

Univerzita Karlova v Praze

Právnická fakulta

**Vývoj právní úpravy státních civilních
úředníků od 18. století do roku 1938
v českých zemích**

Disertační práce

JUDr. Jiří Šouša

Autor práce: **JUDr. Jiří Šouša**

Školitel : **Prof. JUDr. Dr. h. c. Karel Malý, DrSc.**

Praha 2011

Čestné prohlášení:

Prohlašuji, že jsem disertační práci na téma „Vývoj právní úpravy státních civilních úředníků od 18. století do roku 1938 v českých zemích“ vypracoval samostatně s využitím pramenů, právních předpisů a literatury v ní uvedených a že práce nebyla využita v rámci získání jiného vysokoškolského studia či k získání jiného či stejného titulu.

V Praze, dne 20. srpna 2011.

Jiří Šouša

P o d ě k o v á n í

Rád bych svému školiteli, váženému panu prof. JUDr. Dr.h.c. Karlovi Malému, DrSc. poděkoval za odborné vedení, cenné podněty, připomínky a podporu, které mi při psaní této disertační práce poskytl. Zároveň chci poděkovat svým blízkým a přátelům za psychickou posilu a též za neuvěřitelnou trpělivost, kterou se mnou měli.

Obsah:

I. Úvodní kapitola.....	6
I.A. Vymezení tématu, cíle práce, její metodika a postup zpracování.....	6
I.B. Zhodnocení použitých pramenů a literatury.....	16
II. Pojmově-teoretická východiska.....	33
III. Vznik „moderního“ úřednictva v osvícenském státě.....	49
III. A. Historické kořeny právní úpravy postavení úřednictva, osvícenské reformy veřejné správy a jejich vliv na institucionální rámec právní úpravy postavení úřednictva.....	49
III. A. 1. Historické kořeny právní úpravy postavení úřednictva.....	49
III. A. 2. Osvícenské reformy veřejné správy a jejich vliv na institucionální rámec právní úpravy postavení úřednictva.....	54
III. B. Předpoklady pro přijetí do služby – osobní vlastnosti, věk a praxe, další zvláštní předpoklady, právnické vzdělání a favorizované skupiny v 18. století.....	65
III. C. Práva a povinnosti úředníků, hierarchie a podmínky povýšení podle právního řádu, konduita	86
III. D. Platy, odměny a počátky sociálního zákonodárství pro úřednictvo.....	121
IV. Mezi tradicí a reformou.....	140
IV. A. Režim 1793 – 1848, konstituční hnutí, neoabsolutismus, ústavní a správní změny ve struktuře veřejné správy a jejich vliv na podobu právní úpravy postavení státních civilních úředníků.....	140
IV. B. Přijímání do státní služby po roce 1793 a za neoabsolutismu...157	
IV. C. Povinnosti a práva úřednictva 1793 – 1860.....	194
IV. D. Vývoj platů, penzijních normálů a dalších prvků finančního zabezpečení do 60. let 19. století z pohledu práva.....	236

V. Kodifikace a základní změny úřednického práva v tzv. konstitučním období včetně služební pragmatiky.....	249
V. A Změny ve veřejné správě v letech 1860 - 1918 a jejich vliv na podobu úřednického práva.....	249
V. B. Kodifikace platového systému a dalších otázek v 60. – 80. letech 19. století.....	259
V. C. Služební pragmatika, její význam pro další rozvoj právní úpravy postavení státních civilních úředníků.....	295
VI. Právní úprava postavení státních civilních úředníků v meziválečném Československu.....	328
VI. A. Vznik Československa, převzetí a osud státního aparátu a jeho právní úpravy.....	328
VI. B. Změny v organizaci správy a jejich vliv na právní úpravu postavení státních civilních úředníků.....	350
VI. C. Další nejvýznamnější změny v úřednickém právu.....	361
VII. Závěr.....	409
VIII. Seznam pramenů a literatury.....	417
IX. Abstrakt.....	444
IX. A. Abstrakt v českém jazyce.....	444
IX. B. Abstrakt v anglickém jazyce.....	448

I. Úvodní kapitola

I. A. Vymezení tématu, cíle práce, její metodika a postup zpracování

I. B. Zhodnocení použitých pramenů a literatury

I. A. Vymezení tématu, cíle práce, její metodika a postup zpracování

Předkládaná disertační práce se soustřeďuje na nastínění a rozbor základů vývoje právní úpravy postavení státních civilních úředníků od konce 18. století do roku 1938 s důrazem na poznání vzniku a proměny postavení tzv. pragmatikálního úřednictva v českých zemích, tedy otázek náležejících do dějin úřednického práva.¹

Na konci 18. století došlo v rámci osvícenských reforem k významným změnám v uspořádání státu, v jeho organizaci a fungování směřujícím k opuštění koncepce stavovské společnosti. Tyto proměny samozřejmě neproběhly „naráz“, ale byly realizovány postupně, na základě odlišných podmínek, okolností a právních základů státu oproti době předcházející. Mocenský dualismus mezi panovníkem a stavy byl v českých zemích postupně odbouráván již ve století předchozím, na základě Obnoveného zřízení zemského z roku 1627 a 1628 a jeho Novel a Deklaratorií².

Pojetí státu jako jednotně koncipovaného konzistentního právního subjektu s poddanými, rovnými si v podřízenosti jeho autoritě, získalo v deceniích druhé poloviny 18. století postupně pevné kontury. Výsledkem těchto posunů byla snaha o centralizaci a postátnění, o opuštění „feudální samosprávy“ a stavovské dvojkolejnosti moci a správy. Povaha nového systému vyžadovala, aby se právní normy staly v maximální míře psanými a tím obecně známými a všeobecně platnými, aby začaly být budovány základy formálního právního státu, tedy státu založeného na formální rovnosti před zákonem a na svrchovanosti zákona.³ Úzké sepjetí práva a státu, u nichž dokonce brněnská normativní právní škola

¹ Pojem dějiny úřednického práva pochází z německy hovořícího prostředí. Je odvozen z pojmu úřednické právo „das Beamtenrecht“ a jeho průkopníkem se stal zejména profesor Rudolf Summer. Viz např. SUMMER Rudolf, *Beiträge zum Beamtenrecht*, Tübingen: Mohr Siebeck 2007, str. 300, též, *Dokumente zur Geschichte des Beamtenrechts*, Bonn: Verlagsanstalt des Dt. Beamtenbundes, Dt. Beamtenverlag 1986 nebo tentýž autor *Betrachtungen zur Geschichte des deutschen Beamtenrechts*, in: *Zeitschrift für Beamtenrecht*, Berlin 2005, str. 84 – 92. Název se vyskytuje v historizujících či historických článcích o otázkách právní úpravy postavení úřednictva publikovaných v renomovaných odborných časopisech.

² Zde je na místě připomenout, že první česká edice Novel a Deklaratorií byla realizována teprve nedávno v publikaci MALÝ Karel, SOUKUP Ladislav (ed.), *Vývoj české ústavnosti v letech 1618 – 1918*, Praha: Karolinum 2006, str. 793 – 873.

³ Po celou dobu monarchie se ovšem tato rovnost netýkala panovníka a členů jeho domu a s ohledem na různá přetrvávající privilegia a pozůstatky feudálního práva v některých ohledech stát nadále nelze označit za právní

hovořila o totožnosti obojího⁴, se projevilo mimo jiné v odrazu reforem týkajících se v první řadě ekonomické základny a také organizace veřejné správy na podobě a obsahu právního řádu, výrazem čehož byl mimo jiné obrovský nárůst normativních aktů zakotvujících reformy. Právě v tomto kontextu se poprvé objevily veřejné publikační sbírky právních předpisů – Sbírka zákonů soudních a Sbírka (přesněji řečeno sbírky) zákonů politických, rovněž tak provinciální sbírky jednotlivých zemí.

Výše uvedené změny si současně vyžádaly vznik nové kategorie obyvatelstva – státních úředníků, jež na základě znalostí právního řádu a schopnosti tento právní řád aplikovat na neřídka náhle vyvstávající životní situace, byla schopna plnit stále se rozšiřující úkoly státu, vystupujícího v roli garanta práva. Úřednictvo patřilo vedle armády a většinou i církve⁵ k nejdůležitějším oporám absolutistického monarchy při jeho sporu s doznívajícím stavovstvím. Nejen v této úloze, ale rovněž při plnění úkolů se osvědčilo a stalo se proto nedílnou složkou veřejné správy moderního státu. Na konci 18. století a ve století následujícím se tedy objevuje státní služba jakožto základní institut správního práva. Od toho okamžiku můžeme s růstem úkolů státu sledovat rovněž nárůst počtu personálu státního aparátu i jeho juristické regulace.⁶

Ovšem s ohledem na dialektické sledování juristické regulace úřednictva od konce 18. století lze spatřovat kořeny kvantitativního rozmachu počtu pracovníků státní služby již v době josefínské⁷ a souvisí právě s nástupem racionalizace veřejné správy, jejími novými úkoly a výše uvedeným budováním pojetí psaného právního řádu, tj. je důsledkem konceptuálních proměn správy a práva. Pro úplnost dodávám, že pro vymezení důvodu

v dnešním smyslu slova. K právnímu státu viz např. ŠAMALÍK František, *Problémy s právním státem*, in: *Pocta Vladimíru Mikule*, Oto Novotný (usp.), Praha:ASPI Publishing 2002, str. 19 an. K formalismu rovnosti před zákonem v 18. a v první polovině 19. století, který se ztrácel, jakmile došlo na aplikační praxi a pozitivní právo, viz např. WELLSPACHER Moritz, *Das Naturrecht und das ABGB*, in: *Festschrift zur Jahrhundertfeier des Allgemeinen bürgerlichen Gesetzbuches*, Teil 1, Wien:Manzsche k. u. k. Hof-, Verlags- und Universitätsbuchhandlung 1911, str. 176 – 177.

⁴ KELSEN Hans, *Ryzí nauka právní. Metoda a základní pojmy*, Brno-Praha :Orbis 1933, str. 53 an. nebo tentýž autor, *Základy obecné teorie státní*, Brno: Barvič & Novotný 1926, str. 27.

⁵ To neplatí v podstatě pouze pro období počátků úřednického státu, zejména za vlády Josefa II., kdy jednotliví příslušníci duchovenstva i katolická církev jako celek stáli na straně feudálně konzervativní opozice proti panovníkovým reformám.

⁶ Pravdu tedy má Miloslav Martínek v diskuzi o důvodech takového nárůstu, když jej oproti Jiřímu Maňákovu spojuje se změnami v organizaci státní moci. Viz MARTÍNEK Miloslav, *Příspěvek k poznání sociální struktury státního úřednictva v Čechách na počátku 20. století*, Disertace, Ústav československých a světových dějin, Praha:ČSAV 1975, str. 14. Jiří Maňák se naproti tomu domníval, že za zvýšením počtu byrokracie stála potřeba zajistit plynulé zásobování a fungování válečného hospodářství. Srov. MAŇÁK Jiří, *K problematice struktury a postavení československé inteligence v letech 1945 – 1953*, in: *Revue dějin socialismu*, zvláštní číslo, roč. 1., Praha : Ústav dějin KSČ 1968, str. 995.

⁷ Konkrétní čísla od konce 18. století až do konce 19. století jsou obsažena např. v MACHAČOVÁ Jana, MATEJÍČEK Jiří, *Nástin sociálního vývoje českých zemí 1781 – 1914*, Praha:Karolinum 2010, str. 133 – 134 a 241.

vzniku moderního úřednictva v rámci nového, monokraticko-byrokratického systému správy založeného obvykle na věcné působnosti ovšem bývají uváděny i jiné názory než racionalismus řízení. Jeden z nich např. hovořil o vlivu demografické expanze způsobené přesunem obyvatelstva do měst a s tím spojeným růstem vojenských a fiskálních potřeb státu a zájmem na tužší kontrole populace.⁸

Zatímco v zahraničí jsou dějiny úřednického práva stejně jako toto odvětví vůbec v souvislosti s připravovanými reformami veřejné správy zřetelně dynamicky se rozvíjejícím oborem a otázky náležející do úřednického práva jsou předmětem intenzivního bádání již přibližně sto let,⁹ v České republice je možné vnímat v tomto směru určitý deficit. Historická podoba úřednického práva zde po desítky let stála mimo zájem vědy. Obdobný vědecký obor se u nás nevyprofiloval a badatelský výzkum je orientován spíše na strukturální organizaci veřejné správy, příp. je objektem zájmu vědecké obce v případě úřednictva, zejména jeho **personalistika**, sociální, ekonomické, sociologické a další obdobné aspekty.¹⁰ Jinak řečeno neexistuje v ČR prozatím práce popisující a analyzující v historickém kontextu problematiku státního úřednictva z hlediska juristického, především pak otázku jeho právní úpravy a souvisejících aspektů.

Problematika právní úpravy postavení úřednictva se přitom po společenských změnách, jež se udály na přelomu 80. a 90. let minulého století a zahrnují rovněž aspekt budování právního řádu, který odpovídá požadavkům posttransformačního establishmentu, stala znovu aktuální v souvislosti s potřebou regulace práv a povinností úředníků v nových podmínkách. Toto konstatování se netýká jen České republiky, jak naposledy prokázala mezinárodní konference *Srovnávací analýza systémů veřejné správy*, která se uskutečnila v Praze 21. ledna 2009 anebo kolektivní monografie o komparaci právní úpravy penzijního

⁸ Viz STRUGER Katrin, *Die Stellenbesetzung im öffentlichen Landesdienst. Eine rechtshistorische Betrachtung unter besonderer Berücksichtigung der aktuellen Objektivierungsverfahren*, Dissertation, Graz:Grazer Universitätsverlag-Leykam-Karl-Franzens-Universität Graz 2007, str. 29.

⁹ Např. v Německu se pravidelně v časopisu *Zeitschrift für Beamtenrecht* objevují časopisecké články s touto tematikou a také lze nalézt stejně orientované stati ve sbornících z poslední doby. Obdobně tomu je v Rakousku, kde je možné odkázat na některé texty v listu *Der öffentliche Angestellte*, případně na nové disertace o úřednickém právu, jež jsou věnovány dějinám úřednického práva, obvykleji pak alespoň obsahují rozsáhlejší historizující pasáže a kapitoly. V Polsku je problematika historie úřednictva a jeho práva součástí vědy o dějinách státu a správy, dokladem je např. článek Grzegorza Smyka z Lublinu publikovaný v českém překladu pořízeném Jiřím Šoušou jr. a Ladislavem Šoušou viz SMYK Grzegorz, *Pragmatyki służbowe urzędników cywilnych w Królestwie Polskim w latach 1867-1915 – Służební pragmatiky civilních úředníků v Polském království v letech 1867-1915*, in: *Právněhistorické studie* č. 38, Praha 2007, str. 135 – 152.

¹⁰ Světlou výjimku představuje HORNA Richard, *K dějinám moravských úředníků, díl I. a II.*, Praha:Bursík a Kohout, 1922 a 1923, který se ovšem pohřichu věnoval jen zemskému a dvorskému úřednictvu do roku 1620 a dále Miloslav Martínek viz MARTÍNEK Miloslav, *Příspěvek k poznání sociální struktury státního úřednictva v Čechách na počátku 20. století*, Disertace, Ústav československých a světových dějin, Praha:ČSAV 1975 a Marie Macková soustředující se na vývoj venkovského okresního úřednictva. V pracích obou výše uvedených autorů, byť prvořadě sociálněhistorických je možné nalézt i pasáže patřící do právní historie.

zabezpečení úřednictva a jejich reformách nazvaná *Die Alterssicherung von Beamten und ihre Reformen im Rechtsvergleich* z roku 2010.¹¹ Slovy správní jurisprudence „postavení státních úředníků patří k zásadním otázkám modernizace státní správy“.¹²

V českých zemích konkrétně např. problém s účinností přijatého služebního zákona¹³ zřetelně ukazuje, že otázka juristické regulace statusu a práv a povinností státního personálu, a zvláště úřednictva není dosud uspokojivě vyřešena. Zpracování dějinné tvářnosti juristické úpravy a vymezení principů, na nichž bylo postaveno a otázek, které zahrnovalo, může mít svůj význam pro podobu a tvářnost institutu tzv. úřednického práva existujícího v současnosti.¹⁴ Vždyť jen úzké sepjetí současných a budoucích změn právního řádu se znalostí historické evoluce obecného rámce práva i jeho jednotlivých existujících či již překonaných institutů může napomoci poučit se ze získaných zkušeností, neopakovat již jednou učiněné chyby a dokonce nahradit společenské experimenty.¹⁵ Vědecký výzkum dějin úřednictva v Německu, Rakousku, ale i Velké Británii, nejpřekvapivěji pak vznik samostatného oboru historie administrativy v Polsku na konci 20. století zřetelně ukazuje, že si tamní specialisté velmi dobře uvědomují výše uvedenou skutečnost.

Dalším důvodem výběru tematiky je snaha napomoci komplexnějšímu přístupu při bádání o jednotlivých právních odvětvích, institutech a normách, jež se přímo úřednického práva nedotýkají. Vždyť právo nemůžeme pochopit bez poznání klíčové role postojů úřednictva, tedy jednoho z nejdůležitějších elementů právně relevantního vědomí,¹⁶ k daným normám, bez poznání míry a vlivu akceptace základních pravidel a jejich použití jako návodu

¹¹ Viz *Die Alterssicherung von Beamten und ihre Reformen im Rechtsvergleich*, Ulrich Becker, Peter A. Köhler, Yasemin Körtek (hrsg.), Studien aus dem Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht, Bd. 50, Baden-Baden: Nomos 2010.

¹² Viz ČEBIŠOVÁ Taisia, *Modernizace služebních poměrů : evropské trendy a naše situace*, in: *Modernizace veřejné správy v Evropě a České republice*, Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk 2006, str. 104.

¹³ Jedná se o zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech ze dne 26. dubna 2002, účinnost jehož převážné části ustanovení byla v říjnu 2008 posunuta k 1. dubnu 2012, do kdy vláda údajně zároveň plánuje předložení nové verze služebního zákona.

¹⁴ To uznávají i přední odborníci na platné služební právo, viz např. ČEBIŠOVÁ Taisia, *Modernizace služebních poměrů : evropské trendy a naše situace*..., str. 105.

¹⁵ Jak velice správně zaznělo v úvodním projevu prof. Karla Malého na právněhistorickém panelu mezinárodní konference *Nové jevy v právu*. Viz pasáž o právněhistorickém panelu od Jiřího Šouši mladšího v BÍLKOVÁ Veronika a kol., *Mezinárodní konference "Nové jevy v právu na počátku 21. století"*, Praha 17. a 18. dubna 2008, in: *Právník* č. 8, roč. 147/08, Praha 2008, str. 931 – 943. Tato teze byla zopakovaná rovněž na semináři *Stavovský stát*, jenž se uskutečnil na Vyšehradě 4. listopadu. 2009. Organizátory semináře byly Centrum právněhistorických studií AV ČR a PF UK a Vyšehradská kapitula.

¹⁶ V souladu s Alešem Gerlochem rozlišuji veřejné mínění, tj. aktuální stav vědomí jednotlivců či společenských skupin zjistitelný standardními prostředky a metodami výzkumu a právně relevantní společenské vědomí, tzn. právní vědomí (představitelů) mocenských orgánů majících vliv na tvorbu, interpretaci a aplikaci práva, které měrou vyšší intenzity ovlivňuje společenské působení práva a tím i jeho reálnou podobu. Viz GERLOCH Aleš, *Teorie práva*, 4. upravené vydání, Plzeň: Aleš Čeněk 2007, str. 24.

konání včetně vlastního aplikačního jednání.¹⁷ Právo je klíčovým způsobem determinováno argumentační a rozhodovací praxí úředníků. Projevená úřednická praxe je podmiňujícím kritériem právní validity normy.¹⁸ Jinak řečeno, existence a právní status každé normy a trvání právního systému jako celku závisí na úřednících, kteří akceptují a aplikují tyto normy.¹⁹

Významný právní teoretik Herbert Hart se ve své fenomenální knize Pojem práva nemýlil, když říkal, že trvale mají platnost dvě podmínky nezbytné a vhodné pro existenci právního systému. Jednak je jí poslušnost obyvatelstva vůči formalizovaným pravidlům chování (tzn., že většina populace se k nim chová konformně), jednak jde o akceptaci norem jako obecných standardů úředního chování samotnými úředníky.²⁰ Nejen, že úřednictvo historicky ovlivňovalo konečnou podobu norem (law in books) a rozhodným způsobem přispělo k reálné podobě práva (law in action),²¹ ale samotné úřednické právo vzhledem k počtu státních civilních úředníků a jejich postavení jako summy generalis a např. vzoru pro přijetí obdobné regulace pro ostatní skupiny obyvatelstva, v mnoha ohledech přispělo ke vzniku a pozdějšímu rozvoji jednotlivých právních institutů i celých právních odvětví (sociálního zákonodárství²², disciplinárního práva, povinnosti mlčenlivosti apod.) a tyto interdisciplinární přesahy je nutno vnímat a v rámci systematického přístupu uchopit.

Současně rozmach úřednického práva a úřednického stavu napomohl rozvoji právní profese jako takové. Vždyť skuteční jurističtí profesionálové v dnešním slova smyslu nacházeli uplatnění po dlouhou dobu téměř výhradně v byrokratických službách šlechty a u státní a městské správy.²³ Soukromá právníká povolání se začala rozvíjet na našem území až později.

¹⁷ LYONS David, *The Legal Entrenchment of Illegality*, in: *The Legacy of H.L.A. Hart. Legal, Political, and Moral Philosophy*, Matthew H. Kramer, Claire Grant, Ben Colburn and Antony Hatzistavrou, New York :Oxford University Press 2008, str. 30.

¹⁸ LYONS David, cit. dílo, str. 38.

¹⁹ POSTEMA Gerald J., *Conformity, Custom and Congruence: Rethinking the Efficacy of Law*, in: *The Legacy of H.L.A. Hart. Legal, Political, and Moral Philosophy*, Matthew H. Kramer, Claire Grant, Ben Colburn and Antony Hatzistavrou, New York: Oxford University Press 2008, str. 48.

²⁰ HART Herbert, *The Concept of Law*. Second Edition, Oxford: Clarendon Press 1994, str. 116 – 117, obdobně k významu úřednictva pro tvorbu práva viz str. 56-57, 89-90, 102, 108, 201 tamtéž.

²¹ V pojetí Roscoe Pounda v kapitole III. nazvané The Application of Law viz ROSCOE Pound, *An Introduction to the Philosophy of Law*, New Haven: Yale University Press 1922, v digitalizované podobě dostupné 31.8.2010 na http://oll.libertyfund.org/?option=com_staticxt&staticfile=show.php%3Ftitle=2222&chapter=208866&layout=html&Itemid=27 >

²² Tak zajištění úřednictva ve stáří představovalo nejstarší systém státního sociálního zabezpečení. Viz BECKER Ulrich, *Ziele und Anlage der Untersuchung*, in: *Die Alterssicherung von Beamten und ihre Reformen im Rechtsvergleich*, Ulrich Becker, Peter A. Köhler, Yasemin Körtek (hrsg.), Studien aus dem Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht, Bd. 50, Baden-Baden: Nomos 2010, str. 13.

²³ Viz MACHAČOVÁ Jana, MATĚJÍČEK Jiří, cit. dílo, str. 83.

Pojem právní úprava postavení administrativního aparátu, pro kterou bývá též používán pojem státní služba²⁴, si v práci vyžádal vzhledem k nesmírnému rozsahu otázek, jež by pod něj bylo možné podřadit (sahající od předpokladů přijetí do služby až po kompetence jednotlivých orgánů i úředníků samých) účelné ohraničení. Na základě výzkumu bylo možné vytvořit jisté hlavní předmětové skupiny shrnující vzájemně související právní instituty. Na základě nich byly pod pojem právní úpravy postavení státních civilních úředníků pro účely této práce zahrnuty normativní zakotvení požadavků pro přijetí do státní služby včetně vzdělání, dále juristická regulace služebních práv a povinností (otázky loajality, povinnosti mlčenlivosti, disciplinárního práva, služební doby, uniforem a vedlejších povolených aktivit), platů, sociálně-ekonomického zajištění úřednictva a jejich rodinných příslušníků, příp. pozůstalých, zejména pojištění inclusive penzí a důchodů.

Druhou otázkou bylo vymezení okruhu subjektů podřazených pod termín státní civilní úředníci. Legitimním dotazem čtenáře může být důvod volby státních civilních úředníků jako podmnožiny celkové skupiny státní byrokracie. Vzhledem k tomu, že jsou pojem a koncepce administrativního aparátu podrobněji rozebrány v následující kapitole, soustředím se na tomto místě jen na stručnou odpověď na případnou otázku. Pojem úřednictvo, resp. státní úřednictvo se různě vyvíjel a profiloval. Po dlouhou dobu neexistovala jednoznačná definice státního úředníka, státního sluhy.²⁵ Jinak byl tento pojem chápán v době monarchie, jinak za první republiky a ani dnes není samotná definice tohoto pojmu jednotná co do charakteristiky této společensko-ekonomické skupiny, ani co do okruhu osob, jež jsou do ní zahrnovány. Okruh typologických skupin osob podřazovaných pod tento termín se nejprve ve druhé polovině 19. století zužoval ze všech veřejných činitelů na speciální soubor osob včetně učitelů, zdravotníků, techniků atp.,²⁶ aby se na počátku a do poloviny 20. století opět spíše rozšiřoval na další okruhy osob,²⁷ ale tím zároveň ztrácel svůj specifický charakter a pevnou obsahovou konzistenci.²⁸

²⁴ Dobová věda vymezovala státní službu jako „*služební poměr mezi státem a osobami, které byly od panovníka nebo jeho jménem od orgánů státních ustanoveny, aby za určitou odměnu v oboru působnosti jim vyměřené za stát vykonávaly vůči jeho příslušníkům jeho práva a povinnosti.*“ Viz OTTŮV SLOVNÍK NAUČNÝ, 23. Díl, reprint, Praha: Sdružení pro Ottův slovník naučný ARGO/PASEKA 2000, str. 483.

²⁵ Viz BLŮNSKI Justin, *cit. dílo*, str. 1.

²⁶ Projevem toho byla například jiná sčítací metodika v roce 1880, v jejímž důsledku byl proto vykázán pokles počtu úředníků v Čechách o více než čtvrtinu. Viz MACHAČOVÁ Jana, MATĚJÍČEK Jiří, *cit. dílo*, str. 135.

²⁷ Ostatně v současnosti si pod pojmem státní úřednictvo běžně veřejnost představí všechny osoby pracující v administrativě, snad s výjimkou vrátných, úklidu a technických služeb, aniž by výrazněji identifikovala rozdíly mezi jednotlivými sloužícími skupinami v rámci takového celku.

²⁸ K tomu též viz LUKEŠ Zdeněk a kolektiv, *Československé socialistické správní právo*, I. díl, Praha: Ústav státní správy 1970, str. 297 – 298.

Klíčový pojem státní civilní úředníci, na němž je předkládaná práce postavena, jako takový je odvozen z díla Karla Megnera, kde byl použit ve shodném významu s pojetím této práce.²⁹ V právním předpisu je poprvé definován v ustanovení § 1 zákona č. 59/1878 ř.z.³⁰, byť se do té doby samozřejmě v normách lze setkat s pojmy úředníci, zeměpanští úředníci, služebníci státu či státní zaměstnanci. Pojem státní civilní služba je ovšem starší než výše uvedené označení subjektů do ní náležejících, v právním řádu je možné jej nalézt již o dvacet let dříve.³¹ Úmyslně jsem z bádání vynechal vojenskou službu, na kterou se vztahovaly (a dodnes v případě příslušníků ozbrojených sborů obvykle vztahují) zásadně odlišné právní normy. Odlišnost vojenských a civilních úředníků byla ostatně z pohledu právního zřejmá poměrně velmi záhy a již v dekretu finančního dvorského úřadu č. 27/1800 Sb. zák. politických z 20. července roku 1800 se hovoří o civilních úřednících.

Rovněž z téhož důvodu nebyli do zkoumání zařazeni úředníci jiných veřejnoprávních korporací než státu (samosprávných zemí, krajů, později okresů) a úředníci feudálních vrchností, stejně jako ostatní soukromí a také smluvní úředníci, kteří byli v práci zmíněni tehdy, pokud to bylo nezbytné ke zdůraznění rozdílů vůči pragmatikálnímu (rozuměj jmenovanému) státnímu úřednictvu. Odlišnost právní úpravy by totiž způsobila nepřiměřený nárůst rozsahu díla a vzhledem k cíli práce by byla kontraproduktivní, neboť by značně ztížila, pokud ne znemožnila, zobecňující strukturální, příp. funkční analýzu matérie.

Tato práce si neklade za cíl podat vyčerpávající obraz o konkrétní podobě právní úpravy postavení státního civilního úřednictva v českých zemích od konce 18. století do roku 1938. Překážku v tomto ohledu představuje zejména obrovský rozsah tématu a roztržitost právní úpravy až do roku 1914, stejně jako zvláště pro období habsburské monarchie typický stav, kdy nové předpisy neabrogovaly, ale jen částečně derogovaly³² starší normy, takže ještě v roce 1918 platily některé předpisy z období osvícenských reforem. Např. problematika

²⁹ Viz MEGNER Karl, *Beamte. Wirtschafts- und sozialgesellschaftliche Aspekte des k.k. Beamtentums*, 2. Auflage, Wien: Verlag der österreichischen Akademie der Wissenschaften 1986, str. 12, 42 ad.

³⁰ Říšský zákoník, Vídeň, k.k. Hof- und Staatsdruckerei neboli mezi 02.12.1848 a 31.12.1852 Allgemeines Reichs-Gesetz- und Regierungsblatt für das Kaiserthum Österreich, mezi 04.01.1853 a 28.12.1869 Reichs-Gesetz-Blatt für das Kaiserthum Österreich, mezi 01.01.1870 a 12.11.1918 Reichsgesetzblatt für die im Reichsrath vertretenen Königreiche und Länder (dále jen č./rok ř.z.).

³¹ V nařízení č. 266/1853 ř.z. týkající se přestupu vysloužilých poddůstojníků do civilní služby se používá sice pojmu civilní služba bez přívlastku, ale s ohledem k § 1 tohoto předpisu šlo o státní službu. V úředních dokumentech tehdejší doby – kvalifikačních tabulkách se však již vyskytuje celý název státní civilní služba. Viz Národní archiv, Personální zemská komise pro okresní úřady, Sign. IV, Inv. č. 64, č.j. 3412, karton 133.

³² Pojem derogace používám v díle v souladu s rakouskou a částečně anglosaskou právní teorií pro terminologické označení výslovného zrušení v příslušném ustanovení taxativně uvedených normativních aktů nebo jejich části, pojem abrogace mi pak slouží pro označení generální klauzule zrušující všechny starší právní předpisy.

platů, ale i penzí nebo též předpokladů pro přijetí do služby jsou samy o sobě natolik složité, že by si vyžádaly samostatnou monografii.

Je rovněž třeba si uvědomit rozdíl mezi právní úpravou a reálným stavem. Přijetí a zákonem vyžadovaný způsob zveřejnění právního předpisu, ještě vůbec nemusely znamenat reálné prosazení objektivních práv, která daná obecně závazná právní norma obsahovala. To se zvláště v epoše do roku 1815, resp. do revolučního roku 1848 projevovalo opakovaným vydáváním norem totožného či podobného obsahu, u nichž lze jen obtížně zjistit, které z nich byly skutečně prováděny. Snahou autora je proto spíše podat stručný nástin a přehled geneze a evoluce formování právní úpravy, která ve zkoumaném období vymezovala a regulovala postavení státních civilních úředníků, analyzovat ji, pokusit se zaujmout stanovisko k různým existujícím názorům badatelů zabývajících se tímto tématem a přispět tak k jejímu poznání a prokázání důležitosti pro současnost i pro další právní odvětví.

Základními dotčenými otázkami, s nimiž bylo nutné se vyrovnat, je alespoň rámcové upřesnění období, kdy se právně formuje profesionální stav úřednictva, popis tohoto procesu a klíčové normativní akty zkoumané matérie se věnující. Předtím, než se lze pouštět do abstrakcí, vytváření různých myšlenkových i názorových konstrukcí, shrnutí a vymyšlení tzv. modernizačních trendů, je totiž třeba nejprve objekt bádání kriticky prozkoumat a popsat.³³ Přehled umožní z něj dále vycházet při zpracování konkrétních složek matérie. Práce by měla navázat na obdobné studie v sousedních zemích. Vstupem České republiky do Evropské unie se totiž posiluje potřeba dimenze komparatistické, jež by umožnila zkoumat určité otázky na celoevropské úrovni, což ale samozřejmě vyžaduje, aby tyto byly podobným způsobem všude zpracovány.

Právněhistorickou tematiku je nutné posuzovat v celé její komplexnosti. Při zpracování lze samozřejmě využít různé metodické postupy, např. metodu teritoriálně či věcně omezené sondy, prostou pozitivistickou exegezi normativního obrazu bez vlastní analýzy právních norem, reálné podoby aplikační praxe, která se také díky interpretaci ne vždy s formálními prameny práva kryla anebo bez uvědomění si širších souvislostí s dalšími normativními systémy, trendy celospolečenského vývoje a realitou každodennosti. Výchozí by mohla být též statistická metoda.

Přístup zvolený badatelem pak může být millovsky induktivní, tedy postupovat od konkrétních případů k zobecňujícím závěrům, deduktivní tedy stanovené obecné apriorní hypotézy a axiomy ve shodě s Kantovým a Popperovým pojetím potvrzovat výzkumem

³³ Jak správně konstatoval Karl Megner, viz MEGNER Karl, *cit. dílo*, str. 9.

jednotlivostí při dodržování logických pravidel či kombinovaný. Záleží vždy na volbě autora samého, kterou cestou se dá, jaké priority si vytýčí a jakou na základě toho pak zvolí metodologii a strukturu práce. Ve své práci jsem se pokusil použít kombinaci obou výše uvedených metodologických koncepcí, tedy na základě faktů a jednotlivých předpisů konstruovat generelnější koncept a ten zpětně prověřovat na konkrétech.

Častou metodou u existujících prací dotýkajících se problematiky dějin úřednictva je s ohledem na jejich povětšinou obecně historický, resp. sociologizující charakter³⁴ cesta kolektivního biogramu³⁵ či dokonce individuálního biogramu³⁶ spočívající ve sledování informací o osudech jednotlivých úředníků-symbolických představitelů svého stavu, kdy se o právních normách hovoří, pokud vůbec, tedy spíše okrajově k dokreslení celkového vyznění díla. Oblíbenou a s ohledem na primárnost pramene, na první pohled často jako ryze objektivní prezentovanou obdobou výše uvedeného v zásadě obvykle dosti subjektivního přístupu je vydávání memoárů osobností.

Nabízí se rovněž cesta zmínění příslušných norem ve spojení se sledováním reforem veřejné správy. Výše uvedenou metodu však pro spis právněhistorické povahy považují za neuspokojivou, neboť nedostatečně akcentuje prameny, s nimiž by měl právní historik pracovat především – právní předpisy. Stejně tak metoda statistická je vhodnější spíše při zjišťování poznatků jiné povahy nežli charakteru právního.³⁷ Znamenala by rovněž více mechanickou činnost než vlastní tvůrčí invenci, třebaže by jistě přinesla zajímavé údaje. Podobně pouhý komentář předpisů by nesplnil účel, který si tato disertační práce vytýčila. Hrozilo by totiž akutní nebezpečí přehlédnutí meziodvětvových, interdisciplinárních i

³⁴ Zkoumány jsou pozice byrokratické vrstvy ve společnosti, života významných osobností, dějiny každodennosti.

³⁵ Tato metodika je užita např. v SCHIMECEK Bruno, *Der österreichische Beamte*, Wien:Verlag für Geschichte und Politik 1984, v BLENK Gustav, *Die Beamten im vormärzlichen Österreich*, In: *Der öffentliche Angestellte*, 2. Jg., Folge 1 – 9, Wien 1947 nebo např. v VOŠAHLÍKOVÁ Pavla (hrsg.), *Von Amts wegen. K.k.Beamte erzählen*, Wien: Böhlau 1998 apod. Teoreticky je tento přístup zdůrazněn ve VOŠAHLÍKOVÁ Pavla, *Beamtenbiographien als Quelle für eine Sozialgeschichte der .k.k.Monarchie*, in *Zeitschrift für Biographienforschung und Oral Historie*, Nr. 12, Leverkusen: Leske und Budrich 2000.

³⁶ Takovým případem je JARKOVSKÁ Lucie, *Ve službách ministerstva vnitra. JUDr. Jan Chudoba (1898-1983)*, Náchod: Regionální muzeum Náchod 2003, von HOCK Karl, BIDERMANN Ignaz, *Österreichischer Staatsrath (1760-1848)*, Wien:Verlag des Wissenschaftlichen Antiquariats H. Geyer 1972 (Unveränderter Nachdruck der Ausgabe 1879), VYSKOČIL Aleš, *Státní úředník. Příklad Jana Černého*, in: *Člověk na Moravě 19. století*, Lukáš Fasora, Jiří Hanuš, Jiří Malíř (eds.), Brno:Centrum pro studium demokracie a kultury 2004, str. 293 - 305 aj.

³⁷ Zjišťuje se tak např. národnost, náboženské vyznání, rodinný stav, sociální postavení apod. Tuto metodu použil např. BRODESSER Slavomír, *Abecední soupis úředníků moravského a slezského gubernia v letech 1783 – 1849*, Brno 1966 – 1969 ve své archivní pomůcce, zčásti byla využita rovněž Miloslavem Martínkem v Miloslav Martínek, MARTÍNEK Miloslav, *Příspěvek k poznání sociální struktury státního úřednictva v Čechách na počátku 20. století*, Ústav československých a světových dějin, Praha:ČSAV 1975.

celospolečenských souvislostí. Regionálně či věcně omezená sonda by zase ztížila možnost generalizace a znemožnila seznámit se s východisky úpravy a též s jejím širším rámcem.

Jako nejpřípadnější autorovi přišly dva přístupy. Prvním bylo zpracování tématu jako historie jeho složek, resp. užších institutů. Hlavním negativem takové metody je ovšem omezení rozhledu na přesahové souvislosti, tj. záležitosti zasahující též do dalších právních odvětví a na úřednické právo jako celek, jež s sebou eo ipso přináší. Navíc tato cesta již byla v některých ohledech prošlapána. Např. Katrin Struger poměrně zdařile takovou metodu užila při sledování vývoje přijímání úřednictva,³⁸ Robert Zwierzina při sledování penzí, Martina Ondo-Grečenková při zkoumání vzdělávání úřednictva v době osvícenství³⁹ apod.

S ohledem na zadání zabírající široké časové období a dotýkající se velkého množství obsahových složek pod něj podřaditelných, jsem si nakonec vybral metodu komplexnějšího systémového strukturálně analytického zpracování tématu v chronologicky po sobě jdoucích historických úsecích, shrnutých v jednotlivých kapitolách, v jejichž rámci bude upozorněno na obecná správně právní a organizační východiska, konkrétní právní úpravu, související aspekty a nejdůležitější změny oproti období předcházejícímu. Systematické vnímání souvislostí totiž přináší oproti ostatním přístupům reprezentativnější výsledné teze a generalizující závěry.⁴⁰

Mezníky jednotlivých úseků nebyly voleny náhodně, ale jsou založeny na klíčových změnách přístupů k administrativnímu aparátu ve spojení s přijetím nejdůležitějších konkrétních právních norem o úřednictvu v Čechách, jeho úkolech a právech obsahujících všeobecný právní základ postavení úředníků i regulaci jednotlivých aspektů tohoto postavení, jimiž byly především dobové služební pragmatiky, obecné normativní právní akty, které speciální právní předpisy o administrativním stavu předjímaly a byly jejich východiskem, a dále juristická regulace jednotlivých aspektů tohoto postavení, jako byla právní úprava sociálního zabezpečení a dalších privilegií úředníků a jejich rodin, které významnou měrou napomohly k vytvoření profesionální byrokracie jako zvláštní, svébytné společenské skupiny.

Na základě zvolené metodiky byla konstruována i souhrnná strukturální stránka díla. Disertační práce je rozdělena do šesti kapitol. Po úvodu a rozboru pramenů a literatury

³⁸ Viz STRUGER Katrin, *Die Stellenbesetzung im öffentlichen Landesdienst. Eine rechtshistorische Betrachtung unter besonderer Berücksichtigung der aktuellen Objektivierungsverfahren*, Graz: Grazer Universitätsverlag-Leykam-Karl-Franzens-Universität Graz 2007.

³⁹ GREČENKOVÁ Martina, *Vzdělání správního úřednictva v Čechách ve 2. polovině 18. století*, diplomová práce, Praha: Filozofická fakulta Univerzity Karlovy 1990 a ONDO-GREČENKOVÁ Martina, „Ve službách obecného blaha“. *Vzdělanostní a profesní itinerář osvícenských úředníků*, in: *Vlast a rodný kraj v díle historika. Sborník prací žáků a přátel věnovaný profesorovi Josefu Petráňovi*, Jaroslav Pánek (ed.), Praha 2004, str. 473 – 494.

⁴⁰ Viz MACHAČOVÁ Jana, MATĚJČEK Jiří, *cit. dílo*, 2010, str. 23.

následuje krátká kapitola věnovaná pojmově-teoretickým východiskům, tzn. zejména vymezení pojmů úřednictvo, státní civilní úřednictvo, byrokracie a jejím úkolům včetně státní, resp. veřejné služby. Následujících pět kapitol popisuje po sobě jdoucí historické etapy vývoje státu a práva, kdy mezníky jsou voleny z hlediska významných právních úprav a přístupů v úřednickém právu.

Text kapitol je dále rozčleněn podle dobově nejdůležitějších otázek postavení úřednictva regulovaných právním řádem. Chronologicky je výklad evoluce právní úpravy státních civilních úředníků soustředěn na období od konce 18. století do konce první Československé republiky, ačkoliv právní úprava prvorepubliková do značné míry přetrvávala až do roku 1950. Období jsou rozdělena na dobu osvícenství, kdy se formují počátky právní úpravy úřednického práva, dále na období právní úpravy postavení státních civilních úředníků v českých zemích v 19. století, na epochu přijetí klíčových obecně závazných normativních aktů na konci 19. století a zejména služební pragmatiky a její význam, a konečně poslední kapitola se věnuje proměnám v regulaci úřednického práva v letech 1918 – 1938 v konečně svobodném společném státě Čechů a Slováků. Mezníky tvořící počáteční a konečný temporální rámec jednotlivých kapitol byly vybrány tak, aby pokud možno odpovídaly nejvýznamnějším změnám právního řádu, jež se v daných obdobích uskutečnily.

I. B. Zhodnocení použitých pramenů a literatury

V souvislosti s tím, že, jak bylo řečeno výše, bádání týkající se historie administrativního aparátu se v České republice soustřeďuje buď na strukturální organizaci veřejné správy, příp. se zájem vědecké obce orientuje na personalistiku, sociálně historické, hospodářské, sociologické a další obdobné aspekty otázky, z nichž mezi nejnověji zkoumanými elementy se objevují přístupy z pohledu *gender studies*, lze oproti zahraničí pociťovat znatelný deficit zdrojové literatury o dějinách úřednického práva. Literatura z oblasti sociálních a hospodářských dějin i sociologické publikace na téma státního úřednictva jsou sice početné, až téměř nepřehledné,⁴¹ ovšem málo z těchto děl je skutečně použitelných pro poznání právních norem, principů a dalších metanormativních složek právního řádu. Většinou se jedná

⁴¹ Za všechny uvedme z posledního dvacetiletí pro příklad následující tituly BRÜCKMÜLLER Ernst, DÖCKER Ulrike, STEKL Hannes, URBANITSCH Peter (Hgg.), *Bürgertum in der Habsburgermonarchie. Durch Arbeit, Besitz, Wissen und Gerechtigkeit*, Wien- Köln-Weimar 1992, BRÜCKMÜLLER Ernst, *Sozialgeschichte Österreichs*, Wien:Oldenborg 2001, EIGNER Peter, HEILIGE Andrea (hrsg.), *Österreichische Wirtschafts- und Sozialgeschichte im 19. und 20. Jahrhundert*, Wien-München 1999, LENDEROVÁ Milena, *K hříchu i k motlitbě. Žena v minulém století*, Praha:Mladá fronta 1999.

o vytváření modelů anebo o individuální či kolektivní biogramy, jak ukazují nejen sborníky z rozsáhlého vídeňského projektu *Bürgertum in der Habsburgermonarchie*, ale i další práce.

Zásluhou rakouských kolegů, kteří se problematikou historického úřednického práva zabývají ve spojení se skutečností, že země Koruny české náležely od roku 1526 do roku 1918 do habsburského soustátí, byly zčásti zmapovány i některé otázky českých dějin úřednického práva.⁴²

Jedním z prvních teoretiků dějin úřednického práva byl kanonista Johann Friedrich von Schulte, který psal o rakouských a německých úřednících,⁴³ aniž by se ovšem snažil o podrobnější komplexní sledování vývojových trendů. Ke zkoumání právního postavení úřednictva, resp. k analytickému, tj. právněhistorickému a ne jen exegeticky pozitivně právnímu bádání o úřednickém právu dochází až na přelomu 19. a 20. století.⁴⁴ Důvodem takového „zpoždění“ byla neexistence služební pragmatiky a systematických předpisů úřednického práva. Teprve se vznikem jednotných základů státní služby, jakéhosi obecného řádu státní služby⁴⁵ se mohla jurisprudencí začít věnovat vědecké analýze této matérie.

Za prvotní zdroj poznatků o pojednávané problematice jsem s ohledem na právnícký charakter práce zvolil legislativu a předpisy nižší právní síly. Komplementárně byly použity archivní a další prameny (včetně dobových periodik). Upotřebil jsem také odbornou literaturu, která se dotýká, buď bezprostředně anebo okrajově, právní úpravy postavení civilních státních úředníků v českých zemích a některých dalších aspektů s touto otázkou souvisejících.

Historií úředníků všeobecně, byť nikoliv z právního, ale ze sociálně a obecně historického úhlu se dlouhodobě zabývá jedna nejvýznamnějších badatelek v oboru rakouská historička Waltraud Heindl, viz např. její rozsáhlá monografie *Waltraud Heindl, Gehorsame Rebellen. Bürokratie und Beamte in Österreich 1780 - 1848*, Wien-Köln-Graz: Böhlau 1991, pojednávající o období osvícenských reforem a absolutismu Františka I., kde si všímá úřednické každodennosti v souvislosti s razantním rozvojem moderní společnosti.

⁴² Viz TITSCHER Stefan, *Struktur eines Ministerium, Eine verwaltungssoziologische Studie zur Ministerialbürokratie*, Wien 1975, str. 163.

⁴³ Johann Friedrich von Schulte (1827 – 1914) se narodil v Vestfálsku, byl profesorem říšských (německých) právních dějin a kanonického práva Právnické fakulty Karlo-Ferdinandovy Univerzity v letech 1855 – 1872, v letech 1858, 1864 a 1866 byl děkanem právní fakulty a v akademickém roce 1868/69 rektorem. Viz jeho práce z roku 1880 *Bureaucracy and its Operation in Germany and Austria Hungary*, In: *Contemporary Review*, 37, str. 432-458, ale rovněž příspěvky do *Allgemeine Deutsche Biographie*, *Lehrbuch der deutschen Reichs- und Rechtsgeschichte*, 6. umgearb. Aufl., Stuttgart: W. Nitzschke, 1892. apod. K osobnosti von Schulteho podrobněji viz WURZBACH von Constantin, *Biographisches Lexikon des Kaiserthums Österreichs*, 32 Teil, Wien: Hof- und Staatsdruckerei 1876, str. 167- 171.

⁴⁴ Viz k tomu ZWIERZINA Robert, *Die geschichtliche Entwicklung des Pensionssystems der österreichischen Staatsbediensteten*, Wien: Manzsche Hof-Verlags- und Universitätsbuchhandlung 1912, str. I.

⁴⁵ Pojem jsem převzal z LUKES Zdeněk a kolektiv, *cit. dílo*, str. 311.

Zejména odkazy v poznámkách pod čarou na konkrétní právní normy bylo z hlediska právního studia možné využít pro vytvoření a následné zkoumání tematizovaného souboru právních předpisů. Taktéž naznačená teoretická teze o odlišnosti charakteru úředníků staršího, předracionalistického typu a moderních⁴⁶ úředníků byla pro mne inspirativním momentem. Obdobně z pohledu obecného historika, se otázce vývoje úřednictva věnuje zdařilá práce Bruno Schimetscheka, *Der österreichische Beamte*, München:Oldenburg Verlag 1984. V knize předkládá Bruno Schimetschek esejistickou formou podaný výklad vytváření úřednického stavu v Rakousku od počátku do roku 1918, vedle sledování obecné linie reform si všímá některých nejvýznamnějších právních norem a na příkladech důležitých osobností ukazuje prototypy vysokých úředníků jednotlivých dějinných epoch. Právní materie je tedy v monografii proporcionálně výrazně méně (dá se říci, že se zde vyskytuje pouze okrajově). Proto vykazuje jeho publikace mimo jiné prvky kolektivního biogramu.

Jedinečnou práci o problematice úřednictva z poslední doby představuje monografie Aleše Vyskočila zabývající se otázkami administrativního personálu v době vlády Františka Josefa I. a za první republiky C. k. úředník ve zlatém věku jistoty.⁴⁷ Autor v ní z pohledu badatele soustředujícího se na moravský region a na životní osudy konkrétních úředníků komplexněji historicky pojímá otázku úřednictva, již popisuje ve spojení se sledováním osudů významného činitele veřejné správy a několikanásobného meziválečného ministra Jana Černého. Kniha je relevantní i z hlediska právní historie, neboť se v ucelených pasážích dotýká předpokladů pro přijetí do státní služby, práv úředníků včetně příjmů a hodnostního systému a dalších obdobných záležitostí a obsahuje i odkazy na příslušné právní předpisy. A. Vyskočil monografií navazuje na svou průlomovou disertační práci nazvanou *Moravský státní úředník a vrcholné Rakousko-Uhersko*, již snad má práce z jiného pohledu doplní.

Řadu statí týkajících se postavení úřednictva v 19. století publikoval krátce po válce v úřednických novinách (původně šlo o tisk rakouské úřednické odborové centrály) Gustav Blenk. Jde například o jeho článek *Die Beamten im vormärzlichen Österreich*, in: *Der öffentliche Angestellte*, 2. Jahrgang(1947), Folge 1-9. Využitelné jsou ovšem spíše pro uvědomění si určitého rámce, konkrétnějších pro účely této práce použitelných informací je oproti výše uvedeným monografiím výrazně méně.

„Last but not least“ náleží mezi badatele, kteří se věnovali tématu rakouské byrokracie a z nichž jsem čerpal při tvorbě této práce Karl Megner. Zvláště vyzdvihnout je třeba jeho dílo *Beamte. Wirtschafts- und sozialgesellschaftliche Aspekte des k.k. Beamtentums*, 2. Auflage,

⁴⁶ Ve smyslu byrokratizovaných a placených.

⁴⁷ Viz VYSKOČIL Aleš, *C. k. úředník ve zlatém věku jistoty*, Praha:Historický ústav 2009.

Wien:Verlag der österreichischen Akademie der Wissenschaften, 1986, v němž se nejen, jak by vyplývalo z názvu, věnuje hospodářským a sociálním aspektům úřednického stavu, ale odkazuje i na právní normy, které ovšem podrobně nerozebírá a občas uvádí nepřesné údaje o době vydání, právní povaze normativního aktu atp. Z pohledu současnosti⁴⁸ a většinové české národní právněhistorické vědy lze mít drobné výhrady k jeho až snad příliš nekritickému posuzování doby habsburské nadvlády.

Rakouskou učebnicí platného práva, která se dotýká teoretické konstrukce úřednictva a státní služby, ale obsahuje také pasáže historickoprávní, které jsou ve srovnání s domácí učebnicovou proveniencí o poznání zevrubnější a rovněž terminologii služebního práva, je Ludwig K. Adamovich, Bernd-Christian Funk, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. neubearbeitete Auflage, Springer-Verlag, Wien/New York 1987. Z domácí správněprávní proveniencie jsem pro teoretické konstruování státní služby využil texty vytvořené předními pražskými odborníky např. Dušan Hendrych a kolektiv, Správní právo. Obecná část, 5. rozšířené vydání, Praha:C.H.Beck 2003 a dále VI. kapitolu knihy Hendrych Dušan, Správní věda. Teorie veřejné správy, 3. vydání, Praha:Kluwer ČR, a.s. 2009 obsahující v tezech myšlenky o formách veřejné služby, výběru uchazečů včetně vzdělání nebo o roli zaměstnanců veřejné služby. Čtivě psaná a přitom teoreticky přínosná zvláště v oblasti systémů služby je starší učebnice Zdeňka Lukeše.⁴⁹

Vycházel jsem taktéž z prvorepublikové odborné produkce podobného typu, zvláště ze známé učebnice Jiřího Hoetzla Jiří Hoetzel, Československé správní právo. Část všeobecná, Praha:Melantrich 1934. Přínosným vedle řady podnětných koncepcí je u uvedené knihy skutečnost, že Hoetzel se teoreticky i prakticky podílel na řadě zákonů té doby náležejících ke správněprávní materii a prezentuje tak dominující právní názory establishmentu. Lze z ní tím pádem dedukovat záměry a názory tvůrců norem a získat tak podklady pro historickou interpretaci.

Zvláštní zdůraznění v tomto ohledu si zaslouží práce jedné z nejvýznamnějších odbornic na veřejnou službu, potažmo státní službu Taisie Čebišové. Za všechny jmenujme např. koncepčně zajímavé Modernizace služebních poměrů: evropské trendy a naše situace,⁵⁰ které umožnily srovnat postmoderní trendy ve vývoji složky právní úpravy státního civilního úřednictva s trendy a aspekty typickými pro v mé kvalifikační práci zkoumané období. Dále

⁴⁸ Pohledem současnosti zde nemám na mysli dnes tolik se prosazující prezentismus, tzn. hodnocení událostí minulých očima krátkodobě módního, značně zjednodušujícího a tím i vulgarizujícího, často s popularizačním nádechem spjatého názoru, ale posun ve výsledcích a metodách vědeckého poznání.

⁴⁹ LUKEŠ Zdeňk a kolektiv, *Československé socialistické správní právo*, I. díl, Praha:Ústav státní správy 1970.

⁵⁰ Viz ČEBIŠOVÁ Taisia, *Modernizace služebních poměrů : evropské trendy a naše situace*, in: *Modernizace veřejné správy v Evropě a České republice*, Plzeň:Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk 2006, str. 104-115.

sem čerpal od téže autorky např. z publikací Problémy a tendence úřednického práva, in: Reforma veřejné správy v teorii a praxi Plzeň: Čeněk, 2004, str. 149-161 nebo Veřejná služba na prahu 21. století, in: Acta Universitatis Carolinae. Iuridica, 1-2/2001, Praha: Univerzita Karlova 2001, str. 9-39, z hlediska právněhistorického potom do zkoumaného období sice nepatřící, pro sledování dalšího vývoje a diskontinuitních trendů však zásadní, rozsáhlá stať Socialistická státní služba, in: Acta Universitatis Carolinae. Iuridica /Monographia XXXVI (1981), Praha :Univerzita Karlova 1981 str. 7-99.

Mnoho poznatků pro zkoumání platných norem a přístupů v době meziválečného Československa jsem načerpal rovněž z díla Františka Havelky nazvaného Služební právo státních úředníků a zřízenců. Komentovaná sbírka nejdůležitějších předpisů o služebních poměrech státních úředníků a zřízenců, hlavně služební pragmatiky a platového zákona⁵¹. Přes svůj název se nejedná zcela o komentářovou literaturu, ale o příručku služebního práva určenou k praktickému využití. Její předností je jak relativní přehlednost, tak značná zevrubnost.

Pro obecně teoretické pasáže jsem použil mimo jiné sborník The Legacy of H.L.A. Hart. Legal, Political, and Moral Philosophy, Matthew H. Kramer, Claire Grant, Ben Colburn and Antony Hatzistavrou, New York:Oxford University Press, 2008 a Hartovu monografii Pojem práva, která je dnes považována za již klasické dílo právní teorie. Konkrétně jsem vyšel z jejího anglickojazyčného druhého vydání z roku 1994 (Herbert Hart, The Concept of Law, Second Edition, Oxford:Clarendon Press 1994). Výše uvedené dvě anglickojazyčné publikace jsou zcela použitelné i pro českou (kontinentální) právní historii úřednického práva a přínos mají zejména pro pochopení a teoretické zdůvodnění vlivu a významu úředníků na aplikaci a interpretaci práva, resp. na podobu právního řádu vůbec. Použito také bylo klasické dílo Maxe Webera, týkající se teorie byrokracie.⁵² K jeho hlubšímu rozboru mi napomohla zevrubná monografie z pera Marka Loužka.⁵³ Přínosnými pak byly odlišné koncepce Crozierovy⁵⁴ a Mertonovy⁵⁵.

Mezi zdrojovou oborovou literaturu, tj. knihy věnující se dílčím otázkám právní úpravy úřednictva ve zkoumaném období, patří vynikající disertační práce Katrin Strugerové ze Štýrského Hradce, Die Stellenbesetzung im öffentlichen Landesdienst. Eine

⁵¹ Viz HAVELKA František, *Služební právo státních úředníků a zřízenců. Komentovaná sbírka nejdůležitějších předpisů o služebních poměrech státních úředníků a zřízenců, hlavně služební pragmatiky a platového zákona*, Praha:Státní tiskárna 1937.

⁵² WEBER Max, *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie*, 5. rev. Aufl., Tübingen: J.C.B.Mohr 1976.

⁵³ LOUŽEK Marek, *Max Weber*, Praha:Karolinum 2005.

⁵⁴ CROZIER Michel, *The bureaucratic Phenomenon*, Chicago:Univ. of Chicago Press 1964.

⁵⁵ MERTON Robert King, *Social theory and social structure*, Glencoe: The Free Press 1957.

rechtshistorische Betrachtung unter besonderer Berücksichtigung der aktuellen Objektivierungsverfahren, resp. ty pasáže zabývající se přijímáním státních úředníků do služby v 18. století až do roku 1918. Zde je potřeba vyzvednout též rozsáhlý seznam rakouských právních předpisů, které se přijetí do služby týkaly od historických počátků civilní služby až do dnešních dnů. Inspirativní byla rovněž z hlediska strukturace díla. Nutno ovšem říci, že státní civilní službě se autorka věnovala zejména v úvodních pasážích 18. a první poloviny 19. století, zatímco pro dobu pozdější soustředila svůj badatelský zájem na byrokracii územně samosprávných celků.

Určitým částem právní úpravy úřednictva na našem území za vlády Habsburků, zvláště problematice penzí, zajištění pro případ sociální události a platů se věnují odborná pojednání většinou rakouského původu jako jsou Bernd Wunder, *Die Institutionalisierung der Invaliden-, Alters- und Hinterbliebenenversorgung der Staatsbediensteten in Österreich (1748-1790)*, in: *Mitteilungen des Instituts für österreichische Geschichtsforschung (MIÖG)* Nr. 92, München:Oldenbourg 1984, str. 341 – 406, Robert Zwierzina, Carl Redinger, *Die Versorgung der k.k. österreichischen Staatsbeamten, Staatslehrpersonen und Diener sowie ihrer Hinterbliebenen*, (2. Aufl.), Wien: k.k. Hof- u. Staatsdruckerei 1909, Robert Zwierzina, *Die geschichtliche Entwicklung des Pensionssystems der österreichischen Staatsbediensteten*, Wien: Manzsche Hof-Verlags- und Universitätsbuchhandlung 1912 atd. Výše uvedená díla se až na výjimky vyznačují převážně exegetickou a málo dialektickou povahou, kdy obvykle sledují poměrně krátký, platný, časový výsek. Přes těžší čitelnost ovšem umožňují poznat klíčové předpisy a základní zásady právní úpravy majetkových, hlavně pak penzijních a platových otázek v dané době a myšlenky a přístupy tehdejších převážně správních právníků. Problematické u starších z nich je, pokud se dtýkají období osvícenství, citace pramenů, která je neúplná, velmi obtížně dohledatelná a uvedení autoři rovněž používají někdy odlišná data, protože nevycházejí z dat publikace.

Tomáš Jiránek srovnával platy státních úředníků s úředníky obchodních a živnostenských komor, tj. zájmových veřejnoprávních korporací a ukázal, že byly platy státních administrativních pracovníků mnohem vyšší⁵⁶. Pokus o správní reformu z počátku 20. století lze vyčíst z Vlášni studie o reformě vnitřní správy v Rakousku, Překlad J. Uchytla, Praha:Weinfurter 1905.

⁵⁶ Viz JIRÁNEK Tomáš, *Platové poměry zaměstnanců obchodních a živnostenských komor na počátku 20. století, aneb Smutný příběh Václava Wolfa, úředníka obchodní a živnostenské komory v Liberci*, In: *Studie k sociálním dějinám* 6, 2001, str. 157 – 167

Přestože se jedná spíše o práci sociálně historickou, omezenou na poslední desetiletí existence monarchie, dosahuje kandidátská disertační práce Miloslava Martínka Příspěvek k poznání sociální struktury státního úřednictva v Čechách na počátku 20. století, Ústav československých a světových dějin, Praha:ČSAV 1975 mimořádné kvality i z hlediska právněhistorického. Obsahuje cenné statistické údaje o počtu úředníků v Čechách 1848 - 1918 získané z pramenného materiálu. Lze zde také nalézt rozsáhlou pasáž o příjmech úřednictva včetně odkazů na právní předpisy, přestože i tady je hlavní důraz kladen na reálné sociální poměry úředníků a vývoj jejich zájmů. Soustřeďuje se též na postavení poštovních úředníků jako typické sorty veřejnoprávních, menšinově však státních úředníků. Mezi českými pracemi na dané téma vyniká dále článek téhož autora, K problému struktury státního úřednictva v Čechách na počátku 20. století, in: Sborník historický 21, Praha 1971.

Další typologicky obdobnou práci, použitelnou při zkoumání juristické regulace statusu státních civilních úředníků, byly publikace Pavly Vošahlíkové týkající se biografii a každodenního života úřednických rodin. Lze jmenovat Von Amts wegen. K.k.Beamte erzählen Wien: Böhlau 1998 či článek od Z moci úřední. Úřady a úředníci za vlády Františka Josefa I., in: Český časopis historický č.92, Praha 1994, str. 460 – 476. Přínosné a podnětné i pro právního historika je také několik článků přední badatelky o historii regionální veřejné správy Marie Mackové. Za všechny jmenujme Macková Marie, Jak převléknout uniformu (vysloužilí důstojníci a vojáci na místech státních úředníků v 2. pol. 19. století), in: Armáda a společnost v českých zemích v 19. a první polovině 20. století, Ústí nad Labem 2004, str. 122 – 137, která velmi zdařilým způsobem mapuje problematiku certifikalistů, dále uveďme např. Okresní hejtman aneb postavení státního úředníka v regionu na přelomu 19.a 20. století, in: XXIII. Mikulovské sympozium 1993, Brno 1995, str. 357 – 360 nebo K dějinám státního úřednictva venkovských okresů po r. 1870 na příkladu města Vysoké Mýto, in: Studie k sociálním dějinám 7, Opava 2001, str. 57 – 96 navazující na její odbornou monografii z téhož roku nazvanou Úřednictvo venkovských okresů v Čechách (1850-1914). Se zřetelem k okresům východních Čech, Ústí nad Orlicí 2001.

Autorka v pracích prvních svého druhu usilujících o širší a interdisciplinární pohled na problematiku byrokracie v Čechách cestou sondy, ať již regionální či tematizované na základě kombinace analýzy od různých úřadů pocházejících lokálních zdrojových materiálů a informací z obecnějších pramenů, se dotýká venkovského úřednictva. Přehledový charakter

napomáhající pochopení chování, cílů a vlivu administrativního aparátu ze sociologického pohledu má studie Milana Hlavačky, *O byrokracii obecně*.⁵⁷

Za zmínku stojí také dvojsvazkové dílo Richarda Horny, *K dějinám moravských úředníků*, díl I. a II., Praha :Bursík a Kohout, 1922 a 1923, autor se ovšem pohřichu věnoval jen zemskému a dvorskému úřednictvu do roku 1620, přesto lze i zde nalézt některé prvky pro sledování a poznání počátků služebního práva v době úporného zápasu mezi končící stavovskou a nastupující absolutistickou fází feudalismu.

Pro pozorování základních linií vývoje a přehled nejdůležitějších otázek státní služby a právní úpravy postavení státních civilních úředníků posloužila hesla v nejvýznamnějších encyklopedických dílech své doby, zejména *Slovník veřejného práva Československého*, Brno:Polygrafia – Rudolf M. Roherer 1932 – 1948, Ernst Mischler a Joseph Ulbrich (hrsg.), *Österreichisches Staatswörterbuch*, 2svazky, Wien 1906, jež zahrnuje texty o některých institutech týkajících se právní úpravy úřednictva s uvedením výňatků právní úpravy těchto jednotlivých institutů, např. státní služba. Pojmy úředník a byrokracie, úřednictvo zde ovšem zcela chybí.

Platové novely služební pragmatiky, pojmu státních zaměstnanců, úřednictva a jiným tématicky příbuzným otázkám se věnují hesla v *Ottově slovníku naučném* a v *Ottově slovníku naučném nové doby*. Zásadní správněprávníckou příručkou kombinující odborné dílo, výkladový slovník a komentář platného právního řádu představuje třináctisvazková řada Ernest Mayrhofer, *Handbuch für den politischen Verwaltungsdienst*,⁵⁸ která ovšem neobsahuje např. pojem státní služba obecně, ale jen jednotlivé otázky s ní související. Velmi kvalitní je též příručka Justina Blónského, *Der österreichische Civilstaatsdienst*, Wien:Manz: 1882, v níž srozumitelným a přehledným způsobem popisuje stav služebního práva ke konci 70. let 19. století. Srovnání s von Stubenrauchovým dílem, což je stejný druh publikace, umožňuje udělat si přehled vývoje úřednického práva za 20, 30 let, jež mezi vydáním obou děl uplynuly a současně prezentuje rozdíl či spíše podobnosti neoabsolutistického práva s právem konstitucionalismu. Pro dobu meziválečné Československé republiky stejnou úlohu plní několikosvazkový *Slovník veřejného práva československého*, jeden z vynikajících

⁵⁷ Viz HLAVAČKA Milan, *O byrokracii obecně*, in: *Opomíjení a neoblíbení v české kultuře 19. století. Úředník a podnikatel, Sborník příspěvků z 26. plzeňského symposia k problematice 19. století*, Taťána Petrasová a Helena Lorenzová (eds.), Praha: KLP–Konias Latin Press 2007, str. 30 – 37.

⁵⁸ MAYRHOFER Ernst, *Handbuch für den politischen Verwaltungsdienst in den im Reichsrathe vertretenen Königreichen und Ländern mit besonderer Berücksichtigung der diesen Ländern gemeinsamen Gesetze und Verordnungen*, 1 – 8. Bde, 1. – 3. Erg. Bde, 1-3 Lief., Wien:Manzische k. u. k. Hof-Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 1895 – 1913

počinů dobové odvětvové jurisprudence. Právního postavení státních civilních úředníků se týkají např. hesla Disciplinární právo aj.

Pravděpodobně nejvýznamnějším, jistě však souhrnným dílem pro poznání právní úpravy období neoabsolutismu je první svazek několikasvazkového díla Morize von Stubenraucha *Handbuch der österreichischen Verwaltungsgesetzkunde*.⁵⁹ Jedná se o hutně psanou knihu komentářového typu. Vynikající kvalitě je možné vytknout chyby v rozřazení typů právních předpisů, a rovněž skutečnost, že nevnímá souvztažnost některých norem. Obdobně jako Mayrhofer, také Moriz von Stubenrauch podává v zmiňovaném 1. svazku vedle pojednání o jednotlivých složkách správy, jejich organizaci a kompetencích přehled právních veřejných a soukromých sbírek pramenů právních předpisů, obecnou definici státní služby a zabývá se na str. 85 až 285 všemi složkami úřednického práva od předpokladů pro přijetí do služby včetně zvláštních požadavků jednotlivých odvětví správy přes práva úředníků včetně platů, možností přeložení a propuštění až po sociální zajištění byrokracie a jejich rodinných příslušníků.

Významné místo v rámci použité literatury mají komentáře legislativních aktů regulujících postavení úřednictva a sbírky soudních nálezů, které velmi často umožňují komplexní pohled, dovolují seznámit se s právními předpisy dotýkajícími zkoumané problematiky a společně s odpovídající judikaturou zprostředkovávají možnost udělat si obrázek o praktickém uplatňování přijatých norem. Sem patří kupříkladu komentář od Ludvíka Čermáka, *Služební pragmatika (zákon ze dne 25. ledna 1914 č. 15 ř.z. o služebním poměru státních úředníků a státních zřízenců) s pozdějšími zákonnými změnami*, Praha: Státní nakladatelství v Praze 1926, jež obsahuje text služebního a platového zákona, dále Franz Joseph Johannus, *Handbuch der Gesetze, Verordnungen und Vorschriften für k.k. österreichische Staatsbeamte*, Wien: Wilhelm Braumüller 1857 shrnující řadu předkonstitučních právních předpisů ve formě výtažků z normativních aktů, Joseph Eissert, *Die Dienstpragmatik samt den Vollzugsvorschriften und den Kommentierenden parlamentarischen Materialien*, Wien 1914, který byl publikován krátce po vydání služební pragmatiky, umožňuje tedy prozkoumat původní stav zákona a přínosný je zejména důvodovými zprávami a dalšími parlamentními materiály, jež obsahuje. Do stejné kategorie patří i Carl Gochnat, *Sammlung der Gesetze und Verordnungen über die Dienstverhältnisse und Bezüge der k.k. Staatsbeamten*, Wien: Manz 1875 a mnohá další obdobná díla. Množství komentářů služební pragmatiky se nelze divit, uvědomíme-li si, že tento obecně závazný

⁵⁹ Viz von STUBENRAUCH Moriz, *Handbuch der österreichischen Verwaltungsgesetzkunde, 1 Band*, Wien: Friedrich Manz 1861.

normativní akt byl vlastně kodexem (byť neúplným) úřednického práva, který platil s jistými změnami v českých zemích takřka čtyři desetky let a jeho znalost tak představovala důležitou součást *know how* každého úředníka.

Ze sbírek aplikační praxe jsem využil sbírky nejvyšších soudních instancí rakouských, zvláště *Sammlung der nach gepflogener öffentlicher Verhandlung geschoepften Erkenntnisse des k.k. österreichischen Reichsgerichtes* Anton Hye Glunek později Karl Hugelmann (hrsg.), Wien: Alfred Hölder k. u. k. Hof- und Universitätsbuchhandlung 1869 – 1918, *Sammlung von Civilrechtlichen Entscheidungen des k. k. obersten Gerichtshofes*, Vincenz Krupský (hrsg.), Bd. XXVII., Wien: Verlag der Manzschen k.u. k. Hof-Verlags- und Universitätsbuchhandlung 1853 – 1915, *Erkenntnisse des k.k. Verwaltungsgerichtshofes*, Adam Budwinski, později Rudolf Alter (hrsg.), Wien: Verlag der Manzschen k.u. k. Hof-Verlags- und Universitätsbuchhandlung 1876 – 1918 (zkráceně Budw.).

Pro dobu meziválečného Československa stejnou úlohu plní především tři sbírky právních předpisů služebního práva a nálezů Nejvyššího správního soudu, jejichž společným jmenovatelem je autor Josef Forejt. Jedná se o FOREJT Josef, SAAL Radovan, *Sborník zákonů, vládních nařízení a nálezů Nejvyššího správního soudu v služebních, platových a pensijních záležitostech státních zaměstnanců*, Praha: Josef Forejt 1924, FOREJT Josef, *Sbírka nálezů Nejvyššího správního soudu a výnosů ministerstev v služebních, platových a pensijních záležitostech státních a jiných veřejných zaměstnanců*, Svazek I., Praha: Ročenka čs. Státních úředníků 1936 a FOREJT Josef, SAAL Radom, *Sborník zákonů a vládních nařízení v služebních platových a pensijních záležitostech státních zaměstnanců*, Sv. II. *Zákony a nařízení 1924-1926 s připojením změn zákonů a nařízení v 1. svaz. (1918-1923) obsažených*, Praha: Jan Svátek 1927.

Příjmy a penzemi státních civilních úředníků se zabývá několik prací Hermanna Scherera jako *Dienstpragmatik der k.k. Staatsbeamten und Staatsdiener*, Wien 1915, *Die österreichische Pensionsgesetze für k.k. Staatsbedienstete*, Wien 1896 nebo Hermann Scherer, *Handbuch für k.k. Staatsbeamte. Dienstpragmatik der k.k. Staatsbeamten und Staatsdiener. Aktivitätsbezüge und Pensionsbestimmungen. Exekution auf ständige Bezüge.* Wien 1913 Autor předkládá a do jisté míry komentuje jak služební pragmatiku, tak dílčí právní předpisy. Zatímco u služební pragmatiky jde ovšem do značné míry o opis textu, jsou pasáže o příjmech a penzích již výrazněji přínosné. Lze také vnímat drobné rozdíly mezi německojazyčným komentářem a českým Čermákovým komentářem dané pravděpodobně důrazem na trochu odlišná témata v obou právnických prostředích – u centrálních úřadů na jedné straně a českých zemských úředníků na straně druhé, ale odlišnosti mohly být

způsobeny také časovým posunem obou děl. Normativním aktům o speciální otázce úřednického práva – cestovním a dietách se zevrubně věnoval rovněž Cyrill Fuchs v práci *Zusammenstellung der auf die Diäten und Reisekosten der k.k. österreichischen Staatsbeamten und Diener bezugnehmenden Vorschriften*, Wien: Alfred Hölder 1886, který přehlednou formou shrnoval tyto normativní akty.

Třetím typem literatury, jež byla použita při shromažďování podkladů a vypracování mého textu, byly práce ukazující společenské podmínky, podobu státní správy a další skutečnosti a umožňující tak konstruovat rámcový přehled o zkoumané problematice v širších souvislostech. To samozřejmě neznamená, že by se řada z nich nezabývala některými otázkami, které jsou předmětem této studie. Náleží mezi ně kniha Christiana D'Elverta *Zur österreichischen Verwaltungsgeschichte mit besonderer Rücksicht auf die böhmischen Länder*, Brno 1880, dále právněhistorická monografie Oskar Lehner, *Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte*, Universitätsverlag Linz: Rudolf Trauner 1992, z české provenience pak Otto Urban, *Kapitalismus a česká společnost, K otázkám formování české společnosti v 19. století*, 2. vyd., Praha: Lidové noviny 2003 anebo již klasická kniha autorského kolektivu, v posledním vydání doplněného o Jana Dobeše – Jan Janák, Zdeňka Hledíková, Jan Dobeš, *Dějiny správy v českých zemích od počátku českého státu po současnost*, Praha: Nakladatelství Lidové noviny 2005. Vynechat nebylo možné ani nejkvalitnější právněhistorickou vysokoškolskou učebnici pro období do roku 1945 – Karel Malý a kolektiv, *Dějiny českého a čs. práva do roku 1945*, Praha: Linde 2003, která se v brzké době dočká dalšího vydání. Z právněhistorických monografií soustřeďujících se na organizační změny jsem akcentoval např. Karel Schelle, *Organizace veřejné správy v letech 1848-1948*, Brno: Masarykova univerzita v Brně 2002 či monumentální historickou řadu Adam Wandruszka a Peter Urbanitsch (ed.) *Die Habsburger Monarchie 1848-1918* Rakouské akademie věd. Mnoho informací o úřednicích a správě nabízí zvláště svazek 2. *Verwaltung und Rechtswesen*. Pro meziválečnou republiku, konkrétně její slovenskou část, jsem vyšel například z knihy Ladislav Lipscher, *K vývinu politické správy na Slovensku v letech 1918 – 1938*, Bratislava: SAV 1966. Obecně společenský rámec s národnostní otázkou prezentuje dílo Jiří Pokorný, Luboš Velek, Alice Velková, *Nacionalismus, společnost a kultura ve střední Evropě 19. a 20. století*, Praha : Karolinum 2007.

Použitelné byly rovněž informace obsažené v dobovém periodickém tisku, byť články v něm jsou neutříděné a mají různou kvalitu, takže je lze použít spíše pro potvrzení jinde získaných poznatků, ukázkou názorů dotčených úředníků a témat úřednického práva, nad kterými se tehdy diskutovalo a většina těchto zdrojů se posléze ukázala jako pro účely práce,

jejíž těžiště spočívá v poznání právní reglementace statusu státních civilních úředníků jako spíše nevyužitelná. Jedním z prvních česky psaných periodik byl Státní úředník, Časopis věnovaný zájmům veškerého státního úřednictva, který byl tribunou zájmů certifikalistů, tj. vysloužilých poddůstojníků, kteří po uplynutí stanovené doby služby mohli vstoupit do státní civilní služby, aniž by splňovali předepsaná profesní kritéria.⁶⁰

Dobrou kvalitou měly České úřednické listy, vydávané s podtitulem ústřední orgán státního úřednictva československého. Obsahovaly kvalitní analytické články o úřednické otázce, často opačné k převažujícímu názoru establishmentu v tehdejší době. V mnohých ohledech byly protipólem Státního úředníka, i když s ohledem na datum vydání prvního čísla podle mne nelze prokázat hypotézu, že by primární příčinou jejich vzniku byla reakce na něj.⁶¹ V roce 1909 začal vycházet Český úředník, nejprve oficiální orgán Českého svazu úřednických spolků pro království a země na říšské radě zastoupené sdružujícího většinu profesních organizací úřednictva nejen státního, ale též samosprávného, železničního apod.⁶² Na rozdíl od předchozích dvou časopisů pokračovalo toto periodikum i po obnovení samostatnosti našeho státu po názvem Československý úředník jako národněsocialistický profesní časopis.

Dále vycházelo velké množství odborových časopisů vydávaných různými zájmovými spolky i soukromníky. Za všechny uvádím Československý berní úředník. Orgán Svazu spolků berních úředníků v republice Československé v Praze vycházející ve 20. a 30. letech minulého století, Časopis českého úřednictva železničního, publikovaný jako orgán Spolku českých úředníků železničních v Praze v letech 1901 až 1927, dále časopisy prezentující zájmy poštovního aparátu – Časopis českých úředníků poštovních list československého úřednictva poštovního vydávaný Albertem Malířem v letech 1904 až 1920, na něj chronologicky navazující Československý poštovní úředník, již jako tiskový orgán Spolku československých poštovních úředníků publikovaný do roku 1930, kdy byl nahrazen Poštovním úředníkem, orgánem Ústředí československých poštovních úředníků s úplným středoškolským vzděláním R.Č.S. Otázky úřednictva a hodnocení nejdůležitějších právních předpisů úřednického práva, např. služební pragmatiky se objevují také v dobových denících, např. v Národní politice, Národních listech, Venkovu a zvláště v Českém slovu, neboť

⁶⁰ Blíže k nim dále v textu. Podrobněji k pozadí vydávání Státního úředníka viz MARTÍNEK Miloslav, *Příspěvek k poznání sociální struktury státního úřednictva v Čechách na počátku 20. století*, Praha:ČSAV 1975 str.10.

⁶¹ První číslo vyšlo v únoru 1900.

⁶² Zajímavé je, že zatímco v Národní knihovně ČR se tento časopis nevyskytuje, v Österreichische Nationalbibliothek jsou krom třetího ročníku dostupná všechna čísla až do konce monarchie.

národně socialistická strana byla po roce 1918 stranou nejvíce reprezentující zájmy nižšího a středního úřednictva včetně železničního a poštovního byrokratického personálu.⁶³

Pro dobu první republiky pak význačným odborným časopisem, na jehož stránkách byla vedena diskuze a řešeny palčivé otázky služebního práva, byl časopis *Veřejná správa*. Časopis pro správní právo a správní vědu, který vycházel v nakladatelství Orbis od roku 1931 do roku 1938. Snaha jej obnovit v roce 1946 byla v podstatě neúspěšná. Na jeho stránkách publikovali významní představitelé správněprávní jurisprudence i praktici články o prakticky většině tehdy palčivých problémů úřednického práva.

Klíčovou roli přikládám studiu normativních aktů, zvláště říšských a zemských zákonů. Jako souhrnné veřejné sbírky publikující tyto právní předpisy jsem využil Sbírkou zákonů soudních neboli a) *Justizgesetzsammlung. Joseph des Zweyten Römischen Kaisers Gesetze und Verfassungen im Justizfache für Böhmen, Mähren, Schlesien, Österreich ob und unter der Enns, Steyermark, Kränten, Krain, Görz, Gradisca, Triest, Tyrol und die Vorlande. In den ersten Jahren Seiner Regierung...in dem letzten Jahre Seiner Regierung, Wien:k.k. Hof-, Staats-Aerarial Druckerei 1817*, b) *Leopold des Zweyten Römischen Kaisers Gesetze und Verfassungen im Justizfache für Böhmen, Mähren, Schlesien, Österreich ob und unter der Enns, Steyermark, Kränten, Krain, Görz, Gradisca, Triest, Tyrol und die Vorlande. In den ersten Jahren Seiner Regierung...in dem letzten Jahre Seiner Regierung, Wien:k.k. Hof-, Staats-Aerarial Druckerei 1817*, c) *Seiner Majestät des Kaisers Franz Gesetze und Verfassungen im Justizfache für die Deutschen Staaten der Österreichischen Monarchie. In den ersten vier Jahren Seiner Regierung, Wien:k.k. Hof-, Staats-Aerarial Druckerei, 1817 – 1837, Bd. 27 – 62*, d) *Seiner Majestät des Kaisers Franz des Ersten dann Seiner Majestät des Kaisers Ferdinand des Ersten politische Gesetze und Verordnungen für die Deutschen Staaten der Österreichischen Monarchie 1835, Wien:k.k. Hof-, Staats-Aerarial Druckerei 1835, Sr. k. k. Majestat Ferdinand des Ersten politische Gesetze und Verordnungen im Justizfache für die Deutschen Staaten der Österreichischen Monarchie, Wien:k.k. Hof-, Staats-Aerarial Druckerei do 1851.*⁶⁴ Použita verze na webových stránkách Rakouské národní knihovny <http://alex.onb.ac.at/alex.htm>, kde si lze vyhledat v rejstříku jednotlivé ročníky a normy.

Pracoval jsem rovněž se Sbírkou zákonů politických, tzn. několika publikačními sbírkami seřazovanými s ohledem na jejich obsah do souhrnu čili a) *Politische Gesetze und Verordnungen Kaiser Leopolds II. für deutschen, böhmischen unbd galizischen Erbländer,*

⁶³ Lze to do jisté míry vyčíst i z programových dokumentů této strany souhrnně publikovaných v HARNA Josef (ed.), *Politické programy českého národního socialismu*, Praha:Historický ústav AV 1998.

⁶⁴ V textu dále používám zkratku Sb. z. soudních a citaci číslo/rok/ Sb.z. soudních

Wien 1793, 4. Bde a b) Seine Majestät Franz II. und Ferdinand I. politische Gesetze und Verordnungen für sämtliche Provinzen des österreichischen Kaiserstaates mit Ausnahme von Ungarn und Siebenbürgen, auf. A.h. Befehl und unter der Aufsicht der höchsten Hoffstellen herausgegeben, Wien: k.k. Hof- und Staats-Aerarial. Druckerei 1792 – 1851, 62 Bde.⁶⁵, opět jsou zveřejněny na webových stránkách Rakouské národní knihovny <http://alex.onb.ac.at/alex.htm>, kde si lze vyhledat v rejstříku jednotlivé ročníky.

Dalším veřejným publikačním zdrojem mi byl říšský zákoník⁶⁶ dostupný na <http://alex.onb.ac.at/alex.htm> v německé i českojazyčné verzi⁶⁷, okrajově zemské zákoníky, zvláště český z.z.⁶⁸ použitá verze naskenována na http://alex.onb.ac.at/kronlaendergesetze_lbo.htm a moravský zemský zákoník⁶⁹ použitá verze neskenována na http://alex.onb.ac.at/kronlaendergesetze_lma.htm, neboť v nich byla spíše úprava zemských, nikoliv státních zaměstnanců a Sbírkou zákonů a nařízení jako publikační veřejný zdroj za meziválečné Československé republiky.

Pro období 1740 – 1790 jsem většinu norem našel v neúplných soukromých sbírkách právních předpisů KROPATSCHEK Joseph (hrsg.) *Sammlung aller k.k. Verordnungen und Gesetze vom Jahre 1740 bis 1780, die Unter der Regierung des Keisers Joseph des II. theils noch ganz bestehen, theils zum Teile abgeändert sind als ein Hilfs- und Ergänzungsbuch zu dem Hanbuche aller unter dem Regierung des Kaisers Joseph des II. für die k.k. Erbländer ergangenen Vorderungen und Gesetze in einer Chronologischen Ordnung*, 8 Bde, Wien:J.G.Mosele 1786 a 2. Auflage 1787, KROPATSCHEK Joseph (hrsg.), *Handbuch aller unter der Regierung des Kaisers Joseph des II. für die K. K. Erbländer ergangenen Verordnungen und Gesetze in einer Sistematischen Verbindung*, 18 Bde. Wien:J.G.Moesle 1785-1790, Joseph KROPATSCHEK (Hg.), *K. k. Theresianisches Gesetzbuch, enthaltend die*

⁶⁵ V textu dále používám citaci Sb. z. polit. Ke Sbírcce zákonů poltických viz podrobněji KINDL Vladimír, *K publikaci tzv. společného zákonodárství pro rakouské a české země před 2. prosincem r. 1848*, in: *Vývoj České ústavnosti v letech 1618 – 1918, Sborník příspěvků z mezinárodní konference konané ve dnech 6. – 9. října 2006*, Karel Malý a Ladislav Soukup (usp.), Praha: Univerzita Karlova v Praze, Nakladatelství Karolinum 2006, str. 293.

⁶⁶ Viz poznámka č. 30 na str. 12 disertace.

⁶⁷ V té však jen od roku 1849 do roku 1918, rok 1913 chybí.

⁶⁸ Landes-Gesetz- und Regierungs-Blatt für das Kronland Böhmen v letech 1848/49 – 1850, Landes-Gesetz- und Regierungsblatt für das Königreich Böhmen pro roky 1851-1852, Landes-Regierungs-Blatt für das Königreich Böhmen 1853 – 1859, Verordnungen der k. k. Landesbehörden für das Kronland Böhmen 1860 - 1863, Gesetz- und Verordnungs-Blatt für das Königreich Böhmen 1864 – 1866, Landes-Gesetz-Blatt für das Königreich Böhmen 1867 – 1918, Praha:Statthaltereii-Druckerei. (Citováno č./rok/české z.z.).

⁶⁹ Landes-Gesetz- und Regierungsblatt für das Markgraftum Mähren v roce 1849, Brno:Franz Gastl 1849, Landesgesetz- und Regierungsblatt für das Kronland Mähren 1850 - 1851, Brno:Franz Gastl 1850 - 1851, Landesgesetz- und Regierungsblatt für das Markgraftum Mähren z roku 1852, Brno:Franz Gastl, Landes-Regierungsblatt für das Markgraftum Mähren v období neoabsolutismu 1853 - 1859, Brno:Franz Gastl 1853 - 1855 a Brno: Rudolf Rohrsers Erben 1855 – 1859, Verordnungen der Landes-Behörden in Mähren 1862, Landes-Gesetz- und Verordnungsblatt für die Markgrafschaft Mähren 1863- 1918.

Gesetze von den Jahren 1740 bis 1780 in einer chronologischen Ordnung und systematischen Verbindung, 8. Bde. Wien 1789. Pokud není v poznámce uvedeno u předpisů z této doby jinak, pocházejí akty z těchto sbírek, konkrétně z jejich naskenované a zveřejněné verze na webových stránkách Rakouské národní knihovny <http://alex.onb.ac.at/> .

Výrazně jsem pracoval také s další soukromou sbírkou právních předpisů, totiž sbírkou specializovanou pro právní normy úřednického práva. Jedná se o Johann Georg Megerle von Mühlfeld, *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*, 1 – 5 Bd., Wien: von Möble 1809 pro období osvícenské a počátky vlády reakčního absolutismu a Johann Georg Megerle von Mühlfeld, *Handbuch für alle kaiserlich-königliche, ständische und städtische Beamte, deren Witwen und Weisen oder Darstellung aller ihnen durch dieneusten allerhöchsten Gesetze vom Jahre 1806 bis 1822, zustehenden Rechte und obliegenden Verbindlichkeiten*, 1. – 2. Bd, Wien:Witwe von Möble 1824 (1. a 2. svazek z roku 1824, poslední z roku 1830) a Johann Georg Megerle von Mühlfeld, *Handbuch für alle kaiserlich-königliche, ständische und städtische Beamte, deren Witwen und Weisen oder Darstellung aller ihnen durch dieneusten allerhöchsten Gesetze vom Jahre 1822 bis 1828, zustehenden Rechte und obliegenden Verbindlichkeiten*, 3. Bd, Wien:Witwe von Möble 1830 pro dobu pozdější.

Pro dobu první Československé republiky je veřejným publikačním zdrojem Sbíрка zákonů a nařízení, která vycházela již od roku 1918⁷⁰.

Celá řada právních norem ohledně statusu státních civilních úředníků je obsažena v aktech výkonné moci, tzn. v patentech, reskriptech, dekretech, panovnických instrukcích a kabinetních listech. Ačkoliv z hlediska dnešní hierarchizace a strukturace právního řádu se jedná o podzákonné předpisy, v době absolutistické měly stejnou právní sílu, resp. dokonce nahrazovaly zákony.

Základy specifické právní úpravy postavení civilních státních zaměstnanců uvozovaly již ústavněprávní dokumenty jako bylo Obnovené zřízení zemské a následující akty. Základními normativními akty, v nichž byly záležitosti právního postavení úřednictva upraveny, byly minimálně od 19. století zákony. Existovala řada předpisů, které regulovaly

⁷⁰ Klíčovým právním předpisem upravujícím publikaci, a tím i zařazení zákonů a podzákonných normativních aktů v letech 1918 – 1938 byl zákon č. 1/1918 Sb. z. a n., jímž se upravuje vyhlásování zákonů a nařízení, který nabyl účinnosti od 4. listopadu 1918. Dále se vyhlásování zákonů týkal zákon č. 139/1919 Sb. z. a n., jímž se upravuje vyhlásování zákonů a nařízení. Prováděcí předpisy nižší právní síly byly vyhlášovány v Úředním listě československém, na základě vyhlášky č. 4/1920 Sb. z. a n. o úředních listech československého státu a v ministerských věstnících.

jednotlivé části právního postavení administrativního aparátu. Ve starším období šlo např. o Instrukci císaře Karla VI. z 26. dubna 1719 reorganizující činnost české dvorské kanceláře nebo o penzijní normály – první z roku 1771 pro vdovy a sirotky po zaměstnancích, další z 26. srpna 1781 pro zaměstnance. Pro úřednické právo v českých zemích (na rozdíl např. od Uherska, kde taková norma byla přijata v době vlády Josefa II., aby se alespoň v pro stát tak životně důležité oblasti, jakou regulace postavení státního civilního aparátu bezesporu je, byl překonán místní obyčejový charakter práva) neexistoval až do přijetí služební pragmatiky v roce 1914, tj. zákona č. 5/1914 ř.z. žádný komplexní zákoník typu civilněprávního Všeobecného občanského zákoníku nebo trestního kodexu z roku 1803, resp. 1852. Ani potom, ale úprava nebyla výlučná a vedle pragmatiky nadále, nutno říci, že až do roku 1938, přetrvávala celá řada norem sahajících hluboko do absolutismu, někdy i do dob osvícenství.

Za první republiky byly v rámci reformního sociálního zákonodárství přijaty zákony č. 221/1925 Sb. z. a n. o nemocenském pojištění veřejných zaměstnanců a zákon č. 43/1929 Sb. z. a n. Po vyřešení otázek převzetí úřednického aparátu, zařazování legionářů do státní služby byla přijata v letech 1919 – 1921 celá řada prováděcích nařízení týkajících se změn titulů a označení úřednického aparátu, zkoušek, vzdělání, finanční kontroly, zřizujících nové úřady včetně systematizace tamních služebních míst a vznikaly i nové skupiny úředníků. K zásadním změnám však nedošlo, další významné zákony tak představují až zákon č. 286/1924 Sb. z. a n. o úsporných opatřeních ve veřejné správě a především zákon č. 103/1926 Sb. z. a n., neboli tzv. platová novela, jež se pokusil významným způsobem transformovat systém platového postupu od kariérního modelu směrem k principu zásluhovosti.

Zejména při výzkumu prvorepublikové právní úpravy postavení státních civilních úředníků jsem využil rovněž digitální Parlamentní knihovnu a materiály digitalizované Senátem Parlamentu ČR. Zvláště významné z hlediska informačního jsou jak tisky umožňující prozkoumat rozdíl mezi osnovou a vlastním výsledným produktem služebněprávní legislativy, tak stenografické protokoly, kdy nejen vystoupení předkladatelů a zpravodajů, ale zvláště také opozičně laděných zákonodárců, umožňují pochopit důvody a souvislosti jednotlivých předpisů v jiném světle.

Pro vědeckou činnost musí být nezbytnou potřebou badatelská práce s archivními prameny, a to jak nepublikovanými, tak tištěnými. Archivy, které jsem k vypracování doktorandské práce využil, byly Národní archiv, fondy Zemská organizační komise 1853 – 1855, Personální zemská komise pro okresní úřady 1855 – 1868, které poskytují cenné informace o personálních otázkách, České místodržitelství 1850 – 1920, Prezidium místodržitelství 1911 – 1920, České gubernium Publ. 1786 – 1795, České

gubernium Cam. 1764 – 1783, České gubernium 1836 – 1840, Ministerstvo vnitra – Komise pro zhospodárnění veřejné správy, dále Österreichisches Staatsarchiv, Allgemeines Verwaltungsarchiv ve Vídni, fondy Ministerium des Innern 1848 – 1918, Präsidium a fond Hofkanzlei 1833 – 1848, Österreichisches Staatsarchiv, Haus-, Hof- und Staatsarchiv, fond Obersthofmarschallsamt (1486 – 1919) a pak jsem vybral informace z fondu Ministr Kolowrat Akten, Österreichisches Staatsarchiv, Finanz- und Hofkammerarchiv ve Vídni, fond Finanzministerium, Präsidium (Präsidialakten), Allgemeines Verwaltungsarchiv ve Vídni, Finanz- und Hofkammerarchiv ve Vídni, Haus-, Hof- und Staatsarchiv ve Vídni a Archiv Univerzity Karlovy, fond Právnická fakulta, Josef Drachovský, kde je na příkladu známého profesora finanční vědy dobře vidět fungování výchovného a dalších majetkoprávních instrumentů úřednického práva. Pro lokální příklad jsem využil i Státní oblastní archiv Praha, fond Krajský soud Kutná Hora 1850 – 1951.

Povahu pramenného materiálu mají rovněž protokoly rakouské ministerské rady, z nichž se mi dostaly do ruky zejména následující svazky: Die Protokolle des österreichischen Ministerrates 1848 – 1867, Abteilung I., Die Ministerien des Revolutionsjahres 1848, Wien:ÖBV Pädagogische Verlag, 1996, bearbeitet und angeleitet von Thomas Kletečka, Die Protokolle des österreichischen Ministerrates 1848 – 1867, Einleitung (Friedrich Engel-Janosi), Wien:Österreichischer Bundesverlag für Unterricht, Wissenschaft und Kunst, 1971, Die Protokolle des österreichischen Ministerrates 1848 – 1867, Abteilung II., Das Ministerium Schwarzenberg, Band I., ÖBV& HPT, Wien 2002, bearbeitet und angeleitet von Thomas Kletečka ad.

II. Pojmově-teoretická východiska

Před vlastním rozbohem problému právní úpravy státních civilních úředníků od 18. století do roku 1938 je nejprve na místě krátké teoretické vymezení a vysvětlení základních pojmů, s nimiž bude v práci operováno, zejména termínů úřednictvo, státní civilní úředníci, byrokracie a jejich postavení označované nejčastěji jako státní služba. Podotýkám, že se zde pokusím naznačit některé obtíže definice těchto pojmů a nastínit svou koncepci, aniž bych si ovšem jako právní historik jakkoliv osoboval právo na výlučnost takové definice, neboť definice patří k obecným základům práva a jejich vymezení je proto úkolem obecné jurisprudence, zvláště pak té její části, označované jako teorie práva, příp. odvětvově specializovanému právu, tj. správnímu právu, resp. správně právní vědě.

Samotné pojmy úředník a úřednictvo lze definovat rozličně a jak již bylo uvedeno v úvodní partii, tento pojem se obsahově, i co termínů používaných pro jejich označení vyvíjel a měnil. Pojmy úřady nebo úředníci, nebyly a nejsou ve vědecké literatuře ani v právních normách ustáleny. Rozdíly mezi jednotlivými koncepcemi chápání a určování těchto pojmů spočívají v administrativní praxi, ale také v dobové podmíněnosti samotného jevu, který se proměňoval spolu s přeměnami ostatních celospolečenských institucí. Tak kupříkladu v anglickém prostředí⁷¹ jsou uvedené termíny spojovány s názorovými i hodnotovými představami administrativního aparátu a s mírou jeho oddanosti svým úkolům, řádu, veřejnému zájmu, tedy tomu, co bývá souhrnně označováno *bonum commune* – obecné dobré⁷².

Ani pro české poměry ovšem není takový přístup neznámý. Vždyť již Ondřej Kypr v roce 1935 napsal: „*Státní úřednictvo má zde stejné poslání: veřejné dobro a spořádaný stát.*“⁷³ Jurisprudence německojazyčná a zčásti i francouzskojazyčná, ostatně obecně bývá za autora pojmu úřednictvo (ve smyslu moderní byrokracie) označován⁷⁴ právě francouzský ekonom Vincent de Gournay⁷⁵, který skloubil francouzský termín bureau (psací stůl, ale též služební místo) s řeckým kratos (vláda, moc), naproti tomu povětšinou propojuje a mnohdy

⁷¹ Takové pojetí je zřetelně patrné z v Úvodní kapitole citovaných pasáží anglosaské právněteoretické literatury, viz str. 6.

⁷² Pojem obecné dobré v této souvislosti chápu v souladu s Finnisovým pojetím. Viz např. FINNIS John, *Natural Law and Natural Rights*, Oxford:Clarendon Press 1980, str. 155.

⁷³ Viz KYPR Ondřej, *Republikánská samospráva, její práce a poslání*, Praha: Novina 1935, str. 5.

⁷⁴ Viz STRUGER Katrin, *Die Stellenbesetzung im öffentlichen Landesdienst. Eine rechtshistorische Betrachtung unter besonderer Berücksichtigung der aktuellen Objektivierungsverfahren*, Graz :Grazer Universitätsverlag-Leykam- Karl- Franzens- Universität Graz 2007, str. 28.

⁷⁵ Jean Claude Vincent de Gournay byl francouzský ekonom, stoupenec volného trhu a zakladatel fyziokratické školy. Žil v letech 1712 – 1759.

ztotožňuje úřednictvo a byrokracii a tyto pojmy spojuje se snahami o racionalizaci státní moci a správy⁷⁶ (ve smyslu vytvoření rozumného a hospodárného systému operativní a koncepční činnosti při řešení každodenních praktických otázek, ale i dlouhodobých problémů spojených s veřejným a společenským životem státního celku i jednotlivce), o racionalizaci řízení velkých institucí. Váže je též na úsilí o vytvoření rovnosti před autoritou, původně státem-panovníkem, ale posléze nadosobním administrativním státem vystupujícím v roli garanta práva na konci 18. a především pak v 19. století.

Karel Havlíček Borovský se dotkl této rovnosti, typické pro habsburskou monarchii v podstatě až do jejího zániku, v souvislosti se zrušením poddanství, když napsal: „...až do r. 1848 měli jsme šlechtu za vrchnost a byli jsme její poddaní, od r. 1848 jest naše vrchnost byrokratie, a její jsme poddaní se šlechtou, bývalou naší vrchností...“⁷⁷ Právě tato racionalizace s sebou přinesla vznik celé nové kategorie obyvatelstva – jmenovaných státních úředníků, primárních nositelů veřejné správy a předmětu služby, jež by na základě znalostí právního řádu byla schopna profesionálně plnit stále se rozšiřující úkoly státu a prostřednictvím níž se racionální vláda uskutečňuje. Takové pojetí úřednictva i s jeho negativy nejpregnantněji nastínil Max Weber, který koncepci byrokracie významně rozpracoval, byť ani on exaktně nedefinoval pojem úřednictvo, resp. byrokracie, ale vymezoval spíše jeho obsahovou náplň.

V IX kapitole své, pro předmět zkoumání této práce, stěžejní knihy *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie* Max Weber na str. 551 – 579 zkoumal základ, zdroje, genezi a evoluci byrokratické autority. **Byrokracii** zde označoval jako legálně racionální autoritu *sui generis* (z čehož vyšla Waltraud Heindl v publikaci *Gehorsame Rebellen* a Weberovo pojetí, prohloubila a upravila v tezi o novém typu úředníků – racionálních úředníků za účelem jejich rozlišení a postavení do protikladu ke starším vykonavatelům úkolů, v literatuře i pramenech práva též obvykle označovaným jako úřednictvo – úředníkům feudálním⁷⁸), která se rozvinula a etablovala v moderní společnosti.⁷⁹

Weber přisuzoval státní službě pozitivní i negativní rysy. Říkal např., že byrokracie má jistý korigující efekt ve společnosti moderní doby, kde dochází k relativizaci, do té chvíle neotřesitelných, dá se říci dogmaticky, nábožensky chápaných hodnot. Modernita s sebou

⁷⁶ K vývoji koncepce racionální organizace viz MANNHEIM Karl, *Mensch und Gesellschaft im Zeitalter des Umbaus*, Leiden:A.W.Sijthoff 1935, str. 28 an.

⁷⁷ Viz BOROVSÝ Karel Havlíček, *Co jest byrokratie?*, In: *Slovan 1850 – 1851*, dostupný text dne 15.5.2009 na <http://citanka.cz/havlicek/sl1-9.htm>

⁷⁸ Viz HEINDL Waltraud, *Gehorsame Rebellen. Bürokratie und Beamte in Österreich 1780 - 1848*, Wien-Köln-Graz:Neuveden 1990, str. 25

⁷⁹ V pasáži o Maxi Weberovi čerpám zejména z LOUŽEK Marek, *Max Weber*, Praha:Karolinum 2005, str. 199 an.

přinesla situaci, v níž již nebyla jediná absolutní pravda. Pokud se objevovaly všeobíjající ideje, nevycházely z iracionality, ale anopak z pevné víry v rozum. Většinový názor, tak Weber chápal jako kompromis, průsečík mezi dílčími zájmy, jež opět reflektovaly stanoviska a zájmy jednotlivců.

Za osobité znaky moderní byrokratické autority označoval Max Weber následující principy: 1. její striktně vymezené kompetence od jiných mocí, 2. přísnou vertikální hierarchizaci úřadů a úředníků založenou na zásadách nadřízenosti a podřízenosti, 3. vytvoření jednotné spisové služby, 4. stanovení závazné pevné pracovní doby a existenci úředních, příp. pracovních hodin, 5. specializované profesní vzdělání jako v zásadě nezbytný předpoklad vstupu do státní služby,⁸⁰ který je výrazem z osvícenství přetrvávajícího důrazu na vzdělání. Dodat by bylo možné ještě horizontální věcné vymezení působnosti.

Teze o potřebě zohlednění osobní a morální kvalifikace⁸¹ napomáhala podle Webera k tomu, aby nejvyšší místa (zejména ministerstva a další ústřední úřady) byla obsazována primárně na základě jiných kritérií, než byly skutečné znalosti či alespoň formální vzdělání. Nejednou dokonce bez ohledu na ně a v rozporu s nimi.⁸² Za 5. znak novodobého administrativního modelu pak považoval absolutní subalternost každého jednotlivého úředníka normativům uspořádání a fungování systému. Úředníci se v průběhu vývoje domáhali a postupem doby nakonec získali nadstandardní společenský status, zvláště pak jisté stavovské vyhranění projevující se např. výhodami jako byl vyšší plat, definitivita (tzn. právo na trvalé jmenování do úřadu za splnění známých a předem daných podmínek) a penze pro případ stáří, stejně jako výpomoci při nemoci či úrazu a sociální zabezpečení, příp. péči o pozůstalé. I přes pozdější rozšíření řady těchto výhod na další vrstvy obyvatelstva se podařilo administrativnímu aparátu udržet si lepší podmínky.

Zastávání téhož služebního místa naopak podle Webera s sebou přinášelo, nutno ovšem dodat, že pouze v rámci byrokratické skupiny, nivelizaci vzájemných sociálních rozdílů, popření privilegií, rovnost před zákonem a nemožnost řešit problémy účelově ad hock s ohledem na původ jednotlivých osob zastávajících téže služební místo. Postup řešení problémů je naopak v racionálním systému veřejné služby dán obecně závaznými právními předpisy. Výše zmíněná rovnost před zákonem se podle Webera projevovovala mimo jiné

⁸⁰ Viz WEBER Max, *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie*, II. Band, 5. rev. Auflage, Tübingen: J.C.B.Mohr 1976, str. 551 – 552.

⁸¹ Tedy přístup, který zaznívá v současnosti hlavně ve spojení s podporou systému zásluhovosti oproti systému kariéernímu.

⁸² Viz LOUŽEK Marek, *citované dílo*, str. 210.

právním zakotvením řádného disciplinárního řízení znamenajícího zamezení případných snah o její obcházení a porušování.⁸³

Byrokratický systém správy podle Maxe Webera s sebou přinesl evidentní technicko-organizační přednosti, napomáhající hospodárnosti jejího fungování, neboť nabídl optimální potenciálnost zavést v administrativě dělbu práce čistě podle věcných hledisek přiřazením individuálních úkolů v praxi sběhlým profesionálním úředníkům. Jedním z úkolů těchto úředníků a tím jejich výhodou oproti nekvalifikované většině bylo průběžné a řízené seběvzdělávání.

Vyřešit agendu věcně znamená na základě Weberova pojetí obstarávat ji nepodjatě, tedy „*sine ira et studio*“ – bez ohledu na konkrétní fyzickou či právnickou osobu nebo případ, podle předem odhadnutelných a vypočitatelných pravidel.⁸⁴ Z uvedeného plyne, že racionalistický administrativní aprát zajišťoval naplnění zásady legitimního očekávání a tím výraznou měrou napomáhal upevnění právní jistoty.

Na druhou stranu ale Weber uváděl i neopominutelné nedostatky moderního systému veřejné správy. Za takové považoval především osifikaci takového typu správního aparátu. Již vybudovanou byrokratickou správní soustavu podle Webera v podstatě nelze transformovat anebo nahradit jiným konceptem, neboť se rychle zakoření. Weber rovněž upozorňoval na skutečnost, že úředníci jako celek mají vytvořené značné kolektivní uvědomnění. Tendují proto egoisticky k tomu zohledňovat své svébytné, individuální i skupinové, zájmy. Jejich klíčovým požadavkem, jehož prosazení je ideálem, alfou a omegou všech snah racionalistického úřednictva, je prosazení úřednické definitivy, tj. služebního poměru na dobu neurčitou. Její zavedení totiž omezovalo potencialitu, aby s nimi představený volně disponoval. Byrokracie si podle Webera zřetelně uvědomuje svou nepostradatelnost danou kvalifikační výhodou proti těm, kdo nedisponují příslušnými znalostmi a informacemi a díky tomu nejsou schopni jí konkurovat při plnění státních úkolů a dlouhou dobu správně vyřizovat úřední věci. Úředníci se proto podle něj snaží posílit svou potřebnost úsilím o utajení co nejvíce skutečností a zejména dosud nerealizovaných záměrů před ostatními členy společnosti, aby se vyhnuli eventuální kritice, která by je mohla oslabit.⁸⁵

Historické pramenné dokumenty v tomto ohledu ovšem nejsou tak jednoznačné jako výše uvedené Weberovy teze. Např. diskreční pravomoc při dispozici úřednictvem ze strany nadřízených v rámci nejen různých úkolů, služebních míst téhož úřadu, ale rovněž různých

⁸³ Viz WEBER Max, *citované dílo*, str. 562 – 563.

⁸⁴ Viz *tamtéž*.

⁸⁵ Srov. tomu LOUŽEK Marek, *citované dílo*, str. 572.

úřezortů, odvětví, úrovní správy a teritorií velmi dlouhou dobu byla téměř absolutní a v českých právních dějinách se s ní lze setkat po celé zkoumané období, byť v závěru poněkud omezené určitými limity.

Také utajování skutečností zjištěných služebníky státu při výkonu povolání včetně povinnosti mlčenlivosti bylo úřednictvu vnuceno v zásadě v důsledku politického zájmu vládnoucího establishmentu nejprve v 18. a na počátku 19. století a v konečné podobě po roce 1848, tzn. v době vytváření moderní podoby právní úpravy postavení úřednictva, byť orgánem, který tak rozhodl byla ministerská rada,⁸⁶ jejíž členové byli formálně nejvyššími úředníky. V reálu se však jednalo vlastně o politické vůdce neabsolutistického režimu, kteří vzhledem k jeho povaze ve svých rukou třímali nejen moc, ale i správu, což vyplývá již ze samotného přehledu osob zastoupených v ministerské radě, zveřejněných v protokolech ministerské rady⁸⁷. V tomto snad poněkud extenzivnějším posuzování nejvyšších představitelů státu (především ministrů) jako spíše politických funkcionářů nežli skutečných úředníků ještě před vznikem vlastního stranictví a státu stran se ostatně shodují s Karlem Megnerem i dalšími badateli o problematice úřednictva.⁸⁸

Tak zejména v 19. století se muselo úřednictvo přizpůsobovat vůli absolutního suveréna, v té době svou mocí ne nepodobného Hobbesovu Leviathanovi⁸⁹, v rámci plnění svých povinností, jež nezdávka vzhledem ke špatným sociálním poměrům hraničily s bojem o holou existenci.

Jen pro zajímavost lze dodat, že pozdější autoři, kteří rovněž kladli rovnítko mezi byrokracií a moderní úřednictvo, byli k administrativnímu aparátu ještě kritičtější. Např. Robert King Merton v kapitole Bureaucratic Structure and Personality na str. 195 – 206 svého stěžejního díla Social theory and social structure tvrdil, že prý je faktem, že dodržování přesně vymezených postupů, formálnost, jíž se vyznačuje racionalizovaný způsob správy se stává z pouhého nástroje zajišťujícího fungování společnosti rituálem, stejně jako se zachovávaní, vymáhání dodržování a sankcionování porušení právních norem a principů jako složek právního řádu přetváří z pouhého prostředku k dosažení cíle ve vlastní a nejdůležitější úkol státních civilních úředníků a stává se tak samoučelným.⁹⁰ Důležitým pilířem

⁸⁶ Viz např. *Die Protokolle des österreichischen Ministerrates 1848 – 1867, Abteilung II., Das Ministerium Schwarzenberg*, Band I., ÖBV& HPT, Wien 2002, str. 92.

⁸⁷ Viz tamtéž.

⁸⁸ Viz MEGNER Karl, cit. dílo, str. 33. Na rozdíl od něho se však domnívám, že v převažující míře charakter politických funkcionářů měla ještě i úroveň místodržitelů.

⁸⁹ Viz HOBBS Thomas, *LEVIATHAN OR THE MATTER, FORME, & POWER OF A COMMON-WEALTH ECCLESIASTICAL AND CIVILL*, St. Paul's Churchyard: Andrew Crooke 1651. Dostupný v elektronické podobě dne 1.7.2011 na < <http://publicliterature.org/books/leviathan/1> >

⁹⁰ Viz MERTON Robert King, *Social theory and social structure*, Glencoe: The Free Press 1957, str. 195 an.

racionalistického administrativního systému se vedle prvků, jež uváděl Weber, stává podle Mertona neosobní jednání.⁹¹

S novými, ještě přísnějšími názory na úřednictvo, přišel v první polovině 60. let minulého století Francouz Michel Crozier. Otázkami byrokracie se zabýval zejména ve svém díle *The bureaucratic Phenomenon*.⁹² Podle něj není úředník pouze pasivně formován vlivem instituce, kde působí a jejím prostředím, jak dovozovali jeho předchůdci. Nejedná se jen o výsledek, výstup nadosobního soukolí. Administrativní pracovníci podle Croziera sami modulují původní podobu a povahu systému, když se jim podařilo využít nástroje a metody, které byly původně konstruovány k tomu, aby je sledovaly a kontrolovaly a takovému využití, příp. zneužití, zabránily. Ti úředníci, jež jsou ve styku s běžným životem, vnějším prostředím, zvláště pak s veřejností (tj. do stavu byrokracie nepatřícími jednotlivci a dalšími skupinami), nedisponují rozhodovacími pravomocemi a ti, kteří rozhodují, jsou naopak izolováni a nemusejí mít obavu z kontaktu se skutečností. Takto zablokovaná komunikace je podle Croziera podporována establishmentem i samotným byrokratickým aparátem, protože vytváří prostředí bez odpovědnosti. Protikladně k Maxi Weberovi, který kritizoval na racionální organizaci veřejné správy její odcizení a obával se, že bude znamenat ztrátu elementárního lidského přístupu, dospěl Crozier naopak k názoru, že individuální, sobecký zájem jednotlivce zvítězil a byly tak odstraněny původní pilíře racionální správy, které zůstaly jen ideálem.

Čeští doboví autoři, např. Karel Havlíček Borovský, naopak mezi racionální moderní úřednictvo a byrokracii rovnítko nestavěli, ale chápali byrokracii v negativním smyslu⁹³ jako způsob správy a vlády nejmenovaných a nikým neodpovědných osob, které autoritativně přehnaně ingerují do každé sebemenší otázky života jednotlivce.⁹⁴ Vyznění předkládané práce se ovšem z hlediska pojmu byrokracie přidržuje převládajícího pozitivního pojetí racionalizovaného systému organizace nejen státní správy veřejných záležitostí. V tomto smyslu se také termín ve formě substantiva či adjektiva vyskytuje níže v textu.

Výše uvedené sociologické koncepce úřednictva ovšem jen velmi málo ovlivnily platněprávní vymezení tohoto pojmu. Pojem **státní úředník** se objevoval již v dokumentech

⁹¹ MERTON Robert King, *tamtéž*, str. 203.

⁹² Viz CROZIER Michel, *The bureaucratic Phenomenon*, Chicago: Univ. of Chicago Press 1964, zvláště str. 156 – 162, 178 – 182 a 187 – 194.

⁹³ K negativně pojímanému konceptu byrokracie viz též KELLER Jan, *Sociologie, byrokracie a organizace*, Praha: Sociologické nakladatelství 1996.

⁹⁴ Havlíček cituje v této souvislosti výrok Andrianiho, podle něhož se jedná o způsob vlády při kterém, „....., ani vrabec nemůže spadnouti se střechy, aby se o tom k ministerstvu zpráva nepodala.....“ Viz BOROVSÝ Karel Havlíček, *Co jest byrokracie?*, In: Slovan 1850 – 1851, dostupný text 20.2.2010 na <http://texty.citanka.cz/havlicek/sl1-9.html>

Stojí za povšimnutí, že dnes bývá takový přístup veřejné moci k životu lidí označován za jeden z typických znaků totalitarismu, který byl podle autorů tohoto konceptu generován až režimy 20. století.

z doby osvícenství, např. ve slavném josefinském pastýřském listě⁹⁵, nicméně nebyl zde nikterak definován.

Prvním právním předpisem, v němž se vymezení pojmu státní služebník a úředník vyskytovalo v totožném, moderním slova smyslu a kde byl pojem úředník v tomto smyslu rovněž definován, se stal dekret soudního dvora č. 1293/1811 Sbírkou zákonů soudních z 9. listopadu 1816. Pojem státní úředník zde byl definován v souvislosti s řešením otázky spáchání deliktu zneužití pravomoci veřejného činitele dle Trestního zákoníku o zločinech a těžkých policejních přestupcích z roku 1803, resp. vymezením osobní působnosti tohoto zákona jako osoba, jež vstoupila do zvláštního služebního poměru při plnění veřejných úkolů státu. Následující příkladné uvedení osob, jež byly podřazovány pod takovou množinu a tím vyjadřovaly personální pojetí veřejné správy však ukazuje, že dobové chápání, resp. interpretace tohoto pojmu byly značně extenzivní.

Důraz byl kladen zejména právě na plnění veřejného úkolu, jež hrálo při zařazení subjektů do skupiny úředníků klíčovou roli. Obdobně první skutečný penzijní kodex platný v českých zemích, který byl vydán 26. června 1817, definoval státní úředníky pro potřeby juristické regulace penzí jako ty fyzické osoby, které se výlučně či převážně podílejí na státní správě, plní její služby a provádějí nařízení⁹⁶, tedy znovu použil typicky funkční hledisko.

Ve zkoumaném období se především ve slovníkových a komentářových dílech lze vůbec často setkat s určením této sociálně-ekonomické skupiny za pomoci uvedeného funkčního pojetí, resp. pojetí činnosti⁹⁷ tzn. jako osob, jejichž prostřednictvím vykonávají úřady své úkoly, přičemž tyto úkoly jsou v textech právních předpisů i jurisprudence blíže specifikovány.

Jako **úřad** je pak za použití této definice chápán orgán, příp. instituce, jež byly pověřeny výkonem určitého, věcně či místně stanoveného okruhu úkolů státu čili vrchnostenské moci. Od pomocných orgánů úřadu se úřad lišil tím, že byl zmocněn nebo pověřen přijímat závazná rozhodnutí a vykonávat tomu odpovídající kontrolu subalterních úřadů i jiných subjektů. Státní úřady ve zkoumaném období pak lze při uplatnění nejzákladnějších kritérií třídit: a) podle hlediska věcného na úřady s všeobecnou působností a specializované orgány (poštovní, báňské, školské), b) podle hlediska územního členění na

⁹⁵ Cirkulář ze dne 13. prosince 1783. Viz podrobněji na příslušném místě disertace.

⁹⁶ § 1 Penzijního zákoníku z 26. června 1817, publikován v Megerle von Mühlfeld Johann Georg, *Handbuch für alle kaiserlich-königliche, ständische und städtische Beamte, deren Witwen und Weisen oder Darstellung aller ihnen durch die allerhöchsten Gesetze vom Jahre 1806 bis 1822 zustehenden Rechte und obliegenden Verbindlichkeiten*, 2Bd., Wien: Witve von Mößle 1824, str. 80.

⁹⁷ Viz MISCHLER Ernst, ULBRICH Joseph, *Österreichisches Staatswörterbuch. Handbuch des gesamten österreichischen öffentlichen Rechts*, Bd. 1, Wien: Alfred Hölder 1895, str. 114.

ústřední, regionální (země, kraje) a okresní, c) z hlediska vzájemné odpovědnosti a kontroly na nadřízené a podřízené nebo d) je kategorizovat podle způsobu přijímání rozhodnutí a nesení odpovědnosti na kolegiální (gremiální) a monokratické.

Taktéž Moritz von Stubenrauch používal při vymezení byrokracie jako osobního substrátu úřadu zčásti takové úkolové definice, doplnil ji ale již o vyznačení odlišnosti úřednictva oproti jiným skupinám osob, včetně dalších státních zaměstnanců. Napsal, že *„úředník je osoba, která na základě formálního jmenování má pravomoc a povinnost vyřizovat úkoly vlády a má za to určité výhody“*.⁹⁸ Právě tyto výhody, přesněji řečeno odlišnosti oproti jiným, zbylým složkám pospolitosti a s tím neodlučitelně spojený zvláštní vztah ke státu, byly typickými znaky úřednictva v právních předpisech, kde jinak dlouhou dobu není možné nalézt jasnou definici tohoto klíčového pojmu. Setkat se v nich lze právě jen s fakty vymezujícími jejich postavení, tzn. říkajícími např., že služebníci státu mají právo na plat, na výpomoc v nemoci, na penzi, mají povinnost dodržovat zákon, řídit se pokyny nadřízeného, musejí složit služební přísahu, vedlejší zaměstnání mohou vykonávat jen na základě souhlasu nadřízeného apod. Stejně tak Ottův slovník naučný v heslu o státní službě vymezil úředníky jako osoby, *„které byly od panovníka nebo jeho jménem od orgánů státních ustanoveny, aby za určitou odměnu v oboru působnosti jim vyměřené za stát vykonávaly vůči jeho příslušníkům jeho práva a povinnosti.“*⁹⁹

V souvislosti s výše uvedenou „úkolovou“ koncepcí ovšem nastupuje první překážka jednoznačného rozhraničení úřednického stavu, totiž jeho odlišnost a současně podobnost vůči jiným množinám státních zaměstnanců, samozřejmě nikoliv dělníkům ve státních závodech (manufakturách, továrnách), ústavech a fondech či sluhům, ale zejména vůči těm skupinám osob, které byly v postavení obdobném ke státním civilním úředníkům a v některých obdobích byly mezi ně zařazovány.

Státní zaměstnanci totiž tvořili již v období od konce 18. století do roku 1938 značně širokou škálu osob, kterou je možno dále kategorizovat. Pro takové dělení se mohou požit různorodá kritéria, která se budou lišit podle období, jež bude předmětem výzkumu. Ottův slovník naučný tuto obtíž naznačil při vymezování pojmu státní služby, když vyjmenoval různé druhy úředníků. *„Pokud se týče různých kategorií státních služeb a zřízenců, může se rozeznávat mezi úředníky vojenskými a civilními, mezi úředníky soudními a správními a*

⁹⁸ von STUBENRAUCH Moriz, *Handbuch der österreichischen Verwaltungsgesetzkunde*, 1 Band, Wien:Friedrich Manz 1861, str. 85

⁹⁹ OTTŮV SLOVNÍK NAUČNÝ, 23. Díl, reprint, Praha:Sdružení pro Ottův slovník naučný ARGO/PASEKA 2000, str. 483.

*učiteli na státních ústavech, mezi službami vyššími a nižšími (službou konceptní, technickou, kancelářskou, účetní, kassovní, manipulační, službou sluhův atd.).*¹⁰⁰

Jedním z důvodů vyvolávajících problém konkrétnějšího vymezení jednotlivých skupin státních zaměstnanců je přitom právě neexistence ucelené právní úpravy jejich postavení, zejména služební pragmatiky, na základě vázanosti jejími ustanoveními by bylo možné úřednictvo specifikovat. Každé správní odvětví a často i každá teritoriální úroveň státní služby, ba dokonce každý úřad, měly vlastní předpisy, směrnice, instrukce apod., které souhrnně upravovaly právní postavení v zásadě všech jeho pracovníků a i právní předpisy byly především v době konce 18. století vydávány pro speciální okruh úřadů. To neplatilo jen pro vlastní státní civilní úředníky, ale právě i pro ony úkolově i právy „obdobné“ skupiny personálu.

Např. až do přijetí nařízení veškerého ministerstva, tj. vlády č. 145/1902 ř.z. o pomocném personálu kancelářském při státních úřadech a ústavech, jež konstituovalo jednotnou skupinu pomocných úředníků (jen pro úplnost dodávám, že od roku 1907 se tyto osoby nazývaly oficianti) v kancelářské, manipulační a účetní službě¹⁰¹, byla jejich platová i ostatní služební právní úprava roztržena až do 54 stupnic.¹⁰² Téměř každý úřad měl tedy rozličnou regulaci platů této skupiny státního úřednictva. Navíc pomocný personál měl do zmiňovaného roku 1902 příjem v podobě denní mzdy, jakoby ani mezi úřednictvo nepatřil, což se posléze změnilo a oficianti proto nezřídka bývali a bývají řazeni mezi nižší administrativní personál. Již zde je možné odkázat na předchozí konstatování, že okruh typologických skupin osob podřazovaných pod název úřednictvo a úředníci se po svém vzniku proměňoval, v závěru se spíše rozšiřoval, ale tím zároveň ztrácel svou specifickou, sociálně-ekonomicky charakteristickou povahu a pevnou konzistenci.

Vzhledem k výše řečenému si proto vypomáhám teoretickou konstrukcí, podle níž lze pod pojem státní zaměstnanci, tedy do skupiny osob v pracovním či služebním poměru ke státu, subsumovat pojem **státní úředníci v širším slova smyslu**. Tak mohou být z hlediska služebního práva mezi úředníky vedle vlastních úředníků, státních zdravotníků, veterinářů, hygieniků, techniků (např. architektů) či pomocných úředníků, zahrnuti učitelé anebo justiční úřednictvo (soudci, administrativní aparát soudů, státní zástupci, notáři), kteří jimi ovšem kvůli své funkční činnosti nejpozději od poloviny 19. století býti přestali.¹⁰³ Určité svébytné

¹⁰⁰ Tamtéž.

¹⁰¹ Viz §§ 1 a 2 nařízení veškerého ministerstva č. 145/1902 ř.z.

¹⁰² Vycházím zde přitom z čísla zjištěného Miloslavem Martínkem, viz MARTÍNEK Miloslav, *cit. dílo*, str. 121.

¹⁰³ Odlišné pojetí u prezidentů a zaměstnanců soudů viz MACHAČOVÁ Jana, MATĚJÍČEK Jiří, *cit. dílo*, str. 324.

právní postavení měli historicky v našich zemích rovněž univerzitní pedagogové, kteří jinak náleželi do úřednictva v širším slova smyslu.¹⁰⁴

Ti všichni byli totiž v některém úseku zkoumané dějinné doby uvádění a považování za státní úředníky.¹⁰⁵ Naproti tomu sem neřadím jiné státní pracovníky, jako byli sluhové, pomocní a smluvní zaměstnanci (např. diurnisté a kalkulanti), jenž patřili mezi zřízence čili sociálně nižší a služebně odlišnou kategorii zaměstnanců. Mezi státní úředníky nepatřili ani zaměstnanci státních železnic, kteří přes rozšířenou domněnku opaku¹⁰⁶ byli zaměstnanci státního podniku, nikoliv přímo státu a měli z právního hlediska proto zvláštní postavení se specifickou právní úpravou velmi podobnou státním úředníkům. Z poštovních a telegrafních úředníků byla státními úředníky jen určitá část a velmi dlouho zde přetrvali tzv. soukromí zaměstnanci přednostů poštovních úřadů III. třídy, přestože právě poštovní služba patřila mezi první, pro jejichž úředníky byla již v 18. století, v souvislosti se převzetím poštovní služby státem od Thurn-Taxisů, přijímána juristická regulace a kteří byli touto cestou z velké části *sui generis* etatizováni. Z jednotlivých kategorií státního civilního úřednictva jsou do práce zahrnuty všechny obory a úrovně služby, jak konceptní, manipulační, výkonní, tak i kancelářští úředníci.

Při definici **státních úředníků v užším smyslu** je možno se i v právně historických pracích ztotožnit s českou správní vědou obecně přijímaným pojetím, navazujícím ostatně na koncepci rakouskou,¹⁰⁷ podle něhož státní úředníci jsou zaměstnanci v bezprostřední veřejné správě, kdy stát je nositelem správy, osoby ve státní službě, placené ze státního rozpočtu, které se podílejí na výkonu *státní správy strictu senso*,¹⁰⁸ tj. na tvorbě státní vůle a plnění zvláštních veřejnoprávních úkolů, jejichž právní postavení se vyznačuje trvalostí,¹⁰⁹ odborností, nestranností, bezúhonností a odpovědností, jsou po splnění stanovených předpokladů, obsazováni jmenováním, složili předepsaný slib a splňují stanovené předpoklady.

¹⁰⁴ Vycházím přitom z ADAMOVIČ Ludwíg K., FUNK Bernd-Christian, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 3. neubearbeitete Auflage, Wien/New York:Springer-Verlag 1987, str. 362.

¹⁰⁵ Např. pro okresní lékaře a též státní veterináře to vyplývalo z §§ 6 a 7 zdravotního zákona č. 68/1870 ř.z., § 2 zákona č. 332/1920 Sb.z. a n., resp. zákona č. 236/1922 Sb. z. a n., pro techniky z §§ 12 – 14 a 22 nařízení st. ministerstva č. 268/1860 ř.z. apod.

¹⁰⁶ Viz např. VYSKOČIL Aleš, *C.k. úředník ve zlatém věku jistoty*, Praha:Historický ústav 2009, str. 48, jenž jinakstrukturuje úřednictvo 19.století vynikajícím způsobem.

¹⁰⁷ Viz HOCHEDLINGER Michael, *Aktenkunde. Urkunden und Aktenlehre der Neuzeit*, Wien:Böhlau 2009, str. 51.

¹⁰⁸ Viz HENDRYCH Dušan a kolektiv, *Správní právo. Obecná část*, 3. rozšířené vydání, C.H. Beck, Praha 2003, str. 420.

¹⁰⁹ Trvalost by měla náležet mezi esenciální elementy služebního poměru státního úředníka, jinak je jeho povaha výrazně relativizována. Viz HAVELKA Jiří, *O vývojových tendencích práva státního úřednictva a o postavení státního úřednictva ve státě*, in: *Veřejná správa. Časopis pro správní právo a správní vědu*, roč. I, č. 5 – 6, Praha:Orbis 1931, str. 166.

Z výše uvedeného výčtu definičních znaků úředního charakteru státních úředníků hrálo ve zkoumaném období pro diferenciaci byrokratického stavu od obdobných profesí klíčovou rozlišovací úlohu zejména přijímání do služby cestou jmenovacího dekretu. Prvorepubliková judikatura právě za použití tohoto kritéria konstitovala, že osoba povolána k výkonu veřejné funkce, s fixním platem, nárokem na diety i na placení nemocenského pojištění není ještě sama o sobě úředníkem podle ustanovení Služební pragmatiky, pokud není jmenována dekretem.¹¹⁰ V této souvislosti je třeba ještě podotknout, že i úředníky v užším slova smyslu je možné jistým způsobem klasifikovat, což se projevovalo i v partikulární existenci speciálních historických právních úprav pro tyto jejich jednotlivé skupiny.

Mezi zásadní charakteristické rysy moderní byrokracie je její placení ze státního rozpočtu, přičemž ve zkoumaném období od konce 18. století až do roku 1938 zřetelně dominoval tzv. *alimentační princip* oproti systému zásluhovosti. **Alimentační princip** lze chápat jako právní konstrukci a jednu ze zásad vzniku profesionálního úřednictva. Jde o princip, podle kterého za své služby má úředník dostávat přiměřený příjem sestávající ze dvou složek platu a pojištění ve stáří, stejně jako zaopatření pozůstalých.¹¹¹

Z juristického pohledu se ovšem v případě takového příjmu a zaopatření nejednalo svou povahou o odměnu za práci, ale ve své čisté, ideální podobě o vyživovací rentu (alimenty) vycházející z dřívějších, historických tradičních kořenů vyvěrajícího vzájemného vztahu loajality (věrnosti) mezi úředníkem, který altruisticky své veškeré úsilí věnuje práci v úřadu a upřednostňuje zájmy společnosti před vlastními a jeho zaměstnavatelem-státem.¹¹² Loajalita hraje v alimentační konstrukci konstitutivní úlohu, neboť s sebou přináší typicky úřednické povinnosti jako jsou mlčenlivost, poslušnost k nadřízeným, „dobrovolné“ vzdání se některých svých osobních práv (volebního práva, práva na stávkou, které bylo státním civilním úředníkům buď zcela odepřeno, příp. alespoň výrazně omezeno, politického aktivismu, vedlejších činností a zaměstnaní atd.), nestrannost i práva (zejména sociální jistoty), čímž se stala jistým selektivním mechanismem, neboť ne každý byl ochoten na tento „osobnostně redukční“ model přistoupit.¹¹³ Ve skutečnosti samozřejmě plat i další dávky však nebyly ničím jiným, nežli právě odměnou za služby.

¹¹⁰ Viz Nález Nejvyššího správního soudu č. 2170 z 19.3. 1920 zveřejněný v FOREJT Josef, SAAL Radovan, *Sborník zákonů, vládních nařízení a nálezů Nejvyššího správního soudu v služebních, platových a penzijních záležitostech státních zaměstnanců*, Praha: J.Forejt 1924, str. 651.

¹¹¹ SUMMER Rudolf, *Beiträge zum Beamtenrecht*, Tübingen: Mohr Siebeck 2007, str.2

¹¹² Viz LEIMBÖCK Ernst, *Leistungsbeurteilung und Besoldung im öffentlichen Dienst*, dipl Arb., Linz: Johannes-Kepler-Universität Linz 1994, str. 6.

¹¹³ Viz *tamtéž* str 8.

Nedílně spjat s alimentačním systémem byl v údobí, jež je předmětem badatelského zájmu mé práce tzv. **kariérní systém státní služby**, který znamená, že právo garantovalo definitivní pracovní poměr (princip neodvolatelnosti) a pravidelný platový a hodnostní postup. Tento systém byl spojen se systematizací služebních míst, tzn. se předem stanoveným počtem postů, který byl omezen a mohl být navyšován pouze cestou vydání nového obecně závazného normativního aktu oproti smluvnímu (*merit, contractual*) systému, jenž znamená, že volná místa jsou obsazována výběrovým řízením.¹¹⁴ K oběma systémům se v textu práce při sledování evoluce byrokracie v českých zemích na příslušných místech ještě znovu vrátím.

V protikladu k alimentačnímu principu stojí **systém zásluhovosti**, který se objevil v českých zemích zhruba ve stejné době jako koncepce alimentační, ale vzhledem k povaze panujícího režimu byl tehdy rychle odmítnut. Vždyť již dvorský reskript ze dne 5. srpna 1748 poprvé naznačil možnost jít oproti cestě jistoty cestou tzv. zásluhovosti, když určil, že při povýšení na kariérně nadřazené služební místo má být více než k odslouženým létům přihlíženo k pilnosti, s jakou ten který úředník vykonává své úkoly.¹¹⁵

Nevýhodou systému zásluhovosti je *past subjektivismu*, tj. nebezpečí, že příslušný vedoucí pracovník, který finanční odměny rozděluje, bude přidělovat příjmy podle jiných měřítek než jen podle pracovních výsledků. Takovými „specifikačními“ kritérii mohly být ekonomické zájmy, osobní preference, mocenské záměry apod. Systém zásluhovosti se díky této pasti poměrně lehce promění na *kořistnický systém (spoils systém)*.¹¹⁶ Systém zásluhovosti je totiž koncipován právě za účelem poskytnutí široké míry uvážení rozhodujícímu činiteli, což klade vysoké nároky na nestranné a od egoismu oproštěné rozhodování. Snahy vyhnout se takové pasti a vytvářet předem daná, relativně objektivizovaná kritéria hodnocení zásluh obvykle vedou k formalizování celého procesu, což zbavuje tento systém jeho v podstatě jediné přednosti a připodobňuje jej systému alimentačnímu.

Volba typu systému státní služby v právním slova smyslu přitom vždy závisí na historickém vývoji, národních a kulturních tradicích, typu státu, jeho stupni rozvoje a celospolečenských podmínkách a řadě dalších, včetně řady subjektivních, faktorů.¹¹⁷

¹¹⁴ Viz HENDRYCH Dušan, *Správní věda. Teorie veřejné správy*, 3. vydání, Praha:Kluwer ČR, a.s. 2009, str. 162.

¹¹⁵ Viz KROPATSCHEK Joseph (hrsg), *Oestreichs Staatsverfassung vereinbart mit den zusammengezogenen bestehenden Gesetzen, zum Gebrauche der Staatsbeamten, Advokaten, Oekonomen, Obrigkeiten, Magistraten, Geistlichen, Bürger und Bauern, zum Unterrichte, für angehende Geschäftsmänner*, Bd. I, Wien 1796, str. 480.

¹¹⁶ Podrobněji viz dále v této práci.

¹¹⁷ Viz LUKEŠ Zdeněk a kolektiv, *cit. dílo*, str. 299.

Jinými důležitými zásadami, které významně v průběhu historie ovlivnila tvářnost služebního práva byl přechod ze zásady kolegiální organizace na monokratický princip řízení a odpovědnosti v úřadě.¹¹⁸ Zatímco **kolegiální** (též gremiální, dikasteriální, synodální) **systém** znamená, že úřad organizuje, řídí a rozhoduje kolektivní orgán sestávající z několika osob přijímajících závěry většinovým hlasováním, v jehož čele sice stojí vedoucí, avšak je pouze první mezi rovnými. Tento princip převažoval v rámci veřejné správy do 18. století. Racionalismus a s ním nerozdílně svázaná hospodárnost státní správy s sebou přinesly postupnou centralizaci řízení v podobě **zásady monokratismu** – koncentrace řízení a odpovědnosti v poslední, nejvyšší instanci v rukou jedince stojícího v čele úřadu, umožňující značnější míru flexibility v rozhodování, na druhou stranu kladoucí na vedoucí funkcionáře veliké morální i odborné nároky s ohledem na břemeno jejich odpovědnosti. Za zlom je pro české země všeobecně považován rok 1848.

V rámci stratifikace úřadů a úředníků nelze ještě vynechat jejich **rozdělení podle působnosti**. V českém právu se tak obvykle rozlišovali úředníci političtí, tj. úředníci státních úřadů s všeobecnou působností a úředníci speciálních administrativních systémů, tj. úřadů se zvláštní věcnou působností jako byly např. 1. berní úřady, 2. celní úřady, 3. zemská finanční ředitelství, 4. školské úřady, 5. báňské úřady, 6. živnostenské inspektoráty, 7. poštovní úřady, 8. železniční úřady, 9. policejní úřady, 10 vojenské úřady a jiné orgány.¹¹⁹ Obdobně je tomu ve Francii, kde se rozlišují obecní úředníci třídy A a převážně techničtí (báňští, stavební apod.) úředníci tříd B, C a D.¹²⁰

Naproti tomu v anglosaské oblasti je klíčovým kritériem pro třídění byrokracie její **hierarchizace**, která má rovněž vliv na právní úpravu. Rozeznávají se tak úřednická třída (clerical class), výkonná třída (executive class) a nejvýše stojí administrativní třída.¹²¹ Také v Německu je určujícím stupeň v systému a rozlišující se tak úředníci ve vyšší, střední a nižší (jednoduché) službě. Ve zkoumaném období lze vnímat vliv obou faktorů na podobu juristické regulace.

V českých zemích pak takovou linii založenou na principu hierarchickém lze vést mezi koncepčními úředníky – vysokoškolsky vzdělanými právníky, méně často sem však náleželi taktéž lékaři, technici, lesníci (tři posléze zmínění tvořili koncipisty v postatě až na výjimky ve specializované státní správě), kteří zpracovávali akty po obsahové stránce,

¹¹⁸ Podrobněji k tomu viz HOCHEDLINGER Michael, *cit. dílo*, str. 53 – 58.

¹¹⁹ Viz ŠOUŠA Jiří jr., *Unifikace a jednokolejnost, dva pilíře snah o reformu veřejné správy v letech 1918 – 1938*, in: Karel Malý, Ladislav Soukup (red.), *Československé právo a právní věda v meziválečném období (1918 – 1938) a její místo ve střední Evropě*, Praha: Karolinum 2009, str. 882.

¹²⁰ Viz KALINA Stanislaw, *Urzednicy w administracji publicznej*, Szczecin 2006, str. 34 – 36.

¹²¹ Viz KALINA Stanislaw, *tamtéž*, str. 29.

formulovali rozhodnutí a byli tak zosobněním správního uvážení (diskreční pravomoci jako znaku veřejné správy, ačkoliv formálně dle zásady monokratické byl klíčovým podpis vedoucího úřadu, jenž za rozhodnutí zodpovídal) a kancelářskými úředníky (manipulačními, úředníky registratury, písaři apod.). Třetí skupinou v rámci takové kategorizace pak byli podúředníci (oficiálové), sluhové (zřízenci) – vrátní apod., popřípadě jiní státní zaměstnanci úřadu.¹²²

Po přijetí rakousko-uherského vyrovnání a vzniku společných¹²³ a dualistických záležitostí a otázek náležejících do samostatné působnosti každé části monarchie došlo i ke vzniku dvou skupin státních zaměstnanců fungujících v českých zemích. Takovými byli 1. c. a k. zaměstnanci (tzn. pracovníci v otázkách náležejících do kompetence celé monarchie), sem patřili státní úředníci, sluhové, smluvní zaměstnanci (kalkulanti tzn. pomocný personál účetní služby a diurnisté tzn. pomocný personál kancelářské služby) a 2. c.k. zaměstnanci (tj. zaměstnanci Předlitavska, Cislajtánie čili Království a zemí na Říšské radě zastoupených), což byli úředníci, sluhové, smluvní zaměstnanci, c.k. erární pracovníci, profesoři a učitelé na státních školách, zaměstnanci státních podniků (např. železnic) a zaměstnanci státních fondů. V obou případech, co se týče úředníků, se jednalo o státní úředníky a platily pro ně proto v zásadě shodné právní normy.

Jak již bylo řečeno výše, z hlediska právního, a to nejen obsahově, ale i terminologicky¹²⁴, lze jednoznačně odlišit civilní službu a službu vojenskou, na kterou se vztahovaly (a dodnes v případě příslušníků ozbrojených sborů obvykle vztahují) zásadně odlišné právní normy. Mimo jiné k tomu došlo proto, že vojenští úředníci jako byli vojenští lékaři, auditoři (tzn. vyšetřovatelé a žalobci v jedné osobě) vojenských soudů atp. od roku 1849 získali postavení členů důstojnického sboru.¹²⁵ Do té doby záviselo na jednotlivých regimentech, jaké postavení budou auditorští praktikanti mít.¹²⁶ Mezi civilními státními úředníky a vojenskými úředníky existovalo latentní napětí, neboť vojenští úředníci, ale

¹²² Justin Blónski dokonce rozlišoval podle úkolů ještě podrobněji úřednictvo konceptní, kancelářské, účetní, komory, technické, manipulační a nižší. BŁÓNSKI Justin, *cit. dílo*, str. 4 – 5.

¹²³ Viz §§ 8, 9 a 16 zákonného článku XII. z 12.6. 1867, resp. §§ 1 a 5 zákona č. 146/1867 ř.z. o společných záležitostech rakouské monarchie a způsobu jejich řešení.

¹²⁴ Např. kandidáti na konci trvání Rakusko-Uherska výslovně žádali o přijetí do civilní služby. Viz např. Národní archiv, České místopředsedství, Presidium místopředsedství 1911 – 1920, Sign. 1/6/1, č.j. 33 528/1917, karton 4227.

¹²⁵ Stalo se tak výnosem císaře č. 96/1849 ř.z.

¹²⁶ Viz HAJDECKI Alexander, *Officiers-Standes-Privilegien, System und Praxis des geltenden Officiersrechtes der k. u. k. bewaffneten Macht*, Wien:Perles 1897, str. 43 an.

především poddůstojníci a důstojníci byli výrazně privilegováni,¹²⁷ což se projevovalo dokonce i v okamžiku, kdy tito chtěli nastoupit do civilní služby.

Zvláštní právní úprava platila rovněž pro úředníky jiných veřejnoprávních korporací než státu (samosprávných zemí, krajů, okresů) a úředníky feudálních vrchností, stejně jako ostatní soukromé a také smluvní úředníky, a proto výše uvedené kategorie zmiňují jen tehdy, pokud to bylo smysluplné v rámci komparace s pragmatikálním úřednictvem¹²⁸. Termín **pragmatikální úřednictvo** je odvozen od označení zákona č. 15/1914 ř.z. a v textu je užíváno právě pro pojmenování státních civilních úředníků v užším smyslu, tj. jmenovaných (nikoliv smluvních) úředníků dosazovaných do systematizovaných (počtem i výší příjmu přesně stanovených) služebních míst, kteří měli služební poměr na dobu neurčitou, byli ex lege po svém jmenování neodvolatelní, tzn. že se stát jakožto zaměstnavatel vzdával práva dát jim libovolně výpověď. Následkem toho vznikl tedy ex lege specifický režim ukončení služebního poměru, který se lišil od ukončení pracovního poměru, a to v důsledku veřejnoprávní povahy vzájemného vztahu. Pragmatikální úředníci proto měli definitivu,¹²⁹ pokud nenaplnili v zákoně vymezené znaky, pro které mohli být ze služby propuštěni.

Právní úprava státního civilního úřednictva pojímala ve zkoumaném období otázky přijímání do státní služby, konec služby, práva a povinnosti úředníků v průběhu služby, a to i v době, kdy nebyli zrovna ve službě, také platy a další příjmy a konečně sociální zaopatření úředníků a jejich rodinných příslušníků po skončení služby.

Pro označení právního postavení civilních státních zaměstnanců se v historickém vývoji používalo rozličných termínů a i dnes je terminologie (včetně mezinárodních dokumentů) značně inkonzistentní. V české správně právní vědě se nejběžněji vyskytuje název státní služba,¹³⁰ byť v naší republice má tento termín hned několik významů. Označuje celkem čtyři právní instituty.¹³¹ V Polsku či ve Velké Británii se častěji hovoří o civilní

¹²⁷ Např. důstojníci měli právo na automatické povýšení do šlechtického stavu po 30 až 40 letech služby, kdy v čele civilního úřednictva ještě musela stát šlechta. Viz MEGNER Karl, *Beamte. Wirtschafts- und sozialgesellschaftliche Aspekte des k.k. Beamtentums*, 2. Auflage, Verlag der österreichischen Akademie der Wissenschaften, Wien 1986, str. 10.

¹²⁸ Ostatně i v současnosti v České republice existuje zvláštní zákon č. 312/2002 Sb. o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů.

¹²⁹ Samozřejmě je možné i širší pojetí pragmatikálního úřednictva, resp. pragmatizace. Viz k tomu např. WESENER Christian, *Die Bedeutung der Pragmatisierung in der Österreichischen Rechtsordnung*, Graz:Karl-Franzens-Universität 2007, str. 1 – 2.

¹³⁰ Viz tento pojem používaný v HENDRYCH Dušan a kolektiv, *Správní právo. Obecná část*, 3. rozšířené vydání, Praha: C.H. Beck, 2003, str. 443 an., HENDRYCH Dušan, *Správní věda. Teorie veřejné správy*, 3. vydání, Praha: Kluwer ČR, a.s. 2009, str. 161.

¹³¹ Podle T. Čebišové pojem (státní) služba může znamenat buď a) úlohu a pojmový znak demokratické státní, resp. správy, b) jde o úkoly, předmět činnosti správy, tzn. funkční vymezení, c) jde o součást názvu některých úřadů (BIS) nebo úseků správy, d) konečně se jedná o právní úpravu zaměstnanců státních úřadů. Viz

službě¹³² příp. o státní civilní službě.¹³³ Toto označení je používáno pro právní úpravu státních zaměstnanců ve smyslu personálním, institucionálním i funkčním.

Důvody existence speciální právní úpravy úřednického, tzn. služebního práva, byly opakovaně zkoumány jak jurisprudencí, tak judikaturou. Příčiny byly spatřovány především právě ve skutečnosti, že úředníci se okamžikem svého ustanovení na služební místo stali organickou součástí státu jako zvláštního subjektu, originálního nositele veřejné správy a na základě toho byli pověřeni podílem na vytváření jeho vůle.¹³⁴ Právní úprava sledovala společenské procesy a odrážela je. V habsburské monarchii mimo jiné úředníci stáli v čele osvícenství a dalších progresivních procesů. Toto sepejetí s reálným životem vytvářející také ve státní službě *law in action* se promítlo do vzniku typických dilemat postavení civilního úřednictva jako je míra demokracie versus efektivita úřednického aparátu, omezení politizace správy, požadavek nezbytné stability proti kterému stojí nebezpečí uzavření a rezortismu a otázka nakolik správu centralizovat a nakolik zohlednit odlišnosti jednotlivých typů správy a služeb zajišťovaných úřady.¹³⁵

Nutno říci, že vznik specializovaného úřednického práva byl významným impulzem rovněž pro rozvoj sociálních a hospodářských práv jednotlivce jako pozitivního statusu¹³⁶ čili třetí generace lidských práv a dalších právních odvětví, například sociálního zákonodárství, trestního práva (zneužití pravomoci veřejného činitele), jiných částí správního práva apod. Nelze než souhlasit s Ulrichem Beckerem, že teprve vznik úřednictva v jeho racionalistické, moderní podobě jako komplexního, odborného a placeného stavu osob v „pracovním“ poměru ke státu, nikoliv k soukromému subjektu (panovníkovi, vrchnosti atp.), zkrátka byrokracie, umožnilo vznik moderního státu, jeho hospodárného a efektivního fungování a přineslo zajištění minimálních standardů péče o obyvatelstvo.¹³⁷

ČEBIŠOVÁ Taisia, *Veřejná služba na prahu 21. století*, in: *Acta Universitatis Carolinae. Iuridica*, 1-2/2001, Praha: Univerzita Karlova 2001, str. 11.

¹³² Viz KALINA Stanislaw, *Urzednicy w administracji publicznej*, Szczecin 2006, str. 28 a 62.

¹³³ Viz *Funkcjonariusze panstwowej służby cywilnej, Wyniki spisu ze stycznia 1923 r., Statystyka polski*, Warszawa: Główny urząd statystyczny Rzeczypospolitej polskiej 1925.

¹³⁴ Viz heslo *Zaměstnanci veřejní*, in: *Slovník veřejného práva československého*, Svazek V., Brno: Rovnost 1948, str. 593.

¹³⁵ Viz HENDRYCH Dušan a kolektiv, *Správní právo. Obecná část*, 3. rozšířené vydání, C.H. Beck, Praha 2003, str. 430.

¹³⁶ Viz JELLINEK Georg, *System der subjektiven öffentlichen Rechte*, 2. Aufl., Tübingen: J.C.B. Mohr 1905, str. 86 an.

¹³⁷ Viz BECKER Ulrich, *Ziele und Anlage der Untersuchung*, in: *Die Alterssicherung von Beamten und ihre Reformen im Rechtsvergleich*, Ulrich Becker, Peter A. Köhler, Yasemin Körtek (hrsg.), Studien aus dem Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht, Bd. 50, Baden-Baden: Nomos 2010, str. 15.

III. Vznik „moderního“ úřednictva v osvícenském státě

III. A. Historické kořeny právní úpravy postavení úřednictva, osvícenské reformy veřejné správy a jejich vliv na právní úpravu postavení úřednictva

III. B. Předpoklady pro přijetí do služby – osobní vlastnosti, věk a praxe, právnické vzdělání, upřednostňované skupiny

III. C. Práva a povinnosti úředníků, hierarchie a podmínky povýšení podle právního řádu, konduita

III. D. Platy, odměny a počátky sociálního zákonodárství pro úřednictvo

III. A. Historické kořeny právní úpravy postavení úřednictva, osvícenské reformy veřejné správy a jejich vliv na institucionální rámec právní úpravy postavení úřednictva

III. A. 1. Historické kořeny právní úpravy postavení úřednictva

Přestože se s pojmem úředníci a úřednictvo, užívaným v různých jazycích, lze v českých historických právních dokumentech setkat poměrně záhy,¹³⁸ je třeba si uvědomit, že až do 18. století se nejednalo v převážné většině o úředníky státní, tzn. o pracovníky státní služby v dnešním slova smyslu, neboť přes dodržení zásady zvláštní, přísnější loajality a výkonu veřejných úkolů v jejich služebních vztazích, nesplňovali tito předchůdci dnešního úřednictva ostatní, v současnosti obecně uznávané znaky byrokratického substrátu.

Mezi takové atributy je možné zařadit konkrétně předepsanou odbornou kvalifikaci, nestrannost, financování úředníků ze státních prostředků a konečně speciální práva a povinnosti s tímto profesním postavením spojené.¹³⁹ V případě tzv. úředníků doby

¹³⁸ Např. se tento pojem úředníci, konkrétně úředníci díla královského objevuje v článku 2 Statut Konráda Oty z roku 1189 viz ADAMOVIÁ Karolina, SOUKUP Ladislav, *Prameny k dějinám práva v českých zemích*, Plzeň: Aleš Čeněk 2004, str. 27, v § 1 Knihy I, Kapitoly II, *Ius regale montanorum* z let 1300 – 1305 viz český překlad zveřejněný v ADAMOVIÁ Karolina, SOUKUP Ladislav, *Prameny k dějinám práva v českých zemích*, Plzeň: Aleš Čeněk 2004, str. 32, dále též v článku 249 – 251 Vladislavského zřízení zemského v pozdějším znění, publikovaném v KREUZ Petr, MARTINOVSKÝ Ivan, *Vladislavské zřízení zemské a navazující prameny (Svatováclavská smlouva a Zřízení o ručnicích)*. Edice, Praha: Skriptorium 2007, str. 180 – 181.

¹³⁹ Výše uvedené zásady vycházejí dnes z aktů Rady Evropy. Viz Doporuční Výboru ministrů Rady Evropy: *The status of public officials in Europe, Recommendation No. R (2000)6* přijaté 24. února 2000, v elektronické

předcházející před 18. stoletím šlo ze shora uvedeného důvodu o starší typ vykonavatelů úkolů veřejné správy, kteří byli se subjektem, pro nějž správu vykonávali, spjati spíše personálně, svazkem osobní věrnosti a majetkové zainteresovanosti, ať už tímto subjektem byl panovník¹⁴⁰, stavy, město apod.

Lze proto bez nadsázky říci, že se z dnešního pohledu vlastně jednalo o soukromé úředníky, tedy úředníky určité osoby, ať již fyzické či právnické, jejichž důležitost a pozice závisela výlučně na významu té které osoby nebo na tom jakém úkolu, který plnili, příp. spočívala v kombinaci obojího.¹⁴¹

Častým a poměrně dlouhou dobu přetrvávajícím jevem byla také situace, kdy úřady byly dědičné.¹⁴² Jejich nositelé, tzn. úředníci ranného a vrcholného feudalismu, doby stavovské a absolutismu neměli trvalé sídlo ani pevnou pracovní dobu, získávali příjmy zejména z poplatků stran za jednotlivé úkony v řízení, příp. jakousi náhradu nákladů řízení nebo byli živeni ze speciálních nemovitých majetků (*obročí*) spojených s daným úřadem.

S tím souvisela i skutečnost, že mnohdy ani nejvyšší státní úřady nefungovaly jako stálé (tzv. *magistratus perpetuus*), tj. zasedající častěji, pravidelně ve stanovených dnech a ve vymezených úředních hodinách¹⁴³, ale pravomoci úřadu byly vykonávány jen *ad hock et in situ* v případě potřeby. Ve starších dobách rovněž neexistovalo žádné zabezpečení úředníků a jejich rodin pro případ invalidity, stáří ani další typické úřednické výhody.

Jako tací, ovšem museli i tito „úředníci“ splňovat určité předpoklady, ačkoliv ve výjimečných případech tzv. králových milců, je bylo možné i tehdy do jisté míry obejít. U nejvyšších zemských úředníků obvykle takovým předpokladem byl jejich sociální původ, resp. příslušnost ke konkrétnímu privilegovanému společenskému stavu a také loajalita vůči establishmentu, zejména pak věrnost dominující mocenské frakci. Nezbytnou podmínkou byl samozřejmě také inkolát a indigenát (právo obyvatelské čili velmi zjednodušeně předobraz

podobě je tento dokument dostupný dne 10.2.2010 na <[http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_cooperation/administrative_law_and_justice/Texts_&_Documents/Conv_Rec_Res/Recommendation\(2000\)6.asp](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_cooperation/administrative_law_and_justice/Texts_&_Documents/Conv_Rec_Res/Recommendation(2000)6.asp)>

¹⁴⁰ O ztotožňování panovníka se státem je legitimní hovořit pro období státu patrimoniálního, tedy podle Rudolfa Rauschera cca do 13. století. Viz ADAMOVÁ Karolina, *Dějiny veřejného práva ve střední Evropě*, Praha: C.H.Beck 2000, str.2. Navíc vycházíme-li z této teze, podporované vedle mnoha dalších např. Oskarem Lehnerem v LEHNER Oskar, *Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte mit Grundzügen der Wirtschafts- und Sozialgeschichte*, Linz: Universitätsverlag R. Trauner 1992, str. 36 je třeba říci, že v této době se ještě zcela nekonstituovala suverenita jako neomezená moc státu vůči všem subjektům uvnitř jeho hranic.

¹⁴¹ Např. komorníci byli chráněni nikoliv proto, že se jednalo o úředníky zemského soudu, ale proto, že doručovali půhon v soudním řízení a plnili tak úkol, na němž byl celospolečenský zájem, byť půhon jako takový byl soukromoprávním zahájením sporu a tedy projevem vůle žalobce. Chráněni jako privilegovaní úředníci také byli právě pouze při plnění tohoto úkolu, což se projevovalo navenek dodržením právem předepsaných ceremonií, jakými bylo to, že byli doprovázeni družinou posílá a dalších úředníků, disponovali na takové cestě symboly své moci apod. Viz např. článek 2 Statut Konráda Oty.

¹⁴² Viz MACHAČOVÁ Jana, MATĚJÍČEK Jiří, *cit. dílo*, str. 83.

¹⁴³ Výjimkou byly nejvýznamnější soudy zemské i městské.

státního občanství),¹⁴⁴ zachovalost cti (dnes bychom použili termín bezúhonnost), věk, legální náboženství,¹⁴⁵ ve městech potom měšťanské právo. Teprve na nižších postech se můžeme setkat s požadavky a postavením, které se začínají blížit klasickému stavu úřednickému, jako byla znalost jazyků, univerzitní vzdělání či povědomí osob o praxi, jež měli byrokraté vykonávat včetně znalosti příslušných právních norem.

Nicméně určité zárodečné prvky formování počátků sociálního celku státních civilních úředníků a práva, které regulovalo jejich právní postavení, je možné sledovat již v době absolutismu resp. od nástupu Habsburků na český trůn, kdy Ferdinand I. zřizoval orgány, jež mu měly napomáhat v mocenském zápase se stavy a zejména se takové elementy objevily po bitvě na Bílé hoře, tj. už ve druhé polovině 16. a zejména pak v průběhu 17. století a na počátku 18. století.

Součástí panovníkova úsilí o posílení jeho vlády na úkor stavů a prosazení absolutismu proti dosavadnímu mocenskému dualismu byla i snaha vytvořit vlastní správní, soudní a poradní orgány, jež by konkurovaly stávajícím stavovským úřadům a postupem doby by je nahradily. Za druhé šlo rovněž o orgány, které doposud neexistovaly a jejichž zřízení a kompetence omezovaly mocensko-právní prostor, v němž se stavy do té doby mohly pohybovat s minimálně omezenou volností. Mezi takové orgány patřily na ústřední úrovni organizace veřejné správy např. tajná rada (v roce 1669 byla transformována na tajnou konferenci), dvorská rada, která do r. 1537 vykonávala pro Čechy i soudní pravomoc nebo dvorská komora. Dvorská komora měla na starosti správu financí, rozpočtu apod. Pro země Koruny české plnila obdobnou funkci Česká komora.¹⁴⁶

K tomu, aby panovník v těchto orgánech upevnil svůj vliv, snažil se je postupně profesionalizovat, dosadit do nich osoby, které by jmenoval, odvolával a platil¹⁴⁷, a tím samozřejmě ovlivňoval a určoval výsledky činnosti takového úřadu. Ukázalo se, že tato materiální i kariéerní závislost personálního substrátu státních orgánů byla podle praktických zkušeností nejlepší zárukou loajality. Rozmach moci panovníka nadto znamenal současný růst

¹⁴⁴ K inkolátu srov. např. BAXA Bohumil, *Inkolát a indigenát v zemích Koruny české od roku 1749 – 1848*, Praha: Sborník věd právních a státních 1908, KAPRAS Jan, *Inkolát*, in: *Slovník veřejného práva československého*, sv. II, Polygrafia – Rudolf M. Rohrer, Brno 1932, str. 4 a 5 či STARÝ Marek, *Ius incolatus. Několik poznámek k českému právu obyvatelskému v době předbělohorské*, in: *Právník*, 12/2006, Praha: Ústav státu a práva AV ČR, str. 1452 an.

¹⁴⁵ Do husitství katolicismus, po vyhlášení basilejských kompaktát v Jihlavě roku 1436 též utrakvismus, od roku 1575 po přijetí České konfese a následně 1609 Rudolfova Majestátu také luteránství a kombinace českobratrské víry a helvetského vyznání.

¹⁴⁶ Viz MALÝ Karel a kol., *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*, 3. přepracované vydání Praha:Linde 2003, str. 64.

¹⁴⁷ Viz SCHIMETSCHER Bruno, *Der österreichische Beamte*, Wien: Verlag für Geschichte und Politik, 1984, str. 66.

úkolů státu. K efektivnímu plnění těchto úkolů bylo nezbytně třeba profesionálního či alespoň poloprofesionálního výkonného aparátu, který by měl provedení svých povinností jako hlavní náplň práce.

Jedním z dobových úřadů, jejichž vznik znamenal posun i u právní úpravy postavení úřednictva byl apelační soud (*consilium appellatum*, rada nad apelacemi)¹⁴⁸ vytvořený tzv. augsburskou instrukcí z 20. ledna 1548, která obsahovala krom podrobného soudního řádu pro tento soud též ustanovení, podle něhož soudci byli jmenováni a placeni panovníkem a čtyři z nich museli mít doktorát práv¹⁴⁹, tedy odbornou kvalifikaci.

Další soudní řád apelačního soudu přijatý 29. listopadu 1628 ve spojení se článkem Dd VIII Deklaratorii a Novel z roku 1640¹⁵⁰ již zakotvoval předpoklad vzdělání pro všechny členy odvolacího tribunálu, stejně jako výši jejich platu.¹⁵¹ Tehdy se poprvé objevuje určitá úroveň vzdělanostní kvalifikace jako významná složka právní úpravy státních civilních úředníků. Soudci působící u apelačního soudu museli složit praktickou a ústní zkoušku z trestního i civilního práva.¹⁵² K ruce měli kancelářský personál, jehož postavení předjímalo pozdější úpravu justičních úředníků.

Je přitom na místě si uvědomit, že až do 18., resp. 19. století nebylo soudnictví a správa odděleny, stát se prosazoval zvláště při nejdůležitější aplikaci práva – aplikaci soudní a proto hovoří-li se o historických kořenech právní úpravy postavení státního civilního úřednictva, lze sem zařadit právě i aparát apelačního soudu. Zejména soudci a také poštovní úředníci byli v nejstarších dobách prvními, u kterých se objevovaly zárodky budoucí právní

¹⁴⁸ V pasáži o apelačním soudu vycházím z článku, jehož rukopis jsem vytvořil společně s P. Skřejpkovou a odevzal do tisku v rámci projektu Max-Planck Institutu für europäische Rechtsgeschichte ve Frankfurtu nad Mohanem. Viz SKŘEJPKOVÁ Petra, ŠOUŠA Jiří, *Verstaatlichung der ständischen Justiz und Aufbau eines einheitlichen Gerichtswesens in den böhmischen Ländern*, Frankfurt a/M., Max-Planck-Institut, 33s. rukopisu, v tisku, str. 7 rukopisu. Blíže se problematice apelačního soudu věnovali např. ADAMOVÁ Karolina, *Apelační soud v Českém království v letech 1548-1651*, In: *Collectanea opusculorum ad iuris historiam spectantium Venceslao Vaněček septuagenario ab amicis discipulisque oblata. Pocta akademiku V. Vaněčkovi k 70. narozeninám*, Karel Malý(usp.), Praha:Univerzita Karlova 1975, dále KŘEPELKOVÁ Alena, *Apelační soud 1548 – 1783 (1788). Inventář*, Národní archiv:Praha 1964 či ZDENĚK Václav, *Dějiny král. apelačního soudu na hradě pražském, nyní vrchního soudu v Praze od roku 1548-1933*, Praha:Knihovna vrchního soudu 1933 aj.

¹⁴⁹ RYANTOVÁ Marie, *Ladislav II. Popel z Lobkovic jako první prezident apelačního soudu*, In: *Stavovský odboj roku 1547. První krize habsburské monarchie. (Sborník příspěvků z vědecké konference konané v Pardubicích 29. - 30. 9. 1997)*, Petr Vorel(sect.), Východočeské muzeum, Praha: Historický ústav Akademie věd České republiky: Ústav českých dějin filozofické fakulty Univerzity Karlovy 1999, str. 188.

¹⁵⁰ Tam bylo stanoveno, že musejí absolvovat zkoušku z případů civilního a trestního práva, a to Češi z římského (říšského – tj. říšského) a českého, Němci z římského a saského. Viz text zákonného článku v MALÝ Karel, ŠOUŠA Jiří, KUČEROVÁ Klára, *Deklaratoria a Novelty Obnoveného zřízení zemského*, In: *Vývoj české ústavnosti v letech 1618 – 1918*, Praha:Karolinum 2006, str. 839 – 840.

¹⁵¹ Např. prezident apelačního soudu dostával za rok 1200 kop míšeňských grošů, rada 600 kop, sekretář 400 kop a kancelista 144 kop. Viz D'ELVERT Christian, *Zur österreichischen Verwaltungsgeschichte mit besonderer Rücksicht auf die böhmischen Länder*, Brünn 1880, str. 133.

¹⁵² Viz KINDL Vladimír, *Příležitost k získání a uplatnění právníckého vzdělání a právních vědomostí v Čechách do počátku dvacátých let 15. století*, In: *Dějiny právníckého stavu a právníckých profesí*, Praha:Vodnář 1999, str. 85.

úpravy postavení státních civilních úředníků, ačkoliv v pozdějších dobách je kvůli zvláštnostem juristické regulace jejich stavu už mezi státní civilní úředníky není možné zařadit.

V roce 1637 bylo v rámci krajské organizace na Moravě reformováno rovněž postavení hejtmana, který již neměl výlučně stavovský charakter a dostal k ruce placené úředníky, také zde lze sledovat počátky postátnění správy, vznik aparátu se specifickými úkoly a postavením a s tím spojené kořeny právní úpravy takového postavení.¹⁵³

První dekret, v němž bylo stanoveno, jak se mají tito státní úředníci chovat, vydal již Ferdinand II., a to dne 1. září 1628. Tento dekret obsahoval mimo jiné zakotvení povinnosti přísahy věrnosti panovníkovi, jež se od té doby stala nedílnou součástí souboru povinností každého úředníka, jakýmsi *sine qua non* právní úpravy státních civilních úředníků. V shora uvedeném konkrétním případě se ovšem jednalo o povinnosti městských administrativních pracovníků a úředníků panovnických statků vyplývající z osobní věrnosti k panovníkovi, takže přísaha musela být každoročně obnovována. Praxe obnovy přísahy, tentokrát při nástupu nového panovníka, přetrvávala ostatně ještě dlouho do 18. století.

Dalším takovým příkladem starší normy právní úpravy úřednictva byla např. instrukce z 26. dubna 1719, která reorganizovala českou dvorskou kancelář v instituci s profesionálními úředníky a zabývala se též jejich postavením. Ale až do tereziánských reforem a josefínských reforem, nelze žádný orgán označit za čistě státní, je třeba jej v dané době vždy podřadit buď k panovníkovi anebo jako stavovský.

Z výše uvedeného vyplývá, že dlouhou dobu tedy nelze historicky v českých zemích přesně rozlišit sociálně-právní stav státního úřednictva. I zeměpanští úředníci či služebníci byli původně jen úředníky panovníka (např. dvorští hodnostáři). Vykonavatel úřadu v roce 1700 ještě nebyl úředníkem v dnešním slova smyslu. Byl spíše jakýmsi malým vladařem ve tradičně-paternalistickém pojetí moci. Příčinou konstatovaného stavu byla situace, kdy stát ještě nebyl na nejnižších úrovních správy silný.¹⁵⁴

Další důležitý rozdíl oproti modernímu pojetí služebního práva spočíval ve skutečnosti, že až do osvícenství měla úřednická práva včetně platu povahu milostí, tzn. že na

¹⁵³ Viz MALÝ Karel a kol., *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*, 3. přepracované vydání Praha:Linde 2003, str. 171.

¹⁵⁴ Viz k tomu např. SCHMIDT Heinrich Richard, *Sozialdisziplinierung? Ein Plädoyer für das Ende des Etatismus in der Konfessionalisierungsforschung*, in: *Historische Zeitschrift*, Bd. 265, Frankfurt am Main:Oldenburg Verlag 1997, str. 664 v elektronické podobě volně přístupný dne 14. 3. 2010 na <http://www.schmidt.hist.unibe.ch/veroeff/SchmidtHRSozialdisziplinierung.pdf>

ně nebyl právní nárok a mohly být kdykoliv odňata.¹⁵⁵ Stejně tak neplatila žádná jistota služebního poměru, protože i zde mohl panovník dotyčného kdykoliv odvolat.

Součástí vytváření odborně kvalifikovaného úředního aparátu bylo rovněž zavedení kontroly a dozoru nad nižšími orgány vyššími instancemi, což byl institut vyjadřující hierarchii a vrchnostenské pravomoce systému správy, tedy znaky pozdějšího racionalistického administrativního modelu. V době stavovské takový systém prakticky neexistoval, neboť by se jednalo o nepřipustné zasahování do privilegií jednotlivých stavů. To se již za absolutismu změnilo. Například česká dvorská kancelář podléhala dozoru dvorské kanceláře a komora dvorské komoře mající na starosti příjmy a dvorské účetní komoře kontrolující účetnictví. Rovněž zemští místodržící podléhali kontrole ze strany dvorské komory.¹⁵⁶

III. A. 2. Osvícenské reformy veřejné správy a jejich vliv na institucionální rámec právní úpravy postavení úřednictva

Období osvícenských reforem druhé poloviny 18. století představuje zlom v evoluci právní úpravy státního civilního úřednictva. Předpokladem pro to se stala politika (včetně právní politiky) Marie Terezie a zvláště pak jejího syna Josefa II., která přinesla velké institucionální i systémově-správní změny. Vojenské porážky a hospodářské problémy ukázaly nefunkčnost dosavadního feudálního systému správy opírajícího se o vrchnosti, stavovské „úředníky“ a zejména odhalily nedostatky právního partikularismu, kdy velký rozsah státu a roztržštěnost právní úpravy věcné, místní i osobní působnosti úřadů¹⁵⁷ i jednotlivých typů úředníků a neexistence jednotného, centralizovaného a vzájemně provázaného systému státních civilních úředníků výrazně ztěžovaly a zpomalovaly jakékoliv snahy o rychlé a efektivní plnění úkolů státu včetně obrany státního teritoria. Důsledkem těchto zkušeností byly reformy státní správy směrem k jejímu postátnění a reorganizaci, k vytvoření konzistentního modelu jednotného

¹⁵⁵ OGRIS Werner, *Der Beamte in der Habsburger Monarchie*, in: *Elemente europäischer Rechtskultur. Rechtshistorische Aufsätze aus den Jahren 1961 – 2003*, Thomas (Olechowski hrsg.), Wien:Böhlau 2003, str. 79.

¹⁵⁶ Viz LEHNER Oskar, *Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte*, Linz:Universitätsverlag Rudolf Trauner 1992, str. 115.

¹⁵⁷ Viz OGRIS Werner, *Der Beamte in der Habsburger Monarchie*, in: *Elemente europäischer Rechtskultur. Rechtshistorische Aufsätze aus den Jahren 1961 – 2003*, Thomas (Olechowski hrsg.), Wien:Böhlau 2003, str. 71.

primárního nositele veřejné správy – státu a k centralizaci nejen státoprávního, ale rovněž administrativního uspořádání.¹⁵⁸

Jestliže se podrobí zkoumání předměty, které měl Josef II. předepsány ke studiu a stejně tak jejich obsah hovořící např. otevřeně o tom, že panovník nemůže veškeré otázky řešit sám, ale opírá se při realizaci rozhodnutí a řešení podružnějších problémů o úředníky, kteří jsou vázáni právními předpisy¹⁵⁹, je jednoznačně identifikovatelné, proč zrovna za tohoto vladaře došlo k položení základů právní úpravy moderního státního úřednictva.¹⁶⁰

Josef II. zde byl ovlivněn Josefem Sonnenfelsem a Karlem Antonem Martinim, osobnostmi známějšími spíše jako iniciátoři trestněprávních, resp. civilněprávních kodifikací. Sonnenfels i Martini zastávali takový pohled na osvícenskou státní službu, podle kterého to měla být služba státu, služba *pro bonum commune*,¹⁶¹ pro suverénní, jednotnou a centralizovanou obec¹⁶², tedy státní úřady, kterými panovník v zájmu obecného blaha obdarovával všechny své poddané¹⁶³ a ne již dvorská služba úředníků.

Osvícenský absolutismus s jeho ideou státu jako instituce starající se o duchovní i materiální blaho občanů a úředníků jako jeho služebníků, znamenal skutečné vytvoření moderního profesionálního aparátu,¹⁶⁴ neboť osvícenští teoretici věd kamerálních a policejních a rovněž Josef II. spolu s některými nejvyššími úředníky si začali uvědomovat, že úroveň státní civilní služby úzce souvisí se způsobilostí a schopnostmi jejích vykonavatelů, a proto při reformách veřejné správy se nemálo myslelo také na stanovení požadavků a na vymezení práv a povinností administrativního aparátu. Služba přestala být dědičná, byla

¹⁵⁸ KANN Robert A., *A History of the Habsburg Empire 1526 – 1918*, Berkley-Los Angeles-London:University of California Press 1974, str. 237 – 238. Rovněž PÁNEK Jaroslav, TUMA Oldřich a kolektiv, *Dějiny českých zemí*, Praha: Karolinum 2008, str. 207.

¹⁵⁹ Viz BECK Christian August, CONRAD Hermann (hrsg.), *Recht und Verfassung des Reiches in der Zeit Maria Theresias, Die Vorträge zum Unterricht des Erzherzogs Joseph im Natur- und Völkerrecht, Sowie im deutschen Staats- und Lehnrecht*, Köln & Opladen:Westdeutscher Verlag 1964, str. 264.

¹⁶⁰ Vzhledem k přetrvání vrchnostenské správy a mnoha přežitků starších např. stálému výběru nejvyšších úředníků obvykle z privilegovaných stavů, stejně jako stále ještě zlomkovitost právní úpravy úřednictva je podle mne přirovnávání Josefa II. k Napoleonovi Bonapartovi a tvrzení, že „dokončil úřednický stát“, tj. ve shodě s Weberem moderní právní stát značně nadneseno. Toto konstatování se objevuje např. v STRUGER Katrin, *cit. dílo*, str. 37.

¹⁶¹ Viz MACHAČOVÁ Jana, MATĚJÍČEK Jiří, *cit. dílo*, str. 385. Těž OGRIS Werner, *Der Beamte in der Habsburger Monarchie*, in: *Elemente europäischer Rechtskultur. Rechtshistorische Aufsätze aus den Jahren 1961 – 2003*, Thomas (Olechowski hrsg.), Wien:Böhlau 2003, str. 72.

¹⁶² Inspirovali se zde např. rovněž z římského práva, kde již Marcus Tullius Cicero hovořil o tom, že úředník má zastupovat obec, tedy stát, zachovávat zákony, plnit svěřené úkoly a dodržovat nestrannost a další kritéria. Viz CICERO Marcus Tullius, *O povinnostech*, Praha:Svoboda 1970, str. 173.

¹⁶³ Viz ČEBIŠOVÁ Taisia, *Veřejná služba na prahu 21. století*, in: *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*, 1 – 2/2001, Praha:Karolinum 2001, str. 12.

¹⁶⁴ ADAMOVIČ Ludvig K., FUNK Bernd-Christian, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 3. neubearbeitete Auflage, Springer-Verlag, Wien/New York 1987, str. 5.

sekularizována.¹⁶⁵ Na rozdíl od dřívějších dob již nebylo myslitelné si úřednický titul zakoupit. Platby, s nimiž bylo udělování titulu, příp. povýšení spojeno, měly povahu zdanění právní skutečnosti a nikoliv jejich prodeje. Marie Terezie, Josef II. I Leopold II. Usilovali o vytvoření poslušného byrokratického aparátu jako protiváhy stavů.¹⁶⁶

V rámci první, tzv. haugwitzovské fáze přestavby administrativní organizace (1740 – 1760), na ústřední úrovni v roce 1742 vznikla Domácí a dvorská státní kancelář jako jednotný orgán vedení zahraniční politiky. 29. ledna 1748 se uskutečnilo zasedání korunní rady ohledně budoucího uspořádání správy říše. Cílem změn nebylo jen transformovat organizaci správy, ale rovněž nahradit stavovské úředníky státními. Přestože se většina přítomných vyslovila proti reformnímu plánu, byl nakonec na základě rozhodnutí panovnice přece jen realizován.¹⁶⁷ Datum 29. ledna 1748 lze proto s jistou nadsázkou považovat za datum zrodu základů úřednického státu a tím i úřednického práva, přestože vlastní úřednický stát začíná spíše až za panování Josefa II.

V důsledku přijatého rozhodnutí byla zrušena Česká dvorská kancelář, nejvyšší správní, soudní a finanční orgán pro české země ve Vídni. Od roku 1624 sídlila ve Vídni, od 26. dubna 1719 byla rozdělena na dva senáty s profesionálním aparátem. Namísto ní jako ústřední správní a finanční orgán společný pro všechny země habsburské monarchie bylo v květnu 1749 zřízeno Directorium in publico-politicis et cameralibus, spravující obecnou působnost veřejné správy, finanční otázky a po roce 1753 též hospodářskou správu, obchodní a živnostenské záležitosti (neboť do něj vplynulo Obecné finanční ředitelství). Tím byl učiněn zásadní krok ke vzniku centralizovaného absolutistického společného státu tvořeného českými a rakouskými dědičnými zeměmi. Nejprve byly reformy vyzkoušeny ve Slezsku.¹⁶⁸

Tento krok krom obecně tradovaného zániku české státnosti¹⁶⁹ znamenal též počátek organizování ústředních úřadů na věcném a ne na místním základě. Současně se v roce 1749

¹⁶⁵ Což ovšem neznamenalo, že by duchovní přestali vykonávat veřejné úkoly. Naopak Josef II. z nich v případě vedení matrik nebo vyhlásování nařízení učinil téměř plnohodnotné státní úředníky. Viz PUTZER Peter, *Rechtsgeschichte I, Öffentliches Recht*, 4. Aufl., Salzburg 2003, str. 61.

¹⁶⁶ 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, str. 323.

¹⁶⁷ Viz SCHIMETSCHKE Bruno, *Der österreichische Beamte*, Wien:Verlag für Geschichte und Politik 1984, str. 82- 83.

¹⁶⁸ Viz HOKE Rudolf, *Österreichische und deutsche Rechtsgeschichte*, Wien-Köln-Weimar:Böhlau 1992, str. 231.

¹⁶⁹ Chronologické zařazení konce české státnosti se liší podle doby a specializace badatelů. V 19. století a na počátku 20. století se zdůrazňoval v tomto ohledu rok 1526, tj. nástup dynastie Habsburků na český trůn, obvykle ve spojení s bělohorskou „katastrofou“ a lety 1627 a 1628, tj. přijetím Obnoveného zřízení zemského pro Čechy, resp. pro Moravu. Mezi stoupence této koncepce patřil František Palacký, viz PALACKÝ František, *Dějiny národu českého v Čechách i v Moravě, Díl I., Kniha první - Úvod o dějinách českých*, Praha:L. Mazač 1939, str. 23. Shodné stanovisko zastával Tomáš G. Masaryk ve svém díle *Nová Evropa*, viz MASARYK Tomáš Garrigue, *Nová Evropa. Stanovisko slovanské*, Praha: Dubský 1920, str. 154 – 155. Podle mnoha právních

ustavil Nejvyšší soudní úřad (die Oberste Justizstelle), tzn. nejvyšší státní soud pro městské i zemské právo. Orgán plnil ale i roli správy justice (tedy úkoly svěřené dnes ministerstvu spravedlnosti a soudcovské samosprávě), proto i zde je možné nalézt státní civilní úředníky. Zpočátku měl i legislativní pravomoci. Ty ovšem ztratil za panování Josefa II. Konstituování Nejvyššího soudního úřadu je taktéž možné považovat za projev dělby moci na nejvyšší úrovni státu, přestože ještě neúplné.

Další změny přinesla následující kaunicovská etapa reforem. V roce 1760 byla zřízena rakouská Státní rada, významný poradní orgán panovníka pro vnitřní správu všech habsburských zemí existující až do r. 1848, který měl napomáhat koordinaci činnosti ústředních státních orgánů, jenž do té doby pracovaly zcela izolovaně, takže často vydávaly rozdílná stanoviska aj. Nešlo však o orgán úřednický, neboť sestávala ze stří pánů, tří rytířů a tří (v době vlády Josefa II. čtyř) profesionálních úředníků.¹⁷⁰ Šlechtický prvek tady stále převládal, ať již v poměru 6:3 či 6:4. Možná také z důvodu, že nebyla konstruována jako profesionální úřední orgán, neplnila rada efektivně své funkce v tom směru, pro jaký bylo původně její zřízení zamýšleno.¹⁷¹

Namísto Direktorია nastoupila v roce 1762 Spojená česko-rakouská dvorská kancelář jako úřad čistě všeobecně správní. Vedle ní působily tři finanční instituce, jejichž personál byl rovněž již zbyrokratizován. Namísto soukromého vztahu k úřadu spojeného s lenní soustavou nastoupila při shora zmíněných úřadech veřejnoprávní pozice dvorských radů¹⁷², oproti dosavadním dvorským úředníkům.¹⁷³ Konečně za Josefa II. česko-rakouská kancelář přejmenovaná 1782 na Spojený dvorský úřad získala zpět též hospodářské a finanční úkoly a stala se tak velmi složitě fungujícím kolosem, takže vedle ní působily *ad hock* zřizované komise pro aktuální úkoly (zákonodárná komise, cenzurní komise, studijní komise aj.). Ty

historiků z Rakouska výchozím ohniskem odbourávání suverenity jednotlivých zemí se stalo už přijetí Pragmatické sankce z roku 1713, pro příklad srov. BRAUNEDER Wilhelm, *Österreichische Verfassungsgeschichte*, Manzsche Wien: Verlags- und Universitätsbuchhandlung str. 73 anebo PUTZER Peter, *Rechtsgeschichte I, Öffentliches Recht*, 4. Aufl., Salzburg 2003, str. 47. Vědecké právněhistorické publikace domácí provenience rozhodnou roli připisují zrušení české dvorské kanceláře ve Vídni roku 1749 a jejímu nahrazení Ředitelstvím ve věcích vnitřních v oblasti správy a Nejvyšším soudním místem pro sodnictví a justiční správu a dále ustavení rakouského císařství 1804 a konci Svaté říše římské o dva roky poté, tj. roku 1806. Srov. MALÝ Karel a kol., *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*, 3. přepracované vydání, Linde, Praha 2003, str. 166 – 167 a str. 182.

¹⁷⁰ KANN Robert A., *A History of the Habsburg Empire 1526 – 1918*, Berkley-Los Angeles-London: University of California Press 1974, str. 176.

¹⁷¹ LEHNER Oskar, *cit. dílo*, str. 137.

¹⁷² Viz HATTENHAUER Hans, *Geschichte des Beamtentums*, (Handbuch des öffentlichen Dienstes Bd. 1), Köln-Berlin-Bonn-München:Heymann 1980, str. 49.

¹⁷³ Viz FALCK Niels Nikolaus, *Handbuch des Schleswig-Holsteinischen Privatrechts, Band 2*, Altona 1831, str. 262 dostupné v digitální knihovně Max-Planck-Institut für europäische Rechtsgeschichte dne 15. 3.2010 na <http://dlib-pr.mpiet.mpg.de/> >

sice byly formálně podřízeny kancelářím, ale fakticky požívaly značnou svobodu akce.¹⁷⁴ Právě tyto komise byly za vlády panovníka, který považoval sám sebe za prvního z úředníků centralizovaného státu, nejméně aktivními pracovišti profesionálního úřednictva na úrovni ústředních orgánů monarchie, jež vytvářely podklady pro partikulární reformy.

Po roce 1790 však byl josefínský systém organizace státní správy na centrální úrovni opuštěn. Změna strukturace úřadů spojená se změnou náplně jejich činnosti, včetně proměny počtu úředníků a jejich pozice byla na počátku budování státní administrativy velmi častá a vyjadřovala nezkušenost s novou koncepcí správy, kdy se v podstatě metodou pokusu a omylu zkoušelo, jaké úkoly mohou úředníci optimálně dělat a jaké již jsou nepřiměřené.

Na úrovni správy českých zemí (Čech, Moravy a Slezska) nastoupila v době osvícenství v důsledku rozhodnutí po shora uvedeném zasedání z 29. ledna 1748, konkrétně v roce 1749, namísto sboru místodržitelů reprezentace s komorou, finanční a správní úřad s věcnou působností a placenými státními úředníky tvořícími jeho personál. Naproti tomu soudní moc vykonával nadále Konzensus nejvyšších zemských úředníků v Čechách a Zemský tribunál na Moravě. Na úrovni jednotlivých zemí vznikly rozšířením kompetencí reprezentace s komorou i na soudní otázky úřady, od roku 1773 na základě reskriptu se dvěma senáty, soudním a správním, nazývané v Čechách a na Moravě (též v Tyrolsku a Štýrsku) gubernium, ve Slezsku pak královský zemský úřad.

Na Moravě zůstala judikativa oddělena od správy a byla nadále soustředěna v Zemském tribunálu. Konečné institucionální předpoklady pro konstruování státních civilních úředníků jako pracovníků správy odlišené od justice, tedy pojmově-teoretické koncepce z níž vycházím v této kvalifikační práci, ovšem přinesl až josefinismus. Ten sice založil neživotné vládní provincie, do jejich čela však již postavil čistě správní orgány – gubernia (od roku 1782 do 1790 vzniklo opět jen dočasně jednotné Moravsko-slezské gubernium, koncept organizačního spojení obou zemí, který se v platném právu obnovil opět až v roce 1927 na základě ustanovení organizačního zákona¹⁷⁵).

Vedle gubernií byly roku 1783 po českém vzoru vybudovány v každé zemi apelační soudy – státní odvolací soudy od soudů vrchnostenských, zemských i městských.¹⁷⁶ Tyto apelační soudy se nejen staly státní institucí, ale též došlo k byrokratizaci jejich aparátu.

¹⁷⁴ 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, str. 330.

¹⁷⁵ Zákon č. 125/1927 Sb. z. a n. o organizaci politické správy

¹⁷⁶ K osvícenskému soudnictví včetně vzdělání personálu, praxe, odborným zkouškám a *decretum eligibilitatis* čili kvalifikačnímu dekretu podrobněji srov. SKŘEJPKOVÁ Petra, ŠOUŠA Jiří, *Verstaatlichung der ständischen Justiz und Aufbau eines einheitlichen Gerichtswesens in den böhmischen Ländern*, Frankfurt a/M., Max-Planck-Institut, 33 stran rukopisu, v tisku, str. 12 – 16 rukopisu.

Současně začaly hrát významnou úlohu při institucionalizaci úřednického personálu dalších správních orgánů např. magistrátů. Vedle požadavku absolvování studia kamerálních a policejních věd a praxe bylo od úředníků požadováno také složení speciální zkoušky odborné způsobilosti před tímto apelačním soudem. Gubernium jako vrchní zemský státní úřad pak udělilo kandidátům, kteří ve zkoušce uspěli, zvláštní kvalifikační dekret, který byl nezbytným předpokladem výkonu funkce placeného úředníka magistrátu a dalších státních úřadů, a byl vystavený teprve po složení zkoušky apelačním soudem.¹⁷⁷ Tento dekret se nazýval *decretum eligibilitatis*.¹⁷⁸

Na úrovni krajů v Čechách, na Moravě i ve Slezsku byly krajské úřady dvorským reskriptem z 23. ledna 1751 reformovány, tak, že se proměnily ve státní monokratické úřady v čele se státními úředníky – krajskými hejtmany (VII. kvalifikační třída) a krajskými adjunkty. Poprvé bylo v tomto právním předpisu zakotveno pevné úřední **sídlo** v krajských městech, tj. rezidenční povinnost státních civilních úředníků a byl upraven také plat všech úředníků. Následující ustanovení tohoto právního předpisu ovlivnila i další významnou složku právního postavení úřednictva, totiž předpoklady přijetí do služby, kterými byl u krajských hejtmanů inkolát (právo obyvatelské), kdekoliv v monarchii, ale také šlechtictví. Dokonce ještě v roce 1768 musel úředník, který zastával post vyhrazený rytíři při povýšení do panského stavu tento úřad opustit.¹⁷⁹ Krajské úřady v Čechách a Haliči byly též ochrannými orgány pro poddané proti vrchnostenskému útisku.¹⁸⁰ Krajské úřady měly komise pro jednotlivé úseky působnosti (např. stavební)¹⁸¹, které umožňovaly snažší fungování a znamenaly počátky vytváření specializovaných odvětví státní správy na regionální úrovni. V letech 1783 – 1784 byly zřízeny v rámci krajů vizitační okresy v čele se státními komisaři (IX. hodnostní třída), tj. novým typem státních úředníků jsoucími na úrovni radů gubernia. Komisaři se vyskytovali i pro jednotlivá speciální správní odvětví komerční, školští, hospodářští.¹⁸² Přestože fungovaly v rámci státní správy vizitační okresy, jednalo se v podstatě o celky k ulehčení kontroly a plnění úkolů krajských úředníků. Ne nadarmo byli

¹⁷⁷ K tomu podrobněji srov. např. ŠOLLE Václav, *Civilní soudnictví předbřeznové v českých zemích*, in: Sborník archivních prací 10, Praha: Orbis 1960, str. 111 an.

¹⁷⁸ Viz LEHNER Oskar, *Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte*, Linz:Trauner 1992, str. 138.

¹⁷⁹ Viz nařízení z 15. ledna 1768, publikované v MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *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 Möble 1809, str. 188.

¹⁸⁰ MAYRHOFER Ernst, *Handbuch für den politischen Verwaltungsdienst inden im Raichsrathe vertretenen Königreichen und Ländern mit besonderer Berücksichtigung der diesen Ländern gemeinsamen Gesetze und Verordnungen*, 1.Band, Wien :Manzische k. u. k. Hof-Verlags- und Universitätsbuchhandlung 1895, str. 4.

¹⁸¹ Viz SCHIMETSCHKEK Bruno, *Der österreichische Beamte*, Wien:Verlag für Geschichte und Politik 1984, str. 144.

¹⁸² Viz MALÝ Karel a kol., *cit. dílo*, str. 174.

okresní komisaři řazení v rámci teritoriální struktury úřadů s všeobecnou působností mezi personál krajské úrovně administrativy. V Čechách tak ještě v 18. století neexistovali v té době státní úředníci okresní, kteří již fungovali v Dalmacii, Tyrolsku či v Salzburku.

Na místní úrovni zůstaly sice hlavním pilířem veřejné správy úřady pozemkových vrchností¹⁸³, ale patentem z 1. září 1781 byl upraven a sjednocen postup všech správních orgánů v řízení.¹⁸⁴ V Čechách se vrchnostenští úředníci nazývali hospodářští úředníci (*Wirtschaftsbeamten*) a jejich práva, povinnosti i působnost byly postupně legislativně regulovány s ohledem na evoluci právní úpravy státních civilních úředníků a podle jejich vzoru. Zásadněji např. takovou působnost upravoval patent z 21. srpna 1788. Uvedené konstatování platí obdobně i pro další země Koruny české.

Vedle vrchnostenských úřadů fungovaly na místní úrovni taktéž městské magistráty, které se v pojednávaném období začaly přeměňovat z městského (tedy svého druhu patrimoniálního) orgánu v byrokratický úřad.¹⁸⁵ Např. pražský magistrát se posunul v tomto smyslu v roce 1784, kdy byl reorganizován. Mimo jiné v souvislosti se vznikem jednotné Prahy došlo ke sloučení čtyř magistrátů v jediný a zároveň byl úřad etatizován podle vzoru vídeňského magistrátu.¹⁸⁶ Byl rovněž obsazován právníky u nichž se jako předpoklad přijetí k soudu vyžadovalo odpovídající odborné vzdělání, což v té době nebylo u obdobných úřadů v jiných částech monarchie ještě zcela obvyklé.¹⁸⁷ U ostatních magistrátů byli jejich úředníci od roku 1783 sice nadále voleni, ale jen ze seznamu úspěšných absolventů zkoušky odborné způsobilosti před apelačním soudem (viz výše).

Jednalo se ovšem o výjimku, protože završení celkového postátnění magistrátů a vytvoření dalšího stupně soudnictví a správy na místní úrovni, na kterém mohli státní civilní úředníci v českých zemích působit, se u magistrátů uskutečnilo až za vlády Františka I., který

¹⁸³ MAYRHOFER Ernst, *Handbuch für den politischen Verwaltungsdienst in den im Reichsrathe vertretenen Königreichen und Ländern mit besonderer Berücksichtigung der diesen Ländern gemeinsamen Gesetze und Verordnungen, 1. Band*, Wien: Manzische k. u. k. Hof-Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 1895, str. 2.

¹⁸⁴ Viz patent č. 23/1781 Sbírký zákonů soudních. *Joseph des Zweyten Römischen Kaisers Gesetze und Verfassungen im Justizfache für Böhmen, Mähren, Schlesien, Österreich ob und unter der Enns, Steyermark, Kränten, Krain, Görz, Gradisca, Triest, Tyrol und die Vorlande. In den ersten Jahren Seiner Regierung*, Wien:k.k. Hof-, Staats-Aerarial Druckerei 1817. Dne 20.2.2010 <http://alex.onb.ac.at/cgi-content/anno-plus?apm=0&aid=jgs&datum=10010003&seite=00000092&zoom=2> Stejná norma stanovila postup stížností poddaných na vrchnosti: stížnost se podávala v příslušné vrchnostenské kanceláři, pokud nebyl případ napraven autoremedurou byla záležitost postoupena krajskému úřadu jako orgánu dozoru a kontroly nad vrchnostmi, pak se šlo k zemskému guberniu a nakonec k příslušnému ústřednímu správnímu úřadu. Potvrzení krajského úřadu bylo podmínkou platnosti u všech závažnějších rozhodnutí vrchnostenských úředníků, např. u trestů vězení přesahujících 8 dní.

¹⁸⁵ Vedle Čech existovaly tyto úřady ještě na Moravě, v Haliči, Štýrsku, Horních Rakousích.

¹⁸⁶ Viz na základě dvorského dekretu č. 250/1784 Sbírký zákonů soudních

¹⁸⁷ Viz ŠOLLE Václav, *Civilní soudnictví předběžné v českých zemích*, In: *Sborník archivních prací* č. 10, Praha:Orbis 1960, str. 124.

v roce 1802 vydal dekret spojené dvorské kanceláře č. 35/1802 Sbírký zákonů politických zrušující volbu magistrátních úředníků a stanovující jejich úředníky doživotně.¹⁸⁸ Od roku 1803 ve Vídni byli magistrátní úředníci napříště jmenováni guberniem současně s obdržáním příslušného dekretu způsobilosti a stali se tak čistě státními úředníky,¹⁸⁹ což bylo v roce 1808 rozšířeno na všechny magistráty vykonávající politickou (všeobecnou) správu a soudnictví¹⁹⁰ s výjimkou Haliče.

Podle různých hledisek hodnocení proto za postátnění staršího typu městské správy může být považován buď rok 1783 či 1808, přičemž dosavadní nejen česká¹⁹¹ právní historiografie se spíše klonila k prvému z dat, kdy ovšem ze způsobu obsazování administrativních, resp. exekutivních míst v magistrátech jednoznačně vyplývá, že nebyla definice státních úředníků ve smyslu racionalistické koncepce přijímání do civilní služby ještě beze zbytku naplněna. Ať se již badatel přikloní ke kterémukoli z obou uvedených dat, je jisté, že magistráty od té doby, tj. na přelomu 18. a 19. století, začaly představovat nejnížší instanci služby státního aparátu.

Tvrzení, že k postátnění magistrátů jako nejnížšího správního stupně došlo až v roce 1848,¹⁹² je podle mého mínění nepřesné. Odehrál se posun spíše opačný – dekoncentrace, neboť zánik patrimoniální správy vytvořil z obcí samosprávné korporace, tj. druhou kolej veřejné správy existující vedle státu a nezávisle na něm. Obce byly osobami, které spravovaly v rámci své samostatné působnosti vlastní záležitosti a tím realizovaly právo na samosprávu,¹⁹³ byť současně na ně byl v zákonem stanovených případech přenesen výkon státní správy.

Zde je také na místě upozornit, že za vlády Josefa II. dochází rovněž k postátnění tzv. stavovských úředníků. Na základě dvorského dekretu z 26. května 1786¹⁹⁴ totiž mohli být

¹⁸⁸ Srov. k.k. *Majestät politische Gesetze und Verordnungen für die Österreichischen, Böhmisches und Galizischen Erbländer*, 17. Bd., Wien: k.k. Hof- und Staatsdruckerei 1806, str. 103. Dostupné dne 20.2.2010 na <<http://alex.onb.ac.at/cgi-content/anno-plus?apm=0&aid=pgs&datum=18021004&zoom=2&seite=00000103&x=6&y=8>>

¹⁸⁹ LEHNER Oskar, *Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte*, Linz: Universitätsverlag Rudolf Trauner, 1992, str. 155.

¹⁹⁰ Viz dvorský dekret č. 838/1808 Sbírký zákonů soudních, podle něhož byla vyžadována studia, vysvědčení zkoušek a úředníci byli jmenováni společně guberniem a apelačním soudem.

¹⁹¹ Stejně tak např. STRUGER Katrin, *cit. dílo*, str. 40 s odkazem na další rakouské autory zdůrazňuje, že úředníci od roku 1783 volení ze seznamu byli státními úředníky.

¹⁹² Viz VYSKOČIL Aleš, *cit. dílo*, str. 30.

¹⁹³ Ať již toto právo na samosprávu budeme považovat za decentralizaci, svěřeni výkonu veřejné správy jinému než primárnímu nositeli nebo se přikloníme k mladší tezi, že se jedná o přirozené právo obce jako právnické osoby veřejného práva.

¹⁹⁴ Publikovaný v MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *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 Möbke 1809, str. 77.

napříště stavovskými úředníky zvoleni (přesněji řečeno vybráni) jen ti, které místodržitel označil za k volbě způsobilé. Samotná selekce ze skupiny kandidátů se tím pádem přenesla na státního úředníka a volba, tj. „vyjádření vůle stavů“ se stala pouhou formalitou.

Povaha nového systému vyžadovala, aby se právní normy staly psanými a tím obecně známými a všeobecně platnými, aby začaly být budovány základy formálního právního státu, tedy státu založeného na odstranění feudální zvláště vrchnosti a dalších nejkřiklavějších přežitků, postaveného na formální rovnosti všech poddaných před zákonem a na svrchovanosti zákona.¹⁹⁵ Právo se stávalo metodou řízení společnosti a státu a byla mu připisována mimořádná úloha.¹⁹⁶ Právě postátnění správních úřadů s výjimkou nejnižší – místní úrovně, které prosazoval zejména Heinrich von Blümegen¹⁹⁷ a vznik rozsáhlého, na psaných pramenech postaveného právního řádu, bylo důležitým předpokladem pro zahájení procesu transformace dosavadních vykonavatelů veřejné správy – služebníků zeměpána, v představitele státní civilní služby¹⁹⁸ a tedy příčinou nahrazení osobního právního vztahu mezi panovníkem a „úředníkem“ nadosobní loajalitou vůči státu.¹⁹⁹ Namísto vázanosti k panovníkovi se objevila vázanost ke státu, tj. ke vztahu panovníka a lidu.²⁰⁰

Současně se tím ovšem ztížila definice „dobrého, věrného chování“, které bylo proto potřeba právně vymezit v disciplinárním právu, novém odvětví úřednického práva, jež regulovalo obsah kázně a povinností, způsoby a prostředky jejich zajištění a postih jejich porušení. Disciplinární právo ovšem bylo původně složkou policejního práva, neboť jakékoliv porušení povinností bylo v době absolutismu (a stejně tak později v epoše policejního bachovského režimu) považováno za ohrožení bezpečnosti státu.²⁰¹ Z tohoto důvodu se původně používal v kontextu disciplinárního práva a řízení jako *terminus technicus* pojem *služební policie*.²⁰²

¹⁹⁵ Po celou dobu monarchie se ovšem tato rovnost netýkala panovníka a členů jeho domu a s ohledem na přetrvávající různá privilegia a pozůstatky feudálního práva v některých ohledech stát nadále lze v té době považovat za právní jen velmi těžko. K právnímu státu viz např. ŠAMALÍK František, *Problémy s právním státem*, in: *Pocta Vladimíru Mikule*, Oto Novotný (usp.), Praha:ASPI Publishing 2002, str. 19 an.

¹⁹⁶ Viz MALÝ Karel, *České právo v minulosti*, Praha:Orac 1995, str. 130.

¹⁹⁷ Viz KANN Robert A., *A History of the Habsburg Empire 1526 – 1918*, Berkley-Los Angeles-London: University of California Press 1974, str. 173.

¹⁹⁸ Viz HOCHEDLINGER Michael, *Aktenkunde. Urkunden und Aktenlehre der Neuzeit*, Wien:Böhlau 2009, str. 53.

¹⁹⁹ Viz WESENER Christian, *cit. dílo*, str. 85.

²⁰⁰ Viz např. HEFFTER August Wilhelm, *Einige Bemerkungen über die Rechtsverhältnisse der Staatsdiener*, in: *Beiträge zum deutschen Staats- und Fürstenrecht*, Berlin 1829, str. 106 a 108 an.

²⁰¹ Proto také bylo za složku policie považováno rovněž zdravotnictví, neboť v tehdejší době choroby znamenaly ohrožení života obyvatelstva, vysoká úmrtnost při pandemii snižovala počet obyvatelstva, a tím dle Jellinekovy tříprvkové koncepce i jeden ze tří pilířů samotné existence, svrchovanosti státu. Hovořilo se o zdravotní policii.

²⁰² Viz heslo *Disciplinární právo*, in: *Slovník veřejného práva československého*, Svazek I, Brno:Polygrafia-Rudolf M. Rohrer 1929, str. 389.

Přesto právě zmíněnou koncepci přísné věrnosti jako povinnosti specifické pro úřednický stav lze považovat za pozůstatek dřívější feudální tradice. Zůstává otázkou, zda byly tyto posuny provedeny se záměrem, aby bylo tradiční právní pojetí, jež se výrazněji projevovalo v aplikační praxi než ve veřejné správě,²⁰³ nahrazeno přístupem novým přijatým z Francie a Itálie, anebo zda šlo spíše především o snahu podpořit růst efektivity a hospodárnosti správy.²⁰⁴

K vytvoření moderního úřednického sboru přispěla také změna v základních procesních zásadách, která bývá dnešními právníky, odchovanými v časech panujícího konceptu demokratického právního státu, v rámci prezentistických náhledů na minulost hodnocena obvykle spíše negativně, totiž zavedení principu písemnosti procesu. Do té doby mohly úřady vykonávat osoby bez vyššího právního vzdělání, když se po uplynutí několika let „vyučili“ praktickým postupům administrativy služebního místa, které zastávali. Požadavek dodržování zákona při správě věcí veřejných, vedení protokolů o průběhu celého řízení a s tím spojené počátky spisové služby i písemné vyhotovení rozsudku si ovšem již vynucovaly odlišný způsob a metody práce a tím i dosažení určité, nezanedbatelné úrovně vzdělání. Metody práce úřednictva byly totiž v 80. letech 18. století významně modernizovány zavedením zpracování věci referentem, vedením aktů čili spisu o každé jednotlivé záležitosti zahrnujícího všechny protokoly, podklady a rozhodnutí ve věci, archivování předpisů a písemné záznamy o realizaci direktiv, pokynů, směrnic.²⁰⁵

Úzké sepjetí práva a státu, u nichž dokonce brněnská normativní právní škola hovořila o totožnosti obojího,²⁰⁶ se tedy projevilo též v odrazu reforem týkajících se v první řadě ekonomické základny a také organizace veřejné správy na podobě a obsahu právního řádu a ve vytvoření nové kategorie obyvatelstva – státních úředníků jako služebníků nové monokraticko-byrokratické správní organizace, jež by na základě znalostí právního řádu byla schopna plnit stále se rozšiřující úkoly státu, vystupujícího v roli garanta práva.

Od konce 18. století a ve století následujícím proto vyvstává státní služba jakožto základní institut správního práva. Nastal stav, kdy „*role zaměstnance veřejné správy je*

²⁰³ Viz OGRIS Werner, *Recht und Staat bei Maria Theresia*, In: *Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte, Germanistische Abteilung*, Band 98, Wien: Böhlau 1981, str. 16.

²⁰⁴ Druhá teze je odvozována např. z kabinetního listu z 2. května 1749, v němž Marie Terézie zdůvodňovala oddělení soudnictví od správy na úrovni zemí tím, že usiluje o to, aby se vzájemně neblokovaly a nebrzdily a mohly tedy řádně fungovat. Viz WALTER Friedrich, *Maria Theresia, Briefe und Aktenstücke im Auswahl*, (Ausgewählte Quellen zur deutschen Geschichte der Neuzeit), Bd. 12, Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft 1968, Nr. 69.

²⁰⁵ LEHNER Oskar, *Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte*, Linz: Universitätsverlag Rudolf Trauner, 1992, str. 142.

²⁰⁶ KELSEN Hans, *Ryzí nauka právní. Metoda a základní pojmy*, Orbis, Brno-Praha 1933, str. 53 an., nebo tentýž autor, *Základy obecné teorie státní*, Barvič & Novotný, Brno 1926, str. 27.

*zakotvena v zákoně, který je konkretizován ve vnitřních předpisech, které postavení úředníka, jeho práva a povinnosti blíže specifikují.*²⁰⁷ To napomohlo odstranění partikularismu a nepřehlednosti či neregulovanosti a přineslo naopak unifikaci a stabilizaci právní úpravy postavení státních civilních úředníků.

Je nutné tedy zdůraznit, že úřednictvo tak na českém území nevznikalo v první řadě jako opora panovníka a absolutismu proti občanům, nýbrž naopak za účelem potlačení přežitě feudálně právní svévole a k plnění reformních úkolů, před něž byla státní správa postavena. Přesto byla organizace i činnost úřednictva v této době samozřejmě nadále absolutistická a autoritativní. Byrokracie zasahovala prakticky do všech oblastí života poddaných a to i proti jejich vůli. Úkoly úřednictva byly obsáhlé a expanzivní. Zahrnovaly složku výkonovou i zásahovou, správu podnikání, fondů i ústavů aj. i interní výnosy a nařízení.

Přes, zejména u příslušníků nižšího administrativního aparátu se vyskytující, finančně nepříznivé podmínky, kdy praktikanti neboli uchazeči o služební místo, plnící v rámci procesu osvědčení se v praxi roli státních úředníků, působili zcela bez odměny²⁰⁸ a také začínající úředníci neměli příjmy často po dlouhá léta ani ve výši nezbytné pro zajištění uspokojivých životních podmínek, které pranýřoval ve svém díle "Dějiny rakouské státní správy 1740-1848" především Ignaz Beidtel, vznikla vrstva "josefínského" úřednictva. Jeho členové byli kvalifikováni – byli vzděláni v právních, finančních a filozofických vědách, praktické znalosti získali delším „přípravným“ působením u úřadů a stáli na straně progresivních a centralizačních reforem, díky, kterým jako stav vznikli.

Po nepříznivém období františkánského absolutismu, v němž nicméně přetrvával jejich osvícenský charakter, který byl ovšem již anachronismem, opustili prvek pokroku a stali se pozvolna až do konce monarchie nosnými pilíři konzervativního státního zřízení. Přes jisté, pochopitelné vnitřní tenze mezi vyššími a nižšími správními pracovníky či mezi jednotlivými odvětvovými skupinami příslušníků státní služby začali vytvářet konzistentní úřednický stav, jako objektivně existující sociální skupinu. Tato byrokracie se skládala z příslušníků ústředních úřadů, z místodržitelských úředníků v jednotlivých zemích (v českých zemích byly sídly gubernií Praha, Brno a Opava) a ze státních civilních úředníků orgánů regionální správy (krajů, okresů) se všeobecnou působností i specializovaných. Všichni tito vytvářeli úřednický

²⁰⁷ Viz HENDRYCH Dušan, *Správní věda. Teorie veřejné správy*, 3. vydání, Praha: Kluwer ČR, a.s. 2009, str. 166.

²⁰⁸ Viz dále v textu.

stav, jehož mluvčím se od 19. století staly stavovské zaměstnanecké sbory – organizace sdružující a zastupující zájmy úřednictva jako celků nebo jeho jednotlivých složek.²⁰⁹

III.B. Předpoklady pro přijetí do státní služby – osobní vlastnosti, věk a praxe, další zvláštní předpoklady, právnické vzdělání a favorizované skupiny v 18. století

Výchozím stavem ohledně obsazování úřadů byrokratickým personálem byla za osvícenství situace, kdy původně v českých zemích neexistovaly precizní předpisy regulující požadavky, jejichž splnění bylo nezbytné pro přijetí do státní služby. Důvodem takových poměrů bylo dosavadní obsazování úřadů s ohledem na společenský původ adeptů. Lze konstatovat, že nejvyšší úřady mohli obvykle zastávat jen páni, střední úroveň úřadů rytíři a teprve nižší úřady ostatní privilegované stavy.²¹⁰ Úřady se v důsledku toho mnohdy takřkajíc dědily. Samozřejmě, že existovala i některá další privilegia zakládající nárok konkrétní osoby pro přijetí do státní služby (např. dlouholetá uspokojivá služba ve vojsku) anebo kritéria vylučující určité skupiny osob z možnosti vstupu do úřadů, a to i přes sociálně privilegovaný původ (židé, osoby, jimž byl uložen trest odnětí svobody či politicky nespolehliví jedinci). Všechny výše uvedené skutečnosti omezovaly množinu osob, které byly způsobilé státní civilní úřady zastávat.

Spolu s budováním centralizovaného osvícenského státu, růstem jeho úkolů a potřebou znalostí právních norem se však objevila nezbytnost vyššího počtu státních úředníků. Vždyť jen za vlády Josefa II. bylo vydáno cca 6 000 dekretů a na 11 000 patentů a jiných právních předpisů,²¹¹ jejichž provedení a kontrola vyžadovaly kvalifikované síly,²¹² takže kolem roku 1762 působilo v česko-rakouských zemích bez Tirolska dohromady 20 584 veřejných úředníků (zeměpanských, zemských a magistrátních).²¹³

²⁰⁹ Dnešní správněprávní terminologie je označuje anglickým termínem *corps*. Viz ČEBIŠOVÁ Taisia, *Modernizace služebních poměrů : evropské trendy a naše situace*, in: *Modernizace veřejné správy v Evropě a České republice Plzeň* : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk 2006, str. 110.

²¹⁰ Viz BEIDTEL Ignaz, *Geschichte der österreichischen Staatsverwaltung 1740–1848*, 2 Bde. Innsbruck 1896–1898, Reprint Frankfurt am Main:Sauer & Auvermann 1968 Bd. I, str. 21.

²¹¹ 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, str. 352.

²¹² Viz HEINDL Waltraud, *Gehorsame Rebellen*, str. 18.

²¹³ Viz STRUGER Katrin, *cit. dílo*, str. 44.

Navíc osvícenší panovníci usilovali učinit z úřednictva pilíř státní moci proti starému feudálnímu státu, který by podpíral osvícenský administrativní stát. Jejich personální politika, využívající narůstající potřebu zvýšení počtu činovníků státní služby, jež byla nutno říci úspěšná,²¹⁴ proto rovněž směřovala k tomu, aby obsadili důležitá místa na úkor konzervativních šlechtických velkostatkářů právě svými stoupenci z řad měšťanstva. Tak například po roce 1769 se krajským hejtmanem mohla stát dokonce i osoba nemajetná (bez „statků“) a aby byla loajalita těchto význačných úředníků posílena, byli hejtmané potvrzováni vždy jen na dobu určitou, totiž na tři roky.²¹⁵

Tehdy se otevřela možnost vstoupit do úřadu (s výjimkou vedoucích ústředních státních úřadů a představitelů místodržitelství v Čechách, na Moravě a ve Slezsku) daleko širšímu okruhu osob než dosud, neboť začínala namísto stavovské příslušnosti či dalších obdobných kritérií nezaručujících schopnosti a také ostatních starších předpokladů přijetí do služby hrát roli jiná měřítko a vyvstala tím potřeba jejich výběru. Poprvé za Marie Terezie a poté i za Josefa II. se proto začínaly hledat osoby, nazývané v dobových dokumentech jako „**způsobilí či nejvhodnější kandidáti**“,²¹⁶ podle kvalifikačních kritérií, které byly spojeny s potřebami výkonu úřadu. Přesto v praxi hrála stále významnou roli protekce, přežitky stavovských privilegií včetně hluboce všeobecně zažitého opinia necessitatis a s tím spojeného nerovného přístupu zejména vůči **šlechtě**,²¹⁷ stejně jako neexistence systematizovaných míst negativní roli, jež až do 19. století umožňovala některým aristokratům zaujímat mnohem vyšší posty, než by jim vzhledem ke skutečné služební praxi a výkonům příslušely.

Již od poloviny 18. století začala být v právním řádu postupně koncipována kritéria, která by vytvořila základní legální limity pro přístup ke státním úřadům a generelněji napomohla vybrat odpovídající vhodné vykonavatele státní správy, po všech stránkách způsobilé k plnění jim svěřených úkolů. Stejně jako u ostatních složek právní úpravy

²¹⁴ K politickým názorům úřednictva viz Beidtel Ignaz, *Geschichte der österreichischen Staatsverwaltung 1740 – 1848*, Bd. I., Innsbruck 1896-1898, Reprint Frankfurt am Main: Sauer & Auvermann 1968, str. 213.

²¹⁵ Viz dvorské rozhodnutí ze 7.1.1769 v Megerle von Mühlfeld Johann Georg, *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 Möbke 1809, str. 38.

²¹⁶ Pojem způsobilí byl používán i za vlády Josefa II. viz např. dvorský dekret z 26. května 1786, který stanovil, že úředníky na úrovni země se mohou stát pouze ti, kteří byli místodržitelem označeni za způsobilé. Megerle von Mühlfeld Johann Georg, *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 Möbke 1809, str. 77.

²¹⁷ Např. na úrovni krajské správy byl zrovnoprávněn přístup k úřadu krajského hejtmana, tj. umožněn i nešlechticům až reformami Josefa II. z roku 1783.

postavení státních civilních úředníků také v tomto případě ovšem vytvořilo přelom pro vznik úřednického státu až období panování Josefa II.

Pro 18. století jsou typické zejména začátky obecných předpokladů pro přijetí do státní služby, byť se tyto obecné požadavky prosazovaly spíše kaskádovitě, tj. postupnými skoky po jednotlivých úrovních správy, zatímco se zvláštními, pro jednotlivé sektory státní správy či dokonce pro konkrétní úřady se lišícími, požadavky pro výběr kandidátů se lze setkat spíše až od roku 1848, resp. od neoabsolutismu.

Právní úprava úřednického práva od doby osvícenství, nejen v oblasti konstruování předpokladů pro přijetí do státní civilní služby, byla v zásadě integrující a vytvářela jednotný právní řád v této oblasti jak pro české, tak pro rakouské země, na rozdíl od práva soukromého, kde si české právo ještě po dlouhou dobu uchovalo svou historickou svébytnost.

Za první obecnější normu týkající se otázky přijímání do státní služby a předpokladů nutných k naplnění pro toto přijetí je možné považovat již dekret dvorské komory ze dne 22. července 1741. Podle tohoto dekretu měl být při obsazování civilních i vojenských úřadů brán zřetel na **osoby narozené v dané zemi**.²¹⁸ Obdobný obsah měl dvorský reskript z 13. ledna 1753,²¹⁹ který přímo ukládal příslušným vedoucím úředníkům se jmenovací pravomocí povinnost, při jinak stejných schopnostech upřednostňovat při obsazování městských a zemských správních úřadů osoby narozené v dané zemi.

S úspěchem lze ovšem pochybovat o tom, že tento typický požadavek ustanovení právních předpisů z dob vlády Marie Terezie byl něčím více než úlitbou tradicionalistům, stoupencům udržení historických zemí. Jednalo se tedy v zásadě o pokračování obvyklého dřívějšího přístupu žádajícího při výběru nejvyšších i krajských stavovských úředníků zemský původ (resp. inkolát a indigenát) od uchazečů. Rozhodně zde chybí snaha o vytvoření jednotného státního občanství jako součást centralizačních tendencí té doby, zahájených již Pragmatickou sankcí, která hovořila o panovníkovi soustátí.

Přesto, či snad právě proto, mělo právní zakotvení přednostního výběru osob pocházejících z dané země význam i pro budoucnost, neboť v něm lze podle mého názoru zřetelně spatřovat předobraz budoucího požadavku státního občanství. Je vhodné totiž

²¹⁸ Tj. buď v Čechách, na Moravě či ve Slezsku. Takovým rodákům se říkalo „zemská dítká“. Dekret byl publikován v MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *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*, 4 Bd., Wien: von Möbke 1809, str. 157.

²¹⁹ Dekret je dostupný v MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *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 Möbke 1809, str. str. 167.

připomenout, že jednotné státní občanství v té době neexistovalo. Na tomto místě sluší znovu upozornit na již dříve vyslovenou skutečnost, že podle ustanovení dvorského reskriptu z 23. ledna 1751, tedy právního dokumentu ze stejného reformního úseku, postačilo kandidátům na post krajských hejtmanů právo obyvatelské kdekoliv v monarchii a nebylo již vázáno na konkrétní zemi v rámci říše. Tento reskript tak pravděpodobně představoval první právněhistorický dokument, který se již výrazně blížil pozdějšímu juristickému zakotvení předpokladu státního občanství v rakouském pojetí, tj. spojení práva obyvatelského (později domovského) fyzické osoby nacházející se kdekoliv na svrchovaném teritoriu říše s příslušností k určitému státu (státním občanstvím). Josef II. umožnil, aby byli do státní civilní služby přijati též cizinci. Přijati mohli být však jen ti cizozemci, kteří byli mimořádně schopní a prozkoušení.²²⁰

Jako negativní předpoklad pro přijetí do státní služby, tzn. překážka výběru uchazeče, byla dva roky po zmíněném prvním generelnějším normativním aktu zakotvujícím zásady náboru do řad státní civilní byrokracie, dvorským reskriptem ze 27. října 1743 uvedena **služba pro cizí stát** nebo přijetí cizího titulu (tím se rozuměla i hodnost), a to tehdy, když se tak stalo bez výslovného předchozího souhlasu panovníka.²²¹

Výše uvedené zjištění ovšem neznamená, že by právní řád zakazoval to, co dnešní doba eufemisticky označuje jako „*přiliv mozků*“. Naopak **cizinci** se stávali v habsburské monarchii úředníky poměrně běžně, ovšem nepřímou. V okamžiku jmenování totiž v zásadě již bývali příslušníky říše. To bylo zajištěno dvěma právními instituty, které přinášely „státní příslušnost“ pouze ad hock a nelze je tedy označit za pramen práva, nýbrž za rozhodnutí, tedy akt aplikace práva. Jednak se jednalo a) o právo obyvatelské udělené stavu té které země či samotným císařem, které bylo zmíněno již shora v textu, b) šlo o jmenování úředníků císařem, což s sebou *eo ipso*²²² získání obyvatelského práva přinášelo. Psaný obecně závazný právní předpis, který tuto zásadu přinášel, byl např. Všeobecný občanský zákoník rakouský z roku 1811.²²³

²²⁰ Viz dekret dvorské kanceláře z 26. června 1787.

²²¹ Tento právní dokument chybně označuje za první obecnou normu dotýkající se požadavků přijetí do státní služby Karel Megner na str. 19 cit. díla (odkazuje přitom na BŁÓNSKI Justin, *Der österreichische Civilstaatsdienst*, Wien:Manz 1882, str. 9 odkud uvedené konstatování pravděpodobně převzal). Skutečným primárním zdrojem této chyby je nicméně obdobné konstatování v MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *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, str. 8 a 188, který však, má ve své knize obsaženou i zmíněnou starší normu z roku 1741.

²²² JOHANNUS Franz Joseph, *Handbuch der Gesetze, Verordnungen und Vorschriften für k.k. österreichische Staatsbeamte*, Wien: Wilhelm Braumüller 1857, str. 23 a 27.

²²³ Viz např. § 29 ABGB.

Samozřejmým limitem pro možnost ucházet se o služební místo ve státní civilní službě v českých zemích tvořila již v 18. století nedostatečná **věková hranice**. Právě u tohoto předpokladu je obzvláště zřetelný vliv osvícenských reforem společnosti a právního řádu na konkrétní ustanovení norem upravujících právní postavení státních civilních úředníků. Poměrně zevrubné nařízení pro všechny dědičné země, pocházející ze dne 12. dubna 1753,²²⁴ nahradilo různorodé hranice zletilosti lišící se země od země a unifikovalo věk nabytí plné způsobilosti k právním úkonům pro úřednictvo na 24 roků. Stejná věková hranice se pak stala hranicí zletilosti veškerého obyvatelstva rovněž v § 21 ABGB. V dalším textu pak zmíněné nařízení stanovilo, že uchazeči o přijetí na služební místo, kteří již vystudovali, tj. splnili kvalifikační kritérium teoretického vzdělání,²²⁵ se mají do dovršení plnoletosti věnovat praxi (tj. praktikantství – neplacené civilní službě v úřadě do získání statusu plnoprávního úředníka) zejména u krajských úřadů a u radů a sekretářů gubernia. Po dosažení plnoletosti a úspěšném složení zkoušky odborné způsobilosti získávali tito praxí prověřeni uchazeči přednostní právo k přijetí do služby u vyšších úřadů. Tzn., že se od roku 1753 jednotnou věkovou hranicí pro přijetí do státní civilní služby stalo 24 let. Takové stáří se osvědčilo a bylo nakonec na počátku 19. století přežato jako obecná hranice dosažení plné způsobilosti k právním úkonům. Již v tomto směru na svých počátcích úřednické právo ovlivnilo budoucnost i ostatního právního řádu.

Jen z důvodu obsahové konzistence textu zbývá na tomto místě dodat, že pozdější doba absolutismu Františka I. podmínku dolní věkové hranice opět prolomila, když umožnila vstup do státní civilní služby i osobám mladším, na druhou stranu zavedla horní věkovou mez, ovšem i u ní pak existovaly výjimky.

Nezbytným předpokladem pro vstup do řad personálního substrátu státní civilní administrativy, který nelze oddělit od výše pojednané matérie věku, byla nepochybně **způsobilost k právním úkonům**.

Další podmínkou pro přijetí do státní služby, jež se objevila v normativních právních aktech poměrně brzy, byl požadavek **katolického vyznání**, který navazoval na starší úpravu nároků na legální náboženství nejen státních zaměstnanců, ale veškerého obyvatelstva. Takovou úpravu představovaly zejména patent z 29. dubna 1624 pro Čechy a patent z 9.

²²⁴ Viz str. KROPATSCHEK Joseph (Hg.), *Sammlung aller k.k. Verordnungen und Gesetze vom Jahre 1740 bis 1780, die Unter der Regierung des Kaisers Joseph des II. theils noch ganz bestehen, theils zum Teile abgeändert sind als ein Hilfs- und Ergänzungsbuch zu dem Handbuche aller unter dem Regierung des Kaisers Joseph des II. für die k.k. Erbländer ergangenen Vordnungen und Gesetze in einer Chronologischen Ordnung*, 2. Bd., Wien: J.G. Mosele 1786, str. 136 – 144 dostupné dne 31.8. 2010 na <http://alex.onb.ac.at/cgi-content/anno-plus?apm=0&aid=tgb&datum=17550001&seite=00000002&zoom=2>

²²⁵ Blíže viz dále v textu.

dubna 1625 pro Moravu vyhlášující katolictví za výlučné státní náboženství a rovněž tak Obnovené zřízení zemské. Až přijetím tolerančního patentu dne 30. října 1781²²⁶ bylo umožněno, aby tzv. nekatolíci (tj. osoby augsburského, helvétského a pravoslavného vyznání) byli přijati do státní civilní služby, ovšem teprve po předchozím dispenzu od panovníka²²⁷, na základě žádosti podané prostřednictvím místodržitelství. Tyto pozůstatky nerovnoprávnosti víry byly zachovány i přesto, že samotný toleranční předpis stanovil, že nikoliv náboženství, ale bezúhonnost a kompetentnost má být rozhodující.²²⁸

Co se týče otázky **znalosti němčiny jako úředního jazyka**, přes mnohé rozšířené názory nebyla tato zásada dlouho zakotvena jako předpoklad možnosti úspěšně usilovat o některý ze státních úřadů v českých zemích a ani později nebyla dodržována. V jiných zemích habsburského soustátí se s ní ovšem setkat můžeme dříve.

Teprve dvorským dekretem ze dne 22. listopadu 1789 formálně potvrzujícím dvorské rozhodnutí z 1. prosince 1785, které se však týkalo jen Haliče²²⁹ a dekret z devětaosmdesátého roku tak vlastně extenzivně měnil matérii, když rozšiřoval územní platnost původního dekretu i na další krajiny včetně českých zemí, neznalost německého jazyka *ex lege*²³⁰ znamenala překážku přijetí do státní služby a kandidáti o zařazení do řad byrokratického aparátu v Čechách, na Moravě a ve Slezsku museli proto navštěvovat kurz němčiny na univerzitě.

Vzhledem k tomu, že dekret z roku 1789 kromě teritoriální extenze jen potvrzoval původní normu, lze předpokládat, že předtím nebylo rozhodnutí dodržováno a znalost němčiny tak nebyla nezbytnou prerekvizitou pro výkon státního civilního úřadu. Např. v uherských zemích byla aktivní a pasivní znalost němčiny výslovně nezbytným požadavkem

²²⁶ Jednalo se o vyhlášení normy speciálně pro Čechy, pro většinu ostatních zemí byla tolerance zavedena reskriptem fakticky totožného znění z 13. října 1781. Publikována v MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *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 Möbke 1809, str. 9 - 10.

²²⁷ Viz článek 7 tolerančního patentu publikovaného v ADAMOVIÁ Karolina, SOUKUP Ladislav, *Prameny k dějinám práva v českých zemích*, Plzeň: Aleš Čeněk 2010, str. 171.

²²⁸ Obdobný koncept lze nalézt i v židovském patentu z roku 1782.

²²⁹ MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *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 Möbke 1809, str. 11. Rozhodnutí začíná souslovím „Také v Haliči...“, navazuje patrně na úpravu uherskou a je sondou možného zavedení němčiny jako úředního jazyka. Západní Halič ostatně byla v následujících 90. letech vůbec pokusným územím celorakouských norem – zkoušela se zde funkčnost, jak trestního, tak občanského kodexu.

²³⁰ Vyhlášeným 10. prosince 1789 pro Halič. Viz MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *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 Möbke 1809, str. 13.

pro přijetí do státní civilní služby již dříve.²³¹ Důvodem byl, dá se říci obrozenecký názor zákonodárce, podle něhož používání latiny bylo projevem nedostatečně osvícenského přístupu a latina jako mrtvý jazyk měla být proto nahrazena národním jazykem, což pro vídeňské autory právních předpisů byla zcela samozřejmě němčina. Tu bylo rozhodnuto používat i v zemích svatoštěpánské koruny s ohledem na nikoliv nelogicky znějící argument, že maďarština představovala pro většinu obyvatelstva Uher cizí jazyk a ani jiná živá řeč nebyla většinovou, proto bylo vhodné prosadit taktéž menšinovou němčinu, která však představovala dorozumívací jazyk panovníka, dvora a vídeňské byrokracie.

Pro Čechy, resp. pro Moravu v pojednávané době vedle Pragmatické sankce ústavní základ právní úpravy jazykové problematiky včetně jazyka administrativního aparátu představovalo Obnovené zřízení zemské, jež zakotvilo rovnoprávnost českého a německého jazyka a jeho Novely a Deklaratoria. Projevem toho byla i po r. 1769 deklarovaná dvojjazyčnost vydávání právních předpisů v českých zemích.²³² Je však záhodno podtrhnout fakt, že již za pobělohorského absolutismu²³³ a dále v průběhu osvícenství bylo ještě před vlastním zakotvením požadavku znalosti němčiny jako předpokladu přijetí do státní služby v roce 1789 vydáno hned několik germanizačních norem znamenajících faktické prosazení takového požadavku, byť v rozporu s ústavním právem.

Jednalo se o předpisy zavádějící výuku věd policejních a kamerálních, které se staly kvalifikačním prerogativem pro kandidáty, a to včetně skládání zkoušek v německém jazyce. Rovněž dalšími kroky byla nepřímo (a někdy i přímo) němčina do role úředního jazyka postavena. Mezi takovými lze jen příkladmo uvést např. dvorský dekret z 9. listopadu 1770, dvorský dekret ze 6. července. 1771 a dvorský dekret z 12. února 1783 a také zásadní nařízení pro Čechy z 25. května 1781, jež stanovilo, že všechna rozhodnutí mají být vydávána v němčině a stanovila jejich podobu: a) uvedení a posouzení podání (*status quaestionis*), b) zodpovězení této otázky, tj. rozhodnutí (*causis decidendi et dubitandi*) a c) odůvodnění všech okolností případu a hledisek, k nimž bylo přihlédnuto.

²³¹ Stalo se tak nařízením místodržitelství ze dne 18. května 1784. Viz KROPATSCHEK Joseph (Hg.), *Handbuch aller unter der Regierung des Kaisers Joseph des II. für die K. K. Erbländer ergangenen Verordnungen und Gesetze in einer Sistematischen Verbindung*, 7. Bd., Wien: J.G. Mosele 1786, str. 931 – 937, dostupné dne 31.8.2010 na < <http://alex.onb.ac.at/cgi-content/anno-plus?apm=0&aid=hvb&datum=17840794&seite=00000931&zoom=2> >

²³² Viz KINDL Vladimír, *K publikaci tzv. společného zákonodárství pro rakouské a české země před 2. prosincem r. 1848*, in: *Vývoj České ústavnosti v letech 1618 – 1918, Sborník příspěvků z mezinárodní konference konané ve dnech 6. – 9. října 2006*, Karel Malý a Ladislav Soukup (USP.), Praha: Univerzita Karlova v Praze, Nakladatelství Karolinum 2006, str. 290.

²³³ Tak již od roku 1733 se česká agenda v češtině přestala u České dvorské kanceláře vyřizovat. Viz KINDL Vladimír, *Tamtéž*.

Na druhou stranu je alespoň pro oblasti krajského úřednictva potřeba vyvrátit vžitou představu spjatosti josefinismu s germanizací. Nezbytným požadavkem pro české krajské školní komisaře a za využití standardní výkladové metody *a maiori ad minus* také pro ostatní úřednictvo nižších šarží (tedy pro střední a nízké úřednictvo) byla podle nařízení gubernia pro Čechy z 6. března 1788 též znalost **češtiny**.²³⁴

V době osvícenství se rovněž při právní regulaci výběru vhodných pracovníků do státní civilní služby objevila systematická snaha zabránit vytváření možných rodinných klanů a jiných zájmových skupin ohrožujících nestrannost a tím i řádný chod úřadu.²³⁵ Je pozoruhodné, že oproti ostatním předpokladům pro úspěšnou kandidaturu na služební místo byl poměrně pozdě, teprve na základě nařízení spojené dvorské kanceláře z 12. listopadu 1789²³⁶ zakotven **zákaz zaměstnání v jednom služebním úřadě více osob vzájemně příbuzných**, tj. osob pokrevně či právně příbuzných v linii vzestupné a sestupné, dětí a sourozenců, osob sešvagřených (osob spojených přes osobu, která byla s jednou osobou ve vztahu pokrevního příbuzenství, se druhou osobou z dvojice pak ve vztahu právním, např. manželství). Tento zákaz se vztahoval na místa konceptního personálu i na pomocné úřady úřadu jako byla expedice, registratura aj.

Nařízení se týkalo nejen poměru mezi nadřízeným a podřízeným a kontrolora a kontrolovaného, jako tomu bylo v pozdější době, ale také platilo vůči spolupracovníkům v rovném postavení. Byl to přístup nepochybně přísnější, ale vzhledem k nízkému počtu úřednictva a opozici stavů vůči radikálně naladěnému panovníkovi nepochybně přijatelný.

V případě, že se vyskytlo více podřízených na témže pracovišti, kteří uvedený zákaz příbuzenských vazeb porušovali, měl být podle zmíněného právního předpisu ten z nich, který nastoupil na své služební místo později, přeložen bez sankcí, tzn. při zachování platu i všech požitků a dalších výhod, a to i kdyby přecházel na funkčně nižší post. Navíc bylo možné z příbuzenského zákazu dát výjimku v rámci jisté benevolence. Zmírnění tvrdosti zákona však nebylo možné v případě sešvagření nadřízených a podřízených, ani u vysokých státních úřadů. Přesto právě zaměstnávání příbuzných bylo ve skutečnosti velmi časté a negativně

²³⁴ Publikovaný v MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *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, str. 41.

²³⁵ Viz BŁÓŃSKI Justin, *cit. dílo*, str. 66.

²³⁶ Publikovaný v MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *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*, 4Bd., Wien: von Mößle 1809, str. 161.

ovlivňovalo zejména rovnost v možnosti do státní civilní služby vůbec nastoupit. Šlo ostatně o konstantní nešvar služební reality za nadvlády Habsburků.

Dalším podmínkou, kterou musel uchazeč o přijetí do státní civilní služby na konci 18. století splňovat, byla bezúhonnost, tedy **dobré mravy** (ve smyslu spořádaného života a režimní spolehlivosti) a „**čistý trestní rejstřík**“. Tak již nařízení ze dne 17. ledna 1756²³⁷ požadovalo od každého před nástupem do státní civilní služby důvěryhodné doklady o schopnostech a dobrých mravech a dvorský reskript z 1. června 1761 pro všechny dědičné země stanovil, že do služby nemohou být přijati bývalí úředníci, kteří byli odsouzeni pro jakýkoliv zločin.²³⁸ Dvorský dekret z 8. března roku 1772²³⁹ pak uvedenou zásadu spojující státní službu s trestní bezúhonností, která se doposud týkala pouze vstupu do řad administrativního sboru, rozšířil i na stávající úředníky, protože určil, že úředníci, radové nebo oficianti, kteří spáchali ve službě delikt, mají být ze služby propuštěni.

K propuštění státních civilních úředníků ze služby, bez ohledu na důvod propuštění, docházelo původně zpravidla a od roku 1785 výhradně až na konci kalendářního roku, v rámci procesu uzavírání, odesílání a hodnocení konduktivních listin.²⁴⁰ Taková praxe měla ovšem v souvislosti s propouštěním provinivších se příslušníků státní byrokracie velmi negativní vliv na fungování úřadu. Úředníci, kteří měli být propuštěni např. právě z důvodu odsouzení pro trestněprávní delikt či disciplinární provinění, si toho, že budou propuštěni, byli vědomi již nepoměrně dříve, nejpozději okamžikem doručení předmětného rozhodnutí a podle toho také vypadala jejich činnost, která sahala od laxního přístupu až po pomstychtivé

²³⁷ Publikovaný v MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *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, str. 8.

²³⁸ Viz KROPATSCHEK Joseph (Hg.), *Sammlung aller k. k. Verordnungen und Gesetze vom Jahre 1740 bis 1780, die unter der Regierung der Regierung des Kaisers Joseph des II. theils noch ganz bestehen, theils zum Theile abgeändert sind, als eine Hilfs- und Ergänzungsbuch zu dem Handbuche aller unter der Regierung des Kaisers Josephs des II. für die k. k. Erbländer ergangenen Verordnungen und Gesetze in einer chronologischen Ordnung*, 4 Bd., Wien: J.G. von Mößle 1786, str.66 či Megerle von Mühlfeld Johann Georg, *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, str. 188.

²³⁹ Viz KROPATSCHEK Joseph (Hg.), *Sammlung aller k.k. Verordnungen und Gesetze vom Jahre 1740 bis 1780, die Unter der Regierung des Kaisers Joseph des II. theils noch ganz bestehen, theils zum Theile abgeändert sind als ein Hilfs- und Ergänzungsbuch zu dem Handbuche aller unter dem Regierung des Kaisers Joseph des II. für die k.k. Erbländer ergangenen Verordnungen und Gesetze in einer Chronologischen Ordnung*, 6. Bd., Wien: J.G. Mosele 1786, str. 440 – 441 dostupné dne 31.8. 2010 na < <http://alex.onb.ac.at/cgi-content/anno-plus?apm=0&aid=tgb&datum=17740004&seite=00000440&zoom=2> >

²⁴⁰ Výslovně to stanovil kabinetní list z 31 října 1785, který sjednotil do té doby nejednotnou praxi. KROPATSCHEK Joseph (Hg.), *Handbuch aller unter der Regierung des Kaisers Joseph des II. für die K. K. Erbländer ergangenen Verordnungen und Gesetze in einer Systematischen Verbindung*, 11 Bd., Wien: J.G. Mosele 1788, str. 841 - 844 dostupné dne 31.8. 2010 na < <http://alex.onb.ac.at/cgi-content/anno-plus?apm=0&aid=hvb&datum=17861194&seite=00000841&zoom=2> > Podrobněji viz pasáž o konduktivních listinách.

sabotování přidělených úkolů. Například tací pracovníci nedocházeli do úřadu, práci odváděli liknavě apod.

Také ostatní úředníci a veřejnost přicházející do kontaktu s úřadem a s již odsouzenými „darebáky“ zcela jistě nezůstali situací nepoznamenáni. Ohrožena tím byla samotná důvěra v úřad a koneckonců i legitimita jeho činnosti, na níž se podíleli sankcionovaní byrokraté. Proto dvorský dekret z 8. března 1787, vyhlášený v Čechách 23. března téhož roku,²⁴¹ uložil všem úrovním státní správy, aby tito úředníci, stejně jako ti, kteří byli již dvakrát napomenuti, byli propuštěni okamžitě, ke dni doručení odsuzujícího rozsudku, příp. druhého pokárání. Jako právní argument posloužilo tvrzení, že již nadále nesplňovali podmínky nutné pro zaměstnání v byrokratickém aparátu, resp. hrubě porušili své povinnosti, což bylo neslučitelné s dalším setrváním ve služení poměru.

Mezi shora uvedené příčiny nepřijatelnosti pro státní službu považované za překážky deliktní povahy (nemravnost, trestnost) náleželo již od osvícenství, a to po celou dobu trvání monarchie rovněž **zaviněné předlužení**. Již dekret dvorské kanceláře z 12. srpna 1791 stanovil, že lidé, kteří způsobili dluhy vlastní vinou (nezdědili je apod.) jsou nezpůsobilí pro byrokratické zaměstnání.

Úředníci, kteří při plnění svých úkolů měli v podpisu práce nakládat se státním majetkem nebo s veřejnými financemi (zejména se jednalo o úředníky komor, finanční apod.), museli před přijetím do státní civilní služby složit přiměřenou **kauci** anebo poplatek²⁴², jejichž výše byla stanovena *ex lege*. Majetkové záruky museli státní služebníci poskytovat ovšem rovněž v případě, když se chtěli oženit. Při té příležitosti museli prokazovat, že mají dostatek prostředků k uživení rodiny. Osvobození od této pro mnohé jistě ponižující povinnosti byli vedoucí úředníci. Cílem požadavku dostatečného materiálního zajištění v případě sňatku bylo jednak to, aby si úředníci ke svému nízkému platu nechtěli kvůli uživení rodiny přivydělávat ať již vedlejšími zaměstnáními či korupčním jednáním. Dalším důvodem byla snaha snížit

²⁴¹ KROPATSCHEK Joseph (Hg.), *Handbuch aller unter der Regierung des Kaisers Joseph des II. für die K. K. Erbländer ergangenen Verordnungen und Gesetze in einer Systematischen Verbindung*, 14 Bd., Wien: J.G. Mosele 1788, str. 936 dostupné dne 31.8. 2010 na <http://alex.onb.ac.at/cgi-content/anno-plus?apm=0&aid=hvb&datum=17871494&seite=00000936&zoom=2>

²⁴² Viz nařízení z 22. října 1763 a nařízení z 5. listopadu 1763, druhé z obou nařízení zvyšovalo sazbu kauce. První viz MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *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 Möbke 1809, str. 196, druhé KROPATSCHEK Joseph (Hg.), *Sammlung aller k.k. Verordnungen und Gesetze vom Jahre 1740 bis 1780, die Unter der Regierung des Kaisers Joseph des II. theils noch ganz bestehen, theils zum Teile abgeändert sind als ein Hilfs- und Ergänzungsbuch zu dem Handbuche aller unter dem Regierung des Kaisers Joseph des II. für die k.k. Erbländer ergangenen Vordnungen und Gesetze in einer Chronologischen Ordnung*, 4. Bd., Wien: J.G. Mosele 1786, str. 255 dostupné dne 31.8.2010 na <http://alex.onb.ac.at/cgi-content/anno-plus?apm=0&aid=tgb&datum=17660004&seite=00000255&zoom=2>

výdaje ze státního rozpočtu na penze připadaným potřebným vdovám a sirotkům, tzn. těm, které byly v tíživé sociální situaci, zejména právě kvůli nedostatečnému zaopatření bývalým manželem.

Dne 23. ledna 1778²⁴³ dokonce dvorské rozhodnutí nařídilo, aby do státní služby kromě postu v sekretariátu nebyli přijímáni ženatí muži, pokud neprokázali, že mají dostatek prostředků k zajištění své rodiny. V tomto posledním případě je třeba si též uvědomit, že se jednalo i o jisté, byť nepřímé, vymezení věku, protože mladí muži obvykle potřebným jměním nedisponovali. Nereálnost omezení ženatých uchazečů náležejícího mezi neúspěšné pokusné trendy začínající regulace státní služby dokládá fakt, že se již později norma téhož obsahu nikdy v právním řádu na českém území nevyskytovala a neopakovala, což bylo na konci 18. a v první třetině 19. století v úřednickém právu zcela výjimečné. Běžné bylo naopak cyklické opakování a potvrzování normativních aktů, které platily. V opačném případě se jednalo právě o případy přístupů, které byly pro nevhodnost propříště opuštěny.²⁴⁴

Později nastoupily jako záruky před laxním výkonem služby zákazy vedlejších zaměstnání, které však již strukturálně náležely mezi práva a povinnosti úřednictva nikoliv mezi podmínky pro přijetí a bude o nich proto pojednáno na příslušném místě této práce. Použití zákazu dalších povolání jako nástroje sledujícího shora uvedený cíl se osvědčilo, což dokládá i skutečnost, že v analogické formě přetrvalo dodnes.

Jiným předpokladem, jehož splnění se postupně již od konce 18. století stalo nezbytným pro přístup ke státním civilním úřadům a bylo pak typickou podmínkou pro rakouskou státní službu po celou dobu existence monarchie až do roku 1918, se stal požadavek absolvování určité odborné **praxe** a s ním související vybudování tzv. *praktikantského systému*.

Počet úřednictva byl v osvěcenství ve srovnání s pozdějším obdobím ještě velmi nízký. Bylo to dáno mimo jiné přežívajícími zbytky feudální správy, kdy na nejnižším stupni nahrazovala státní správu ještě správa vrchnostenská. Stejně tak nejvyšší místa byla nadále obsazena panstvem, jež zastupovalo v první řadě své osobní a stavovské zájmy. Stále rostoucí nároky na řádné a plynulé plnění úkolů státu vyžadovaly ovšem více personálu, ale způsob a

²⁴³ Viz KROPATSCHEK Joseph (Hg.), *Sammlung aller k.k. Verordnungen und Gesetze vom Jahre 1740 bis 1780, die Unter der Regierung des Kaisers Joseph des II. theils noch ganz bestehen, theils zum Teile abgeändert sind als ein Hilfs- und Ergänzungsbuch zu dem Hanbuche aller unter dem Regierung des Kaisers Joseph des II. für die k.k. Erbländer ergangenen Vorderungen und Gesetze in einer Chronologischen Ordnung*, 7. Bd., Wien:J.G.Mosele 1786, str. 154 dostupné dne 31.8.2010 na <http://alex.onb.ac.at/cgi-content/anno-plus?apm=0&aid=tgb&datum=17800004&zoom=2&seite=00000154&ues=0&x=18&y=9>

²⁴⁴ V roce 1800 se sice objevil pokus zavést jakýsi celibát nižších úředníků jinou cestou, totiž vyloučením jejich pozůstalých z práva na penzi, ale ani ten se neprosadil. Viz WESENER Christian, *Die Bedeutung der Pragmatisierung in der Österreichischen Rechtsordnung*, Graz:Karl-Franzens-Universität 2007, str. 87.

zejména výše odměňování úřednictva v tehdejší době odrazovaly mnohé jedince od vstupu do státní služby. Proto byli k plnění úkolů státu využíváni praktikanti, tzn. vzděláním kvalifikovaní²⁴⁵ uchazeči o služební místo, kteří nedostávali plat a museli si prostředky na živobytí obstarávat sami nebo od jiných, což prokazovali podepsaným speciálním reverzem.²⁴⁶ Za jistou výhodu, která zmírňovala absenci stálého příjmu, byla skutečnost, že praktikantům byla započítávána odsloužená léta do celkové služební doby²⁴⁷. Tím alespoň zůstala zachována dotyčným osobám naděje na poměrně vysoký plat a penzi v okamžiku, kdy získají statut plnohodnotného úředníka.

K upevnění požadavku absolvování určité služební praxe napomohlo uzákonění zásady²⁴⁸, že bez toho, aby dotyčný adept prošel několikaletým neplaceným praktikem u krajského úřadu či u rady nebo sekretáře některého zemského či dvorského úřadu, při níž prokázal po dostatečně dlouhou dobu svou píli, znalosti a schopnosti a podrobil se zde též zkoušce odborné způsobilosti, nemohl nikdo, a to ani šlechtic, být přijat do státní civilní služby.

Obdobnou dispozici obsahoval rovněž mladší josefínský dvorský dekret z 29. března 1787, jenž pro přijetí do státní civilní služby k zemskému či dvorskému úřadu vyžadoval znalosti právní a politické vědy a absolvování alespoň roční praxe u krajského úřadu. Znamenal tedy první jisté vymezení délky praktika stanovením alespoň minimální doby, za kterou praktikant měl být schopen si osvojit technicko-praktické znalosti, tedy pracovní stereotypy nezbytné pro úspěšné složení zkoušky odborné způsobilosti.

Do té doby nebyla délka trvání praxe předepsána a existovaly v ní značné rozdíly (mohla trvat od několika měsíců až po desítky let), ovlivněné zpravidla mimoprávními vlivy. Tato zásada výrazně zvýšila zájem o služební praxi, takže již nařízení pro Čechy ze dne 7. ledna 1774²⁴⁹ zavedlo „stop stav“ pro přijímání nových praktikantů s výjimkou synů

²⁴⁵ Takové vymezení obsahovalo nařízení pro Čechy z 31. srpna 1786, publikované v MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *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, str. 37.

²⁴⁶ Viz BŁÓNSKI Justin, *Der österreichische Civilstaatsdienst*, Wien:Manz 1882, str.14.

²⁴⁷ BEIDTEL Ignaz, *cit. dílo*, str. 57.

²⁴⁸ Viz dvorský dekret z 10. července 1772 v KROPATSCHEK Joseph (Hg.), *Sammlung aller k.k. Verordnungen und Gesetze vom Jahre 1740 bis 1780, die Unter der Regierung des Kaisers Joseph des II. theils noch ganz bestehen, theils zum Teile abgeändert sind als ein Hilfs- und Ergänzungsbuch zu dem Handbuche aller unter dem Regierung des Kaisers Joseph des II. für die k.k. Erbländer ergangenen Vordnungen und Gesetze in einer Chronologischen Ordnung*, 6. Bd., Wien:J.G.Mosele 1786, str. 504 dostupné dne 31.8.2010 na

<http://alex.onb.ac.at/cgi-content/anno-plus?apm=0&aid=tgb&datum=17740004&zoom=2&seite=00000504&x=7&y=8>

²⁴⁹ Viz KROPATSCHEK Joseph (Hg.), *Sammlung aller k.k. Verordnungen und Gesetze vom Jahre 1740 bis 1780, die Unter der Regierung des Kaisers Joseph des II. theils noch ganz bestehen, theils zum Teile abgeändert sind als ein Hilfs- und Ergänzungsbuch zu dem Handbuche aller unter dem Regierung des Kaisers Joseph des II.*

zasloužilých úředníků. U této zásady je možné spatřovat kombinaci moderního požadavku odborné způsobilosti s legálně zaručeným nepotistickým protekcinářstvím, které bylo pro přelom 18. a 19. století nejen běžné, ale dá se říci, že dokonce typické.

Později byl sice zákaz přijímat nové pracovní síly do konceptní služby zrušen, ale již nebyl umožněn dříve obvyklý nábor libovolného množství praktikantů vedoucími daného úřadů. Jejich místa byla totiž rovněž systematizována s ohledem na celkový počet státních civilních úředníků v daném úřadě. Následně byl zaveden tzv. *preferenční systém*, tj. právním řádem předpokládané upřednostňování určitých skupin obyvatelstva při obsazování služebních míst. Tato subkonceptce v rámci právního institutu přijímání do státní civilní služby zůstala zachována nejen po celou dobu trvání habsburské monarchie, ale rovněž i za první Československé republiky.

Potřebu spojení teoretických znalostí s praktickými zkušenostmi vyjádřil dekret dvorské komory z 10. října 1791.²⁵⁰ Požadavek praxe zakotvovaly i právní předpisy upravující **speciální požadavky** pro konkrétní typy úředníků. Např. státní zemědělství úředníci (zejména působící na státních statcích) museli prokázat praktické dovednosti též u zkoušky, které se jako praktici zúčastnili vedle zkoušejícího dva členové Zemědělské společnosti v Praze.²⁵¹

Posledním, patrně nejvýznamnějším předpokladem vstupu do státní civilní služby, který se začíná objevovat na konci 18. století a přetrval v rámci služebního práva až do současnosti, byla odborná kvalifikovanost ve speciálních vědách, tj. získání **příslušného odborného vzdělání** v teorii speciálních administrativních znalostí a případně absolutorium příslušné vzdělávací instituce.²⁵² Požadavek odborných znalostí prokazovaných zejména formálním vzděláním byl zaváděn sestupně. Nejprve se týkal toliko vysokých státních úředníků, posléze se okruh touto povinností dotčených subjektů dále rozšiřoval.

für die k.k. Erbländer ergangenen Vorderungen und Gesetze in einer Chronologischen Ordnung, 7. Bd., Wien: J.G. Mosele 1786, str. 3 dostupné dne 31.8.2010 na <http://alex.onb.ac.at/cgi-content/anno-plus?apm=0&aid=tgb&datum=17760004&zoom=2&seite=00000003&ues=0&x=12&y=9>

²⁵⁰ Publikovaný v MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *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 Möbke 1809, str. 76.

²⁵¹ Viz patent z 1. října 1788. Publikovaný v MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *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 Möbke 1809, str. 75.

²⁵² Nejnověji se vzděláváním osvětského byrokratického aparátu z pohledu historika zabývala Martina Ondo-Grečenková. Viz GREČENKOVÁ Martina, *Vzdělání správního úřednictva v Čechách ve 2. polovině 18. století*, diplomová práce, Praha: Filozofická fakulta Univerzity Karlovy 1990 a ONDO-GREČENKOVÁ Martina, „*Ve službách obecného blaha*“. *Vzdělanostní a profesní itinerář osvětských úředníků*, in: *Vlast a rodný kraj v díle historika. Sborník prací žáků a přátel věnovaný profesoru Josefu Petráňovi*, Jaroslav Pánek (ed.), Praha 2004, str. 473 – 494.

Již známé, shora zmíněné, nařízení ze dne 12. dubna 1753 vyhlášené pro všechny dědičné země, které unifikovalo minimální věk přípustného nástupu do služby, obsahovalo rovněž ustanovení doporučující, aby se uchazeči o služební místo nejprve věnovali studiu teoretických věd a poté absolvovali praktickou vědu, spočívající v osvojení si fungování úřadu, sepisování dokumentů apod. a rovněž aby prošli jednoročním zaškolením, jež mělo být realizováno hlavně u krajských úřadů, u radů a sekretářů gubernia. Na konci jednoročního praktika, po úspěšném složení příslušné zkoušky získali tito uchazeči přednostní právo k přijetí do služby u vyšších úřadů. Také o deset let později vyhlášené nařízení ze dne 31. října 1763²⁵³ počítalo s upřednostněním osob s vynikajícím prospěchem v kamerálních a policejních vědách.²⁵⁴ Zde je však namístě podotknout, že obvyklým důvodem vydávání norem stejného obsahu bylo jejich nedodržování praxí. Upozornění na rozdíl mezi právem psaným a „prožívaným“ se ostatně objevuje i přímo v textech některých osvícenských předpisů.

Dvorským dekretem z 11. června 1766²⁵⁵ bylo vzdělání ve vědách kamerálních a policejních zakotveno už nikoliv jen jako doporučení, nýbrž jako nezbytná podmínka pro obsazení služebních míst v krajských úřadech, a jen o měsíc později byla tato povinnost v podstatě rozšířena i na další úřady, když normotůrce stanovil, že měli být při obsazování míst u finančních, kamerálních a komerčních úřadů upřednostňováni ti absolventi právnického vzdělání, jejichž prospěch, doložitelný příslušnými vysvědčeními od vysokoškolských učitelů, předčil ostatní.

²⁵³ KROPATSCHEK Joseph (Hg.), *Sammlung aller k.k. Verordnungen und Gesetze vom Jahre 1740 bis 1780, die Unter der Regierung des Kaisers Joseph des II. theils noch ganz bestehen, theils zum Teile abgeändert sind als ein Hilfs- und Ergänzungsbuch zu dem Hanbuche aller unter dem Regierung des Kaisers Joseph des II. für die k.k. Erbländer ergangenen Vordnungen und Gesetze in einer Chronologischen Ordnung*, 4. Bd., Wien: J.G. Mosele 1786, str. 254 - 255 dostupný dne 31.8. 2010 na <<http://alex.onb.ac.at/cgi-content/anno-plus?apm=0&aid=tgb&datum=17660004&zoom=2&seite=00000254&ues=0&x=14&y=14>>

²⁵⁴ Z hlediska obsahu kamerálních a policejních věd nelze přitom než souhlasit s konstatováním T. Čebišové, že kamerální vědy byly všestrannou teoretickou průpravou. Viz ČEBIŠOVÁ Taisia, *Veřejná služba na prahu 21. století*, in: *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*, 1 – 2/2001, Praha: Karolinum 2001, str. 25. Výše uvedené konstatování si jen dovoluji upřesnit dovětkem, že se jednalo o všestrannou teoretickou průpravu v právních a finančně národohospodářských odvětvích, tedy o poznání základů práva, politické ekonomie a finanční vědy.

²⁵⁵ Viz KROPATSCHEK Joseph (Hg.), *Sammlung aller k.k. Verordnungen und Gesetze vom Jahre 1740 bis 1780, die Unter der Regierung des Kaisers Joseph des II. theils noch ganz bestehen, theils zum Teile abgeändert sind als ein Hilfs- und Ergänzungsbuch zu dem Hanbuche aller unter dem Regierung des Kaisers Joseph des II. für die k.k. Erbländer ergangenen Vordnungen und Gesetze in einer Chronologischen Ordnung*, 5. Bd., Wien: J.G. Mosele 1786, str. 59 dostupný dne 31.8. 2010 na <<http://alex.onb.ac.at/cgi-content/anno-plus?apm=0&aid=tgb&datum=17700004&zoom=2&seite=00000059&ues=0&x=14&y=11>>

Právnické vzdělání, označované za základ kamerálních a policejních věd, zahrnovalo přirozené, státní a mezinárodní právo, dále kamerální a merkantilní vědy.²⁵⁶ Později se rozšířilo na politické vědy, stejně jako na římské a kanonické právo.

To znamená, že nejen samotné uzavření studií, ale také míra jejich úspěšnosti se do budoucna stala podmínkou přijetí do státní služby u řady úřadů, a to nejen u příslušníků neprivilegovaných vrstev i v případě osob ověřených aristokratickými predikáty. V roce 1769 se požadavek povinného studia ucelených kamerálních a policejních věd v rozsahu shora uvedených předmětů, k nimž se přidružilo ještě účetnictví, rozšířil i na obsazování postů zemských a městských finančních úředníků (syndiků)²⁵⁷ a byla vymezena, do té doby nejasná, požadovaná minimální délka studia. Ta byla propříště stanovena na dva roky.

Obecné kogentně normativní zakotvení tohoto předpokladu pro veškerý státní civilní byrokratický personál bylo však obsaženo až ve dvorském rozhodnutí ze dne 3. listopadu 1770,²⁵⁸ které stanovilo, že absolutorium věd policejních a kamerálních je vedle ostatních požadavků nezbytným předpokladem vstupu do státní civilní služby pro všechny politické úředníky, tzn. zeměpanské (státní), stavovské i městské.²⁵⁹ V roce 1773 pak byla pro vyšší státní civilní službu ohledně kvalifikace, rozšířena studijní povinnost na to, poslouchat dva roky přednášky z krajské manipulace, zemských ústav, obecných učen (tj. věd policejních a kamerálních) a z krajských úředních úkonů. Posluchači pak museli složit odbornou zkoušku

²⁵⁶ Viz dvorský dekret ze dne 5.července 1766 v KROPATSCHEK Joseph (Hg.),*Sammlung aller k.k. Verordnungen und Gesetze vom Jahre 1740 bis 1780, die Unter der Regierung des Kaisers Joseph des II. theils noch ganz bestehen, theils zum Teile abgeändert sind als ein Hilfs- und Ergänzungsbuch zu dem Hanbuche aller unter dem Regierung des Kaisers Joseph des II. für die k.k. Erbländer ergangenen Vorderungen und Gesetze in einer Chronologischen Ordnung*, 5. Bd., Wien:J.G.Mosele 1786, str. 71 dostupný dne 31.8. 2010 na <http://alex.onb.ac.at/cgi-content/anno-plus?apm=0&aid=tgb&datum=17700004&zoom=2&seite=00000071&x=14&y=10>>

²⁵⁷ Viz dvorský dekret z 26. března 1769 v KROPATSCHEK Joseph (Hg.),*Sammlung aller k.k. Verordnungen und Gesetze vom Jahre 1740 bis 1780, die Unter der Regierung des Kaisers Joseph des II. theils noch ganz bestehen, theils zum Teile abgeändert sind als ein Hilfs- und Ergänzungsbuch zu dem Hanbuche aller unter dem Regierung des Kaisers Joseph des II. für die k.k. Erbländer ergangenen Vorderungen und Gesetze in einer Chronologischen Ordnung*, 5. Bd., Wien:J.G.Mosele 1786, str. 415 dostupný dne 31.8. 2010 na <http://alex.onb.ac.at/cgi-content/anno-plus?apm=0&aid=tgb&datum=17700004&zoom=2&seite=00000415&x=15&y=13>

²⁵⁸ Viz Megerle von Mühlfeld Johann Georg, *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 Möbke 1809, str. 46.

²⁵⁹ Viz KROPATSCHEK Joseph (Hg.),*Sammlung aller k.k. Verordnungen und Gesetze vom Jahre 1740 bis 1780, die Unter der Regierung des Kaisers Joseph des II. theils noch ganz bestehen, theils zum Teile abgeändert sind als ein Hilfs- und Ergänzungsbuch zu dem Hanbuche aller unter dem Regierung des Kaisers Joseph des II. für die k.k. Erbländer ergangenen Vorderungen und Gesetze in einer Chronologischen Ordnung*, 6. Bd., Wien:J.G.Mosele 1786, str. 303 dostupný dne 31.8. 2010 na <http://alex.onb.ac.at/cgi-content/anno-plus?apm=0&aid=tgb&datum=17740004&zoom=2&seite=00000303&ues=0&x=13&y=8> Katrin Struger zde chybně uvádí datum 28.10. 1770.

z uvedených předmětů, která probíhala vždy na konci roku před dvěma rady místodržitelství, kteří dříve byli krajskými úředníky, a tato povinnost se vztahovala i pro šlechtice.²⁶⁰

Protože se však skutečnost opět rozcházela s psaným právem a mnozí studenti absolvovali školu, aniž by skutečně měli vynikající výsledky, zopakoval a prohloubil Josef II. povinnost uschovávat a předkládat vysvědčení jako *sine qua non* přijetí do státní civilní služby, nádavkem a) u kteréhokoliv úřadu, a to b) nejen pro úředníky samotné, ale dokonce i pro praktikanty.²⁶¹ Napříště tedy již nebylo možné přijímat do státní služby studenty, kteří úspěšně prošli prvním ročníkem pod podmínkou, že dostudují, jako tomu bylo v dobách dřívějších.²⁶²

Požadavek příslušného právního vzdělání pro kandidáty pro státní civilní službu byl dále zdůrazněn ve dvorském rozhodnutí pro Čechy z 22. prosince 1786, jež zakotvilo v Čechách obecně pro všechny státní civilní úředníky povinnost úspěšného studia práva (které tehdy zahrnovalo přirozenoprávní učení, státní právo a mezinárodní právo), politických věd, stejně jako římského a kanonického práva s výbornými výsledky. Ani v tomto studiu ovšem ještě nebyla obsažena výuka platných zákonných norem, nýbrž spíše právní, správní a národohospodářské teorie, principy, zákonitosti a teze. Povinnost doložení vysvědčení o absolvování úplného a řádného studia práva a politických věd zopakoval také dvorský dekret z 24. února 1791. Tento normativní akt ukazuje, že Leopold II. v tomto ohledu nepodleh tlakům konzervativců a v personální politice, ostatně stejně jako v některých dalších částech úřednického práva, navázal na trend nastolený jeho předchůdci. Leopoldinské služební právo tak oproti jiným právním odvětvím neznamenal kontinuitu s přístupem matčíným, ale naopak s bratrovým.

Zakončení procesu konstituování a uzákonění požadavku odborného právníckého vzdělání představoval klíčový právní předpis z konce 80. let. Konkrétně se jednalo o vcelku esejistickou formou psaný dvorský dekret z 11., resp. 14. června 1787 o doplnění vzdělání

²⁶⁰ Viz dvorský reskript z 9. července 1773 v KROPATSCHEK Joseph (Hg.), *Sammlung aller k.k. Verordnungen und Gesetze vom Jahre 1740 bis 1780, die Unter der Regierung des Kaisers Joseph des II. theils noch ganz bestehen, theils zum Teile abgeändert sind als ein Hilfs- und Ergänzungsbuch zu dem Handbuche aller unter dem Regierung des Kaisers Joseph des II. für die k.k. Erbländer ergangenen Vordnungen und Gesetze in einer Chronologischen Ordnung*, 6. Bd., Wien: J.G. Mosele 1786, str. 605 - 607 dostupný dne 31.8. 2010 na <http://alex.onb.ac.at/cgi-content/anno-plus?apm=0&aid=tgb&datum=17740004&seite=00000605&zoom=2>

²⁶¹ Viz dvorský dekret z 23. června 1784. Publikovaný v MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *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, str. 11. Katrin Struger v tomto ohledu odkazuje na obsahově velmi podobný, avšak jen pozdější a předchozí materií opakující josefinský dvorský dekret ze 7. září 1784.

²⁶² Viz k tomu dvorský dekret ze 17. dubna 1776 v KROPATSCHEK Joseph (Hg.), *Handbuch aller unter der Regierung des Kaisers Josephs des II. für die k.k. Erbländer ergangenen Verordnungen und Gesetze in einer systematischen Verbindung*, Bd 8, Wien: von Mößle 1786, str. 516 – 518.

státních úředníků, jenž ve svém odůvodnění přiznal, že služební místa byla v té době obsazena i osobami, které buď sice absolvovaly předepsané univerzitní vzdělání, ale nesložily praktickou zkoušku odborné způsobilosti, ale i jedinci, kteří nesplňovali ani požadavek vysokoškolské kvalifikace. Dekret uložil pro příště nejen nově přijímaným adeptům, ale všem úředníkům ve státní službě za úkol, aby získali vzdělání a podrobili se zkouškám, a to při výkonu svého povolání. Tzn., že se počítalo s tím, že jim zaměstnavatel (čti příslušný vykonavatel státní správy, u něhož působili) takové vzdělání umožní, ať již udělováním potřebného volna, ale i dalšími ohledy na potřeby úlov za účelem zvyšování odbornosti. Se zřetelem na to, že účast na přednáškách byla tehdy placená, umožnil dekret, aby již sloužící úředníci, kteří prokazatelně nedisponovali finančními zdroji nezbytnými pro uhrazení potřebných nákladů na vzdělání, šli pouze na příslušné zkoušky, aniž by museli předtím navštěvovat přednášky. Takový přístup učinil výjimku z dřívější praxe usilující nejen o skládání zkoušek, ale zejména vyžadující opravdové „poslouchání“ předmětů státními civilními úředníky, což mělo zaručit hlubší a trvalejší znalosti.

Dosažení formálních výsledků při zkoušce a doložení předepsaných písemných dokumentů se tak začalo stávat pro prokázání odborné způsobilosti důležitějším než skutečná, byť i třeba minimální docházka, která by zaručila, že dotyčný strávil na přednáškách alespoň čas nezbytný pro vstřebání a osvojení si látky. Tím vystoupilo do popředí samostudium. Vzdělávání a zkoušky se již neměly týkat toliko teoretických kamerálních a právních věd, ale měly vycházet i z platného práva, a rovněž ze vzdělání filozofického.²⁶³

V rámci kvalifikačních předpokladů pro zařazení do státní civilní byrokracie ovšem nebyla právní úprava konzistentní. Umožnila totiž výjimky. Tak v roce 1782 udělil císař Josef II. výjimku z povinnosti adeptů na úřednický post, aby dosáhli příslušného vzdělání a povolil, aby do úřadů nastupovali synové z bohatých, obvykle starobylých, aristokratickým predikátem obdařených rodin, kteří by jinak neuspěli při výběru právě pro nedostatečnou kvalifikaci.

Taková odchylka se mohla ovšem uplatnit pouze v případě, jestliže se dotyční mladíci vzdali nároku na plat. Nepřinesla nic jiného, než, že se ve státní civilní službě vedle profesionálních úředníků objevili i byrokraté honorární. Nejhojněji byl tento druh úředníků zastoupen především v diplomatických službách, kde ostatně přetrvávají, na rozdíl od jiných odvětví veřejné správy, až do současných dní. Uvedená výjimka však spíše sloužila k tomu,

²⁶³ Dvorský dekret z 11. června 1787 vyhlášený, a tím i platný pro Čechy až 14. června 1787.

aby nejvyšším elitám establishmentu umožnila získat hlubší poznatky o právu a o fungování úřadů.²⁶⁴

V období Marie Terezie a Josefa II. se na základě zmíněného požadavku vzdělání jako nedílného předpokladu přijetí do úřadu staly z dříve svou povahou akademických univerzit soustřeďujících se na výuku *ius commune* a pandektistiky, čistě na utilitární účel, tzn. na výchovu a vzdělávání úřednických kádřů, zaměřené školy. Samotný císař Josef II. podle rozšířeného citátu prohlásil, že „*nechce vzdělance, ale státní zaměstnance*“.²⁶⁵ Přitom samotné právnické vzdělání, tj. studium právní vědy, které se od roku 1787 začalo vyžadovat,²⁶⁶ znamenalo v mnohém až přebytně vysokou kvalifikaci, protože juristické poznatky byly v plné míře využitelné jen v rámci plnění úkolů profese soudních úředníků v justiční správě či na omezeném počtu specializovaných míst další administrativy.²⁶⁷

Protože vysokoškolské vzdělání bylo finančně náročné a většina úředníků na středním a nižším stupni státní civilní služby (kancelisté, registrační služba, adjunkti a další pomocní úředníci) ve skutečnosti vysokoškolské právnické vzdělání nepotřebovala, nebylo to po nich v reálu ani požadováno. Proto se důležitým předpokladem přijetí do státní služby stalo **absolvování středoškolského vzdělání**, které bylo možné získat zejména na gymnáziích, v menší míře rovněž na obchodních akademiích. Dalším znalostním kritériem se v kancelářské službě stal také krasopis. Až do roku 1850 gymnaziální studium, zavedené v době osvícenství reformami Marie Terezie v roce 1774 bylo šestileté. Nebylo ovšem zakončeno maturitní zkouškou,²⁶⁸ což relativizovalo možnost porovnání výstupní úrovně absolventů z hlediska uvedeného kvalifikačního požadavku. Proto ti gymnazisté, kteří chtěli studovat na univerzitě, museli na lyceu anebo na vysoké škole absolvovat roční kurzy tzv. filozofických studií.

Výše uvedené předpoklady přijetí do státní civilní služby platily sice všeobecně, ovšem nikoliv absolutně, protože pro všechny adresáty, jak již bylo řečeno výše, byl pro habsburskou monarchii typický *preferenční systém*, tj. právním řádem předpokládané upřednostňování určitých skupin obyvatelstva při obsazování služebních míst. To znamená, že existovaly **skupiny osob**, které byly při obsazování služebních míst *ex lege*

²⁶⁴ Viz von HOCK Karl Ferdinand, BIDERMANN Hermann Ignaz, *Österreichischer Staatsrath (1760-1848)*, Wien: Verlag des Wissenschaftlichen Antiquariats H. Geyer, 1972 (Unveränderter Nachdruck der Ausgabe 1879), str. 100.

²⁶⁵ Viz STRUGER Katrin, *cit. dílo*, str. 59.

²⁶⁶ Viz SCHIMETSCHKE Bruno, *Der österreichische Beamte*, Wien: Verlag für Geschichte und Politik 1984, str. 90

²⁶⁷ Viz MEGNER Karl, *Beamte. Wirtschafts- und sozialgesellschaftliche Aspekte des k.k. Beamtentums*, 2. Auflage, Wien: Verlag der österreichischen Akademie der Wissenschaften 1986, str. 21.

²⁶⁸ Viz MACHAČOVÁ Jana, MATĚJÍČEK Jiří, *cit. dílo*, str. 120 a 248.

upřednostňovány či jim byly poskytnuty postupem doby pevně stanovené výjimky z „přílišné tvrdosti“ zákona. Kromě a) praktikantů sloužících u daného konkrétního úřadu, jenž byli, pokud strávili přiměřenou dobu ve služební praxi, dosáhli předepsaného vzdělání a úspěšně složili zkoušky odborné způsobilosti, preferováni při obsazování uprázdněných míst v sídle úřadu, kde do té doby působili a b) šlechtických synů²⁶⁹, kterým Josef II. odpustil nedostatek vzdělání, pokud nebyli placeni z eráru, patřili c) od počátku zavedení racionalistického systému státní služby až do konce monarchie, resp. mutatis mutandis do roku 1950 mezi osoby privilegované v otázkách přijetí na služební místo bývalí příslušníci ozbrojených sborů, zejména důstojníci a poddůstojníci. Z této praxe preference bývalých vojáků při náboru do řad státního civilního administrativního personálu se posléze vyvinul známý právní institut tzv. *certifikalistů*.

Jak vypadala taková preference? Projevovala se v celé škále elementů. Např. bývalým důstojníkům byla zákonem přiznána výjimka z povinnosti předkládat vysvědčení vzdělání.²⁷⁰ Dále podle dvorského dekretu vyhlášeného pro Čechy 26. března 1789 si směli při přechodu z armády do civilní služby důstojníci ponechat svou hodnost odpovídající obsazovanému služebnímu místu, i když by jinak podle právních předpisů nesplňovali kvalifikaci pro tuto hodnost a dále podle ustanovení významného dvorského dekretu vydaného o necelé tři týdny později²⁷¹ jedno místo kancelářského posla mělo být přednostně obsazeno bývalými vojáky, další místa však pouze tehdy, když nebyli k dispozici žádní *quiscenti*, tj. úředníci vzhledem k věku či fyzickému a psychickému stavu se nacházející v dočasném odpočinku, jenž mohli znovu nastoupit do služby, jestliže se jejich stav zlepšil.

Tento druhý dvorský dekret z 15. dubna 1789 tak vlastně vytvořil *strukturu preferencí* podle níž a) v první řadě měla být s ohledem na zkušenosti a znalost vyřizované materie dána přednost u daného konkrétního úřadu zapsaným *quiscentům*, s výjimkou jednoho místa kancelářského posla (což byla ovšem stejně pouze úroveň pomocného personálu) rezervovaného pro bývalé vojáky, b) pokud nebyli k dispozici vlastní *quiscenti*, byli upřednostněni *quiscenti* z jiných institucí státní správy. Důvodem takového postupu deklarovaným v osvícenské legislativě bylo, aby nebylo nutné *quiscentům* platit penzi a tím se uspořily veřejné finance v rozpočtu (dá se říci, že se vlastně jednalo o nepřímé zvýšení věku odchodu do penze, který jinak nebyl stanoven, protože do penze se odcházelo na základě zjištěné fyzické či psychické nemohoucnosti po určité době odpracovaných let a nikoliv

²⁶⁹ To, že vedle znalostí, schopností a chování hrál důležitou roli též sociální původ a např. odívání viz MACHAČOVÁ Jana, MATĚJÍČEK Jiří, *cit. dílo*, str. 248.

²⁷⁰ Viz dvorský dekret z 25. října 1784

²⁷¹ Viz dvorský dekret z 15. dubna 1789.

s ohledem na fyzický věk), c) na třetím místě byli preferováni bývalí poddůstojníci. Teprve, pokud nebyla v případě uprázdnění služebního místa zjištěna k dispozici žádná vhodná fyzická osoba – zájemce náležející k těmto třem shora jmenovaným upřednostněným skupinám, měli šanci na jmenování praktikanti, tj. ostatní uchazeči. Vyloučení z uvedeného privilegia byli jedině ti důstojníci, kteří byli odsouzeni a postiženi pro trestný čin a to i tehdy, když se již trestnost deliktu promlčela.²⁷²

Později od roku 1803 se důstojníci, kteří přestoupili do státní civilní služby a nebyli spokojeni se svou novou pozicí, mohli dokonce bez dalšího *eo ipso* vrátit k vojsku na svůj původní post.²⁷³

Upřednostnění quiscentů zavedené ve všech dědičných zemích již dvorským dekretem ze 30. října 1787²⁷⁴ bylo opakováno i v dalších právních předpisech,²⁷⁵ např. v dvorském dekretu z 25. listopadu 1791²⁷⁶ a též v dekretu finančního dvorského úřadu č. 59/1797 Sb. zákonů politických z 21. prosince 1797, které znovu zopakovaly, že kvůli zachování hospodárnosti a finanční únosnosti mají být při obsazování volných míst nejprve využiti způsobilí quiscenti. Za tím účelem také druhý z uvedených dekretů nařídil založit, vést a udržovat jmenný seznam osob zařazených mezi quiscenty. Pro posty úřednických pomocníků a zřízenců, tj. nižšího personálu, ovšem již uvedený předpis konstruoval koncepci, že celá polovina z nich se má rekrutovat z řad bývalých vojáků. Protože taková privilegizace výrazným způsobem narušovala rovnost v přístupu k úřadu, doplnil výše uvedené normy také interpretační dekret z 29. ledna 1788,²⁷⁷ jenž deklaroval, že upřednostňování quiscentů nezasahuje do povyšování ve službě stojících úředníků, protože quiscenti mohli nastoupit jen tehdy, když služební místo bylo uprázdněno v důsledku toho, že jeho dosavadní nositel jej opustil na základě povýšení. Realita však byla jiná.

Zákonná strukturace stavící na první místo při výběru úřednického personálu quiscenty platila až do druhé poloviny 19. století. Tato zásada ovšem byla v praxi využívána

²⁷² Viz dvorský dekret z 31. srpna 1789.

²⁷³ Dekret dvorské komory z 10. března 1803. Publikovaný v MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *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*, 3Bd., Wien: von Möbke 1809, str. 84.

²⁷⁴ Publikovaný *tamtéž*, str. 34.

²⁷⁵ Např. v dekretu dvorské komory ze dne 7. listopadu 1791 a v dekretu dvorské kanceláře z 25. listopadu 1791. Viz STRUGER Katrin, *cit. dílo*, str. 64.

²⁷⁶ MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *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*, 3Bd., Wien: von Möbke 1809, str. 37.

²⁷⁷ V MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *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*, 3Bd., Wien: von Möbke 1809, str. 35.

pouze výběrově na základě nepsaného konsenzu představených úřadů, neboť quoscierování bylo často používáno jako disciplinární trest anebo hrozba.²⁷⁸ Přednostní přijímání dotyčných „delikventů“ by samozřejmě vliv sankce či hrozby sankcí relativizovalo.

Již za vlády Marie Terezie, avšak zejména po roce 1792 se objevuje jako další kritérium upřednostňování v přístupu k úřadům mimoprávní a mimosociální kritérium **zásluh**. Např. dle dvorského dekretu z 10. dubna 1776 měla být při obsazení místa krajského hejtmana dána přednost v úřadě sloužícím adjunktům. Také josefínské normy tento systém dále prohlubovaly. Podle předpisů z let 1780 – 1790 týkajících se preference, při uprázdňování služebního místa kancelisty u zemského úřadu měla být dána přednost u tohoto konkrétního úřadu sloužícím praktikantům.²⁷⁹ Rovněž tak při obsazení místa krajského komisaře měli být upřednostňováni koncipisté a praktikanti gubernia.²⁸⁰ Tyto „modifikace“ rovnosti uchazečů se ustálily v konečné podobě za vlády Fantiška I. Tehdy např. podle dekretu česko-rakouské dvorské kanceláře z 30. června 1792²⁸¹ mělo být při obsazování míst krajských komisařů přihlíženo k „osobním zásluhám“ krajských sekretářů, ať už tímto vágním označením měl legislativec na mysli cokoliv. Obdobný požadavek byl v roce 1799²⁸² stanoven pro mnohem širší skupinu krajských kancelistů usilujících o pozici krajských protokolistů.

Tato preference již sloužících uchazečů při obsazování služebních míst se stala typickým rysem rakouského právního řádu regulujícího postavení státních civilních úředníků a přednost úředníků při volném místě zůstává složkou moderního služebního práva zvláště u systémů postavených na časovém postupu.

Jen pro úplnost zbývá dodat, že se ani v té době ani v pozdějších letech, a to až do konce 19. století, resp. do první světové války, která jinak vzhledem k nedostatku mužů v řadě oblastí znamenala změnu tradiční koncepce, nemohly stát státním civilním úředníkem ženy.

²⁷⁸ Viz MEGNER Karl, *Beamte. Wirtschafts- und sozialgesellschaftliche Aspekte des k.k. Beamtentums*, 2. Auflage, Wien :Verlag der österreichischen Akademie der Wissenschaften, 1986, str. 19.

²⁷⁹ Viz k tomu dvorský dekret 26. dubna 1786. Tento dvorský dekret byl vyhlášen 12. dubna 1786, pro Čechy však speciálně 26. dubna 1786.

²⁸⁰ Viz dvorský dekret z 26. května 1786.

²⁸¹ Publikován v MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *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, str. 42.

²⁸² Stalo se tak dekretem česko-rakouské dvorské kanceláře z 17. března 1799. Publikovaný *tamtéž*, str. 43.

III.C. Práva a povinnosti úředníků, hierarchie a podmínky povýšení podle právního řádu, konduita

Přestože se obsahově normy úřednického práva na konci 18. století soustřeďovaly zejména na vytvoření a zakotvení kritérií pro výběr vhodných uchazečů k obsazení služebních míst, neboť konstituování stavu relativně shodných subjektů, schopných a ochotných plnit příkazy panovníka, tj. státu (stručně řečeno byrokracie loajální vůči zaměstnavateli a jeho politice modernizace) zprostředkované jim jejich bezprostředními vedoucími či výše nadřízenými orgány, hrálo v dané fázi vývoje vyznačujícího se překonáváním zbytků stavovského a zemského odporu rozhodující roli, nezůstávaly v době osvícenského absolutismu zcela stranou ani další složky právní úpravy postavení státních civilních úředníků. Velmi brzy totiž začalo být zjevné, že úprava výběru sice napomohla jisté selekci v řadách kandidátů usilujících o místo ve službách státu, avšak přesto jí stále nebylo zaručeno, že zvolení jednotlivci bezezbytku naplní všechna do nich vkládaná očekávání.

S ohledem na změněnou mocenskou pozici státu bylo nadto rovněž nezbytné upevnit postavení státních úředníků vzhledem k jiným vykonavatelům veřejné správy, neboť právě jedině takto proměněná pozice mohla napomoci zamýšlené dominanci státu a dokonce monopolizaci úkolů v jeho rukou oproti jiným vykonavatelům veřejné správy a tím ke konečnému vypořádání se s resty feudálního dualismu.

Cílem osvícenské právní úpravy státních civilních úředníků bylo rovněž poskytnout úředníkům kromě ochrany i jistotu a stabilitu existence jich a na nich závislých osob a pozitivně je tak motivovat k řádnému výkonu funkcí.²⁸³ Za tímto účelem se začaly objevovat právní předpisy regulující práva a povinnosti státních civilních úředníků. Objevovaly se temporálně později než normy týkající se přijímání do služby. Z četnějšími normativními akty tohoto typu se lze setkat převážně v údobí regentství Josefa II. a především v následujícím desetiletí neomezené josefinské vlády, tzn. v letech 1780 – 1790.

V této epoše byly vydány předpisy týkající se hodností, postupu, příjmů, plynulosti výkonu služby, dovolené, stejně jako základů disciplinárního práva. Zpočátku se tyto normativní akty vztahovaly pouze na v nich výslovně vymezené skupiny osob, zejména na soudní a poštovní úředníky, úředníky spojené dvorské kanceláře atp., aby se postupně

²⁸³ Tyto dvě úlohy zdůrazňuje ve svém článku Grzegorz Smyk. Viz SMYK Grzegorz, *Služební pragmatiky civilních úředníků v Polském království v letech 1867 – 1915*, in: *Právněhistorické studie* 38, Praha: Karolinum 2007, str. 142. Pozvolna se dokonce tyto statusově stabilizační a motivační prvky (zejména plat, penze a definitiva) stávají neodmyslitelnými atributy celého racionalistického správního systému, byť na prvním místě vždy stojí význam státní moci, kterou tyto osoby personifikují.

rozšířily na administrativní personál všeobecně. Z norem vysvítá, že „skutečný stav státní byrokracie z doby Marie Terezie neodpovídal novým požadavkům a odchyloval se od legální podoby státní civilní služby. Ať to byla těžkopádnost a zdlouhavost v činnosti úřadů a úředníků, úplatkářství nebo protekcionářství při obsazování jednotlivých funkcí bez ohledu na kvalifikaci“ atp.²⁸⁴

V českých zemích ovšem na rozdíl od teritoria dnešní Spolkové republiky Německo nevznikla na konci 18. století ještě služební pragmatika jako odvětvová komplexní kodifikace odvětvového práva státní služby. První německou kodifikací regulace právního postavení úředníků bylo již Všeobecné pruské zemské právo z roku 1794. Úřednické právo představovalo v tomto obsáhlém zákonném zřízení²⁸⁵ jen nepatrnou část, konkrétně 145 paragrafů. Bylo obsaženo v 10. titulu druhého dílu zákoníku. Uvedený titul se nazýval „o právech a povinnostech“ a jednalo se v prvé řadě o uložení povinností a o úpravu správního procesu, kterým mělo být zabráněno svémocnému jednání administrativního aparátu podílejícího se na rozhodovací praxi.²⁸⁶ Ve struktuře ustanovení Všeobecného pruského zemského práva věnovaných státní službě byl striktně rozlišen vojenský personál a civilní úředníci, jejichž právní úprava byla zakotvena v ustanoveních § 68 a následujících. Kromě výše uvedených pilířů, zde byla obsažena i regulace přijímání státních civilních úředníků do služebního poměru i jejich propouštění či přeložení, zakotvení jejich práv a povinností, úřadů (nazývaných tehdejší odbornou terminologií kolegia) aj.²⁸⁷ Rovněž se zde v § 98 objevil důležitý princip úřednické definitivy.²⁸⁸

První kodifikací týkající se výlučně matérie postavení úřednictva byla v německojazyčné oblasti však až bavorská hlavní zemská pragmatika z 1. ledna 1805.²⁸⁹ Určitý souhrn práv a povinností státních civilních úředníků byl vydán Josefem II. pro Uhry. Důvod vydání tohoto neúplného služebního kodexu v tomto případě představoval fakt, že v uherských zemích nebylo vzhledem k jejich stavovské a válečné historii možné navázat na

²⁸⁴ Viz ADAMOVIÁ Karolina, SOUKUP Ladislav, cit. dílo, str. 149.

²⁸⁵ Zákoník měl celkem přes 19 000 paragrafů. Viz KOLEKTIV AUTORŮ, *Dějiny evropského kontinentálního práva*, 2. vydání, Praha:Linde 2004, str. 401. Celý text Všeobecného pruského zemského práva je dostupný dne 14. února 2010 na internetové stránce <http://www.smixx.de/ra/Links_F-R/PrALR/pralr.html>

²⁸⁶ Viz HENDRYCH Dušan a kolektiv, cit. dílo, str. 427.

²⁸⁷ Obsah uvedených §§ 86 – 145 v pdf formátu viz internetový zdroj dne 10. března 2010 <http://www.smixx.de/ra/Links_F-R/PrALR/PrALR_II_10.pdf>

²⁸⁸ Viz *Disciplinární právo*, in: *Slovník veřejného práva československého*, Svazek I, Brno:Polygrafia-Rudolf M. Rohrer 1929, str. 390.

²⁸⁹ Viz článek Rudolfa Summera SUMMER Rudolf, *Betrachtungen zur Geschichte des deutschen Beamtenrechts*, in: *Die Personalvertretung*, č. 03/2005, Berlin:Erich Schmidt Verlag str. 84 – 92 v elektronické podobě dostupný dne 5. března 2010 na <http://www.persvdigital.de/aid/persv_20050303/inhalt.html>, podrobněji pak další dva články k tématu ve výše uvedeném čísle časopisu.

dřívější normy a odlišnosti starší uherské státní civilní služby oproti ostatním součastem říše byly pro vládu prosazující centralizaci příliš markantní.

V rámci právní úpravy platící pro české země však přesto již v průběhu 18. století došlo k pokusům o vytvoření **obecných právních principů úřednického práva**, tj. základních zásad na nichž bylo úřednické právo založeno. Často byly obsaženy v různých cirkulářích, prohlášeních, ale též v obecně závazných právních předpisech. V jednotlivých ustanoveních i v celkových textech předpisů se principy a proklamace prolínaly s normami teleologického charakteru a někdy i s běžnými kondicionálními normami. Jako nejtypičtější příklad je zde možné uvést cirkulář neboli oběžník, širší i odborné veřejnosti všeobecně známější pod označením pastýřský list Josefa II. ze 13. prosince 1783.²⁹⁰

Tento právní dokument přinesl jak základní rámcové zásady, tak i teleologická ustanovení týkající se práv a povinností státních civilních úředníků, resp. ideovou formulaci celkové koncepce. Mezi jeho obsahová ustanovení teleologického či spíše politicky deklarativního typu patřilo např. ustanovení, že nestačí jen dobře technicky odvedený výkon úřadu, ale je třeba zajistit dnešními slovy právo na dobrou správu²⁹¹ – pilně a pečlivě pracovat, dokud není práce hotova, poučit strany a tazatele (dobové pojmosloví tuto veřejnost přicházející do styku s úřady nezřídka označovalo trefným termínem „prosebníci“) a vycházet jim vstříc.

Symptomatickým je zvláštní, z hlediska jurisprudence smíšený obsah oběžníku, na jedné straně ideové proklamace, deklarace a informace a na druhé straně kondicionálně normativních prvků, jež byly obsaženy ve 14 bodech uvedených konstatováním, že vyjmenovaní vedoucí ústředních, zemských i krajských úřadů „musejí“ následující příkazy dodržovat. Navíc se tyto elementy opakovaně objevovaly v závazných právních předpisech a sloužily jako „politické zadání“ při vytváření normativních aktů a rovněž při jejich interpretaci.

Právě heterogenní obsah aktu vyvolává dodnes spory mezi badateli o jeho právní povaze. V této diskuzi o právní povaze cirkuláře se např. Karl Megner²⁹² staví zcela za to, že

²⁹⁰ Datace u samotného dokumentu je vymezena „na konci roku 1783“. Český překlad je v upravené podobě obsažen např. v MALÝ Karel, *České právo v minulosti*, Praha:Orac 1995, str. 134 – 136. Originál např. viz <http://alex.onb.ac.at/cgi-content/anno-plus?apm=0&aid=hvb&datum=17840584&zoom=2&seite=00000181&x=16&y=6> či MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *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*, 2Bd., Wien: von Möbke 1809, str. 1 – 19.

²⁹¹ Viz k pojmu dobré správy např. HENDRYCH Dušan a kol., cit. dílo 762 – 780, JURČÁK Martin, *Právo na dobrou správu v členských zemích EU*, bakalářská práce, Brno: Masarykova Univerzita 2009, str. 12 – 15 ad.

²⁹² Viz MEGNER Karl, *cit. dílo*, str. 31.

se jednalo o zákon. Vzhledem k normotvornému způsobu jeho vzniku lze však konstatovat, že zákonem nebyl, zůstává ovšem otázkou, jak to bylo s jeho závazností, zda se jednalo o právní předpis, instrukci,²⁹³ či jen o nezávaznou deklaraci²⁹⁴, neboť v něm lze ztěžší nalézt sankce. Pokud by se některé části obsahu, zejména právě oněch uvedených 14 bodů,²⁹⁵ kde je možné velmi zřetelně poznat hypotézu i dispozici, příkaz i zákaz, měly považovat za normy, byly by tyto normy povětšinou podmíněně imperfektní nebo dokonce nepodmíněně imperfektní.

Vzhledem k výše konstatovanému se dá říci, že pastýřský list měl dvojí povahu. Jednak se stal jakýmsi ideovým ohniskem úřednického práva, předvídal normy, které pak byly přijaty a stal se tak trvalým osvícenským programem státní služby. Například u jazykové otázky v již zmíněném nařízení pro Čechy z 25. května 1781, významném normativním aktu prvním v českých zemích stanovícím jako kritérium pro státní správu maximální míru efektivnosti a hospodárnosti, má být této dosaženo právě odstraněním formalismů, stručností a jasností vyjadřování a formulací rozhodnutí a zejména sledováním obecných zásad a principů. Tyto zásady a principy byly přitom v zobecněné podobě obsaženy právě v pastýřském listě. Ne náhodou proto Ladislav Soukup hovoří o cirkuláři jako o josefínském služební pragmatice státních úředníků.²⁹⁶

Pastýřský list však plnil v praxi spíše úlohu výkladovou, byl interpretační pomůckou norem a principů, které osvícenský stát v rámci budování služebního práva zavedl. Cirkulář z roku 1783 ukazoval rozdíl mezi požadavky, platným právem na papíře a skutečnou, „živou“ podobou postavení a fungování státních civilních úředníků v tehdejší době, plnou těžkopádností, úplatností a klientelismu. Konstatoval to sám Josef II., když napsal: „...výkon všech mnou vydaných rozkazů a zásad, které...byly až do nynějška tak velice zanedbávané, že bylo sice mnohé také nařízeno a expedováno, na uposlechnutí a výkon nebylo ale žádným způsobem dohlíženo, v důsledku toho musí být tolik rozkazů opakováno“.²⁹⁷ V praxi ovšem i po jeho vydání stále pokračovaly problémy s výkonností úředníků. Dokonce docházelo k případům, že nižší úředníci doslova zničili pokyny nadřízených orgánů a posléze tvrdili, že jim nic nepřišlo, protokoly o případech nebyly vedeny ani po 15 letech po jejich právním

²⁹³ Viz též Hoke, který ji považoval za instrukci to znamená za vnitřní správní předpis, HOKE Rudolf, *cit. dílo*, str. 262.

²⁹⁴ K třetí verzi hodnocení oběžníku se klonil v jednom z našich posledních rozhovorů překladatel pastýřského listu do češtiny docent Karel Litsch.

²⁹⁵ Byť např. v bodech 3 o pracovní horlivosti a 5. o zákazu vedlejších činností a hospodárném rozhodování jsou i pouhé proklamace, kupř. „...musí mít trpělivost se slabšími, musí si získat důvěru svých podřízených...to je muž, který je pravý nadřízeným...“

²⁹⁶ Viz ADAMOVIÁ Karolina, SOUKUP Ladislav, *cit. dílo*, str. 149.

²⁹⁷ Viz MALÝ Karel, *České právo v minulosti*, Praha:Orac 1995, str. 134.

zavedení aj.²⁹⁸, vše podle zásady, že si příslušníci byrokratického aparátu „nebudou kazit dílo dodržováním zákonů“.

Cirkulář přitom koncipoval státní civilní službu nezastřeně nikoliv jako pouhé povolání, ale jako celoživotní poslání, vycházel z pojetí, že úředník má pracovat více pro čest než pro peníze, že jediná vášeň, které by měl propadnout je vášeň pro precizně odvedenou práci. Tuto koncepci si císař Josef II. vypůjčil od pruského Friedricha Viléma I.²⁹⁹ Úředníci měli k jejímu výkonu napřít všechny své síly, proto vedle zveřejněných úředních hodin, tj. pracovní doby v užším, vlastním slova smyslu lze v osvícenské konstrukci služební doby odlišit pracovní dobu v širším slova smyslu, kdy se neměly počítat hodiny ani dny, ale vycházelo se ze systému výkonnostního, úkolového. Určující pro skončení práce při něm bylo to, zda již nezbyval žádný úkol. Tzn., že tato širší pracovní doba byla v podstatě neomezená, klíčovým bylo právě splnění uloženého úkolu.

V pastýřském listu císař rovněž zakotvoval řadu elementů, jež od té doby byly zařazeny právním řádem mezi všeobecné povinnosti státního civilního úřednictva v českých zemích. Mezi takové prvky postavení byrokratického personálu náležely: a) vyřizování došlých dokumentů, tj. aby o věci bylo vždy rozhodnuto a tím odstraněno *denegatio justitiae*, ve spojení se zpracováním listin (klíčovou úlohu zde plnila registratura od níž pak byla norma postoupena vedoucímu, který ji přidělil k vlastnímu zpracování, i při vypravování písemností docházelo k registraci a kontrole), b) povinnost dostatečného, věcně i právně správného a srozumitelného odůvodnění rozhodnutí, c) pečlivé a horlivé plnění povinností bez ohledu na čas – pracovní doba v širším slova smyslu, d) poskytnutí členům administrativního aparátu dovolené na zotavenou čili odpočinku určeného k načerpání nových sil nezbytných k hospodárnému a efektivnímu běhu státní služby, e) nestrannost a nezávislost úředníků při rozhodování, f) zákaz zneužívání úředního postavení, vyžadování a braní úplatků, g) příkazoval poslušnost vůči nadřízenému (loajalitu), h) hospodárnost, účelnost, ne zbytečný formalismus³⁰⁰, i) zákaz diskriminace na základě náboženství, původu či národnosti, j) nepřípustnost podávání nepravdivých zpráv nadřízeným, zvláště pak panovníkovi a současně zákaz nesprávného či nedbalého provádění pokynů a předpisů, k) povinnost dodržování zákona jako základní kritérium postupu, l) odměňování za práci.

²⁹⁸ Viz k tomu BEIDTEL Ignaz, *cit.dílo*, str. 55.

²⁹⁹ Viz LEIMBÖCK Ernst, *Leistungsbeurteilung und Besoldung im öffentlichen Dienst*, dipl Arb., Linz: Johannes-Kepler-Universität Linz 1994, str. 3.

³⁰⁰ Této otázky se týkaly čtyři body, tj. téměř třetina celého textu cirkuláře.

Cirkulář Josefa II. rovněž m) poprvé zapovídal souběh státní civilní služby a vedlejších činností,³⁰¹ ať výdělečných anebo volnočasových, dokonce zábavy, pokud odváděla od práce. V textu byla také zakotvena myšlenka, aby se úředníci inspirovali od svých kolegů a přebírali dobré postupy, vzory chování atp.

První součástí platné juristické regulace postavení stávajících, tj. úkolů konajících, služebníků státu bylo konstituování jakéhosi žebříčku, úřednické hierarchie, v jehož mezích se pak dále rozlišovala práva, kompetence, povinnosti a úkoly jednotlivých skupin úředníků, příp. práva a povinnosti společné všem příslušníkům byrokratického stavu. U regulace obecných zásad **povyšování** v rámci hierarchizované struktury úřednictva, zpočátku nebylo vůbec jasné, zda se v habsburské monarchii půjde cestou kariérního systému. Již dvorský reskript ze dne 5. srpna 1748 poprvé naznačil možnost vydat se oproti cestě jistoty cestou tzv. zásluhovosti, když určil, že při obsazování služebních míst má být více než k počtu let strávených ve službě přihlíženo k pílí a naproti tomu umožnil suspendovat nepracovité úředníky bez ohledu na jejich „zásluhy“.³⁰²

V zásadě tedy původně neexistoval unifikovaný systém postupu a záviselo na libovůli příslušného vedoucího pracovníka, v první řadě pak panovníka, koho povýší.³⁰³ Teprve josefinismus přinesl počátky klasického rakouského kariérního modelu, byť definitivní ani automatický postup ještě dlouhou dobu nebyly zavedeny. Za Josefa se dále rozšiřovaly pravomoci místodržících k odvolání, přeložení, suspendování, propuštění, potrestání či odměnění úředníků³⁰⁴ a bylo možné také kdykoliv propustit nepilné a neloyalní úředníky,³⁰⁵ přičemž míra pílě a loajality byla sice určována konduitskými listinami,³⁰⁶ ale jejich zhodnocení v podstatě zcela záviselo na názoru nadřízeného, který dané základní údaje do konduitu vyplňoval.

³⁰¹ V bodě 5. cirkuláře. K tomu viz též RAMSHORN Carl, *Kaiser Joseph II. und seine Zeit*, Leipzig: Voigt&Günter 1845, str. 279 an. v elektronické podobě dne 20.2.2010 na <<http://www.archive.org/details/kaiserjoseph2und00ramsuoft> >

³⁰² Viz Viz KROPATSCHEK Joseph (Hg.), *Sammlung aller k. k. Verordnungen und Gesetze vom Jahre 1740 bis 1780, die unter der Regierung der Regierung des Kaisers Joseph des II. theils noch ganz bestehen, theils zum Theile abgeändert sind, als eine Hilfs- und Ergänzungsbuch zu dem Handbuche aller unter der Regierung des Kaisers Josepha des II. für die k. k. Erbländer ergangenen Verordnungen und Gesetze in einer chronologischen Ordnung*, 1. Bd., Wien: J.G. von Mößle 1786, str. 67 – 68 dostupné dne 31.8.2010 na <<http://alex.onb.ac.at/cgi-content/anno-plus?apm=0&aid=tgb&datum=17530004&seite=00000067&zoom=2>> a též KROPATSCHEK Joseph (Hg), *Oesterreichs Staatsverfassung vereinbart mit den zusammengezogenen bestehenden Gesetzen, zum Gebrauche der Staatsbeamten, Advokaten, Oekonomen, Obrigkeiten, Magistraten, Geistlichen, Bürger und Bauern, zum Unterrichte, für angehende Geschäftsmänner*, Bd. I, Wien 1796, str. 480.

³⁰³ Viz STRUGER Katrin, cit. dílo, str. 66.

³⁰⁴ Velmi obsáhlý dvorský dekret z 26. května 1786.

³⁰⁵ Viz dvorský dekret z 8. března 1787 vyhlášený 23. března téhož roku.

³⁰⁶ O konduitských listinách bude pojednáno dále v textu.

Kariérní žebříček úřednictva byl tedy vytvořen až ve druhé polovině 18. století zvláště ve dvorském dekretu z 8. března 1787.³⁰⁷ Tento žebříček stanovující jednotlivé stupně kariérní cesty českého, moravského či slezského státního civilního úředníka byl úzce spjat s *instančním a subordinačním systémem* ve státní správě. Tzn. že se v rámci jednoho úřadu prosadil též systém vrchnostenské nadřazenosti a podřízenosti. Význam shora uvedeného systému spočíval mimo jiné v systematickém roztřídění a následném řešení věcí podle jejich významu, komplexnosti a složitosti naproti dřívějším často subjektivním kritériím.

Jeho počátky je možné spatřovat již v roce 1751, kdy byl vytvořen neúplný, ale přeci jen jistou míru komparace umožňující seznam úřadů civilních s vojenskými,³⁰⁸ kde kariérní žebříček už existoval dříve.³⁰⁹ Tradičnější podobu získal instanční a subordinační systém v českých zemích v roce 1762, kdy byli na vrchol služební pyramidy postaveni státní radové (členové Státní rady), na nižším stupni pak stáli dvorští radové, tj. členové kolegií jednotlivých dvorských úřadů.³¹⁰

Úředníci začínali svou služební dráhu nejprve povinnou praxí v guberniu, jejich kariéra dále pokračovala k hodnosti referenta neboli koncipisty u gubernia, kde vykonával dotýčný konceptní službu, tj. formuloval znění dokumentů.³¹¹ Referenty se stávali

³⁰⁷ V odborné literatuře je zdůrazňován v tomto směru jednak dvorský dekret z 6. května 1785 nachází se v MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *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 Möbke 1809, str. 11, rakouská literatura se zčásti odvolává též na dvorský dekret z 8. března 1787, který byl publikován v Čechách ovšem až 29. března 1787 a je dostupný v MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *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*, 2Bd., Wien: von Möbke 1809, str. 170 – 171, nebo v KROPATSCHEK, *Handbuch aller unter der Regierung des Kaisers Joseph des II. für die Erbländer ergangenen Gesetze und Verordnungen in einer systematischer Verbindung* 14 Bd., Wien: von Moesle 1789, str. 1027 dostupné 31.8.2010 na <http://alex.onb.ac.at/cgi-content/anno-plus?apm=0&aid=hvb&datum=17871494&zoom=2&seite=00001027&x=10&y=9> viz v druhém případě např. STRUGER Katrin, cit. dílo, str. 70, přičemž oba mají prakticky shodný obsah.

³⁰⁸ Stalo se tak dvorským reskriptem z 8. května 1751, publikovaný v MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *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*, 2Bd., Wien: von Möbke 1809, str. 153 – 155.

³⁰⁹ Na základě nařízení z 21.10. 1752 v MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *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*, 2Bd., Wien: von Möbke 1809, str. 133 – 135 a dvorského dekretu z 21. ledna 1771 Megerle von Mühlfeld Johann Georg, *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*, 2Bd., Wien: von Möbke 1809, str. 139 – 140.

³¹⁰ Viz dvorské rozhodnutí ze 7. června 1762. MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *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*, 2Bd., Wien: von Möbke 1809, str. 156.

³¹¹ Viz BŁÓNSKI Justin, cit. dílo, str. 4 an.

vysokoškoláci, zatímco osoby bez potřebného univerzitního vzdělání zde působily jako kancelisté. V takovém případě dokumenty nevytvářeli, ale sepisovali, resp. přesněji řečeno opisovali, proto se u nich při přijetí do služebního poměru vyžadovalo krasopisné psaní.³¹² Kariéra ve státní civilní službě dále pokračovala ke krajskému sekretáři, pak ke krajskému komisaři, kdy dotyčný úředník zejména prováděl vizitace, spravoval okres a podporoval práci krajského hejtmána, následovala pozice sekretáře gubernia a pokud měli byrokraté absolvováno právnické vzdělání a vykonávali svou práci k všeobecné spokojenosti, nemuseli skládat zkoušky³¹³ a obvykle v závislosti na postavení a původu dotyčného též nakonec mohli dosáhnout postu krajského hejtmána či guberniálního rady.³¹⁴ Zvlášť fungovalo složení ústředních úřadů, přestupy z dvorských úřadů do zemí a regionů nebyly příliš časté, i když např. výše zmíněný dvorský reskript z 5. srpna 1748 určil, že v případě pracovitosti a pílě je možné přeložit úředníky z gubernií (tj. jednotlivých zemí) do centrálních úřadů státní správy. Rezoluce č. 159/1783 Sb. z. soudních ze 14. července téhož roku stanovila, že hodnost úředníků individuálních služebních kategorií je dána v jejich ustavujícím dekretu. Tato zásada přetrvala i v době meziválečné Československé republiky.

Důležitou otázkou byla redistribuce kompetencí k výběru a ustavování státní civilní byrokracie. Nejvyšší zeměpanští úředníci v zemi byli původně jmenováni osobně panovníkem – resp. příslušným dvorským úřadem (spojená česko-rakouská dvorská kancelář). Rezolucí ze dne 17. března 1759³¹⁵ dala Marie Terezie místodržitelům právo jmenovat všechny kancelářské, účetní a daňové úředníky s výjimkou sekretářů a vyšších funkcionářů, které nadále jmenoval panovník. Ovšem teprve v roce 1781 byl uvnitř českého, moravského a slezského místodržitelství konstruován stejný vztah bezprostřední nadřízenosti a podřízenosti, který měli vedoucí dvorských úřadů jako nadřízení vůči svým podřízeným.

Při obsazování služebních míst pak měli příslušní jmenovatelé přihlížet k povaze úředníků. Tento kádrový požadavek nebyl ničím jiným, nežli předobrazem konduitních listin.³¹⁶ Obsazování postů se dotýkalo též dvorské rozhodnutí z 10. února 1786, podle něhož prezident, resp. viceprezident jmenoval rady a sekretáře. Nejvyšší ústřední úředníky nadále

³¹² O požadavku krasopisu viz STRUGER Katrin, *cit. dílo*, str. 61.

³¹³ Viz dvorský dekret z 18. května 1789.

³¹⁴ Viz MALÝ Karel, a kol., *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*, 3. přepracované vydání Praha:Linde 2003, str. 173 a též dvorský dekret z 6. května 1785. MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *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*, 2Bd., Wien: von Mößle 1809, str. 303.

³¹⁵ Viz STRUGER Katrin, *cit. dílo*, str. 49

³¹⁶ Vyplývalo to již z cirkuláře z 13. prosince 1783 ve kterém se hovoří o tom, že „*die Auswahl der Personen ganz und gar frei gelassen worden ist*“ a vedoucí přitom mají sledovat „*die Gesinnungen ihrer Untergebenen*“.

obsazoval panovník, jak potvrdil dekret dvorské kanceláře ze 2. září 1791. *Expresis verbis* zde byli uvedeni dvorští radové, dvorští sekretáři, dvorští koncipisté, protokolisté u rad (státní rady apod.), registrátoři a expeditoři tamtéž, stejně jako radové apelačního soudu, místodržitelé, jejich sekretáři, ředitelé expedice, protokolů místodržitelství a jejich adjunkti. Nižší úředníky jmenoval místodržící, pokud se jednalo o kolektivní orgán, tak to bylo výsledkem většinového rozhodnutí.

V souvislosti s tím se utvářela **racionalistická byrokratická struktura úřadu**, která napomohla systematizaci a hierarchizaci úřednictva. Jeho nejvýznamnější součástí se stala kancelář, kde byly koncipovány dokumenty. Dalšími složkami byly pomocné čili manipulační úřady: a) podatelna (*protocollum exhibitorum*) určená k přijímání písemností od veřejnosti, tam se pracovalo i o svátcích, b) expedice, která naopak dokumenty rozesílala a c) registratura neboli evidence, jež zpracovávala přijaté dokumenty a koncepty.³¹⁷

V 18. století vznikla rovněž spisová služba. Průběh spisu v té době sledoval následující cestu.³¹⁸ Nejprve došlo k jeho přijetí, rozpečetění následně provedl vedoucí úřadu, který zapsal příslušné datum otevření písemnosti, důležité pro běh lhůt. Následovala protokolace, tj. zápis do podacího protokolu (protokolisté byli často soukromí úředníci pracující na základě smlouvy a nelze je řadit mezi státní civilní úředníky). Pak byla provedena rubrika tj. krátký výtah a zaznamenání č.j. (jednacího čísla).³¹⁹

Následně vedoucí úřadu či odboru v kanceláři přidělil věc konkrétnímu referentovi – konceptnímu úředníkovi a rovněž tak uvedl míru utajení a prioritu, tzn. důležitost věci. Referent byl takovýmn zařazením vázán a v případě urgentní věci ji při pořadu vyřízení musel předřadit před starší, avšak méně závažné spisy. oJeho úkolem bylo otázku zanalyzovat a následně buď referent sám nebo referentem pověřený sekretář na jím konstruovaných podkladech zpracoval návrh řešení. Podle kvality návrhu nadřízený buď dal příkaz k vytvoření konceptu na základě referentova návrhu nebo, v případě nedostatků či připomínek v návrhu, došlo k sepsání konceptu na základě revize návrhu, již provedl nadřízený. V každém případě musela být podoba textu před sestavením vlastního konceptu nadřízeným aprobována. Napsaný koncept přepsal do podoby čistopisu kancelista,³²⁰ následoval podpis

³¹⁷ Viz HOCHEDLINGER Michael, *cit. dílo*, str. 63.

³¹⁸ Podrobný postup byl upraven v patentu č. 464/1785 Sb. z. soudních.

³¹⁹ Zhruba od poloviny 19. století všechny předtím uvedené kroky měla na starosti podatelna.

³²⁰ Proto se při jejich přijetí vyžadoval krasopisný rukopis, jak bylo uvedeno v subkapitole o předpokladech přijetí do státní civilní služby.

vedoucího úřadu nebo příslušného zástupce³²¹ a konečně expedice³²² včetně registrace vydání.³²³

Podrobné náležitosti konkrétních požadavků na spis i na jednotlivé akty jako listiny úřední proveniencie obsahoval patent z 2. ledna 1782, nazvaný „Předpis k urychlenému vyřizování záležitostí“,³²⁴ který obsahoval nejen obecně vymezené prvky aktů jako byly *kurálie* (hlavička s titulaturou a oslovením, úvodní formule, závěrečné formální náležitosti např. podpis či doložka „v nepřítomnosti prezidenta“ při podpisu jiným funkcionářem) popis případu a zatímního běhu spisu různými instancemi, ale též formuláře jednotlivých typů listin, např. dekretů, posudků, dobrozdání, zpráv magistrátů krajským úřadům a místodržitelství panovníkovi, dokumentů, které doprovázely podání k vyšším instancím.

Již např. podle nařízení z 5. května 1786, v rozhodnutí muselo být uvedeno datum a vyhotovený individuální správní akt byl opatřen razítkem a odkazem na příslušné ustanovení zákona. Razítka byla posléze rozdělena na několik typů a jejich použití bylo podrobně upraveno.³²⁵ Dále u každé zprávy a aktu zasílaného nadřízenému orgánu kromě meritorní listiny měly být³²⁶ přiloženy příslušné přílohy, které se taktéž, po označení číslem jednacím s doplněním vzestupných arabských numer podle toho, jak přišly, vkládaly do spisu.

Na základě nařízení pro Čechy z 22. června 1781 zase měly být spisy vedeny pro každý případ ve dvojím vyhotovení a řešené otázky měly být věcně tematizovány – registrovány (např. daně, peněžní pokuty, pozemky, soukromé žaloby a stížnosti poddaných). Výše uvedené právní předpisy spisové služby dobře odrážejí postupné konstituování moderní administrativy a její právní úpravy.

Spolu s utvořením systému státních úřadů začala hrát důležitou úlohu také dostupnost jejich úředníků. Proto byla zakázána dříve naprosto běžná věc, totiž aby krajští hejtmané, sekretáři, komisaři a další úředníci krajských úřadů i krajští adjunkti napříště sídlili doma a nikoliv úřadovali v kanceláři v krajském městě. Vznikl tak na základě dvorského dekretu ze dne 17. dubna 1776³²⁷ institut **sídla úřadu** jako jeden ze základních atributů a povinností

³²¹ Povinnost podpisu byla poprvé zakotvena v dvorském dekretu z 30. září 1784.

³²² Viz HOCHEDLINGER Michael, *cit. dílo*, str. 66 – 82.

³²³ Viz *Tamtéž*, str. 87.

³²⁴ Patent v originále nazvaný *Vorschrift zur schleunigen Beförderung der Geschäfte* měl na tehdejší dobu pro právní předpis neuvěřitelných 42 stran, což bylo dáno zejména právě texty jednotlivých vzorových formulářů.

³²⁵ Viz dvorský dekret č. 301/1784 Sb. z. soudních.

³²⁶ Viz podle ustanovení norem nařízení z 31. ledna 1784.

³²⁷ Tento dekret upravoval rovněž požadavky navštěvování přednášek o krajské správě a nezbytnost praxe u krajských úřadů viz KROPATSCHEK Joseph (Hg.), *Sammlung aller k. k. Verordnungen und Gesetze vom Jahre 1740 bis 1780, die unter der Regierung der Regierung des Kaisers Joseph des II. theils noch ganz bestehen, theils zum Theile abgeändert sind, als eine Hilfs- und Ergänzungsbuch zu dem Handbuche aller unter der Regierung des Kaisers Josephs des II. für die k. k. Erbländer ergangenen Verordnungen und Gesetze in einer*

pracovníků státní civilní služby. Právě v sídle pak museli úředníci (výslovně se ve zmíněném právněhistorickém dokumentu hovoří o komisařích a adjunktech) vykonávat své povinnosti po dobu zveřejněných **úředních hodin**, které se v období osvícenství kryly s pracovní dobou v užším slova smyslu. Tím se mělo předejít případným pokusům podnikavých jednotlivců o založení pouhého virtuálního sídla, přičemž by tito „novátoři“ nadále úřadovali doma. Samozřejmě, že s obligatorním založením sídla byla řada úředníků nespokojena.³²⁸ Státní orgány se ovšem v době osvícenství vypořádaly s problémem nesouladu předepsaného a reálného sídla velmi rázně. Pro kontrolu vytvoření sídla a dodržování vyhlášených úředních hodin v něm byly zřízeny zvláštní lokální kontrolní komise, které v případě zjištění porušení této povinnosti ukládaly jediný trest – odvolání dotyčného úředníka a jeho propuštění ze služby v nejbližším možném termínu. Tento zásadový postup zajistil velmi brzy, že začal být závazek sídla naplňován. Sídlo státních civilních úředníků se tak stalo všeobecně známým a dostupným.

Principiální východiska pracovní doby a úředních hodin osvícenské koncepce byrokracie byla nejpregnantněji vyjádřeny v „josefinském pastýřském listu“, který byl podrobně analyzován výše. Úředníci podle něj museli být, i když leželi v posteli, schopni v případě potřeby jít plnit své povinnosti a služba neboli pracovní doba v širším smyslu slova jim proto nikdy nekončila. V užším slova smyslu však již nařízení z 15. února 1759, jež se týkalo sice pouze kancelistů, avšak odráží celkovou podobu systému pracovní doby administrativního aparátu 18. století, určilo, že státní civilní úředníci pracují od 9 do 12 hodin dopoledne a poté od 15 do 17 hodin odpoledne, příp. déle, jestliže to vyžadovala nezbytná potřeba.³²⁹ Tento limit **pracovní doby** byl prodloužen na osmihodinovou pracovní dobu, a to od 8 do 12 hodin dopoledne a od 15 do 19 hodin odpoledne a rozšířen na všechny krajské úředníky nařízením gubernia ze 14. srpna 1786.³³⁰

chronologischen Ordnung, 7. Bd., Wien: J.G. von Möbke 1786, str. 518. Dostupné dne 31.8.2010 ovšem chybně o 18 stránek posunuto na <http://alex.onb.ac.at/cgi-content/anno-plus?apm=0&aid=tgb&datum=17760004&seite=00000536&zoom=2>

³²⁸ Poněkud nadneseně lze tuto situaci srovnat s problémy souvisejícími se současným ust. § 19c odst. 2 zákona č. 40/1964 Sb. občanského zákoníku v platném znění, vyžadujícím, aby sídlo společnosti bylo tam, kde skutečně vykonává činnost.

³²⁹ Viz MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *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*, 2Bd., Wien: von Möbke 1809, str. 29.

³³⁰ Norma je obsažena v MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *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*, 2Bd., Wien: von Möbke 1809, str. 36.

Vedle této hodinové práce byly vymezeny i dny služebního volna a tím pracovní doba podle dnů. Zde však v době osvětlenství ještě nebyla přijata obecná norma, ale existovaly partikulární předpisy pro jednotlivé skupiny úřednictva. Tak např. Všeobecný soudní řád ze dne 1. května 1781 v ustanovení § 376 určil, že soudci a další justiční úředníci nemuseli jít do práce: a) v nedělích a ve svátcích, dále b) od Vánoc do tří králů (6. ledna) – tzn. 14 dní, c) od Květné neděle do Velikonoc – tj. 7 dní, konečně d) letniční pondělí (neboť v neděli by měli volno tak jako tak) a následující úterý a středu – 3 dny.³³¹ To ovšem neznamená, že by se na úřadě nikdo nevyskytoval. Jedním z výše několikrát opakovaných zásad josefinského systému byl požadavek zákazu *denegatio iustitiae*, odepření spravedlnosti ve správě, který se opíral též o zajištění možnosti dovolávat se vyřízení věci. Každý měl mít možnost, obrátit se na úřad kdykoliv to potřeboval. Proto tehdy i v civilní státní správě existoval systém, který dosud zůstal zachován u ozbrojených sborů či u některých povolání (lékaři), tedy **služby**. Zaměstnanci úřadu si rozdělili služby o nedělích, svátcích a dnech volna a vždy musel být některý z nich v sídle úřadu k dispozici.³³²

Pro **evidenci pracovní doby** byly na konci 80. let 18. století zřízeny speciální výkazy, tzv. *tabulky evidence nástupu do práce a odchodu z práce*. Právní předpis, zavádějící tuto dnes již běžnou záležitost pracovního poměru, představoval dvorský dekret ze dne 18. listopadu 1785, který tento pracovněprávní institut upravil ve svém ustanovení § 1.³³³ Tabulka byla vedena pro každý půlden práce zvlášť a sestávala z 5 sloupců uvádějících jméno a dobu příchodu do práce, zapisované samotným úředníkem. Po půl hodině od počátku služební doby nadřizený červeně proškrtnl prázdná místa v kolonkách u jmen zaměstnanců, kteří nedorazili. Případní opozdilci, opět již vlastnoručně, se zapsali do 3. sloupce s odůvodněním svého pozdního příchodu. Ve 4. sloupci byli vyjmenováni nepřítomní státní civilní úředníci i s omluvenkou (důvodem absence). Poslední kolonka obsahovala vlastnoruční odepsání se úředníka při jeho odchodu z práce.

³³¹ Obecný soudní řád je otištěn v MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *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*, 2Bd., Wien: von Möbke 1809, str. 32.

³³² O službách se zmiňuje např. nařízení gubernia ze 14. srpna 1786. Text předpisu viz MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *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*, 2Bd., Wien: von Möbke 1809, str. 36.

³³³ Publikován v MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *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*, 2Bd., Wien: von Möbke 1809, str. 36.

I mimo zmíněnou dobu úředních hodin se např. krajszí úředníci z krajského města mohli vzdalovat. Mohli tak ovšem činit jen s výslovným, písemně projeveným, předchozím souhlasem nadřízeného. Tato vázanost k úřadu, která může být připodobněna k tehdejší vázanosti nevolníků k půdě, vycházela z výše uvedeného pojetí služby jako nepřetržitého poslání, životního údělu, pojetí tak, jak bylo zakotveno v pastýřském listě Josefa II. Proto se již v 70. letech 18. století projevilo omezení cestovat zákazem pro státní úředníky bez souhlasu nadřízeného jezdit do Vídně.³³⁴ Zákaz vzdalovat se ze sídla úřadu byl posléze rozpracován do koncepce, podle níž úředníci museli nejprve veškeré stížnosti, podněty a další záležitosti včetně svých osobních otázek služby určené vyšším instancím poslat prostřednictvím nadřízeného na místodržitelství v Praze. Teprve podle kladném či zamítavém rozhodnutí této zemské instance státní správy se bylo v konkrétním případě možné obrátit do Vídně.³³⁵ Kromě principu sídla, tak byla v uvedených právních předpisech posílena i hierarchie a poslušnost vůči nadřízeným a zajištěno, aby bezprostřední představení úředníků nemohli být svými subalterními úředníky obcházeni.

Zásada založení úředního sídla ovšem s sebou přinesla i potřebu zajistit členům úřednictva patřičné bydlení, aby se mohli do sídla včas a řádně dostat. Od 70. let 18. století se proto jako další okruh otázek právní úpravy postavení státního civilního administrativního aparátu objevila právě **péče o zajištění ubytování** úřednictva, v případě že kvůli výkonu svého povolání, např. dostali služební místo v jiném městě, byli přeloženi a obzvláště při služebních a kontrolních cestách, nemohli využívat své osobní byty a domy.

Např. na základě norem obsažených v nařízení z 22. února 1776³³⁶ celní inspektoři a úředníci měli dostat od krajských úřadů levně s nízkými úroky naturální byt, tzn. byt do vlastnictví anebo nájemní byt s nízkým, státem regulovaným a příslušným úřadem při kterém se nacházelo služební místo dotyčného pracovníka, placeným nájemným, nalézající se v obci sídla úřadu. Dvorský dekret ze 3. července 1773 stanovil, že *byt in natura*, tj. příbytek sloužící povinně pro ubytování úředníků, může být kterýkoliv byt podle volby úředníka s výjimkou těch, jež byly od tohoto zařazení výslovně osvobozeny. Projevem někdejšího přístupu, kdy feudální úředníci pracovali obvykle doma, byla uzance, přetrvávající však

³³⁴ V Čechách se tak stalo nařízením pro Čechy ze 17. května 1778. MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *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*, 2Bd., Wien: von Mößle 1809, str.31.

³³⁵ Viz dvorský dekret z 1. prosince 1778.

³³⁶ Publikovaný v MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *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*, 2Bd., Wien: von Mößle 1809, str. 263.

nejdéle do r. 1780, podle níž mohli státní civilní úředníci byt používat i jako svou kanclář, pokud se nacházel v budově sídla úřadu.³³⁷

Když takový byt nebylo možné zajistit, dostávali úředníci míto toho tzv. *quartiergeld*, v úředním překladu příbytečné. Příbytečné lze obsahově vymezit jako peníze, za pomoci nichž měli členové státní služby uhradit nájemné. Jako třetí možnost přicházel v úvahu *služební byt*, tj. byt přímo v sídle úřadu. Tento nástroj zajištění ubytování státní civilní byrokracie se ovšem stal častějším až v 19. století. Rovněž náklady na přestěhování *ex officio* platil stát.³³⁸ Příčina takové „velkodušnosti“ byla jednoduchá. V 18. století platila v úřednickém právu zásada naprosto volné dispozice s úředníkem ze strany jeho zaměstnavatele, resp. nadřízených a v souladu s osvícenskou koncepcí služby proto takovému právu státu jako právnické osoby veřejného práva nedílně odpovídala jeho povinnost péče vůči svým služebníkům.

Mezi **základní povinnosti příslušníků úřednického stavu**, jež se objevily v období osvícenského absolutismu, patřil rovněž **zákaz vedlejších povolání a činností**. Úřednické povolání se stalo výlučným zaměstnáním, kterému úředníci měli věnovat všechn svůj čas a síly. První zakotvení tohoto principu bylo obsaženo ve dvorském rozhodnutí z 29. června 1765 pro krajské hejtmany.³³⁹ Koncepce vycházející z už opakovaně zmíněného pojetí pracovní doby jako poslání čili pracovní doby v širším slova smyslu, s sebou přinášela i omezování, resp. zákazy veškerého konání, jež bylo mimo tuto službu, netýkalo se jí a mohlo jí zpomalovat nebo jinak ohrozit. Zákaz vedlejších povolání a činností z toho vyplývající zahrnoval jednak:

A) Nepřípustnost souběhu více služebních poměrů,³⁴⁰ kterážto zásada byla prolomitelná pouze za situace, že by první z takových poměrů nebyl úplný, tzn. že jej státní civilní úředníci vykonávali jen, použijeme-li dnešní terminologický slovník, „na částečný úvazek“³⁴¹ anebo jestliže jiné zaměstnání bylo povoleno individuálním rozhodnutím jako výjimka z obecného zákazu. K takovému povolení docházelo v případech, pokud nešlo o rozsáhlejší činnost.

³³⁷ Viz HEINDL Waltraud, *cit. dílo*, str. 226.

³³⁸ Jako příklad může sloužit dvorský dekret z 11. března 1784, podle něhož se při výši úhrady za přestěhování přihlíželo 1. ke vzdálenosti původního a nového sídla služebního místa, 2. k charakteru (hodnosti a typu) úředníka, 3. k potřebě a hospodárnosti nákupu nového vybavení bytu.

³³⁹ MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *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*, 2Bd., Wien: von Möble 1809, str. 61.

³⁴⁰ Poprvé uzákoněno právě již ve dvorském rozhodnutí z 29. června 1765 pro krajské hejtmany.

³⁴¹ Viz dvorské rozhodnutí z 19. května 1781 publikované v *tamtéž*, str. 61.

B) Státní zaměstnanci také v rámci zákazu vedlejších činností nesměli pracovat vedle veřejné správy v soukromé sféře. První takový dochovaný zákaz vyslovený obecně závazným normativním aktem pochází už z roku 1751.³⁴² Obdobně jako v jiných případech³⁴³ i tady bylo podnětem pro přijetí právního předpisu řešení konkrétní soudní kauzy. Tehdy si jeden úředník pronajal soukromé statky a k jejich provozu „využíval“ státní peníze. Krom toho, že byl dotčený *eo ipso* propuštěn a trestně postižen, přikročil zákonodárce k preventivnímu opatření, tedy odstranění možnosti, aby se mohla podobná situace opakovat. Propuštění ze služby bylo propříště spojeno nikoliv pouze s odsouzením pro trestněprávní delikt, např. zpronevěru, nýbrž právě již se samotným podnikáním v oblasti pachtu, tedy s výdělečnou vedlejší činností. Tento zákaz vedlejších činností byl pak obnovován vždy po třech měsících.³⁴⁴

V rámci tohoto zákazu se pozornost normotvůrce soustředila zvláště na zákazy výkonu živností, provozu manufaktur, obchodních společností a dalšího podnikání. Např. již ustanovení dvorského dekretu z 21. ledna 1775³⁴⁵ a též dvorského rozhodnutí ze dne 28. března 1776³⁴⁶ zakazovala, aby úředníci nově podnikali. Demonstrativně se pod vedlejší podnikatelskou činností zařazovala účast na pronájmech statků (pachtech³⁴⁷), obchodech a obchodních společnostech a také na provozu fabrik (míněny v té době především manufaktury). Patřil sem však rovněž zákaz živnostenského podnikání.

Důvodem pro zákaz, jak vyplývá z uvedeného obecně závazného normativního aktu, byla předně obava před negativními následky, jež s sebou taková samostatná výdělečná činnost mohla přinášet pro státní správu. Především pravděpodobně převažoval strach z povinnosti státu, platit ze svého rozpočtu náhrady škody a dlužné částky za své služebníky.

³⁴² Jde o dvorský reskript pro Čechy z 13. listopadu 1751. *tamtéž*, str. 63.

³⁴³ Známe je zrušení zločinu čarodějnictví v důsledku řešení případu Jakuba Poláka z Jistebnice, přijetí zákona č. 50/1923 Sb. z. a n. na ochranu republiky po atentátu na tehdejšího ministra financí a předsedu národně demokratické strany Aloise Rašína atp.

³⁴⁴ Podle dvorského dekretu z 21. května 1785. MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *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*, 2Bd., Wien: von Möbke 1809, str. 54.

³⁴⁵ MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *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*, 2Bd., Wien: von Möbke 1809, str. 54.

³⁴⁶ MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *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*, 2Bd., Wien: von Möbke 1809, str. 64.

³⁴⁷ A to již nařízením pro Čechy z 29. října 1764. Viz Joseph KROPATSCHEK (Hg.), *Sammlung aller k. k. Verordnungen und Gesetze vom Jahre 1740 bis 1780, die unter der Regierung der Regierung des Kaisers Joseph des II. theils noch ganz bestehen, theils zum Theile abgeändert sind, als eine Hilfs- und Ergänzungsbuch zu dem Handbuche aller unter der Regierung des Kaisers Josephs des II. für die k. k. Erbländer ergangenen Verordnungen und Gesetze in einer chronologischen Ordnung*, 4. díl, Wien 1786, str. 294

Opět zde je dobře seznatelným důležitý prvek výrazného ztotožňování personálního substrátu státní služby a státu samotného.

Výjimka z omezení výdělečné činnosti byla povolena pouze při správě vlastního, již existujícího, majetku získaného dědictvím či vlastní aktivitou do okamžiku vyhlášení zákazu. V tomto ze zákazu exkulpanem případě museli státní civilní úředníci ohlásit do pěti měsíců (v případě úředníků ústředních orgánů představoval příslušný ohlašovací místo nadřízený úřad, u ostatních úředníků jím bylo místodržitelství) své jméno, místo a právní titul nabytého podniku a jeho druh. Na základě těchto hlášení byly vytvořeny seznamy, jež byly následně shromážděny ve Vídni k rukám císaře. Panovník na základě soupisů jednak uděloval písemná povolení k takové činnosti (tedy výjimku ze zákazu), jednak seznamy sloužily jako přehledové registry v případě potřeby.³⁴⁸

Do zákazu působení v soukromé sféře je možné zařadit i zákaz „sloužit stranám v případě“³⁴⁹ tedy poskytovat právní pomoc v řízení, ve kterém dotyčný úředník rozhodoval. Sankcí zde byla kasace, tzn. propuštění z úřadu, neboť vedle zákazu soukromých povolání zasahovalo takové jednání dotyčného do panující koncepce nestrannosti byrokracie. Také o tomto zákazu byli úředníci poučováni každé tři měsíce.

C) Třetí kategorií pro státní civilní úředníky zapovězených vedlejších činností bylo jednání, které sice nebylo povoláním a nedotýkalo se proto efektivnosti fungování úřadu, ovšem bylo nebo mohlo být vzhledem k povaze státní služby pokládáno za nevhodné či mohlo na státní správu vrhnout špatné světlo. Sem patřil např. zákaz kouření nebo nemožnost úředníků být jmenováni poručníky.³⁵⁰ Výjimku ze zákazu poručenství měli pokrevní příbuzní a dále úředníci postavení mimo službu z důvodu pokročilého věku (zmínění *quiscenti*).³⁵¹ Tato zásada byla převzata i do ust. § 28 4. hlavy patentu č. 591/1786 Sb. z. soudních, občanského zákoníku Josefa II. z 1. listopadu 1786. Jinou zakázanou činností, speciálně u úředníků zaměstnaných u státní pokladny, byly obchody se státními cennými papíry, které spravovali.³⁵² Sankcí v takovém případě bylo propuštění, aniž by tím dotyčný byl chráněn zásadou *ne bis in idem* proti dalším, zejména trestněprávním postihům. Tento zákaz a s ním

³⁴⁸ Zákaz byl zopakován např. již ve dvorském dekretu z 6. dubna 1776. Publikován v MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *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*, 2Bd., Wien: von Möbke 1809, str. 64.

³⁴⁹ Viz dvorský dekret z 19. června 1756 či 29. července 1772, oba v MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *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*, 2Bd., Wien: von Möbke 1809, str. 54.

³⁵⁰ Viz dvorský dekret z 25. září 1784.

³⁵¹ Viz dvorský dekret z 6. prosince 1784.

³⁵² Dvorský dekret č. 22/1797 Sb. zák. polit.

související přísnost jeho postihu bylo nepochybně vyjádřením obavy před zneužitím informací získaných při výkonu své funkce k osobnímu obohacení.

Úředníci měli **pracovat podle svých schopností, možností, nejlepšího vědomí a svědomí** a rovněž se **nesměli zadlužovat**. Nařízení ze 3. července 1782 uložilo státním úředníkům povinnost, na konci každého měsíce předkládat krajskému úřadu vyúčtování svých řádných i mimořádných služebních výdajů, úřad jim na to vydával účtenky.³⁵³ V souvislosti s budováním moderní státní správy a racionalistické byrokracie se také v rámci norem a zásad úřednického práva začalo v 18. století striktně **odlišovat plnění úkolů veřejné služby od soukromé sféry jejich vykonavatelů**. Tak s ohledem na zkušenosti s běžně se vyskytující realitou dřívější doby, bylo státnímu civilnímu aparátu postupně zakázáno využívat úřední dopravu, poštu apod. pro soukromé účely,³⁵⁴ platil též zákaz odnášení věcí z kanceláře,³⁵⁵ vyřizování soukromých záležitostí v úřadu, byla vyslovena nepřipustnost podjatosti atd.

Jedním z důležitých detailů při této publicizaci služby související s uchováváním spisů, jež bylo teprve ve svých počátcích a vznikem archivování dokumentů, byla povinnost každého státního civilního úředníka sepsat, co se má stát se spisy, které vyřizoval po jeho smrti anebo v případě odchodu do penze či povýšení. Ve shora uvedených případech změn, které se dotkly služebního poměru, musel úředník především uspořádat akty, které měl přiděleny a odevzdat je registratuře. To byl dokonce nezbytný předpoklad např. přechodu na vyšší post či do penze. Jinak se totiž spisy, a to i nevyřízené (např. odnesené domů) nepodařilo dohledat.³⁵⁶ Právní zaktovení těchto zásad přispělo významně k rozvoji spisové služby a evidence, speciálního režimu veřejných listin a dokumentů vznikajících či zpracovaných při plnění úkolů státu, neboť zavádělo též povinnost evidovat veškerý vnitroorganizační pohyb dokumentů od přijetí až do jejich expedice.

K dalším, snad nejdůležitějším povinnostem státních civilních úředníků vedle sídla úřadu, dodržování pracovní doby, zákazu vedlejších povolání apod. patřily **věrnost a poslušnost** vůči panovníkovým a všem nadřízeným rozkazům. Věrnost znamenala již nejen subjektivní, ale právně vyjádřený vztah vázanosti úředníka vůči státu. Její zárukou původně měla být ještě dvorským dekretem ze 14. července 1785 zopakovaná povinnost každoročního skládání slibu věrnosti vladaři. Tato pravidelnost však současně měla význam také z hlediska

³⁵³ Stejná povinnost podle stejného předpisu platila i pro vrchnostenské úředníky. Viz nařízení z 3. července 1782.

³⁵⁴ Viz např. dvorský reskript z 11. dubna 1749, v MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *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*, 2Bd., Wien: von Mößle 1809, str. 70.

³⁵⁵ Viz dvorský dekret z 25. července 1785.

³⁵⁶ Viz dvorský dekret ze 14. a 16. října 1786.

trvání služebního poměru, protože v sobě implikovala služební poměr na dobu určitou a to pro dobu jednoho roku. Teprve dekret dvorské kanceláře č. 5/1792 Sb. zákonů politických zrušil každoroční skládání slibu věrnosti a současně potvrdil všechny dosavadní státní civilní úředníky v jejich úřadech.

Povinnost poslušnosti státních civilních úředníků spočívala v tom, že úředníci museli plnit veškeré příkazy nadřízených orgánů i osob³⁵⁷ bez ohledu na to, zda je vykonávající byrokraté považovali za legální či nelegální. Své pochybnosti mohli uplatnit až *ex post*, tedy dodatečně po vykonání nařízení, a to jedině právem vymezenou cestou. Zákonem předjímaná procedura uplatnění námitek proti nesprávnému či nezákonnému postupu vnucenému aplikujícímu úředníkovi nadřízeným, spočívala v tom, že pokud nespravil nadřízený stav autoremedurou, poslal dotčený úředník veškeré stížnosti, podněty a další záležitosti včetně svých osobních otázek služby určené vyšším instancím prostřednictvím nadřízeného na místodržitelství v Praze. Teprve po zamítavém rozhodnutí této zemské instance státní správy v konkrétním případě se bylo možné obrátit do Vídně.³⁵⁸

Povinnost poslušnosti zahrnovala rovněž podávání pravidelných hlášení o řešených kauzách a fungování úřadu a také zasílání podání, která došla od veřejnosti (poddaných, vrchností atd.) nebo od nižších či specializovaných orgánů veřejné správy³⁵⁹. V nařízení pro Čechy z 5. května 1786 byla ukotvena povinnost při těchto hlášeních, podáních a rozhodnutích odkazovat na paragrafy předpisů, kterých se týkaly. To znamená, že poprvé se v právním řádu českých zemí objevila směrnice správné citace zákona. Podrobnosti povinností krajských úřadů v tomto směru zahrnovalo nařízení z 10. července 1786.

Mezi složky právního institutu věrnosti a poslušnosti a řádného výkonu služby náležela i **zásada mlčenlivosti** o všech skutečnostech i okolnostech, o kterých se státní civilní úředník dozvěděl v rámci plnění své funkce včetně podrobností fungování úřadu. Povinnost mlčenlivosti měla obecnou osobní působnost. Platila pro veškerý personál ústředních i nižších úřadů, protokolisty, kancelisty i pro registraturu.³⁶⁰ V roce 1793 byla u povinnosti mlčenlivosti zavedena přísná kontrola této povinnosti,³⁶¹ neboť se ukázalo, že bez vytvoření

³⁵⁷ Viz dvorské rozhodnutí z 10. července 1785.

³⁵⁸ Viz dvorský dekret z 1. prosince 1778.

³⁵⁹ Seznamy tématicky rozlišených hlášení s určením měsíce jejich odesílání se věnoval např. patent z 2. ledna 1782, dvorský dekret z 13. července 1782. Dvorský dekret z 22. března 1784 zase vyloučil ze zasílání tzv. poselské listiny, které napříště byly deponovány v registraturách krajských úřadů.

³⁶⁰ Viz dvorský dekret z 27. května 1785 či dekret Nejvyššího soudního místa z 8. března 1791, nacházející se v MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *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*, 2Bd., Wien: von Möble 1809, str. 58.

³⁶¹ Dodržování mlčenlivosti pod trestem propuštění lze sledovat např. v NA, CV, Inv. č. 1535, karton 20, list 11.

kontrolních mechanismů nelze splnění povinnosti vymoci. Trestem za prozrazení skutečností podléhajících závazné mlčenlivosti se stala sankce nejtěžší – odvolání z úřadu (dobovou právní terminologií označované pojmem *kasace*).³⁶²

Nejprve byli v rámci osvícenské úpravy tohoto komponentu právní úpravy postavení státních civilních úředníků za zajištění věrnosti, poslušnosti i mlčenlivosti všech svých podřízených odpovědní místodržitelé. Tato koncepce se ovšem neosvědčila, především pravděpodobně z důvodu růstu počtu úředníků. Početní zbytnění administrativního aparátu napomáhalo vyšší anonymitě. Nejvyšší a nejnižší úředníci se navzájem sociálně, ekonomicky a také právně vzdalovali, odcizovali a i jejich zájmy se začaly zřetelně rozcházet. Vedoucí následkem toho těžko mohl disponovat dokonalým přehledem o každém kroku podřízené masy úřednictva. Proto od počátku 80. let 18. století místodržitelé v tomto ohledu státní civilní služebníky již toliko instruovali a řídili, tj. vymezili jim rámec věrnostní povinnosti a zásady, jimiž se měli řídit a následně pak sankcionovali porušení těchto povinností.³⁶³ Postih porušení mlčenlivosti si ovšem atrahovala a vyhradila Spojená dvorská kancelář.³⁶⁴

Povinnost mlčenlivosti o věcech, jež byly obsaženy ve zpracovávaných veřejných listinách, byla v rámci unifikace požadavků na zaměstnance nositelů veřejné správy brzy rozšířena rovněž na nestátní skupiny veřejných úředníků. Ačkoliv se zprvopočátku jednalo pouze o dílčí mlčenlivost z celkového komplexu povinnosti státní byrokracie, i zde tedy došlo poměrně brzy k unifikaci statusu osobního substrátu jednotlivých nositelů veřejné správy. Projevem shora řečeného byl fakt, že vrchnostenští úředníci museli složit slib mlčenlivosti, jinak nemohli nastoupit do služby, v níž by pracovali s listinami.³⁶⁵

Mezi zvláštní povinnosti související se zákazem mlčenlivosti a zajištěním nestrannosti fungování byrokratického soukolí náležel i **zákaz pro krajské státní civilní úředníky spolupracovat s vrchnostenskými úředníky**. Přestože na první pohled vypadá taková povinnost neúčelně a z hlediska plynulého chodu veřejné správy jako celku kontraproduktivně, důvod tohoto zákazu je zřejmý. Krajské úřady měly kontrolní a dozorovou pravomoc vůči vrchnostem, jak v oblasti ochrany poddaných, kteří k nim mohli podávat stížnosti, tak z hlediska dodržování a aplikace právních předpisů vydaných ústředím. Krajské úřady měly tedy individuální i obecnou správněkontrolní působnost a spolupráce s vrchností by tuto jejich úlohu výrazným způsobem ohrožovaly.

³⁶² Viz dvorský dekret č. 13/1793 Sb. z. politických.

³⁶³ Dvorský dekret ze 17. května 1781 a 16. srpna 1782. Viz KROPATSCHEK Joseph (Hg.), *Handbuch aller unter der Regierung des Kaisers Joseph des II. für die K. K. Erbländer ergangenen Verordnungen und Gesetze in einer Systematischen Verbindung*, 5 Bd., Wien: J.G. Mosele 1785-1790, str. 123.

³⁶⁴ Srov. dvorský dekret z 27. května 1785.

³⁶⁵ Tato povinnost byla zakotvena v cirkulářovém nařízení z 22. července 1784.

Výše uvedené povinnosti věrnosti, poslušnosti a mlčenlivosti (jež byly přesněji řečeno v 18. století koncepčně pojímané jako jednotná troj povinnost) vytvářely předpoklady pro rozvoj významné součásti úřednického práva – **disciplinárního práva**. Pravděpodobně nejstarším obecně závazným předpisem upravujícím sankce vůči příslušníkům státního aparátu, kteří přestoupili anebo jinak porušili své povinnosti, byl dvorský reskript z 5. srpna 1748 umožňující suspenzaci z úřadu v případě trestního stíhání úředníka.³⁶⁶

Prvním principiálním právním předpisem, který se věnoval čistě materii disciplinárního práva, resp. disciplinárním postihům, neboť ty byly z celého komplexu disciplinárních otázek nejdůležitější,³⁶⁷ byl ovšem až josefinský dvorský dekret z 31. března 1781.³⁶⁸ Do té doby sankce obvykle provázely úpravu některého hmotněprávního úřednického institutu a byly koncentrovány buď v závěrečných ustanoveních normativního aktu nebo rozptýleny v jednotlivých ustanoveních za kompetenční či povinnostní normou předpisu.

Podle uvedeného dekretu z roku 1781 při opakovaném neplnění příkazů či při trestním jednání ze strany administrativního aparátu nastupovaly na řadu disciplinární sankce, které byly označovány v tehdejších normách společným termínem *regres*. O disciplinárním postihu rozhodovala komise u příslušného krajského úřadu. O ukládání disciplinárních sankcí musel být pořízen v každém jednotlivém případě písemný protokol. Protokoly byly uloženy a shromažďovány na příslušném úřadě, aby byly poté odesílány jako písemné zprávy místodržitelství jedenkrát za kalendářní čtvrtletí.

Disciplinární tresty pro úředníky působící v Čechách byly rozlišeny na základě přísnosti do několika stupňů od napomenutí (důtky) učiněnou buď ústně, písemně nebo konkludentně (vysláním tzv. „*trestních posílů*“, jejichž příjezd znamenal už sám o sobě pro úředníka zveřejnění důtky *sui generis*, tedy veřejnou dehonestaci a měl za následek negativní záznam v konduitských listinách), přes peněžité postih, *suspensaci* (dočasné odstavení ze služby), až nakonec v závažných případech pak k nejtěžší sankci – propuštění ze služby neboli tzv. *kasaci*.³⁶⁹

³⁶⁶ Viz . MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *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*, 2Bd., Wien: von Mößle 1809, str. 101.

³⁶⁷ V současnosti se dokonce pojetí disciplinárního práva v podstatě zredukovalo na disciplinární postih.

³⁶⁸ Viz KROPATSCHEK Joseph (Hg.), *Handbuch aller unter der Regierung des Kaisers Joseph des II. für die K. K. Erbländer ergangenen Verordnungen und Gesetze in einer Systematischen Verbindung*, 5 Bd., Wien: J.G.Mosele 1785-1790, str. 123 – 125.

³⁶⁹ Viz zmíněný dvorský dekret z 31. března 1781, poznámka 368.

Uvedené disciplinární sankce byly kategorizovány v závislosti na dvou okolnostech: a) na recidivě skutku či b) na jeho závažnosti z pohledu disciplinárního práva. Např. zneužití úřední cesty k soukromé korespondenci bylo v případě, že se tak stalo poprvé, trestáno peněžitou pokutou ve výši 1 zlatý za každý dopis či písemnost přiloženou k úředním listinám. Při recidivě již nastupovala suspence.³⁷⁰ Absolutní zákaz využívání úředních zapečetěných poštovních zásilek, posílů a instrumentů atd. pro soukromé účely byl s odkazem na výše uvedený sankční dekret vyhlášen nařízením z 16. dubna 1787.³⁷¹

V Čechách byly disciplinární sankce zakotveny např. v nařízení pro Čechy z 16. července 1781³⁷² a zahrnovaly a) u činů státních civilních úředníků, kterými byla způsobena škoda veřejnému zájmu či soukromým osobám, např. při veřejném vzbouření, zamlčení nemoci (epidemie) skotu, objevení loupežnické bandy, pokud to úředník hned nehlásil příslušnému místu, byla trestem peněžítá pokuta ve výši 20 zlatých. B) Při neposlání měsíčních, pololetních či výročních zpráv a hlášení nebo při porušení jiné, na dodržení určitého, právem stanoveného, termínu vázané, povinnosti byl nejprve úředník napomenut, pak si pro zprávy přijel tzv. „trestní posel“, který jej napomenul na místě, napotřetí mu byla uložena peněžítá pokuta 5 zlatých.

Častými disciplinárními normami týkajícími se úkolů a povinností státních úředníků byly v 18. století zákazy braní darů, tj. v podstatě i nepřímé, pasivní korupce. Tyto zákazy byly opakovány v řadě dekretů a patentů.³⁷³ Dvorský dekret z 25. června 1784³⁷⁴ dokonce

³⁷⁰ Stanovil tak dvorský reskript z 21. dubna 1749. Viz MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *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*, 2Bd., Wien: von Möbke 1809, str. 102.

³⁷¹ Odkazoval na něj novější dekret v MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *Handbuch für alle kaiserlich-königliche, ständische und städtische Beamte, deren Witwen und Weisen oder Darstellung aller ihnen durch die allerhöchsten Gesetze vom Jahre 1806 bis 1822 zustehenden Rechte und obliegenden Verbindlichkeiten*, 3Bd., Wien: von Möbke 1824, str. 173.

³⁷² Viz KROPATSCHEK Joseph (Hg.), *Handbuch aller unter der Regierung des Kaisers Joseph des II. für die K. K. Erbländer ergangenen Verordnungen und Gesetze in einer Systematischen Verbindung*, 5 Bd., Wien: J.G. Mosele 1785-1790, str. 125.

³⁷³ Tyto zásady se objevily již v období tereziánském, např. je lze nalézt v nařízení z 9. září 1749, ve dvorském reskriptu z 19./20. prosince 1749 obé viz MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *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*, 2Bd., Wien: von Möbke 1809, str. 44., dvorském dekretu z 3. ledna 1752 viz MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *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*, 2Bd., Wien: von Möbke 1809, str. 45, patentu z 18. února 1769 viz KROPATSCHEK Joseph (Hg.), *Sammlung aller k. k. Verordnungen und Gesetze vom Jahre 1740 bis 1780, die unter der Regierung des Kaisers Joseph des II. theils noch ganz bestehen, theils zum Theile abgeändert sind, als eine Hilfs- und Ergänzungsbuch zu dem Handbuche aller unter der Regierung des Kaisers Josephs des II. für die k. k. Erbländer ergangenen Verordnungen und Gesetze in einer chronologischen Ordnung*, 5. svazek, Wien: Joh. Georg Möbke 1786, str. 404 nebo ve dvorském dekretu z 12. ledna roku 1775. kdy bylo zakázáno přijímat dary i vrchnostenským úředníkům. Předpis dostupný v MEGERLE von Mühlfeld

stanovil, že k vyloučení jakéhokoli podezření či nebezpečí možného úplatkářství nesměli úředníci ani jejich manželky nejen brát dary, ale ani objednávat zboží a věci u někoho, kdo byl buď sám či na základě zastoupení stranou řízení.

Propuštění ze služby a zároveň trestně stíhání měli být podle psaného práva v době josefinismu úředníci i za přijetí sebemenšího daru. Veškeré materiální zvýhodnění, u něhož bylo možné prokázat příčinnou souvislost, bylo považováno za úplatek.³⁷⁵ Často byl v takovém případě disciplinární postih spojen v takovém případě s odnětím svobody.³⁷⁶ Přesto vzhledem k nízkým platům³⁷⁷ bylo v praxi tolerováno, že vrchnosti posílaly krajským státním úředníkům pravidelné dary.³⁷⁸

Jedním z koncepcí řešení výše uvedeného problému předcházení korupci bylo od r. 1772 postupné prosazení změny odměňování úředníků cestou zavedení fixních platů.³⁷⁹ Nejtěžší disciplinární postih – propuštění ze služby hrozil i v dalších případech. Např. výrazně nepilné a neloajlní úředníky bylo možné propustit kdykoliv a neplatila pro ně žádná výpovědní lhůta, neměli ani žádná práva spojená s předčasným ukončením služebního poměru.³⁸⁰ Obdobně přísně se postupovalo v případě zpronevěry spravovaných státních peněz.³⁸¹ Přestože v 18. století ještě nebylo propuštění ze služby z disciplinárních důvodů absolutní překážkou pro znovupřijetí do řad státní byrokracie a fungovala zde jakási promlčecí lhůta, jejíž délka ovšem byla stanovena absolutně neurčitě formulacemi „po nějakém čase“ atd., pohlíželo se na takto znovupřijatého služebníka státu jakoby předtím

Johann Georg, *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*, 2Bd., Wien: von Mößle 1809, str. 49.

³⁷⁴ MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *Tamtéz*, 2Bd., Wien: von Mößle 1809, str. 50.

³⁷⁵ Viz ADAMOVÁ Karolina, SOUKUP Ladislav, *cit. dílo*, str. 149. Propuštění pro braní darů bylo poprvé zakotveno v nařízení z 9. září 1749, generalizováno pro všechny krajské úředníky bylo v dvorském reskriptu pro Čechy z 29. října 1751. Viz MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *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*, 3Bd., Wien: von Mößle 1809, str. 5.

³⁷⁶ Viz např. dvorský reskript pro Čechy z 29. listopadu 1751, v MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *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*, 2Bd., Wien: von Mößle 1809, str. 102.

³⁷⁷ Krajský hejtman dosával 2000 zlatých, dva až čtyři krajští komisaři 600- 800 zlatých.

³⁷⁸ Viz SCHIMETSCHKEK Bruno, *cit. dílo*, str. 87.

³⁷⁹ Podrobněji o odměňování úředníků je pojednáno v subkapitole D.

³⁸⁰ Viz dvorský dekret z 19. února 1787. MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *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*, 2Bd., Wien: von Mößle 1809, str. 23.

³⁸¹ Této otázky se týkal již patent ze 2. dubna 1753. Marie Terezie tímto patentem stanovila ve všech dědičných zemích tresty za zpronevěru veřejných peněz úředníky.

nikdy ve státní službě nepůsobil,³⁸² což mělo vliv na započítávání odsloužených let a tím i na výši platu, penzí, věk odchodu do výslužby apod.

Disciplinární právo však mělo postihovat rovněž ta jednání úředníků, která nebyla z hlediska trestního práva relevantní, avšak týkala se řádného a náležitého výkonu jejich povinností. Např. podle patentu z 8. února 1772³⁸³ při stížnosti pasažéra na nedostatky v dopravě byl příslušný poštmistr, tedy přednosta místního poštovního úřadu trestán pokutou 10 zlatých. Avšak až dvorský dekret pro Čechy ze dne 28. října 1791 znamenal konečné odlišení disciplinárního práva od práva trestního.³⁸⁴

Důležitým nástrojem kontroly a dozoru nad úřednickým personálem, jejich první a hlavní linií, použijí-li literárního obratu „vlajkovou lodí“, se v období osvícenství staly **konduitní listiny** a kvalifikační tabulky, čily tabulky údajů vytažených z konduit jednotlivých úředníků. Z kvalifikačních tabulek pak v případě potřeby zapisovali představení údaje do kompetenční tabulky.³⁸⁵ Podoba kvalifikační tabulky byla postupně měněna a doplňována. Kromě jména, stavu a hodnosti dotyčného kandidáta, zde již od 18. století byly uváděny země a místo původu,³⁸⁶ dále různé posty, které zastával, získané znalosti včetně jazykových, morální úroveň dotyčného a veškeré jeho příjmy včetně těch naturálních, ze kterých byly vyměřovány taxy. Tyto údaje měly být prokazatelné, pochybnosti byly řešeny ústními výsledky.³⁸⁷

Srovnávací kompetenční tabulky byly vytvářeny při uprázdnění služebního místa. Jejich účelem bylo porovnání jednotlivých uchazečů zařazených do seznamu zájemců o jmenování, seznam pak doprovázely tabulky. V tabulkách bylo zaznamenáváno jméno, hodnost, stav, dosavadní služební zařazení, místo služby, získané znalosti a vzdělání (studium, zkoušky odborné a specializační apod.) a morální způsobilost. Komparací kandidátů bylo pak určeno, kdo je nejkvalifikovanější pro dané místo. Přestože toto určení nebylo ještě svou právní povahou rozhodnutím, mělo jako podkladový materiál zásadní vliv na vlastní rozhodnutí, a tedy na to, kdo místo obsadí. Pokud dané osoby jmenoval císař osobně, byla

³⁸² Stanovil to dovorský dekret z 13. dubna 1784.

³⁸³ Viz . MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *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*, 2Bd., Wien: von Mößle 1809, str. 107.

³⁸⁴ Publikován v MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *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*, 2Bd., Wien: von Mößle 1809, str. 115.

³⁸⁵ Viz, BLÓNSKI Justin, *cit. dílo*, str. 64.

³⁸⁶ Viz dvorský dekret č. 424/1798 Sb. z. soudních

³⁸⁷ Viz § 30 patentu č. 81/1853 ř.z. o vnitřní organizaci soudních orgánů

z důvodu přehlednosti z kompetenční tabulky vybrána tři jména nejvhodnějších kandidátů,³⁸⁸ z nichž císař volil. V praxi z pocitu solidarity a kolegiality, ale také z obav před špatným vyzněním vlastního úřadu, se vedoucí často snažili svého úředníka podržet a původní kvalifikační tabulku, kterou měli k dispozici v rámci vedení dokumentace, prostě znovu přepsali ve prospěch dotyčného podřízeného.³⁸⁹

Zde je namístě se krátce zamyslet nad posláním tohoto nástroje služebního práva. Konduitní listiny, které jsou v tradiční právněhistorické nauce v podstatě bezvýjimky ztotožňovány s absolutistickým šikanováním a bývají označovány za typický příklad sledování úředníků, sloužily ovšem v první řadě jako evidenční nástroj. Hrály významnou úlohu také pro účely povyšování, odměňování, penzí i v mnoha dalších případech.

Počátky konduitních listin, tzn. vedení nejen popisných ale též hodnotících záznamů o úřednících, použijí-li terminologie z doby nedávno minulé „kádrových posudků“, lze však sledovat již v období panování Marie Terezie a ne až za vlády Josefa II., s nímž bývají spojovány a zdůrazňován tak (minimálně v tomto případě nespravedlivě) jeho „policejní“, na rozdíl od matky a bratra Leopolda strohý a nekompromisní postoj vůči starým pořádkům. Zmíněným tereziánským dokumentem o konduitech byl dvorský dekret ze dne 17. dubna 1776, který kromě vytvoření právního institutu úředního sídla a úředních hodin, o nichž bylo referováno výše, zakotvoval také zásadu kontroly jednání, pracovitostí a schopností krajských úředníků ze strany krajských hejtmanů, kteří měli vést zvláštní zápisy, na základě nichž pak měli rozhodovat o povýšení.

Josef II., tak jako i v jiných případech, vyšel z tohoto dekretu dotýkajícího se právní úpravy specifické otázky postavení státních civilních úředníků jedné instance státní správy, který se, jak ostatně výslovně prohlásil, osvědčil, a rozšířil jej na celou oblast státní služby, tzn. pro všechny úředníky. Stalo se tak zmíněným dvorským dekretem ze 13. ledna 1783.³⁹⁰ Konduitní listiny podle představ císaře Josefa II. měly zajistit objektivní hodnocení³⁹¹ a zachování rovné kvality pracovníků státu, a proto měly také hrát klíčovou úlohu při

³⁸⁸ Viz STRUGER Katrin, *cit. dílo*, str. 72 odkazuje na dekret dvorské kanceláře ze 2. září 1791, který se mi bohužel nepodařilo dohledat.

³⁸⁹ Viz MEGNER Karl, *cit. dílo*, str. 43.

³⁹⁰ Viz KROPATSCHEK Joseph (Hg.), *Handbuch aller unter der Regierung des Kaisers Joseph des II. für die K. K. Erbländer ergangenen Verordnungen und Gesetze in einer Systematischen Verbindung*, 5 Bd., Wien: J.G. Moesle 1786, str. 120.

³⁹¹ Právní normy výslovně vyžadovaly objektivní vyplňování listin, aby bylo možné objektivně srovnat jednotlivé osoby. Viz např. Dvorský dekret z 5. července 1787 v MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *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*, 2Bd., Wien: von Mößle 1809, str. 27.

povyšování,³⁹² ale rovněž při disciplinárních a kárných postizích. Tyto listiny tak začaly představovat tabulkový přehled základních údajů a informací o každém jednotlivém úředníkovi.

Podrobnější normy o konduitních listinách zakotvoval dekret dvorské komory z 30. prosince 1785,³⁹³ který lze vzhledem k obsáhlosti považovat za jeden z nejpodrobnějších a nejdůležitějších právních předpisů o problematice konduitních listin osvětského období, a rovněž celá řada dalších dekretů. Paragraf 1 uvedeného dvorského dekretu z prosince roku 1785 stanovil, že za přesnost údajů ručili vedoucí úřadů (kancléř Státní rady, příp. vicekancléř, prezidenti dvorských úřadů, příp. na jejich místě 1. rada, místodržící, krajští hejtmané u magistrátů starostové spolu s 1. radním³⁹⁴), § 2 uvedeným představeným ukládal povinnost podepsat osobně každou konduitní listinu a dát tak váhu odpovědnosti za její obsah. Údaje v rubrikách charakter, schopnosti či píle vyplňovali tyto vedoucí úřadů také nejprve osobně. Kolonka charakter v sobě implikovala též morální způsobilost čili dobovou uvědomnělost z pohledu vládnoucích kruhů. Aby měli čistý morální charakter, museli vést státní civilní úředníci zbožný život (např. pravidelně každou neděli navštěvovat mši) a nesměli být svobodnými zednáři.³⁹⁵ Již při nástupu do státní služby museli všichni úředníci podepsat reverz, že nejsou členy tajné společnosti, tzn. ilegálního spolku. Tato povinnost byla namířena především právě proti svobodným zednářům a byla porušením patentu z 11. prosince 1785, který zednáře legalizoval, byť omezil a upravoval jejich postavení obdobně jako toleranční patent postavení nekatolíků.

Údaje v konduitních listinách, zejména právě výše zmíněné hodnocení charakteru, schopností (zde šlo např. o použitelnost pro plnění úkolů, kritiku včetně porběhlých disciplinárních řízení a morálky) a píle byly utajovány, samotné dokumenty byly uloženy zamčené u kancléře Státní rady, prezidenta příslušného dvorského úřadu, resp. vedoucího daného nižšího úřadu. Podle dvorského dekretu z 10. září 1789³⁹⁶ vedoucí úřadů

³⁹² Viz § 1 dvorského dekretu z 30. prosince 1785.

³⁹³ KROPATSCHEK Joseph (Hg.), *Handbuch aller unter der Regierung des Kaisers Joseph des II. für die K. K. Erbländer ergangenen Verordnungen und Gesetze in einer Systematischen Verbindung*, 11 Bd. Wien: J.G. Moesle 1788, Str. 841 – 844, dostupné dne 31.8.2010 na <http://alex.onb.ac.at/cgi-content/anno-plus?apm=0&aid=hvb&datum=17861194&seite=00000841&zoom=2>

³⁹⁴ Tito odpovídali za správnost informací v konduitních listinách na základě nařízení apelačního soudu z 23. března 1786, které zavádělo konduita i pro magistrátní úředníky. Publikováno v MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *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*, 2Bd., Wien: von Mößle 1809, str. 23. Jedná se o výraz pokračující etatizace tohoto stupně veřejné správy.

³⁹⁵ MALÝ Karel a kol., *cit. dílo*, str. 174.

³⁹⁶ MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *Handbuch für alle kaiserlich-königliche, ständische und städtische Beamte, deren Witwen und Weisen oder Darstellung aller ihnen durch die allerhöchsten Gesetze vom Jahre*

zaznamenávali u úředníků, kteří pracovali třeba jen s průměrnou pílí anebo se dopustili nectností, červené křížky, aby pak bylo možné v rámci příštího přehledu rychle zjistit, zda se oproti předchozí době polepšili či nikoliv.

Ostatní údaje, jakými byly jméno a příjmení, rok a místo narození, vyznání,³⁹⁷ rodinný stav, hodnost, plat, místo služby, odsloužená léta pro penzi (ta se ověřovala podle jmenovacího dekretu³⁹⁸), znalosti a vzdělání (studium, zkoušky odborné a specializační apod.) a další údaje (např. vyznamenání a pochvaly) jako takové byly v zásadě veřejně přístupné a byly vyplňovány příslušnými kancelářskými komisemi sestávajícími ze samotných úředníků.³⁹⁹

Konduitní listiny byly shromažďovány každoročně od ústředních úředníků u Státní rady, od místodržitelství ve spojené dvorské kanceláři, od krajů, tabákových monopolů a dalších úřadů u místodržitelství.⁴⁰⁰ Speciální guberniální dekret pro Čechy z 21. září 1787 stanovil konečné datum jejich odeslání na 21. říjen,⁴⁰¹ předtím se odlišovala lhůta u dvorských úřadů (31. prosinec) a u zemských a krajských úřadů (31. říjen).⁴⁰² Na základě toho měli vedoucí krajských úřadů kdykoliv právo nahlédnout do jmenovacích dekretů dle guberniálního dekretu z 3. března 1786. Konduitní listiny hrály rozhodující význam při povyšování úředníků, ale ovlivňovaly také rozdělování odměn.

S konduitními listinami navíc souviselo i odměňování úředníků pro hlášení nepřístojností, nesprávností a chyb vzešlých nejen z činnosti svých kolegů zavedené dvorským dekretem č. 53/1782 Sb. z. soudních, což byla, dá se říci druhá kolej kontroly státní služby. Úředník, který nesprávnosti ve státní správě oznámil, měl být odměněn a mělo na něj být „milostivě pohlíženo“, tzn. např. mohl být preferován při povýšení.

Tento právní princip je možné na jednu stranu chápat jako předobraz moderní povinnosti ohlášení trestných činů a zkoumání a konání z úřední povinnosti, na druhou stranu

1740 bis 1806 zustehenden Rechte und obliegenden Verbindlichkeiten, 2Bd., Wien: von Möble 1809, Viz MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *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*, 2Bd., Wien: von Möble 1809, str. 26.

³⁹⁷ Od vydání tolerančního patentu 20. října 1781.

³⁹⁸ Viz dekret českého gubernia z 3. března 1786, pro ostatní českého země dvorský dekret z 13. února 1786. MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *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*, 2Bd., Wien: von Möble 1809, str. 23.

³⁹⁹ Viz STRUGER Katrin, cit. dílo, str. 68

⁴⁰⁰ Např. konduitní listiny zaměstnanců mincovního, horního a solního úřadu viz NA, ČG Publ. 1786 – 1795, Inv. č. 2135, Sign. 15/1, kart. 1025.

⁴⁰¹ MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *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*, 2Bd., Wien: von Möble 1809, str. 25.

⁴⁰² Viz § 3 dvorského dekretu z 30. prosince 1785

však měl, především vzhledem k úřednictvu samému, velmi negativní dopady. Konduitní listiny se jeho následkem brzy staly prostředkem denunciací. Nařčení, udání a donašečství často nebyly jen výrazem osobních animozit, ale také snah o získání vlastních materiálních výhod, protože si spolupracovníci uměli spočítat, kdo je z nich nejschopnější či služebně nejstarší a hrozí, že je při příštím povyšování předejde. Domnívám se, že jisté procento osob se snad touto cestou skutečně pokoušelo o nápravu nejkřiklavějších nespravedlností, ale nelze si idealizovat, že by to byla většina.

Protože ve spojení s denunziátorstvím vyvolávala trvalý stav nejistoty a podvázovala schopné jedince, byla neprodleně v roce 1790 konduita dvorským dekretem ze 13. srpna 1790⁴⁰³ formálně zrušena. Ovšem toto zrušení nemělo dlouhého trvání, platilo jen o něco déle než jedno desetiletí. V době napoleonských válek, kdy se císař František nacházel ve stavu, ačkoliv neodůvodněném, trvalých obav před spiknutím reformátorů byly konduitní listiny znovu zavedeny.⁴⁰⁴ Avšak ještě v 50. letech následujícího století se lze setkat i s názvem konduitní listina.⁴⁰⁵ Teze o jejich zrušení po smrti Josefa II., z níž se stala v české vědecké obci téměř notorieta, je tedy v zásadě mylná.

Dalších (tzn. třetí typové skupiny vedle konduity a autokontroly, tj. denunciací) **kontrolních mechanismů** se týkal kabinetní list z 31. ledna 1781, jenž kritizoval faktický stav, kdy úředníci záměrně nerealizovali akty panovníka a zkresleně pak informovali nadřízená místa. Aby bylo takové situaci napříště zabráněno a byla vytvořena funkční zpětná vazba v rámci správní soustavy, zavedl tento dekret kontrolu úředníků krajskými hejtmany a hejtmanů úředníky místodržitelství. O dva roky později byl uvedený dozorový a kontrolní systém dále rozšířen instrukcí z 10. března 1783, podle níž měl fiskální úřad kontrolovat místodržitelství, co do provádění předpisů i co do dodržování zákonitosti. Státní rada jako sice poradní, přesto však významný orgán ústřední správy, ovšem budování systému státní vnitřní kontroly kritizovala, neboť podle názoru vysloveného na jejím zasedání prý kontrola jen vytvářela atmosféru vzájemné nedůvěry.⁴⁰⁶

⁴⁰³ MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *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*, 2Bd., Wien: von Möble 1809, str. 26.

⁴⁰⁴ Stalo se tak kabinetním listem z 16. dubna 1803 z roku 1803 a dekretem spojené dvorské kanceláře z 28. dubna 1803 téhož roku. Oba jsou obsaženy v MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *Tamtěž*, str. 27. K témuž též 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, str. 337.

⁴⁰⁵ Viz Národní archiv, Personální zemská komise pro okresní úřady 1855 – 1859, Sign. IV, Inv. č. 64, č.j. 1918, karton 133, kde je obsažena konduitní listina o úředníkovi Čapkovi z roku 1858, kde se mimo jiné uvádí hodnost, jméno a příjmení, vyznání, rodinný stav, místo i délka služby, schopnosti, pracovitost, morálka i politické smýšlení a celá řada dalších údajů. Ke konduitní listině je přiložen výpis z rejstříku trestů.

⁴⁰⁶ Viz von HOCK Karl, *cit. dílo*, str. 109 – 110.

Tak jako povstala odpovědnost úředníků vůči státu na jiném základě než na povinnosti osobní, lenní loajality (fidelity), začala se rozvíjet i povinnost státu vůči úředníkům. Následkem toho se zformoval institut **úřednických práv**, výhod typických pro dané společensko-profesní uskupení, i když jejich podoba postrádala onu míru systematickosti i obsáhlosti, jež již byla v tehdejší době již vlastní úřednickému stavu u jeho povinností. Práva přitom sice jednak konstituovala byrokracii jako zvláštní skupinu vymezující se proti osatní společnosti, na druhou stranu však vnitřně již aparát výrazně strukturovala, rozdělovala nižší, střední a vysoké služebníky státu. Mezi práva státního civilního aparátu řadila dobová literatura hlavně hodnosti a tituly čili kariérní žebříček, odměny a platy, diety a cestovné, služební byty či příbytečné, hrazení nákladů na přestěhování, ale i takové zvláštnosti jako osvobození od vojenské povinnosti, od výkonu rozhodnutí na majetek státních civilních služebníků nebo osvobození od poplatku za známky nebo razítka.⁴⁰⁷

Existence zajímavého, pro pozdější dobu již absentujícího, privilegia vyplývá z dvorského dekretu z 1. ledna 1782, podle kterého byly vyčleněny **státní pozemky**, které byly dávány státním civilním **úředníkům do odvolatelného**, nedoživotního a nedědičného **pachtu**. Jmenovaný právní institut nelze chápat jinak, než jako zřetelný pozůstatek feudální praxe, kdy byly právě příjmy z určitých statků (beneficií, obročí) vedle poplatků hlavním příjmem úřednického aparátu. Zmíněný dekret z roku 1782 uvedenou praxi reformoval, když dal na jednu stranu dosavadním držitelům – úředníkům právo volně s užívanými pozemky disponovat, na druhou stranu napříště privilegium pachtu znemožnil. Významnou výsadou příslušníků byrokracie 18. století bylo rovněž, že nejprve v roce 1762 úředníci⁴⁰⁸ a posléze i jejich synové byli **osvobozeni od povinnosti vojenské služby**.⁴⁰⁹

Se zakotvením úředních hodin, pracovní doby, ale rovněž s budováním systému fixního odměňování zaměstnanců státní služby souvisí i počátky právní úpravy **dovolené** jako normami přiznané placené doby pro odpočinek nezbytný k načerpání sil pro další efektivní výkon veřejné služby. Nejdříve je možné se s právními předpisy pro civilní úředníky v této otázce úřednického práva setkat u poštovních úředníků ústředních úřadů. Už nařízení ze 14.

⁴⁰⁷ Vyplývá to z úvodní teoretické pasáže v MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *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*, 2Bd., Wien: von Möbke 1809.

⁴⁰⁸ Viz BLENK Gustav, *Die Beamten im vormärzlichen Österreich*, In: *Der öffentliche Angestellte*, 2. Jg., Folge 12, Wien 1948, str. 3

⁴⁰⁹ MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *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*, 2Bd., Wien: von Möbke 1809, str. 192.

prosince 1748, potvrzené dále patentem z 8. února 1772⁴¹⁰ stanovilo, že státní poštovní úředníci nemají právo se bez vědomí ředitele pošt vzdálit z úřadu na dobu delší než 3 dny. V patentu nebyla sice výslovně řešena otázka příjmu, což ovšem znamená, že zůstal zachován v plné výši. Tzn. za použití logické metody interpretace a *contrario*, podle patentu měli úředníci nárok na placenou třídní dovolenou, kterou schvaloval jejich přímý nadřízený, ale i na delší dovolenou, jestliže jim byla vedoucím úřadu povolena. Koncepce rozlišení minimální nárokové dovolené a delší nenárokové, volnou diskrecí přiznatelé dovolené, jejíž kořeny lze nalézt již v polovině 18. století, ostatně přetrvala ve služebním právu českých zemí až do roku 1918.

Tak sice státní civilní úředníci museli *in situ* v místě sídla úřadu jejich služebního místa pracovat celoročně, jinak následovala ztráta platu, ale měli podle dvorského dekretu z 13. srpna 1784⁴¹¹ nárok na placenou šesti týdenní dovolenou, občas dobovým právním pojmoslovím označovanou jako „vzdálení ze služby“, což bylo potvrzeno i pozdějšími právními předpisy, např. dekretem českého gubernia ze 7. prosince 1786.⁴¹²

Původně se od roku 1781 při „vzdálení se z úřadu“ v podložených případech platil plat po snížení o 10%,⁴¹³ později od roku 1784 v plné výši. Právo dovolené však již *per se* obsahovalo v sobě současně povinnost. Touto povinností byl závazek nepřekročit přípustnou, ať již zákonnou či povolenou, dobu dovolené. O době trvání vzdálení z úřadu byly vedeny tzv. *listiny nepřítomnosti (Absentierungslisten)*, obdoba dnešních dovolenek. Pouze věcně a místně příslušný nadřízený (s ohledem na délku povolované doby absence se jednalo buď o bezprostředního vedoucího, místopředsedu anebo hlavu kompetentního centrálního úřadu) mohl rozhodnout o prominutí delšího vzdálení čili překročení legální délky dovolené a hlásit to i s důvody císaři.

I pokud by nebyl dotyčný státní civilní úředník za delší dovolenou disciplinárně postižen, mělo nedodržení délky dovolené nepřítomnosti v práci silnou ekonomickou motivaci, spočívající nikoliv v pracovněprávních normách vztahujících výši platu na dobu práce, ale v sankčních veřejnoprávních normách. Ty postihovaly úředníky, jenž porušili závazek plynoucí z jeho postavení veřejného činitele. Při absenci nad šest týdnů byl totiž

⁴¹⁰ Viz MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *Tamtéž*, str. 28.

⁴¹¹ Dostupný v MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *Tamtéž*, str. 32.

⁴¹² Předpis je dostupný v MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *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, str. 214.

⁴¹³ Dle dvorského rozhodnutí z 5. ledna 1781. Viz KROPATSCHEK Joseph (Hg.), *Handbuch aller unter der Regierung des Kaisers Joseph des II. für die K. K. Erbländer ergangenen Verordnungen und Gesetze in einer Systematischen Verbindung*, 4. Svazek, Wien: J.G. Mosele 1785, str. 92

dotyčným státnímu civilnímu úředníkovi stržen plat nejprve ve výši jedné čtvrtiny ročního platu,⁴¹⁴ posléze byla tato zásada zrušena a výše sankce byla určena s ohledem na délku nepřítomnosti.⁴¹⁵ Např. jestliže nepřítomnost na služebním místě přesáhla 6 měsíců, nebyl plat vyplácen vůbec⁴¹⁶ a tento „zbylý“ plat se pak rozdělil mezi ostatní úředníky.⁴¹⁷

Místodržitel jako hlava administrativního aparátu pro území země, resp. říšské provincie však mohl povolit vzdálení bez sankce až na dobu tří měsíců, což bylo používáno hlavně při dlouhodobé nemoci.⁴¹⁸ Vzhledem k tehdejší neexistenci nemocenského pojištění byly totiž právní předpisy ohledně „vzdálení se ze služby“, tj. dovolené významným způsobem využívány i v oblasti finančně sociálního zabezpečení státních civilních úředníků v době jejich nemoci anebo úrazu.

Dovolenou mohli podle právního řádu úředníci trávit na kterémkoliv místě monarchie, s tím, že museli vedoucímu úřadu svého služebního místa sdělit, kde se konkrétně budou nacházet, aby byli dostižitelní. Pouze dovolenou v hlavním městě (Vídni) a v zahraničí musel povolit příslušný dvorský, tedy ústřední, úřad.⁴¹⁹

Právní úprava postavení státních civilních úředníků v 18. století ohledně otázky dovolené a vzdálení se z úřadu⁴²⁰ je významným příkladem inspiračního i faktického vlivu služebního práva na další právní odvětví, neboť právě právo byrokracie na dovolenou, jež bylo logicky v konečném důsledku vnímáno zbytkem pracujícího obyvatelstva, které tímto právem ještě dlouhou dobu nedisponovalo, jako stavovské privilegium a výhoda, umožnilo v 19. a 20. století v rámci nástupu akcentace otázky sociálních jistot, přibližování juristické regulace jednotlivých sociálních skupin v tomto v sociální oblasti a s tím spojené rozvoj pracovního práva.

⁴¹⁴ Viz *Tamtéž*.

⁴¹⁵ Dvorským rozhodnutím z 6. a 13. srpna 1784. Publikován v MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *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*, 2Bd., Wien: von Mößle 1809, str. 32.

⁴¹⁶ Viz dvorský dekret z 21. listopadu 1786 vyhlášený v Čechách speciálním guberniálním dekretem 7. prosince 1786.

⁴¹⁷ Viz dvorský dekret pro dědičné země z 21. a 30. listopadu 1785. MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *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*, 2Bd., Wien: von Mößle 1809, str. 36

⁴¹⁸ Viz dvorský dekret z 26. května 1786. MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *Tamtéž*, str. 36.

⁴¹⁹ Stanovil tak dekret dvorské komry ze dne 3. února 1792. Viz MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *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*, 2Bd., Wien: von Mößle 1809, str. 38.

⁴²⁰ Viz k tomu materiály v *Österreichisches Staatsarchiv, Allgemeines Verwaltungsarchiv, Inneres (1550 – 1918), Hofkanzlei Allgemeine Reihe (1550-1848)*, karton 440.

Důležitou majetkoprávní výsadou, která byla státním civilním úředníkům ze strany státu na konci 18. století poskytnuta, bylo **omezení možnosti výkonu rozhodnutí (exekuce) znějíciho na peněžité plnění** směřující proti jejich příjmům, resp. majetku. Nevábne platové podmínky a další sociální překážky dostávaly příslušníky nižšího úřednictva do tíživých životních situací. Přitom právě byrokratická vrstva byla jedním ze sloupů podporujících centralistické a pokrokové reformy osvícenské vlády. Panovník si byl vědom, že v důsledku těžké sociální situace může vzniknout nebezpečí podryvající stabilitu a ohrožující další pokračování modernizačního procesu. Proto se jako normotvůrce vydal cestou, kterou by z dnešního pohledu bylo možné v podstatě označit za veřejnoprávní ingerenci do v současnosti za typicky soukromoprávní odvětví označovaného obligačního práva.⁴²¹ Nemožnost vymoci pohledávku totiž neznamovala nic jiného než prolomení jinak obecně platné zásady *pacta sunt servanda*.

Již císařovna Marie Terezie patentem ze 24. října 1777⁴²² zakázala s okamžitou platností obstavování úřednického služného do výše 1000 zlatých, aby tím chránila právě nižší administrativní personál a zajistila mu určité nedotknutelné existenční minimum. Následně v roce 1787 byla tato ochrana byrokracie rozšířena na všechny její členy a principiálně prohloubena, když bylo uzákoněno, že je státnímu civilnímu úředníkovi možné napříště postihnout srážkami jen polovinu platu.⁴²³ Věřitelé však byli přesto do jisté míry nepřímou právně chráněni. Pokud totiž zaviněný dluh byl natolik vysoký, že by srážky z platu trvaly déle než rok, měl být úředník okamžitě ze služby propuštěn, čímž se dostával do působnosti běžného exekučního režimu.⁴²⁴

Protože však nepříznivý přístup k úřednictvu a tím i výrazné zhoršení jeho materiální situace na počátku vlády Františka I. zapříčinily rozevírání sociálních nůžek, tedy zhoršování životního standardu většiny administrativního aparátu, byli jeho příslušníci pod tlakem okolností nuceni si půjčovat. Soudy pak v zájmu věřitelů, tedy movité části společnosti,

⁴²¹ Je nutné si v této souvislosti ovšem uvědomit, že přestože dělení veřejného a soukromého práva se opírá o již římskoprávní rozlišování na základě Ulpianovy definice: „*publicum ius est quod ad statum rei Romanae spectat, privatum quod ad singulorum utilitatem pertinet: sunt enim quaedam publice utilia, quaedam privatim. publicum ius in sacris, in sacerdotibus, in magistratibus consistit.*“ (D. 1, 1, 1, 2), se kterou díky pandektistice a znalosti *ius commune* v 18. století osvícenci setkali, postup byl v souladu s tehdy se vyskytujícími nejvýraznějšími právněfilozofickými koncepcemi, kdy např. Jean Jacques Rousseau ve svém díle *O společenské smlouvě* odmítal dělbu moci jako umělou konstrukci, protože vlastní zdroj moci a práva, suverén neboli lid je také jednotný. Příslušná pasáž knihy dostupná dne 20.2. 2011 jako elektronický zdroj na <http://www.constitution.org/jjr/socon_02.htm#001 >

⁴²² MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *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, str. 210.

⁴²³ Viz dvorský dekret ze 20. února 1787. V MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *Tamtěž*, str. 215.

⁴²⁴ Viz dvorský dekret z 15. ledna 1787 v MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *Tamtěž*, str. 214.

vědomě porušovaly právní předpisy zamezující postihnout plat úředníka nad zákonem stanovenou polovicí.⁴²⁵ Panovník proto byl nucen zasáhnout a dvorským dekretem ze 14. února 1794 zopakoval předchozí úpravu, včetně přísného zákazu porušování zákonnosti adresovaného soudům. Ty, stejně jako všechny ostatní státní orgány, odvozovaly svou autoritu od legitimacy suveréna, navíc soudci byli odvolatelní, takže si nedovolili překračovat své kompetence, zasahovat do moci normotvorné a tento příkaz plnili.

Nakonec v roce 1798 bylo vůbec zakázáno žalovat předlužené úředníky a požadovat výkon rozhodnutí na jejich majetek či příjem. Trestnost úmyslného předlužení (tedy neschopnosti splácet dluhy) ve spojení s principem čestnosti a požadavkem na zachování dobrého jména úřadu však znamenala, že ti úředníci, kteří si půjčili a věděli, že to nemohou splatit, byli disciplinárně potrestáni propuštěním ze služby za úmyslnou krádu.⁴²⁶

Významným právem byrokracie souvisejícím s tzv. komisemi, vizitacemi neboli služebními cestami, při nichž byli státní civilní úředníci vysíláni řešit případy, provést úkony v řízení apod. mimo úřad svého služebního místa anebo kontrolovat podřízené instance a v případě krajských úředníků zejména rovněž dozorovat a při porušení sankcionovat praxi vrchnostenských úředníků, zvláště to, zda dodržují směrnice pro výkon veřejné správy a zacházení s poddanými obsažené v právních předpisech vydávaných panovníkem, bylo zakotvení právních institutů **diet a cestovného**.

Diety znamenaly úhradu ubytování, stravného a dalších nutných vedlejších výdajů při služebních cestách, *cestovné* sloužilo k zaplacení ceny cesty. Diety a stravné se v době osvícenství vyplácely až *ex post* na základě žádosti, odevzání cestovních partikulářů a předložení příslušných účetních dokladů. Úředník měl nárok na diety a cestovné ve výši závislé na jeho hodnostní třídě. Ta určovala i povolený dopravní prostředek použitý při služební cestě.

Právní institut cestovného zavedl dvorský dekret ze 13. ledna 1781,⁴²⁷ který nahradil dosavadní reglement vytvořený dvorským dekretem z 11. října 1749.⁴²⁸ Jednalo se o starší systém paušálních částek, kdy byly úředníkům propláceny jednorázovou částkou veškerá vydání, která uvedli. Tak skuteční tajní radové dostávali 13 zlatých na den, místodržící 10,

⁴²⁵ Vyplývá to z odůvodnění dvorského dekretu ze 14. února 1794. V MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *Tamtéž*, str. 219.

⁴²⁶ Viz patent č. 29/1798 Sb. z. politických, 2. svazek.

⁴²⁷ Viz MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *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*, 2Bd., Wien: von Möhle 1809, str. 213 – 214.

⁴²⁸ MEGNER Karl, *cit. dílo*, str. 32. Megner ovšem mlčky přechází dekret z roku 1781 a domnívá se, že na předpis z roku 1749 bezprostředně navázala stabilní úprava z let 1807 – 1812, což je nepřesné.

radové panského stavu 8, radové rytířského stavu 6 zlatých a 40 krejcarů, finanční ředitelé a adjunkti 5 zlatých 40 krejcarů, účetní na ministerstvech 5 zlatých 20 krejcarů, úřední písaři 1 zlatý atd.

K tomu vedle těchto paušálů ještě existovaly různé úhrady ve speciálních případech. Např. pokud státní civilní úředník použil při cestě svůj vůz (kočár), dostával zapláceno jeho opravy a opotřebení. Z paušálů se tak stal pro státní aparát výtanný zdroj finančního přilepšení ke služebním příjmům, kdy i v době úředních hodin, aniž by to vyžadovala potřeba služby, často státní civilní úředníci nebyli v úřadě a namísto toho jezdili na vizitace, resp. po kraji. Druhým nedostatkem této starší, „tereziánské“ konstrukce právního institutu náhrady diet a cestovného byla přetrvávající stavovská nerovnost mezi úředníky stejných hodností a tím nabourávání principu rovnosti poddaných a vytváření konzistentní množiny úřednictva úpravou, která nebyla ničím jiným než feudálním přežitkem. Tak rada panského původu dostával na služebních cestách 8 zlatých, rada stejné hodnosti, avšak rytíř již jen 6 zlatých 40 krejcarů.⁴²⁹

Této praxi měla být napříště učiněna přítrž. Podle ustanovení výše uvedeného josefinského právního předpisu z roku 1781 bylo cestovné vypláceno na základě koncepce následného prokazování skutečných výdajů doložením příslušných „účtenek“, které byly přiloženy v cestovních partikulářích (formulářích), plnících funkci jakýchsi cestovních deníků, obsahujících zprávy ze služební cesty. Zapisoval se do nich obvykle stručně průběh cesty, popis úřední činnosti i vzniklé náklady. Záznamy v cestovních partikulářích sloužily jako potvrzení předložených dokladů.

Matérie zakotvující novou právní konstrukci cestovních úhrad byla zopakována v guberniálním dekretu pro Čechy z roku 1786,⁴³⁰ podle kterého krajští lékaři neměli chtít krom cestovného žádné další speciální náhrady, zejména platby za dny strávené mimo služební sídlo, neboť se i při služebních cestách jednalo o výkon úřední činnosti, která již byla odměňována v rámci jejich řádného platu. Princip hospodárnosti, který se nově v osvícenském služebním právu prosadil, však nedovoloval dvojí výplatu z veřejných rozpočtů za jednu činnost.

⁴²⁹ Megerle von Mühlfeld Johann Georg, *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*, 2Bd., Wien: von Möbke 1809, str. 208 – 209.

⁴³⁰ Jedná se o guberniální dekret pro Čechy z 14. září 1786. Megerle von Mühlfeld Johann Georg, *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*, 2Bd., Wien: von Möbke 1809, str. 232.

Ve stejné době byly zavedeny i diety,⁴³¹ které byly vypláceny pouze při předem nahlášených vizitačních cestách, nikoliv při veškerém konání z úřední povinnosti.⁴³² Jestliže vizitace trvala déle než 14 dní, snižovaly se diety na polovinu, s výjimkou důležitých úkolů plněných místodržitelstvími úředníky.⁴³³ U krajských hejtmanů a krajských komisařů činilo úhrnně cestovné a diety na den 2 zlaté, ale neproplácel se jim pomocný personál (aktuáři), pokud je doprovázeli. Rozlišení cestovného a diet u krajských hejtmanů a u zbytku úřednictva provedl dvorský dekret z 18. listopadu 1784,⁴³⁴ který ukázal, že nižší krajské úřednictvo ještě dostávalo jednotnou úhradu (paušál) za dny strávené na vizitaci jako složku platu vedle platu za dny strávené úřadováním v sídle úřadu. Dvorský dekret pro Čechy z 27. února 1785 rozšířil cestovné a diety i na ostatní krajské úředníky a zvýšil poskytované částky. Žádosti a potvrzení pro proplacení cestovného a diet ve druhé polovině 18. století, které se dochovaly, jsou přínosným pramenem nikoliv pouze pro poznání podoby a výše cestovného a diet, ale rovněž pro přehled úřední činnosti mimo služební místo a územní dosah jednotlivých orgánů.⁴³⁵

I v případě, že státnímu civilnímu byrokratickému personálu nebyly při plnění některé povinnosti výslovně přiznány diety a cestovné, např. proto, že místo jednání nebylo dostatečně daleko od sídla úřadu anebo za situace, kdy při komisi vznikly dodatečné jiné náklady, mohli státní civilní úředníci vyřešit tento problém ještě druhým způsobem. Ten spočíval v tom uvést výdaje na cestovné, stravné a ubytování při plnění svěřeného úkolu veřejné správy mimo své služební místo do nákladů zapsaných v cestovních partikulářích (formulářích).⁴³⁶

Výsadou úředníků (nikoliv quiscentů) realizujících služební cestu pak bylo, že nepodléhali žádnému poplatku, clu či dani, která byla na trase od cestujících vybírána.

⁴³¹ Např. při vyšetřování škod způsobených požáry, povodní či větrem dostával adjunkt diety 45 krejcarů za den. Viz nařízení z 22. prosince 1780. Stejnou matérii zopakovalo nařízení pro Čechy z 24. července 1781 pro všechny úředníky škodné události vyšetřující.

⁴³² Dvorský dekret z 22. března 1782. Viz KROPATSCHEK Joseph (Hg.), *Handbuch aller unter der Regierung des Kaisers Joseph des II. für die K. K. Erbländer ergangenen Verordnungen und Gesetze in einer Systematischen Verbindung*, 5. svazek, Wien: J.G. Mosele 1786, str. 117.

⁴³³ Podle dvorského dekretu z 16. listopadu 1782. Viz KROPATSCHEK Joseph (Hg.), *Handbuch aller unter der Regierung des Kaisers Joseph des II. für die K. K. Erbländer ergangenen Verordnungen und Gesetze in einer Systematischen Verbindung*, 5. svazek, Wien: J.G. Mosele 1786, str. 118.

⁴³⁴ MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *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*, 2Bd., Wien: von Möble 1809, str. 219.

⁴³⁵ Viz NA, České Gubernium Cam. 1764 – 1783, Inv. č. 575, sign. E 16/1, kart. 152.

⁴³⁶ Viz dvorský dekret z 22. ledna 1784. Publikovaný MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *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*, 2Bd., Wien: von Möble 1809, str. 218.

Nemuseli mít rovněž potřebná evidenční razítka v dokladu,⁴³⁷ což byla povinnost, která mnohým jiným fyzickým osobám, které si zapoměly razítko zajistit, mohla cestu výrazně znepríjemnit nebo ji dokonce předčasně ukončit.⁴³⁸

V období osvícenství se nelze v masovém měřítku v Rakousku setkat s později typickým a velmi žádaným právem úředníků, totiž s **udělováním čestných titulů, medailí a vyznamenání**, a to podle hodnosti příslušného úředníka. Tato praxe napomáhající budování „talárové šlechty“ se objevuje až v období vlády Františka I. Dvorští radové obdrželi v té době po naplnění určitého počtu odsloužených let obvykle rytířský kříž Leopoldova řádu založený r. 1808, dvorští sekretáři byli vyznamenáváni záslužným Řádem Železné koruny III. třídy (řád založený r. 1816). Po roce 1849 se nejčastějším vyznamenáním stal Řád Františka Josefa, dělicí se do 5. tříd.⁴³⁹ Také úřednické **uniformy**, které byly žádány od roku 1793 se poprvé objevily až dekretem dvorské kanceláře č. 80/1814 Sb. z. polit. v roce 1814. Barva byla tmavě zelená, u ústředních úřadů se zlatým, u zemských se stříbrným vyšíváním, podobou a tvarem podle 12 hodnostních tříd vymezených v dietovém normálu z r. 1813. Novým zákonem se pak stal zákon č. 377/1849 ř.z.

Na okraj je třeba poznamenat, že v souvislosti se vznikem a rozvojem úřednického práva se objevila také zvláštní právní úprava postavení manželek členů státní civilní byrokracie. V ustanoveních předpisů dotýkajících se tohoto aspektu služebního práva lze spatřovat základy rozšíření práv žen. Např. již dvorský dekret z 13. dubna 1783⁴⁴⁰ stanovil, že má být s ženami úředníků nakládáno akcesoricky v závislosti na postavení jejich manžela. Manželky radů a od roku 1791 manželky všech úředníků⁴⁴¹ měly kupříkladu poprvé právo u soudu sedět, zatímco, jinak musely, ať již v jakékoliv roli, ženy při soudním líčení na rozdíl od mužů stát. Na základě stejného předpisu začalo být pro ženy úředníků bez ohledu na původ

⁴³⁷ Viz dvorský dekret z 26. ledna 1784. Viz KROPATSCHEK Joseph (Hg.), *Handbuch aller unter der Regierung des Kaisers Joseph des II. für die K. K. Erbländer ergangenen Verordnungen und Gesetze in einer Systematischen Verbindung*, 7. svazek, Wien: J.G. Mosele, str. 917.

⁴³⁸ K cestovnímu a dietám v Čechách viz Österreichisches Staatsarchiv, Allgemeines Verwaltungsarchiv, Inneres (1550 – 1918), Hofkanzlei Allgemeine Reihe (1550 -1848), karton 431.

⁴³⁹ Viz HEINDL Watraud, *cit. dílo*, str. 241 ve spojení s Lobkowicz František, *Encyklopedie řádu a vyznamenání*, Praha: Libri 1995, str. 125 – 128.

⁴⁴⁰ MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *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*, 3Bd., Wien: von Möbke 1809, str. 92. Taktéž patent z 9. září 1788. Publikován v MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *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*, 3Bd., Wien: von Möbke 1809, str. 93.

⁴⁴¹ Podle dvorského dekretu vyhlášeného v Čechách 11. listopadu 1791, MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *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*, 3Bd., Wien: von Möbke 1809, str. 93.

používáno oslovení paní. Důležitou roli pro stabilizaci práv žen spjatých s úřednickým stavem hrála skutečnost, že jim uvedená práva zůstávala i po smrti manžela.⁴⁴²

III. D. Platy, odměny a počátky sociálního zákonodárství pro úřednictvo

Bezpochyby lze říci, že mezi nejdůležitější práva, která osvícenský právní řád oproti předchozím obdobím stavovství a pobělohorského absolutismu pracovníkům vykonavatelů státní správy přinesl, bylo zavedení pravidelného nárokového příjmu skládajícího se z platu a zaopatření pro případ stáří nejen samotných úředníků, ale i jejich pozůstalých.⁴⁴³ Plat byl v dobové literatuře přitom definován jako „*pravidelná odměna za pracovní výkony, vykonávané ve služebním poměru...*“, který „*se vyplácí zaměstnancům vyšších kategorií a zpravidla v delších intervalech*“.⁴⁴⁴

Postupně se v ustanoveních normativních aktů prosazoval alimentační princip, tak jak byl definován v pojmově-teoretické kapitole této práce. Cesta k jeho ukotvení v obecně závazných normativních aktech ovšem nebyla jednoduchá. Zažitý původní systém finančního zajištění nositelů správních funkcí, spjatý s předchozími historickými epochami, byl překonáván pozvolna a obtížně, neboť vedle svého nezanedbatelného právního vlivu kontinuity působila tradice silným psychologickým účinkem, obzvláště pro zemské patrioty a osoby tíhnoucí spíše ke stavovskému období a jeho institutům.

Poměrně dlouhou část 18. století tak ještě úředníci získávali příjmy převážně cestou naturálních dávek a majetkových výhod⁴⁴⁵ a materiální zajištění čerpali taktéž z příjmů plynoucích ze statků s úřadem spojených, tantiém, poplatků za úkony v sovislosti s rozhodovacím řízením či zpracováním věci, pokut, které jejich úřad ukládal⁴⁴⁶ i z různých speciálních přídavků a proplácení jednotlivých úkonů. Jen v omezené míře je finančně zajišťoval podle dnešních měřítek poměrně nízký fixní plat, jenž nedosahoval ani standardu životního minima. Tohoto pevného platu se navíc kvůli striktnímu, ještě feudálně-patriarchálnímu výkladu povahy služebního poměru původně státní civilní úředníci ani nemohli domáhat právní cestou, protože by tím porušili poslušnost vůči zaměstnavateli. Na

⁴⁴² K tomu např. již uvedený dvorský dekret ze 13. dubna 1783.

⁴⁴³ SUMMER Rudolf, *Beiträge zum Beamtenrecht*, Tübingen: Mohr Siebeck 2007, str. 2.

⁴⁴⁴ *Ottův slovník naučný nové doby*, heslo *Plat*, Díl IV., Svazek 2, Praha: Sdružení pro Ottův slovník naučný PASEKA/ARGO 2001, str. 1105.

⁴⁴⁵ Příkladem může být v předcházející subkapitole zmíněné právo nedědičného, odvolatelného a nedoživotního pachtu státních pozemků, jež bylo transformováno až dvorským dekretem z 1. ledna 1782.

⁴⁴⁶ K systému poplatků do 1848 včetně jejich častého využití ve prosěch úředníků viz TALÍŘ Matouš, *K dějinám rakouského taxovnictví*, Praha: Česká akademie císaře Františka Josefa pro vědy, slovesnost a umění 1906.

druhou stranu však z uvedených nemalých vedlejších platů z podílu na daních a poplatcích a též naturálních dávek profitovali.

Prvním krokem k modernizaci koncepce odměňování byrokratického aparátu bylo stanovení peněžité částky jako klíčové formy odměňování namísto statků a různých naturálních výhod. Již dvorské rozhodnutí ze dne 8. května 1762 určilo, že výplata platu státních civilních úředníků má být prováděna v hotovosti.⁴⁴⁷ Kořeny systému fixních, opakujících se platů sice byly vytvořeny přibližně okolo roku 1772, avšak ještě dvorský dekret z 18. listopadu 1784 počítal s částečným odměňováním stranami. Dále stanovil při projednávání věcí stran mimo sídlo úřadu služebního místa pro nižší úředníky odměnu 2 zlaté krajskému komisaři a 1 zlatý aktuárovi. Tento právní předpis přitom společně s dalšími dvěma staršími akty vydanými mezi lety 1782 – 1784⁴⁴⁸ bývá považován za trojici nejdůležitějších platových normálů 18. století.

Platy v epoše osvícenství byly poskytovány ročně, tzn. že jejich výše byla stanovena podle skutečností rozhodných na konci roku předcházejícího. Plat se skládal ze *služného*, tj. vlastního platu v užším smyslu, které společně s funkčními a místními přídávky, odměnami, cestovním, stravným a příbytečným, drahotními přídávky,⁴⁴⁹ milostmi, tedy jednorázovými výpomocemi a odměnami, a dalšími vedlejšími příjmy (např. úředníci s platem do 2000 zlatých ročně dostávali přídávky ve výši 300 zlatých na výchovu dvou dětí) tvořilo *plat* neboli celkový příjem úředníka. Penze se skládaly z odměn při příležitosti výročí, dávek milosti na určitou dobu, charitativních peněz, výpomocí, provizí aj.

Obecnou zásadu ze státních rozpočtu trvale a pravidelně placených úředníků jako typický znak moderní státní služby přinesl pak výslovně dvorský dekret č. 328/1784 Sb. z. soudních. Jeho osobní působnost se dotkla široké skupiny recipientů. Vztahoval se na všechny úředníky bez ohledu na organizační instanci, při níž působili, když stanovil, že nikde ve státní službě nemají být přijímáni neplacení úředníci. Při logické interpretaci za použití metody *a contrario*, tedy vytvořil zásadu, že všichni státní civilní úředníci mají být placeni.

Tuto tezi zopakoval a zdůraznil dvorský dekret pro Čechy z 27. února 1785 vydaný o rok později, konstituující, že pokud jde o práci, za kterou byli státní civilní úředníci placeni, neměl být pro plnění obsahově shodných úkolů napříště najímán neplacený personál. Krajští

⁴⁴⁷ Publikováno v MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *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, str. 209.

⁴⁴⁸ Jednalo se o dvorské dekrety z 16. listopadu 1782 a z 20. května 1784.

⁴⁴⁹ Viz Österreichisches Staatsarchiv, Allgemeines Verwaltungsarchiv, Inneres (1550 – 1918), Hofkanzlei Allgemeine Reihe (1550 -1848), karton 441 k drahotním přídávám v Čechách.

komisaři např. měli být vždy placeni, neplacení neměli být zaměstnáváni. Na druhou stranu v budoucnu úředníci nemohli využívat dřívějšího práva financovat své živobytí z vybraných úkonových poplatků.⁴⁵⁰ Jednalo se ovšem o zásadu, která byla výrazným způsobem modifikována ve století následujícím, kdy sice zůstali úředníci placeni, ale současně působil v úřadě nemalý počet praktikantů, kteří již plat nedostávali a vykonávali dílčí úřednické úkoly.

Tím se dostáváme k rubu zavedení pevných platů. Alimentační systém totiž neměl z pohledu jeho recipientů původně výhradně pozitivní. Znalosti, které byly předpokladem pro přijetí do státní služby, byly v tehdejší době vzhledem k jasné dominanci primárního hospodářského sektoru z hlediska národního hospodářství zajímavé v podstatě pouze pro stát, který tak měl monopol poptávky a mohl držet nízkou cenu pracovní síly úředníků.⁴⁵¹ S odbouráním vedlejších příjmů⁴⁵² a nárůstem množství úřednictva se tak mnohdy finanční situace jednotlivých státních civilních úředníků zhoršila. K tomu přistoupilo omezování přívýdělků státního personálu.

Např. patent z 1. dubna 1771⁴⁵³ zakázal úředníkům obchodovat na burze s cennými papíry, což do té doby představovalo významnou součást příjmů z vedlejších činností úředníků. Výše uvedené konstatování odvousčnosti počáteční podoby nového systému odměňování je možné dobře prokázat konkrétním příkladem určité hodnosti úředníka. Tak před zavedením systému stálých platů bral vrchní výběrčí v Olomouci 2400 zlatých, později jen 649.⁴⁵⁴ Často byli úředníci též závislí na rozsáhlé diskreční pravomoci vedoucího úřadu, nejen co se týče platu ale i přeložení, suspendování či propuštění.⁴⁵⁵ Obvykle si úředníci navíc osvojovali znalosti víceletou praxí, než skutečným vzděláním. Proto se také velice často objevovaly stížnosti na korupci, nekompetentnost a nedostatek pracovního nasazení

⁴⁵⁰ Viz dvorský dekret z 16. června 1786 vyhlášený pro Čechy guberniálním dekretem 25. června 1786.

⁴⁵¹ Viz LEIMBÖCK Ernst, *cit. dílo*, str. 10.

⁴⁵² Např. renty, taxy monopoly měly být jako forma odměňování opuštěny a nahrazeny platem pro justiční úředníky již dle Všeobecného soudního řádu z 1. května 1781. Příslušná ustanovení předpisu jsou dostupná v MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *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*, 2Bd., Wien: von Möbke 1809, str. 49, obdoby text obsahoval guberniální dekret pro Čechy ze 14. září 1786, pro ostatní státní civilní úřednictvo pak dvorský dekret z 2. června 1788, publikovaný pro Čechy 9. června 1788. Viz MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *Tamtéž*, str. 51.

⁴⁵³ A znovu dekret spojené dvorské kanceláře ze 17. ledna 1803.

⁴⁵⁴ Viz SCHIMETSCHER Bruno, *cit. dílo*, str. 91.

⁴⁵⁵ Zejména tato kompetence byla vedoucím zaručena dekretem dvorské komory z 26. prosince 1791. Publikován v MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *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*, 2Bd., Wien: von Möbke 1809, str. 271. Též srov. WESENER Christian, *cit. dílo*, str. 86 či HEINDL Waltraud, *cit. dílo*, str. 24, 32 ad.

administrativy. Přesto vzhledem k nízkým platům⁴⁵⁶ bylo tolerováno, že vrchnosti posílaly krajským státním úředníkům, tedy osobám, které je přímo kontrolovaly a kde spojitost s možným zájmem, který tím mohl být sledován, je vcelku zřejmá, pravidelné dary.⁴⁵⁷

Roční způsob poskytování platů úředníkům měl však oproti mzdám, tzn. obvykle denně placeným odměnám manuálních a obdobných pracovníků vedle výhody pravidelnosti a jistoty výplaty výrazný nedostatek v případě, že se úředníci dostali v průběhu roku do neočekávané finanční tísně. V období absolutismu se proto poprvé objevil v rámci platů institut, který se tento problém snažil řešit, tj. **zálohy**. Zálohy představovaly předběžnou výplatu určitého poměrného dílu platu. Přestože se jednalo svou povahou spíše o bezúročnou půjčku, do níž se nakonec také transformovaly, ovlivnilo jejich zakončení v právním řádu i vznik praxe **měsíčního vyplácení odměn za práci**.

Tento institut se poprvé objevil v nařízení pro Čechy z 18. prosince 1777⁴⁵⁸ stanovícím, že úředníkům, jejichž plat nedosahoval 1000 zlatých, mohl být plat vyplácen měsíčně. Měsíční výplata byla v roce 1787 rozšířena na všechny krajské úředníky.⁴⁵⁹ Naproti tomu quiscentům byly jejich příjmy vypláceny nadále ročně, kteroužto praxi písemně ukotvil dekret dvorské komory z 15. října 1792.⁴⁶⁰ To bylo ovšem způsobeno tím, že tento příjem již měl povahu penze a roční zpětná výplata za situace, kdy se evidovaly osoby, jež měly nárok a tento seznam byl pravidelně upravován, umožňovala v případě úmrtí oprávněného eráru ušetřit nemalé finanční prostředky.

České země se tak staly první ze zemí habsburské monarchie, kde se objevil moderní způsob výplaty platu a současně jsme svědky dalšího elementu prokazujícího opomíjenou dvousměrnost transferu právních ideí, zkušeností a materiální stránky právního řádu, tj. dokládajícího vliv českého prostoru na ostatní země monarchie. Na základě zkušeností tohoto vzoru byl totiž přijat pro všechny dědičné země patent č. 29/1798 Sb. z. politických⁴⁶¹ z 25.

⁴⁵⁶ Krajský hejtman dosával 2000 zlatých, dva až čtyři krajští komisaři 600- 800 zlatých. Naproti tomu podle státního inventáře z 22. října 1765, tedy jakéhosi státního závěrečného účtu bral kancléř Spojené česko-rakouské dvorské kanceláře 24 000 zlatých, radové od 3 do 7 000, sekretáři 2 000 a koncipisté 200 až 500 zlatých. Viz HEINDL Waltraud, *cit. dílo*, str. 161.

⁴⁵⁷ Viz SCHIMETSCHKEK Bruno, *cit. dílo*, str. 87

⁴⁵⁸ MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *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 Möbke 1809, str. 211.

⁴⁵⁹ MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *Tamtěž*, str. 215.

⁴⁶⁰ Voz MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *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*, 3Bd., Wien: von Möbke 1809, str. 39.

⁴⁶¹ XIII. Svazek. Též dostupný v MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *Handbuch für alle kaiserlich-königliche, ständische und städtische Beamte, deren Witwen und Weisen oder Darstellung aller ihnen durch die*

října téhož roku, chránící předlužené úředníky, tzn. reagující jejich problémy způsobené zvláště nízkými platy.

Obdobné otázky řešil později též dekret dvorské komory č. 165/1816 Sb. z. politických,⁴⁶² který se týkal hlavně osob ve stavu úředně posouzené nemoci a lze ho řadit proto také do odvětví sociálního zabezpečení. Tato dvě nařízení měla ovšem poněkud odlišnou konstrukci, která měla zabránit, aby se z výplaty zálohy jako bezúročné půjčky stala zásada. Okruh příjemců byl proto postupně zužován. Podle obecně závazného normativního aktu z roku 1798 záloha mohla být poskytnuta jen úředníkům a služebníkům, kteří se nezaviněně dostali do finanční tísně, předpis z roku 1816 navíc omezil množinu příjemců na nižší a střední administrativu, tj. na osoby, jež dostávaly plat 400 zlatých (u nižších úřadů), resp. 800 zlatých (u zemských úřadů). Důvodem bylo jednak v zákoně výslovně stanovené nezaviněné předlužení a v druhém z uvedených aktů nemoc, mohla jím však být i např. dlouhá služební cesta.⁴⁶³ Na přiznání zálohy nebyl právní nárok, konečné rozhodnutí záviselo zcela na volném uvážení nadřízeného, který dbal především na dostatečné doložení a prokázání důvodů, pro které se dostali úředníci do stavu potřebnosti.⁴⁶⁴ Záloha také nesměla dohromady přesahovat trojnásobek platu (tj. příjmu bez aktivních přídatků a dalších vedlejších příjmů) připadajícího na jeden měsíc a byly evidovány půlročně.

Výdaje státu na byrokracii od 18. století napříště zahrnovaly nejen platy, ale též další finanční prostředky jako byly penze vysloužilých státních civilních úředníků a jejich pozůstalých, stipendia, peníze na přestěhování, diety a cestovné (diety dostával ve výši poloviny platu) a peníze na naturální byt, také příspěvky na cestu. Ačkoliv odměny pro úředníky existovaly již v raném novověku, teprve osvětlenství přineslo normativní systém, který se odpoutal od dávek z milosti panovníka, na jehož volném uvážení záleželo, zda budou přiznány a nastartoval písemným předpisem zakotvené zabezpečení podle objektivních kritérií – odslužených let a úřední hodnosti.⁴⁶⁵

Pod pojmem **penze** byly zahrnuty a) příplatky na výživu a výchovu dětí, b) jubilejní plat, c) dávky z milost na časově omezenou dobu, d) různé výpomoci, provize a konečně e)

allerhöchsten Gesetze vom Jahre 1740 bis 1806 zustehenden Rechte und obliegenden Verbindlichkeiten, 1Bd., Wien: von Möbke 1809, str. 224.

⁴⁶² Pro sluhy a zřizence pak dekret dvorské kanceláře č. 52/1819 Sb. z. polit. ze 14. dubna 1819

⁴⁶³ Viz MAYRHOFER Ernst, *Handbuch für den politischen Verwaltungsdienst inden im Reichsrathe vertretenen Königreichen und Ländern mit besonderer Berücksichtigung der diesen Ländern gemeinsamen Gesetze und Verordnungen*, 1. Band, Wien: Manzische k. u. k. Hof-Verlags- und Universitätsbuchhandlung 1895, str. 288.

⁴⁶⁴ Viz dekret dvorské komory z 8.května.1812, dekret dvorské kanceláře č. 64/1812 Sb. z. polit. z 22. května 1812, dvorský dekret 995/1812 Sb. z. polit. z 5.června téhož roku a dekret dvorské kanceláře č. 165/1816 Sb. z. polit. z 7. listopadu

⁴⁶⁵ Viz BECKER Ulrich, *cit. dílo*, str. 13.

almužní peníze. Vedle platů a odměn řádně pracujícím úředníkům se tedy začal na konci 18. století rozvíjet rovněž další druh práv státních civilních služebníků spojených s příjmy, který ovšem souvisel s počátky nikoliv pracovního, nýbrž sociálního zákonodárství, totiž **penze** neboli výsluhy. Nárůst úřednictva, tehdejší relativně nízká úroveň zdravotnictví a tím i kratší produktivní věk, vyvolaly potřebu řízeného a systematického zaopatření stávající i vysloužilé byrokracie při nejrůznějších sociálních událostech. Reforma státní správy umožnila vstup do úřadů také nešlechticům. Je nutno si uvědomit, že ti většinou neměli dostatek vlastních prostředků na živobytí v případě nemoci, invalidity či stáří a v souvislosti s nízkými příjmy hrozilo reálné nebezpečí, že by se mohla z bývalých úředníků a osob s nimi spjatých postupem doby konstituovat sociálně problematická skupina osob.

Téměř po celou dobu vlády Marie Terezie platila praxe, že zajištění státních úředníků a jejich pozůstalých se dělo výhradně pomocí tzv. práva milosti panovníka. Na žádost konkrétních potřebných, kteří nemohli svou obživu zajistit jinak, jako výraz uznání zásluh jednotlivého úředníka, který z důvodu stáří nebo věčnosti⁴⁶⁶ musel odejít ze služby, mohl panovník dotyčnému udělit tzv. jubilejní plat (*Jubilationsgehalt*) úředníkovi anebo penzi jeho vdově a sirotkům.⁴⁶⁷ Žádost byla podávána císaři prostřednictvím úřadu, kde dotyčný sloužil přes příslušný centrální úřad.⁴⁶⁸ Jednalo se tedy o nenárokovou, individuálně udělovanou výsadu související s příslušností k privilegovanému stavu. Dobové právní předpisy za penze v užším slova smyslu považovaly jen platby pozůstalým: a) *jubilejní platy*, tvořily vedle b) *penzí na přilepšenou* úřadujících státních civilních úředníků a c) *penzí udělených z milosti* jako výjimka začínajícím úředníkům, kterým nebyl přiznán ještě trvalý plat, tzv. *penze v širším slova smyslu* a byly považovány za tzv. mimořádný plat,⁴⁶⁹ udělovaný *ad personam* úředníkům a jejich rodinným příslušníkům, ať v aktivní službě nebo již nesloužícím.

Vzhledem k charakteru dávky jako císařské milosti či panovnické charity vůči „svým věrným poddaným“ zanikal nárok na výplatu přidělených milostí a penzí okamžikem smrti příslušného vladaře, který ji přiznal, a žádost musela být následně podána znovu. Teprve za Marie Terezie začala být tato praxe odbourávána. Nejprve se tak stalo dvorským dekretem ze 3. prosince 1740 pro vdovy a sirotky, jejichž penze dosahovala méně než 500 zlatých.⁴⁷⁰

⁴⁶⁶ Fyzické nezpůsobilosti k dalšímu výkonu povolání, zejména ze zdravotních důvodů.

⁴⁶⁷ Viz nejvyšší rozhodnutí z 30. dubna 1765.

⁴⁶⁸ Případy jubilejních platů a penzí v Čechách lze sledovat např. v řadě dokumentů obsažených v Österreichisches Staatsarchiv, Allgemeines Verwaltungsarchiv, Inneres (1550 – 1918), Hofkanzlei Allgemeine Reihe (1550 -1848), karton 452.

⁴⁶⁹ ZWIERZINA Robert, *Die geschichtliche Entwicklung des Pensionssystems der österreichischen Staatsbediensteten*, Wien: Manzsche Hof-Verlags- und Universitätsbuchhandlung 1912, str. 7.

⁴⁷⁰ Viz *tamtéž* str. 8.

Později byla dvorským rozhodnutím ze 7. října 1765⁴⁷¹ tato výjimka rozšířena na všechny příjemce penzí, kteří již úřad nevykonávali. Toto rozhodnutí zakotvilo penzi jako doživotní příjem, tzn., že jednou udělená penze nemohla být bez legálního důvodu (pro spáchání trestného činu aj.) zrušena a nebyla již vázána na konkrétního zeměpána, nýbrž kontinuálně pokračovala. Na místo panovníka vstoupil stát.

Tím došlo k dosažení vyšší míry právní jistoty pro příjemce penzí a začíná tak vznikat skupina státních zaměstnanců, kteří dostávali doživotně ve stáří příspěvek od státu.⁴⁷² Uvedený obecně závazný normativní akt z roku 1765 také z důvodů evidenčních a plánovacích zaváděl vedení seznamu osob, kterým byly penze ze státního rozpočtu vypláceny.

Přesto i poté právě charitativní charakter sociálního zaopatření a jeho nenáročnost měly významné negativní dopady, jak pro právní jistotu, tak pro legitimní očekávání úřednictva, protože panovník mohl kdykoliv jednostranným rozhodnutím snížit celkovou sumu prostředků určených pro tyto milosti. Praxe ukázala, že byl tento nástroj skutečně využíván. Např. v roce 1764 byly sníženy dosavadní roční výdaje na penze ve výši 700 000 zlatých více než o čtvrtinu na 500 000 zlatých, s tím, že při dosažení této částky neměly být povolovány žádné další žádosti.⁴⁷³ To samozřejmě mohlo znamenat buď vyloučení novopenzistů vůbec z odpočivných platů a tím zavedení nerovnosti před zákonem anebo plošné snížení starobních a pozůstalostních dávek. *Law in action* zvolilo solidárně druhou z možností.

Nárůst počtu státního civilního úřednictva vyvolal potřebu koncepčnější, ale též podrobnější úpravy zaopatření příslušníků byrokratického aparátu i jejich rodinných příslušníků a pozůstalých. Diskuze a vývoj zabezpečení v době osvícenství vyvrcholil přijetím uzákonění doživotního penzijního zaopatření státních zaměstnanců, spojeného s jejich přeložením na odpočinek. Přeložení na odpočinek se rozlišilo trvalé a dočasné. Do **dočasného odpočinku** byli pro fyzickou či duševní nezpůsobilost na vlastní žádost prokázanou úředním lékařským přezkoumáním⁴⁷⁴ přeloženi tzv. *quiscenti*, tedy úředníci, kteří byli jmenováni, složili

⁴⁷¹ MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *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*, 3Bd., Wien: von Möble 1809, str. 48 – 49.

⁴⁷² Zde se v jednom z prvních právních dokumentů setkáváme s pojmem osoby v důchodu, který specifikoval skupinu penzistů oproti starší koncepci všech příjemců milostí bez ohledu na jejich pozici v či mimo službu.

⁴⁷³ ZWIERZINA Robert, *Die geschichtliche Entwicklung des Pensionssystems der österreichischen Staatsbediensteten*, Wien: Manzsche Hof-Verlags- und Universitätsbuchhandlung 1912, str. 22.

⁴⁷⁴ Toto přezkoumání bylo zavedeno dvorskými dekrety z 10. ledna 1778, 2. února 1785 a 16. července 1787, v MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *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*, 3Bd., Wien: von Möble 1809, str. 30.

přísahu, dostávali plat a uspokojivě pracovali alespoň 10 let. Prokázání nezpůsobilosti však bylo esenciálním předpokladem pro quiscentování. Bez něho nebylo možné nárok uplatnit.⁴⁷⁵ Quiscenty bylo přípustné znovu povolat do služby, ovšem pouze tehdy, jestliže bylo hodnověrně zjištěno, že jejich služební nezpůsobilost pominula. V takovém případě byli však, jak, již bylo řečeno v předcházejících subkapitolách, upřednostňováni při obsazování uprázdněných služebních míst. O trvalé penzionování mohli požádat státní úředníci po 40 letech řádné služby anebo úřad mohl ve vymezených případech postupovat i z úřední povinnosti.⁴⁷⁶

Fundamenty právní úpravy penzijního systému státních civilních úředníků včetně výpočtu výše penze v českých zemích byly obsaženy ve dvou osvícenských normách – klíčových penzijních normálech - patentu z 30. listopadu 1771 (pro vdovy a sirotky po zaměstnancích, kteří „věrně sloužili“)⁴⁷⁷ a dekretu z 31. března 1781⁴⁷⁸ (pro zaměstnance, kteří se alespoň po deseti letech uspokojivé služby stali neschopnými práce).⁴⁷⁹ Ve srovnání se současností byl penzijní systém odlišný od důchodového systému, jednalo se z právního hlediska vlastně o renty.⁴⁸⁰ Penzijní normály nebyly obecně závazné normativní akty o důchodovém pojištění, jak by se mohlo zdát. Penze navazovaly na zmíněné milosti a penze vlastně samy nadále ještě takovým privilegiem, tj. právem výlučně přiznaným určité skupině obyvatel, po dlouhou dobu zůstaly. Rozdíl oproti dřívější době představovala skutečnost, že privilegovaný charakter stavu byl dán příslušností k profesi, nikoliv původem oprávněných.

Dávky byly vypláceny pouze sociálně potřebným, tzn. že závisely na sociálních a majetkových poměrech osoby, u níž nastala určitá, zákonem vymezená sociální událost.

Podrobnosti byly vymezeny až dekretem dvorské komory č. 60/1803 Sb.z. polit., aby byly ušetřeny státní výdaje. Do té doby v podstatě podrobnější kontrola neprobíhala.

⁴⁷⁵ Viz dvorský dekret z 30. října 1771, MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *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*, 3.Bd., Wien: von Möble 1809, str. 30.

⁴⁷⁶ Viz von POSSANNER Benno, *Pensionen und Provisionen der k.k. österreichischen Zivilstaatsbediensteten und Staatsarbeiter, sowie die Versorgungsgenüsse ihrer Hinterbliebenen*, Wien:Hofs-Verlags- und Universitätsbuchhandlung 1898, str. 4.

⁴⁷⁷ MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *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*, 3Bd., Wien: von Möble 1809, str. 29 – 30.

⁴⁷⁸ MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *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*, 3Bd., Wien: von Möble 1809, str. 30 – 32. Karl Meger uvádí nesprávné datum 26. března 1781 viz MEGNER Karl, *cit. dílo*, str. 143, pozn. 4.

⁴⁷⁹ Pro zájemce o problematiku sociálního zabezpečení od vydání penzijních normálů do roku 1848 lze doporučit publikaci *Normal-Vorschriften in Pensions-Sachen von 1771-1844*, Ofen: König.ung. Universitäts-Buchdruckerei 1845.

⁴⁸⁰ Viz MACHAČOVÁ Jana, MATĚJÍČEK Jiří, *cit. dílo*, str. 246.

Jednalo se tedy o dlouhodobé, nárokové, testované dávky. Výdaje na ně byly plně financovány ze státní pokladny a oprávněný nemusel přispívat do žádného průběžného systému ze svého příjmu.⁴⁸¹

Zde je na místě poznamenat, že se přes odlišný charakter penzí od důchodů je možné s koncepcí veřejného pojištění státních zaměstnanců přesto již v roce 1771 setkat. Jedním z projektů, předložených v tomto roce na sérii konferencí řešících budoucí uspořádání sociálního zaopatření státního civilního úřednictva, byl návrh na vytvoření systému, ve kterém by úředníci pravidelně odváděli 1% z platu do již existujícího fondu služebních závdavků (*Arrha*), z něhož by byly vypláceny peníze vdovám a sirotkům všech přispívajících úředníků. Přebytek z fondu měl být investován do některého veřejného fondu tak, aby došlo ke zhodnocení vloženého kapitálu.⁴⁸² Nakonec však v diskuzích zvítězilo konzervativní řešení a byla dána přednost kontinuitě dosavadních, rentových přístupů.

Udílení milostí bylo v některých případech již v průběhu 18. století přeneseno na vedoucí ústředních úřadů,⁴⁸³ až s konečnou platností se ústřední dozor nad poskytováním sociálního zaopatření (tj. penzí, ovšem rovněž rozhodování o žádostech o udělení milostí, které jako výjimečný prostředek přetrvaly nadále) stal jednou z kompetencí Spojené dvorské kanceláře (*die Vereinigte Hofstelle*) na základě písmene d) generální instrukce z května roku 1801, která dobře reflektuje různorodost otázek, jež normy služebního práva v 18. století v jednom předpisu obsahovaly.

V instrukci byly vymezeny kompetence Spojené dvorské kanceláře. Mezi další kompetence tohoto úřadu patřilo obsazování míst krajských komisařů na doporučení místodržitelství. V generální instrukci bylo dále také stanoveno, že prezidium je zodpovědné za všechny úkony kanceláře a každý referent je odpovědný za úkoly jemu svěřené (princip regresní odpovědnosti) i za to, že budou splněny příkazy panovníka. Úředníkům ukládala složit slib mlčenlivosti, jednat nestranně a nezávisle, vést spis pod číslem jednacím. O plnění úkolů měly být poskytovány císaři čtvrtletní správy.⁴⁸⁴

Penzijní normál z 30. listopadu 1771 znamenal ovšem posun v působnosti mezi ústředními a zemskými orgány, když přiznávání penzí pro vdovy a sirotky po státních civilních úřednících zaměstnaných u gubernia či nižších správních úřadů svěřil právě gubernia,

⁴⁸¹ KOLDÍNSKÁ Kristina, *Sociální právo*, Praha : C. H. Beck 2007, str. 7.

⁴⁸² Návrh je publikován v ZWIERZINA Robert, *Die geschichtliche Entwicklung des Pensionssystems der österreichischen Staatsbediensteten*, Wien: Manzsche Hof-Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 1912, str. 17.

⁴⁸³ Tamtéž, str. 9.

⁴⁸⁴ Text instrukce zveřejnil Adolf Beer, viz BEER Adolf, *Die Finanzverwaltung Österreichs 1749—1816*, in: *Mitteilungen des Instituts für Österreichische Geschichtsforschung* 15, Wien 1894, str. 358 an., je dostupný v elektronické podobě viz dne 10. února 2010

<http://www.archive.org/stream/mitteilungendes15univuoft/mitteilungendes15univuoft_djvu.txt>

kteřé zároveň proto z evidenčních důvodů vedlo i seznamy příjemců. Seznamy těchto osob pobírajících penzi od roku 1771 včetně abecedního rejstříku jsou zajímavé rovněž z hlediska jazykového, neboť texty, jimiž byla penze přiznávána kombinují latinu a němčinu.⁴⁸⁵ Rozsah penzí a předpoklady pro jejich přidělování byly v penzijních normálech úředním místům vymezeny speciálními direktivami, které měly normativní povahu.

Předpokladem přiznání penze byl a) rodinný vztah se státním civilním úředníkem, b) který zemřel, c) „věrně sloužil“, tzn. že až do své smrti, určitý minimální počet let působil ve státní službě za plat, d) přitom nebyl ani propuštěn, ani suspendován, ani postižen disciplinárně. Již tehdy platila akcesorita vzniku nároku pozůstalých, kteří měli nárok na penzi pouze v případě, jestliže měl nárok na penzi samotný úředník, od něhož se jejich oprávnění odvozovalo.

Minimální povinná hranice služby pro vznik nároku dosahovala deset let. Dalším předpokladem u pozůstalých byla skutečnost, že e) vdova a sirotci byli nezaopatřeni, f) sirotci nebyli zletilí, tzn. nedosáhli 18 let (dívky), resp. 20 let (chlapci). Tento věk stanovený penzijním normálem z 30. listopadu 1771 byl dvorským dekretem z 18. září 1781⁴⁸⁶ zvýšen na 20, resp. 22 let. Vyloučení z penzijního systému naopak byli pozůstalí smluvních úředníků, tzn. osob ve veřejném poměru na základě dvoustranného kontraktu, nikoliv jmenování. Smluvní vztah byl totiž považován za obligační a tím soukromoprávní pracovní poměr. Kvůli tomuto charakteru neměli smluvní úředníci ani nárok na pravidelný roční plat a jednalo se v podstatě o námezdní služební sílu.

Z penzijní soustavy však byli rovněž vyřazeni ti státní civilní úředníci, jejichž příjem, ať získaný vlastním přičiněním nebo z rodinného dědictví dosahoval normálového standardu. Tj. že na rozdíl od běžně vžitě představy, nejen že penzijní systém nebyl pojistným důchodovým systémem v dnešním slova smyslu, ale také nebyl kontemplativně uzavřen, nýbrž v souladu s dosavadní tradicí podle výše uvedeného systému nadále v případě sociální události na prvním místě nastupovalo rodinné, resp. soukromé zaopatření a stát vstupoval do systému až tehdy, když tento první pilíř nefungoval, resp. fungoval nedostatečně.

Dosahovalo-li soukromé zajištění maximálně poloviny normálového příjmu, zůstával normálový příjem zachován v plné výši, v opačném případě u 51 – 99% normálového příjmu bylo do výše tohoto vdovského či sirotčího příjmu dorovnáno státní rentou – penzí. Teprve

⁴⁸⁵ NA, ČG Cam. 1764 – 1783 , inv.č. 565, Sign. E 5/1, kart. 142.

⁴⁸⁶ MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *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*, 3Bd., Wien: von Mößle 1809, str. 182 – 183.

pokud rodinné zabezpečení nedosahovalo ani 50% v normálu uvedeného příjmu nastupoval do role pečovatele o danou osobu stát svou penzí. Důvodem nebylo jen hledisko ekonomické, ale i historické, dané absencí staršího komplexního státního sociálního systému a morální, neboť magnáti by sami považovali za potupu, kdyby se nechali vydržovat od pospolitosti.

Nárok na penzi *ex lege*, bez možnosti zmírnění této výluky neměly manželky, které nepodepsaly tzv. *Weiber-Verzicht*, *Weibverzicht* neboli *Verzicht-Revers*. Jednalo se o zvláštní druh právního dokumentu považovaný za „dobrovolnou“ písemnou přísahu manželky úředníka, u něhož existovala povinnost skládat kauci (jak již bylo napsáno dříve, měli takovou povinnost především úředníci finančních orgánů, komor a další státní civilní služebníci hospodařící se státními prostředky), v níž se žena zavazovala, že majetek manžela v případě jeho smrti bude použit nejprve k úhradě jeho dluhů vůči státu.⁴⁸⁷

Zákon stanovil, že ženy nemají být nuceny k podpisu takového reverzu. Naopak měly se rozhodnout zcela dobrovolně. Tato dobrovolnost byla ovšem silně omezena vědomím, že v případě, pokud reverz nepodepíše, nebudou ani ony, ani jejich děti jako pozůstalé zaopatřeny pro případ smrti živitele.⁴⁸⁸

Institut *Weiber-Verzichtu* jako takový byl ve své postati správněprávní, tzn. veřejnoprávní, avšak zasahoval v první řadě do nároků dědického práva, ale také práva manželského. Týkal se totiž rovněž nároků z manželské smlouvy (tzv. *Heiratssprüche*) a obsahoval uznání eventuálního dluhu zemřelého manžela, tzn. vzdání se svého majetkového práva *ex ante* nejen za sebe, ale také za všechny případné právní nástupce. Ukazuje proto velmi případně dobovou absenci dělení soukromého a veřejného práva, kterou současná právní věda nesprávně spojuje pouze s dějinami doby nejnovější, zatímco existenci kategorizace civilního a veřejného naopak považuje stejně nepřesně za tradiční.⁴⁸⁹

⁴⁸⁷ Odůvodnění právního institutu obsahovalo dvorské rozhodnutí ze 13. ledna 1768 viz Joseph KROPATSCHEK (Hg.), *Sammlung aller k. k. Verordnungen und Gesetze vom Jahre 1740 bis 1780, die unter der Regierung der Regierung des Kaisers Joseph des II. theils noch ganz bestehen, theils zum Theile abgeändert sind, als eine Hilfs- und Ergänzungsbuch zu dem Handbuche aller unter der Regierung des Kaisers Josephs des II. für die k. k. Erbländer ergangenen Verordnungen und Gesetze in einer chronologischen Ordnung*, 5. svazek, Wien: Joh. Georg Moßle 1786, str. 235.

⁴⁸⁸ Viz dvorský dekret č. 37/1793 Sb. zák. polit. Dekret byl publikován 15. března 1793, české gubernium jej vyhlásilo 29. dubna téhož roku Z hlediska formálního je třeba upozornit na chybný odkaz, neboť předpis se dovolává dvorského dekretu z 31. 3., přitom správná datace, jak svrchu uvedeno je 21. března 1767.

⁴⁸⁹ K tomu je vhodné doplnit, že rovněž celé období feudalismu základní členění představovalo rozlišování práva obecného, tj. zemského a práv zvláštních. Viz KAPRAS Jan, *Právní dějiny země koruny české*, díl I., Praha: Česká grafická společnost Unie 1913, str. 19 a též MALÝ, Karel a kol., *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*, 4. přepracované vydání, Praha: str. 94.

Právní institut Weiber-Verzichtu byl zaveden již 21. října 1767.⁴⁹⁰ Nejprve se týkal pouze manželek nově přijímaných finančních úředníků, ale již o rok později byl rozšířen na ženy veškerého byrokratického aparátu v činné službě i přijímaných uchazečů,⁴⁹¹ což dále potvrzoval dvorský dekret pro Čechy ze 3. dubna 1770.⁴⁹² Znění slibu lze nalézt poprvé v dvorském dekretu pro Čechy ze 29. března 1768,⁴⁹³ jehož text byl poupraven o 25 let později, kdy byla více zdůrazněna dobrovolnost uzavření zřeknutí se práv. Text slibu byl v nové verzi zjednodušen, byl učiněn srozumitelnějším a také bylo pamatováno na situaci, kdy muž sice nezemřel, ale byl na něj vyhlášen konkurz. I v takovém případě nastupovaly shodné majetkoprávní důsledky jako v důsledku smrti manžela.⁴⁹⁴

U právní úpravy postavení pozůstalých po státních civilních úřednících původně neexistovaly sirotčí penze a žádost o penzi mohla podat jen vdova po úředníkovi zemřelém ve službě za sebe a své nezletilé nezaopatřené děti. Teprve od vydání kabinetního listu 5. února 1770 mohly o sirotčí penzi žádat vdovy po penzionovaných úřednících. Vdovy tvořily s dětmi pro případ pozůstalostní penze právní jednotku. Proto se také penze nesnižovala ani v případě úmrtí dítěte.⁴⁹⁵ Děti samy nastupovaly do role žadatele o sirotčí penzi až v okamžiku, jestliže nebyla naživu ani jejich matka.⁴⁹⁶

⁴⁹⁰ Viz KROPATSCHEK Joseph (Hg.), *Sammlung aller k. k. Verordnungen und Gesetze vom Jahre 1740 bis 1780, die unter der Regierung der Regierung des Kaisers Joseph des II. theils noch ganz bestehen, theils zum Theile abgeändert sind, als eine Hilfs- und Ergänzungsbuch zu dem Handbuche aller unter der Regierung des Kaisers Josephs des II. für die k. k. Erbländer ergangenen Verordnungen und Gesetze in einer chronologischen Ordnung*, 5. svazek, Wien: Joh. Georg Moßle 1786, str. 223.

⁴⁹¹ Stalo se tak dvorským dekretem pro Čechy z 29. března 1768. Pro ostatní země rozšíření přinesl již dvorský dekret ze dne 2. července 1768. Viz následující poznámku. Zajímavé je z hlediska publikace norem, že zatímco obvykle se hovořilo o téže normě a rozdílném datu vyhlášení, v tomto případě se dokument stejného obsahu vydával za dva odlišné právní předpisy.

⁴⁹² Viz KROPATSCHEK Joseph (Hg.), *Sammlung aller k. k. Verordnungen und Gesetze vom Jahre 1740 bis 1780, die unter der Regierung der Regierung des Kaisers Joseph des II. theils noch ganz bestehen, theils zum Theile abgeändert sind, als eine Hilfs- und Ergänzungsbuch zu dem Handbuche aller unter der Regierung des Kaisers Josephs des II. für die k. k. Erbländer ergangenen Verordnungen und Gesetze in einer chronologischen Ordnung*, 6. svazek, Wien: Joh. Georg Moßle 1786, str. 183.

⁴⁹³ Viz KROPATSCHEK Joseph (Hg.), *Sammlung aller k. k. Verordnungen und Gesetze vom Jahre 1740 bis 1780, die unter der Regierung der Regierung des Kaisers Joseph des II. theils noch ganz bestehen, theils zum Theile abgeändert sind, als eine Hilfs- und Ergänzungsbuch zu dem Handbuche aller unter der Regierung des Kaisers Josephs des II. für die k. k. Erbländer ergangenen Verordnungen und Gesetze in einer chronologischen Ordnung*, 5. svazek, Wien: Joh. Georg Moßle 1786, str. 345 – 347.

⁴⁹⁴ Stalo se tak již zmíněným dvorským dekretem č. 37/1793 Sb. zák. polit., na nějž odkazuje též MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *Handbuch für alle kaiserlich-königliche, ständische und städtische Beamte, deren Witwen und Weisen oder Darstellung aller ihnen durch die allerhöchsten Gesetze vom Jahre 1806 bis 1822 zustehenden Rechte und obliegenden Verbindlichkeiten*, 2Bd., Wien: Witwe von Mößle 1824, str. 46.

⁴⁹⁵ Viz ZWIERZINA Robert, *cit. dílo*, str. 12.

⁴⁹⁶ Tak stanovil např. dvorský dekret z 26. dubna 1776, že není-li matky mohou peníze za měsíc ve kterém úředník zemřel, nárokovat (společně s penzí příp. dalšími penězi) děti. Publikován v MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *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*, 3Bd., Wien: von Mößle 1809, str. 206. Dvorský dekret z 23. března 1797 zase nezaopatřeným dětem bez rodičů přiznával jednorázovou platbu za čtvrtletí, kterou jako zvláštní

Zásady konstruuující výši penze zčásti navazovaly na předchozí regulace týkající se milostí. Vůbec lze říci, že zásadní rozlišování milostí a penzí, a to nejen při vymezení podmínek nároků a výše rent, které byly často zaměňovány pozdější právní vědou za důchody, není na místě, ale jde do jisté míry o pozvolný vývoj téhož právního institutu. Důkazem toho je i používaná dobová terminologie, kdy např. nařízení z 3. prosince 1740⁴⁹⁷ hovořilo o penzích, provizích a dalších dávkách z milostí a penze, tak byly v uvedené normativní větě subsumovány pod nadřazenou množinu milostí jako zvláštní typ těchto dávek. Rozdíl by snad mohl být spatřován ve skutečnosti, že milosti se nemusely pojít jen s osobami odcházejícími na odpočinek, ale byly ke zlešení sociálního stavu přiznávány rovněž služebně činným státním civilním úředníkům. Terminologicky se v takovém případě jednalo o synonymum penze ve smyslu renty.

U vdov se v době vlády Marie Terezie nepřihlíželo pouze k výši platu dotyčného, ale zejména byla brána v úvahu též délka a druh služby zemřelého zůstavitele, počet dětí v rodině k okamžiku přiznání renty (snížení výchozího počtu, např. zletilost či smrt dítěte však již neměla vliv na jednu udělenou penzi, naopak narození nového dítěte znamenalo nový skutkový stav, který umožňoval její zvýšení) a prostředky, které vdova měla k vlastní výživě.

Podle uplatněných kritérií mohla v konkrétním případě vdova dostávat od méně než jedné čtvrtiny až po polovinu platu zemřelého.⁴⁹⁸ Právně postavení pozůstalých vdov dále upravily dvě rezoluce – ze 2. července 1749 a ze 17. ledna 1759. Ty vymezovaly, že vdovy mohou dostat penzi maximálně třetinovou k platu bývalého živitele, pokud byly ovšem zcela nemajetné. Jinak měly dostat jednorázové vypořádání, tedy odstupné, ve výši jednoho ročního platu zesnulého a jednoho měsíčního platu navrch. Obě rezoluce také rozšířily okruh státních civilních úředníků, po nichž mohli pozůstalí pobírat penzi, a to na sekretáře a ostatní úředníky, kteří zastávali vyšší pozice. Pokud vdova zemřela, přecházel nárok na jednu přiznanou penzi na její nezaopatřené děti. Dvorský dekret z 14. května 1762 pak poprvé určil pevné sazby penzijních příspěvků pro vdovy po zemřelých státních civilních úřednících,

odměnu vedle penze mohla vdova dostat. Dostupný v MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *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*, 3Bd., Wien: von Mößle 1809, str. 209.

⁴⁹⁷ V MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *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*, 3Bd., Wien: von Mößle 1809, str. 48.

⁴⁹⁸ Viz ZWIERZINA Robert, *cit. dílo*, str. 11.

kteřezto pojetí juristické regulace otázky penzí se stalo typickým pro dobu osvícenství. Zároveň dále rozšířil okruh příjemkyň vdovských penzí.⁴⁹⁹

Po roce 1771 se přihlíželo vzhledem k vyčlenění sirotčí penze již jen k výši fixního platu zesnulého úředníka, stejně jako dříve ani teď neměla smrt či zletilost dětí vliv na výši penze. Později se podle dvorského dekretu z 25. března 1771, z 30. listopadu 1771 a ze 15. září 1775⁵⁰⁰ a zejména od dvorského rozhodnutí ze 7. září 1782 začalo přihlížet taktéž k věku vdovy.⁵⁰¹ Právě rok 1782 je proto možné považovat v tomto směru za zlomový. Nakonec i dnes se důchod ženy odvíjí od jejího věku, zatímco význam počtu dětí bude pravděpodobně marginalizován. Věk vdovy se prokazoval nejen křestním listem, ale v případě pochybností též svědeckými výpověďmi.

Jak již bylo řečeno, změnilo se pojetí nemajetnosti, resp. nezaopatřenosti, tak, že byla stanovena hranice, při jejímž překročení nedostávaly dotyčné vdovy napříště žádné vyrovnání. Na druhou stranu vzhledem k poměrně vysokému nastavení normálového standardu i částečně zajištěné osoby mohly stále naplňovat definici nezaopatřenosti.

Jako další předpoklad zavedení principu sociální spravedlnosti do penzijního systému vdov byl v ustanoveních dvorského dekretu ze 14. června 1787,⁵⁰² navazujícího ale již na starší normu z roku 1770, zakotven požadavek, aby vdova žádající o penzi předložila důvěryhodné ocenění svého majetku, jak zděděného po svém choti, tak vlastního. Tím bylo zajištěno, že potřební nebudou opomenuti a na druhou stranu dávky nepřijdou do rukou vdovám z majetných vrstev, které tento příjem pro udržení přijatelné životní úrovně nepotřebovaly.⁵⁰³

⁴⁹⁹ Podle rezoluce dostávaly vdovy po kancelistech 100 zlatých, po koncipistech 200 zlatých, po tajemnicích 400 zlatých a po radech a výše 600 zlatých. Výhodnější úpravu dostaly pozůstalé po úřednících dvorských úřadů a Státní rady. Později byla vdovská penze stanovena 1/3 platu manžela, který měl příjem do 1000 zlatých, minimálně však penze 100 zlatých. U vdov úředníků vydělávajících nad 1000 zlatých ročně, zůstal v platnosti penzijní systém dle služebního zařazení muže. Viz ZWIERZINA Robert, *cit. dílo*, str. 11 a 27.

⁵⁰⁰ V MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *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*, 3Bd., Wien: von Mößle 1809, str. 108.

⁵⁰¹ V KROPATSCHEK Joseph (Hg.), *Handbuch aller unter der Regierung des Kaisers Joseph des II. für die K. K. Erbländer ergangenen Verordnungen und Gesetze in einer Systematischen Verbindung*, 4. svazek Wien: J.G. von Moeßle 1785, str. 89

⁵⁰² V MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *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*, 3Bd., Wien: von Mößle 1809, str. 107 – 108.

⁵⁰³ Zde by mohla být inspirace pro dnešní právní řád, kdy vdovský důchod dostávají všechny vdovy a navíc i ženy, které s manželem již dávno nežily, ale z právního hlediska se nerozvedly, buď roční anebo pokud dosáhnou stanoveného věku v době do šesti let po úmrtí partnera, tak trvalý.

Nárok na vdovskou penzi zanikal, tak jako dnes a) následkem smrti, resp. mutatis mutandis prohlášením za mrtvého či b) okamžikem uzavření nového manželství, c) na rozdíl od současnosti ztrácela vdova nárok na odpočivné požitky také v případě získání příjmu přesahujícího normálový standard. Podle § 7 patentu z 31. března 1781 vdovy dostávaly penzi 350 – 630 zlatých, dále vdovy po úřednících IV a vyšší hodnostní třídy, tzn. sekčních šéfů apod. a vdovy po úřednících V. hodnostní třídy, pokud tito měli oficiální titul prezident či vypceprezident dostávaly penzi, jejíž výše byla individuálně určená císařem pro každý jednotlivý případ.

Vdova s minimálně čtyřmi nezaopatřenými dětmi dostávala k penzi navíc příspěvek na výchovu, který zaváděl již patent z 30. listopadu 1771 a znovu rozváděl dvorský reskript z 16. ledna 1836. Věk se zde ovšem lišil od věku umožňujícího nárokovat sirotčí penzi a nárok trval u dětí ve věku dívek nejdéle do 18 let, u chlapců do 20 let, u vdov po provizorních úřednících pak u chlapců do 14 let a u dívek dokonce jen do 12 let.⁵⁰⁴

K otázce výše penzí jen pro zajímavost lze uvést, že dvorský dekret z roku 1797⁵⁰⁵ potvrdil již v roce 1771 zakotvenou zásadu, že sirotci po smrti matky dostávali jen polovinu jejího vdovského důchodu, když výslovně prohlásil, že sirotci bez obou rodičů dostávali jen 1/6 platu otce. Dvorský dekret z 9. listopadu 1781⁵⁰⁶ stanovil hranici minimální sirotčí penze pevnou částkou 100 zlatých ročně. Za jistou formu zmírnění tvrdosti zákona lze požadovat ustanovení dekretu z roku 1797 podle něhož vyšší částku mohli obdržet sirotci obdržet v případě, když nastaly okolnosti zvláštního zřetele hodné. Navíc, jestliže vdova měla penzi dle hodnosti manžela či maximálně 1000 zlatých, ve stejné situaci má být stejně i u sirotků.

Klíčovou normou týkající se penzijního zaopatření představoval penzijní normál z 31. března 1781,⁵⁰⁷ který měl sjednotit roztržštěnou právní úpravu a napravit nesprávnou aplikační praxi, již popsal zákonodárce v úvodu předmětného právního předpisu. Konstatoval tu častý nešvar, že zatímco osoby, které splňovaly požadavky, nedostávaly penze buď vůbec anebo

⁵⁰⁴ Viz dekret finančního dvorského úřadu č. 36/1799 Sb. z. polit., z 21. května 1799

⁵⁰⁵ Viz dvorský dekret č. 10/1797 Sb. z. polit.

⁵⁰⁶ V MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *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*, 3Bd., Wien: von Möbke 1809, str. 183.

⁵⁰⁷ Viz text této normy KROPATSCHEK Joseph (Hg.), *Handbuch aller unter der Regierung des Kaisers Joseph des II. für die K. K. Erbländer ergangenen Verordnungen und Gesetze in einer Systematischen Verbindung*, 4. svazek Wien: J.G. von Moeble 1785, str. 86 – 89 a též MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *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*, 3Bd., Wien: von Möbke 1809, str. 30 – 32..

v nesprávné výši,⁵⁰⁸ čímž byla porušena zásada rovnosti před zákonem, byly penze vypláceny vdovám, které na ně nikdy neměly či již ztratily legální nárok.

Obsahem tohoto právního předpisu nebylo, na rozdíl od zažitého tvrzení, pouze vytvoření právní konstrukce penzí pro státní úředníky podle vzoru penzijního normálu pro pozůstalé, ale dotýkal se rovněž dalších úřednických příjmů, včetně platů.⁵⁰⁹ U penzí normál zrušil individuálně přiznané výplaty penzí překračující běžnou výši, jestliže nebylo zvýšení odůvodněno diskurzivními zákonnými důvody a bylo *praeter legem* či *in fraudem legis*. Každý, kdo dostával důchod, aniž by splňoval předepsané podmínky, musel navíc vysvětlit okolnosti, za jakých mu penze byla přiznána.

Právo na přiznání penze vznikalo podle penzijního normálu z roku 1781 automaticky *ipso iure* po 10 letech uspokojivé státní služby, a to jak pro státní civilní úředníky, tak pro jejich pozůstalé,⁵¹⁰ protože, jak již bylo řečeno výše, platil u zaopatření pozůstalých systém akcesority. Vedle délky služby byla nezbytnou podmínkou pro vznik práva na penzi b) ještě skutečnost, že dotyčný byl poslán do výslužby z důvodu věku anebo kvůli zdravotní nezpůsobilosti k dalšímu výkonu práce⁵¹¹ a c) nebyl propuštěn ze služby v důsledku předlužení, odsouzení pro trestný čin, neschopnost, v důsledku disciplinárního postihu apod. anebo neodešel dobrovolně.

Právní úprava postavení státních civilních úředníků jim totiž v 18. století ukládala povinnost, aby vždy vyčkali, než budou penzionováni, tedy vyvázáni ze služby rozhodnutím úřadu. Nárok pak dotyční uplatňovali na základě žádosti. Postupem doby mohli nárokovat penze všichni civilní úředníci ve státní službě, kteří byli rezolucí nebo dekretem přijati do placených státních služeb a byli z nich po odsloužení uvedené doby a za splnění předepsaných podmínek propuštěni. Úředníci v kratším služebním poměru dostávali jednorázové odstupné ve výši jednoletého platu, jejich pozůstalí pak 1/4 ročního platu. Pokud se stali fyzicky či psychicky práce neschopnými v důsledku pracovního úrazu nebo nemoci z povolání (taxativně byla uvedena slepota, trvalá choroba a šílenství), měli dle §§ 1 a 5 patentu z 31. března 1781 právo na penzi čili pravidelný plat právo ve výši 1/4 posledního platu před úrazem.

⁵⁰⁸ Předpis hovořil o polovině normálového nároku.

⁵⁰⁹ Např. § 1 sice potvrzoval dosavadní platy, ale hned následující § 2 rušil všechny přídatky *ad personam*, které by překračovaly běžně přiznávané platy a příplatky. Odměny měly být tedy napříště přiznávány podle stejných standardů a dodržet tak princip legitimního očekávání stejně jako rovnost před zákonem.

⁵¹⁰ To ostatně potvrdil výslovně i další dvorský dekret z 20. dubna 1781. Obsažen v MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *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*, 3Bd., Wien: von Mößle 1809, str. 113 – 114.

⁵¹¹ Pozdější předpis č. 60/1803 Sb. z. polit. hovořil výslovně o úřednících, kteří „jsou již úplně nepoužitelní“.

Vyňati z práva na penzi byli krom osob, které nesplňovaly zákonné podmínky rovněž úředníci, jenž nedostávali plat a nadále žili ze statků přidělených úřadům či z úředních poplatků,⁵¹² nositelé čestných titulů a honorárních úřadů, pouze na omezenou dobu najatí, tj. podle pozdější terminologie smluvní pomocní úředníci jako byli písaři, kancelisté ad. Ani výše uvedení příslušníci byrokratického aparátu ovšem nebyli zcela ponechání bez prostředků, ale dostávali jednorázové vypořádání, jakési odstupné *sui generis* ve výši jednoho ročního platu⁵¹³ a jejich vdovy pak 1/4 ročního platu, tedy analogii k úředníkům, kteří nesplnili délku služby.

Co se týče výše penze státních služebníků, dostávali původně před normálem 1781 penzionovaní úředníci (před zavedením penzí se kvůli věku či zdravotnímu stavu odcházející úředníci označovali jako jubilovaní), na něž nebyly žádné stížnosti penzi ve výši původního platu. Ostatní, kterých byla převážná většina, se museli spokojit maximálně s polovinou dřívějšího příjmu. Výše se přitom vypočítávala pouze z čistého platu, bez příplatků na ubytování, přestěhování, drahotních přídavků, odměny atp.⁵¹⁴

Vzhledem k postupujícímu prosazování penzijního systému a stále rostoucímu počtu pracovníků státní civilní administrativy bylo nejvyšším rozhodnutím z 28. května 1762 stanoveno, že napříště budou všichni civilní státní úředníci dostávat maximálně 50% původního platu. Výhodnější úpravu získali úředníci Státní rady a státní a dvorské kanceláře, jimž se podle kabinetního listu z 30. dubna 1765 hranice penze zvyšovala o jednu třetinu nad ostatní úředníky.⁵¹⁵ Výše penze byla ust. § 5 zmíněného penzijního normálu roku 1781 stanovena podle délky odsloužené doby jako poměrná částka z dosavadního platu. Osoby od 10 do 25 let služby dostávaly 1/3, po 25 až 40 letech služby 1/2, za 40 let služby 2/3 a nakonec státní civilní úředníci působící v kanceláři přes 40 let odcházeli s penzí ve výši shodnou s výší platu, který pobírali v okamžik penzionování.

⁵¹² Kteří to byli, lze dovodit např. z přehledu poplatků v TALÍŘ Matouš, *K dějinám rakouského taxovníctví*, Praha 1906.

⁵¹³ Viz ZWIERZINA Robert, *cit. dílo*, str. 10. Viz též Österreichisches Staatsarchiv, Finanz- und Hofkammerarchiv (1170 – 1918), Neue Hofkammer und Finanzministerium, allgemeine Abteilungen (1762-1876), Österreichisches Kamerale (1762-1874), Akten (1762-1820), Faszikulation 10 - Pensionen und Gnadengaben (1762-1820), kartony 621 – 623.

⁵¹⁴ Viz dvorský dekret z 4. května 1774. MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *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*, 3Bd., Wien: von Mößle 1809, str. 51.

⁵¹⁵ Viz Österreichisches Staatsarchiv, Finanz- und Hofkammerarchiv (1170 – 1918), Neue Hofkammer und Finanzministerium, allgemeine Abteilungen (1762-1876), Österreichisches Kamerale (1762-1874), Akten (1762-1820), Faszikulation 10 - Pensionen und Gnadengaben (1762-1820), karton 627.

Důležitou odlišností od současného pojetí sociálního pojištění byla rovněž skutečnost, že penze byly zdaňovány tzv. služebním závdavkem (Arrhou).⁵¹⁶ Vedle penzí si vdovy a sirotci mohli při složité sociální situaci panovníka poprosit o provizi, milost či almužnu, tedy buď jednorázovou částku anebo vlastně o mimořádné navýšení stanovené penze zvláštní rentou.⁵¹⁷

Děti penzionovaných úředníků byly oproti svým vrstevníkům rovněž ve výhodnějším postavení, neboť byly *ipso iure* preferovány při žádosti o studijní stipendia.⁵¹⁸

Lze shrnout, že přes velmi obtížné poměry související s velkým nárůstem normativně zakotvených povinností státních civilních úředníků, kterým prozatím neodpovídala míra práv, zejména v oblasti odměňování (od začínajících úředníků se očekávalo, že budou poskytovat své služby po dlouhá léta téměř bezplatně) i v dalších dnes běžných právech,⁵¹⁹ začala se v průběhu druhé poloviny 18. století, zejména pak za regentství a panování Josefa II., konstituovat silná vrstva racionalistického, byrokratického neboli moderního úřednictva, jehož vzdělání, centralisticky, prostátně a v období osvícenství poměrně pokrokově orientovaní příslušníci byli v rostoucí míře a zčásti i oprávněně přesvědčeni, že jsou nosnými sloupy státu a právního řádu a vykonávají svým rozhodováním neboli aplikační praxí klíčový vliv na jeho fungování. Tato byrokracie se skládala v tzv. dědičných zemích nejen z příslušníků centrálních úřadů nacházejících se v rezidenčním městě Vídni, ale i z místodržitelských úředníků v jednotlivých zemích (v českých zemích to byla Praha, Brno a Opava) a ze státních úředníků regionálních všeobecných i specializovaných úřadů. Teprve v 19. století, konkrétně po roce 1848, se k nim pak přidali místní státní úředníci, kteří, jako bezprostřední partneři obcí, získali později v našich souvislostech zvláštní význam. Důležitou úlohu napomáhající tomuto formování úřednického stavu hrálo zahájení vydávání zvláštních právních předpisů, jež se dotýkaly právě jen postavení (práv, povinností, kompetencí atd.) administrativního aparátu. Přestože tyto osvícenské obecně závazné normativní akty byly obvykle krátké, nebyly ještě zdaleka cílené, tj. byly vydávány až na základě objevení se potřeby vyvolané zkušenosmi z praxe, mnohdy sledovaly cestu pokusu a omylu, byl problém

⁵¹⁶ K právní povaze závdavku, což byl původně soukromoprávní institut mající zaručit nevratnost daru, viz HEINDL Waltraud, *cit. dílo*, str. 160.

⁵¹⁷ Zakotvoval to např. dvorský dekret z 21. října 1784, v MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *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*, 3Bd., Wien: von Mößle 1809, str. 56 či dvorský dekret z 22. ledna 1789, dostupný v MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *Tamtěž*, str. 63 – 64.

⁵¹⁸ Viz např. dvorský dekret z 24. května 1786, dostupný v MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *Tamtěž*, str. 207.

⁵¹⁹ V psaném právu v podstatě úplně chybělo např. právní zakotvení postavení veřejného činitele, zejména zvýšena míra ochrany konkrétních fyzických osob při výkonu státních funkcí.

s jejich obsahem vzhledem k častým teleologickým či proklamativním ustanovením i s jejich závazností v reálném právním životě, když musely být znovu a znovu potvrzovány, přesto přinesly v mnoha ohledech základy moderního úřednického práva, na kterých staví uvedený český odvětvový právní řád dodnes.

IV. Mezi tradicí a reformou

IV. A. Režim 1793 – 1848, konstituční hnutí, neoabsolutismus, ústavní a správní změny ve struktuře veřejné správy a jejich vliv na podobu právní úpravy postavení státních civilních úředníků

IV. B. Přijímání do státní služby po roce 1793 a za neoabsolutismu

IV. C. Povinnosti a práva a úřednictva 1793 - 1860

IV. D. Vývoj platů a penzijních normálů a dalších prvků finančního zabezpečení do 60. let 19. století z pohledu práva

IV. A. Režim 1793 – 1848, konstituční hnutí a neoabsolutismus, ústavní a správní změny ve struktuře veřejné správy a jejich vliv na podobu právní úpravy postavení státních civilních úředníků

O desetiletích následujících v historii českých zemí po roce 1793 se obvykle hovoří jako o nástupu reakce na předchozí, podle některých autorů⁵²⁰ příliš překotný, z rozumu myšlenkovou inspiraci čerpající, osvícenský pokrok a také bývá zdůrazňován aspekt odpovědi konzervativců na události Francouzské revoluce. Používá se i některých dalších pojmenování, např. návrat *ancien régime* čili restaurace nebo doba porevoluční⁵²¹. Ve skutečnosti však již v oblasti právního řádu nebylo možné bez dalšího starý pořádek obnovit.

Na druhou stranu tato doba, v právní oblasti období začínající nadvládou právního pozitivismu, který přinesl rozsáhlé kodifikace, jejich teoretickou exegezi a později novohistorickou školu, doba zahrnující v celoevropském kontextu etapu skvělých úspěchů francouzských revolučních a napoleonských armád a též období následující po Vídeňském mírovém kongresu, označované v zahraniční právněhistorické a historické literatuře zpravidla

⁵²⁰ Např. PUTZER Peter, *Rechtsgeschichte. Öffentliches Recht*, 4. Aufl., Salzburg 2003, str. 63 – 64.

⁵²¹ Posledně uvedený pojem použil např. Miloš Havelka, který toto období charakterizoval jako dobu unavenou idejemi pokroku a změny, dávající přednost ukázněnému životu a každodennosti. Viz HAVELKA Miloš, *Úředník a občan, legitimita a loajalita*, in: *Opomíjení a neoblíbení v české kultuře 19. století*, Taťána Petrasová, Helena Lorenzová (ed.), Praha:Koniasch Latin Press 2007, str. 25.

jako doba předbřeznová,⁵²² byly v českých zemích časem nástupu protoindustrializace⁵²³, předzvěsti započaté průmyslové revoluce. Peripetie geneze a evoluce celospolečenského kontextu vyznačující se politikou přísné autority ve spojení s ekonomickou liberalizací, včetně jejích průvodních jevů, jakým byl např. státní bankrot v roce 1811, se samozřejmě odrážely i ve sféře právního řádu. Poznávání toho, jakým způsobem tato reflexe probíhala a jakou měla konkrétní podobu, však prozatím zůstává stát mimo rámec většinového vědeckého diskurzu. Nikdo např. doposud uspokojivě neprozkoumal souvislost mezi přijetím rakouského Všeobecného občanského zákoníku (ABGB) a zmíněným státním bankrotem z téhož roku, anebo hypotézu, zda publikace kodifikace mohla odrážet snahu o zmírnění eventuálních nepokojů, příp. zda se jednalo o úsilí o změnu některých znaků režimu, prozatím úspěšně se snažícího odvrátit vlastní sebedestrukci a vyčerpávajícího své země s úmyslem udržet stav interní neměnnosti v recidivních válkách.

Císař František I.⁵²⁴ se po většinu své vlády potýkal se zahraničněpolitickými obtížemi. Proto ve vnitrostátní a správní rovině usiloval především o udržení konzistence stávajícího stavu a o zabránění rozšíření revolučních nálad mezi obyvatelstvem. Také za jeho nástupce, Ferdinanda V., se nic podstatného v tomto ohledu nezměnilo. V období předbřeznovém, a to až do roku 1848, existovaly jako ústřední státní úřady Spojená dvorská kancelář mající na starosti politickou správu, Nejvyšší justiční úřad vykonávající justiční správu a plnící zároveň úlohu nejvyššího soudu, všeobecná dvorská komora spravující finance a generální účetní ředitelství s kontrolními kompetencemi.

Na přelomu let 1836 až 1837 byla zřízena státní konference, jež se posléze stala základem pro ministerskou radu, tedy kolektivní orgán moci vládní a výkonné fungující na bázi věcných kompetencí a na monokratickém principu. Pod vedením dvorské kanceláře byla říše rozdělena na 10 provincií v čele s gubernií (Čechy, Morava) nebo zemskými vládami

⁵²² K pojmu a problému doby předbřeznové ze zahraniční literatury viz např. STEIN Peter, *Epochenproblem „Vormärz“ (1815–1848)*, Stuttgart: Metzler, 1974. V dějinách kultury a umění je známější podle tehdejšího dominujícího slohu jako doba *biedermeieru*.

⁵²³ Koncept protoindustrializace se objevil v 70. letech minulého století poprvé v díle TILLY Charles, TILLY Richard, *Agenda for European economic history in 1970s*, In: *Journal of Economic History* 31, vol. 01, Cambridge:Cambridge University Press, 1971, str. 184 - 198 dostupné v elektronické podobě dne 24.8.2010 na <<http://ideas.repec.org/s/cup/jechis39.html>> a rozpracován Franklinem Mendelsem viz MENDELS Franklin, *Proto-industrialisation: The First Phase of the Industrialisation Process*, In: *Journal of Economic History* 32, vol. 01, Cambridge:Cambridge University Press, 1972, str. 241 – 261, dostupné v elektronické podobě dne 24.8.2010 na <<http://ideas.repec.org/s/cup/jechis38.html>>

⁵²⁴ Po vydání patentu z 11. srpna 1805 týkajícího přijetí titulu rakouského císaře byl panovník souběžně Františkem I. a II., patent ze 6. srpna 1806 zrušil Svatou říši římskou a jejím součástí dal plnou suverenitu, od té doby byl František jen císařem rakouským jako František I.

(Slezko).⁵²⁵ Došlo také k postátnění magistrátů, o čemž bylo hovořeno již v předchozí kapitole. Podle dvorského dekretu ze 3. března 1808 mandát magistrátních úředníků zanikal jen jejich smrtí či odstoupením, navíc většina radů⁵²⁶ byla jmenována guberniem na základě zkoušek absolvovaných před apelačním soudem.

V oblasti juristické regulace pozice byrokratického aparátu zůstalo v zásadě zachováno osvícenské právo a jeho výdobytky, neboť uvedené změny z 18. století reflektovaly racionalizaci správy, tedy proces do značné míry objektivní a na politických zvratech nezávislý. Taková kontinuita se odrážela kupříkladu ve faktu, že byla nadále kritériem pro přijetí do státní služby odbornost a splnění dalších kvalifikačních požadavků. Uvnitř úřadů i mezi jednotlivými úřady navzájem platily vertikální zásady subordinaace a instanční dělby úkolů, pokračovalo písemné vnitřní úřadování, státní zaměstnanci byli placeni ze státního rozpočtu a dále se vyvíjel platový systém. To samozřejmě neznamená, že by i zde po roce 1793 nenastoupily nepochybné degenerativní rysy. Přestože do jisté míry probíhaly snahy o minimální standardizaci právní úpravy postavení veřejného úřednictva, jež měly v praxi většinou podobu přizpůsobení požadavků, práv a povinností stavovských úředníků státním úředníkům, skončilo takové úsilí až na výjimky na půli cesty a k postátnění zemské stavovské správy nedošlo.⁵²⁷

Zmíněné degenerativní rysy právní úpravy postavení státních civilních úředníků lze spatřovat zvláště ve třech skutečnostech, a to a) v zachování tereziánsko-josefínské právní úpravy v době předbřeznové bez výraznějších změn, což zastavilo dosavadní, poměrně rychlý proces progresu norem a dá se proto označit za stagnaci, která vyvolávala nespokojenost mezi úřednictvem. Kritizovány byly především zdoluhavá služební dráha bez možnosti povýšení a nedostatečnost finančního zajištění stávajících úředníků, kteří dostávali v roce 1802 poloviční platy a v roce 1811 třetinové platy oproti josefínskému období,⁵²⁸ jakož i bývalých úředníků a jejich pozůstalých.

Zhoršení sociální situace nepůsobilo motivačně a vyvolávalo rovněž zvýšenou míru korupce.⁵²⁹ Druhým negativním atributem bylo to, že b) nastala *doba výjimek*, tzn., že celými právními předpisy, podzákonnými akty, příp. jejich částmi či ustanoveními jednotlivých

⁵²⁵ Viz MAYERHOFER Ernst, *Handbuch für den politischen Verwaltungsdienst bei den Landes-, Kreis- und Bezirksbehörden im Kaiserthum Österreich*, Bd.1, Wien: Manzische k. u. k. Hof-Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 1859, str. 2.

⁵²⁶ Celkem 19 z 28.

⁵²⁷ Dekretem dvorské kanceláře z 5. prosince 1816 dostali např. zemští úředníci uniformu, jež byla vyhotovena podle vzoru uniformy státních civilních úředníků. Viz STRUGER Katrin, *cit. dílo*, str. 76.

⁵²⁸ Viz SCHIMETSCHKE Bruno, *cit. dílo*, str. 112.

⁵²⁹ Viz KANN Robert A., *A History of the Habsburg Empire 1526 – 1918*, Berkley-Los Angeles-London: University of California Press 1974, str. 225 a 239 – 242.

paragrafů bylo fakticky umožněno obejít rovnost před zákonem, jež se měla v úřednickém právu racionalistického typu státní služby projevit např. v rovném přístupu k úřadům a souběžně s tím (dá se říci, že v přímé úměře akcesoricky k tomuto druhému znaku) vzrostl rozdíl mezi právem psaným a jeho reálnou aplikací, zejména po období napoleonských válek. Např. kariérní postup úředníka byl osobitě ovlivněn jinými skutečnostmi, než bylo jeho vzdělání a praxe, a to do té míry, že v dubnu 1800 musel dvorský dekret znovu potvrdit, že předpokladem pro přijetí na vyšší úřední místo je příslušné vzdělání.

Nejpodstatnější důvody nedostatků lze charakterizovat jako a) Snahu zakořenit ve vysokých funkcích aristokracii⁵³⁰ a tak v transformované podobě udržet alespoň částečně zažitou moc osob urozeného původu. Šlechta sice ve stavovské době představovala hlavního protihráče panovníka, ale na druhou stranu ji všichni habsburští mocnáři, kteří nikdy osobně neopustili jim od mládí vštěpovanou představu panovnické legitimacy,⁵³¹ považovali za jediného důstojného partnera k jednání. Navíc vysoká šlechta měla objektivně svými zájmy k zájmům panovníka nejbliže.

Do stejné množiny slabin byrokratického systému nejen českých zemí 19. století patřily v oblasti personalistiky výrazný nepotismus, úsilí úřednictva prosazovat vlastní rodinu a známé. Tyto problémy se jako červená nit vinuly monarchií až do roku 1918.

b) Další příčinou přetrvávání příp. zvyšující se kvantifikace negativ správní soustavy přinesla skutečnost, že zvláště v napoleonském období byli státní civilní úředníci vystaveni skutečné sociální i ekonomické nouzi, slovy Jiřího Pokorného doslova „*Stát nechal úředníky na holičkách.*“⁵³² Proto neúplné dodržování litery předpisů, jednání *in fraudem legis, praeter legem* a někdy dokonce *contra legem* bylo tolerováno mlčenlivým konkludentním souhlasem režimu jako náhrada za jejich existenční nejistotu a sloužilo mimo jiné k zabezpečení fungování administrativního aparátu vylepšením materiální základny jeho příslušníků.

K tomu je záhodno si uvědomit, že některé průvodní rysy procesu byrokratizace byly od počátku problematické. Takovým znakem bylo nepochopení specifických potřeb jednotlivých regionů, preference německého jazyka jako řeči pro většinu populace monarchie cizí a nesrozumitelné atp.

Právní úpravu postavení státních civilních úředníků v období vlády Františka I. tak lze v zásadě rozdělit na dvě období. Prvé začalo nástupem Františka (tehdy ještě II.) na trůn a

⁵³⁰ Tak např. ještě v roce 1804 nebyl ve špičkách správy vnitřních věcí žádná osoba bez šlechtického predikátu. Ještě v roce 1859 v ministerstvu vnitra klíčové pozice ovládali z 50% aristokraté.

⁵³¹ Tedy, že panovník je zdrojem veškeré moci, protože vládne z Boží milosti, je vyvolený a ostatní orgány existují jen proto, že tak panovník připustil.

⁵³² Viz POKORNÝ Jiří, *Byrokraté v českých a rakouských dějinách*, in: *Opomíjení a neoblíbení v české kultuře 19. století*, Taťána Petrasová, Helena Lorenzová (ed.), Praha:Koniáš Latin Press 2007, str. 79.

skončilo s koncem napoleonských válek. Na jednu stranu tehdy existoval v důsledku trvajících ozbrojených konfliktů nedostatek prostředků pro jiné výdaje nežli na válčení, na druhou stranu s ohledem na mimořádné válečné poměry byla potřeba zvýšená stabilita. Proto je možné sledovat jistou kontinuitu s osvěcenskou periodou úřednického práva včetně zlepšování některých oblastí regulace. Naproti tomu v době předbřeznové lze v důsledku nedůvěry, až nepřátelského postoje vládnoucích kruhů soustředěných kolem císaře vůči stále ještě ve své většině pokrokovému úřednictvu vidět reálný úpadek přístupu k budování komplexního, do jisté míry privilegovaného byrokratického stavu, tak typického pro druhou polovinu 19. století. Rubem skepse a nepřízně císaře Františka I. vůči úřednictvu byl naopak odraz nedůvěry úřednictva vůči němu, což negativně ovlivnilo úřednický étos⁵³³, který měl ještě daleko k ideálnější situaci druhé poloviny 19. století.

Přes výše uvedená konstatování se již v prvním desetiletí 19. století poprvé setkáváme se snahou vytvořit služební pragmatiku, tedy kodex úřednického práva státních civilních zaměstnanců. Vytvoření zákona, který by shrnul a modernizoval partikularizované úřednické právo, byl již v té době nanejvýš žádoucí. Přinesl by administrativnímu aparátu ale i veřejnosti potřebnou míru právní jistoty a znamenal by všeobecně dostupný, komplexní soupis práv a povinností členů administrativního stavu mezi sebou navzájem i vůči třetím osobám. Znamenal by tak nepochybně krok vpřed ve smyslu dosažení vhodné míry legality i legitimacy racionalistického systému správy, který byl přes to, že existoval již několik desetiletí, stále považován za novum a existovalo tak nebezpečí jeho opuštění.

Dne 2. března 1806 byla ustavena dvorská komise pro politické, tj. všeobecné správní, věci skládající se z radů správních a dvorských úřadů, dvou soudních radů a jednoho referenta. Tato komise měla připravit kodifikaci správního práva. Dostala za úkol zkompilovat veškeré dosavadní právní předpisy platné ve veřejné správě, zejména ty týkající se organizace úřadů, jejich kompetencí a práv a povinností byrokracie. Komisi bylo uloženo, aby je systematizovala a modernizovala s ohledem na změněné, distinkční podmínky. Zadaný úkol se však s ohledem na jeho obrovskou dimenzi a na odlišnosti jednotlivých složek správního práva ukázal jako prozatím nerealizovatelný, takže byla komise v roce 1818 bez výraznějších výsledků rozpuštěna.⁵³⁴

Vzhledem ke skutečnosti, že jedním z aktuálních vědeckých právněhistorických diskurzů je sledování uzlových bodů, odkud právo v reálu vyvěralo a linií, po kterých se

⁵³³ Viz HOKE Rudolf, *cit. dílo*, str. 312.

⁵³⁴ Viz von STUBENRAUCH Moriz, *Handbuch der österreichischen Verwaltungsgesetzkunde*, 1 Band, Wien:Friedrich Manz, 1861, str. 2.

opravdu šířilo⁵³⁵, je vhodné vymezit místa, odkud s úřednickým právem byli seznamováni jeho adresáti a recipienti⁵³⁶. Klíčovými orgány při vytváření, realizaci a kontrole právní úpravy státních civilních úředníků nejen v českých zemích, ale i v monarchii jako celku byly na konci 18. a v první polovině 19. století již zmíněná Spojená dvorská kancelář, která měla na starosti zejména vymezování kompetenčních a dalších obdobných otázek (mezi ně lze např. řadit předpoklady přijetí do služby, práva a povinnosti úřednictva) a dvorská komora, orgán, který vznikl již v době vlády Ferdinanda I. v první polovině 16. století⁵³⁷. Dvorská komora vydávala právní předpisy obvykle ve formě dekretů, jež řešily zvláště úřednické majetkoprávní otázky, tj. platy, penze, cestovné, ale také disciplinární právo (korupci, sankce za přestoupení pokynů, zákazů a příkazů) apod.

Oba tyto úřady rovněž sdělovaly podřízeným orgánům a tak zprostředkovaně i jejich personálu vydané normativní akty, a to tím způsobem, že je rozesílaly zemským guberniím resp. příslušným úřadům.⁵³⁸ Staly se proto významným místem ovlivňujícím formování právního vědomí. Státní civilní úředníci se totiž touto cestou běžně seznamovali s platným právem.

Veřejné sbírky zákonů (Sbírka zákonů soudních, Sbírka zákonů politických a Sbírký zákonů provinciálních) naproti tomu sloužily tehdy spíše obyvatelstvu, příp. byly používány pro zajištění přehledu platných normativních aktů, resp. napomáhaly intimaci, tj. oficiálnímu zveřejnění normy a k autoritativnímu určení, které právo je a které není pozitivní. Až do zavedení říšského zákoníku a zemských zákoníků však publikace normy v úředních sbírkách neměla konstitutivní účinky, na rozdíl od zásady právních následků zveřejnění zákona, jak ji známe dnes z veřejných publikačních zdrojů. Závaznými se tyto sbírky staly až právě po roce 1848 a to v pasážích, na něž odkazovaly odkazující normy předpisů publikovaných v říšských či zemských zákonících.

⁵³⁵ Jedním z klíčových okamžiků nastolení tohoto diskurzu byl příspěvek Thomase Duveho, nového ředitele Max-Planck-Institutu für europäische Rechtsgeschichte nazvaný *Kircherliche Rechtsgeschichte im frühneuzeitlichem Hispanoamerika. Bilanz und Perspektiven der Forschung*, jež zazněl 16. září 2010 na 38. sjezdu německých právních historiků v Münsteru a v němž úmyslně badatelskou metodu pozorování bodů a linií postavil do kontrastu k dosavadnímu důrazu na teritoriální zkoumání (jurisdikční obvody atd.).

⁵³⁶ K rozlišení a vymezení adresátů a recipientů viz KNAPP Viktor, *Teorie práva*, Praha: C.H. Beck, 1995, str. 70 – 73. a ŠOUŠA Jiří, ŠOUŠA Ladislav, Karel Beran, *Právníké osoby veřejného práva*, Linde, Praha 2006, 191 s, in: *Právněhistorické studie 40*, Karolinum: Praha, 2010, str. 528.

⁵³⁷ Viz MALÝ Karel a kolektiv, *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*, 4. přepracované vydání, Praha: Leges, 2010, str. 161.

⁵³⁸ Výše uvedenou podobu cesty informačních toků v oblasti právního řádu v rámci okruhu právního vědomí, tj. příslušných úřadů I jejich personální složky výslovně sděluje čtenáři ve věnování prvního svazku své soukromé sbírky úřednického práva Johann Georg Mengerle von Mühlfeld, viz MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *Handbuch für alle kaiserlich-königliche, ständische und städtische Beamte, deren Witwen und Weisen oder Darstellung aller ihnen durch die allerhöchsten Gesetze vom Jahre 1806 bis 1822 zustehenden Rechte und obliegenden Verbindlichkeiten*, 1Bd., Wien: Witwe von Mößle 1824, věnování str. 2.

Právní vědomí v době předbřeznové bylo naopak, na rozdíl od předchozích období vrcholného feudalismu a stavovství, pouze v minimální míře ovlivněno judikaturou. Tato změna byla vyvolána nástupem klasického období pramenů kontinentální právní kultury, kdy zákony výslovně zakazovaly soudcovskou normotvorbu⁵³⁹ jako tvorbu práva, u níž vzhledem k relativní individualizaci osoby původce hrozila přílišná náchylnost k subjektivismu, předvedění⁵⁴⁰, privilegaci vlastního stavu a tím i k uplatňování nerovnosti a svémoci. Takový přístup by byl samozřejmě v přímém rozporu s byrokratickým racionalismem.

Změny a interpretace právních norem proto musely být vtěleny zase jen do ustanovení obecně závazného právního předpisu, ať už se silou zákona či podzákonné síly. Dále je lze rovněž nalézt v oběžnících a pokynech pro nižší úřady. Orgánem kontrolujícím státní civilní úřednictvo pak byla Státní rada, významný poradní a řídicí úřad panovníka.

Revoluční události roku 1848 a následující dvě dekády 19. století⁵⁴¹ charakteristické nesmělými počátky oktrojovaného konstitucionalismu a pozdější nástupem reakčního režimu, který byl vlivem výdobytků progresu předchozí doby (rovnost před zákonem, zachování zásad organizace veřejné správy apod.), modifikovaným návratem k absolutismu, s sebou přinesly zánik zbytků patrimoniální správy, moderní podobu organizace veřejné správy včetně dovršení procesu její byrokratizace, dobudování úřednického aparátu a dotvoření právní úpravy jeho postavení, byť stále ještě bez existence ucelené služební pragmatiky. S konečnou platností se jako projev racionalistické koncepce správního systému prosadily obecné principy monokratismu a postátnění všech stupňů úřadů s všeobecnou působností, strukturalizace

⁵³⁹ Viz např. ust. § 12 patentu č. 956/1811 Sb. z. s., Všeobecného občanského zákoníku (ABGB).

⁵⁴⁰ Předvedění definuji jako ovlivnění rozhodnutí soudce informacemi, které již získal z jiných zdrojů (médií, vlastní zkušenosti, rozhovorů apod.) než z řízení samotného, což skýtá riziko libovůle. V extrémním případě by mohlo předvedění vést až k tomu, že soudce jde na jednání již předem rozhodnut a soudní proces se tak stává jen prázdným naplněním literou zákona požadované formy.

⁵⁴¹ K reformám veřejné správy viz např. MAYRHOFER Ernest, *Handbuch für den politischen Verwaltungsdienst in den im Reichsrathe vertretenen Königreichen und Ländern mit besonderer Berücksichtigung der diesen Ländern gemeinsamen Gesetze und Verordnungen*, 1 – 7. Bde, 1. – 3. Erg. Bde, 1-3 Lief., Wien:Manzsche k. u. k. Hof-Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 1895 – 1913, MISCHLER Ernst, ULBRICH Joseph (hrsg.), *Österreichisches Staatswörterbuch*, 2BD, Wien 1906, kapitulu *Verwaltung und Rechtswesen* in: *Die Habsburgermonarchie 1848-1918*, A.Wandruszka a P.Urbanitsch, Bbd. III., Wien:Verlag der österreichischen Akademie der Wissenschaften 1975, D'ELVERT Christian, *Zur österreichischen Verwaltungsgeschichte mit besonderer Rücksicht auf die böhmischen Länder*, Brno 1880, dále právněhistorická monografie LEHNER Oskar, *Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte*, Universitätsverlag Linz:Rudolf Trauler,1992, z české provenience pak URBAN Otto, *Kapitalismus a česká společnost, K otázkám formování české společnosti v 19. století*, 2. vyd., Praha: Lidové noviny, 2003 anebo již klasická kniha autorského kolektivu, v posledním vydání doplněného o Jana Dobeše – JANÁK Jan, HLEDÍKOVÁ Zdeňka, DOBEŠ Jan, *Dějiny správy v českých zemích od počátku českého státu po současnost*, Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 2005. Vynechat nebylo možné ani nejkvalitnější právněhistorickou vysokoškolskou učebnici pro období do roku 1945 MALÝ Karel a kolektiv, *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*, 4. přepracované vydání, Praha: Leges, 2010. Z právněhistorických monografií soustředujících se na organizační změny jsem akcentoval např. SCHELLE Karel, *Organizace veřejné správy v letech 1848-1948*, Brno: Masarykova univerzita v Brně 2002 aj.

administrativy na základě nikoliv teritoriální, nýbrž věcné působnosti a další pokrokové principy. Také byla graduálně realizována postupná specializace úřadů na odvětvové bázi i profesionalizace jejich aparátu. Naproti tomu se ještě nezdařilo s konečnou platností vyčlenit ze správy justici. K tomu došlo jen přechodně za revoluce 1848 – 1849. Ono „*setrvání u osvědčeného*“, tak typické pro panující režim konzervativní tradice, v tomto posledním případě převážilo nad zjevnou racionalitou.

Zatímco Pillersdorfova ústava byla centralistická,⁵⁴² počítal návrh Kroměřížské ústavy s federalizací i s vyvážeností správy, ačkoliv ještě neznal moderní správní dualismus, tj. rozdíl mezi státní správou a samosprávou. Administrativu by vykonávaly ústřední úřady, místodržitelství a rovněž kraje, které měly být navíc výrazem řešení národnostní problematiky,⁵⁴³ což by mělo významný vliv na právní úpravu postavení úřednictva včetně obsazování služebních míst i jejich práva a povinnosti.

Březnová ústava zase obsahovala generální klauzuli správních kompetencí ve prospěch říše.⁵⁴⁴ Dne 3. prosince 1848 vydal ministr Stadion výnos pro místodržitele a 26. prosince téhož roku výnos pro úředníky ministerstva vnitra obdobný svou povahou i obsahem pastýřskému listu Josefa II. V těchto dokumentech byly vyhlášeny rámcové zásady fungování byrokratického aparátu klíčového ústředního úřadu státní správy, jež se měly stát devizou obrozeného administrativního práva. Tak jako se již mnohokrát v odborné literatuře zopakovanou notorií přístupu v oblasti uspořádání státu stala zásada „*svobodná obec ve svobodném státě*“, prolínalo se jako červená nit v obsahu obou výnosů jako předpisů o rámcových zásadách budování úřednického práva to, co by bylo možné nazvat prezentisticky právem na dobrou správu a též vytvoření ekonomického zázemí pro hladké a bezproblémové fungování systému. Bylo stanoveno, že úřednictvo dostává plat, aby mohlo cele obětovat svůj život veřejné službě ve prospěch obecného dobrého.

Důležitým služebněprávním procesem po roce 1849 se staly další unifikační kroky v úřednickém právu rakouského císařství. Lze říci, že právě v rocích 1848 -1849 a následujících letech se díky revolučním událostem a na ně reagujícímu zhruba desetiletému časovému úseku absolutismu „rakouská“ část říše včetně českých zemí transformovala v jednotnou centralistickou monarchii, jíž ovšem pohřbichu zůstala až do svého zániku.

Zrušení právní instituce poddanství známým patentem č. 112/1848 Sb. zákonů politických ze 7. září 1849 ve spojení s opomíjeným, avšak o to důležitějším prováděcím

⁵⁴² Lze tak dovodit z jejího § 1 ve spojení s § 54.

⁵⁴³ STRUGER Katrin, *cit. dílo*, str. 80.

⁵⁴⁴ Viz § 36 Stadionovy ústavy.

patentem č.152/1849 ř.z. ze 4. března 1849 a alespoň formální prosazení principu rovnosti před zákonem způsobily zánik legitimacy dosavadní feudální místní správy. Starý správní systém ztratil své opodstatnění. Sto let poté, co tereziánské reformy postátnily krajské úřady a zavedly jednotné právní standardy pro všechny vykonavatele správy bez zřetele k jejich povaze a ustavily státní kraje jako kontrolní orgány, byly odstraněny patrimoniální úřady na venkově a magistráty ve městech.

Státní civilní úřednictvo díky tomu získalo po roce 1848/1849 v zásadě novou úlohu ve vládní strategii. Již nemělo být především kontrolorem vrchnosti a odpůrcem stavovské vlády, protože ty nyní nenávratně opouštěly historickou scénu. Oproti dřívější silné osvěcenské kontrolně-nápravné funkci vystoupila teď na úkor oslabení této prve jmenované ještě výrazněji do popředí už dříve existující pozitivní, aktivní úloha státní civilní byrokracie při vytváření státního tělesa a zajištění jeho fungování, a to v představách tzv. novostavovských federalistů (Thun-Hohenstein) i centralistů (Bach). Druhým z nich se posléze v následujícím desetiletí podařilo své představy realizovat.

V českých zemích tak vznikla pro období 19. století příznačná klasická dvojkolejnost veřejné správy, kdy se vedle státních úřadů objevila samospráva. Na základě zákona č. 170/1849 ř.z. byly ustanoveny samosprávné obce spravující své záležitosti v rámci práva na samosprávu, jež je dnes považováno za základní, přirozené právo těchto veřejnoprávních korporací.⁵⁴⁵ V tehdejší době ovšem dominoval názor typický pro kontinentální typ právní kultury 19. století, totiž že originálním nositelem veškeré veřejné správy je stát, jenž jen delegoval část původně svých úkolů na samosprávu. Obce ovšem vykonávaly i od státu svěřenou, přenesenou část státní správy. Samospráva okresní a zemská se dotvářela až v dalším časovém úseku, tj. v 60. letech téhož století.

Lze považovat za výraz změněného přístupu po 2. světové válce, kdy v demokratických právních státech s teoretickým konstruktem občanské společnosti byla vzata na milost i samospráva a snad i za projev tápaní, nejistoty a rozpaků nad uchopením nově nastalých poměrů po konci minulého režimu v roce 1989/1990, že se k této dvojkolejnosti na vyšší úrovni správy náš stát vrátil, a to diskontinuitně k evoluci reforem veřejné správy od 1914 do roku 1945, když procesy nastartované již na počátku 20. století a

⁵⁴⁵ Viz článek 100 Ústavy České republiky.

prostupující konec monarchie a celé prvorepublikové období neměly jiný cíl než právě dvojkolejnost odbourat.⁵⁴⁶

Vzhledem k situaci ve veřejné správě z předbřeznové historické periody bylo v roce 1848 jasné, že zásadní správní reforma od ústřední instance až po nejnižší složky administrativy je holou nezbytností. S postupujícími revolučními událostmi bylo na zasedání Státní konference 17. března 1848 rozhodnuto zřídit ministerskou radu k výkonu a realizaci zásad stanovených v patentu z 15. března téhož roku. Návrh byl ještě týž den sankcionován.⁵⁴⁷ Výsledkem tohoto rozhodnutí bylo vydání patentu č. 30/1848 Sb. zákonů politických ze 17. března 1848, který znamenal zrod ministerské rady skládající se nejprve z osmi ministerstev, jakožto ústředních orgánů státní správy (jednalo se o ministerstva financí, kultu a vyučování, obchodu, spravedlnosti, války, vnitra⁵⁴⁸, zahraničí a císařského domu a zemědělství).

Již delší dobu byla v předbřeznové éře řešena otázka úpravy podoby centrálních úřadů směrem k vyšší funkčnosti rychlosti rozhodování. Cílem bylo vytvořit orgán, který by koordinoval činnost veškeré státní správy nebo přinejmenším jejich ústředních orgánů.⁵⁴⁹ Původně tuto funkci měla plnit Státní rada. Státní radové byli ale navzájem izolováni a vydávali dobrozdání bez znalosti stanoviska jiného rezortu. Proto byla v roce 1836 navržena reforma, podle níž se Státní konference stala tímto střediskem administrativy. Ve Státní konferenci měli zasedat, prezidenti dvorských úřadů i státní radové. Prakticky si ale od počátku Metternich stojící v čele zahraničí i Kolovrat zastupující finance dokázali udržet přístup přímo k panovníkovi bez ohledu na Státní konferenci a ta tak měla od počátku podvázané možnosti fungování a očekávání proto nenaplnila.

Teprve v roce 1848 se zřízením rady ministrů (ministerské rady) získaly rakouské země a s nimi i Čechy první fungující ústřední místo státní správy. Do té doby pouze úředníci plnili úkoly zadané suverénem, ale neměli žádnou rozhodovací pravomoc. Ústřední úroveň státní správy tedy představovala monokratická ministerstva s věcnou působností. Jejich kompetenční náplní bylo provádění zákonů, řízení nižších úřadů, v souvislosti s úředním právem pak je třeba podtrhnout zejména pravomoc k vydávání interních statutů, služebních řádů, směrnic, péči o karierní žebříček a obstarávání spisové služby.

⁵⁴⁶ Viz k tomu blíže ŠOUŠA Jiří, *Unifikace a jednokolejnost, dva pilíře snah o reformu veřejné správy v letech 1918 – 1938*, in: *Československé právo a právní věda v meziválečném období (1918 – 1939) a jejich místo ve střední Evropě*, Karel Malý, Ladislav Soukup (usp.), 2. svazek, Karolinum: Praha, 2010, str. 877 – 916.

⁵⁴⁷ Viz Österreichisches Staatsarchiv, Haus-, Hof- und Staatsarchiv, Kabinett Kanzlei, Ministerratzahl (č. min. rady) č. 125/1848.

⁵⁴⁸ Bývalá česko-rakouská dvorská kancelář.

⁵⁴⁹ *Die Protokolle des österreichischen Ministerrates 1848 – 1867*, Einleitung (Friedrich Engel-Janosi), Österreichischer Bundesverlag für Unterricht, Wien: Wissenschaft und Kunst, 1971, str. 18.

Z hlediska služebního práva bylo klíčovým orgánem centrální administrativní instance ministerstvo vnitra, do jehož oboru působnosti náležely personální záležitosti, tj. otázky týkající se záležitostí státního civilního úřednictva. V roce 1850 byl Nejvyšší justiční úřad transformován na Nejvyšší soudní dvůr. Správa soudu a vydávání právních předpisů, které se tohoto orgánu týkaly a do té doby náležely samotnému Nejvyššímu soudnímu úřadu, byly přeneseny na ministerstvo spravedlnosti.⁵⁵⁰ Soudnictví tak začalo žít svébytným životem⁵⁵¹, což se projevilo též další specifikací právní úpravy justičních úředníků, které je postupně začalo odlišovat od úředníků správních.

Ministerská rada však byla střediskem a nejvyšším místem exekutivy pouze v letech 1848-1852 (tedy do konce vlády Schwarzenberkovy), později se rozštěpila na soupeřící konzervativní a liberální křídlo a moci se chopil přímo panovník. Navíc po Silvestrovských patentech si ministerstva sice udržela vnější formální strukturu, ale obsahově disponovala jen poradní funkcí. Nemohla přijímat podzákonné normativní akty bez sankce panovníka. To s konečnou platností legálně potvrdil kabinetní list z 4. května 1852, jenž společně s jednacím řádem ministerské konference (hlavně v §§ 1, 9, 13, 14), schváleným 28. května 1852, transformoval ministerskou radu do ministerské konference a tím ji zbavil rozhodovacích kompetencí.⁵⁵² Bezmocnost vlády se opět změnila až s počátkem budování konstitucionalismu.

Na úrovni zemí existovala místodržitelství (Čechy, Morava), resp. zemská vláda (Slezsko). Základním právním předpisem regulujícím jejich postavení bylo nejprve nejvyšší rozhodnutí č. 295/1849 ř.z. a následně nařízení č. 10/1853 ř.z., které poměrně zevrubně vymezovalo jejich působnost (stejně jako působnost okresních úřadů a krajů). Místodržitelství v oblasti úřednického práva představovalo přezkumnou instanci o stížnostech proti podřízeným úřadům a podléhaly mu též personální otázky krajských a okresních úředníků. Představeným, tedy hlavou úřednického aparátu, byl na úrovni země místodržitel. Zatímco v prvním období (1850 – 1855) hrálo místodržitelství spíše podružnou úlohu vedle silných tzv. nových krajů, vrátila se mu na základě druhého z uvedených předpisů jeho dominantní úloha, včetně vztahu k státnímu civilnímu byrokratickému personálu. Tato určující role zemské instance správy pro řešení otázek služebního práva zůstala zachována až do roku 1945.

⁵⁵⁰ *Die Protokolle des österreichischen Ministerrates 1848 – 1867, Abteilung II., Das Ministerium Schwarzenberg, Band I*, Wien:ÖBV&HPT, 2002, str. XLVII.

⁵⁵¹ K předbřeznovému soudnictví viz OGRIS Werner, *Die Rechtsentwicklung in Cisleithanien 1848-1918*, in: *Die Habsburger Monarchie*, hrsg. Adam Wandruszka, Peter Urbanitsch, Wien, 1975, str. 546 – 550.

⁵⁵² Viz Haus-, Hof- und Staatsarchiv, Kabinettsakten Ministerratsprotokole, karton 10, Ministerialkonferenzzahl č.j. 1258/1852 a 1368/1852.

Pro úřednické právo byla důležitá zejména třetí část nařízení č. 10/1853 ř.z., která pojednávala o vyřizování věcí u místodržitelství. Přestože v textu lze vyčíst, že měl úřad rokovat sborově a rozhodovat většinou hlasů všude tam, kde se nejednalo o *prezidiální záležitosti* (záležitosti svěřené do výlučné rozhodovací pravomoci místodržitele), byl místodržitel odpovědný za veškeré úřední jednání úřadu. Z toho dovodila velmi brzy aplikační praxe, k níž se přiklonila i významná část dobové odvětvové jurisprudence, že odpovědnost nemůže existovat bez kompetence a sborová usnesení tak měly jen poradní, informační či iniciativní ráz. Místodržitel jako hlava administrativního aparátu na úrovni země jimi nebyl vázán.⁵⁵³

Samotné nejvyšší rozhodnutí č. 295/1949 ř.z. sice staré osvícenské krajské úřady zrušilo, ovšem nejvyšší rozhodnutí č. 335/1849 ř.z. je znovu obnovilo, resp. zřídilo tzv. nové kraje. V Čechách bylo zřízeno sedm krajů s výjimkou Prahy, která získala společně s Libercem jakožto symbolická nacionální centra a Praha navíc jako korunní město zemskou bezprostřednost⁵⁵⁴, dělicích se na 79 okresních hejtmanství, na Moravě dva kraje a 25 politických okresů.⁵⁵⁵ Slezsko bylo zároveň zemí a krajem a dělilo se na 7 okresních hejtmanství.⁵⁵⁶ Kraje byly mezičlánkem mezi vládou a okresy až do reformy v letech 1853 – 1855, kdy naopak posílila místodržitelství a kraje se staly jen jakýmsi zprostředkujícím článkem správní soustavy. Toto oslabení bylo vyjádřeno i terminologicky, když původní názvosloví krajská vláda bylo nahrazeno pojmem krajský úřad. Od roku 1851 představovaly kraje čistě státně správní (a soudní) stupeň veřejné správy, neboť se s ohledem na existenci okresů ukázaly jako nikoliv nezbytné. Proto od roku 1860 nebyl doplňován jejich úřednický stav. Právě odbourávání jejich personálního substrátu bylo signifikantním symptomem budoucího osudu krajů. Patentem č. 243/1860 ř.z. na Moravě a patentem č. 73/1862 ř.z. v Čechách byly krajské úřady *eo ipso* zrušeny, jejich agenda se rozdělila mezi působnost místodržitelství a okresních hejtmanství.

V červnu 1848 byla na základě ustanovení nejvyššího rozhodnutí komise pro vypracování návrhu definována budoucí organizace správních orgánů v Čechách.⁵⁵⁷ Na

⁵⁵³ SCHELLE Karel, *Vývoj české veřejné správy*, Ostrava : Key Publishing, 2008, str. 57.

⁵⁵⁴ Tzn. že získala vlastní statut – Liberec nařízením místodržícího č. 202/1850 čes. z.z., Praha nařízením místodržitele č. 85/1850 českého z.z. a podléhala doзору přímo zemských úřadů. Viz ŠOUŠA Jiří jr., *Obecní majetek v Čechách 1848 – 1938. Základy právní úpravy a vývoj komunálního majetku v Čechách v letech 1848 – 1938*, 1. vydání, Praha:Karolinum, 2009, str. 153 a str. 179.

⁵⁵⁵ Pro Moravu se tak stalo výnosem ministerstva vnitra č. 355/1849 ř.z. o organizaci politických správních úřadů na Moravě a ve Slezsku a zásadách její činnosti.

⁵⁵⁶ Viz KOLEKTIV AUTORŮ, *Historický vývoj právní úpravy správního řízení a dalších postupů ve veřejné správě v českých zemích (1918 – 2005)*, Olomouc:Periplum, 2007, str. 38.

⁵⁵⁷ Viz ROUBÍK František, *Ke vzniku správního rozdělení Čech z roku 1850*, in: *Sborník archivu ministerstva vnitra republiky Československé*, sv. 12, Praha:Ministerstvo vnitra 1939, str. 63 – 173.

základě její činnosti bylo vydáno již zmíněné nejvyšší rozhodnutí č. 295/1849 ř.z. z 26. června 1849, jež ve spojení s prováděcím nařízením místodržitelství č. 2/1850 čes.z.z. o zřízení nových politických úřadů v korunní zemi Čechy napříště rozdělilo správní stupně na země, kraje a okresy.

V rámci konstrukce organizace veřejné správy úřadů s všeobecnou působností⁵⁵⁸ byly k 1. lednu 1850 zřízeny jako základní jednotky státní správy okresní hejtmanství,⁵⁵⁹ jako regionální úroveň správy. Svým rozsahem byly politické okresní úřady přibližně trojnásobné oproti okresům soudním. Tato disproporce se samozřejmě projevila rovněž ve strukturaci, početnosti i kompetencích státního civilního personálu, který nyní získal možnost se uplatnit i na okresní úrovni správy. Ta se stala stupněm, který brzy začal představovat první služební místo kariéry valné většiny příslušníků státního úřednictva. Samosprávné okresy ještě v roce 1849 nevznikly.

Správní okresy začaly reálně fungovat od 1. února 1850 a okresní úředníci měli do 15. února téhož roku nastoupit služební místa u úřadů a převzít veškerou agendu od vrchnostenských úřadů a magistrátů.⁵⁶⁰ Okresům náleželo podle článků VIII. a IX. citovaného předpisu z 26. června 1849 vyhlásování a provádění zákonů, zajištění veřejného pořádku, bezpečnosti, evidence obyvatelstva, ubytování vojska, dohled nad matrikami (narození, oddacími a úmrtí), péče o cesty, zdravotnictví, dohled nad veřejnými zařízeními, cizinecká policie, obchodní, živnostenské i daňové věci apod.⁵⁶¹

Zrodem okresů tedy vznikl další stupeň státní správy, na němž lze sledovat juristickou regulaci státních civilních úředníků, jejich práva a povinnosti, kompetence, zajištění atd., přestože zřizování a působení administrativního aparátu v nižších územních obvodech lze nalézt již v rámci josefinských vizitačních okresů. Ustavení okresních hejtmanství mimo jiné napomohlo od roku 1850 k dalšímu nárůstu počtu byrokracie a ke konečné krystalizaci zajišťování chodu státu. Nejvyšším úředníkem v okrese byl okresní hejtman, kariérní profesionál s právníkem vzděláním, jemuž podléhal okresní komisař, sekretáři, koncipisté, manipulační úředníci, úřední sluhové a další odborný personál. Okresní hejtman v souladu s monokratickým principem racionalistické státní správy řídil celý úřad a byl také za jeho

⁵⁵⁸ V čase 19. a první poloviny 20. století se uplatňoval negativně definovaný pojem politická správa, příp. veřejno-politická správa jako tzv. *cura promovendae salutis* péče o blaho, vnitřní správa nepatřící ani mezi věci finanční, ani vojenské, soudní či bezpečnostní. Viz HOETZEL Jiří, *Československé správní právo. Část všeobecná*, 2. vydání, Praha:Melantrich, 1937, str. 15 či *Dějiny organizace veřejné správy v Československé republice*, in: *Slovník veřejného práva československého*, svazek II., Praha:Polygrafia 1933, str. 345.

⁵⁵⁹ Viz císařské nařízení č. 295/1849 ř.z. ve spojení s § 92 březnové ústavy

⁵⁶⁰ Viz § 6 nařízení místodržitelství č. 2/1850 čes.z.z. o zřízení nových politických úřadů v korunní zemi Čechy

⁵⁶¹ SCHELLE Karel, *Organizace veřejné správy v letech 1848 – 1948*, Brno:Masarykova univerzita, 1993, str. 25.

chod odpovědný. Stál nad masou nižšího úřednictva, jejíž vyhlídky na postup byly nevalné a ekonomická situace neradostná.⁵⁶²

Shora jmenovaný obecně závazný normativní akt č. 295/1849 ř. z., kromě další matérie, přinášel také řadu ustanovení týkajících se právní úpravy postavení státních civilních úředníků. Tato ustanovení dala místodržiteli k ruce tajemníky místodržitelství, krajskému prezidentovi krajské rady a okresnímu hejtmanovi okresní inspektory a také ostatní úřednický personál.

Z hlediska úřednictva měl v sobě právní předpis č. 295/1849 ř. z., kterým byly zavedeny základy organizace správních úřadů, obsaženu ještě jednu významnou právní normu. Článek IV císařského nařízení č. 295/1849 ř. z., odkazoval na služební pragmatiku, která by zahrnuje ustanovení o způsobech a podmínkách přijímání a propouštění úředníků ze služby, jejich využití ve službě a penzionování, regulovala otázky disciplinárního práva a kompetence a vztahy nadřízených a podřízených.⁵⁶³ V předpisu byla zakotvena taktéž povinnost poslušnosti a pracovitosti úřednictva,⁵⁶⁴ stejně jako některé předpoklady pro přijímání státních civilních byrokratů do, díky reformě organizační struktury správy nově vzniklých, míst státní služby. Z elementů úřednického práva v právním dokumentu obsažených lze jmenovat alespoň např. pracovitost a mravnost, délku a kvalitu dosavadní služby, s tím, že překročení věku čtyřiceti let bylo překážkou přijetí pouze pro osoby, které dosud ve státní službě nepůsobily, nikoliv již pro sloužící úředníky. Zatímco převážná většina zásad v nařízení obsažených byla dále rozvíjena a podrobněji provedena, ohledně vydání komplexní pragmatiky zůstalo jen u slibů.

Přitom právě souhrnná právní úprava služebněprávní matérie náležela mezi hlavní požadavky, jež z řad administrativního aparátu v letech 1848 – 1849 opakovaně zaznívaly. V roce 1848 vyšlo několik letáků požadujících reformy postavení úřednictva a zejména tisk se stal důležitou tribunou pro vyjádření požadavků na změny právní úpravy státních civilních úředníků. Tak se v novinách *Constitution*, č. 7 z 20. března 1848 nalézal právě požadavek na vydání služební pragmatiky – zákona, který by modernizoval právní úpravu postavení státního civilního úřednictva (zejména odstranil absolutisticko-feudální přežitky, zrovnoprávnil požadavky přijímání na všechna místa ve státní službě a zajistil existenční minimum každému příslušníku civilní byrokracie, včetně praktikantů) a sjednotil ji. V čísle 36 téhož listu, které vyšlo 3. května 1848, byla kritizována tehdejší praxe neplacených

⁵⁶² Viz MACKOVÁ Marie, *Okresní hejtman aneb o postavení státního úředníka v regionu na přelomu 19. a 20. století*, in: XXIII. Mikulovské sympozium 1993. Ústřední moc a regionální samospráva, Brno 1995, str. 357.

⁵⁶³ Články III, IV a VI císařského nařízení č. 295/1849 ř.z.

⁵⁶⁴ Článek V císařského nařízení č. 295/1849 ř.z.

praktikantů a požadováno pro všechny praktikanty v úřadech zavedení adjut a zvýšení stávajících ze 300 zlatých na 500.⁵⁶⁵ Objevil se rovněž názor, že by se podmínkou vstupu do státní služby měl stát slib věrnosti stavu.⁵⁶⁶ V časopise *Der Freimütige* v č. 3 z 3. dubna 1848 byla požadována ústnost a veřejnost správního řízení.⁵⁶⁷

Pro srovnání např. v Polském království, tj. v ruském záboru Polska bylo partikularizované úřednické právo kodifikováno již zákonem o civilní službě z 10. března 1859,⁵⁶⁸ přestože disciplinární a trestní provinění stejně jako procesní otázky úřednického práva i tam zůstaly upraveny odděleně v trestním zákoníku, v trestním řádu a v kodexu civilního procesu.⁵⁶⁹

Rok 1848 a doba následující však přinesly ještě jednu klíčovou změnu z pohledu úřednického práva. Začaly vycházet nové úřední sbírky předpisů – říšský zákoník a zemský zákoník, jednotlivé centrální státní úřady pak začaly vydávat vlastní věstníky a na úrovni zemí se pak veřejnými publikačními zdroji stala zemská zřízení.⁵⁷⁰ Všechny shora jmenované sbírky získaly povahu závazných publikačních zdrojů, kdy okamžikem uveřejnění v nich zákon či podzákonný předpis *eo ipso* nabyl platnosti a stal se tak pozitivním právem. Pokud nevyplývalo ze zákona jinak, byl den platnosti současně dnem účinnosti, tzn. že nebyla zvláštní legivakanční lhůta. Tyto publikační sbírky tak na rozdíl od starších, byť státem garantovaných, začaly být nosnými pro poznání práva právním vědomím a tím i zásadními pro produkci law in action.

V období **neoabsolutismu**, představujícího mezistupeň v rámci přerodu osvícensko-absolutistické evoluce v novější éru, nastoleného tzv. Silvestrovskými patenty⁵⁷¹, který přinesl významné reformy shora, byla jednotně zformována administrativní soustava zemských, krajských a okresních úřadů. Lze zde v oblasti správy a úřednického práva sledovat

⁵⁶⁵ Úřednické požadavky v tisku z revoluční doby jsem převzal z BLENK Gustav, *Die Beamten im Revoluionsjahr 1848*, In: *Der öffentliche Angestellte*, 2. Jg., Folge 12, Wien, 1947, str. 2.

⁵⁶⁶ Viz BLENK Gustav, *Die Beamten im Revoluionsjahr 1848*, In: *Der öffentliche Angestellte*, 2. Jg., Folge 4, Wien, 1948, str. 2

⁵⁶⁷ Viz tamtéž.

⁵⁶⁸ Ustawa o Służbie Cywilnej w Królestwie Polskim, v *Dziennik Praw*, t. 53, str. 69 – 117, Viz SMYK Grzegorz, *Služební pragmatiky civilních úředníků v Polském království v letech 1867 – 1915*, in: *Právněhistorické studie 38*, Praha: Karolinum 2007, str. 136.

⁵⁶⁹ Viz tamtéž str. 137.

⁵⁷⁰ K zemským zřízením podrobněji viz např. KINDL Vladimír, *O původně rakouských předpisech, které se dnem 28. října staly součástí československého právního řádu, a o jejich vyhlásování*, In: právní fórum 8/2008, Praha: ASPI, a.s. 2008, str. 1 – 11 nebo KINDL Vladimír, KRALÍK L., *Slezský zemský zákoník (k některým otázkám publikace právních předpisů na slezském území v letech 1849 – 1918)*, In: *Pocta Eduardu Vlčkovi k 70. narozeninám*, Olomouc: Universita Palackého v Olomouci, 2010, str. 225 a násl.

⁵⁷¹ Patenty č. 2,3 a 4/1851 ř.z. z 31. prosince 1851.

ambivalenci reforem i reakce.⁵⁷² V roce 1854 pak byly výslovně zrušeny okresní soudy i okresní hejtmanství. Došlo opět ke sloučení soudnictví a správy do tzv. smíšených úřadů,⁵⁷³ které započaly svou činnost 12. května 1855. Okresní úřady byly příslušné pro všechny správní a soudní záležitosti, pokud nebyly výslovně svěřeny do působnosti specializovaným orgánům.⁵⁷⁴ Vykonávaly všeobecnou politickou správu, soudnictví a správu berních a pokladních záležitostí. Až do roku 1862 lze popsat administrativní organizaci v českých zemích jako čtyřinstanční, a to v podobě okresy-kraje-země-centrum. V Čechách existovalo 13 krajských úřadů a 208 smíšených okresních úřadů a 8920 obcí,⁵⁷⁵ na Moravě 6 krajů, 76 okresů a 3142 obcí⁵⁷⁶ a ve Slezsku, které, jak již bylo řečeno výše, na kraje rozděleno nebylo, ale existovala tam jednotná zemská vláda, 23 smíšených okresních úřadů a 582 obcí.⁵⁷⁷

V čele krajů stál představený, mezi úřednický personál náležel jej zastupující krajský komisař, jenž měl práva a povinnosti, hodnost i plat rovný sekretáři místodržitelství, komisaři, konceptní praktikanti, sekretář, registrátor, a poté kancelisté a úřední sluhové jako nižší úřednický a podúřednický personál.⁵⁷⁸ V čele okresů stáli okresní představení, vedle každého z nich v úřadu pracoval jeden až dva adjunkti, jeden až dva aktuáři, jeden knihovník, dva až pět kancelistů a několik úředních sluhů a pomocníků.⁵⁷⁹ V úřadech nadále fungovali praktikanti, kteří byli zčásti placeni prostřednictvím *adjut*, zčásti neplacení. Oproti předcházejícímu období však již byli považováni za součást úřednického personálu (viz dále).⁵⁸⁰ Naproti tomu neexistovala v první instanci státní správy v letech 1855 – 1868 konceptní služba.⁵⁸¹

Okresní představený měl s výjimkou degradování, nuceného přeložení a propuštění ze služby vůči podřízenému personálu všechna oprávnění vyplývající z disciplinárního práva.⁵⁸² Jeho význam poklesl pouze v platové oblasti, kde byl oproti okresnímu hejtmanovi zařazen ze

⁵⁷² Waltraud Heindl hovoří v této souvislosti o stagnaci, o tzv. Tichém desetiletí 1850 – 1860. Viz *Die Protokolle des österreichischen Ministerrates 1848 – 1867, Abteilung III., Ministerium Buol-Schauenstein*, Band 2., Wien: Österreichisches Bundesverlag, 1979, bearbeitet von Waltraud Heindl, str. XXIII. S charakteristikou neoabsolutismu jako z pohledu právní úpravy postavení státní civilní byrokracie do jisté míry schizofrenie pokračování rozvoje racionalizačních trendů v sejití s absolutistickými reminiscencemi lze souhlasit, byť označení „tiché desetiletí“ zcela nevystihuje hlavní podstatu problému.

⁵⁷³ Viz nařízení ministerstva vnitra, spravedlnosti a financí č. 10/1853 ř.z.

⁵⁷⁴ § 1 Přílohy A nařízení ministerstva vnitra, spravedlnosti a financí č. 10/1853 ř.z.

⁵⁷⁵ Viz zákon č. 274/1854 ř.z.

⁵⁷⁶ Viz zákon č. 103/1854 ř.z.

⁵⁷⁷ Viz zákon č. 104/1854 ř.z.

⁵⁷⁸ Viz §§ 1 a 5 přílohy B k nařízení č. 10/1853 ř.z.

⁵⁷⁹ SCHELLE Karel, *Vývoj české veřejné správy*, Ostrava : Key Publishing, 2008, str. 46.

⁵⁸⁰ Viz § 4 Přílohy A nařízení ministerstva vnitra, spravedlnosti a financí č. 10/1853 ř.z.

⁵⁸¹ Viz MACKOVÁ Marie, *Úřednictvo venkovských okresů v Čechách 1850-1914*, Se zřetelem k okresům východních Čech, Ústí nad Orlicí 2001, str. 51.

⁵⁸² Viz § 7 Přílohy A nařízení ministerstva vnitra, spravedlnosti a financí č. 10/1853 ř.z.

VII. třídy do třídy VIII.⁵⁸³ Celkový počet personálu se měnil. Výchozí stav schválený pro Čechy byl 13 krajských hejtmanů, 13 krajských komisařů 1. třídy, 33 komisařů 2. a 3. třídy, 15 koncepčních praktikantů s adjuty, 13 krajských lékařů, 13 pregistrantů, 46 kancelistů, 26 úředních sluhů a 14 pomocníků.⁵⁸⁴

Smíšené okresní úřady převzaly po roce 1862 rovněž záležitosti zrušených krajských úřadů. Personál krajských úřadů se stal disponibilním⁵⁸⁵ a záviselo tak čistě na uvážení příslušných zemských činitelů, jestli budou tito pracovníci převzati. Zánikem krajské správy se v oblasti právní úpravy postavení státních civilních úředníků do kompetence okresních správních úřadů (prozatím ještě spojených s justicí) přesunuly otázky služebního práva, přijímání diurnistů či povolování dovolené. Říjnový diplom a následující ústavy zavedly dvojkolejnost státní správy a samosprávy s výjimkou úrovně říše, kde byla jen státní správa a obcí, kde existovala jen samospráva. Výchozí stav úředníků okresů byl 76 představených, 104 adjunktů, 121 aktuářů, 44 úředníků vedoucích pozemkové knihy, 229 kancelistů, 95 úředních sluhů a 123 pomocníků.⁵⁸⁶

Léta neoabsolutismu 1849 – 1859 byly roky „továrny na zákony“⁵⁸⁷ (dnes se pro označení obdobného postupu v legislativě vžilo módní pojmenování „legislativní smršť“), kdy byla vydávána jedna provizorní norma (dekrety dvorské kanceláře, nejvyšší rozhodnutí, reskripty, výnosy ministerstev a normály) služebního práva a novelizace za druhou. Mnohdy přitom tyto zdánlivě dílčí obecně závazné normativní akty řešily zásadní problematiku a posouvaly vývoj dále a to včetně úřednického práva. Reformy administrativního práva se po čistkách „nespolehlivých“ úředníků na základě činnosti tzv. disciplinárních komisí snažily v systémové rovině o změnu právní úpravy postavení úřednictva směrem, aby od dob josefinismu dosud spíše opozičně a proreformně naladěné úřednictvo bylo přetřansformováno v pilíř režimu. Úředníkům bylo zakázáno vymýšlet alternativní řešení a zjednodušení a jednat odlišně od dopodrobna předepsaných postupů,⁵⁸⁸ na druhou stranu mu byla přiznána významná role při provádění nového systému správy, a to jak v době neoabsolutismu, tak i

⁵⁸³ Viz MACKOVÁ Marie, *K dějinám státního úřednictva venkovských okresů po r. 1870 na příkladu města Vysoké Mýto*, In: *Studie k sociálním dějinám 7*, Jana Macháčová, Jiří Matějček (eds.), Opava 2001, str. 60.

⁵⁸⁴ Viz dokument č. 155, Ministerialkonferenz, Wien 30.8. 1853, KMCZ 2977 – KZ 3443, in: *Die Protokolle des österreichischen Ministerrates 1848 – 1867, Abteilung III., Ministerium Buol-Schauenstein*, Band 2., Wien: Österreichisches Bundesverlag, 1979, bearbeitet von Waltraud Heindl, str. 299.

⁵⁸⁵ Viz STRUGER Katrin, *cit. dílo*, str. 82.

⁵⁸⁶ Dokument č. 155, Ministerialkonferenz, Wien 30.8. 1853, KMCZ 2977 – KZ 3443, in: *Die Protokolle des österreichischen Ministerrates 1848 – 1867, Abteilung III., Ministerium Buol-Schauenstein*, Band 2., Wien: Österreichisches Bundesverlag, 1979, bearbeitet von Waltraud Heindl, str. 300.

⁵⁸⁷ Viz BLENK Gustav, *Die österreichischen Beamten in der Zeit der Reaktion 1849 – 1859*, In: *Der öffentliche Angestellte*, 3. Jg., Folge 10, Wien, 1948, str.3.

⁵⁸⁸ Viz BLENK Gustav, *Die österreichischen Beamten in der Zeit der Reaktion 1849 – 1859*, In: *Der öffentliche Angestellte*, 3. Jg., Folge 11, Wien, 1948, str. 3.

v následujícím období rodícího se konstitucionalismu. Tomu odpovídal i nárůst výdajů na civilní správu, které činily v roce 1848 55 229 597 zlatých, v roce 1857 již 162 336 244 zlatých.⁵⁸⁹

IV. B. Přijímání do státní služby po roce 1793 a za neoabsolutismu

V rámci **právní úpravy kritérií pro výběr personálu** administrativního aparátu platily i po roce 1793 dosavadní normy. Vedle nich se ovšem objevila rovněž nová ustanovení, jež původní požadavky obsažené v jednotlivých osvěcenských normativních aktech modifikovala či zpřesnila. Až na odchylky naopak nebyly opouštěny metanormativní prvky právního řádu, tj. výchozí právní principy a koncepce úřednického práva, vytvořené za panování Marie Terezie a Josefa II.

Zvláštností přetrvávající z předchozích období byla skutečnost, že úředníky mnohdy nejmenovali vedoucí úřadů, do nichž se hlásili, ale nadřízené instance a v nemálo případech také samotný panovník. Císař **jmenoval** nejen ministry, ale také členy říšské rady⁵⁹⁰, ministerské rady, sekční šéfy ministerstev, ředitele protokolu, expedice, archivu a registratury, místodržitele, rady místodržitelství, krajské hejtmany a jejich zástupce.⁵⁹¹

Generální klauzulí bylo jmenování úřednictva na teritoriu českých zemí (Čechy, Morava, Slezsko), se zmíněnou výjimkou nejvyšších úředníků od 26. ledna roku 1800 propříště svěřeno do pravomoci místodržících.⁵⁹² Český, resp. moravský místodržitel a slezský zemský prezident byli těmi, kdo podepisoval jmenovací dekrety příslušníků byrokratického sboru. Týž předpis rovněž stabilizoval postavení krajských prezidentů a guberniálních radů, kteří nemohli být v budoucnu libovolně odvoláni. Nahradil tak dvorský dekret ze 26. května 1786. Následkem výše řečené změny byla posílena nestrannost a tím i profesionalita vyšších státních civilních úředníků. Na krajské prezidenty pak byla delegována pravomoc jmenovat protokolisty a ostatní nižší personál. To bylo pozměněno o tři měsíce

⁵⁸⁹ Viz CZOERNIG Carl, *Statistisches Handbüchlein für die österreichische Monarchie*, Wien: Direktion der administrativen Statistik, 1861, str. 66 a 126.

⁵⁹⁰ Viz § 14 patentu č. 92/1851 ř.z. Platilo to do přijetí únorové ústavy r. 1861. Poté se říšská rada přetřansformovala do zastupitelského sboru a její členové byli delegováni zemskými sněmi, od r. 1873 pak voleni.

⁵⁹¹ Viz § 13 přílohy B nařízení ministerstva vnitra, spravedlnosti a financí č. 10/1853 ř.z. o zřízení a působnosti okresních úřadů, krajských úřadů a místodržitelství, o platovém a dietovém schematismu

⁵⁹² Upravil tak dekret dvorské kanceláře ze dne 11. ledna 1800. Publikován jako dekret č. 1/1800 Sb.z.s.. Předpis viz MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *Handbuch für alle kaiserlich-königliche, ständische und städtische Beamte, deren Witwen und Weisen oder Darstellung aller ihnen durch die allerhöchsten Gesetze vom Jahre 1806 bis 1822 zustehenden Rechte und obliegenden Verbindlichkeiten*, 1Bd., Wien: Witwe von Mößle 1824, str. 3 – 4. Katrin Stuger nepřesně hovoří o kabinetním listě určeném prezidentům dvorských úřadů. Viz STRUGER Katrin, *cit. dílo*, str. 92.

později, odkdy mohli krajsí hejtmani jmenovat veškerý kancelářský personál a nižší zaměstnance.⁵⁹³ Také další normativní akty⁵⁹⁴ přijaté do roku 1848 vedly k dekoncentraci jmenovacích kompetencí především ve prospěch krajské úrovně státní správy.

V případě jmenování krajských komisařů guberniálními rady a naopak, tedy při změně teritoriální povahy úředníka, byť oba typy úředníků měly z hlediska služební hierarchie identický status, dávali místodržitelé doporučení vhodných konkrétních kandidátů, avšak samotné jmenování se uskutečňovalo na základě rozhodnutí spojené dvorské kanceláře,⁵⁹⁵ protože již šlo o přesun mezi jednotlivými vertikálními stupni státní správy.

Místodržící si přesto i v daném případě zachoval kompetenčně silné postavení z hlediska úřednického práva, protože všem krajským úředníkům určoval služební místo, tedy konkrétní úřad, ve kterém měli nastoupit službu. Místodržitel taktéž mohl příslušníky státní byrokracie v případě potřeby taktéž libovolně přeložit. Až dekret dvorské kanceláře ze 13. září 1816 znamenal znovu atrahování překládání krajských hejtmanů a guberniálních radů zpět do rukou císaře, resp. ústředních úřadů a lze jej proto považovat za odraz opětovného utužení centralismu monarchie, tak typického pro období Svaté aliance.

Působnost pro výběr státního civilního administrativního personálu se v průběhu 19. století dále proměňovala. Také zde přinesly změny revoluční události 1848 – 1849. Po roce 1848 jmenovali krajské komisaře, guberniální rady, krajské lékaře a vůbec všechny úředníky IX. a vyšší platové třídy ministři. Úřednické sluhy a diurnisty vybírali představení přílušného úřadu. Vedoucí smíšených okresních úřadů a okresní adjunkty jmenoval ministr vnitra po dohodě s ministrem spravedlnosti na návrh zvláštní komise místodržitelství složené napůl z radů místodržitelství a napůl z radů vrchního zemského soudu. Tato komise měla kromě poradní a iniciativní funkce z hlediska kádrové politiky rovněž rozhodovací pravomoc. Přímou jmenovala aktuáry na návrh krajského úřadu. Kancelisty jmenoval původně krajský hejtman, později zde došlo k dekoncentraci a výběrem byl ze zákona pověřen vedoucí okresního úřadu. Diurnisty a úřední sluhy jmenoval v 19. století vedoucí okresního úřadu.⁵⁹⁶ Úředníky poštovní služby jmenoval místodržitel na návrh příslušného centrálního ředitelství. Obdobný postup platil i pro železniční úředníky.⁵⁹⁷

Pro výběr státních civilních úředníků sloužily tajné kvalifikační, tzn. **srovnávací tabulky**, o nichž bylo již pojednáno v předcházející kapitole. Základem právní úpravy

⁵⁹³ Na základě dekretu dvorské kanceláře z 12. dubna 1800.

⁵⁹⁴ Např. dekret z 30. prosince 1806, předpisy z 16. května 1807, 11. prosince 1816 a 11. května 1832.

⁵⁹⁵ Na základě dekretu dvorské kanceláře z 12. června 1787.

⁵⁹⁶ Viz § 14 a 15 přílohy A ministerského nařízení č. 10/1853 ř.z.

⁵⁹⁷ Viz von STUBENRAUCH Moriz, *cit. dílo*, str. 169.

jmenování v období 1815 – 1860 byl dekret dvorské kanceláře č. 52/1823 Sb.z.polit. První část tabulky zahrnující uvedení jména, 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 (rok, měsíc a den) dosavadní služby a informace o příp. příbuzenství vyplňoval uchazeč, druhou hodnotící schopnosti, použitelnost, morální a politický profil dotyčného úředníka 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 podpisem⁵⁹⁸ Jednotlivé uváděné informace se, co do pořadí i zařazení či absence v kolonkách tabulky, ovšem lišily podle roku, ve kterém byly vydány vzory tiskopisu tabulky. Vzory tiskopisů tabulek vydávala dvorská komora, později ministerstvo vnitra.⁵⁹⁹

Aby výběr z předložených uchazečů byl skutečně kvalifikovaný, tedy aby místodržitel, příp. další oprávněné osoby při rozhodování o personálních otázkách mohly formálně vycházet z relativně stejných⁶⁰⁰, jednoznačně definovatelných a výkladově srozumitelných charakteristik, bylo již na počátku 19. století, uloženo příslušným úřadům, tzn. úřadům, u nichž mělo být obsazeno dané služební místo, aby v konsignacích při hodnocení uchazečů nebyly používány neurčité pojmy. Stanovil tak dekret dvorské kanceláře ze dne 27. února 1806.⁶⁰¹ Vágní pojmy by totiž znesnadňovaly interpretaci uvedených údajů a tím exaktní a korektní srovnání konkrétních uchazečů.

Ačkoliv v civilní složce státní správy, na rozdíl od armády, nebylo využívání služeb specialistů přišedších či povolanych ze zahraničí (zvláště z německojazyčných oblastí Svaté říše římské, resp. po r. 1815 z Německého spolku) tak rozšířeno, jako tomu bylo ještě ve století sedmáctém a osmáctém, i v době předbřeznové a období neoabsolutismu vstupovali do státní služby **cizinci**. Právní řád, konkrétně dekret dvorské studijní komise ze dne 9. listopadu 1816,⁶⁰² výslovně umožnil cizincům vykonávat úřady v říši, ovšem toliko za předpokladu, že vzdělání, kterým disponovali, získali na základě studia souměřitelného svým

⁵⁹⁸ 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.

⁵⁹⁹ Viz NA, Politická organizační komise 1849 – 1850, Inv. č. 50, Sign. II/2, č.j. 5393, karton 12.

⁶⁰⁰ Relativně stejnými charakteristikami rozumím komparačním způsobem srovnané jednotlivé okolnosti a skutečnosti uvedené ve srovnávacích tabulkách, k nimž bylo při výběru přihlíženo jako byl jazyk, vzdělání apod.

⁶⁰¹ Předpis dostupný v MEGERLE von MÜHLFELD Johann Georg, *Handbuch für alle kaiserlich-königliche, ständische und städtische Beamte, deren Witwen und Weisen oder Darstellung aller ihnen durch die allerhöchsten Gesetze vom Jahre 1806 bis 1822 zustehenden Rechte und obliegenden Verbindlichkeiten*, 1Bd., Wien: Witwe von Möble; 1824, str. 1.

⁶⁰² V MEGERLE von MÜHLFELD Johann Georg, *cit. dílo*, str. 136.

materiálním obsahem se studiem rakouským, jehož absolvování bylo pro daný typ a stupeň služby vyžadováno.

Současně přijímání cizinců do státní civilní služby bylo, jako spíše mimořádné, omezeno požadavkem, aby byli zvláště šikovní a prověřeni praxí.⁶⁰³ K zajištění naplnění uvedené zásady, že cizinci mají být přijímáni spíše výjimečně, pokud nejsou k dispozici domácí kádry, byl potvrzen požadavek souhlasu nadřízeného správního úřadu s přijetím každé jednotlivé osoby.⁶⁰⁴

Důležitým komplementem přijetí osob ze zahraničí do státní civilní služby v první polovině 19. století v českých zemích byl institut, podle něhož cizinci jmenováním do úřadu získávali *eo ipso*⁶⁰⁵ státní občanství a vztahovaly se pak na ně také všechny rakouské právní předpisy.⁶⁰⁶ Dvorský dekret č. 2338/1828 Sb. z. soud. stanovil, že státní službou, která vedla ke vzniku **státního občanství** dle § 29 ABGB se myslí jen a pouze státní úřad a nikoliv služební smlouva, stavovský či jiný korporátní úřad. Navíc v rámci státní služby bylo postem zakládajícím *ex lege* státní občanství pouze služební místo stálé, nikoliv provizorní. Zde je třeba si uvědomit jednoznačný rozdíl v tehdejší právní pojetí výkonu úředních povinností na základě jmenování oproti smlouvě, kterou by, s jistou mírou zjednodušení, bylo možné chápat snad jako dnešní institut prací na dohody. Právě sepětí přijetí do úřadu se státním občanstvím vyžadovalo, aby si zemský úřad při obsazení místa cizincem vyžádal povolení příslušného ústředního úřadu.⁶⁰⁷

Dalším požadavkem pro získání způsobilosti ke jmenování do státní civilní služby byla **věková hranice**, která byla stanovena nejen jako minimální, ale rovněž svou horní limitací. Tzn. že do služby nesměly být přijímány osoby mladší 14 a starší 40 let.⁶⁰⁸ Čtrnáct let byla ovšem hranice formální a u vyšších služebních postů velmi výjimečná, protože věkový předpoklad byl reálně zvýšen v důsledku požadavku předepsaného vzdělání. Zde je na místě připomenout, že věk 14 let sice neodpovídal zletilosti, která činila podle Všeobecného občanského zákoníku rakouského 24 let, ale byl totožný s věkovou hranicí, při které rakouští

⁶⁰³ Jak vyplývalo z dekretu dvorské kanceláře 26. června 1787 potvrzeného dekretem dvorské kanceláře č. 127/1823 Sb. z. polit.z 14. listopadu 1823. Viz GOCHNAT Carl, *cit. dílo*, str. 1.

⁶⁰⁴ Viz dvorský dekret č. 1976/1823 Sb. zákonů soudních.

⁶⁰⁵ JOHANUS Franz Joseph, *Handbuch der Gesetze, Verordnungen und Vorschriften für k.k. österreichische Staatsbeamte*, Wien: Braumüller 1857, str. 23 a 27.

⁶⁰⁶ Výslovně to bylo zakotveno až v období pozdějším např. v ustanovení § 29 patentu č. 956/1811 Sb. z. s. Všeobecného občanského zákoníku (ABGB).

⁶⁰⁷ Viz dekret dvorské kanceláře ze 14. listopadu 1823, publikovaný v MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *Handbuch für alle kaiserlich-königliche, ständische und städtische Beamte, deren Witwen und Weisen oder Darstellung aller ihnen durch die allerhöchsten Gesetze vom Jahre 1806 bis 1822 zustehenden Rechte und obliegenden Verbindlichkeiten*, 1Bd., Wien: Witve von Mößle 1824, str. 2.

⁶⁰⁸ GOCHNAT Carl, *Sammlung der Gesetze und Verordnungen über die Dienstverhältnisse und Bezüge der k.k. Staatsbeamten*, Wien: Manz 1875, str. 1.

státní občané získávali plnou způsobilost k právním úkonům, ovšem zatím podmíněnou souhlasem otce. Čtrnáctiletí také již mohli vystupovat jako svědci při sepisování závětí, u nichž byly zmírněny formální požadavky pořízení.⁶⁰⁹

Ve skutečnosti byl tedy věk přijímaných adeptů vyšší a lišil se podle toho, zda šlo o nižší či vyšší úřady a podle délky vykonané praxe. Kandidáti, kteří působili jako praktikanti u konkrétního úřadu, mohli být přijati již po dosažení sedmnáctého roku věku, pokud úspěšně složili předepsanou zkoušku odborné způsobilosti. V ostatních případech 17 let byla hranice případná pro nižší státní civilní službu, např. účetní službu či expedici. Mimoto, s ohledem na fakt, že pouze pro pozici čistě manipulační bylo vyžadováno vzdělání v národní škole, mohli mladiství vykonávat jen pomocné práce či nižší posty (oficiálů, diurnistů, kancelistů). Na rozdíl od požadavku praxe či absolvování vysokoškolských přednášek v oboru práva typických pro konceptní civilní úřednictvo, byly na středních úřednických místech či při přiznání výjimky i pro konceptní službu obtížně stanovitelné jiné formy a podoby vzdělání, protože např. až do roku 1850 neexistovaly maturity, které by dokládaly absolvování šestiletých gymnázií.

Proto museli absolventi, kteří usilovali o to, vstoupit na vysokou školu, absolvovat alespoň dva roky filozofických přednášek na univerzitě nebo na lyceu.⁶¹⁰ Oproti osvícenství se tedy požadovaný „dovzdělávací“ kurz svou délkou zdvojnásobil. Na některých ministerstvech bylo požadováno absolvování gymnázia či vyšší vzdělání, což řešila praxe různě, např. nutností podřídit se zkoušce z účetnictví.⁶¹¹ Od roku 1850 ve spojení se zavedením institutu maturitní zkoušky bylo fakticky přípustnou hranicí přijetí do státní civilní služby až 18 let u odborů vyžadujících zkoušku dospělosti, u konceptní služby předpokládající vysokoškolské právnické vzdělání však věk ještě vyšší.

Z této zásady však platily až do roku 1918 exempce, jež ji zásadním způsobem relativizovaly. Šlo o jeden z mnoha podob *koncepce výjimek*, která byla již popsána výše v textu. Tak především panovník mohl udělit výjimku komukoliv, což bylo využíváno zejména ve prospěch aristokracie. Synové ze šlechtických rodin nastupovali do státní služby totiž poměrně brzy, neboť výkon nižších úřadů jim byl jen cvičením pro politickou dráhu. Výjimky

⁶⁰⁹ Jednalo se o situaci, kdy k pořízení závětí došlo za námořní plavby anebo v oblasti, v níž propukl mor anebo jiná pandemie. Viz § 597 ABGB.

⁶¹⁰ MEGNER Karl, *cit. dílo*, str. 25.

⁶¹¹ Viz BŁONSKI, *cit. dílo*, str. 39.

byly ale udělovány i na nižších stupních státní správy v odlehlých oblastech říše, kde se velmi obtížně sháněl kvalifikovaný personál.⁶¹²

Osobu starší 40 let sice bylo možné též zaměstnat, avšak jenom tehdy, jestliže již předtím vykonávala vojenskou či civilní službu (např. penzionovaní bývalí státní civilní úředníci).⁶¹³ Zatímco podle původního znění koncepce možné výjimky pro bývalé státní služebníky byl okruh vojenských osob, jimž bylo možné prominout vysoký věk, omezen na aktivní vojenskou službu, obecně závazné normativní akty z druhé poloviny vlády Františka I. postupně rozšiřovaly množinu osob spadajících do této výjimky i na penzisty a quiscenty. Po vydání kabinetního listu ze dne 17. června 1822 bylo vyloučeno jako výjimka z výjimky promíjet věk jen bývalým civilním a vojenským úředníkům přicházejícím ze soukromé sféry.

Státní civilní úředník, který v 19. století odešel do soukromé sféry, musel být tedy srozuměn se skutečností, že bude v budoucnu jako případný uchazeč o znovupřijetí oproti svým konkurentům znevýhodněn.⁶¹⁴ Dokonce původně podle dekretu dvorské kanceláře z 8. června 1805 ve spojení s dekretem dvorské kanceláře z 30. června 1804 v případě, že pracovník státní byrokracie dobrovolně ze služby odešel (dal by např. přednost provozování živnosti), nemohl být do státní služby znovu přijat, ledaže by obdržel výslovný dispens od panovníka. Juristickou úpravu udělování výjimek z předpokladu věku konečně dotvořil § 6 nařízení ministerstva vnitra a spravedlnosti č. 52/1855 ř.z., z 17. března 1855, který ve své normativní větě pravil, že výjimku věku přesahujícího 40 let mezi 40 a 50 rokem může udělit také věcně příslušné ministerstvo, nad tento věk ovšem nadále pouze císař.

Mezi klíčovými všeobecnými předpoklady pro způsobilost k získání místa ve státní správě nadále zůstaly zařazeny tzv. **schopnosti** uchazečů v pojetí popsaném v předcházející kapitole, a také píle a morální kredit⁶¹⁵. Dekret dvorské kanceláře č. 33/1807 Sb.z. polit. vydaný dne 27. března 1807⁶¹⁶ stanovil výslovně požadavek výběru těch nejschopnějších

⁶¹² Viz MACKOVÁ Marie, *Úřednictvo venkovských okresů v Čechách 1850-1914*, Se zřetelem k okresům východních Čech, Ústí nad Orlicí 2001, str. 46.

⁶¹³ Tato výjimka vyplývala ex lege již z dekretu dvorské studijní komise z 19. dubna 1823, publikovaném v MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *Handbuch für alle kaiserlich-königliche, ständische und städtische Beamte, deren Witwen und Weisen oder Darstellung aller ihnen durch die allerhöchsten Gesetze vom Jahre 1822 bis 1828 zustehenden Rechte und obliegenden Verbindlichkeiten*, 3Bd., Wien: Witwe von Mößle 1830, str. 2.

⁶¹⁴ Viz dekret dvorské kanceláře č. 103/ 1822 Sb. z. polit., též v MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *Handbuch für alle kaiserlich-königliche, ständische und städtische Beamte, deren Witwen und Weisen oder Darstellung aller ihnen durch die allerhöchsten Gesetze vom Jahre 1822 bis 1828 zustehenden Rechte und obliegenden Verbindlichkeiten*, 3.Bd., Wien: Witwe von Mößle 1830, str. 114.

⁶¹⁵ Viz dvorský dekret č. 966/1811 Sb. z. soudních

⁶¹⁶ Dostupný v MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *Handbuch für alle kaiserlich-königliche, ständische und städtische Beamte, deren Witwen und Weisen oder Darstellung aller ihnen durch die allerhöchsten Gesetze vom Jahre 1806 bis 1822 zustehenden Rechte und obliegenden Verbindlichkeiten*, 1Bd., Wien: Witwe von Mößle 1824, str. 2.

osob⁶¹⁷ a dekret dvorské kanceláře č. 12/1822 Sb. z. polit. ze dne 10. února 1822 zavedl postih pro úředníky příslušné ke jmenování státního administrativního personálu, kdo obsazovali místa podle jiného kritéria než schopností, což bylo hodnoceno jako nesprávné a protizákonné. Samozřejmě, že i zde byl rozdíl mezi psaným law in books a reálně prožívaným law in action značný.

Nově doplněnou zásadou pro přijetí státních civilních úředníků se na počátku 19. století stal požadavek **primární vnitřní substitute**⁶¹⁸. Termín substitute čili nahrazování znamená, že k přijímání nových sil docházelo toliko tehdy, a) jestliže to bylo nezbytně nutné k zajištění plnění úkolů úřadu a zároveň, b) když počet stávajících úředníků prokazatelně nestačil na vzrůstající úkoly. V odlišném případě mohli být noví úředníci přijati pouze k doplnění personálního stavu při uprázdňení některého systematizovaného místa v úřadu.⁶¹⁹

Pojem vnitřní u daného sousloví používám proto, že přednostním způsobem řešení nedostatku lidských zdrojů na konkrétním služebním úřadě mělo podle právními předpisy zakotvených procedur regulujících obsazování služebních postů být zatím souběžné vykonávání úkolů z více služebních míst, dočasné přeložení úředníků z jiných úřadů, příp. jejich přeložení trvalé, pokud uvedené další úřady trpěly nadstavem administrativního personálu. Tak při obsazování vyššího služebního místa se nejprve postupovalo cestou povýšení nižšího úředníka. Teprve pokud žádosti o povýšení nebylo vyhověno, přicházelo v úvahu obsazení postu „vnějšími“ uchazeči. Uvedenou proceduru obsazování služebních míst, která omezovala nábor nových sil a upřednostňovala jako řešení substituci dosavadními pracovníky státní správy do roku 1848, uzákonily již zmíněný dekret dvorské kanceláře č. 33/1807 Sb. z. polit. ze dne 27. března 1807 a dekret dvorské kanceláře z 6. srpna 1810.⁶²⁰

Teprve ve 30. a 40. letech 19. století byla substitute v podobě náhradního zastupování úředníkem v jiném služebním místě opuštěna. Taková praxe totiž jednak vedla k zvýšenému finančnímu zatížení státního rozpočtu, protože vysílání úředníci si nechávali proplácet rostoucí náklady cest tam a zase zpátky, přičemž cestování a sezení na více židlích současně negativně ovlivnilo jejich výkonnost. Za zvlášť nevhodnou byla v rámci institutu

⁶¹⁷ Obdobně též dekret dvorské kanceláře č. 17/1825 Sb. z. polit. rozšířil princip schopností i na povyšování krajských komisařů. V tomto případě se však jednalo o výjimku z jinak běžného časového postupu.

⁶¹⁸ Pojem byl vytvořen autorem této disertační práce na základě obsahové analýzy zmíněné zásady a za použití nyní obvyklé odborné terminologie pro označení klíčových identifikačních znaků obsahu institutu.

⁶¹⁹ Např. podle § 2 regulativu z 12. července 1810 mohli být u každého úřadu pouze dva praktikanti.

Publikováno v MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *Handbuch für alle kaiserlich-königliche, ständische und städtische Beamte, deren Witwen und Weisen oder Darstellung aller ihnen durch die allerhöchsten Gesetze vom Jahre 1806 bis 1822 zustehenden Rechte und obliegenden Verbindlichkeiten*, 1Bd., Wien: Witwe von Mößle 1824, str. 33.

⁶²⁰ V MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *Tamtěž*, str. 10.

primární vnitřní substitute označena skutečnost, že substituujícího úředníka mohl vyslat daný regionální úřad. Gubernium bylo o tomto trvalém vysílání, které znamenalo rozšíření územních práv a povinností úředníka a fakticky se rovnalo přeložení pouze písemně zpraveno. Přitom právě gubernium by jinak mělo k danému místu jmenovací právo.

Zemská úroveň státní správy v takové metodě řešení obsazení míst oprávněně spatřovala obcházení své kompetenční působnosti a tedy potenciální nebezpečí pro centralizující se administrativní systém. Proto apelační soud v Čechách rozhodl 26. července 1833, že každá substitute může být propříště jen prozatímním a mimořádným nástrojem, který lze použít k řešení náhle vzniklé nouzové situace. Trvalým řešením zabezpečení fungování úřadů, mohlo být jen obsazení uprázdněného služebního místa novým zaměstnancem. K tomuto pojetí se postupně přiklonila i státní správa, která v té době se překrývala s legislativou.⁶²¹

Ústup od původního pojetí primární vnitřní substitute neznamenal, že by při obsazování služebních míst spojených s vyšší hodností nebyli preferováni státní civilní úředníci z jiných tritorií či odvětví správy. Naopak jen ti mohli splnit kvalifikační kritéria. Jednalo se ovšem již o jiný právní institut, totiž o povyšování. Změna pojetí pouze odebrala nižším úřadům možnost disponovat se svými služebními místy bez ohledu na kompetenční hierarchizaci, v rámci zákonného pověření k výběru státního civilního personálu. Primární vnitřní substitute tedy zůstala zachována.

K institutu **překládání úřednictva**, do něhož se substitute přetransformovala, je dobré vysvětlit onu na první pohled pro úředníky slibně znějící preferenci při povyšování a obsazování postů po celém území monarchie bez ohledu na zemské hranice. Hospodářská krize spojená se státním bankrotem roku 1811 zasáhla především nižší úřednictvo, negativní následky přitom přetrvaly až do doby neoabsolutismu. Na základě nařízení ministerstva vnitra č. 47/1849 ř.z. o nakládání s politickými úředníky v souvislosti s novou politickou správou bylo možné všechny guberniální, krajské a okresní státní úředníky přeložit na jakýkoliv úřad v kterékoliv korunní zemi,⁶²² aniž by se uplatnila ustanovení o dočasnosti a výhodách, které byly s takovým přeložením spojeny. Jednalo se o otázku práva na proplacení přestěhování, vybavení domácnosti atp. Pouze když by nástupem do nového místa nedostala dotyčná osoba vyšší plat, získávala jako náhradu za výlohy spojené s přestěhováním apod. nárok na jednorázovou kompenzaci ve výši 20% platu.⁶²³

⁶²¹ Viz NA, CV, Inv. č. 5258, karton 54, fol. 55.

⁶²² Viz § 2 nařízení ministerstva vnitra č. 47/1849 ř.z.

⁶²³ Viz § 9 nařízení ministerstva vnitra č. 47/1849 ř.z.

Místem výkonu práce se tak ex lege stalo celé teritorium říše.⁶²⁴ Tato praxe označovaná podle dobové právní terminologie „*hotovost*“ úředníků, tzn. jejich služební pohotovost ve smyslu libovolné územní přeložitelnosti, zanikala pouze quiscirováním, penzionováním anebo vstupem do úřadu nově zřízeného.⁶²⁵ Obdobně flexibilní byla dispozice s úředníkem uvnitř samotného úřadu jeho služebního místa. Tak např. podle § 9 Přílohy A nařízení ministerstva vnitra, spravedlnosti a financí č. 10/1853 ř.z. úředník neměl vykonávat jen úkoly, které byly náplní jeho funkce, ale na pokyn představeného mu mohla být uložena jakákoliv práce.

Vedle schopností kandidátů však právní řád při posuzování jejich kompetentnosti pro zastávání určitého služebního místa ve zvýšené míře přihlížel k **morálnímu profilu** každého uchazeče, čili k politickým požadavkům vládnoucího establishmentu odpovídající **bezúhonnosti**.⁶²⁶ Tak nejvyšší rozhodnutí ze 6. září 1810 ukládalo, aby byla bezúhonnost zkoumána před přijetím do služby.⁶²⁷ Téměř absurdně vyznívá fakt, že na spáchání ryze kriminálního deliktu se v době předbřeznové pohlíželo blahoskloněji než na ideově nevhodné postoje. Stávající státní úředníci odsouzení pro zločin nebo přečin totiž měli být podle práva propuštěni, ale neztráceli nárok na přijetí do služby a mohli být podle nejvyššího rozhodnutí č. 11 ze dne 4. července 1812 teoreticky po uplynutí 10, 5 nebo 3 let podle závažnosti skutku znovu přijati do služby.⁶²⁸

To bylo ovšem ve skutečnosti ztíženo s odkazem na podmínky pro přijetí stanovené v nařízení z 18. března 1792, v němž bylo vyžadováno, aby byli přijímáni jen nejvhodnější kandidáti. Proto se vedoucí úřadu, který rozhodoval o přijetí propuštěných úředníků, musel

⁶²⁴ Že praxe stanoveným právním normám o překládání skutečně odpovídala ukazuje i diskuz v ministerské radě, kde např. v souvislosti s návrhy na možné odlišnosti v uniformách uherských a chorvatských státních a civilních úředníků, kdy ministr obchodu Karl Ludwig von Bruch (nutno říci, že jako jediný) odmítal jakoukoliv odlišnost, právě s argumentem, že nemá smysl odlišovat etnikum, když stejně jsou úředníci po poměrně krátkodobém působení překládáni ze země do země. Viz dokument č. 360, MRZ 2707 . KZ 2280, Ministerrat Wien, 3.7.1850, in: *Die Protokolle des österreichischen Ministerrates 1848 – 1867, Abteilung II., Das Ministerium Schwarzenberg*, Band 3., ÖBV& HPT, Wien 2006, bearbeitet und angeleitet von Thomas Kleťčka und Anatol Schmied-Kowarzik, str. 122.

⁶²⁵ Zde šlo o motivaci pro to, aby se naplnily stavy nových úřadů. Státní civilní úředníci byli v tomto případě materiálně i jistotou motivováni k opuštění původního postu.

⁶²⁶ Viz dekret z 23. února 1821, dostupný v MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *Handbuch für alle kaiserlich-königliche, ständische und städtische Beamte, deren Witwen und Weisen oder Darstellung aller ihnen durch die allerhöchsten Gesetze vom Jahre 1806 bis 1822 zustehenden Rechte und obliegenden Verbindlichkeiten*, 1Bd., Wien: Witwe von Mößle 1824, str. 14.

⁶²⁷ Viz ÖStA, AVA, Hofkanzlei, III B 1, 1800 – 1811, č.j. 68 ex Feb 1811, karton 424.

⁶²⁸ ÖStA, AVA, Hofkanzlei, III B 1, 1811 – 1822, karton 425, lhůty uvádí též BLÓNSKI Justin, *Der österreichische Civilstaatsdienst. Ein systematisches Handbuch enthaltend sämtliche, die Aufstellung im österr. Civil-Staatsdienste, sowie die dadurch begründeten Rechte und Pflichten betreffenden Bestimmungen, mit Inbegriff der Pensions- und Disciplinarvorschriften, sammt den einschlägigen Erkenntnissen des Reichsgerichtes und des Verwaltungsgerichtshofes*, Wien:Manz 1882, str. 12.

zeptat nadřízeného úřadu na názor ohledně přiměřenosti benevolence při své jmenovací diskreci, jinak se sám dopouštěl přestupku.

Přesto byly šance „kriminálních delikventů“ na znovupřijetí minimálně teoreticky vyšší než „politicky nespolehlivých“ osob. Politicky nespolehliví kolegové, jenž byli propuštěni pro tzv. „špatné chování“, což byl pojem, který zavedlo nejvyšší rozhodnutí 16. července 1812⁶²⁹ a subsumoval v sobě politické nedostatky, neúctu k nadřízeným i nevhodné chování, znovupřijati do státní civilní služby totiž v žádném případě být nemohli (samozřejmě s výjimkou těch, jimž by to umožnil uděleným dispencem panovník). *Špatné chování* je tak pro období 1740 – 1860 prvním terminologickým označením disciplinárního deliktu obsažené v právní normě na území českých zemí. Uvedený důraz na „světonázorovou korektnost“ administrativního aparátu je výrazem myšlenkové orientace restauračního režimu, pro nějž byla patrná až iracionální obava z možných odlišností individua od většinového průměru. Všechny odchylky byly zaškatulkovány do tzv. *jakobinismu* a byly ztotožňovány se změnami, otřesy a nepokoji, spojovanými s revolučními událostmi ve Francii.

Spolu s prohlubující se relativizací hodnotových žebříčků v moderní době byla trestněprávní a disciplinární bezúhonnost rozlišena od politické orientace až po roce 1848, kdy byly výslovně zakotveny jako další z řady kritérií ovlivňující výběr uchazeče do státní civilní služby **politické postoje**.

Ty byly v zásadě normativními akty pojímány kontinuálně s přístupem z doby restaurace, což vedlo k tomu, že toto kritérium bylo v období budování konstitucionalismu v monarchii mnohdy uplatňováno v rozporu s tehdejší ústavním právem, tj. se základními zákony prosincové ústavy z roku 1867, zejména se základním zákonem o všeobecných právech státních občanů.⁶³⁰ Např. po roce 1801 bylo dekretem Spojené česko-rakouské dvorské kanceláře z 27. dubna 1801 zavedeno, že úředníci v rámci složení služební přísahy skládali reverzy (obvykle tak, že podepsali písemný předtištěný text), že nejsou členy žádné tajné společnosti, tj. protistátního politického spolku. Tyto přísahy byly každoročně opakovány.⁶³¹ Postupně se povinnost služební přísahy vedle vstupu do státní civilní služby rozšířila i na změnu takové služby a musela být potvrzována i při každém povýšení.⁶³² Naposledy byla uvedená povinnost zopakována v roce 1837, kdy zvláštní reverzy o nečlenství

⁶²⁹ MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *Handbuch für alle kaiserlich-königliche, ständische und städtische Beamte, deren Witwen und Weisen oder Darstellung aller ihnen durch die allerhöchsten Gesetze vom Jahre 1806 bis 1822 zustehenden Rechte und obliegenden Verbindlichkeiten*, 1Bd., Wien: Witve von Mößle 1824, str. 135.

⁶³⁰ Viz MEGNER Karl, *Beamte. Wirtschafts- und sozialgesellschaftliche Aspekte des k.k. Beamtentums*, 2. Auflage, Wien: Verlag der österreichischen Akademie der Wissenschaften, 1986, str. 20.

⁶³¹ Výše uvedený dekret ukládal stejnou povinnost i duchovním, učitelům a advokátům.

⁶³² Viz dekret dvorské kanceláře č. 36/1816 Sb. z.polit. z 8. listopadu 1816.

v tajném spolku skládali již výhradně nově přijatí státní civilní úředníci. V ostatních případech byla tato klauzule začleněna do textu služební přísahy.⁶³³

Mravné a politicky korektní chování měli kontrolovat vedoucí příslušných úřadů, z nichž se tak eo ipso stali neplacení informátoři tajné policie, jenž měli „špiclování“ svých podřízených ze zákona tak říkajíc v popisu práce.⁶³⁴

Jednalo se o důsledek nedůvěry císaře Františka I. vůči úřednictvu, které bylo vzhledem k přínosům, jež na konci 18. století získalo, pozitivně naladěno k progresivnímu josefinismu. Není náhodou, že to byli z velké části právě úředníci, kdo byl v roce 1794 zařazen do vykonstruovaného tzv. spiknutí vídeňských jakobínů.⁶³⁵ Přestože u většiny autorů je psáno, že povinnost příslušníků státního aparátu deklarovat nečlenství v tajných, tj. protistátních spolcích byla opuštěna v roce 1848,⁶³⁶ ve skutečnosti byla povinnost v roce 1857 znovu zavedena na návrh ministra policie Kempena.⁶³⁷

S bezúhonností souvisela rovněž zásada, podle které uchazeči, na jejichž majetek byl vyhlášen konkurz, museli prokazovat nezaviněnost úpadku, protože zaviněná krída byla přečinem a znamenala tedy nezpůsobilost pro výkon státní civilní služby. Stejně tak byla překážkou přijetí, resp. setrvání ve službě soudem prohlášená marnotratnost, protože ta omezovala způsobilost k právním úkonům či osoby, které byly kvůli dluhům ve vazbě. Některé normy stanovily výjimky (např. dekret dvorské komory z 16. července 1812 a dekret dvorské komory z 2. června 1814⁶³⁸). V těchto případech samozřejmě platila výše uvedená možnost znovu požádat o přijetí do služby po uplynutí uvedené lhůty, jež tak byla z pohledu úřednického práva vlastně zákonou lhůtou zahlazení odsouzení.

⁶³³ Viz prezidiální dekret z 27. března 1837.

⁶³⁴ Podle dvorského dekretu z 25. ledna 1804 v GOCHNAT Carl, *cit. dílo*, str. 2.

⁶³⁵ Viz BLENK Gustav, *Die Beamten im vormärzlichen Österreich*, In: *Der öffentliche Angestellte*, 2. Jg., Folge 1, Wien 1947, str. 2. Podle této zčásti fabulace a zčásti provokace rakouské tajné policie, která jím odůvodnila svou existenci (vznikla 1793) a současně následné posílení útlaku a represe, mělo existovat v habsburské monarchii rozsáhlé spiknutí pokrokářů, které mít své buňky hlavně ve Vídni a ve Štýrsku. Ze členství ve spiknutí byli obviněni měšťané, vysokoškolská pedagogové a civilní i vojenští úředníci, např. Andreas Riedel, Franz Hebenstreit, který pocházel z rodiny profesora Karlo-Ferdinandovy univerzity a vystudoval zde filozofii a práva, Martin Joseph Prandstätter ad. Přestože císař František chtěl všechny nechat popraviti, bylo josefínské vnímání právního státu natolik silné, že si soudci nedovolili odsoudit civilní úředníky k trestu smrti, protože příslušná novela trestního zákoníku z roku 1803 ještě nenabyla účinnosti. Z neaktivnější, osmičlené Riedlovy skupiny bylo 5 úředníků. Této příhodě je i literatura, viz např. HROCH Miroslav, KUBIŠOVÁ Vlasta, *Velká francouzská revoluce a Evropa*, Praha:Svoboda 1990, str. 349 – 355, KÖRNER Alfred, *Die Wiener Jakobiner*, Stuttgart 1972, REINALTER Helmut, *Die Jakobiner in Wien*, in: *die Zeit* v elektronické podobě dostupný dne 3.8.2011 na http://www.zeit.de/2005/50/A_Jakobiner_i_Wien

⁶³⁶ Viz např. HEINDL Waltraud, *cit. dílo*, str. 44.

⁶³⁷ Viz MEGNER Karl, *cit. dílo*, str. 12.

⁶³⁸ viz MAYERHOFER Ernst, *Handbuch für den politischen Verwaltungsdienst inden im Raichsrathe vertretenen Königreichen und Ländern mit besonderer Berücksichtigung der diesen Ländern gemeinsamen Gesetze und Verordnungen*, 1. Band, Manzische k. u. k. Wien: Hof-Verlags- und Universitätsbuchhandlung 1895, str. 203.

Výše uvedený princip zahlazení a možného znovupřijetí však neplatil pro každého. Pro nově přijímané uchazeče znamenalo, na rozdíl od osob, které již ve státní službě někdy zaměstnány byly, odsouzení pro trestněprávní delikt – každý zločin a dále přečin či přestupek ze ziskuchtivosti nebo proti veřejné mravnosti nebo jakýkoliv přestupek či přečin, pro který byli odsouzeni na dobu odnětí svobody delší 6 měsíců absolutní překážkou pro získání služebního místa.⁶³⁹ Panovník mohl i v takovém případě poskytnout výjimku.⁶⁴⁰

Překážkou přijetí do řad státního byrokratického personálu představovalo též předchozí propuštění ze státní služby z důvodu protizákonného jednání nebo pro porušení služebních povinností a také marnotratnost a zaviněný konkurz, pokud dotyční neprokázali, že se dostali do platební neschopnosti v důsledku *vis maior*. Pokud byl někdo kriminálně vyšetřován a řízení bylo zastaveno jen pro nedostatek důkazů, jednalo se podle dekretu dvorské kanceláře ze dne 16. srpna 1816⁶⁴¹ o relativní překážku přijetí do služby a o jejím prominutí rozhodoval vždy orgán příslušný pro jmenování úředníka na dotyčné služební místo.

Shora vymezené rozšířené pojetí bezúhonnosti, zahrnující jak politická stanoviska (§ 3), tak trestněprávní stránku (§ 4) a ekonomickou bezúhonnost (§ 5), které se konstruovalo v průběhu doby předbřeznové bylo v epoše neoabsolutismu shrnuto do jediného předpisu – do již zmíněného nařízení č. 52/1855 ř.z.

V 19. století nadále platila zásada omezující **příbuzenství** mezi členy rakouské byrokracie. Úředníci nesměli být navzájem příbuzní ať již pokrevně či legálně. Pod pojem příbuzenství bylo subsumováno koincidentně také *sešvagření*, tzn. vztah vznikající na základě sňatku vůči příbuzným manželky. Opět se jednalo o relativní překážku vstupu do státní civilní služby, byť tvrdší než shora uvedený ekonomický pokles. I v tomto případě bylo totiž možné udělit výjimku, jež avšak byla výrazně omezena třemi skutečnostmi. Exempci umožňující obejít zákaz příbuzenství nebylo možné uskutečnit: a) v případě příbuzenství či šesvagření vzájemně nadřízených a podřízených úředníků, b) u vysokých služebních míst (radů

⁶³⁹ Stanovil tak dvorský dekret ze dne 23. března 1792 a zákaz zopakoval dekret dvorské kanceláře ze dne 5. září 1812. Publikováno v MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *Handbuch für alle kaiserlich-königliche, ständische und städtische Beamte, deren Witwen und Weisen oder Darstellung aller ihnen durch die allerhöchsten Gesetze vom Jahre 1806 bis 1822 zustehenden Rechte und obliegenden Verbindlichkeiten*, 1Bd., Wien: Witwe von Möbke 1824, str. 135. Též dekret dvorské komory č. 43/1826 Sb. z. polit. o nepřijímání v trestním řízení souzených a neosvobozených osob z 21. června 1826.

⁶⁴⁰ Viz dekret dvorské komory č. 43/1826 Sb. z. polit. o nepřijímání v trestním řízení souzených a neosvobozených osob z 21. června 1826, který rozšířil dřívější ustanovení o propuštění odsouzených též na podmínky přijetí ve spojení s §§ 2 a 3 patentu č.81/1853 ř.z. a §§ 3, 4 a 5 minbisterkého nařízení č. 52/1855 ř.z.

⁶⁴¹ Publikován v MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *Handbuch für alle kaiserlich-königliche, ständische und städtische Beamte, deren Witwen und Weisen oder Darstellung aller ihnen durch die allerhöchsten Gesetze vom Jahre 1806 bis 1822 zustehenden Rechte und obliegenden Verbindlichkeiten*, 1Bd., Wien: Witwe von Möbke 1824, str. 133.

ústředních úřadů apod.), konečně ani c) v úřadech vzájemně kontrolovaných a kontrolujících, především v oblasti hospodaření.

Důležité změny týkající se zákazu **příbuzenství a sešvagření** ve státní civilní službě přineslo nejvyšší rozhodnutí č. 30 990 z 16. února roku 1838.⁶⁴² Toto císařské rozhodnutí nově vymezilo pojem příbuzenství a sešvagření, tím, že jej zúžilo pouze na pokrevní příbuzenství v přímé linii vzestupné a sestupné a v linii pobočné na příbuzenství (zde již včetně sešvagření) do 3. stupně (neteř, synovec), což znovu potvrdil v době neoabsolutismu paragraf 7 nařízení č. 52/1855 ř.z.

Další upřesnění této překážky, kterou uvedené rozhodnutí přineslo, představovala skutečnost, že zákaz zaměstnávání sešvagřenců ve státní službě se napříště omezil pouze na bezprostředně nadřízené a podřízené a na ty úředníky, kteří vůči sobě stáli ve vztahu podřízenosti a kontroly či ve vztahu odvolacím. *Odvolací vztah* znamenal, že o odvolání proti rozhodnutí jedné osoby rozhodovala druhá osoba, která byla s první v některém z výše uvedených stavů příbuzenství. V odvolacím vztahu navzájem byli např. okresní soudci a krajské/zemské soudci či kupříkladu adjunkti a komisaři vizitačních okresů. Do roku 1838 platila přísnější regulace dekretu dvorské kanceláře ze dne 15. června 1827,⁶⁴³ který zakazoval příbuzenství nejen mezi nadřízenými, ale též spolupracovníky a to do druhého stupně (bratranec, sestřenice).

Výjimku představovali úředníci mající na starosti hospodářské otázky (účetní, daňoví, penzijní apod.), pro něž překážka příbuzenství a sešvagření nadále platila i po roce 1838, resp. 1855 v původním rozsahu, tzn. že byla zkoumána nejen v rámci horizontální nadřízenosti a podřízenosti anebo z hlediska možné podjatosti, ale také mezi jednotlivými úředníky téhož úřadu navzájem.⁶⁴⁴

Když poměr švagrovství či příbuzenství vznikl za doby trvání služebního poměru (obvykle se tak stávalo následkem uzavření manželství jednoho ze státních civilních úředníků a s příbuznou druhého), měl být jeden z příbuzných, a to ten, který měl méně odsloužených let, přeložen na srovnatelné služební místo nebo k nadřízenému úřadu. Nesměla tím však být způsobena škoda jinému úředníkovi.⁶⁴⁵ Pouze tehdy, jestliže úředník záměrně neuvedl

⁶⁴² Viz rozhodnutí č. 155/1838 Sb. zák. polit.

⁶⁴³ Publikovaný v MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *Handbuch für alle kaiserlich-königliche, ständische und städtische Beamte, deren Witwen und Weisen oder Darstellung aller ihnen durch die allerhöchsten Gesetze vom Jahre 1822 bis 1828 zustehenden Rechte und obliegenden Verbindlichkeiten*, 3.Bd., Wien: Witwe von Mößle 1830, str. 120 – 121.

⁶⁴⁴ Viz ÖStA, AVA, Hofkanzlei 1800 – 1811, III B 1, karton 427.

⁶⁴⁵ Viz k tomu např. §7 zákona č. 52/1855 ř.z. ze 17. března 1855.

příbuzenství již při žádosti o přijetí do úřadu,⁶⁴⁶ mohl být přeložen a na nižší místo nebo s nižším platem.⁶⁴⁷

Požadavek složení **kaucí** u úředníků nakládajících při plnění svých úkolů se státním majetkem a financemi, který se objevil již ve století předchozím, byl významně dotčen ekonomickými problémy rakouského císařství, jež nakonec vyvrcholily státním bankrotem, vyhlášeným finančním patentem ze dne 20. února 1811. Vzhledem k tomu, že v důsledku válečných událostí, zejména vysokých nákladů na vedení války ale i na uzavření nevýhodných mířů s Francií při opakovaných, pro Habsburky nepříznivých, výsledcích konfliktů,⁶⁴⁸ byla významně dotčena stabilita měny, dvorská komora svým dekretem z 11. ledna 1810⁶⁴⁹ stanovila rozmezí výše kauce podle typu úředníka, resp. objemu prostředků a majetku se kterými disponoval na 1500 – 2000 zlatých a zvýšila tak hranici z roku 1807, kdy např. kauce krajských úředníků majících na starosti výběr a správu daní dosahovala pouze 1000 zlatých.⁶⁵⁰

Úředníci měli vzhledem ke své materiálně neradostné pozici v období raného rakouského císařství pravděpodobně se zvýšením kauce nemalé problémy, což lze usuzovat ze skutečnosti, že ještě čtyři roky nato dekret dvorské kanceláře z 5. dubna 1814⁶⁵¹ musel poskytnout dodatečnou a konečnou lhůtu, do kdy měly být již složené kauce navýšeny na normou požadovanou novou hranici. Na základě použití standardních logických metod interpretace norem, obsažených v uvedeném právním předpisu, vyplývá, že v případě nedodržení lhůty zanikal služební poměr uplynutím času automaticky v důsledku porušení povinnosti složit kauci. U uchazečů se pak v takové situaci jednalo o absolutní překážku budoucího přijetí do státní civilní služby.

Obcházení zmíněného závazku či jeho pouhé formální sledování, vedlo k vydání dalšího klíčového dekretu týkajícího se povinnosti zajišťovacích kaucí u kandidátů na přijetí do hospodářských pozic státní civilní služby. Jednalo se o dekret dvorské komory z 12.

⁶⁴⁶ Přílohou žádosti uchazeče bylo uvedení, zda a v jakém stupni je příbuzný s některým úředníkem daného úřadu.

⁶⁴⁷ Viz § 19 patentu č.81/1853 ř.z. z 3. května 1853.

⁶⁴⁸ Součástí mířů byla kromě územních ztrát vždy též povinnost uhradit válečné náklady.

⁶⁴⁹ MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *Handbuch für alle kaiserlich-königliche, ständische und städtische Beamte, deren Witwen und Weisen oder Darstellung aller ihnen durch die allerhöchsten Gesetze vom Jahre 1806 bis 1822 zustehenden Rechte und obliegenden Verbindlichkeiten*, 1Bd., Wien: Witve von Möbke 1824, str. 25.

⁶⁵⁰ Viz dvorský dekret ze dne 8. října 1807 publikovaný v MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *Handbuch für alle kaiserlich-königliche, ständische und städtische Beamte, deren Witwen und Weisen oder Darstellung aller ihnen durch die allerhöchsten Gesetze vom Jahre 1806 bis 1822 zustehenden Rechte und obliegenden Verbindlichkeiten*, 1Bd., Wien:vdova von Möbke 1824, str. 178.

⁶⁵¹ Publikován *Tamtěž*, str. 178.

prosince 1821,⁶⁵² který uložil, aby bylo vždy již předem zjištěno, že dotyčný zájemce o post ve státním aparátu měl opravdu dostatek prostředků na zaplacení uložené kauce. V opačném případě, tedy při negativním výsledku šetření, nesměla být osoba přijata do státní služby, resp. vůbec zařazena do seznamu uchazečů o službu, ačkoliv by byla jinak nejvhodnějším kandidátem ze všech.

Tato novelizace zásady kauce tak nepřímou upřednostňovala movité uchazeče, zejména příslušníky předních šlechtických rodin a rodin vysoké (někdy i dědičné) byrokracie a nabourávala tak od vlády Josefa II. deklarovanou rovnost v přístupu k úřadům.⁶⁵³

Novou úpravu kaucí přinesl dekret dvorské kanceláře z 18. února 1837, který sjednotil regulaci pro dědičné „německé“ (pod tento termín byly podřazovány i Čechy, Morava a Slezsko) země a pro Halič. Povinnost složit kauci uložil pro všechny případy nástupu do příslušného služebního místa, se kterým starší předpisy povinnost zaplacení kauce spojovaly, bez ohledu na to, zda se jednalo o povýšení, přeložení, substituci či nové přijetí do státní civilní služby. Výše kauce nato měla být identická pro srovnatelná služební místa. Předpis z roku 1837 vymezil nově také formální způsoby skládání kauce, když vedle hotovosti, umožnil rovněž složení kauce prostřednictvím hypotéky a koupí státních dluhopisů.

Výkladem spojené dvorské kanceláře z 12. prosince 1841 pak bylo upozorněno na nový princip, podle něhož měly být zvýhodňovány právě kauce provedené formou státních dluhopisů, které přinášely příjmy do státního rozpočtu, ovšem toto zvýhodnění se nemělo dotknout zájmu třetích osob.⁶⁵⁴ Podrobnosti o skládání kaucí formou státních dluhopisů zavedl dekret dvorské komory č. 18/1842 Sb. z. politických. Závazek složení kauce jako podmínka pro přípuštění do řad státní civilní byrokracie byla ve stejném smyslu a rozsahu, jak byl vymezen výše, byla potvrzena i v § 5 Přílohy A nařízení č. 10/1853 ř.z., již několikrát zmíněného důležitého dokumentu úřednického práva z doby neoabsolutismu.

Hospodářské situace státního civilního úřednictva se týkala i další zásada uplatňovaná při přijetí, podle níž **ženatí muži** museli prokázat, že mají **dostatek prostředků** k zaopatření sebe a své rodiny, neplacení praktikanti potom k vlastní výživě.

Cílem normotvůrce nebylo zhoršování sociálně hospodářské situace administrativního aparátu, které bylo již tak neradostné. Proto dekret dvorské kanceláře z 20. července 1816⁶⁵⁵

⁶⁵² Dostupný je tento předpis v MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *Tamtéž*, str. 15.

⁶⁵³ Jmenovaný předpis z roku 1821 považuje mylně za zrod povinnosti skládat kauce Gustav Blenk Viz BLENK Gustav, *Die österreichischen Beamten in der Zeit der Reaktion 1849 – 1859*, In: *Der öffentliche Angestellte*, 3. Jg., Folge 12, Wien 1948, str. 3.

⁶⁵⁴ Zásady uvedeného dekretu i výklad viz NA, CV, Inv. č. 4647, karton 50, fol. 46.

⁶⁵⁵ Zveřejněno v MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *Handbuch für alle kaiserlich-königliche, ständische und städtische Beamte, deren Witwen und Weisen oder Darstellung aller ihnen durch die allerhöchsten Gesetze*

uzákonil třetí z tzv. „ekonomických“ principů přijetí. Ta požadovala, aby nebyly do služebního místa jmenovány osoby, které by si vstupem na danou služební pozici ekonomicky pohoršily. V roce 1824⁶⁵⁶ byl dokonce zakotven v právním řádu platném v českých zemích požadavek nepřijímat do státní služby muže ekonomicky nezaopatřené, jestliže byli ženatí, neboť by to podle tehdejších představ mohlo napomáhat rozkvětu korupčního prostředí. Částky byly vymezeny 400 zlatými v centrálních úřadech a 200 zlatými na nižších stupních státní služby.⁶⁵⁷ V případě sňatku bez splnění této povinnosti ztrácela vdova i potomci nárok na penzi. Tím vznikl institut někdy poněkud zjednodušeně označovaný jako *celibát úřednických praktikantů*. Na druhou stranu nebyla tato **zásada ekonomicky vyrovnaného stavu přijímaného uchazeče** koncipována jako absolutní překážka přijetí, neboť současně platilo, že pokud byl dotyčný vybraný kandidát upozorněn na možné zhoršení svých majetkových poměrů a souhlasil s tím, mohl být přijat.⁶⁵⁸

Forma souhlasu dotyčného uchazeče s tím, že si nástupem do služby pohorší, nebyla právním předpisem vymezena, mohlo se tedy jednat i o konkludentní úkon, např. o činnost směřující k výkonu služebních úkolů. Tím, že dotyčný začal plnit své povinnosti a užívat a požívat svá práva, projevil srozumění s podmínkami svého statusu včetně platu s daným služebním místem spojeného.

K prokázání výše uvedených skutečností, které napňovaly ony tři ekonomické předpoklady způsobilosti pro vstup do řad státního civilního administrativního aparátu se používalo písemné čestné prohlášení (tzv. *Unterhaltsrevers*), u něhož platila vyvratitelná právní domněnka pravdivosti v něm obsaženého tvrzení. Jednalo se tak o projev doznívající absolutistické legální teorie důkazní. Za vystavení reverzu se platil původně poplatek odstupňovaný podle velikosti majetku, který dotyčný úředník deklaroval. Tyto sazebníkové poplatky byly nahrazeny fixním poplatkem za udělení úředního razítka na reverz, který

vom Jahre 1806 bis 1822 zustehenden Rechte und obliegenden Verbindlichkeiten, 1Bd., Wien: Witwe von Möbke 1824, str. 12.

⁶⁵⁶ Požadoval to dekret dvorské kanceláře z 25. srpna 1824, publikovaný v MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *Handbuch für alle kaiserlich-königliche, ständische und städtische Beamte, deren Witwen und Weisen oder Darstellung aller ihnen durch die allerhöchsten Gesetze vom Jahre 1822 bis 1828 zustehenden Rechte und obliegenden Verbindlichkeiten*, 3.Bd., Wien: Witwe von Möbke 1830, str. 4.

⁶⁵⁷ Navazoval ovšem již na starší dekret č. 27/1800 Sb. z. polit.z 29. července 1800 dostupný v elektronické podobě dne 15.5.2011 na < <http://alex.onb.ac.at/cgi-content/anno-plus?apm=0&aid=pgs&datum=18000004&zoom=2&seite=00000101&x=14&y=10> >, který rozeznával ještě třetí kategorii úředníků v zemských městech (tj. hlavně guberniální), kde byl limit 300 zlatých.

⁶⁵⁸ Viz dekret dvorské kanceláře č. 98/1816 Sb. z. polit.

v původní výši 15 krejcarů zavedl výnos ministerstva financí č. 182/1853 ř.z. z 16.září téhož roku. Tato změna ovšem jen dále ulehčila fiktivnost takových prohlášení.⁶⁵⁹

V letech 1793 – 1860 také platila povinnost **ohlásit** vedoucímu úřadu, v němž se nalézalo služební místo snoubence, **sňatek**.⁶⁶⁰ Tato ohlašovací povinnost existovala kumulativně se státním konsenzem⁶⁶¹ a nezávisle na něm.

Do roku 1867 rovněž představovalo důležitý předpoklad vstupu do státní civilní služby **katolické vyznání**. Jedině císař mohl na žádost představeného příslušného úřadu, u něhož se vyskytovalo dané služební místo, udělit dispenz a umožnit tak i nekatolíkům přijetí do služebního poměru.

V období 1804 – 1867 ostatně bylo pravidelné navštěvování katolických bohoslužeb jedním z nezbytných prvků služební poslušnosti.⁶⁶² Prvním předpisem, který tuto zásadu zakotvoval, byl dvorský dekret z 5. ledna 1804,⁶⁶³ který tak navázal na praxi osvětenství. Posléze dekretem dvorské kanceláře z 9. července 1818 byla tato úřednická povinnost omezena na nejvýznamnější, tj. nedělní a sváteční mše, s tím, že kontrolní a dohledová pravomoc ohledně jejího plnění náležela místodržitelství, resp. zemské vládě.⁶⁶⁴ V letech 1848 – 1849 byly kontrola a vymáhání této povinnosti fakticky zmrazeny, ovšem povinnost účasti na bohoslužbách zůstala nadále v platnosti jako dočasně obsolentní a později za neoabsolutismu byl příkaz zopakován a zdůrazněn v souvislosti s přijetím konkordátu, a to ministerským nařízením ze 17. ledna 1855, které ji výslovně ukládalo okresním úředníkům jako novému, teprve se etablujícímu segmentu státního civilního úřednictva, neboť okresy vznikly teprve nedávno.⁶⁶⁵ U ostatních stupňů státní správy stačilo oživit účinnost této povinnosti, tj. nedošlo ke změnám v oblasti tvorby, nýbrž v aplikaci práva. Úředníky se tak s ohledem na výše řečené do roku 1848 a znovu v letech 1849 – 1868 nemohli stát např. nepokřtění Židé, ledaže by dostali dispenz od samotného císaře.

⁶⁵⁹ Viz k tomu výnos min. orby č. 3273 pro přijímání praktikantů lesně technické správy z 19. března 1884 publikovaný v *Gesetze, Verordnungen und Kundmachungen aus dem Dienstbereiche des Ackerbauministeriums*, IV. Heft, Wien: k.k. Hof- und Staatsdruckerei 1885, str. 28.

⁶⁶⁰ Viz BŁONSKI Justin, *cit. dílo*, str. 239 an.

⁶⁶¹ Tzn. nutností potvrzení každého sňatku místně a věcně příslušným státním úřadem.

⁶⁶² Viz BLENK Gustav, *Die Beamten im vormärzlichen Österreich*, In: *Der öffentliche Angestellte*, 2. Jg., Folge 1, Wien 1947, str. 2.

⁶⁶³ BLENK Gustav, *Die österreichischen Beamten in der Zeit der Reaktion 1849 – 1859*, In: *Der öffentliche Angestellte*, 3. Jg., Folge 12, Wien 1948, str. 3.

⁶⁶⁴ MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *Handbuch für alle kaiserlich-königliche, ständische und städtische Beamte, deren Witwen und Weisen oder Darstellung aller ihnen durch die allerhöchsten Gesetze vom Jahre 1822 bis 1828 zustehenden Rechte und obliegenden Verbindlichkeiten*, 3.Bd., Wien: Witve von Möble 1830, str. 181.

⁶⁶⁵ Viz JOHANUS Franz Joseph, *Handbuch der Gesetze, Verordnungen und Vorschriften für k.k. österreichische Staatsbeamte*, Wien: Braumüller 1857, str. 4.

Zcela nově uzákoněným, dosud pro osvícenskou normotvorbu neznamým, předpokladem, jehož splnění bylo odkládací podmínkou pro vznik služebního poměru, se na základě dvorského dekretu z 8. dubna 1816 stalo složení služební **přísahy** úředníků s definitivou či **slibu**⁶⁶⁶ praktikantů, úředníků působících na smlouvu či na omezenou dobu. Právní význam a obsah obou úkonů, přestože obdobných svým účelem, se přesto poněkud lišila. Slib byl slabší, zahrnoval jen úřední věrnost včetně řádného výkonu úřadu a mlčenlivost.⁶⁶⁷ Uvedený dvorský dekret obsahoval též verze přísah, jež se ve svém znění navzájem lišily podle odvětví a druhu služby. Od obecné verze (verze pro politickou konceptní a kancelářskou službu) se nejvýrazněji odlišovala zejména varianta pro justiční úředníky, pro aktuaře, pro krajské lékaře a pro učitele. Přísahu skládali již praktikanti po uplynutí 6 týdenní až 3 měsíční zkušební doby,⁶⁶⁸ od okamžiku nástupu až do té doby se na ně vztahoval slib.

Samozřejmým předpokladem přijetí do řad státní civilní byrokracie zůstávala od 18. století **znalost úředního jazyka** – němčiny. Vedle toho se však od vydání dekretu dvorské kanceláře z 26. února 1818, potvrzeného kabinetním listem z 8. dubna 1848 až do 60. let 19. století objevuje požadavek znalosti zemského jazyka, tedy v českých zemích češtiny.⁶⁶⁹ To se mění až s nástupem konstitucionalismu. Ani v době, kdy byla dvojjazyčnost požadována, ovšem nebyla kontrolována a přezkušována, stačilo samotné uvedení skutečnosti v kvalifikační tabulce (viz dále v textu). To vytvářelo realitu, kdy se na rozdíl od většiny ostatních požadavků jednalo o čistě „virtuální“ hypotézu.

Vedle shora vyjmenovaných všeobecných předpokladů, jejichž naplnění bylo nezbytné pro přijetí do státní civilní služby prakticky u všech kandidátů na místo, se s postupným rozšiřováním úkolů státní správy a tím i specializací určitých celků úřednictva na jisté sekce těchto úkolů objevovaly v první polovině 19. století **zvláštní požadavky pro přijetí** pro tyto ucelené skupiny (osobní substrát) nebo pro kompaktní otázky (věcný substrát). Jen mezi lety 1822 – 1828 bylo vydáno 24 právních předpisů, jejichž výlučnou náplní se stalo zakotvení zvláštních požadavků na **vzdělání** a znalostí, které měli státní civilní úředníci v tom kterém odvětví státní civilní služby ovládat. Podle nich je možné rozlišit konceptní úředníky,

⁶⁶⁶ Slib měl obdobný význam jako přísaha, ale měl poněkud odlišné znění a vzhledem ke slabšímu služebněprávnímu postavení dotyčných kategorií úřednictva také slabší právní relevanci.

⁶⁶⁷ Viz VYSKOČIL Aleš, *cit. dílo*, str. 96.

⁶⁶⁸ Viz § 1 nařízení č. 262/1854 ř.z..

⁶⁶⁹ Viz MEGNER Karl, *cit. dílo*, str. 19. Viz VYSKOČIL Aleš, *cit. dílo*, str. 80.

kancelářské a manipulační úředníky a speciální technické úředníky. Mezi posledně jmenované náleželi kupř. stavební, pokladní, fiskální či soudní administrativní pracovníci státu.⁶⁷⁰

Dne 15. dubna roku 1800 byla pod č. 16/1800 Sbírkou z. soudních dekretem česko-rakouské dvorské kanceláře potvrzena zásada z roku 1787, podle níž mohli být do konceptní státní služby přijati pouze absolventi právních a politických věd, které ovšem bylo možné doplnit soukromým studiem. Výjimka byla dána dosavadním v praxi působícím úředníkům. Nejvyšší rozhodnutí č. 183 z 6. března 1812 zakázalo u požadavků právního vzdělání soukromé studium práv⁶⁷¹ a vytvořilo tak standard srovnatelného vzdělání včetně uzákoněné podpory veřejných škol na poskytování tohoto vzdělání. Studenti sice mohli navštěvovat i soukromé přednášky práva, avšak činili tak s vědomím, že toto soukromé studium je pro přijetí do státní civilní služby nepoužitelné a může být považováno maximálně za vzdělávací či doučovací kurz. Ryze právnické vzdělání, které se v době vlády Františka I. začalo vyžadovat u konceptních úředníků, přitom leckdy znamenalo ještě v tehdejších časech překvalifikaci, protože poznatky nabyté na univerzitách byly až do druhé poloviny 19. století v plném rozsahu využitelné v podstatě jen u soudních úředníků.⁶⁷² Další skupiny osob, u nichž se rozvíjela specializovaná právní úprava vzdělání, byli bánští, zdravotní, lesníčtí ad. úředníci.

Tak jako každá zásada má obvykle své výjimky, existovala v právním řádu monarchie, kde služební právo bylo na odchylky vždy bohaté, i u požadavku kvalifikace potencialita jej eventuálně obejít. Podle zákona č. 327/1850 z 30. července téhož roku mohlo totiž dojít k prominutí (ve formě dispenzu) požadovaného vzdělání pouze u osob známých jako zvlášť vynikající praktici a znalci daného oboru státní správy.

Taková výjimka ovšem mohla být dle § 4 nařízení č. 91/1859 ř.z. z 6. dubna roku 1859 povolena jen a) určitým ústředním úřadem na základě zmocnění výslovně promulgovaném ve zvláštním nařízení, b) díky zmocnění ministerstva kultu a vyučování k prohlášení dispenzu, pro úředníky správních a finančních orgánů bylo požadováno buď složení 3. státnice nebo dosažení titulu doktora práv, ledaže by byl nedostatek úředníků (viz § 1 téhož nařízení). V tomto druhém případě mohla být dána úředníkům nejprve výjimka a následně dotyční privilegovaní jedinci mohli absolvovat zkoušku bez příslušného studia. Výjimku uděloval na

⁶⁷⁰ Viz MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *Handbuch für alle kaiserlich-königliche, ständische und städtische Beamte, deren Witwen und Weisen oder Darstellung aller durch die allerhöchsten Gesetze vom Jahre 1822 bis 1828 zustehenden Rechte und obliegenden Verbindlichkeiten*, 3.Bd., Wien: Witve von Möble 1830, str. 59 – 82.

⁶⁷¹ Viz ÖStA,AVA, Hofkanzlei 1812 – 1822, III B 1, karton 425.

⁶⁷² Viz MEGNER Karl, *Beamte. Wirtschafts- und sozialgesellschaftliche Aspekte des k.k. Beamtentums*, 2. Auflage, Verlag der österreichischen Akademie der Wissenschaften, Wien 1986, str. 21.

základě výnosu z 28. července 1857 ministr vyučování na návrh centrálního orgánu, pod nějž úředník spadl.⁶⁷³

Dobové právní předpisy úřednického práva byly tehdy často koncipovány tak, že byl vydán generelní *lex specialis*, nazávaný často jako **regulativ**. Jednalo se normativní akt regulující většinu otázek týkajících se dané skupiny úředníků či dané matérie (v takovém případě se regulativ odlišoval od kodexu obecné úpravy právního odvětví, do kterého daná matérie spadala) a ten byl pak doplňován dalšími normami řešícími konkrétní jednotlivosti, tak jak je přinesla praxe. Tyto doplňující normy byly segmentovány buď opět na základě personální působnosti (sem by patřil např. disciplinární postih zpronevěry u určitých, speciálních skupin úřednictva) anebo byly členěny věcně (jako takový dílčí věcný institut upravovaný zvláštními předpisy lze zařadit otázku arrhy za povýšení pro všechny úředníky).

Následkem výše uvedené složité normativní soustavy je přehlednost právního řádu z první poloviny 19. století dotýkajícího se úřednického práva pro dnešního badatele velmi obtížná.

Typickým regulativem týkajícím se předpokladu vzdělání jedné části státní civilní byrokracie byl kupříkladu regulativ ze dne 12. července 1810,⁶⁷⁴ v němž bylo u dvorské komory (tedy centrální finanční instituce) stanoveno, že budoucí praktikanti **konceptní služby** musejí mít univerzitní vzdělání, a alespoň jeden rok praxe u krajského finančního úřadu.⁶⁷⁵ Pro jmenování konceptním praktikantem u dvorské komory bylo podle § 41 regulativu nezbytné vysokoškolské vzdělání, morální bezúhonnost a schopnosti k výkonu úkolů s daným služebním místem spojených.

Do revolučního roku 1848 stačilo ke splnění požadavku vysokoškolského vzdělání doložit absolvování vysoké školy, neboť se skládaly semestrální a celoročnickové zkoušky. Poté však byla zavedena studijní svoboda a proto se určujícím kritériem pro prokázání právnicko – politického vzdělání staly tzv. *teoretické státní zkoušky*⁶⁷⁶ (byly tak nazvané k odlišení od praktických státních zkoušek, tj. zkoušek odborné způsobilosti, viz dále) podrobněji upravené nejprve zákonem č. 327/1850 ř.z. a následně ministerskými výnosy č. 172/1855 ř.z. a nařízením ministerstva kultu a vyučování č. 54/1856 ř.z.⁶⁷⁷

⁶⁷³ Von STUBENRAUCH von Moriz, cit. dílo, str. 206.

⁶⁷⁴ Publikovaný v MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *Handbuch für alle kaiserlich-königliche, ständische und städtische Beamte, deren Witwen und Weisen oder Darstellung aller ihnen durch die allerhöchsten Gesetze vom Jahre 1806 bis 1822 zustehenden Rechte und obliegenden Verbindlichkeiten*, 1Bd., Wien: Witwe von Möbke 1824, str. 32 – 35.

⁶⁷⁵ Viz § 1 regulativu z 12. července 1810.

⁶⁷⁶ Viz § 6 výnosu min. kultu a vyučování č. 172/1855 ř.z. a též § 1 císařského nařízení č. 262/1854 ř.z.

⁶⁷⁷ Podrobněji k teoretickým státním zkouškám viz např. von STUBENRAUCH von Moriz, *Handbuch der österreichischen Verwaltungs-Gesetzkunde*, 1 Band, Wien:Friedrich Manz, 1861, str. 88 – 97, von PACHNER-

Teoretické státní zkoušky se skládaly ze zkoušky a) z právní historie, tvořené římským právem, kanonickým právem a německými říšskými a právními dějinami s akcentací rakouských specifik, kterou bylo přípustné absolvovat ve čtvrtém či pátém semestru studia, b) ze zkoušky judičiální, tvořenou občanským právem, obchodním a směnečným právem, civilním procesem a trestním právem hmotným a procesním, nejdříve se o ni studenti mohli pokusit v osmém semestru a c) ze státovědecké zkoušky sestávající ze statistiky, národního hospodářství a finanční vědy. Tu bylo možné složit teprve na konci studia.⁶⁷⁸

Výše uvedené obecně závazné normativní akty rovněž zakotvovaly rozvrhy a obsah studia. Zkoušky byly examinovány vícečlennými komisemi jmenovanými ministerstvem kultu a vyučování, přičemž zkušebními komisaři mohli být jmenováni profesori, doktoři práv, ale také praktičtí právníci, tzn. státní úředníci, advokáti, notáři. Jmenovaný nemohl členství v komisi odmítnout,⁶⁷⁹ jednalo se tedy o komisaře *ad hock et ex officio*.

Státní teoretické zkoušky probíhaly ústně a veřejně, veřejně se rovněž vyhlášoval jejich výsledek,⁶⁸⁰ zatímco porada a hlasování bylo tajné. Nejprve se hlasovalo o tom, zda uchazeč prospěl a teprve následně o výsledné známce.⁶⁸¹ Státní zkoušky bylo možné absolvovat jedině na vysoké škole, kterou dotyčný studoval, avšak s ohledem na konstatovanou dobu výjimek ministerstvo kultu a vyučování mohlo i z této zásady udělit výjimku,⁶⁸² jak již bylo řečeno výše.

Ministerská výjimka z povinnosti absolvovat studia, takže dotyčný uchazeč musel pouze složit předepsané státní zkoušky, byla ovšem obvykle udělována pouze u osob, které vykonaly povinnou vojenskou službu.⁶⁸³ Praxe dokonce ukazuje, že ani 3. státnice či doktorský titul nebyly hranicí, která byla nezbytně vyžadována. Povinnost složit třetí teoretickou státní zkoušku totiž mohla být odložena a kandidátovi byla dána dodatečná lhůta v řádu měsíců, jež mohla být nadto dodatečně opakovaně prodloužena. Jediným negativním dopadem pro „délestudujícího a sloužícího“ úředníka byla skutečnost, že dotyčný byl zařazen na méně frekventované, periferní místo. To se změnilo v prvních desetiletích 20. století, kdy

EGGENSTORF Adolf, *Der österreichische Zivilstaatsdienst. Sammlung der auf die Anstellung und Rechtsverhältnisse der Zivilstaatsbeamten und -Diener Bezug habenden Vorschriften*, Wien 1910, str. 37 – 48, BŁÓNSKI Justin, *cit. dílo*, str. 16 – 18 nebo POKROVAC Zoran (Hg.), *Juristenausbildung in Osteuropa bis zum ersten Weltkrieg, Rechtskulturen des modernen Osteuropa. Traditionen und Transfers*, Bd. 3, Frankfurt am Main: Vittorio Klostermann 2007.

⁶⁷⁸ Viz § 1 a 2 nařízení ministerstva kultu a vyučování č. 54/1856 ř.z. o teoretických státních zkouškách

⁶⁷⁹ Viz § 6 nařízení ministerstva kultu a vyučování č. 54/1856 ř.z. o teoretických státních zkouškách

⁶⁸⁰ Viz §§ 27 a 29 nařízení ministerstva kultu a vyučování č. 54/1856 ř.z. o teoretických státních zkouškách

⁶⁸¹ Viz § 28 nařízení ministerstva kultu a vyučování č. 54/1856 ř.z. o teoretických státních zkouškách

⁶⁸² Viz § 43 nařízení ministerstva kultu a vyučování č. 54/1856 ř.z. o teoretických státních zkouškách

⁶⁸³ Viz § 8 nařízení ministerstva č. 99/1852 ř.z.

nárůst počtu absolventů a úředníků (viz další kapitola) učinil i z neúplného vzdělání překážku přijetí do služby.⁶⁸⁴

Speciální kvalifikační předpoklady se vyskytovaly u složek veřejné služby, u nichž byly vyžadovány zvláštní znalosti a dovednosti. V zahraniční službě byla např. vyžadována náдавкem znalost francouzského, italského nebo anglického jazyka. Výjimku ze zásady vysokoškolského vzdělání naopak plošně obdrželi úředníci státní pošty, kteří podle nařízení č. 177/1856 ř.z. mohli navštěvovat přednášky na pražské právnické fakultě a na základě složení zkoušky z právní matérie byli zařazeni do konceptní služby.

Po vystavení **jmenovacího dekretu** – jediného možného způsobu obsazení služebního místa, nastoupili praktikanti na minimálně jednoletou služební praxi. Nástup do služby přitom byl počítán nikoliv od data vystavení jmenovacího dekretu, ale od data, kdy padlo rozhodnutí o takovém přijetí. Toto datum muselo být ve jmenovacím dekretu výslovně uvedeno. Prvních šest týdnů až tři měsíce běžela praktikantům zkušební doba, po kterou svou činností potvrzovali správnost výběru. Praktikanti byli původně všeobecně koncipováni jako neplacení⁶⁸⁵ pomocníci guberniálních radů,⁶⁸⁶ teprve později získali postavení pracovníků úřadu jako takového. Praktikantský post však v první polovině 19. století nebyl hodnostním stupněm, protože karierní řád začínal běžet až od jmenování definitivním úředníkem.

Služební kariéra státního civilního úředníka obvykle startovala v krajském či zemském úřadě, od roku 1824 již výlučně v nižších místech zemského úřadu. Do krajských úřadů od té chvíle měli být vysíláni vzdělaní, vyškolení, morálně pevní a praxí prověřeni praktikanti. Ti, na rozdíl od svých začínajících kolegů, dostávali *adjuta*, tj. příjem ze státního rozpočtu,⁶⁸⁷ což byl výraz skutečnosti, že vykonávali zodpovědné práce a počítalo se s nimi nadále do státní služby.

Dochovaly se počty praktikantů placených adjuty, kterých bylo v roce 1824 150 v Čechách, 25 na Moravě a 12 ve Slezsku.⁶⁸⁸ Velká většina praktikantů v té době nebyla

⁶⁸⁴ Viz VYSKOČIL Aleš, *cit. dílo*, str. 87.

⁶⁸⁵ § 7 dekretu dvorské kanceláře z 13. května 1824 publikováno v MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *Handbuch für alle kaiserlich-königliche, ständische und städtische Beamte, deren Witwen und Weisen oder Darstellung aller ihnen durch die allerhöchsten Gesetze vom Jahre 1822 bis 1828 zustehenden Rechte und obliegenden Verbindlichkeiten*, 3Bd., Wien: Witve von Mößle 1830, str. 34.

⁶⁸⁶ Viz MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *Handbuch für alle kaiserlich-königliche, ständische und städtische Beamte, deren Witwen und Weisen oder Darstellung aller ihnen durch die allerhöchsten Gesetze vom Jahre 1806 bis 1822 zustehenden Rechte und obliegenden Verbindlichkeiten*, 1Bd., Wien: Witve von Mößle 1824, str. 38 – 39.

⁶⁸⁷ Viz § 9 dekretu dvorské kanceláře z 13. května 1824 publikováno v MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *Handbuch für alle kaiserlich-königliche, ständische und städtische Beamte, deren Witwen und Weisen oder Darstellung aller ihnen durch die allerhöchsten Gesetze vom Jahre 1822 bis 1828 zustehenden Rechte und obliegenden Verbindlichkeiten*, 3Bd., Wien: Witve von Mößle 1830, str. 34.

⁶⁸⁸ § 12 dekretu dvorské kanceláře z 13. května 1824.

ovšem placena. Přímé náborů do centrálních státních institucí byly po roce 1800 stále ojedinělejší, až rozhodnutí z 5. července 1811⁶⁸⁹ konstituovalo, že služba v kraji či v zemi je nezbytnou prekvizitou jmenování do některého z ústředních úřadů. Do centrální úrovně správy se ovšem bylo možné dostat již z pozice praktikanta. Každé čtyři měsíce totiž místodržitelství posílalo do Vídně seznam osob, jež by měly zájem o přestup do služebního místa u ústředního úřadu.

Nejdříve po jednom roce vyhovující praxe u politického úřadu, nejpozději však po třech letech museli úředníci absolvovat zkoušku označovanou jako *praktická státní zkouška* či *přísná*, tj. *rigorozní zkouška* neboli vlastně zkoušku odborné způsobilosti. Její náležitosti byly vymezeny a unifikovány poměrně brzy, pro všechny konceptní úředníky je stanovil dekret dvorské kanceláře z 16. března 1819.⁶⁹⁰ Novou právní úpravu praxe a praktické státní zkoušky obsahovalo pak nařízení č. 262/1854 ř.z. o zákonné úpravě politické úřední a soudní praxe a praktických, politických a soudních zkoušek. Žádost kandidáti na zkoušku podávali prostřednictvím místodržitelství, které rozhodovalo s možností odvolání se k ministerstvu vnitra.⁶⁹¹ Úřad, u něhož dotyční praktikanti sloužili, jim musel vydat potvrzení o délce praxe a její hodnocení známkami *sehr fleißig*, *fleißig* nebo *minder fleißig*, pokud chtěli skládat praktickou zkoušku u jiného orgánu.⁶⁹² K hodnocení se přihlíželo samozřejmě rovněž v případě, že praktikanti měli úmyslu zůstat ve službě u původního úřadu. Ten ale logicky sám sobě potvrzení s hodnocením vydávat nemusel, neboť jej měl napsané v kvalifikačních tabulkách. Při horším hodnocení, nebyl uchazeč ke zkoušce připuštěn.

Zkouška odborné způsobilosti probíhala před místodržitelskou komisí sestávající ze dvou guberniálních anebo vládních radů a jednoho sekretáře anebo koncipisty gubernia, který většinou plnil též roli zapisovatele. Zkouška se skládala ze dvou částí. a) Písemná část zkoušky spočívala v dnešními slovy klauzurní práci – vyřízení případu, tzn. v řešení fiktivního případu či vypracování návrhu podání k nadřízenému orgánu,⁶⁹³ přičemž kandidát

⁶⁸⁹ Publikované v MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *Handbuch für alle kaiserlich-königliche, ständische und städtische Beamte, deren Witwen und Weisen oder Darstellung aller ihnen durch die allerhöchsten Gesetze vom Jahre 1806 bis 1822 zustehenden Rechte und obliegenden Verbindlichkeiten*, 1Bd., Wien: Witwe von Möbke 1824, str. 47.

⁶⁹⁰ Publikován v MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *Handbuch für alle kaiserlich-königliche, ständische und städtische Beamte, deren Witwen und Weisen oder Darstellung aller ihnen durch die allerhöchsten Gesetze vom Jahre 1806 bis 1822 zustehenden Rechte und obliegenden Verbindlichkeiten*, 1Bd., Wien: Witwe von Möbke 1824, str. 47 – 50.

⁶⁹¹ Viz § 9 odst. 1 nařízení č. 262/1854 ř.z..

⁶⁹² Viz § 7 odst. 2 a § 8 odst. 1 nařízení č. 262/1854 ř.z..

⁶⁹³ Např. kandidát Johann Chlum zpracovával rekurz proti trestnímu rozhodnutí městské rady v Karlových Varech o překročení právních předpisů. Viz NA, ČM 1850-1920, Sign 251C, č.j. 174159 a 197081.

měl k dispozici zákoníky, sbírky zákonů a normálů,⁶⁹⁴ se kterými mohl pracovat. Písemná zkouška mohla trvat nejdéle jeden den a písemnou práci kandidát odevzdal dozorujícímu komisaři, který parafou potvrzoval konečné znění.⁶⁹⁵ Zkouška odborné způsobilosti zvaná také praktická zkouška⁶⁹⁶ sloužila k prověření toho, zda jsou praktikanti schopni vykonávat službu. Pokud se zkoušce nepodrobili nebo u ní dvakrát neuspěli, byli propuštěni⁶⁹⁷ a nemohli již znovu zkoušku v budoucnu skládat, čímž pádem byli vyřazeni z možnosti vstoupit do státní služby. Pořád se však jednalo o mírnější úpravu oproti justičním úředníkům, protože stejný neúspěch u soudních zkoušek představoval zároveň překážku pro přijetí do stavu advokátů a notářů.⁶⁹⁸

B) V ústní části praktické zkoušky trvající cca 2 hodiny musel kandidát prokázat svou znalost normotvorných procesů i předpisů, patentů, nařízení, normálů a manipulačních řádů. Ověřovaly se rovněž jeho odpovědi z písemné části. Nežádka se přitom otázky neomezily jen na prověření pouhé teoretické znalosti matérie, ale směřovaly i k jejímu praktickému využití či se orientovaly na problémy dané normy, právního principu či jiné metanormativní složky právního řádu vyskytující se v aplikační praxi dotčeného úřadu.⁶⁹⁹ Každý ze zkoušejících mohl položit 18 otázek. Položená otázka byla vždy zapsána a hodnocena tříступňovou kvalifikační stupnicí – dobře, průměrně a špatně. O zkoušce pak bylo vystaveno examinovanému vysvědčení.⁷⁰⁰

Při přijímání do **zdravotnické státní služby** (hlavně okresní lékaři a veterináři)⁷⁰¹, stejně jako do **správy daní a poplatků**⁷⁰², **celní správy**, **účetnictví**⁷⁰³, **správy státního**

⁶⁹⁴ Viz § 12 nařízení č. 262/1854 ř.z.

⁶⁹⁵ Viz BŁÓNSKI Justin, *cit. dílo*, str. 21.

⁶⁹⁶ Viz dekret dvorské kanceláře z 24. dubna 1811. MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *Handbuch für alle kaiserlich-königliche, ständische und städtische Beamte, deren Witwen und Weisen oder Darstellung aller ihnen durch die allerhöchsten Gesetze vom Jahre 1806 bis 1822 zustehenden Rechte und obliegenden Verbindlichkeiten*, 1Bd., Wien: von Mößle 1809, str. 451.

⁶⁹⁷ § 4 dekretu dvorské kanceláře z 13. května 1824 publikováno v Megerle von Mühlfeld Johann Georg, *Handbuch für alle kaiserlich-königliche, ständische und städtische Beamte, deren Witwen und Weisen oder Darstellung aller ihnen durch die allerhöchsten Gesetze vom Jahre 1822 bis 1828 zustehenden Rechte und obliegenden Verbindlichkeiten*, 3Bd., Wien: Witwe von Mößle 1830, str. 34.

⁶⁹⁸ Viz § 4 nařízení č. 262/1854 ř.z. Podrobněji ke zkoušce odborné způsobilosti v justici viz von STUBENRAUCH Moriz, *cit. dílo*, str. 103 – 106.

⁶⁹⁹ Např. při zkoušce konceptního praktikanta Bedřicha Bureše, která se uskutečnila 7. července 1900 u pražského místodržitelství byl dotázán na to, za kterých podmínek a dle kterého zákona lze uznat náboženskou společnost, kde musí být zřízena obecná škola, které jsou nejdůležitější ustanovení tiskové novely z 9. července 1894, které zákony upravují společnické právo, jaká jsou práva poslance, zda může být omezeno vlastnické právo, jak se členi hřbitovy a jaké povinnosti jsou spojeny s jejich zřízením, rušením či rozšiřováním, kdo rozhoduje o úhradě škody způsobenou honitbou či zvěří anebo čím se liší nový živnostenský řád z roku 1883 a 1885 od starého z roku 1859. Viz Národní archiv, České místodržitelství, 1884 – 1900, Sign. 251B, č.j. 10 390.

⁷⁰⁰ Viz § 16 nařízení č. 262/1854 ř.z..

⁷⁰¹ Viz nařízení ministerstva vnitra č. 376/1850 ř.z.

⁷⁰² Viz nařízení ministerstva financí č. 113/1858 ř.z.

⁷⁰³ Dekret dvorské komory č. 121/1816 Sb. z. polit.

majetku, lesní správy⁷⁰⁴, **poštovní služby**⁷⁰⁵, **bankovní správy, u finanční stráže, ke stavebním úřadům**⁷⁰⁶ apod. se vyžadovalo absolvování zvláštních praktických zkoušek prověřujících základní obecné znalosti týkající se těchto specifických služeb, které museli dotyční civilní úředníci znát v jakémkoliv úřadě a služebním místě tohoto typu.

Např. úředníci v **finanční a účetní službě** navíc museli absolvovat státní zúčtovací zkouškou, jež byla poprvé upravena dekretem dvorské komory z 2. května 1833 a přes změněné normativní akty jí regulující, přetrvala až do konce monarchie. K tomu byl u nich vyžadován věk minimálně 20 let, pro vyšší posty dokonce 23 let a uchazeči podléhali povinnosti složit kauce.⁷⁰⁷ Podrobnosti praxe a praktické zkoušky, vcelku analogické k běžné politické správě⁷⁰⁸, zde upravoval dekret dvorské komory č. 94/1839 Sb. z. polit.

Pro přijetí do **lesní služby** byl stanoven minimální věk 22 let a složení předepsané zvláštní státní zkoušky. Vyšší věk byl požadován s ohledem na náročnost a specifika povolání (většina lesních úředníků mohla ve službě použít střelnou zbraň). Lesnická státní zkouška se skládala ze tří částí: a) z domácí práce (kvalifikačního pojednání) na odborné téma, b) z písemné zkoušky trvající maximálně 12 hodin a c) z ústní zkoušky, která probíhala před tříčlennou komisí den po zkoušce písemné a trvala dvě hodiny čistého času. Otázky pro písemnou a ústní zkoušku byly praktického zaměření a dodávaly je vysoké školy lesnického směru.⁷⁰⁹ Úspěšné složení zkoušky umožnilo nastoupit na kterékoliv místo ve státní lesní službě. Nižší lesní úředníci museli dosahovat věku 18 let, vystudovat lidovou školu a absolvovat tříleté lesnické vyučení.⁷¹⁰ Také pro ně byla praktická zkouška podrobně regulována.

U stavebních elévů byl vyžadován mimo jiné dobrý zdravotní stav, podrobnější znalosti z geografie, historie, přírodopisu a statistiky a určitá míra vědomostí z matematiky, fyziky, chemie, mineralogie, mechaniky a stavebnictví. Znalost více jazyků byla výhodou.⁷¹¹

Podmínky vstupu do **poštovní služby** a podoba státních zkoušek se v době absolutismu opíraly o výnos ministerstva obchodu, živností a staveb č. 247/1850 ř.z. Každý uchazeč musel být alespoň osmnáctiletý, zdravotně způsobilý absolvent vyššího gymnázia či

⁷⁰⁴ Viz ministerské nařízení č. 63/1850 ř.z.

⁷⁰⁵ Viz zákon č. 247/1850 ř.z.

⁷⁰⁶ Zákon č. 118/1850 ř.z. zavedl institut stavebních elévů a stanovil předpoklady pro jejich přijetí včetně zvláštní praktické státní zkoušky

⁷⁰⁷ Viz §§ 2 – 4 dekretu dvorské komory č. 121/1816 Sb. z. polit. ve spojení s § 5 Přílohy A nařízení č. 10/1853 ř.z.

⁷⁰⁸ Obsahově navíc museli úředníci finanční správy znát např. trestní právo a též materii náležející dle dekretu dvorské komory z 24. června 1829. Viz von STUBENRAUCH, *cit. dílo*, str. 109.

⁷⁰⁹ Viz § 7 ministerského nařízení č. 63/1850 ř.z.

⁷¹⁰ Viz ministerské nařízení č. 19/1852 ř.z.

⁷¹¹ Viz § 2 zákona č. 118/1850 ř.z.

vyšší reálné školy. Na roveň tomuto vzdělání bylo postaveno vojenské vzdělání získané ve vojenských akademiích, kadeních školách, ale také v Obchodní a námořní akademii a námořnické škole v Terstu.⁷¹² Uchazeč musel slovem i písmem zvládat nejen svůj mateřský jazyk, ale též úřední jazyk. Znalost cizích jazyků, zvláště italštiny a francouzštiny jej upřednostňovala. Pokud se nehlásil na úřad hned po škole, musel také doložit předchozí praxi a služební chování.⁷¹³ Poté kandidát nastoupil na místo poštovního aspiranta na zkušební dobu jednoho roku, v níž se mělo zjistit, zda je vhodným pro poštovní službu. V této době se měl seznámit s činností poštovního úředníka, např. se naučit telegrafovat, telefonovat a nastudovat oborové právní předpisy.

Jednoletá lhůta se nezapočítávala do služební doby, proto nelze aspiranty v této době považovat ještě za státní civilní úředníky. Ve zkušební době mohl jak úřad, tak samotný aspirant i bez udání důvodů dát výpověď. Pokud se aspirant osvědčil, byl podroben první prakticko-teoretické zkoušce, po jejímž úspěšném absolvování čekal, než bude dekretem jmenován poštovním elémem.⁷¹⁴ Místa elévů byla systematizována, takže jejich počet byl omezen a úspěšný aspirant mohl na jmenování čekat i několik let. Po jednoroční až tříleté praxi na úrovni eléva se skládala praktická oficiálská zkouška. Po jejím složení mohl dotčený muž nastoupit buď do poštovní služby a v případě, že měl právnické vzdělání, také do jakékoliv jiné konceptní státní služby.⁷¹⁵ Pro povýšení včetně přednosta poštovního úřadu již nebyla potřebná jiná zkouška odborné způsobilosti. Po tříleté službě mohl navíc příslušný oficiál složit úřednickou zkoušku a i bez právnického vzdělání se stát konceptním úředníkem a být jmenován adjunktem, koncipistou, sekretářem, radou nebo ředitelem poštovního ředitelství.⁷¹⁶

Zkouška, po níž se stal kandidát elémem, měla ústní a písemnou část a jejím cílem bylo prověřit školní vědomosti zejména z geografie, ale také jazykovou vybavenost (formou konverzace a eseje), znalosti, jež si osvojil v úřadě, kupříkladu telegrafování.⁷¹⁷ Oficiálská zkouška byla jen ústní a spočívala v prověření znalostí právních předpisů a schopnosti podle nich správně postupovat. Úřednická zkouška se opět členila na ústní a písemnou. Zkoušený musel prokázat znalost základních právních a organizačních zásad poštovní služby, schopnost spojovat normy železniční, poštovní a telegrafní, znát právní předpisy správního práva, vymezení vzájemných práv a povinností státních a soukromých železnic, dokázat zopovědět

⁷¹² Viz výnosy ministerstva č. 340 a 368/1850 ř.z.

⁷¹³ Viz §§ 1-4 zákona č. 247/1850 ř.z.

⁷¹⁴ Viz §§ 5-7 zákona č. 247/1850 ř.z.

⁷¹⁵ Viz §§ 11-13 zákona č. 247/1850 ř.z.

⁷¹⁶ Viz § 16-18 zákona č. 247/1850 ř.z.

⁷¹⁷ Viz nejvyšší rozhodnutí č. 19 ze 4. března 1854.

národohospodářské otázky a nakonec vypracovat písemné pojednání o zpracovávání aktů a rozhodování případů z praktického života. Cílem bylo zjistit, zda má přehled o oboru a dokáže dát do souvislostí různé záležitosti.⁷¹⁸ O výsledku zkoušky rozhodovala tříčlenná komise nadpoloviční většinou hlasů a vystavovala zároveň vysvědčení s hodnocením dobrý nebo vynikající.⁷¹⁹

Odlišně a velmi podrobně byly výše uvedené otázky zkoušek upraveny pro různé stupně učitelů. Speciální zkoušky z **práva veřejných knih** museli skládat úředníci starající se o tyto dokumenty nevyvratitelně prokazující vlastnictví nemovitého majetku.⁷²⁰ Praktická zkouška v **zahraniční službě** zase probíhala před tříčlennou komisí složenou z předsedy – vysokého úředníka ministerstva zahraničí a dvou přisedících z řad akademiků nebo praktických právníků. Kandidát skládal ústní a písemnou zkoušku, o pořadí těchto zkoušek rozhodovala komise, nesměl mezi nimi být delší časová prodleva než 14 dní. Ústní zkouška zjišťovala znalosti z mezinárodního práva veřejného (válečného, námořního a konzulárního), dějin diplomacie (od Vestfálského míru se zaměřením na mezinárodní smlouvy), z mezinárodního práva soukromého a práva Německého spolku. Alespoň jedna otázka musela být položena a zodpovězena ve francouztině, resp. v jiném předepsaném jazyku. Při písemné zkoušce, položil každý z komisařů jednu otázku z výše uvedeného okruhu, opět jedna z nich včetně odpovědi musela zaznít v cizím jazyce. Taktéž soudcovská praktická zkouška byla od obecné praktické státní zkoušky státních úředníků v mnohém odlišná.⁷²¹ Členové justiční byrokracie se tak začali ještě dále vzdalovat všeobecným úředníkům. K završení tohoto „rozchodu“ došlo v roce 1848, resp. po roce 1860 v důsledku konečného oddělení soudnictví od správy.

Délka a povaha vykonané praxe, po kterou setrvali přijatí kandidáti státní civilní služby v postavení praktikantů, závisela vždy na skutečnosti, o jaké odvětví státní správy se jednalo. Žádost o místo byla s operátem z proběhnuvší praktické státní zkoušky zaslána nadřízenému úřadu, který rozhodl o přijetí či nepřijetí uchazeče. Vybraný adept poté složil úřední přísahu věrnosti a také slib mlčenlivosti a byl přijat do provizorního služebního poměru (ve finančních úřadech provizorium trvalo maximálně tři roky, pak již muselo následovat jmenování na dobu neomezenou). Po uplynutí této doby nebo podle rozhodnutí vedoucího úřadu, byl dotyčný buď propuštěn anebo úřad, u něhož pracoval, podal nadřízenému úřadu žádost o jeho jmenování na definitivní služební místo.

⁷¹⁸ Viz §§ 31 – 33 zákona č. 247/1850 ř.z.

⁷¹⁹ Viz §§ 34 – 35 zákona č. 247/1850 ř.z.

⁷²⁰ Viz ministerské nařízení č. 101/1856 ř.z.

⁷²¹ Viz STUBENRAUCH von Moriz, cit. dílo, str.103 – 106.

V roce 1849 byl na zkoušku v rámci reformy veřejné správy výrazně zredukován počet služebních míst a ze zbytku byla vytvořena tzv. *disponibilní místa*. Disponibilní místa byla služební místa, u kterých úředníci, kteří je zastávali, nich ztratili definitivu, byli používáni jako výpomocná síla, volně použitelná a přeložitelná a čekali, až padne konečné rozhodnutí o jejich zařazení. Délka tohoto provizorního postavení byla stanovena nejprve na 1 rok, posléze byla prodloužena na maximálně 3 léta. Aby taková změna nevedla k demoralizaci správního aparátu, zůstal disponibilním úředníkům zachován plat v plné výši. Tak vlastně vznikl systém náhradníků, kteří čekali na uprázdnění definitivních míst a představovali jakýsi mezistupeň mezi praktikanty a stálými státními civilními úředníky. Popsaný pokus ovšem v praxi neprokázal vyšší hospodárnost a byl proto 29. května 1863 opuštěn.⁷²²

Historická etapa, označovaná jako restaurace, s sebou přinesla, jak již bylo řečeno na začátku této subkapitoly, **dobu výjimek**. Takové hodnocení výstižně ilustruje mimo jiné preference určitých skupin obyvatelstva při přijímání do státní civilní služby. V první polovině 19. století se prohloubil a stabilizoval⁷²³ jeden z nejcharakterističtějších rysů rakouského úřednického systému, totiž **upřednostňování důstojníků a certifikalistů** při obsazování služebních míst. Systém, který byl na přelomu 19. a 20. století oprávněně kritizován pro výrazné porušování ústavní zásady rovného přístupu k úřadům, ale také kvůli prolomení principu legitimního očekávání, neboť méně vhodné a kratší dobu sloužící kandidáti byli dosazováni jen z důvodu předcházejícího působení v ozbrojených sborech, přitom vznikl právě v prvních desetiletích 19. století z velmi prozaického a pochopitelného důvodu.

Přes v tisku někdy konstruovanou tezi, že preference byla výrazem vděčnosti establishmentu osobám za věrnost státu, když tyto neváhaly riskovat život v boji,⁷²⁴ se jednalo jen o morální, nadstavbové zaštitění jiné příčiny, a to ryze materiální. Tato příčina byla zákonodárcem snad nevědomky výslovně přiznána v dekretu dvorské kanceláře z 2. června 1806.⁷²⁵ Byl jí přebytek důstojníků a poddůstojníků vyvolaný napoleonskými válkami, který

⁷²² Viz bod VII dokumentu Nr. 101 Ministerrat, Wien 24.9.1866, Kabinetzahl 2139, Ministerrathzahl 101, in: *Die Protokolle des österreichischen Reichsrathes 1848 – 1867, VI. Abteilung Das Ministerium Belcredi*, Band 2, 8. April 1866 – 6. Februar 1867, Horst Brettner-Messler (bearb.), Wien: Österreichisches Bundesverlag für Unterricht, Wissenschaft und Kunst, 1973, str. 252.

⁷²³ MAYRHOFER, *Handbuch für den politischen Verwaltungsdienst in den im Reichsrathe vertretenen Königreichen und Ländern mit besonderer Berücksichtigung der diesen Ländern gemeinsamen Gesetze und Verordnungen*, Wien 1856, str. 141.

⁷²⁴ Takový argument byl přitom ve své podstatě bezpodstatný, protože věrnost státu byla *eo ipso* základní povinností každého státního služebníka, jak vojenského, tak civilního.

⁷²⁵ Publikovaný v MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *Handbuch für alle kaiserlich-königliche, ständische und städtische Beamte, deren Witwen und Weisen oder Darstellung aller ihnen durch die allerhöchsten Gesetze vom Jahre 1806 bis 1822 zustehenden Rechte und obliegenden Verbindlichkeiten*, 1Bd., Wien: Witwe von Mößle 1824, str. 116.

bylo potřeba nějakým způsobem urychleně řešit, aby neohrožoval sociální a hospodářskou stabilitu monarchie.

Důstojníci a poddůstojníci proto získali absolutní přednost při obsazování úřednických, resp. nižších úřednických postů v civilní službě. Za klíčový obecně závazný normativní akt pro konstituování tohoto znaku habsburského úřednického práva lze přitom označit především na svou dobu poměrně rozsáhlý dekret dvorské kanceláře z 2. ledna 1817,⁷²⁶ který vybudoval systém, podle něhož byla místa přednostně obsazována zmíněnými bývalými vojáky, ačkoliv tito nesplňovali kvalifikační kritéria. Mezi měřítka, která byla u důstojnických a poddůstojnických adeptů na vstup do řad státní civilní byrokracie zmírněna, patřila zejména znalost manipulace (např. u úředníků registratury), potřebná délka praxe (u protokolistů a krajských sekretářů), dostatečné vzdělání (např. u služebních míst guberniálních sekretářů), krasopis, počty či technicko-metodické postupy, ale i např. věková kritéria. Také ta osobám přestupujícím do civilního úřednictva z řad ozbrojených sborů normotvůrce *ex lege* promíjel. Náhradou byla úřadem uznaná dlouholetá služba ve vojsku, kdy stačilo potvrzení, že se osvědčili v praxi a jsou tedy způsobilí⁷²⁷. Pokud takové potvrzení nedostali, mohlo místodržitelství požadovat složení kompenzační zkoušky před komisí místodržitelství anebo je zařadit pod dohled na jistou dobu k osvědčení.

Zpočátku tato *afirmativní akce sui generis* dostoupila tak daleko, že pokud mělo být služební místo na úřadě obsazené někým jiným nežli důstojníkem či „certifikalistou“⁷²⁸, musel přednosta příslušného úřadu výslovně uvést důvod, proč k takovému kroku bylo přikročeno.⁷²⁹ Pokud byli k dispozici důstojníci či poddůstojníci, nemělo se přihlížet ani ke stávajícím praktikantům.

Ti nastupovali až v případě, že shora uvedené dvě privilegované kategorie osob nebyly schopny způsobilé adepty dodat.⁷³⁰ Za tím účelem byly dokonce dekretem dvorské kanceláře č. 24/1826 Sb. zák. polit. vytvořeny zvláštní kvalifikační tabulky, speciální k obecným, které umožňovaly doložit nárok důstojníků a poddůstojníků a současně je porovnat navzájem a z povahy věci se proto svým obsahem lišily od běžných tabulek. Dotyčný v nich uváděl svou

⁷²⁶ V MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *Tamtéž*, 1Bd., Wien: Witwe von Mößle 1824, str. 118 - 123.

⁷²⁷ Toto prominutí stanovil např. dekret dvorské kanceláře č. 123/1817 Sb. z. polit.

⁷²⁸ Tento pojem se sice v právním řádu objevuje až v 70. letech 19. století, ale používám ho již nyní pro jednoznačné vymezení preferovaných poddůstojníků do státní civilní služby. U vědomí ahistoričnosti takového použití jsem dal termín do uvozovek.

⁷²⁹ Stanovil tak dekret dvorské kanceláře ze dne 19. srpna 1813. Publikovaný v MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *Handbuch für alle kaiserlich-königliche, ständische und städtische Beamte, deren Witwen und Weisen oder Darstellung aller ihnen durch die allerhöchsten Gesetze vom Jahre 1806 bis 1822 zustehenden Rechte und obliegenden Verbindlichkeiten*, 1Bd., Wien: Witwe von Mößle 1824, str. 117.

⁷³⁰ Dekret dvorské kanceláře č. 123/1817 Sb. z. polit.

hodnost, osobní stav (ženatý, svobodný, vdovec), věk, vyznání, bydliště (město a zemi), délku a teritorium vojenské služby či služeb, výši platu a dobu po kterou ji pobíral, zdravotní stav, morální rysy (tj. politický posudek), schopnosti, znalost jazyků (rozumí, mluví, píše), znalost krasopisu a počtů, znalosti věd, znalost zemí, majetkové poměry, zda je schopen uhradit příp. kauci, mravy (chování), do jakého odvětví či typu civilní služby chce a jakou pozici zastává. Tyto tabulky se příliš nezměnily ani později. Dochovaly se ještě ve druhé polovině 50. let 19. století za neoabsolutismu.⁷³¹

Překážky pro upřednostnění vysloužilých příslušníků ozbrojených sborů platily obdobně jako při přijímání bývalých úředníků. Přiját do státní civilní služby z řad vojska nemohl být ten, kdo byl odsouzen pro zločin nebo zproštěn obžaloby *in absentia* nebo ten, kdo byl propuštěn ze služby z disciplinárních důvodů.⁷³²

Nařízení č. 266/1853 ř.z. týkající se přestupu vysloužilých poddůstojníků do civilní služby dále upevňovalo pozici „certifikalistů“ a stalo se tak předobrazem následující stálé úpravy ze 70. let 19. století. Jeho § 1 rozšiřoval přednostní obsazování manipulačních míst a míst sluhů v zeměpanských úřadech, ústavech, nižší služby u pošt, telegrafů a železnic vedle poddůstojníků i vojáky-dobrovolníky. Paragraf 10 se týkal zmíněných zvláštních kvalifikačních tabulek, které byly předány přijímající komisi. Dále zde bylo řečeno, že při umístění v zemi se přihlíželo k jazykovým znalostem, pobytu a přání uchazečů,⁷³³ na základě seznamu jmen s tabulkami z ministerstva obsazoval konkrétní místa certifikalisty podle nařízení zemský prezident (ve Slezsku).⁷³⁴ V ostatních českých zemích plnila tuto úlohu pověřená Personální zemská komise pro okresní úřady, zřízená na základě nařízení místodržitelství č.j. 5708 ze dne 25. května 1855 která se až do roku 1868,⁷³⁵ navazující na Zemskou organizační komisi, jež působilá již od roku 1853. Starala o personalistiku, tj. o systematizaci a technicko-administrativní otázky personálního obsazení služebních míst. Její členové měli být nestranní s dostatečnými znalostmi a schopnostmi.⁷³⁶ Komisi byly zasílány veškeré žádosti o přijetí do státní civilní služby. Vydávala každoročně konkrétní status

⁷³¹ Viz NA, Personální zemská komise pro okresní úřady 1855 – 1859, Inv.č. 64, Sign. IV, č.j. 3042, 3412, karton 133.

⁷³² Dekret dvorské kanceláře č. 69/1835 Sb. z. polit.

⁷³³ Viz § 12 nařízení č. 266/1853 ř.z.

⁷³⁴ Viz § 14 nařízení č. 266/1853 ř.z.

⁷³⁵ Všechny úřady měly předložit výkazy o své agendě a počtu zaměstnanců k 26. květnu 1855 místodržitelství, od toho dne se stala komise klíčovým orgánem v otázkách personalistiky, kterým zůstala do roku 1868. Viz BIMAN Stanislav, ŘIHÁČKOVÁ Marie, ŠPIRITOVÁ Alexandra, *Personální zemská komise pro okresní úřady, Inventáře*, Praha:Národní archiv 1965, str. 2 a 8.

⁷³⁶ Viz MACKOVÁ Marie, *Úřednictvo venkovských okresů v Čechách 1850-1914*, Se zřetelem k okresům východních Čech, Ústí nad Orlicí 2001, na str. 45 je v poznámce 92 uvedeno i konkrétní složení Zemské organizační komise a na str. 48 Personální zemské komise pro okresní úřady.

(přehled státních civilních zaměstnanců) a vedla kvalifikační tabulky. Komise byla s ohledem na dobu svého fungování v podstatě orgánem neoabsolutismu, následkem toho také zanikla po nástupu budování rakouské ústavnosti. Přesto usnadňovala evidenci i přijímání rozhodnutí a prolamovala částečně diktát jmenujících monokratů, což lze hodnotit veskrze pozitivně. Posléze byly shodně se Slezskem tyto otázky převedeny do působnosti místodržitelství.

Následující skupinou osob, u níž pokračovalo po roce 1793 upřednostňování při obsazování služebních míst, byli *quiscenti*. Jejich postavení však postupně, nutno říci ovšem, že pouze, co se týče přijetí do služby, přestávalo být přímo úměrně s posilováním pozice důstojníků a certifikalistů zaručováno juristickými mechanismy. Ještě dekret dvorské kanceláře ze dne 24. ledna 1806⁷³⁷ sice potvrzoval jejich výhody při obsazování postů ve státní službě, ale současně zrušil systém preferencí z doby josefinismu, takže lze vyvodit, že byli do té doby *quiscenti* postavení na roveň vojákům a jejich právní pozice tím pádem oproti dřívějšímu období popsanému v předcházející kapitole oslabila. Konečně dvorský dekret ze 4. září 1812⁷³⁸ stanovil, aby zdravotní stav všech *quiscentů* byl posouzen úředními lékaři, s tím, že podle daného výsledku měli být buď *superarbitrováni*, tzn. prohlášeni za ze zdravotních důvodů trvale služby neschopnými anebo znovu zařazeni do služby.

Obdobně dekret dvorské kanceláře č. 92/1823 Sb. z. polit. požadoval v rámci hospodárného a efektivního nakládání s veřejnými prostředky zařadit osoby, jež byly dosud ve stavu *quiscentů*, zpět do státní služby. Navíc umožnil, aby byly rovněž znovu povolány do služby osoby již penzionované, čímž porušoval princip právní jistoty i zásadu *rei iudicata* u penzistů. Ke zmírnění takového zásahu, typicky „františkovsky“ nepříznivého vůči úřednictvu, sloužilo již ze starší doby platné ustanovení, rozšířené i na penzisty, že úředník znovu zařazený do služby bude dostávat plat rovný penzi, pokud by jeho penze přesáhla plat, který by jinak dostával v daném služebním místě.⁷³⁹

Další výjimky z pravidelných zásad přijímání do státní služby přinesl neoabsolutismus navazující na události z let 1848 – 1849. Úředníkům se v této době začalo akutně nedostávat, a to z řady příčin.⁷⁴⁰ A) mnoho demokraticky smýšlejících studentů bylo v podstatě za účelem „převýchovy“ nuceně odvedeno do armády, b) řada absolventů dala přednost tehdy ještě dobře placené a kariérně rychlejší výuce na gymnáziích, c) mnoho

⁷³⁷ Publikovaný v MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *Handbuch für alle kaiserlich-königliche, ständische und städtische Beamte, deren Witwen und Weisen oder Darstellung aller ihnen durch die allerhöchsten Gesetze vom Jahre 1806 bis 1822 zustehenden Rechte und obliegenden Verbindlichkeiten*, 1Bd., Wien: Witwe von Mößle 1824, str. 131.

⁷³⁸ Publikovaný tamtéž, str. 132.

⁷³⁹ Viz dekret dvorské kanceláře č. 60/1803 Sb. z. polit.

⁷⁴⁰ Uvedené příčiny vycházejí z pasáže MEGNER Karl, cit. dílo, str. 21 – 22.

konceptních úředníků bylo v souvislosti s centralizací organizace veřejné správy a zavedení platnosti rakouského právního řádu pro celé území říše přeloženo do Uher, kde nebylo dost tohoto práva znalých kádrů, d) Thunova reforma⁷⁴¹ ztížila právnické studium, když zavedla již pojednané tři státnice a zvýšila poplatky spojené se studiem a požadavky a pro nižší úřednictvo byl jako předpoklad pro přijetí zavedeno absolvování maturitní zkoušky jako jednotícího kritéria kvalifikace, f) odstranění patrimoniálních úřadů a vytvoření státní správy na nejnižším článku administrace veřejných úkolů znamenalo nedostatek státních úředníků, neboť nebylo možno převzít všechny vrchnostenské úředníky, z důvodů nedostatečných znalostí. Patrimoniální byrokracie měla často jen základní vzdělání a praxi u soudních či hospodářských vrchnostenských úřadů,⁷⁴² kvalifikaci nahrazovaly hospodářské dovednosti a schopnosti nabyté během služby.⁷⁴³ Problém u vrchnostenských úředníků spočíval mnohdy i v nedostatku schopností pro plnění sofistikovanějších úloh státní správy a dotčení tedy nesplňovali kvalifikační kritéria pro přijetí.

Ze shora uvedených příčin se požadavek vzdělání začal obcházet uplatněním zásady, že muži s vynikajícím praktickými znalostmi mohou získat dispenz z právnických státnic. Úředníci, kteří měli vyšší školu, mohli být na základě žádosti připuštěni ke státním zkouškám, aniž by splnili předepsané náležitosti, např. absolvování povinného počtu přednášek.⁷⁴⁴ Požadavek vysokoškolského vzdělání také byl uplatňován jen pro nejvyšší úředníky.

Osud úředníků, zejména vrchnostenských, kteří reformou organizace státní správy byli dotčeni, hlavně však řešení nadcházející situace těch, kteří měli v důsledku reorganizace veřejné správy přijít o místo, byla projednána na zasedání ministerské rady 30. listopadu 1849. Část uvedených osob byla přesunuta na místodržitelství. Referenti církevní, stavební, živnostenská, zemědělská, banská i finančních úřadů byli přesunuti na nově vzniklá místa v souvislosti s definitivní organizací ministerstev majících tyto věci na starosti. Těm úředníkům, kteří zůstali ve službě, byl jejich plat, pokud by nový byl nižší, dorovnán. Ti, kteří přišli restrukturalizací o služební místo, byli přesunuti do pozice *Begünstigungsjahres* – rok ve kterém bez práce pobírali výhody úředníků a pokud i po uplynutí tohoto roku nezískali

⁷⁴¹ Jedná se o řadu zákonů. Studia zde zmíněného se týkal zejména Všeobecný studijní řád č. 370/1850 ř.z. z 1. října 1850, jenž upravoval záležitosti studentů všech univerzit (zápis a zápisné, kolejné, imatrikulace, zkoušky, diplomy), platil i po 2. sv. válce, ovšem náležely sem rovněž disciplinární řád č. 416/1849 ř.z. či Prozatímní organizační zákon z 30. září 1849.

⁷⁴² Viz BRUSATTI Alois, *Die Stellung der herrschaftlichen Beamten in Österreich in der Zeit von 1740 – 1848*, In: *Vierteljahresschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte*, Hermann Aubin (hrsg.), Bd. 45, Wien: Franz Steiner 1958, str. 513.

⁷⁴³ Viz MACKOVÁ Marie, *Úřednictvo venkovských okresů v Čechách 1850-1914*, Se zřetelem k okresům východních Čech, Ústí nad Orlicí 2001, str. 13.

⁷⁴⁴ Viz BŁÓNSKI Justin, *cit. dílo*, str. 17.

nikde místo, bylo s nimi nakládáno běžným způsobem. Pokud byly s místem, ze kterého byli propuštěni spojeny funkční příplatky a příspěvek na byt, tak o ně dotyční přišli.

Kancelářský personál na příště dostával přiměřený paušál, ti, kdo už měli plat, jim byl zahrnut do paušálu a přiměřeně navýšen podle odsloužených let. Kancelářští praktikanti, kterým byly zušeny úřady, pokud 3 roky dobře sloužili, dostali příslib zařazení do služby s paušálem, ostatní byli podle míry jejich odsloužených let propuštěni s jednorázovým vyrovnáním částkou 100 – 300 zlatých.⁷⁴⁵ Toto stanovisko bylo 13. prosince zakotveno do nařízení ministerstva vnitra č. 47/1849 ř.z.

S ohledem na snahu vytvořit jednotný úřednický stav jako tmel monarchie se sjednocovaly i základní zásady jeho postavení. V rámci prohlubování racionalizace správy byla takovým atributem i kvalifikace aparátu. V roce 1850 byla stanovena obecná povinnost vysokoškolského právnického vzdělání všech nastupujících i pracujících konceptních úředníků, přičemž osobám s dlouholetými zkušenostmi mohlo ministerstvo zkoušku prominout. V souvislosti s tím, již výnos ministerstva veřejného vyučování č. 93/1848 Sb. z. polit. zrušil zákaz studia úředníků při zaměstnání, aby umožnil vyrovnat vzdělanostní deficit těm státním služebníkům, kteří se již osvědčili v praxi.

V období **neoabsolutismu** jakousi **služební pragmatiku** pro smíšené úřady představoval zákon č. 81/1853 ř.z. o vnitřním uspořádání a činnosti úřadů ve spojení s instrukcí č. 52/1855 ř.z. o vnitřním uspořádání úřadů obsaženou v nařízení ministerstev vnitra a spravedlnosti a s již zmíněným nařízením ministerstva vnitra, spravedlnosti a financí č. 10/1853 ř.z. o organizaci a působnosti okresních úřadů, krajů a místodržitelství a soudů. Předpoklady pro přijetí do služby byly shodné s předchozí úpravou, konkrétně předpis vyžadoval bezúhonnost a dobré politické postoje, které měly přednost před vzděláním,⁷⁴⁶ z možnosti vstupu do státní služby vylučoval osoby, jež byly odsouzeny pro jakýkoliv zločin i ty odsouzené pro přečin či přestupek z důvodu ziskuchtivosti nebo proti veřejné mravnosti i ty, kteří byli osvobozeni při obvinění z takových deliktů jen pro nedostatek důkazů.

Stejně vylučoval osoby odsouzené za jakýkoliv jiný delikt k trestu přesahujícímu šest měsíců odnětí svobody anebo již jednou pro porušení povinností propuštěné ze státní služby.⁷⁴⁷ Panovník mohl tento zákaz v každém jednotlivém případě zrušit, což byl projev postavení panovníka nad právem a opakovaně zmíněného systému výjimek. Vyloučení byli také ti, na jejichž majetek byl vyhlášen konkurz. Překážkou přijetí do státní civilní služby byl

⁷⁴⁵ Viz Viz Haus-, Hof- und Staatsarchiv, Kabinett Kanzlei, Ministerratzahl (č. min. rady) č. 4484/1849, str. 862.

⁷⁴⁶ Viz § 3 instrukce č. 52/1855 ř.z.

⁷⁴⁷ Viz § 4 instrukce č. 52/1855 ř.z..

dále v zásadě věk starší 40 let, výjimku u lidí do 50 let mohlo udělit příslušné ministerstvo, u starších panovníků. V souladu s předchozími právními předpisy nesměli být vedoucí smíšených úřadů pokrevně nebo legálně (např. švagr, tchán, adoptovaný) příbuzní s podřízeným administrativním personálem v linii přímé a pobočné do 3. stupně.

Předpis stanovil také požadavek, aby uchazeči o vstup do státní služby předložili doklad příslušného vzdělání a pokud neprokázali své schopnosti v praxi (např. jako diurnisté), museli absolvovat praktickou státní zkoušku. Její podrobnosti byly dále rozvedeny v císařském nařízení č. 262/1854 ř.z. o politické a soudcovské praxi a o praktických zkouškách, které zpřesňovaly regulaci z předchozích obecně závazných normativních aktů.

Po přijetí do státní služby byli kandidáti na dobu šesti týdnů až tří měsíců ve zkušební době, v níž mohli být okamžitě propuštěni a nevztahoval se na ně ochranné ani další normy úřednického práva. Jednalo se o vzor pro dnes již všeobecně v pracovním právu prosazený institut zkušební doby. Po uplynutí této lhůty byli prozatímně přijati do státní služby po složení slibu jako konceptní praktikanti.⁷⁴⁸ Slib již museli skládat v uniformě. Teprve poté začala běžet jednoroční praxe u některého správního úřadu (místodržitelství, krajský nebo okresní úřad) nebo u smíšeného úřadu, k čemuž dostával u původního úřadu, u něhož chtěl skládat zkoušku (tzn. kde měl v úmyslu nastoupit a působit) úřední volno.⁷⁴⁹ Navazujícím krokem byla **praktická státní zkouška**, která musela se uskutečnit nejpozději do tří let po nástupu do služby,⁷⁵⁰ ale minimálně musela být při podání přihlášky na zkoušku daným kandidátem prokázána souvislá jednoroční služba. Úřad, u kterého uchazeč o stálé služební místo vykonával svou praxi, měl povinnost zaslat úřadu, u něhož měla být vykonána praktická státní zkouška potvrzení o vykonané délce praxe spolu s hodnocením této praxe ve známkách *sehr fleißig*, *fleißig* nebo *minder fleißig*, a posouzením jeho schopností a morálních a politických kvalit. Při hodnocení *minder fleißig* nesměl jít praktikant k praktické státní zkoušce, jinak podával žádost o připuštění ke zkoušce vedoucímu místodržitelství, u něhož ji chtěl skládat.⁷⁵¹

Žádost o připuštění ke zkoušce bylo předáno místodržitelství a ta rozhodla (ministerstvo vnitra mělo ovšem právo rekurzu) zda a kdy ke zkoušce dojde. Rozhodnutí bylo vázáno pořádkovou lhůtou, jež činila nejdéle 2 měsíce od podání žádosti. Pokud byl zkoušený praktikant neúspěšný, mohl si podat žádost o přezkoušení pouze k jiné zemské správě.⁷⁵²

⁷⁴⁸ Viz § 1 císařského nařízení č. 262/1854 ř.z.

⁷⁴⁹ Viz §§ 3 a 6 císařského nařízení č. 262/1854 ř.z.

⁷⁵⁰ Viz § 2 císařského nařízení č. 262/1854 ř.z.

⁷⁵¹ Viz § 8 císařského nařízení č. 262/1854 ř.z.

⁷⁵² Viz § 9 císařského nařízení č. 262/1854 ř.z.

Zkušební komise se skládala z místodržícího nebo jeho zástupce a ze dvou radů místodržitelství.⁷⁵³ Na rozdíl od zahraniční služby u politických správních úřadů byl stanoven postup zkoušky, totiž, že nejprve probíhala písemná a následně ústní část.⁷⁵⁴ Písemnou část mohlo absolvovat několik uchazečů najednou a obsahovala sepsání zprávy (referátu) nadřízenému úřadu, rozhodnutí v konkrétní věci ve správním řízení a v odpovědi na otázky z různých správních odvětví.⁷⁵⁵ Otázka měla být koncipována tak, aby ji bylo možné zodpovědět za osm hodin času, celková zkouška nesměla trvat déle než jeden den.⁷⁵⁶ Při vypracování písemné části zkoušky mohli adepti používat právní předpisy a sbírky zákonů. Praktická zkouška se např. skládala z trestního práva, živnostenského a celního práva, znalosti o všech druzích státních příjmů (daně, regály, státní majetek a podniky), znalostí o struktuře a orgánech finanční správy. Kandidátní museli v písemné části zkoušky zpracovat referát a rozhodnutí o konkrétním případě.

Ústní část nesměla přesáhnout dvě hodiny a sestávala z prověření znalostí o otázkách týkajících se státní správy, např. právních předpisů o administrativní organizaci státu, právních předpisech o přímých daních, průběhu řízení nebo manipulačních předpisů. Hodnocena vedle odborných znalostí byla i úroveň vyjadřování, výslovnost a precizní formulace odpovědí.⁷⁵⁷ Otázku musel položit každý z komisařů.⁷⁵⁸ Rozhodovala nadpoloviční většina hlasů a zkouška byla v případě úspěšného složení hodnocena prospěchem vynikající, velmi dobře nebo dobře.⁷⁵⁹ Při dvou neúspěšných pokusech nemohl již dotyčný kandidát absolvovat zkoušku, ale mohl jít do justice. O zkoušce byl sestavován úřední vysvědčení. Složení zkoušky bylo nezbytné pro dosažení místa adjunkta, ne již aktuára.⁷⁶⁰

Nižším úředníkům (kancelistům a úředníkům manipulační služby) stačil už věk 17 let, absolvování reálné školy a dobrý rukopis, nikoliv ještě maturita.⁷⁶¹ Předpokladem u manipulačních úředníků byla oproti obecným požadavkům rovněž schopnost manipulace se spisy,⁷⁶² obsahující jednak fyzickou způsobilost a zručnost, jednak znalostní stránku. Tuto druhou složku manipulační schopnosti si však dotyčný mohl osvojit až v průběhu zkušební, tj.

⁷⁵³ Viz § 10 císařském nařízení č. 262/1854 ř.z.

⁷⁵⁴ Viz § 11 císařského nařízení č. 262/1854 ř.z.

⁷⁵⁵ Viz von STUBENRAUCH Moriz, cit. dílo, str. 109 – 113.

⁷⁵⁶ Viz § 12 císařském nařízení č. 262/1854 ř.z.

⁷⁵⁷ Proto byli obvykle čeští praktikanti hodnoceni o stupeň horší známkou, neboť neměli tak „vycizelovanou“ odbornou němčinu jako jejich němečtí kolegové.

⁷⁵⁸ Viz § 14 císařského nařízení č. 262/1854 ř.z.

⁷⁵⁹ Viz § 15 císařského nařízení č. 262/1854 ř.z.

⁷⁶⁰ Viz nařízení ministerstva vnitra č. 17/1856 Úředního bvěstníku

⁷⁶¹ Viz § 7 regulativu z 12. července 1810.

⁷⁶² Viz BLENK Gustav, *Die österreichischen Beamten in der Zeitder Reaktion 1849 – 1859*, In: *Der öffentliche Angestellte*, 3. Jg., Folge 12, Wien 1948, str. 3.

praktikantské doby. Miloslav Martínek správně konstatoval, že nejvyšší počet úředníků předlitavské státní správy vycházel ze středních škol,⁷⁶³ a obecná představa o vysokoškolsky vzdělaných úřednících je tedy nesprávná. Na druhou stranu však je třeba konstatovat, že v habsburské monarchii platila přísná zásada dělby úkolů tak, že aplikační praxi skutečně nemohly provozovat (až na výjimky) osoby bez akademického gradu. Středoškoláci anebo další zaměstnanci úřadu s nižším vzděláním vykonávali písařské, manipulační a další pomocné administrativní práce, jež zajišťovaly chod úřadu, pohyb spisu, ale byly jen zázámím, základnou pro úředničinu v dnešním slova smyslu.

Současně museli být nižší úředníci bezúhonní a mít prokazatelně dostatek prostředků pro zajištění svých potřeb do dosažení placeného služebního místa, a to buď sami, nebo museli doložit právně závazné prohlášení 3. osoby, že jejich živobytí zajistí, včetně dokladů, jakým způsobem se tak stane. V případě splnění výše uvedených předpokladů byli uchazeči podrobeni písemné zkoušce při níž zapisovali diktovaný text a opisovali předloženou listinu jednak v úředním jazyce (němčina), jednak v jazyce, jehož znalost byla u daného úřadu potřeba (v českých zemích čeština).

Přednost při obsazování uprázdněných míst měli dosavadní adjunkti a praktikanti podle starších předpisů. V době neoabsolutismu byla ve většině případů uprázdněná služební místa obsazována na základě **konkurzu**. Tato zásada, která následně pokračovala i v letech meziválečné Československé republiky, se týkala míst místodržitelství a krajských hejtmanů a všech dalších úředníků na úrovni místodržitelství a kraje, stejně jako konceptního a kancelářského úřednictva smíšených okresních úřadů,⁷⁶⁴ s výjimkou služebních míst, kam byli přednostně přijímáni bývalí důstojníci.

Také pokud byl dostatek qiuscentů či dočasně bez práce jsoucích státních civilních úředníků, měl být konkurz vypsán jedině v tom případě, že byla účast ve výběrovém řízení omezena již při jeho vyhlášení právě na shora zmíněné.⁷⁶⁵ Pro nižší služební místa zavedl zásadu konkurzu výnos ministerstva vnitra č. 13151 ze 14. ledna 1856.⁷⁶⁶ Konkurz muselo schválit místodržitelství, resp. ministerstvo vnitra podle typu úřadu. V ediktu vyhlašujícím konkurz bylo uvedeno obsazované místo, typizována náplň jeho působnosti a vypsány požadavky kladené na uchazeče. Edikt vyhlašující konkurz byl třikrát po osobě zveřejněn v zemském úředním listě, od posledního zveřejnění běžela čtyřměsíční lhůta pro podání přihlášek do konkurzu. Jestliže již konkurz proběhl a uvolnila se v jeho průběhu další služební

⁷⁶³ Viz MARTÍNEK Miloslav, *cit. dílo*, str. 93.

⁷⁶⁴ Viz § 11 nařízení ministerstva vnitra a spravedlnosti č. 52/1855 ř.z.

⁷⁶⁵ Viz nařízení ministerstva spravedlnosti č. 175/1856 ř.z.

⁷⁶⁶ Viz von STUBENRAUCH, Moritz, *cit. dílo*, str. 159.

místa u téhož úřadu, byla tato obsazována bez nutnosti vyhlášení dalšího konkurzu vhodnými adepty, kteří se umístili na druhém a dalších místech.

Konkurz neprobíhal v případě ministrů, vrchního zemského maršálka a místodržícího, u soudů pak u funkcí justiční správy tj. prezidentů, senátních prezidentů a radů nejvyššího soudního dvora, prezidenta a viceprezidentů vrchních zemských soudů v Čechách, na Moravě a ve Slezsku.⁷⁶⁷

Uchazeč podával žádost o přijetí u úřadu, u něhož bylo uprázdněné místo obsazováno. Jestliže ovšem již byl zaměstnán ve státní službě a jednalo se o povýšení nebo o přeložení na jiné služební místo, podával návrh u svého bezprostředně nadřízeného úřadu.⁷⁶⁸ V žádosti byly uvedeny zejména následující údaje: a) informace o osobních poměrech (jméno a příjmení, věk, osobní stav, vyznání atd.), b) dosavadní zaměstnání, c) vzdělání, d) morální kvality (mravnost, bezúhonnost, politická spolehlivost), e) u úřadů, u nichž bylo vyžadováno složení kauce také uvedení skutečnosti, že je schopen kauci složit.⁷⁶⁹ V případě, že uchazeč již působil ve státní službě, přikládala se k žádosti rovněž kvalifikační tabulka (formulář) daného jedince. Přílohy musely být přikládány v prvopise anebo v notářsky či soudně ověřeném opise.⁷⁷⁰

Na základě došlých přihlášek a údajů z kvalifikačních tabulek byla u příslušného uprázdněného služebního místa sestavena tzv. kompetenční tabulka,⁷⁷¹ sestávající z následujících údajů: a) jméno, věk, služební místo a hodnost uchazeče, b) země původu a místo narození,⁷⁷² c) různé služební výkony a den, kdy dosáhl poslední hodnosti,⁷⁷³ d) získané znalosti zvláště jazykové a vzdělanostní,⁷⁷⁴ e) morální předpoklady a příbuzenství, f) příjmy včetně naturálních⁷⁷⁵ podle níž příslušná komise rozhodovala. To znamená, že konkurz měl odlišnou formu a povahu od institutu vyskytujícího se pod tímž názvem v současnosti. Nebyl jakousi přijímací zkouškou, ať už ústním pohovorem o znalostech či motivaci anebo písemným testem, ale probíhal bez osobní účasti a nutnosti aktivního vystoupení úředníka.

⁷⁶⁷ Viz § 13 patentu 81/1853 ř.z.

⁷⁶⁸ Viz § 3 dvorského dekretu č. 1638/1819 Sb. z. soudních

⁷⁶⁹ Viz von STUBENRAUCH Moriz, *cit. dílo*, str. 160.

⁷⁷⁰ Viz § 12 nařízení ministerstva vnitra a spravedlnosti č. 52/1855 ř.z.

⁷⁷¹ Viz BŁÓNSKI Justin, *cit. dílo*, str. 64.

⁷⁷² Viz dvorský dekret č. 424/1798 Sb. z. soudních

⁷⁷³ Viz dekret dvorské kanceláře č. 104/1826 Sb. z. polit.

⁷⁷⁴ Viz dekret dvorské kanceláře č. 107/1828 Sb. z. polit.

⁷⁷⁵ Viz dekret dvorské kanceláře č. 52/1823 Sb. z. polit.

IV. C. Povinnosti a práva a úřednictva 1793 - 1860

Za vlády Františka II. byla konečně překonána roztržičnost právní úpravy **hodnostní soustavy** státního civilního administrativního aparátu. Jak již bylo shora uvedeno, existovaly do té doby právní předpisy regulující problematiku hodností a kariérního postupu souběžně pro jednotlivá odvětví správy. Dne 18. ledna 1807⁷⁷⁶ byl přijat obecně závazný právní předpis platný pro všechny úřady na celém území rakouského císařství, který obsahoval tabulku cestovního a diet rozlišenou na 12 stupňů a klasifikoval jednotlivé úředníky podle nároku na náhradu cestovního a diet do stupňů této tabulky. Společně s následujícím dekretem ze 4. června 1812,⁷⁷⁷ tak tento obecně závazný normativní akt vymezil 12 hodnostních tříd jako klíčovou kategorizaci státního civilního aparátu do roku 1873. Inspirace zde mohla být dána tehdy existujícími dvanácti stupni v armádě.⁷⁷⁸ Vzhledem k tomu, že vojsko sloužilo za vzor rovněž při zavedení uniforem, příslušníci ozbrojených sborů byli preferováni při obsazování některých míst ve státní civilní službě, považováni za základ státu, vzor pořádku a loajality apod., je zde jasně patrný konzervativní ideál společnosti, jež Habsburkové zastávali – vojenský pořádek, disciplína, poslušnost a loajalita.

Tak v letech 1807 – 1873 existovalo 12 hodnostních tříd, které, však nebyly stanoveny jako platové.⁷⁷⁹ Co tedy bylo oním základním klasifikačním kritériem? Odpověď lze velmi snadno získat analýzou zmíněného normativního aktu z roku 1807. Určující byly tabulky a navazující klasifikace úřednictva podle této stupnice. Výše uvedený dekret nebyl ničím jiným nežli dietovým a platovým normálem. Hodnostní schematismus tak byl navázán na platby stravného a cestovního, vymezení kvality dopravních prostředků a ubytovacích zařízení a další výhody, které ten který příslušník státní administrativy mohl využít s ohledem na post, jenž zastával.

Při správném posouzení rozlišovacího kritéria pro jednotlivé hodnosti nelze než dospět k závěru, že hodnostní měřítko sice již částečně bylo budováno odvozeně od diferencí

⁷⁷⁶ Dekret dvorské kanceláře ze dne 18. ledna 1807 viz Národní archiv, Cirkuláře a vyhlášky, inventární číslo 2232, karton 28, list 23. Publikováno též v MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *Handbuch für alle kaiserlich-königliche, ständische und städtische Beamte, deren Witwen und Weisen oder Darstellung aller ihnen durch die allerhöchsten Gesetze vom Jahre 1806 bis 1822 zustehenden Rechte und obliegenden Verbindlichkeiten*, 1Bd., Wien: von Mößle 1809, str. 335.

⁷⁷⁷ Národní archiv, Cirkuláře a vyhlášky, inventární číslo 2582, karton 32, též v MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *Handbuch für alle kaiserlich-königliche, ständische und städtische Beamte, deren Witwen und Weisen oder Darstellung aller ihnen durch die allerhöchsten Gesetze vom Jahre 1806 bis 1822 zustehenden Rechte und obliegenden Verbindlichkeiten*, 1Bd., Wien: Witwe von Mößle 1824, str. 353 – 356.

⁷⁷⁸ Tuto hypotézu vytkl Pavel Sedláček v SEDLÁČEK Pavel, *Rakouské úřednické stejnokroje v 19. století*, in: *Opomíjení a neoblíbení v české kultuře 19. století*, Taťána Petrasová, Helena Lorenzová (ed.), Praha: Koniasch Latin Press 2007, str. 108.

⁷⁷⁹ Viz MACHAČOVÁ Jana, MATĚJÍČEK Jiří, *cit. dílo*, str. 246.

v odměňování, zatím se však jednalo pouze o rozdíl v doplňkových příjmech a nikoliv o vymezení úřednické hierarchie podle výše platů, tak jak tomu bylo ve druhé polovině 19. století. Klíčovým ovšem nadále zůstávala imateriální důstojnost a význam úřadu, jinak řečeno jeho společenský vliv a pozice.⁷⁸⁰ Jednalo se tedy o kompromis mezi původní, pozvolna opuštěnou soustavou hierarchizace a systémem nastupujícím, přičemž se pozice konkrétních druhů úředníků v mnoha ohledech podle obou systémů shodovaly, zvláště co se týče postavení vyššího úřednictva. Přesto elementy dosluhujícího systému, vázaného na společenský význam individuálního státního civilního úředníka, způsobovaly nadále velký partikularismus v platech jednotlivců.⁷⁸¹

Zařazení jednotlivých úředníků bylo výchozím způsobem dáno v dekretu dvorské komory č. 55/1813 Sb. z. politických, posléze bylo partikularizováno řadou normativních aktů týkajících se jednotlivých kategorií a skupin úřednictva. Mezi lety 1848 – 1873 se tak zařazení jednotlivých úřednických míst měnilo.

V rámci uvedených dvanácti tříd lze s ohledem na přiznané výhody, spojené se zařazením do dané třídy rozlišit a) šest vyšších tříd státních civilních úředníků (I. až VI.), kdy první dvě třídy byly vyhrazeny pro ministerského předsedu, ministry a vedoucí ústředních úřadů ve Vídni a b) šest nižších tříd (VII. až XII.).⁷⁸² Výnos dvorské komory č. 23 253-1896 z 2. června 1847 ve spojení s výnosem ministrstva financí č. 4467-496 z 10. března 1849 stanovily, že úředníci prvních sedmi tříd mohou při služební cestě vlakem započítat první třídu, ostatních pět tříd druhou třídu. Tato kategorizace se projevila i ve způsobu, jakým byli úředníci jmenováni. Císař jmenoval členy 1. – 6. třídy, ministři úředníky 7. a 8. třídy, místopředsedové 9. – 12. třídy. V I. třídě byl pouze ministerský předseda a ve II. třídě nejvyšší úředníci ústředních úřadů, po roce 1848, resp. 1850 ministři, předseda Nejvyššího soudního a kasačního dvora apod. Ve 3. třídě byli zařazeni nejvyšší zemští úředníci – místopředseda (do r.1848 předseda gubernia), předseda vrchního zemského (do 1850 prezident všeobecného apelačního soudu), ve IV. – VI. třídě pak vysokí hodnostáři zemských a krajských správních a soudních úřadů i zastupitelství.

⁷⁸⁰ Charakteristika zdrojů hodnostních stupňů jako mimonormativních, odlišných o působnosti a organizace, uvedena Janou Machovou a Jiřím Matějčkem, v MACHAČOVÁ Jana, MATĚJÍČEK, *Úředníci jako součást středních vrstev v 19. století*, in: *Opomíjení a neoblíbení v české kultuře 19. století*, Taťána Petrasová, Helena Lorenzová (ed.), Praha:Koniasch Latin Press 2007, str. 43, tak podle mého názoru zcela odpovídá právě tomuto období a dietovému normálu, zatímco, po r. 1873 a zavedení normativně konstituovaného alimentárního systému již je kritérium z hlediska pozitivního práva jednoznačně dané, spojené s výši odměňování a tedy odlišné.

⁷⁸¹ MEGNER Karl, *cit. dílo*, str. 34.

⁷⁸² Stejně tak v Polském království (ruský zábor) v té době prvé dvě třídy byly vyhrazeny ministrům v Petrohradu, ale jinak počet tříd byl vyšší a dělil se do tří skupin: na I. – V. třídu, VI. – IX. Třídu a X. – XIV. třídu. Viz SMYK Grzegorz, *cit. dílo*, str. 138.

V rámci jednotlivých dietních tříd existovaly ještě poměrně výrazné platové stupně a to, až do přijetí nové juristické regulace roku 1873. Například v VI. třídě jich bylo 10, v VII. 10, v VIII. 17, v IX. 25, v X. 20, v XI. 13 a ve XII. 9. Co se týče kariérního postupu, platil s výjimkami kariérní systém, tj. systém postupu podle odsloužených let. Je přitom ovšem nesprávným tvrzením obecně rozšířená notorieta, s níž se lze setkat v dílech obecných historiků i představitelů platněprávních oborů, že na uprázdněné místo nastupoval vždy služebně nejstarší úředník. Nastupoval totiž úředník, který byl služebně nejstarší v dané služební kategorii (třídě),⁷⁸³ což při přerazování a nových náborech na uprázdněná léta mohly být diametrálně se lišící osoby. Bez ohledu na dobu odslouženou v rámci jedné hodnostní třídy, nastupovali podle dekretu dvorské kanceláře ze 4. září 1817⁷⁸⁴ tedy úředníci při povýšení vždy do nejnižší kategorie vyšší třídy. Krajským hejtmanem se mohl stát krajský komisař nebo guberniální sekretář.⁷⁸⁵ Proto u krajských komisařů a guberniálních sekretářů nepostupovali tito jen následkem odsloužených let, ale byli jmenováni s ohledem na schopnosti a vlohy.⁷⁸⁶ Utužení čistě kariérního systému přinesl neoabsolutismus, který deklaroval rovnost všech úředníků téže kategorie a téhož statusu. Státní civilní úředníci postupovali podle služebních let, pokud se nedopustili nějakého pochybení, jež by jejich postup zmrazilo.⁷⁸⁷ Čistě časový žebříček, ovšem omezený jmenováním do hodností, byl zaveden až v roce 1873.

V roce 1849 došlo v oblasti regulace práv státních civilních úředníků pod vlivem snahy o překonání roztržitéstí právní úpravy k významné iniciativě. Byl učiněn pokus o vytvoření jednotného hodnostního a platového regulativu. Normotvůrce se přitom hodlal inspirovat zahraničními vzory. Podobný normativní akt již existoval v Bavorsku (1805), Bádensku (1808), Prusku (1817), Sasku (1818), Würtembursku (1821). Tyto snahy se však minuly účinkem a konečné stabilní vyřešení hierarchizace státních civilních úředníků spojené s postupem a odměňováním tak muselo počkat až do 70. let 19. století.

Vedle shora uvedené klasifikace úředníků na dvanáct dietových tříd, resp. na vyšší a nižší úřednictvo, se v roce 1848 objevila ještě **další** klasická **strukturace** státního civilního

⁷⁸³ Viz dekret dvorské komory č. 257 z 22. května 1806, též viz ÖStA, AVA, Hofkanzlei, III B 1, 1800 – 1811, č.j. 257 ex mai 1806, karton 424.

⁷⁸⁴ MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *Handbuch für alle kaiserlich-königliche, ständische und städtische Beamte, deren Witwen und Weisen oder Darstellung aller ihnen durch die allerhöchsten Gesetze vom Jahre 1806 bis 1822 zustehenden Rechte und obliegenden Verbindlichkeiten*, 1Bd., Wien: von Möble 1809, str.454.

⁷⁸⁵ Dekret dvorské kanceláře z 30. prosince 1825 publikovaný v MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *Handbuch für alle kaiserlich-königliche, ständische und städtische Beamte, deren Witwen und Weisen oder Darstellung aller ihnen durch die allerhöchsten Gesetze vom Jahre 1822 bis 1828 zustehenden Rechte und obliegenden Verbindlichkeiten*, 3.Bd., Wien: Witve von Möble 1830, str. 57.

⁷⁸⁶ Viz dekret dvorské kanceláře z 24. února 1825, publikovaný *Tamtéž*.

⁷⁸⁷ Viz § 12 Přílohy A nařízení ministerstva vnitra, spravedlnosti a financí č. 10/1853 ř.z.

úřednictva v českých zemích do roku 1950 na dvě skupiny, které se lišily požadavky na vzdělání, svěřenými úkoly atd., totiž rozlišování a) koncepčních úředníků a b) kancelářských úředníků, přičemž do kancelářských patřili rovněž manipulační a účetní úředníci.⁷⁸⁸ Obecně lze říci, že koncepční úředníci měli vyšší status, museli prokázat vysokoškolské vzdělání a jejich úkolem bylo vytvářet koncepty rozhodnutí. Koncepty proto, že s ohledem na monokratický princip státní správy se rozhodnutí úřadu považovalo za rozhodnutí jeho vedoucího, bez jeho podpisu či podpisu pověřeného zaměstnance nemohlo být expedováno. Nejen nedodržení řádné procedury, ale již nedostatečná preciznost formální stránky byly považovány za neřádnou práci a pochybení.⁷⁸⁹ Vedle nich v úřadu působili ještě podúředníci (oficianti) a úřední sluhové.

Patent č. 13/1840 Sb. z. polit., který upravoval zpoplatňování úředních úkonů (zápisů do veřejných knih, udílení šlechtických titulů apod.) se ve druhém oddílu v §§ 176 – 188 zabýval též některými otázkami úřednictva. Každé jmenování na služební místo, ze kterého dostával dotyčný úředník plat od státu, podléhalo poplatku ve výši 1/3 z celkového ročního příjmu úředníka. V případě povýšení se platil poplatek 1/3 z částky, o níž se příjem zvedl.⁷⁹⁰

V předestřené období se taktéž vyvíjela juristická **regulace úřednických povinností a úkolů**. Obecný příkladný výčet povinností zakotvoval zvláště dekret dvorské kanceláře z 24. ledna 1806,⁷⁹¹ jenž lze označit za první generalizující normativní akt, který se snažil přehledově vymezit okruh základních povinností administrativního aparátu a neupravoval tedy jen jednotlivé povinnosti tak, jak to bylo typické pro dokumenty 18. a prvních let 19. století. Mezi byrokratickými povinnostmi tento dekret vyjmenovával pracovitost, pilnost a pečlivost, věrnost státu, panovníkovi a nadřizeným, včasné a řádné plnění úkolů a povinností a závazek předcházet škodě státu. U posledních ze jmenovaných povinností se jednalo o první krok k prosazení dnes již běžného institutu *regresní úhrady*.⁷⁹² V tehdejší době ovšem nešlo v případě postihu úředníka za nesprávný úřední postup či rozhodnutí ještě o institut

⁷⁸⁸ BŁÓNSKI Justin, *cit. dílo*, str. 16 an.

⁷⁸⁹ Viz MACKOVÁ Marie, *Úřednictvo venkovských okresů v Čechách 1850-1914*, Se zřetelem k okresům východních Čech, Ústí nad Orlicí 2001, na str. 61. Ta v poznámce 120 také uvádí z archivů zjištěné případy takových pochybení – např. nečitelnost podpisů, posílání neúplných listů apod.

⁷⁹⁰ Viz §§ 176, 178 a 179 patentu č. 13/1840 Sb. z. polit., též dostupné v Österreichisches Staatsarchiv, Allgemeines Verwaltungsarchiv, Hofkanzlei 1833 – 1848, III B 1, karton 427.,

⁷⁹¹ MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *Handbuch für alle kaiserlich-königliche, ständische und städtische Beamte, deren Witwen und Weisen oder Darstellung aller ihnen durch die allerhöchsten Gesetze vom Jahre 1806 bis 1822 zustehenden Rechte und obliegenden Verbindlichkeiten*, 1Bd., Wien: von Möble 1824, str. 157 – 159.

⁷⁹² K dnešnímu pojetí viz §§16 – 18 a § 23 zákona č. 82/1998 Sb. a HENDRYCH Dušan a kol., *Správní právo. Obecná část*, 7. vydání, Praha: C.H.Beck 2009, str. 653.

majetkoprávní, jako je tomu dnes, ale takový zpětný postih byl součástí disciplinárního trestu pro viníka za porušení úřední povinnosti.

Povinnosti vyjmenované v dekretu z roku 1806 tvořily společně s dodržováním právních předpisů a dalších pramenů a zásad práva, poslušností vůči nadřízeným i řádným chováním mimo úřad⁷⁹³, nadšením pro službu, nestranností a nepodjatostí souhrnnou množinu **jednání v souladu s povinnostmi**⁷⁹⁴. Mezi povinnosti patřilo dále též řádné chování na veřejnosti včetně zbožnosti a mravnosti, o nichž bylo pojednáno v subkapitole týkající se předpokladů přijetí do služebního poměru a také nestrannost. Součástí povinností státní civilní byrokracie bylo také řádné chování vůči stranám.

V rámci řádného plnění služebních povinností zavedl dekret č. 2268/1827 Sb. z. soudních vzory tabulek absencí pro kontrolu **pracovní doby**. Úředníci museli kontinuálně s osvícenskou koncepcí právní úpravy státního civilního aparátu dodržovat úřední hodiny a pokud to vyžadovala služba, být na příkaz vedoucího úřadu v práci přesčas, aniž by to přinášelo platové odměny.⁷⁹⁵ Jednalo se ovšem o pracovní dobu. Hodiny pro veřejnost byly plošně u úřadů zavedeny až v 60. letech 19. století.⁷⁹⁶

Rámcově vymezil úkoly a postavení úřednictva také cirkulář z 15. září 1849. Podle něj si měli úředníci osvojit v zemi obvyklý **jazyk** a pružně reagovat na potřeby občanů. Zde je vidět opětovné posílení centralizace nastupujícího neoabsolutismu, když byla opuštěno konstrukce povinné znalosti v zemi obvyklého jazyka a nahrazena teleologickou doporučující normou.

Dalšími povinnostmi úředníků kontinuálně pokračujícími z časů osvícenství byla zásada **mlčenlivosti** a též zákaz pomáhat stranám případu. Na rozdíl od současnosti, kdy existuje zákon o právu na informace a zákon o právu na informace o životním prostředí stejně jako další právní předpisy a prosazuje se tak zásada transparentnosti veřejné správy, byla činnost úředníků v pojednávaném období habsburské monarchie podřízena, až na některé úseky, tvrdé diskreci nadřízených a povinnost mlčenlivosti nebyla jen prázdnou proklamací.⁷⁹⁷ Právní institut služební mlčenlivosti či služebního tajemství byl zakotven dokonce v ústavě a souvisel s ochranou veřejné bezpečnosti, zdraví aj.⁷⁹⁸ Poskytnout

⁷⁹³ Viz § 30 nařízení ministerstva vnitra a spravedlnosti č. 52/1855 ř.z.

⁷⁹⁴ Pojem podrobněji vymezen v §§ 31 a 32 nařízení ministerstva vnitra a spravedlnosti č. 52/1855 ř.z.

⁷⁹⁵ Viz § 36 nařízení č. 52/1855 ř.z.

⁷⁹⁶ MACKOVÁ Marie, *Úřednictvo venkovských okresů v Čechách 1850-1914*, Se zřetelem k okresům východních Čech, Ústí nad Orlicí 2001, na str. 62.

⁷⁹⁷ ADAMOVIČ Ludwig K., FUNK Bernd-Christian, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 3. neubearbeitete Auflage, Wien/New York: Springer-Verlag, 1987, str. 359.

⁷⁹⁸ ADAMOVIČ Ludwig K., FUNK Bernd-Christian, *tamtéž*, str. 137.

informace úředník s výjimkou zákonem stanovených případů jako bylo poučení strany výslovně nesměl.⁷⁹⁹

Úředník, který vyrazil informace, jež se bezprostředně nebo zprostředkovaně dozvěděl v souvislosti s výkonem svého úřadu, měl být napříště podle kabinetního listu ze 13. září 1805 propuštěn a v případě možných závažnějších následků i trestně stíhán. V té souvislosti bylo současně uloženo, aby si úředníci vybírali pečlivě okruhy svých známých. Činnost ve prospěch účastníka řízení ze strany státního civilního služebníka byla posuzována jako porušení nestrannosti úřadu. Tento zákaz byl, byť obsahově v podstatě totožný, obsažen v řadě partikulárních aktů, tj. předpisů vydaných zvláště pro různé kategorie úředníků (např. v případě syndiků, tj. zdravotnických úředníků byl takovou normou dvorský dekret ze dne 7. září 1820). V roce 1846 princip nestrannosti ve formě nepodjatosti získal svou moderní podobu, když bylo dvorským dekretem č. 14608 z 1. května 1846 všem státním civilním úředníkům uloženo, aby v případě, že se dozví o skutečnosti, pro kterou by byli podjatí a tedy vyloučení z řízení, se sami zdrželi výkonu služby v konkrétní věci a oznámili tuto skutečnost přednostovi svého úřadu.⁸⁰⁰

Povinnost mlčenlivosti byla ovšem často porušována, navíc mnohdy ve spojení s nedovoleným získáním prospěchu, takže dokonce v roce 1823 subjekty zúčastněné v řízení či strany dotčené úředním rozhodnutím prosily opakovaně panovníka, aby mlčenlivost vymohl,⁸⁰¹ v důsledku čehož byl přijat dvorský dekret č. 14/1823 Sb. z. polit. určený zemským úřadům, který potvrzoval platnost dosavadních předpisů. Jednalo se z právního hlediska o oběžník, se kterým měla gubernia seznámit všechny podřízené úřady. Krátce před revolucí pak byl vydán patent č. 71/1845 Sb. z. polit., který znovu přikazoval povinnost dodržovat služební tajemství pod sankcí trestněprávního postihu.

Otázka povinnosti zachovávat úřední tajemství a mlčenlivost se dostala na pořad dne zvláště zřetelně v revolučních letech 1848 – 1849, kdy zejména v tisku začaly být diskutovány záležitosti spadající do sféry úkolů úředníků, objevovat se kritika individuálních nešvarů i negativ byrokratického systému a návrhy změn. Na stránkách dobových listů se k nim mohl vyjadřovat kdokoliv, krom úředníků samých, neboť ti to měli s ohledem na velmi přísný, zužující výklad ustanovení o zásadě mlčenlivosti zakázáno. Juristická otázka povinnosti

⁷⁹⁹ Viz § 41 nařízení č. 52/1855 ř.z.

⁸⁰⁰ Viz NA, Cirkuláře a vyhlášky, Inv. č. 5970, karton 57, list 57. Dekret byl vyhlášen v Praze, dne 14. června 1846. Srov. s dnešní úpravou ve znění § 15 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., Občanský soudní řád.

⁸⁰¹ Tato zajímavá informace je obsažena v odůvodnění dekretu dvorské kanceláře z 30. ledna 1823. Publikováno v MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *Handbuch für alle kaiserlich-königliche, ständische und städtische Beamte, deren Witwen und Weisen oder Darstellung aller ihnen durch die allerhöchsten Gesetze vom Jahre 1822 bis 1828 zustehenden Rechte und obliegenden Verbindlichkeiten*, 3.Bd., Wien: Witwe von Möbke 1830, str. 140.

dodržovat úřední tajemství, která se navíc dotýkala nově prosazeného práva na svobodu projevu, se již zkraje revoluce stala aktuálním společenským problémem a jako taková byla intenzivně probírána na vládních zasedáních.

Ve snaze řešit výše zmíněnou otázku tradiční, konzervativní cestou byl vydán císařský kabinetní list z 19. března 1848⁸⁰² určený představeným dvorských a ministerských úřadů. Žádal je o vydání interních pokynů a směrnic pro všechny podřízené civilní státní úředníky, které by zpřísnily dodržování úředního tajemství. Porušení povinnosti nezveřejňovat utajované skutečnosti znamenalo podle ustanovení tohoto kabinetního listu okamžitě zrušení služebního poměru úředníka, který by se takového jednání dopustil. Na ministerstvu financí, ale například zůstal neproveden, kvůli obavám viceprezidenta von Mayera, zda je v souladu s ústavně zaručenou svobodou tisku a projevu.⁸⁰³ Jednalo se o výraz rozpaků úředníků zvyklých na absolutistické formy práce, které žádnou diskuzi nepřipouštěli. Náhle se museli vypořádat s formálněprávním zrušením cenzury a uplatňováním svobody, proti níž celý život bojovali. Logicky tedy svobodu projevu chápali v její demokratické, čisté podobě, tak, jak zaznívala z vídeňských ulic ústy revolucionářů a teprve začali vytvářet teoretické koncepce odůvodňující její omezování i v konstitučním režimu.

Proto ministr financí přednesl na zasedání ministerské rady 26. dubna 1848 záležitost zpřísnění postihu s dotazem, jak ji vyřešili na jiných ústředních úřadech státní správy. Ministr vnitra např. prohlásil, že se neodvážil podřízené úředníky s obsahem kabinetního listu vůbec seznámit. Ministr spravedlnosti informoval o tom, že tuto záležitost otevřel Nejvyšší soudní úřad a předal ji k přezkoumání a rozhodnutí prezidiu dolnorakouského apelačního soudu, ale dále již ve věci soudní řízení nepokračovalo.⁸⁰⁴ Konečně ministr zahraničí poznamenal, že nechal list kolovat pouze v interních kruzích Státní konference, ale jiným orgánům ji raději nedával. Liberální dvorský rada všeobecné dvorské komory Dercsény dokonce v případě realizace tohoto kabinetního listu pohrozil rezignací (resp. žádostí o penzi – tak radikální, aby se vzdáním úřadu dobrovolně připravil o celoživotní rentu, zase nebyl). Závěr z diskuze vyplynul takový, že bude pouze zveřejněno, že kabinetní list z 19. března 1848 byl vydán, avšak nebude řečeno nic o jeho obsahu a bude uložen *ad akta*. Seznámení nižších orgánů s ním mělo být zvaženo teprve ve chvíli, pokud by skutečně k nějakému zásadnímu a

⁸⁰² Viz Österreichisches Staatsarchiv, Haus-, Hof- und Staatsarchiv, Ministr Kolowrat Akten, Ministerialzahl č. 713/1848.

⁸⁰³ Akty ohledně toho na ministerstvu financí viz Finanzarchiv, Präsidialprotokoll č. 2481/1848.

⁸⁰⁴ Zde je vidět jistý náběh k správnému soudnictví prováděnému soustavou obecných soudů, které se nakonec nerealizovalo.

prokazatelnému porušení úřední mlčenlivosti došlo.⁸⁰⁵ Tj. i když ministři – nejvyšší státní úředníci s obsahem již zastaralé koncepce kabinetního listu nesouhlasili, déle než měsíc trvalo, než se rozhodli si alespoň mezi sebou říci vlastní mínění. Na druhou stranu uvedená diskuze ukazuje pozůstatky staršího pojetí seznamování právního vědomí s právními předpisy, kdy se státní civilní úředníci dozvídali o obsahu právních předpisů nikoliv na základě jejich vyhlášení, ale na základě seznámení, které prostřednictvím oběžníků uskutečňovaly nadřízené úřady.

Liberalizující se přístup k otázce povinnosti mlčenlivosti se projevil i na zasedání ministerské rady 29. dubna 1848, tedy o tři dny později. Vystoupil na ní ministr spravedlnosti s požadavkem, aby bylo dáno českým soudním úředníkům povolení, aby se mohli bránit proti pomlouvačným útokům tisku o jejich gesci, řízení a koordinaci. Ministerská rada jim to nakonec po diskuzi povolila pod podmínkou, že nesmí být v takové reakci zveřejněny žádné informace, jež by byly způsobilé prozradit něco o skutkovém stavu a také nic, co by se mohlo dotknout stran. Ministerstvo spravedlnosti se nezdřáhlo státním civilním úředníkům obratem povolení s tímto omezením vydat.⁸⁰⁶ Tím byla poprvé konstituována dělící čára mezi svobodou projevu úředníka a jeho závazkem mlčenlivosti a tato povinnost byla upřesněna po stránce jejího právního obsahu.

Naproti tomu oběžníkem ministerstva financí byl zveřejněn případ, kdy český úředník komory předal nadřízenému svou námitku. Námitka měla podobu protestní nóty, v níž si dotyční příslušník státní civilní administrativy stěžoval, že kvůli liberálním svým názorům přeskočen při povyšování. Vedle toho ovšem úředník svou stížnost ještě zveřejnil 18. a 19. listopadu 1848 v novinách – *Constitutionelle Allgemeine Zeitung in Böhmen*. Ministr financí v souladu se zásadou, že všechny otázky týkající se služebního poměru mají úředníci řešit v rámci subordinační cesty přes své nadřízené, takové jednání hodnotil jako služební přečin. Na základě oběžníku bylo jakékoliv zveřejnění všech úředních záležitostí i soukromých otázek týkajících se služebního poměru definováno jako služební přečin.⁸⁰⁷ Na jednání ministerské rady bylo dojednáno a posléze císařem ještě téhož dne, 11. ledna 1849, rozhodnuto, že v souladu s oběžníkem budou propříště postupovat všechny státní úřady.

⁸⁰⁵ Viz Österreichisches Staatsarchiv, Haus-, Hof- und Staatsarchiv, Kabinett Kanzlei, Ministerratzahl (č. min. rady) č. 391/1848, též *Die Protokolle des österreichischen Ministerrates 1848 – 1867, Abteilung I., Die Ministerien des Revolutionsjahres 1848*, 29. 4. 1848, MRZ 391, ÖBV Wien: Pädagogische Verlag, 1996, str. 111-112.

⁸⁰⁶ *Die Protokolle des österreichischen Ministerrates 1848 – 1867, Abteilung I., Die Ministerien des Revolutionsjahres 1848*, 29. 4. 1848, MRZ 544-545, Art 11, ÖBV Wien: Pädagogische Verlag, 1996, Str. 125-126.

⁸⁰⁷ Österreichisches Staatsarchiv, Finanz- und Hofkammerarchiv, Finanzministerium, Präsidium (Präsidualakten) č.j. 6963/1848,

Pouze ministr spravedlnosti doplnil, že musí v takovém případě proběhnout formální vyšetřování a proces s delikventem s příslušným závěrem, aby bylo právu učiněno za dost.⁸⁰⁸

Mezi negativně vymezené povinnosti státní civilní byrokracie patřil i **zákaz vedlejších povolání a zvláštních činností**, jenž byl dále rozváděn a specifikován doplňováním dalších aktivit a prací. Tak magistrátní, političtí⁸⁰⁹ ani soudní úředníci nesměli vykonávat **advokátní praxi**, s výjimkou případu, v němž by zastupovali osobu ve svém obvodu a kumulativně byla přitom splněna podmínka, že zde nebyl naplněn *přímus*, tj. právním předpisem stanovený maximální počet advokátů v daném soudním obvodu. Logicky takový přístup neznamenal nic menšího nežli to, že byla výrazně omezena možnost administrativního aparátu přivydělávat si cestou poskytování právní pomoci.

Důvodů, proč se taková koncepce do právní regulace povinností byrokracie prosadila, mohlo být hned několik: a) zajištění nestrannosti civilních úředníků, b) zabezpečení funkčnosti, řádného a plynulého chodu úřadu, ohrožovaného nepřítomností úředníků či jejich koncentrací na jinou práci, c) omezování vedlejších povolání obecně, d) podpora rozvoje dalších, nebyrokratických právnických profesí, tím že byl zúžen okruh osob způsobilých pro určité činnosti, což znamenalo že bylo státní ingerencí oslabeno konkurenční prostředí a tím chránění soukromí právníci před ztrátou klientely. Obdobně bylo zakázáno státním civilním úředníkům vykonávat justiciariát⁸¹⁰ a též nesměli diplomaticky zastupovat cizí státy (tj. přijmout honorární konzulství).⁸¹¹

Další negativní (zákazovou) povinností související se zákazem vedlejších povolání a činností bylo zapovězení **vlastnictví a správy pozemkového majetku** (statků) v kraji, kde daný státní civilní úředník pracoval. Původně byl tento zákaz koncipován dekretem dvorské kanceláře ze dne 26. července 1810⁸¹² výhradně pro případy, kdy by takové aktivity daného státního civilního úředníka časově zatěžovaly a tím odváděly od řádného a včasného plnění služebních úkolů. Posléze byl v roce 1816 dekretem dvorské kanceláře ze dne 11. června

⁸⁰⁸ Viz *Die Protokolle des österreichischen Ministerrates 1848 – 1867, Abteilung II., Das Ministerium Schwarzenberg, Band I.*, Wien: ÖBV& HPT, 2002, str. 92.

⁸⁰⁹ Tzn. úředníci ve státních úřadech se všeobecnou působností.

⁸¹⁰ Stanoveno nařízením českého gubernia z 15. dubna 1826, v MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *Handbuch für alle kaiserlich-königliche, ständische und städtische Beamte, deren Witwen und Weisen oder Darstellung aller ihnen durch die allerhöchsten Gesetze vom Jahre 1822 bis 1828 zustehenden Rechte und obliegenden Verbindlichkeiten*, 3.Bd., Wien: Witwe von Mößle 1830, str. 153.

⁸¹¹ Zákaz byl vysloven dekretem prezidia dvorské kanceláře ze 7. září 1826, dostupný *Tamtéž*, str. 154.

⁸¹² Publikován v MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *Handbuch für alle kaiserlich-königliche, ständische und städtische Beamte, deren Witwen und Weisen oder Darstellung aller ihnen durch die allerhöchsten Gesetze vom Jahre 1806 bis 1822 zustehenden Rechte und obliegenden Verbindlichkeiten*, 1Bd., Wien: von Mößle 1824, str. 168.

1816⁸¹³ vysloven obecný zákaz pro všechny taxativně vypočtené kategorie úředníků, totiž pro krajské hejtmany, krajské komisaře a krajské inženýry. Státním civilním úředníkům byl zakázán rovněž **obchod se státními papíry (státovkami) a státními dluhopisy**, a to dekretem dvorské kanceláře ze dne 20. srpna 1808.⁸¹⁴

Mnoho kritiky padající na hlavu Josefa II. se dotýká snahy tohoto panovníka modelovat společnost cestou jakéhosi sociálního inženýrství, tj. jeho úsilí zasahovat do sebemenších detailů života jednotlivce. Je sice pravda, že tato snaha jasně vysvítá i z některých dokumentů ohledně právní úpravy postavení státních civilních úředníků, např. ze známého pastýřského listu 1783, ovšem v normách josefinského služebního práva jako takových je tato snaha daleko méně patrná, než u jeho nástupců.

Právě v prvním dvacetiletí vlády Františka I. byly přijaty právní předpisy, jež zřetelně zasahovaly do soukromí úředníků, např. zákazy přijímat ženaté úředníky, ať již byly přijaty výslovně anebo skrytě. Mezi onen druhý typ náleželo také zavedení zásady, že vdovy a sirotci úředníků vydělávajících 200 zlatých ve Vídni, 300 zlatých v hlavním městě zemí (Praha, Brno, Opava) anebo 400 zlatých v jiných městech (s výjimkou těch, kteří sloužili v odlehlých končinách a potřebovali proto slovy normy hospodyně⁸¹⁵ anebo s exempcí případů kdy otec nevěsty platil úředníkovi apanáž minimálně 100 zlatých⁸¹⁶) nemají nárok na penzi, což v konečném důsledku znamenalo celibát pro nejnižší kategorie pracovníků státní služby.⁸¹⁷

Od roku 1822 platilo nařízení generálního ředitelství tabákové režie o **zákazu kouření** pro všechny úředníky. Přestože tato povinnost zní dnešnímu člověku jako alogický oximoron proti hospodářským zájmům státu, který měl původně tabákový monopol a armáda úřednictva by tak přinášela státu značné a stabilní zisky, navíc s výhledem kratší doby výplaty penzí vzhledem k dřívějšímu úmrtí kuřáků, je nutné si uvědomit, že morální kredit a vážnost státu, jehož byli jeho služebníci personifikovaným vyjádřením, byl pro režim založený na tradici důležitější než krátkodobý a relativní majetkový prospěch.

Zakázána byla nejen vedlejší povolání, tzn. výdělečná činnost, ale také všechny **neziskové** volnočasové **aktivity** úřednictva, a to až do roku 1835. V roce 1835 došlo k zásadnímu zlomu v právní úpravě vedlejších, tj. mimoslužebních aktivit státních civilních úředníků. Je zajímavé, že tento přelom doposud právněhistorická věda naprosto opomíjela,

⁸¹³ MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *Handbuch für alle kaiserlich-königliche, ständische und städtische Beamte, deren Witwen und Weisen oder Darstellung aller ihnen durch die allerhöchsten Gesetze vom Jahre 1806 bis 1822 zustehenden Rechte und obliegenden Verbindlichkeiten*, 1Bd., Wien: von Mößle 1824, str. 167.

⁸¹⁴ Publikován v MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *Tamtéž*, str. 170.

⁸¹⁵ Tj. manželku, která by se starala o chod domácnosti.

⁸¹⁶ Viz dekret dvorského finančního úřadu č. 13/1801 Sbírkou zákonů politických ze dne 17. března 1801

⁸¹⁷ Viz dekret finančního dvorského úřadu č. 27/1800 Sb. zák. politických ze dne 29. července 1800.

snad také z toho důvodu, že se jedná o otázku, která nebyla předmětem hlubšího zkoumání. Namísto dosavadní, značně striktní regulace mající kořeny v osvícenské době byla dekretem č. 155/1835 Sb. z. polit. zavedena obecnější a abstraktnější konstrukce podmínek výkonu vedlejších činností státní civilní byrokracií.

Tyto vedlejší činnosti v shora vymezeném širším slova smyslu (inkorporujícím chování, vystupování na veřejnosti i vedlejší povolání) byly namísto taxativního výčtu zakázaných aktivit obecně povoleny, ovšem s vyjmenovanými výjimkami. Zakázané byly činnosti, které: a) ovlivňovaly úředníkovu schopnost pracovat (např. jej fyzicky a psychicky nevyčerpávaly apod.), b) poškozovaly dobré jméno úřadu (sem náležel např. zákaz vystupovat na jevišti⁸¹⁸), c) braly úředníkovi čas, který měl věnovat službě. V prvních dvou případech měl vedoucí příslušného úřadu dotyčného písemně vyzvat, aby se ve výzvě stanovené lhůtě vzdal buď úřadu anebo dané aktivity. Proti takové výzvě se mohl úředník odvolat k nadřízenému úřadu, ale pokud ten rekurz odmítl, musel si úředník jednostranným právním úkonem zvolit, kterému ze dvou řešení dává přednost. V posledním případě, když se úředník včas nerozhodl, bylo východisko jiné. Proti úředníkovi se postupovalo podle disciplinárního práva, a to pro zanedbávání služebních povinností.

V souvislosti s tím bylo výslovně potvrzeno zrušení zákazu několika soukromých činností, jež umožňovaly státním civilním úředníkům jistý přivýdělek. Povoleno bylo soukromě léčit⁸¹⁹ (to týkalo se státních okresních i dalších lékařů a veterinářů) nebo poskytovat soukromou výuku⁸²⁰ a jako volnočasová aktivita bylo výslovně povoleno rovněž studium při zaměstnání⁸²¹. Nadále však zůstala zakázána kumulace několika postů se shodnou věcnou náplní (např. nikdo nemohl působit současně jako soudce státního soudu a rozhodčího soudu) nebo zastávání více definitivních služebních míst (např. souběžný výkon povolání univerzitního profesora a státního úředníka).⁸²² Zapovězeno rovněž zůstalo obchodování se státními cennými papíry, dluhopisy, směnkami, zlatými a stříbrnými mincemi.⁸²³ Báňským úředníkům bylo zakázáno provozovat těžařské podnikání ve svém služebním obvodu.⁸²⁴ Podle

⁸¹⁸ Viz cirkulář vrchního policejního ředitelství č. 4125/805 ze dne 27. března 1845, v GOCHNAT Carl, *cit. dílo*, str. 6.

⁸¹⁹ Viz dekret dvorské kanceláře č. 125/1841 Sb. z. polit.

⁸²⁰ Viz dekret dvorské studijní komise č. 37/1844 Sb. z. polit.

⁸²¹ Viz výnos ministerstva veřejného vyučování č. 93/1848 Sb. z. polit.

⁸²² Viz výnos ministerstva kultury a vyučování č. 211/1854 ř.z. o kumulaci profesury a jiných míst ve státní službě

⁸²³ Bylo to zakotveno ovšem podzákonnými právními předpisy nepublikovanými v říšském zákoníku, totiž výnosy ministerstva financí č. 5741 z 22. srpna 1851 a výnos ministerstva financí č. 802 z 28. listopadu 1856.

Viz von STUBENRAUCH Moritz, str. 197.

⁸²⁴ Viz dekret dvorské komory č. 6977 z 14. června 1837. Viz von STUBENRAUCH Moritz, str. 197.

§ 12 tiskového řádu č. 122/1852 ř.z. také nesměl být státní civilní úředník činný v tisku bez souhlasu svého nadřízeného.

Na předpis z roku 1835 navázal § 39 nařízení č. 52/1855 ř. z., který zdůraznil obecný právní princip týkající se vedlejších aktivit, že zakázané jsou ty činnosti, které by mohly negativně ovlivnit chod služby, včetně korespondence o úředních věcech či využití informací získaných při výkonu služby pro soukromé účely (tedy i při podnikání).

Řada **povinností** byla úředníkům uložena v úzkém **sepjetí s jejich trestněprávní a disciplinární odpovědností**. V období 1793 až 1860 se konstituoval pojem disciplinární právo ve smyslu, jež přetrval až do roku 1948. Termin disciplinární právo se propojil, resp. ztotožnil s disciplinárním trestnáním. V takovém opojení se pojem disciplinární právo vyskytoval např. v patentu č. 258/1850 ř.z., v §§ 58 a 75 patentu č. 81/1853 ř.z. anebo v císařském nařízení č. 64/1860 ř.z.⁸²⁵ Navíc se koncepce disciplinárního práva měnila, když byly rozšiřovány případy, u nichž nastupovaly i nejtěžší sankce – suspence a kasace *ipso iure* a byla omezována diskreční pravomoc speciálních disciplinárních orgánů, které mohly rozhodnout benevolentně a do jisté míry představovaly korektiv tvrdosti zákona, resp. opravný prostředek proti nalezenému. Dalším charakteristickým rysem byl postupný posun těžkých policejních přestupků a nejtěžších disciplinárních provinění do režimu zločinů z hlediska úředněprávních (zachování či ztráta služebního poměru) následků.

Povinnost takového druhu reprezentoval např. **zákaz přijímání úplatků**, který byl jako skutková podstata obdobně s dalšími ustanoveními vyjádřen v v 1. dílu, 1. části, 11 kapitole Trestního zákoníku o zločinech a těžkých policejních přestupcích z roku 1803,⁸²⁶ nazvané o zneužití úřední moci týkající se zločinů, konkrétně v ustanoveních §§ 7, 88, 89 a 104 a následně v § 104 zákona č. 117/1852 ř.z. o zločinech, přečinech a přestupcích (dále Trestní zákoník 1852). Trestem mohl být až 1 rok odnětí svobody nepodmíněně a navíc propadnutí věci (úplatku či jeho v peněžích vyjádřené hodnoty) ve prospěch chudinského ústavu obce, v jejímž katastrálním území byl čin spáchán.

Disciplinární normy související s tímto zločinem obsahoval zvláště dvorský dekret ze dne 21. října 1815⁸²⁷. Již samotné vyšetřování,⁸²⁸ resp. sdělení obvinění z trestněprávního

⁸²⁵ Viz *Disciplinární právo*, in: *Slovník veřejného práva československého*, Svazek I., Brno: Polygrafia-Rudolf M.Rohrer 1929, str. 390.

⁸²⁶ Patent č. 626/1803 Sbírkou zákonů soudních.

⁸²⁷ Publikován v MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *Handbuch für alle kaiserlich-königliche, ständische und städtische Beamte, deren Witwen und Weisen oder Darstellung aller ihnen durch die allerhöchsten Gesetze vom Jahre 1806 bis 1822 zustehenden Rechte und obliegenden Verbindlichkeiten*, 1Bd., Wien: von Mößle 1824, str. 172.

⁸²⁸ Viz dekret dvorské komory ze dne 5. března 1820, publikovaný v MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *Tamtéž*, str. 203.

deliktu (ať už zločinu nebo těžkého policejního přestupku) vedlo, bez ohledu na princip presumpce nevinny zakotvený v § 334 procesní části zmíněného trestněprávního kodexu, podle císařského nařízení č. 64/1860 ř.z. o disciplinárním prošetření úředníků a sluhů k preventivnímu *suspendování z úřadu*. Odsouzení pro zločin pak znamenalo trvalou ztrátu úřadu a všech práv s ním spojených. Odsouzení pro přečin nebo pro přestupek mohlo mít účinky služební kasace buď trvalé anebo dočasné.⁸²⁹

Praxe poskytování darů státním civilním úředníkům recipienty práva přitom byla ještě kolem poloviny 19. století poměrně častá a vynalézavost aktivních i pasivních účastníků takového jednání je až překvapující. Např. oběžník prezidia českého gubernia z 17. ledna 1844⁸³⁰ kritizoval rozšířenou praxi, kdy si **krajští** úředníci nechávali proplácet od stran, které by hradily jinak náklady řízení cestovné za zvýšenou námahu a zrychlené jednání. Proto byl zaveden daným cirkulářem příkaz pro všechny úředníky (včetně magistrátních a vrchnostenských, kterým měly být normy sděleny do 4 týdnů), nechat si na příště peníze proplatit až po rozhodnutí věci, a to skrze úřad, nikoliv už po příjezdu od některé strany. Platit náklady řízení bylo uloženo prostřednictvím věcně a místně příslušné státní pokladny.

Rovněž bylo zapovězeno státním civilním úředníkům i členům jejich rodin brát zboží tzv. na zkoušku či přijímat jiné formy skrytých darů. Jako skupina zvláště náchylná k podplácení, byli v oběžníku označeni otcové synů, jimž hrozil odvod na vojnu.

Obdobně k suspendování docházelo při konkurzu na majetek úředníka a při zahájení trestního stíhání poro jakýkoliv jiný trestněprávní delikt.

Naproti tomu ve vlastním disciplinárním právu suspendování představovalo, nikoliv mezitímní, tj. procesní rozhodnutí před vyřešením merita věci, ale jednu ze sankcí, a to sankcí nejtěžších a nastupovalo až při prokázání závažného porušení služebních povinností⁸³¹. Mezitímní povahu měla suspenzace v disciplinárním řízení pouze tehdy, když jako konečná sankce hrozilo propuštění z úřadu (kasace). Je tedy zřetelně vidět přísnější povaha trestního práva oproti disciplinárnímu právu z důvodu sankce, zatímco bylo mírnější z hlediska požadavků. Disciplinární trest suspenzace byl obvykle používán např. v případě, že se úředník zúčastnil nějaké demonstrace či manifestace.⁸³²

⁸²⁹ Podle § 26 ve spojení s § 242 Trestního zákoníku 1852. Viz ČERMÁK Ludvík, *cit. dílo*, str. 34.

⁸³⁰ NA, CV, Inv. č. 4999, karta 53, fol. 52.

⁸³¹ Viz dekret dvorské komory z 11. listopadu 1816, publikováno v MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *Handbuch für alle kaiserlich-königliche, ständische und städtische Beamte, deren Witwen und Weisen oder Darstellung aller ihnen durch die allerhöchsten Gesetze vom Jahre 1806 bis 1822 zustehenden Rechte und obliegenden Verbindlichkeiten*, 1Bd., Wien: Witwe von Mößle 1824, 202.

⁸³² Viz MACKOVÁ Marie, *Úřednictvo venkovských okresů v Čechách (1850 – 1914). Se zretelem k okresům východních Čech*, in: *Vlastivědný sborník Ústí nad Orlicí*, Supplementum č. 4, Ústí nad Orlicí, pozn. 8, str. 78.

Suspensace z úřadu znamenala dočasné pozastavení výkonu funkce úředníka a všeho, co s ní souviselo. Úředník přicházel o svá práva a povinnosti, příp. byla tyto práva přiměřeně okleštěna.⁸³³ Další podrobnosti suspendování stanovilo nejprve nařízení č. 50/1828 Sb.z. polit. a posléze nařízení č. 32/1860 ř.z., které zakotvilo, že okamžikem zastavení příjmu je poslední den měsíce ve kterém k suspendování došlo. Jestliže byl suspendovaný nemajetný, mohla mu být přiznána určitá část platu jako zvláštní příjem v době suspendování,⁸³⁴ zmíněným normativním aktem z roku 1860 byl tento nárok na příjem vymezen výší 1/3 platu a rozšířen na všechny suspendované úředníky bez ohledu na jejich sociální postavení, v rámci zachování rovnosti před zákonem. V případě, že byl dotyčný úředník zcela zproštěn obvinění, vznikal mu nárok na zpětné doplacení celého platu.⁸³⁵

Deliktem, který byl porušením služebních povinností, ale bylo též jiné **nevhodné chování vůči stranám**. Úředníci měli s osobami jednat vlídně, s vážností a být připraveni pomoci. Nejen přílišná mírnost spojená s úplatkářstvím, ale též hrubé zacházení s klienty státní služby, např. nadávky a urážky, byly nevhodné, resp. mohly být hodnoceny jako protiprávní s příslušnými trestněprávními a disciplinárními důsledky.

Při nevhodném chování podle dekretu dvorské kanceláře ze dne 9. července 1808⁸³⁶ nastupovala nejprve pohružka trestem neboli varování. Pokud se dotyčný poté nenapravil a pokračoval v takovém chování, příp. se dopustil recidivy, následovaly jednotlivé stupně disciplinárních sankcí až po trest nejprísnější – trvalé propuštění ze služby.

Podle dekretu dvorské kanceláře č. 1641 z 11. února 1811 bylo např. zakázáno používat ve styku s veřejností nadávek, urážek a sprostých slov.⁸³⁷ Takové jednání bylo přestupkem tj. trestným činem proti § 331 a § 487 zákona č. 117/1852 ř.z. o zločinech, přečinech a přestupcích (trestní zákoník). Trest za takové jednání spočíval v třidením až jednoměsíčním vězení. Když však čin vyvolal nebo mohl vyvolat (tj. nejen porušení zájmu chráněného trestním zákonem, ale již jeho ohrožení) srocení lidu, jednalo se o kvalifikovanou

⁸³³ Např. pokud užíval služební byt, byl mu provoz tohoto bytu financován pouze ze dvou třetin.

⁸³⁴ Tato možnost byla založena již článkem LVI dekretu dvorské kanceláře č. 50/1828 Sb. zák. polit. z 17. května 1828.

⁸³⁵ Podle § 6 vládního nařízení č. 32/1863 ř.z. Viz rozhodnutí Říšského soudu č. 214 z 24.10.1878, kde byl místodržitel adjunkt Řiška v důsledku sankce přeložen s nižším platem a protože podal rekurz, byl dočasně suspendován z úřadu i platu v roce 1864 publikované pod č. 170 v *Sammlung der nach gepflogener öffentlicher Verhandlung geschöpften Erkenntnisse des k.k. österreichischen Reichsgerichtes*, Anton Hye Glunek (hrsg.), IV. Teil, Wien: Manzsche k. u. k. Hof-Verlags- und Universitätsbuchhandlung 1879, str. 784.

⁸³⁶ MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *Handbuch für alle kaiserlich-königliche, ständische und städtische Beamte, deren Witwen und Weisen oder Darstellung aller ihnen durch die allerhöchsten Gesetze vom Jahre 1806 bis 1822 zustehenden Rechte und obliegenden Verbindlichkeiten*, 1Bd., Wien: von Möble 1824, str. 160 – 161.

⁸³⁷ Viz von STUBENRAUCH Moritz, *cit. dílo*, str. 188.

skutkovou podstatu a měl být dotyčný státní úředník potrestán vězením od 1 do 3 měsíců.⁸³⁸ Při veškerém jednání s veřejností ji měli státní civilní úředníci dávat poučení, zejména o neodůvodněnosti či nepříslušnosti podání.⁸³⁹

Obdobné propojení disciplinárního práva, tj. specifické složky správního práva s právem trestním, založené na téže *koncepti akcesority* a současně *nejvyšší přísnosti* disciplinárního práva v případě odsouzení, lze vysledovat i u dalších otázek: a) u **zneužití pravomoci veřejného činitele**, což byl zločin podle ust. §§ 89, 100 – 103 a 442 Trestního zákoníku o zločinech a těžkých policejních přestupcích z roku 1803 a stejně tak Trestního zákoníku 1852 a nedílnou složkou naplnění objektivní ztránky skutkové podstaty tohoto činu bylo způsobení škody a b) u **zpronevěry svěřených finančních prostředků** podle §§ 181 a 183 Trestního zákoníku z roku 1852.

U zpronevěry nadále platila zásada odpovědnosti vedoucích úřadů za zpronevěru, kterou spáchali jejich podřízení,⁸⁴⁰ tedy princip, který byl v 18. století původně zakotven a aplikován pro veškeré případy porušení povinnosti ze strany všech úředníků. Na rozdíl od původní osvícenské koncepce se tímto způsobem však v 19. století již nenahrazoval postih dotyčného „pachatele“, ale šlo o kumulativní disciplinární postih sankcionující vedoucího v zásadě za nedostatečný dozor a špatný výběr podřízených, aniž by tím byl samotný „pachatel“ chráněn před potrestáním v důsledku zásady věci rozhodnuté. Podrobnou regulaci disciplinárního postihu úředníků, kteří se dopustili zpronevěry, obsahoval dekret dvorské kanceláře ze dne 15. října 1821⁸⁴¹ a dále dekret dvorské kanceláře z 20. června 1826, v němž zpronevěra byla označena za trestněprávní delikt u nižšího rozsahu (do 5 zlatých) podle ustanovení § 211 II. dílu Trestního zákoníku o zločinech a těžkých policejních přestupcích z roku 1803, ostatních podle §§ 161, 162, 165 a 166 I. dílu téhož kodexu.⁸⁴²

Konečně se úředníci mohli dopustit speciální skutkové podstaty přestupků **omezování osobní svobody a listovního tajemství** podle § 6 zákona č. 87/1862 ř.z., o ochraně svobody osobní. Pokud by však doprovázel jednání, naplňující znaky těchto skutkových podstat

⁸³⁸ Viz § 332 zákona č. 117/1852 ř.z. o zločinech, přečinech a přestupcích (trestní zákoník).

⁸³⁹ Viz § 35 nařízení č. 52/1855 ř.z.

⁸⁴⁰ Stanovil tak dekret dvorské komory ze dne 2. září 1806. Publikován v MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *Handbuch für alle kaiserlich-königliche, ständische und städtische Beamte, deren Witwen und Weisen oder Darstellung aller ihnen durch die allerhöchsten Gesetze vom Jahre 1806 bis 1822 zustehenden Rechte und obliegenden Verbindlichkeiten*, 1Bd., Wien: von Möbke 1824, str. 161.

⁸⁴¹ V MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *Handbuch für alle kaiserlich-königliche, ständische und städtische Beamte, deren Witwen und Weisen oder Darstellung aller ihnen durch die allerhöchsten Gesetze vom Jahre 1806 bis 1822 zustehenden Rechte und obliegenden Verbindlichkeiten*, 3Bd., Wien: von Möbke 1824, str. 191 – 195.

⁸⁴² V MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *Tamtěž*, Wien: Witve von Möbke 1830, str. 215.

v rámci jejich subjektivní stránky zlý úmysl, jednalo by se již o zločin zneužití pravomoci veřejného činitele.⁸⁴³

Opačnou stránku zvýšených sankcí za jednání a chování ve službě představovala skutečnost, že státní civilní úředníci byli chráněni zvýšenou měrou před násilím směřujícím k maření správního řízení či výkonu soudního rozhodnutí,⁸⁴⁴ proti tomu aby někdo pobuřoval proti úřadům anebo zlehčoval jejich činnost⁸⁴⁵, urážel je,⁸⁴⁶ příp. dokonce se dopouštěl veřejného násilí proti nim, totiž je násilím nebo vyhrožováním přiměl k přerušení fungování veřejného úřadu.⁸⁴⁷

Při odsouzení pro spáchání zločinu nastupovala, jak již bylo řečeno, automaticky *ex lege* vždy sankce trvalého propuštění ze služby (*kasace*), spojená se ztrátou všech služebních výsad, propadnutí penzijních let atp. Tato automaticnost, okamžitost a obecná osobní příslušnost sankce vyplývala z dekretu dvorské komory ze dne 16. července 1812.⁸⁴⁸ Zájem na zachování dobrého jména státního aparátu ve spojení s akcesoritou disciplinárního trestu s trestněprávní sankcí výrazně urychloval soudní řízení v těchto věcech.⁸⁴⁹

U těžkých policejních přestupků, regulovaných ve 2. dílu, 1. části, v sedmé kapitole Trestního zákoníku o zločinech a těžkých policejních přestupcích z roku 1803 označené titulem o těžkých policejních přestupcích proti veřejnému úřadu, kde typickým příkladem byl § 86 zakazující jednání urážející úřední povinnost, např. zatýkání lidí bez legálního podkladu, původně podle dekretu dvorské kanceláře ze dne 26. listopadu 1811 platil režim obdobný disciplinárním proviněním. Muselo být pokaždé individuálně rozhodnuto s ohledem na okolnosti případu a osobu pachatele, zda má být konkrétní státní civilní úředník propuštěn.⁸⁵⁰ V každém případě i při neodsouzení dotčeného muselo místodržitelství vyhotovit dobrozdání, konstitutivně určující, zda může dotčený setrvat v úřadě.⁸⁵¹

⁸⁴³ Viz ČERMÁK Ludvík, *cit. dílo*, str. 36.

⁸⁴⁴ Viz § 68 zákona č. 117/1852 ř.z., Trestního zákoníku.

⁸⁴⁵ Viz § 278 zákona č. 117/1852 ř.z., Trestního zákoníku.

⁸⁴⁶ Viz § 312 zákona č. 117/1852 ř.z., Trestního zákoníku.

⁸⁴⁷ Viz § 76 zákona č. 117/1852 ř.z., Trestního zákoníku.

⁸⁴⁸ Publikován v MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *Handbuch für alle kaiserlich-königliche, ständische und städtische Beamte, deren Witwen und Weisen oder Darstellung aller ihnen durch die allerhöchsten Gesetze vom Jahre 1806 bis 1822 zustehenden Rechte und obliegenden Verbindlichkeiten*, 1Bd., Wien: Witwe von Möbke 1824, str. 205.

⁸⁴⁹ Tak v případě zpronevěry, které se měl dopustit státní civilní úředník nastal dokonce případ, kdy rozhodoval krajský soud o obžalobě podané 9. prosince 1857 do 15 dnů, dokonce o Štědrém dnu 24. prosince 1857. V tomto případě řízení zastavil. Viz NA, Personální zemská komise pro okresní úřady, Inv. č. 65, Sign. IX, č.j. 314, karton 136. Obdobně viz tamtéž č.j.302, 763 či 810.

⁸⁵⁰ MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *Handbuch für alle kaiserlich-königliche, ständische und städtische Beamte, deren Witwen und Weisen oder Darstellung aller ihnen durch die allerhöchsten Gesetze vom Jahre 1806 bis 1822 zustehenden Rechte und obliegenden Verbindlichkeiten*, 1Bd., Wien: Witwe von Möbke 1824, str. 207.

⁸⁵¹ Viz dekret spojené dvorské kanceláře z 24. července 1806.

Pokud přicházela v úvahu kasace, tj. trvalé zbavení úřadu při disciplinárním přestupku, musela se podle dekretu dvorské komory 8. ledna 1807 sejít zvláštní komise, odlišná od komise vyšetřovací a nalézací. Jednalo se o speciální orgán složený z pracovníků nadřízeného správního úřadu a alespoň 2 justičních radů (radů Apelačního soudu u místodržitelství a dvorních radů Nejvyššího soudního místa u ústředního úřadu) a jednomyslně rozhodnout o propuštění.⁸⁵² O deset let později, podle dekretu dvorské kanceláře ze dne 5. srpna 1817, ovšem při hrubém porušení povinnosti měli být státní civilní úředníci propuštěni, tj. bylo zúženo volné uvážení komise a nahrazeno ustanovením *ex lege*.⁸⁵³

Waltraud Heindl ve své práci *Gehorsame Rebellen. Bürokratie und Beamte in Österreich 1780 - 1848* došla k závěru, že tato komise výrazně přispěla k ochraně administrativního aparátu před svévolným propouštěním a byla náhradou za neprosazení definitivy úředníků.⁸⁵⁴ Je třeba však upozornit na fakt, že už od roku 1821 podle dekretu dvorské kanceláře ze dne 10. května 1821 rozhodnutí o kasaci všech státních civilních úředníků, kteří měli příjem nižší než 600 zlatých nespádalo do kompetence kasační komise, ale místodržitelství,⁸⁵⁵ v ostatních trestech s výjimkou ještě degradace mohl dokonce rozhodovat okresní hejtman,⁸⁵⁶ což opět porušovalo rovnost před zákonem (s tímto porušením jsme se setkali již u zmíněné povinnosti kaucí) a znevýhodňovalo zejména praktikanty i pomocný a nižší úřednický personál.

Teprve § 14 Přílohy A nařízení ministerstva vnitra, spravedlnosti a financí č. 10/1853 ř.z. konkretizoval, že o otázkách všech disciplinárních přestupků, ale také o dovolených, obsazení služebních míst, penzionování aj. rozhodovala služební komise místodržitelství složená z téhož počtu úředníků správních a soudních. I tehdy však měl místodržitel možnost, pokud nesouhlasil s názorem komise, provizorně rozhodnout podle svého. Konečné slovo měl v takovém případě ministr vnitra po dohodě s ministrem spravedlnosti.

⁸⁵² Viz MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *Handbuch für alle kaiserlich-königliche, ständische und städtische Beamte, deren Witwen und Weisen oder Darstellung aller ihnen durch die allerhöchsten Gesetze vom Jahre 1806 bis 1822 zustehenden Rechte und obliegenden Verbindlichkeiten*, 1Bd., Wien: Witwe von Möbke 1824, str. 205. Složení a činnosti komise se dotýkaly také další předpisy, např. dekret dvorské kanceláře z 19.března 1815, dekret dvorské kanceláře z 3. června 1813, dekret z dvorské kanceláře z 26.března 1830 a dekret dvorské kanceláře z 24.října 1834.

⁸⁵³ Viz MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *Handbuch für alle kaiserlich-königliche, ständische und städtische Beamte, deren Witwen und Weisen oder Darstellung aller ihnen durch die allerhöchsten Gesetze vom Jahre 1806 bis 1822 zustehenden Rechte und obliegenden Verbindlichkeiten*, 1Bd., Wien: Witwe von Möbke 1824, str. 208.

⁸⁵⁴ Viz HEINDL Waltraud, *cit. dílo*, str. 42.

⁸⁵⁵ MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *Handbuch für alle kaiserlich-königliche, ständische und städtische Beamte, deren Witwen und Weisen oder Darstellung aller ihnen durch die allerhöchsten Gesetze vom Jahre 1806 bis 1822 zustehenden Rechte und obliegenden Verbindlichkeiten*, 1Bd., Wien: Witwe von Möbke 1824, str. 210.

⁸⁵⁶ Viz § 27 nařízení č. 52/1855 ř.z.

Propuštění, jak bylo uvedeno na příslušném místě, bylo také pouze relativní překážkou získání nového služebního místa, čímž byli bývalí úředníci zvýhodněni oproti jiným uchazečům, kterým nemohla být odpovědnost prominuta. Je však nutno podotknout, že odsouzení až na výjimky dané rodinným původem či stavovskou příslušností nebyli znovu do státní služby přijímáni.

V době předbřeznové se zvláštní disciplinární právo postupně zaměřovalo a posléze soustřeďovalo také na jednání, která sice nebyla trestná, ale jednalo se o porušení služebních povinností státních civilních úředníků. Tzn. že se vedle akcesority k právním následkům trestního práva rozvíjela zcela samostatně stojící úprava procesu a postihu soudně nepotrestaných úředníků, jenž se dopustili disciplinárního provinění. Postupně byly navíc tyto předpisy rozšiřovány analogicky i na sluhy, městské a stavovské úředníky a nakonec i na vrchnostenské úředníky.⁸⁵⁷ Příkladem takového deliktu bylo nedovolené vzdání se ze služebního místa, jež zavedl dekret dvorské komory z 9. července 1835 nebo porušení mlčenlivosti. S postihem jejího přestoupení se lze setkat již v dvorském dekretu z 6. února 1793, kdy byla zakotvena povinnost nevzdalovat se z úřadu bez ohledu na stav i hodnost. Normativní akty prakticky shodného obsahu byly vydávány opakovaně znovu, což ukazuje flagrantní a opakované porušování povinnosti. K hlubšímu rozpracování této úřednické povinnosti došlo až po r. 1848.

Klíčovým předbřeznovým disciplinárním předpisem byl dekret dvorské komory z 21. července 1826, který s konečnou platností zakázal znovu přijímat do služby úředníky odsouzené pro zločin, přečin i pro disciplinární provinění (špatné chování). Navíc tento právní předpis z roku 1826 stanovil ve svém § 2 obecně jako překážku přijetí do státní služby odsouzení pro zločin nebo těžký policejní přestupek, tzn. rozšířil jí i na osoby, jež nikdy nesloužily ve státní službě a v § 4 stanovil princip, který zůstal součástí habsburského pozitivního práva až do roku 1918 a stanovil, že pokud někdo se podvodem stal úředníkem, je to důvod k okamžitému zrušení služebního poměru.

Dekret dvorské kanceláře z 16. června roku 1843 zavedl dvoustupňový systém v disciplinárním řízení, kdy se proti rozhodnutí 1. instance, bylo možno odvolat k druhé instanci, pokud alespoň jeden ze soudců rozhodujících v I. instanci vyslovil s odsuzujícím rozsudkem nesouhlas.

⁸⁵⁷ Viz dekret dvorské kanceláře z 29. března 1828.

Tresty doprovázející odsouzení pro disciplinární delikty byly napomenutí, výstraha, peněžitý postih⁸⁵⁸, přeložení, zrušení služebních let, suspendování, propuštění (kasace) a ztráta práva na penzi⁸⁵⁹, čímž mohly být trestány i vdovy a sirotci, kteří ztráceli svá práva jak za své jednání, tak akcesoricky v závislosti na potrestání úředníka. Např. při sebevraždě úředníka ztráceli pozůstalí právo na penzi nejprve proto, že sebevražda byla těžkým policejním přestupkem podle §§ 90 – 92 Trestního zákoníku z roku 1803 a od roku 1850, kdy se dle článku XVI. zákona č. 24/1850 ř.z. novelizujícího trestní zákoník již nejednalo o trestněprávní delikt⁸⁶⁰ proto, že sebevražda byla považována za dobrovolné vystoupení ze služby.⁸⁶¹

Disciplinární právo se tedy v takovém případě netýkalo jen samotných úředníků, ale i jejich rodinných příslušníků,⁸⁶² což vyplývalo z tehdejší koncepce rodiny jako kompaktní právní jednotky, která byla ovšem až do druhé poloviny 19. století pojímána širěji, než je tomu dnes.⁸⁶³ Zajímavá je rovněž skutečnost, že i když úředník zemřel v průběhu řízení, což dnes znamená automatické skončení trestního řízení, byli pozůstalí podle disciplinárního práva částečně postižitelní a v závislosti na okolnostech případu dostávali buď polovinu, či jen třetinu penze, na kterou by jinak měli nárok. Postih byl účinný od okamžiku pravomocného rozhodnutí, ovšem již ke dni vynesení rozsudku.⁸⁶⁴

V 19. století se také dále rozvíjela úprava týkající se porušení úředních povinností státních civilních úředníků, zejména zneužití pravomoci veřejného činitele, ať již omisivně, nevykonáváním povinnosti a úkolů anebo komisivně, aktivním konáním.⁸⁶⁵ Úředník v pojetí disciplinárního práva byl mnohem širší pojem než vlastní pojem státní civilní úředník z hlediska ostatních složek služebního práva (tzn. definitivně ustavený veřejný úředník pověřený plněním státních úkolů s platem či jiným příjmem plynoucím ze státního rozpočtu) a zahrnoval všechny ty osoby, které při plnění veřejného úkolu byly povinny plnit úkoly vlády,

⁸⁵⁸ Postihovalo se jím např. překročení vzdálení se z úřadu, nedodržení lhůt, zpoždění při vyúčtování. Viz von STUBENRAUCH Moritz, *cit. dílo*, str. 200.

⁸⁵⁹ Tento trest byl poprvé uložen v dekretu dvorské kanceláře z 19. března 1815, pro Moravu a Slezsko vyhlášeném 21. dubna 1815. V dekretu dvorské kanceláře z 31. srpna 1817, pro Moravu a Slezsko vyhlášeném až 26. 9. 1817 byl trest krom trestněprávních rozšířen i na disciplinární delikty.

⁸⁶⁰ Sebevražda byla podle tohoto ustanovení považována za projev psychické choroby a dotýčný měl být buď svěřen duchovnímu nebo při vážnějším případě poslán do léčebny.

⁸⁶¹ Viz výnos ministerstva financí č. 172/1852 ř.z.

⁸⁶² Viz např. dekret dvorské kanceláře z 22. května 1815.

⁸⁶³ K pojetí rodiny v 17. – 19. století viz VELKOVÁ Alice, *Krutá vrchnost, ubozí poddani?: Proměny venkovské rodiny a společnosti v 18. a první polovině 19. století na příkladu západočeského panství Štáhlavy*, Praha: Historický ústav AV ČR, 2009, str. 73 – 75.

⁸⁶⁴ Viz dekret dvorské kanceláře 10. března 1831.

⁸⁶⁵ Viz MISCHLER Ernst, ULBRICH Josef, *Österreichisches Staatswörterbuch. Handbuch des gesamten österreichischen öffentlichen Rechts*, Bd. 1, Wien: Alfred Hölder 1895, str. 43.

tzn. i sluhy, ti, kteří plnili takové úkoly přechodně (porotci apod.) nebo jen jako část i vedlejší náplň své práce (duchovní aj.).⁸⁶⁶

Podle tohoto pojetí disciplinární delikty porušovaly souběžně státní zájem na řádném plnění povinnosti a zájem jednotlivce a bylo je proto potřeba přísně trestat. Porušení povinností mohlo být postiženo jednak disciplinárně, jednak trestněprávně. Vlastní úřední delikty zahrnovaly jednak zločin zneužití moci úřední za účelem poškození jiného, pod nějž se podřazovalo i vyzrazení úředního tajemství. Trestem byl nejen 1 až 5 let těžkého žaláře,⁸⁶⁷ ale též ztráta úřadu.⁸⁶⁸ Dalším deliktem bylo přijetí daru, spočívající v tom, že někdo přímo nebo zprostředkovaně přijal anebo nechal slíbit dar či jinou výhodu. Trestem byl žalář 6 měsíců až 1 rok, samotný úplatek připadl chudinskému fondu místa, kde ke spáchání trestného činu došlo.⁸⁶⁹ Vzhledem k četnosti takových pochybení se ale přijetí úplatku obvykle hodnotilo jako přestupek.⁸⁷⁰

Výslovně upraveným deliktem úředníka byl rovněž přečin porušení povinností související se zabráněním morové epidemii. Pozdějšími novelami byla skutková podstata rozšířena na další epidemie, zejména cholerovou) Při přitěžujících okolnostech se jednalo o jeden z nejpřísněji trestaných disciplinárních deliktů.⁸⁷¹ Přestupkem byla také urážka fyzické osoby, jiného úředníka s kvalifikovanou skutkovou podstatou nadřízeného.⁸⁷² Za urážku byla považována i domovní prohlídka i omezení osobní svobody obojí provedené v rozporu s právními předpisy, jestliže se nejednalo o úmysl.⁸⁷³

Nová úprava disciplinárního práva ovlivněná revolučními událostmi a připravovaná celá padesátá léta byla obsažena v již zmíněném císařském nařízení č. 64/1860 ř.z. o disciplinárním postihu úředníků a sluhů ř.z. z 10. března 1860. Tento normativní akt představoval zásadní právní předpis řešící porušení služební kázně pracovníků státní civilní služby až do přijetí služební pragmatiky v roce 1914. Znamenal rovněž systémovou změnu, protože s konečnou platností odmítl pruskou teorii⁸⁷⁴ disciplinárních trestů jako zvláštní složky trestního práva týkající se byrokracie. Naopak i aplikační praxe pozdějšího rakouského

⁸⁶⁶ Viz § 101 a 370 trestního zákoníku č. 117/1852 ř.z.

⁸⁶⁷ Viz § 103 trestního zákoníku č. 117/1852 ř.z.

⁸⁶⁸ Viz § 26 písm. d) trestního zákoníku č. 117/1852 ř.z.

⁸⁶⁹ Viz § 104 trestního zákoníku č. 117/1852 ř.z.

⁸⁷⁰ Viz § 311 trestního zákoníku č. 117/1852 ř.z.

⁸⁷¹ Viz § 393 trestního zákona č. 117/1852 ř.z. ve spojení s patentem č. 731 /1805 Sb. z. s.

⁸⁷² Viz § 331 a 332 trestního zákona č. 117/1852 ř.z.

⁸⁷³ Viz zákon č. 88/1862 ř.z., resp. § 6 zákona č. 87/1867 ř.z.

⁸⁷⁴ Objevila se ještě v rozsudku pruského vrchního správního dvora z roku 1891 publikovaného v *Entscheidungen des Königlichen Oberverwaltungsgerichts*, XXII. Band, von Jebens, Meyern und Jakobi (hrsg.), Berlin:Carl Heymanns Verlag 1891, str. 445. Viz *Disciplinární právo*, in: *Slovník veřejného práva československého*, Svazek I, Brno:Polygrafia-Rudolf M. Rohrer 1929, str. 396.

Nejvyššího správního soudu⁸⁷⁵ dovodila, že se disciplinární tresty odvozují z porušení služebního poměru a tedy i správního práva.

Právní úprava a rozhodovací praxe z roku 1860 přitom navazovala na výnos č. 171/1859 ř.z., který rušil trest *degradace*, tj. kumulativní sankci spočívající ve snížení hodnosti státního civilního úředníka. Degradování vlastně s ohledem na svou souhrnnou povahu bylo zostřenou sankcí postihující úředníka nejen např. snížením platu, ale možnou ztrátou dalších práv a současně sankcí hospodárnější, neboť následky nastupovaly současně. Přechin proti disciplinárnímu právu, spočívající v nečestném jednání, za něž byl do té doby ukládán trest degradace, byl od roku 1859 sankcionováno propuštěním ze služby. Méně závažné delikty přesto však natolik zásadní, že nestačil mírnější trest, byly trestány přeložením za trest, a to i do jiné země monarchie.

Zatím nebylo uspokojivě vědou objasněno, co přesně stálo v pozadí zavedení této sankce. Jednou z možných hypotéz je, že bezprostřední význam pro vytvoření tohoto postihu mohlo mít protirakouské ať již komisivní či omisivní jednání italských úředníků v roce 1859.

Na druhou stranu zákon č. 64/1860 ř.z., jakýsi souborný disciplinární kodex státních civilních úředníků, ale rovněž dalších zaměstnanců státu s výjimkou vojáků, učitelů, finanční stráže a vězeňské služby⁸⁷⁶ neznal ještě disciplinární sankci penzionování (viz dále).

Podle ustanovení tohoto nařízení bylo disciplinárním deliktem každé porušení služebních povinností, které byly úředníkům uloženy z titulu jejich úřadu, služební přísahy nebo byly dány služebními předpisy.⁸⁷⁷ Rozlišovaly se dva typy sankce, jednak napomenutí (pokárání, *Rüge*) a jednak disciplinární tresty. Je tedy zřejmé, že z juristického pohledu napomenutí nebylo trestem ale varováním ze strany nadřízeného úředníka či nejbližší vyššího úřadu, které mělo za účel dát výstrahu před právními následky opakování či pokračování v nedovoleném či nevhodném jednání. Obsah takového napomenutí byl formulován obvykle tak, že apelovalo na čest úředníka a zároveň mu pohrozilo tresty v případě opakování. S ohledem na to, že se nejednalo o postih ve vlastním slova smyslu, nezapisovalo se napomenutí do služebních záznamů (*Diensttabellen*), ale bylo brána v úvahu pouze při k činu časově nejbližší následujícím hodnocení úředníka, poté již nikoliv.

Disciplinárními tresty byly a) písemná důtka buď bezprostředního představeného, nebo nadřízeného úřadu,⁸⁷⁸ b) peněžitý trest (obvykle byl uplatňován cestou srážek ze mzdy),

⁸⁷⁵ Viz tamtéž, str. 397.

⁸⁷⁶ Viz *Disciplinární právo*, in: *Slovník veřejného práva československého*, Svazek I, Brno: Polygrafia-Rudolf M. Rohrer 1929, str. 392.

⁸⁷⁷ Viz § 1 nařízení č. 64/1860 o disciplinárním postihu úředníků a sluhů.

⁸⁷⁸ Viz § 3 nařízení č. 64/1860 o disciplinárním postihu úředníků a sluhů.

c) odložení služebního postupu buď na dobu omezenou či neomezenou, d) přeložení z trestu do jiného úřadu anebo v rámci téhož úřadu na jiné služební místo a e) propuštění.⁸⁷⁹ Důvodem propuštění bylo odsouzení pro jakýkoliv zločin, dále pro přečin či přestupek k odnětí svobody na dobu delší než 6 měsíců anebo zaviněný úpadek. Propuštění také nastupovalo v případě, že došlo ke ztrátě důvěryhodnosti nebo recidivě disciplinárního potrestání.⁸⁸⁰ To, zda došlo ke spáchání disciplinárního deliktu a rovněž zhodnocení míry závažnosti deliktu bylo posuzováno s ohledem na jeho povahu, pohnutku, opakování a polehčující resp. přitěžující okolnosti. O sankci rozhodovala pětičlenná komise zřizovaná při státních, provinčních a zemských úřadárnách pro jejich zaměstnance a při místodržitelství pro ostatní úředníky.⁸⁸¹ Obdobné komise vznikly také u všech ústředních ministerstev. Komise přitom byla složena ze jmenovaných, nikoliv volených úředníků.

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.⁸⁸² Navíc disciplinární rozhodnutí byla oproti jiným rozhodnutím týkajícím se služebního poměru vyloučena ze soudního přezkumu.⁸⁸³ Proti rozhodnutí komise bylo pouze možné podat do 14 dnů odvolání k nadřízenému úřadu, to však nemělo odkladný účinek. Podání se dávalo prostřednictvím předsedy disciplinární komise, jehož rozhodnutí bylo napadeno.⁸⁸⁴ Odvolací instance přezkoumávala *petit* rozhodnutí po stránce zákonnosti i po stránce věcné. Mohla rovněž změnit rozhodnutí, pokud dospěla k závěru, že sankce je nepřiměřená činu. Zde lze snad spatřovat jakési jádro materiální definice disciplinárního deliktu.⁸⁸⁵

Disciplinární sankce neměla důsledky jen v daném okamžiku, ale právní následky s ní spojené nastávaly i *pro futuro*. Tak u všech zřízenců a úředníků platilo, že nesměli svůj postup v kariéřním žebříčku ohrozit svým chováním. Podle ustanovení § 5 nařízení č. 64/1860 ř.z. disciplinární postih mohl blokovat povýšení na dobu neurčitou až do zrušení takového omezení povýšení. Vedle disciplinárního práva ve formálním smyslu, existovalo i

⁸⁷⁹ Viz § 2 nařízení č. 64/1860 ř.z. o disciplinárním postihu úředníků a sluhů.

⁸⁸⁰ Viz §§ 7 a 8 nařízení č. 64/1860 ř.z. o disciplinárním postihu úředníků a sluhů.

⁸⁸¹ Viz § 11 nařízení č. 64/1860 ř.z. o disciplinárním postihu úředníků a sluhů

⁸⁸² Viz §§ 11 a 12 nařízení č. 64/1860 ř.z. o disciplinárním postihu úředníků a sluhů

⁸⁸³ Viz MEGNER Karl, *cit. dílo*, str. 136, pozn. 6.

⁸⁸⁴ Viz § 14 nařízení č. 64/1860 ř.z. o disciplinárním postihu úředníků a sluhů

⁸⁸⁵ Viz náleží NSS č. 4862 ze dne 21. března 1933, publikováno v FOREJT Josef, *Sbírka náleží Nejvyššího správního soudu a výnosů ministerstev v služebních, platových a pensijních záležitostech státních a jiných veřejných zaměstnanců*, Svazek I., Praha:Ročenka čs. Státních úředníků 1936, str. 20.

disciplinární právo reálné, tj. postih, který nastupoval v případě, že se na případ nedaly aplikovat ani trestně ani správněprávní sankce, byl formálně skryt pod reorganizací ze správně-technických důvodů a spočíval obvykle v přeložení dotyčné osoby. Takový postup se používal i např. v situaci, kdy se nevhodně zachovali členové rodiny státního civilního úředníka.⁸⁸⁶

Právní předpisy disciplinárního práva napomáhaly obecně rovněž k dynamickému rozvoji dalších odvětví úřednického práva např. ústavněprávní matérie, především v oblasti stanovení limitů základních práv úředníků, z nichž do současnosti zůstalo zachováno v podstatě již jen omezení vyšší míry aktivní politické angažovanosti a odborového sdružování. Jako příklad pro toto konstatování lze uvést matérii listovního tajemství. Aby mohl být zajištěn a reálně vynucován v předchozí kapitole popsany zákaz příkládání soukromé korespondence k úředním zásilkám a vůbec bylo možné předcházet zneužívání úřední pošty pro ryze osobní účely, resp. aby mohlo být účinně postihováno přestoupení zákazu, tj. jinými slovy aby mohla být v praxi aplikována ustanovení disciplinárního úřednického práva, získali od roku 1820 dekretem dvorské komory z 19. listopadu 1819⁸⁸⁷ poštmistři možnost, 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 hock pověřil, aby byl jako pracovník dotčeného orgánu a zároveň nezúčastněná osoba přítomen otevření zásilky a posoudil její obsah a potvrdil legálnost postupu poštmistra.

Zde je na místě rovněž uvést, že výhodou první poloviny 19. století byla neodpovědnost státních úředníků za škodu, kterou způsobili nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Taková škoda byla dvorským dekretem č. 758/1806 Sb. z. soudních vyloučena z přezkoumání civilními soudy. Na základě konkretizujících výkladů normotvůrce i jurisprudencese nadto prosadil závěr, že 3. osoby (tj. veřejnost) se nemohou dovolávat náhrady ani jiným způsobem (např. správní cestou).⁸⁸⁸

Jak již bylo ukázáno v předchozí kapitole, rozhodujícím právním řádem garantovaným **právem státního civilního úřednictva** v racionalistickém systému státní správy bylo **právo na plat**, resp. na pravidelně se opakující příjem. V době předbřeznové se však v tomto ohledu

⁸⁸⁶ Karl Megner uvádí případ cizoložství manželky či trestněprávních deliktů dětí. Viz MEGNER Karl, *cit. dílo*, str. 136.

⁸⁸⁷ Publikováno v MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *Handbuch für alle kaiserlich-königliche, ständische und städtische Beamte, deren Witwen und Weisen oder Darstellung aller ihnen durch die allerhöchsten Gesetze vom Jahre 1806 bis 1822 zustehenden Rechte und obliegenden Verbindlichkeiten*, 1Bd., Wien: Witwe von Mößle 1824, str. 173 – 174.

⁸⁸⁸ Viz OGRIS Werner, *Der Beamte in der Habsburger Monarchie*, in: *Elemente europäischer Rechtskultur. Rechtshistorische Aufsätze aus den Jahren 1961 – 2003*, Thomas (Olechowski hrsg.), Wien: Böhlau 2003, str. 83.

postavení úřednictva oproti dřívější době zhoršovalo, přestože ze samotného textu právních norem tuto skutečnost vyčíst nelze. Objevuje se však velmi zřetelně v archivních materiálech dokládajících prosby a žádosti úředníků či jejich rodinných příslušníků nebo pozůstalých o dávky z milosti, zvýšení platu, penzí, v pamětech úředníků apod.

Úředníci byli špatně placeni, což vedlo k nárůstu korupce. Úředníci hladověli, teprve císařským reskriptem z roku 1818 byly poprvé zvýšeny platy od nástupu císaře Františka na trůn,⁸⁸⁹ situace se však příliš nezlepšila. V roce 1835 bylo v dědičných zemích 27 218 úředníků, 5606 praktikantů, 1437 diuristů a 89 641 úředních sluhů, kteří dostávali dohromady 32 654 177 zlatých. O pět let později již bylo 28 585 státních civilních úředníků, 5739 praktikantů, 1795 diuristů a 94 136 sluhů s souhrnným příjmem 35 819 855,⁸⁹⁰ v roce 1845 pak bylo 29 510 úředníků, 6321 praktikantů, 1790 diuristů a 98 624 sluhů s platem 38 249 879 zlatých. Také výše penzí stagnovala, přestože počet penzistů rostl, např. v roce 1841 se vyplácely penze v celkové výši 6 378 084 zlatých, v roce 1845 6 465 098.⁸⁹¹ Jednalo se o těžké období.⁸⁹²

Zde je však třeba zopakovat skutečnost, řečenou v předchozí kapitole. Totiž, že do doby osvícenství a z části ještě i poté byli úředníci odměňováni z poplatků za úkony, z uložených pokut atd. Rozlišení mezi takovými formami odměn a mezi úplatkářstvím vyžaduje určitou míru abstrakce a schopnosti logické kategorizace, stejně jako překonání vžitých forem uvažování a chování vyvěrajících z tradice. Právní řád takové transformaci psychologických a sociálních stereotypů napomáhal a urychloval ji např. právě opakováním ustanovení trestního a disciplinárního práva vymezujících, co je zakázaným braním darů a co nikoliv, ale rovněž tak i normativními akty o platech, penzích a odměnách. V lednu 1799 byly zavedeny nové platové normály, které byly dále upraveny v roce 1808.

Dekret dvorské kanceláře ze 27. února 1808⁸⁹³ ve spojení s dekretem dvorské komory č. 14/1808 Sb. z. politických ze dne 21. července 1808 jednoznačně vymezil jako počátek práva na plat a jeho výplatu a) okamžik složení úřednické přísahy při prvním vstupu do státní civilní služby, pouze, když by z úředních důvodů mu v tom bylo zabráněno, byl to den vydání

⁸⁸⁹ BLENK Gustav, *Die Beamten im vormärzlichen Österreich*, In: *Der öffentlich Angestellte*, 2. Jg., Folge 1, Wien 1947, str. 2.

⁸⁹⁰ *Tamtéž.*

⁸⁹¹ *Tamtéž.*

⁸⁹² Viz MACHAČOVÁ Jana, MATĚJČEK Jiří, *Nástin sociálního vývoje českých zemí 1781 – 1914*, Praha: Karolinum 2010, str. 325.

⁸⁹³ Publikováno v MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *Handbuch für alle kaiserlich-königliche, ständische und städtische Beamte, deren Witwen und Weisen oder Darstellung aller ihnen durch die allerhöchsten Gesetze vom Jahre 1806 bis 1822 zustehenden Rechte und obliegenden Verbindlichkeiten*, 1Bd., Wien: Witwe von Mößle 1824, str. 222 – 224.

jmenovacího dekretu. B) V případě, že byl úředník přeložen nebo přijat na jiné služební místo, takže již neskládal přísahu (např. v případě, že byl jmenován další krajský komisař k prvnímu již existujícímu⁸⁹⁴), stejně tak při návratu do služby po nemoci a do r. 1812 z quiscentace vznikal nárok na plat až vlastním okamžikem nástupu do služby. C) Nejméně časté započetí bylo automaticky ode dne, kdy se uprázdnilo služební místo⁸⁹⁵ a bylo rozhodnuto, že místo obsadí konkrétní úředník, který byl ve stejné hodnostní třídě a byl do místa již prozatímně dosazen. Zvýšení platu bylo upraveno zanedlouho poté a mělo k němu docházet automaticky při postupu na základě odsloužených let.⁸⁹⁶

Služební příjem, neboli pravidelná roční renta úředníků (plat dostávali ale také zřízenci, sluhové) pro zajištění jejich životního standartu během služby (čímž se lišil od penzí), se v 19. století skládal ze dvou částí platu. Za prvé ze služného, tedy příjmu vypláčeného fixně podle příslušného platového stupně hodnostní třídy bez ohledu na místo služby, její náplň nebo jiné skutečnosti. Penze při předčasném odchodu do důchodu se vypočítávala právě jen z této částky. Druhou složkou příjmu byly variabilní přídavky, odměny a příplatky, které sloužily k úhradě nákladů vznikajících v souvislosti s pobytem v sídle úřadu, při plnění reprezentačních povinností, podle míry odpovědnosti úředníka, za vynikající služby apod. Pokud úředník překročil délku služby a státu to přineslo prospěch anebo úředník vyvinul dlouhodobé zvýšené úsilí, měl vedle vlastního platu nárok na odměnu, jejíž výše závisela na rozsahu užitku či na délce doby, po níž úsilí vynakládal.⁸⁹⁷

Do této nikoliv základní složky platu náležely rovněž tzv. **výpomocí**, jež byly poprvé obecně upraveny v dekretu dvorské komory č. 79/1836 Sb. z. polit. Sloužily jako nástroj řešení nelehké ekonomické situace (např. při nemoci) státního civilního úřednictva, v případě, že základní částky platu byly nedostatečné. Jednalo se o nenárokový, na základě žádosti poskytovaný, adresný příspěvek.

Vzhledem ke snaze omezit výdaje upevněním pravidelnosti platů byla v první polovině 19. století výrazně omezena praxe **záloh**. Dekret dvorské komory z 8. května 1822 umožnil napříště poskytovat zálohy jen pro nemocné a státní civilní úředníky po úrazu.⁸⁹⁸

⁸⁹⁴ Viz ÖStA, AVA, Hofkanzlei, III B 1, 1800 – 1811, karton 424

⁸⁹⁵ V dekretu č. 14/1808 Sb. z. polit. se hovořilo dokonce o uprázdnění platu, nikoliv místa.

⁸⁹⁶ Stanovil tak dekret dvorské komory ze dne 21. července 1808. Publikováno v MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *Handbuch für alle kaiserlich-königliche, ständische und städtische Beamte, deren Witwen und Weisen oder Darstellung aller ihnen durch die allerhöchsten Gesetze vom Jahre 1806 bis 1822 zustehenden Rechte und obliegenden Verbindlichkeiten*, 1Bd., Wien: Witwe von Möble 1824, str. 224.

⁸⁹⁷ Viz dekret dvorské komory č. 79/1836 Sb. z. polit. nebo dekret dvorské komory z 11. dubna 1818 v GOCHNAT Carl, *cit. dílo*, str. 5.

⁸⁹⁸ Publikováno v MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *Handbuch für alle kaiserlich-königliche, ständische und städtische Beamte, deren Witwen und Weisen oder Darstellung aller ihnen durch die allerhöchsten Gesetze vom Jahre 1806 bis 1822 zustehenden Rechte und obliegenden Verbindlichkeiten*, 1Bd., Wien: Witwe von Möble

Nadto byly ještě ztřeny podmínky pro jejich poskytnutí. Mezi předpoklady, jejichž splnění bylo nezbytnou podmínkou pro přiznání přípustnosti zálohy náležely: a) žádost dotyčného, b) ekonomická a sociální *potřebnost* (jednalo se o maximální limit příjmů, při jehož překročení nemohl příslušník státní civilní byrokracie zálohu nárokovat, např. u bankovních a finančních úředníků takovou hranici reprezentovalo 800 zlatých platu), c) prokázatelnost toho, že vyplacení skutečně přispěje k vyřešení problému, c) lékařským posudkem nebo jinými listinými dokumenty doložené důvody této potřebnosti, d) maximální částka čtvrtiny ročního příjmu a e) splátkový kalendář v délce trvání nejvýše 20 měsíců. Ze záloh se tak staly díky tomuto právnímu předpisu jednoznačně v zásadě bezúročné půjčky. Vytvořen byl také seznam poskytnutých záloh, s uvedením jména, příjmení, hodnoty, výše platu, dlužné částky, výše měsíční splátky a délky splátkové povinnosti.⁸⁹⁹ Samozřejmě s ohledem na dobu výjimek bylo možné i z povinnosti splnění těchto zásad exkulovat vyšším rozhodnutím.⁹⁰⁰

Skutečné zálohy, tzn. předběžně vyplácené části příjmu, z ročních platů již nebyly nezbytné, neboť dekret dvorské komory č. 121/1825 Sb.z. polit., rozšířený na další skupiny byrokracie dekretem dvorské kanceláře č. 28/1826 Sb. z. polit. zavedl měsíční výplaty platů, a to pro vyšší úřednictvo vždy 16. dne příslušného měsíce, pro ostatní administrativu vždy na počátku měsíce. Tím vytvořil moderní principy technicko-organizačního poskytování odměňování zaměstnancům, napomohl ekonomické jistotě úředníků, rozvoji plánování využití rodinných rozpočtů v krátkodobém a střednědobém horizontu a tím přispěl k pravidelnému přílivu peněžních prostředků do ekonomiky. Na druhou stranu je třeba říci, že již v předchozím období výplaty probíhaly v stejnoměrných intervalech.

Období úpadku finančního zajištění státního civilního úřednictva, jež nastartoval konec osvícenství, nezastavila ani revoluce 1848, kdy zprvu slibně vyhlížející reformy, byly její porážkou zmařeny. Naopak na zasedání ministerské rady 8. června 1848 bylo rozhodnuto o nutnosti krácení státních výdajů, neboť muselo být mimořádnými prostředky získáno měsíčně dalších 10 milionů zlatých. Ministr financí navrhl snížit úředníkům mzdy a penze jdoucí ze státního rozpočtu nebo z politických fondů. Napříště měli být i státní úředníci podřízeni dani z příjmu. Částka (plat i penze) 1000 zlatých zůstala napříště nedotčena, vyšší příjmy byly zdaněny stanoveným procentem (od 1 do 3 000 5%, vyšší 10%) a byly stanoveny

1824, str. 432 – 433. Tento předpis ovšem navazoval již na starší normy, např. dekret dvorské komory č. 111/1818 Sb. z. polit. ad.

⁸⁹⁹ Viz dekret dvorské komory č. 165/1816 Sb. z. polit.

⁹⁰⁰ Viz k tomu podrobněji von STUBENRAUCH Moritz, *cit. dílo*, str. 213.

stropy penze, která nesměla být vyšší než 8000 zlatých.⁹⁰¹ Císař vydal nejvyšší rozhodnutí obsahující tyto změny 15. června roku 1848, podrobnosti pak upravoval cirkulář ministerstva vnitra z 18. června téhož roku.⁹⁰²

Je zajímavé, že pauperizace zasáhla byrokracii v českých zemích výrazněji než jinde.⁹⁰³ Pokrok tak paradoxně přinesl až neabsolutistický režim, který byl závislý na fungování administrativního aparátu a snažil se zvýšit prestiž této profese. Proto patent č. 10/1853 ř.z. o zřízení okresů, krajů a místodržitelství a soudních míst zavedl platový schematismus. Díky němu v roce 1855 nejvyšší platy měly II. a III. hodnostní třída, státních civilních úředníků. Sem náleželi např. ministři a místodržitelé, kteří dostávali plat 6 - 8000 zlatých ročně, prezident nejvyššího soudního dvora se služným 8000 zlatých, prezident vrchního zemského soudu měl přiznaný plat 6000 zlatých. Bez příbytečného a funkčních přídavků, ministerští radové V. hodnostní třídy dostávali 4000 zlatých, radové místodržitelství 6000 zlatých, radové vrchního zemského soudu 4 - 5000 zlatých, členové vrchního zemského soudu měli přiznaný příjem 2 - 3000 zlatých, vedoucí finanční prokuratury 4000 zlatých, ředitelé kanceláří (VIII či IX hodnostní třída) 1000 až 1400 resp. 900 - 1000. Oficiálové X. a XI. třídy dostávali 500 - 700 zlatých. Akcesisté náleželi do XII hodnostní třídy a měli příjem 350 - 400 zlatých za rok, kancelářští asistenti 300 - 400 zlatých, sluhové u místodržitelství a ústředních úřadů dostávali od 200 do 400 zlatých. Rozpětí příjmů v rámci úřednického stavu tak bylo značné a o úplné jednotě zájmů jejich členů, již se snaží navodit především rakouští badatelé glorifikující habsburskou monarchii, tak nemůže být ani řeči.

Na počátku 19. století se také poprvé v normách objevuje zakotvení **adjut**, tj. právního institutu přinášejícího pravidelné, ze zákona plynoucí příjmy konceptním praktikantům (na soudech auskultantům). Praktikanti, tzn. přijatí čekatelé na služební místo vykonávající přípravnou praxi, pracovali nejen ve zkušební době, nýbrž i po složení praktické státní zkoušky nadále bezplatně a to dokonce několik let.⁹⁰⁴ Nejprve tato doba dosahovala v průměru tři léta, později se jejich činnost bez platu prodloužila na 10 až 12 let. Z toho důvodu bylo sociální postavení v době absolutismu a neoabsolutismu nelehké.⁹⁰⁵ Proto bylo nutné

⁹⁰¹ *Die Protokolle des österreichischen Ministerrates 1848 - 1867, Abteilung I., Die Ministerien des Revolutionsjahres 1848*, Wien: ÖBV Pädagogische Verlag, 1996, str. 392.

⁹⁰² Österreichisches Staatsarchiv, Finanz- und Hofkammerarchiv, Finanzministerium, Präsidium (Präsidialakten) č.j. 2138/1848, viz k tomu též BRANDT Harm-Hinrich, *Das österreichische Neoabsolutismus, Staatsfinanzen und Politik 1848-1860*, Band 1, Schriftenreihe der Historischen Kommission bei der Beyrischen Akademie der Wissenschaften, Schrift 15, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht 1978, str. 83, 177, 185, 440-447 a 467.

⁹⁰³ Viz STÖLZL Christoph, *Die Ära Bach in Böhmen, Sozialgeschichtliche Studien zum Neoabsolutismus 1849 - 1859*, Veröffentlichungen des Collegium Carolinum 26, München/Wien: Oldenbourg 1971, str. 112 - 119.

⁹⁰⁴ Viz SCHIMETSCHKE Bruno, *cit. dilo*, str. 111

⁹⁰⁵ Např. ještě v roce 1872 nebyl v politických úřadech v Čechách žádný placený konceptní praktikant a 6 konceptních adjunktských míst bylo neobsazeno. Viz MEGNER Karl, *Beamte. Wirtschafts- und*

zavést adjuta,⁹⁰⁶ která představovala spíše než plat státní příspěvek na živobytí. Postupně však začínalo být nejprve v podobně výjimky, tedy mimořádné výhody individualizovaných jedinců zaváděno adjutum. Týkalo se schopných praktikantů, kteří byli bez prostředků.⁹⁰⁷

Stalo se tak dekretem dvorské kanceláře ze dne 12. února 1807 a výše adjut byla určena na 300 zlatých.⁹⁰⁸ O rok později byla v rámci normalizace a unifikace tohoto stále ještě mimořádného nástroje odměňování praktikantů znovu stanovena výše adjut na 500 zlatých. K proměně adjut v pravidelný, minimální příjem části praktikantů místodržitelství (v českých zemích tedy v Praze, na Moravě v Brně a ve Slezsku v Opavě) a u krajských úřadů došlo na základě zvláštního regulativu, tj. právního předpisu dvorské kanceláře ze dne 12. července roku 1810.⁹⁰⁹ Předpis stanovil výši adjut u konceptních praktikantů u správních úřadů na 300 zlatých. U elévů poštovní správy činila adjuta 200 až 300 zlatých, auskultanti u soudních úřadů měli příjem kolem 300 zlatých ročně.⁹¹⁰ Vedle adjut mohli praktikanti dále obdržet odměnu za vynikající službu.⁹¹¹ Dekret dvorské kanceláře č. 794/1844 Sb. z. polit. upravoval udělování adjut auskultantům regulovaných magistrátů .

Přesto až do přijetí služební pragmatiky, nebyla adjuta samozřejmostí. Ještě § 4 odst. 3 nařízení č. 10/1853 ř.z. stanovil, že část konceptních praktikantů (správa) a část auskultantů (soudnictví) je neplacena.

Důležitým privilegiem státní civilní byrokracie bylo již zmíněné vynětí platů z exekuce na základě patentu č. 23/1798 Sb. z polit., znovu potvrzeného dvorskými dekrety z počátku předbřeznové éry.⁹¹² Aby se předešlo vůbec půjčování, bylo výše uvedenými předpisy zakázáno ručení či převody příjmů na neúřednické osoby. Sankcí neuposlechnutí zákonného příkazu bylo propuštění ze služby. Jedinou výjimku, kdy tento princip mohl být

sozialgesellschaftliche Aspekte des k.k. Beamtentums, 2. Auflage, Wien: Verlag der österreichischen Akademie der Wissenschaften, 1986, str. str. 23.

⁹⁰⁶ Viz SCHIMETSCHKE Bruno, *Der österreichische Beamte*, Wien: Verlag für Geschichte und Politik, 1984, str. 150.

⁹⁰⁷ Viz von STUBENRAUCH Moritz, *cit. dilo*, str. 209.

⁹⁰⁸ Publikováno v MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *Handbuch für alle kaiserlich-königliche, ständische und städtische Beamte, deren Witwen und Weisen oder Darstellung aller ihnen durch die allerhöchsten Gesetze vom Jahre 1806 bis 1822 zustehenden Rechte und obliegenden Verbindlichkeiten*, 1Bd., Wien: Witve von Möbke 1824, str. 218.

⁹⁰⁹ Publikováno v MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *Handbuch für alle kaiserlich-königliche, ständische und städtische Beamte, deren Witwen und Weisen oder Darstellung aller ihnen durch die allerhöchsten Gesetze vom Jahre 1806 bis 1822 zustehenden Rechte und obliegenden Verbindlichkeiten*, 1Bd., Wien: Witve von Möbke 1824, str. 221.

⁹¹⁰ Viz BLENK Gustav, *Die österreichischen Beamten in der Zeit der Reaktion 1849 – 1859*, In: *Der öffentliche Angestellte*, 4. Jg., Folge 4, Wien 1949, str. 3.

⁹¹¹ Zaveden dekretem dvorské komory z 2. října 1820, MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *Handbuch für alle kaiserlich-königliche, ständische und städtische Beamte, deren Witwen und Weisen oder Darstellung aller ihnen durch die allerhöchsten Gesetze vom Jahre 1822 bis 1828 zustehenden Rechte und obliegenden Verbindlichkeiten*, 3Bd., Wien: Witve von Möbke 1830, str. 372.

⁹¹² Jednalo se o dvorský dekret č. 1257/1815 Sb. z. soudních a dvorský dekret č. 1455/1818 Sb. z. soudních

prolomen, představovalo výživné manželce, dětem a osobám závislým na výživě ze strany státního civilního úředníka.⁹¹³

Jak již bylo řečeno shora v pasáži této kapitoly týkající se hodnostní struktury státní civilní služby, úředníci byli rozděleni na 12 tříd podle výše nároků na náhrady **diet a cestovního**. Jaké požitky náležely kterému úředníku, vyplývalo z tabulky a klasifikace úřednictva ze dne 18. ledna 1807⁹¹⁴ a ze stanovení podmínek pro úřední cesty a poskytování cestovního a diet ze dne 21. května 1812.⁹¹⁵ Státní civilní úředníci I. třídy např. dostávali cestovné a diety ve výši 25 zlatých, úředníci zařazení do nejnižší třídy 2 zlaté. Ministři náleželi do I. třídy, místodržitelé do III. třídy, státní radové do IV. třídy, koncipisté ústředních úřadů do VIII. třídy, krajští komisaři do IX. dietové třídy. K obecným paušalovým náhradám byly poskytovány ještě zvláštní příplatky na koně, údržbu a opravy vozu apod., opět odstupňované výše podle třídy. Podle článku 29 služebního normálu z roku 1812 měl úředník nárok na celodenní dietu, i když by úkol plnil jen půl dne.

Naproti tomu povaha jednotlivých úkolů neměla vliv na výši diet.⁹¹⁶ Jedním případem, kdy způsob cesty a nepřímo charakter úkolu mohl ovlivnit diety, byla cesta po moři, pokud byla bouře. Pak měl úředník v důsledku takového nepohodlí, jež nastalo *vis maior* nárok na dvojnásobnou dietu.⁹¹⁷ Tabulka udávala např. stravné a kolik koní mohli použít. Úředníci neuvedení v tabulce měli být posuzováni případ od případu. Z diet mělo být zapláceno ubytování, dříví, světlo i spropitné. Úředníci dostávali zálohu na cestu a do půl roku po skončení cesty museli provést vyúčtování.

Doplňkovou regulaci této otázky obsahoval dvorský dekret z 21. května 1812, jenž upřesnil vymezení a) diet, jakožto náhrad za zvýšené výdaje vzniklé následkem výkonu služebních povinností mimo služební místo, které byly stanoveny na konzistentní částkou na den a b) cestovního, nastupujícího v případě, když nedostávali za stejným účelem státní civilní úředníci cestovní paušály již v rámci složek platu. Cestovné záviselo na prostředku a

⁹¹³ Viz dekret česko-rakuské dvorské kanceláře č. 27/1799 Sb. z. polit. a dvorský dekret č. 748/1805 Sb. z. polit.

⁹¹⁴ Národní archiv, Cirkuláře a vyhlášky, inventární číslo 2232, karton 28 publikováno též v Publikováno v MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *Handbuch für alle kaiserlich-königliche, ständische und städtische Beamte, deren Witwen und Weisen oder Darstellung aller ihnen durch die allerhöchsten Gesetze vom Jahre 1806 bis 1822 zustehenden Rechte und obliegenden Verbindlichkeiten*, 1Bd., Wien: von Möbke 1809, str. 335..

⁹¹⁵ Národní archiv, Cirkuláře a vyhlášky, inventární číslo 2582, karton 32, Národní archiv, Cirkuláře a vyhlášky, inventární číslo 3090, karton 37, kist 33, též v MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *Handbuch für alle kaiserlich-königliche, ständische und städtische Beamte, deren Witwen und Weisen oder Darstellung aller ihnen durch die allerhöchsten Gesetze vom Jahre 1806 bis 1822 zustehenden Rechte und obliegenden Verbindlichkeiten*, 1Bd., Wien: Witwe von Möbke 1824, str. 353 – 356, též dekret č. 71/1812 Sb.z. polit.

⁹¹⁶ Odstavec 12 normálu z roku 1812.

⁹¹⁷ Dekret dvorské komory č. 37 597 z 4. října 1820.

délce cesty. Propláceny byly též c) vedlejší výdaje s cestou spojené, zejména mýta placená na cestách a mostech.⁹¹⁸

Tento normativní akt rovněž zakotvil zásady *hospodárné cesty*. A) Aby bylo možno cestu považovat z legálního hlediska za služební, musel být vždy s předstihem uveden její účel, který musel souviset s výkonem služby.⁹¹⁹ B) Platila zásada maximálního prostorového využití vozu, tedy, když byly ve voze např. čtyři místa, nebylo možné jen z důvodu pohodlí objednat pro čtyři úředníky dva vozy, ale dotyční museli cestovat společně. C) Při použití jiného dopravního prostředku než veřejného (v té době za veřejný prostředek byl považován kočár poštovního dostavníku, později např. vlak, loď ad.), kdy bylo délku, event. čas cesty apod. možné prověřit, museli pro kontrolu úředníci uvádět počet mil, které cesta trvala⁹²⁰. Jiný dopravní prostředek než veřejný či úředního koně šlo použít jen jako *alternativu facultas*, tj. subsidiárně, jestliže nebylo možné cestovat předchozími dvěma způsoby.

Státní civilní úředníci museli vést cestovní deník a svého jednání v jejím průběhu. Deník představoval výrazně podrobnější verzi dnešní zprávy ze služební cesty a vhodně napomáhal možnému zneužívání služebních cest pro soukromé účely. Lze jej považovat za jeden z možných inspiračních stimulů z hlediska právní úpravy *de lege ferenda* i pro současnost. Současně předpis rozdělil úředníky do 12 hodnostních, resp. platových tříd, podle nichž odvisela i výše cestovného.⁹²¹ Diurnisté a praktikanti nedostávali cestovné a diety, ale mohlo jim být k proplacení nákladů, jež by jinak byly do této položky zřazeny, zvýšeno diurnium až na dvojnásobek⁹²² Současně se zavedením systému diet předpis zrušil do té doby udělované různé výhody a příplatky s cestou spojené (např. částky na světlo, dříví, obsluhu v hostinci).⁹²³ Na služební cestu museli mít napříště státní úředníci předchozí povolení.⁹²⁴

Tato klasifikace byla ještě novelizována dekretem dvorské komory z 29. května 1813⁹²⁵, který přesunul některé úředníky v rámci klasifikace podle cestovného a dietového normálu a doplnil do něj rovněž praktikanty, kterým přiznal diety a cestovné srovnatelné jako

⁹¹⁸ Viz článek XXIV dvorského dekretu z 21. května 1812.

⁹¹⁹ Tyto zásady jsou obsaženy v MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *Handbuch für alle kaiserlich-königliche, ständische und städtische Beamte, deren Witwen und Weisen oder Darstellung aller ihnen durch die allerhöchsten Gesetze vom Jahre 1822 bis 1828 zustehenden Rechte und obliegenden Verbindlichkeiten*, 3Bd., Wien: Witwe von Mößle 1830, str. 276 a 280.

⁹²⁰ Viz článek XXVII dvorského dekretu z 21. května 1812.

⁹²¹ Viz článek II dvorského dekretu z 21. května 1812.

⁹²² Viz článek XIII dvorského dekretu z 21. května 1812.

⁹²³ Viz článek XVII ve spojení s článkem XV dvorského dekretu z 21. května 1812.

⁹²⁴ Viz článek XXXI. dvorského dekretu z 21. května 1812.

⁹²⁵ Publikováno v MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *Handbuch für alle kaiserlich-königliche, ständische und städtische Beamte, deren Witwen und Weisen oder Darstellung aller ihnen durch die allerhöchsten Gesetze vom Jahre 1806 bis 1822 zustehenden Rechte und obliegenden Verbindlichkeiten*, 1Bd., Wien: Witwe von Mößle 1824, str. 353.

nejnižší úřednické třídě. V dalších letech, až do roku 1848, bylo u nově vzniklých typů úředníků (okresní veterináři, stavební úředníci ad.) ustanovení o zařazení úředníků do dietových tříd s odkazem na uvedené dvě normy vždy nedílnou součástí každého speciálního předpisu vznik nových úředníků regulujícího. Kromě toho byly některé náklady řazené do diet a cestovního postupem doby v rámci proměny koncepcí právní úpravy institutů týkajících se statusu státních civilních úředníků a) buď unifikovány, b) nahrazovány paušálními částkami nebo c) úplně odstraněny. Do druhé zmíněné skupiny řešení cestovních nákladů příslušelo např. nejvyšší rozhodnutí ze 6. srpna 1822,⁹²⁶ které stanovilo paušál za opravu kočáru, namísto dosavadního proplácení opravy. Za předchůdce dnešního proplácení cesty vlastním osobním vozidlem lze považovat právo na zaplacení zálohy 15 krejcarů za koně a každou ujetou míli zavedené nařízením z 19. května 1806.⁹²⁷ Konečně v roce 1825 byly v rámci druhého období Františkovy vlády, které by bylo možné dnešní terminologií označit jako „vládu rozpočtové odpovědnosti“, diety všech státních zaměstnanců sníženy o jednu třetinu.⁹²⁸

Právní úprava služebního práva se i v otázce diet a cestovního stala významným inspiračním zdrojem pro další skupiny obyvatelstva. Podle vzoru státních civilních úředníků byl dekretem dvorské kanceláře 18. ledna 1839 vyhlášen jednotný regulativ diet a cestovního⁹²⁹ pro všechny magistrátní úředníky při komisích na Moravě, kdy např. starostové Olomouce a Brna dostávali na den 4 zlaté, magistrátní radové o jeden zlatý méně.

Výnos ministerstva financí č. 158/1849 ř.z. nově právně upravil náhrady dosud neregulovaných způsobů cestování úředníků při jejich služebních cestách. Napříště měli úředníci mít proplacené jen cestování vlakem 2. třídou, pokud do daného místa železniční spojení existovalo, již ne koně. Úředníci, kteří měli právo na započítání 3, 4 nebo 6 koní, měli rovněž právo na uhrazení cesty i svého sluhy. Vyšším třídám úředníkům, kteří měli také právo použít čtyři koně, bylo přiznáno právo jezdit první třídou.

⁹²⁶ Publikováno v MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *Handbuch für alle kaiserlich-königliche, ständische und städtische Beamte, deren Witwen und Weisen oder Darstellung aller ihnen durch die allerhöchsten Gesetze vom Jahre 1806 bis 1822 zustehenden Rechte und obliegenden Verbindlichkeiten*, 1Bd., Wien: Witwe von Möbke 1824, str. 302.

⁹²⁷ Publikováno v MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *Tamtěž*, 1Bd., Wien: Witwe von Möbke 1824, str. 317.

⁹²⁸ Stalo se tak dekretem dvorské komory ze dne 22. srpna 1825. MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *Handbuch für alle kaiserlich-königliche, ständische und städtische Beamte, deren Witwen und Weisen oder Darstellung aller ihnen durch die allerhöchsten Gesetze vom Jahre 1822 bis 1828 zustehenden Rechte und obliegenden Verbindlichkeiten*, 3Bd., Wien: Witwe von Möbke 1830, str. 281.

⁹²⁹ Obsažen v příloze cirkuláře pro krajské úřady z 26. listopadu 1841 viz NA, CV, Inv. č. 4639, karton 50, fol. 45.

Diety a cestovné v období neoabsolutismu upravilo nově nařízení č. 169/1854 ř.z. ve spojení s výnosem ministerstva financí z 11. srpna 1858, které zvýšilo diety připadající na den. Pro úředníky první třídy tak činily 20 zlatých, praktikanti a auskultanti, tedy čekatelé, získali nyní rovněž právo na proplacení diet při služební cestě, ve výši 3 zlatých.

Nadále se v době předbřeznové rovněž rozvíjela úprava dalšího práva státních civilních úředníků, totiž práva na **služební byt** (*Naturalquartier*), kdy platil ještě na počátku 19. století předpis z roku 1748. V tomto případě ovšem lze hovořit jen o právu nikoliv o nároku, neboť s ohledem na existenci k právu služebního bytu alternativního práva na příbytečné nebyly uplatněné nároky na přidělení služebního bytu v praxi úspěšné.⁹³⁰ Protože si úředníci z veřejných prostředků často platili vnitřní vybavení domu i všechny jeho náklady, byla dekretem dvorské kanceláře ze dne 30. ledna 1807⁹³¹ zavedena zásada, že pouze *opravy domu* a zavedení nových oken anebo nových dveří služebního bytu mohou být zpětně požadovány k proplacení od státu, ostatní výdaje jsou soukromými vydáními každého úředníka. Zbytek nákladů na opravy, úpravy a doplňky tak šel k tíži dotyčného úředníka, který byt obýval. Poměrně dlouhou dobu byla tato zásada porušována ze strany nejvyšších úředníků, takže dekret dvorské komory z 31. července 1826, jenž byl projevem legální interpretace *sui generis*, zdůraznil, že tento princip, nekupovat vybavení ve služebním bytě ze státních prostředků platí pro všechny bez výjimky.⁹³²

Později, v roce 1820, byl nařízením ze dne 28. listopadu 1820⁹³³ široký a tím poměrně neurčitý právní pojem opravy domu specifikován jako podstatné i drobné opravy střechy a stěn, opravy komína, oken, dveří, podlahy a do stejného právního režimu byly přiřazeny i daně a dávky váznoucí na domě.⁹³⁴

⁹³⁰ K služebnímu bytu viz např. Österreichisches Staatsarchiv, Haus-, Hof- und Staatsarchiv, Obersthofmarschallsamt (1486 – 1919), Sign 9-3 (I/152), spis Dobner Michael 1804.

⁹³¹ Publikováno v MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *Handbuch für alle kaiserlich-königliche, ständische und städtische Beamte, deren Witwen und Weisen oder Darstellung aller ihnen durch die allerhöchsten Gesetze vom Jahre 1806 bis 1822 zustehenden Rechte und obliegenden Verbindlichkeiten*, 1Bd., Wien: Witwe von Möbke 1824, str. 225.

⁹³² V MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *Handbuch für alle kaiserlich-königliche, ständische und städtische Beamte, deren Witwen und Weisen oder Darstellung aller ihnen durch die allerhöchsten Gesetze vom Jahre 1822 bis 1828 zustehenden Rechte und obliegenden Verbindlichkeiten*, 3Bd., Wien: Witwe von Möbke 1830, str. 246.

⁹³³ Publikováno v MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *Handbuch für alle kaiserlich-königliche, ständische und städtische Beamte, deren Witwen und Weisen oder Darstellung aller ihnen durch die allerhöchsten Gesetze vom Jahre 1806 bis 1822 zustehenden Rechte und obliegenden Verbindlichkeiten*, 1Bd., Wien: Witwe von Möbke 1824, str. 257.

⁹³⁴ Jednalo se zejména o činžovní a třídní daň, tedy domovní daně upravené patentem č. 204/1820 ř.z., císařským patentem č. 412/1849 ř.z., zákony č. 17/1882 ř.z., 120/1896 ř.z., 144/1902 ř.z., 242 a 243/1911 ř.z. Viz např. ŠOUŠA Jiří, *Daně a poplatky v 19. století a za první Československé republiky v letech 1918 – 1938*, in: Marek Starý a kol., *Dějiny daní a poplatků*, Praha: HavlíčekBrainTeam 2009, str. 96 – 97.

Novou otázkou, jež začala být na počátku 19. století v souvislosti se služebními byty řešena a byla zahrnuta do úřednického práva, se stal problém doby, po kterou měl úředník právo služební byt užívat. Na základě právní konstrukce akcesority užívacího práva k bytu, tj. že služební byt je vlastnictvím zaměstnavatele, který jej poskytuje k užívání pouze po dobu existence služebního poměru, resp. po dobu, kterou vlastník povolí, a s ohledem na nesmluvní, veřejnoprávní charakter služebního vztahu, stanovil normotvůrce v dekretu dvorské komory ze dne 28. července 1811, že úředník má povinnost na jednostranný úkon – pokyn příslušného státního orgánu, bezodkladně byt vyklidit.⁹³⁵

Výslovně byla otázka služebního bytu zmíněna rovněž v Příloze A nařízení ministerstva vnitra, spravedlnosti a financí č. 10/1853 ř.z., kde bylo okresnímu představenému přiznáno právo bezplatného bydlení v budově úřadu. Tam kde to nebylo možné, dostával **příbytečné**,⁹³⁶ tedy peněžité částka k úhradě nájemného, resp. nákladů ubytování státních civilních úředníků. S nahrazováním naturálních dávek finančními v rámci služebního práva pozvolna z větší části nahradila služební byt.

Úředníkům, kterým nebyl přidělen služební byt, tedy bylo poskytováno příbytečné (*Quartiergeld*), nejprve v podobně pravidelné finanční spoluúčasti státu na nájemném. Na základě regulace přinesené dekretem dvorské komory z 19. července 1819⁹³⁷ bylo napříště, po vzoru vyzkoušeném státní správou v Dolních Rakousích, příbytečné vypláceno v hotovosti příslušnému úředníkovi, který pak platil náklady bydlení tzv. „ze svého“. Důvodem změny konstrukce poskytování této dávky byla pravděpodobně snaha zjednodušit závazkové vztahy vznikající z bydlení úředníků a omezit je na běžné soukromoprávní, obvykle dvoustrané vztahy, a zároveň také vyvázat stát z případných povinností plynoucích jako následek nesplnění povinností ze strany úředníka, vznikajících vůči pronajímateli, opravářům atd.

Zevrubný schematismus příbytečného, který platil až do druhé poloviny 19. století, zavedl dekret dvorské komory č. 1626/1819 Sb. z. soudních z 23. září 1819.⁹³⁸ Nárok na příbytečné zanikal a) v případě smrti⁹³⁹, b) při dobrovolném vystoupení nebo nuceném propuštění dotyčného státního civilního zaměstnance ze služby, d) po suspendování a e) po

⁹³⁵ Publikováno v MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *Handbuch für alle kaiserlich-königliche, ständische und städtische Beamte, deren Witwen und Weisen oder Darstellung aller ihnen durch die allerhöchsten Gesetze vom Jahre 1806 bis 1822 zustehenden Rechte und obliegenden Verbindlichkeiten*, 1Bd., Wien: Witve von Möbke 1824, str. 236.

⁹³⁶ § 11 tohoto nařízení.

⁹³⁷ Publikováno v MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *Tamtéž*, str. 260.

⁹³⁸ Publikován též v MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *Tamtéž*, str. 255 – 288.

⁹³⁹ Dědic měl nárok na částku odpovídající ubytovacímu přídaveku, který by zůstavitel dostal na příští pololetí. Viz § 7 dvorského dekretu č. 1626/1819 Sb. z. soudních

penzionování. Při první výplatě přídavku musel úředník zaplatit 1/3 roční částky příbytečného jako poplatek za přiznání přídavku.⁹⁴⁰ Částka příbytečného se pohybovala od 2000 zlatých (ty dostávali ministři, kancléř a prezidenti dvorských úřadů) až do 100 zlatých, které obdrželi akcesisté a asistenti účtáren, archivář a pokladní státní loterie a kancelisté.⁹⁴¹

Dovolená na zotavenou jako z dalších významných a nutno říci delší dobu výhradních práv byrokratického aparátu získala v první polovině 19. století přesnější kontury. Dekret spojené dvorské kanceláře z 24. září 1809 poprvé zavedl pravidlo, 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. U nižšího úřednictva byl příslušným kontaktním místem pro evidenci dovolené krajský úřad, u pracovníků místodržitelství tento zemský úřad u státního civilního aparátu ústřední správy příslušný úřad a posléze ministerstvo. Nad osm dní museli o dovolenou úředníci písemně požádat shora uvedené kontaktní úřady, obdobný postup byl předepsán i při prodlužování dovolené.⁹⁴²

Úředníci se při dovolené směli vzdalovat z obce, kde vykonávali službu, pouze se souhlasem krajského hejtmána a z kraje, v němž se jejich služební místo nacházelo, jen se souhlasem gubernia. Cestu do zahraničí každému jednotlivému státnímu civilnímu úředníkovi povolovalo gubernium, které podle ministerského listu z 10. dubna 1822⁹⁴³ mohlo prodloužit pobyt až na tři měsíce. Navíc gubernium (posléze místodržitelství) mohlo i bez důvodu odložit nástup již schválené dovolené. Zahraniční cesty dále ztěžoval fakt, že pas (cestovní doklad) k cestě do zahraničí dostali úředníci jen po složení speciálního, poměrně vysokého, poplatku.⁹⁴⁴ Při překročení povolené délky dovolené na zotavenou kromě ztráty části platu, což byl disciplinární trest, nedostával úředník plat, a to až do okamžiku skutečného návratu do služby.

⁹⁴⁰ Viz § 16 dvorského dekretu č. 1626/1819 Sb. z. soudních

⁹⁴¹ Stejně jako archivář státní loterie byli např. placeni vrátní u dvorských úřadů. Sluhové a pomocný personál dostával obvykle ještě nižší ubytovací přídavky, minimálně však 20 zlatých.

⁹⁴² Pravidlo tak nařízení ze 14. března 1822. Publikováno v MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *Handbuch für alle kaiserlich-königliche, ständische und städtische Beamte, deren Witwen und Weisen oder Darstellung aller ihnen durch die allerhöchsten Gesetze vom Jahre 1822 bis 1828 zustehenden Rechte und obliegenden Verbindlichkeiten*, 3Bd., Wien: Witwe von Mößle 1830, str. 397.

⁹⁴³ Publikováno v MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *Handbuch für alle kaiserlich-königliche, ständische und städtische Beamte, deren Witwen und Weisen oder Darstellung aller ihnen durch die allerhöchsten Gesetze vom Jahre 1822 bis 1828 zustehenden Rechte und obliegenden Verbindlichkeiten*, 3Bd., Wien: Witwe von Mößle 1830, str. 398.

⁹⁴⁴ Viz HEINDL Waltraud, *cit. dílo*, str. 42.

Nově dekretem studijní dvorské komise z 29. července 1822⁹⁴⁵ získali úředníci pravidelné volno na zotavenou, tzn. **prázdniny**. Ještě téhož roku byly prázdniny pro státní civilní byrokracii vyhlášeny na dva svátky vánoční (24. a 25. prosince) a také na 31. prosince. Samozřejmě, že úřady musely nadále fungovat, úředníci si v době jejich trvání rozdělit služby, aby tím nebylo ohroženo fungování státu a plnění jeho úkolů. Na shora uvedeném právním institutu se dobře odráží vzor, který úřednické právo hrálo v historii pro právní úpravu pracovního práva ostatních skupin obyvatelstva.

Další ustanovení týkající se dovolené, která modifikovala, resp. konkretizovala právní úpravu od neoabsolutismu, byla obsažena v nařízení ministerstva vnitra, spravedlnosti a financí č. 10/1853 ř.z. o organizaci a působnosti okresních úřadů, krajů a místodržitelství a soudů. Základní právní koncepcí zde byla a) zásada tzv. maximální hranice dovolené. Zákon stanovil, na jakou dobu může dotyčný úředník dovolenou dostat a v čí působnosti takové povolování je.

To znamená, že státní civilní úředníci mohli v rámci zásady úřednického práva, že mají právo na odpočinek dostat dovolenou v maximálním rozsahu dnů. Nad osm dnů do horního limitu se nejednalo o nárokovatelné právo a nad *ipso iure* stanovený limit nebylo možno dovolenou přiznat vůbec, tedy ani v rámci diskreční pravomoci nadřízených orgánů. Přitom pod dovolenou se skrývala i např. absence v práci z důvodu léčby nemoci atd. B) Druhým principem, který zavedl neoabsolutismus, byla nepřímá úměra mezi významem úřadu a délkou dovolené, podle zásady, že vedoucí úředníci jsou odpovědni za jeho řízení. Z toho důvodu se nemohli ze služby vzdát na tak dlouho jako jejich podřízení a měli tak ze zákona dovolenou kratší. C) Třetím principem, který v rámci juristické regulace otázky dovolené na zotavenou s sebou bachovský právní předpis přinesl, byla monokratická příslušnost vedoucího úřadu pro rozhodování dovolené zaměstnanců dotyčného úřadu a představeného nejbližší podřízeného úřadu. Konečně D) čtvrtým elementem právní úpravy dovolené byla zásada naprosto volného uvážení osoby rozhodující o uvolňování na dovolenou.

V uvedeném obecně závazném normativním aktu bylo upraveno v § 15 odst. 7 nově povolování dovolené v souvislosti se vznikem okresních úřadů. Tak vedoucí smíšeného okresního úřadu, obvykle okresní hejtman, se stal kontaktním místem pro oznámení na maximální dobu dovolené 8 dní, krajský hejtman na návrh okresního mohl povolit vzdálení se

⁹⁴⁵ MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *Handbuch für alle kaiserlich-königliche, ständische und städtische Beamte, deren Witwen und Weisen oder Darstellung aller ihnen durch die allerhöchsten Gesetze vom Jahre 1822 bis 1828 zustehenden Rechte und obliegenden Verbindlichkeiten*, 3Bd., Wien: Witwe von Möble 1830, str. 399.

z úřadů na max. 14 dní. Nad tuto dobu, až do zmíněné maximální možné hranice 6 měsíců přináležela tato pravomoc místodržiteli.⁹⁴⁶ Odlišný režim polatil pro byrokracii gubernia. Klíčovou osobu pro povolování dovolené na delší dobu pro místodržitelské úředníky byl místodržící. Délka nároku byla následující: běžní úředníci mohli podle uvedeného předpisu dostat dovolenou až na 6 měsíců, b) místodržitelští radové a krajští představení smíšených krajských úřadů mohli maximálně mít povolenou dovolenou na 3 měsíce, c) viceprezident místodržitelství a dvorští radové mohlo být povoleno maximálně 6 týdnů.⁹⁴⁷

Zvláštní právní úprava dovolené existovala pro policejní úřady, finanční úřady, soudní úředníky, úředníky stavebních úřadů, pošt, pro příslušníky pedagogických sborů ad.⁹⁴⁸

Předpisy týkající se dovolené však byly namnoze porušovány, čehož důkazem je vydávání norem s obsahem, jenž byl typický spíše pro století předcházející. Jednalo se o právní předpisy potvrzující platnost starších normativních aktů, které reagovaly obvykle na některý konkrétní častý případ porušení právního řádu. Tak dekret prezidia českého zemského gubernia č. 42 z 1. ledna 1842 vyhlášený 28. ledna 1842⁹⁴⁹ poukázal na skutečnost, že si úředníci brali často dovolenou s odkazem na rodinné důvody, aby pak mohli jet do Vídně a osobně tam ovlivňovat referenty, kteří měli na starosti jejich povýšení. Dekret přitom zopakoval matérii dekretů dvorské kanceláře z 25. listopadu 1778 a 5. října 1780, stanovující zákaz cest státních civilních úředníků do Vídně bez vážných příčin včetně výslovné záповědi obracet se k centrálním úřadům. Porušování legálního pořádku jednak zatěžovalo pracovní čas ústředních úřadů a odvádělo to jejich pracovníky od řádného nápadu služby, jednak obcházel povinné dodržování hierarchické posloupnosti, kdy vše mělo jít přes nadřízeného a konečně rovněž ohrožovalo nestrannost a objektivitu rozhodujících osob. Dekret proto zákaz zopakoval. Porušení délky dovolené náleželo také mezi častější méně závažné disciplinární prohřešky státního byrokratického aparátu.

Mezi základní práva úřednictva byla zařazena i **práva** tzv. **čestná** jako bylo **právo na vyznamenání** či právo nosit uniformy. Jednalo se o práva, o něž úředníci dlouhá léta usilovali a která měla posílit služební étos, jenž byl zvláště v době policejního absolutismu 1792 až 1848 nadmíru plytký a neopravdový. Právo na vyznamenání s sebou nadto přineslo ještě další akcesorická práva, jakými bylo např. právo na příjem s vyznamenáním spojené penze, právo na používání s vyznamenáním spojeného čestného titulu apod. Tituly tak původně nebyly jen

⁹⁴⁶ Viz § 37 nařízení č. 52/1855 ř.z.

⁹⁴⁷ Viz § 27 Přílohy A a § 20 Přílohy C nařízení č. 10/1853 ř.z.

⁹⁴⁸ Viz von STUBENRAUCH Moritz, *cit. dílo*, str. 191 – 193.

⁹⁴⁹ Viz NA, CV, Inv. č. 4663, karton 51, fol. 50, totéž v NA, CV, Inv. č. 4656, karton 51, fol. 49, totéž Österreichisches Staatsarchiv; Allgemeines Verwaltungsarchiv, Hofkanzlei, III B 1, 1800 – 1811, 92 ex Feb. 1808, karton 424.

výrazem čestného vyznamenání jejich nositelů, ale šlo o nástroj účinné privilegizace jimi vyznamenaných osob, kterým umožňovaly přeskočit jinak vyžadované a ještě nesplněné požadavky. Udělení titulu jinak užívaného ve vyšším úřadě podle dekretu dvorské kanceláře č. 49/1828 Sb. z. polit. dávalo dotyčnému úředníkovi v zásadě veškerá práva spojená s charakterem takového úřadu.⁹⁵⁰

Tato zásada začala být ovšem postupně opouštěna, neboť narušovala systematickosti právní úpravy a v nemalé míře s rostoucím počtem vyznamenaných úředníků začala ohrožovat hospodárnost a efektivnost racionalistické správy. Změnu jednoho z dosavadních atributů služebního práva v českých zemích završil dekret dvorské kanceláře č. 46/1844 Sb. z. polit. z 5. dubna 1844 o významu a účincích úředníkům udělených titulů, hodností a charakteru určité služební kategorie. Od té doby až do roku 1918, resp. i v časech meziválečné Československé republiky obecně platilo, že udělení čestného titulu, hodnosti či označení s sebou nepřinášelo práva a výhody, jež by byly v případě řádného nabytí těchto postů spojeny. Jedinými výjimkami byl nárok na vyšší dietu a cestovné, na přídavek k platu a na příbytečné.⁹⁵¹

Dekret dvorské kanceláře ze dne 3. března 1813 vytvořil čestné medaile za délku služby,⁹⁵² která predestinovala další výraznější prosazení systému odsloužených let jako dominujícího karierního a odměrového systému v rakouském císařství až do roku 1918. Z hlediska heraldického a státních vyznamenání mnohem významnější však bylo nařízení ze dne 21. srpna 1814, které zavedlo Čestný kříž, zlatý a stříbrný pro civilní státní úředníky⁹⁵³. Právo jej nosit bylo brzy doplněno o disciplinární a trestněprávní postih při jeho ztrátě⁹⁵⁴. Později, konkrétně v roce 1850, byl zaveden pro státní civilní úředníky 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.⁹⁵⁵

⁹⁵⁰ ÖSA, AVA, Ministerium des Innern 1848 – 1918, Präsidiale, Sign. 4/7, č.j.7676, karton 1508.

⁹⁵¹ Viz dvorský dekret z 5. dubna 1844 a jej vysvětlující oběžník gubernia z 27. dubna téhož roku určený krajským úřadům. Dostupné v NA, CV, Inv. č. 5128, karton 53, fol. 54.

⁹⁵² Publikováno v MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *Handbuch für alle kaiserlich-königliche, ständische und städtische Beamte, deren Witwen und Weisen oder Darstellung aller ihnen durch die allerhöchsten Gesetze vom Jahre 1806 bis 1822 zustehenden Rechte und obliegenden Verbindlichkeiten*, 1Bd., Wien: Witwe von Möbke 1824, str. 441.

⁹⁵³ Publikováno v MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *Tamtěž*, 1Bd., Wien: Witwe von Möbke 1824, str. 437 – 438.

⁹⁵⁴ Stanovil tak dekret dvorské kanceláře z 9. prosince 1815. Publikováno v MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *Tamtěž*, 1Bd., Wien: Witwe von Möbke 1824, str.441.

⁹⁵⁵ Viz dokument č. 295, MRZ 948 – KZ 744, Ministerrat Wien, 8.3.1850, in: *Die Protokolle des österreichischen Ministerrates 1848 – 1867, Abt. II. Das Ministerium Schwarzenberg, Bd.2*, Wien: ÖBV& HPT, 2005, bearbeitet und angeleitet von Thomas Kleťka und Anatol Schmied-Kowarzik, str.195.

V době předbřeznové bylo rovněž poprvé státním civilním úředníkům povoleno nosit **uniformy**,⁹⁵⁶ přičemž panovník v úvodu příslušného právního předpisu zdůraznil, že jde o velkou poctu, zvláštní milost a vyznamenání, kterou si civilní úředníci sami vyžádali a vydobyli za věrné služby v zázemí v době válek srovnatelné s vojenskými kolegy. Jakoby tak chtěl vzít civilní byrokracii na milost a podával „josefinistům“ ruku ke smíru. Uniformy měly přispět ke zdůraznění specifického postavení, odlišnosti a výjimečnosti úřednického stavu, zejména pro podtržení jejich odpovědnosti a loyality k císaři.

Zmíněným předpisem, který zavedl nošení uniforem byl dekret dvorské kanceláře ze 30. září 1814⁹⁵⁷ publikovaný pod č. 82/1815 Sbírkou zákonů politických. Je zajímavé, že na rozdíl od úvodní argumentace obsažené v zákoně kladoucí důraz hlavně na výraz ocenění a cti takového privilegia, při projednávání předlohy normy zněly argumenty čistě ekonomické. Tak Metternich prosazoval zavedení uniforem k skrytí sociální diferenciaci a vytvoření pocitu sounáležitosti mezi vyšší a nižší byrokracií, prezident dvorské komory Wallis mu naopak oponoval odkazem na finanční nákladnost a zatížení rodinných rozpočtů úřednických domácností.⁹⁵⁸

Hodnost se rozlišovala širší výšivek, stříhem a bohatstvím doplňků na 12 tříd v souladu s dietovým normálem (resp. jeho novelizací) z 29. května 1813. Barva kabátu uniforem byla původně tmavě zelená. Kabát bylo přikázáno nosit zapnutý se zdviženým límcem. Kalhoty a vesta měly být z bílého kašmíru, přičemž zákon povoloval i černé kalhoty jako náhradní. Služební oděvní se odlišovalo barvou jejich součástí a doplňků – nákrčníků, výložek, manžet a distinkcí na rukávech. Např. úředníci Státní rady měli tyto doplňky chrpově modré, úředníci Tajné rady a Státní kanceláře černé, pro Nejvyšší soudní úřad byla přidělena fialková modř a úředníci politických dvorských úřadů, tj. správy nosili tyto doplňky v barvě pompadour.

Instance správní soustavy se lišily kovem a znakem knoflíků (byrokracie Státní rady, Tajné rady a Státní kanceláře dostala přidělené zlaté knoflíky s dvouhlavým orlem, ostatní centrální úřady taktéž zlaté knoflíky, ale s prvním písmenem císařského jména, místodržitelští úředníci měli totožné knoflíky ze stříbra), kovem pochvy služebního kordu (u ústředních

⁹⁵⁶ Ještě dříve než státním civilním úředníkům udělil císař František právo uniformy úředníkům poštovní služby, a to v roce 1793. K vývoji právní úpravy a podoby stejnokrojů viz např. KUGLER Georg, HAUPT Herbert (ed.), *Des Kaisers Rock. Uniform und Mode am österreichischen Kaserhof 1800 bis 1918*, Eisenstadt 1989.

⁹⁵⁷ *Vorschrift für die von Sr. k.k. Majestät sämmtlichen Staatsbeamten bewilligte Uniform*, Prag: K. k. Hof- und Staatsdruckerei 1814, též dostupný v Národní archiv, Cirkuláře a vyhlášky, inventární číslo 2733, karton 33, list 26 anebo v MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *Handbuch für alle kaiserlich-königliche, ständische und städtische Beamte, deren Witwen und Weisen oder Darstellung aller ihnen durch die allerhöchsten Gesetze vom Jahre 1806 bis 1822 zustehenden Rechte und obliegenden Verbindlichkeiten*, 1Bd., Wien: Witwe von Mößle 1824, str. 465 – 466.

⁹⁵⁸ Viz SEDLÁČEK Pavel, *Rakouské úřednické stejnokroje v 19. století*, in: *Opomíjení a neoblíbení v české kultuře 19. století*, Taťána Petrasová, Helena Lorenzová (ed.), Praha: Koniasch Latin Press 2007, str. 107.

úřadů zlatá, u gubernií stříbrná) a lemem černého trojrohého klobouku s černou kokardou (zlatý lem ústředních úřadů, stříbrný lem pokrývek hlavy guberniálních státních civilních úředníků, bez lemu ostatní). Zařazení do 12 hodnostních tříd pak symbolicky vyjadřovala plymáž (opeření) na klobouku (u nejvyšších dvou tříd byla bílá, dalších 5 tříd nosilo černé peří, zbylých 5 tříd disponovalo klobouky bez plymáže). Při déletrvajícím či menším smutku se všakměli omezit jen na černou pásku na rukávu. Na základě dekretu dvorské kanceláře z 22. července 1836⁹⁵⁹ bylo zavedeno jako součást uniformy nošení pantalonů, dlouhých bílých, resp. pro běžné uniformy tmavozelených kalhot s pruhy a lampasy rozlišenými podle hodnosti.

Také státní 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 místem⁹⁶⁰ atp.

Na zasedání ministerské rady 9. července 1849 se objevil požadavek nové úpravy uniforem pro úředníky, ministry a státních podsekretáře, které by odpovídaly novým vojenským uniformám.⁹⁶¹ Dále se tímto problémem ministerská rada zabývala 31. července 1849. Šlo o věc v kompetenci ministerstva vnitra. Uniforma měla mít: klobouk s kohoutím peřím, vojenský kabát a pantalóny – dlouhé kalhoty tmavě zelené barvy, límec a výložky různobarevné, distinkce lišící se ne podle území, ale na 4 skupiny, do nichž bylo zařazeno 12 tříd úředníků. Ministři se vyslovili proti šavli, kterou charakterizovali jako příliš militaristickou, pro kord, a rovněž proti bílému peří a proti epoletám ministrů. Chorvati a Slavonie dostali vlastní uniformy.⁹⁶² Kalhoty nakonec nebyly tmavozelené, ale bílé pro slavnostní a šedé pro normální uniformu.⁹⁶³

Obecně závazný normativní akt byl vydán až 21. srpna 1849⁹⁶⁴ ve formě výnosu ministerstva vnitra č.377/1849 ř.z. Vzhled státních civilních úředníků ještě dále militarizoval a byl tak vizuálním vyjádřením sjednocení opor bachovského absolutismu – armády a

⁹⁵⁹ Viz NA, Cirkuláře a vyhlášky, inv. č. 4200, karton 47.

⁹⁶⁰ Viz *Vorschrift*....., str. 2.

⁹⁶¹ Viz *Die Protokolle des österreichischen Ministerrates 1848 – 1867, Abteilung II., Das Ministerium Schwarzenberg, Band I., ÖBV& HPT, Wien 2002, str. 477.* und Megner Karl, *Beamte. Wirtschafts- und sozialgeschichtliche Aspekte des k.k. Beamtentums (=Studien zur Geschichte der ;sterreichisch-ungarischen Monarchie 21, Wien 1985, str. 238 an.*

⁹⁶² *Die Protokolle des österreichischen Ministerrates 1848 – 1867, Abteilung II., Das Ministerium Schwarzenberg, Band I., ÖBV& HPT, Wien 2002, str. 477* und Megner Karl, *Beamte. Wirtschafts- und sozialgeschichtliche Aspekte des k.k. Beamtentums (=Studien zur Geschichte der ;sterreichisch-ungarischen Monarchie 21, Wien 1985, str. 541 – 542.*

⁹⁶³ MEGNER Karl, *cit. dílo*, str. 548.

⁹⁶⁴ Obsah předpisu, který popisují dále, čerpám z SEDLÁČEK Pavel, *cit. dílo*, str. 115 – 118.

byrokracie. Úředníci dokonce napříště salutovali. Na základě takového vojenštěji laděného vzhledu a chování se jim začalo říkat „Bachovi husaři“.⁹⁶⁵ Uniformu tvořil tmavě zelený kabát, dvouřadový, s pevným límcem, barevnými výložkami a zlatými knoflíky s císařským orlem. Vesta byla barevně změněna na černou, kalhoty zůstaly naproti tomu bílé. Změnily se také barvy výložek. Např. chrpovou modř převzalo ministerstvo kultu a vyučování, karmínově červená barva byla nově přidělena ministerstvu zahraničí namísto účetní kontoly, která začala užívat žlutou. Nově se zavedla hnědá pro ministerstvo orby a oranžová pro ministerstvo obchodu. Po armádním vzoru se dietové třídy vyznačovaly čtyřlístými rozetami zlatými či stříbrnými na límci. Odlišné uniformy získali na základě výnosu ministerstva obchodu č. 360/1850 ř.z. z 28. srpna 1850 např. konzulární (diplomatičtí) úředníci. Jejich uniformy byly výstavnější, což bylo zavedeno recipročně s ohledem na honosnost uniforem konzulárních úředníků některých cizích států.⁹⁶⁶

Nošení uniformy bylo dekretem dvorské kanceláře ze 4. srpna 1815⁹⁶⁷ rozšířeno též na penzionované úředníky, naopak výslovně zapovězeno bylo dekretem dvorské kanceláře z 10. července 1817⁹⁶⁸ vrátným a dalším zřízencům a pomocnému personálu, neboť se nejednalo o úředníky ve smyslu zákonné definice. Soukromí lovčí a sluhové sice mohli nadále nosit tmavozelené livreje, ovšem výšivky na nich nesměly připomínat výšivky úřednických uniforem. Zvláštní uniformy byly zavedeny pro členy zemských sněmů.⁹⁶⁹ Teprve od kabinetního listu 1816 a dvorského dekretu ze 3. července 1817 byla sjednocena uniforma zemských stavovských úředníků jako tmavomodrá.

U uniforem platila zásada, že co není povoleno je zakázáno,⁹⁷⁰ jež byla vyslovena již v dekretu dvorské kanceláře z 15. února 1816⁹⁷¹. Nošení bylo kontrolováno a zneužití přísně

⁹⁶⁵ Viz BLENK Gustav, *Die österreichischen Beamten in der Zeit der Reaktion 1849 – 1859*, In: *Der öffentliche Angestellte*, 3. Jg., Folge 11, Wien, 1948, str. 3.

⁹⁶⁶ Diskuze o uniformách je obsažena v Dokument č. 300, MRZ 1047 – KZ 899, Ministerrat Wien, 16.3.1850, in: *Die Protokolle des österreichischen Ministerrates 1848 – 1867, Abteilung II., Das Ministerium Schwarzenberg*, Band 2., ÖBV & HPT, Wien 2005, bearbeitet und angeleitet von Thomas Kletečka und Anatol Schmied-Kowarzik, str. 216.

⁹⁶⁷ V MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *Handbuch für alle kaiserlich-königliche, ständische und städtische Beamte, deren Witwen und Weisen oder Darstellung aller ihnen durch die allerhöchsten Gesetze vom Jahre 1806 bis 1822 zustehenden Rechte und obliegenden Verbindlichkeiten*, 1Bd., Wien: Witve von Möbke 1824, str. 472.

⁹⁶⁸ V MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *Tamtéz*, str. 479.

⁹⁶⁹ Reskriptem z 23. prosince 1807 pro moravské stavy a reskriptem z 9. června roku 1808 pro Čechy. Původně byly červené s bílou vestou a kalhotami a s černým dvourohým kloboukem, posléze byla 15. října 1816 přijata unifikáční norma, jež zaváděla modrou jednořadou uniformu bez vyšívání s červeným límcem. Blíže viz SEDLÁČEK Pavel, *cit. dílo*, str. 113.

⁹⁷⁰ Viz k tomu např. NA, ČG 1836 – 1840, inv. č. 209, Sign. 23/1/1, kart. 149.

⁹⁷¹ MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *Handbuch für alle kaiserlich-königliche, ständische und städtische Beamte, deren Witwen und Weisen oder Darstellung aller ihnen durch die allerhöchsten Gesetze vom Jahre 1806 bis 1822 zustehenden Rechte und obliegenden Verbindlichkeiten*, 1Bd., Wien: von Möbke 1809, str. 475.

postihováno.⁹⁷² Tak od roku 1816 policie stíhala úředníky, kteří porušovali předpisové standardy nošení uniforem,⁹⁷³ neboť tím porušovali § 178 prvního dílu a § 88 druhého dílu Zákoníku o zločinech a těžkých policejních přestupcích u roku 1803. Za dodržování standardů uniforem všech jim podřízených úředníků byli zodpovědní místodržitelé, resp. příslušní vedoucí každého úřadu. I zde se tedy projevil starší koncept jednotné a nedílné odpovědnosti vedoucího, která byla neodlučitelně spjata s jeho jednotnou a nedílnou rozhodovací pravomocí v rámci monokratické zásady organizace a řízení úřadů.

Podrobným prováděcím předpisem týkajícím se nošení uniforem, obsahujícím disciplinární i trestněprávní normy, i rozšiřující konkretizaci, že uniformy nesmějí nosit ty osoby, kterým byl udělen jen čestný titul, aniž by zastávaly reálný úřad, byl dekret prezidia dvorské kanceláře z 18. dubna 1816.⁹⁷⁴ V něm, poprvé v historii českých zemí, bylo zneužití stejnokroje hodnoceno jako těžký policejní přestupek a trestáno samo o sobě, jako zvláštní skutková podstata, pokutou či vězením. Pokud však takové jednání bylo spojeno s jednáním podle ust. § 178 písm. b) 1. dílu nebo ust. § 88 2. dílu Trestního zákoníku z roku 1803, bylo hodnoceno jako přitěžující okolnost. Další předpisy upřesňovaly nošení uniforem při zvláštních příležitostech a také možné odchylky, např. v době smutku. V době státního či soukromého smutku měli pro vyjádření svých emocí nejprve dvorští hodnostáři dekretem z 15. dubna 1819⁹⁷⁵ a posléze všichni úředníci dvorským dekretem z 8. srpna 1819⁹⁷⁶ povoleno nosit černou vestu, černé kalhoty a černé ponožky a černou pásku na klobouku, na rukávu a na kordu.⁹⁷⁷

Čestným právem bylo také právo používat úřední titul, upravené např. dekretem dvorské kanceláře č. 8453 z 5. dubna 1844 Sb. z. soudních.

Z minulosti přetrvávající **privilegium osvobození státních civilních úředníků a jejich prvorozených synů od vojenské služby** bylo ještě v době třetí koaliční války

⁹⁷² Viz NA, ČG 1836 – 1840, inv. č. 209, Sign. 23/1/1, kart. 149.

⁹⁷³ Viz dekret dvorské kanceláře z 7. dubna 1816. NA, Cirkuláře a vyhlášky, Inv. č. 2797, karton 34, list 28, též MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *Handbuch für alle kaiserlich-königliche, ständische und städtische Beamte, deren Witwen und Weisen oder Darstellung aller ihnen durch die allerhöchsten Gesetze vom Jahre 1806 bis 1822 zustehenden Rechte und obliegenden Verbindlichkeiten*, 1Bd., Wien: Witve von Mößle 1824, str. 477.

⁹⁷⁴ MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *Tamtěž*, str. 472 – 476.

⁹⁷⁵ Viz NA, Cirkuláře a vyhlášky, Inv. č. 3041.

⁹⁷⁶ MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *Handbuch für alle kaiserlich-königliche, ständische und städtische Beamte, deren Witwen und Weisen oder Darstellung aller ihnen durch die allerhöchsten Gesetze vom Jahre 1806 bis 1822 zustehenden Rechte und obliegenden Verbindlichkeiten*, 1Bd., Wien: Witve von Mößle 1824, str. 479.

⁹⁷⁷ Tyto výjimky byly povoleny při tzv. hlubokém smutku, tj. do jednoho roku po smrti příbuzného, jinak pouze černou pásku. Viz MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *Tamtěž*, str. 479.

potvrzeno konskripčním patentem z roku 1804,⁹⁷⁸ avšak požadavky reálného života, tzn. téměř nepřetržitá koaliční válka, spolu s nárůstem počtu administrativy, se odrazily v juristické regulaci a psané právo jej jako nadstavba onoho reálného života odráželo. Tato reflexe se projevila v dekretu dvorské kanceláře z 23. března 1807⁹⁷⁹, který omezil uvedené privilegium, tak, že státní služebníci a jejich nejstarší synové mohli být napříště osvobozeni pouze ve výjimečných případech, a to po prověření speciální lékařskou komisí. Ti z nich, kteří byli povoláni k „obraně vlasti“ však získali značné výhody oproti řadovým brancům. Například nastupovali automaticky do hodnosti poddůstojníků a nesměly jim být ukládány fyzické tresty, v té době ještě ve vojenském právu časté. Teprve dekret dvorské kanceláře z 29. února 1816 obnovil tuto výhodu, což potvrdil obdobně znějící dekret z 26. března 1829. Měli ji již osoby zařazené ve stavu praktikantů, ovšem podle dekretu dvorské kanceláře z 12. srpna 1827⁹⁸⁰ pouze ti z nich, kteří doložili doklad o ukončení právnického studia, tzn. o absolvování všech teoretických státních zkoušek.

Jinou ze specifických úřednických výsad vysokých státních civilních úředníků v monarchii, která byla v první polovině 19. století zavedena, bylo jejich **osvobození od poštovních poplatků**, které předcházely zavedení známek jako základního dokladu typu kolku, dokládajícího uhrazení poštovní služby ze strany uživatele. Dekret dvorské komory ze 4. listopadu 1818,⁹⁸¹ klíčový právní předpis regulující toto privilegium, rozlišoval a) osoby, které byly osvobozeny od poplatků při využití listovních služeb doma i v cizině, a to nejen u úřední, ale rovněž tak u soukromé korespondence. Mezi takové subjekty byli zařazeni např. dvorský hofmistr, ministr Státní tajné konference, ředitel Tajné rady, prezidenti dvorských úřadů a komisí (úředníci centrálních úřadů srovnatelní s dnešními ministry) či místodržitelé.

B) Státní civilní úředníci zařazení do druhé skupiny byli osvobozeni ve stejném rozsahu, ale pouze v případě vnitrostátní korespondence. Touto výhodou disponovali prezidenti zemských soudů, u ústředních úřadů viceprezidenti dvorských úřadů). Další právní

⁹⁷⁸ Publikováno v MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *Tamtěž*, str. 443.

⁹⁷⁹ Publikováno v MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *Handbuch für alle kaiserlich-königliche, ständische und städtische Beamte, deren Witwen und Weisen oder Darstellung aller ihnen durch die allerhöchsten Gesetze vom Jahre 1806 bis 1822 zustehenden Rechte und obliegenden Verbindlichkeiten*, 1Bd., Wien: von Mößle 1809, str. 443 – 444.

⁹⁸⁰ MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *Handbuch für alle kaiserlich-königliche, ständische und städtische Beamte, deren Witwen und Weisen oder Darstellung aller ihnen durch die allerhöchsten Gesetze vom Jahre 1822 bis 1828 zustehenden Rechte und obliegenden Verbindlichkeiten*, 3Bd., Wien: Witwe von Mößle 1830, str. 362.

⁹⁸¹ Publikováno v MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *Handbuch für alle kaiserlich-königliche, ständische und städtische Beamte, deren Witwen und Weisen oder Darstellung aller ihnen durch die allerhöchsten Gesetze vom Jahre 1806 bis 1822 zustehenden Rechte und obliegenden Verbindlichkeiten*, 1Bd., Wien: Witwe von Mößle 1824, str. 445 an.

předpisy přijaté v roce 1819 rozšiřovaly okruh osob, kterým bylo právo bezplatné poštovní korespondence uděleno.⁹⁸²

Právo začalo podrobněji regulovat rovněž spory vznikající v souvislosti s uplatňováním služebních práv ze strany úředníků. To bylo upraveno ve dvorském dekretu č. 555/1841 Sb. z. soud. Vyšel 16. srpna téhož roku a stanovil, že platové spory mají být řešeny nikoliv před soudy v občanskoprávním řízení, ale administrativní cestou prostřednictvím hierarchické posloupnosti instancí státní správy.

IV. D. Vývoj platů, penzijních normálů a dalších prvků finančního zabezpečení do 60. let 19. století z pohledu práva

Jak již bylo řečeno v předcházející kapitole, mezi klíčová práva státních civilních úředníků na území českých zemí patřilo právo na plat v případě aktivní služby, resp. na jiné dávky od státu, jestliže se životní status úředníka změnil. Rok 1848 představoval v tomto ohledu důležitý zlom v přístupu vládnoucího režimu. Establishment si uvědomil, že právě administrativní aparát představuje vedle armády a církve složku, na níž ve značné míře závisí zachování nerušeného chodu státu a tím i udržení vládního režimu v zemi a pochopil, že vybudování a podpora úřednického stavu včetně materiální motivace, napomůže étosu, sebeuvědomění a tím i posílení loajality úřednictva a jeho identifikace s dynastií, resp. soustátím.

Juristická regulace platů v letech 1790 -1860 byla zmíněna v subkapitole o právech státních civilních úředníků, jejichž zásadní komponent představovala, proto se nyní soustředím hlavně na otázku penzí.

Penze, tedy právní instrument hmotného zajištění úředníků v případě, že nastala některá z předvídaných sociálních událostí (věk, úraz, nemoc), do konce 60. let 19. století v sobě pozvolna subsumovaly do té doby značně partikularizované dávky poskytované příslušníkům byrokracie v takových životních situacích. Za zlomový lze považovat již rok 1820, kdy byly penze dekretem dvorské komory z 10. srpna téhož roku zakotveny jako standardní nástroj řešení následků vyvolaných sociálními událostmi, s tím, že další případné příplatky, milosti apod. se staly nenárokovými právními instituty, poskytovanými ve

⁹⁸² Jednalo se dekret dvorské komory z 15. ledna 1819 dávající tato práva mimo jiné kartografickým úředníkům a dekret dvorské komory z 9. března 1819, který je rozšířil na místopředsedy apelačních soudů, tj. druhého stupně justiční soustavy, na viceprezidenty a státní rady místopředsedství ad. V MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *Tamtéž*, str. 447 – 448.

výjimečných případech, na zvláštní, přednostou úřadu podpořenou, žádost a po provedení důkladné prověrky.⁹⁸³ Výjimku představovalo *výchovné*, tj. dávka, kterou vedle vdovské penze dostávaly vdovy po úřednících na společné vychovávané děti⁹⁸⁴. Výchovné mělo být vypláceno podle stejného mustru⁹⁸⁵ v identických případech. Mělo být přiznáváno v celých zlatých, minimálně ve výši 12 zlatých za dítě.

Penze byly přiznávány na základě žádosti,⁹⁸⁶ byť při splnění zákonem stanovených předpokladů, včetně prohlédnutí a vystavení pozitivního posudku pověřeným posudkovým lékařem. Byly to z hlediska odvětvové jurisprudence tedy dávky nárokové. Dekret dvorské komory z 28. února 1839 sice potvrdil systém milostí udělovaných vdovám a sirotkům císařem, ale již na oné bázi výjimečnosti či jednorázové náhrady za penzi.

V období absolutistické restaurace nastoupila první právní úprava zabezpečení úředníků pro případ **úrazu či nemoci z povolání**. Touto významnou normou z hlediska historie sociálního zabezpečení byl dvorský dekret ze dne 31. března 1801, který stanovil, že v případě, když státní úředník onemocní, zešílí či oslepne, ačkoliv neodsoužil ani 10 let, což do té doby představovalo dolní hranici služby, od níž získávali služebníci státu právo na pomoc v hmotné nouzi v podobě penze, jinak měli nárok pouze na jednorázové vypořádání, bude dostávat státní příspěvek - zvláštní penzi ve výši ¼ platu. Pokud se mu uvedený úraz či nemoc přihodily přímo ve službě, tak mohla být dotyčnému žadateli přiznána i vyšší částka.⁹⁸⁷ Obdobně byl požadavek 10 let služby prolomen v roce 1813 akcesoricky u vdov po zesnulých byrokratech.⁹⁸⁸

U nemocenského pojištění úředníci dostali právo na zaplacení nákladů nemoci, která je v souvislosti se službou postihla, což představuje podle mého názoru zárodek

⁹⁸³ Dekret je zveřejněn v MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *Handbuch für alle kaiserlich-königliche, ständische und städtische Beamte, deren Witwen und Weisen oder Darstellung aller ihnen durch die allerhöchsten Gesetze vom Jahre 1806 bis 1822 zustehenden Rechte und obliegenden Verbindlichkeiten*, 2.Bd., Wien: Witwe von Möbke 1824, str. 14.

⁹⁸⁴ Lze je považovat za předobraz k dnešnímu nároku na dětské přídavky. Jednalo se z hlediska právního řádu ovšem v zásadě o příjmy dítěte, které jen s ohledem na svou plnou nezpůsobilost k právním úkonům dostávalo prostřednictvím matky.

⁹⁸⁵ To, že aplikační praxe v takových případech často postupovala svévolně a subjektivisticky a dokonce občas i proti vlastnímu znění zákona dokládají archvní dokumenty. Viz např. oběžník dvorské kanceláře českému guberniu z 25. ledna 1844 v NA, CV, Inv. č. 5012, karton 53, fol. 53.

⁹⁸⁶ Viz sdělení místodržitelství z 22. července 1857 ministerstvu vnitra o poskytnutí penze vdově po úředníkovi 8. hodnostní třídy ve výši 400 zlatých na žádost. NA, ČM 1850 - 1920 (1937), č.j. 37198, karton 46.

⁹⁸⁷ MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *Handbuch für alle kaiserlich-königliche, ständische und städtische Beamte, deren Witwen und Weisen oder Darstellung aller ihnen durch die allerhöchsten Gesetze vom Jahre 1806 bis 1822 zustehenden Rechte und obliegenden Verbindlichkeiten*, 1Bd., Wien: Witwe von Möbke 1824, str. 81 - 82.

⁹⁸⁸ Dekretem dvorské komory z 20. dubna 1813. V MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *Handbuch für alle kaiserlich-königliche, ständische und städtische Beamte, deren Witwen und Weisen oder Darstellung aller ihnen durch die allerhöchsten Gesetze vom Jahre 1806 bis 1822 zustehenden Rechte und obliegenden Verbindlichkeiten*, 2Bd., Wien: Witwe von Möbke 1824, str. 57.

nemocenské.⁹⁸⁹ Normotvůrce ovšem začal počítat i se situací, kdy se nepodařilo dotyčného vyléčit, a začal sociálně zajišťovat vdovy i sirotky po osobách příslušejících do státního civilního aparátu zesnulých na základě nemoci, ačkoliv ještě neměl zemřelý nárok na starobní důchod. Tak od roku 1797 byl vdově resp. jiným osobám, které žily s úředníkem ve společné domácnosti a staraly se o něj v okamžiku smrti, přiznán nárok na pohřebné, úhradu nákladů na léčení zemřelého bývalého úředníka a na rentu. Obsahově shodná práva získali i sirotci, kteří neměli peníze z pozůstalosti a k tomu obdrželi kumulativně nárok na sirotčí penzi na základě dekretu dvorské komory z 13. května 1824.

Je nutné podotknout, že všechny výše uvedené obecně závazné normativní akty byly doslova legislativní revolucí v sociálním zajištění vybrané skupiny osob, když nahrazovaly do té doby dominující instituty rodinné péče.⁹⁹⁰ církevního opatrování a charity.

Ještě před vlastním rozbohem právní úpravy penzí v období 1792 až 1860 je třeba zmínit klíčový dokument o zaopatření ve stáří, který byl v této době vydán. Jednalo se o rozsáhlé dílo shrnující obsah norem i metanormativních částí právního řádu zatímně se týkajících penzí. Svou povahou se jednalo o první penzijní zákoník, rozsáhlý kodex řešící tuto odvětvovou materii práva. Podobou publikace a formou se shodoval s jinými zákoníky z téže doby. Byl uvozen dekretem dvorské komory z 26. června 1817 a jmenoval se *Zásady, které jsou v duchu normálů sledovány při quiscierování, jubilování, penzionování a provizi veřejnoprávních civilních, stavovských a městských úředníků a sluhů i vojenských úředníků, kteří nejsou u oddílu a nejsou důstojníky, jejich vdov a sirotek*.⁹⁹¹ Samotný text předpisu měl paragrafované znění a tvořil přílohu onoho uvozujícího dekretu. Problematickým ovšem byl fakt, že tento předpis nebyl výlučný ani absolutní, další otázky stejné materie byly později upravovány či doplňovány starým způsobem, tj. nikoliv novelizací tohoto zákona, ale vydáním dekretů segmentačně řešících konkrétní problém či vztahujících se na menší skupinu osob. To vedlo k evidentní partikularizaci juristické regulace, přičemž žádoucí byl pravý opak.

Pro účely penzijního práva definoval shora uvedený dokument na počátku základní pojmy, zejména termín státního úředníka, jenž vymezil jako „*ty fyzické osoby, které se*

⁹⁸⁹ Viz článek XIX již dříve analyzovaného dvorského dekretu z 21. května 1812.

⁹⁹⁰ Sociální funkce rodiny, tak začala od 19. století přecházet na stát. K tomuto konstatování dospěla i Alice Velková, viz VELKOVÁ Alice, *cit. dílo*, str. 75.

⁹⁹¹ MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *Handbuch für alle kaiserlich-königliche, ständische und städtische Beamte, deren Witwen und Weisen oder Darstellung aller ihnen durch die allerhöchsten Gesetze vom Jahre 1806 bis 1822 zustehenden Rechte und obliegenden Verbindlichkeiten*, 2Bd., Wien: Witwe von Möbke 1824, str. 80 – 162. Dále bude v odkazech používán pojem Penzijní zákoník.

vylučně či převážně podílejí na státní správě, plní její služby a provádějí nařízení“.⁹⁹² Dále řešil finanční nároky, které vznikaly úředníkům po odchodu na odpočinek a uzákonil zásadu akcesority pro nároky pozůstalých po státních civilních úřednících.⁹⁹³ Úředníci a v případě jejich úmrtí, pokud by měli nárok, tak jejich vdovy a sirotci dostávali alternativně a) *penzi*, plat podle délky odsloužených let a výše platu, b) *provizi*, tj. příspěvek na živobytí počítaný podle týdnů a měsíců skutečné pracovní doby nebo c) *jednorázové vypořádání*, v případě, že si ji zvolili anebo neměli na jednu z předchozích forem zajištění nárok.

Penze příslušela jmenovaným úředníkům disponujícím dekretem na dobu neurčitou, kteří působili ve státní službě alespoň 10 let a podle prověrky posudkovým úředním lékařem byli fyzicky či duševně nezpůsobilí nadále plnit své povinnosti.⁹⁹⁴ Provizi mohli nárokovat nižší úředníci, sluhové a další zaměstnanci úřadu, a to ve výši 1/3 platu, pokud sloužili alespoň 10 až 25 let, ve výši 1/2 platu, jestliže pracovali ve státní správě 25 až 40 let anebo ve výši 2/3 platu, jež mohli nárokovat ti, kteří vydrželi na svém služebním místě 40 let a déle.⁹⁹⁵ Penze ani provize nepříslušela praktikantům, kteří nebyli považováni za úředníky, ani úředníkům smluvním. Jednorázové vypořádání bylo oproti předchozím dvěma nástrojům institutem pro případ, že sloužili úředníci kratší dobu než oněch minimálních 10 let, s již shora řečenou výjimkou úrazu či nemoci z povolání.⁹⁹⁶

Nárok na shora uvedené státní podpory ve stáří zanikal, když a) byli jinak oprávněné osoby odsouzeny nebo osvobozeny pouze pro nedostatek důkazů pro zločin či těžký policejní přestupek podle trestního zákoníku ze 3. října 1803, resp. Trestního zákoníku č. 117/1852 ř.z. anebo b) dobrovolně odešly ze státní služby.⁹⁹⁷ Penze se vypočítávala⁹⁹⁸ podle Penzijního zákoníku z vlastního platu, z vyrovnávacího přídavku, který úředník dostával, pokud byl přeložen z úřední povinnosti a pohoršil si a z některých dalších příjmů, např. z tantiém, jestliže byly součástí platu.⁹⁹⁹ Naproti tomu se do vyměřovacího základu nezahrnovaly osobní příplatky, odměny, výchovné apod. příjmy.¹⁰⁰⁰

Zákoník rovněž upravoval vlastní proces penzionování. K přeložení do penze mohlo dojít buď a) při fyzické nemohoucnosti způsobené věkem (v důsledku doložené fyzické či psychické nemožnosti výkonu služby), prokazované úředním lékařským posouzením nebo b)

⁹⁹² § 1 Penzijního zákoníku.

⁹⁹³ § 2 Penzijního zákoníku.

⁹⁹⁴ § 3 Penzijního zákoníku.

⁹⁹⁵ § 4 ve spojení s § 8 Penzijního zákoníku.

⁹⁹⁶ § 10 Penzijního zákoníku.

⁹⁹⁷ § 11 an. Penzijního zákoníku.

⁹⁹⁸ § 31 Penzijního zákoníku.

⁹⁹⁹ Tak tomu bylo zejména u úředníků státních fondů a monopolů.

¹⁰⁰⁰ § 32 Penzijního zákoníku.

organizačními změnami v úřadu, tj. při ztrátě služebního místa následkem reorganizace, restrukturalizace, pokud úředník sloužil alespoň 10 let. Úředník musel přitom prokazovat věk, výši platu v okamžiku penzionování, svůj rodinný stav, počet dětí a též to, jak se konkrétně zasloužil o stát. Úřad mu k tomu musel vydat všechny potřebné doklady.¹⁰⁰¹ O penzionování mohl požádat samotný úředník či to mohl navrhnout úřad ex officio. Po podání návrhu, lékařské prohlídce, prokázání všech skutečností a přiložení materiálů úřad, v němž se nalézalo služební místo dotyčného, předal spis ústřednímu místu, které rozhodlo, a to tak, že penzionování povolilo nebo návrh (žádost) odmítlo.¹⁰⁰²

Z pozůstalých měly podle Penzijního zákoníku z roku 1817 nárok na penzi manželka a děti, jestliže úředník zemřel buď ve službě anebo jako penzista.¹⁰⁰³ Předpis konstituoval i výši vdovské penze. Byla v § 58 stanovena na 100 zlatých, jestliže by zesnulý choť, resp. otec dostával penzi do 200 zlatých, pokud by penze mrtvého státního civilního úředníka, od něhož byl odvozován nárok pozůstalých, byl vyšší, tvořila vdovská penze 1/3 z této částky. Pouze u vdov po nejvyšších státních úřednících (příkladmo ministrech a místodržících) byly důchody určovány individuálním rozhodnutím císaře.¹⁰⁰⁴

Penzijní starobní normály byly kabinetním listem č. 28209 z 25. prosince 1819 rozšířeny také na vdovy po úřednících, kteří zemřeli ve službě v důsledku úrazu. Dle dvorského dekretu č. 92/1823 Sb. z. polit. ze dne 28. července 1823 Sb. z. polit., měly ovšem kromě výše uvedené výjimky obecně na starobní penzi pouze nárok ty vdovy a sirotci po úřednících, kteří by měli nárok na penzi. Tedy nárok na penzi pozůstalých po státních úřednících zůstával ve vztahu akcesority k nároku samotných úředníků.

Stejně jako úředníci odsouzení pro zločin či těžký policejní přestupek podle trestního zákoníku ze 3. října 1803 ztráceli okamžikem jejich odsouzení veškerá práva vyplývající z platových a penzijních, resp. příjmových vztahů rovněž jejich rodinní příslušníci, což výslovně potvrdil dekret dvorské kanceláře ze 19. března 1815¹⁰⁰⁵ i § 88 Penzijního zákoníku. Naproti tomu právo a s tím související nárok na sirotčí penzi a na výchovné byly nároky dítěte, které jen s ohledem na svou neúplnou způsobilost k právním úkonům realizovalo prostřednictvím matky. Proto čin vdovy, způsobující ztrátu práva na penzi nijakým způsobem

¹⁰⁰¹ § 37 Penzijního zákoníku.

¹⁰⁰² § 33 – 35 Penzijního zákoníku.

¹⁰⁰³ § 56 Penzijního zákoníku.

¹⁰⁰⁴ § 59 Penzijního zákoníku.

¹⁰⁰⁵ MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *Handbuch für alle kaiserlich-königliche, ständische und städtische Beamte, deren Witwen und Weisen oder Darstellung aller ihnen durch die allerhöchsten Gesetze vom Jahre 1806 bis 1822 zustehenden Rechte und obliegenden Verbindlichkeiten*, 2Bd., Wien: Witwe von Möble 1824, str. 37.

toto právo ani nárok nerušil.¹⁰⁰⁶ Vedle zániku práva vdovy v důsledku A) *akcesority* – tj. zániku primárního právního vztahu (vztahu stát-úředník, resp. penzista), ať již tím, že ztratil nárok na penzi, vzdal se penze pro sebe, spáchal v době služby sebevraždu, i kdyby byly splněny podmínky, za kterých by jinak penze příslušela, ledaže byl třeba i zpětně prohlášen za nesvéprávného, existovaly ještě další případy zániku práva pozůstalých na penzi. Jestliže sebevraždu spáchal úředník již v penzi, nárok nezanikal.¹⁰⁰⁷

Druhou příčinou, pro kterou docházelo ke ztrátě práva pozůstalých po úředníkovi na penzi bylo, že b) v důsledku vlastního protiprávního jednání, zanikalo právo na penzi rovněž, a to ať již po smrti manžela anebo když byla žena či dítě za manželova života trestněprávně odsouzeny a odsouzení k okamžiku smrti úředníka ještě nebylo zahlazeno¹⁰⁰⁸. Několik důvodů ztráty práva na penzi souviselo se zánikem manželského vztahu. C) *Novým sňatkem* bývalé manželky zesnulého státního civilního úředníka její právo na penzi zanikalo. Protože se však jednalo o nedeliktní konání a zánik práva bez dalšího byl považován za projev nepřiměřené tvrdosti zákona, obdržela manželka ze zákona jednorázové vyrovnání ve výši trojnásobku roční vdovské penze, jak vyplývalo z § 70 Penzijního zákoníku, který tuto úpravu převzal ze starší normy z roku 1808.¹⁰⁰⁹ Pouze v případě, že by nový manžel zemřel do tří let od svatby, měla vdova ve stejné době podle dekretu dvorské komory 6. března 1846 právo si ve stejné lhůtě vedle jednorázového vyrovnání zvolit výplatu penze.¹⁰¹⁰

S ohledem na autonomní právní postavení sirotek po státních civilních úřednících se na děti zánik práva na penzi při novém sňatku matky nevztahoval. Nezaopatřené děti, ale začaly od prvního dne měsíce následujícího po uzavření nového manželství bývalou vdovou dostávat přímo tzv. *konkrétní penzi*, tedy penzi na své jméno a to ve výši poloviny vdovské penze a navíc další výchovné s ohledem na pokles rodinných příjmů (výchovné se tak vlastně zdvojnásobilo), a to až do zletilosti, resp. do okamžiku, kdy byly adoptovány novým manželem jejich matky. Tuto juristickou konstrukci obsahovaly §§ 72 a 73 Penzijního zákoníku opět se inspirující ze staršího dekretu z roku 1808¹⁰¹¹.

¹⁰⁰⁶ Výslovně tak stanovil dekret dvorské kanceláře z 22. května 1815, publikovaný v MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *Tamtéž*, str. 38.

¹⁰⁰⁷ Viz dekret dvorské komory č. 36311 z 30.9. 1842.

¹⁰⁰⁸ Dle trestního zákoníku č. 117/1852 ř.z.

¹⁰⁰⁹ Jednalo se o dekret dvorské komory ze 3. března 1808, publikovaný v MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *Handbuch für alle kaiserlich-königliche, ständische und städtische Beamte, deren Witwen und Weisen oder Darstellung aller ihnen durch die allerhöchsten Gesetze vom Jahre 1806 bis 1822 zustehenden Rechte und obliegenden Verbindlichkeiten*, 2Bd., Wien: Witwe von Mößle 1824, str. 56.

¹⁰¹⁰ NA, Cirkuláře a vyhlášky, Inv. č. 5869, karton 56, list 56.

¹⁰¹¹ Viz dekret dvorské komory z 15. června 1808. MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *Handbuch für alle kaiserlich-königliche, ständische und städtische Beamte, deren Witwen und Weisen oder Darstellung aller ihnen*

D) Čtvrtým případem zániku práva na penzi manželky a dětí, opět souvisejícím s existencí manželství, byl případ, kdy manželství vzniklo až v době penze úředníka, ledaže by znovu nastoupil do aktivní služby a alespoň krátký čas ji vykonával.¹⁰¹² V takovém případě platila konstrukce, že ke vzniku nároku na vdovský dechod muselo být manželství uzavřeno v době, když byl úředník v aktivní službě a stejně tak pro nárok na sirotčí důchod se děti musely narodit v době, kdy úředník působil v aktivní službě.

Jiným důvodem ztráty nároku na vdovskou penzi bylo e) jestliže žili manželé v okamžiku smrti aktivního či penzionovaného úředníka odděleně (na základě rozvodu od stolu a lože podle §§ 103 – 110 ABGB) a vdova nemohla prokázat, že na tomto stavu nenese žádnou vinu.¹⁰¹³ Vdova neměla v takovém případě nárok na dávky ani tehdy, jestliže ji rozvedený úředník nadále živil. Nárok manželky na vdovskou penzi zanikal vedle rozvodem od stolu a lože i samotnou skutečností, že manželé spolu doopravdy nežili a vina byla na straně manželky.¹⁰¹⁴

Konečně neměla žena nárok na vdovskou penzi po státním civilním úředníkovi f) když zemřelý manžel překročil 60 rok věku a dosavadní manželství netrvalo alespoň čtyři roky. I v takovém případě však mohla vdova nárok na penzi získat, jestliže se za trvání manželství narodilo dítě nebo vdova byla těhotná.¹⁰¹⁵ Vliv na zánik práva na penzi oproti tomu neměla skutečnost, že měla dotyčná s úředníkem sice společného potomka, ten se ovšem narodil mimo legální manželství a nebyl zpětně legalizován otcem, před smrtí. Cílem tohoto ustanovení bylo předcházet mimomanželským svazkům, a tomu, aby státní civilní úředníci měli nemanželské děti,¹⁰¹⁶ čímž by ostatně porušovali výše zmíněné ustanovení o tom, že mají být řádnými katolíky. Existence „dvojího metru“ pro manželské a nemanželské děti metelně i ve služebním právu ukazuje, jak oslabenou právní pozici druhé děti až do právnické dvouletky měly.

Nárok dítěte na sirotčí penzi, resp. výchovné zanikal rovněž dosažením určité věkové hranice, která do přijetí Všeobecného občanského zákoníku (ABGB) v roce 1811 byla odstupňována s ohledem na sociální status úředníka. U státních civilních úředníků to bylo 20

durch die allerhöchsten Gesetze vom Jahre 1806 bis 1822 zustehenden Rechte und obliegenden Verbindlichkeiten, 2Bd., Wien: Witve von Mößle 1824, str. 63.

¹⁰¹² Viz dvorský dekret č. 39/1796 Sb. z. polit. z 18. října 1796, Bd 9.

¹⁰¹³ Viz § 75 Penzijního zákoníku a jej v této otázce provádějící dekret dvorské komory č. 2485/1830 Sb. z. soudních z 5. října 1830.

¹⁰¹⁴ Viz dekret dvorské komry z 19. července 1822, MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *Handbuch für alle kaiserlich-königliche, ständische und städtische Beamte, deren Witwen und Weisen oder Darstellung aller ihnen durch die allerhöchsten Gesetze vom Jahre 1822 bis 1828 zustehenden Rechte und obliegenden Verbindlichkeiten*, 3Bd., Wien: Witve von Mößle 1830, str. 447.

¹⁰¹⁵ Viz dvorský dekret z 28. června 1790.

¹⁰¹⁶ Viz MEGNER Karl, *cit. dílo*, atr. 182.

let pro dívky, 22 let pro chlapce, po r. 1800 se věk snížil na 18, resp. 20 let. Děti nižších úředníků a podúředníků pobíraly sirotčí důchod jen do 16 let a u potomků sluhů činila věková hranice dokonce jen 15 let. Tento věk byl zvýšen a sjednocen po roce 1811 na 24 let, ovšem s tím, že se ještě dále zvyšoval u dětí, jež se řádným studiem připravovaly na výkon svého budoucího povolání.¹⁰¹⁷

Z hlediska penzijního systému byly obecné právní předpisy z dřívějších let osvícenství konkretizovány zejména tím, že a) byl rozšířen okruh státních civilních úředníků, jenž měli na starobní penzi nárok,¹⁰¹⁸ b) druhým významným posunem bylo zvyšování částky přiznaných penzí.¹⁰¹⁹ Konečně v roce 1822 byla dekretem dvorské komory z 26. dubna 1822¹⁰²⁰ vytvořena trvalá koncepce vdovské penze, když ji stanovila na polovinu posledního platu zesnulého státního civilního úředníka. Současně penze dále rostly¹⁰²¹ s ohledem na zvyšování cen zboží a služeb a dalších nákladů na existenci. Jestliže vdova dala přednost jednorázovému vyrovnání před starobní penzí, neměla-li nezaopatřené děti, dostala 1,5 násobek ročního platu úředníka, v opačném případě podle § 70 Penzijního zákoníku obdržela trojnásobek. Sirotci měli v tomtéž případě nárok na dvojnásobek ročního platu.¹⁰²²

Děti a matka dostávaly podle § 77 Penzijního zákoníku tzv. *společnou penzi*, tzn. že byla částka jednotně vyplácena matce, která ji spravovala. To ovšem neznamená, že by sirotčí penze, označovaná tehdy jako výchovné, nebyla samostatným právním institutem. Právní titul zde byl odvozován z existence dětí a jejich nároku na příspěvek, který by státní civilní úředník na ně dostával v případě, že byl zůstal ve službě. Vdova měla za řádnou správu sirotčích peněz odpovědnost a sirotčí penze trvala, jak bylo již shora konstatováno, nezávisle na existenci vdovské penze (např. přetrvala i když se žena znovu vdala, ale děti nebyly adoptovány). V takovém případě se sirotčí penze již pod svým vlastním názvem osamostatnila

¹⁰¹⁷ Viz tamtéž str. 181.

¹⁰¹⁸ Např. dvorský dekret z 18. října 1793 přiznával penze napříště penze všem úředníkům, kteří dostávali roční plat i méně než 200 zlatých. Viz MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *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*, 3Bd., Wien: von Mößle 1809, str. 131.

¹⁰¹⁹ Tak dvorský dekret ze dne 3. ledna 1795 přiznával vdovám po radech gubernia (Čechy, Morava) anebo zemské vlády (Slezsko) penzi 400 zlatých, vdovám po adjunktech na stejném stupni administrativy, pokud jejich manželé odsloužili stanovený počet služebních let a uznání „služby neschopnými“ penzi ve výši 350 zlatých.

¹⁰²⁰ MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *Handbuch für alle kaiserlich-königliche, ständische und städtische Beamte, deren Witwen und Weisen oder Darstellung aller ihnen durch die allerhöchsten Gesetze vom Jahre 1806 bis 1822 zustehenden Rechte und obliegenden Verbindlichkeiten*, 2Bd., Wien: Witwe von Mößle 1824, str. 52.

¹⁰²¹ Týž dekret zvedl maximální možnou vdovskou penzi na 500 zlatých, u vdov po státním radovi bylo již dříve hranice posunuta na 600 zlatých dekretem dvorské komory z 1. října 1820, přičemž se nejednalo o částky konečné. Viz MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *Tamtéž*, str. 55.

¹⁰²² Viz dekret dvorské komory č. 32/1811 Sb. z. polit. z 18. dubna 1811, který zrovnoprávňoval postavení sirotek státních civilních úředníků s vojenskými sirotky

a příslušela přímo dětem. S ohledem na výše uvedenou právní konstrukci podávala žádost o výplatu vdovského a sirotčího důchodu (ať již pod názvem výchovné nebo sirotčí penze) za sebe i za děti matka. Pouze u dětí zcela osiřelých tak činil soudem ustanovený opatrovník.¹⁰²³

Dekrety dvorské komory z let 1808, 1809 a 1822 specifikovaly dosavadní úpravu sirotčí penze, když ji přiznaly ve výši poloviny vdovské penze a společně s ustanoveními § 83 Penzijního zákoníku stanovily právní skutečnosti způsobující zánik nároku na její pobírání jako bylo dosažení věku, smrt dítěte, zajištění jiného zaopatření (sirotčinec apod.), podstatná změna majetkových poměrů, emigrace bez souhlasu státu či odsouzení pro zločin nebo těžký policejní přestupek (později pro zločin či přečin). Výjimečně prodloužit bylo možné nárok na výplatu sirotčí penze tehdy, jestliže potomci státních civilních úředníků studovali v rámci přípravy na své budoucí povolání s výborným prospěchem, vykonávali bezplatnou praxi ve státní civilní správě či sloužili jako vojenští kadeti.¹⁰²⁴

Upraven byl rovněž penzijní příjem dětí zcela osiřelých (i bez matky), které bez ohledu na jejich počet z jedné rodiny dostávaly penzi ve výši rovné celé penzi otce a polovině vdovské penze. Tato výše pak zůstávala zachována bez ohledu na měnící se počet těchto dětí (zletilost, sňatek, úmrtí) a docházelo tedy k rozpočítání a přírůstku k podílům zbylých sirotků.¹⁰²⁵

Z výše uvedených norem, upravujících otázky penzí, mohla být dána výjimka na návrh věcně příslušného ústředního úřadu. Obvykle byla taková exempce přiznávána pro odstranění tvrdosti zákona. Pro ilustraci lze zmínit ukázkový příklad. Zemřel státní zaměstnanec Likavec (Likawetz), účetní ingrosista a zanechal po sobě vdovu se třemi dětmi, která žádala vyplácení penze. Na tu měl podle právních předpisů nárok ale pouze úředník, který odsloužil alespoň 10 let. Uvedený pracovník, ale naplnil šestiletou dobu praxe jako diurnista a teprve pak byl povýšen do řad státní civilní byrokracie, kde sloužil 6 let. Vzhledem k odlišné právní povaze diurnia, nebylo toto započítáváno do státní civilní služby a dotyčný tak nesplnil spodní limit pro přiznání penze sobě, a tím i akcesoricky pozůstalým. Generální finanční účetní ředitelství proto předložilo návrh výjimky umožňující vyplatit pozůstalým penzi do ministerské rady,

¹⁰²³ § 90 Penzijního zákoníku.

¹⁰²⁴ § 84 Penzijního zákoníku.

¹⁰²⁵ Tuto právní koncepci obsahoval dekret dvorské komory z 19. června 1819. Publikovaný v MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *Handbuch für alle kaiserlich-königliche, ständische und städtische Beamte, deren Witwen und Weisen oder Darstellung aller ihnen durch die allerhöchsten Gesetze vom Jahre 1806 bis 1822 zustehenden Rechte und obliegenden Verbindlichkeiten*, 2Bd., Wien: Witwe von Mößle 1824, str. 66.

kteřá ji projednala a doporučila a Tereze Likavcové byla nejvyšším rozhodnutím císaře přiznána penze 100 zlatých a 15 zlatých ročně na výchovu jejích nezletilých dětí.¹⁰²⁶

Nově se v rámci úpravy sociálního zabezpečení státních civilních úředníků a jejich pozůstalých objevila zásada, že penze jsou nepřevoditelné přes teritorium státu, tzn. že nárok na výplatu měli pouze penzisté, kteří prokázali svůj trvalý pobyt v monarchii.¹⁰²⁷ Nejprve byla tato skutečnost na základě dvorského dekretu z 29. května 1812 prokazována zvláštním vysvědčením pobytu, který poskytoval farář či příslušný civilní úřad (do roku 1848 magistrát či vrchnost, posléze obecní úřad) na základě potvrzení od vlastníka nemovitosti, v níž dotyčný trvalý pobyt měl.¹⁰²⁸ V Čechách navíc plnění této povinnosti společně s počtem osob přijímajících penzi a dalších otázek bylo kontrolováno krajskými úřady, které měly možnost při porušení zakročit. Krajské úřady a po roce 1862 okresní úřady dále seznamy penzistů posílaly na místodržitelství.¹⁰²⁹

Výše uvedená otázka upozorňuje na další nůvum. Totiž na skutečnost, že s rozvojem penzijních systémů v první polovině 19. století, k němuž u úřednictva nedocházelo jen v Rakousku, ale všude po Evropě, se dosavadní právní institut začal chtět nechtět střetávat s odlišnou regulací téže matérie jiných států a došlo k mezinárodním soukromoprávním kolizím norem, jež bylo potřeba řešit. Právní úprava postavení státních civilních úředníků tak získala vedle vnitrostátní též mezinárodněprávní dimenzi. Výsledkem těchto kolizí a jejich řešení bylo uzavření prvních mezinárodních smluv o penzích v cizině založených na principech reciprocity a kontinuity v poskytování penze. Tak například na základě Státní smlouvy mezi Rakouskem a Bavorskem z 12. listopadu 1807 se mohli bývalí úředníci přestěhovat a dostávali nadále penzi státu, jemuž dříve sloužili, tzn. Češi rakouskou a Bavoři bavorskou. Pouze v případě, že by dostali výjimku ať již od panovníka anebo stanovenou zvláštním předpisem, stali by se příjemci penze ve výši odpovídající juristické úpravě hostitelského státu. Stejně zásady zakotvovala též smlouva mezi rakouským císařstvím a italskou Modenou z 22. října 1818.¹⁰³⁰

¹⁰²⁶ Viz *Die Protokolle des österreichischen Ministerrates 1848 – 1867, Abteilung II., Das Ministerium Schwarzenberg*, Band I., ÖBV& HPT, Wien 2002, str. 828.

¹⁰²⁷ Poprvé to zakotvoval dekret dvorské komory z 6. února 1807, publikovaný v MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *Handbuch für alle kaiserlich-königliche, ständische und städtische Beamte, deren Witwen und Weisen oder Darstellung aller ihnen durch die allerhöchsten Gesetze vom Jahre 1806 bis 1822 zustehenden Rechte und obliegenden Verbindlichkeiten*, 2Bd., Wien: Witwe von Möble 1824, str. 17.

¹⁰²⁸ V MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *Tamtěž*, str. 19.

¹⁰²⁹ Viz nařízení českého gubernia z 9. června 1820, publikovaný v MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *Tamtěž*, str. 21.

¹⁰³⁰ Viz MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *Handbuch für alle kaiserlich-königliche, ständische und städtische Beamte, deren Witwen und Weisen oder Darstellung aller ihnen durch die allerhöchsten Gesetze vom*

Důležitým kladem penzí bylo postavení penze na roveň příjmů aktivních státních civilních úředníků v rámci režimu výkonu rozhodnutí. To znamenalo vynětí penze z exekuce, resp. možnost obstarání penzijního příjmu při výkonu rozhodnutí pouze v rozsahu její jedné poloviny.¹⁰³¹

Současně s tím vznikl v prvních desetiletích 19. století také na našem území skutečný systém pojištění státních civilních úředníků pro případ nemoci, invalidity a smrti, který se, nutno říci že o desítky let později, stal inspirativním vzorem pro další skupiny obyvatel. Je pravdou, že v této době již existovaly i tzv. bratrské pokladny, které byly v chodu dříve a představovaly sociální zajištění pro horníky, avšak s ohledem na dlouhou dobu fungující princip solidarity mezi osobami pracujícími pod zemí, je právě pojištění úředníků významným rozšířením pojistného principu jako dnes klíčové zásady sociálního zabezpečení. Tento pojistný systém byl ovšem v 19. století založený čistě na třetím pilíři. Jednalo se tedy o dobrovolné pojištění na soukromé bázi. Vznikaly svépomocné fondy, jejichž členové byli plátcí pojistného, jehož minimální výše byla obvykle stanovena ve stanovách. Tyto fondy v případě opět ve stanovách vymezených sociálních události vyplácely dávky, které doplňovaly státní platby. Podoba stanov a činnosti fondu byla výrazným způsobem predestinována požadavkem dodržení státem stanovených standardů.

Je nutné podotknout, že dnes tolik rozšířená snaha podřadit sociální zabezpečení a pracovní právo pod právo soukromé, založená na obecném konstatování o rovnosti stran ve vztazích z těchto oborů vycházejících a použití obecných civilistických právních konstrukcí na tyto vztahy, nemá historické opodstatnění, neboť systém pojištění v případě obtížné životní situace byl vždy vnímán jako nepřímé plnění poslání státu, konkrétně jeho utilitární péče o zajištění blaha co největší části populace¹⁰³² a i pracovně právní vztahy byly vnímány jako specifické vztahy od běžných obligačních vztahů odlišné.¹⁰³³

Jahre 1806 bis 1822 zustehenden Rechte und obliegenden Verbindlichkeiten, 2Bd., Wien: Witwe von Möbke 1824, str. 27 – 31.

¹⁰³¹ Potvrzeno dekretem dvorské komory z 20.4.1818, publikovaném v MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *Handbuch für alle kaiserlich-königliche, ständische und städtische Beamte, deren Witwen und Weisen oder Darstellung aller ihnen durch die allerhöchsten Gesetze vom Jahre 1806 bis 1822 zustehenden Rechte und obliegenden Verbindlichkeiten*, 2Bd., Wien: Witwe von Möbke 1824, str. 33 – 34.

¹⁰³² Tento utilitaristický přístup ve svém díle zdůvodnil tehdejší myslitel Jeremy Bentham. Viz HILL Burton Jim, *The Works of Jeremy Bentham*, vol. I., *Introduction to the study of the Works of Jeremy Bentham*, published under the Superintendence of his Executor, John Bowling, Edinburgh: William Tait 1843, str. 17 – 18.

¹⁰³³ Tak v první polovině 19. století, době divokého (tzv. grunderského) kapitalismu vztah mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem byl sice zejména z pohledu zaměstnavatele vhodně liberální, ale odrážel řadu přežitků starších pracovněprávních vztahů, cechů aj. Např. v živnostenském řádu č.227/1859 ř.z. měl zaměstnavatel jen povinnost platit mzdu a mohl dát výpověď i bez udání důvodu, avšak zaměstnanec podléhal celé řadě povinností včetně dodržování patriarchální úcty v § 76 a byly u něj při výpovědi vyžadovány zákonné důvody, jinak byl sankcionován za přestupek či mohl být nuceně přiveden do práce. To se zásadně změnilo ve druhé polovině 19. století. Rakouská i prvorepubliková jurisprudence dovodila, že při nesamostatné práci (služební smlouva) je

Naopak se zde uplatňovalo veřejnoprávní pojetí, když pro fondy ohledně výplat peněžitého plnění z pojištění platily též zásady jako pro stát u penzí, tedy *princip analogie* a ustanovení, jež byla s touto koncepcí v rozporu, byla neplatná. Použití shora zmíněné zásady analogie se odrazilo i v samotných normativních aktech. S ohledem na tehdejší čistě kontinentálně právní přístup totiž soudy dotvářet právo nemohly, a tak hlavním vykladačem zákona byl samotný normotvůrce a hlavním postupem interpretace byl autentický výklad jeho původcem, tzn. výklad legální. Dodatečně vydané obecně závazné normativní akty, s cílem předcházet možným sporům, zakotvily za použití logického postupu *a maiori ad minus* zásadu, že jestliže soukromé pojistné fondy vyplácejí při nároku na penzi dávky úředníkům, mají stejný nárok opět při splnění zákonných podmínek i vdovy a úředníci, kteří sloužili méně než 10 let, pokud ze zákona jim byl státem přiznán nárok na penzi.¹⁰³⁴

Další dávkou, na kterou začali mít pozůstalí rodinní příslušníci po státních civilních úřednících nově v epoše předbřeznové nárok, se stalo v roce 1811 **jednorázové vyrovnání**, které dostaly **dcery** v okamžiku svatby. Toto vyrovnání se rovnalo výši dvojnásobku roční penze. Do té doby okamžikem svatby přecházela žena pod moc manželskou jako novou *potestas* a zanikal její nárok na sirotčí penzi bez dalšího a bez finančních kompenzací. Dekret dvorské komory z 18. dubna 1811,¹⁰³⁵ jenž zavedl nový režim, odrážel provedení rovnosti před zákonem zakotvené ve Všeobecném občanském zákoníku rakouském, neboť sladil juristickou regulaci postavení dcer zemřelých státních civilních úředníků s dřívější úpravou zajišťující systém kompenzace pro dcery vojenských úředníků.

V oblasti právní úpravy penzí státních civilních úředníků a jejich pozůstalých si rovněž stát začal uvědomovat možné obtíže, které by mohly nastat připojením nových území, dualismem resp. partikularismem regulace, zejména rovněž v případě zemí, které se vrátily Rakousku po Vídeňském kongresu a kde byla v době napoleonských válek přechodně zavedena francouzská koncepce kontinentální právní kultury. Proto pro provincie, jež byly po vídeňském kongresu k Rakouskému císařství přivtěleny, byla vydána Sbíрка dekretů z 16. listopadu 1811, jež stanovila, co z dosavadního práva platí a co je nové recepcí rakouského práva.

zaměstnaný, resp. závislá osoba hospodářsky slabším, nejde o rovnost stran a musí to být akcentováno. Tato skutečnost byla konstatována např. v ROUČEK František, SEDLÁČEK Jaromír, *Komentář k obecnému zákoníku občanskému a občanské právo platné na Slovensku a v Podkarpatské Rusi*, Díl V, Praha: V. Linhart 1937, str. 192.

¹⁰³⁴ Viz dekret dvorské komory z 26. srpna 1819 publikovaný v MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *Handbuch für alle kaiserlich-königliche, ständische und städtische Beamte, deren Witwen und Weisen oder Darstellung aller ihnen durch die allerhöchsten Gesetze vom Jahre 1806 bis 1822 zustehenden Rechte und obliegenden Verbindlichkeiten*, 2Bd., Wien: Witve von Mößle 1824, str. 13.

¹⁰³⁵ Publikovaný v MEGERLE von Mühlfeld Johann Georg, *Tamtéž*, str. 64.

K další principiální změně v právní úpravě penzí pozůstalých po státních civilních úřednících došlo až na samém počátku neoabsolutismu. Nařízení ministerstva financí č. 350/1850 ř.z. ze dne 11. září 1850 s konečnou platností znamenalo odvrát od osvícenské zásady, že vdovy a sirotci mají dostat penzi jen tehdy, pokud jsou zcela bez prostředků. Ukázalo se, že požadavek nemajetnosti vedl za účelem získání penze k zatajování majetku, což nebylo jen nemorální (dobové dokumenty hovořily o demoralizaci), ale zejména to vedlo ke krácení daní¹⁰³⁶. To si uvědomovala Dvorská komora ostatně již dříve, kdy 29. června 1843 upozornila na tuto skutečnost císaře a navrhla opuštění této zásady. Klíčovou úlohu však sehrálo až zasedání vlády 11. září 1850, na němž se tuto myšlenku podařilo prosadit ministerstvu financí.

¹⁰³⁶ Viz dokument č. 366, MRZ 2836,KZ2373, Ministerrat, Wien 11.7.1850, in: *Die Protokolle des österreichischen Ministerrates 1848 – 1867, Abteilung II., Das Ministerium Schwarzenberg*, Band 3., ÖBV&HPT, Wien 2006, bearbeitet und angeleitet von Thomas Kletečka und Anatol Schmied-Kowarzik, str. 149 – 150.

V. Kodifikace a základní změny úřednického práva v tzv. konstitučním období včetně služební pragmatiky

V. A. Změny ve veřejné správě v letech 1860 - 1918 a jejich vliv na podobu úřednického práva

V. B. Kodifikace platového systému a dalších otázek v 60. – 80. letech 19. století

V. C. Služební pragmatika 1914

V. A. Změny ve veřejné správě v letech 1860 - 1918 a jejich vliv na podobu úřednického práva

Období po roce 1860 neznamenal jen konečné, byť občas nejisté a „vrávorající“ kroky monarchie na cestě budování parlamentárního konstitucionalismu, neboť vývoj zde ani zdaleka neprobíhal lineárně, nýbrž přineslo s sebou rovněž druhou vlnu přestavby státní správy. Tato vlna vystavěla systém státní služby, v zásadě fungující až do roku 1950¹⁰³⁷ včetně dotvoření moderní právní úpravy postavení státních civilních úředníků, které bylo završeno přijetím služební pragmatiky v roce 1914. Pragmatika tedy nebyla tak zásadním zlomem, jak se domnívali někteří starší autoři, protože v mnohém odrážela již platné právní normy a zásady, případně tyto normativní a metanormativní elementy právního řádu a jejich proměny završovala. Za zlomovou ji lze považovat jen z pohledu automatizmu platového růstu, který ovšem ve své čisté, pragmatikou zavedené podobě, zůstal zachován pouhých 12 let (tj. do přijetí Platového zákona). Přelomovou komplexnější regulací postavení státních civilních úředníků však zahájil již neoabsolutismus a navazující 60. až 80. léta 19. století, kdy byla přijata řada klíčových kodexů úřednického práva dokončující předcházející evoluci.

Skutečným a trvalým ústavním zakotvením juristické regulace organizace státní správy a úřednického práva se stala polylegální Prosinčová ústava, konkrétně článek 2 základního zákona č. 145/1867 ř.z. o moci vládní a výkonné, podle něhož byla vládní moc vykonávána císařem prostřednictvím ministrů, úředníků a sluhů a článek 14 základního zákona č. 144/1867 ř.z. o moci soudní, který ve spojení s ustanovením § 1 zákona č. 44/1868

¹⁰³⁷ HLAVÁČKA Milan, *O byrokracii obecně*, in: *Opomíjení a neoblíbení v české kultuře 19. století*, Taťána Petrasová, Helena Lorenzová (ed.), Praha:Koniáš Latin Press 2007, str. 33.

ř.z. s konečnou platností realizoval moderní princip oddělení soudnictví od správy. Státní správa všeobecné působnosti byla od 60. let 19. století trojinstanční se stupni okres-země-centrum.

Nejnižší stupeň veřejné správy představovaly samosprávné obce, jež vedle samostatné (v dobové terminologii jurisprudence označované jako přirozené) působnosti vykonávaly i přenesenou státní správu. Prosazení výše uvedených zásad mělo samozřejmě vliv i na právní úpravu postavení státních civilních úředníků, včetně vymezení množiny subjektů mezi ně náležející, neboť justiční úředníci (vedle např. vysokoškolských pedagogů, učitelů či vojáků) v důsledku toho získali specifické, od politických úředníků odlišné, právní postavení, ačkoliv státními úředníky samozřejmě zůstali. Státnímu aparátu obdobnou, přesto však v mnohém zvláštní, právní povahu měli úředníci pošt či státních drah. Podle čl. 3 základního zákona č. 142/1867 ř.z. o všeobecných právech státních občanů byly veřejné úřady přístupné všem rakouským státním občanům bez rozdílu.

Důležitou koncepční změnu, týkající se úřednického práva, přinesl článek 9 základního zákona č. 143/1867 ř.z. o moci soudní, který společně s prováděcím zákonem č. 112/1872 ř. z., zavedl, oproti dřívější neodpovědnosti za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím, resp. nesprávným úředním postupem zásadu, že buď úředník, nebo stát či konečně kumulativně stát i úředník, který takovou škodu způsobil, mohli být žalováni před civilními soudy, s tím, že v případě odsuzujícího rozsudku nastupoval provinilý úředník jako služník a stát se nacházel v pozici ručitele.¹⁰³⁸

Do záležitostí úřednického práva však začala na konci 19. století, na rozdíl od období předchozího zasahovat i judikatura, a to speciální soudní soustavy – ústavní a správní soudnictví. Podle rozhodnutí Říšského soudu č. 143 z 18. července 1878¹⁰³⁹ bylo právo na rovný přístup k veřejným úřadům, ve smyslu práva dosáhnout úřadu (ucházet se o úřad), nikoliv nároku stát se po splnění předpokladů skutečně úředníkem, zařazeno mezi práva politická a Říšský soud, jakožto svou povahou soud koncentrovaně ústavní,¹⁰⁴⁰ měl proto ve své kompetenci právo rozhodovat, zda bylo někým orgánem veřejné správy porušeno. Tím

¹⁰³⁸ Viz § 1 zákona č. 112/1872 ř.z. Zákon zněl sice proti soudním úředníkům, ale platil proti všem. Viz OGRIS Werner, *Der Beamte in der Habsburger Monarchie*, in: *Elemente europäischer Rechtskultur. Rechtshistorische Aufsätze aus den Jahren 1961 – 2003*, Thomas (Olechowski hrsg.), Wien:Böhlau 2003, str. 84.

¹⁰³⁹ Viz *Sammlung der nach gepflogener öffentlicher Verhandlung geschoepften Erkenntnisse des k.k. österreichischen Reichsgerichtes*, Anton Hye Glunek (hrsg.), IV. Teil, Wien:Manzsche k. u. k. Hof-Verlags- und Universitätsbuchhandlung, str. 767.

¹⁰⁴⁰ Viz DZIADZIO Andrzej, *Znaczenie Najwyższych trybunałów sądowych w tworzeniu podstaw państwa prawa w austriackej monarchii konstytucyjnej po 1867 roku*, in: *Świat, Europa, Mała Ojczyzna. Studia ofiarowane Profesorowi Stanisławowi Grodzkiemu w 80-lecie urodzin*, Marian Małecki (red.), Bielsko-Biała 2009, str. 420.

byla prolomena dosud feudálně-vrchnostenská a proto čistě správněprávní uzavřenost vztahu stát-příslušník byrokratické služby. Uvedené rozhodnutí Říšského soudu se v rozsudku zabývalo konkrétně otázkou, zda měl místodržitel povinnost potvrdit zvolené členy okresní školské rady v Plzni, což byl nezbytný předpoklad jejich jmenování do úřadu.

České země se staly součástí Království a zemí na Říšské radě zastoupených (Předlitavsko, Cislajtánie), jež po rakousko-uherském vyrovnání¹⁰⁴¹ (kompromisu uzavřeném mezi vídeňskou vládou, uherskou nacionalistickou šlechtou a německými liberály, který skutečně uspokojil právě jen maďarské aristokraty a byl podle některých autorů jedním z hlavních faktorů, jež zapříčinily rozpad Rakouska-Uherska) tvořily kompaktní celek, jeden ze dvou dílů říše. Právě Předlitavsko bylo oním ústředním stupněm státní správy, třetí instancí úřednické organizační hierarchie pro české země.

Ústavní zásadu organizační samostatnosti správy a soudnictví provedl v život zákon č. 44 /1868 ř.z., který přinesl stabilní organizaci státní správy s všeobecnou působností. Jak již bylo zmíněno výše, tento předpis potvrdil oddělení soudnictví od správy¹⁰⁴² a vymezil politickou správu jako správu ve všeobecné působnosti, tak že se jedná o záležitosti v působnosti ministerstva vnitra, kultu a vyučování, zeměbrany a veřejné bezpečnosti a ministerstva orby.¹⁰⁴³ Předpis vytvářel trojinstanční organizaci sestávající z ústředí, zemského místodržitelství (ve Slezsku zemské vlády), níže pak stálo okresní hejtmanství. Tento systém byl posléze převzat i první Československou republikou.

Uvedený zákon se kromě organizace veřejné správy ovšem věnoval také základním rysům úřednického práva. Byl, zejména pokud jde o osobní a služební poměry úředníků politické správy, částečně pozměněn a doplněn zákony č. 52/1873 ř. z. ze dne 15. dubna 1873, č. 164/1886 ř.z. ze dne 14. listopadu 1886, ř. z. a zákonem č. 43/1897 ř.z. ze dne 31. ledna 1897. Místodržitelství přitom bylo významným úřadem, jemuž byly podřízeny nejen úřady se všeobecnou působností (okresní hejtmanství), ale rovněž specializované státní orgány. Místodržitel byl odpovědný nejen za své konání, ale též za činnost celého úřadu¹⁰⁴⁴ včetně jeho personálu, jmenoval také úředníky okresních hejtmanství a místodržitelství, s výjimkou okresního hejtmana, kterého jmenoval ministr vnitra.¹⁰⁴⁵ Jeho agenda byla velice rozsáhlá a nadále se v průběhu vývoje rozšiřovala.

¹⁰⁴¹ Pro české země se jednalo o zákon č. 146/1867 ř.z.

¹⁰⁴² Viz § 1 zákona č. 44/1868 ř.z.

¹⁰⁴³ SCHELLE Karel, *Vývoj české veřejné správy*, Ostrava : Key Publishing, 2008, str. 57.

¹⁰⁴⁴ Viz § 8 zákona č. 44/1868 ř.z. ve spojení s článkem 12 základního zákona č. 145/1867 ř.z. o moci vládní a výkoné

¹⁰⁴⁵ § 13 zákona č. 44/1868 ř.z.

Nejnižším stupněm státní správy v českých zemích (přenesený výkon státní správy samosprávnými obecními orgány sice funkčně rovněž byl státní správou, ovšem nebyl jí institucionálně, proto jej do soustavy státní správy z pohledu úřednického práva nelze zahrnout) se stal politický okres. V Čechách vzniklo 89 okresních hejtmanství, na Moravě 30 a ve Slezsku 7. Jejich počet se ovšem měnil, takže v roce 1908 jich např. v Čechách bylo o 19 více. Postavení politického okresu měla rovněž statutární města.¹⁰⁴⁶ Okresní hejtmanství bylo tak jako v letech 1850 – 1855 monokratickým úřadem, kde se řídicí pravomoc a současně odpovědnost soustředila v rukou okresního hejtmana.

Okresní hejtmanství vykonávalo rozsáhlou agendu včetně provádění zákonů, distribuce říšského zákoníku, mělo na starosti dozor nad matrikami a vedení matrik osob nenáležejících k státem uznané církvi, staralo se o péči o bezpečnost v okrese nebo o dozor nad obcemi. Náležela mu nadační tutela, zajišťovalo zásobování a ubytování vojska, udělovalo koncese živnostem, podléhalo mu zdravotnictví, stavebnictví i další specializovaná odvětví veřejné správy¹⁰⁴⁷. V roce 1868 byl zavedeny dvě třídy okresních hejtmanů. Rozdíl byl způsoben kořeny jejich úřadu. Okresní hejtman I. třídy se transformoval z okresních komisařů (dříve VII. třída), jenž představovali pozůstatek hlav vizitačních okresů a tím i zaniklého krajského zřízení a okresní hejtman II. třídy vycházel z okresních představených, dříve okresních hejtmanů (VIII. třída), kteří naopak vznikli jako nový prvek po roce 1849.¹⁰⁴⁸ K odstranění této kategorizace a vytvoření jednotné funkce okresního hejtmana VII. třídy došlo na základě § 4 zákona č. 52/1873 ř.z.¹⁰⁴⁹

V souvislosti s reformou státní správy, zavedenou zákonem č. 44/1868 ř.z., došlo ke dni 31. srpna 1868 na podkladě rozhodnutí Personální zemské komise č. 2265 ze dne 21. srpna 1868 k uvolnění veškerého úřednictva ze služebního poměru a jeho rozdělení mezi justici a administrativu a zařazení na příslušná služební místa.¹⁰⁵⁰

¹⁰⁴⁶ Pro statutární města platily zvláštní normy. V Čechách získala vlastní statut Praha – zákonem č. 85/1850 ř.z. označovaným jako Obecní řád královského hlavního města Prahy a Liberec, jehož statut vyhlášený zemským zákonem č. 202/1850 z.z. byl vydán jako Obecní řád města Liberce dne 21. prosince 1850 a byl novelizovaný zákonem č. 32/1868 z.z. a nový statut pak pro toto severočeské město byl přijat zákonem č. 43/1889 z.z. Na Moravě byly od roku 1850 statutárními městy Brno a Olomouc. Pro obě tato města byly ovšem do roku 1918 přijaty nové právní úpravy – pro Olomouc se tak stalo r. 1866 a pro Brno v roce 1905. V roce 1864 obdržela statut Jihlava a v roce 1867 Znojmo a Uherské Hradiště. Naposledy v roce 1870 byla jako šesté moravské statutární město ustavena Kroměříž. Ve Slezsku měly statutární postavení Opava (1850, resp. 1866), Frýdek a Bílina (1869).

¹⁰⁴⁷ Podrobněji viz SCHELLE Karel, *Vývoj české veřejné správy*, Ostrava : Key Publishing, 2008, str. 49 – 52.

¹⁰⁴⁸ Viz MEGNER Karl, *cit. dílo*, str. 64.

¹⁰⁴⁹ Viz MACKOVÁ Marie, *K dějinám státního úřednictva venkovských okresů po r. 1870 na příkladu města Vysoké Mýto*, in: *Studie k sociálním dějinám 7*, Jana Macháčová, Jiří Matějček (eds.), Opava 2001, str. 61.

¹⁰⁵⁰ Viz MACKOVÁ Marie, *Úřednictvo venkovských okresů v Čechách 1850-1914*, Se zřetelem k okresům východních Čech, Ústí nad Orlicí 2001, str. 49 – 50.

V období 1862 – 1918 rovněž existovala samospráva jako druhá kolej veřejné správy. Oporou tohoto systému dvojkolejnosti představovaly rámcový říšský obecní zákon č. 18/1862 ř.z., obecní zřízení (Morava 4/1864 z.z., Slezsko 17/1863 z.z.), okresní zřízení – zákon č. 24/1864 ř.z., ve Slezsku č. 18/1863 ř.z. o okresním zřízení, ale 1869 vyhláškou slezské zemské vlády bylo ustavení okresní samosprávy v této zemi odloženo na neurčito, na Moravě byly zákonem č. 38/1877 z.z. zřízeny okresní silniční výbory pečující o komunikace a podle tohoto vzoru byly zákonem 133/1898 z.z. provedeny ve Slezsku. Samospráva fungovala i na úrovni zemí.¹⁰⁵¹

Na konci 19. století začaly německé politické strany usilovat o změnu státního uspořádání. V roce 1911 vznikla ve Vídni komise pro podporu reformy veřejné správy.¹⁰⁵² Komise byla zřízena kabinetním listem z 22. května a měla navrhnout a projednat vhodné postupy reformy vnitřní správy a školské a finanční správy včetně vytvoření legislativního rámce, příp. osnovy.¹⁰⁵³ Orgány komise bylo plenární zasedání a pět výborů.¹⁰⁵⁴ Byla realizována dotazníková akce mezi úřednictvem,¹⁰⁵⁵ na základě níž komise vypracovala několik konkrétních návrhů.¹⁰⁵⁶ Opakovaně projednávala otázky nákladů veřejné správy včetně výdajů na administrativní personál¹⁰⁵⁷ a dále záležitost stávající organizace veřejné správy, vztahů státní správy a samosprávy podle tehdejší pozitivně právní úpravy a možnosti řešení, které spatřovala mimo jiné v překonání dvoukolejnosti veřejné správy. To bylo např. na programu společného zasedání I. a IV. výboru 6. března 1914. Ještě v době monarchie realizovaný pokus o první krok reformy znamenal zavedení dvanácti krajských vlád v Čechách jako mezičlánek mezi okresy a zemskou správou dle nařízení ministerstva vnitra po dohodě s účastnými ministry č. 175/1918 ř.z. ze dne 19. května 1918.

Nejednalo se však v podstatě o reformu principiální ani institucionální, nýbrž jen strukturální v rámci soustavy státní správy, neboť nedošlo k zásahu do postavení orgánů státní

¹⁰⁵¹ Viz SCHELLE Karel, *Vývoj české veřejné správy*, Ostrava : Key Publishing, 2008, str. 78 – 81.

¹⁰⁵² Následující odstavec disertace byl již publikován v rámci kapitoly v kolektivní monografii Československé právo a právní věda v meziválečném období (1918-1939) a jejich místo ve střední Evropě. Viz ŠOUŠA Jiří, *Unifikace a jednokolejnost, dva pilíře snah o reformu veřejné správy v letech 1918-1938*. In: Malý, Karel - Soukup, Ladislav (eds.), *Československé právo a právní věda v meziválečném období (1918-1939) a jejich místo ve střední Evropě*, sv.2. 1. vyd. Praha: Karolinum, 2010, str. 885.

¹⁰⁵³ Tzn. že se změny měly týkat nejen úřadů s všeobecnou působností, ale rovněž specializovaných odvětví správy.

¹⁰⁵⁴ Österreichisches Staatsarchiv, Allgemeines Verwaltungsarchiv, Ministerrat- Kommission zur Förderung der Verwaltungsreform 1911 – 1917, Band 29, Protokolnummer 24, Karton 11.

¹⁰⁵⁵ ÖSA, AVA, Ministerrat- Kommission zur Förderung der Verwaltungsreform 1911 – 1917, B 5, Protokolnummer 5, Karton 5 a ÖSA, AVA, Kommission zur Förderung der Verwaltungsreform 1911 – 1917, B 11, Protokolnummer 46, Enquete Ausschuss, Karton 6.

¹⁰⁵⁶ ÖSA, AVA, Ministerrat- Kommission zur Förderung der Verwaltungsreform 1911 – 1917, B 20, Protokolnummer 11 Ausschuss II, Karton 9.

¹⁰⁵⁷ Tato otázka byla řešena např. na společném zasedání I. a III. výboru 17. až 18. října 1912.

správy a samosprávy, ale pouze o přenos některých úkolů místodržitelství na nově vytvořená krajská hejtmanství. Účinnost mělo nařízení nabýt až k 1. lednu 1919. Vzhledem k tomu, že jako kritérium členění území do krajů bylo zvoleno národnostní hledisko (bylo zřízeno sedm českých krajů, čtyři německé a Praha) byla reforma chápána jako otevřený útok proti Čechům a projev skutečnosti, že se již se smírným vyrovnáním s Čechy nepočítalo.¹⁰⁵⁸

Nové úkoly, před něž byl stát postaven a potřeba více než dosud uplatňovat správu racionální, hospodárnou a komunikativní, snadno dostupnou pro každého občana říše, neboť dostupnost a rovný přístup k úřadům je jedním z projevů rovnosti před zákonem, tedy zásady, která musí být nedílnou součástí občanské společnosti, vedly k tomu, že počet úředníků na přelomu 19. a 20. století výrazně narůstal. V Čechách se ostatně na počátku 20. století nacházelo nejvíce správních orgánů z celého Předlitavska.¹⁰⁵⁹ Tomu odpovídalo množství úředníků, kteří začali tvořit významnou a z hlediska společenské stratifikace čím dál relevantnější část populace. Význam jakýkoliv služebních právních předpisů proto hrál zvláště v Čechách důležitou roli.

Celkový počet konceptních úředníků ve státní správě v Čechách dosáhl v roce 1901 2 337, v roce 1905 již 2509.¹⁰⁶⁰ Jiná čísla říkají, že zatímco na konci 18. století v českých zemích působilo kolem 3 000 úředníků, v polovině 19. století jich bylo již více než trojnásobek, v roce 1869 kolem 70 000 a v roce 1910 227 000. Nutno však dodat, že v tomto počtu je zařazen i samosprávný a soukromý aparát, a to všech českých zemí.¹⁰⁶¹ Ostatně v téže době zažívaly i ostatní právnické profese obecně nebyvalý rozkvět.¹⁰⁶²

Příznačným elementem druhé poloviny 19. století se stala rovněž nacionalizace ve smyslu růstu národního uvědomění, loajality vůči svému národu, jak utiskovaných

¹⁰⁵⁸ Viz GALANDAUER Jan, *Vznik Československé republiky 1918*, Praha :Naše vojsko 1988, str. 147 a 156.

¹⁰⁵⁹ Viz MARTÍNEK Miloslav, *cit. dílo*, str. 34. Z tabulky, kterou uveřejnil ve svém citovaném díle Miloslav Martínek, vyplývá, že Čechy s cca 6 miliony obyvatel měly v roce 1900 96 okresních hejtmanství, 16 krajských soudů, 208 okresních soudů, 10 okresních finančních ředitelství a 222 berních úřadů, tj. 552 úřadů, zatímco Halič, jediná srovnatelná země na Říšské radě zastoupená co do počtu obyvatel i rozlohy území, měla ve stejném roce 1900 78 okresních hejtmanství, 16 krajských soudů, 158 okresních soudů, 17 okresních finančních ředitelství a 183 berních úřadů, tzn. 452 úřadů – o více než šestinu méně. Na Moravě bylo v té době 34 okresních hejtmanství, 6 krajských soudů, 72 okresních soudů, 3 okresní finanční ředitelství a 78 berních úřadů, ve Slezsku 9 okresních hejtmanství, 2 krajských soudů, 23 okresních soudů, 23 okresní finanční ředitelství a 19 berních úřadů.

¹⁰⁶⁰ Viz MARTÍNEK Miloslav, *cit. dílo*, str. 88.

¹⁰⁶¹ MACHAČOVÁ Jana, Matějček Jiří, *Úředníci jako součást středních vrstev v 19. století*, in: Opomíjení a neoblíbení v české kultuře 19. století, Taťána Petrasová, Helena Lorenzová (ed.), Praha:Koniasch Latin Press 2007, str. 38 – 39.

¹⁰⁶² Viz VYSKOČIL Aleš, *cit. dílo*, str. 81. Též KINDL Vladimír, *Právníci a jejich profese v Čechách a na Moravě v letech 1848 – 1918*, in: SKŘEJPEK Michal a kol., *Právnický stav a právnické profese v minulosti*, Praha:Havlíček Brain Team 2007, str. 159.

národnostních menšin, tak vládnoucího německého, resp. maďarského národa.¹⁰⁶³ Výrazem této skutečnosti nebylo jen používání němčiny jako úředního jazyka, ale také personalistika, kdy se každý uvědomělý vedoucí úřadu snažil protěžovat „své“ lidi. Je třeba si uvědomit, že němčina byla jazykem absolutismu, ať osvícenského, tak předbřeznového a také bachovského. Odezdnívání absolutismu mezi českou politickou reprezentací tudíž logicky vyvolalo naději na změnu poměrů rovněž v přístupu k národnostem, zvláště, když jako výchozí bod bylo možné postavit požadavek, aby úředníci vedle němčiny ovládali rovněž obvyklý „obcovací“ jazyk země.

Opak se však stal pravdou a politický liberalismus po roce 1867, jak centralismus vídeňské vlády, tak jazykové němectví převzal. Tzv. němečtí příslušníci říše ovládli i posty, jež do té doby „byly vyhrazeny jiným národům.“¹⁰⁶⁴ Ve skutečnosti však etnicky ani o Němce jít nemuselo, neboť vysokoškolské vzdělání, jež bylo až do 80. let 19. století v českých zemích poskytováno jen v němčině, a rovněž obecné požadavky na státní civilní službu způsobovaly, že se němčina stávala pro státní civilní úřednictvo vesměs primárním jazykem. To s sebou přineslo samozřejmě neuzívání některých platných právních předpisů a institutů, např. v předchozí kapitole uvedené doporučované bilinguálnosti, tzn. znalosti v zemi obvyklého jazyka.¹⁰⁶⁵ Jistě, že vzhledem k doporučujícímu charakteru se nejednalo o kondicionální normu *sine qua non* stanovující požadavek znalosti jazyka, to by vzhledem k flexibilnímu disponování a překládání státních civilních úředníků ani nebylo možné. Nicméně je nutno upozornit na skutečnost, že v úřednickém právu v rámci široké povinnosti poslušnosti a věrnosti se i k doporučením obvykle přistupovalo jako k závazné povinnosti.

Preference němčiny a extenzivní výklad nepoužívání obvyklých zemských jazyků evidentně vedly k obrané reakci Čechů i dalších slovanských národů, které využily toho, že státní jazyk nebyl v Předlitavsku stanoven a s odkazem na historickou úpravu se snažily o změnu poměrů, jak po stránce formálně právní (zde lze zmínit článek 19 základního zákona č. 145/1867 ř.z. o všeobecných právech státních občanů, fundamentální články, Gautschova a Stremayerova jazyková nařízení), tak v reálné praxi, kdy rozlišení vnitřního jazyka, tj. jazyka komunikace v rámci spisové služby uvnitř úřadu a vnějšího úředního jazyka, tj. jazyka podání, komunikace s adresáty rozhodnutí včetně vyřízení případu, vedlo k nárůstu listin

¹⁰⁶³ Viz POKORNÝ Jiří, *Byrokraté v českých a rakouských dějinách*, in: Opomíjení a neoblíbení v české kultuře 19. století, Taťána Petrasová, Helena Lorenzová (ed.), Praha:Koniášch Latin Press 2007, str. 78.

¹⁰⁶⁴ Viz MEGNER Karl, cit. dílo, str. 248.

¹⁰⁶⁵ Kromě Rakouska, Vorarlberska a Salzburku existoval vedle němčiny v každé zemi ještě obvyklý jazyk. Čeština byla touto řečí v Čechách a na Moravě, ve Slezsku jen v určitých oblastech vedle polštiny. Nuto dodat, že soudy ve většinově německých pohraničních okresech mnohdy i v Čechách zákon nerespektovaly a interpretovaly postavení češtiny jako vnějšího jazyka výlučně ve většinově českých oblastech,

v neněmeckém jazyce, které se zvláště v podobě příloh dostaly v rámci správního řízení až k centrálním úřadům. I moderní rakouští autoři nyní připouštějí, že tyto úřady pak měly s projednáním aktů právě s ohledem jazykovou bariéru problémy, což způsobilo zpomalení vyřízení administrativního nápadu.¹⁰⁶⁶ Problémem zavalení soudů agendou z důvodu jazykových „strastí“ však nebylo ono zavedení vnějšího jednacího jazyka, jak uvádí např. Karl Megner,¹⁰⁶⁷ nýbrž právě obecná preference němčiny a nedostatečný důraz na zvládnoutí i jiného, sekundárního jazyka byrokratickým aparátem za situace, kdy se v roce 1900 hlásilo oproti téměř 72% českého obyvatelstva z úředníků k české obcovací řeči jen 54,83%.¹⁰⁶⁸

Subjektivní problém pak pro Čechy mohla jistě přestavovat skutečnost, že vedoucími úřadů, zvláště na vyšších stupních státní správy byli v drtivé většině Němci. Např. v českém místodržitelství byl poměr cca 5:3 ve prospěch Němců.¹⁰⁶⁹ Právě představení přitom měli s ohledem na monokratický princip a významné volní uvážení poslední slovo při vyřizování služební agendy, v personalistice a vůbec ohledně chodu jednotlivých úřadů. Obecně je tak v českém prostředí vžitá představa nadnárodního „austrijského“ úřednictva nepřesná.¹⁰⁷⁰ Minimálně od konce 80. let 19. století naopak sílily i v řadách byrokratického sboru národnostní rozpory, jež ostatně zrcadlily celospolečenskou situaci.

Je nutné ovšem objektivně konstatovat, že oproti ostatním utlačovaným národům bylo zastoupení Čechů ve vídeňských i dalších úřadech ještě relativně přiměřené. V uvedené době přelomu 80. a 90. let 19. století se personální obsazení okresních úřadů Čechy a Němci ustálilo na hranici odpovídající národnostnímu rozdělení teritoria českých zemí a předmětem sporů se stala zemská úroveň státní správy, tj. místodržitelství.¹⁰⁷¹ Představy o vybudování rozsáhlé překladatelské služby a oddělení na úřadech zase naráželo na rozpočtový rámeček.

Prvek nacionalizace, který na jednu stranu napomáhal rozvoji české národní inteligence, začal v materiálním slova smyslu přetvářet, modifikovat živé právo – *law in action*, tedy skutečně používané, orgány aplikace práva ovlivňované právo, a to směrem k větší odlišnosti také v případě úřednického práva. Normativní akty totiž se shora uvedeným fenoménem růstu národního uvědomění nepočítaly a neznaly jej, přesto se tento jev stal nedílnou součástí fungování právní úpravy přelomu 19. a 20. století.

¹⁰⁶⁶ MEGNER Karl, *cit. dílo*, str. 249.

¹⁰⁶⁷ Tamtéž.

¹⁰⁶⁸ Viz VYSKOČIL, *cit. dílo*, str. 68.

¹⁰⁶⁹ Viz MARTÍNEK Miloslav, *cit. dílo*, str. 184 a 185.

¹⁰⁷⁰ Jako vzor českého národně neutrálního úředníka byl v úřednickém tisku uváděn např. Pavel Josef Šafařík.

Viz *tamtéž*.

¹⁰⁷¹ Viz MARTÍNEK Miloslav, *cit. dílo*, str. 183.

Reálné požadavky na byrokracii byly koneckonců jiné, nežli jen stanovené ve striktních normách zákona. Např. ministr krajan prof. Rezek krom odborných vědomostí a znalosti němčiny žádal od přijímaných státních civilních úředníků obratnost ve společnosti a českou národní spolehlivost. To znamená, že samotný establishment si skutečnost znárodnění určitých segmentů administrativního aparátu zřetelně uvědomoval a do jisté míry sám od sebe akcentoval etnický prvek v zájmu zachování jeho vyváženosti při obsazování služebních míst, aniž by tento fakt ovšem byl reflektován v právním řádu.

Zastoupení Čechů na ministerstvech ve Vídni v roce 1914, tak bylo následující: Předsednictvo vlády 5%, Ministerstvo zahraničí 5,2%, Ministerstvo kultu a vyučování 8,7%, Ministerstvo spravedlnosti 12%, Ministerstvo financí 8%, Ministerstvo obchodu 7,5%, Ministerstvo veřejných porací 12%, Nejvyšší správní soud 13,6%.¹⁰⁷² Vybudování ústředních orgánů po r. 1918 tak bylo jednoduché, vždyť 653 z 4772 ministerských úředníků ve Vídni byli Češi, byť zastávali zejména pozice nižších úředníků a každý druhý vídeňský Čech byl úřednického stavu,¹⁰⁷³ ponejvíce v IX. až VII. hodnostní třídě.¹⁰⁷⁴

S nacionalismem pak souvisel i rozvoj politické organizovanosti úřednictva, která přesto oproti jiným skupinám obyvatel byla tehdy relativně nízká. Nejprve měli nejvyšší počet stoupenců mezi státními civilními úředníky mladočeši, posléze se za zájmy státních civilních úředníků začaly stavět také pokroková strana a národní sociálové,¹⁰⁷⁵ kteří se nakonec, již v době meziválečného Československa, stali téměř personifikací zájmů státního civilního aparátu.

Nesporný pokrok, jehož bylo v období 1860 až 1918 v oblasti reorganizace správy a právní úpravy postavení státních civilních úředníků dosaženo, nicméně neznamenal, že by opustily státní civilní správu tradiční systémové neduhy, o nichž byla řeč v předcházejících kapitolách.

Mezi takové nešvary patřily zejména klientelismus protekce. Podle některých autorů téměř každý, kdo chtěl postupovat v kariéře, musel mít svého „ochránce“.¹⁰⁷⁶ Jiným obdobným zlořádem se stal nepotismus. Tak mezi lety 1868 – 1884 až 58,3% synů poštětřených úředníků pokračovalo v byrokratickém povolání¹⁰⁷⁷ svých předků. Proto se

¹⁰⁷² Viz MARTÍNEK Miloslav, *cit. dílo*, str. 54.

¹⁰⁷³ Viz GLETTLER Monika, *Die Wiener Tschechen um 1900. Strukturanalyse einer nationalen Minderheit in der Großstadt*, München-Wien:Oldenbourg 1972, str. 70. Karl Megener uvádí rovněž číslo 653, ovšem z celkového počtu 6293. Viz MEGNER Karl, *cit. dílo*, str. 255.

¹⁰⁷⁴ Viz MARTÍNEK Miloslav, *cit. dílo*, str. 50.

¹⁰⁷⁵ Viz *Tamtéž*, str. 152 a 153.

¹⁰⁷⁶ Viz MEGNER Karl, *cit. dílo*, str. 83.

¹⁰⁷⁷ Viz *tamtéž*, str. 79.

často hovoří pro danou historickou epochu u státní služby o tzv. úřednických dynastiích.¹⁰⁷⁸ Bez uvedených dvou atributů téměř nebylo možné dosáhnout přiměřeného služebního místa.¹⁰⁷⁹

Problém znamenala i preference příbuzných, aristokratů a vojáků při obsazování míst, dále zdlouhavost rozhodovacího procesu apod. Kupříkladu přestože prosincová ústava 1867, jak již bylo uvedeno výše, umožňovala teoreticky rovný přístup k místům ve veřejné správě za splnění předem daných podmínek, až do nástupu Körbera císař nepřipustil, aby se ministerským předsedou stal někdo jiný než vysoký aristokrat.¹⁰⁸⁰ Stejně tak dobový tisk upozorňoval na skutečnost, že zatímco občanům z měšťanských vrstev trvalo 22 odsloužených let, aby se stali okresními hejtmany, potřeboval úředník šlechtického původu k takové kariéře jen 12 (baron), resp. 11 let (hrabě).¹⁰⁸¹ U nejvyšší šlechty dokonce i tyto relativně dobré posty byly jen startovacím můstkem k další, ještě zářnější kariéře.

Ohledně prosazování vlastní rodiny (byrokratické dynastie) za všechny případy lze uvést příklad, kdy se v roce 1905 na Antonína Randu obrátil prezident ředitelství pošt a telegrafů Šafařík-Pšross s pamětním spisem, v němž navrhl, aby bylo na vídeňských ministerstvech umožněno přijímat již konceptní úředníky X. hodnostní třídy, zatímco dosud byl přípustný nábor uchazečů až od třídy IX. argumenty, jež poštovní prezident uvedl, zakrývaly podstatu jeho zájmu o onu reformu, kterou bylo přání, aby se do centrálního úřadu dostal Pšrossův syn, což byl tehdy pouhý místodržitelství koncipista v Jindřichově Hradci.¹⁰⁸² Danou dobu si také nelze idealizovat v dalších otázkách. Ke skutečné demokracii čekala české země ještě dlouhá cesta.

Přes výše uvedené negativní elementy, odrážející partikulární zájmy v rámci úřednického stavu jako celku, se ve druhé polovině 19. století s konečnou platností krystalizovala identita byrokracie jako jediného komplexu inkorporujícího v sobě celou masu svých subjektů, tj. jednotky nadřazující zájem státu nad zájem jedince, což ulehčovalo výraznější změny právního řádu, do té doby udržovaného v konzervativní „posvátné

¹⁰⁷⁸ viz STRUGER Katrin, *Die Stellenbesetzung im öffentlichen Landesdienst. Eine rechtshistorische Betrachtung unter besonderer Berücksichtigung der aktuellen Objektivierungsverfahren*, Graz: Grazer Universitätsverlag-Leykam-Karl- Franzens- Universität Graz, 2007, str. 88.

¹⁰⁷⁹ Viz o tom např. VOŠAHLÍKOVÁ Pavla (hrsg.) *Von Amts wegen. K.k.Beamte erzählen*, Wien:Böhlau 1998, str. 46

¹⁰⁸⁰ Viz MARTÍNEK Miloslav, *cit. dílo*, str. 61.

¹⁰⁸¹ Viz MEGNER Karl, *cit. dílo*, str. 65.

¹⁰⁸² Viz MARTÍNEK Miloslav, *cit. dílo*, str. 52. K fungování neformálních struktur a protekci v tehdejší době viz dále např. ŠOUŠA Jiří, *K působení neformálních struktur ve státních institucích Předlitavska na počátku 20. století*, in: *XXXIII. Mikulovské sympozium. Ústřední moc a regionální samospráva*, Brno 1995, str.261 – 268 nebo ŠOUŠA Jiří, *Jak to bylo a být nemělo. Ke studiu tzv. neformálních struktur*, in: *Sborník pomocných věd historických XXIII*, 1996, str. 55 – 66.

neměnnosti“.¹⁰⁸³ Na druhou stranu toto sepejetí úřednictva, dřívějšího nositele osvícenského pokroku a u nižšího aparátu dokonce mlčící opozice proti císaři Františkovi, s konzervativním establishmentem, přineslo odcizení veřejných služebníků od zbytku společnosti. „*Skončil mobilizační potenciál myšlenky státního zájmu*“ a na dlouhou dobu „*se prohloubil rozdíl mezi úředníkem a občanem*.“¹⁰⁸⁴

Oproti výše řečenému vzniku sjednocování úřednického stavu došlo v rámci něj po roce 1867 v souvislosti s rakousko-uherským vyrovnáním rovněž k vnitřnímu rozdělení úředníků na císařské a královské (tj. společné rakousko-uherské), což byli státní civilní úředníci, sluhové i smluvní personál ministerstva zahraničí, financí a války, včetně jim podřízených orgánů a císařsko-královských, mezi něž patřili úředníci, sluhové smluvní úředníci, pracovníci státních monopolů, učitelé, profesori, úředníci státních fondů a podniků.

V. B. Kodifikace platového systému a dalších otázek úřednického práva v 60. – 90. letech 19. století

Devatenácté století bývá prohlašováno za století právního pozitivismu. Označení odráží dominanci psaného práva a s ním spojeného směru právní teorie. Tento trend sepsání práva se projevil nejen v rámci jurisprudence, jež je označována názvem škola exegeze kodexů, ale i v pozitivním právu, konkrétně ve všech významných odvětvích právního řádu včetně úřednického práva. Období 60. až 80. let 19. století tak představovalo v dlouhém 19. století dobu přijetí první vlny rozsáhlých a zásadních zákoníků regulujících otázky týkající se služebního poměru. Mnohé z těchto právních předpisů zůstaly součástí platného právního řádu i po přijetí služební pragmatiky v roce 1914, další byly do služební pragmatiky, minimálně v materiálním slova smyslu, inkorporovány či transponovány. Je třeba rovněž upozornit na skutečnost, že zatímco ještě ke konci pátého desetiletí 19. století byla materie právní úpravy státních civilních úředníků partikulárně roztříštěna v odvětvových, personálně, teritoriálně či věcně velice úzce segmentovaných předpisech, zahrnujících vedle dalšího též např. kompetenční či jiná, čistě organizační prvky a fungování úřadu řešící, a tedy do služebního práva nenáležející, ustanovení a ryze úřednické právo v nich tvořilo jen menší část celého objemu norem, v epoše konstitucionalismu začaly být přijímány rozsáhlé, obecně

¹⁰⁸³ HAVELKA Miloš, *Úředník a občan, legitimita a loajalita*, in: *Opomíjená a neoblíbená v české kultuře 19. století*, Taťána Petrasová, Helena Lorenzová (ed.), Praha:Koniáš Latin Press 2007, str. 23.

¹⁰⁸⁴ Viz *Tamtéž*, str. 26.

závazné normativní akty obsahující konstitutivní normy výhradně věnované administrativnímu personálu.

Koncepční změny, které byly realizovány v tvářnosti přijímaných zákonů oproti starším normativním aktům ve druhé polovině 19. století, jsou zřetelné již samotným letným pohledem. Zatímco do 60. let je možné se setkat s tisíci právních dokumentů rozsahově ovšem obvykle nepřekračující několik málo stránek, nyní nastoupily obsáhlé a důkladně propracované právní předpisy s mnoha paragrafy. Vrchol tohoto trendu samozřejmě představoval zákon č. 15/1914 ř. z., tj. služební pragmatika z roku 1914. Kořeny uvedených přeměn ležely ovšem již v době neabsolutistické.

Už od roku 1867 se objevily zásadní transformace v koncepci služebního práva dotýkající se problematiky **výběru uchazečů** usilujících o vstup do státní správy, práv a povinností státních civilních úředníků i jiných otázek. Tyto změny přinesly už samotné ústavní předpisy. Tak od roku 1867 po zavedení svobody vyznání již nebylo z pohledu práva nezbytným předpokladem pro způsobilost k zastávání služebního místa **katolické vyznání**.

Přijetí tzv. prosincové ústavy a dalších, jí provádějících, zákonů o občanských právech rovněž oslabilo ty znaky služebního poměru, jež představovaly pozůstatky patriarchální úcty a vrchnostensko-vazalského vztahu mezi státními civilními úředníky a jejich nadřízenými, resp. státem jako zaměstnavatelem. Tzn. že byl opuštěn **personální princip** jako základ služebního vztahu. Výrazem výše uvedeného se stala skutečnost, že se po roce 1867 začaly objevovat v rozsáhlejší míře soudní spory týkající se služebněprávních otázek, např. výše platu, povýšení či hodnocení úředníků v kvalifikačních tabulkách, pokud je dotýčný chápal jako urážku na cti.¹⁰⁸⁵

Jinak obecně pokračovala v platnosti právní úprava z dřívější doby. Rozdíl ve vzdělání související s jazykovou otázkou a tématem národnostní příslušnosti přineslo rozdělení Karlo-Ferdinandovy univerzity v roce 1882. Tehdy čeští studenti z Čech, Moravy a Slezska začali poprvé studovat česky v Praze, němečtí studenti z Čech studovali na pražské německé univerzitě, němečtí studenti z Moravy a Slezska však většinou ve Vídni.¹⁰⁸⁶ Na Moravě se ostatně mezi vysokými úředníky objevili výrazněji absolventi Karlo-Ferdinandovy univerzity

¹⁰⁸⁵ Karel Megner upozorňuje na případ z roku 1871, kdy úředník žaloval svého nadřízeného pro urážku na cti, které se měl dotýčný služební představený dopustit nepravdivým hodnocením v kvalifikačních tabulkách. Zatímco, první instance ještě žalovaného osvobodila, odvolací soud i třetí instance dala zapravdu žalobci a uložila žalovanému sice minimální, ale přesto peněžitý trest. Viz MEGNER Karl, cit. dílo, str. 43.

¹⁰⁸⁶ Viz VYSKOČIL Aleš, *cit. dílo*, str. 84, srov. též PEŠEK Jiří, *Studenti z českých zemí na právnické fakultě vídeňské univerzity v letech 1884 a 1913*, in: *Pocta prof. JUDr. Karlu Malému, DrSc. k 65. narozeninám*, Soukup Ladislav (ed.), Praha: Karolinum 1995, str. 282, 285, 287 a 289.

až v souvislosti s jejím rozdělením na přelomu 19./20. století. Do té doby zde 60% vysoké konceptní byrokracie tvořili absolventi vídeňské *alma mater*.¹⁰⁸⁷

Na první pohled protichůdnost požadavku **státního občanství** pro přijetí do státní civilní služby, které se navíc opíralo o článek 3 odst. 2 základního zákona č. 143/1867 ř.z., jenž činil nastoupení úřadu závislým na předchozím nabytí státního občanství, a a současně § 29 ABGB ve spojení s dekretem dvorské kanceláře č. 32/1828 Sb. z. polit., podle kterého bylo možné nabýt státního občanství získáním veřejného – tj. státního úřadu a to stálého nikoliv jen provizorního místa, tehdejší jurisprudencí vůbec neviděla. Podle dobového výkladu stály tyto požadavky nikoliv proti sobě nýbož vedle sebe a u některých úřadů bylo možné splnit podmínku státního občanství právě vstupem do úřadu. Což ostatně potvrdilo i rozhodnutí ministerstva vnitra č. 20096 z 26. 10. 1893.¹⁰⁸⁸ To znamená, že státní občanství přestalo být podmínkou vstupu do státní služby, ale stalo se podmínkou pro výkon této služby.¹⁰⁸⁹

Dne 19. května 1868 ř.z. byl přijat zákon č. 44/1868 ř.z. o zřízení úřadů politické správy, který představoval rámcový zákon týkající se organizace státní správy. Rozdělil správní soustavu s všeobecnou působností na země a níže na okresy¹⁰⁹⁰ a určil jejich základní kompetence a vzájemné vztahy. Současně se však věnoval taktéž otázkám úřednického práva a představoval tak, zejména díky svým přílohám, zásadní obecně závazný normativní akt úřednického práva pro období konstitucionalismu 60. let. I později však zůstal jakýmsi ohniskem rámce služebního práva až do přijetí služební pragmatiky.

Císaři bylo předpisem ponecháno v kompetenci **jmenování** ministrů a pro české země místodržících, místodržitelských radů a vládních radů. Okresní hetmany jmenoval ministr vnitra, který měl rovněž rozhodující slovo při náboru nižších státních civilních úředníků věcně příslušného ministerstva. Jinak byla pravomoc jmenovat státní civilní úředníky přenechána plně v kompetenci místodržitele,¹⁰⁹¹ jednajícího na doporučení představeného daného úřadu a doporučení zemské personální komise.

¹⁰⁸⁷ Viz VYSKOČIL Aleš, *cit. dílo*, str. 85.

¹⁰⁸⁸ Viz MAYERHOFER Ernst, *Handbuch für den politischen Verwaltungsdienst inden im Raichsrathe vertretenen Königreichen und Ländern mit besonderer Berücksichtigung der diesen Ländern gemeinsamen Gesetze und Verordnungen, Erster Band, Manzische k. u. k. Hof-Verlags- und Universitätsbuchhandlung*, Wien 1895, str. 201, odkazuje i na další literaturu a judikaturu.

¹⁰⁸⁹ Opačný právní názor, podle něhož nemohl být cizinec bez získání státního občanství přijat do státní služby, ale mohl získat práva a povinnosti úředníka čili být státním civilním úředníkem sui generis viz HAVELKA František, *Služební právo státních úředníků a zřizenců*, Praha:Státní tiskárna 1937. str. 27. Tento názor převzala většinová jurisprudencí (Weyr, Hoetzel, Sommer) a volební soud až za první republiky, který judikoval, že cizinec, který chtěl dosáhnout státního úřadu, musel nabýt státního občanství jinak než jmenováním. Opačný názor zastával Dominik, kliment a Peška. Viz POŠVÁŘ Jaroslav, *Právní případ Dr. K. Perglera*, in: *Veřejná správa. Časopis pro správní právo a správní vědu*, roč. 2, č. 2, Praha:Orbis 1932, str. 45.

¹⁰⁹⁰ Viz §§ 2 a 10 zákona č. 44/1868 ř.z.

¹⁰⁹¹ Viz § 13 odst. 3 zákona č. 44/1868 ř.z.

Novým požadavkem přijetí do státní civilní služby se *de facto* na konci 19. století stalo absolvování tzv. **kurzu jednoročních dobrovolníků**,¹⁰⁹² tzn. povinné vojenské služby pro budoucí úředníky, kdy byli tito zařazeni do svazku vojska. Vedle toho, že se jednalo o předpoklad přijetí do služby, hrál tento právní institut důležitou roli i co se týče platů a penzí, neboť se tento jeden rok započítával do služby.

V rámci začátku závěrečné systematické právní regulace postavení státních civilních úředníků věnovaly zákony zvýšenou pozornost zvláště otázce **platu** jako jedné z klíčových složek právní úpravy státních civilních úředníků. Ustanovení § 12 zákona č. 44/1868 ř.z. odkazovalo obecně na platové a personální schematismy a § 14 téže normy zdůrazňoval, že k plnění úkolů budou poskytnuty úřadům přiměřené finanční prostředky. Uvedené schematismy tvořily přílohu jmenovaného zákona. Radové místodržitelství I. třídy a okresní hejtmané si byli nově postaveni v žebříčku na rovneň a mohli se se souhlasem ministra vnitra vzájemně zastupovat. Obdobně tomu bylo u konceptních úředníků a okresních komisařů, kde pověření delegovat příslušnou substituci měl místodržitel.¹⁰⁹³

Nadále až do roku 1873 fungovaly staré **dietové třídy**, které se ještě dělily na platové stupně.¹⁰⁹⁴ Služební požitky státních civilních úředníků sestávaly ze základního platu a dalších příjmů. Vyšší úředníci vedle platu dostávali jako další příjmy *funkční příplatky*, nižší pak *místní přídavky*, podle velikosti obce. Zajímavou novou právní konstrukci v oblasti odměňování státních civilních úředníků bylo vytvoření vztahu mezi místním přídavkem a příbytečným v souvislosti se shora řečenou možností substituce mezi úředníky místodržitelství a okresu. Pokud byl okresní hejtman přeložen do místodržitelství, dostával místo příbytečného místní příplatek.¹⁰⁹⁵

Nárok na služební byt měl pouze místodržitel a okresní hejtman, tedy hlava daného stupně státní správy. Ostatní dostávali příbytečné. Místodržitel jako jediný úředník měl také nárok na tzv. **služební zařizovací paušál**, tj. že při nástupu do úřadu dostal 2 – 4000 zlatých na zařízení kanceláře. Jednalo se o dávku, o níž musel požádat¹⁰⁹⁶ a lze ji považovat spíše než za příbytečné, za výdaje na reprezentaci, z níž mělo být především hrazeno vybavení rezidence. Obdobné právo, ovšem s přiměřeně nižší výší částky, měl okresní hejtman jakožto vedoucí okresního úřadu. Podrobí-li se tento institut služebnímu paušálu další strukturální

¹⁰⁹² Viz zákon č. 41/1889 ř.z. ze dne 11. dubna 1889, branný zákon, který byl nahrazen zákonem č. 128/1912 z 5. července 1912 a zákon č. 200/1893 ř.z., zeměbranecký ze dne 25. prosince, který byl novelizován zákonem č. 129/1912 ř.z.

¹⁰⁹³ Viz článek I. Přílohy zákona č. 44/1868 ř.z.

¹⁰⁹⁴ Viz článek II. Přílohy zákona č. 44/1868 ř.z.

¹⁰⁹⁵ Viz článek IV. písm. b). Přílohy zákona č. 44/1868 ř.z.

¹⁰⁹⁶ Článek VI. písm. a) Přílohy zákona č. 44/1868 ř.z.

juristické analýze, nelze než dospět k závěru, že se jednalo o zvláštní částku dávanou pro využití ve prospěch úřadu, nikoliv konkrétního představeného. Služební paušály měly povahu veřejného statku a podle § 14 zákona č. 44/1868 ř.z. doplněného posléze ministerským výnosem č. 2907 z 9. července 1868 sloužily např. k proplácení cestovného, přestěhování úředníků a jejich rodin, vyřizování záležitostí u jiných instancí a orgánů. Používaly se také k zaplacení osvětlení úřadu, uhrazení topiva v úřadě apod.¹⁰⁹⁷ O využití služebních paušálů bylo vedeno zvláštní účetnictví napomáhající efektivnímu provádění kontroly nadřízeným úřadem.¹⁰⁹⁸

Jinak zůstaly v platnosti starší předpisy, sahající až do osvícenství, které regulovaly platové záležitosti, cestovné atp. způsobem, jenž již neodpovídal nově nastalé situaci, kdy už nebylo možné trpět nedodržováním nařízení, různé nepsané zvyklosti, vedlejší příjmy a jiné prvky a postupy *in fraudem legis* vlastní starší realitě rakouského úřednického práva. Projevem takové starší „flexibility“ praxe bylo např. bezproblémové prosazení vyplacení zálohy úředníkům ve výši tříměsíčních platů v roce 1866, aby byly tyto peníze uchráněny před případnou pruskou konfiskací,¹⁰⁹⁹ jež byla očekávána v případě, že by Prusové po vítězství u Hradce Králové vstoupili do Vídně.

Souběžně s touto zálohou byly dopředu vypláceny rovněž penze. Protože u nich by výplata při dodržení zákonem stanovené procedury trvala neúměrně dlouho, bylo dokonce rozhodnuto, aby penze vyplatila bývalým státním úředníkům ústředních úřadů obec Vídeň, která na to dostala prostředky od soukromého bankéře Wodianera.¹¹⁰⁰ Použitý postup byl sice vyzkoušen už dříve, v roce 1809, když k Vídni táhli Francouzi, a osvědčil se, ale byl v rozporu s v předchozí kapitole popsáním platným právním řádem, který takové obcházení zákona cestou vládních usnesení neumožňoval.

Koincidentní alegalismus se objevoval i v dalších oblastech služebního práva – při povyšování, při jmenování atp. Taktéž jiné procesy, ke kterým v rámci služebního práva docházelo, zřetelně ukazují, nakolik se živá aplikace úřednického práva odchylovala od

¹⁰⁹⁷ Viz MISCHLER Ernst, ULBRICH Josef, *Österreichisches Staatswörterbuch. Kanbuch des gesamten österreichischen öffentlichen Rechts*, Bd. 1, Wien: Alfred Hölder 1895, str. 291.

¹⁰⁹⁸ Viz výnos českého místodržitelství č. 17530 z 26. března 1873.

¹⁰⁹⁹ Viz bod II. dokumentu č. 88 Ministerrat Wien, 9. Juli 1866, Protokoll Kabinettzahl 2126, Ministerrathzahl 88, in: *Die Protokolle des österreichischen erreichischen Ministerrates 1848 – 1867, VI. Abteilung Das Ministerium Belcredi*, Band 2, 8. April 1866 – 6. Februar 1867, Horst Brettner-Messler (bearb.), Wien: Österreichisches Bundesverlag für Unterricht, Wissenschaft und Kunst, 1973, str. 165 – 166.

¹¹⁰⁰ Rozhodnutí padlo 14. července 1866. Viz bod III. dokumentu č. 88 Ministerrat Wien, 9. Juli 1866, Protokoll Kabinettzahl 2126, Ministerrathzahl 88, in: *Die Protokolle des österreichischen erreichischen Ministerrates 1848 – 1867, VI. Abteilung Das Ministerium Belcredi*, Band 2, 8. April 1866 – 6. Februar 1867, Horst Brettner-Messler (bearb.), Wien: Österreichisches Bundesverlag für Unterricht, Wissenschaft und Kunst, 1973, str. 166 – 167.

v předpisech konstruované právní nadstavby, přičemž odchylky byly často výrazem ekonomických zájmů jednotlivců či určitých sociálních skupin.

Také přetrvávaly sociální a hospodářské problémy úředníků v 50. a 60. letech 19. století, které představovaly dozvuky ještě obtížnější situace z doby předbřeznové a nakonec vedly k bezprecedentnímu kroku. Nižší státní civilní úřednictvo sepsalo 8. ledna 1872 pamětní spis líčící jejich situaci a žádající formou návrhů zlepšení nejkřiklavějších nedostatků cestou legislativních změn. Tento spis byl zaslán parlamentu, ministerstvům, obchodním a živnostenským komorám, pojišťovnám, bankám a státním drahám a dalším místům. Jednalo se vlastně o jakýsi program úřednického stavu¹¹⁰¹. Následně se 9. února 1872 uskutečnil sjezd úředníků, jehož se zúčastnilo na 3000 státních civilních úředníků a na základě něhož byl v listopadu téhož roku ustaven Klub úřednického sjezdu jako stavovská zájmová organizace.¹¹⁰² Toto sdružení se sice oproti konzervativnímu Úřednickému spolku z hlediska dlouhodobého horizontu neprosadilo, nicméně právě jeho aktivismus dal mocný impuls k rozvoji právní úpravy postavení státních civilních úředníků.¹¹⁰³

Koncepce vytyčená v uvedeném programu z 8. ledna, jejíž klíčové body byly dále projednány na únorovém sjezdu státních civilních úředníků, se stala základem pro novou kodifikaci platového práva i dalších právních otázek státních civilních úředníků. Tak, obdobně jako v případě dělnického hnutí, právě aktivní angažovanost úřednictva a snaha režimu o zajištění jeho neutrality, spíše však podpory, stála v pozadí nových kodifikací úřednického práva. Bez ohledu na politickou, příp. stranickou orientaci si každá rakouská vláda pragmaticky uvědomovala, že stát ke svému bezproblémovému chodu potřebuje fungující personální zajištění v podobě loajálního byrokratického aparátu. Z původního záměru pouhého přijetí drahotního přídatku v roce 1872, který rozdělil podle výše platu úřednictvo do tří skupin a jako důležitou skutečnost ovlivňující tuto výši akcentoval místo výkonu služby (Vídeň, hlavní město korunní země a ostatní obce) se vyvinula snaha o legislativní cestou realizovanou zásadní reformu platového a hodnostního systému.

Nejprve je třeba vyzdvihnout pro období rakousko-uherské, ale i prvé Československé republiky typický způsob přijímání klíčových odvětvových kodexů, jenž se zde v služebním právním předpise poprvé v plné míře uplatnil. Zdroji ovlivňujícími konečnou podobu těchto

¹¹⁰¹ Podrobněji viz MEGNER Karl, *cit. dílo*, str. 106 an.

¹¹⁰² POKORNÝ Jiří, *cit. dílo*, str. 79.

¹¹⁰³ Zde je namístě uvést, že profesně stavovský spolek státních civilních úředníků v Čechách byl založen teprve v roce 1886. Jednalo se o Klub státních úředníků. Předtím sice již v Praze existoval I. všeobecný úřednický spolek, ale jednalo se o pouhou pobočku úřednické centrály, která se v Čechách příliš neprosadila. Viz MACKOVÁ Marie, *Úřednictvo venkovských okresů v Čechách 1850-1914*, Se zřetelem k okresům východních Čech, Ústí nad Orlicí 2001, na str. 83.

normativních aktů byly kromě 1) návrhů z vlády, 2) podněty a stanoviska zákonodárského sboru jako reprezentanta široké veřejnosti, 3) zahraniční vzory, také zejména 4) vyjádření dotčených subjektů, kterými nebyla jen ministerstva, ale rovněž stavovské organizace pracovníků úřadů (v tomto případě zvláště Úřednického spolku a Klubu úřednického sjezdu), jehož výrazný vliv na podobu osnovy zákona musel připustit i ministr financí¹¹⁰⁴. Vzhledem k tomu, že na autorství právních předpisů se podíleli obvykle nejvýznačnější správní právníci té doby, je vhodné zdůraznit právě poměrně značný rozsah podílu odborníků. Tak jako u jiných otázek nebylo v tehdejší době dobře představitelné, aby nebyl brán v potaz zájem dotčených skupin adresátů a recipientů příslušných právních norem.

Jako výsledek výše zmíněných skutečností byl přijat **zákon č. 47/1873 ř.z.** jenž se týče příjmů úředníkův říšských v činné službě ze dne 15. dubna 1873. Tento dokument bývá s ohledem na svůj zásadní význam také občas označován jako Magna Charta státních úředníků.¹¹⁰⁵ Jeho obsahem nebyla jen racionální a systematická **úprava odměňování** administrativního aparátu jako základního práva státních civilních úředníků, která zůstala v principu v platnosti až do roku 1926, ale rovněž fakt, že tento systém s sebou přinesl přetvoření služební byrokratické hierarchie a postavil ji na stabilnější a racionálnější základy. Ovlivnil i systém osobního kariérního růstu, který svázal právě s odměňováním, tj. alimentací. Odstranil tak po formální stránce jev, který Beidtel nazývá *povyšování z milosti*,¹¹⁰⁶ fenomén typický pro první polovinu 19. století, tj. situaci nejkřiklavější libovůle vedoucích úřadů (přestože, jak bylo zmíněno, systém výjimek trval až do konce monarchie), kdy si státní civilní státní úředníci nebyli jisti, komu ze známých jejich šéfa služební místo připadne. Konečně zákon zavedením přídavku, časového postupu a pragmatizovaných míst zlepšil reálnou situaci státních civilních úředníků a to jak tím, že zvýšil platy jednotlivých tříd, tak v rámci přesunů jednotlivých druhů úředníků mnoho z nich zařadil do vyšších tříd.¹¹⁰⁷

Prosazení „Magny Charty úřednictva“ z roku 1873 bylo precedenční také v tom ohledu, že klíčové otázky služebního poměru začaly být napříště řešeny zákony, zatímco vláda původně legislativní proces přijímání těchto předpisů odmítala a zdůrazňovala, že celá otázka patří do kompetence administrativy, jež je součástí moci vládní a výkoné a ta má proto

¹¹⁰⁴ K stanovisku ministra financí viz MEGNER Karl, *cit. dílo*, str. 111.

¹¹⁰⁵ Viz *tamtéž*, str. 108.

¹¹⁰⁶ BEIDTEL Ignaz, *Geschichte der österreichischen Staatsverwaltung 1740–1848*, 2. Bd., Innsbruck 1896–1898, Reprint Frankfurt am Main: Sauer & Auvermann 1968, str. 68.

¹¹⁰⁷ To dokládá tabulka, kterou vytvořil na základě výnosů ministerstva vnitra č.2077 z 23. dubna 1873 a č. 2855 z 9. června 1873 Karel Megner. Viz MEGNER Karl, *cit. dílo*, str. 49. Odlišně viz von CZEDIK Alois, *Zur Geschichte der k.k. österreichischen Ministerien 1861 – 1916*, Bd. 2, Teschen-Wien-Leipzig: Prochaska 1917, str. 52, který vycházel z absolutních čísel získaných ze statistických ročenek a hovořil o tom, že si velká část úřednictva nepomohla, aniž by srovnal vedlejší a zejména legitimační a další právní důsledky kodifikace.

v rámci dělby moci výlučnou působnost k regulaci postavení civilních státních úředníků¹¹⁰⁸. Jediné, v čem byla uznávána úloha parlamentu ze strany exekutivy u juristické regulace dotýkající se služebního práva, byl vliv na přijetí zákona o státním rozpočtu. Snaha vyšachovat Říšskou radu ze hry však byla nakonec neúspěšná.

Díky nové normě na rozdíl od soukromých úředníků již nedostávali státní civilní úředníci na konci 19. století plat v naturáliích. Zejména ve srovnání penzí státních úředníků a soukromých církevních úředníků vyplynulo, že státní měli vyšší penze, ale penze pozůstalých po nich byly nižší než jejich smluvních kolegů ze soukromé sféry.¹¹⁰⁹ Nárok na plat včetně přídatků a jiných složek odměn, jež státní civilní úředníci za plnění služebních povinností dostávali, byl nadále konstruován jako nárok spočívající na veřejnoprávním titulu a služební poměr byl tedy nadále právním vztahem veřejnoprávní povahy.¹¹¹⁰

Systém platového a dalšího zařazení úředníků, tj. jejich hierarchizace, se nově měnil a to tak, že namísto dosavadních 12. dietových tříd rozdělil zmíněný zákon státní civilní úřednictvo do 11. hodnostních tříd podle služebního místa, který dotyčný úředník definitivně zastával.¹¹¹¹ Vcelku platila kontinuita s dosavadní úpravou v tom, že dietové třídy se měnily na hodnostní s výjimkou XII. třídy.¹¹¹² Úředníci z této třídy, zvaní konceptní adjunkti, byli automaticky zařazeni do XI. hodnostní třídy¹¹¹³ a tím povýšeni. Zákon také s konečnou platností napomohl ke stanovení pevné rozlišující hranice mezi vyšším a nižším úřednictvem. Jednak pro výpočet platu ze kterého se vypočítávaly daně a penze stanovil, že čtyři nejvyšší hodnostní třídy mají plat určený pevnou částkou, zatímco u nižšího úřednictva (V. až XI. hodnostní třída) se hodnostní třída ještě rozdělovala na tři platové stupně.¹¹¹⁴

Obecný postup v žebříčku začínal od a) jmenování úředníka místodržitelským koncipistou (ve Slezsku vládním koncipistou – X. hodnostní třída), přes b) okresního

¹¹⁰⁸ Viz MEGNER Karl, *cit. dílo*, str. 111 – 112.

¹¹⁰⁹ Viz FOLTÝNOVÁ Martina, *Sociální postavení úředníků na velkostatecích olomouckého arcibiskupství ve druhé polovině 19. a na počátku 20. století*, disertační práce, Ostrava: Ostravská univerzita v Ostravě, 2006.

¹¹¹⁰ MAYRHOFER Ernst, Mayrhofer Ernest, *Handbuch für den politischen Verwaltungsdienst in den im Reichsrathe vertretenen Königreichen und Ländern mit besonderer Berücksichtigung der diesen Ländern gemeinsamen Gesetze und Verordnungen*, 2. Bd., Wien: Manzische k. u. k. Hof-Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 1896, str. 144.

¹¹¹¹ Viz § 1 zákona č. 47/1873 ř.z.

¹¹¹² Odlišně Karel Megner se domnívá, že změna hierarchické struktury znamenala pokes úřednictva a uvádí konkrétně případ adjunktů. Viz MEGNER, *cit. dílo*, str. 39. Je nutné si ovšem uvědomit, že adjunkti, praktikanti, aspiranti a elévové, neměli do té doby pozici úředníka, a tak jim reforma sice ubrala finanční prostředky, ale zajistila vyšší míru jistoty budoucího povolání a další výhody, jež ze zařazení do úřednického stavu plynulo. Navíc v § 6 přechodných ustanovení zákona č. 47/1873 ř.z. bylo výslovně stanoveno, že pokud došlo v důsledku nového zákona ke snížení příjmu úředníka, zůstal mu stejný plat u přídatku, když nebylo možné jej vyrovnat tzv. drahotním přídatkem dle rozpočtu na rok 1872, měl obdržet ještě zvláštní vyrovnávací přídatek.

¹¹¹³ Viz § 1 zákona č. 47/1873 ř.z. ve spojení s článkem I nařízení č. 74/1873 ř.z.

¹¹¹⁴ Viz § 5 zákona č. 47/1873 ř.z.

komisaře či okresního lékaře (IX. hodnostní třída), c) tajemníka místodržitelství (zemské vlády),¹¹¹⁵ vrchního (1.) okresního komisaře či vrchního okresního lékaře (VIII. hodnostní třídy), k d) okresnímu hejtmanovi (VII. hodnostní třída), e) radovi místodržitelství či zemské vlády (VI. hodnostní třída). f) Pouze zcela výjimečně mohl na základě schopností a dlouholeté uspokojujivé služby státní civilní úředník bez dalších prerekvizit dosáhnout postu dvorního rady¹¹¹⁶ (V. hodnostní třída), g) zemského prezidenta ve Slezsku, resp. viceprezidenta místodržitelství v Čechách a na Moravě (IV. hodnostní třída). Konečně vrcholem žebříčku na úrovni země byl post místodržitele (III. hodnostní třída).¹¹¹⁷ Úřady uvedené v písmenech f) až h) byly již výjimečné a g) a h) byly vyhrazeny pro šlechtu.

Do centrálních úřadů, jak již bylo uvedeno výše, byli povoláni prověřeni úředníci z okresů a zemí na základě žádosti či vzhledem k původu, zázemí či schopnostem „preferované“ osobnosti. Nejnižším stupněm, zde byl a) ministerský koncipista (IX. hodnostní třída), následovaný b) místosekretářem ministerstva (VIII. hodnostní třída), c) sekretářem ministerstva (VII. hodnostní třída), d) sekčním šéfem (VI. hodnostní třída), e) ministerským radou (V. hodnostní třída), f) dvorním radou, sekčním šéfem (IV. hodnostní třída) a g) ministrem (II. hodnostní třída). Běžný státní civilní úředník zde mohl dosáhnout nejvýše postu sekčního šéfa.

Do vyššího platového stupně téže třídy postupoval úředník po uplynutí čtyř (u nejnižších tří tříd), resp. pěti let služby, na základě žádosti s předložením dokladu o splnění těchto pěti let.¹¹¹⁸ S ohledem na pětiletý cyklus bývá rakouský alimentační systém označován také adjektivem *quinquenální*. Naproti tomu z nižší hodnostní třídy bylo možné postoupit do vyšší hodnostní třídy jedině na základě jmenování¹¹¹⁹ na příslušné definitivní systematizované místo. Počet takových míst závisel na úředním sčítání lidu.¹¹²⁰ Předpokladem pro jmenování bylo uprázdnění služebního místa dané hodnostní třídy. Povýšení do hodnostní třídy tak nebylo automatické, ale záviselo na splnění právem předvídaných předpokladů, přičemž posouzení splnění předpokladů a včetně porovnání několika kandidátů naplňujících podmínky ve stejné míře, bylo v podstatě v diskreční pravomoci přílušného nadřízeného.

Přihlíželo se přitom především ke „služebnímu stáří“, ovšem pouze na základě času stráveného v daném rezortu a služebním odvětví. Tím vznikl systém, podle něhož v případě,

¹¹¹⁵ Dříve okresní hejtman II. třídy.

¹¹¹⁶ Před rokem 1873 se nazýval místodržitelství rada I. třídy.

¹¹¹⁷ *Rangseinteilung (Rangseintheilung), Bezüge, Steuern, Pensionen und Versorgungsgenüsse der k.u.k. Beamten der gemeinsamen Ministerien, k.k. Zivil-Staatsbeamten und Staatslehrpersonen*, 2. erw. Aufl., Wien : Freytag 1911, str. 10.

¹¹¹⁸ Viz § 6 zákona č. 47/1873 ř.z.

¹¹¹⁹ Viz 8 zákona č. 47/1873 ř.z.

¹¹²⁰ Viz § 9 a 10 č. 47/1873 ř.z. ve spojení s článkem III nařízení č. 74/1874 ř.z.

byla-li různými normativními akty někomu počítána odsloužená léta jako delší doba, automaticky přeskakoval své kolegy a byl povýšen dříve. Příkladem takového přístupu mohou být tzv. certifikalisté, kteří v téže době dostali vlastní právní předpis – zákon č. 60/1872 ř.z. Vyvolávali značnou nelibost ostatních, obvykle mnohem kvalifikovanějších úředníků. Rozdíl mezi nižším a vyšším úřednictvem spočíval rovněž ve faktu, že u nižších příslušníků byrokracie (VI. – XII. dietová, po přijetí zákona č. 47/1873 ř.z. V. – XI. hodnostní třída) byla služební místa podle výnosu ministerstva financí č. 11 404 z 28. května 1870 obsazována konkurzem na základě z předchozí doby fungujících kvalifikačních tabulek.¹¹²¹

Vzhledem k rozličným poměrům a různému počtu systematizovaných míst, zatímco v některých případech byl postup rychlý, v jiných kategoriích úředníků naopak zaostával, příp. nebyl vůbec žádný. Na druhou stranu zařazení některých služebních míst do stejné hodností třídy bez ohledu na nápad práce a důležitost otázek, které byly v rámci plnění služebních úkolů daného místa řešeny, vedl k tomu, že se platy neodvíjely od skutečné náročnosti práce,¹¹²² ale z tabulkového zařazení, tedy čistě formálního hlediska.

Každý úředník bez výjimky (na rozdíl např. od polských oblastí Ruské říše¹¹²³) mohl dostávat pouze jediný plat. Plat byl tvořen služným a funkčním nebo aktivním příplatkem, což byl vlastně místní příplatek na byt.¹¹²⁴ Hranice mezi vyššími a nižšími úředníky byla viditelná rovněž u přídavek, *funkčních* (u čtyř nejvyšších hodnostních tříd), resp. *aktivních* (u nižšího úřednictva). Přídavky závisely na hodnostní třídě ve spojení s sídlem, kde se nikoliv jen přechodně nacházelo služební místo.¹¹²⁵ Např. místodržitel v Čechách měl nejvyšší funkční přídavek ze všech místodržitelů, rovnocenný s ministrem nebo předsedou nejvyššího soudu.

Aktivní přídavky byly v rámci jednotlivých hodnostních tříd opět dále odstupňovány, tentokrát do čtyř stupňů do kterých se rozdělily obce služebního místa hlavně dle počtu obyvatel, životních nákladů ad. Nejvyšší přídavky dostávali úředníci ve Vídni, v českých zemích pak v Praze a v Brně nejnižší pak v obcích do 10 000 obyvatel.¹¹²⁶ Ustanovení § 11 rušilo jednotlivé starší přídavky na byt (tedy zejména shora zmíněné příbytečné) a místní přídavky, které byly zahrnuty do těchto přídavek.

¹¹²¹ Viz MEGNER, str. 38 a 42. Pro české země viz např. NA, Personální zemská komise pro okresní úřady 1855 – 1868, Inv. č. 63, Sign. III/3, č.j. 2288, str. 125, NA, Personální zemská komise pro okresní úřady 1855 – 1868, Inv. č. 64, Sign. III/3, č.j. 1861 – 4008, karton 133 ad.

¹¹²² Viz druhá věta bodu Ad I. Důvodové zprávy k Platovnému zákonu. V elektronické podobě dostupný dne 2. Července 2011 na < http://www.psp.cz/eknih/1925ns/ps/tisky/t0100_09.htm >

¹¹²³ Tam sice shodná zásada platila také, ovšem bylo z ní možné dát výjimku, což překvapivě v českých zemích, resp. Rakousku nešlo. Viz k polské úpravě SMYK, *cit. dílo*, str. 142.

¹¹²⁴ Viz *a contrario* § 11 č. 47/1873 ř.z.

¹¹²⁵ Viz článek III nařízení č. 74/1873 ř.z.

¹¹²⁶ Viz Příloha C zákona č. 44/1868 ř.z.

Zvláštní úprava se od přelomu 60. a 70. let 19. století týkala úředníků užívajících tzv. **naturální byt** (*Naturquartier*), tj. těch příslušníků státní civilní byrokracie, kteří místo peněz na ubytování dostali byt. Ti měli nadále nárok si jej ponechat, ovšem mohli zvolit i nahrazení tohoto práva běžným příbytečným. Příčinou takového rozhodnutí mohla být např. nespokojenost s dosavadním ubytováním anebo úmysl využít hotovost k jiným účelům. Jestliže dali úředníci přednost finanční náhradě, jež se ostatně stále více prosazovala do popředí, dostávali příspěvky ekvivalentní k nákladům dřívějšího naturálního bytu. Naproti tomu ale v takové situaci měli nárok jen na polovinu dosavadních aktivních, resp. funkčních přídavků.¹¹²⁷

Služební (dobová terminologie používala označení úřední) *byt* byl odlišný právní institut týkající se zajištění ubytování státního civilního personálu znamenající, že v budově úředního místa (úřadu) se nacházel konkrétní byt používaný úředníkem, který služební místo zastával. Dotyčný státní civilní úředník neměl právo užívat jiného bytu než služebního, ale zato mu zůstával zachován nárok na plné přídavky. Úředníci s nárokem na služební byt byli podle článku IV prováděcího nařízení veškerého ministerstva č. 74/1873 ř.z. výslovně vymezeni ve speciálním seznamu vedeném u každého správního úřadu.

V příloze analyzovaného klíčového zákona č. 47/1873 ř.z. byla stanovena výše platů. Devátá hodnostní třída např. měla příjem 12 000 zlatých, úředník nejnižší platového stupně XI. třídy pak 600 zlatých. Příloha b zakotvovala funkční přídavky. Např. ministr měl plat 10 000 zlatých, prezident některého z nejvyšších soudů 10 000 zlatých, místodržící v Čechách byl nejlépe placeným zemským představeným všem zemí Předlitavska, dostával stejně vysoký plat jako ministr, sekční šéfové na ministerstvu dostávali funkční příplatek 3 000 zlatých. v Praze a Brně, kde měli úředníci V. třídy aktivní příplatek 600 zlatých. Naproti tomu řadoví úředníci v obcích do 10 000 obyvatel dostávali aktivní příplatek jen 120 zlatých.

Vedle těchto a) pravidelných příjmů od státu (mezi něž lze řadit i diety, cestovné a výchovné) byly součástí úřednických příjmů také b) mimořádné státní přídavky (výpomoci¹¹²⁸, renumerace, nouzové dávky a „věrnostní“ dávky).

Zákon rovněž kategorizoval úředníky ještě podle jiného měřítka, totiž na základě kritéria požadovaného vzdělání na a) konceptní personál (místodržitel či zemský prezident, rada místodržitelství I.a II. třídy, vládní rada, okresní tajemník ad.) a b) personál pomocný (kancelářský, manipulační) a konečně podúředníky (oficianty) a sluhy.

¹¹²⁷ § 12 zákona č. 47/1873 ř.z.

¹¹²⁸ Nižší výpomoci povoloval svým aktem věcně příslušný ministr, vyšší císař, příp. plošně byly schvalovány zákonem. Viz von STUBENRAUCH Moritz, *cit. dílo*, str. 28.

Pro posouzení vzniku, existence i délky služební doby byl rozhodný **den jmenování do úřadu**. Den jmenování do úřadu byl den, který byl uveden buď ve výnosu císaře u nejvyšších úředníků, jinak den uvedený výslovně v ustavovacím a jmenovacím dekretu. Pokud nebyl takový den stanoven konkrétním datem, považoval se za den jmenování den, ve který byl dekret vystaven.¹¹²⁹ To byl rozdíl oproti starší úpravě, protože již nebylo třeba, aby úředník také v tento den fakticky nastoupil do úřadu. Služební příjem plynul od 1. dne měsíce následujícího po jmenování, příp. povýšení.¹¹³⁰ Nadále existovala možnost poskytování záloh a dalších výpomocí.

Novinkou vzhledem k předchozí juristické regulaci státních civilních úředníků bylo rovněž zpřesnění právního postavení konceptních **praktikantů**, elévů, aspirantů a auskultantů, jimž se přiznávalo postavení státních úředníků stojících mimo hodnostní třídy. Přísahu mohli praktikanti složit až po jednoroční praxi,¹¹³¹ pokud byla hodnocena jako plně uspokojivá a z hlediska platového získávali na základě právní fikce postavení státních úředníků. V opačném případě se praxe prodlužovala o další rok. Stanovení **jednoleté čekatelské praxe**, obvykle bezplatné, byl významný pokrok oproti staršímu období, kdy mohli zůstat praktikanti dlouhá léta v bezplatné nejistotě. Počet praktikantů sloužících nyní déle než 3 léta byl zanedbatelný.

V platnosti v těchto otázkách zůstaly dosavadní předpisy, které byly rozebrány v předchozí kapitole. Významné novum právní úpravy praktikantů představovala právní úprava **adjut**. Adjuta ve výši 300 – 700 zlatých (praktikanti s vyšším vzděláním po přiznání adjut měli nárok na podporu 500 – 700, ostatní 200 – 400 zlatých),¹¹³² které před zařazením do definitivního služebního poměru praktikanti dostávali, byla zvýšena a došlo k rozšíření jejich příjemců u déle sloužících praktikantů. Navíc při delší službě (po tří, šesti či sedmileté službě) a úspěšném absolvování zkoušky odborné způsobilosti se adjuta v případě, že nespáchalo dotyčný praktikant žádné disciplinární provinění, automaticky zvyšovala.¹¹³³ Postupně tak začal ustupovat fenomén neplacených praktikantů, zejména pak těch, jež sloužili delší než jednoroční čekatelskou dobu.¹¹³⁴ Vyšší adjuta tak byla zákonem přiznána těm, jež

¹¹²⁹ Viz rozhodnutí Říšského soudu č. 13 z 23. ledna 1878, Nr. 148/1878, in: *Sammlung der nach gepflogener öffentlicher Verhandlung geschöpften Erkenntnisse des k.k. österreichischen Reichsgerichtes*, Anton Hye Glunek (hrsg.), IV. Teil, Wien:Manzsche k. u. k. Hof-Verlags- und Universitätsbuchhandlung, str., str. 718 – 719.

¹¹³⁰ Viz § 1 a 2 nařízení č. 75/1873 ř.z. týkající se poukazování a vymazávání příjmů státních služebníků

¹¹³¹ Viz § 13 zákona č. 47/1873 ř.z.

¹¹³² Viz § 14 a 15 zákona č. 47/1873 ř.z.

¹¹³³ Vyplývalo to z článku I. zákona č. 122/1906 ř.z.

¹¹³⁴ Viz MEGNER Karl, *cit. dílo*, str. 81. Přesto nikdy zcela nevymizeli. Tak v centrálních úřadech v roce 1901 bezplatně sloužící praktikanti do 1 roku tvořili 61% praktikantů sloužících po tuto dobu, zatímco u déle sloužících praktikantů zůstalo neplaceno jen cca 19%. U soudních auskultantů dokonce zůstalo bez adjut jen 9% osob, jejichž služba překročila 1 rok. Vyplývá to z tabulky v MARTÍNEK Miloslav, *cit. dílo*, str. 156 – 157.

nabyli vyššího vzdělání v přípravné době. Navíc byl posílen onen osvícensky pedagogický přístup kladoucí značnou váhu na úroveň formálního vzdělání. Pokud adjutum v konkrétním případě přiznáno nebylo, museli se praktikanti živit sami způsobem zákonem nezakázaným. Nicméně zejména do v úřadech se specializovanou působností (např. v lesní službě¹¹³⁵) zůstali neplacení praktikanti až do služební pragmatiky.

Zákon obsahoval také **minimální částku** základního **platu**, kterou představovalo 600 zlatých. Je třeba si uvědomit, že se jednalo o skutečný průlom do stávající úpravy, neboť jak pro „divoký liberalismus“ soukromé sféry 19. století, tak pro tehdejší tradiční paternalisticko-vrchnostenské nazírání státu a veřejnoprávních korporací byla normativní ingerence do svobody silnější strany rozhodovat o odměně strany slabší do té doby něco velmi obtížně představitelného. Vedle platu dostávali vyšší úředníci funkční přídavky, nižší (V. až XI. třída, jak bylo řečeno výše) pak aktivní přídavky podle města, v němž se nacházelo jejich služební místo a hodnosti, kterou zastávali. Úředníci tří nejnižších tříd dostávali po šestnácti a po dvaceti letech odsloužených v téže třídě navíc starobní přídavek.¹¹³⁶ Jinými příjmy byly starobní přídavky, diety, příspěvky na přesídlení, výchovné, drahotní přídavky atp.). Ve skutečnosti existovaly ještě osobní přídavky vedle aktivních či funkčních, jež dostávali úředníci s ohledem na svou osobu, zásluhy apod. Tyto osobní přídavky na rozdíl od funkčních, resp. aktivních závisely zcela na diskreční pravomoci vedoucího úřadu a vždy při postupu do vyšší hodnostní třídy začínaly běžet od počátku.¹¹³⁷

Na základě zákonné konstrukce nebyl příjem vázán na zásluhovost, tzn. na výkony v práci a projevené schopnosti, neklesal při špatně odvedených úkonech, úředník jej nezkrácený dostával i v době dovolené nebo při vojenském cvičení,¹¹³⁸ a rovněž tak pokud byl nemocen po dobu maximálně jednoho roku. Při delší nemoci se státní civilní služebník dostával do tzv. dočasného důchodu a na základě toho dostával penzi. Plat tedy trval od okamžiku jmenování, resp. doručení dekretu, do smrti, prohlášení za mrtvého, penzionování, propuštění či odchodu ze služby. K **přerušení** výplaty mohlo dojít a) při neplaceném volnu, jež nastávalo např. když úředník neprodleně nenahlásil onemocnění nebo nedoložil lékařský

¹¹³⁵ Viz k tomu výnos ministerstva orby č. 3273 o přijímání praktikantů (kandidátů) lesnicko-technické služby politické správy z 19. března 1884, publikovaný v *Gesetze, Verordnungen und Kundmachungen aus dem Dienstbereiche des k.k. Ackerbauministeriums*, IV. Heft, Jahrgang 1884, Wien:k.k. Hof- und Staatsdruckerei 1885, str. 28 – 29.

¹¹³⁶ Viz *Ottův slovník naučný*, 23. díl, heslo *Služba státní*, Praha:Sdružení pro Ottův slovník naučný Argo/Paseka 2000, str. 484.

¹¹³⁷ Viz § 5 přechodných ustanovení zákona č. 47/1873 ř.z.

¹¹³⁸ Viz § 5 zákona č. 59/1878 ř.z.

doklad a také když představený volno neschválil,¹¹³⁹ b) při zmražení povýšení,¹¹⁴⁰ a c) při preventivním mezitímním suspendování úředníka, tj. dočasném odvolání z úřadu anebo při disciplinárním suspendování konečném.

Ke **snížení příjmu** docházelo a) při přeložení na služební místo, kde sice zastával dotyčný státní civilní úředník stejnou hodnostní třídu, ale sídlo místa bylo v obci s nižšími aktivními přídávky. Naproti tomu při přeložení *ex officio* dostával úředník zvláštní dorovnávací příplatek¹¹⁴¹, který mu případný pokles platu dorovnal. b) Při přeložení následkem disciplinárního trestu do jiného místa anebo na nižší služební místo. V takovém případě se nejednalo o degradaci ve smyslu výnosu č. 171/1859 ř.z.

Příjem přestával plynout a) smrtí úředníka, resp. posledním dnem měsíce, kdy zemřel¹¹⁴², b) dobrovolným odchodem ze státní služby, kterým se úředníci vzdávali titulu, hodnosti, aktivních přídávků a penze¹¹⁴³ nebo propuštěním ze služby po ukončeném disciplinárním nebo trestním řízení. Krátce po vydání platového zákona a prováděcího nařízení bylo vydáno ještě ministerské nařízení č. 75/1873 ř.z. jež se týče poukazování a vymazávání příjmů úředníků, nahrazovalo nařízením č. 139/1853 ř.z. stejného obsahu stanovící počátek a konec důležitých lhůt, konkrétně dne jmenování, den, od kdy pobíral příjmy,¹¹⁴⁴ den příjmů¹¹⁴⁵ apod.

Zákon č. 47/1873 ř.z. se nevztahoval na učitele, knihovní úředníky a smluvní úředníky.¹¹⁴⁶ U **učitelů** však nebyla výlučka úplná. Byli totiž na základě ustanovení § 15 předmětného zákona zařazeni do hodnostních tříd, vztahovaly se na ně taktéž ustanovení o přídávkách, ale platy měly upraveny speciálním zákonem č. 48/1873 ř.z. nahrazujícím dosavadní místní přídávky a přídávky na ubytování. Již tehdejší právní řád tedy zavedl kritizovanou soustavu platnou dodnes,¹¹⁴⁷ že učitelé měli nižší příjmy oproti úředníkům na srovnatelných pozicích. Platy rostly pedagogickému personálu základního a středního stupně

¹¹³⁹ Viz MISCHLER Ernst, ULBRICH Josef, *Österreichisches Staatswörterbuch. Handbuch des gesamten österreichischen öffentlichen Rechts*, Bd. 1, Wien: Alfred Hölder 1895, str. 285.

¹¹⁴⁰ Podle zákona č. 47/1873 ř.z. ve spojení s nařízením č. 64/1860 ř.z.

¹¹⁴¹ To bylo zavedeno již dekretem prezidia dvorské konmory vyhlášeným a účinným od 20. května 1828. Viz Národní archiv, Cirkuláře a vyhlášky, inventární číslo 3585, katon 42, list 37.

¹¹⁴² Viz § 3 nařízení č. 75/1873 ř.z.

¹¹⁴³ Viz § 3 nařízení č. 75/1873 ř.z.

¹¹⁴⁴ Šlo o první den měsíce následujícího po jmenování na uprázdněné úřední místo. Viz § 1 a 2 č. 75/1873 ř.z. jež se týče poukazování a vymazávání příjmů úředníků ve spojení s rozhodnutím Říšského soudu č. 138 z 15. října 1883 publikované pod č. 282 *Sammlung der nach gepflogener öffentlicher Verhandlung gesch. puten Erkenntnisse des k.k. österreichischen Reichsgerichtes*, Anton Hye Glunek (hrsg.), VII. Teil, Wien: Alfred Hölder k. u. k. Hof- und Universitätsbuchhandlung 1879, str. 35. Nárok na příjem naproti tomu vznikl již jmenováním.

¹¹⁴⁵ Viz § 3 nařízení č. 75/1873 ř.z.

¹¹⁴⁶ Viz § 15 zákona č. 47/1873 ř.z. Pro ně byl přijat speciální zákon č. 48/1873 ř.z.

¹¹⁴⁷ Na rozdíl od ve veřejnosti rozšířeného názoru, který počátek nedostatečného finančního ohodnocení učitelů přičítá minulému režimu.

vzdělávací soustavy zejména díky pětiletým přídávům, tzn. valorizace platu po každých pěti letech až do odsloužení 25 let služby.

Vedle hodnostních tříd a s hodnostmi spjatými služebními tituly existovaly **tituly propůjčované jmenovitě** jednotlivým osobám za zásluhy panovníkem. Jednalo se v takovém případě o čistě prestižní titul bez kompetenčních a finančních benefitů, s výjimkou oslovení a práva na audienci u císaře, resp. císařovny. Jejich nositelé zůstávali zařazeni ve své hodnostní třídě. Nejvyšším čestným titulem byl tajný rada,¹¹⁴⁸ dále komoří, dvorní rada, školní rada a císařský rada.¹¹⁴⁹

Speciální platové předpisy byly v této době přijaty rovněž pro teologické fakulty – zákon č. 30/1872 ř.z., pro technické vysoké školy zákon č. 27/1872 ř.z., pro státní střední školy – zákon č. 46/1870 ř.z. a pro učitelské ústavy – zákon č. 28 a 29/1872 ř.z., z. Zákon regulující příjmy knihovnických úředníků byl naproti tomu přijat až v další vlně reforem právní úpravy postavení úřednictva, která proběhla nakonci 80. a v 90. letech 19. století. Jednalo se o zákon č. 67/1889 ř.z. U zemských úředníků byly dříve k dispozici služební pragmatiky, které daleko podrobněji, než tomu bylo u státního aparátu, upravovaly ustanovení o vzdělanostních předpokladech pro přijetí do veřejné služby.¹¹⁵⁰ Na přelomu 80. a 90. let ustoupily v rámci změn ve služebním právu výjimky ve vzdělání do pozadí, byť nikdy zcela nezanikly.¹¹⁵¹

Zřízenci neboli úřední sluhové měli platy upraveny odlišně v jednotlivých odvětvích státní správy. Např. zákon č. 26/1889 ř.z. pro sluhy u pošt a telegrafů zavedl tři platové třídy, I. a II. třída se ještě vnitřně členily každá na dva platové stupně, III. platová třída měla fixně stanovený plat. K tomu přistupovaly aktivní přídavky ve výši 50%, 30%, 25% nebo 20% resp. podle zákona č. 47/1873 ř.z. K tomu přistupoval pro všechny úřední sluhy nárok podle zákona č. 49/1873 ř.z. o aktivních příjmech státních sluhů na aktivní přídavek ve výši 25% ročního platu nebo mzdy. Obdobně jako u úředníků postup do vyššího platového stupně byl automatický, do vyšší platové třídy jen jmenováním. Zřízenci na rozdíl od státních úředníků nepostupovali po 5 letech, ale podle toho kolik vyřídili věcí, zda byli povýšeni úředníci, u nichž působila podle počtu volných míst daného stupně, resp. třídy.¹¹⁵²

Jiným důležitým zákonem byl zákon č. 52/1873 ř.z. ze dne 15. dubna 1873, který výrazněji novelizoval obsah ustanovení zákona č. 44/1868 ř.z. po institucionální i po

¹¹⁴⁸ Pro zajímavost, dnes tento titul dostává v Rakousku každý středoškolský profesor po určité době služby.

¹¹⁴⁹ Podrobněji viz VYSKOČIL Aleš, cit. dílo, str. 104.

¹¹⁵⁰ Viz KAFKA Eduard, *Über die Rechtsverhältnisse der Beamten zu ihren Dienstgebern*, in: *Beamtenzeitung*, 2. roč. 1871, str. 121.

¹¹⁵¹ Viz von LEMAYER Carl, *Die Ausbildung zum Höheren Verwaltungsbeamten in Österreich*, in: *Schriften des Vereins für Socialpolitik*, 34 Jahrgang, Wien 1887, str. 35.

¹¹⁵² MISCHLER Ernst, ULBRICH Josef, *Österreichisches Staatswörterbuch. Handbuch des gesamten österreichischen öffentlichen Rechts*, Bd. 1, Wien: Alfred Hölder, 1895, str. 284.

obsahové stránce. Například nahradil funkci místodržitelských radů první třídy funkcí dvorních radů, kteří byli zařazeni do V. hodnostní třídy,¹¹⁵³ na místodržitelství dále zřídil úřad sekretářů jmenovaných ministrem vnitra,¹¹⁵⁴ zařadil místodržitelské koncipisty a manipulační úředníky, stejně jako okresní hejtmány do hodnostních tříd.

Nařízení vlády č. 115/1873 ř.z. upravovalo **cestovné a diety** státních civilních úředníků podle hodnostní třídy. Výrazně přitom vystoupily do popředí sociální rozdíly mezi byrokratickou elitou a masou řadových pracovníků státní služby. Diference ve výši cestovních náhrad a diet byly tehdy skutečně markantní. Auskultantům, aspirantům, elévům a praktikantům a úředníkům XI. třídy přiznávalo nařízení jako denní diety tři zlaté, zatímco úředníci I. třídy (což byl pouze ministerský předseda) měli nárok na téměř sedminásobně vyšší diety – ve výši 20 zlatých.¹¹⁵⁵ Rozdíl lze spatřovat i v povolení cestovního pohodlí v rámci zvoleného dopravního prostředku. Jak již bylo uvedeno dříve, primárním dopravním prostředkem měl být při služební cestě vlak. Sedm vyšších tříd úřednictva mělo nárok na jízdné 1. třídou vlaku, ostatní, včetně úřednických kandidátů pouze na 2. třídu.¹¹⁵⁶

Reformy provedené v době vzniku základů konstituční monarchie v Rakousku v 70. letech 19. století s konečnou platností vyřešily také otázku **příslušnosti k rozhodování** o platových, hodnostních, penzijních i jiných nárocích státních civilních úředníků. Byla potvrzena zásada z doby absolutismu, že nemají rozhodovat obecné soudy a řešení těchto sporů bylo propříště svěřeno Říšskému soudu na základě článku 3 základního zákona č. 143/1867 ř.z. o říšském soudu, podle něhož, o nárocích osob vůči státu, pokud o nich nerozhodují řádné soudy, má rozhodovat Říšský soud. Velké uvolnění v možnosti domáhat se svých zákonem konstituovaných a garantovaných práv přinesla aplikační praxe judikativy, podle níž se dotčený úředník mohl obrátit na Říšský soud, aniž by vyčerpал všechny řádné opravné prostředky správního – služebního řízení,¹¹⁵⁷ protože překážkou konání Říšského soudu bylo jen a pouze nevyčerpání soudních opravných nástrojů, které v tomto případě neexistovaly. Posléze se hlavním příslušným soudním místem pro řešení sporů ze lužebního poměru stal Nejvyšší správní soud, přestože v době monarchie např. nemohl přezkoumávat rozhodnutí disciplinární ani o jmenování.¹¹⁵⁸

V souvislosti s rozvojem právní úpravy platů došlo k prvním **zákoným definicím pojmu státní civilní úředník** odlišným od funkční definice. V § 1 zákona č. 59/1878 ř.z. byli

¹¹⁵³ Viz § 2 zákon č. 52/1873 ř.z.

¹¹⁵⁴ Viz § 5 tamtéž

¹¹⁵⁵ Viz § 2 Nařízení veškerého ministerstva č. 115/1873 ř.z.

¹¹⁵⁶ Viz § 5 Nařízení veškerého ministerstva č. 115/1873 ř.z.

¹¹⁵⁷ Viz MAYERHOFER, 1. Bd, *cit. dílo*, str. 62, pozn. 2.

¹¹⁵⁸ Viz § 3 písm. f), g) zákona č. 36/1876 ř.z. o zřízení správního soudu

státní civilní zaměstnanci vymezení jako osoby ustavené od státní civilní správy na základě přísahy, které mají nárok na penzi či provizi a dostávají příjem (včetně penze) přímo ze státního rozpočtu a také penzisté.

Důležité rovněž bylo konečné **odbourání kvalifikačních listin**, které se z nástroje tajného prověřování, kádrování a šikanování státních civilních úředníků změnilo na doklady zaznamenávající profesionální dráhu úřednictva.¹¹⁵⁹ Na druhou stranu zákon z roku 1878 zavedl podřízení **odvodu** i pro státní civilní úředníky a zrušil tak tradiční institut **osvobození od vojenské služby**. Tato praxe úzce souvisela s požadavkem jednoroční služby vojenské pro přijetí do služby civilní (viz výše).

Další důležitou otázkou vedle platů, jež byla v 70. letech 19. století v konečné podobě účinné až do konce monarchie kodifikována, byla preference **certifikalistů**.¹¹⁶⁰ Stalo se tak zákonem č. 60/1872 ř.z. o propůjčování služebních míst pro vysloužilé poddůstojníky a vojáky. Ti na základě tohoto ustanovení po odsloužení 12 let, z toho aspoň 8 let aktivně v poli, námořnictvu či u ladwehru¹¹⁶¹ a půlroční praxi u státního úřadu dostali *certifikát* (odtud certifikalisté), tj. potvrzení výše uvedených skutečností, které je s odkazem na zákon č.151/1868 ř.z., o způsobu plnění branné povinnosti (*branný zákon*) opravňovalo k přednostnímu přijetí do kancelářské a manipulační státní civilní služby, dále u státní dráhy, paroplavby aj. podrobnosti byly upraveny v nařízení ministerstva zeměbrany č. 98/1872 ř.z., které konkretizovalo otázky certifikátu, ocenění, přihlášky, evidence, zvláštní kvalifikační tabulky apod.¹¹⁶²

Na některá místa v státní civilní službě měli certifikalisté výhradní právo,¹¹⁶³ při obsazování jiných byli upřednostňováni – požadavky na ně, zejména ohledně vzdělání a praxe, byly mnohem mírnější. Invalidové mohli požádat o přeřazení do státní civilní služby kdykoliv, důstojníci jen v době míru po zkončení jejich prezenční služby.¹¹⁶⁴ Zvláštními požadavky, které bylo pro získání takové pozice nutné splnit, bylo státní občanství a předložení certifikátu dokládajícího uvedené skutečnosti, a tím i nárok, který sloužil rovněž

¹¹⁵⁹ MEGNER Karl, *Beamte. Wirtschafts- und sozialgesellschaftliche Aspekte des k.k. Beamtentums*, 2. Auflage, Wien: Verlag der österreichischen Akademie der Wissenschaften 1986, str. 42 – 44.

¹¹⁶⁰ Podrobněji viz MACKOVÁ Marie, *Jak převléknout uniformu (vysloužilí důstojníci a vojáci na místech státních úředníků v 2. pol. 19. století)*, in: *Armáda a společnost v českých zemích v 19. a první polovině 20. století*, Jiří Rak, Martin Veselý (edd.), Ústí nad Labem 2004, str. 122 – 137.

¹¹⁶¹ Viz §38 zákona č. 151/1868 ř.z. a §1 zákona č. 60/1872 ř.z. Totéž bylo zopakováno v příslušných ustanoveních následujících branných zákonů - voj.braného zákona č. 41/1889 ř.z. a zákona č. 128/ 1912 ř.z.

¹¹⁶² Viz BLÓNSKI Justin, *cit. dílo*, str. 70.

¹¹⁶³ Viz § 3 zákona č. 60/1872 ř.z.

¹¹⁶⁴ MAYERHOFER Ernst, *Handbuch für den politischen Verwaltungsdienst inden im Raichsrathe vertretenen Königreichen und Ländern mit besonderer Berücksichtigung der diesen Ländern gemeinsamen Gesetze und Verordnungen*, 1. Band, Wien :Manzische k. u. k. Hof-Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 1895, str. 224.

jako důkaz fyzické a psychické způsobilosti pro místo.¹¹⁶⁵ Nárok certifikalisté ztráceli a) vzdáním se práva, b) odsouzením, s nímž byla spojena ztráta občanství či úřadu, c) dovršením 45 roku u míst placených ze státního rozpočtu, 37 let u ostatních. Všechny potřebné údaje se zaznamenávaly do zvláštního evidenčního registru certifikalistů.¹¹⁶⁶ Souběžně s ním byly vedeny seznamy dotčených míst na ministerstvu války.

Podle statistických tabulek, které vypracoval Miloslav Martínek¹¹⁶⁷ lze vypočítat, že např. v r. 1912 v českých zemích certifikalisté tvořili 22,6% z celkového počtu úřednictva, z toho v celní správě působilo 8,6% certifikalistů, na berních úřadech přes 11%, v poštovní službě 13,5%, ve státní loterii představovali 19% a mezi kolkovnými úředníky dosáhl jejich počet dokonce téměř 45% z celkového počtu. Doménou certifikalistů pak byla justiční manipulační a kancelářská služba, resp. ta její místa, kde postačilo středoškolské či nižší vzdělání. Tady tvořili certifikalisté cca 77% byrokratického aparátu.¹¹⁶⁸

Problematika certifikalistů byla ožehavým tématem nejen mezi samotnými státními civilními úředníky, v řadách exekutivy, kde nabourávala snahy po racionální, tj. kvalifikované správě, ale rovněž se z něj stalo důležité politikum. První oslabení pozice certifikalistů přinesl však až na konci 90. let 19. století zákon č. 111/1895 ř.z. o organizaci soudní správy, který s účinností od 1. ledna 1898 prolomil dosavadní systém přijímání úředníků do kancelářské a manipulační služby soudních úřadů, jejíž pracovníky tvořili ze tří čtvrtin do té doby právě certifikalisté a stanovil, že vedoucí místa nižších úředníků mají být obsazovány středoškoláky, což byla podmínka, již mnozí z certifikalistů nesplňovali. Pohříchu zůstalo toto ustanovení, zajišťující aby alespoň vedoucí pracovníci měli nezbytné vzdělání, omezeno pouze na justiční administrativu. V roce 1908 podal sociálně demokratický poslanec Lev Winter, budoucí významný československý ministr v Říšské radě návrh zrušení zákona o certifikalistech, ale neúspěšně. Řešení přinesla až svobodná meziválečná republika.

K výše uvedené problematice lze dodat, že s výjimkou certifikalistů požadavky na vzdělání státních civilních úředníků získaly relativně kogentní charakter již v 70. letech 19. století. Karl Megner vytvořil následující model požadavků na vzdělání: a) manipulační úředníci (oficiálové apod.) – základní vzdělání, b) úředníci daňové služby, účetní služby,

¹¹⁶⁵ Viz § 12 zákona č. 60/1872 ř.z.

¹¹⁶⁶ Viz § 7 zákona č. 60/1872 ř.z. v praxi pak viz NA, Personální zemská komise pro okresní úřady 1855 – 1868, Inv. č. 64, Sign. IV., č.j. 3042 a 3412, karton 133.

¹¹⁶⁷ Viz MARTÍNEK Miloslav, *cit. dílo*, str. 95-96.

¹¹⁶⁸ Viz MACKOVÁ Marie, *Úřednictvo venkovských okresů v Čechách 1850-1914*, Se zřetelem k okresům východních Čech, Ústí nad Orlicí 2001, str. 47.

vedoucí menších úřadů – středoškolské vzdělání), c) čistě konceptní služba (vysokoškolská a univerzitní vzdělání).¹¹⁶⁹

Doba označovaná jako **období velké deprese** (1873 – 1896), vyznačující se vleklými hospodářskými problémy a stagnací ekonomického růstu trendy soustředění a modernizace úřednického práva poněkud zmírnila.¹¹⁷⁰ Jedním z důvodů, proč se to podařilo, mohla být i relativní spokojenost byrokratického aparátu s nevysokými, avšak fixními platy, které přinášely v době krize existenční jistotu, již ostatní sociální skupiny postrádaly.

K dalšímu velkému sepisování a rekonstrukci služebních právních předpisů došlo na přelomu 19. a 20. století. To ovšem neznamená, že by mezitím neproběhly ve zkoumaném právním odvětví žádné změny. Jak už bylo řečeno v předchozích kapitolách, mezi finanční privilegia, jež byla státním civilním úředníkům poskytnuta v souvislosti s reprezentativně-mocenskou povahou jejich povolání, patřily výhody související s **exekucemi** (výkonem soudního rozhodnutí) na příjmy služebníků státu.

Tato otázka se stala znovu aktuální právě v době ekonomického úpadku 70. – 90. let, který ohrožoval reálnou životní úroveň státního civilního aparátu. Podle nového normativního aktu – zákona č. 123/1882 ř.z. o exekuci na platy osob zaměstnaných ve veřejné službě a jejich pozůstalých, mohly být příjmy postiženy výkonem rozhodnutí orgánu aplikace práva jen do výše 1/3 platu, přitom ale muselo vždy činnému úředníkovi zůstat alespoň 800 zlatých ročně,¹¹⁷¹ penzistům a pozůstalým minimálně 500 zlatých.¹¹⁷² Toto omezení, v některých případech reálné vynětí z exekuce bylo kogentním ustanovením, tzn. že nemohlo být omezeno ani zrušeno ani jednostranným úkonem ani dohodou. Taková dohoda by byla nulitní *ex tunc*, tj. již od okamžiku uzavření. Také pro alimentace náležející při suspendování úředníka platila stejná zásada.¹¹⁷³

Některé platby pak nebylo možné postihnout výkonem rozhodnutí, ale ani zatížit zajišťovacími instituty (právem zástavním, zadržovacím – tento právní institut vznikl v Rakousku v roce 1914, ani zajišťovacím převodem práva) vůbec.¹¹⁷⁴ Aby byla zvýšena míra

¹¹⁶⁹ MEGNER Karl, *cit. dílo*, str. 28.

¹¹⁷⁰ Viz *Tamtéž*, str. 23.

¹¹⁷¹ Viz § 1 zákona č. 123/1882 ř.z.

¹¹⁷² Viz § 2 zákona č. 123/1882 ř.z.

¹¹⁷³ Viz dvorský dekret č. 397/1839 Sb. z. soudních a též rozhodnutí Nejvyššího soudního dvora č. 14 540 ze dne 18. prosince 1889 publikované pod č. 13 059 v *Sammlung von Civilrechtlichen Entscheidungen des k. k. obersten Gerichtshofes*, Vincenz Krupský (hrsg.), Bd. XXVII., Wien:Verlag der Manzschens k.u. k. Hof-Verlags- und Universitätsbuchhandlung 1893, str. 830 – 831.

¹¹⁷⁴ Např. pohřebné, denní mzda, platby přímo jdoucím duchovním, příbytečné. Viz § 3 ve spojení s § 6 zákona č. 123/1882 ř.z.

právní jistoty alespoň veřejných věřitelů, převzal stát bezprostředně před koncem 1. světové války povinnost platit daně a poplatky vážící se na příjmy úředníků.¹¹⁷⁵

Další řada novot v právní úpravě postavení státního civilního úřednictva přišla v 90. letech. Mezi významné obecně závazné normativní akty juristické regulace postavení státních civilních úředníků z reformních 90. let 19. století náležely předpisy měnící **přijímání** do státní civilní služby. Šlo zvláště o tzv. teoretickou státní zkoušku a právnícká a státovědecká studia. § 1 zákona č. 68/1893 ř.z. stanovil požadavek právních a státovědeckých studií na právnícké fakultě prokázané třemi státními zkouškami (ostatní zkoušky byly buď prerogativem ke státnicím či měly napomoci získání potřebných juristických znalostí, avšak nevázaly se k ukončení studia, jeho průkaznosti a tím měly i minimální vliv na přijetí do státní služby) a za požadované státnice prohlásil právněhistorickou, judiciální a státovědeckou, což bylo podle § 2 nejméně osm semestrů studia (právně historická zkouška se skládala nejdříve po 3. semestru, ale musela být hotova do konce druhého roku studia – tj. ve 4 semestru, dle § 5 odst. 2 zákona č. 68/1893 ř.z. z 20. dubna téhož roku musela předcházet celé quadriennium).

Pořadí soudní a státovědecké státnice nově nebylo závazné, nicméně jedna z nich musela být složena do konce oněch čtyř roků studia. Nádavkem museli studenti podle § 4 odst. 1 uvedeného zákona poslouchat přednášky z obligatorních předmětů, což bylo římské právo, církevní právo, německé právo (právní dějiny pramenů a veřejného práva a právní dějiny a systém soukromého práva), rakouské říšské dějiny (dějiny státu a vývoje veřejného práva) – poté byla z toho státnice právněhistorická, podle § 4 odst. 2 pak obligatorně poslouchali a) rakouské soukromé právo, b) rakouské obchodní a směnečné právo, c) rakouské civilněprávní řízení, d) rakouské trestní právo a trestní proces, obecné a rakouské státní právo, správní vědu a rakouské správní právo, teorii národního hospodářství a národohospodářskou politiku, finanční vědu se zaměřením na rakouské finanční zákonodárství. Již nestačilo pouhé absolvování zkoušek.

Z předmětů uvedených pod písmeny a)-d) se skládala judiciální státnice, ze zbytku státovědní státnice. Krom toho podle § 4 odst. 3 zákona č. 68/1893 ř.z. poslouchali ještě na filozofické fakultě přednášky z filozofie a právní filozofie a z obecné srovnávací a rakouské statistiky. Účinnost zákona z roku 1893 nastávala podle jeho § 8 začátkem akademického roku 1894/1895. Prováděcím nařízením ke zmíněnému zákonu bylo nařízením ministerstva kultu a vyučování č. 204/1893 ř. z. z 24. prosince 1893, jež podrobněji vymezilo úpravu

¹¹⁷⁵ Viz § 1 nařízení ministerstva financí č. 333/1918 ř.z.

studia a státnic. Právě § 11 nařízení výslovně rušilo možnost soukromého studia, které bylo do té doby možné. Na přelomu 80. a 90. let ustoupily výjimky ve vzdělání do pozadí, byť nikdy zcela nezanikly.¹¹⁷⁶

Na konci 19. století byly dále konkretizovány některé podrobnosti týkající se **cestovního a diet**. Jestliže např. státní civilní úředníci regulovali státní hranice jako členové mezinárodní delimitační komisi, náležela jim dieta s příplatkem ve výši 50%.¹¹⁷⁷

V letech 1896 – 1898 proběhla rovněž další platová reforma navazující na předchozí normativní akty přiznávající úředníkům pro zlepšení jejich sociální situace *drahotní přídavky*¹¹⁷⁸ a podpůrné existenční (*Subsistenz*) přídavky.¹¹⁷⁹ Kvůli rychle se zhoršující ekonomické situaci nejnižších úředníků byla 25. března 1896 navržena¹¹⁸⁰ novela zákona č. 47/1873 ř.z., kterou ovšem čekal neblahý osud. Symbolicky nejprve při jejím projednávání nebyl přítomen ve sněmovně dostatek poslanců, a když byla nakonec 3. června 1896¹¹⁸¹ v dolní a posléze i v horní komoře rakouského parlamentu schválena, neměl stát dostatek finančních prostředků na její skutečnou realizaci.¹¹⁸²

Teprve v roce 1898 Josef Kaizl, ministr financí nové Thunovy vlády prosadil zvýšení nepřímých daní, především daně z cukru, z piva, vína a celního tarifu, což umožnilo zvýšit úřednictvu platy a zajistit tak zkvalitnění a plynulost státní správy.¹¹⁸³ Císař povolil zvýšení daní pod podmínkou, že se platy *mutatis mutandis* zvednou i vojenským úředníkům. Státní ochrana „svých lidí“, která neznamenal nic jiného, než, když si hodinář uvědomuje, že musí kolečka promazávat, aby stroj dobře fungoval, dospěla tedy tak daleko, že, aby se mohlo přidat úřednictvu, muselo se prostřednictvím daní ubrat majetným.

V důsledku výše uvedené změny byl přijat nový platový zákon č. 172/1898 ř.z., který upravoval výši platů a dalších příjmů úřednictva po zavedení korunové měny a současně platy zvyšoval s ohledem na daňovou reformu a na inflaci. Pro příklad lze uvést, že roční základní

¹¹⁷⁶ Viz von LEMAYER Karl, *cit. dílo*, str. 35.

¹¹⁷⁷ Viz nařízení ministerstva vnitra, financí, obchodu a orby č. 122/1894 ř.z.

¹¹⁷⁸ Stalo se tak v roce 1893 a suma věnovaná na tyto přídavky přesáhla půl milionu zlatých. Viz MEGNER, *cit. dílo*, str. 129.

¹¹⁷⁹ Ty zaváděl zákon č. 86/1895 ř.z.

¹¹⁸⁰ Viz stenografické protokoly ze 472. zasedání XI. sesse Poslanecké sněmovny Říšské rady, str. 23 878 v elektronické podobě dostupné dne 20.8.2010 na <<http://alex.onb.ac.at/cgi-content/anno-plus?apm=0&aid=spa&datum=00110003&zoom=2&seite=00023878&x=9&y=11>>

¹¹⁸¹ Viz stenografické protokoly ze 506. zasedání XI. sesse Poslanecké sněmovny Říšské rady str. 25 632 – 25 633 v elektronické podobě dostupné na <<http://alex.onb.ac.at/cgi-content/anno-plus?apm=0&aid=spa&datum=00110003&seite=00025632&zoom=2>>

¹¹⁸² Viz MARTÍNEK Miloslav, *cit. dílo*, str. 105.

¹¹⁸³ Viz MARTÍNEK Miloslav, *tamtéž*. Zvýšení daně z cukru ovšem bylo vhod i samotnému předsedovi vlády Thunovi, neboť tento daňový nárůst měl být z důvodu podpory podnikání kompenzován státní subvencí podnikatelům v cukrovarnictví, kteří samozřejmě daní netratili, protože o ní zvýšili cenu prodáváného cukru. Tak Thun společně s dalšími českými cukrovarnickými podnikateli dostal ke svému zisku navíc od státu 4 miliony zlatých. Viz CZEDIK von A., *cit. dílo*, str. 218, též viz MEGNER Karl, *cit. dílo*, str. 133.

plat (služné) v korunách v jednotlivých platových stupních XI. hodnostní třídy dosahoval 1600, 1800, resp. 2000 korun, v X. třídě 2200, 2400 a 2600 korun, v IX. třídě 2800, 3000, 3200 korun, v VIII. třídě se jednalo o 3600, 4000, 4400 korun, v VII. třídě 4800, 5400, 6000 korun, v VI. třídě 6400, 7200, 8000 korun, v V. třídě 10 000 a 12 000 korun, ve IV. třídě 14 000; ve III. třídě 16 000; ve II. třídě 20 000 korun a konečně v I. třídě 24 000 korun. Jak vidno, v nižších třídách existovalo několik platových stupňů a postup do vyššího stupně se realizoval ve 3 nejnižších třídách po 4 letech aktivní služby a v ostatních třídách s několika stupni po 5 letech strávených v téže třídě.

Aktivní přídatky úředníků ústředních úřadů činily 600, 800, 1000, 1200, 1400, 1600 a 2000 K. Tytéž přídatky úředníků v městech s více než 50 000 obyvateli představovaly 60%, v městech s 10 000 až 50 000 obyvateli a v některých lázeňských městech 50%, v ostatních místech 40% vídeňského přídatku. Úředníci 3 nejnižších tříd dostali dále po 16 a 20 letech vysloužených v téže třídě starobní přídatek po 200 K. Funkční přídatky tří nejvyšších tříd byly zmíněným zákonem č. 172/1898 ř.z. vymezeny velmi různě a činily např. u předsedy vlády 28 000 Korun ročně, u ministrů 20 000 K, u místodržitele v Praze (III. tř.) 26 000 K, u místodržitele v Brně (III. tř.) 16 000 K atd.¹¹⁸⁴

V rámci této vlny úřednické legislativy z konce 80. a z 90. let 19. století byly rovněž přijaty nové zákony č. 176/1889 ř.z., č. 113/1891 ř.z., č. 114/1896 ř.z. a č. 113/1910 ř.z. upravující nošení uniforem a práva a povinnosti s tím související. Tyto předpisy zaváděly čtyři kategorie úředníků podle uniforem dále se členící na stupně.¹¹⁸⁵ Vztahovaly se pouze na císařské a královské státní úředníky, tedy státní zaměstnance té části habsburského soustátí nazývané Království a země na Říšské radě zastoupené, zatímco pro úředníky ministerstev náležejících mezi společné orgány monarchie setrvala v platnosti předchozí právní úprava z roku 1849.

Barva uniformy zůstávala zachvána, změnil se její střih. Jediný rozdíl oproti vojenské uniformě byly rozety místo hvězd sloužících jako distinkce ve vojsku¹¹⁸⁶. Rovněž se změnila barva vesty na tmavě zelenou a kalhot na šedé. Byla také sjednocena podoba nárameníků pro I. a II. hodnostní třídu, čímž bylo vyjádřeno, že předseda vlády je jen jedním z ministrů. Státní civilní úředníci se zdravili salutováním¹¹⁸⁷ a nosili namísto dýky šavli.¹¹⁸⁸ Státní úředníci

¹¹⁸⁴ Předchozí dva odstavce viz *Ottův slovník naučný*, 23. díl, heslo *Služba státní*, Praha: Sdružení pro Ottův slovník naučný Argo/Paseka 2000, str. 483-484.

¹¹⁸⁵ Do první patřili členové první dvou úřednických tříd, tj. předseda vlády a vedoucí ústředních státních úřadů, do 2. třídy státní civilní úředníci 3. – 5. hodnostní třídy, do třetí 6. – 8. hodnostní třídy a do poslední ostatní včetně praktikantů. Viz § 3 zákona č. 176/1889 ř.z.

¹¹⁸⁶ Viz §§ 23 – 25 zákona č. 176/1889 ř.z. Také čepice byla vojenská. Viz § 15 zákona č. 176/1889 ř.z.

¹¹⁸⁷ Viz § 9 zákona č. 176/1889 ř.z.

řídící se zákonem z roku 1849 jen nařízením vlády č. 5/1885 ř.z. dostali novou barvu kalhot a to prvé tři skupiny tmavozelenou a poslední IV. šedivé, dosavadní slavnostní bílé kalhoty byly zrušeny.

Zvláštností konce 19. století byla liberalizace vymáhání dodržování předpisů o uniformách, přestože po materiální, tj. obsahové stránce dodržování i postih za porušení této povinnosti zůstaly nezměněny. Tak kolem roku 1870 např. ze 100 soudních úředníků v Čechách mělo úplnou či částečnou uniformu pouze osm osob a její nošení se omezovalo jen na určité příležitosti.¹¹⁸⁹ Pomocný personál neměl pořízení uniformy upraveno obecně závazným právním předpisem vůbec. Až do roku 1907 buď dostávali oficiálové a úřední sluhové pravidelně celou uniformu (ministerstvo spravedlnosti a Nejvyšší správní soud) nebo dostávali zvláštní příplatek, za který si ji měli pořídit (ministerstva financí a zemědělství). Teprve v roce 1907 došlo k sjednocení této praxe.¹¹⁹⁰ Přesto lze říci, že militarizace vzhledu státních civilních úřednictva zavedená právními předpisy ve druhé polovině 19. století byla druhou stránkou obsahového zaplňování státní civilní služby bývalými důstojníky a certifikalisty a lze ji postavit do protikladu k právnímu řádu týkajícímu se soukromníků, kde dochází ve stejné době naopak ke snaze o budování konstitucionalismu.

Po roce 1900 nárůst počtu úřednictva, který byl nastíněn výše v textu, bez souběžného nárůstu počtu systematizovaných míst bránil postupu do vyšších hodnostních tříd, což většinu členů administrativního aparátu odsuzovalo do pozice pauperizované vrstvy obyvatelstva. Tomu napomáhala i stagnace aktivitních příplatků vyplácených podle hodnostní třídy dotyčného úředníka a trvalého sídla jeho služebního místa. Zatímco náklady na život ve velkých českých městech a zvláště v Praze rostly, zůstávalo jejich zařazení v seznamu sídel beze změny. Přes snahy úředníků o úpravu této otázky¹¹⁹¹ byla situace příjmů státních civilních úředníků řešena až zákonem č. 37/1907 ř.z., a to pouze zčásti a dočasně. Tento zákon nicméně předznamenal splnění zásadního požadavku státních civilních úředníků, totiž přijetí služební pragmatiky, která byla vydána necelých sedm roků nato a na systém jím zavedený přímo navazovala.

Zákon č. 34/1907 ř.z. významným způsobem novelizoval zákony č. 47/1873 ř.z., 172/1898 ř.z. a 255/1899 ř.z. a č. 74/1896 ř.z. Upravil platy a služební poměry státních civilních úředníků. V podstatě (ačkoliv se s vymezením výslovně nesetkáme) rozlišil namísto

¹¹⁸⁸ Viz 16 zákona č. 176/1889 ř.z.

¹¹⁸⁹ Viz MEGNER Karl, *cit. dílo*, str. 242.

¹¹⁹⁰ Viz Österreichisches Staatsarchiv, Allgemeines Verwaltungsarchiv, Min. des Innern 1848 – 1918, Präsidiale, Sign. 4/7, č.j. 12 179, karton 1508.

¹¹⁹¹ Podrobněji viz MARTÍNEK Miloslav, *cit. dílo*, str. 111 an.

dosavadní kategorizace do dvou sociálních celků podle vzdělání úřednictvo na tři skupiny – subalterní, střední a nejvyšší a zajistil, aby jmenovaný úředník nejen zastával jistou pozici, ale v rámci kvalifikační množiny, do níž byl zařazen, rovněž postupoval v tzv. *minimálním kariérním žebříčku*.¹¹⁹² Můžeme tedy hovořit o relativní určitosti kariérního zařazení stanoveného horním i spodním limitem. Znamená to, že úředník podle toho, do které skupiny byl dle svého vzdělání při přijetí zařazen, mohl legitimně očekávat svůj jistý standard kariérního růstu. To samozřejmě nevyklučovalo, aby při zvláštních schopnostech, pílí, známostem či prostě souhře náhod apod. nemohl v individuálním případě limity překročit, dále postoupit a a dosáhnout vyšších postů. Samozřejmě, že schopní úředníci to dokázali.

Zákon měnil služné státních úředníků – zvyšoval je. Zvedl rovněž počet platových stupňů v rámci jednotlivých hodnostních tříd III. – XI. a stanovil, že postup do vyšších stupňů hodnostní třídy se uskutečňoval u nižších hodnostních tříd (IX. až XI., u VI. až VIII. u dvou nižších stupňů) nikoliv po pěti ale již po třech letech, zato ovšem bylo zavedeno pět namísto dosavadních tří stupňů v rámci jedné hodnostní třídy.¹¹⁹³ Pokud státní civilní úředník dosáhl posledního platového stupně v dané hodnostní třídě a nebyl povýšen jmenováním do vyšší hodnosti, dostával po uplynutí stanovené doby pravidelně příplatek za odsloužená léta. Sice tedy ještě neuspěla až ve služební pragmatice realizovaná snaha o časový postup do vyšších platů bez ohledu na hodnost, na druhou stranu již nemožnost získat povýšení neznamena platovou stagnaci. Zákon ovšem současně více akcentoval i věk v rámci kariérního postupu vázaného k odměňování, když vyloučil z dalšího postupu úředníky starší 60 let a ty, kteří sloužili déle než 35 let.

Zároveň byly v zákoně vydány nové tabulky pro aktivní přídavky, v rámci nichž byla rozdělena města do pěti tříd namísto dřívějších čtyř. Klíčovým kritériem kategorizace byl počet obyvatel dané obce, určený na základě posledního sčítání lidu. Zvláštní postavení měla Vídeň, v I. třídě pak byla zahrnuta města s více než 80 000 obyvateli, do II., III. a IV. náležela města s 40 – 80 000, 10 – 40 000, resp. méně než 10 000 obyvateli. Aktivní příplatky byly stanoveny relativně, tj. odvozené od sídla úřadu ve Vídni, jehož zaměstnanci dostávali 100% a podle výše uvedené kategorizace dostávali státní civilní úředníci českých měst 80%, 70%, 60% anebo 50% této částky. Vysocí úředníci (první čtyři hodnostní třídy) dostávali paušalizované funkční příplatky a nebyli tak závislí na tomto systému. Z českých měst např. Praha, Brno, Vinohrady, Plzeň a Karlovy Vary patřily do II. třídy aktivního příplatku, Karlín, Smíchov, Liberec, Trutnov, Opava, Ústí nad Labem, Litoměřice, Kolín nebo Mladá

¹¹⁹² Tento termín jsem převzal z MEGNER Karl, *cit. dílo*, str.133 – 134.

¹¹⁹³ Viz článek I. § 1 zákona č. 34/1907 ř.z.

Boleslav do III., Nusle a Žatec do IV. Tím byla privilegována Vídeň, zatímco ostatní města byla oproti dřívější úpravě podřazena pod zásady počtu bez ohledu na historický, ekonomický či strategický význam sídla a byly změněny hranice mezi jednotlivými třídami. Ve snaze předejít nespokojenosti tradičních center, která by si mohla připadat „ukřivděna“, byla zavedena alternativa, kdy vláda mohla města přesunout bez ohledu na počet obyvatel do nejbližší vyšší kategorie.¹¹⁹⁴ V mnoha případech vzrostl příplatek díky analyzovanému zákonu o více než čtvrtinu.¹¹⁹⁵

Přes tuto stabilizaci platového systému zůstával kariérní žebříček nadále velmi partikularizován podle jednotlivých druhů státní služby a ovlivňován právními událostmi jako např. smrtí, propuštěním, vystoupením ze služby apod.

Penzijní systém sledoval obdobný vývoj jako přijímání do státní služby, platový systém a další práva a povinnosti úředníků. Základ právní úpravy penzí v 19. století představovalo císařské nařízení č. 157/1866 ř.z. z 9. prosince 1866 navazující na dřívější koncepci zajištění úředníků pro případ stáří nebo pro jiné případy. Nařízení bylo modifikováno zejména zákonem č. 74/1896 ř.z. z 14. května 1896 ve spojení s prováděcím nařízením ministerstva financí č. 77/1896 ř.z. a dále direktivami přijatými v jednotlivých správních úřadech. Zákon normoval hranici odvodu na penzi z příspěvků na penzi placených úředníkem v aktivní službě do státního rozpočtu na 3% z platu¹¹⁹⁶, od roku 1906 3,8%¹¹⁹⁷. Tyto platby již lze považovat za obdobu dnešního veřejného důchodového pojistného systému¹¹⁹⁸ ovšem formou obdobnější systému období 1948 – 1989, tj. pravidelné platby do státního rozpočtu bez existence důchodových účtů apod. Státní civilní úředníci penzionováni ze zákona nebo na vlastní žádost za splnění stanovených předpokladů, měli pro svou osobu¹¹⁹⁹ poté nárok buď na a) starobní penzi anebo b) jednorázové vyrovnání.

Navíc je potřeba upozornit na skutečnost, že klíčový reformní normativní akt č. 74/1896 ř.z. se vztahoval na penze, zatímco provize zůstávaly upraveny povětšinou staršími právními předpisy.

K přeložení do penze docházelo v důsledku a) fyzické či psychické nemožnosti dalšího výkonu úřadu, b) vyžadovala-li to potřeba úřadu a c) strukturálních změn v úřadě (tyto tři příčiny vyplývaly z dvorského dekretu č. 51/1823 Sb.z. polit., d) u profesorů dovršením 70. roku věku (dle zákona č. 47/1870 ř.z. o penzionování učitelů státních škol), e) u soudních

¹¹⁹⁴ Viz článek II. § 2 zákona č. 34/1907 ř.z. ve srovnání s přílohou c zákona č. 47/1873 ř.z.

¹¹⁹⁵ Viz MARTÍNEK Miloslav, cit. dílo, str. 116 – 117.

¹¹⁹⁶ Viz § 15 zákona č. 74/1896 ř.z.

¹¹⁹⁷ Viz § 3 zákona č. 105/1906 ř.z.

¹¹⁹⁸ Viz k tomu též ZWIERZINA Robert, cit. dílo, str. 74.

¹¹⁹⁹ V souladu s § 1393 ABGB proto nebylo toto právo možné převést.

úředníků bylo možné tzv. penzionování na dobu neurčitou jako trest dle zákona č. 46/1868 ř.z. Jinak ovšem takové penzionování bylo dekretem dvorské komory č. 82/1828 Sb. z .a n. zakázáno. Z výše uvedených příčin mohli být státní civilní úředníci penzionováni z úřední povinnosti.

Zákon z roku 1896 přizpůsobil právní postavení ostatních státních úředníků profesorům, když umožnil, aby úředníci i sluhové, kteří dovršili šedesátý rok života a působili přitom ve státní službě 35 let nebo déle, byli přeloženi do penze bez jinak vyžadovaného dokladu o služební nezpůsobilosti, ovšem jednalo se o právo řazené mezi práva, jež Georg Jellinek označoval jako *status activus*¹²⁰⁰ – úředník se jej musel dovolat podáním žádosti.

Výměra penzí byla na základě zmíněného císařského nařízení č. 157/1866 ř.z. z 9. prosince 1866 napříště vypočítávána úměrně délce započitatelné služební doby a příjmů.

Započitatelná služební doba běžela od okamžiku služební přísahy, báňským úředníkům se započítávala i doba studia, pokud nepřekročila řádnou délku¹²⁰¹. Doba v suspendování se započítávala jedině tehdy, byl-li výsledek vyšetřování pro dotyčného pracovníka státní civilní služby příznivý. Základem pro výpočet penze byl poslední roční plat a poslední příplatek za odsloužená léta.¹²⁰² Nezahrnovaly se do něj zásadně funkční a aktivní přídavky, peníze na ubytování, různé deputáty, diety (ani cestovné), renumerace, které dostával na základě služby. Nárok na penzi vznikl do roku 1896 zpravidla až po deseti letech služby.

Prvotně tento nový normativ byl zaveden pro ty úředníky, kteří museli ze služby odejít do penze pro reorganizaci, posléze byl rozšiřován i na ostatní, protože na to zatím nebyly prostředky.¹²⁰³

Výměra penze se měnila. Právní úprava penzí do roku 1896 uvedeným císařským nařízením č. 157/1866 ř.z. stanovila penzi zlomkem z výše platu v činné službě s ohledem na délku služby. Tak jestliže úředník sloužil méně než 10 let, dostával penzi ve výši ¼ započitatelného platu, sloužil-li 10 – 15 let 1/3 platu, v rozmezí 15 – 20 let služby se začaly používat osminy 3/8, které po každých pěti letech (*quinquenální systém*) odsloužených

¹²⁰⁰ JELLINEK Georg, *System der subjektiven öffentlichen Rechte*, 2. Aufl., Tübingen 1905, str. 86 an. Viz též SACHS Michael, *Verfassungsrecht. Grundrechte*, 2. Auflage, Berli-Heidelberg-New York: Springer 2003, str. 44.

¹²⁰¹ Viz § 19 zákona č. 77/1871 ř.z. o zřízení a působnosti horních úřadů

¹²⁰² Výnos ministerstva financí č. 47 z 15. prosince 1894 *Verordnungsblatt für den Dienstbereich des k.k. Finanzministeriums*, Jahrgang 1894, Wien:k.k. Hof- und Staatsdruckerei 1894 ve spojení s patenty z 30. září 1771 a 26. března 1781

¹²⁰³ To výslovně řekl Belcredi na schůzi vlády dne 24. září 1866 viz *Die Protokolle des österreichischen Ministeriums 1848 – 1867, VI. Abteilung Das Ministerium Belcredi*, Band 2, 8. April 1866 – 6. Februar 1867, Horst Brettner-Messler (bearb.), Wien:Österreichisches Bundesverlag für Unterricht, Wissenschaft und Kunst, 1973, str. 262

zlomek vzrostl,¹²⁰⁴ takže penze činily po odsloužení 20 až 25 let 4/8 platu, 25 až 30 let 5/8 platu, po 30 až 35 letech 6/8, po 35 až 40 letech 7/8 a nad 40 let se rovnala platu úředníka aktivní služby.¹²⁰⁵ Po 40 letech služby měl státní civilní úředník nárok na penzi rovných platu.

Cílem bylo i v penzijním systému zavést quinquennální systém, a tím věrněji zohlednit délku služby. Výše penze se rozlišovala i terminologicky. Zatímco zlomku penze se říkalo služné (tj. v podstatě při předčasném odchodu do důchodu), penzi rovnající se platu výslužné¹²⁰⁶. Podle zákona č. 74/1896 ř.z. o zaopatření úředníků státních, státních učitelů, pak sluhů, jakož i vdov a sirotek se systém změnil, aby byla zlepšena důchodová situace úředníků sloužících kratší dobu a zároveň spravedlivěji zohledněna skutečná délka služby, tzn. výrazněji akcentovány rozdíly mezi úředníky sloužícími různě dlouho a spadajícími dosud do jedné penzijní kategorie.

Sloužili-li úředníci kratší dobu než 10 let, ovšem minimálně 5 let a stali se neschopnými služby v důsledku nemoci či úrazu neúmyslně, platila právní fikce, že slouží rovných 10 let.¹²⁰⁷ Výše penze byla stanovena na 40% platu u úředníků sloužících 10 let a každý další rok k tomu přistupovala 2% platu tzn., že opět po 40 letech služby dosáhla penze rovnosti plného platu v okamžiku penzionování. Výjimkou byli profesori univerzit, kteří po dosažení stáří sedmdesáti let (pokud byli penzionováni z úřední povinnosti tak již po 65 roce) měli nárok na penzi ve výši plného platu bez ohledu na délku služby.¹²⁰⁸ Minimální penze pro státní civilní úředníky byla stanovena na 400 zlatých,¹²⁰⁹ později po zavedení korunové měny byla částka zvýšena na 800 Korun.¹²¹⁰ To znamená, že oproti předchozí juristické regulaci zákon č. 74/1896 ř.z. již akcentoval skutečnou dobu odsloužených let oproti vytváření skupin. Zákon č. 74/1896 ř.z. však znamenal poněkud opomíjený zlom v právní úpravě penzí. S konečnou platností byla totiž odbourána osvícenská zásada, že do penze může jít jen úředník neschopný služby, který je za takového prohlášen posudkovým lékařem. Nyní se začal klást důraz na odsloužená léta s právní fikcí, podle níž samotné odsloužení let, konkrétně 35 let služby, společně s naplněním ostatních zákoných předpokladů (věku 60. let,

¹²⁰⁴ Původně v ministerské radě projednávaný systém byl jednodušší a počítal s tím, že mezi 10 – 25 lety odslouženými bude penze tvořit 1/3 a mezi 25 – 40 lety 1/2 platu. Vycházel totiž z modelu, který platil v první polovině 19. Století. Viz bod VII. dokumentu č. 101 Ministerrat Wien, 24. September 1866, Protokoll Kabinettszahl 2139, Ministerrathzahl 101, in: *Die Protokolle des öst. reichischen Ministerrates 1848 – 1867, VI. Abteilung Das Ministerium Belcredi*, Band 2, 8. April 1866 – 6. Februar 1867, bearb. Horst Brettner-Messler, Wien: Österreichisches Bundesverlag für Unterricht, Wissenschaft und Kunst, 1971, str. 252.

¹²⁰⁵ Viz ZWIERZINA Robert, *cit. dílo*, str. 40.

¹²⁰⁶ Viz § 1 zákona č. 74/1896 ř.z.

¹²⁰⁷ Viz § 2 zákona č. 74/1896 ř.z.

¹²⁰⁸ Viz zákon č. 47/1870 ř.z.

¹²⁰⁹ Viz § 1 zákona č. 74/1896 ř.z.

¹²¹⁰ Viz *Ottův slovník naučný*, 23. díl, heslo *Služba státní*, Praha: Sdružení pro Ottův slovník naučný Argo/Paseka 2000, str. 484.

bezúhonnosti ad.) vytvářelo právo na penzi.¹²¹¹ I zde, tak jako v jiných případech právní úpravy státních civilních úředníků druhé poloviny 19. století byla vzorem regulace, jež již platila pro příslušníky ozbrojených sborů.

Oproti penzi stálo **jednorázové vyrovnání (odbytné)**, které lze rozčlenit na dva druhy. Jednak a) povinné jednorázové vyrovnání, které nahrazovalo penzi úředníkům, jenž nesplnili podmínky pro její přiznání. Takové jednorázové vyrovnání náleželo státním civilním úředníkům, kteří nedovršili deset let služby a činilo dle § 2 císařského nařízení č. 157/1866 ř.z. maximálně 1 až 1,5 násobek ročního příjmu. Zákon č. 74/1896 ř.z. toto vymezení upravil tak, že jej stratifikoval na dvě skupiny podle délky odsloužených let. při službě do 5 let vyplácelo odbytné ve výši jednorozčního služného a při službě v délce 5 až 10 let činila tato suma služné za dva roky, pokud neodešli dobrovolně anebo nebyli propuštěni z disciplinárních důvodů.¹²¹²

Druhým typem jednorázového vyrovnání byl b) institut alternativity k penzi, kdy se státní civilní úředníci raději rozhodli pro jednorázové vyrovnání oproti důchodu. Podle § 3 císařského nařízení č. 157/1866 ř.z. za takové situace činilo vyrovnání dvojnásobek posledního ročního příjmu včetně všech osobních přípatků, odměn a aktivitních přídaveků apod. S rostoucím věkem dožití však již na konci 19. století tato úprava pravděpodobně ztratila přitažlivost, protože zákon 1896 již právní institut alternativního jednorázového odchodného pro případ penze neznal.

Částečně zvláštní právní režim platil pro bývalé ministry, kteří dostávali v zákoně pevně stanovenou částku. Podle zákona č. 111/1868 ř.z. o penzijních nárocích ministrů měl každý ministr nárok na penzi ve výši 4000 zlatých bez ohledu na délku služby. Nárok byl totiž spojen s okamžikem odstoupení či odvolání z funkce. Odsloužená léta však mohla ovlivnit zvýšení penze nad tuto částku. Jinak se ovšem subsidiárně použily předpisy pro běžné státní civilní úředníky. Vdovy po ministrech měly nárok na penzi ve výši 1000 zlatých.¹²¹³

Odlišná úprava platila pro úředníky bez definitivy, tzv. provizorní, podle toho, že dostávali *provizorium*, kteří byli do r. 1896 rozděleni jen do tří penzijních kategorií, v případě služby 10 – 25 let dostávali 1/3 platu, 25 – 40 let 1/2 a nad 40 let celý plat, tedy u nich zůstal zachována původní podoba z roku 1866. Od přijetí nových úprav penzijního systému v druhé polovině 19. století se výrazně omezil počet milostí, pokud byla úředníkům přiznána penze či jednorázové vypořádání, nebyl v zásadě milost k vylepšení sociální situace již přiznávána,

¹²¹¹ Viz §§ 1 a 4 zákona č. 74/1896 ř.z.

¹²¹² Viz § 3 zákona č. 74/1896 ř.z.

¹²¹³ ZWIERZINA Robert, *cit. dílo*, str. 41.

s výjimkou případů, kdyzbýval dotyčnému žadateli do získání vyšší penze jen několik měsíců.¹²¹⁴

Penze byly vypláceny ode dne, kdy přestala dotyčná osoba pobírat plat.¹²¹⁵ Nárok na penzi končil a) smrtí oprávněného, b) opětovným přijetím do služby dle dekretu spojené dvorské kanceláře č. 11/1810 Sb. z. polit. ve spojení s dekretem dvorské komory č. 50/1826 Sb. z. polit. Bd 54, c) odsouzením pro zločin dle § 23 zákona č. 117/1852 ř.z., trestního zákoníku z roku 1852 ve znění jeho novelizace č. 131/1867 ř.z., d) odsouzení za těžký disciplinární přečin, e) při neoprávněném pobytu v cizině, jestliže s cizím státem, na jehož území úředník pobýval, nebyla uzavřena smlouva o volném pohybu penzí, tzn. reciproční úmluva o výplatě penzí příslušníkům druhého státu podle předpisů jejich státu, f) při emigraci anebo přijetí cizího státního občanství, g) odmítl-li úředník bez řádného důvodu znovu nastoupit do služby.¹²¹⁶

Zákon z roku 1896 výrazným způsobem zlepšoval sociální situaci vdov a sirotků.¹²¹⁷ Ustanovení §§ 1 a 2 zákona č. 74/1896 ř.z. ve spojení se zákonem č. 172/1898 ř.z. měnilo systém penzí vdov, když namísto dosavadního systému byly poskytovány penze stanovené pevnými částkami odstupňovanými podle hodnostní třídy živitele (vdovy po úředníkovi I. hodnostní třídy dostávaly 3000 zlatých ročně, XI. 400 zlatých¹²¹⁸). Vdovy provizionistů naproti tomu nadále měly plat stanoven částkou z celkového platu zesnulého živitele, a to ve výši 1/3, minimálně však 200 zlatých¹²¹⁹).

Zákon také upravil poskytování výchovného příspěvku, který přiznal i vdovám s jedním dítětem, to znamená, že normál výchovného se nyní sčítal (rost s dalšími dětmi) a ne odčítal.¹²²⁰ Napříště jej měla dostávat každá vdova po státním civilním úředníkovi, alespoň s jedním dítětem ve výši 1/5 vdovské penze na každé dítě ve věku do 24 let, pokud nezačalo vlastní práci obstarávat obživu dříve. Maximální částka výchovného příspěvku nesměla přesáhnout částku 300 zlatých a souhrnný příspěvek na všechny děti výši vdovské penze.¹²²¹ Výchovné nahrazovalo sirotčí penzi, která příslušela dítěti pouze tehdy, jestliže nemělo

¹²¹⁴ Viz MEGNER Karl, *cit. dílo*, str. 147.

¹²¹⁵ Viz výnos ministerstva financí č. 9 z 26.3.1874 ve spojení s § 3 nařízení č. 75/1875 ř.z.

¹²¹⁶ Tento důvod byl zakotven již v dekretu dvorské komory z 5. ledna 1857 Sb. zák. polit., Bd. 55

¹²¹⁷ Viz POSSANER Benno, *Pensionen und Provisionen der k. k. österreichischen Civilstaatsbediensteten und Staatsarbeiter sowie die Versorgungsgenüsse ihrer Hinterbliebenen*, Wien:Manzsche k. u. k. Hof- Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 1898, str. V.

¹²¹⁸ Viz § 5 zákona č. 74/1896 ř.z.

¹²¹⁹ Viz §§ 7,12 a 16 zákona č. 74/1896 ř.z.

¹²²⁰ Viz ZWIERZINA Robert, *cit. dílo*, str. 53.

¹²²¹ Viz § 8 zákona č. 74/1896 ř.z.

žádného živitele či v několika málo dalších případech. Sirotčí penze představovala ½ vdovské penze, s přídavky se pak mohla rovnat plné vdovské penzi.¹²²²

Na počátku 20. století se penze pozůstalých pozvolna zvyšovaly, aby byly sto pokrýt narůstající životní náklady jejich příjemců.¹²²³ Již uvedený zákon č. 34/1907 ř.z. znamenal důležité zlepšení pro státní civilní službu, neboť měnil tradiční věk odsloužených let zakládající nárok na plnou penzi ze 40 na 35 let.¹²²⁴ Zkrácení povinné služební doby pro penzionování bylo kryto zvýšením příspěvku, který museli státní civilní úředníci platit do penzijního systému o 0,5%. Úředníci si rádi¹²²⁵ připlatili částku, která průběžně jejich rodinný rozpočet nezatížila, aby mohli déle užívat zaslouženého odpočinku.

Dával státním civilním úředníkům, kteří neměli po 35 letech nárok na penzi ve výši plného platu po odsloužení 10 let odpočivný plat ve výši 40% služného a za každý další odsloužený rok se tato částka zvyšovala o 2,4%, takže získali po 35 letech služby rovněž penzi ve výši platu.¹²²⁶ Osobám starším 60 let bylo umožněno, aby šli do penze na vlastní žádost, aniž by museli dokládat průkaz neschopnosti ke službě, který se jinak vyžadoval.¹²²⁷ Pokud se úředník-penzionista a jeho manželka rozvedli od stolu a lože nebo se rozloučili, ztrácela manželka nárok na vdovskou penzi pouze tehdy, jestliže jí úřad prokázal zavinění na rozvodu. Důkazní břemeno tedy vázlo na úřadu, ovšem o rozvodové vině rozhodovaly nezávislé soudy, nikoliv úřad, přiznávající penzi.¹²²⁸

Jestliže rozvod zavinil manžel anebo byla vina na straně obou manelů bez ohledu na míru zavinění, vdova penzi nárok na penzi neztrácela.¹²²⁹ Oproti tomu asymetricky vdovy provizionistů nalézající se ve stejné právní situaci, měly samy důkazní břemeno.¹²³⁰ Pozůstalí podle §§ 12 a 13 zákona č. 74/1896 ř.z. měli též právo na pohřebné.

¹²²² Viz § 9 zákona č. 74/1896 ř.z.

¹²²³ Např. zákony č. 221/1902 ř.z. či č. 106/1906 ř.z.

¹²²⁴ Ovšem tabulka v § 1 nařízení veškerého ministerstva č. 88/1907 ř.z. stále ještě uvádí věk 40 let. Jde pravděpodobně o technický nonsens.

¹²²⁵ Viz k tomu ZWIERZINA Robert, *cit. dílo*, str. 68 – 69.

¹²²⁶ Viz článek IV §§ 1 a 2 zákona č. 34/1907 ř.z.

¹²²⁷ Viz článek IV § 6 zákona č. 34/1907 ř.z.

¹²²⁸ Viz FOREJT Josef, *Sbírka nálezů Nejvyššího správního soudu a výnosů ministerstev v služebních, platových a pensijních záležitostech státních a jiných veřejných zaměstnanců*, Svazek I., Praha:Ročenka čs. Státních úředníků 1936, str. 99.

¹²²⁹ Viz nález Správního soudu č. 8682 z 15. října 1902 publikovaný pod č. Budw. 1260 A v *Erkenntnisse des k.k. Verwaltungsgerichtshofes*, Rudolf Alter (hrsg.), Wien:Verlag der Manzschén k.u. k. Hof-Verlags- und Universitätsbuchhandlung 1902, str. 1031.

¹²³⁰ Viz POSSANER Benno, *Pensionen und Provisionen der k.k. österreichischen Zivilstaatsbediensteten und Staatsarbeiter, sowie die Versorgungsgenüsse ihrer Hinterbliebenen*, Wien:Hofs-Verlags- und Universitätsbuchhandlung 1898, str. 792. Zde je vhodné upozornit na analogii přístupu v důkazním řízení v této situaci s naprosto odlišnou kauzou, totiž s konfiskačními dekrety prezidenta republiky, podle nichž se právnické osoby taxativně uvedené ipso iure nemohly vyvinut, kolaborantům musela být vina prokázána zatímco Němci a Maďaři se museli vyvinut. Tato asymetrie bývá u kritiků dekretů označována za projev protiněmeckého ostří dekretů a jejich zjevné nespravedlnosti. Je zde ovšem vidět historická reminiscence přístupu právě s penzijním

Nutno dodat, že přes přijetí několika zákonů zabývajících se sociálněprávní problematikou, zejména zavádějící sociální pojištění na konci 19. století i pro další skupiny obyvatelstva habsburské monarchie, patřili úředníci mezi společenské stavy, jež byly pro případ sociální události, ať již šlo o nemoc, úraz či stáří, dostatečně chráněny státem a jejichž postavení tak bylo dostatečně právním řádem zajištěno.

Původně se však nejednalo o pojistný systém. Je sice pravdou, že se v době hospodářského liberalismu ozývaly hlasy zvláště z ministerstva financí a z řad vysoké administrativy, aby byl posílen třetí pilíř sociálního zabezpečení a úředníci se alespoň dílčím způsobem začali podílet na svém zajištění prostřednictvím jednotného stavovského soukromého fondu, do kterého by by povinně přispíval každý úředník 1%, resp. 2% svého ročního příjmu. Fond měl být v samosprávě úřednictva, desetičlennou správní radu stojící v jeho čele mělo paritně tvořit po pěti vyšších a nižších úředníků vybíraných na jejich sjezdech. Tento návrh však byl odmítnut nižším úřednictvem a v roce 1873 rovněž Říšskou radou s odůvodněním, že nelze bezpečně zajistit v soukromém fondu účelovou vázanost finančních prostředků. Obdobný návrh z roku 1887, který počítal opět se samosprávným penzijním fondem připojištění, do něhož by ovšem přispíval primárně stát a též úředníci, byl vládou odmítnut jako příliš nákladný.¹²³¹ Teprve zákon č. 74/1896 ř.z. přinesl již uvedenou změnu a odváděním pravidelného příspěvku ze strany státní civilní byrokracie se tak systém dávek změnil na státní pojistný systém *sui generis*.

Odlišnou právní úpravu od státních civilních úředníků měli jiní administrativní pracovníci státu a dalších veřejnoprávních korporací. Z celkového korpusu úřednictva se na konci 19. století vydělili **pomocní kancelářští úředníci** (od roku 1907 zvaní **oficianti**). Vzhledem k diskuzím, zda je řadit mezi státní civilní úřednictvo, pojednávám o nich na tomto místě. Jednotné schéma jejich platů bylo vytvořeno až vládním nařízením z roku 1902. Do té doby byla právní úprava roztržena a podle údajů Miloslava Martínka existovalo na 54 různých stupnic¹²³² a pomocný personál měl příjem podobě denní mzdy, jakoby ani mezi úřednictvo nepatřil. Téměř každý úřad měl tedy rozličnou regulaci platů této skupiny státního úřednictva.

právem vdov. Slabší postavení cizinců bylo dáno jejich přihlášením se k cizí státní příslušnosti, což způsobilo ex decreto oslabení jejich právního postavení. Obdobně provizionisté měli ex lege oslabené postavení. Je vhodné si rovněž uvědomit nepochybnou sílu právní tradice na normotvůrce i na právní vědomí, které s ohledem na výše řečené ani nemuselo vnímat pojetí v dekretech jako nerovné, ale naopak jako jeden z tradičních možných způsobů řešení.

¹²³¹ Podrobněji k tomu viz MEGNER Karl, *cit. dílo*, str. 149.

¹²³² MARTÍNEK Miloslav, *cit. dílo*, str. 121.

Teprve nařízení veškerého ministerstva č. 145/1902 ř.z. o pomocném personálu kancelářském při státních úřadech a ústavech vytvořilo jednotnou skupinu pomocných úředníků v kancelářské, manipulační a účetní službě.¹²³³ Těmi se mohli stát jen rakouští státní občané,¹²³⁴ ve věku 18 až 40 let, tělesně způsobilých a též schopných státní služby,¹²³⁵ kteří alespoň tři roky v obdobné funkci sloužili. Překážkou přijetí bylo rovněž příbuzenství s nadřízenými nebo s osobami vykonávajícími na dnimi kontrolu. Místa nebyla obsazována na základě konkurzu, ale doručením písemného ustanovení, které mělo podle platné právní fikce povahu oferty soukromé smlouvy, která se stala perfektní, jakmile příslušná osoba vykonala předepsaný slib.¹²³⁶ Nařízení vytvořilo pět služebních tříd podle odsloužených let a poskytla tomuto pomocnému personálu plat rozčleněný do IV. tříd podle místa služby, přičemž stratifikace odpovídala rozdělení měst pro aktivní přídavky.¹²³⁷ Sjednoceno také bylo cestovné a dovolená. O dovolenou museli podat zvláštní žádost, při delší než 14denní ztráceli nárok na plat. Měli také nárok na proplacení cestovného v plné výši, diety 3 Koruny denně a při dočasném úředním přeložení na proplacení stěhování paušální částkou 200 Korun.¹²³⁸ Úředníci zaměstnaní na dobu kratší než 3 roky dostávali namísto platu denní mzdu – tzv. diurnium.

Služebními povinnostmi pomocného kancelářského personálu bylo 1. složení služebního slibu podle stanoveného vzorce, 2. věrné, pilné, rychlé svědomité výkon práce, 3. dodržovat úřední hodiny, 4. povinnost mlčenlivosti, 5. ručili za škodu způsobenou na úředním majetku, 6. úcta vůči stranám sporu a nadřízeným, 7. zákaz činností, které by poškozovaly dobré jméno úřadu a snižovaly jeho důvěryhodnost.

Při porušení povinnosti následovali pořádkové a disciplinární tresty, podle toho, zda byl čin způsoben nepořádností, podle způsobu a míry porušení povinnosti, recidivy či jiné přitěžující okolnosti. Pořádkové tresty byly: a) ústní napomenutí, b) písemná důtka, c) peněžitá pokuta ve výši 1/30 měsíčního platu (nesměla být uložena více než 3x během jednoho měsíce), d) ztráta části platu.¹²³⁹ Poslední z uvedených pořádkových trestů byl ukládán obvykle v případě překročení dovolené a vedle něj při překročení dovolené ztráceli až do nástupu d služby mzdu. Disciplinární tresty představovaly: a) průtahy při postupu do

¹²³³ Viz §§ 1 a 2 nařízení veškerého ministerstva č. 145/1902 ř.z.

¹²³⁴ Tzn. osoby s domovským právem v některé obci habsburského, přesněji řečeno předlitavské obce, viz § 5 nařízení č. 145/1902 ř.z. ve spojení s § 2 zákona č. 105/1863 ř.z. o právu domovském.

¹²³⁵ Tzn. nevyloučených např. z důvodů odsouzení pro zločin a dále přečin nebo přestupek ze ziskuchtivosti či proti veřejné mravnosti nebo z disciplinárních důvodů neprouštění.

¹²³⁶ Viz § 3 nařízení veškerého ministerstva č. 145/1902 ř.z.

¹²³⁷ Viz § 9 nařízení veškerého ministerstva č. 145/1902 ř.z.

¹²³⁸ Viz §§ 17 – 18 nařízení veškerého ministerstva č. 145/1902 ř.z.

¹²³⁹ Viz § 21 nařízení veškerého ministerstva č. 145/1902 ř.z.

vyššího platového stupně v délce půl roku až tři roky, b) degradování do nižšího platového stupně na stejnou dobu, c) přeložení k jinému úřadu bez nároku na dorovnání platu, d) trestní vyloučení ze služby se zachováním nároku na zaopatřovací ústav, e) propuštění ze služby. Při odsouzení pro zločin či jiný delikt byl automaticky úředník propuštěn, jestliže sankcí byl trest odnětí svobody v délce nejméně 6 měsíců.

Kromě propuštění z disciplinárních důvodů a dle trestního práva, jež nastupovaly obligatorně, byla možnost propustit oficianta rovněž pro těžké porušení služebních povinností a také když se dopustil jednání, které poškozovalo důvěru v jeho loajalitu či se dotklo pověsti úřadu. Takovými akty byla kupříkladu neposlušnost a protivení se pokynům nadřízeného, hrubá neúcta vůči nadřízenému, přijetí daru v souvislosti s výkonem povolání, opilost ve službě, hrubé porušení povinnosti mlčenlivosti anebo lehkovážné děláni dluhů.¹²⁴⁰ Kumulativní uložení několika pořádkových nebo disciplinárních trestů nebylo přípustné, ale bylo možné uložit souběžně pořádkový a disciplinární trest. Pořádkové tresty ukládal vedoucí úřadu, disciplinární sankce ten orgán, jenž úředníka ustanovil. Vedle disciplinárního práva se služby dotkly také předpisy trestněprávní. Jestliže bylo proti úředníkovi zavedeno řízení pro zločin či pro přečin nebo přestupek ze ziskuchtivosti anebo pro porušení veřejné mravnosti, nebo kteří byli vzati do vazby anebo byl na jejich majetek vyhlášen konkurz či v ostatních případech pokud by byla ohrožena pověst úřadu, byl suspendován do vynesení rozsudku, tzn. že měl nárok na tzv. výživné ve výši polovičního platu. Když byl uznán neviným, byl mu zbytek platu zpětně doplacen. Služební poměr končil: a) výpovědí, b) propuštěním, c) vyloučením ze služby jako disciplinárním trestem, d) zrušením služebního poměru pro neschopnost ke službě, jiné služební překážky, e) vstupem do invalidního důchodu nebo starobního, f) ztrátou státního občanství, g) smrtí. Při zrušení služebního poměru se vydával zvláštní doklad – zprošťovací list, v němž bylo uvedeno, jak dlouho služební poměr trval a z jakého důvodu skončil.

Nižšími osobami administrativy byli dále pomocní kancelářští pracovníci (**diurnisté** apod.) - osoby zaměstnané po dobu kratší než tři léta, pro které platily obdobné předpisy jako pro kancelářské pomocníky,¹²⁴¹ s určitými výjimkami ohledně skončení pracovního poměru. Šlo ve své podstatě o smluvní úředníky, proto dostávali místo měsíčního platu denní mzdu v celku standardizované výši od 2.20 do 2.60 Korun.

Novelu nařízení z roku 1902 představovalo nařízení veškerého ministerstva č. 141/1906 ř.z. jímžto se mění nařízení o pomocném personálu kancelářském při státních

¹²⁴⁰ Viz § 26 nařízení veškerého ministerstva č. 145/1902 ř.z.

¹²⁴¹ Viz §§ 33 – 36 a 39 – 41 nařízení veškerého ministerstva č. 145/1902 ř.z.

úřadech a ústavech. Podle něj měli kancelářští pomocníci dostávat stejně jako státní civilní úředníci roční plat a byli rozděleni do čtyř tříd podle míst aktivitních přídavků. Plat oficiantů každé třídy závisel dále na odsloužených letech, podle kterých se odlišovalo osm stupňů v rámci každé třídy. Nejvyšší platy měli pomocníci I. třídy sloužící 35 až 40 let. Přitom ve výjimečných případech mohl ústřední úřad dané správní soustavy po souhlasu ministerstva financí povolit u jednotlivců i plat vyšší.¹²⁴² Po 40 letech odchod do důchodu. Od roku 1906 se úředními oficiantkami mohly stát také ženy.

Další novela - nařízení č. 88/1907 ř.z. jednak pro bývalé kancelářské pomocníky zavedla nový název kancelářští oficianti¹²⁴³ a kancelářskými pomocníky začala označovat pomocný (v podstatě sloužící) personál, ale zejména klasifikovala napříště pět tříd oficiantů namísto dosavadních čtyř s ohledem na změnu tříd úřednického aktivního přídavku. Za druhé nařízení zavedlo pro oficianty automatický postup do vyšších platových tříd podle odsloužených let. Zatímco u pomocného personálu byl tedy časový systém zaveden již v r. 1907, museli si na něj státní civilní úředníci počkat ještě sedm let, tj. do přijetí služební pragmatiky.

Status **poštovních** pomocných úředníků, tedy původního manipulačního (expedičního) personálu pomáhajícího při evidenci a kancelářské manipulaci poštovních zásilek, byl sjednocen obdobně jako u kancelářského personálu v roce 1902.¹²⁴⁴ Pomocný personál pošt se rozčlenil na poštovní pomocné úředníky, kteří se po složení dopravní zkoušky (oborová zkouška odborné způsobilosti) mohli stát poštovními asistenty – dopravními úředníky, na poštovní aspiranty, tj. kandidáty na místa pomocných úředníků, kteří nebyli v pracovním poměru a mohli být kdikoliv propuštěni a c) na poštovní pomocníky, kteří sloužili jako smluvní soukromí zaměstnanci poštmistrů třídních úřadů III. třídy.¹²⁴⁵ Jako poštovní pomocní úředníci mohli být ustanoveni mravně a občansky bezúhonní rakouští občané ve věku 16 až 35 let, kteří doložili průkaz tělesné způsobilosti vystavený státním lékařem či zdravotnickým zařízením, průkaz jazykových znalostí, průkaz vzdělání (čtyři roky střední školy nebo dva roky studia na obchodní akademii či v učitelském ústavu).¹²⁴⁶ Již v roce 1902 jako v prvním odvětví státní služby se mohly pomocnými úřednicemi stát rovněž ženy, a to svobodné,

¹²⁴² Viz § 9 nařízení veškerého ministerstva č. 141/1906 ř.z.

¹²⁴³ Zde je třeba opravit konstatování české odborné literatury, jež hovoří o roku 1906 jako o datu změny názvosloví.

¹²⁴⁴ Stalo se tak nařízením ministerstva obchodu č. 186/1902 ř.z. kterým se upravují služební poměry poštovských pomocných úředníků, poštovských aspirantů a poštovských pomocníků.

¹²⁴⁵ Viz § 1 nařízení ministerstva obchodu č. 186/1902 ř.z. kterým kterým se upravují služební poměry poštovských pomocných úředníků, poštovských aspirantů a poštovských pomocníků.

¹²⁴⁶ Viz § 9 *tamtéž*.

bezdětné vdovy či bezdětné rozvedené v max. počtu deseti, v případě dostatku mužských uchazečů v max. počtu tří¹²⁴⁷ (srov. kancelářskou službu).

Vyloučeny naopak byly osoby trestané, propuštěné ze služby, ti, na něž byl uvalen konkurz a opatrovanci. Uchazeči museli po složení slibu věrnosti a mlčenlivosti¹²⁴⁸ absolvovat půlroční praxi, přičemž první polovinu praxe trávili v teoretickém a praktickém zdokonalování u úřadů I. – III. třídy, druhou půlku se věnovali nácviku telegrafování u státního poštovního a telegrafního úřadu. V době praxe, nejen že nedostávali plat, ale první tři měsíce platili za zaučení vedoucímu dotyčného úřadu. Nabízí se zde tak zřetelné srovnání s výučními řemesly.

Na konci praxe byla skládána zkouška sestávající z písemné a ústní části. Při písemné části kandidát měl zpracovat lehčí úkol z dopravní služby, při ústní byla čtyřčlennou komisí prověřována znalost instrukcí a právních předpisů. Dotyčný mohl být hodnocen výtečně způsobilý, způsobilý a nezpůsobilý, v posledním případě musel opakovat zkoušku nebo dokonce i praxi.¹²⁴⁹ Poté byli uchazeči zapsáni mezi aspiranty. Po čtyřech letech aspirantury byli pomocní úředníci zařazeni do třetí neboli provizorní hodnostní třídy, teprve po dalších čtyřech letech získali trvalý pracovní poměr a postupovali nejprve do druhé a posléze do I. hodnostní třídy. Pomocní poštovní úředníci postupovali v jednotlivých stupních (každá třída měla 3 stupně) automaticky po čtyřech letech, naproti tomu čekatelé a poštovní pomocníci dostávali denní mzdu. Vedle řádného platu, tj. platu ve vlastním slova smyslu dostávali úředníci ještě mimořádný plat, kam patřily služební přídavky, poplatky za noční službu a doprovodné pošty.¹²⁵⁰ Poštovní úředníci měli právo nosit uniformu, mohli na základě žádosti mít v roce dovolenou až 14 dnů a při nemoci dostávali po čtyři měsíce plnou výši platu, další dva měsíce ve výši 75% platu, poté již neměli nárok na nemocenskou,¹²⁵¹ měli také právo na cestovné a diety.¹²⁵² Nařízení zakotvovalo úřední povinnosti jako a) mlčenlivost, b) slušné jednání, c) zákaz brání úplatků, d) rychlé a hospodárné vyřizování věcí, e) pokud chtěli uzavřít sňatek, museli alespoň 14 předem požádat o písemný souhlas nadřízeného, přičemž uvedli jméno a mravní profil nevěsty. Zákaz příbuzenství a švagrovství vůči nadřízenému až do 4 stupně.

Speciální zákony byly přijaty rovněž pro regulaci právního statusu administrativního aparátu okresní samosprávy. V Čechách byl takovým předpisem zákon ř. 63/1907 čes. z. z.,

¹²⁴⁷ Viz § 7 ve spojení s § 42 *tamtéž*.

¹²⁴⁸ Viz Příloha 1 *tamtéž*.

¹²⁴⁹ Viz § 12 *tamtéž*.

¹²⁵⁰ Viz §§ 30 a 31 *tamtéž*.

¹²⁵¹ Viz § 37 *tamtéž*.

¹²⁵² Viz §§ 44 a 45 *tamtéž*.

kterým se upravují služební poměry úředníků při okresních výborech v království Českém. Jednalo se v podstatě o předobraz služební pragmatiky státních civilních úředníků. Normy v něm obsažené řešily jak otázku předpokladů do okresní služby, tak zajištění ve stáří, disciplinární právo i příslušnost orgánů. Požadavky byly ovšem nižší, než u státní služby. Úředníkem samosprávného okresu se mohl stát svéprávný rakouský státní občan, který splňoval zvláštní náležitosti. Mezi ně náleželo u konceptní služby právnické vzdělání. V menších okresech (tam, kde byl vybrán objem daní za tři roky předcházející ustanovení úředníka menší než 150 000 Korun, postačila ovšem na stejné místo maturita¹²⁵³. Vedle vzdělání byla u těchto úředníků oproti státní civilní službě benevolence i z hlediska věku, neboť k nástupu do manipulační okresní služby postačil věk 20 let, ačkoliv dotyčný ještě neměl plnou způsobilost k právním úkonům.¹²⁵⁴ O počtu úřednických míst rozhodoval okresní výbor, který rovněž schvaloval úředníka vybraného na základě výsledků konkurzu¹²⁵⁵. Vlastní počátek služby ovšem, stejně jako u státních civilních úředníků, nastupoval až od doručení jmenovacího dekretu. Typická rovněž byla jistá roztržitost obsahu služebního poměru, protože zákon podrobněji neupravoval práva a povinnosti a každý okresní výbor měl právo si vydat vlastní služební instrukci.¹²⁵⁶ Disciplinární právo naproti tomu v podstatě kopírovalo úpravu státní byrokracie.¹²⁵⁷

Další skupinou personálu veřejné správy, který na konci 19. století získal po vzoru státní civilní byrokracie obdobné, byť specializované stabilní právní postavení, byla služba státních drah. **Úředníci státních drah** nebyli státními úředníky. Služební otázky zde mělo na starosti Generální ředitelství rakouských státních železnic zřízené nařízením č. 116/1875 ř.z. s úkoly vymezenými výnosem z 8. srpna 1883 ve spojení nejvyšším císařským nařízením č. 103/1884 ř.z. ve znění císařského výnosu č. 183/1891 ř.z. Služební pragmatika úředníků drah byla upravena v císařském výnosu č. 21 744 z 30. června 1884. Jejich postavení bylo založeno na soukromoprávní služební smlouvě jako u soukromých úředníků, ale na druhou stranu požívali prakticky všech výhod státních úředníků.¹²⁵⁸ Byli rovněž osvobozeni od povinnosti být porotcem či svědkem, měli tituly, hodnosti uniformy a při přechodu z železniční do státní služby platila paritní právní úprava. Mezi železniční úředníky patřili vyšší vedoucí (ředitelé, generální sekretáři, centrální vrchní inspektoři, inspektoři, vrchní inženýři, vrchní kontrolaři), sna nižších pozicích stáli oficiálové, kontrolaři, revizoři, kancelisté a přednostové stanic.

¹²⁵³ Viz § 3 odst. 2 zákona č. 63/1907 čes. z. z.

¹²⁵⁴ Viz § 3 odst. 4 zákona č. 63/1907 čes. z. z.

¹²⁵⁵ Viz § 8 odst. 1 a 2 zákona č. 63/1907 čes. z. z.

¹²⁵⁶ Viz § 9 odst. 3 zákona č. 63/1907 čes. z. z.

¹²⁵⁷ Viz §§ 12 – 18 zákona č. 63/1907 čes. z. z.

¹²⁵⁸ Viz zákony č. 68/1873 ř.z. a č. 123/1882 ř.z.

V 60. – 90. letech 19. století pokračoval též vývoj **disciplinárního práva**, kde vedle právních předpisů se stále častěji začal projevovat vliv aplikační praxe (o rozvoji judikatury sporů mezi státními civilními úředníky a státem bylo pojednáno výše). Celková koncepce disciplinárního práva včetně postihů jednání, jež nemělo s výkonem služby nic společného, ale bylo řazeno sféry „ohrožení důvěryhodnosti a dobrého jména úřadu“, však zůstala zachována.¹²⁵⁹

Před vlastním rozbořem klíčového právního předpisu právní úpravy postavení státních civilních úředníků je ještě na místě zmínit jednu otázkou a tou je účast žen ve státní správě.¹²⁶⁰ Do státní civilní služby v užším slova smyslu začaly být ženy přijímány po roce 1869. Již dříve však mohly vykonávat učitelské povolání. Početné byly zejména v poštovní službě, kde ovšem neměly privilegia státních úředníků. Jinak obecně nebyly přijímány na definitivu, ale pouze jako smluvní úředníci, tj. do soukromoprávního pracovního vztahu. Typická bylo pro ženy v rakouské státní službě rovněž nestejnost v odměňování ve srovnání s jejich mužskými kolegy. Obdobně jako v jiných sektorech hospodářství, i zde ženy dostávaly přibližně poloviční plat než muži. Ve všeobecné státní správě se první státní úřednice objevují až kolem roku 1900 v roli pomocného úřednického personálu. V roce 1911 jich v Předlitavsku sloužilo cca 15 000.¹²⁶¹

V. C. Služební pragmatika, její význam pro další rozvoj právní úpravy postavení státních civilních úředníků

Přijetí služební pragmatiky, tj. obecného psaného kodexu úřednického práva, obsahujícího kompaktní a komplexní úpravu základních otázek služebněprávní matérie v roce 1914, završilo kodifikační snahy různých právních odvětví v habsburském soustátí a zároveň symbolicky předznamenalo konec existence říše. Úsilí celých generací rakouských státních civilních úředníků došlo naplnění, jeho plody však už užívala a požívala především byrokracie jednotlivých nezávislých nástupnických států.

¹²⁵⁹ Např. v Jilovém u Prahy došlo v roce 1866 k případu, kdy kancelářský úředník prý udržoval mimomanželský vztah s dcerou svého kolegy. Na místodržitelství přišla stížnost na dotčeného i na okresního hejtmana, který prý celý případ kryl tím, že nereagoval na podněty „morálkymilovných“ občanů. Přestože se dotčený úředník se ženou nakonec oženil, byl postížen za disciplinární provinění. Kdyby se jednalo o dceru nadřízeného, musel by být dokonce přeložen. Viz NA, Personální zemská komise pro okresní úřady, 1860 – 1868, Inv. č. 75, Sign. IX, č.j. 506 a 523, karton 211.

¹²⁶⁰ K tomu podrobněji viz MEGNER Karl, *cit. dílo*, str. 297 – 301.

¹²⁶¹ Viz VYSKOČIL, *cit. dílo*, str. 60.

Vytvoření jednotné služební pragmatiky 25. ledna 1914 završilo předcházející vývoj juristických regulací personálního substrátu státní služby, otázek přijímání, práv a povinností, příjmů i penzí státních civilních úředníků v českých zemích. Cesta k tomuto výsledku byla zdoluhavá a složitá a lze se jen odhadovat, nakolik by došla k naplnění, kdyby si vládnoucí establishment nepotřeboval před nadcházejícím ozbrojeným konfliktem zajistit oporu v loajálním úřednictvu, bez něhož by funkčnost následného válečného režimu, charakterizovaného jako vojensko-byrokratická diktatura¹²⁶² byla podvázána, ne-li nemožná.

Jak již bylo prozrazeno v předešlých subkapitolách, myšlenky a koncepce zformování základního služebního právního předpisu založeného na předem promyšlené systematice a určitých principech, který jistě s ohledem na charakter úřednického práva jako práva správního nemohl být výlučným, přesto vzhledem ke své povaze postuloval zásadní standardy znamenající výrazné zvýšení právní jistoty, jak pro úředníky samotné, tak pro veřejnost, se objevily již v letech 1806 – 1818, resp. znovu v roce 1849. Tyto snahy však nepřekročily stádium shromažďování podkladů a vytváření koncepcí uvnitř úřadu vlády, resp. v systému jednotlivých centrálních orgánů.

Zlom představoval rok 1867. Ústavní zakotvení rámce režimu konstitucionalismu s sebou přineslo silící hlasy po služební pragmatice.¹²⁶³ První veřejnosti předloženou, rozpracovanou a obsáhlou osnovou služební pragmatiky byl však až koncept principů zákoníku v pamětním spise, vzešlý z úřednického sjezdu a dodaný parlamentu a vládě v roce 1874.¹²⁶⁴ Srovná-li se tento návrh ze 70. let 19. století se služební pragmatikou z roku 1914, vyplývá z této komparace podle převažujícího mínění vědecké obce to, že osnova byla méně dokonalá, programově navazovala na josefinský pastýřský list a další osvícenské konstrukce a znamenala by pro státní civilní personál nevýhodnější verzi, méně práv i hmotných výhod dodávající, pro jejich zaměstnavatele – tj. stát, naopak příznivější juristickou regulaci.¹²⁶⁵

Toto konstatování je celkem pochopitelné, jestliže se přijetí zákoníku zahrne do širšího kontextu tehdejší doby, jsou na jeho obsah aplikována interdisciplinární hlediska a jurisprudence se oprostí od čistě jednostranného pohledu právního pozitivismu. Uvážíme-li, že v roce 1874 usilovali o služební pragmatiku samotní úředníci, kteří byli ochotni z návrhu ustoupit, zatímco v roce 1914 na přijetí pragmatiky měla zájem především vídeňská vláda,

¹²⁶² Tento trefný pojem používá např. Petr Prokš, viz PROKŠ Petr, *Politikové a vznik republiky 1914 – 1918*, Praha:Prospektrum 1998, str. 14.

¹²⁶³ OGRIS Werner, *Der Beamte in der Habsburger Monarchie*, in: *Elemente europäischer Rechtskultur. Rechtshistorische Aufsätze aus den Jahren 1961 – 2003*, (Thomas Olechowski hrsg.), Wien:Böhlau 2003, str. 74.

¹²⁶⁴ Viz MEGNER Karl, *cit. dílo*, str. 137.

¹²⁶⁵ Viz *Tamtéž*.

jednalo se jistě o materiální motivaci k získání přízně a podpory, tzn. populistický krok sui generis.

Přítom ovšem nelze opomenout ani celospolečenskou evoluci. Je třeba zdůraznit, že v době přijetí služební pragmatiky již byl establishment vystaven tlaku celých národů a společenských vrstev (včetně politicky organizovaného, stále sílícího a tehdy ještě podle prezentistických kritérií v názorech radikálního proletariátu) s mnohem ráznějšími požadavky. Došlo tak ke změně výchozích antecedencí, objektivních a subjektivních faktorů vytvářejících situaci, která pak všude po Evropě přinášela zvyšování míry právní jistoty, formálního právního řádu i aplikační praxe a zlepšení životní úrovně obyvatelstva (úpravu sociálního zabezpečení, pracovní doby a bezpečnosti v práci atd.), ačkoliv rovný přístup v právech, zejména ve sféře aplikační a co do vymahatelnosti stále ještě vykazovala značné rezervy.¹²⁶⁶ Zejména nižší úřednictvo si této situace bylo vědomo, a zatímco po neúspěchu v roce 1874 se až do roku 1904 úsilí státních civilních úředníků omezovalo na snahu dosáhnout úpravy jednotlivých součástí jejich mzdy a zvýšení počtu systematizovaných míst, setkáváme se po revolučních událostech roce 1905 a zvláště od roku 1909 s jednotným hnutím za pragmatiku.¹²⁶⁷ Cílem úředníků nadále zůstávala zvláště změna systému platového postupu mezi hodnostními třídami z jmenovacího na automatický podle odsloužených let.

K tomu přistoupil i fakt, že jako pozůstatek neoabsolutismu, kdy regulace úřednického práva byla coby projev vnitřní záležitosti státu ponechána výkonné moci, dlouhou dobu nebylo jasné, zda bude Říšské radě přiznán podíl na proceduře tvorby a přijetí služební pragmatiky, což se stalo až v roce 1907, kdy se zároveň součástí trůní řeči (tj. programového prohlášení vlády) stal požadavek přijetí služební pragmatiky.

S ohledem na výše řečené její prosazení nebylo jen výrazem legislativně modernizačních kroků juristické regulace právní úpravy státních civilních úředníků, snahy establishmentu naklonit si aparát aplikátorů práva, ale šlo rovněž o úspěch tehdejší aktivní

¹²⁶⁶ Zvláště je potřeba upozornit na celou řadu politických rozhodnutí a procesů včetně doščasného zastavování fungování demokratizačních prvků právního systému, viz k tomu např. MALÝ Karel, *Zastavení činnosti porotních soudů v 80. letech 19. století v Rakousku*, in: *Acta universitatis Carolinae – Iuridica*, č. 1, Praha 1965, též, *Einige Bemerkungen zur Problematik der bürgerlichen Freiheiten in der Zeit des Dualismus*, in: *Studia Iuridica auctoritae Universitatis Pécs publicata*, in: *Die Freiheitsrechte und Staatstheorien im Zeit des Dualismus*, Budapest 1966, též, *Policejní a soudní perzekuce dělnické třídy v druhé polovině 19. století v Čechách*, Praha: Academia, 1967, LITSCH Karel a MALÝ Karel, *Die rechtlichen Persekutionsformen der Arbeiterbewegung in Deutschland und Österreich in den Jahren 1866 – 1890*, in: *AUC – Iuridica*, č. III., Praha, str. 263 – 284, VOJTÍŠEK Břetislav, VOJTÍŠKOVÁ Marie, *Po stopách Arbesových v České Lípě*, in: *Jakub Arbes a Česká Lípa, Vlastivědný sborník*, Ústí nad Labem 1964, str. 22–33, VOJTÍŠEK Břetislav, *Arbesovo vězňství v České Lípě*, in: *Českolipsko literární. Sborník příspěvků ze 14. Arbesovy České Lípy*, Česká Lípa 1975, str. 71–82, ČÍŽEK, Antonín; HAJN, Alois. *Proces s tak zvanou "Omladinou"*. Kolín : Hajn, 1894 dostupné dne 3. Června 2011 na <<http://kramerius.mlp.cz/kramerius/MShowMonograph.do?id=647>> ad.

¹²⁶⁷ Viz MARTÍNEK Miloslav, *cit. dílo*, str. 3.

angažovanosti občanů¹²⁶⁸ v úsilí o zlepšení svého stavu. Úředníci si po desetiletích námahy konečně vybojovali svou právní jistotu.¹²⁶⁹

Oproti předchozím úpravám znamenala služební pragmatika novum zejména v tom, že úředníci i bez změny své hodnosti postupovali následkem odsloužených let do příjmů vyšších platových tříd. Tak mohli být povyšováni mladší, schopní úředníci, aniž by to vyvolávalo zlou krev z „předbíhání“ služebně starších kolegů, kteří i přes nižší post měli díky časovému systému odměnového postupu vyšší plat.

Návrh služební pragmatiky byl připraven v roce 1907¹²⁷⁰ na ministerstvu vnitra, kde byly nejprve shromážděny podkladové rešerše ze sbírek předpisů, které shrnovaly vyčerpávajícím způsobem dosavadní úpravu. Osnova byla předložena v parlamentu předsedou vlády Maxem Wladimírem Beckem¹²⁷¹ již 2. června 1908. Následně byla postoupena státně-zřízeneckému výboru Poslanecké sněmovny Říšské rady k projednání a přepracovaný návrh byl v roce 1910 předložen plénu a současně byl publikován v časopise *Österreichische Postbeamtenzeitung*.¹²⁷² Po pozastavení projednávání zákona v důsledku negativních reakcí proti ustanovením omezujícím politická práva úředníků (především spolkovacího práva) se k osnově předlitavský parlament vrátil až na své podzimní sessi.

Poslanecká sněmovna jej přijala dne 19. června 1912. Po vrácení předlohy Panskou sněmovnou s připomínkami schválila konečně poslanecká sněmovna pozměněný návrh dne 27. prosince 1912. Pro nedostatek finančních prostředků k realizaci finančních, především mzdových, závazů z něj plynoucích, byl zákon vydán až 1. ledna 1914. Z hlediska legislativně-procesní a publikační techniky je pozoruhodné, že přestože proběhl úplný

¹²⁶⁸ Přesněji řečeno úředníků jako segmentu občanské společnosti, neboť tu chápou z hlediska strukturně-normativního pohledu v nejširším slova smyslu (maximalisticky) jako projev a výsledek moderní rovnosti před zákonem a racionalistické úřednictvo do ní tedy v oblasti svých soukromých práv a organizovanosti k prosazení svých zájmů jistě spadá.

¹²⁶⁹ Karl Megner upozorňuje v té souvislosti na projev ministra vnitra Heinolda, v němž hovořil o tom, že přijetí služební pragmatiky odráží úspěšné boje o zvýšení mezd v soukromém sektoru, kdy vláda se snažila udržet pokoj a pořádek mezi úřednictvem a shodu nižších a vyšších úředníků s tím, že využívání svobody projevu „... *sei nichts anderes als eine böswillige Ausnützung des Vortrautes einer Vorschrift gegen deren Sinn.*“ Viz MEGNER Karl, *cit. dílo*, str. 141. Obdobně na to, že jedním z důležitých fragmentů vítězného zápasu o služební pragmatiku byla i otázka sociální viz též OGRIS, Werner, *Der Beamte in der Habsburger Monarchie*, in: *Elemente europäischer Rechtskultur. Rechtshistorische Aufsätze aus den Jahren 1961 – 2003*, Thomas (Olechowski hrsg.), Wien:Böhlau 2003, str. 74.

¹²⁷⁰ Viz k tomu Österreichisches Staatsarchiv; Allgemeines Verwaltungsarchiv, Hofkanzlei, III B 1, 299 ex Juli, karton 427.

¹²⁷¹ Max Wladimir Beck (64.1854 – 20.1.1943) byl významným státním úředníkem, právním rádcem Františka Ferdinanda d'Este a premiérem. S jeho jménem je spojena kromě návrhu úřednické pragmatiky, rovněž klíčová volební reforma z roku 1907 a pozemková reforma. Podrobněji Rößler Hellmuth, *Beck, Max Wladimir Freiherr von*. In: *Neue Deutsche Biographie* (NDB). Band 1, Duncker & Humblot, Berlin 1953, str. 706 an. Dostupné v digitální podobě dne 20.6.2011 na <http://daten.digital-sammlungen.de/0001/bsb00016233/images/index.html?seite=726>

¹²⁷² Viz MARTÍNEK Miloslav, *cit. dílo*, str. 227.

legislativní proces, byl zákon nakonec vyhlášen za pomoci zmocňovacího nařízení císaře, tj. § 14 zákona č. 141/1867 ř.z. o Říšském zastupitelstvu, protože ukrajinští poslanci blokovali státního přijetí rozpočtu, na jehož schválení bylo závislé navýšení prostředků pro státní civilní úředníky a tím i fungování celé služební pragmatiky. Druhou zajímavostí identického typu je fakt, že zákon měl zpětnou platnost k 1. září 1913.

Služební pragmatika – zákon č. 15/1914 ř.z. o služebním poměru státních úředníků a státních sluhů¹²⁷³ se týkala všech státních civilních úředníků s výjimkou ministrů a hlav ústředních úřadů (hlava I.), dále soudních úředníků a učitelů¹²⁷⁴. Přitom až do vydání zvláštního kodexu platila pro soudní úředníky řada ustanovení pragmatiky týkajících se státních civilních úředníků, s výjimkami vztahujícími se na potřeby vyšší kvalifikace a silnější samosprávy.¹²⁷⁵ Z hlediska teorie práva je nutno upřesnit, že se v tomto případě nejednalo o analogii zákona či práva, ale o přímou platnost části norem zákona s rozvazovací podmínkou. Naproti tomu analogicky platila ustanovení zákona pro praktikanty, tj. čekatele připuštěné do státní služby pro dobu praxe.¹²⁷⁶

Na státní civilní úředníky se soustředila především hlava I kodexu. Nejvýznamějšími dalšími přínosy služební pragmatiky vedle již zmíněného časového postupu v platech byly: a) překonání nejkřiklavějších neduhů právního praktikularismu služebního práva, b) zajištění formálně právní jistoty, c) zlepšení zabezpečení státních civilních úředníků i jejich rodinných příslušníků. Pragmatika regulovala všechny klíčové oblasti úřednického práva, včetně předpokladů přijetí, práv a povinností, zaopatření pozůstalých i disciplinární právo včetně podrobných ustanovení o postupu řízení. Služební poměr byl přitom konzistentně v souladu s předchozí historií právní úpravy úřednického práva nadále koncipován jako veřejnoprávní.¹²⁷⁷

Konkrétní zařazení státního civilního úřednictva do skupin rozvrhu časového postupu dle služební pragmatiky upravilo nařízení vlády č. 34/1914 ř.z., jež tvořilo jedno z prováděcích prováděcích právních předpisů služební pragmatiky.¹²⁷⁸

¹²⁷³ Dále v textu a v poznámkách budu pro úsporu místa používat pro označení zákona název Služební pragmatika či zkratku SP.

¹²⁷⁴ Viz § 11 zákona č. 15/1914 ř.z.

¹²⁷⁵ Tak o stížnosti o kvalifikaci rozhodovala kvalifikační komise nadřízeného sborového soudu, jmenování soudcem vyžadovalo dlouhé časové období a kvalifikaci, nepatřil zde časový postup apod. Viz článek I Služební pragmatiky

¹²⁷⁶ Viz článek II. Služební pragmatiky.

¹²⁷⁷ Viz dvorský dekret č. 555/1841 Sb. z. soudních.

¹²⁷⁸ Dalšími prováděcími normami bylo např. nařízení vlády č. 16/1914 ř.z. o úpravě platů podúředníků a sluhů, vládní nařízení č. 17/1914 ř.z. o jednorázových příspěvcích státním zřízencům, nařízení vlády č. 18/1914 ř.z. týkající se výhod certifikalistů dle § 52 zákona č. 15/1914 ř.z., nařízení ministerstva kultu a vyučování ve shodě s ministerstvy zeměbrany a veřejných prací č. 53/1914 ř.z. definující pojem střední učiliště, jež do právního řádu

Co se týče **předpokladů pro přijetí do státní služby**, státním civilním úředníkem se mohl stát pouze státní občan, jehož způsobilost k právním úkonům nebyla omezena jinak než v důsledku věku. Státní občanství přitom bylo úzce spjato s domovským právem. Věk zůstával nadále jednou ze zásadních podmínek, a to v podobě vylíčené v předchozích subkapitolách. Nezletilost nepředstavovala ani podle Služební pragmatiky překážku pro přijetí do státní služby, ovšem samozřejmě pouze za předpokladu, pokud dal ke jmenování souhlas zákonný zástupce a současně věcně příslušný ústřední úřad. Podle Zprávy Poslanecké sněmovny ze dne 2. května 1912 dolní hranice věku 18 let, která se neshodovala s dobovou zletilostí, byla dána nikoliv kvůli možné nezpůsobilosti k právním úkonům dle ABGB, neboť to bylo považováno za soukromoprávní hranici, ale kvůli tomu, aby se nestali dotyční předčasně práce neschopnými.¹²⁷⁹ Věk odchodu do penze byl totiž logicky vypočítáván.

Úřední povolení k přípustnosti k náboru do státní služby se vyžadovalo podle Služební pragmatiky rovněž v případech, kdy a) dotyčný překročil 40 rok věku a nebyl dosud ve státní službě, ať už civilní či vojenské nebo b) byl odsouzen pro zločin, přečin spáchaný ze ziskuchtivosti¹²⁸⁰ nebo namířený proti veřejné mravnosti,¹²⁸¹ c) dopouštěl se maření výkonu rozhodnutí¹²⁸² anebo d) byl propuštěn či odešel ze státní služby z disciplinárních důvodů.¹²⁸³ Pokud by se obsazením služebního místa dostali do vztahu nadřízenosti a podřízenosti sešvagřenci,¹²⁸⁴ bylo třeba rovněž souhlasu ústředního úřadu. Ex lege, bez možnosti jakékoliv výjimky, byl takový příbuzenský poměr zakázán mezi úředníky hospodařícími s penězi a úředníky, kteří měli v náplni práce jejich kontrolu.¹²⁸⁵

Dalšími podmínkami rovněž byla bezúhonnost politická, trestní i mravní a kvalifikační předpoklady, zejména vzdělání, byť studium hrálo v českém služebním právu menší hodnotu než v zahraničí, na druhou stranu, zde byla již popsána zkouška odborné způsobilosti. U úředníků nakládajících s finančními prostředky rovněž složení odpovídající kauce.¹²⁸⁶

jako obecný právní termín zavedla právě služební pragmatika, a setrvalo v něm dodnes, nařízení vlády č. 19/1914 ř.z. o pomocném kancelářském personálu či nařízení ministerstva financí č. 265/1917 ř.z., které zavedlo pro úředníky konající vojenskou službu řadu výhod v oblasti důchodové.

¹²⁷⁹ HAVELKA František, *Služební právo státních úředníků a zřízenců*, Praha: Státní tiskárna 1937. str. 41.

¹²⁸⁰ Demonstrativně mezi takové delikty §§ 1 a 5 císařského nařízení č. 275/1914 Sb. z. a n. řadily krádež, zpronevěru, podvod, loupež.

¹²⁸¹ Za takové lze považovat např. smilstvo, cizoložství, sňatek, který porušoval překážky manželství, veřejné svádění, zakázané hry, opilství apod.

¹²⁸² Viz §§ 1 a 2 zákona č. 78/1883 ř.z.

¹²⁸³ Viz § 2 zákona Služební pragmatiky.

¹²⁸⁴ Tzn. osoby příbuzné v linii vzestupné, sestupné anebo pobočné do 3. stupně, včetně adoptovaných či přiřazených..

¹²⁸⁵ Viz § 8 Služební pragmatiky.

¹²⁸⁶ Pro srovnání předpoklady v ruském Polsku v téže době byly obdobné. Vzhledem k tomu, že ruské pojetí příslušnosti bylo patrimoniální, vázalo se na vztah poddaného a cara, nikoliv k teritoriu. Věk zde činil 16 let. Na rozdíl od českých zemí neskládali státní civilní úředníci praktickou zkoušku odborné způsobilosti a k přidělení

Jestliže někdo zfalšoval doklady o splnění podmínek pro přijetí do státní služby anebo zamlčel okolnosti představující překážku pro ustavení pracovníkem státní civilní služby, automaticky se postupovalo disciplinární cestou.¹²⁸⁷

Služební pragmatika¹²⁸⁸ výslovně potvrdila platnost zákona č. 60/1872 ř.z. a nařízení č. 98/1872 ř.z., tzn. výjimku certifikalistům. Dlouho sloužící poddůstojníci při splnění stanovených podmínek tak dostávali přednostní právo na obsazení postů manipulačního a kancelářského úřednictva a podúřednictva. Splnění uvedených podmínek bylo potvrzováno certifikátem ministerstva války. Certifikalisté získávali taktéž další výhodu, totiž připočtení odsloužených let v armádě, což automaticky zvyšovalo odsloužená léta.¹²⁸⁹

Státní služební poměr byl poměrem veřejnoprávním a **vznikal** proto nikoliv uzavřením smlouvy (akceptací oferty), ale jednostranným právním úkonem – jmenováním, tedy správním rozhodnutím. Přesněji řečeno, za počátek služby byl považován den doručení ustanovovacího dekretu úředníkovi, příp. den konkrétně uvedený v dekretu. Nastoupit do služby musela dotyčná osoba opět již v den vymezený v dekretu. Když v něm nebylo uvedeno určité datum, muselo se tak stát do 14 dnů od doručení, jinak služební poměr pravomocně nevznikl, ledaže překážkou, která zabránila splnit povinnost včasného nástupu, byly závažné důvody, které osoba uvedla opět v prekluzivní lhůtě 14 dnů.¹²⁹⁰ Dnem skutečného nastoupení do služby začínala běžet služební doba, rozhodná pro běh důchodového věku, hierarchický postup ad. Proto tento den byl na základě pokynu přednosty služebního úřadu vždy zapsán do osobního výkazu každého úředníka.¹²⁹¹

Silná diskreční pravomoc nadřízených, která prostupovala celý kodex služebního práva, se projevila rovněž v ustanovení o jmenování. Správní uvážení bylo ještě posíleno v § 1 vládního nařízení č. 263/1916 ř.z., které za války novelizovalo služební pragmatiku. Ustanovení učinilo možným právní institut jmenování se zpětnou platností. Účelem zpětného jmenování bylo vyjít vstříc praktikantům, jež kvůli válečným událostem nemohli nastoupit do služby. Za každé jmenování byla placena až do roku 1920 daň a poplatek (Arrha).

k příslušnému úřadu bylo rozhodné dosažení určitého stupně a formy vzdělání na určitém vzdělávacím ústavu. Na druhou stranu toto absolvování studia umožňovalo nástup do vyšších tříd, aniž museli úředníci projít zdoluhavým časovým postupem v rámci hierarchického žebříčku. Viz SMYK, *cit. dílo*, str. 139 – 140.

¹²⁸⁷ Viz ČERMÁK Ludvík, *Služební pragmatika (zákon ze dne 25. ledna 1914 č. 15 ř.z. o služebním poměru státních úředníků a státních zřízenců) s pozdějšími zákonnými změnami*, Praha: Státní nakladatelství v Praze, 1926, str. 13.

¹²⁸⁸ Viz čl. VI. Služební pragmatiky.

¹²⁸⁹ Viz nařízení vlády č. 18/1914 ř.z.

¹²⁹⁰ Viz § 7 Služební pragmatiky.

¹²⁹¹ Viz § 9 SP.

Praktikanti, tzn. přijatí uchazeči o služební místo před složením zkoušky odborné způsobilosti, byli v tzv. přípravné službě, kdy vykonávali služební praxi,¹²⁹² při níž se zaučovali. Jednalo se tedy o období zkušební doby. Pokud se kdykoliv během této doby neosvědčili anebo následně neuspěli u zkoušek potřebných pro jmenování do služebního poměru, byli po vyslechnutí kvalifikační komise propuštěni s odstupným ve výši jednoměsíčního adjuta. Při vstupu do definitivního služebního poměru museli složit přísahu do rukou přednosta úřadu anebo jím zmocněné osoby.¹²⁹³ Definitiva byla vnímána kontinuálně s předchozími zákony služebního práva jako trvalost, neměnost právního statusu. Díky tomu i úředník v penzi tedy patřil podle tohoto pojetí mezi úředníky, byť *sui generis* s poněkud modifikovanými právy a povinnostmi.

Přísaha, resp. **slib** byl stvrzen vlastnoručním podpisem slibujícího jako větší a pevnější záruka než ústní slib,¹²⁹⁴ v souladu s okřídleným úslovím „*littera scripta manet*“ a následně bylo složení přísahy včetně udání dne úředně ověřeno na ustalovacím dekretu.¹²⁹⁵ Teprve za Československé republiky byla písemná forma vládním nařízením č. 101/1918 Sb.z. a n. nahrazena formou ústní. Dotyčný úředník zopakoval předříkaný text a na znamení souhlasu podal ruku tomu, komu přísahal. Znění slibu obsahovalo dvě složky – povšechný státoobčanský slib věrnosti státu a dále slib dodržovat zákony a plnit služební úkoly. V dekretu bylo uvedeno datum nástupu, úřední titul a plat.¹²⁹⁶ Určité skupiny úřednictva byly v tzv. prozatímním služebním poměru založeném též jen slibem. V takovém případě neměli definitivu a bylo možné je bez udání důvodu v podstatě kdykoliv propustit s jednoměsíční výpovědní dobou.

Již výše v textu bylo zmíněna otázka **osobního výkazu**, který byl veden o každém úředníkovi. V tomto výkazu byla uvedena veškerá osobní data důležitá pro služební poměr, zejména opět pro postup do vyšších platových stupnic a pro vyměření výslužného. Úředník měl tyto údaje stejně jako jejich změnu bezprostředně oznámit. Pro výkaz platila zásada

¹²⁹² Viz § 11 SP.

¹²⁹³ Viz k tomu podrobněji ŠOUŠA Jiří jr., *Právní úprava přebírání státních úředníků a zařazování legionářů do aparátu veřejné správy v Československé republice 1918 – 1920, (Ke kontinuitě a diskontinuitě práva, státu a státního aparátu na teritoriu českých zemí)*, in: *Świat, Europa, Mała Ojczyzna. Studia ofiarowane Profesorowi Stanisławowi Grodzkiemu w 80-lecie urodzin*, Marian Małecki (red.), Bielsko-Biala 2009, str. 901.

¹²⁹⁴ Viz odst. 2 vysvětlivek k § 1 Zprávy ústavního výboru o vládní osnově zákona o přejímání státních úředníků a zřízenců, jakož i úředníků a zřízenců státních podniků a fondů.

¹²⁹⁵ Protokol o složení přísahy konceptního úředníka viz NA, ČM, PM 1911 – 1920, Sign 1/6/1, č.j. 34 788, karta 4227.

¹²⁹⁶ ČERMÁK Ludvík, *Služební pragmatika (zákon ze dne 25. ledna 1914 č. 15 ř.z. o služebním poměru státních úředníků a státních zřízenců) s pozdějšími zákonnými změnami*, Praha :Státní nakladatelství v Praze, 1926, str. 5.

individuální formální publicity tzn. že úředníci mohli nahlížet do svého výkazu a pořizovat si z něj opisy a výpisy.¹²⁹⁷

O úřednících nižších hodnostních tříd (platových stupnic) byli vedeny **kvalifikační tabulky**, které měly znamenat jakési hodnocení výkonnosti. Ty byly vytvářeny tak, že při ústředních úřadech a úřadech jim bezprostředně podřízených vznikaly pětičlenné kvalifikační komise jmenované každoročně přednostou dotyčného úřadu, jež tabulky vytvářely. Poradní hlas měl personální referent příslušného úřadu.¹²⁹⁸ O úřednících nižších úřadů pořizoval kvalifikační popis jejich vedoucí a předkládal jej komisi, která k němu přihlížela ve svém hodnocení. Vedle stanoviska personálního referenta a popisu vedoucího úřadu, v němž se služební místo nalézalo, přihlížela komise rovněž k názoru dozorčních orgánů, ovšem žádným z těchto podkladů nebyla vázána a měla volné uvážení.¹²⁹⁹

Kvalifikační komise byly zřizovány buď pro jednotlivé úřednické kategorie anebo pro všechny úředníky úřadu bez ohledu na jejich typ.¹³⁰⁰ Kvalifikační komise rozhodovaly nadpoloviční většinou všech svých členů o stanovení kvalifikace každého úředníka v daném roce, zejména na základě listinných podkladů - tzv. **popisů** neboli úředních hodnotících zpráv, které sepisoval pověřený úředník, který nesměl být členem komise. Jen pokud to komise považovala za nutné, vyzvala autora popisů k podání vysvětlení, tzn. svědecké výpovědi.¹³⁰¹ Přesto obecně rozšířená představa zmírňování případných tenzí mezi přímým nadřízeným a úředníkem díky existenci tohoto statusového kolektivního orgánu je poměrně nepřesná, protože u nižších úřadů úkony komise prováděl vedoucí, komise takové tabulky pouze potvrzovala. Na základě kvalifikačních tabulek byly pak sestavovány hodnostní seznamy, které se novelizovaly vždy v průběhu roku a uzavíraly k 31. prosinci určitého kalendářního roku. Rozhodné při jmenování bylo tedy vždy služební pořadí platné k 1. Lednu.¹³⁰²

Hodnocení podkladů a rozhodnutí bylo zcela ve volné diskreci členů komise. Byl pouze stanoven rámeček, v němž se komise měla pohybovat, jednak zásadou neustrannosti, jednak kritérii, na něž měl být brán zřetel.¹³⁰³ Při stanovení kvalifikace bylo hodnoceno a) odborné vzdělání (zvláště znalost oborových předpisů), b) schopnost a inteligence, c) píle, svědomitost a spolehlivost při výkonu služby, d) způsobilosti pro styk se stranami či pro

¹²⁹⁷ Viz § 13 zákona Služební pragmatiky.

¹²⁹⁸ Viz ČERMÁK Ludvík, *cit. dílo*, Praha :Státní nakladatelství v Praze, 1926, str. 18.

¹²⁹⁹ HAVELKA František, *Služební právo státních úředníků a zřízenců*, Praha:Státní tiskárna 1937. Str. 79.

¹³⁰⁰ Viz § 4 odst. 4 zákona č. 103/1926 Sb. z. a n.

¹³⁰¹ Viz § 18 Služební pragmatiky.

¹³⁰² Viz § 37 Služební pragmatiky.

¹³⁰³ Viz § 19 Služební pragmatiky.

vnější službu, e) jazyková vybavenost, f) chování, g) způsobilost pro zastávání vedoucího místa. Zvláštní okolnosti, podle nichž bodovala komise jednotlivé výše sepsané okruhy, měla uvést v odůvodnění. Celkový posudek, který s podrobným rozpisem bodování tvořil kvalifikační tabulku, zněl v pětistupňové hodnotící škále buď výtečně – 1, velmi dobře – 2, dobře – 3, méně uspokojivě – 4 nebo neuspokojivě – 5, přičemž v praxi se k hodnocení 4 a 5 používalo označení méně přiměřeně a nepřiměřeně.

Přes obecně rozšířený názor nebyl kvalifikační posudek rozhodnutím. Měl právní povahu znaleckého posudku, jenž však byl pro státní úřady závazným.¹³⁰⁴

Úředník měl právo na to, aby mu byl celkový posudek oznámen, měl taktéž právo nahlédnout do kvalifikační tabulky a opsat si jí a v případě horšího hodnocení než dobře mohl v prekluzivní lhůtě do čtyř týdnů od oznámení posudku podat u svého služebního úřadu stížnost, o níž rozhodovala kvalifikační komise příslušného nadřízeného ústředního úřadu.¹³⁰⁵ To znamená, že došlo k důležitému zlomu, s konečnou platností byly odbourány absolutistické prvky tajnosti a současně nepřezkoumatelnosti takových tabulek, jež měly zásadní význam pro postavení státních civilních úředníků. I zde lze zřetelně vnímat posilování principu právní jistoty, které prostupovalo celou Služební pragmatikou.

Okamžikem jmenování, tzn. datem ve jmenovacím dekretu, přecházela na úředníka všechna s místem a hodností spojená služební práva a povinnosti, jejichž porušení bylo trestně a disciplinárně stíháno a které měly zajistit řádný a hospodárný chod administrativy mocnářství.¹³⁰⁶ **Služební povinnosti** se v pragmatice členily na všeobecné a zvláštní. Všeobecnou povinností byla věrnost a poslušnost císaři (pod pojem císař lze subsumovat pojem stát, nicméně je vidět jasný terminologický přežitek feudálního personalistického pojetí služebního vztahu), dodržování ústavních zákonů a zákonů, resp. legálního řádu jako celku. Mezi onu všeobecnou povinnost, tedy rámec, který se vztahoval na každé úřední jednání státních civilních úředníků, patřil též svědomitý nestranný a nezištný výkon úkolů, věnování se službě všemi silami a krom této pozitivní náplně, též negativní náplň řádného výkonu funkce, totiž hájit veřejný zájem a zabránit (preventivní povinnost) všemu, co by mohlo ohrozit či narušit plynulý a spořádaný chod státní správy. Přitom je třeba v této souvislosti upozornit, že výše uvedené pojetí jasně upřednostňovalo veřejný zájem před zájmem soukromým, kolektivní před individuálním.

¹³⁰⁴ Viz URBÁNEK Václav, *Kvalifikace státních zaměstnanců*, in: *Veřejná správa. Časopis pro správní právo a správní vědu*, roč. VI, č. 2, Praha 1936, str. 99.

¹³⁰⁵ Viz § 20 Služební pragmatiky.

¹³⁰⁶ Österreichisches Staatsarchiv; Allgemeines Verwaltungsarchiv, Hofkanzlei, III B 1, č.j. 15 257/1824, 9 199/1827, karton 427.

Mezi zvláštní úřednické povinnosti náležela **služební poslušnost**. Tento pojem byl používán ve Služební pragmatice nově v užším slova smyslu a týkal se poslušnosti vůči nadřízeným, povinnosti vyplývající ze vztahu nadřízenosti a podřízenosti. Tato povinnost inkorporovala v sobě i vázanost podzákonnými právními předpisy, vnitřními předpisy, rozhodnutími, směrnicemi a pokyny svých nadřízených.¹³⁰⁷ Na základě charakteru státní správy měli nadřízení totiž vůči svým subalterním úředníkům tzv. *právo řízení*, s čímž bylo spojeno právě i právo dávat jim závazné pokyny, doporučení a stanoviska. Rozhodující pro podobu těchto závazných aktů byly organizační předpisy, od ústavy, zákonů, nařízení vlády, vyhlášky ministerstev až po správní akty a interní směrnice.

Podle koncepce poslušnosti zakotvené ve Služební pragmatice měl nejprve státní civilní úředník upozornit nadřízeného na protiprávnost příkazu či na to, že příkaz poškozoval veřejný zájem, který mu byl uložen, ale v případě, že na něm nadřízený trval, musil jej upozornit písemně a nadřízený následně byl povinen takový příkaz dát písemně. Na jeho základě státní civilní úředník pak splnil rozkaz. Stěžovat si či domáhat se nápravy mohl až dodatečně. Navíc ani uvedené stížnosti neměly odkladný účinek.¹³⁰⁸ Pokud přes písemný příkaz odmítl státní civilní služebník příkaz vykonat či se s jeho realizací oproti uložené lhůtě opozdil, byl sankcionován za disciplinární delikt.

V rámci poslušnosti mohl být úředník v mezích organizačního rámce zcela volně přeložen, případně mu mohly být uloženy dočasně jiné úřední úkoly, které ve jmenovacím dekretu nebyly uvedeny.¹³⁰⁹ Na rozdíl od starší doby se však výrazně snížila ingerence nadřízeného do osobních záležitostí podřízených státních civilních úředníků a omezila se na dohled na plnění úkolů a dodržování disciplíny.¹³¹⁰

K následujícím povinnostem shodného typu, jež lze zařadit mezi tzv. služební loajalitu, patřilo již dříve analyzované zachovávání **úřední mlčenlivosti**, tzn. státního a úředního tajemství ohledně skutečností, jež se úředník dozvěděl při výkonu své služby nebo v souvislosti s ní a zájem státu, stran či služební ohledy vyžadovaly jejich utajení, i bez ohledu na zájem pak měl mlčet o všech skutečnostech označených jako důvěrné. To platilo i při jakémkoliv typu řízení s výjimkou, pokud byl mlčenlivosti dotyčný ad hock zproštěn a tato povinnost rovněž vyjadřovala onu „věčnost“ definitivy, protože platila i pro osoby, jež již byly mimo služební poměr, tzn. pro penzionisty, quiescenty. Do této povinnosti je možné

¹³⁰⁷ Viz § 22 SP.

¹³⁰⁸ Viz § 27 SP

¹³⁰⁹ Teprve v roce 1969 novela služební pragmatiky v Rakousku chrání před přeložením v neprospěch úředníka.

¹³¹⁰ Oproti tomu v ruském Polsku mohli nadřízení „...kontrolovat jejich soukromý život, aby v zájmu služby zabránili alkoholismu, amorálnosti, lžím a podvodům úředníků. Úředník mimoto nesměl uzavřít manželství bez předchozího povolení svých nadřízených.“ Viz SMYK, cit. dílo, str. 142.

subsumovat rovněž povinnost vyjadřovat se k případu a poskytovat dobrozdání mimo úřední cestu stranám, o jejichž případu dotyčný úředník rozhodoval.

Rozsáhle bylo zákonem i podzákonými interními směrnicemi upraveno **chování** úředníků tak, aby i mimo službu byla zajištěna disciplína, vážnost a důstojnost úřadu a tím přeneseně i státu, jehož vůli a subjekt daný úřad reprezentoval. Vůči nadřízeným se měl chovat uctivě, vůči kolegům a veřejnosti slušně a přispět pomocí v mezích možného. Všechny záležitosti týkající se služebního poměru měly být řešeny prostřednictvím nadřízeného, který je měl postoupit příslušnému orgánu. Tento způsob měl být použit bez ohledu na to, jestli bylo vyžadováno dodržení služebního postupu nebo nikoliv. Např. úředníci nesměli být členy spolků a svazů, které by svými cíli nebo způsobem činnosti byly v rozporu s jeho povinnostmi nebo chodem úřadu.¹³¹¹ Služební pragmatika přinesla závažný rozdíl a zlepšení postavení státního civilního úřednictva ve sféře matérie občanských práv a svobod. Po rozsáhlých diskuzích jim byla přiznána v zásadě všechna občanská práva a svobody, s výjimkou účasti v tajných spolcích a ve spolcích, které by svými cíli nebo způsobem činnosti byly v rozporu s jeho povinnostmi nebo chodem úřadu.¹³¹² Dobová aplikační praxe ovšem jednoznačně rozšířila taková omezení, když dovedla, že se nesmějí úředníci účastnit stávek či pasivní rezistence.¹³¹³

Úředník nesměl přijmout žádné **vedlejší zaměstnání**, ani postavení, které by a) ohrožovalo vážnost a důstojnost úřadu, b) bránilo či ztěžovalo by řádný výkon jeho povinností nebo c) by vyvolávalo pochybnosti o jeho nepodjatosti. Výslovně se nesměl podílet na správě (nesměl být v představenstvu, správní či dozorčí radě, ale z logiky věci *a simili* ani být jednatelem) akciové nebo jiné kapitálové či na zisk orientované společnosti, ledaže dostal dispenz příslušného ústředního úřadu, pokud to bylo ve veřejném zájmu.¹³¹⁴ Taková výjimka nebyla zapotřebí, jestliže se jednalo o obecně prospěšnou společnost nebo o společnost zajišťující zájem byrokracie. Každopádně ať povolovaná či nepovolovaná vedlejší zaměstnání musela být vždy ohlášena služebnímu úřadu – tzn. že platila zásada ohlašovací a u většiny z nich dokonce povolovací. Konkrétní povolení byla ovšem záležitostí aplikační praxe, konkrétně rozhodnutí vedoucích úřadu. Takže přes výslovnou normu služební pragmatiky se nakonec ustálilo pravidlo extenzivní interpretace takových omezení, díky

¹³¹¹ Viz § 25 Služební pragmatiky.

¹³¹² Viz § 25 Služební pragmatiky.

¹³¹³ Viz OGRIS Werner, , *Der Beamte in der Habsburger Monarchie*, in: *Elemente europäischer Rechtskultur. Rechtshistorische Aufsätze aus den Jahren 1961 – 2003*, Thomas (Olechowski hrsg.), Wien:Böhlau 2003, str. 77.

¹³¹⁴ Viz § 33 zákona SP.

němuž např. státní civilní úředníci mohli být ve správních radách finančních institucí, pokud za to nebyli placeni.¹³¹⁵

Současně úředníci nesměli bez souhlasu svého úřadu (tzn. jeho vedoucího) vydávat mimosoudní dobrozdání a znalecké posudky v otázkách souvisejících s jejich služebními úkoly. Udělení takového povolení nebylo v úplné diskreční pravomoci příslušného vedoucího. Ten byl totiž při svém rozhodování vázán legálními limity. Mohl je vydat jedině tehdy, pokud s ohledem na předmět a účel takového dobrozdání by nebyl ohrožen služební (tj. veřejný) zájem. Z rozsudků aplikační praxe se naopak vyjevily demonstrativně činnosti, které naopak mohl provozovat. Jednalo se např. o soukromou výuku, výuku jízdy na koni, o malířství anebo spisovatelskou činnost. Nebylo naopak přípustné, aby se státní civilní úředníci stávali redaktory či dokonce odpovědnými redaktory politických tiskovin.¹³¹⁶

Je zajímavé a odlišné od zahraničí,¹³¹⁷ že se v kodexu již neobjevil zákaz členům státního civilního administrativního sboru přijímat peněžité či věcné dary pro sebe a své rodinné příslušníky. Důvod absence takové důležité povinnosti, která byla do té doby podrobně upravena a mnohokrát normativními akty zopakována jako obsahová esenciální *conditio sine qua non* každé disciplinární a povinnostní normy úřednického práva lze spatřovat v tom, že se tento zákaz natolik zažil do všeobecného podvědomí, že nebylo již třeba jej znovu opakovat.

Úředníci měli rovněž povinnost dostavit se do úřadu a osobně a řádně zde plnit své pracovní povinnosti. Přitom museli zachovávat **úřední hodiny**, tzn. pracovní dobu. Její nedodržení bylo nadále považováno za svémocné vzdálení se z úřadu, tedy za disciplinární provinění, které mohlo být v krajním případě sankcionováno kasací, tj. propuštěním. Dodnes služební doba patří k důležitým prvkům služebního poměru. Bližší zákonná úprava dlouhou dobu neexistovala, jen § 28 služební pragmatiky z roku 1914 stanovil, že úředník má dodržovat služební dobu a pokud to vyžadovala potřeba, mohl být povolán i mimo ní anebo úřední činnost prodloužena také přes předepsané úřední hodiny, aniž by dostal zvláštní odměnu. Jednalo se o projev tehdejšího extenzivního pojetí úřednické věrnosti zakotvené již v pastýřském listu Josefa II., podle které se měl úředník zcela oddat své službě a všechny ostatní zájmy podřídít zájmům státu.¹³¹⁸ Je ovšem pravda, že poslanecká sněmovna zavedla za

¹³¹⁵ Konkrétní případ z českých zemí se týkal např. Malostranské záložny. Viz Österreichisches Staatsarchiv, AVA, Ministerium des Innern, Präsidiale, Sign. 4, č.j. 41 851, karton 1391.

¹³¹⁶ Viz FOREJT Josef, SAAL Radovan, *Sborník zákonů, vládních nařízení a nálezů Nejvyššího správního soudu v služebních, platových a pensijních záležitostech státních zaměstnanců*, Praha: Josef Forejt 1924, str. 19.

¹³¹⁷ Viz SMYK, *cit. dílo*, str. 141.

¹³¹⁸ Viz KOBLIZEK Albert, *Dienstzeit und Urlaubsrecht im öffentlichen Dienst*, Wien: UW 1999, str. 2.

práci přesčas - nad normálně stanovený počet úředních hodin - odměnu, zatímco panská sněmovna ve shodě s vládou toto ustanovení vyškrtla a přidržela se absolutistického pojetí.¹³¹⁹

V rámci této povinnosti byla upravena nemocenská, ale rovněž dovolená. Pokud se úředník pro nemoc nemohl dostavit do úřadu, musel to bez odkladu oznámit a na výzvu se podrobit prohlídce úředního posudkového lékaře. Nařízení prohlídky záviselo na volné úvaze vedoucího úřadu služebního místa dotyčného maroda. Odůvodněná nepřítomnost včetně nemoci neměla za následek snížení platu, tzn. že v době nemoci dostávali státní civilní úředníci plat v plné výši.¹³²⁰ Naproti tomu neodůvodněná absence v práci delší 3 dnů měla za následek krom disciplinárního postihu za porušení služebních povinností též ztrátu platu. Stejně následky naplňovalo překročení povolené dovolené.¹³²¹ Dovolená nebyla potřeba pro výkon funkce poslance.¹³²²

Zatímco státní civilní úředníci úřadů se všeobecnou působností museli o dovolenou zvlášť žádat a měli sice nárok na zákonnou délku – praktikanti 3 týdny, konceptní úředníci 4 týdny a vedoucí 6 týdnů, ale tu jim vedoucí úřadu nemusel povolit vybrat v daném roce (v takovém případě se převáděla v plné výši do dalšího roku), byla právní úprava justičních úředníků v této otázce mnohem výhodnější. Nejen, že museli obdržet dovolenou každoročně, ale nadto o ní nemuseli zvlášť žádat, stačilo, když se zapsali do zvláštních tabulek k tomu určených.¹³²³ Každý úředník měl povinnost mít **trvalé bydliště** a oznámit jeho adresu i jakoukoliv změnu této adresy a rovněž adresu přechodného pobytu, např. v případě dovolené.

Již spíše formální povinností, zůstala povinnost ohlásit uzavření manželství do 14 dnů od vlastního manželského obřadu služebnímu úřadu.¹³²⁴ Jednalo se o pozůstatek po manželském koncenzu. Naproti tomu ve stejném ustanovení obsažený zákaz spolčování ve spolcích, které byly v rozporu s úřednickými právy, patřil mezi nejkontroverznější a nejdiskutovanější, přesto však trvale platné závazky spjaté s výkonem státní služby.

Na rozdíl od konce 18. a počátku 19. století podléhali příslušníci státního civilního aparátu podle Služební pragmatiky **vojenské prezenční službě**. Protože jim byl při plnění branné povinnosti vyplácen plat jen po dobu 10 týdnů (tj. 2,5 měsíce) a ke stavění výplaty docházelo až u služby delší 1 roku, prosadilo se v praxi jednorocní dobrovolnictví v podobě již výše popsané, jež se stalo v zásadě nezbytnou podmínkou pro získání úřednické definitivy.

¹³¹⁹ Viz dne 05.05.2011 dostupný tisk 19 s odůvodněním rozdaný na 1. zasedání III. volebního období 1929 <http://www.senat.cz/zajimavosti/tisky/3vo/tisky/T0019_00.htm>

¹³²⁰ § 29 odst. 3 zákona č. 15/1914 ř.z

¹³²¹ Viz § 42 zákona č. 15/1914 ř.z.

¹³²² Viz článek 8 zákona č. 141/1867 ř.z., o říšském zastupitelstvu.

¹³²³ Viz *O prázdninách a jich významu pro soudy*, in: *Právník*, roč. 44, Praha 1905, str. 676.

¹³²⁴ Viz § 32 zákona č. 15/1914 ř.z v platném znění

Celkem bylo možné započítat jako dobu nahrazující plnění povinností ve státní civilní službě podle § 1 nařízení ministerstva č. 18/1914 ř.z. dva roky ve vojenské službě. Ovšem i některé další činnosti se započítávaly do běhu služební doby. Obecně však bylo možné započíst jen veřejnou službu ve veřejném zájmu, tj. ne službu v nemocnici či advokátní koncipienturu.¹³²⁵

Zákoník z roku 1914 obecně kodifikoval základní práva a povinnosti státních civilních úředníků. Tento katalog měl poskytnout úředníkům jistou míru právní jistoty při plnění jejich úkolů i mimo ně, byla opět vytvořen stav, skupina privilegovaných, více chráněných osob, ovšem oproti feudalismu důvod byl racionální, tedy to, že se jednalo o veřejné činitele. Současně tyto výhody a výsady působily na státní civilní úředníky motivačně.

Mezi **základními právy** státních civilních úředníků bylo na prvním místě zdůrazněno právo na postavení přiměřené jejich definitivnímu ustanovení, tzn. na služební místo odpovídající jmenovacímu dekretu, resp. poslednímu povýšení konkrétního úředníka. Do rámce tohoto práva spadala regulace pravidel karierního a platového postupu,¹³²⁶ pro něž se používalo označení *služební postup*. V pragmatice byla přítom téměř v čisté podobě uzákoněna koncepce **časového postupu**.¹³²⁷

Postup do vyšších platů byl dán odslouženou dobou v daném služebním odvětví a V v dané hodnostní třídě. Rozhodnými okolnostmi pro postup bylo a) hodnostní postavení v nejbližší nižší hodnostní třídě, b) další přičitatelná odsloužená doba, c) ovšem také doba, kterou strávil dotyčný byrokrat ve služebním poměru, přestože se mezi odsloužená léta nepočítala a konečně d) věk. Úředníci se svého služebního pořadí mohli se souhlasem vedoucího úřadu neodvolatelně zřici.

Do vyšší hodnostní třídy se povyšovalo na základě způsobilosti, schopností, využitelnosti (tzn. že měl daný úřad nedostatek úředníků vzhledem ke svým úkolům) a rovněž důvěryhodnosti.¹³²⁸ Právě poslední zmíněné kritérium byl velmi široce a neurčitě vymezený pojem, jenž byl kaučkovitě vykládán a zahrnoval věrnost, poslušnost, spolehlivost, politickou vhodnost. Byl však ovlivňován i celou řadou subjektivních faktorů. Karierní žebříček sledoval linii kontinuitně s předchozí dobou, ale zákon upřesnil, že se k ústřednímu úřadu může dostat pouze ten úředník, který odsloužil 5 let služby s hodnocením v kvalifikační tabulce velmi dobře. Tzn. že se oproti starší úpravě přeci do jisté míry umožnila vyšší propustnost do centrálních administrativních orgánů monarchie.

¹³²⁵ Viz Österreichisches Staatsarchiv AVA, Ministerium des Innern 1848 – 1918, Präsidiale, Sign. 4/1, č.j. 24 961, 24 962, 16 288, 11 851, karton 1467 apod.

¹³²⁶ ADAMOVICH Ludwig K., FUNK Bernd-Christian, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 3. neubearbeitete Auflage, Wien/New York: Springer-Verlag 1987, str. 362.

¹³²⁷ Viz §§ 37 – 39 SP.

¹³²⁸ Viz § 49 SP.

Zavedení konstitučního režimu, parlamentarismu a s tím spojených voleb predestinovaly a nakonec i vyprodukovaly nové právní otázky a instituty služebně právní matérie, jež byly do té doby neznámě, příp. pro oblast služebního práva irelevantní. Jednou z těchto zřetelných změn, u nichž je přímá souvislost s budováním právního státu v Předlitavsku zřejmá, byl institut **postavení mimo službu**. Tak všichni úředníci, kteří byli zvoleni nebo jen kandidovali do Říšské rady a zemských sněmů byli postaveni mimo službu, tzn., že ztráceli dočasně práva a povinnosti státních civilních pracovníků, s výjimkou práva na plat a aktivitní, resp. funkční přídavky, které jim byly po celou dobu zachovány v plné výši.¹³²⁹

Čestným právem státní civilní byrokracie bylo právo na úřední titul, který měli úředníci právo používat a současně na něj měli právo a rovněž tak měli být oslovováni. Stejným čestným druhem práva bylo právo nosit uniformu, přičemž právní úprava se po přijetí Služební pragmatiky vzhledem k předchozí regulaci nezměnila.

Významným právem, jež ovlivnilo i rozvoj pracovního práva dalších společenských skupin, představoval nárok příslušníků státní administrativy na **dovolenou** na zotavenou. Každý státní civilní úředník měl právo na ipso iure, v zákoně taxativně uvedený minimální standard délky dovolené. To však neznamena, že by mohl dovolenou nárokovat. Úředník o ní musel vždy požádat svého nadřízeného, na jehož uvážení záviselo, zda rozhodne, že chod úřadu nezbytně nevyžaduje přítomnost dotyčného úředníka ve službě.

Jediným důvodem, proč by nemusela být dovolená přiznána, tedy byly naléhavé potřeby státní služby. V souvislosti s touto širokou diskrecí mohl povolenou dovolenou představený úředník i zkrátit. Jestliže byl státní civilní úředník z dovolené odvolán, proplácela se mu cesta zpět na své služební místo jako služební cesta. K zajištění práva na dovolenou, jež by jinak takovou koncepcí mohlo být fakticky popřeno, bylo zákonem zaručeno, že pokud si dotyčný státní civilní úředník nevyčerpal dovolenou v zákoném rozsahu, tzn. onen zákonem zaručený minimální standard, převáděl se příslušný veškerý zbylý počet dnů do dalšího roku.¹³³⁰

Konstrukce *minimálního standardu* obsažená ve Služební pragmatice, ovšem znamenala, že mohla být dovolená přiznána i mnohem delší. Takové přesáhnutí standardní délky dovolené na zotavenou však již spadalo opět do diskreční pravomoci nadřízeného. Kritériem určujícím legální limit dovolené, krom definitivy a odsloužení stanovené doby služby bylo hodnostní postavení dotyčného. U nižších úředníků byla délka dovolené

¹³²⁹ Viz § 72 odst. 1 SP.

¹³³⁰ Viz § 43 SP.

odstupňována v zásadě vždy po dvou třídách, u středních a vyšších úředníků byla jednotná, čímž byla zajištěna jejich větší semknutost oproti nižšímu aparátu. Protože v podstatě každá normativní odlišnost v postavení přispívá k odcizení a snížení uvědomnění celku. Tak podle § 42 služební pragmatiky pro praktikanty a státní civilní úředníky XI. hodnostní třídy činila ročně 14 dnů, pro úředníky s platem X. a IX. třídy tři týdny, úředníci VIII. a VII. třídy 4 týdny a úředníci VI. a vyšší platové třídy dokonce 5 týdnů dovolené.¹³³¹

Jak již bylo uvedeno shora, mohla dovolená i několikanásobně přesáhnout minimální zaručený standard. Když dovolená trvala déle než tři měsíce, mohla být rozhodnutím další doba prohlášena za neplacenou, tzn. že státní civilní úředník v takovém případě nedostával služné. Právní režim odměňování v době čerpání dovolené se dále měnil, když dovolená dosáhla jednoho roku, kdy již zastavení výplaty nezáviselo fakultativně na uvážení vedoucího úřadu, ale nastávalo obligatorně ze zákona. V takovém případě existoval pouze jediný exkulpační důvod (samozřejmě vedle rozhodnutí císaře), a to veřejný zájem, v jehož důsledku bylo možné plat ponechat.¹³³² Svévolné překročení dovolené přes schválenou mez mělo za následek vedle disciplinárního postihu také ztrátu platu za dobu přesahující povolenou dobu. Delší než tříměsíční ilegální vzdálení se ze služebního místa znamenalo automatické propuštění ze služby.

Nejvýznačnějším (minimálně z hlediska existenčního a tím pozitivní materiální motivace) právem státních civilních úředníků bylo právo na **plat**. Již s konečnou platností byla zavedena adjuta pro všechny praktikanty, přičemž vysokoškoláci dostávali 1000 Korun a ostatní 500 Korun ročně¹³³³ a po roce a půl uspokojivé služby, pokud nezískali dotyční definitivu, se zvyšovala o dalších 200 Korun. Navíc byla rovněž odbourána praxe bez omezení, protože úplné absolvování střední školy (ať již s maturitou nebo bez ní) zaručovalo postup do úřednické třídy po 3 letech, osoby s nižším vzděláním museli v praktikantském postavení zůstat o rok déle.¹³³⁴

Výplata začínala 1. dne měsíce následujícího po jmenování a končila posledním dnem měsíce, v němž dotyčný zemřel, vystoupil ze služby či byl služby zproštěn. Plat se vyplácel pravidelně měsíčně vždy k prvnímu dni daného měsíce.¹³³⁵ Plat, jak již bylo konstatováno dříve, se skládal ze dvou složek – ze služného (tj. vlastního základního platu) a z aktivního,

¹³³¹ Pro srovnání v ruském Polsku v té době byla sjednocena dovolená pro všechny hodnostní třídy, kdy ji do 29 dnů schvaloval nadřízený, od jednoho do čtyř měsíců jí přiděloval veoucí, který dotyčného jmenoval a nad 4 měsíce a jakoukoliv dovolenou v zahraničí musel schválit panovník na návrh příslušného centrálního úřadu. Viz SMYK, *cit. dílo*, str. 144.

¹³³² Viz § 44 odst. 3 Služební pragmatiky.

¹³³³ Viz § 47 ve spojení s § 52 Služební pragmatiky.

¹³³⁴ Viz § 56 odst. 2 Služební pragmatiky.

¹³³⁵ Viz § 48 SP.

resp. funkčního přídatku a byl vyplácen měsíčně. Stejně jako podle předchozí právní úpravy platové otázky první dvě hodnostní třídy měly platy stanovené fixní částkou¹³³⁶, u ostatních byly platy odstupňovány a do vyššího platového stupně téže hodnostní třídy se postupovalo podle odsloužených roků, v XI. – IX. hodnostní třídě po uplynutí každých tří let, ve vyšších hodnostních třídách po čtyřech letech.

Z pohledu právní jistoty a legitimního očekávání poněkud problematický lze považovat § 50 odst. 4 Služební pragmatiky, podle něhož při přeložení do jiného odvětví státní správy nemuselo být přihlíženo k odslouženým letům ve služebním odvětví původním. Vzhledem k volné přeložitelnosti úředníků z moci úřední,¹³³⁷ tzn. i do nižšího postu, ohrožovala tato výjimka existenčně celou řadu osob a posilovala zkosnatělost, nehybnost byrokracie. Při přeložení mělo být přihlíženo k tomu, aby dotyčný vyhověl požadavkům služby v novém zaměstnání a měla mu být poskytnuta dostatečná lhůta k přestěhování, ovšem tyto neurčité pojmy nepředstavovaly pro úředníky přílišnou útěchu. Již výhodnější bylo *ipso iure* stanovené propadání nájemného z veřejných prostředků.

Přestože nadále k povýšení do vyšší hodnostní třídy bylo vyžadováno jmenování, bylo v tomto bodě povýšení odděleno od platu. Služební pragmatika neumožnila, jak bývá někdy mylně uváděno, automatický postup do vyšší hodnostní třídy, ale dovolila časový postup do platu této vyšší třídy. Tzn., že dotyčný státní civilní úředník zůstával v původní hodnosti, avšak, pokud tzv. *přesluhoval*, plat mu rostl a dostával plat dle odsloužené doby, nikoliv podle místa, jež zastával.

Už před pragmatikou zákon č. 34/1907 ř.z. umožnil, aby při postupu do nejvyššího platového stupně dané hodnostní třídy při přesluhování mohl být státní civilní úředník v mimořádných případech ad personam jmenovacím dekretem prezidia místodržitelství povýšen do bezprostředně nadřazené platové třídy. Dotyčný úředník pak dostával slušné, ale nikoliv přídatky a další finanční výhody takové třídy. O ty musel zvláštním podáním žádat místodržitelství a proti jeho rozhodnutí se mohl odvolat k ministerstvu vnitra. Služební pragmatika ovšem z této výjimky učinila naopak pravidlo.

Článek VI. odst. 2 Služební pragmatiky obecně, s výjimkami taxativně uvedenými v dalších ustanoveních zákoníku, činil zákoník zčásti výlučným, neboť derogoval „...všechny

¹³³⁶ Viz SCHERER Hermann, *Handbuch für k.k. Staatsbeamte. Dienstpragmatik der k.k. Staatsbeamten und Staatsdiener. Aktivitätsbezüge und Pensionsbestimmungen. Exekution auf ständige Bezüge*, Wien:Selbstverlag 1913, str. 57.

¹³³⁷ Viz § 67 SP.

předpisy o předmětech, které jsou upraveny v tomto zákonu“,¹³³⁸ a tím i postupové lhůty mezi platovými stupni. Ty byly v paragrafu 50 služební pragmatiky zkráceny na čtyři roky. Na druhou stranu tím pragmatikou a výnosem č. 12 938 z 16. září 1915 byly zrušeny dřívější výjimky, kdy byly jmenovány osoby, jež jinak podmínky pro automatický postup nesplnily z jiných důvodů, ale přesluhovali.

Reforma vyvolávala v praxi řadu sporů, neboť obecně administrativa nebyla příliš svolná vyplácet hodnotně nižším úředníkům platy, které s ohledem na délku služby mohly dosáhnout platů hodnotně nadřazených členů státní civilní byrokracie.¹³³⁹ Tyto spory se dostaly až do roviny ochrany základních práv, neboť státní civilní úředníci pocíťovali odebrání výjimky umožňující „přeskakovat“ do vyšších hodnotí, klasického to institutu prolamování tvrdosti zákonů, jako porušení principu právní jistoty a rovnosti před zákonem. Judikát Říšského soudu v případě Ludwig Zbořil č. 353 z 2. července 1915 ovšem potvrdil novou koncepci legislativy, když řekl, že přesluhování znamená postup platu, pokud na to je v rámci třídy nárok.¹³⁴⁰

Časový postup do vyšších platů ovšem nebyl absolutní. Podmínkou bylo, aby příslušný státní civilní úředník splňoval též kvalifikační předpoklady, jež s danou hodnotní třídou, do jejíž platů dotyčný postupoval, byly spojeny. Tedy, středoškolák nemohl ani platově postupit do hodnotní třídy, v níž bylo vyžadováno absolutorium vysoké školy. Vedle kvalifikace byl časový postup blokován rovněž věkem. Úředníci, kteří dokonali 60. rok života a 35. rok služby už postoupit nemohli, postup končil. Přitom musely být splněny kumulativně obě tyto podmínky.

Ve služební pragmatice se v rámci stratifikace státního civilního aparátu rozlišovalo též 5 úřednických skupin podle vyžadovaného vzdělání. Ve skupině A byli zahrnuti osoby s úplným vysokoškolským vzděláním, ve skupině B alespoň státní zkouška na vysoké škole, ve skupině C maturita, ve skupině D alespoň čtyři nižší třídy střední školy nebo jen rok měšťanské školy a složení zvláštní odborné zkoušky, E jiné vzdělání přesahující obecnou školu. Podle toho byly stanoveny léta pro postup do platu vyšší hodnotní třídy (viz tabulka). U stávajících, již zaměstnaných úředníků nižšího vzdělání bylo povoleno zmírnění požadovaných let, když již byli ve službě jako úředníci 4 roky nebo jako praktikanti a

¹³³⁸ Viz článek VI. odst. 2 SP. Jedná se o specifickou konstrukci předpisu, obdobnou ABGB, kde derogační klauzule byla rovněž obsažena v úvodních ustanoveních.

¹³³⁹ Viz k tomu případ děčínského okresního hejtmana Wilhelma Barvitia v Österreichisches Staatsarchiv, AVA, Ministerium des Innern 1848 – 1918, Präsidiale, Sign. 4/1, č.j. 21 358 a 26 283 karton 1467 nebo Franze Schrangla tamtéž č.j. 27 472. Oba se odehrály v roce 1915.

¹³⁴⁰ Viz rozhodnutí č. 353 z 2. července 1915 viz publikováno pod č. 2197 *Sammlung der nach gepflogener öffentlicher Verhandlung geschöpften Erkenntnisse des k.k. österreichischen Reichsgerichtes*, Anton Hye Glunek, Karl Hugelmann (hrsg.), XVI. Teil – 3. Heft, Wien: Manzsche k. u. k. Hof- und Staatsdruckerei 1915, str. 392 an.

následně úředníci dohromady 8 let (viz tabulka v závorce). Pragmatika tak zčásti oslabila výhody certifikalistů, kteří obvykle mohli postoupit jen do X. třídy.¹³⁴¹

Doba služného času s platem (v letech)	A	B	C	D	E
Hodnostní třídy					
XI.	----	3	6	6 (6)	6 (6)
X.	5	5	6	7 (6)	9 (7)
IX.	6	7	7	9 (8)	----
VIII.	6	10	----	----	----

Naturální byt, příbytečné a diety a cestovné se řídily podle posavadních předpisů, v tomto komponentu juristické regulace postavení státních civilních úředníků ke změně nedošlo.

Důležitým nástrojem materiálního zajištění státních civilních úředníků v situaci sociálních těžkostí, kdy však ještě nebylo třeba sáhnout k instrumentům sociálního zabezpečení byla tzv. **záloha**¹³⁴² na služné. Je třeba znovu zopakovat, že oproti svému názvu i většinově rozšířenému názoru nebyla ani záloha Služební pragmatiky z právního hlediska předběžnou výplatou platu.¹³⁴³ Jednalo se vlastně o bezúročnou půjčku v maximální výši tři měsíčních platů, o něž mohl požádat ten, kdo se nezaviěně, vinou nemoci či v důsledku *vis maior* ocitl v hmotné nouzi. Poskytována měla být podle oběžníků a přípisů ministerstva financí benevolentně, ovšem nárok měli pouze státní civilní služebníci s definitivou.¹³⁴⁴ Splatnost závisela na konkrétně nastavených podmínkách, nejpozději však do dvou let od poskytnutí zálohy. Na uvážení konkrétního vedoucího též záviselo, jaké konkrétní podmínky splácení (splátkový kalendář apod.) a příp. které zajišťovací instituty budou použity.

Aktivní příplatky se oproti roku 1907 nezměnily, bez ohledu na dramaticky stoupající náklady na živobytí úředníků. Navíc na ně neměly nárok celé skupiny úřednictva, zvláště diurnisté, praktikanti a soudní auskultanti.

¹³⁴¹ Viz MARTÍNEK Miloslav, *cit. dílo*, str. 231.

¹³⁴² Viz § 59 SP.

¹³⁴³ To ostatně konstatovala i soudní rozhodnutí. Viz např. nález NSS č. 3 975 ze dne 6. března 1923, který navazoval na starší rakouskou judikaturu. Publikované v FOREJT, SAAL, *citované dílo*, str. 673.

¹³⁴⁴ Viz HAVELKA František, *cit. dílo*, str. 188 – 189.

Pokud úředník v důsledku reorganizace úřadu¹³⁴⁵ nebo jakékoliv jiné obdobné subjektivní nebo objektivní okolnosti¹³⁴⁶ ztratil v úřadu služební místo a nenašlo se pro něj ani v jiném orgánu téhož odvětví, byl poslán na **dovolenou s čekatelným**. V takovém případě mu zůstalo zachováno služné (nikoliv však přídavky, odměny apod.)¹³⁴⁷ v plné výši a měl přednost při obsazování státně administrativních míst. Jednalo se o přechodnou kategorii mezi penzisty a aktivními úředníky. Pokud se tři roky nenašlo pro dotyčného úředníka místo a nesplňoval podmínky pro penzionování, byl přeložen do kategorie dočasného odpočinku (kvieskování). Jednalo se tedy o kombinaci právní úpravy statusu aktivních a odpočívajících státních vilních úředníků.¹³⁴⁸

Obdobný režim platil pro **quiscenty** (úředníky přeložené na dočasný odpočinek), kteří oproti předchozí době zažili v rámci právního řádu opět nebývalý rozmach, zejména díky tomu, že znamenali ještě možné využití pracovních sil, zkušeností a kvalit úředníků. Quiscentem se stával ten, jenž nebyl 1. v důsledku nemoci přítomen ve službě déle než rok, 2. byl v důsledku reorganizace na dovolené s čekatelným po dobu přesahující tři roky, 3. Nebyly splněny podmínky pro penzionování. Bylo nutné důvodně předpokládat, že se quiscent vrátí opět do služby.¹³⁴⁹ Quiscenti se museli na pokyn úřadu podrobit pravidelným prohlídkám úředního posudkového lékaře, které určily, zda nemají být reaktivováni či naopak penzionováni.¹³⁵⁰

Rovněž **penze** se spravovaly dosavadní juristickou regulací, ovšem s novinkami, které Služební pragmatika přinesla. Vznik dosavadních, již existujících vztahů z výslužného i obsah se řídily starou úpravou a změny byly užity jen na ty státní civilní úředníky a jejich pozůstalé, kteří nastoupili do penze po účinnosti zákona č. 15/1914 ř.z. Novelizace se týkaly zvláště sociálního zabezpečení.¹³⁵¹ Pragmatika stanovila, že pokud úředník oslepl nebo se z důvodu duševní poruchy nebo jiné těžké a nevléčitelné choroby, v obojím případě bez vlastního zavinění, stal práce neschopným (a to jakékoliv výdělku, nejen pouze státní služby), připočítávala se mu k penzijnímu rozhodnému věku 10 let a v případě zvláštního zřetele hodných okolností mohla být penze vypočítána z plného platu.

¹³⁴⁵ Viz § 73 SP.

¹³⁴⁶ Nález č. 2091 Nejvyššího správního soudu ze dne 23. dubna 1923 publikován v ČERMÁK Ludvík, *cit. dílo*, str. 21.

¹³⁴⁷ Viz Nález č. 1494 Nejvyššího správního soudu ze dne 14. dubna 1919, navazující na starší rakouskou judikaturu. Publikován v ČERMÁK, *cit. dílo*, str. 20.

¹³⁴⁸ Viz KNOTEK Ladislav, VÁVRA Bohuslav, *Československý státní zaměstnanec, jeho práva a povinnosti*, Praha: Nákladem vlastním 1924, str. 20.

¹³⁴⁹ Viz tamtéž, str. 21.

¹³⁵⁰ Viz § 77 SP.

¹³⁵¹ Viz § 62 SP.

Dále judikatura, na níž navázala kontinuálně i aplikační praxe první republiky, stanovila, že nezpůsobilostí k výkonu úřadu, na základě níž bylo možné penzionovat *ex officio*,¹³⁵² se rozuměly nejen tělesné vady a vady intelektu, ale rovněž povahové návyky, které bránily zástávat úřad. Takové návyky se označovaly jako morální nezpůsobilost a měly za následek přeložení na trvalý odpočinek zasloužilého státního civilního úředníka i v případě, když se dopustil nepodstatného disciplinárního provinění, jímž takové návyky projevil.¹³⁵³

Stejná zásada platila *mutatis mutandis* v případě úrazu, který se státnímu civilnímu úředníkovi přihodil a) v bezprostřední souvislosti s výkonem služebních povinností, b) posudkovým úředním lékařem byl prokázán kauzální nexus mezi úrazem a jeho následky a neschopnost ke službě byla výlučně zapříčiněna úrazem. Navíc byly stanoveny jako podmínka poměrně benevolentní lhůty. c) Daná neschopnost ke službě (do té doby se používal spíše pojem nemohoucnost) musela nastat do jednoho roku poté, co k úrazu došlo a d) dotyčný musel o vyměření výslužného požádat do jednoho roku, co nastala neschopnost. Když úředník byl pro případ úrazu jako fyzická osoba soukromě pojištěn, snižovala se výše penze přiměřeně o částku vyplacené úhrady v důsledku nastalé pojistné události. To znamená, že třetí pilíř, tedy dobrovolné soukromé pojištění nedoplňoval penzi pro případ úrazu či nemoci z povolání, ale nahrazoval ji. V každém případě pozůstalí dostávali plnou výši zaopatřovacích platů (vdovských, resp. sirotčích penzí a výchovného).

Ve zvlášť ohledů hodných případech mohl ústřední úřad pozůstalým po úředníkovi, který v důsledku úrazu zahynul, přiznat nárok na až o dvě hodnostní třídy vyšší penzi.¹³⁵⁴

Nárok na penzi vznikl v následujících případech: a) pokud posudkový úřední lékař shledal na základě pravidelné prohlídky třikrát po sobě, že dotyčný již není způsobilý uspokojivě fyzicky či psychicky vykonávat úřad a vystavil k tomu úředně ověřený průkaz takové neschopnosti s výslovným uvedením příčiny této neschopnosti (takový posudek se nazýval *superarbitráž*), b) i bez *superarbitrování* byl úředník přeložen na trvalý odpočinek, jestliže překročil stáří 60 let, c) penzionován byl bez nutnosti nechat si vystavit pro mnohé ze společenského hlediska ponižující průkaz neschopnosti také ten, kdo byl déle než tři léta na dovolené s čekatelným nebo quieskován.

Když státní civilní úředníci překročili věkovou hranici 60 let, čímž nabývali nárok na plnou penzi, zanikal jim současně nárok zůstat ve službě. To však ještě nemuselo znamenat,

¹³⁵² Tuto otázku upravoval § 80 odst. 2 SP.

¹³⁵³ Viz nálezný NSS č. 5658 ze dne 27. dubna 1922 publikovaný v FOREJT Josef, SAAL Radovan, *Sborník zákonů, vládních nařízení a nálezů Nejvyššího správního soudu v služebních, platových a pensijních záležitostech státních zaměstnanců*, Praha: Josef Forejt 1924, str. 662.

¹³⁵⁴ Viz SCHERER Hermann, *cit. dílo*, str. 69.

že by měl konkrétní úředník ze služby odejít, neboť jeho penzionování zůstalo v diskreční pravomoci vedoucího úřadu jeho služebního místa.¹³⁵⁵ Vznikla tím praxe tzv. pracujících penzistů, jimž byl každý rok přezkoumáván a případně prodlužován služební poměr.

Důvodem trvalého přeložení do výslužby z moci úřední však mohly být i jiné skutečnosti než pouze věk ve spojení s tělesnou a duševní nezpůsobilostí. Stačilo kumulativně splnit podmínky, aby byl dotyčný nezpůsobilý řádně zastávat své služební místo a existovaly závažné důvody vyžadující jeho penzionování.¹³⁵⁶

Úředník, který chtěl být dán na trvalý či dočasný odpočinek, musel zajít za úředním lékařem, oznámit mu, proč jej vyhledal a nechat se prohlédnout. Přitom musel lékaři sdělit i údaje o svém služebním postavení. Lékař poslal svůj posudek o příčině, stupni a očekávaném trvání překážky úřadu ohledaného. Vedoucí úřadu mohl ještě přikázat provést revizní lékařskou prohlídku na státní náklady.¹³⁵⁷ Veškeré lékařské posudky přitom musely odrážet skutečný stav.¹³⁵⁸ Stejný postup probíhal i v případě oficialty, tedy když podnět k tomu, dát úředníka na odpočinek vzešel ze samotného orgánu.¹³⁵⁹ Proti negativnímu rozhodnutí o žádosti o penzionování či quieskování mohl příslušný úředník podat odvolání ve 14 denní prekluzivní lhůtě. Toto odvolání ovšem nemělo odkladný účinek.

V době platnosti Služební pragmatiky již lze systém starobního zajištění státních civilních úředníků označit jako pojistný systém. Státní civilní úředníci za účelem budoucí výplaty penze museli přispívat do státního rozpočtu ročním příspěvkem. Ten byl splácen v podobě měsíčních automatických srážek z platu ve výši 3,5% u úředníků I. – III. hodnostní třídy a 4,3% u úředníků IV. – XI. hodnostní třídy. Pro srovnání, sazba penzijní platby platná pro učitele činila 3,8% a pro úřední sluhy 1,6% z platu.

Pokud úředník odpracoval ve státní službě alespoň 10 let, náležela jeho vdově penze v zákonem fixně stanovené výši. Rozdíly v penzi byly ovlivněny statusem příslušného státního civilního úředníka, přičemž rozpětí mezi pozůstalými manželkami po byrokratické elitě a po řadových pracovnících administrativního aparátu bylo značné. Tak vdovy po civilních úřednících I. – III. hodnostní třídy (v podstatě tedy po ministerském předsedovi, ministrech a nejvyšších centrálních a zemských úřednících) měly nárok na penzi ve výši 6000 Korun, naopak vdovy po státních civilních úřednících zastávajících služební místa XI. Hodnostní

¹³⁵⁵ Viz nálezný NSS č. 12 088 z 5. září 1922 publikovaný v FOREJT Josef, SAAL Radovan, *cit. dílo*, str. 664.

¹³⁵⁶ Stanovil tak výnos ministerstva vnitra č- 8747 ze dne 3. února 1914, viz FOREJT Josef, *Sbírka nálezů Nejvyššího správního soudu a výnosů ministerstev v služebních, platových a penzijních záležitostech státních a jiných veřejných zaměstnanců*, Svazek I., Praha:Ročenka čs. Státních úředníků 1936, str. 163.

¹³⁵⁷ Viz § 81 Služební pragmatiky. Viz k tomu KNOTEK, VÁVRA, *cit. dílo*, str. 23.

¹³⁵⁸ Viz nálezný NSS č. 17 375 ze dne 22. listopadu 1922 publikovaný v FOREJT Josef, SAAL Radovan, *cit. dílo*, str. 664.

¹³⁵⁹ Viz § 82 zákona č. 15/1914 ř.z.

třídy dostávaly obecně 800 Korun ročního důchodu.¹³⁶⁰ Od roku 1898 byla podle nařízení ministerstva sporavednosti z 28. června 1898 zkrácena aktivní doba služby, jež pozůstalé manželce a dětem zakládala akcesoircký nárok na penzi na 5 let. Nárok vdovy ztrácely tehdy, jestliže došlo k rozvodu či rozluce z viny manželky anebo v případě, že příčinou smrti úředníka byla sebevražda.

Na místě je zde připomenout, že ve stejné době, kdy v českých zemích v rámci rakouské monarchie pokračoval v rámci úpravy obsažené ve Služební pragmatice trend specializované právní úpravy starobních a jiných penzí státního civilního úřednictva jako zvláštní sociální skupiny, prosazoval se již ve Skandinávii model uniformní úpravy sociálního pojištění. Tak ve Švédsku byl 30. června 1913 přijat zákon o národním pojištění a navazující zákonodárství z roku 1916 zařadilo do toho systému i dřívější zvláštní systémy, mimo jiné i právní regulaci penzí státního civilního personálu, v rámci prosazení zásady pojistné solidarity.¹³⁶¹

Vdově, příp. při její absenci potomku, který pečoval o zesnulého úředníka anebo se postaral o jeho pohřeb, dále náležel tzv. **Sterbequartal**. Toto označení právního institutu pod sebou skrývalo jednorázový vypořádací příspěvek ve výši trojnásobku posledního měsíčního platu. Výplata sterbequartalu nebyla vázána ani na počet odsloužených let, ani na jiné podmínky jako nárok na penzi apod. Požadavkem dokonce nebyl ani definitivní služební poměr. Ke vzniku nároku na tento obnos stačilo, když dotyčný úředník měl nárok na jeden roční plat.¹³⁶²

Přetrvávající nerovnost manželských a nemanželských dětí v soukromém právu se zprostředkovaně projevila i v právu úřednickém, konkrétně v právním institutu **výchovného**. Existence manželských či dodatečným manželstvím legitimovaných nezaopatřených, na výživu odkázaných potomků ve věku do 24 let umožňovala, aby si vdova, která měla nárok na vdovskou penzi, nárokovala výchovné, a to ve výši jedné pětiny za každé takové dítě. Maximální výše výchovného za jedno dítě nesměla ovšem překročit 600 Korun a celkově za všechny děti celkovou hodnotu vdovské penze. Toto právo pro nemanželské děti neplatilo. Další, poněkud absurdní, nesouměrnost spočívala v tom, že přídavky na „liché“ (1., 3. a 5.)

¹³⁶⁰ Viz SCHERER Hermann, *cit. dilo*, str. 68.

¹³⁶¹ KÖHLER Peter A., *Funktion und Rechtliche Ausgestaltung der Zusatzversicherungssysteme bei der Reform der Alterssicherungssysteme: Das Beispiel Schweden*, in: *Funktion und rechtliche Ausgestaltung der Zusatzversicherungssysteme bei der Reform der Alterssicherungssysteme. Reform in der Schweiz, den Niederlanden, Großbritannien, Schweden und Deutschland mit ihren internationalen und gemeinschaftsrechtlichen Bezügen*, Monika Schlachter; Ulrich Becker, Gerhard Igl (hrsg.), Studien aus dem Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht, Bd. 34, Baden-Baden:Nomos 2005, str. 85, 93 an.

¹³⁶² Viz SCHERER Hermann, *cit. dilo*, str. 71.

děti byly vyšší než přídavky na „sudé“ (2., 4. a 6.) děti¹³⁶³. Tak byly znevýhodněny např. páry s dvojčaty nebo se čtyřmi dětmi.

Souběžně vedle institutu výchovného fungovala i **sirotční penze**. Ve skutečnosti byl tento nástroj sociálního zabezpečení koncipován úžeji než dnes, neboť označoval penze pouze manželských dětí zcela osiřelých anebo potomků jim postavených na roveň, což byly děti do 24 let v případě, když se jejich matka, vdova po státním civilním úředníkovi, znovu provdala. Výše sirotčí penze činila polovinu vdovské penze. Právní řád však umožňoval, aby za situace, kdy by výchovné bylo vyšší než sirotčí penze, dosáhla ona druhá plné vdovské penze.¹³⁶⁴

Také pomocný administrativní personál – oficianti a kancelářští pomocníci, získal ve stejné době vlastní služební kodex. Tím byl zákon č. 21/1914 ř.z. Právnímu postavení pomocného personálu se věnovala i navazující nařízení č. 16 – 22/1914 ř.z.

Služební poměr samozřejmě mohl skončit i dobrovolným rozhodnutím státního civilního úředníka, ať už proto, že jej obvykle rutinní a stereotypní práce nenaplňovala, z osobních, ekonomických důvodů apod. Pokud chtěl státní civilní úředník ze státní služby **dobrovolně odejít**, ačkoliv nenaplňoval podmínky pro penzionování či quiskování a naopak zůstával ještě pracovně aktivní, například při přechodu do jiného zaměstnání apod., musel podat písemné prohlášení, že vystupuje ze služby, přičemž následky takového aktu nabyly účinnosti až přijetím příslušným úřadem.

Nešlo tedy o výpověď ze strany zaměstnance v dnešním slova smyslu, ale v podstatě o dvoustranný právní úkon veřejnoprávního charakteru,¹³⁶⁵ tedy asymetrický vzhledem ke vzniku služebního poměru, protože tento vznik byl jednostranný¹³⁶⁶ (měl formu jmenování). Úřad mohl přitom svůj souhlas s vyvázáním osoby ze služby vázat (a v praxi také bezvýjimečně vázal) na řádné předání agendy i inventáře služebního místa, což byla v podstatě odkládací podmínka účinnosti skončení služebního poměru.

¹³⁶³ Viz k tomu pasáž B Návrh úpravy. Všeobecné vysvětlivky Důvodové zprávy k Platovému zákonu, dostupné dne 2. 6. 2011 v elektronické podobě na <http://www.psp.cz/eknih/1925ns/ps/tisky/t0100_12.htm>

¹³⁶⁴ Viz SCHERER Hermann, *cit. dílo*, str. 70.

¹³⁶⁵ Poněkud odlišně chápe tyto úkony Werner Ogris, který je označuje jako formální vzdání se práv ze služebního poměru plynoucích s následným propuštěním ze služby. Viz OGRIS Werner, *Der Beamte in der Habsburger Monarchie*, in: *Elemente europäischer Rechtskultur. Rechtshistorische Aufsätze aus den Jahren 1961 – 2003*, (Thomas Olechowski hrsg.), Wien:Böhlau 2003, str. 83. V takovém pojetí by ovšem bylo možné z hlediska právněteoretického chápat takové ukončení poměru alternativně jako dvoustranný úkon anebo jako jednostranný úkon s podmínkami. Samozřejmě, že souhlas úřadu byl nezbytný a proto významnější, tak jako je akceptace nezbytnou pro vznik smlouvy. Rozbor dobových norem ohledně tohoto typu zániku služebního poměru ovšem alternativu k dvoustrannosti nepřipouští.

¹³⁶⁶ Odlišně Jiří Havelka charakterizoval jmenování jako dvoustranný správní akt, tj. bilaterální úkon s dominancí orgánu veřejné moci. Viz HAVELKA Jiří, *O vývojových tendencích práva státního úřednictva a o postavení státního úřednictva ve státě*, in: *Veřejná správa. Časopis pro správní právo a správní vědu*, roč. I, č. 5 – 6, Praha:Orbis 1931, str. 164.

Na druhou stranu při splnění výše uvedené podmínky vypořádání úkolových závazků mohl úřad svolení s odchodem odepřít toliko v případě, když bylo proti dotyčnému úředníkovi vedeno disciplinární vyšetřování (mělo se tím předejít možnému úniku před disciplinární sankcí a tím i před spravedlností, neboť disciplinární právo se na rozdíl od trestního práva mohlo uplatňovat pouze proti zaměstnancům) anebo když zůstávaly za dotyčným nějaké peněžité závazky plynoucí z jeho služebního poměru, kupř. nezaplatil taxu za jmenování nebo povýšení.

Toto dobrovolné propuštění ze služebního poměru na žádost nevyžadovalo žádnou zvláštní právní formu. Jestliže úřad písemně neoznámil odepření přijetí výpovědi (prohlášení) do čtyř týdnů, platila nevyvratitelná právní domněnka, že s odchodem onoho státního civilního úředníka vyslovil souhlas konkludentně.¹³⁶⁷ Proti odepření souhlasu se bylo možné odvolat k vedoucímu věcně a místně příslušného ústředního státního úřadu.¹³⁶⁸

Významná část úřednického zákoníku se týkala **disciplinární odpovědnosti**, trestání a procesního postupu v otázkách disciplinárních a pořádkových sankcí. Disciplinární odpovědnost byla v kodexu v podstatě pojata jako výlučně odpovědnost deliktní a s ohledem na povahu služebního poměru byla konstruována jako povinnost veřejnoprávní. Jednalo se o povinnost akcesoricky vznikající v důsledku porušení služební povinnosti, překročení *služební disciplíny*, tj. právem stanoveného řádu a kázně uvnitř instituce, včetně konání proti profesní etice, odbornosti, nestrannosti a důvěryhodnosti.¹³⁶⁹

Sankce přistupovaly souběžně s trestněprávním potrestáním. Neplatila tedy zásada *ne bis in idem*, protože v obou případech (trestním a správním) byl dotčen odlišný státem a tím i právem chráněný objekt. Ve srovnání s dřívějším obdobím se disciplinární řízení průběhem procesu i institucionálně (rozhodovaly formálně nezávislé a nestranné komise) přiblížilo trestnímu právu.¹³⁷⁰ Oproti trestnímu právu se však v disciplinárním právu nepromlčovala trestnost činu ani stíhání.¹³⁷¹

Na rozdíl od dnešního pojetí, kdy je pořádkový delikt spojován s porušením procesní povinnosti a cílem sankce je zde zajistit dodatečné splnění původní povinnosti,¹³⁷² bylo však v tehdejší době odlišováno pořádkové provinění od disciplinárního v podstatě jen svou

¹³⁶⁷ Viz KNOTEK Ladislav, VÁVRA Bohuslav, *Československý státní zaměstnanec, jeho práva a povinnosti*, Praha: Nákladem vlastním 1924, str. 24.

¹³⁶⁸ Viz § 85 SP.

¹³⁶⁹ Viz HENDRYCH DUŠAN A KOL., *Správní právo. Obecná část*, 5. Vydání, Praha: C.H. Beck 2003, str. 231.

¹³⁷⁰ *Disciplinární právo*, in: *Slovník veřejného práva československého*, Svazek I, Brno: Polygrafia-Rudolf M. Rohrer 1929, str. 392.

¹³⁷¹ Viz k tomu *Zaměstnanci veřejní*, in: *Slovník veřejného práva československého*, V.s vazek, Brno: Rovnost, str. 595.

¹³⁷² Viz *Tamtéž*, str. 390.

závažností, resp. škodlivostí.¹³⁷³ Dobová jurisprudenc dokonce hovořila o služebních přestupcích (pořádkový delikt) a přečinech (disciplinární delikt).¹³⁷⁴ Diferenciačním kritériem mezi oběma typy deliktů a tím i odpovědností, byly jednak to, že donucovacímu (pořádkovému) trestu musela předcházet pohrůžka, a dále zejména ohledy na poškození či ohrožení státních zájmů, závažnost a způsob provedení, recidiva a další zákonem neuvedené přitěžující skutečnosti. Odlišně (a shodně se současností) se již na povahu obou právních institutů dívala prvorepubliková právní věda, jež své názory začala promítat retrospektivně do interpretace starších norem.¹³⁷⁵ Takový prezentismus se sice objevuje téměř pravidelně,¹³⁷⁶ je ale samozřejmě nesprávný, protože deformuje poznání právního řádu minulosti.

S ohledem na výše uvedená fakta není přehnané konstatování, že v trestním právu správním, přinejmenším v rámci úřednického práva, tak nadále neplatila zásada moderního právního státu *nullum crimen sine legem, nulla poena sine lege*, neboť právě ona možnost kvalifikace činu jako disciplinárního přestupku za pomoci legálně nevymezených a na úvaze rozhodujícího správního orgánu závisejících přitěžujících okolností, umožňovala zákonný katalog provinění prolomit a výrazně rozšířit.

Pokud se jednalo o nezaviněný nepořádek a chyběla tedy subjektivní stránka činu, bylo jednání, jinak disciplinárně závadné, podle dobového práva pořádkovým deliktem.¹³⁷⁷ Pořádkové tresty se dělily na výstrahu a peněžitou pokutu a muselo jim předcházet písemné napomenutí.¹³⁷⁸ Pořádkovou pokutu byla kompetentní ukládat disciplinární komise, vedoucí úřadu příslušného služebního místa a také vedoucí každého nadřízeného úřadu, přičemž proti rozhodnutí komise a vedoucího ústředního odvětvového úřadu se nebylo možné odvolat, jinak mohlo být řízení dvouinstanční. V praxi platila zásada, že služební přečiny menší závažnosti, považované za pořádkové provinění trestala disciplinární komise, zatímco nepořádky vedoucí úřadu.¹³⁷⁹

Sankce nebyla ukládána ve správním řízení (obecný předpis upravující správní proces ostatně neexistoval až do roku 1928), ale jako výsledek zvláštního procedurálního postupu, kdy byl dotyčný vyzván k tomu, aby se ústně či písemně vyjádřil ke skutečnostem, jež mu

¹³⁷³ Ostatně v podstatně obdobné, čistě formální a z hlediska právní systematiky bezpodstatné kritérium bylo použito v novém trestním zákoníku (zákon č. 40/2009 Sb. z.) pro rozlišení zločinů a přečinů.

¹³⁷⁴ Viz ČERMÁK Ludvík, *cit. dílo*, str. 24.

¹³⁷⁵ Viz heslo *Disciplinární právo*, in: *Slovník veřejného práva československého*, Svazek I., Brno: Polygrafia-Rudolf M. Rohrer 1929, str. 390.

¹³⁷⁶ Jako příklad lze uvést Randův výklad děleného vlastnictví. Viz RANDA Antonín, *Právo vlastnické dle rakouského práva v pořádku systematickém*, Praha: Česká Akademie pro vědy, slovesnost a umění 1922, resprint Praha: ASPI a.s. 2008, str. 4 – 5.

¹³⁷⁷ Viz § 87 SP.

¹³⁷⁸ Viz § 90 SP.

¹³⁷⁹ Viz HAVELKA František, *cit. dílo*, str. 272.

byly vytýkány a ospravedlnil se. Na základě jeho vyjádření a podkladových materiálů, jež měl rozhodující orgán k dispozici bylo následně vydáno písemné rozhodnutí, jež muselo být odůvodněné.¹³⁸⁰

Jak již bylo uvedeno, s výjimkou zákonem taxativně uvedených případů nebylo možné se odvolat, jen podat stížnost. Uložené peněžité pokuty mohly být ex lege vymáhány pouze způsobem výkonu rozhodnutí srážkami ze služného (nikoliv z aktivitních, resp. funkčních přídavků) a vydobyté finanční prostředky byly účelově určeny ve prospěch úřednického sboru daného úřadu.¹³⁸¹ Praktickou výhodou pro odsouzené pro pořádkové provinění byla skutečnost, že se pořádkové tresty nezapisovaly do osobního spisu.

Disciplinární postihy lze roztřídit na sankce povahy a) etické, metanormativní – např. napomenutí, b) peněžité a konečně na c) sankce dispozice se služebním poměrem – přeložení za trest a propuštění. Výhodou oproti pořádkovým sankcím u jednání proti disciplinárním normám byl fakt, že muselo probíhat disciplinární, tedy legálně upravené nalézací řízení, v němž rozhodovala disciplinární komise. Rubem naproti tomu bylo, že disciplinární trest se zapisoval do osobního spisu.

Druhy disciplinárních trestů byly následující: 1. důtka, 2. vyloučení z postupu do vyšších platů na omezenou dobu v délce maximálně 3 roky,¹³⁸² 3. snížení služného nejdéle na 3 léta a v maximálním rozsahu 25%, přitom oba dva limity bylo možné různě kombinovat, 4. penzionování s nižším služným buď na dobu určitou anebo natrvalo, opět zde maximální výše snížení byla stanovena na 25%. 5. Posledním, nejzávažnějším trestem bylo propuštění. Jak již bylo řečeno v předchozích kapitolách, existovaly nároky z úřednického práva pro pozůstalé po státním civilním úředníkovi akcesoricky k nárokům příslušníka státní správy samého. Existovala ovšem jediná výjimka, jež se týkala právě propuštění za trest. Zde bylo ze zvláštního zřetele hodných okolností možné přičknout jim penzi až do výše řádné penze.¹³⁸³ Okolnosti rozhodující pro výši trestu byla závažnost činu, způsobená škoda, míra zavinění a dosavadní chování úředníka. Výčet druhů trestů byl taxativní, nebylo možné uložit jiný trest anebo sankci přesahující povolenou hranici.

O disciplinárních otázkách rozhodovaly *disciplinární komise*, které byly zřizovány u centrálních úřadů (2. stupeň) a u úřadů ve stupni jim bezprostředně podřízených (1. stupeň). Členy disciplinárních komisí mohli být státní civilní úředníci příslušného územního obvodu, kteří získali právnické vzdělání. Jejich funkční období trvalo 3 léta. Disciplinární komise 1.

¹³⁸⁰ Viz § 91 odst. 2 a 3 SP.

¹³⁸¹ Viz § 91 odst. 4 SP.

¹³⁸² Viz § 94 SP

¹³⁸³ Viz § 97 odst. 2 SP.

stupně rozhodovaly v 1. instanci o proviněních státních civilních úředníků, u nich služebně zařazených i pracovníků nižších úřadů od XI. do VII. hodnostní třídy. Komise zřízené při ústředních úřadech rozhodovaly o odpovědnosti svých zaměstnanců a všech dalších státních civilních úředníků VI. – I. hodnostní třídy¹³⁸⁴. Disciplinární komise rozhodovaly v pětičlenných senátech, sestávajících s vedoucího úřadu nebo jeho zástupce a ze čtyř úředníků, z nichž alespoň dva museli mít právnické vzdělání.¹³⁸⁵ K přijetí rozhodnutí byla vyžadována absolutní většina hlasů, v případě trestu propuštění byla dokonce stanovena většina 4/5. Funkci žalobce plnil tzv. disciplinární zástupce. Obhajovat mohl dotyčného buď některý z úředníků v obvodu úřadu anebo advokát, vždy se ovšem muselo jednat o fyzickou osobu působící v daném obvodu úřadu. Volba obhájce byla věcí žalovaného a disciplinární řízení znalo rovněž institut obhájce ex offo. Obhájci působili bezplatně, s výjimkou nutných nákladů.¹³⁸⁶ Obhájce měl uvést všechny skutečnosti, jež svědčily ve prospěch žalovaného a provést právem dovolené důkazy.

Po předběžném prověření případu měl vedoucí příslušného úřadu, kde k jednání došlo, podat disciplinární oznámení komisi. Komise po vyjádření disciplinárního zástupce (ten byl sice veřejným žalobcem v disciplinárním řízení, ale neměl výlučnou pravomoc k podání, tj. nešlo o princip legality, jako bylo, resp. je tomu dodnes u trestního práva) buď a) vrátila věc vedoucímu, který podnět učinil, s tím, že se nejedná o porušení úřednického práva, čímž dotyčného osvobodila, b) pokud považovala čin jen za nepořádnost, sama vydala pořádkový trest anebo c) rozhodla o zahájení disciplinárního řízení.

Toto usnesení, zahajující nalézací řízení, muselo být doručeno dotčenému úředníku. Když se disciplinární komise domnívala, že se jedná o trestný čin a není věcně příslušná, předala věc soudu. Pak následovalo stádium vyšetřování, kde klíčovou úlohu sehrál vyšetřující komisař, tzn. úředník příslušného úřadu s právnickým vzděláním, který plnil úlohu obdobnou vyšetřujícímu soudci, zejména sháněl důkazy a prověřoval skutečnosti.¹³⁸⁷ Disciplinární zástupce i obviněný mohli navrhnout provedení nových důkazů, ale konečné slovo měla v takovém případě disciplinární komise.

V disciplinárním řízení neplatila zásada rovnosti stran ani kontradiktornost. Např. nahlížet do spisu a pořizovat si z něj opisy a výpisy mohl obviněný, resp. jeho právní zástupce až teprve ve stádiu *odkázání*, tzn. když disciplinární komise po skončení vyšetřování rozhodla

¹³⁸⁴ Viz § 102 SP

¹³⁸⁵ Viz SCHERER Hermann, *Handbuch für k.k. Staatsbeamte. Dienstpragmatik der k.k. Staatsbeamten uund Staatsdiener. Aktivitätsbezüge und Pensionsbestimmungen. Exekution auf ständige Bezüge*, Wien:Selbstverlag 1913, str. 36.

¹³⁸⁶ Viz ČERMÁK Ludvík, *cit. dílo*, str.26.

¹³⁸⁷ Viz §§ 118 – 119 SP.

na návrh disciplinárního zástupce usnesením, že má proběhnout ústní jednání.¹³⁸⁸ Proti tomuto usnesení nebyl opravný prostředek přípustný. V usnesení musela být přesně vymezena všechna obvinění a důkazy, obviněný úředník a disciplinární zástupce mohli v rámci koncentrace řízení do 8 dnů navrhnout další opatření, poté bylo stanoveno datum ústního líčení. Ústní líčení bylo neveřejné, na návrh obviněného se jej s výjimkou stádia porady a hlasování mohli zúčastnit tři důvěryhodní úředníci jako veřejnost. Po přečtení odkazovacího usnesení, tj. podání, žaloby *sui generis*, následoval výslech obviněného, svědků, znalců, čtení protokolů a provádění jiných důkazních prostředků.

V hlavním líčení již platil princip *audiatur et altera pars*, obě strany (disciplinární zástupce a obviněný) mohly klást otázky a vyjádření a předkládat důkazy. Klíčovým principem byla přitom zásada materiální pravdy a vycházelo se tedy jen ze skutečností, zjištěných v průběhu disciplinárního řízení. Po dokazování přednesl závěrečnou řeč disciplinární zástupce a pak obviněný, který zakončil posledním slovem¹³⁸⁹. Nález nepřihlížel k výsledkům trestního řízení a komise mohla dotyčného státního civilního úředníka, buď zcela osvobodit anebo odsoudit a ve výroku uvést klasifikaci činu a druh i výši trestu. Nález musel být doručen do 8 dnů od vynesení a úředník pak mohl do 14 dnů od doručení podat odvolání. Odvolání ve prospěch odsouzeného nebylo možné v případě pouze pořádkového trestu. Zde platila zásada zákaz *reformatio in melius*,¹³⁹⁰ tj. pravý opak základní zásady moderního trestního procesu. Bez ústního jednání mohl rozhodnout odvolací orgán jen tehdy, když rozhodoval pouze o a) nákladech řízení, b) o doplnění vyšetřování, c) pokud prvoinstanční proces trpěl zásadními vadami. Výkon rozhodnutí realizoval služební úřad dotyčného odsouzeného, po 3 letech mohl dotyčný požádat o výmez z osobního spisu, pokud se choval řádně. Rozhodoval věcně příslušný ministr, resp. vedoucí centrálního úřadu. Mimořádnými opravnými prostředky byly obnova řízení¹³⁹¹ a naturální restituce.¹³⁹²

Kdykoliv v průběhu řízení mohlo dojít k suspenzaci úředníka. Suspence měla shodnou právní povahu s dobou předchozí. Automatiky končila s koncem disciplinárního řízení.¹³⁹³ Suspendování ze služby nastupovalo také za situace, kdy byl na dotyčného uvalen konkurz. Komise mohla v rámci své diskreční pravomoci navrhnout suspendování státního služebníka rovněž tehdy, když odpeřel poslušnost či ohrozil důstojnost úřadu, aniž šlo o

¹³⁸⁸ Viz § 121, odst. 1 a 2 SP.

¹³⁸⁹ Viz § 125 odst. 4 SP.

¹³⁹⁰ Viz § 132 SP.

¹³⁹¹ Podrobněji viz §§ 137 – 142 SP.

¹³⁹² Podrobněji viz § 143 SP.

¹³⁹³ Viz § 147 SP

disciplinární provinění.¹³⁹⁴ Proti prozatímnímu suspendování nebyl přípustný žádný opravný prostředek.

Pro penzisty platila u disciplinárního práva některá specifická ustanovení. Mohli být stíháni buď a) za protiprávní jednání, jehož se dopustili v aktivní službě, b) nebo pro hrubé porušení služebních povinností, které pro ně vyplývaly i v penzi. Specifickým delktem, který je možné podřadit do druhé jmenované skupiny, bylo zejména podvodné jednání při dosažení penzionování.¹³⁹⁵ Věcně a místně příslušným orgánem k přezkumu takového činu a k rozhodování byla komise, jež by byla naposled příslušná před odchodem úředníka na odpočinek. Pro penzionované úředníky platily s ohledem na specifika jejich právního režimu i odlišné tresty. Byla to a) důtka, b) dočasné či trvalé snížení penze, nejvýše o 25% a c) při zvlášť přitěžujících okolnostech ztráta všech práv.¹³⁹⁶

Proti nálezu disciplinární komise se státní civilní úředníci mohli odvolat k Nejvyššímu správnímu soudu. To však neplatilo pro státní úředníky, kteří nebyli pragmatizováni, neměli definitivní status a jednalo se tedy o smluvní úředníky. U těch aplikační praxe¹³⁹⁷ a zejména pak precedenční nálezy č. 191 vyslovily značně nevýhodnou konstrukci, podle níž se sice jednalo o soukromoprávní zaměstnanecký vztah, ovšem tím, že se tito úředníci“ podrobili služební smlouvou zaměstnavateli- státu a spolupůsobili při výkonu veřejných úkolů, nebylo možné disciplinární nálezy proti nim přezkoumat po stránce věcné, ale jen po stránce formální správnosti¹³⁹⁸. Tak nebyl po celou dobu monarchie (ale i meziválečného Československa) v případě smluvního úřednictva naplněn jeden ze základních principů demokratického právního státu, totiž přezkoumatelnost správních rozhodnutí nezávislým soudem a částečně tak byla narušena i rovnost před zákonem.

Na podobu právní úpravy postavení státnícivilní byrokracie mělo samozřejmě vliv válečné běsnění. Ať už se jednalo o otázky mobilizace, promíjení lhůt, které byly narušeny mobilizací, rozšiřování kompetencí státní úřadů nebo jiné problematiky. V době nepříznivě se vyvíjející válečné situace dosáhla rovněž vrcholu snaha naklonit si administrativní aparát, na němž byl vídeňský establishment stále závislejší. Stalo se tak nařízením ministerstva financí

¹³⁹⁴ KNOTEK Ladislav, VÁVRA Bohuslav, *cit. dílo*, str. 26.

¹³⁹⁵ Viz § 153 odst. 2 SP.

¹³⁹⁶¹³⁹⁶ Viz § 154 SP.

¹³⁹⁷ Stanovil tak např. nálezy Říšského soudu ohledně postavení smluvního úředníka drah č. j. 93, publikovaný pod č. 862 v *Sammlung der nach gepflogener öffentlicher Verhandlung geschöpften Erkenntnisse des k.k. österreichischen Reichsgerichtes*, Anton Hye Glunek (hrsg.), XI. Teil, judikatura z roku 1898, Wien:Manzsche k. u. k. Hof-Verlags- und Universitätsbuchhandlung 1903, str. 63 – 67.

¹³⁹⁸ Viz *Disciplinární právo*, in: *Slovník veřejného práva československého*, Svazek I., Brno:Polygrafia-Rudolf M.Rohrer 1929, str. 400.

společně s dotčenými ministerstvy č. 472/1917 ř.z., o poskytnutí přídavků státním zaměstnancům v důsledku mimořádných válečných poměrů.

Na základě něj převzal stát na půl roku za státní civilní úředníky povinnost placení daní, služebních tax, poplatků za udělení úřadů a kolkovného a také celé platby penzijního pojištění).¹³⁹⁹ Současně začal být vyplácen válečný příplatek v šesti po sobě jdoucích měsíčních splátkách. Pro jeho účel došlo k novému rozdělení úřednictva do pěti kategorií podle rodinného stavu, počtu nezaopatřených nezletilých dětí (u ovdovělých byly za nezaopatřené považovány děti do 12 roku věku)¹⁴⁰⁰ a výše služného. Obdobný přírůstek byl vyplácen též praktikantům v úřadech, auskultantům, právním praktikantům na soudech, učitelským suplentům a asistentům,¹⁴⁰¹ a také podúředníkům, sluhům, kancelářským oficiantům, kancelářským pomocníkům, plně zaměstnaným výpomocným sluhům, pokud tito dostávali roční služné do 1400 Korun.¹⁴⁰²

Úředníci sloužící v armádě získali na základě nařízení ministerstva financí v součinnosti s ostatními ministerstvy č. 262/1916 ř.z. ve spojení s nařízením č. 265/1917 ř.z. o výhodách státních úředníků z důvodu jejich vojenské služby týkajících se jejich odpočivných a zaopatřovacích požitků. Stal-li se úředník nezpůsobilým civilní službě v důsledku války, připočítalo se mu pro vyměření penze k odsloužené době 10 let, v případě zvláštního zřetele hodného bylo možné tuto dobu zvýšit až na horní hranici.¹⁴⁰³ Pokud padl úředník v boji dostávali pozůstalí automaticky vdovskou, resp. sirotčí penzi v plné výši, navíc mohla být ještě zvýšena u XI., X. a IX. hodnostní třídy na penzi druhé vyšší hodnostní třídy, u ostatních nejbližší vyšší třídy.¹⁴⁰⁴ O těchto výjimkách rozhodovaly sociální ústředny. Obdobně praktikanti a jejich pozůstalí dostávali penze ve výši adjut.¹⁴⁰⁵

První světová válka přinesla taktéž základ předválečné právní úpravy učitelstva v Čechách, tzv. učitelskou služební pragmatiku čili zákon č. 319/1917 ř.z. s prováděcím nařízením ministerstva kultu a vyučování, veřejných prací a orby č. 458/1917 ř.z., nařízením ministerstva kultu a vyučování č. 133/1918 ř.z. tuto služební pragmatiku konkretizujícím a vyhláškou místodržitele č. 24/1918 českého z.z. o aktivním přírůstku a bytovém ekvivalentu, které se vyplácely jedenkrát za čtvrt roku 1. února, 1. května, 1. srpna a 1. listopadu. I zde lze

¹³⁹⁹ Viz § 1 nařízení ministerstva financí společně s dotčenými ministerstvy č. 472/1917 ř.z.

¹⁴⁰⁰ Zvláštností bylo, že kategorizace na rozdíl např. od služební pragmatiky byla vedena vzestupně. V první třídě byli svobodní či ovdovělí zaměstnanci bezdětní, v nejvyšší páté třídě ženatí muži s více než pěti potomky anebo vdovci s více než pěti dětmi. Viz §§ 4 a 5 nařízení č. 472/1917 ř.z.

¹⁴⁰¹ Viz § 6 nařízení 472/1917 ř.z.

¹⁴⁰² Viz § 7 nařízení 472/1917 ř.z.

¹⁴⁰³ Viz § 1 nařízení č. 265/1917 ř.z.

¹⁴⁰⁴ Viz § 3 nařízení č. 265/1917 ř.z.

¹⁴⁰⁵ Viz § 6 nařízení č. 265/1917 ř.z.

konstatovat, že značný vliv na přijetí tohoto právního předpisu měla snaha uspokojit rozsáhlé řady pedagogického personálu, který patřil mezi státní zaměstnance v širším slova smyslu.

VI. Právní úprava postavení státních civilních úředníků v meziválečném Československu

VI. A. Vznik Československa, převzetí a osud státního aparátu a jeho právní úpravy

VI. B. Změny v organizaci správy a jejich vliv na právní úpravu státních civilních úředníků

VI. C. Další nejvýznamnější změny v právní úpravě úřednictva

VI. A. Vznik Československa, převzetí a osud státního aparátu a jeho právní úpravy¹⁴⁰⁶

Dne 28. října 1918¹⁴⁰⁷ vznikl na troskách bývalého rakousko-uherského mocnářství mladý československý stát, a to na základě zákona č. 11/1918 Sb .z. o zřízení samostatného státu československého. Tento právní předpis, svou povahou normativní akt nejvyšší, tedy ústavní právní síly, představoval nejen součást polylegálního provizorního ústavního pořádku společně s nadále platným základním zákonem č. 142/1867 ř.z. o všeobecných právech státních občanů, základním zákonem č. 144/1867 ř.z. o moci soudní a tzv. prozatímní ústavou (zákon č. 37/1919 Sb.z. a n.), ale rovněž ohnisko normotvorby, právního řádu¹⁴⁰⁸, tedy zdroj suverenity Československa jako právního státu a existence právního řádu takového státu. Vžitě označení tohoto ústavního zákona jako recepční normy zdůrazňuje generální recepční

¹⁴⁰⁶ Některé pasáže této subkapitoly byly v modifikované podobě publikovány jako stať ve sborníku viz ŠOUŠA Jiří, *Právní úprava přebírání státních úředníků a zařazování legionářů do aparátu veřejné správy v Československé republice 1918 – 1920, (Ke kontinuitě a diskontinuitě práva, státu a státního aparátu na teritoriu českých zemí)*, in: *Świat, Europa, Mała Ojczyzna. Studia ofiarowane Profesorowi Stanisławowi Grodzkiemu w 80-lecie urodzin*, Marian Małecki (red.), Bielsko-Biala 2009, str. 893 – 917 a dále v kapitole kolektivní monografie viz ŠOUŠA Jiří, *Unifikace a jednokolejnost, dva pilíře snah o reformu veřejné správy v letech 1918 – 1938*, in: *Československé právo a právní věda v meziválečném období (1918 – 1938) a jejich místo ve střední Evropě*, Karel Malý, Ladislav Soukup (usp.) svazek 1, Praha:Karolinum 2010, str. 877 – 916.

¹⁴⁰⁷ Uznání klíčového data 28. října ovšem nebylo samozřejmé ani automatické. Demokratická Československá republika byla poprvé vyhlášena 14. října 1918 proklamací vytvořenou Františkem Soukupem, kde se hovořilo již o svobodné republice československé. Viz PROKŠ Petr, *Politikové a vznik republiky 1914 – 1918*, Praha:Prospektrum 1998, str. 180, ovšem pouze částí politické reprezentace, bez vědomí a proti vůli většiny Národního výboru. Toto datum nicméně slavil jako datum vzniku Československa např. T.G.Masaryk. Za prohlášení nezávislosti v zásadě oficiálním orgánem, totiž Československou národní radou, která byla dohodovými velmocemi uznána za prozatímní československou vládu, lze považovat Washingtonskou deklaraci ze dne 18. října 1918. Text viz např. GRÓNSKÝ Jan, HŘEBEJK Jiří, *Dokumenty k ústavnímu vývoji Československa I. (1918 – 1945)*, Praha:Karolinum 1997, str. 17 – 19.

¹⁴⁰⁸ K pojmu ohnisko viz např. PAVLÍČEK Václav, *Suverenita v procesu integrace*, dostupné dne 23.6.2011 na <pravo.wz.cz/sta/data/suverenita.doc>

klauzuli obsaženou v ustanoveních článků II. a III. předpisu¹⁴⁰⁹, znamenající převzetí stávajícího právního řádu, včetně právní úpravy postavení státních civilních úředníků a rovněž recepci organizace veřejné správy, tedy materiální kontinuitu.¹⁴¹⁰ Přitom je však třeba si uvědomit diskontinuitu státu samotného, který byl sice nástupnickým subjektem, což ostatně potvrdil např. převzetím části závazků poraženého Rakousko-Uherska¹⁴¹¹, ale identita státu se změnila.¹⁴¹² Současně proběhlo soustředění veškeré moci (zákonodárné, výkonné i soudní, kontrolní i dozorové) do rukou Národního výboru, tedy opět výrazně diskontinuitní norma, která kromě opuštění principu dělby moci, tuto moc svěřila do rukou orgánu, který do té doby nebyl oficiálním státním orgánem a z hlediska formálního správního práva tedy ani relevantním úřadem veřejné správy. Lze uzavřít, že dvě ze čtyř norem obsažené v zákoně byly diskontinuitní, přestože pro budoucnost práva, státní správy i jejího aparátu nehrály zdaleka takovou roli jako normy recepční.¹⁴¹³

Při recepci měly rozhodující význam právě ohledy na udržení funkčnosti státu a tedy zejména na nerušenou činnost jeho státní služby v personálním pojetí – administrativního aparátu¹⁴¹⁴ a zákon znamenal v oblasti veřejné správy převzetí moci od starých okresních hejtmanů a obratem ruky jim ji vracel. Prvotní protiúřednický radikalismus veřejnosti, vycházející zejména z negativních zážitků s výraznou tzv. černožlutou loajalitou zejména

¹⁴⁰⁹ V článku II. byla zakotvena kontinuita práva, kterou vyjádřila dispozice normy formulovaná následovně: „veškeré dosavadní zemské a říšské zákony a nařízení zůstávají prozatím v platnosti“, článek III., podle nějž „veškeré 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;“ znamenal stejné následky pro úřady a korporace a tím i pro jejich personál.

¹⁴¹⁰ Viz NEUBAUER Zdeněk, *Státověda a teorie politiky*, Praha:Jan Leichter, 1947, str. 34 či WEYR František, *Soustava československého práva státního*, Praha: F. Borový, 1924, str. 53 an.

¹⁴¹¹ Washingtonská deklarace počítala pouze s převzetím poměrně části předválečného dluhu, zatímco válečné půjčky jako projev agresivní germánské politiky nový slovanský stát plnit odmítl – viz text dokumentu v GRÓNSKÝ Ján, HŘEBEJK Jiří, *Dokumenty k ústavnímu vývoji Československa I. (1918 – 1945)*, Praha:Karolinum 1997, str. 19 – 20, což se po těžkém vyjednávání také stalo.

¹⁴¹² Československo se pravděpodobněji nejméně z nástupnických států vstupujících do mezinárodněprávního prostoru sukcesí po Rakousku-Uhersku, vymezilo vědomě proti původnímu habsburskému soustátí. Např. T.G. Masaryk označoval rakousko-uherskou říši za sociálně nespravedlivou absolutistickou državu utlačující národnostní menšiny, zatímco nový stát měl být budován jako útvar svou povahou diskontinuitní, tzn. demokratický, národně a sociálně spravedlivý a tedy odrakouštěný. Viz ČAPEK Karel, *Hovory s T.G.Masarykem*, Praha:Československý spisovatel 1990, str.322 – 323 i MASARYK Tomáš Garrigue, *Nová Evropa. Stanovisko slovanské*, Praha:Dubský 1920, str. 42. Faktory, jež ovlivnily tuto skutečnost byly různé, právní, historické, personální i myšlenkové. Nemaoulo úlohu hrála i revoluční forma ustavení československého státu, která ovšem byla nezbytná pro vytvoření legitimacy dokonaného skutku. Viz PAVLÍČEK Václav a kol., *Ústavní právo a státověda, I. Díl Obecná státověda*, Praha: Linde, 1998, str. 51. Význam pro rozchod s Rakousko-Uherskem měl také tehdejší nepřátelský poměr převážné většiny české veřejnosti k habsburské monarchii.

¹⁴¹³ Proto se domnívám, že je naprosto na místě konstatování Tomáše Gabriše, že označování zákona č. 11/1918 Sb. za recepční normu je nepřesné. Viz GÁBRIŠ Tomáš, *Unifikační snahy v prvej ČSR a mezivojnové Evrope*, in: *Právněhistorické studie* č. 39, Praha:Karolinum 2007, str. 201

¹⁴¹⁴ Jeho autor Alois Rašín, to ostatně otevřeně přiznal ve svých Pamětech, když napsal že „zákonem tímto mělo býti zamezeno, ... aby se celá státní správa nezastavila a aby se 29. října pracovalo dále, jako by revoluce vůbec nebylo“. Viz RAŠÍN Alois, *Paměti Dra. Aloise Rašína*, Praha:Lad. Rašín 1929, str. 216.

vyššího a středního úřednictva vůči monarchii za války, byl záhy zmírňován a opuštěn, naopak byrokracie byla chráněna jako jeden z pilířů státu.¹⁴¹⁵ Generální recepce znamenala kontinuitu úřadů i práva včetně juristické regulace práv a povinností úřednictva a tím trialismus, posléze¹⁴¹⁶ dualismus, dvou odlišných právních řádů a správní organizace na území Československa.

Teprve po vzniku ČSR v roce 1918, v souvislosti s nástupem vlády politických stran, lze v plné míře hovořit o důležité novotě v koncepci úřednického práva – o oddělení exekutivy a veřejné správy¹⁴¹⁷, které si rozdělily úlohy. Exekutiva dávala administrativě politická zadání, druhá zmíněná zajišťovala chod státu. Samozřejmě, že v důsledku toho výkonná moc správu ovlivňovala. Samotná státní civilní správa se tím dostala do ambivalentní pozice. Na jedné straně byl byrokratický aparát vázán pokyny ústředních státních orgánů, z nichž v době první republiky nejen ministerstva byla silně politickými správními místy. Ostatně se při popisu meziválečného režimu hovoří nezdědky dokonce o státu stran. Na druhé straně měli státní civilní úředníci specifické postavení oproti jiným zaměstnancům, v zásadě shodné s dobou předcházející. Není proto divu, že zůstala s drobnými, níže v textu uvedenými, úpravami v platnosti až do roku 1926, tj. do přijetí platového zákona, zásadní novely služební pragmatiky, téměř beze změny ustanovení služební pragmatiky i dalších právních předpisů ještě z dob Rakouska-Uherska.

Úředníci se naopak *de iure* měli vyvarovat toho, aby šlo o tzv. politické úředníky, tzn. aby byl zaváděn způsob rozdělování, obsazování a zastávání služebních postů označovaný jako *spoils system*¹⁴¹⁸. Záměrem tedy bylo, aby nedocházelo ke změně v obsazení úřadů v závislosti na změně politické konstelace, ale aby byla zajištěna nestrannost a nezávislost a tím i funkčnost administrativního aparátu. Takových, politicky motivovaných, transformací úřadu může být dosahováno rozličně, např. buď přímo propuštěním protichůdných či neutrálních osob anebo nepřímo vytvořením diskriminačních podmínek (mzdových,

¹⁴¹⁵ Tak se můžeme setkat s konstatováním, že „Každý, kdo porušuje klidnou práci (úředníků – doplnění aut.) a láme důvěru k úřednictvu je nepřitelem státu a demokracie.“ Viz KYPR Ondřej, *Republikánská samospráva, její práce a poslání*, Praha:Novina 1935, str. 7.

¹⁴¹⁶ Do přijetí vládní nařízení č. 321/1920 Sb. vydaného na základě § 5 zákona č. 76/1920 Sb. z. a n. o inkorporaci kraje hlučínského rozšířilo českou (tj. předlitavskou), které rozšířilo organizaci správy též na Hlučínsko namísto dosavadní německé správy, resp. namísto zplnomocněného komisaře pro Ratibořicko, zřízeného nakrátko vládním nařízením č. 65/1920 Sb. z. a n.. v této oblasti platila německá služební pragmatika.

¹⁴¹⁷ ADAMOVICH Ludwig K., FUNK Bernd-Christian, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 3. neubearbeitete Auflage, Wien/New York: Springer-Verlag, 1987, str. 358.

¹⁴¹⁸ Spoils systém, česky kořistnický systém byl původním systémem organizace, personálního složení a fungování veřejné služby ve Spojených státech amerických, který úzce souvisel s tehdejšími stranickopolitickým systémem dvou politických stran, kdy strana, která se dostala v důsledku voleb k moci, pohlížela na veřejné úřady jako na kořist pro své členy, což prakticky vedlo po každých volbách k téměř úplné výměně státního aparátu. Tento systém byl později nahrazen systémem zásluhovosti. Viz LUKEŠ Zdeněk a kolektiv, *Československé socialistické správní právo*, I. díl, Praha:Ústav státní správy 1970, str. 300.

penzijních nebo jiných) pro práci původního aparátu, který tak bývá donucen „dobrovolně“ opustit své místo.

V průběhu roku 1919 bylo podáno několik návrhů, které sledovaly zejména omezení libovůle při jmenování úřednictva, neboť zejména zde se mohla v plné míře projevit ingerence politických stran. Tak 15. listopadu 1918 navrhli agrárníci poslanci v čele s Otakarem Srdínkem osnovu zákona, podle níž v čele všech referátů měli stát profesionální úředníci¹⁴¹⁹. Obdobně národně demokratičtí legislativci v čele s Bohumilem Němcem dne 3. prosince 1918 předložili text zákona, dle kterého měla být veškerá služební místa obsazována na základě veřejných konkurzů. Všechna již obsazená místa měla být považována za služební provizorium až do okamžiku, než proběhne nový konkurz.¹⁴²⁰ Tyto návrhy pravděpodobně odrážely obavy občanských stran z tehdejší dominance levicových názorů ve společnosti, proti kterým se chtěly pravicové strany pojistit obsazováním úřednického aparátu z řad odborníků, mezi nimiž měly více stoupců.

Oba návrhy ovšem byly v zásadě neprůchozí (neprošly ústavním výborem Národního shromáždění¹⁴²¹), neboť byly velmi stručné, neregulovaly všechny potřebné otázky a byly formulovány poměrně neurčitě. První z osnov byla vůbec normou teleologickou, navíc nebyla názorově neutrální, neboť kritizovala stávající stav. Nejvýznamnějším problémem však byla okolnost, že by si taková změna vyžádala rozsáhlé reformy v právním řádu a znamenala by zhoršení již tak tíživé situace většiny civilní byrokracie a tím by přinesla neklid a nárůst napětí. Zpravodajem ústavního výboru byl František Weyr, který upozornil na fakt, že obsazování všech míst konkurzem je přebytečné a rovněž na některé terminologické nuance návrhů.¹⁴²²

Výsledkem shora popsaných snah o „odpolitizování“ státní správy tak byla jen nezávazná proklamativní rezoluce Národního shromáždění ze dne 27. února 1919 *„Vláda se vyzývá, aby při obsazování úřednických míst dbala, hledíc k zvláštní povaze jednotlivých případů, co nejvíce zásady veřejnosti proto, aby všichni schopní kandidáti mohli se o dotčená*

¹⁴¹⁹ Tisk č. 9 Národního shromáždění 1918 - 1920 dostupný dne 5.8.2010 v elektronické podobě v digitální Parlamentní knihovně na <http://www.psp.cz/eknih/1918ns/ps/tisky/t0009_00.htm>.

¹⁴²⁰ Viz Tisk č. 136 a tisk 503 Národního shromáždění, dostupný dne 5.8.2010 v elektronické podobě v digitální Parlamentní knihovně na <http://www.psp.cz/eknih/1918ns/ps/tisky/t0136_00.htm>.

¹⁴²¹ Viz SCHELLE Karel a kol., *Die Entwicklung der Organisation modernen öffentlichen tschechischen Verwaltung*, München:GRIN Verlag 2009, str. 216.

¹⁴²² Viz stenoprotokoly z 34. Schůze NS dne 27. Února 1919, dostupné v elektronické podobě na stránkách parlamentní knihovny dne 3.8.2010 <<http://www.psp.cz/eknih/1918ns/ps/stenprot/034schuz/s034007.htm>>.

*místa ucházeti.*¹⁴²³ Dvě konkurenční rezoluce výše uvedených zákonů byly přikázány ústavnímu výboru a zamítnuty.

Za první Československé republiky byla ovšem stabilita administrativy ulehčena jednak relativní uzavřeností, a tím stálostí množiny vládnoucích stran a jim přidělených resortů, což bylo dáno direktoriální formou vlády a jednak tím, že neexistence úpravy politických stran a liberální koncepce jejich vzniku a fungování umožňovala každému příslušníku administrativy být členem libovolného počtu stran, takže jej nástup nové garnitury k moci nemohl ohrozit, neboť vlastnil vždy příslušnou, v daném volebním období potřebnou, legitimitaci.

Ovšem převzetí rakouského a uherského právního řádu a veřejné správy zdaleka nebylo absolutní¹⁴²⁴ a jednalo se o kontinuitu práva a správy s výhradami, tzn. s vyloučením nežádoucích norem¹⁴²⁵. Vzhledem k výše uvedené diskontinuitě nebylo možné převzít beze změny rakouské ústavní a státní právo, nejvyšší státní orgány ani normy dalších odvětví přímo dotčené revolucí. Součástí právního řádu nového státu se logicky nestaly předpisy nebo i jednotlivé normy, výlučně spjaté se státností Rakouska-Uherska a panováním habsburské dynastie. V oblasti služebního práva tak neplatily zejména ty pasáže právních předpisů, aplikačních aktů a úkonů (včetně znění slibu apod.), které se týkaly císaře, věrnosti k němu, existence habsburské monarchie apod. a byla tak zásadně oslabena personální stránka služebního poměru jako vztahu pána a jeho služebníků.

Prvorepublikový Nejvyšší soud v Brně ve svých pozdějších rozhodnutích ostatně dovozoval, že už samotná úvodní věta proklamace obsažené v recepční normě představuje specifické derogační ustanovení *sui generis*.¹⁴²⁶ Ke změnám docházelo navíc již bezprostředně po vyhlášení Československa 28. října 1918.¹⁴²⁷ Měnily se také některé právní principy používané nejen při interpretaci a aplikaci práva, ale sloužící subsidiárně jako

¹⁴²³ Viz SCHELLE Karel a kol., *Die Entwicklung der Organisation modernen öffentlichen tschechischen Verwaltung*, München:GRIN Verlag 2009, str. 217.

¹⁴²⁴ Odlišného mínění byl akademik Viktor Knapp, viz KNAPP Viktor, *Dvě cesty československého práva: Kontinuita a diskontinuita (1918, 1938)*, in: *Právník* č. 3, roč. 118, Praha:Ústav státu a práva ČSAV, 1979, str. 278 – 279.

¹⁴²⁵ Viz ŠOUŠA Jiří, *Právní úprava přebírání státních úředníků a zařazování legionářů do aparátu veřejné správy v Československé republice 1918 – 1920. Ke kontinuitě a diskontinuitě práva, státu a státního aparátu na teritoriu českých zemí*, in: *Świat, Europa, Mała Ojczyzna. Studia ofiarowane Profesorowi Stanisławowi Grodzkiemu w 80-lecie urodzin*, Marian Małecki (red.), Bielsko-Biała 2009, str. 893 – 917.

¹⁴²⁶ Viz HORÁK Ondřej, *Vznik Československa a recepce práva. K právní povaze a významu zákona č. 11/1918 Sb. z. a n. s přehlédnutím k otázce recepce právního řádu*, in: *Právněhistorické studie*, č. 38, Praha: Karolinum 2007, str. 153. Odpovídající obecné derogační ustanovení bylo zakotveno až dodatečně. Představoval je článek IX. uvozovacího zákon č. 121/1920 Sb. Ústavní listiny Republiky československé.

¹⁴²⁷ Viz k tomu např. SCHELLE Karel, *K některým otázkám ústavního systému první ČSR*, in: *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*, č. 1 – 2, Karolinum, Praha 1999, str. 41 – 45.

pramen práva,¹⁴²⁸ kteréžto konstatování však nelze příliš vztáhnout na úřednické právo. Zde se změny projeví spíše vnější symbolikou, ať již odstraněním kulatých znaků s dvouhlavým orlem, které byly buď zamazány nebo nahrazeny znaky s českým/československým lvem, změnou razítek atd., přestože se se starými formuláři s proškrtanými politicky nekorektními označeními lze setkat ještě hluboko do 20. let minulého století. Patří sem i změny v názvech a tituluře státních civilních úředníků, např. úřední sluhové byli přejmenováni na úřední zřízence,¹⁴²⁹ neboť označení sluha bylo považováno za příliš ponižující a v rozporu s občanskou rovností, vedoucí berních úřadů se začali označovat podle zákona č. 308/1920 Sb. z. a n. jako berní ředitelé apod.

Původní představy o budoucnosti administrativy tedy byly odlišné od absolutní kontinuity a byly založeny na úvahách o výraznější přestavbě, o odbourání negativních rysů z minulosti a reformě juristické regulace služebněprávních otázek. Příslovce „*prozatím*“, jež se vyskytuje v obou recepčních normách, nebylo prázdnou floskulí, ale odráželo tyto úvahy o radikálních změnách, jež byly zpočátku velkou většinou společnosti v období 1918 – 1919 nejen očekávány, ale přímo podporovány. Dokladují to např. i slova Jiřího Hoetzla, jednoho z autorů Ústavní listiny 1920 a významného odborníka na ústavní a správní právo, který již v lednu 1919 konstatoval, že: „*Málo budeme moci převzít z Rakousko-Uherska... bude třeba úplně nové uspořádání správního ústrojí se zřetelem k potřebám naší republiky*“¹⁴³⁰. Teoretickou oporou této teze se stala koncepce o materiální kontinuitě, ale formální diskontinuitě československého právního řádu s právním řádem rakousko-uherským.

Výrazný projev tohoto počátečního trendu diskontinuity či minimálně reformního úsilí v oblasti právní úpravy postavení státních civilních úředníků v počátcích československého státu představoval zákon č. 150/1919 Sb. z. a n. ve spojení s vládním nařízením č. 594/1919 Sb. z. a n. o certifikalistech, které zrušily v předcházející kapitole probraný zákon č. 60/1872 ř.z. a obdobný uherský předpis – zákonný článek II. z roku 1873, i jejich prováděcí nařízení.¹⁴³¹ Byl odstraněn institut certifikalistů, jenž prolamoval ústavní princip rovnosti v přístupu k veřejným úřadům a nabourával moderní racionalismus státní byrokracie. Nový předpis tak, s trochou nadsázky, odstraňoval stav studené války v řadách administrativy.

¹⁴²⁸ Viz ZAVACKÁ Katarína, *Význam vzniku Československé republiky pre uplatňovanie občianskych práv a slobod*, in: *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*, č. 1 – 2, Karolinum, Praha 1999, str. 73 – 78 aj.

¹⁴²⁹ Stalo se tak zákonem č. 251/1920 Sb. z. a n., jímž se odstraňuje úřední název sluha a nahrazuje se pojmem zřízenec.

¹⁴³⁰ Viz HOETZEL Jiří, *Důležitá otázka veřejné správy*, In: *Národní politika* č. 6, roč. 37 ze 7. ledna 1919.

¹⁴³¹ Jednalo se o nařízení ministerstva války č. 98/1872 ř.z. a o nařízení uherského ministerstva války č. 13 566 – IV z roku 1873. Viz ČERMÁK Ludvík, *cit. dílo*, str. 60.

Logickým vyústěním dobových nejednoznačných názorů na kontinuitu správního aparátu a jeho právní úpravy byly diskuze ohledně převzetí či nepřevzetí původního úřednického personálu, které probíhaly na půdě Národního shromáždění československého¹⁴³² v období 1918 - 1920. Pokud by se měla realizovat první alternativa, bylo zapotřebí, aby stát nějakým formálně právním způsobem zajistil loajalitu úředníků, kteří se dali do služeb nové moci, zvláště těch, o nichž bylo veřejně známo jejich dřívější ostře protičeské přesvědčení a věrnost vídeňskému establishmentu. Vývoj postupoval právě tímto směrem. Rozhodnutí v tomto případě znamenalo uvědomělé umělé prosazení kontinuity.¹⁴³³

Otázka kontinuity státního aparátu a jeho právní úpravy byla velmi aktuální. Již 19. listopadu 1918, necelé tři týdny po vyhlášení samostatného československého státu byla na schůzi Národního shromáždění jako tisk č. 7 předložena vládní osnova zákona o přejímání státních úředníků a zřízců, jakož i úředníků a zřízců státních podniků.¹⁴³⁴ Vláda předložila návrh sama, pravděpodobně proto, aby předešla možným radikálně diskontinuitním návrhům ze strany levicových a národoveckých sil.¹⁴³⁵

Návrh vycházel z konstrukce zmíněné již shora v textu této disertační práce, že československý stát byl pokládán za právního nástupce dřívějšího státu a u právních závazků měla být kontinuita. Z toho plynulo, že i v právním poměru státních zaměstnanců měla vstoupit republika na místo dřívějšího zaměstnavatele, aniž by se obsah jejich statusu výrazněji změnil. Poněvadž se však přece jen změnil subjekt v tomto poměru, ukázala se nutnost, aby u každého jednotlivého zaměstnance bylo další trvání právního vztahu stvrzeno formálním aktem (převzetím a přísahou), čímž měl zaměstnanec dostat příležitost, aby slavnostním způsobem dal najevo své svobodné rozhodnutí, že uznává záměnu subjektů, tj. že bude nadále věrně plnit své služební povinnosti k novému státu. Ostatně už historicky lze odkázat na stejnou povinnost obnovy slibu při výměně panujícího císaře v době osvícenského absolutismu 18. století.

¹⁴³² Národního shromáždění československé byl oficiální název jednokomorového zákonodárského orgánu československého státu v letech 1918 – 1920, který byl zřízen na základě §§ 1 – 6 zákona č. 37/1918 Sb. z. a n. o prozatímní ústavě. Zákon byl přijat 13. listopadu 1918 na posledním plenárním zasedání Národního výboru a zveřejněn následujícího dne.

¹⁴³³ ADAMOVIČ Karolína, *cit. dílo*, str. 74.

¹⁴³⁴ Znění textu tisku je převzato z digitálního archivu Parlamentní knihovny Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR, který je přístupný na internetových stránkách <http://www.psp.cz/cgi-bin/eng/sqw/hp.sqw?k=82>. Samotný tisk č. 7 lze nalézt na adrese http://www.psp.cz/cgi-bin/eng/eknih/1918ns/ps/tisky/t0007_00.htm.

¹⁴³⁵ Viz k tomu VOJÁČEK Ladislav, *K postavení a vzájemným vztahům Národních výborů v roce 1918*, in: *Právník* č. 10/1988, roč. 127, Praha 1988, str. 886. Vedle autochtonní aktivity občanů se proti kontinuitě správního aparátu z politických stran stavěla levice Československé sociálně demokratické strany dělnické, část Československé strany socialistické (národní sociálové) a státoprávní demokraté. Viz VOJÁČEK Ladislav, *cit. dílo*, str. 893.

Právní materii obsaženou v návrhu vlády lze z důvodu přehlednosti rozdělit na tři části. První regulovala přejímání bývalých rakouských, uherských a jiných úředníků a slib věrnosti státu, který byl podmínkou jejich setrvání ve státní službě.¹⁴³⁶ Druhá se týkala jejich propouštění. Poslední úsek se pak zabýval správními lhůtami.

Osnova stanovila, že všichni úředníci a zřízení bývalého rakousko-uherského mocnářství, jakož i úředníci a zřízení státních podniků ustanoveni v úřadech a podnicích na teritoriu, které se stalo územím Československa, zůstávají ve svém úřadě a na svých místech a ve stejném právním postavení jako úředníci československého státu, pokud se do osmi dnů od vyhlášení zákona přihlásí do služeb státu a složí předepsaný slib.¹⁴³⁷ Nesplnění tohoto slibu řádně a včas mělo mít za následek propuštění a ztrátu všech nároků na plat a výslužné daného úředníka i jeho rodinných příslušníků. Jediným exkulpačním důvodem pozdního složení anebo nesložení slibu byla existence nepřekonatelné překážky. Tj. v zásadě právní důvod *vis maior*. Důkazní břemeno a důkazní povinnost přitom měl ten který dotyčný úředník.

Slib měl být vykonán do rukou bezprostředního nadřízeného, jestliže ten již slib složil. O slibu se sepisoval protokol, který podepisovali všichni účastníci. Nejvyšší představitel úřadu pak měl zaslat vládě protokol a zároveň seznam úředníků a zřízenců, kteří slib nevykonali a tudíž byli propuštění ze státní služby. Osnova počítala i s možností, že představený nepřijal přihlášku nebo slib. K tomu docházelo např. když nadřízený opustil Československo, odešel ze státní služby anebo sám odmítal věrnost novému státu. V takovém případě se měl úředník nebo zřízenec do služeb státu přihlásit přímo u vlády, která pak zařizovala hromadné vykonání přísahy. Před vládou vykonávali slib rovněž funkcionáři vyšších soudních instancí a správních úřadů.¹⁴³⁸

Vládě bylo osnovou přiznáno právo do jednoho roku ode dne platnosti, tzn. od publikace zákona, bez udání důvodu a bez toho, aniž by muselo proběhnout disciplinární řízení,¹⁴³⁹ propustit nebo dát do výslužby libovolného úředníka či zřízence bez jakýchkoli nároků, ačkoliv vykonal slib. Postižený úředník se mohl do 14 dnů ode dne doručení usnesení o propuštění odvolat, podat vládě prostřednictvím svého bývalého nadřízeného výklad o své

¹⁴³⁶ První tři paragrafy návrhu.

¹⁴³⁷ Znění slibu viz § 1 osnovy.

¹⁴³⁸ Šlo o prezidenty nově zřízených nejvyšších soudů – Nejvyššího soudu, Nejvyššího správního soudu, dále o prezidenta nejvyššího účetního dvora, o prezidenty vrchních soudů, přednosty zemských vlád a zemské hejtmány. Viz § 3 osnovy.

¹⁴³⁹ Viz SCHELLE Karel a kol., *Die Entwicklung der Organisations moderner öffentlichen tschechischen Verwaltung*, München:GRIN Verlag 2009, str. 216.

dosavadní činnosti a udat důvody, pro které soudil, že se mu propuštěním stala křivda a pro které má být přijat zpět.¹⁴⁴⁰

Za určitý přílepek k vlastní materii přejímání a propouštění úředníků lze považovat poslední část návrhu, která se, jak již bylo řečeno výše, týkala lhůt. Podle ní, když by některý úřad zastavil svou činnost proto, že úředníci a zřizenci odepřeli výkon slibu, znamenalo to automaticky stavění zákonných lhůt pro úkony stran.¹⁴⁴¹ Běh lhůt pokračoval dále tři dny potom, co úřad začal znovu fungovat. Fungování mělo být oznámeno ve Sbírce zákonů a nařízení.¹⁴⁴² Toto ustanovení by dalo občanům značně vyšší míru právní jistoty.

Právě koncentrace několika materiálů do jediného předpisu byla hlavním předmětem kritiky ze strany ústavního výboru, kterou zveřejnil ve své zprávě o vládní osnově. Tato zpráva byla vytvořena 29. ledna 1919.¹⁴⁴³ Zpravodajem byl František Weyr, což se manifestovalo i na obsahu zprávy, ve které se v podstatě odrážela normativní teorie o totožnosti práva a státu¹⁴⁴⁴ a na druhé straně nedostatečné odlišení kontinuity státu a kontinuity státního aparátu. Důsledkem toho bylo přesvědčení o nutnosti kontinuity celého státního aparátu,¹⁴⁴⁵ za účelem zajištění fungování státu a vymahatelnosti právního řádu.

Cílem zprávy, za jejíhož hlavního autora považují vzhledem k výše řečenému právě Františka Weyra,¹⁴⁴⁶ bylo zajistit v zásadě všem úředníkům další setrvání v úřadě, tj. právní jistotu, aniž by byla vzata v potaz tehdejší mimořádná situace. Projevem této skutečnosti bylo i výslovné konstatování návrhu, že propuštění ze služby se má dít pouze ve výjimečných případech.

Výboru vadila zejména všeobecná stylizace zákona a jeho § 4 o propouštění úředníků. Ústavní výbor Národního shromáždění se proto odhodlal ke kroku, který neměl oporu ani v ustanoveních provizorní ústavy, ani v zákoně č. 36/1918 Sb. z. a n. o jednacím řádu Národního shromáždění, které přijal Národní výbor 9. listopadu 1918 a který platil nadále.¹⁴⁴⁷

¹⁴⁴⁰ Viz § 4 osnovy.

¹⁴⁴¹ To znamená, že promlčecí doba určitého právního úkolu po tuto dobu neběžela a její běh pokračoval až po odpadnutí překážky. Toto pojetí stavení odlišného od přerušení promlčení je možné vidět v § 1496 i dalších ustanoveních Všeobecného občanského zákoníku z roku 1811 (ABGB). Trvá v české právní vědě dosud - viz KNAPPOVÁ Marta, ŠVESTKA Jiří a kol. *Občanské právo hmotné*, díl 1, Praha:Aspi 2002, str.247 – 249.

¹⁴⁴² Viz § 5 osnovy.

¹⁴⁴³ Text Zprávy ústavního výboru o vládní osnově zákona o přejímání státních úředníků a zřizenců, jakož i úředníků a zřizenců státních podnikův a fondů je jako tisk č. 424 obsažen dne 8.1.2009 na adrese http://www.psp.cz/cgi-bin/eng/eknih/1918ns/ps/tisky/t0424_00.htm.

¹⁴⁴⁴ KELSEN Hans, *Ryzí nauka právní. Metoda a základní pojmy*, Praha/Brno:Orbis 1933, str. 53 an. nebo KELSEN Hans, *Základy obecné teorie státní*, Brno:Barvič & Novotný 1926, str. 27.

¹⁴⁴⁵ Viz první tři odstavce *Poznámeek všeobecných Zpráv ústavního výboru o vládní osnově zákona o přejímání státních úředníků a zřizenců, jakož i úředníků a zřizenců státních podnikův a fondů*.

¹⁴⁴⁶ V třetím odstavci Zprávy se výslovně praví: „Ústavní výbor přiklonil se tudíž k názoru referentovu....“

¹⁴⁴⁷ Bylo tomu tak v souladu s § 5 zákona č. 37/1918 Sb. z. a n. o prozatímní ústavě, který zakotvoval tuto platnost až do přijetí nového jednacního řádu.

Výbor prvotní návrh prostě přepracoval a vytvořil vlastní návrh, jenž zahrnoval jen první část matérie původního návrhu. Zpravodajský rozbor jednotlivých ustanovení, který musel být nedílnou součástí zprávy, se už týkal nové osnovy předložené ústavním výborem.

Vzhledem k tomu, že ústavní výbor byl podle §§ 19 až 33 prozatímní ústavy orgánem Národního shromáždění, jednalo se o státní orgán. Jako takový by měl vykonávat pouze ta práva, která mu výslovně příslušela. Jednací řád sice umožňoval, aby jakýkoliv výbor předložil vlastní návrh.¹⁴⁴⁸ To ovšem neimplikovalo postup, že by měl výbor právo nepředložit původní návrh, resp. nahradit jej svým. K tomu, však právě v tomto případě došlo a plénum tak již v rozporu s dikcí jednacího řádu nedostalo možnost hlasovat o původním vládním návrhu. Takový postup je jednoznačným jednáním *in fraudem legis a praeter legem* a jednání F. Weyra a jeho souputníků, kteří neustále argumentovali dodržováním formálního práva, rozhodujícím významem formálně právní přesnosti a zajištěním právní jistoty, je tím postaveno do zvláštního světla blížícího se nebezpečně prosté účelovosti. Argumentem Weyra bylo, že vzhledem ke své odlišnosti vyžaduje otázka propouštění úředníků mnohem důkladnějšího, podrobnějšího a opatrnějšího řešení, než toho, jež bylo navrženo v § 4 původní vládní osnovy.

Návrh ústavního výboru spolu se zprávou byl projednán na 27. schůzi Národního shromáždění československého 7. února 1919. Byl schválen bez pozměňovacích návrhů¹⁴⁴⁹ a byl publikován jako zákon č. 74/1919 Sb. z. a n. o přejímání státních úředníkův a zřízenců, jakož i úředníkův a zřízenců státních podnikův a fondův. Propouštění úředníků a zřízenců mělo být upraveno zvláštním zákonem¹⁴⁵⁰, přičemž vláda dostala za úkol předložit novou a podrobnější osnovu, která by odrážela skutečné potřeby služby a změny, které se realizovaly v postavení státních civilních úředníků i v jejich právní úpravě. Nutno říci, že k přijetí takového návrhu již v období 1918 – 1938 nedošlo, resp. v některých ohledech za takový obecně závazný normativní akt lze považovat až platové zákony.

Jaké byly další nejvýznamnější principy návrhu ústavního výboru, resp. zákona č. 74/1919 Sb. z. a n. a rozdíl od původní vládní osnovy? Zúžila se jeho územní působnost, z níž bylo vyňato Slovensko. Zákon obsahoval rovněž odlišné určení adresátů normy. Okruh státních zařízení, jejichž zaměstnanců se úprava týkala, byl oproti originálu širší. Konkrétně se vztahoval i na státní fondy. Zároveň interpretace subsumovala pod pojem státních úředníků

¹⁴⁴⁸ Konkrétně § 17 odst. 2 zákona č. 36/1918 Sb. z. a n. o jednacím řádu Národního shromáždění.

¹⁴⁴⁹ Dle jednacího řádu probíhala pouze dvě čtení. Viz § 62 zákona č. 36/1918 Sb. z. a n. o jednacím řádu NS. Hlasování se v tomto případě dělo povstáním. Ke schválení viz Denní pořad 27. schůze Národního shromáždění československého dostupný v elektronické podobě dne 30.4. 2008 na adrese <<http://www.psp.cz/cgi-bin/eng/eknih/1918ns/ps/stenprot/027schuz/s027001.htm>>

¹⁴⁵⁰ Předpokládal to § 4 zákona č. 74/1919 Sb. z. a n.

nejen civilní zaměstnance, ale také důstojníky.¹⁴⁵¹ Na druhou stranu se již zákon netýkal ostatních veřejných úředníků a zřízců (zemských, obecních apod.) a nebyli jím vázáni ani dočasně (přechodně) zaměstnané osoby, jako byli diurnisté, smluvní úředníci apod.¹⁴⁵² Lhůta pro složení slibu byla prodloužena z osmi dnů na jeden měsíc.

Také forma slibu vypadala odlišně. Zatímco původní osnova navrhla slib ústní, zákon stanovil slib písemný. Důvodem bylo v první řadě hledisko hospodárnosti, tzn. aby se uspořil čas, náklady (cesty k nadřízeným úřadům atd.) a zbytečné formality. Nadto se zdál legislativcům písemný slib (stvrzený vlastnoručním podpisem slibujícího) „větší a pevnější zárukou“ než pouhý úkon v ústní formě¹⁴⁵³, v souladu s okřídleným úslovím „*litera scripta manet*“. Znění slibu bylo ve srovnání se zněním vládní osnovy zjednodušeno. Kontinuitně se staršími, ještě monarchistickými verzemi přísah a slibů obsahovalo dvě složky – povšechný státoobčanský slib věrnosti státu – tentokrát však již nezávislé republice československé a dále slib dodržovat zákony a plnit služební úkoly a povinnosti. Bližší modalita slibu (např. jakým způsobem se ověřoval podpis zaměstnance na příslušné listině, úpravu formuláře slibu atd.) měl stanovit podzákoný právní předpis.¹⁴⁵⁴

Přijato bylo ovšem nakonec jen nařízení veškerého ministerstva č. 55/1919 Sb. z. a n. o přísaze státních úředníků, úředníků podniků a zřízců již ustanovených, které nelze považovat za skutečně prováděcí, protože jen odkazovalo na starší nařízení - nařízení veškerého ministerstva č. 101/1918 Sb. z. a n. ze dne 28. prosince 1918 o přísaze státních úředníků, úředníků podniků a zřízců, které upravovalo jen znění služební přísahy nově nastupujících státních úředníků, úředníků podniků a zřízců, kromě soudců, služební přísahy nově nastupujících sluhů a výpomocných sluhů a přísahu nově ustanovených oficiantů a kancelářských pomocníků, nikoliv již podrobnosti takových slibů. Praxe vypadala tak, že přísahající zopakoval přísahu, podepsal její písemný text s datem a podal ruku tomu, kdo ho do přísahy bral.¹⁴⁵⁵ Současně bylo datum složení přísahy zapsáno do jmenovacího dekretu. Speciální nařízení regulující znění slibu bylo přijato pro prozatímní zřízence československých státních drah¹⁴⁵⁶ a pro praktikanty, prozatímní úředníky a prozatímní zřízence.¹⁴⁵⁷ Zákon rovněž neupravoval stavení lhůt při nefunkčnosti správního orgánu,

¹⁴⁵¹ Viz vyjádření Františka Weyra v rámci rozpravy k § 1 osnovy ústavního výboru 7. února 1919.

¹⁴⁵² Viz § 1 odst. 1 zákona č. 74/1919 Sb. z. a n.

¹⁴⁵³ Viz odst. 2 vysvětlivek k § 1 Zprávy ústavního výboru o vládní osnově zákona o přejímání státních úředníků a zřízců, jakož i úředníků a zřízců státních podniků a fondů.

¹⁴⁵⁴ Viz § 3 zákona č. 74/1919 Sb. z. a n.

¹⁴⁵⁵ Viz KNOTEK Ladislav, VÁVRA Bohuslav, *Československý státní zaměstnanec, jeho práva a povinnosti*, Praha: Nákladem vlastním 1924, str. 9.

¹⁴⁵⁶ Nařízení č. 178/1919 Sb. z. a n.

¹⁴⁵⁷ Nařízení č. 179/1919 Sb. z. a n.

s čímž počítala poslední část původního vládního návrhu.

Aplikační praxe pak doplnila výše uvedené předpisy o zásadu, že při slibu nemusel být dodržen vzor podle § 1 zákona č. 74/1919 Sb. z. a n. Postačilo když znění slibu sestavil nadřizený a obsahově se shodoval s požadavky zákona.¹⁴⁵⁸ To znamená, že normu zákona judikatura vykládala jako účelovou a příslušný úkon byl hodnocen podle svého obsahu, tj. jako projev vůle k zachování nároku na služební místo. Proto také na druhou stranu nesměl být slib doprovázen žádnou výhradou ani rozvazovací či odkládací podmínkou.¹⁴⁵⁹

Zachování kontinuity správního aparátu a jej upravujících právních předpisů díky zákonu, který měl původně směřovat k jisté diskontinuitě v personálním složení úřadů, zajistilo dosavadním úředníkům takovou míru právní jistoty,¹⁴⁶⁰ že díky pocitu silné pozice a podpory ze strany vlády opakovaně docházelo u starých úředníků k obnově praktik z dob habsburské nadvlády, zejména k překračování zákona v rámci správního uvážení, k využívání možností daných zastaralými předpisy či přímo ke zneužívání kompetencí ku vlastnímu prospěchu.¹⁴⁶¹ Takové praktiky jim bohužel relativně často procházely, pokud se ovšem nedotkly národnostní otázky, jež byla po desetiletích germanizace ožehavým politikem.

Např. Okresní správní komise v Kraslicích vypsala v červenci 1919 konkurs na tři místa obvodních lékařů s dodatkem "*Poznamenává se, že bude brán zřetel jen na uchazeče německé národnosti*", což znamenalo překračování zákonných podmínek ve správních aktech a zároveň to bylo tehdy vnímáno právě jako návrat ke staré rakouské germanizační politice. Situace vyvolala pozdvižení, takže na 68. schůzi Národního shromáždění 11. července 1919 interpeloval Antonín Hajn a další národně demokratičtí poslanci v této věci ministerského předsedu V. Tusara, ministra vnitra A. Švehlu a ministra spravedlnosti F. Veselého.¹⁴⁶²

Po přezkoumání stavu zjistily příslušné orgány, že je stížnost odůvodněná a podložená a vyhláška o tomto konkurzu byla výnosem okresní správy politické čís. 4277 z 16. července 1919 zrušena. Z odpovědi ministerského předsedy, ministra spravedlnosti a ministra vnitra

¹⁴⁵⁸ Viz Nález Nejvyššího správního soudu č. 5097 ze dne 26. dubna 1921. Publikovaný v FOREJT Josef, SAAL Radovan, *Sborník zákonů, vládních nařízení a nálezů Nejvyššího správního soudu v služebních, platových a pensijních záležitostech státních zaměstnanců*, Praha: Josef Forejt 1924, str. 656.

¹⁴⁵⁹ Viz Nález Nejvyššího správního soudu č. 3041 ze dne 30. dubna 1919. Publikovaný *Tamtéž*, str. 654.

¹⁴⁶⁰ Jak jsem již uvedl výše, byli i značně zdiskreditovaní vysocí úředníci většinou pouze přeloženi. Viz k tomu např. NA, PM, Sign. 1/6/1, č.j. 35044, 36069/1918, karton 4227, NA, PM, Sign. 1/6/1, č.j. 34958, 35037, 35186, 35676/1918, karton 4228 atd.

¹⁴⁶¹ O tom hovořil ostatně ve vysvětlivkách k § 4 ve Zprávy ústavního výboru o vládní osnově zákona o přejímání státních úředníků a zřízenců, jakož i úředníků a zřízenců státních podnikův a fondů samotný František Weyr.

¹⁴⁶² Samotná interpelace byla jako tisk č. 1332 k dispozici dne 10.5.2009 na adrese <http://www.psp.cz/cgi-bin/eng/eknih/1918ns/ps/tisky/t1332_00.htm>

z 13. září 1919¹⁴⁶³ však vyplývá, že se nejednalo o ojedinělou akci, což potvrzuje i fakt, že již 14. února 1919 ministerstvo veřejného zdravotnictví a tělesné výchovy vydalo výnos č. 446 určený všem zemským správám politickým, v němž mimo jiné uvedlo: „*Ministerstvo veřejného zdravotnictví a tělesné výchovy seznalo z určitých případů, že na místo městského lékaře byl rozepsán konkurs, v němž vedle požadavku odborné kvalifikace bylo stanoveno, že žádosti mají do určité lhůty býti podány "německými lékaři". Tím obmezen konkurs jen na žadatele národnosti německé. Postup takový, který již podle dřívějších, z části dosud platných právních poměrů byl nelegální, musí býti s hlediska nynějšího státu československého, prohlášen za úplně nedovolený. Na to musí nejvyšší zdravotní správa důraz položit i se stanoviska náležejícího jí vrchního dozoru na veřejné zdravotnictví. Poněvadž lze očekávat, že by případ takový se mohl opakovati, že by také jiné autonomní korporace, jimž náleží obstarávati veřejnou správu zdravotní (okresní a obecní výbory, nebo správní výbory všeobecných veřejných nemocnic atd.), podle dřívější své praxe mohly také i nyní stanoviti při obsazování míst lékařských podobně, zřejmě nedovolené podmínky, upozorňuje ministerstvo veřejného zdravotnictví na tento nesprávný postup. Zároveň se místodržitelství (zemská správa politická) v Praze, Brně a Opavě žádá, by nařídilo podřízeným politickým okresním úřadům, aby v podobných případech ihned zastavily dotčené usnesení, nebo vyhlášku, podle platných ustanovení o dozoru k obcím, při čemž budiž i důraz položen na hořejší stanovisko státní správy zdravotní.*“¹⁴⁶⁴ Je přitom ovšem symptomatické, že před interpelací příslušná místa ohledně tzv. nelegálního a úplně nedovoleného postupu v Kraslicích nejednala, a tím jej, snad nevědomky, kryla.

Jiný obdobný problém, ukazující obtíže přechodu státního aparátu z jednoho úředního jazyka na druhý, aniž by byl personál motivován ke změnám, se objevil v souvislosti s tím, že někteří úředníci neuměli ještě ve 30. letech státní jazyk,¹⁴⁶⁵ přestože znát jej patřilo mezi základní služební povinnosti.¹⁴⁶⁶ Vždyť článek 60 nařízení vlády č. 17/1926 Sb. z. a n. zakotvil princip, že do úřadu má být ustanoven jen ten, kdo je ve státním jazyce schopen samostatně konat a podle článku 66 téhož předpisu měla být neznalost či neúplná znalost státního jazyka důvodem proto, aby byl příslušník státní civilní byrokracie hodnocen

¹⁴⁶³Tato odpověď byla jako tisk 1574 zveřejněná dne 10.5.2009 na adrese <http://www.psp.cz/cgi-bin/eng/eknih/1918ns/ps/tisky/t1574_00.htm>

¹⁴⁶⁴Text výnosu je obsažen ve zmíněné odpovědi na interpelaci.

¹⁴⁶⁵Viz diskuzní projev národně socialistického senátora Josefa Hubky, viz stenoprotokoly 231. Schůze Senátu NS RČS ze dne 12. července 1933 dostupná v elektronické podobě dne 5. 8. 2011 na <http://www.psp.cz/eknih/1929ns/se/stenprot/231schuz/s231003.htm>

¹⁴⁶⁶To vyplývalo z § 1 bod 3 odst. II ústavního zákona č. 122/1923 Sb. z. a n. a článku 62 nařízení vlády č. 17/1926 Sb. z. a n. Podrobněji k tomu viz PROKOP Ladislav, *Povinnost státních úředníků znáti státní jazyk*, in: *Veřejná správa. Časopis pro správní právo a správní vědu*, roč. 1, č. 10, Praha:Orbis 1931.

v kvalifikační tabulce známkou méně uspokojivě, což mělo znamenat jejich okamžité penzionování.¹⁴⁶⁷ Výjimku bylo možné udělit pouze se souhlasem ministerstva a to jen za podmínky, že do 1 roku musel dotyčný jazykový nedostatek odstranit.¹⁴⁶⁸ Zvládnutí jazyka se prokazovalo vysvědčením o zkoušce odborné způsobilosti v československém jazyce anebo zkouškou před speciální komisí. V praxi však očividně postup byl jiný, což byl důsledek převzetí úřednictva jen na základě přísahy věrnosti.

I když tedy v případě právní úpravy přebírání státních úředníků šlo o nový předpis, tj. o prvek dílčí právní diskontinuity první republiky s předchozím právním řádem a v základu původní osnovy představovalo právo vlády na odvolání úředníků dle § 4 rovněž element umožňující diskontinuitu státního aparátu, znamenala mimořádným postupem přijatá konečná podoba zákona téměř absolutní kontinuitu státních civilních úředníků, pokud dotyční zaměstnanci projeví zájem o setrvání ve službě a složili slib. Obdobná teze platí i pro právní úpravu statusu administrativního aparátu.

Prvky kontinuity a diskontinuity práva, státu a státního aparátu v českých zemích v letech 1918 – 1938, které stály v protikladu a zároveň vytvářely jednotu ovlivňující významně podobu právního vědomí a tedy nejen státní službu a její juristickou regulaci, ale rovněž další odvětví právního řádu, který byl právním vědomím vytvářen a ovlivňován, je možné nalézt v normách upravujících postavení legionářů. První světová válka totiž s sebou přinesla vznik celé nové společenské skupiny, jež se brzy stala současně právní kategorií – legionáře, tzn. především příslušníky dobrovolnických československých revolučních zahraničních armád ve Francii, Itálii a Rusku.

U legionářů nešlo o skupinu nepočetnou. Po příměří v Haliči čítal jejich počet 182 000 mužů.¹⁴⁶⁹ K nim musejí být připočítáni také Čechoslováci bojující v řadách spojeneckých armád.¹⁴⁷⁰ Sociální váhu skupiny dotvářeli rodinní příslušníci legionářů. Tyto jednotky se se zbraní v ruce zasloužily o nový stát, nejen na bojištích první světové války, ale také při řešení hraničních konfliktů při konsolidaci území tvořící Československo (česká pohraničí,

¹⁴⁶⁷ K tomu náleží NSS č. 12 945 ze dne 21. listopadu 1931, publikovaný v FOREJT Josef, *Sbirka nálezů Nejvyššího správního soudu a výnosů ministerstev v služebních, platových a pensijních záležitostech státních a jiných veřejných zaměstnanců*, Svazek I., Praha:Ročenka čs. Státních úředníků 1936, str. 29 a náleží NSS č. 14 870 ze dne 27. září 1930, publikovaný *tamtéž* na str. 28.

¹⁴⁶⁸ Viz § 61 odst. 1 nařízení vlády č. 17/1926 Sb. z. a n.

¹⁴⁶⁹ Číslo převzato z MALÝ Karel a kol., *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*, Praha:Karolinum 1997, str. 266.

¹⁴⁷⁰ Zákonnou definici legionáře obsahoval až § 2 zákona č. 462/1919 Sb. z. a n., o němž bude pojednáno dále v textu. Tento paragraf stanovil právní fikci, že za legionáře se mají vedle příslušníků dobrovolnických československých vojsk pokládat rovněž Čechoslováci, kteří měli dříve rakouské, uherské či německé státní občanství, jestliže během války dobrovolně vstoupili do některé ze spojeneckých a spřátelených pravidelných (regulárních) armád, jsoucích v pravidelné válce proti centrálním mocnostem. Těmito armádami podle zákona byly armáda americká, anglická, francouzská, italská, ruská až do 28. února 1918 a srbská.

Slovensko, Slezsko, Podkarpatská Rus). Navíc legionáři vytvořili vedle českých a slovenských vojáků bývalé rakousko-uherské armády jádro ozbrojených sil Československa. Proto není překvapivé, že se hned na počátku republiky vytvořil relativně silný tlak, legionáře za jejich aktivity odměnit.

Již v období 1918 – 1920 diskutoval parlament o hlavních návrzích ohledně úpravy hospodářských a sociálních poměrů legionářů a jejich rodinných příslušníků. K projednání otázek, které patřily do tohoto okruhu, zřídilo Národní shromáždění zvláštní výbor.¹⁴⁷¹ Vedle zařazení do armády měl být legionářům ulehčen vstup do civilní státní služby. Taková regulace by samozřejmě znamenala prvek diskontinuity ve složení a právní úpravě postavení státního aparátu.

Na 43. schůzi Národního shromáždění československého 8. dubna 1919 předložila skupina poslanců v čele s národně socialistickým politikem Františkem Buřivalem návrh na vydání zákona týkajícího se obsazování úřednických a zřízeneckých míst ve státní službě Československé republiky vysloužilými legionáři (členy Národního vojska).¹⁴⁷² Podle tohoto zákona měly být vysloužilým legionářům dány výjimky z běžných podmínek přijetí do veřejné služby¹⁴⁷³ obsažených ve služební pragmatice.¹⁴⁷⁴ V souladu s osnovou měli mít legionáři na uvolněná místa přednostní zákonný nárok přede všemi ostatními uchazeči.¹⁴⁷⁵ Přestože ustanovení návrhu výslovně stanovila, že uchazeč o uvolněné místo musel před jmenováním vyhovět zákonným podmínkám, stanoveným pro dosažení příslušného místa,¹⁴⁷⁶ byly původní podmínky zároveň ohledně legionářů osnovou zmírněny, především, co se týče vzdělání.¹⁴⁷⁷ Někdy bylo dosažení potřebného vzdělání vůbec prominuto. Např. § 3 návrhu stanovil, že důstojníkům se vyhrazují veškerá uvolněná nebo nově tvořící se místa XI., X. a IX. hodnostní třídy, náležící do skupiny C a D, a to jak ve státní službě, tak i ve státních podnicích. Jediným kritériem zde byla dosavadní vojenská hodnost.¹⁴⁷⁸

Výhody měli legionáři na základě návrhu dostat i ohledně let započítávaných pro

¹⁴⁷¹ Jednalo se o výbor pro úpravu hospodářských a sociálních poměrů legionářů a jejich rodin.

¹⁴⁷² Návrh je jako tisk č. 743 dne 12.6.2009 dostupný na adrese http://www.psp.cz/cgi-bin/eng/eknih/1918ns/ps/tisky/t0743_00.htm.

¹⁴⁷³ Tzn. že se týkal nejen státních úřadů, ale též služby zemské, okresní a obecní a rovněž služby v podnicích, jimž stát udělil nebo teprve měl udělit koncesi. Viz § 10 návrhu na vydání zákona o umístění vysloužilých legionářů ve státní službě Československé republiky.

¹⁴⁷⁴ Zákon č. 15/1914 ř.z. o služebním poměru státních úředníků a státních zaměstnanců.

¹⁴⁷⁵ Viz § 7 návrhu na vydání zákona o umístění vysloužilých legionářů ve státní službě Československé republiky.

¹⁴⁷⁶ § 8 návrhu na vydání zákona o umístění vysloužilých legionářů ve státní službě Československé republiky.

¹⁴⁷⁷ §§1 a 2 návrhu na vydání zákona o umístění vysloužilých legionářů ve státní službě Československé republiky.

¹⁴⁷⁸ Podporučík měl být zařazen do XI. dietní třídy, poručík do X., kapitán a vyšší šarže do XI. hodnostní třídy státní služby.

služební postup a pro penzi. Byla vytvořena právní fikce, podle níž se všem legionářům, mužstvu, poddůstojníkům i důstojníkům započítávala čtyři léta do časového postupu, nebo pro postup do vyšších příjmů vůbec.¹⁴⁷⁹ Navíc se jim měla válečná léta pro účely výslužby započítat dvojnásob.¹⁴⁸⁰ Poněkud nejasným bylo ustanovení, které ukládalo státním úřadům nebo státním podnikům každoročně předkládat ministerstvu Národní obrany jako příslušnému orgánu, seznam uvolněných míst.¹⁴⁸¹ Při doslovném gramatickém výkladu by tím totiž vznikala disproporce přehledu o dotčených uvolněných služebních místech, protože samosprávné orgány, do jejichž služeb měli být, jak již bylo řečeno výše, legionáři taktéž přednostně přijímáni, by byly této informační povinnosti *a contrario* ušetřeny.

Zákonodárce zakotvil také případy ztráty nároku.¹⁴⁸² Návrh počítal s tím, že bude zrušena praxe tzv. certifikalistů a že legionáři získají v budoucnosti služební místa, jež byla dříve vyhrazena certifikalistům a jež jimi byla obsazována.¹⁴⁸³ Proto také navrhovatelé vážali platnost předpisu na zrušení českého zákona č. 61/1872 ř.z. o nárocích na certifikát ze dne 19. dubna 1872.¹⁴⁸⁴ Tím by ovšem byla územní působnost návrhu omezena jen na české země. Zmíněný zákon o certifikalistech byl, jak již bylo uvedeno výše, zrušen zákonem č. 250/1919 z 13. května 1919 a prováděcím vládním nařízením č. 594/1919 Sb. z. a n. z 18. září 1919. Současně byla zrušena obdobná uherská juristická regulace, čímž pádem se nakonec platnost legionářského práva vztahovala na celé území státu.

Protože projednávání návrhu legionářského zákona se protáhlo až do července 1919 a aktuálnost problému neustále vyvolávala zaujetí stanoviska legislativy, byl na základě usnesení Národního shromáždění 23. května 1919 schválen zákon č. 282/1919 Sb. z a n. o

¹⁴⁷⁹ Viz § 4 návrhu na vydání zákona o umístění vysloužilých legionářů ve státní službě Československé republiky.

¹⁴⁸⁰ Viz § 5 návrhu na vydání zákona o umístění vysloužilých legionářů ve státní službě Československé republiky.

¹⁴⁸¹ Viz § 6 návrhu na vydání zákona o umístění vysloužilých legionářů ve státní službě Československé republiky.

¹⁴⁸² Viz § 9 návrhu na vydání zákona o umístění vysloužilých legionářů ve státní službě Československé republiky.

¹⁴⁸³ Tzv. certifikalisté byli vysloužilí poddůstojníci a důstojníci rakousko-uherské armády. Po odchodu z vojenské služby mohli získat místo ve státní službě, jež neodpovídalo jejich vzdělání, praxi ani odborné připravenosti. Certifikalisté vyhledávali s oblibou práci ve finančních správních orgánech, u policie i v jiných úřadech. Tento institut vyvolával kritiku ostatních úředníků, protože certifikalisté neměli potřebné kvality, měli privilegia a prodlužovali povýšení běžných úředníků zpravidla minimálně o několik let. Jejich počty nebyly zanedbatelné. V roce 1912 zastávali 22, 5% služebních míst, v roce 1914 téměř 25%. Tato čísla jsou převzata z VOŠAHLÍKOVÁ Pavla, *Z moci úřední. Úřady a úředníci za vlády Františka Josefa I.*, in: *Český časopis historický*, č. 3, 92/1994, Praha:Historický ústav Akademie věd ČR 1994, str. 465. Podrobněji o postavení certifikalistů viz MEGNER Karl, *cit. dílo*, str. 228 an. Právní úprava certifikalistů byla na území Cislajtánie zakotvena v zákoně č. 61/1872 ř.z. z 19. dubna 1872 a v prováděcím všeobecném nařízení ministerstva obrany č. 98/1872 z 12. července 1872. Na území Translajtánie upravovaly jejich postavení zákon čl. II z roku 1873 ve spojení s nařízením č. 13566-IV z r. 1873.

¹⁴⁸⁴ Viz § 11 návrhu na vydání zákona o umístění vysloužilých legionářů ve státní službě Československé republiky.

úlevách při přijímání legionářů do státních úřadů, který zmocnil vládu, aby namísto zákonodárského sboru stanovila zásady, podle nichž by příslušníkům československých zahraničních vojsk (legionářům) mohly být dány dispense od všeobecně platných formálních podmínek pro dosažení různých státních úřadů, pokud žadatel skutečně odborně vyhovoval. Výjimky stanovila vláda nařízeními. Tyto výjimky se kupř. týkaly výšky těla, věku, stavu, formálního dokladu o předepsaných studiích atd.¹⁴⁸⁵ Zákonodárcům se však odpovědnosti za vyřešení otázky zařazení legionářů uniknout nepodařilo.¹⁴⁸⁶

Ještě 25. června 1919 podali na 59. schůzi Národního shromáždění československého společný návrh zákona o přiznání práv legionářům Antonín Slavík, Prokop Maxa a další sociálně demokratičtí, národně socialističtí a agrárníčtí poslanci.¹⁴⁸⁷ Přestože na první pohled se jednalo o duplicitu k původní osnově, nebyla to úplně pravda. Text druhé osnovy byl velmi jednoduchý a výslovně stavěl legionáře na roveň dosavadním certifikalistům.¹⁴⁸⁸ Přímou vyjadřoval skutečnost, kterou první návrh naznačoval zastřeně, ale ve skutečnosti znamenal také. Totiž, že legionáři měli vlastně úplně nahradit certifikalisty a došlo tedy ke kontinuitě principu výjimek v podobě preference skupiny vysloužilých vojáků ve státním civilním aparátu. Oproti vládnímu návrhu měl druhý návrh teritoriální působnost pro celé území republiky s ohledem na to, že odkazoval rovněž na uherský zákon o certifikalistech. Hlavní význam návrhu však spočíval v tom, že donutil zákonodárský sbor k urychlenému jednání.

Ke konečnému „lámání chleba“ došlo dne 22. července 1919 na 68. schůzi Národního shromáždění československého.¹⁴⁸⁹ Stejně jako v případě regulace o přebírání úředníků prošel příslušný výbor¹⁴⁹⁰ obě dvě osnovy a vytvořil vlastní návrh, kterou spolu s důvodovou zprávou předložil shromáždění k projednání.¹⁴⁹¹ Tento způsob projednání je ovšem potřeba posuzovat rozdílně oproti prvnímu případu. Cílem totiž nebylo opuštění původních právních zásad, jak to u návrhu o přejímání úředníků sledoval František Weyr, nýbrž naopak

¹⁴⁸⁵ Viz § 1 zákona č. 282/1919 Sb. z a n. o úlevách při přijímání legionářů do státních úřadů.

¹⁴⁸⁶ Vláda později v letech 1920 – 1922 na základě tohoto zmocnění udělila některé dispence např. věku dle § 1 nařízení č. 12/1920 Sb. z. a n. namísto 40 byla u legionářů stanovena hranice 45 let, podle § 2 téže normy měla být u legionářů povolena jakákoliv tělesná vada konstituce, pokud nebyla překážkou řádného výkonu služby, vysokoškolského vzdělání dle § 3 nařízení vlády č. 12/1920 Sb. z. a n. a § 2 nařízení vlády č. 157/1920 Sb. z. a n. aj. Viz k tomu podrobněji VOREL Jaroslav, *Legionáři*, in: *Slovník veřejného práva československého*, Svazek 2, Brno: Polygrafia-Rudolf M. Rohrer 1932, str. 460.

¹⁴⁸⁷ Text osnovy je jako tisk č. 1242 zveřejněn na stránkách http://www.psp.cz/cgi-bin/eng/eknih/1918ns/ps/tisky/t1242_00.htm.

¹⁴⁸⁸ Viz § 1 návrhu o přiznání práv legionářům.

¹⁴⁸⁹ Projednávání je popsáno ve stenografických protokolech, jež jsou přístupny dne 5.6.2009 na stránce <http://www.psp.cz/cgi-bin/eng/eknih/1918ns/ps/stenprot/068schuz/s068003.htm>.

¹⁴⁹⁰ Jednalo se o výbor pro úpravu hospodářských a sociálních poměrů legionářů a jejich rodin ve spojení s výborem státně zřízenecím.

¹⁴⁹¹ Tento text, který byl nakonec přijat je přístupný jako tisk dne 5.6.2009 č. 1429 na stránkách http://www.psp.cz/cgi-bin/eng/eknih/1918ns/ps/tisky/t1429_00.htm.

zkvalitnění a perfekcionalizace normativního aktu. Návrh zákona měl tedy za úkol, aby bylo umožněno co nejrychlejší přijetí legionářů do aparátu ve státní a veřejné službě a též jiných závodů a podniků podporovaných a zaručených státem.¹⁴⁹² Osnova byla 24. července 1919 schválena jako zákon č. 462/1919 Sb. z. a n.

Legionářům se zákonem přiznávalo výhradní právo¹⁴⁹³, žádat o 50% volných míst kategorií sluhů, dozorců ve veřejných úřadech, ústavech a fondech (nejen státních, nýbrž i zemských, okresních, obecních atp.), dále v státní civilní strážii bezpečnosti a ve finanční strážii. Mimoto jim byla dávána přednost při obsazování nižších úřednických míst.¹⁴⁹⁴ Z oprávněných legionářských uchazečů mohlo být zadávané místo propůjčeno komukoliv. Výběr náležel zcela do rámce diskreční pravomoci příslušného orgánu, který o obsazení místa rozhodoval.¹⁴⁹⁵ Znění konečné verze zákona omezovalo do jisté míry původní privilegovaný charakter legionářů. Ve všech případech byl podmínkou přijetí legionáře do veřejné služby důkaz o odborné způsobilosti uchazeče pro místo, o které žádal.¹⁴⁹⁶ Ustanovení o zařazení legionářů do civilní správní služby přejímala (a to zčásti úplně doslova) obdobná ustanovení jaké měly zákony o certifikalistech,¹⁴⁹⁷ byť lze říci, že paragrafy legionářských zákonů byly stylizovány flexibilněji, což ztěžovalo jejich interpretaci.¹⁴⁹⁸

Vedle vyhrazení určitých služebních míst legionářům a jejich upřednostňování oproti stejně kvalifikovaným uchazečům, představovala další výhodu, která byla zákonem legionářům v protikladu k ostatním státním zřízencům povolena skutečnost, že se legionářům započítávala služba strávená v legiích trojnásobně, jak do délky úřední služby, tak do postupu, tak i do výslužby.¹⁴⁹⁹

Klíčovým orgánem podle zákona bylo ministerstvo národní obrany, které přiznávalo legionářská práva a na žádost potvrzovalo délku legionářské služby. Podle judikatury měl při

¹⁴⁹² Viz § 1 zákona č. 462/1919 Sb. z. a n.

¹⁴⁹³ Podle judikatury se jednalo o tzv. negativní nárok, tzn. legionáři měli právo, pokud disponovali příslušnou kvalifikací a splňovali podmínky dané zákonem č. 462/1919 Sb. z. a n., aby obsazované úřednické místo nebylo obsazeno aspirantem nelegionářem, byť kvalifikovanějším.

¹⁴⁹⁴ Viz §§ 3 a 4 zákona č. 462/1919 Sb. z. a n. Výčet těchto míst byl podle prvorepublikové judikatury Nejvyššího správního soudu taxativní.

¹⁴⁹⁵ Viz § 12 zákona č. 462/1919 Sb. z. a n.

¹⁴⁹⁶ Viz § 5 zákona č. 462/1919 Sb. z. a n.

¹⁴⁹⁷ Viz VOREL Jaroslav, *cit. dílo*, str. 455.

¹⁴⁹⁸ Např. § 4 b) zákona č. 61/1872 ř.z. uváděl výslovně, že pokud mají podniky patřit do kategorie, na něž se vztahuje přednost certifikalistů, musejí být státem subvencovány anebo zaručeny, včetně podniků paroplavebních a železnic. Znění § 4 zákona č. 462/1919 Sb. z. a n. „u železnic, paroplavby a u jiných závodů a podniků státem podporovaných a zaručených, k nimž teprve se dává koncese“ umožňuje ve spojení s § 17 téhož zákona ten výklad, že by se zákon při udělení koncese vztahoval i na železniční a paroplavební podniky, které nejsou podporovány a zaručeny státem.

¹⁴⁹⁹ Viz § 1 zákona č. 462/1919 Sb. z. a n.

tomto řízení legionář důkazní povinnost a povinnost tvrzení.¹⁵⁰⁰ Aby si legionář mohl nárokovat vyhrazené místo anebo žádat o upřednostnění, potřeboval vedle prokázání odborné způsobilosti, potvrzení příslušnosti k legionářům od Kanceláře čs. legií při Ministerstvu národní obrany a dále průkaz legionáře vydávaný ministerstvem Národní obrany.¹⁵⁰¹ Ministerstvo obrany vedlo seznam vydaných průkazů, aby se předešlo možným podvodům a zneužívání.

Ministerstvu bylo též nutno oznamovat uprázdněná místa, kterých se legionářské výhody týkaly.¹⁵⁰² Ignorování postupu stanoveného v zákoně způsobovalo absolutní neplatnost takového jednání, přičemž neplatnost prohlašovalo ex officio ministerstvo národní obrany a navíc bylo příslušné zařízení, které postup nedodrželo, sankcionováno správní pokutou ve výši 1000 – 5000 Korun.¹⁵⁰³ Tato částka plynula do pomocného fondu československých legií. Proti porušení ustanovení zákona si mohl uchazeč legionář stěžovat dle § 13 zákona.¹⁵⁰⁴

Zákon upravoval rovněž zánik, resp. ztrátu nároku legionáře na vyhrazená místa a na přednostní právo při obsazení služebních míst. Nárok pomíjel, když se ho sám legionář vzdal nebo když byl odsouzen a s trestem byla spojena ztráta způsobilosti k zastávání státních a ostatních veřejných úradů.¹⁵⁰⁵

Ustanovení zákona byla dále zevrubněji rozvedena třemi velmi podrobnými prováděcími nařízeními vlády republiky Československé – č. 151/1920 Sb. z. a n., č. 12/1921 Sb. z. a n. a č. 202/1922 Sb. z. a n., které byly přijaty již v době stabilizace. Tyto tři podzákoné předpisy stanovily významné úlevy při přijímání legionářů do veřejných úradů. Například oproti zákonu rozšiřovaly počet volných příslušných služebních míst v institucích obsazovaných výhradně nebo přednostně legionáři z 50%¹⁵⁰⁶ v některých případech na 75%, resp. na 100%.¹⁵⁰⁷ Ustanovení prováděcích nařízení také odpouštěla legionářům potřebné vzdělání a praxi.¹⁵⁰⁸ Přitom legionářský zákon v § 5 hovořil o požadavku plné způsobilosti.

¹⁵⁰⁰ Průkaz legionáře byl dokument formulářového typu, v němž byly doplňovány jen individualizační položky.

¹⁵⁰¹ Viz § 11 ve spojení s § 7 zákona č. 462/1919 Sb. z. a n.

¹⁵⁰² Viz § 9 zákona č. 462/1919 Sb. z. a n.

¹⁵⁰³ Viz § 14 zákona č. 462/1919 Sb. z. a n.

¹⁵⁰⁴ K juristické povaze stížnosti viz VOREL Jaroslav, *cit. dílo*, str. 457 – 458.

¹⁵⁰⁵ Viz § 15 zákona č. 462/1919 Sb. z. a n. a články 19 a 20 nařízení č. 151/1920 Sb. z. a n.

¹⁵⁰⁶ Tento počet nevyplýval až z nařízení, jak tvrdil Jaroslav Vorel v VOREL Jaroslav, *citované dílo*, str. 457, ale určil jej § 4 odst. 2 zákona č. 462/1919 Sb. z. a n.

¹⁵⁰⁷ Článek I. nařízení č. 202/1922 Sb. z. a n. říkal, že 75% volných míst odpovídajících úradů a fondů patří přednostně legionářům, zbylých 25% má být udělováno především bývalým certifikalistům, pokud bylo jejich zachováno právo zákonem č. 250/1919 Sb. z. a n. a nařízením č. 594/1919 Sb. z. a n. Jestliže se ovšem excertifikalisté nepřihlásili, měly být i na tyto posty přednostně přijímáni legionáři.

¹⁵⁰⁸ § 3 – 15 nařízení č. 12/1921 Sb. z. a n.

Pro kategorii zřízenců stanovily paragrafy prováděcí normy¹⁵⁰⁹ odlišně od legionářského zákona,¹⁵¹⁰ že legionáři nemají být přijímáni jako výpomocní sluhové, resp. podle pozdější terminologie zřízenci. Služební poměr dosavadních výpomocných sluhů (tedy zřízenců) z řad legionářů se měl změnit na poměr provizorního sluhu¹⁵¹¹ s platností ode dne přijetí za výpomocného sluhu. Po roce uspokojivé služby měli být legionáři v pozici provizorních sluhů jmenováni definitivními. Účelem této konstrukce mělo být pravděpodobně zlepšení postavení legionářů, jenž již vykonávali pozici výpomocných sluhů, i když důsledkem mohlo být i budoucí odmítání přijímání nových legionářů do této pozice.

Pokud jde o věk požadovaný u uchazečů o přijetí do státní služby, oproti požadavkům služební pragmatiky¹⁵¹² i původnímu návrhu¹⁵¹³, které stanovily hranici 40 let, bylo umožněno přijetí do služby i starších legionářů bez nutnosti vyžádat si souhlas příslušného ministerstva až do 45 roků.¹⁵¹⁴ Obdobně tomu bylo i u fyzické způsobilosti. Odlišné stanovení věku a tělesné konstituce bylo ovšem umožněno § 1 zákona č. 282/1919 Sb.z. a n. o úlevách při přijímání legionářů do státních úřadů.

Souhrnné nejvýznamnější úlevy při přijímání do státní služby, které byly v prováděcích normativních aktech obsaženy, byly takového rozsahu, že došlo ze strany výkonné moci k překročení zákonné delegace obsažené v zákoně č. 462/1919 Sb. z. a n. a v zákoně č. 282/1919 Sb.z. a n. Zároveň znamenaly ústup od původní myšlenky, že úředníci a zřízenci z řad legionářů nebudou vzhledem ke svým kolegům v úřadě výrazně privilegováni a nebude tak opakována všeobecně kritizovaná rakouská praxe certifikalistů. Privilegování byli přitom především legionáři, kteří se na služební místa dostali nejpozději mezi lety 1920 – 1922.

Jestliže v období budování státu, tj. v letech 1918 - 1920 byly trendy v oblasti právní regulace přijímání legionářů do veřejné správy vyvážené, usilující o spravedlivější přístup k „zasloužilým bojovníkům“ a spíše diskontinuitní, došlo postupně v následující etapě k zavedení formální diskontinuity, ale zároveň fakticky k materiální kontinuitě s dobou monarchie a k obnovení možná až přehnaně privilegované skupiny v řadách administrativního aparátu.

¹⁵⁰⁹ Konkrétně § 16 nařízení č. 12/1921 Sb. z. a n.

¹⁵¹⁰ Tento závěr konstatovaly i judikáty Nejvyššího správního soudu.

¹⁵¹¹ Což byla vyšší kategorie zřízenců než výpomocní sluhové. Viz např. § 169 Služební pragmatiky.

¹⁵¹² § 2 bod 2 zákona č. 15/1914 ř.z. (služební pragmatiky).

¹⁵¹³ § 9 návrhu na vydání zákona o umístění vysloužilých legionářů ve státní službě Československé republiky.

¹⁵¹⁴ § 1 nařízení č. 12/1921 Sb. z. a n.

Podobné výsady, které byly přiznány legionářům, udělil zákon č. 54/1927 Sb.z. a n. rovněž poddůstojníkům,¹⁵¹⁵ Znamenal tak ve své podstatě návrat k praxi certifikalistů, při současném zachování výhod pro legionáře. Aby bylo zákonem přislíbené zařazování déle sloužících poddůstojníků v praxi skutečně zajištěno, byla jako řešení použita cesta administrativních dohod (tj. bilaterálních či multilaterálních koordinačních veřejnoprávních smluv) mezi ministerstvem národní obrany a věcně příslušnými ostatními ústředními úřady. Garantem vymahatelnosti smluv byla vláda, která je opatřovala svým schválením. Smlouvy pak byly zveřejněny výnosem ministerstva národní obrany.

Strany se ve smlouvě domluvily na počtu míst, které při vyhlášení konkurzu budou obsazovány bývalými poddůstojníky. Současně s vyhlášením konkurzu na příslušná služební místa dalo dotčené centrální místo tuto skutečnost vědět opisem ministerstvu obrany, spolu s počtem míst určených pro poddůstojníky. Tyto smlouvy obsahovaly do jisté míry i prvky smlouvy ve prospěch třetího, neboť předem omezovaly poddůstojníky, kteří měli zájem a vstoupili, na základě výběru opírajícího se o takovou veřejnoprávní smlouvu, do civilní státní služby, v jejich obligační volnosti. Takoví úředníci museli setrvat ve služebním poměru minimálně dva roky. Jako příklady zmíněných veřejnoprávních smluv lze uvést Administrativní dohodu mezi ministerstvem vnitra, ministerstvem financí, ministerstvem spravedlnosti na straně jedné a ministerstvem obrany na straně druhé o umístování délesloužících poddůstojníků. Dohoda byla odsouhlasena vládou dne 18. září 1929 a byla publikována výnosem Ministerstva národní obrany č.j. 32 800-VI/4 z 28. prosince 1929. Analogické kontrakty byly uzavřeny s ministerstvem železnic, s ministerstvem zemědělství či s ministerstvem školství.¹⁵¹⁶

Analýza dvou okruhů juristické úpravy státního aparátu mimo jiné potvrzuje hypotézu, že kontinuita a diskontinuita práva, státu a státního aparátu v českých zemích Československé republiky v období 1918 – 1920 nebyla jednoznačná a odrážela mimořádnost poměrů, v nichž se československý stát vytvářel. Zatímco u původních úředníků se stoupencům kontinuity v tomto údobí podařilo, byť právně ne zcela čistou cestou a možná v rozporu s tehdy převažujícím názorem veřejnosti, prosadit za pomoci nového právního předpisu – zákona č. 74/1919 Sb. z. a n. návaznost s dřívějším stavem, vypadala otázka kontinuity ve sféře legionářského práva poněkud odlišně. Zákon upravující tuto otázku svým zněním v mnohém navazoval na staré normy o certifikalistech, ale vytvářel nový zvláštní

¹⁵¹⁵ Viz k tomu podrobněji HAVELKA František, PLOCEK Václav, *Předpisy o legionářích v rozsahu potřebném pro civilní úřady, jmenovitě školské a o umístování déle sloužících poddůstojníků*, Praha: Státní nakladatelství 1934.

¹⁵¹⁶ Viz tyto smlouvy v HAVELKA František, *cit. dílo*, str. 37 – 41.

okruh osob zaměstnaných ve státním aparátu - legionáře a snažil se odstranit nekřiklavější nedostatky předchozího období. Zejména skončilo to, aby bylo na zvláštní okruh osob zaměstnaných ve veřejné službě pohlíženo jako na osoby neoprávněně zvýhodněné.

Po roce 1920 byla konzervace poměrů využita exekutivou a byla přijata nařízení, jež se v mnohém od původního normativního aktu o legionářích lišila, dokonce šla proti jeho principům a obsahu. Trend, který prováděcí nařízení k legionářskému zákonu přinesla, byla cesta materiální kontinuity, tzn. pokračování existence určité uzavřené skupiny ve státním aparátu, která byla vzhledem k řádným úředníkům výrazně privilegována.

Výše probrané problémy s přebíráním státního civilního aparátu a jeho právní regulace byly ovšem obdobné ve všech republikách vzniklých po rozpadu Rakousko-Uherska, což ukazuje rozsáhlá statistika veškerého státního civilního úřednického personálu pořízená v Polsku na základě usnesení Rady ministrů z roku 1922. Shromažďování dat trvalo do roku 1924 a v roce 1925 byly publikovány jeho výsledky. Statistika sledovala řadu údajů, které byly dříve vedeny v tzv. kvalifikačních tabulkách, konkrétně např. jméno a příjmení, místo narození, věk, národnost, vyznání, výši platu, úřad a služební místo do r. 1914, v roce 1918 a v současnosti, charakter služby, vzdělání, výsluhy. Protože Polsko vzniklo vlastně na území ovládaném dříve třemi státy (Rakousko-Uherským mocnářstvím, Německým císařstvím a Ruským carstvím) muselo již v roce 1920 přijmout novou právní úpravu týkající se úřednictva.

Jednalo se o 8 zákonů ze 13. července 1920 č. 429 – 436/1920 Sb.z. a n. Tyto zákony napomáhaly rozlišit státní civilní úředníky od obdobných státních zaměstnanců. Zákon č. 430 reguloval status pracovníků státních drah, zákon č. 431 obdobně řešil policejní funkcionáře, zákon č. 432 se týkal vysokoškolských profesorů a jiných pedagogů univerzit, zákon č. 433 shrnoval práva a povinnosti učitelů a ředitelů středních škol, seminářů aj., zákon č. 434 se věnoval analogicky materií o učitelích obecných veřejných škol, školských inspektorech a jiných pedagogických pracovnících, zákon č. 435 zahrnoval problematiku postavení soudců, prokurátorů a dalších pracovníků justice.¹⁵¹⁷

Úředníci (a stejně tak profesori a VŠ pedagogové) byli v Polsku na základě shora popsaného komplexu zákonů rozdělení do 12 platových tříd. Vedle platu dostávali podle uvedeného zákona pragmatizovaní úředníci také přídatky na členy rodiny (rozlišovala se malá tvořená úředníkem a dvěma vyživovanými osobami, střední ú a 3 – 4, a velká ú a více než 4, děti musely být do 18 let a chodit do veřejných škol anebo nezaviněně duševně či

¹⁵¹⁷ Viz *Funkcjonariusze państwowej służby cywilnej. Wyniki spisu ze stycznia 1923 r., Statystyka polski*, Warszawa: Główny urząd statystyczny Rzeczypospolitej polskiej 1925, str. XVIII.

fyzicky neschopné do 24 let, ve výjimečných případech mohla vláda prodloužit do 28 let) reprezentaci, přídavky za tajemnictví úřadu, přídavky za výši vzdělání, a to ve výši 5% za každý rok studia, nejvýše však 20% platu¹⁵¹⁸ Poslední přídavek byl poskytován nikoliv ipso iure, ale na základě zvláštní žádosti, kterou podalo cca 80% oprávněných¹⁵¹⁹ Další byl přídavek za výsluh let, do roku 1925 ve výši 2,5% základního platu za každý rok služby, poté byl různý pro různé úředníky. Ze statistiky vyplývá, že nejvyšší vzdělání měli z ústředních úřadů pracovníci ministerstva zahraničí a osvěty, jedno z nejnižších ministerstva spravedlnosti.¹⁵²⁰ V ústředních úřadech byli zejména osoby s právnickým vzděláním, v nich bylo 2 682 z celkového počtu 120705 polských úředníků v širším slova smyslu. K polské právní úpravě se ještě vrátím v souvislosti s inspirací, jež představovala pro reformní kroky československé vlády v oblasti úřednického práva.

V. B. Změny v organizaci československé správy a jejich vliv na právní úpravu postavení státních civilních úředníků¹⁵²¹

Změny v organizaci veřejné správy v meziválečném období byly mnohokrát předmětem vědeckého výzkumu, nejen z pohledu práva, ale i dalších oblastí společenskovedního zkoumání (politologie, sociologie, historie atd.). Monografie, slovníkové i dílčí studie se věnovaly jak širšímu rámci,¹⁵²² tak jednotlivým konkrétním problémům.¹⁵²³

Pro služební právo měla význam nejen shora konstatovaná kontinuita, ale rovněž unifikace právní úpravy veřejné správy, její působnosti a činnosti, práv a povinnosti byrokratického aparátu na všech teritoriích patřících pod svrchovanost Československého státu. Výslovně to konstatovala důvodová zpráva k župnímu zákonu, která pravila „stav

¹⁵¹⁸ Výše byla stanovena zákonem z 10. ledna 1922.

¹⁵¹⁹ Viz *Funkcjonariusze państwowej służby cywilnej, Wyniki spisu ze stycznia 1923 r., Statystyka polski*, Warszawa: Główny urząd statystyczny Rzeczypospolitej polskiej 1925, str. str. XIX.

¹⁵²⁰ Viz *Tamtéž XXVI*.

¹⁵²¹ Uvedený text je upravenou částí již publikovaného článku autora této disertační práce. Viz ŠOUŠA Jiří, *Unifikace a jednokolejnost, dva pilíře snah o reformu veřejné správy v letech 1918 – 1938*, in: *Československé právo a právní věda v meziválečném období (1918 – 1938) a jejich místo ve střední Evropě*, Karel Malý, Ladislav Soukup (usp.) svazek 1, Praha: Karolinum 2010, str. 877 – 916.

¹⁵²² Viz např. JANÁK Jan, HLEDÍKOVÁ Zdeňka, *Dějiny správy v českých zemích do roku 1945*, Praha: SPN 1989, *Slovník veřejného práva československého*, Sv. I. – VI., Brno: Polygrafia – Rudolf M. Rohrer/Rovnost 1929 – 1947, HOBZA Jiří, *Československé správní právo. Obecná část*, Praha: Melantrich 1934, LIPSCHER Ladislav, *K vývinu politické správy na Slovensku v letech 1918 – 1938*, SAV, Bratislava 1966.

¹⁵²³ Zde je možné uvést za všechny např. Antonín Hons, Normotvorná působnost župních zastupitelstev, *Věstník ministerstva vnitra republiky československé V.*, Praha 1923, str. 325-329 a 373-376 či René Petráš, který se ve své disertační práci zaměřil na historický vývoj problematiky v chronologickém podání, přijetí zákona a zabýval se národnostními souvislostmi. Zdařilá práce kolegy Petráše zkoumá taktéž, jakým způsobem byla vytvořena pražská župa a obsahuje sondu oblasti Kolín-Čáslav-Kutná Hora. Viz PETRÁŠ René, *Problémy župní reformy ve dvacátých letech*, rigorózní práce, Praha 1999.

nynější, kdy jednotlivé části republiky mají veřejnou správu státní organisovanou na dvojích zákonech (rakouských u uherských) a samosprávu zřízenou podle trojích zákonů zemských a zákonů uherských, dal se udržeti jen na přechodnou dobu.“ A dále „Dvojitost správy má být odstraněna sloučením státního ústrojí správního se živlem občanským tím, že nové úřady župní i okresní budou úřady smíšenými sestávající ze sborů volených a z úředníků státních.“¹⁵²⁴

Nezanedbatelný vliv hrálo dále zejména odbourání nebo alespoň výrazné omezení dvoukolejnosti, které mělo vést k vytvoření smíšených úřadů sestávajících z volených sborů a státních úředníků¹⁵²⁵ a na druhou stranu mělo být spojeno s přerozdělením kompetencí a pravomocí v rámci soustavy státních úřadů směrem k jejich větší dekoncentraci¹⁵²⁶. Výše vyslovené cíle měly být dosaženy provedením reformy veřejné správy, která začala být připravována ihned po vzniku republiky. Měla mít následující kroky:

- 1) Jakýmsi nultým, přípravným krokem byla stabilizace poměrů a uskutečněné vytvoření jednotných ústředních správních úřadů, k nimž došlo brzy po zřízení státu.

Jako další kroky byly plánovány:

- 2) reforma středního článku veřejné správy (země a okresy),
- 3) reforma úřadů se zvláštní působností,
- 4) reforma obecní správy.

Tento program obsažený např. v díle Jiřího Hoetzla „Nová organizace politické správy“¹⁵²⁷ naznačuje, že proměny v právní regulaci veřejné správy meziválečné Československé republiky nebyly nahodilými či protichůdnými změnami vedenými čistou účelovostí, nýbrž se jednalo o naplnění zamýšlené reformní koncepce. Z toho vyplývá, že na rozdíl od civilního práva mělo ve sféře právní úpravy veřejné správy dojít naopak k úmyslnému vytvoření nové, odlišné regulace.

Základy organizace státních úřadů s všeobecnou působností byly obsaženy v zákoně č. 44/1868, ř. z. o organizaci politických úřadů, který byl, zejména co se týče osobních a

¹⁵²⁴ Viz důvodová zpráva k osnově župního zákona, tisk č. 2 422 na webových stránkách dostupný dne http://www.psp.cz/eknih/1918ns/ps/tisky/T2422_01.htm.

¹⁵²⁵ Je nutno dodat, že ve všech oficiálních dokumentech, jako byly důvodové správy, stanoviska předkladatelů i ministerských úředníků bylo argumentem odbourání dvoukolejnosti právě zhospodárnění, z odbornění zefektivnění správy a překonání jejích neduhů přetrvávajících z dob monarchie. Ze strany národnostní a politické opozice i u českých nacionalistických stran a také v neoficiálních psaných dokumentech stoupenců vlády se však otevřeně hovořilo o důvodech oslabení vlivu menšin a určitých sociálních skupin na mocenské rozhodování na nižších úrovních.

¹⁵²⁶ Viz KYPR Ondřej, *Problém byrokracie v demokracii*, Edice Aktuality, Svazek 8, Praha 1938, str. 8.

¹⁵²⁷ Viz HOETZEL Jiří, *Nová organizace politické správy*, Praha: Spolek československých právníků Všehrd 1927, str. 8, 13 – 19 a 27.

služebních poměrů úředníků politické správy, částečně pozměněn a doplněn zákony č. 52/1873, ř. z., č. 164/1886 ř. z., a č. 43/1897, ř. z. Jako okresní politické úřady¹⁵²⁸ fungovala přejmenovaná okresní hejtmanství (nazývaná okresní správa politická). V jejich čele stál okresní hejtman jmenovaný ministrem vnitra. Obvody správních okresů pojímaly obvody dvou a více okresních soudů. Druhým stupněm státní správní soustavy s všeobecnou působností byly zemské úřady. Jako zemské úřady fungovaly pro Čechy místodržitelství se sídlem v Praze, pro Moravu místodržitelství se sídlem v Brně a pro Slezsko zemská vláda se sídlem v Opavě. Tyto orgány byly přejmenovány na zemskou správu politickou, jinak zůstaly zachovány v původní podobě. Ústředním stupněm státní správy byla ministerstva (ministerstvo vnitra a podle povahy věci další věcně příslušná ministerstva) a ostatní centrální správní úřady. Z úředních obvodů okresních hejtmanství byly na základě § 4 zákona č. 44/1868 ř. z. vyňaty obvody měst s vlastním statutem. V obvodu těchto měst fungovaly jako politické okresní úřady orgány městské samosprávy v přenesené působnosti.¹⁵²⁹

Vedle obecné státní správy, původně zvané politická, existovaly ještě úřady se zvláštní působností. Jednalo se především o 1. berní úřady, 2. celní úřady, 3. finanční ředitelství, 4. školské úřady, 5. báňské úřady, 6. živnostenské inspektoráty, 7. poštovní úřady, 8. železniční úřady, 9. policejní úřady, 10 vojenské úřady a jiné orgány, které byly regulovány různými odvětvovými či speciálními právními předpisy. Jejich oddělení od všeobecné správy bylo dáno jednak specializovanými úkoly (báňské, železniční úřady atp.), jednak politickými příčinami (školské). Jejich struktura, postavení a kompetence byly vymezeny zvláštními zákony.¹⁵³⁰ Vedle státních úřadů byly někdy u zemských úřadů, obvykle ale u ministerstev a jiných ústředních úřadů zřizovány stálé poradní sbory, které poskytovaly odborné posudky a stanoviska v případech, které vyžadovaly zvláštní odborné znalosti.

Po podřízení si majority správních, soudních a policejních úřadů v prvních třech dnech existence samostatného Československa přejmenoval Národní výbor prostřednictvím oběžníku místodržitelství z 5. listopadu 1918, zveřejněného 7. listopadu 1918 okresní hejtmanství na Okresní správu politickou a místodržitelství na Zemskou správu politickou.

¹⁵²⁸ Tzn. úřady vnitřní správy s všeobecnou působností.

¹⁵²⁹ Např. v Praze takovým orgánem byl Sbor obecních starších na základě článku I. odst. 2 nařízení MV č. 274/1854 ř. z. ze dne 9. 10. 1854 ve spojení s ustanoveními pražského obecního řádu č. 85/1850 z. z.

¹⁵³⁰ Např. základy organizace a kompetence školských úřadů byly obsazeny v §§ 10-13 zákona č. 48/1868, ř. z. jímžto se vydávají základní pravidla o postavení školy k církvi ve spojení se školským zákonem č. 62/1869 ř. z. Ten byl podrobněji proveden zvláštními zemskými zákony (zákony o dohledu ke školám), pro Čechy zákonem č. 17/1873, z. z. jenž se týče místní a okresní dohlídky ke školám, novelizovaným zákonem č. 46/1890 z. z., pro Moravu zákonem č. 3/ 1870 mor. z. z. o dozoru ke školám novelizovaným v roce 1905, pro Slezsko zákonem č. 18/1870, slez. z. z. opakovaně měněným v letech 1890 až 1907.

Byrokratického aparátu jako takového se tyto ryze „kosmetické“ úpravy v zásadě nedotkly. Až na ojedinělé případy¹⁵³¹ byl převzat veškerý personál.¹⁵³² V některých případech byl přitom tlak nejen veřejného mínění, nýbrž dokonce i tlak vnějšími projevy vyjádřeného společensky relevantního právního vědomí¹⁵³³ poměrně značný. Např. v Hradci Králové hrozili po pouhém přeložení neoblíbených úředníků na jiné služební místo dělníci stávkou.¹⁵³⁴ Moravský Zemský národní výbor se sídlem v Brně 29. listopadu 1918 vyzýval k provádění personálních změn ve státní správě, konkrétně k odstranění zkompromitovaných četníků.¹⁵³⁵ Spory se přenesly i na půdu Národního shromáždění, kde sociálně demokratičtí poslanci v čele s Antonínem Němcem podali interpelaci, v níž kritizovali přebírání a povyšování všech úředníků, i těch republiky dříve vyloženě nepřátelských a navrhovali zveřejňování povýšení úředníků v tisku. Odpověď Antonína Švehly, v níž argumentoval mimořádnými poválečnými poměry a odmítl všechny návrhy, jen odráží tehdejší přístup vlády.¹⁵³⁶

Zemský sněm i zemský výbor a za využití § 81 rovněž okresní samosprávné orgány byly od vzniku republiky obsazovány jmenováním jako zemský správní výbor, resp. okresní správní komise v čele se správními komisaři v Čechách a zemské správní komise a okresní správy silniční na Moravě a ve Slezsku a nedemokratický kuriální volební systém do těchto orgánů existující za monarchie byl „napraven“ tak, že byly volby nahrazeny jmenováním členů orgánu, kteří tak nebyli zodpovědní občanům. § 2 zákona č. 38/1918 Sb. z. a n. převedl na zemský správní výbor činnost zemského výboru, působnost zemského sněmu byla § 14 téhož zákona přenesena na vládu. Činnost okresních správních komisí upravovala instrukce č. 7137 zemského správního výboru z 26. ledna 1920, zejména bod 3 instrukce soustředil do rukou úředníků všechny věci přikázané dříve okresnímu zastupitelstvu a okresnímu výboru. Judikatura v tomto případě zabránila úplnému převzetí kompetencí samosprávy státními

¹⁵³¹ Zproštěn služby byl např. Wincenz Huyn, okresní hejtman v Chomutově, viz Národní archiv (dále NA), Prezidium místodržitelství (dále PM), sign. 1/6/1, č.j. 38809 a 39659, karton 4228. Většinou byli úředníci přeloženi. Např. místodržitelství tajemník okresního hejtmanství v Jičíně Jan Kamenický, který aktivně věznil Čechy a vyšetřoval sokoly, proto se mu říkalo „Ivan Hrozný“ a „kat“, byl přeložen do zemské školní rady, viz NA, PM, sign. 1/6/1, č.j. 35882, karton 4227. Řešením obdobného typu byla dočasná dovolená – viz NA, PM, sign. 1/6/1, č.j. 3487 a 35623, karton 4227.

¹⁵³² Podrobněji k přejímání státních úředníků v českých městech a regionech viz velice kvalitní článek KRLÍN Jan, *Výměny státních úředníků v českých zemích v letech 1918 – 1920*, in: *Praginae historiae* 6/1998, Praha: Státní ústřední archiv v Praze 1998, str. 213.

¹⁵³³ V souladu s A. Gerlochem rozlišují veřejné mínění, tj. aktuální stav vědomí jednotlivců či společenských skupin zjistitelný standardními prostředky a metodami výzkumu a právně relevantní společenské vědomí, tzn. právní vědomí (představitelů) mocenských orgánů majících vliv na tvorbu, interpretaci a aplikaci práva, které měrou vyšší intenzity ovlivňuje společenské působení práva a tím i jeho reálnou podobu. Viz GERLOCH Aleš, *cit. dílo*, str. 24.

¹⁵³⁴ Viz KRLÍN Jan, *cit. dílo*, str. 215.

¹⁵³⁵ VOJÁČEK Ladislav, *cit. dílo*, str. 889.

¹⁵³⁶ Podrobněji k této kauze viz SCHELLE Karel a kol., *Die Entwicklung der Organisations moderner öffentlichen tschechischen Verwaltung*, München: GRIN Verlag 2009, str. 217 – 218.

úřady, když vylučovala možnost správních komisařů rozhodovat namísto sborových orgánů tam, kde zákon dával zastupitelstvu volné uvážení (diskreční pravomoc).¹⁵³⁷ Tato situace přetrvávala až do 1928, kdy proběhly první volby do zemských a okresních zastupitelských sborů, ovšem již jako orgánů jednotných správních úřadů.¹⁵³⁸

Prvotní kontinuita organizace a činnosti veřejné správy nicméně v žádném případě neznamenala ústup od myšlenky její výrazné reformy dvěma výše vytýčenými směry (unifikace, jednokolejnost). To dokazuje i programové prohlášení Tusarovy vlády, které se přihlásilo k pokračování ve výstavbě nové státní správy, jež se měla realizovat především cestou reformy veřejné správy, založené na unifikaci.¹⁵³⁹ První osnova zákona o jednokolejných krajích byla rozeslána k připomínkování již v červnu 1919, na základě návrhů a připomínek přednesl Antonín Švehla na schůzi vlády 12. srpna 1919 hlavní zásady župního zákona odrážející popsaný záměr reformy a dne 11. září téhož roku podrobnou správu o něm.¹⁵⁴⁰

Nutnost reformy veřejné správy byla všeobecně uznávána již v monarchii a československá vláda navazovala na dřívější návrhy a pokusy z dob rakouského mocnářství. Jednalo se o starší návrhy, jež byly přehledně shrnuty ve “Vládní studii o reformě vnitřní správy v Rakousku”¹⁵⁴¹ a dále po roce 1911 o výstupy Komise pro podporu reformy veřejné správy. Komise byla zřízena kabinetním listem z 22. května 1911 a měla napomoci reformě vnitřní správy a správy školské a finanční. Orgány komise bylo plenární zasedání a pět výborů.¹⁵⁴² Byla realizována dotazníková akce mezi úřednictvem,¹⁵⁴³ na základě níž komise vypracovala několik konkrétních návrhů.¹⁵⁴⁴ Opakovaně komise projednávala otázky nákladů veřejné správy, tak např. na společném zasedání I. a III. výboru 17. až 18. října 1912 a dále záležitost stávající organizace veřejné správy, vztahů státní správy a samosprávy podle tehdejší pozitivně právní úpravy a možnosti řešení, které spatřovala mimo jiné v překonání dvoukolejnosti. To bylo např. na programu společného zasedání I. a IV. výboru 6. března

¹⁵³⁷ Např. soud komisaři odepřel právo povolit subvenci na osobní vodovod splatnou ve čtyřiceti ročních splátkách. K judikatuře viz KLAPKA Otokar, *Samospráva a zřízení župní*, Praha:Parlament 1923, str. 28.

¹⁵³⁸ K volebním výsledkům do zemských zastupitelstev v jednotlivých zemích viz *Československá statistika*, Svazek 60, řada I., Volby do zemských zastupitelstev roku 1928, Bursík&Kohout, Praha 1929.

¹⁵³⁹ Viz HELEŠICOVÁ Věra, MACHATKOVÁ Raisa, *Z protokolů schůzí druhé československé vlády (první Tusarovy) 1919 – 1920*, Praha:Státní ústřední archiv 1982, str. 10.

¹⁵⁴⁰ Viz PETRÁŠ René, *Problémy župní reformy ve dvacátých letech*, rigorózní práce, Praha 1999, str. 21 – 22.

¹⁵⁴¹ Viz *Vládní studie o reformě vnitřní správy v Rakousku*, Překlad J. Uchytily, Praha:Weinfurter 1905.

¹⁵⁴² Österreichisches Staatsarchiv, Allgemeines Verwaltungsarchiv, Ministerrat- Kommission zur Förderung der Verwaltungsreform 1911 – 1917, Band 29, Protokolnummer 24, Karton 11.

¹⁵⁴³ ÖSA, AVA, Ministerrat- Kommission zur Förderung der Verwaltungsreform 1911 – 1917, B 5, Protokolnummer 5, Karton 5 a ÖSA, AVA, Kommission zur Förderung der Verwaltungsreform 1911 – 1917, B 11, Protokolnummer 46, Enquete Ausschuss, Karton 6.

¹⁵⁴⁴ ÖSA, AVA, Ministerrat- Kommission zur Förderung der Verwaltungsreform 1911 – 1917, B 20, Protokolnummer 11 Ausschuss II, Karton 9.

1914. Ještě v době monarchie realizovaný pokus o první krok reformy znamenala snaha o zavedení dvanácti krajských vlád v Čechách jako mezičlánek mezi okresy a zemskou správou dle nařízení ministerstva vnitra po dohodě s účastnými ministry č. 175/1918 ř.z. ze dne 19. května 1918.

Nejednalo se však v podstatě o reformu principiální ani institucionální, nýbrž jen strukturální v rámci soustavy státní správy, neboť nedošlo k zásahu do postavení orgánů státní správy a samosprávy, ale pouze o přenos některých úkolů místodržitelství na nově vytvořená krajská hejtmanství. Vzhledem k tomu, že jako kritérium členění území do krajů bylo zvoleno národnostní hledisko (bylo zřízeno sedm českých krajů, čtyři německé a Praha) byla reforma chápána jako otevřený útok proti Čechům a projev skutečnosti, že se již se smírným vyrovnáním s Čechy nepočítalo,¹⁵⁴⁵ bylo krajské zřízení krátce po vytvoření československého státu zrušeno,¹⁵⁴⁶ nicméně vzor eventuality návratu ke krajům zrušených v Čechách až zákonem č.73/1862 ř.z. působil nadále.

Vláda svou inspiraci u starého režimu obhajovala použitím argumentu, že tehdy *„otázka tato nebyla řešena z hlediska skutečné věcné potřeby, nýbrž z příliš jednostranného zájmu politického a vědomí toto bylo hlavní příčinou zamítavého stanoviska, jež zaujal český národ i proti takovým změnám, jež by nesporné byly odstranily mnohé, všeobecně pociťované vady veřejné správy.“*¹⁵⁴⁷

Za hlavní nedostatky dosavadního územně správního zřízení¹⁵⁴⁸ byla označována jeho těžkopádnost, strnulost a komplikovanost (např. v mnoha případech nebylo jednoznačné přes kterou správní kolej, instanci nebo orgán jít), stejně jako zdlouhavost správní činnosti a nejednotnost, kolísavost v rozhodování administrativních orgánů včetně pochyb o objektivitě a kompetentnosti výroků zejména samosprávných úřadů, časté kompetenční spory mezi státními a samosprávnými úřady, jež věc obvykle zdržovaly a řízení zatěžovaly,¹⁵⁴⁹ přemíranost a jejich zastaralost a také nákladnost jak politické správy¹⁵⁵⁰ tak samosprávy, k níž se

¹⁵⁴⁵ Viz GALANDAUER Jan, *Vznik Československé republiky 1918*, Praha:Naše vojsko 1988, str. 147 a 156.

¹⁵⁴⁶ Stalo se tak nařízením Ministerstva vnitra č. 84/1918 Sb. z. a n.

¹⁵⁴⁷ Viz důvodová zpráva k osnově župního zákona, tisk č. 2 422 na webových stránkách http://www.psp.cz/eknih/1918ns/ps/tisky/T2422_01.htm.

¹⁵⁴⁸ Výhrady k původní podobě veřejné správy jsou přehledně zpracovány např. v knize *Vládní studie o reformě vnitřní správy v Rakousku*, Překlad J. Uchytily, Praha:Weinfurter 1905, str. 4 – 7 a 10.

¹⁵⁴⁹ Nejasnosti v rozdělení úkolů státní správy a samosprávy i v působnosti jejich jednotlivých úřadů byly založeny již §§ 11 a 12 základního zákona č. 141/1867 ř.z. o říšském zastupitelstvu.

¹⁵⁵⁰ Jen řádné výdaje Ministerstva vnitra, zemského úřadu, okresních hejtmanství a dalších orgánů státní politické správy dosáhly v roce 1903 částky 39 791 488 K (z toho MV 2 526 643 K, ZÚ 10 886 665 K, OH 11 712 510 K, další SSP 14 665 630 K). Viz *Vládní studie o reformě vnitřní správy v Rakousku*, Překlad J. Uchytily, Praha:Weinfurter 1905, str. 15.

přidružovaly hospodářské problémy do kterých se dostaly zejména obce po roce 1890.¹⁵⁵¹ Mnoho správních předpisů se v praxi vůbec nevykonávalo či se vykonávalo jen někde (např. ustanovení paragrafů stavebních řádů nebylo možné realizovat v malých obcích) anebo vykonávalo způsobem, který byl s jejich původním účelem v rozporu. Využito bylo také těch několika málo konkrétních věcných podnětů, které se objevily v ohromné záplavě obecných hesel, návrhů a požadavků na reformu v letech 1918 až 1920.

Dalším zdrojem reformních prací byly zahraniční vzory. Dosud nebyl uspokojivě proveden rozbor inspirace československé reformy v tomto směru. V první řadě je možné zmínit inspiraci pokusy o reformu, které se uskutečnily v letech 1918 až 1920 v Rakousku.¹⁵⁵² Za konkrétní viditelný vzor lze označit zákon č. 24/1918 Staatsgesetzblatt der Republik Deutschösterreich, který např. v § 9 výslovně konstatoval zrušení dělení veřejné správy na státní a autonomní správu a v § 10 přiznával samosprávným úředníkům status státních úředníků. Podobná koncepce jako v československých reformních zákonech je zahrnuta v ustanoveních článků 115 až 120 rakouského spolkového ústavního zákona č.1 z roku 1920, v nichž se nacházelo např. pojetí jednotné místní a oblastní obce (Ortsgemeinde a Gebietsgemeinde) zahrnující jak volený sbor, tak administrativní úřad. Rakouské pojetí se ovšem více blížilo původnímu „habsburskému“ východisku. Na rozdíl od československých právních předpisů neznamenal výraznější posílení byrokratické složky oproti složce demokraticko-lidové, na druhé straně se ovšem týkalo již rovněž obcí.

Důvodem, proč byla reforma v Československu provedena nejprve na úrovni středního článku správy, byl zamýšlený rozsah a rychlost reformy. Ústřední úřady byly ustaveny a konsolidovány teprve nedlouho předtím, zásah do obecní samosprávy by si zase vyžádal delší přípravu, nákladnější realizaci a neobešel by se bez ještě ostřejších střetů. Specializovaná administrativní odvětví potřebovala individuální přístup a tvořila již jakousi nadstavbu všeobecné (politické) správy.¹⁵⁵³ Počítalo se nicméně s pozdější postupnou transformací všech oblastí veřejné správy.

Diskuze, které v meziválečném Československu (a nutno dodat že po celou dobu jeho existence) okolo reforem veřejné správy probíhaly, byly velmi rozsáhlé a myšlenkově bohaté a zúčastnily se jich nejvýznamnější osobnosti československé správní vědy. Přitom zdrojem rozvoje československé správní vědy nejen v této fázi, ale po celé období meziválečné

¹⁵⁵¹ K tomu viz ŠOUŠA Jiří jr., *Obecní majetek v Čechách 1848-1918*, in: *Právněhistorické studie* č. 38, Praha: Karolinum 2007, str. 113 a 115.

¹⁵⁵² Jen obecně se o rakouském inspiračním zdroji zmiňoval např. Karel Laštovka. Viz LAŠTOVKA Karel, *Zákon župní*, 1. díl, Bratislava: Právnická jednota na Slovensku 1925, str. 12.

¹⁵⁵³ Viz LAŠTOVKA Karel, *cit. dílo*, str. 7 – 8.

republiky nebyly jen univerzitní půda nebo judikatura Nejvyššího správního soudu¹⁵⁵⁴, ale také stanoviska významných osobností ze správní a samosprávné praxe týkající se reformy veřejné správy, která byla publikována v komentářích rozhodujících právních předpisů, v monografiích a časopiseckých článcích i samostatně zveřejněných (ve formě brožur a separátů) textech. Ne náhodou v čele legislativního odboru ministerstva vnitra, který vytvořil všechny zásadní reformní administrativněprávní normy stál profesor a děkan Právnické fakulty Univerzity Karlovy Jiří Hoetzel a členy tohoto odboru byli mj. pozdější bratislavský profesor a jeden z klíčových autorů Slovníku veřejného práva Československého Karel Laštovka anebo významný odborník na samosprávu Václav Joachim.¹⁵⁵⁵

Výsledkem bylo přijetí dvou klíčových notoriálně známých zákonů – župního a organizačního. Podle mého názoru vcelku trefně povahu župního zákona, tzn. zákona č. 126/1920 Sb. z. a n. o zřízení župních a okresních úřadů v republice Československé, charakterizoval Antonín Klimek, který jej označil za nepodařený kompromis.¹⁵⁵⁶ Zákon v podstatě nevyhověl představám, které s ním byly spojovány. Nejjasnějším projevem toho byl fakt, že zákon vstoupil v život od 1. ledna 1923 na základě nařízení vlády č. 310/1922 Sb. z. a n. pouze na Slovensku (o jeho účinnosti na Podkarpatské Rusi nepanovaly jednotné názory), jinak byla jeho účinnost stále odkládána. Na Slovensku župy nahradily komitáty a správní výbory, administrativní působnost orgánů měst s municipálním právem a měst s regulovaným magistrátem (purkmistra, magistrátu a městského policejního hejtmana) zůstala, byť v omezené míře, zachována. V Čechách, na Moravě a ve Slezsku zůstal mrtvou literou a lze říci, že již v okamžiku publikace byl obsoletní, neboť některé ze stran vládní koalice (postupem doby snad kromě sociální demokracie žádná) jej neměly úmysl provést.¹⁵⁵⁷ V českých zemích tak nadále fungovaly zemské a okresní politické správy mající mít podle původních představ podobu dočasného provizoria, kterým dokonce zákon č. 50/1923 Sb. z. a n. na ochranu republiky¹⁵⁵⁸ dále rozšířil jejich pravomoci a upevnil tak jejich postavení.

¹⁵⁵⁴ Mezi správní soudce, kteří nejvíce napomohli rozvinout správní doktrínu, bývají zařazováni např. Emil Hácha či Josef Kliment, kteří se nepříliš pozitivně zapsali do českých dějin v období tzv. druhé republiky a zejména v době nacistické okupace.

¹⁵⁵⁵ Dále viz JANÁK Jan, *Vývoj správy v českých zemích v epoše kapitalismu II.*, vyd. 2., Praha:SPN 1971, str. 48.

¹⁵⁵⁶ Viz KLIMEK Antonín, *Velké dějiny země Koruny české*, Svazek XIII., Praha-Litomyšl:Paseka 2000, str. 149.

¹⁵⁵⁷ Viz PETRÁŠ René, *cit. dílo*, str. 52 – 53 a 60 – 62.

¹⁵⁵⁸ Viz § 13 odst. 5 zákona č. 50/1923 Sb. z. a n. na ochranu republiky, který státní správě umožňoval vyhláškou vyzvat obyvatelstvo k odevzdání zbraní, § 19 téhož zákona se dotkl postavení správních úřadů jako míst pro oznámení vstupu či pobytu člena bývalé panovnické rodiny Habsbursko-lotrinské a potomka takového člena na území republiky. Politický úřad II. instance rovněž mohl podle § 34 zákona v rámci své diskrece zvážit, zda zastaví vydávání periodického tisku, rozhodl-li soud, že zastavení periodického tiskopisu je přípustné. Na základě § 26 zákona č. 50/1923 Sb. z. a n. měl politický (státní policejní) úřad právo podle své úvahy nařídít, aby byly odstraněny pomníky, nápisy a jiné památky umístěné na veřejném místě nebo viditelné z veřejného

S ohledem na výše řečené proto v oblasti organizace středního článku veřejné správy můžeme hovořit o devítiletém provizoriu. Naproti tomu zákon o organizaci politické správy sice představám, které do něj byly vkládány, vyhověl, ale za cenu nepřehlédnutelného demokratického deficitu, deficitu konsenzu, který se projevil i ve výrazném postihu kritiky dopadů tohoto zákona v aplikační praxi práva.¹⁵⁵⁹

Zdroji ovlivňujícími konečnou podobu župního zákona i zákona o organizaci politické správy byly kromě již zmíněných 1) návrhů z předválečné doby, 2) podněty a stanoviska revolučního roku 1919, 3) zahraniční vzory (Rakousko), také 4) vyjádření dotčených subjektů, kterými nebyla jen ministerstva, ale rovněž zájmová sdružení územních korporací a státních úřadů a stavovské organizace jejich pracovníků.

Rozdíl teritoriální velikosti článku správy stojícího mezi okresy a ústředím sám o sobě centralizaci neznamenal. Vzhledem k tomu, že organizační zákon dokončoval reformu odbourávání dvoukolejnosti veřejné správy, znamenal právě tento zákon jednoznačnější centralizaci. Jestliže pojmem centralizace byla ve skutečnosti myšlena koncentrace, tj. soustředění pravomocí a činností u ústředních orgánů státní správy, ani zde není mezi župním a organizačním zákonem zásadní rozdíl.¹⁵⁶⁰

Rozhodující pro posouzení podobnosti a odlišnosti župního zákona a organizačního zákona ovšem není formálně teritoriální uspořádání, či odlišnosti v terminologii anebo ve vedlejší materii, nýbrž v nich obsažené konkrétní právní normy a právní principy. Důvodové správy obou zákonů¹⁵⁶¹ se jednoznačně přihlásily k cíli sjednotit správní systém a zejména odstranit dualitu zeměpanské a autonomní správy. To se projevilo v konstrukci okresních a župních resp. zemských úřadů jako jednotných orgánů se všeobecnou administrativní působností, tzn. úřadů, které byly příslušné všude tam, kde zákon či podzákoný právní předpis nesvěřily kompetenci jinému úřadu (v meziválečné správní vědě se hovořilo o **právní domněnce příslušnosti**) a vykonávaly ve svém obvodu správu, jež příslušela jak zemským

místa, jestliže se jednalo o nápisy ad. protistátního rázu nebo pokud byly zřízeny některému členu rodin panujících dříve v Rakousku, Uhersku nebo Rakousko-Uhersku, v Německu nebo na půdě Německa.

¹⁵⁵⁹ Např. sedm zastupitelů obecního zastupitelstva obce Chodov u Karlových Varů bylo za odhlasování protestní rezoluce proti zákonu o organizaci politické správy odsouzeno v roce 1929 k trestu osmi dnů vězení. Viz stenoprotokol o 202. schůzi poslanecké sněmovny NS, 8. zasedání, dne 7. června 1929 dostupný dne 8.5. 2008 na <http://www.psp.cz/eknih/1925ns/ps/stenprot/202schuz/s202006.htm>. Obdobně byl rozsudkem krajského soudu v Kutné Hoře odsouzen člen okresního zastupitelstva mimo jiné proto, že označil zákon o organizaci politické správy za „reakční“ a tím podle rozsudku „snížil vážnost republiky a dopustil se přehnané kritiky správního systému.“ Viz Státní oblastní archiv Praha, fond Krajský soud Kutná Hora 1850 - 1951, rozs. č. Tk 412/1929 ze dne 11. 11. 1929 a St 821/29, karta 405, str.1 – 63.

¹⁵⁶⁰ Jak § 1 župního zákona, tak článek 1 organizačního zákona zakotvovaly všeobecnou působnost ministerstva vnitra, okresních a župních, resp. zemských úřadů a ke stejnému závěru lze dospět též rozbořem §§ 30 a 59 a §§ 78 až 94 župního a organizačního zákona.

¹⁵⁶¹ Důvodová zpráva k osnově župního zákona, tisk č. 2 422 i důvodová správa zákona o organizaci veřejné správy tisk č. 831.

(okresním) politickým správám, tak zemským sněmům (okresním zastupitelstvům v Čechách, resp. silničním okresům na Moravě a ve Slezsku) a zemským (okresním) výborům.¹⁵⁶²

Výrazem sjednocení a postátnění veřejné správy byla právě i úprava budoucího právního postavení civilních úředníků vykonávajících službu v bývalé samosprávě, obsažená v obou uvedených zlomových normativních aktech. Nyní se stali aparátem unifikovaných kolejí, tedy jednotného úřadů územní veřejné správy, tedy v podstatě správy státní.¹⁵⁶³ Nejednalo se o malou skupinu osob.¹⁵⁶⁴ Pouze pracovníci zemí a zrušených korporací, kteří byli zaměstnáni ve správě (provozu) zvláštních zařízení, jakými byly ústavy, podniky, silnice, nadace atd., zůstávali v původním služebním, příp. pracovním poměru nebo se stali zaměstnanci té korporace, do jejíhož vlastnictví nebo správy přešlo dotčené zařízení.

Jinak oba zákony (župní a organizační) poskytovaly těmto dříve samosprávným úředníkům přestup do státní služby a vyjadřovaly etatizaci veřejné správy. Župní zákon přímo stanovil: „*Úředníci a zřízenci autonomních korporací, jež se tímto zákonem zrušují, přecházejí dnem, kdy korporace ty se zrušují, se všemi nabytými právy do služby státní, pokud práva ta nepřevyšují míry jednotlivých druhů práv a nárokův, jež v den přestupu úředníkům a zřízencům státním stejné nebo rovnocenné kategorie přísluší.*“

Zákon odkazoval na ustanovení paragrafů zákonů č. 444/1919 Sb. z. a n. měnící služební pragmatiku, č. 536/1919 Sb. z. a n. kterým povoluje se náklad na nouzové práce silniční a č. 17/1920 Sb. z. a n. z r. jímž upravují se služební poměry trvale ustanovených zřízenců a cestářů okresních zastupitelstev v Čechách a okresních silničních výborů na Moravě a ve Slezsku a dále na zákony č. 495/1921 Sb. z. a n. a č. 394/1922 Sb. z. a n. Tyto předpisy mimo jiné vymezovaly i minimální nároky úředníků a zřízenců okresních zastupitelstev a silničních výborů.

Pokud dosavadní plat a ostatní práva úředníků samosprávných územních korporací překračovala úroveň státních zaměstnanců, do níž měly dotyčné osoby vstoupit, měla být dodržena míra služebních a platových práv a povinností státních civilních úředníků, což by s sebou přineslo pokles statusu, zejména ekonomického exautonomních úředníků. K překonání takové situace bylo ovšem územním korporacím a veřejným ústavům umožněno, aby se doplatil tento nadstandard z rozpočtu územně správní korporace, a tím se nezhoršila jejich životní úroveň.

¹⁵⁶² Viz §§ 4 odst. 1 a 5 odst. 1 zákona č. 126/1920 Sb. z. a n. o zřízení župních a okresních úřadů v republice Československé a § 5 zákona č. 125/1927 Sb. z. a n. o organizaci politické správy.

¹⁵⁶³ Viz *Politické úřady*, in: *Slovník veřejného práva československého*, Svazek III., Brno: Polygrafia-Rudolf M. Rohrer 1934, str. 194.

¹⁵⁶⁴ Viz KREIBICH Karel, *Veřejná správa ve státě třídním, Kritická úvaha k reformě veřejné správy*, Praha 1927, str. 43.

To znamená, že tito přestupující byrokraté měli do jisté míry odlišné právní postavení než jiní státní úředníci, neboť existovali dva zdroje, z nichž měli být spolufinancováni, Převzetí do sjednocených úřadů samozřejmě nezbavovalo příslušné osoby povinnosti splnit kvalifikační kritéria státních civilních úředníků. Proto župní zákon současně umožňoval, aby úředníci, kteří ve službě zrušených autonomních korporací dokonali aspoň pět let s dobrou kvalifikací, tzn. nebyli v pravidelných hodnoceních přímých nadřízených výrazněji kritizováni, byli zproštěni povinnosti skládat odborné zkoušky.¹⁵⁶⁵

Platový zákon č. 103/1926 Sb. z. a n., o němž bude pojednáno v následující kapitole, sice stále nepřinesl převzetí zbytku veřejnoprávních úředníků do státní služby, ale jeho § 212¹⁵⁶⁶ prohloubil pro postavení úřednictva územních veřejnoprávních korporací ještě více stejné zásady a právní režim jako pro státní civilní úředníky. Týkal se i úředníků veřejných ústavů, na které se vztahoval § 19 zákona č. 394/1922 Sb. z. a n. o služebních, odpočivných a zaopatřovacích požitcích civilních i vojenských státních zaměstnanců ve státních či státem spravovaných podnicích, tj. zvláště se jednalo o ústavy, obstarávající veřejnoprávní pojištění.

Obdobnou úpravu jako župní zákon obsahoval i § 10 organizačního zákona, který většinu zaměstnanců samosprávy etatizoval a ve vztahu k Platovému zákonu tak plnil stejnou završovací úlohu jako rok 1848 k josefinským reformám veřejné správy. K převzetí zaměstnanců samosprávných korporací do státní služby došlo až vládními nařízeními č. 168/1930 Sb. z. a n. a č. 463/1930 Sb. z. a n.

Vydáním zákona č. 125/1927 Sb. z. a n. o organizaci politické správy období výraznějších generálních reforem veřejné správy v podstatě skončilo, další kroky reformy se již realizovaly buď jen dílem anebo vůbec. Vývoj byl následně přerušen hospodářskou krizí, v důsledku níž byl hlavní důraz změn ve veřejné správě do určité míry přenesen na úsilí o zhospodárnění administrativy, zejména cestou revize vymezení kompetence správních úřadů, sjednocení správního řízení,¹⁵⁶⁷ vnitřního úředního styku a kancelářské manipulace, úpravy personálních poměrů, snižování početních stavů státních zaměstnanců a urychlení a zjednodušení spisové agendy a jiných agend.

¹⁵⁶⁵ Viz § 10 zákona č. 126/1920 Sb. z. a n. o zřízení župních a okresních úřadů v republice Československé a § 10 zákona č. 125/1927 Sb. z. a n. o organizaci politické správy. Podrobněji k tomu viz LAŠTOVKA Karel, *Zákon župní*, Bratislava:Právnická jednota v Bratislavě 1925, str. 78 – 88 a 195 – 196.

¹⁵⁶⁶ Navazující na zákony č. 495/1921 Sb. z. a n. a č. 394/1922 Sb. uz. A n. s prováděcím nařízením č. 34/1923 Sb. z. a n.

¹⁵⁶⁷ K sjednocení došlo přijetím správního řádu – vládního nařízení č. 8/1928 Sb. o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů (o správním řízení) ze dne 13. ledna 1928.

V. C. Další nejvýznamnější změny v úřednickém právu

Změny v právní úpravě postavení státní civilní byrokracie, normách služebního práva a zásadách, na nichž bylo takové postavení založeno, nebyly nejprve nikterak převratné, přestože očekávání, jež s sebou mladá republika v tomto směru přinesla, bylo značné. Přes deklarovanou demokratizaci státní služby např. zůstalo zachováno rozlišení mezi juristickou regulací státních úředníků a úředních sluhů (zřízenců), tedy rozdělení masy aparátu na dvě odlišné kasty. Pro komparaci lze uvést, že Rakouská republika, jež v některých ohledech vzhledem k následnému dominantnímu postavení křesťanských sociálů, na režim monarchie navazovala mnohem více, přesto v této otázce pokročila mnohem dále, když zákonem č. 376/1921 ř.z. přinesla unifikaci a tím i nivelizaci statusu veškerého státního administrativního aparátu. Tomu přiznala práva a povinnosti úřednictva. Tím nejen, že podstatnou měrou zjednodušila služební úřednické právo, ale rovněž zavedla právní rovnost a odstranila důvod řevnivosti mezi oběma skupinami, což napomohlo větší semknutosti celého stavu.

Ústavními základy právní úpravy státních civilních úředníků se stala především Ústavní listina s uvozovacím zákonem č. 121/1920 Sb. z. a n. Ústava neobsahovala podrobná ustanovení o úřednících, ale jejich rámec. Dotýkala se kupříkladu vztahu administrativy a legislativy tím, když umožnila ministrům, jenž stáli v čele ústředního stupně státní správy, účastnit se zasedání komor Národního shromáždění a současně jim uložila povinnost, učinit tak na výzvu některého parlamentního výboru. Přitom se ale mohli nechat zastupovat jiným úředníkem z daného odboru.¹⁵⁶⁸

Provorepubliková ústava rozlišila již na úrovni ústavního pořádku vyšší a nižší úřednictvo v souladu s historicky vžitým právním pojetím, když stanovila, že státní úředníky VI. a vyšší hodnostní třídy na návrh vlády jmenoval prezident republiky.¹⁵⁶⁹ Vláda pak jmenovala státní civilní úředníky VII. a VIII. hodnostní třídy.¹⁵⁷⁰ Správním úřadům se věnovaly ustanovení §§ 85 – 93 Ústavní listiny. Ty předpokládaly zastoupení laického prvku na nižších úrovních státní správy, čímž předjímalý unifikaci obou kolejí veřejné správy, k nimž ovšem v českých zemích, jak již bylo vylíčeno v předchozí subkapitole, došlo až v roce 1927, resp. 1928. Do té doby lze říci, že se jednalo společně s ustanoveními o autonomii Podkarpatské Rusi a o institutu referenda o normu obsoletní. Administrativním pracovníkům ústava ukládala v § 93 požadavek vázanosti ústavními i běžnými zákony a

¹⁵⁶⁸ Viz §§ 39 – 40 Ústavní listiny 1920.

¹⁵⁶⁹ Viz § 64 odst. 1 bod 8 Ústavní listiny 1920.

¹⁵⁷⁰ Viz § 81 písm. c) Ústavní listiny 1920.

snažila se tak budovat právní stát i v oblasti personálního pojetí státní služby. Podle dobové jurisprudence „dobrý úředník jako strážce zákona musí učit lásce i poslušnosti k zákonu“¹⁵⁷¹

Přímo z ústavních kořenů vycházely i požadavky nestrannosti a věrnosti státu, pilného a svědomitého plnění služebních povinností a služební mlčenlivosti, které krom služební pragmatiky vyplývaly i z nově stanoveného znění přísahy¹⁵⁷², resp. slibu¹⁵⁷³. Např. Ondřej Kypr vymezil tyto znaky následovně: „*Státní úředník v nové správě veřejné jest a musí býti především nositelem státní idee. Státní úředník službou pro stát slouží lidu. Jest odborně všestranně kvalifikován, aby byl s to prováděti úkol jemu přikázaný. Státní úředník jest objektivní a spravedlivý, při rozhodování stojí nad stranami a musí býti od stranického vlivu plně osvobozen. Státní úředník v republice čs. vykládá spravedlivě a objektivně zákony, které jest mu prováděti a jest v daném případě apoštolem zákona a služby pro lid, pro občanstvo. Zájem státu, země a okresu jest pro něj nejvyšším příkazem.*“¹⁵⁷⁴

V souvislosti s ústavním právem je též třeba zmínit jako důležitý prvek tohoto právního odvětví od počátku prosazované omezování základních práv a svobod státních civilních úředníků, oproti ostatním skupinám obyvatelstva. Jednalo se o výraz dnes tolik vyzvedávané obsahové kontinuity (nejen norem, ale i principů a dalších metanormativních prvků právního řádu) meziválečného Československa s právem habsburským, kdy v době monarchie veřejnoprávní a postfeudálně personifikovaný (osobou panovníka) vztah mezi státním civilním úředníkem a státem¹⁵⁷⁵ stavěl tuto skupinu osob do zvláštní, svébytné právní pozice. Snahou prvorepublikového establishmentu pak bylo logicky toto pojetí závislosti jedince na systému v maximální míře udržet, neboť redukovalo možnosti opozice.

Jako příklad uvedených limitů občanských práv a svobod administrativního aparátu lze uvést **příkaz neobracet se na své legislativce** s žádostmi a podněty, který platil pro státní civilní úředníky i mezi lety 1918 – 1938. Přitom uvedené právo bylo v rámci petiční svobody součástí ústavních práv každého občana. Přestože tímto zákazem bylo porušeno ustanovení § 115 Ústavní listiny o právu petičním a tím i rovnost před zákonem dle § 106 Ústavní listiny, oběžníky ministerstev, vydané na základě usnesení vlády z 28. května 1927, hovořily jasně, když zakazovaly takové jednání na základě § 27 Služební pragmatiky.

Na základě normy obsažené v tomto paragrafu měl úředník všechna přání a stížností v osobních záležitostech, pokud se mohly dotknout služebního poměru, vznášet jen

¹⁵⁷¹ Viz KYPR Ondřej, *Republikánská samospráva, její práce a poslání*, Praha:Novina 1935, str. 7.

¹⁵⁷² Viz vládní nařízení č. 101/1918 Sb.z. a n.

¹⁵⁷³ Viz § 1 vládního nařízení č. 179/1919 Sb.z. a n.

¹⁵⁷⁴ Viz KYPR Ondřej, *Reforma veřejné správy v Republice Československé*, Praha: nákl. vlastním 1928 str. 13.

¹⁵⁷⁵ Veřejnoprávnost povahy služebního poměru státních civilních úředníků konstatoval ostatně i dobový nález NSS č. 8807 ze dne 25. Května 1923, viz FOREJT, SAAL, *cit. dílo*, str. 681.

hierarchickou úřední cestou a výlučně je podávat jedině u vedoucího úřadu jeho služebního místa.¹⁵⁷⁶ Forma takového podání nebyla upravena, tj. bylo je možno učinit ústně i písemně, podmínkou bylo, aby bylo ve státním jazyku. Protože se uvedené podněty považovaly za podání v rámci služebního vztahu, týkala se jich kolková povinnost.¹⁵⁷⁷

Argument, používaný v oběžnících zakazujících veřejná podání úřednictva k jejich parlamentním zástupcům, že je tím porušován § 22 odst. 2 Ústavní listiny, podle něhož členové Národního shromáždění nesměli intervenovat u státních i ostatních veřejných úřadů za účelem podpory zájmu některé ze stran správního řízení, byl očividně bezdůvodný. Uvedená ústavněprávní norma měla totiž zcela jiný účel, a to zajištění nestrannosti řízení. Navíc se tyto oběžníky vztahovaly i na úředníky smluvní, tj. zaměstnance v soukromoprávním vztahu, jejichž omezení práva nebylo ani možné obhájit specifickým veřejnoprávním charakterem jejich pracovního postavení. Omezení práv se ještě agilněji začalo aplikovat v době vlády tzv. panské koalice, v souvislosti s přijetím platových zákonů (viz dále). Rozsah takových protiústavních zásahů musel být značný, vzhledem k tomu, že na přelomu července a srpna roku 1927 se v Poslanecké sněmovně Národního shromáždění objevily hned dvě kritické interpelace v tomto směru.¹⁵⁷⁸

Zajímavá je odpověď vlády¹⁵⁷⁹, kterou přednesl samotný Antonín Švehla. Vláda si s odpovědí dala na čas, trvala jí déle než 5 měsíců.¹⁵⁸⁰ Lze to pravděpodobně přičíst skutečnosti, že její právní odborníci obtížně hledali argumenty pro své stanovisko. V odpovědi bylo řečeno, že oběžníky a tím i postup omezování občanských práv a svobod státních služebníků je z legálního pohledu v pořádku, neboť ústavní rovnost nemohla podle názoru vlády bezprostředně a přímo zbavovat určité osoby povinností, stanovených pro ně zvláštními zákony, přestože by takové povinnosti porušovaly tuto ústavní rovnost. Vláda se v odpovědi dále odvolávala na důvodovou zprávu k Ústavní listině, která ovšem arci neměla právní relevanci a přiznávala jí tím charakter, který důvodová zpráva z pohledu odvětvové jurisprudence nemá ani mít nemůže.

¹⁵⁷⁶ Jednalo se např. o oběžník č. 2827 praes ai 27 ze dne 23. června 1927 prezidia Ministerstva veřejného zásobování. Tento oběžník je dostupný jako příloha interpelace poslanců Emila Špatného a dalších ze dne 30. 6. 1927, tisk 1142.

¹⁵⁷⁷ Viz HAVELKA František, *Služební právo státních úředníků a zřízenců*, Praha: Státní tiskárna 1937. Str. 96.

¹⁵⁷⁸ Šlo o interpelaci poslanců Emila Špatného a dalších ze dne 30. června 1927, tisk 1142, dostupnou dne 2. 7. 2011 v elektronické podobě na < http://www.psp.cz/eknih/1925ns/ps/tisky/t1142_00.htm > a o interpelaci poslanců Kleina, Brodeckého, Nečase a dalších ze dne 1. července 1927, tisk 1143 dostupnou dne 2. 7. 2011 v elektronické podobě na < http://www.psp.cz/eknih/1925ns/ps/tisky/t1143_00.htm >.

¹⁵⁷⁹ Vydaná jako tisk 1342 5. zasedání druhého volebního období Poslanecké sněmovny NS ČSR, dostupná dne 2. 7. 2011 v elektronické podobě na < http://www.psp.cz/eknih/1925ns/ps/tisky/t1342_00.htm >.

¹⁵⁸⁰ Odpověď byla přednesena až 5. prosince téhož roku.

Konečně vláda odkazovala na § 93 Ústavní listiny, podle něhož byli veřejní zaměstnanci při své úřední činnosti (sic!) vázáni ústavními i běžnými zákony. I zde by bylo možné s úspěchem upozornit na fakt, že ústavní zákon hovořil o výkonu služebních povinností, úřední činnosti a jeho poslání sledovalo jiný cíl, totiž zákonnost úředního postupu a rozhodování. Navíc je v tomto případě nasnadě otázka přiměřenosti omezování práv, jehož cílem mohlo být i to, aby opozice nedostala do ruky argumenty ukazující zhoršení statusu masy řadového úřednictva po přijetí zmíněných platových zákonů.

Shora uvedená kauza krom ukázky kontinuity v přístupu k právní úpravě státní civilní byrokracie, jenž se shodně s Rakousko-Uherskem nenechal mýlit ústavněprávní matérií, pokud se ta rozcházela se služebními normami, ukazuje rovněž to, že konstrukce hierarchie pramenů práva, tak jak je chápána dnes, byla v dané době spíše teoretickým konstruktem normativní právní vědy, zatímco reálný právní život (law in action) se ubíral poněkud jinými cestami. Nejen z uvedené kauzy, ale také z dalších případů lze taktéž vyčíst přístup, dle něhož z trojice *ius specialis derogat generali*, *ius superior derogat inferiori* a *ius posterior derogat priori* minimálně v oblasti služebního práva měla jednoznačně nejvyšší relevanci právě prvá ze zmíněných tezí.

S ohledem na výše řečenou materiální kontinuitu právního řádu byla převzata právní úprava postavení státních civilních úředníků z doby předcházející, zvláště služební pragmatika ve znění pozdějších novelizací a rovněž ostatní obecně závazné normativní akty (například zákon č. 34/1907 ř.z., zejména co se týče stratifikace státních civilních úředníků do tříd místních přídavků, který byl postupně novelizován. Stalo se tak např. nařízením vlády č.139/1925 Sb. z. a n.), vnitřní předpisy i individuální správní akty týkající se této matérie.

Právní dualismus bývalého rakouského práva v českých zemích a uherského práva na Slovensku a v Podkarpatské Rusi, který přinesl recepční zákon č. 11/1918 Sb. z. a n., se v oblasti úřednického brzy ukázal jako pochybný a neudržitelný, takže zákonem č. 269/1920 Sb. z. a n., kterým se upravují poměry úředníkův a zřízencův u státních úřadů a ústavů bývalého státu uherského¹⁵⁸¹ ve spojení s prováděcím nařízením č. 469/1920 Sb. z. a n., byla její působnost rozšířena i na Slovensko a Podkarpatskou Rus, čímž byl v oblasti služebního práva tento dualismus překonán. Podle tohoto zákona pokračovala na Slovensku kontinuita recipovaných úřadů. Naproti tomu aparát, tj. osobní substrát úřadu zůstal zachován pouze tehdy, pokud státní civilní úředníci a) splňovali podmínky členství ve státní službě podle

¹⁵⁸¹ Text zákona je v elektronické podobě o dostupný dne 2.8.2011 na http://www.psp.cz/eknih/1918ns/ps/tisky/T2834_00.htm

Služební pragmatiky¹⁵⁸², b) podali do 60 dnů žádost o ustanovení u Ministerstva s plnou mocí pro Slovensko¹⁵⁸³, v opačném případě platila nevyvratitelná právní domněnka, že se omisivně konkludentně vzdali bez nároku na požitky¹⁵⁸⁴ a c) žádosti bylo vyhověno. Jestliže úředníci požádali o zařazení do státní služby a vyhověno jim nebylo, měli nárok na trvalé penzionování. Zbavení funkce byli vždy, když se dopustili trestných činů proti bezpečnosti Československa.¹⁵⁸⁵ To souviselo především s masovou podporou, již se při česko-maďarském konfliktu o Slovensko dostalo Maďarům ze strany administrativního aparátu maďarského původu. Zákon byl vydán společně se zákonem č. 210/1920 Sb. z. a n. a Jednotlivé otázky pak byly dále upraveny prováděcími a speciálními zákony. Pro soudce stejný krok přinesl zákon č. 270/1920 Sb. z. a n. a pro učitele vládní nařízení č. 226/1923 Sb. z. a n. **Unifikace základů služebního práva** pro státní civilní byrokracii na celém území státu představuje jeden z významných, vědou neprávem opomíjených, zlomů ve vývoji československého právního řádu.

Zlomovým okamžikem v oblasti soudního přezkumu **disciplinárního práva** se stalo přijetí zákona č. 3/1918 Sb. z. a n. o Nejvyšším správním soudu, které sice představovalo téměř absolutní materiální převzetí úpravy rakouské, v oblasti úřednického práva se však naopak jednalo o diskontinuitu. § 2 alinea 2 zákona totiž zrušila dřívější § 3 písm. g) a svěřil tak disciplinární otázky kognici Nejvyššího správního soudu.

Zevrubnější reformy starých a přijetí nových právních předpisů se uskutečnily zvláště v období prvních pěti let po vyhlášení samostatného Československa, tj. přibližně v letech 1919 – 1923. Toto období lze označit za první etapu vývoje právní úpravy státních civilních úředníků v meziválečné republice – jako etapu spojující kontinuitu s potřebnými změnami. Zahrnovala, jak období budování státu, tak první léta stabilizace republiky. Vedle již zmíněného převzetí byrokratického aparátu, zrušení instituce certifikalistů a její de facto nahrazení legionáři, se změny nejprve dotkly oblasti drahotných přídavků byrokracii¹⁵⁸⁶, započítávání vojenské služby a počítání služebních let, vysílání úřednictva na Slovensko a řešení bytové krize, jež začala ohrožovat plynulost docházky do úředního sídla.

¹⁵⁸² Viz § 2 a 3 zákona č. 269/1920 Sb. z. a n.

¹⁵⁸³ Viz § 4 zákona č. 269/1920 Sb. z. a n.

¹⁵⁸⁴ Viz FOREJT Josef, SAAL Radovan, *Sborník zákonů, vládních nařízení a nálezů Nejvyššího správního soudu v služebních, platových a pensijních záležitostech státních zaměstnanců*, Praha: Josef Forejt 1924, str. 302.

¹⁵⁸⁵ Viz § 7 zákona č. 269/1920 Sb. z. a n.

¹⁵⁸⁶ Jednalo se o složitou soustavu drahotných přídavků, mimořádných výpomocí, nouzových výpomocí a starobních přídavků. Upravených a stále prodlužovaných např. v nařízení vlády č. 100/1918 Sb. z. a n., vládní nařízení č. 106/1919 Sb. z. a n., zákon č. 259/1919 Sb. z. a n., nařízení vlády č. 348 a 349/1919 Sb. z. a n. zákon č. 453/1919 Sb. z. a n., vládní nařízení č. 503/1919 Sb. z. a n., zákon č. 20/1920 Sb. z. a n., zákon č. 214, 446 a 625/1920 Sb. z. a n., zákony č. 288/1921, 495/1921 Sb. z. a n. ad. Převzato z *Zaměstnanci veřejní*, in: *Slovník veřejného práva československého*, V.s vazek, Brno:Rovnost 1946, str. 598 – 599.

Dále se rozšířil okruh civilních státních úředníků, když byly některé typy státních zaměstnanců (obvykle se jednalo buď o specializované skupiny úředníků anebo o pomocný kancelářský personál opět zejména ve věcně specializovaných úřadech) pragmatizováni a zařazeni mezi státní civilní úředníky¹⁵⁸⁷. Hlavním účelem zde byla snaha sociálně motivovat tyto skupiny státních zaměstnanců k věrnosti státu a lepšímu plnění svých úkolů.¹⁵⁸⁸ Zvláštní situace byla na Slovensku, kde převážná většina úřednictva patřila původně do řad samosprávné administrativy. Do řad státního úřednictva tu byl zařazen nejen personál orgánu státní správy s všeobecnou působností obecným rozšířením teritoriální působnosti Služební pragmatiky působnosti i na Slovensko a zákonem č. 269/1920, ale byli přijati i úředníci žup, služnovských okresů ad. Autonomní, pokud splňovali zákonné předpoklady.

Rozšíření řad státní byrokracie o zaměstnance původních veřejnoprávních korporací napomohly i již probrané reformy veřejné správy. Předcházely jim ovšem nejprve troje zákony č. 444/1919 Sb. z. a n. měnící služební pragmatiku, č. 536/1919 Sb. z. a n. kterým povoluje se náklad na nouzové práce silniční a č. 17/1920 Sb. z. a n., jímž upravují se služební poměry trvale ustanovených zřízenců a cestářů okresních zastupitelstev v Čechách a okresních silničních výborů na Moravě a ve Slezsku, vymezovaly minimální nároky úředníků a zřízenců okresních zastupitelstev a silničních výborů.

Zákonem č. 262/1919 Sb. z. a n. o zřízení aktuárských úředníků ve službě politické a policejní a k němu prováděcími nařízeními č. 467 a 468/1919 Sb. z. a n. byla nově vytvořena zvláštní úřednická kategorie představující mezistupeň mezi klasickými konceptními úředníky a úřednickými pomocníky a oficianty – tzv. **aktuárští úředníci**. Těmi byli ministerstvem vnitra v letech 1919 – 1922 jmenováni dosavadní kancelářští úředníci, pomocníci a oficianti, kteří měli maturitní zkoušku a osvědčili se ve službě, když byli po tři po sobě jdoucí léta

¹⁵⁸⁷ Stalo se tak např. zákonem č. 89/1919 Sb. z. a n., který z kancelářských oficiantů učinil úředníky, zákony č. 203/1919 Sb. z. a n. jenž se týče zařazení poštovních oficiantů, poštovních expedientů se zkouškou oficiantskou a telegrafních adjunktů (aspirantů) do stavu státních úředníků zařazených do úředních tříd, podle jehož § 1 se poštovní, poštovní oficianti, poštovní expedienti s oficiantskou zkouškou a telegrafní adjunkti, kteří dříve patřili mezi poštovní úředníky byli převzati do stavu státních úředníků, dále o zákon č. 249/1919 Sb. z. a n. o převzetí cechmistrů a výpomocných technických sil do stavu státních úředníků zařazených do hodnostních tříd, zákon č. 372/1919 Sb. z. a n. na úpravu služebních poměrů kvalifikovaných soudních sluhů nebo zákon č. 390/1919 Sb. z. a n. o převzetí venkovských poštovních sluhů, zaměstnaných u poštovních úřadů třídních do stavu výpomocných poštovních sluhů a do stavu sluhů pro rozumu článku II. zákona z 25. září 1908, č. 204 ř.z. Jen pro zajímavost uvádím, že tyto příkladmo jmenované předpisy nebyly nikdy zrušeny a zůstávají nadále součástí našeho právního řádu, což dokládá i jejich uvedení na Portálu veřejné správy, tedy webu zahrnujícím platný právní řád. Viz http://portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/6966/place Podle nařízení vlády č. 170/1920 Sb. z. a n. byli mezi státní civilní úředníky zařazeni revizní a kontrolní úředníci ministersrstva financí apod.

¹⁵⁸⁸ Viz SCHELLE Karel a kol., *Die Entwicklung der Organisations moderner öffentlichen tschechischen Verwaltung*, München:GRIN Verlag 2009, str. 218.

hodnocení dobrým prospěchem.¹⁵⁸⁹ Jejich úkolem byla pomocná konceptní služba.¹⁵⁹⁰ Později již byli středoškoláci přijímáni na tato místa přímo. Bylo to ovšem přípustné teprve na základě úspěšného složení zkoušky, jejíž základní principy obsahovalo vládní nařízení č. 91/1921 Sb. z. a n.¹⁵⁹¹ Na jmenování aktuárem nebyl právní nárok, záviselo čistě na správním uvážení vedoucího úřadu, který doporučil takové jmenování¹⁵⁹². Významné spojení služebního práva s reformami veřejné správy u regulace aktuárů např. reflektoval fakt, že šéf civilní správy Podkarpatské Rusi byl v případě kompetence zkoušek postaven na roveň zemským prezidentům¹⁵⁹³. Posléze taková úloha přešla na Slovensku v Podkarpatské Rusi do roku 1927 na župana, což i zprostředkovaně ukazuje, že župy byly realizovány nejen na Slovensku, což je obecně známo, nýbrž rovněž i v Podkarpatorusku,¹⁵⁹⁴ kdy někdy badatelé zaměňují staré a nové župy.

Aktuárští úředníci byli zprvu zřizováni pouze v úřadech s všeobecnou působností, avšak postupně se prosadili také v dalších, specializovaných odvětvích veřejné správy.¹⁵⁹⁵ Pevné zakotvení aktuárských úředníků v systému státní služby odrážela i skutečnost, že se na ně rozšířila platnost právní úpravy disciplinárního práva státních civilních úředníků.¹⁵⁹⁶ Vedle aktuárských úředníků vznikli také noví specializovaní civilní úředníci např. státní agrotechnici. V letech 1919 – 1923 byla též přijata celá řada prováděcích nařízení týkajících se změn úřednických titulů a označení funkcí v jednotlivých oborech,¹⁵⁹⁷ dále předpisy týkající se zkoušek, vzdělání¹⁵⁹⁸ i finanční kontroly nebo zřízení nových míst a kategorií¹⁵⁹⁹ státní civilní administrativy.

Změny v oblasti **přijímání** do státní civilní služby např. přineslo vládní usnesení z 10. března roku 1920, které dalo vládě kompetenci povolovat převod smluvních úředníků do řad pragmatizované byrokracie¹⁶⁰⁰. Jednak tím pokračovala praxe výjimek z doby rakouské,

¹⁵⁸⁹ Viz § 4 zákona č. 262/1919 Sb. z. a n.

¹⁵⁹⁰ Viz § 1 odst. 1 zákona č. 262/1919 Sb. z. a n.

¹⁵⁹¹ Zkoušku mohla nahradit jiná zkouška odborné způsobilosti. Viz § 1 nařízení vlády č. 112/1922 Sb. z. a n.

¹⁵⁹² Viz nálezný NSS č. 10 082 z 29. listopadu 1922 publikovaný v FOREJT Josef, SAAL Radovan, *cit. dílo*, str. 664.

¹⁵⁹³ Stalo se tak na základě vyhlášky ministerstva vnitra č. 221/1921 Sb. z. a n.

¹⁵⁹⁴ To ostatně je zřejmé i např. z nařízení vlády č. 56/1922 Sb. z. a n., kde předseda zemského politického úřadu v českých zemích a župané na Slovensku a na Podkarpatské Rusi mohli stanovit odchýlné termíny u místního přídatku a bytového ekvivalentu.

¹⁵⁹⁵ Např. dle § 1 zákona č. 246/1921 Sb. z. a n. byli zřizováni u báňských úřadů.

¹⁵⁹⁶ Viz *Disciplinární právo*, in: *Slovník veřejného práva československého*, Svazek I, Brno: Polygrafia-Rudolf M. Rohrer 1929, str. 392.

¹⁵⁹⁷ Např. nařízení vlády č. 209/1921 Sb. z. a n., nařízení vlády č. 287/1921 Sb. z. a n., nařízení vlády č. 341/1921 Sb. z. a n., č. 141/1922 Sb. z. a n., nařízení vlády č. 329/1922 Sb. z. a n. atd.

¹⁵⁹⁸ Nařízením vlády č. 179/1922 Sb. z. a n. u berní, kolkovní, loterijní a pokladniční vyžadoval specializovanou maturitu.

¹⁵⁹⁹ Např. nařízením vlády č. 451/1921 Sb. z. a n. se taková vytvořila na ministerstvu zemědělství.

¹⁶⁰⁰ Viz ČERMÁK Ludvík, *cit. dílo*, str. 6 – 7.

jednak ovšem tento zákon symbolizoval i skutečnost, že se klíčovým hráčem ve vztahu ke služebnímu poměru namísto hlavy státu jednoznačně stal kolektivní výkonný orgán a bylo tak završeno odbourání feudální personifikace státu, ztotožnění státu a jednotlivce, stojícího v jeho čele. Navíc vedle a) zařazování dřívějších podúředníků a nižšího administrativního aparátu, b) zaměstnanců veřejnoprávních korporací, c) takové převádění smluvních úředníků představovalo třetí zdroj nárůstu množiny personálu státní služby.

Jiným příkladem formálního opuštění právního institutu služebního práva za současného materiálního zachování takového nástroje představovalo vedle nahrazení certifikalistů legionáři, odbourání poplatků a tax za jmenování, resp. povýšení do určitého hodnostního stupně. Na jednu stranu byly sice takové taxy abrogací staré rakouské normy zrušeny,¹⁶⁰¹ na druhou stranu bylo zpoplatněno ve výši 0,5% za rok ze všech požitků ustavení do jakéhokoliv veřejného úřadu.¹⁶⁰² Stát, resp. jeho příslušná organizační složka, kam dotyčné služební místo spadalo, byl ohledně poplatku za jmenování solidárním ručitelem v plné výši závazku, přičemž tehdejší právní konstrukce byla taková, že plátce (úřad) musel peníze odvést a pak si je mohl strhnout z platu dotyčného, což činil obvykle průběžně poměrem 0,5% z každé měsíční výplaty. Pouze pokud daný úředník končil v úřadu, došlo k vzájemnému započtení pohledávky na plat a pohledávky z poplatku za jmenování. To znamená, že nejen, že byla původní taxovní povinnost ve skutečnosti zachována, ale navíc se rozšířila z platů i na další peněžité i nepeněžité služební požitky, a to bez ohledu na délku služby a výši takových požitků.¹⁶⁰³ Taková plošná rovnost poplatku přitom zatěžovala logicky nejvíce nízkopříjmové skupiny úředníků.

Státním civilním úředníkem mohl být po roce 1918 ustanoven československý občan,¹⁶⁰⁴ bezúhonný a čestný, který měl plnou způsobilost k právním úkonům a byl plně výkonný, tj. fyzicky i schopnosti způsobilý.¹⁶⁰⁵ Podle oběžníku č. B/3111 17/4-1935 N z 26. Března 1936 o trestní bezúhonnosti svědčil výpis z trestního rejstříku, úřad však měl zjišťovat i údaje o státoobčanské spolehlivosti kandidátů i příslušníků jejich rodiny. Spolehlivost byla odvozována z neporušení zákona č. 50/1923 Sb. z. a n. na ochranu republiky a 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.

¹⁶⁰¹ Viz článek V zákona č. 2/1920 Sb.z, a n,

¹⁶⁰² Viz § 1 zákona č. 295/1920 Sb.z .a n.

¹⁶⁰³ Viz § 1 vládního nařízení č. 437/1921 Sb.z. a n.

¹⁶⁰⁴ Viz zákon č. 449/1919 Sb. z. a n.

¹⁶⁰⁵ Legionářům byly dány úlevy vymezené vládním nařízením č. 12/1921 Sb. z. a n. v souladu s ustanoveními paragrafů zákona č. 282/1919 Sb. z. a n., další odlišnosti obsahoval ! 20 odst. 3, 4 a 5 Ústavní listiny z roku 1920

Platový zákon doplnil po roce 1926 jako překážku probíhající konkurzní řízení proti dotyčnému.¹⁶⁰⁶ Po roce 1926 rovněž přestalo být státní občanství dokládáno domovským listem z některé z obcí na území Československa, ale začalo být prokazováno osvědčením o státním občanství vydaném dle vyhlášky ministerstva vnitra č. 225/1926 Sb. z. a n., později novelizované vyhláškou č. 108/1928 Sb. z. a n.¹⁶⁰⁷

Při tom je potřeba zdůraznit, že v době meziválečného Československa nebylo možné, aby měl někdo dvojí státní občanství¹⁶⁰⁸ a tedy ani aby se cizinec stal státním civilním úředníkem. Dobová judikatura¹⁶⁰⁹ a konstruovala teorii, že pokud byl cizinec do služebního místa jmenován, mělo se na něj hledět jakoby jmenován nebyl, ale měl z titulu zvláštního právního poměru stejná práva a povinnosti jakoby jmenován byl. V literatuře se názory rozcházely, nicméně většina se spolu s judikaturou Volebního soudu přikládá k názoru, že Prosinčová ústava zrušila § 29 ABGB a cizinec tak musel nejprve nabýt státní občanství, aby posléze mohl vstoupit do civilní služby.¹⁶¹⁰ Domovské právo měl státní civilní úředník tam, kde bylo jeho definitivní služební místo. Pokud státní civilní byrokraté působili v cizině, byla jejich domovskou obcí na základě právní fikce Praha. Žena a děti sledovaly v domovském právu hlavu rodiny.¹⁶¹¹

Nezletilost nebyla závadou pro přijetí do státní civilní služby, ovšem jen tehdy, pokud dal ke jmenování osoby mezi 14 a 21 rokem souhlas zákonný zástupce uchazeče a současně věcně příslušný ústřední úřad, pod nějž služební místo patřilo anebo, když byla tato osoba prohlášena zletilou.¹⁶¹² Povolení oprávněného centrálního úřadu, jež umožňovalo vyhnout se jinak striktnosti zákonných podmínek pro vstup do státního úřadu, se vyžadovalo rovněž v případech uvedených v subkapitole o služební pragmatice – při překročení stáří 40 let u osob, jež zatím nebyly ve státní službě, při pravomocném odsuzujícím rozsudku pro jakýkoliv zločin či pro přečin anebo přestupek spáchaný ze ziskuchtivosti nebo namířený proti veřejné

¹⁶⁰⁶ Viz §§ 6 a 7 zákona č. 103/1926 Sb. z. a n.

¹⁶⁰⁷ Tato otázka se ostatně opakovaně tématem soudobé ústavní judikatury. Viz náleží Ústavního soudu III ÚS 29/95 ze dne 30. listopadu 1995 dostupný v elektronické podobě 2.8. 2011 na <<http://kraken.slv.cz/III.%C3%9AS29/95>> nebo náleží Ústavního soudu II ÚS 119/97 ze dne 15.2.2000, v elektronické podobě dostupný 2.8.2011 na <<http://kraken.slv.cz/II.%C3%9AS119/97>> .

¹⁶⁰⁸ Viz § 4 Ústavní listiny 1920 a ústavní zákon č. 236/1920 Sb. z. a n. o nabývání a pozbývání státního občanství a práva domovského v republice Československé.

¹⁶⁰⁹ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu č. 5425/26 z 21. května 1926 publikovaný pod č. 7287 v Bohuslavově Sbírce nálezů Nejvyššího správního soudu ve věcech správních, obdobně též rozsudek NSS č. 11606/23 z 30. června 1923 publikován v Boh. pod č. 2588 a rozsudek NSS č. 12163/22 z 9. září 1922 Boh. 1480.

¹⁶¹⁰ Viz k tomu podrobněji poznámka pod čarou č. 1089 této disertační práce. Klíčový k řešení sporu byl případ K. Perglera. K němu viz PROCHÁZKA Adolf, *Právní případ Dra K. Perglera. Kritický rozbor*, Sbirka spisů právnických a národohospodářských, LVI, Praha/ Brno : Orbis 1931.

¹⁶¹¹ Výše uvedené údaje vyplývají z §§ 15 – 17 zákona č. 236/1920 Sb. z. a n. ve spojení s § 10 zákona č. 222/1896 ř.z.

¹⁶¹² Viz §§ 2 a 5 zákona č. 447/1919 Sb. z. a n.

mravnosti, při úmyslném maření výkonu a konečně když byl uchazeč dříve ve státní službě, ovšem byl z řad administrativy propuštěn z disciplinárních důvodů.

Nadále byl překážkou s možností udělení výjimky centrálním orgánem stupeň legálního či pokrevního příbuzenství mezi nadřízenými a podřízenými.¹⁶¹³ Zákon *ipso iure* zakazoval bez rozdílu takový příbuzenský poměr úředníků nakládajících s prostředky z veřejných rozpočtů a úředníků, kteří měli v náplni práce jejich kontrolu.¹⁶¹⁴ Protože první republika zavedla, opírajíce se o § 106 Ústavní listiny, teoreticky rovnost v přístupu k úřadům bez ohledu na pohlaví, používala se analogie v příbuzenství rovněž na manžele, přestože to ustanovení právního řádu výslovně neříkala.¹⁶¹⁵ I zde se však skutečný život rozcházel s požadavky *de iure*, když teorie podporovala upřednostňování mužů s poukazem, že příslušný úřad má zcela volné ruce při výběru uchazečů, který nemusí odůvodňovat. Jestliže tedy byla odmítnuta žena a nebyl tento důvod výslovně stanoven v rozhodnutí o výběru,¹⁶¹⁶ bylo podle tehdejší jurisprudence vše v pořádku.

Shodně s dobou závěrečné fáze habsburského soustátí byla jedním z požadavků pro přijetí do státní civilní služby splnění občanské vojenské povinnosti podle § 5 zákona č. 30/1934 Sb. z. a n. Podrobnosti stanovilo nařízení vlády č. 141/1927 Sb. z. a n.

Jestliže někdo zfalšoval doklady o splnění podmínek pro přijetí do státní služby anebo zamlčel okolnosti představující překážku pro ustavení pracovníkem státní civilní služby, automaticky se postupovalo disciplinární cestou.¹⁶¹⁷ V rámci úsporných opatření zavedených ve dvacátých letech (viz dále) bylo zakázáno přijímat nové úředníky. Výjimku mohla na návrh věcně příslušného ministerstva se souhlasem ministerstva financí udělit vláda.¹⁶¹⁸

Oproti době panování Habsburků se kromě výjimek (legionáři, později poddůstojníci) alespoň *de iure* vyžadovalo, aby na všechna místa proběhl konkurz, resp. výběrové řízení. Přílohu přihlášky do konkurzu tvořily notářsky či soudně ověřené dokumenty.¹⁶¹⁹ a) rodný list, b) výše zmíněné osvědčení o státním občanství, c) vysvědčení o zdravotní způsobilosti, d) průkaz o znalosti státního jazyka,¹⁶²⁰ e) vysvědčení trestní bezúhonnosti, které vydával

¹⁶¹³ Tzn. osoby příbuzné v linii vzestupné, sestupné anebo pobočné do 3. stupně, včetně adoptovaných či přiřazených.

¹⁶¹⁴ Což ostatně vyplývalo již z § 8 Služební pragmatiky.

¹⁶¹⁵ HAVELKA František, *Služební právo státních úředníků a zřízenců*, Praha:Státní tiskárna 1937. Str. 44.

¹⁶¹⁶ Viz HAVELKA František, *Služební právo státních úředníků a zřízenců*, Praha:Státní tiskárna 1937. Str. 28.

¹⁶¹⁷ Viz ČERMÁK Ludvík, *cit. dílo*, str. 13.

¹⁶¹⁸ Viz § 5 zákona č. 286/1924 Sb. z. a n.

¹⁶¹⁹ Tyto doklady byly uvedeny v § 3 nařízení vlády č. 132/1931 Sb. z. a n..

¹⁶²⁰ Tento požadavek byl obsažen v článku 62 nařízení vlády č. 17/1926 Sb. z. a n., jímž se provádí ústavní zákon jazykový pro obor ministerstev vnitra, spravedlnosti, financí, průmyslu, obchodu a živností, veřejných prací a veřejného zdravotnictví a tělesné výchovy, pro veřejné korporace, podléhající těmto ministerstvům v republice Československé, jakož i pro úřady místní samosprávy

obecní úřad domovské obce. To znamená, že již překážkou nebyl postih dotyčného správními či finančními sankcemi,¹⁶²¹ f) politicky vhodné chování sice nebylo již ze zákona potřeba prokazovat ze strany uchazeče o státní úřad, ale stát si jej *ex officio* sám zjišťoval, a to na základě zákona č. 50/1923 Sb. z. a n., na ochranu republiky a zákona č. 147/1933 Sb. z. a n., o stíhání protistátní činnosti státních zaměstnanců, o němž bude pojednáno na příslušném místě. Požadavkem pro přijetí do státní služby byl taktéž g) splnění branné povinnosti a h) vysvědčení příslušného vzdělání.

Jako přílohy byly přikládány k žádosti dále doklad i) znalosti jazyků, j) průkazy o přednostním právu, k) prohlášení o příbuzenství, švagrovství apod. Naproti tomu při l) prokazování fyzické i duševní způsobilosti, k níž docházelo podle § 2 nařízení vlády č. 12/1921 Sb. z. a n. byl směrodatný posudek úředního lékaře, u něhož se museli absolvovat uchazeči povinnou lékařskou prohlídku. Taková způsobilost však neměla být posuzována příliš příkře.

Služební poměr příslušníka státní civilní služby **vznikal** dnem doručení ustanovovacího dekretu. Nastoupit do služby musela dotyčná osoba v den opět vymezený v dekretu, pokud nebylo uvedeno konkrétní datum, tak do 14 dnů od doručení, jinak služební poměr pravomocně nevznikl, ledaže překážkou byly závažné důvody, které osoba uvedla opět v prekluzivní lhůtě 14 dnů.¹⁶²² Odvolat jmenování bylo na základě judikatury¹⁶²³ možné, nikoliv, jak by logicky vyplývalo z normy, současným doručením odvolání se jmenováním. Dnem skutečného nastoupení do služby začínala běžet služební doba důležitá pro běh důchodového věku, hierarchický postup ad. Proto tento den byl na základě pokynu přednosta služebního úřadu vždy zapsán do osobního výkazu každého úředníka.¹⁶²⁴ Dekret obsahoval údaj o dni nástupu na služební místo, vymezení služebního místa samého, údaj o platu a titulu dotyčného státního civilního služebníka.¹⁶²⁵ Projevem institutu výjimek byla rovněž skutečnost, že mohli být státní civilní úředníci jmenováni se zpětnou platností a dokonce jim mohl být povolen i rychlejší postup.¹⁶²⁶

¹⁶²¹ Viz HAVELKA František, *cit. dílo*, str. 36.

¹⁶²² Paragraf 7 Služební pragmatiky tak zůstal nezměněn.

¹⁶²³ Jednalo se o nálezy Nejvyššího správního soudu č. 206 a 207 ze dne 14. ledna 1920 Viz KNOTEK Ladislav, VÁVRA Bohuslav, *Československý státní zaměstnanec, jeho práva a povinnosti*, Praha: Nákladem vlastním 1924, str. 6.

¹⁶²⁴ Viz § 9 SP.

¹⁶²⁵ Viz PAUKNER František, *Zaměstnanec v službách státních a veřejných*, Praha: Nakl. pro úřední literaturu, 1936, str. 2.

¹⁶²⁶ Konstatoval to nálezy Nejvyššího správního soudu č. 4519 z 24. září 1919 viz FOREJT Josef, SAAL Radovan, *Sborník zákonů, vládních nařízení a nálezů Nejvyššího správního soudu v služebních, platových a pensijních záležitostech státních zaměstnanců*, Praha: Josef Forejt 1924, str. 648.

Kontinuitně s právní úpravou rakouskou, resp. uherskou museli úředničtí **praktikanti**, kteří se začali nejprve nařízením č. 429/1919 Sb. z. a n. označovat jako koncipienti a podle zákona č. 541/1919 Sb. z. a n. o úpravě poměrů státních zaměstnanců nazývat čekatelé, nejprve absolvovat příslušnou praxi označovanou jako přípravná služba¹⁶²⁷ a složit zkoušku odborné způsobilosti, jejíž obsah se lišil podle specifik jednotlivých odvětví státní správy. V takovém případě jim byla k počátku druhého roku služby přiznána zpětně definitivita.¹⁶²⁸ Pokud se kdykoliv během této doby neosvědčili anebo následně neuspěli u zkoušek potřebných pro jmenování do služebního poměru, byli po slyšení kvalifikační komise propuštěni s odstupným ve výši jednoměsíčního adjuta. Již od počátku republiky se však situace praktikantů značně zlepšila, neboť jim byly přiznány přídavky k adjutu.¹⁶²⁹

Při vstupu do definitivního služebního poměru museli státní civilní úředníci složit **přísahu** do rukou přednosty úřadu anebo jím zmocněné osoby. Slib byl stvrzen vlastnoručním podpisem slibujícího jako větší a pevnější záruka než ústní slib.¹⁶³⁰ Znění slibu obsahovalo dvě složky – povšechný státoobčanský slib věrnosti státu a dále slib dodržovat zákony a plnit služební úkoly a povinnosti. Nařízení veškerého ministerstva č. 101/1918 Sb. z. a n. ze dne 28. prosince 1918 o přísaze státních úředníků, úředníků podniků a zřízenců, které upravovalo jen znění služební přísahy nově nastupujících státních úředníků, úředníků podniků a zřízenců, kromě soudců, služební přísahy nově nastupujících sluhů a výpomocných sluhů a přísahu nově ustanovených oficiantů a kancelářských pomocníků, nikoliv již podrobnosti takových slibů. Speciální nařízení regulující znění slibu bylo přijato pro prozatímní zřízence československých státních drah¹⁶³¹ a pro praktikanty, prozatímní úředníky a prozatímní sluhy.¹⁶³² Přisežný vzorec byl po připsu data přísahy podepsán přísahajícím a následně bylo složení přísahy včetně údaje konkrétního dne úředně ověřeno na ustavovacím dekretu.

Jen pro připomenutí je třeba doplnit, že vedle definitivní služby existovala ještě **prozatímní služba**, upravená v § 10 Služební pragmatiky, což byl služební poměr, který bylo možné zaměstnavatelem dotyčného kdykoliv bez udání důvodu, s jednoměsíční výpovědní lhůtou, zrušit.

¹⁶²⁷ Jen pro připomenutí, naproti tomu zatímní služba, upravená v § 10 Služební pragmatiky byl služební poměr, kdy bylo možné dotyčného kdykoliv bez udání důvodu, s jednoměsíční výpovědní lhůtou, odvolat.

¹⁶²⁸ Viz článek V zákona č. 541/1919 Sb. z. a n.

¹⁶²⁹ Viz SCHELLE Karel a kol., *Die Entwicklung der Organisations moderner öffentlichen tschechischen Verwaltung*, München:GRIN Verlag 2009, str. 219.

¹⁶³⁰ Viz odst. 2 vysvětlivek k § 1 Zprávy ústavního výboru o vládní osnově zákona o přejímání státních úředníků a zřízenců, jakož i úředníků a zřízenců státních podniků a fondů.

¹⁶³¹ Nařízení č. 178/1919 Sb. z. a n.

¹⁶³² Nařízení č. 179/1919 Sb. z. a n.

Již výše v textu byla zmíněna otázka **osobního výkazu**, který byl veden o každém úředníkovi, a to ve dvojím vyhotovení. V tomto výkazu byla uvedena veškerá osobní data důležitá pro služební poměr,¹⁶³³ zejména opět pro postup do vyšších platových stupnic a pro vyměření výslužného. Úředník měl tyto údaje stejně jako jejich změnu bezprostředně oznámit. Pro výkaz platila zásada individuální formální publicity, tzn. že úředníci mohli nahlížet do svého výkazu a pořizovat si z něj opisy a výpisy.¹⁶³⁴ Podrobnější otázky o osobních výkazech si regulovaly samostatně jednotlivé rezorty,¹⁶³⁵ nicméně znění těchto předpisů se víceméně navzájem nelišila.

O úřednících nižších hodnostních tříd (platových stupnic) byli vedeny kvalifikační tabulky. Ty byly vytvářeny tak, že při ústředních úřadech a úřadech jim bezprostředně podřízených vznikaly pětičlenné kvalifikační komise jmenované každoročně přednostou úřadu, jež tabulky vytvářely. Poradní hlas měl personální referent.¹⁶³⁶ **Kvalifikační komise** byly zřizovány buď pro jednotlivé úřednické kategorie anebo pro všechny úředníky úřadu bez ohledu na jejich typ.¹⁶³⁷ Kvalifikační komise rozhodovaly nadpoloviční většinou všech členů o stanovení kvalifikace každého úředníka v daném roce, hlavně na základě listinných podkladů - tzv. *popisů* neboli úředních hodnotících zpráv, které sepisoval pověřený úředník, který nesměl být členem komise. Jen pokud to komise považovala za nutné, vyzvala autora popisů k podání vysvětlení, tzn. svědecké výpovědi.¹⁶³⁸ Hodnocení podkladů a rozhodnutí bylo zcela ve volné diskreci členů komise. Byl pouze stanoven rámeček, v němž se komise měla pohybovat, jednak zásadou nestrannosti, jednak kritérii, na něž měl být brán zřetel.¹⁶³⁹ Při stanovení kvalifikace bylo hodnoceno a) odborné vzdělání (zvláště znalost oborových předpisů), b) schopnost a inteligence, c) píle, svědomitost a spolehlivost při výkonu služby, d) způsobilost pro styk se stranami či pro vnější službu, e) jazyková vybavenost, f) chování, g) způsobilost pro zastávání vedoucího místa. Zvláštní okolnosti, podle nichž bodovala komise jednotlivé výše sepsané okruhy měla uvést v odůvodnění.

Celkový posudek, který s podrobným rozpisem bodování tvořil kvalifikační tabulku, zněl v pětistupňové hodnotící škále buď výtečně – 1, velmi dobře – 2, dobře – 3, méně přiměřeně – 4 nebo nepřiměřeně – 5. Úředník měl právo na to, aby mu byl celkový posudek oznámen, měl právo nahlédnout do kvalifikační tabulky a opsat si jí a v případě horšího

¹⁶³³ Viz FOREJT Josef, SAAL Radovan, *cit. dílo*, str. 10.

¹⁶³⁴ Viz § 13 zákona č. 15/1914 ř.z v platném znění

¹⁶³⁵ Jen pro příklad lze uvést výnos Ministerstva vnitra č. 36 889 z 5. září 1927, výnos Ministerstva financí č. 8744 z 3. února 1914 apod.

¹⁶³⁶ Viz ČERMÁK Ludvík, *cit. dílo*, str. 18.

¹⁶³⁷ Viz § 4 odst. 4 zákona č. 103/1926 Sb. z. a n.

¹⁶³⁸ Viz § 18 zákona č. 15/1914 ř.z v platném znění

¹⁶³⁹ Viz § 19 zákona č. 15/1914 ř.z v znění pozdějších předpisů

hodnocení než dobře, od roku 1926 již při hodnocení dobře, mohl v prekluzivní lhůtě do čtyř týdnů od oznámení posudku podat u svého služebního úřadu stížnost, o níž rozhodovala kvalifikační komise příslušného nadřízeného ústředního úřadu.¹⁶⁴⁰ Podle usnesení č. 809 Nejvyššího správního soudu ze dne 13. února 1920 přes svůj význam nemělo rozhodnutí kvalifikační komise povahu správního rozhodnutí a bylo tedy soudně nepřezkoumatelné.¹⁶⁴¹

Obecnými povinnostmi státních civilních úředníků v letech 1918 – 1938 byly věrnost a poslušnost Československé republice¹⁶⁴² a dodržování zákonnosti. Státní civilní úředníci měli povinnost nejen dodržovat ústavní zákony a zákony, ale také obecně závazné podzákoné právní předpisy.¹⁶⁴³ Mezi další povinnosti náležel princip nestrannosti, nezištnosti a svědomitosti včetně ochrany veřejných zájmů před zájmy jednotlivce.¹⁶⁴⁴ Nestrannost mohla být porušena např. v důsledku příbuzenství, vzájemného právního či faktického poměru jako byla plná moc, partnerství anebo přátelství.¹⁶⁴⁵ Veřejný zájem zase nebyl dlouhou dobu definován právním předpisem.. Stalo se tak až v § 6 odst. 4 zákona č. 108/1933 Sb. z. a n. na ochranu cti.

Dalšími povinnostmi bylo složení slibu, zvláštní kvalifikace, svědomitost a řádný výkon úřadu. Mezi instituty, kterými mohl být narušen řádný chod úřadu, a o něž byli proto státní civilní úředníci ochuzeni, byla zejména řazena stávka.¹⁶⁴⁶ Omezení práva státních civilních úředníků na stávku bylo posíleno § 25 zákona č. 50/1923 Sb. z. a n. na ochranu republiky a §§ 5 odst. 1 a 64 zákona č. 131/1936 Sb. z. a n. o obraně státu. Mlčenlivost a omezení vedlejšího zaměstnání,

Typickou povinností byla také **služební poslušnost**, která znamenala, že úředník měl poslouchat služební příkazy a nařízení týkající se nejen služebních záležitostí,¹⁶⁴⁷ ale mohl zasahovat i do soukromých věcí státního civilního úředníka. Úředník musel splnit rozkaz, i když se domníval, že je protiprávní. Naproti době nadvlády Habsburků již v době meziválečného Československa existovaly diskuze, zda taková zásada platí i v případě

¹⁶⁴⁰ Viz § 19 a 47 zákona č. 103/1926 Sb. z. a n.

¹⁶⁴¹ Viz KNOTEK Ladislav, VÁVRA Bohuslav, *Československý státní zaměstnanec, jeho práva a povinnosti*, Praha: Nákladem vlastním 1924, str. 15.

¹⁶⁴² Na základě zákona č. 449/1919 Sb. z. a n. Výrazem toho bylo i přijetí zákona č. 147/1933 Sb. z. a n. o stíhání protiprávní činnosti státních zaměstnanců, o němž bude pojednáno dále.

¹⁶⁴³ Viz § 93 Ústavní listiny 1920, § 21 Služební pragmatiky . V tomto názoru se shodují se stanoviskem Jiřího Hoetzela. Viz HOETZEL Jíří, *Československé správní právo. Část všeobecná*, Praha: Melantrich 1934, str. 56.

¹⁶⁴⁴ Viz § 21 zákona č. 15/1914 ř.z v platném znění

¹⁶⁴⁵ Tyto příklady byly uvedeny v § 11 nařízení vlády č. 8/1928 Sb. z. a n.

¹⁶⁴⁶ Viz MAYERHOFER Ernest, *Handbuch für den politischen Verwaltungsdienst in den im Reichsrathe vertretenen Königreichen und Ländern mit besonderer Berücksichtigung der diesen Ländern gemeinsamen Gesetze und Verordnungen*, 1Bd., Wien: Manzische k. u. k. Hof-Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 1895, strl. 31 – 32.

¹⁶⁴⁷ Podrobněji viz HEXNER Erwin, *Poznámky k služebním příkazom podľa § 22 Službovej pragmatiky*, in: *Veřejná správa*, roč. I, č. 5 – 6, 1931, str. 173.

jednání, jež by naplňovalo formálně znaky trestného činu. Zatímco Jiří Hoetzel se domníval, že nikoliv, protože by tímto jednáním překročil příslušný úředník svou kompetenci¹⁶⁴⁸, hájil Emil Hácha v kontinuitě s dřívějšími stanovisky vídeňského Správního soudu tezi, že i zde musejí splnit úředníci rozkaz.¹⁶⁴⁹ Platné republikánské právo se s ohledem na problematičnost postupu, při kterém bylo nutno proti sobě vážit různá práva, tehdy snažilo chránit subalterní úředníky plnění rozkazy svých nadřízených. Např. § 24 odst. 5 nařízení vlády č. 290/1922 Sb. z. a n., kterým se vydává jednací řád pro župní a okresní úřady řeklo, že: „*Narídí-li přednosta úřadu nebo descendent by spis byl vyřízen určitým způsobem, a je-li descendent..... jiného názoru, může vyřízení označiti „dle příkazu přednosta úřadu“, toto označení buď pak při aprobaci vidováno úředníkem, jenž příkaz vydal, aby tím byl tento příkaz osvědčen.*“

Naproti rakouské právní regulaci týkající se dispozice se státními civilními úředníky v rámci náplně a místa výkonu jejich práce byla zákonem č. 409/1922 Sb. z. a n. o překládání státních zaměstnanců na jiné služební místo oslabena volnost v překládání státní civilní administrativy. Nadále bylo přeložení přípustné pouze tehdy, pokud ho bylo nezbytně třeba. To se změnilo až v roce 1924, kdy v souvislosti s plány na rozsáhlé úspory byla dispoziční libovůle s administrativními pracovníky opět obnovena. Stejný právní režim byl zakotven podle Platového zákona, kdy museli úředníci také v rámci služební povinnosti vykonávat dočasně práce, které jinak k jejich služebním úkonům nenáležely.¹⁶⁵⁰

V rámci služební poslušnosti byl nadále zachován již v osvědčení zakotvený zákaz činnosti ve spolcích, jejichž snahy se přičily povinnostem úředníka, usilovaly o zastavení úřední činnosti a jakéhokoliv zahraničního politického spolku. V tomto směru benevolentnější byl právní řád u příslušnosti v protisystémové politické straně. U stran považovaných za státu nepřátelské pak, podle dobové judikatury, platila zásada, že samotné členství v nich nebylo na překážku setrvání ve státní službě. Porušením věrnosti jako důležité služební povinnosti a tím disciplinárním deliktem v meziválečném Československu byla až aktivní činnost pro takovou politickou stranu.¹⁶⁵¹ Zakázány ovšem zůstala nadále příslušnost k jakékoliv tajné organizaci (podřazeny pod ně byly tentokrát i politické strany). Za tajnou dobová judikatura označila i takovou organizaci, která sice působila veřejně, ale centrum měla v zahraničí a úmyslně se vymykala kontrole a ingerenci státních úřadů. Tzn. byla ustavena a vykonávala svou činnost

¹⁶⁴⁸ Viz HOETZEL Jiří, *Československé správní právo. Část všeobecná*, Praha: Melantrich 1934, str. 268.

¹⁶⁴⁹ Viz *Disciplinární právo*, in: *Slovník veřejného práva československého*, Svazek I, Brno: Polygrafia-Rudolf M. Rohrer 1929, str. 401.

¹⁶⁵⁰ Viz § 22 zákona č. 15/1914 ř.z. v znění pozdějších předpisů ve spojení s § 4 odst. 4 Platového zákona č. 103/1926 Sb. z. a n.

¹⁶⁵¹ Viz *Disciplinární právo*, in: *Slovník veřejného práva československého*, Svazek I, Brno: Polygrafia-Rudolf M. Rohrer 1929, str. 401 – 402.

tak, aby byla mimo pravomoc československého státu.¹⁶⁵²

Jedním z důvodů dlouhodobého odporu proti přijetí zákona o politických stranách byla i obava vůči režimu liberální demokracie opozičních stran, že by ztratily profesionální kádry z řad státní byrokracie. Nová právní úprava by jistě režim řešící tuto matérii analogicky přiblížila členství ve spolcích. Tato obava se ostatně ukázala za druhé republiky po přijetí vládního nařízení č. 355/1938 Sb. z. a n. a v důsledku kroků fašizujícího režimu proti Židům a opozici.

Novou povinnost ohledně přítomnosti ve službě a věrnosti republice přinášel zákon č. 131/1936 o obraně státu. Podle jeho § 64 odst. 2 museli úředníci i v době ohrožení setrvat ve službě a pracovat, pokud si to vyžadovaly poměry, přitom museli plnit nejen své povinnosti, ale i nové úkoly, které by jim byly uloženy v souvislosti s mimořádnými událostmi.

Porušení věrnosti československému státu se věnoval i zákon č. 147/1933 Sb. z. a n. o stíhání protistátní činnosti státních zaměstnanců a překládání soudců i proti jejich vůli, který byl v podstatě doplněním § 24 služební pragmatiky a významným prohloubením veřejnoprávních norem o disciplinárním postihu porušení služebních povinností.¹⁶⁵³ Byl vydán v souvislosti s růstem nacistického nebezpečí,¹⁶⁵⁴ které se nezastavilo ani před státními úředníky. Podle dobových údajů např. v květnu v roce 1933 musel být suspendován předseda okresního soudu v Nýrsku Golditsch, „*protože ve společnosti v kavárně u Treybalů v Nýrsku provolával nadšeně „Heil Hitler“, což opakoval i v sousedních Dešenicích. Při slavnosti slunovratu navíc pochodoval v buršácké cerevisce a byl opásán německou trikolórou*“. Ve Znojmě zase státní zástupce Strecker odepřel vyřizovat spisy a konat úřední úkony v češtině, tedy povinném úředním jazyce. Vyřizoval spisy německy a aby se na nic nepřišlo, nechával je pak překládat svými podřízenými do češtiny. Tuto praxi změnil až na základě zákroku nadřízeného úřadu.¹⁶⁵⁵

Zde je na místě upozornit na skutečnost, že tento zákon společně se zákonem na ochranu republiky a pozdějším zákonem o obraně státu zčásti prolamoval dosavadní koncepci nestrannosti a apolitičnosti veřejné správy, kdy postihován byl jen otevřený aktivismus.

¹⁶⁵² Viz rozhodnutí Nejvyššího soudu I. 738/29 z 7. srpna 1930, rozebrané v *Veřejná správa. Časopis pro správní právo a správní vědu*, roč. I., č. 5 – 6, Praha:Orbis 1931, str. 219.

¹⁶⁵³ Viz *Zaměstnanci veřejní*, in: *Slovník veřejného práva československého*, V. svazek, Brno:Rovnost 1946, str. 595.

¹⁶⁵⁴ Viz k tomu zpráva ústavně-právního výboru Senátu NS RČS, stenoprotokoly ze 231. Schůze, 12. července 1933 dostupné v elektronické podobě dne 5.8.2011 na <http://www.psp.cz/eknih/1929ns/se/stenprot/231schuz/s231001.htm>

¹⁶⁵⁵ Uvedené informace zveřejnil ve svém diskuzním projevu národně socialistický senátor Josef Hubka, viz stenoprotokoly 231. Schůze Senátu NS RČS ze dne 12. července 1933 dostupná v elektronické podobě dne 5. 8. 2011 na <http://www.psp.cz/eknih/1929ns/se/stenprot/231schuz/s231003.htm>

Namísto toho prohlubovaly tendenci, která nikdy nezmizela, avšak byla upozaděna, totiž požadavek zřetelné loajality vůči vládnoucímu režimu. Tyto proměny byly vyvolány jednoznačně změněnou zahraničně i vnitropolitickou konstelací, když bylo očividné, že končí období konsolidace a klidu a nastoupil čas turbulentního politického vývoje, který se završil mnichovskou katastrofou.¹⁶⁵⁶

Vedle trestného jednání postihovaného tresty a běžného porušení služební povinností sankcionovaného disciplinárně, jež byly regulovány do té doby, zařazoval zmíněný zákon č. 147/1933 Sb. z. a n. mezi porušení věrnosti, které bylo sankcionováno nejvyšším disciplinárním trestem, totiž kasací, rovněž podněcování, svádění nebo činnost, směřující proti státní svrchovanosti, samostatnosti, celistvosti, ústavní jednotnosti nebo demokraticko-republikánské státní formě Československé republiky.¹⁶⁵⁷ Nejtěžším trestem bylo buď uvedené propuštění ze služebního poměru včetně ztráty práv a platů. Vedle kasace zde souběžně ukládaným trestem byla konfiskace, neboť na počitky si státní civilní úředníci platili pojištění.¹⁶⁵⁸ Třetí typ trestu – disciplinární peněžitý postih (ztráta výchovného, přídatku na dítě a doplňujícího přídatku ženatých) nastupoval od té doby i za čin rodinného příslušníka, pokud žil s dotyčným ve společné domácnosti¹⁶⁵⁹ a do jednoho měsíce po výstraze mu nezabránil v takovém jednání. Taková úprava znamenala ústup od individualizace disciplinární sankce a současně výraz patriarchálního přístupu, kdy hlava rodiny (domácnosti) byla zodpovědná za jednání jejích členů.

Navíc zákon výslovně v §§ 14 a 15 prolamoval zásadu *ne bis in idem*. Zajímavý byl zákon také v dalším ohledu. Podřizoval totiž soudce (a samozřejmě také ostatní státní civilní úředníky) v případě porušení tohoto zákona prověřce a rozhodnutí kárného komise, v níž nezasedali jen soudci. Dokonce to již nemusely být osoby s právnickým vzděláním. Naopak obhájce musel být právník, což byla opačná koncepce, než podle služební pragmatiky.

Tím by z dnešního prezentistického pohledu zákon č. 147/1933 Sb. z. a n. prolamoval nezávislost soudní moci, která je podle současné judikatury zajištěná především neodpovědností a vysokými platy. Ovšem, jak jsem opakovaně konstatoval, nebyla v minulosti nestrannost pojímána ve stejném smyslu jako dnes, tj. jako nedotknutelnost určitého stavu. Naopak zpravodaj zákona č. 147/1933 Sb. z. a n. senátor z řad národních sociálistů Rudolf Pánek v tomto ohledu řekl, že „*nejde o zásah do neodvislosti soudcovské*“.

¹⁶⁵⁶ Viz k tomu též LUKEŠ Zdeněk, cit. dílo, str. 301.

¹⁶⁵⁷ Viz § 2 zákona odst. 1 písm. a) zákona č. 147/1933 Sb. z. a n.

¹⁶⁵⁸ Tuto připomínku ostatně vláda neodmítla, ale bagatelizovala. Viz Zpráva ústavně-právního výboru Senátu NS RČS, stenoprotokoly ze 231. Schůze, 12. července 1933 dostupné v elektronické podobě dne 5.8.2011 na <http://www.psp.cz/eknih/1929ns/se/stenprot/231schuz/s231001.htm>

¹⁶⁵⁹ Viz § zákona č. 147/1933 Sb. z. a n.

Ale já chci upozorniti, že sice je ne-odvislost soudcovská platná v celém světě, všude ve všech moderních státech, ale to neznamena, že by snad neměla vůbec míti nad sebou, nechci říci přímo nějakou kontrolu, také vyšší autoritu poněvadž soudcové jsou samozřejmě také lidé, jsou také omylní, mají také lidské vlastnosti jako konec konců každý člověk.“¹⁶⁶⁰

Účelem předložené osnovy zákona byl jednak postih názorů proti panujícímu establishmentu, jednak, ale také početní restrikce v souladu s trendem nastartovaným od roku 1924. Podle opozičních zákonodárců dokonce měl být zákon zneužit k masivnímu propuštění, aniž by stát musel splnit své finanční závazky vůči bývalým zaměstnancům, vyplývající ze zákona. „*Vláda pod záminkou stíhání osob nařčených z protistátní činnosti chce se zbaviti desetitisíců státních zaměstnanců, které hodlá propustiti, a chce se jich zbaviti bez odstupného a bez pense, čili krátkou cestou bez splnění povinností, ke kterým se stát jako zaměstnavatel zavázal.*“¹⁶⁶¹ Lidovecký senátor Josef Karas zase prohlásil, že se „*díky zákonu dostalo satisfakce inkvizici, protože prý předloha nebyla ničím jiným než inkvizicí*“.¹⁶⁶²

Úředník měl v rámci služební poslušnosti **povinnost mlčenlivosti** o věcech, o nichž se úředník dozvěděl při výkonu služby nebo v souvislosti s ním, a to nejen po dobu služby, ale i po odchodu z ní bez ohledu na to, kdy a z jakého důvodu k odchodu ze služby došlo. Tato povinnost byla dále podrobněji v meziválečném Československu upravena zvláštním zákonem č. 178/1924 Sb. z. a n. o úplatkářství a proti porušování státního tajemství, který se týkal dvou palčivých problémů, provádějících státní službu od nepaměti, totiž korupce a vynášení informací. Zákon se ovšem samozřejmě mohl použít tehdy, pokud nebylo možné takové jednání státní civilní byrokracie trestat přísněji, tj. podle trestního zákoníku.¹⁶⁶³

Mlčenlivosti se týkal i § 5 zákona č. 50/1923 Sb. z. a n. na ochranu republiky, který sankcionoval zradu státního tajemství. Obdobně § 5 odst. 1 zákona č. 130/1936 Sb. z. a n. o obraně státu postihoval kvalifikovaný skutek – porušení úředního tajemství při obraně státu. Výjimka mohla nastat pouze v konkrétním případě, pro který byl úředník povinnosti výslovně zproštěn. Stejně tak úředníci nesměli mimo vlastní rozhodovací stádium procesu vyjadřovat názory na případ, který řešili.¹⁶⁶⁴ Úředníci měli dále dbát na to, aby svým **chováním** nesnížili

¹⁶⁶⁰ Viz Zpráva ústavně-právního výboru Senátu NS RČS, stenoprotokoly ze 231. Schůze Senátu NS RČS, 12. července 1933 dostupné v elektronické podobě dne 5.8.2011 na <http://www.psp.cz/eknih/1929ns/se/stenprot/231schuz/s231001.htm>

¹⁶⁶¹ Řeč komunistického senátora Josefa Hakena viz stenoprotokoly ze 231. Schůze Senátu NS RČS, 12. července 1933 dostupné v elektronické podobě dne 5.8.2011 na <http://www.psp.cz/eknih/1929ns/se/stenprot/231schuz/s231003.htm>

¹⁶⁶² Viz tamtéž.

¹⁶⁶³ Tj. zákona č., 117/1852 ř.z. v českých zemích a zákonného článku č. V z roku 1878 na Slovensku a vojenského trestního zákoníku – zákona č. 19/1855 ř.z., který byl uveden v účinnost pro celé území republiky.

¹⁶⁶⁴ Viz § 23 služební pragmatiky ve spojení se zákonem č. 178/1924 Sb. z. a n. o úplatkářství a proti porušování úředního tajemství.

vážnost stavu a úřadu. Úředníci se měli chovat slušně ke stranám sporu a uctivě ke svým nadřízeným.

Další typickou povinností byla **docházka do úřadu**, která znamenala nejen povinnost dodržovat pracovní dobu, ale též úřední hodiny. V případě potřeby mohla být, jak služební doba, tak úřední hodiny libovolně prodlouženy včetně zrušení nedělního klidu. Práce přesčas tedy nebyla honorována. To ostatně potvrdila i judikatura, když Nejvyšší správní soud vyhlásil, že „...i pracovní výkon nad normální úřední hodiny spadá do mezí úředních povinností veřejných služebníků státu a státní úředník nemá právo na poskytnutí odměny za práci přes čas.“¹⁶⁶⁵

Při nemoci se museli úředníci nechat prohlédnout jedině u úředního lékaře, samovolné nekonání služby na dobu delší než tři dny bez potvrzení ošetřujícího lékaře znamenalo nejen přísný disciplinární postih, ale rovněž ztrátu příjmu.¹⁶⁶⁶ Každé onemocnění své nebo člena rodiny žijícího ve společné domácnosti museli státní civilní úředníci hlásit do 24 hodin vedoucímu úřadu svého služebního místa, s uvedením druhu nemoci a předpokládané doby nepřítomnosti ve službě.¹⁶⁶⁷

Mezi předpokládané progresivní změny juristické regulace postavení státních civilních úředníků náležely již v okamžiku vzniku Československa všeobecné úvahy o zavedení osmihodinové **pracovní (služební) doby** pro úředníky, na které se podle původních výkladů vztahoval zákon o osmihodinové pracovní době.¹⁶⁶⁸ Toto pojetí potvrzoval např. výnos ministerstva pošt a telegrafů č. 54292-I./20 ze dne 5. Října 1920, který též říkal, že má být v rámci týdne poskytnuta státním civilním zaměstnancům v týdnu alespoň 32 hodinová pracovní přestávka, která má minimálně každý třetí týden připadnout na neděli.¹⁶⁶⁹

Judikát Nejvyššího správního soudu¹⁶⁷⁰ však v rozporu s dosavadní interpretací ministerstva sociální péče č. j. 4751/III-19, prohlásil, že se zákon služebního vztahu netýká a

¹⁶⁶⁵ Viz náleze Nejvyššího správního soudu č. 5402 z 16. března 1926 v HAVELKA František, *cit. dílo*, str. 115.

¹⁶⁶⁶ Viz § 29 zákona č. 15/1914 ř.z v znění pozdějších předpisů ve spojení s § 145 zákona č. 103/1926 Sb. z. a n., který reguloval nepřítomnost při těhotenství a mateřství

¹⁶⁶⁷ Viz náleze NSS č. 6699 ze dne 2. Května 1931, publikovaný v FOREJT Josef, *Sbírka nálezu Nejvyššího správního soudu a výnosů ministerstev v služebních, platových a pensijních záležitostech státních a jiných veřejných zaměstnanců*, Svazek I., Praha:Ročenka čs. Státních úředníků 1936, str. 159.

¹⁶⁶⁸ Zákon č. 91/1918 Sb. z. a n.

¹⁶⁶⁹ Viz FOREJT Josef, *Sbírka nálezu Nejvyššího správního soudu a výnosů ministerstev v služebních, platových a pensijních záležitostech státních a jiných veřejných zaměstnanců*, Svazek I., Praha:Ročenka čs. státních úředníků 1936, str. 155.

¹⁶⁷⁰ Rozsudek NSS č. 25, Boh. 1920, dodatek II., str. 783 stanovil, že „Zvláštní povaha zaměstnavatele jako primárního nositele veřejné správy, předmět služeb, spolupůsobení při výkonu veřejné správy, potřeba organického včlenění do organismu zaměstnavatele, to je důvod existence institutu státní služby a služební smlouvy“, v důsledku této odlišnosti pak *lex specialis derogat generali*.

přihlásil se k pojetí loajality ve stylu starého režimu,¹⁶⁷¹ pravděpodobně úmyslně zapomínající, že zákon o osmihodinové pracovní době byl přijat jako provedení mezinárodních závazků ČSR a měl se vztahovat na všechny „pracující“. Meziválečná dominance dualistického pojetí vztahu vnitrostátního a mezinárodního práva,¹⁶⁷² s výraznou úlohou Nejvyššího správního soudu, působícího velmi aktivně, občas až v pozici třetí komory parlamentu, zamezila realizaci tohoto důležitého sociálního práva a ukázala, jak velký význam může mít aplikační praxe pro skutečnou podobu služebního práva.

Doslovná, možná dokonce zužující interpretace soudců, byla jedním z typických produktů strnulého trvání na překonaných zásadách výkladu bez akcentace moderního zákonodárství a trendů interpretace práva v činnosti tohoto soudu v čele s Emilem Háchou a jeho „docentskou klikou, který ohrožoval základní rovnost před zákonem stejně jako hospodářskou soutěž, kdyby státní podniky byly tu prostě bez konkurence, neboť by mohly libovolně stanoveným počtem pracovních hodin potlačovat soukromé podnikání, stejně jako obcházet zákon o osmihodinové pracovní době. Stačilo by pouze zaměstnancům některého státního podniku vnutit místo soukromoprávního poměru (je-li tu) poměr nucený, t. j. veřejnoprávní.¹⁶⁷³ Zároveň by se dále relativizovalo mezinárodní právo, neboť tento zákon byl přijat zásadách tzv. Washingtonské deklarace.¹⁶⁷⁴

Protože však patřila osmihodinová pracovní doba mezi ty elementy právního řádu, jímž chtěl mladý československý stát ukázat svůj sociální progresivismus proti předchozí historické epoše, musela být přijata novela služební pragmatiky z roku 1929, která změnila text § 28 zákona č. 15/1914 ř.z. takto: *„Není-li úředník výslovně sprostěn pravidelné docházky do úřadu nebo jeho nepřítomnost ve službě ospravedlněna, jest povinen přesně dodržovati předepsané úřední hodiny. Počet předepsaných úředních hodin necht' se pohybuje v časovém údobí 28 dnů podle povahy služebního výkonu mezi 144 až 192 pracovními hodinami, pokud jde výslovně o služby denní (mezi 6. hodinou ranní a 6. hodinou večerní). Při službách nočních (mezi 6. hodinou večerní a 6. hodinou ranní) krátí se počet předepsaných pracovních hodin ve svrchu uvedeném časovém údobí 28 dnů až o jednu třetinu.“*

¹⁶⁷¹ Viz tisk 19 s odůvodněním rozdaný na 1. zasedání III. volebního období 1929, dostupný dne 20.8. 2010 na http://www.senat.cz/zajimavosti/tisky/3vo/tisky/T0019_00.htm

¹⁶⁷² Viz TOMÁŠEK Michal, *Podíl čs. práva a diplomacie na fungování meziválečné Evropy a formování evropských integračních uskupení*, in: *Československé právo a právní věda v meziválečném období (1918 – 1938) a jejich místo ve střední Evropě*, Karel Malý, Ladislav Soukup (usp.) svazek 1, Praha: Karolinum 2010, str. 366 – 370.

¹⁶⁷³ Viz důvodová zpráva k novele senátní tisk č. 19., 1. zasedání, III. volební období

¹⁶⁷⁴ Viz NEČAS Jaromír, *20 let sociální péče v Československé republice*, Praha: Státní tiskárna 1938, str. 26.

Při výkonu **prezenční vojenské služby** zůstaly úředníkům zachovány, jak plat, tak hodnostní třída v nezměněné podobě. Teprve přesáhla-li tato služba 14 měsíců,¹⁶⁷⁵ přestaly tyto výhody plynout. Proto úředníci, když ztratili výjimku z vojenské služby, nastupovali do výcvikových kurzů na tzv. jednoročáky, po jejichž absolvování získali výhody vojenského důstojnictva, aniž by museli obětovat jakékoliv výhody. Na vojenská cvičení se ovšem tato zásada nevztahovala.¹⁶⁷⁶ Úředníci mohli být mobilizováni jedině na základě souhlasu ústředního úřadu. Při dobrovolném vstupu do armády si brali zvláštní dovolenou.¹⁶⁷⁷

Se sídlem služebního místa souvisela i nově konstituovaná **povinnost pobytu**, která znamenala, že místo trvalého pobytu muselo být voleno tak, aby mohli úředníci řádně a včas plnit své ostatní povinnosti, např. docházku do úřadu. Nemohli se tedy jakkoliv vymlouvat v případě nedochvilnosti. V případě dovolené měli pak státní civilní úředníci před odjezdem oznámit adresu, na které jsou k zastížení. Tato povinnost „adresy dovolené“ se rozšířila časem také na další zaměstnance.¹⁶⁷⁸

Uzavření sňatku museli úředníci do 14 dnů oznámit svému služebnímu úřadu, aniž by ovšem na příště bylo vyžadováno svolení představeného. Zakázáno měli zastávat jakékoliv **vedlejší zaměstnání**, pokud tak stanovil zvláštní předpis, dotýkalo by se to důstojnosti úřadu anebo mohlo někdy vzbudit domněnku podjatosti. Takový zákaz se týkal především členství v orgánech výtěžných společností, pokud nešlo o státní tajemství. Přesto rozhodovací činnost Nejvyššího správního soudu výrazně zmírnila dosavadní striktní interpretaci, kterou používala státní správa při hodnocení takových aktivit. Nejvyšší správní soud totiž ve svém rozhodnutí ze dne 16. března 1926 dovedl, že zákaz neplatí všeobecně, ale musí buď vycházet z konkrétního ustanovení zákona anebo být odůvodněný a při obraně dotčeného úředníka obhájený v každém individuálním případě.¹⁶⁷⁹ Povinnost zakazovala i podávání znaleckých posudků bez souhlasu úřadu. Úředníci **nesměli přijímat dary** nebo výhody v souvislosti s úřední činností.¹⁶⁸⁰

Nejdůležitějším **právem státní civilní byrokracie** bylo právo na pravidelný **plat**. S ním souviselo a po roce 1926 bylo nedílně spjato právo na **hodnost a služební pořadí**. Hmotná situace nižšího administrativního personálu byla zvláště v prvních poválečných letech velmi obtížná, takže např. v roce 1919 přes výše konstatovaný legální zákaz stávkovali

¹⁶⁷⁵ Viz § 17 zákona č. 193/1920 Sb. z. a n.

¹⁶⁷⁶ Na základě § 12 zákona č. 222/1920 Sb. ve spojení s vládním nařízením č. 666/1920 Sb. z. a n. a § 2 vládního nařízení č. 165/1922 Sb. z. a n.

¹⁶⁷⁷ Viz § 30 SP.

¹⁶⁷⁸ Viz § 31 SP.

¹⁶⁷⁹ Viz HAVELKA František, *cit. dílo*, str. 115.

¹⁶⁸⁰ Viz § 35 Služební pragmatiky ve spojení s zákonem č. 178/1924 Sb. z. a n. o úplatkářství a proti porušování úředního tajemství.

konceptní praktikanti politické správní služby. Vláda jako celek, na rozdíl od benevolentního postupu k vysokým úředníkům aktivně sloužícím válečné habsburské vojensko-byrokratické mašinérii, kteří byli převzati a odměňováni v podstatě bez ohledu na své činy za války, neměla pro stávkující nejmenší pochopení (byť např. ministr financí Cyril Horáček z agrární strany konstatoval oprávněnost požadavků úředníků a navrhoval mírný postup) a na podnět Antonína Švehly použila osvědčenou metodu „cukru a biče“ – zahájila disciplinární řízení s „provinilci“ a současně pověřila ministerstvo vnitra, aby začalo připravovat právní úpravu adjut konceptních praktikantů a dalších právních poměrů.¹⁶⁸¹

Poměrně brzy začala být řešena otázka stálého nárůstu počtu úřednictva, které s převody smluvních úředníků do definitivy, transformací samosprávných zaměstnanců ve státní byrokracie dle župního a organizačního zákona a náborem legionářů do pomocných složek státní služby začaly zatěžovat státní rozpočet. Základní hypotézou přitom bylo, že snížení počtu úřednictva a transformace systému odměňování povede ke spravedlivější redistribuci odměňování a obecnému růstu platů státních civilních úředníků.

Tyto otázky byly v centru pozornosti již od vzniku republiky a měly být řešeny jako vedlejší kroky v procesu reformy veřejné správy a prosazení nové koncepce organizace veřejné správy. Odrazily se např. v zákoně č. 286/1924 Sb. z. a n. o úsporných opatřeních ve veřejné správě (dále Restrikční zákon), který měl představovat významný impulz pro další postup reformních prací.

Zákon už byl výrazem změněného přístupu ke státu i k regulaci postavení státních civilních úředníků. Měl nastartovat druhou fázi reformy veřejné správy. Začala být prosazována teze o státu, jehož úkoly by se minimalizovaly, přičemž výkon správy jejím personálem měl být co nejúspornější. Matérii Restrikčního zákona lze diferencovat na dvě části. Skládal se z části, která měla nastartovat druhou fázi reformy veřejné správy a z části týkající se státních zaměstnanců. Přitom stanovil, že *„úřady a zařízení, jichž samostatné trvání není odůvodněno ani věcnými ani místními poměry, buďtež spojeny nebo zrušeny“*.¹⁶⁸² Současně Restrikční zákon, jak už napovídá jeho zkratkovité označení vyskytující se v dobové literatuře, počítal s rozsáhlými škrty u státního personálu. Uložil, aby byla *„v zájmu ozdravení státního a národního hospodářství provedena účelná reforma veřejné správy a aby v souvislosti s provedením tohoto úkolu byly zároveň upraveny požitky státních*

¹⁶⁸¹ Tato otázka byla projednávána na 98. schůzi vlády 14. července 1919 viz Věra HELEŠICOVÁ Věra, MACHATKOVÁ Raissa, *Z protokolů schůzí druhé československé vlády (první Tusarovy) 1919 – 1920*, Praha: Státní ústřední archiv 1982, str. 20.

¹⁶⁸² Viz § 2 odst. 2 bod 1 zákona č. 286/1924 Sb. z. a n.

zaměstnanců¹⁶⁸³. Pro realizaci reformy učil zákon lhůtu jednoho roku a vymezil i počet úředníků, o kolik má být počet snížen, totiž o 10%.¹⁶⁸⁴ Při určování, koho propustit byla jako klíčová uvedena demonstrativně způsobilost ke službě, výkonnost, hospodářské a rodinné poměry, tj. např. svobodní a bezdětní, ekonomicky zajištění a další závažné okolnosti.¹⁶⁸⁵ Upřednostňování při zachování služebního poměru bývali např. legionáři, váleční poškození anebo osoby s více odslouženými lety.¹⁶⁸⁶ Navázal rovněž na starší habsburské úpravy sledující obdobné cíle, když zakázal až do provedení početní restrikce, přijímat nový administrativní personál.

Dalším prostředkem, který Restrikční zákon znal a jenž měl napomoci snížení počtu úřednictva, bylo usnadnění odchodu ze služby.¹⁶⁸⁷ Plnění stejné masy úkolů při tak výrazném očekávání poklesu počtu pracovníků mělo být zajištěno tím, že zákon stanovil možnost libovolně překládat státní civilní úředníky i do jiného odvětví či rezortu, se dvěma výhradami. Jednak přitom nesměl být příslušný překládaný státní civilní úředník krácen na požitcích a takové přeložení mohlo trvat maximálně 6 týdnů.¹⁶⁸⁸ Zákon se obdobně týkal i ostatních veřejných zaměstnanců.¹⁶⁸⁹

Zákon č. 286/1924 Sb. z. a n. o úsporných opatřeních ve veřejné správě dokonce počítal se vznikem zvláštního orgánu, který by se tematikou personalistiky civilních úředníků, úřadování a spisové služby zabýval, ovšem s ohledem na skutečnost, že hlavní záležitosti platových a služebních poměrů státních zaměstnanců byly vyřešeny vydáním novely služební pragmatiky – zákona č. 103/1926 Sb. z. a n. o úpravě platových a některých služebních poměrů státních zaměstnanců,¹⁶⁹⁰ nebyl tento úřad nakonec zřízen.

Restrikční zákon z roku 1924 ovšem ve skutečnosti neznamenal snížení počtu úředníků, přinesl pouze zvýšení rozdílů v jejich odměňování. Již v roce 1931 jich bylo o 15 000 více, v roce 1933 358 364 a v roce 1937 dokonce 361 529 osob.¹⁶⁹¹ V reálu se tak neuskutečnil, ovšem znamenal první zákonné prolomení zásady definitivy služebního poměru a časového postupu, tedy principů, zaváděných od konce 18. století.

¹⁶⁸³ Viz věta první úvodu Důvodové zprávy k návrhu Platového zákona, v elektronické podobě dostupná dne 02.07.2011 na < http://www.psp.cz/eknih/1925ns/ps/tisky/t0100_09.htm > .

¹⁶⁸⁴ Viz § 4 odst. 2 zákona č. 286/1924 Sb. z. a n.

¹⁶⁸⁵ Viz § 14 zákona č. 286/1924 Sb. z. a n.

¹⁶⁸⁶ Viz FOREJT Josef, SAAL Radom, *Sborník zákonů a vlád. nařízení v služebních platových a pensijních záležitostech státních zaměstnanců, Sv. II. Zákony a nařízení 1924-1926 s připojením změn zákonů a nařízení v I. svaz. (1918-1923) obsažených*, Praha:Jan Svátek 1927, str. 19.

¹⁶⁸⁷ Upraveno v §§ 9 – 13 zákona č. 286/1924 Sb. z. a n.

¹⁶⁸⁸ Viz § 8 odst.1 ,2 zákona č. 286/1924 Sb. z. a n.

¹⁶⁸⁹ Viz § 27 – 28 zákona č. 286/1924 Sb. z. a n.

¹⁶⁹⁰ Ve spojení se zákony č. 104/1926 Sb. z. a n. upravující platové poměry učitelů a č. 105/1926 Sb. z. a n. o platových poměrech státních, obecních (městských) a obvodních lékařů.

¹⁶⁹¹ KYPR Ondřej, *Problém byrokracie v demokracii*, in: *Edice Aktuality*, Sv. 8, Praha 1938, str. 17 a 18.

Změny měl rovněž přinést župní zákon, počítající s transformací okresních a župních úředníků ve státní, v důsledku sloučení obou kolejí státní správy. Pokud dosavadní plat a ostatní práva samosprávných úředníků překračovala úroveň státních zaměstnanců, do níž měly vstoupit, platil se tento nadstandard z rozpočtu územně správní korporace, tzn. že byly dva zdroje, z nichž měli být převzatí úředníci spolufinancováni. Převzetí samozřejmě nezbavovalo příslušné osoby povinnosti splnit kvalifikační kritéria. Proto župní zákon současně umožňoval, aby úředníci, kteří ve službě zrušených autonomních korporací dokonali aspoň pět let s dobrou kvalifikací, tzn. nebyli v pravidelných hodnoceníh přímých nadřízených výrazněji kritizováni, byli zproštěni povinnosti skládat odborné zkoušky.¹⁶⁹² Obdobnou úpravu obsahoval i § 10 organizačního zákona, který, díky tomu, že byl realizován, uvedl tuto přeměnu a rozšíření řad množiny příslušníků státní civilní byrokracie do praxe. K převzetí zbylých zaměstnanců samosprávných korporací do státní služby došlo až vládním nařízením č. 163/1930 Sb. z. a n.

Klíčovou otázkou, jež byla v meziválečném Československu předmětem rozsáhlejší reformy, se vzhledem k výše řečenému stalo právě **právo na stálý plat** a jeho zajištění, resp. koncepce jeho konstrukce. Podle zákona č. 394/1922 Sb. z. a n. ve spojení s prováděcím vládním nařízením č. 34/1923 Sb. z. a n., který představoval základ platové regulace do přijetí klíčové normy – Platového zákona tvořily plat následující složky: a) služné, b) místní, resp. funkční přídavek, c) jednotný drahotní přídavek, který navazoval a slučoval do jediného právního režimu válečné a starší republikové přídávky,¹⁶⁹³ d) přídavek na děti (výchovné). Služné sestávalo ze základu, osobního přípatku a odměn. Odměny byly stanoveny individuálně, ovšem s tím, že byl zákonem každoročně stanoven objem prostředků, které byly na odměny určeny.¹⁶⁹⁴ O výši přidělených peněz na odměny do jednotlivých rezortů rozhodovala vláda. Vedle uvedených složek platu byly součástí příjmů různé další složky – cestovné, diety, nouzové výpomoci¹⁶⁹⁵ aj.

Místní přídávky se členily na čtyři třídy – přídavek pro úředníky na území Velké

¹⁶⁹² Viz § 10 zákona č. 126/1920 Sb. z. a n. o zřízení župních a okresních úřadů v republice Československé a § 10 zákona č. 125/1927 Sb. z. a n. o organizaci politické správy.

¹⁶⁹³ Podrobně tyto jednotné drahotní přídávky od 1. Dubna 1923 upravovala vyhláška ministerstva financí č. 132/1923 Sb. z. a n., podle níž drahotní přídávky státních civilních úředníků se lišily podle ročního služného a rodinné třídy, kterých bylo VIII., přičemž někdy přídávky samotné služné přesahovaly.

¹⁶⁹⁴ Tak zákon č. 289/1924 Sb. z. a n. v § 1 poskytoval na rok 1924 na odměny objem prostředků v rozsahu 170 milionů Kč, na rok 1925 pak 215 milionů Kč.

¹⁶⁹⁵ Jednalo se o příspěvky poskytované zejména v letech 1919 – 1922 v souvislosti s dozvuky války. Nejprve byly poskytovány čtvrtletně, později měsíčně. Tak např. na základě zákona č. 625/1920 Sb. z. a n. ve spojení se zákonem č. 288/1921 Sb. z. a n. byla poskytována jednoměsíční výplata nouzových výpomocí. Nouzové výpomoci skončili k 31. prosinci 1921, avšak zákonem č. 495/1921 Sb. z. a n. byly přiznány jako překrok ke standardu výhody kvůli mimořádným poměrům ve výši dřívějších výpomocí.

Prahy (sem náleželi i úředníci ústředních orgánů státu a české země) a 3 třídy, kdy byly místní přídavky stanoveny procentem z pevně stanovené sumy pražské. Do I. třídy, jež shrnovala dřívější I. a II. třídu měst, dosahovaly 90% pražských přídaveků a patřily sem například Mladá Boleslav, Plzeň, Brno, Ostrava, Opava. II. třída místního přídavku, kam náležely např. Říčany, Vsetín, Bruntál nebo Karviná zahrnula některé obce dřívější třetí třídy a činila 80% přídavku v Praze a třetí třída nahrazovala starší IV. a dosahovala výše 70% pražského.¹⁶⁹⁶

Jednotný drahotní přídavek byl vázán na rodinný stav a počet dětí narozených do 31. prosince 1923. Podle toho byli státní civilní úředníci, resp. *mutatis mutandis* všichni zaměstnanci státu, státních ústavů a podniků, kategorizováni do osmi rodinných tříd.¹⁶⁹⁷ Ženatým zaměstnancům náležel přídavek na dítě narozené do 31. prosince 1923, a to maximálně na 6 dětí. Svobodní státní civilní úředníci a úřednice ani vdovci nedostávali drahotní přídavek (nikoliv výchovné) na jedináčka, ale v rámci podpory početnějších rodin jej obdrželi až od druhého dítěte a maximálně na 7 dětí. Stát tedy opět přispíval maximálně na 6 dětí. Oproti běžnému občanskému právu se zde jednoznačně objevily moderní trendy, jež se do soukromého práva prosadily až v roce 1949, totiž rovnost manželských a nemanželských a pokrevních a legálních potomků. Ostatní (neúřednická) populace si na tuto rovnost před zákonem musela počkat až do právníkové dvouletky 1948 – 1950.

Rovněž právní úprava **penzí** kontinuálně pokračovala v podobě předcházející, ovšem se změnami, jež v letech 1918 – 1923 přinesly zvýšení odpočivných dávek. Tak zákon č. 21/1919 Sb. z. a n. o odpočivných požitcích státních zaměstnanců a jeho prováděcí nařízení vlády č. 234/1922 Sb. z. a n. zvýšily měsíční výpomoc a rovněž výchovné, poskytované nezaopatřeným dcerám do 24 roku věku, synům do 21. Pokud ovšem děti úředníků studovaly, i u nich dávky byly poskytovány až do 24 let. Zákon č. 2/1920 Sb.z. a n. o změně některých ustanovení upravujících penzijní nároky a vstup do výslužby, jakož i o některých výhodách pro státní zaměstnance určil, že když manžel zemřel ve státní službě a neměl ještě nárok na penzi, dostávaly vdovy rentu ve výši 40% jeho penze, jinak se vdovská penze rovnala ½ penze úředníka. Jinou změnou bylo ustanovení § 5 odst.2 zmíněného předpisu, který v případě, že státní civilní úředník nebyl ženatý, přiznával penzi nemajetné družce, jež žila s dotyčným v okamžiku smrti alespoň pět let ve společné domácnosti, z nich minimálně dva roky musel být úředník v činné službě. Tento závěrečný dodatek měl úředníky chránit před ženami, jež by si ze sňatku se státním penzistou udělaly výdělečný obchod.

Zákon č. 2/1920 Sb. z. a n. zlepšoval i postavení pozůstalých dětí, jak u příspěvku na

¹⁶⁹⁶ Viz ČERMÁK Ludvík, *cit. dílo*, str. 111 – 112.

¹⁶⁹⁷ Viz § 6 zákona č. 394/1922 Sb. z. a n. ve spojení s článkem V. vládního nařízení č. 34/1923 Sb. z. a n.

výchovu, tak u sirotčí penze. Manželským a nemanželským dětem státních civilních úředníků náležel příspěvek na výchovu ve výši 1/5 vdovské penze pro každé z nich. Dcerám byl nárok na výchovné přiznán do 24 let, synům pouze do jejich plnoletosti, tj. do 21 let. Pouze tehdy, když studovali, měli i oni nárok na výchovné do 24 let.¹⁶⁹⁸ Vedle nerovnosti mužů a žen (která ovšem v tomto případě byla výhodnější pro něžné pohlaví) právní úprava požitků pozůstalých dětí zachovávala nerovnost mezi manželskými a nemanželskými dětmi. Nemanželské děti měly nárok na výchovné a sirotčí penzi pouze tehdy, když naplňovaly navíc kumulativně tři podmínky: a) Byly materiálně nezaopatřené, b) žily až do smrti otce s ním ve společné domácnosti, c) otcovství bylo soudně zjištěno nebo uznáno. Výjimečně bylo možné přiznat tyto dávky i dále, pokud zůstaly nemajetnými a byly neschopné si pro duševní anebo fyzickou chorobu opatřit výživu.¹⁶⁹⁹

Tentýž právní předpis přiznával pozůstalým po státních zaměstnancích, kteří zemřeli v činné službě nebo ve výslužbě bez ohledu na jiné zaopatřovací požitky **úmrtné**. To byla jednorázová dávka rovnající se tříměsíční penzi.¹⁷⁰⁰ Rozdíl od Služební pragmatiky nespočíval v rozsahu úmrtného, ale v legislativní konstrukci času. Pragmatika totiž hovořila o kalendářním čtvrtletí, které ovšem v ní nebylo vymezeno (např. právní fikcí). Zákon z roku 1920 tak znamenal zpřesnění a tím vyšší kvalitu.

Dále zákon č. 287/1924 Sb. z. a n., který byl přijat již po konci epochy rozsáhlejších změn ve služebním právu zvýšil odpočivné přídatky, avšak na druhou stranu do nich započítával i dary a milosti. Důležitým zákonem byl také zákon č. 221/1925 Sb. z. a n. o nemocenském pojištění státních zaměstnanců, který s prováděcími nařízeními č. 145 a 146/1926, 249/1926 Sb. z. a n. ad. pro civilní státní zaměstnance zavedl systém nemocenského a zdravotního pojištění navazující na rakouskou úpravu u Léčebného fondu a rozšířil tak okruh sociálně zabezpečených osob. Na základě plateb pojistného měli státní civilní úředníci a další zaměstnanci nárok na poskytování lékařské péče v nemoci, asistenci při porodu, léky ad.¹⁷⁰¹ Úředníci také měli právo na volbu lékaře, která však nebyla svobodná, ale byla omezena na lékaře v obvodu okresního úřadu služebního úřadu, kteří byli vedeni v seznamu Léčebného fondu. Do seznamu se mohli dostat pouze ti lékaři, kteří přistoupili na smluvní podmínky ústředního sboru Léčebného fondu.¹⁷⁰² Jednalo se vlastně o limitovanou svobodu volby ošetřujícího lékaře. Léčební fond, který prováděl pojištění, měl vlastní právní

¹⁶⁹⁸ Viz § 8 zákona č. 2/1920 Sb. z. a n.

¹⁶⁹⁹ Viz HAVELKA František, *cit. dílo*, str. 221.

¹⁷⁰⁰ Viz § 12 zákona č. 2/1920 Sb. z. a n.

¹⁷⁰¹ Viz § 6 zákona č. 221/1925 Sb. z. a n.

¹⁷⁰² Viz § 11 zákona č. 221/1925 Sb. z. a n.

subjektivitu.¹⁷⁰³ Podléhal doзору Ministerstva sociální péče¹⁷⁰⁴ a spory mezi ním a pojištěnci o poskytování léčebných dávek řešil Rozhodčí soud se sídlem v Praze.

Kromě jednotlivých speciálních norem měnících za první Československé republiky postavení státních civilních úředníků došlo k přijetí několika novel služební pragmatiky. Nejvýznamnější juristickou regulací, jež měnila dosavadní podobou právní úpravy postavení státních civilních úředníků byl beze sporu platový zákon č. 103/1926 Sb. a n., o úpravě platových a některých služebních poměrů státních zaměstnanců (dále **Platový zákon**), přijatý jako novela služební pragmatiky, vztahující se na osoby v pragmatikálním a quasipragmatikálním služebním poměru,¹⁷⁰⁵ totiž na státní civilní úředníky,¹⁷⁰⁶ soudce, ačkoliv soudní úředníci byli formálně z působnosti obecné služební pragmatiky vyňati a připravovala se pro ně speciální služební pragmatika,¹⁷⁰⁷ do doby jejího přijetí se však řídili enumerativně uvedenými ustanoveními paragrafů zákona č. 15/1914 ř.z. a Platovým zákonem,¹⁷⁰⁸ na úředníky státních zastupitelstev, taktéž na univerzitní i středoškolské profesory, vysokoškolské asistenty a konečně na služební poměry vojenských a četnických gážistů.¹⁷⁰⁹

Platový zákon pro státní civilní službu doprovázely zákon č. 104/1926 Sb. z. a n., jenž se týkal učitelského personálu a zákon č. 105/1926 Sb. z. a n., o platových poměrech státních, obecních (městských) a obvodních lékařů. Všechny tři obecně závazné normativní akty byly založeny na totožných principech, a proto je třeba hovořit spíše o platových zákonech v plurálu. Shoda se projevila dokonce naprosto totožným zněním jednotlivých ustanovení.

Navíc se uvedené zákony nepřímo dotýkaly mnohem širší množiny osob, zejména díky ustanovení § 210 Platového zákona. Tento paragraf obsahoval dvě důležité normy. Prvá konstatovala, že úpravu platových a služebních poměrů státních zaměstnanců, na něž se bezprostředně nevztahuje platový zákon, má provést vládní nařízení či vládou schválený služební řád příslušného odvětví státní služby. Tyto podzákonné akty se ovšem musely řídit principy Platového zákona, při současné akcentaci zvláštních potřeb dotyčného rezortu či odvětví. Odchýlit se nebylo možné např. od zásady, že nelze jmenovat jinam než na volné

¹⁷⁰³ Viz § 13 zákona č. 221/1925 Sb. z. a n.

¹⁷⁰⁴ Viz § 27 odst. 1 zákona č. 221/1925 Sb. z. a n.

¹⁷⁰⁵ Zpráva výboru sociálně-politického (tisk č. 333) k vládnímu návrhu zákona o úpravě platových a některých služebních poměrů státních zaměstnanců v elektronické podobě dne 2. července 2011 dostupná na http://www.psp.cz/eknih/1925ns/ps/tisky/t0333_01.htm

¹⁷⁰⁶ Viz § 1 Platového zákona

¹⁷⁰⁷ Viz Ludvík Čermák, *cit. dílo*, str. 7 – 8.

¹⁷⁰⁸ Taxativní výčet byl obsažen v článku I zákona č. 15/1914 ř.z v platném znění.

¹⁷⁰⁹ Viz *Platový zákon v Ottův slovník naučný nové doby, Dodatky*, Díl IV., Svazek II, Paseka/Argo 2001, str. 1108 – 1112.

služební místo. Současně při použití standardních metod výkladu (zejména logické) i nadstandardních (zejména telologické a historické), vyplývá druhá norma, že muselo být obecně v právním řádu dodrženo nové rozčlenění služebních tříd a platových stupnic, jež Platový zákon přinesl.

Na základě zmocnění v uvedeném § 210 Platového zákona byly vládním nařízením upraveny např. platové poměry pomocné kancelářské služby¹⁷¹⁰, pomocných zřízenců¹⁷¹¹, pracovníků státních drah¹⁷¹², poštovních expedientů, pomocníků a poslů¹⁷¹³, sekundárních lékařů a asistentů¹⁷¹⁴ nižších zaměstnanců silniční, mostní a vodní v oboru ministerstva veřejných prací¹⁷¹⁵, zaměstnanců státního nakladatelství¹⁷¹⁶ atd. Vládou schválené nepublikovaný služební řád upravil právní postavení např. úředníků a dalších zaměstnanců státních lesů a statků. Tento řád byl schválen dne 19. července 1928.¹⁷¹⁷

Zákony se ovšem vztahovaly bezprostředně i nepřímou pouze na státní zaměstnance s definitivou,¹⁷¹⁸ tzn. ve služebním poměru veřejnoprávním, nikoliv na úředníky smluvní. Tím byli vyloučeni zejména státní dělníci, a rovněž smluvní úředníci.

Jak již bylo řečeno státních civilních úředníků v užším slova smyslu se týkal zákon č. 103/1926 Sb. z. a n, tzv. Platový zákon. Byl předložen v Poslanecké sněmovně Národního shromáždění 16. února 1926 a ve stejný den byl přidělen rozpočtovému a sociálně politickému výboru. Zatímco sociálně-politický výbor se s ohledem na vládní většinu tzv. Panské koalice k návrhu vyjádřil pozitivně, navrhl alespoň drobné změny,¹⁷¹⁹ rozpočtový výbor se jen „souhlasně připojil k předřečníkům“.¹⁷²⁰ Platový zákon byl schválen po zkráceném jednání 24. června 1926.

¹⁷¹⁰ Viz vládní nařízení č. 113/1926 Sb. z. a n. Zvláštností tohoto předpisu bylo, že kromě přiblížení právní úpravy regulaci státních civilních úředníků, tj. Platovému zákonu, obsahoval tento obecně závazný normativní akt rovněž disciplinární právo, zejména služební tresty v § 47 a důvody suspenzace v § 51. K té mohlo dojít pouze na časově omezenou dobu z důvodu přípravného vyšetřování při podezření ze spáchání jednoho ze tří trestněprávních deliktů, dále v případě vazby a konečně za situace, kdy byl na dotyčného příslušníka státní civilní služby uvalen konkurz.

¹⁷¹¹ Viz vládní nařízení č. 114/1926 Sb. z. a n.

¹⁷¹² Viz vládní nařízení č. 15/1927 Sb. z. a n.

¹⁷¹³ Viz vládní nařízení č. 17/1927 Sb. z. a n.

¹⁷¹⁴ Viz vládní nařízení č. 21/1927 Sb. z. a n.

¹⁷¹⁵ Viz vládní nařízení č. 133/1928 Sb. z. a n.

¹⁷¹⁶ Viz vládní nařízení č. 196/1930 Sb. z. a n.

¹⁷¹⁷ Viz *Platový zákon v Ottův slovník naučný nové doby, Dodatky*, Díl IV., Svazek II, Paseka/Argo 2001, str. 1108 – 1112.

¹⁷¹⁸ Viz § 3 odst. 1 zákona č. 103/1926 Sb. z. a n.

¹⁷¹⁹ Viz Rezoluce sociálně-politického výboru doprovázející Zprávu výboru sociálně-politického (tisk č. 333) k vládnímu návrhu zákona o úpravě platových a některých služebních poměrů státních zaměstnanců v elektronické podobě dne 2. 7. 2011 dostupná na <http://www.psp.cz/eknih/1925ns/ps/tisky/t0333_01.htm>

¹⁷²⁰ Viz Zpráva výboru rozpočtového k vládnímu návrhu (tisk 100) zákona o úpravě platových a některých služebních poměrů státních zaměstnanců ze dne 2. června 1926 v elektronické podobě dne 2. července 2011 dostupná na <http://www.psp.cz/eknih/1925ns/ps/tisky/t0333_01.htm>

Tento právní předpis navázal na Restrikční zákon a měl napomoci efektivizaci správy a snižování počtu úřednictva. Oficiálním cílem bylo podle základních zásad uvedených v důvodové zprávě k zákonu sladit plnění úkolů státu s nároky na státní rozpočet¹⁷²¹ tím, že zrušil v ustanovení § 51 služební pragmatiky – **časový, tj. karierní postup**¹⁷²², tzn. automatický postup na základě odsloužených let do platu nejbližší vyšší hodnostní třídy bez nutnosti změny hodnostního postavení a služebního zařazení a bez výraznějších rozdílů mezi úředníky vykonávajícími jednodušší nebo složitější úkoly, byť uvnitř jednotlivých platových stupnic byl časový postup zachován. Tzn., že uvnitř platových stupnic byl ponechán časový postup do vyšších platů, tzv. trienální, neboť se uskutečňoval po 3 letech.

Původní koncepce časového postupu založená na tzv. **existenčním principu**¹⁷²³ podle něhož rozhodujícím účelem platových norem bylo zajistit úřednictvu prostředky pro existenci poměrně nízkým standardem platového základu navyšovaným různými příplatky, výchovným apod. byla ve většině případů opuštěna s vytyčením teze kvalitnějších a efektivnějších úředníků s vysokými platy,¹⁷²⁴ jež by reflektovaly rozdíly v náplni práce, v množství služebních úkonů, užitečnosti a v dalších ohledech. Napříště byla tedy výše platu vázána dominantně na funkci – služební kategorizaci, kterou na místo hodnostních tříd představovala služební třída úředníka,¹⁷²⁵ nikoliv již na odsloužená léta, tzn. slovy dobového legislativce „...*podle významu, odpovědnosti, a obtížnosti místa, které zastává*“¹⁷²⁶. Státní civilní úředníci byli zařazeni do některé ze sedmi platových stupnic, jež nahradily předchozí hodnostní třídy,¹⁷²⁷ s výjimkou ministrů, předsedy Nejvyššího účetního kontrolního úřadu,¹⁷²⁸ předsedy Pozemkového úřadu¹⁷²⁹, kancléře kanceláře prezidenta republiky, učitelů. Zákon nově definoval pojem úřední kategorie. Právní úprava této otázky byla do té doby roztržena. Kategorie v sobě zahrnovala všechna služební místa a) téže služební třídy (být v různých oborech správy), b) se shodnými úkoly.

¹⁷²¹ Viz Důvodová zpráva k Platovému zákonu, bod ad III. Zásady nové úpravy, dostupný text dne 2. července 2011 na <http://www.psp.cz/eknih/1925ns/ps/tisky/t0100_11.htm>

¹⁷²² Zakotvený v § 51 Služební pragmatiky.

¹⁷²³ Nazýván byl někdy rovněž jako princip alimentační či nivelizační. Viz Zpráva výboru sociálně-politického (tisk č. 333) k vládnímu návrhu zákona o úpravě platových a některých služebních poměrů státních zaměstnanců v elektronické podobě dne 2. 7. 2011 dostupná na <http://www.psp.cz/eknih/1925ns/ps/tisky/t0333_01.htm>

¹⁷²⁴ Viz heslo *Platový zákon v Ottův slovník naučný nové doby, Dodatky*, Díl IV., Svazek II, Paseka/Argo 2001, str. 1108 – 1112.

¹⁷²⁵ HAVELKA František, *Služební právo státních úředníků a zřízenců*, Praha: Státní tiskárna 1937. Str. 47.

¹⁷²⁶ Viz Zpráva výboru sociálně-politického (tisk č. 333) k vládnímu návrhu zákona o úpravě platových a některých služebních poměrů státních zaměstnanců v elektronické podobě dne 2. 7. 2011 dostupná na <http://www.psp.cz/eknih/1925ns/ps/tisky/t0333_01.htm>

¹⁷²⁷ Viz § 5 zákona č. 103/1926 Sb. z. a n.

¹⁷²⁸ Na základě zákona č. 175/1919 Sb. z. a n.

¹⁷²⁹ Ten byl ovšem již v roce 1935 vládním nařízením č. 22/1935 Sb. z. a n. zrušen.

Přestup do vyšší služební třídy byl možný pouze při uvolnění příslušného pragmatizovaného místa a za současného splnění všech podmínek pro zastávání takového místa včetně vzdělání (s výjimkou legionářů, samozřejmě), zákon ovšem umožňoval vázat povýšení na splnění zkoušky odborné způsobilosti,¹⁷³⁰ což se však v praxi nerealizovalo. Při jmenování pak platila zásada, že úředník nemohl mít při povýšení nižší plat, než měl do té doby. Proto se sice obecně zařazoval do nejnižšího platového stupně, pokud by to však znamenalo nižší plat, zařazoval se do stejného či nejbližše nadřazeného platového stupně, v němž se nacházel.

Paragrafy 5 a 152 platového zákona nahradily dosavadní hodnostní třídy platovými stupnicemi, na něž se dělily služební třídy. Definitivně ustanovení úředníci měli nárok na postavení v platové stupnici odpovídající jeho ustanovení a poslednímu povýšení, aniž by ovšem tento nárok zajídal právo na určitý způsob zaměstnání. Převzetí úředníka do jiné úřední kategorie, např. do některé specializované státní správy, mohli být vázány na odkládací podmínku zřeknutí se dosavadního postavení v platové stupnici,¹⁷³¹ což bývalo zneužíváno zvláště v období hospodářské krize.

Změna měla přinést možnost lépe odměnit státní civilní administrativu hodnocenou známkou výborně, oproti pracovníkům oceňovaným jako velmi dobří či dobří, a tím posílit pracovní motivaci příslušníků státní služby. Ve skutečnosti zákon tímto přístupem neznamenal prosazení zásady zásluhovosti, ale posílil vliv vedoucích, resp. v nové společenské realitě politických stran, nad úředníky a znamenal tak návrat před rok 1914. Dále se přísněji trvalo na vázanosti systematizovaných míst, tzn., že nebylo již možné jmenovat někoho na služební místo (či dát mu kompetence tohoto místa), bez současné změny statusu dotyčného.¹⁷³² Tím mělo být vymezeno, kolik sil je k plnění státních úkolů skutečně zapotřebí.

Dobová jurisprudencí označovala tuto novou koncepci jako *systematizaci kvalitativní* – tedy stanovení kategorie úředníků způsobilých pro výkon služebního místa (zejména s ohledem na vzdělání, význam a způsob služby) a zařazení konkrétních úředníků do platových tříd a hodnostních stupňů s ohledem na význam kompetencí a rozsah práv a povinností s místem spojených. Klíčovým novým pojmem pro určení kategorie se stala služební třída. Ustanovení § 4 odst 1 Platového zákona rozlišovalo čtyři služební třídy podle toho, jaké předběžné vzdělání bylo předepsáno pro ustanovení na příslušné služební místo.

¹⁷³⁰ Viz § 17 odst. 3 Platového zákona.

¹⁷³¹ Viz 8 odst. 3 zákona č. 286/1924 Sb. z. a n. o úsporných opatřeních ve veřejné správě a § 36 č. 15/1914 ř.z. v znění pozdějších předpisů

¹⁷³² Viz § 6 Platového zákona.

Tím měl být vytvořen jakýsi výchozí schematismus, který by rozlišil význam a namáhavost místa. Přitom důležité bylo zajistit, aby se systém vyhnul *pasti překvalifikace*, která by nejen zbytečně zatěžovala státní rozpočet, ale také by vedla k inflaci vysokoškolských titulů.¹⁷³³ Tzn. nemělo být pro obsazení služebního místa požadováno vyšší vzdělání, než bylo skutečně zapotřebí pro zvládnutí úkolů, které byly náplní působnosti daného místa. Snaha uvést do života tento princip se objevovala již dříve, např. ve službě berní, pokladniční, loterijní i na kolkovném úřadě dle § 1 zákona č. 88/1918 Sb. z. a n. postačilo středoškolské vzdělání,¹⁷³⁴ ovšem teprve Platový zákon se pokusil prosadit tuto zásadu skutečně důsledně.

I. služební třída, která se ještě dělila na služební třídu I.a (úplné dvojí vysokoškolské vzdělání, celkem alespoň sedmileté), I.b. (alespoň čtyřleté vysokoškolské vzdělání) a I.c. (kratší než čtyřleté vysokoškolské vzdělání) vyžadovala vysokoškolské vzdělání, II. třída maturitu a III. třída nižší středoškolské vzdělání a IV. třída vyšší než obecnou školu. Do stejné úřednické kategorie náležela všechna služební místa téže služební třídy, s obdobnou náplní práce, bez ohledu na to, o jaké odvětví (rezort) státní správy se jednalo.¹⁷³⁵

Služební místa byla zařazována v rámci služebních tříd do sedmi platových stupnic, přičemž osoby zařazené do I. služební třídy mohli být zařazeni do 1. až 6. platové stupnice, tzn. že vysokoškolák nemohl dostávat nejnižší plat, místa II. služební třídy v 3. až 7. platové stupnici, a místa III. třídy do 5. až 7. platové stupnice. Jestliže by tedy dotyčný státní civilní úředník přišel o konkrétní systematizované místo, např. byl odvolán apod. či jej změnil, měnil se tím pádem výrazně i jeho hodnostní a platové zařazení.

V některých případech takové zařazení vyplývalo přímo *ex lege* (soudci), většinou však kategorizace byla svěřena nikoliv ministerstvům a centrálním úřadům, ale vládě jako celku,¹⁷³⁶ tedy politickému a vládnímu kolegiálnímu orgánu, jenž mohl díky tomu mnohem účinněji ingerovat do státní služby. Formálním argumentem bylo naopak bránit rezortním zájmům a vlivům ministrů, což byli opět politikové. Jen v některých případech i po přijetí Platového zákona zůstala platová nivelizace dané hodnostní třídy zachována, a to u míst, kde po jmenování již nedocházelo při změně služební hodnosti ke změně náplni práce. To se dělo např. u středoškolských a vysokoškolských profesorů. Mimo shora jmenovaný platový systém zůstal již pouze kancléř prezidenta a předseda Pozemkového úřadu, naopak ministři byli, na rozdíl od období monarchie, zařazeni do platového schematismu.

¹⁷³³ Viz doporučující ustanovení v rámci bodu ad III. Zásady nové úpravy, dostupný text dne 2. Července 2011 na http://www.psp.cz/eknih/1925ns/ps/tisky/t0100_11.htm

¹⁷³⁴ Viz PAUKNER František, *Veřejní úředníci a zřízeníci. Souhrn všech zákonů*, Praha: Melantrich 1920, str. 5.

¹⁷³⁵ Viz § 4 odst. 3 Platového zákona.

¹⁷³⁶ Viz § zákona č. 103/1926 Sb.z. a n.

Za zahraničních vzorů úprava přihlížela a komparovala zejména k převažujícím zásadám zásluhovosti a současně flexibilitě platů s ohledem na úroveň národního hospodářství, kterýžto princip byl základem v regulaci polské,¹⁷³⁷ kde byl plat pohyblivý podle změn cen a jednotné platové schéma pro všechny skupiny státních civilních úředníků a v belgické, kde byla pohyblivá část platu, avšak na druhou stranu pro každé služební místo byla po francouzském vzoru stanovena samostatná regulace služného.¹⁷³⁸

Belgická úprava nebyla příliš použitelná rovněž z toho důvodu, že značný partikularismus způsobovala i forma regulace platů, kdy až na vymezené skupiny sob (např. státní civilní úředníky ministerstev, učitele či duchovní) byly platy a práva a povinnosti upravována pouhými jednotlivými podzákonými právními předpisy,¹⁷³⁹ což v Československu, kde již existovala moderní obecná pragmatika, bylo nepředstavitelné. Šlo by o návrat do poloviny 19. století. Zajímavá a pro dnešní dobu poučná je i úvaha nad skutečností, že v Belgii byly vyšší platy soudců než konceptních úředníků. Jednalo se v celosvětovém měřítku totiž o anomálii. Pro československého zákonodárce jediným obhajitelným důvodem takového stavu byl fakt, že soudci museli mít doktorát práv a měli mnohem širší působnost, než běžní úředníci. Zajištění nestrannosti a nezávislosti takovým důvodem být nemohlo, prostě proto, že zajištění neutrality rozhodovacího orgánu je samotným pojmovým znakem racionalistického systému veřejné správy a finanční ohodnocení toho by tak znamenalo připlácet někomu za plnění jeho základní zákonné povinnosti.

Nejblíže původní podobě odměňování státního civilního aparátu z nástupnických států monarchie zůstala naopak rakouská úprava,¹⁷⁴⁰ jež ovšem u odměn posílila ohledy na pracovní nasazení a čistě alimentární princip ponechala jen u rodinných přídatků. Rakouský reformní zákon z roku 1924 (novelizace Služební pragmatiky) rozšířil svou působnost i na zaměstnance pošt a zřizence, kdy je i s úředníky shrnul do osmi pracovních skupin, dále rozčleněných do 10 hodnostních tříd, od jednoduché pomocné služby (skupina 1.) až po vyšší odbornou službu (skupina 8). Čekatelská doba byla prodloužena na dva roky. Vedle služného

¹⁷³⁷ Zejména byla základem juristické regulace služební pragmatika – zákon č. 164 ze 17. února 1922), dále zákon č. 924 ze dne 9. října 1923 o platech úředníků a vojska, který se vztahoval na úředníky, nižší státní zaměstnance, státní policii, dělníky u železnic, dělníky pošt, telegrafů a telefonů, učitele veřejných škol a vojsko. Polská úprava rozlišovala podle vzdělání tři kategorie administrativního aparátu a dále 16 platových skupin, které se dále členily na jednotlivé třídy.

¹⁷³⁸ Viz věta druhá bodu Ad II. v Úvodu důvodové zprávy k Platovému zákonu, v elektronické podobě dostupná dne 2. 7. 2011 na < http://www.psp.cz/eknih/1925ns/ps/tisky/t0100_09.htm >

¹⁷³⁹ Viz bod V komparace v důvodové zprávě k Platovému zákonu, v elektronické podobě dostupná dne 2. 7. 2011 na < http://www.psp.cz/eknih/1925ns/ps/tisky/t0100_09.htm >

¹⁷⁴⁰ Novelizace německé služební pragmatiky byla provedena zejména zákonem č. 245/1924 BGBl.

byla podle rakouské změněné právního řádu složkou platu ještě místní přídavek a rodinný přídavek na domácnost a děti.

Kombinovaná kariéře-zásluhová koncepce se prosadila např. v Německu, kde byl přijat nový předpis dne 30. dubna 1920 (RGBl. 1920, str. 2017), nahrazující původní zákon z 31. března 1873 o právních poměrech říšských úředníků (RGBl. 1873, str. 61 – 81). Podle něj základní plat závisel jednak na odsloužených letech, ale jednak též na příslušnosti do jedné ze třinácti služebních skupin. Přestup mezi skupinami byl možný jen na základě jmenování. Tato výmarská úprava použitá k argumentaci ve prospěch platového zákona ovšem nikdy nevstoupila v účinnost, neboť nebyla provedena zemským zákonodárstvím, až konečně byl tento normativní akt k 1. dubnu 1926 zrušen.

Naopak čistě zásluhový systém civilní služby Spojených států amerických byl prohlášen za nepoužitelný. Nebylo divu. V USA byli nejvyšší státní funkcionáři a úředníci jmenováni prezidentem, v některých případech se souhlasem Senátu Kongresu USA. Do krajnosti dovedený princip monokratický s v Americe běžným vlivem vládnoucí politické strany na většinu sfér veřejného života umožnil, aby tito funkcionáři se obklopili ze státního rozpočtu placenými tajemníky jako poradci, emisary a vedoucími obvykle ad hoc či tématicky vymezených úkolů. Skuteční státní civilní zaměstnanci – řadoví pracovníci úřadů byli dosazováni podle výsledků konkurzního řízení před Civil Service Commission. Stejně tak povýšení bylo možné jen vzhledem k absolvování dalších zkoušek a díky schopnostem. S ohledem na tento systém nebyli úředníci nijak kategorizováni, dostávali jednotný plat, bez jakýchkoliv přídaveků. Plat se navíc mohl zvýšit jen z rozhodnutí vedoucího úřadu, nikoliv automaticky.¹⁷⁴¹

Služební plat se po přijetí Platového zákona skládal ze tří složek – a) služné, b) činovné (tj. místní přídavky) a výchovné. Vedle toho příjmem státních civilních úředníků byly také 2. případné naturální příjmy (služební byt atd.) a 3. služební a osobní přídavky i další stálé výhody. Plat byl konkrétněji definován dobovou judikaturou jako každý po sobě jdoucí plat ze státní pokladny, pokud nebyl denní nebo týdenní mzdou anebo úplatou za jednotlivé dílo.¹⁷⁴² Zvláště pak stálo cestovné, diety, stravné apod. Osobní přídavky přitom ovšem, na rozdíl od platu, zanikaly při přechodu do vyššího platového stupně a musely být vymezeny

¹⁷⁴¹ Viz bod XIII. Komparace v důvodové zprávě k Platovému zákonu. Dostupné dne 2. července 2011 na <http://www.psp.cz/eknih/1925ns/ps/tisky/t0100_11.htm>

¹⁷⁴² Viz nálezný NSS č. 4636/26 ze dne 14. Října 1926 publikován v FOREJT Josef, *Sbírka nálezů Nejvyššího správního soudu a výnosů ministerstev v služebních, platových a pensijních záležitostech státních a jiných veřejných zaměstnanců*, Svazek I., Praha:Ročenka čs. Státních úředníků 1936, str. 5.

znovu.¹⁷⁴³ Byly totiž individualizovány, byly udělovány na základě rozhodnutí a jejich výše musela být zapsána v dekretu příslušného úředníka.¹⁷⁴⁴

Pro jednotlivé skupiny státních zaměstnanců, na něž se Platový zákon vztahoval (tj. státní civilní úředníci, soudci a státní zástupci, zřízení, vysokoškolští pedagogové a vojenští a četniční gážisté) platily stejné principy výpočtu, rozdíly se týkaly jen služného. Služné bylo v rámci skupin ještě zvyšováno v limitech platových stupnic, které měly rozlišit obtížnost služebních výkonů, a to vždy po třech letech, Při dosažení stropu platové třídy se zvyšovaly již jen náslužné přídavky jednotlivých platových stupnic, přičemž ovšem i ty byly limitovány, a to rozdílně podle jednotlivých služebních tříd.¹⁷⁴⁵

Nárůst v rámci platových stupnic a následně cestou náslužných přídavek mělo u nižších platových stupnic přiměřeně nahrazovat výhody časového postupu. Diference mezi jednotlivými služebními třídami, tj. s ohledem na vzdělání, byla v rámci jedné služební skupiny vyjádřena jednak počtem a výší náslužných přídavek, jednak rozdílnou výší činovného a také různou čekatelskou dobou. Rozdíl v platu tak mohl být s ohledem na odpracovanou dobu a místo v rámci téže platové stupnice s ohledem na odlišnou služební třídu značný. U nižších platových stupnic téměř trojnásobný, u vyšších už tak velké rozdíly neplatily. Lze rovněž říci, že po dlouhodobé službě se rozdíly v platech mezi vyšší a nižší byrokracií díky novému zákonu snižovaly, neboť zatímco při nástupu úředník sedmé platové stupnice pobíral šestkrát nižší plat než jeho kolega ve druhé platové stupnici, tvořil rozdíl po dosažení stropu příjmu již pouze 2,5 násobek.¹⁷⁴⁶

¹⁷⁴³ Určil to nálezy NSS č. 12599/20 ze dne 17. ledna 1921 a nálezy NSS č. 4263 ze dne 20. června 1921. Viz FOREJT Josef, SAAL Radovan, *Sborník zákonů, vládních nařízení a nálezů Nejvyššího správního soudu v služebních, platových a pensijních záležitostech státních zaměstnanců*, Praha: Josef Forejt 1924, str. 656.

¹⁷⁴⁴ Viz nálezy NSS č. 11148 ze dne 5. listopadu 1924, publikovaný v FOREJT Josef, *Sbírka nálezů Nejvyššího správního soudu a výnosů ministerstev v služebních, platových a pensijních záležitostech státních a jiných veřejných zaměstnanců*, Svazek I., Praha: Ročenka čs. Státních úředníků 1936, str. 44.

¹⁷⁴⁵ Viz § 15 odst. 2 až 4 Platového zákona.

¹⁷⁴⁶ Nástupné služné státního civilního úředníka v sedmé platové stupnici činilo 9 000 Kč. a mohlo i s náslužnými přídávky dosáhnout ve II. služební třídě maximálně 25 500 korun, ve III. služební třídě 24 000 Kč a ve IV. konečně 22 500 korun českých. Minimální hranice služného v 6. platové stupnici bylo 14 400 korun, horní hranice včetně zmíněných přídavek dosahovala podle služební třídy 30 600 korun (I.), 29 700 Kč (II.), 27 900 Kč (III.), resp. 23 400 korun (IV.). První stupeň v 5. platové stupnici byl zákonem stanoven na 19 800 korun českých a státní civilní úředníci se zde mohli domoci až 36.600 Kč (v I. služební třídě), resp. částky 30 600 Kč v nižších. Pracovníci státní civilní byrokracie zařazení do 4. platové stupnice startovali svou kariéru se služným 30 600 Kč a uzavírali dráhu ve všech třídách se služným 39 000 Kč. Ve 3. platové stupnici bylo rozmezí nástupního a maximálního příjmu služného 39 000 korun a 49 800 korun, ve 2. platové stupnici 54 000 Kč a 66 000 korun a nakonec v 1. platové stupnici 72 000 a 78 000 korun českých. Platový zákon v Ottův slovník naučný nové doby, Dodatky, Díl IV., Svazek II, Paseka/Argo 2001, str. 1108-1112. Viz tabulka:

Činovné bylo odstupňováno do čtyř skupin A až D podle počtu obyvatel obce daného služebního místa.¹⁷⁴⁷ Nejvyšší činovné byla spojena se sídly služebních míst v pozdějších zemských městech Praze, Brně a v Bratislavě. Vyloučení Opavy naznačovalo již připravovanou reformu územního členění veřejné správy,¹⁷⁴⁸ kdy bylo Slezsko připojeno k Moravě. Do kategorie B náležely s ohledem na skutečnost, že buď jakožto u lázeňských (lázeňství bylo chápáno jako turistika, jen okrajově jako nárok na ochranu zdraví) měst či měst úřadů byla tato města dražší¹⁷⁴⁹ výslovně Karlovy Vary, Mariánské Lázně, Slezská Ostrava a Užhorod a dále všechny obce s více než 25 000 obyvateli. Dalšími kritérii, jež ovlivňovaly výši činovného byl hodnostní žebříček (služební třídy a platové stupnice), tzn. že úředníci s vyšším služným dostávali též vyšší další složky platu, což potvrzuje konstatování o zvětšování rozdílů mezi nižšími a vyššími úředníky.¹⁷⁵⁰

Výchovné příslušelo pouze mužům,¹⁷⁵¹ a bylo rozlišeno jen na jedno, resp. více dětí, tzn. že reálně byl počet dotovaných dětí dvě. Podle §§ 144 a 192 ve spojení s § 13 Platového zákona dostávali státní civilní úředníci výchovné na nezletilé děti, na děti, neschopné pro duševní či fyzickou chorobu nebo poruchu práce a dále na děti studující do 21 let na střední

Platová stupnice	Služné								
	Stupeň služného						Náslužné přídatky (náslužné)		
	a	b	c	d	e	f	ve služební třídě	počet	po Kč
	Kč								
1.	72.000	78.000	-	-	-	-	-	-	-
2.	54.000	60.000	66.000	-	-	-	-	-	-
3.	39.000	42.600	46.200	49.800	-	-	-	-	-
4.	30.600	33.600	36.600	39.000	-	-	-	-	-
5.	19.800	22.500	25.200	27.900	30.600	-	I.	2	3.000
6.	14.400	16.200	18.000	19.800	21.600	23.400	I.		2.400
							II.	3	2.100
							III.		1.500
7.	9.000	10.800	12.600	14.400	16.200	18.000	II.		1.500
							III.	5	1.200
							IV.		900

¹⁷⁴⁷ Viz § 12 odst. 5 Platového

¹⁷⁴⁸ Zákon č. 125/1928 Sb. z. a n.

¹⁷⁴⁹ Viz pasáž B Návrh úpravy. Všeobecné vysvětlivky Důvodové zprávy k Platovému zákonu, dostupné dne 2. 6. 2011 v elektronické podobě na <http://www.psp.cz/eknih/1925ns/ps/tisky/t0100_12.htm>

¹⁷⁵⁰ Viz § 12 odst. 3 Platového zákona.

¹⁷⁵¹ Matky samoživitelky si mohly jako výjimku z této zásady nárokovat pouze příspěvek rovný výchovnému, o jehož přidělení rozhodoval v individuálním případě příslušný ústřední státní úřad po dohodě s ministerstvem financí.

škola a na jedno dítě do dokončení vysoké školy, ve výši 1800 Kč ročně,¹⁷⁵² na více 3000 Korun. Ostatní, neúředničtí, zaměstnanci měli výchovné nižší. U vysokoškoláků však omezením nebyla jen stanovená horní hranice věku (24 let), ale rovněž to, že studia musela být prováděna s řádným prospěchem. Výchovné mohli nárokovat rovněž státní civilní úředníci, s nimiž sice dítě nežilo ve společné domácnosti, ale pouze do výše částky, kterou přispíval na jejich výživu.¹⁷⁵³ Ve skutečnosti nové nastavení výchovného zlepšilo postavení svobodných úředníků.¹⁷⁵⁴ I Platový zákon činil u výchovného rozdíl mezi adoptovanými a nevlastními dětmi na straně jedné a dětmi pokrevními na straně druhé. Osvojené děti měly podle § 144 Platového zákona nárok na výchovné pouze tehdy, když neexistovaly jiné osoby povinné a schopné k jejich výživě.¹⁷⁵⁵

Úředničtí čekatelé (dříve praktikanti) dostávali podle platového zákona již všichni adjutum, které se stalo jejich výlučným služebním příjmem, neboť v sobě inkorporovalo jak služné, tak činovné. Výše adjuta se lišila podle toho, zda se jednalo o první či druhou polovinu čekatelské doby¹⁷⁵⁶ a dále podle služební třídy a místa služby. Zatímco v Praze, Brně a v Bratislavě čekatelé dostávali 100% adjuta, snižovalo se podle procent.¹⁷⁵⁷ Vedle toho úředničtí čekatelé dostávali výchovné.¹⁷⁵⁸ Pozici čekatelů získávaly ty osoby, které splňovaly podmínky pro jmenování úředníkem, byly vázány na systematizované místo, avšak nebyly ustanoveny ještě definitivně, nýbrž na omezenou dobu, po kterou si měly osvojit základy služby a současně prokázat svou způsobilost k ní. Poté musely absolvovat zkoušku odborné

¹⁷⁵² Archiv Univerzity Karlovy, fond Právnická fakulta, Josef Drachovský, Inv. č. 85, č.j. 177.

¹⁷⁵³ Viz § 144 odst. 4 Platového zákona.

¹⁷⁵⁴ To ostatně konstatovala i pasáž B Návrh úpravy. Všeobecné vysvětlivky Důvodové zprávy k Platovému zákonu, dostupné dne 2. Června 2011 v elektronické podobě na

http://www.psp.cz/eknih/1925ns/ps/tisky/t0100_12.htm

¹⁷⁵⁵ To potvrdil i nález NSS č. 17924/33 ze dne 2. Listopadu 1933, publikovaný v FOREJT Josef, *Sbírka nálezů Nejvyššího správního soudu a výnosů ministerstev v služebních, platových a pensijních záležitostech státních a jiných veřejných zaměstnanců*, Svazek I., Praha:Ročenka čs. Státních úředníků 1936, str. 102.

¹⁷⁵⁶ Viz § 7 odst. 6 Platového zákona.

¹⁷⁵⁷ Pro skupinu obcí služební místa byla stanovena následovně:

Služební třída	V první polovici	V druhé polovici
	stanoven čekatelské doby (§ 7, odst. 5.) Kč	
Ia	17.400	17.400
Ib	15.600	17.400
Ic	12.600	13.800
II	11.100	12.300
III	10.500	11.700
IV	10.200	11.400

Ve skupině míst B činilo adjutum částku o 4% ve skupině míst C částku o 8% a ve skupině míst D částku o 12% menší.

¹⁷⁵⁸ Viz § 8 a 18 Platového zákona.

způsobilosti. Čekatelská doba nebyla jednotná, lišila se podle služební třídy. V zásadě zvýhodňovala vzdělanější subjekty. Ve služební třídě I a) byla vymezena jedním rokem, ve služebních třídách I b), I c) a II třemi roky, ve služební třídě III čtyřmi roky a ve služební třídě IV šesti roky.¹⁷⁵⁹

V souladu s koncepcí výjimek bylo umožněno, aby ze zvlášť závažných služebních důvodů vláda v každém jednotlivém případě na návrh kompetenčně příslušného ústředního úřadu ve spojení s ministerstvem financí povolila, aby byla čekatelská doba zkrácena nebo zcela prominuta. Samotný ústřední úřad tak mohl učinit při přestupu do jiného odvětví správy.¹⁷⁶⁰ Nové bylo rovněž to, že právní institut čekatelství byl zaveden i pro zřizence.

V § 7 odst. 2 Platový zákon zmocnil vládu v případě potřeby ustanovovat **úřednické aspiranty** jako zvláštní kategorii osob ve státní službě, z nichž by byli doplňováni úřednickí čekatelé. Aspiranti vlastně nahrazovali dosavadní neplacené čekatele. Nadto tento právní institut umožňoval povýšit do úřednického stavu nižší státní civilní zaměstnance. Teprve po absolvování aspirantury se mohli dotyční uchazeči stát čekateli a až poté následoval třetí krok na pozici vlastního úředníka. Přijímat aspiranty bylo možné jen dva roky, takže tento právní institut, jenž byl reálně zaveden až vydáním prováděcího vládního nařízení č. 170/1934 Sb. z. a n. skončil ke dni 13. července 1936. Od té doby již noví aspiranti opět zanikli a existovali pouze ti, kteří již do služby nastoupili. Jednalo se tedy o právní institut zcela přechodný. Vzhledem k této přechodnosti by jistě stálo za studií prozkoumat, proč byl institut zaveden zrovna v letech 1934 – 1936, na což ovšem s ohledem na povahu práce zde již není místo.

Oproti státním civilním úředníkům se platy soudců a státních zástupců (mezi něž byli zařazováni rovněž sekretáři Nejvyššího soudu, Nejvyššího správního soudu, vrchních zemských soudů, vrchních zemských zastupitelství a generální prokuratury, tedy složky ryze administrativní) stratifikovaly dokonce do 10 platových stupnic s ohledem na různost řešené materie a typ soudu. Naopak hierarchie zřizenců se s ohledem na obdobnou náplň práce všech míst¹⁷⁶¹ rozdělovala pouze na tři platové stupnice. Vysokoškolští profesori se členili na 7. Platových stupnic. Rozdíl zde byl navíc mezi profesory řádnými a mimořádnými, kdy platila zásada přesně opačná oproti byrokracii. Zatímco rozdíl mezi platem čerstvě jmenovaného řádného a mimořádného profesora nebyl tolik výrazný (30 600, resp. 39 000 Kč), představovaly po odloužení let horní výše platu již značné odlišnosti – 48 600 korun u mimořádného profesora oproti 66 000 Kč profesora řádného, který navíc mohl mít plat ještě

¹⁷⁵⁹ Viz § 7 odst. 5 Platového zákona

¹⁷⁶⁰ Viz § 7 odst. 6 Platového zákona.

¹⁷⁶¹ Viz k tomu heslo *Platový zákon v Ottův slovník naučný nové doby, Dodatky*, Díl IV., Svazek II, Paseka/Argo 2001, str. 1108 – 1112.

zvýšen zvláštními příplatky.¹⁷⁶² Vysokoškolští asistenti naopak byli rozděleni jen do dvou platových stupnic a nedostávali činovné, což se změnilo až přijetím zákona č. 174/1936 Sb. z. a n.

Vedle služebního platu (služné, činovné, výchovné) zůstaly v platnosti také starší předpisy, které se týkaly **dalších příjmů** státních civilních úředníků – naturálních příjmů (služebního bytu, úředního oděvu), cestovného¹⁷⁶³ a diet, služebních, osobních a dalších přídatků.¹⁷⁶⁴ Vzhledem ke značnému rozvoji bytové péče v meziválečné republice¹⁷⁶⁵ nepřekvapí, že státní civilní úředníci byli dotčeni i v této oblasti, když např. na základě § 13 zákona č. 87/1923 Sb., z. a n., kterým se měnila některá ustanovení zákona č. 225/1922 Sb. z. a n. o mimořádných opatřeních bytové péče, v případě, že se uprázdnil byt obývaný státním zaměstnancem v důsledku jeho přeložení do jiné obce, musel být takový byt bez ohledu na osobu vlastníka, pronajat opět pouze státnímu civilnímu úředníkovi, kterého určila okresní správa politická, u statutárního města zemská správa politická.

Platový zákon reguloval nově rovněž otázku exekucí na příjmy státních civilních úředníků. Po roce 1918 podle zákona č. 314/1920 Sb. z. a n. o exekuci na platy a výslužné zaměstnanců a jejich pozůstalých výkonu rozhodnutí nepodléhaly drahotní a rodinné přídatky.¹⁷⁶⁶ Zabavena, zastavena či postoupena ze zákona nebo na základě smlouvy navíc bylo možné jen 1/3 služného, přičemž platilo, že minimální částka, kterou nebylo možné postihnout exekucí, bylo 6000 Kč.¹⁷⁶⁷ U penzí, odbytného a zaopatřovacích platů bylo možné postihnout také pouze jednu třetinu.¹⁷⁶⁸ Uvedený předpis z roku 1920 byl od roku 1924 výlučnou normou týkající se výkonu rozhodnutí.¹⁷⁶⁹

¹⁷⁶² Viz vládní nařízení č. 112/1929 Sb. z. a n.

¹⁷⁶³ K cestovnému po přijetí Platového zákona zevrubněji viz PLACHT Otto, *Náhrady za služební cesty a stěhovací výlohy pro státní zaměstnance*, Praha: Stát. nakladatelství 1931.

¹⁷⁶⁴ Viz *Platový zákon v Ottův slovník naučný nové doby, Dodatky*, Díl IV., Svazek II, Paseka/Argo 2001, str. 1111.

¹⁷⁶⁵ Podrobněji SOUKUP Ladislav, *Ochrana nájemníků a bytová péče v ČSR, aspekty sociálního státu (normativní obraz) 1918-1948*, In: *Nové jevy v právu na počátku 21. století. I., Historické impulzy rozvoje práva*, (MALÝ Karel, TOMÁŠEK Michal(eds.)), 1. vyd. Praha : Karolinum, 2009, s. 16-54.

¹⁷⁶⁶ *Platový zákon v Ottův slovník naučný nové doby, Dodatky*, Díl IV., Svazek II, Paseka/Argo 2001, str. 1108 – 1112.

¹⁷⁶⁷ Viz § 1 zákona č. 314/1920 Sb. z. a n.

¹⁷⁶⁸ Viz § 2 zákona č. 314/1920 Sb. z. a n.

¹⁷⁶⁹ Dne 2. července 1924 nabyl účinnosti zákon č. 177/1924 Sb. z. a n., kterým se doplňoval uvedený zákon z roku 1920 v tom smyslu, že byly derogovány všechny normativní akty, jež s ním byly v rozporu. Zejména pak výslovně v § 1 byly zrušeny právní předpisy vylučující exekuci na služební platy. Jednalo se o generální derogační ustanovení.

Díky přijetí Platového zákona se výkon rozhodnutí mohl dotknout již vyšší části příjmu, a to 75% služného, penzí, vdovských a sirotčích penzí. U ostatních složek platu byla exekuce realizovatelná pouze za splnění zvláštních předpokladů.¹⁷⁷⁰

Nároky personálního substrátu státní civilní služby se přitom řídily nejen právními předpisy (ať už zákonnými či podzákonnými), ale také akty, jež dobová judikatura označovala jako nevyhlašované předpisy, tzn. šlo např. o vnitřní akty apod. Tuto zásadu stanovila rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu¹⁷⁷¹ a neznamovala nic méně než vázanost i soudů nejen zákony při rozhodování sporů ze služebního poměru týkajících se diet a cestovného. Praxe taktéž stanovila podrobnosti vymezení služební cesty apod. Služební cestou byla např. cesta na zkoušku odborné způsobilosti.¹⁷⁷² Za služební cestu byla považována i návštěva lékaře, jestliže se uskutečnila v souvislosti s prohlídkou nařízenou nadřízeným.¹⁷⁷³ Naopak cestovné nebylo propláceno státním civilním úředníkům, kteří měli trvalé bydliště v jiném městě, než bylo sídlo úřadu jejich služebního místa.¹⁷⁷⁴ V takovém případě se tedy museli odstěhovat i když v druhém místě měli rodinu.¹⁷⁷⁵ Potom ovšem měl nárok na diety z důvodu vedení dvojí domácnosti. Základním dopravním prostředkem na služební cestě byl určen osobní vlak. Když zvolil úředník jiný prostředek, kupříkladu autobus, automobil anebo rychlík, muselo být použití takového prostředku řádně a podrobně odůvodněno.¹⁷⁷⁶

Rovněž zákon zvyšoval délku dovolené,¹⁷⁷⁷ kterou výrazně vázal na zastávané místo. Poněkud alogicky platila přímá úměra mezi pozicí úředníka a délkou jeho dovolené, takže nejvyšší úředníci, na něž nápad byl v zásadě nejmenší, nesli s ohledem na zastávaná místa mnohem vyšší konečnou zodpovědnost, měli dovolenou nejdělsí. Čekatelé získali nárok na dovolenou po dobu dvou týdnů, úředníci zastávající služební místa sedmé platové stupnice do

¹⁷⁷⁰ Viz § 150 Platového zákona.

¹⁷⁷¹ Viz nálezn NSS ze dne 20. října 1924 č. 9402, publikovaný v FOREJT Josef, *Sbírka nálezů Nejvyššího správního soudu a výnosů ministerstev v služebních, platových a pensijních záležitostech státních a jiných veřejných zaměstnanců*, Svazek I., Praha:Ročenka čs. Státních úředníků 1936, str.6

¹⁷⁷² Stanovil tak výnos ministerstva financí č. 4473 praes. ze dne 18. dubna 1922. Viz , *Sbírka nálezů Nejvyššího správního soudu a výnosů ministerstev v služebních, platových a pensijních záležitostech státních a jiných veřejných zaměstnanců*, Svazek I., Praha:Ročenka čs. Státních úředníků 1936, str. 124.

¹⁷⁷³ Viz nálezn NSS č. 12023/34 ze dne 28. Června 1934 publikovaný tamtéž, str. 9.

¹⁷⁷⁴ Viz nálezn NSS č. 2519 ze dne 20. Března 1922 publikovaný v FOREJT Josef, *Sbírka nálezů Nejvyššího správního soudu a výnosů ministerstev v služebních, platových a pensijních záležitostech státních a jiných veřejných zaměstnanců*, Svazek I., Praha:Ročenka čs. Státních úředníků 1936, str. 10.

¹⁷⁷⁵ Viz nálezn NSS č. 14907/31 ze dne 19. Března 1931 publikovaný v FOREJT Josef, *Sbírka nálezů Nejvyššího správního soudu a výnosů ministerstev v služebních, platových a pensijních záležitostech státních a jiných veřejných zaměstnanců*, Svazek I., Praha:Ročenka čs. Státních úředníků 1936, str. 11.

¹⁷⁷⁶ Stanovil tak výnos ministerstva financí č. 5550/4963/20 ze dne 16. Června 1920 viz , *Sbírka nálezů Nejvyššího správního soudu a výnosů ministerstev v služebních, platových a pensijních záležitostech státních a jiných veřejných zaměstnanců*, Svazek I., Praha:Ročenka čs. Státních úředníků 1936, str. 125.

¹⁷⁷⁷ Viz § 23 Platového zákona.

druhého náslužného přídatku a na služebních místech šesté platové stupnice do stupně služného d) si mohli vybrat dovolenou placenou v rozsahu tří týdnů. Pro ostatní úředníky na služebních místech sedmé a šesté, páté a čtvrté platové stupnice činila dovolená čtyři týdny a státní civilní aparát třetí platové stupnice měl dovolenou pěti týdnů. Konečně úředníci druhé a první platové stupnice získali nárok na dovolenou v rozsahu tehdy neuvěřitelných šesti týdnů. Do uvedených lhůt se zahrnovala jen nároková dovolená na zotavenou, nikoliv dovolená z mimořádných důvodů (např. smrt v rodině, zdravotní, sňatek, výkon veřejných funkcí – mandátu zákonodárce atd.).¹⁷⁷⁸ Maximální placená dovolená byla výnosem ministerstva financí z 24. září 1923, č.j. 19489/2586/23/I.¹⁷⁷⁹ přiznána plicně nemocným (tuberkulóza).

Vedle dovolené se legálním důvodem vzdání z úřadu stalo díky Platovému zákonu u žen rovněž těhotenství a mateřství. Z dnešního pohledu se tehdejší doba placené mateřské, totiž 3 měsíce,¹⁷⁸⁰ může zdát velmi krátká. Je třeba si však uvědomit, že teprve první Československá republika zavedla rovnost pohlaví v přístupu k úřadům a juristická regulace mateřské, do té doby neznámá, byla vyjádřením tohoto základního lidského práva. Navíc výše mateřské byla stanovena na 80% příjmu (zásada byla, že se vyplácelo jen služné, pokud to nedosahovalo ex lege vymezeného limitu 4/5, tak se zvyšovalo doplatkem na tuto hranici). Matka mohla zůstat s dítětem doma i delší dobu, ovšem tato mateřská již nebyla placena. Jiným legálním titulem byla dovolená s čekatelným, institut přetrvávající z minulosti. Prvorepubliková judikatura kontinuálně s dobou předchozí deklarovala, že přeložení na dovolenou s čekatelným odůvodňuje každá subjektivní i objektivní okolnost, která další služnu dotyčného státního civilního úředníka v daném služebním místě činila nepřijatelnou.¹⁷⁸¹

Mimo úpravu platových poměrů, kdy abrogoval kromě předpisů o penzích mimo jiné klíčové zákony 47, 48 a 49/1873 ř.z. č. 172 – 175/1898 ř.z. a 34/1907 ř.z., a některých dalších problémů však tento právní předpis ponechával drtivou většinu norem služebního práva nadále v platnosti. Jedním z důvodů byl i názor konceptního úřednictva, tj. úřednické elity na případnou změnu práv a povinností, vyjádřený v projevu na sjezdu Jednoty konceptního úřednictva Republiky Československé, kde zaznělo, aby klidně zrušili úředníkům volební

¹⁷⁷⁸ HAVELKA František, *cit. dílo*, str. 133.

¹⁷⁷⁹ KNOTEK Ladislav, VÁVRA Bohuslav, *Československý státní zaměstnanec, jeho práva a povinnosti*, Praha: Nákladem vlastním 1924, str. 17.

¹⁷⁸⁰ Viz § 145 odst. 1 Platového zákona. Ten zde ovšem navazoval na starší podzákoný předpis – výnos ministerstva pošt a telegrafů č. 7363 I/23 ze dne 19. února 1923, publikovaný v FOREJT Josef, *Sbírka nálezů Nejvyššího správního soudu a výnosů ministerstev v služebních, platových a pensijních záležitostech státních a jiných veřejných zaměstnanců*, Svazek I., Praha: Ročenka čs. Státních úředníků 1936, str. 141.

¹⁷⁸¹ Viz náleze NSS č. 2091 ze dne 23. dubna 1923 publikovaný v FOREJT, SAAL, *cit. dílo*, str. 677.

právo, pokud jim budou ponechány a nejlépe rozhojněny hospodářské a sociální výhody. Jedením z důvodů byla ovšem i obava, jež na daném jednání také zazněla, totiž, že špatně honorovaný nižší aparát bude volit sociální demokraty a komunisty.¹⁷⁸²

Dále Platový zákon upravoval otázku **důchodu** a měnil dosavadní úpravu zákonů č. 287 a 288/1924 Sb. z. a n., resp. 298/1921 Sb. z. a n. na Slovensku, který označoval u státních civilních úředníků jako výslužné,¹⁷⁸³ u jejich pozůstalých se přidržel termínu penze. Úplně osiřelé děti státních civilních úřednic byly zrovnoprávněny se sirotky po mužských příslušnících státní civilní služby výměrou i podmínkami pro přiznání a poskytování sirotčí penze. Pokud ovšem měly nárok ještě na jiné zaopatřovací platy, byla jim o tuto částku sirotčí penze přiměřeně zkrácena.¹⁷⁸⁴

Státní civilní úředníci 1. – 3. platové stupnice byli jmenováni prezidentem republiky, 4. a 5. vládou. Platový zákon v společných ustanoveních také zakotvil obsah dekretu o propůjčení služebního místa – totiž služební místo, o něž šlo, den a úřední titul, s ním spjatý a rovněž datum změny platu, s tímto místem spojeného.¹⁷⁸⁵ Písemná forma nebyla výslovně požadována, ale vyplývá z interpretace normy. Teprve doručením dekretu se ustanovení státního civilního úředníka stalo účinným. Změna tak odstranila výjimky z účinnosti ustavení do úřadu. Zákon se ve společných ustanoveních zabýval taktéž počátkem, změnami a zánikem práva na plat. Platový zákon pojednával o výplatě¹⁷⁸⁶ a započítávání doby pro postup do vyšších služebních dávek. Společně se svým prováděcím zákonem¹⁷⁸⁷ tak např. derogoval a nahradil právní regulaci započítávání vojenské služby. V platnosti zůstaly naopak právní předpisy týkající se legionářů. Zákon, přes doporučení sociálně-politického výboru

¹⁷⁸² Viz KYPR Ondřej, *Problém byrokracie v demokracii*, Edice Aktuality, Sv. 8, Praha 1938, str. 11 a 12.

¹⁷⁸³

Při služební době započitatelné pro výměru výslužného	Nejnižší výměra	
	výslužného úředníka	pense vdovy
	Kč	
do 12 let služby (včetně)	6600	6000
Déle než 13 let služby	8100	6600

U ženatého úředníka se částka důchodu zvyšovala o 1200,-Kč. Plné výslužné ovšem nastupovalo až po 40 letech služby.

¹⁷⁸⁴ Viz § 158 Platového zákona.

¹⁷⁸⁵ Viz § 138 odst. 1 a 3 Platového zákona

¹⁷⁸⁶ V ust. § 140 odst. 1 Platový zákon určil měsíční způsob výplaty, přičemž splatnou se služné stávalo k 1. dni příslušného měsíce.

¹⁷⁸⁷ Viz zákon č. 279/1934 Sb. z. a n.

Poslanecké sněmovny Národního shromáždění, aby odstranil kvalifikace všude,¹⁷⁸⁸ pokračoval v praxi kvalifikačních tabulek, avšak omezoval jejich vedení jen na určité kategorie úředníků.¹⁷⁸⁹ Nejvyšší úředníci měli být sice rovněž kvalifikováni, avšak speciální zákon, který to měl provést, nikdy nebyl přijat. Jakousi imunitu státních civilních úředníků I. – III. služební třídy, jejichž pracovní schopnosti a výkon díky nevydání konkretizujícího prováděcího předpisu nebyly hodnoceny a porovnávány, potvrdila výslovně i judikatura Nejvyššího správního soudu,¹⁷⁹⁰ a to ačkoliv tím byla narušena rovnost před zákonem.

Již dobová literatura si všimla skutečnosti, že pohled na výši nově nastavených platů ukazoval, že přes fráze obsažené v důvodových zprávách, provládní literatuře i projevech provládních politiků v parlamentu znamenalo přijetí zákona snížení životní úrovně většiny úřednictva.

„Obsáhlé propočty důvodové vládní zprávy ostatně samy ukazují, že valorisace platů provedená násobkem 7 až 9 u nejnižších zaměstnanců, 6¹/₂ u středních a 4¹/₂ u vyšších zaměstnanců, může odpovídati sotva valorisaci důchodů, nikoli však valorisaci cen. Očekávání vládní důvodové zprávy, že záhy dojde k vyrovnání rozpětí mezi výší důchodů a cen, se nejen nedostavilo, nýbrž pozdější vývoj vedl ke snížení zaměstnaneckých platů ve formě přechodných srážek, čímž hlavní důvod skromné výměry požitků v platovém zákoně, totiž naděje na budoucí zhodnocení požitků při konsolidaci hospodářských poměrů a poklesu cen, byl úplně podvrácen.“¹⁷⁹¹

Počty úředníků neklesaly, ačkoliv „zákon zasáhl do práv státních a jiných veřejných zaměstnanců a přivodil u celé řady těchto zaměstnanců více méně nucený odchod ze služby, byť i jim při tom poskytl značné výhody“,¹⁷⁹² nýbrž dále stoupaly. Již v roce 1931 bylo o 15 000 úředníků více než před přijetím restriktivního zákona. V roce 1933 bylo 358 364 státních úředníků, v roce 1937 již 361 529 a většina míst byla navíc podsystematizována

¹⁷⁸⁸ Viz bod I. k § 34 rezoluce sociálně-politického výboru připojené ke Zprávě výboru sociálně-politického (tisk č. 333) k vládnímu návrhu zákona o úpravě platových a některých služebních poměrů státních zaměstnanců v elektronické podobě dne 2. července 2011 dostupná na http://www.psp.cz/eknih/1925ns/ps/tisky/t0100_11.htm
http://www.psp.cz/eknih/1925ns/ps/tisky/t0333_01.htm

¹⁷⁸⁹ Viz § 19 odst. 1 Platového zákona

¹⁷⁹⁰ Viz nálezný NSS č. 17 362/1933 ze dne 18. Října 1933, publikovaný v FOREJT Josef, *Sbírka nálezů Nejvyššího správního soudu a výnosů ministerstev v služebních, platových a pensijních záležitostech státních a jiných veřejných zaměstnanců*, Svazek I., Praha:Ročenka čs. Státních úředníků 1936, str. 28.

¹⁷⁹¹ Viz *Platový zákon v Ottův slovník naučný nové doby, Dodatky*, Díl IV., Svazek II, Paseka/Argo 2001, str. 1111. Negativně vyznívá jeho hodnocení ve Slovníku veřejného práva, byť tam text tam shledal i jistá pozitivita. Viz *Zaměstnanci veřejní*, in: *Slovník veřejného práva československého*, V.s vazek, Brno:Rovnost 1946, str. 600.

¹⁷⁹² Viz Zpráva výboru sociálně-politického (tisk č. 333) k vládnímu návrhu zákona o úpravě platových a některých služebních poměrů státních zaměstnanců v elektronické podobě dne 2. července 2011 dostupná na http://www.psp.cz/eknih/1925ns/ps/tisky/t0333_01.htm

(nedostatečně obsazena).¹⁷⁹³ V důsledku toho reformou vystávalo nebezpečí stagnace reálných platů řadového, zejména nižšího konceptního úřednictva a zřízenců,¹⁷⁹⁴ v protikladu ke skokovému nárůstu platů funkcionářů a určitých postů, obsazovaných nezřídka na základě stranického klíče.

Platový zákon byl novelizován zákonem č. 70/1930 Sb.z. a n., který od 1. ledna rozšiřoval postupně¹⁷⁹⁵ účinky platového zákona o starobních a dalších penzích rovněž na osoby, které odešly do výslužby před účinností platového zákona, na jejich pozůstalé a u vojenských gázistů, též na ty, jež byli původně z účinnosti platového zákona vyňati. Nešlo jen o státní civilní úředníky, ale rovněž o a) zaměstnance státních úřadů, ústavů, fondů a podniků státních nebo státem spravovaných, b) penzisty státních drah, c) župní zaměstnance (v reálu jen na Slovensku a v Podkarpatské Rusi).¹⁷⁹⁶

Cílem této novely bylo v několika málo letech smazat rozdíl mezi staropenzisty (penzisty podle původní služební pragmatiky, resp. jejich drobných změn a novelizací a novopenzisty, tj. osobami zařazenými do systému starobních penzí podle ustanovení platového zákona.¹⁷⁹⁷ Přitom ovšem nebyla sjednocena úprava pro všechny penzisty – původně se uvažovalo o použití režimu Platového zákona, ale rozhodující byl zákon účinný v den skončení činné služby.¹⁷⁹⁸ Kvůli obavě ze vzniku možných tenzí mezi novo- a staropenzisty, zůstal v reálu zachován partikularismus různých skupin státních civilních úředníků a dalších zaměstnanců (zákon se např. vůbec nevztahoval na okresní lékaře) a ani jednotliví bývalí, do odpočinku odešli členové státní služby si nebyli rovni. Penzisté z řad státní civilní administrativy zůstali rozdělení až do zániku první Československé republiky a situace se ještě vyostřila v souvislosti s perzekucí státních zaměstnanců v době nesvobody, kdy byli nuceni odejít ze služby.¹⁷⁹⁹

Naopak druhý cíl zákona, který byl do jisté míry naplněn, byly úspory. Těch bylo krom použití nové úpravy – kdy však nesměly být odpočivné a zaopatřovací platy nové nižší

¹⁷⁹³ Viz KYPR Ondřej, *Problém byrokracie v demokracii*, Edice Aktuality, Svazek 8, Praha 1938, str. 17 a 18.

¹⁷⁹⁴ Např. v roce 1932 některé zdroje uvádějí, že 200 000 lidí ve statní službě mělo příjem jen 8.000 Kč. Platy byly přitom nižší než v hospodářsky slabé Výmarské republice. Viz senátní protokoly z 28. prosince 1932 dostupné 10.2.2011 v elektronické podobě na < <http://www.psp.cz/cgi-bin/eng/eknih/1929ns/se/stenprot/188schuz/s188001.htm> >

¹⁷⁹⁵ Poslední skupinou, na něž byla účinnost předpisu rozšířena, se stali zaměstnanci narození v roce 1875 a později a vdovy po státních civilních úřednících narozených po roce 1880. Stalo se tak od 1. Července 1936 na základě zákona č. 182/1936 Sb. z. a n. Viz *Platový zákon v Ottův slovník naučný nové doby, Dodatky*, Díl IV., Svazek II, Paseka/Argo 2001, str. 1111.

¹⁷⁹⁶ Viz § 12 zákona č. 70/1930 Sb. z. a n.

¹⁷⁹⁷ Viz k § 5 bod. 1 důvodové zprávy k zákonu dostupné v elektronické podobě dne 01.07.2011 na < http://www.senat.cz/zajimavosti/tisky/3vo/tisky/T0165_01.htm >

¹⁷⁹⁸ Viz § 5 zákona č. 70/1930 Sb. z. a n.

¹⁷⁹⁹ *Zaměstnanci veřejní*, in: *Slovník veřejného práva československého*, V.s vazek, Brno:Rovnost 1946, str. 597.

než předcházející¹⁸⁰⁰ a úspora tak byla realizována zejména zjednodušením administrativní zátěže – dosaženo např. snížením výplat penzí do zahraničí o 10%.¹⁸⁰¹

Na základě Platového zákona byla přijata řada doplňkových a prováděcích právních předpisů upravujících jednotlivé otázky práv a povinností státních civilních úředníků. Tak byly mimo jiné přijaty nové normativní akty zabývající se **uniformami**. Do té doby platilo nařízení vlády č. 218/1919 Sb, z. a n. o úředním stejnokroji úředníků politické a policejní služby státní. Stejnokroj měli státní civilní úředníci nosit již nikoliv po celou dobu služební doby, ale pouze při výkonu vnitřní služby státní, zejména při policejních úkonech. Mezi takovými byli konkretizujícím výnosem ministerstva vnitřní č. 31 051 ze 14. července 1919 zařazeny 1. intervence při demonstracích, manifestacích, všech shromážděních a táborech lidu, 2. intervence při schůzích, 3. intervence při všech živelních pohromách, 4. výkon dozoru v divadlech a ve všech zábavních podnicích, 5. intervence při volbách, 6. intervence ve všech případech, kdy úředníci politické neb policejní služby státní vystupují současně s orgány správy vojenské neb s orgány četnictva, 7. výkon politické exekuce, pokud ji provádí úředník sám.¹⁸⁰² Předpis pak sledovala řada dalších partikulárních obecně závazných normativních aktů přinášející do juristické regulace stejnokrojů nemalý partikularismus. Např. šlo o nařízení vlády č. 89/1923 Sb. z. a n. o služebním stejnokroji celních úředníků.

Obecnou úpravu regulující změny v oblasti uniforem státní civilní služby přineslo vládní nařízení č. 18/1929 Sb. z. a n. o úředním stejnokroji státních pragmatikálních úředníků¹⁸⁰³ s prováděcím nařízením č. 59/1931 Sb. z. a n. o úředním (služebním) stejnokroji státních zaměstnanců v politické a státní policejní službě. Speciální předpisy se věnovaly úřední uniformě politické a státní policejní služby,¹⁸⁰⁴ celních úředníků,¹⁸⁰⁵ úředníků státních či soukromých drah¹⁸⁰⁶ nebo služebnímu oděvu státních civilních zaměstnanců¹⁸⁰⁷ a také

¹⁸⁰⁰ Viz § 6 zákona č. 70/1930 Sb. z. a n. Předchází se odvozovala od zákona č. 99/1921 Sb. z., a n. ve znění novel, zejména § 4 vládního nařízení č. 130/1921 Sb. a § 3 nařízení vlády č. 467/1921 Sb. z. a n., podle nichž základ pro výpočet důchodu představovalo celé služné a navíc 50% místního přídatku, což znamenalo zlepšení výchozí situace penzistů oproti době monarchie.

¹⁸⁰¹ Podle důvodové zprávy k návrhu zákona pobývalo déledoběji (dlouhodobost znamenala déle než 3 měsíce. Tato hranice vyplývala přímo ze zákona - viz § 7 odst. 1 zákona č. 70/1930 Sb. z. a n.) v zahraničí v letech 1925 a 1928 mezi 4 a 5 000 státních civilních penzistů, přičemž číslo mělo trvale vzestupnou tendenci a za uvedené 3 roky stoupl o více než 25%.

¹⁸⁰² Obsah výnosu je obsažen v odpovědi ministra vnitřní ze 7. ledna 1921 na interpelaci poslanců Friedricha a soudruhů (tisk č. 374) dostupný v digitalizované podobě na stránkách Senátu PČR dne 20.8. 2010 viz <http://www.senat.cz/zajimavosti/tisky/1vo/tisky/T0374_00.htm >

¹⁸⁰³ Podle § 22 Platového zákona.

¹⁸⁰⁴ Viz vládní nařízení č. 59/1931 Sb. z. a n.

¹⁸⁰⁵ Viz vládní nařízení č. 463/1932 Sb. z. a n.

¹⁸⁰⁶ Viz vládní nařízení č. 58/1922 Sb. a n.

¹⁸⁰⁷ Viz vládní nařízení č. 133/1934 Sb. z. a n.

uniformně vězeňské služby.¹⁸⁰⁸ Tyto normativní akty navazovaly na předchozí přístup úřednického práva a vyžadovaly nošení uniformy jen ve vymezených případech.¹⁸⁰⁹ Součástí stejnokroje byla čepice, blůza, plášť, pláštěnka, dlouhé kalhoty, kalhoty do bot a šavle. Ze všech těchto normativních aktů (stříhu, barvy, distinkcí, značení, tvaru pokrývky hlavy apod.) i legislativním jazykem používaného obecného pojmu stejnokroj, namísto do roku 1918 uplatňovaného termínu uniforma, jasně vysvítá snaha odlišit státní civilní službu od vojenského segmentu státu.¹⁸¹⁰

Právním předpisem navazujícím na Platový zákon byl dále zákon č. 144/1930 Sb. z. a n., který poprvé zavedl jako druh zvláštního příplatku tzv. **vánoční příspěvek**, neboli třinácté služné, tedy institut, s jehož obdobou se dodnes lze setkat u soudců (ti jej pravidelně dostávají díky tendenčnímu judikování Ústavního soudu¹⁸¹¹) a duchovních (u ostatních veřejných zaměstnanců již byl zrušen v rámci reformy veřejných financí k 1. květnu 2005), jako s ve veřejném mínění rozšířeným pojmem třináctý a čtrnáctý plat (ve skutečnosti se jedná o odděleně vyplácené dvě části třináctého platu). Třinácté služné bylo ovšem odstraněno již zákonem č. 204/1932 Sb. z. a n.¹⁸¹²

Tzv. třináctý a čtrnáctý plat se samozřejmě nevyskytoval pouze ve veřejné sféře. Zaměstnanci podniků soukromoprávní povahy, včetně státních, dostávali nenárokové odměny na základě kolektivní smlouvy, individuální pracovní smlouvy či vnitřního předpisu či rozhodnutí zaměstnavatele, často jako výraz dosažení pozitivních hospodářských výsledků (v tomto smyslu také tento mzdový institut existuje v zahraničí, např. v Beneluxu).

Dále byla provedena zmocnění platového zákona vládě vydat nařízení o nových **úřednických kategoriích a titulech**.¹⁸¹³ Bylo vydáno též nařízení o podmínkách pro povýšení v jednotlivých úřednických kategoriích a služebních oborech včetně podmínek ustavení úřednických čekatelů.¹⁸¹⁴ Podrobnější prováděcí právní předpisy byly vydávány taktéž o výchovném a výkladu zákona v tomto směru. Jednalo se o výnosy ministerstva

¹⁸⁰⁸ Viz vládní nařízení č. 113/1936 Sb. z. a n.

¹⁸⁰⁹ Viz § 2 nařízení vlády č. 59/1931 Sb. z. a n.

¹⁸¹⁰ Viz např. § 4 vládní nařízení č. 59/1931 Sb. z. a n.

¹⁸¹¹ Viz např. náleží Pl. ÚS 34/04, Sb. n. u. sv. 38 str. 31, č. 355/2005 Sb., Pl. ÚS 13/08, Pl. ÚS 18/99 atd.

¹⁸¹² Nová úprava, kdy byly vypláceny zaměstnancům placeným z veřejných rozpočtů podle zákona č. 236/1995 Sb. o platu a příslušných prováděcích nařízení vlády tyto platy jako nároková odměna za práci, jestliže odpracovali v pololetí kalendářního roku u téhož zaměstnavatele alespoň 65 dní a jejich pracovní poměr neskončil před 30. červnem, resp. 31. prosincem, tedy není přímým nástupcem prvorepublikové regulace. Navazovala částečně na nouzové výpomoci, jež se vyskytovaly ve 20. letech a byly rovněž jednoměsíční (viz k tomu výše).

¹⁸¹³ Podle § 21 odst. 1 Platového zákona to upravovalo nařízení č. 103/1927 Sb. z. a n. se změnou provedenou vládním nařízením č. 146/1930 Sb. z. a n., o zvláštních podmínkách pro ustanovení úřednickým čekatelem nebo úředníkem. Viz *Platový zákon v Ottův slovník naučný nové doby, Dodatky*, Díl IV., Svazek II, Paseka/Argo 2001, str. 1108 – 1112.

¹⁸¹⁴ Viz vládní nařízení č. 132/1931 Sb. z. a n.

financí č. 120028/27 ze 17. března 1928, č. 86550 ze 16. srpna 1930 nebo výnos ministerstva financí, vnitra a školství č. 41000/1934 – VII/20 z 5. dubna 1934.¹⁸¹⁵

Klíčovým orgánem¹⁸¹⁶ rozvíjejícím koncepci změn ve veřejné správě ve třicátých letech 20. století se stala Komise pro zhospodárnění veřejné správy, která byla na návrh ministerstva financí a ministerstva vnitra zřízena a její působnost vymezena vládními nařízeními č. 125/1932 Sb. z. a n. a č. 188/1932 Sb. z. a n. ve spojení s usnesením vlády z 7. dubna 1933 vydanými na základě § 3 odst. 2 zákona č. 286/1924 Sb. z. a n. o úsporných opatřeních ve veřejné správě. Zahájila činnost 4. května 1933.¹⁸¹⁷ Původně byla poradním orgánem vlády, jejím předsedou byl předseda vlády, náměstky ministři vnitra a financí. Vlastní práci komise řídil užší výbor, dále měla komise administrativní, finanční, vojenský a školský výbor, v nichž spočívalo těžiště práce komise. Komise na základě podkladů dodaných od příslušných úřadů zpracovávala zprávy, studie a návrhy k organizaci, kompetenci a zhospodárnění úřadů v ČSR, jež byly předávány příslušným dalším úřadům k navazujícím opatřením.

Do roku 1942 se výsledky aktivit této komise týkaly převážně otázek berní správy, daní a dávek, školství, veřejných zaměstnanců,¹⁸¹⁸ přesunu působnosti mezi jednotlivými úřady, dokumentace, hospodářské a informační služby, jednacích a kancelářských řádů úřadů ad. Mezi konkrétní výstupy patřily návrhy na změny kompetence a organizace některých státních úřadů (konkrétně Úřadu pro válečné poškozence a Překladatelské služby vlády),¹⁸¹⁹ návrhy nové úpravy vodohospodářské a silniční správy¹⁸²⁰, organizace soudnictví¹⁸²¹ aj. Mezi návrhy dotýkající se přímo správní reformy patřila myšlenka zmenšit rozsah politických

¹⁸¹⁵ Viz HAVELKA František, *cit. dílo*, str. 151 a 414.

¹⁸¹⁶ Pasáž o komisi pro zhospodárnění veřejné správy byla již publikována v ŠOUŠA Jiří, *Unifikace a jednokolejnost, dva pilíře snah o reformu veřejné správy v letech 1918 – 1938*, in: *Československé právo a právní věda v meziválečném období (1918 – 1938) a jejich místo ve střední Evropě*, Karel Malý, Ladislav Soukup (usp.) svazek 1, Praha:Karolinum 2010, str. 877 – 916.

¹⁸¹⁷ Viz LESJUK Petr, MALÁ Irena, PONOCNÁ Marie, *Ministerstvo vnitra – Komise pro zhospodárnění veřejné správy, 1933 – 1948. Inventář*, Praha 1956, str. 2.

¹⁸¹⁸ Jeden z návrhů v tomto směru např. předložil okresní hejtman v Chustu na Podkarpatské Rusi, který požadoval, aby manipulační úřednictvo a zřízení napříště nebyli pragmatizováni, ale měli postavení úředníků zaměstnaných na základě smlouvy (tzv. soukromých úředníků) a podobně navrhoval zrušení civilně úřednického postavení obecních a obvodních notářů a okresních lékařů a veterinářů. Viz NA, MV –KpZVS, Sign. A 280, Inv. č. 65, karton 72, č.j. A 280-30/9-33/28.

¹⁸¹⁹ Viz Národní archiv, Ministerstvo vnitra – Komise pro zhospodárnění veřejné správy, Sign. 212, Inv. č. 31, kartony 33 – 37.

¹⁸²⁰ Viz NA, MV –KpZVS, Sign. A 222, , Inv. č. 37, kartony 40 a 41.

¹⁸²¹ Návrhy komise z 11.1.1935 obsaženy v NA, MV –KpZVS, Sign. A 231, , Inv. č. 48, karton 49, č.j. A 231-11/1-35 usilovaly o řešení přetížení krajských soudů v civilním soudnictví např. tím, že měly například zvýšit částku vymezující hranici věcné příslušnosti jednotlivých soudních instancí, což by znamenalo pokles zatížení krajských soudů o 30%. viz NA, MV –KpZVS, Sign. A 231, , Inv. č. 48, karton 49, č.j. A 231-2011-34. Počet členů senátů vrchních soudů se měl snížit z pěti soudců na tři a byla diskutována myšlenka, aby jedním soudcem byl laik, což by znamenalo úsporu sil profesionálních soudců k obsazení jiných soudů. Viz tamtéž č.j. A 231 – 22-33.

okresů na velikost soudních okresů omezit rozhodovací kompetence zemských úřadů a spojit berní správy a berní úřady do jednoho společného úřadu.¹⁸²²

Na základě práce Komise byl v roce 1932 navržen zákon č. 204/1932 Sb. z. a n. o úsporných opatřeních personálních¹⁸²³ s dočasnou dvouletou platností, který znamenal zmrazení, resp. snížení příjmů státních civilních úředníků o 600 milionů Korun českých, aniž by měnil principy právní úpravy jejich statusu.¹⁸²⁴ Zákon byl sice omezen časově, ale derogován byl až v roce 1937. Na tento zákon navázalo stejnojmenné vládní nařízení č. 252/1933 Sb. z. a n., které usilovalo ušetřit peníze z veřejných rozpočtů tak, že omezovalo příjmy manželů – veřejných zaměstnanců. Snižovalo činovné o 28%, resp. 35% a) každému z obou manželů, jenž byli státními úředníky, b) tomu z manželů, který měl nižší činovné, pokud nežili ve společné domácnosti, c) státnímu úředníku, ačkoliv jeho manžel či manželka nebyl státním civilním úředníkem, avšak byl zaměstnaným ve veřejné sféře nebo měl stálý výdělečný příjem.¹⁸²⁵ Dopady uvedených restrikcí byly natolik zdrcující, že v roce 1935 musela být omezení na úkor manželů působících ve státní službě zúžena a bylo stanoveno, že stržené činovné nesmí co do výše převyšovat částku, o kterou hrubé služné převyšovalo ročně 18 000,-Kč.¹⁸²⁶

Komise, která vyvíjela činnost i v době nesvobody, kdy v letech 1938 - 1939 pokračovala úsporná opatření.¹⁸²⁷ Tento orgán se mimo jiné v době tzv. druhé republiky významně přičinila o předložení a prosazení vládního nařízení č.379/1938 Sb. Z. a n. o úpravě některých personálních poměrů ve veřejné správě, které umožňovalo vylučovalo vdané ženy ze zaměstnání ve veřejné sféře.¹⁸²⁸

Vedle této komise se k návrhům na reformu veřejné správy vyjadřovala rovněž parlamentní kontrolní a úsporná komise a na schůzi Senátu Národního shromáždění z 21. Prosince 1937 byla přijata rezoluce, aby vláda v roce 1938 zřídila zvláštní

¹⁸²² Viz NA, MV –KpZVS, Sign. A 290, Inv. č. 71, karton 77, č.j. 88/A 290-5/12-38.

¹⁸²³ Text osnovy – tisk č. 2099 je v elektronické podobě dne 8.5.2009 dostupný na <http://www.psp.cz/cgi-bin/eng/eknih/1929ns/ps/tisky/t2099_01.htm >

¹⁸²⁴ Viz stenografický protokol projevu senátora Slámy z Živnostenské strany při projednávání návrhu zákona v senátu, na 188. Schůzi Senátu NS, dne 28. prosince 1932. V elektronické podobě dostupný dne 26. ledna 2011 na <<http://www.psp.cz/cgi-bin/eng/eknih/1929ns/se/stenprot/188schuz/s188001.htm> >

¹⁸²⁵ Viz § 8 odst. 1 vládního nařízení č. 252/1933 Sb. z. a n.

¹⁸²⁶ Viz § 3 odst. 2 vládního nařízení č. 237/1935 Sb. z. a n.

¹⁸²⁷ Např. se jednalo o podzákoné právní předpisy se silou zákona vydané na základě ústavního zmocňovacího zákona č. 330/1938 Sb. z. a n. Konkrétně šlo o vládní nařízení č. 380/1938 Sb. o úsporných opatřeních personálních, vládními nařízeními č. 35/1939 Sb. a 65/1939 Sb., které s odkazem na potřebu úspor snižovaly o v normách stanovená procenta platy státního civilního aparátu, byť tyto srážky nebyly plošně rovné, ať alespoň progresivně se zvyšující. Teprve snaha uklidnit situaci po okupaci vedla k vydání vládního nařízení č. 158/1939 Sb. o zmírnění úsporných opatřeních personálních ve svém článku I. (§§ 1 -3) snižovalo srážky a v dalším článku II. např. poskytovaly mimořádný příspěvek na výchovu nezaopatřených dětí.

¹⁸²⁸ Viz NA, MV –KpZVS, Sign. A 281, , Inv. č. 66, karton 74.

státnězaměstnanecký výbor ze členů Poslanecké sněmovny a Senátu o otázkách reformy veřejné správy a správních zaměstnanců. Většina ministrů neměla proti rezoluci námitky, ovšem s ohledem na to, že by výbor kompetenčně konkuroval výše uvedeným orgánům, bylo jeho vytvoření odloženo a s ohledem na následný vývoj se již nerealizovalo.

Následný Mnichovský diktát, okupace a druhá světová válka přinesly změněné podmínky a nové problémy, takže původní projekt reformy veřejné správy a další rozvoj služebního práva zůstal nedokončen. Hlavním vzorem pro případné úpravy organizace a činnosti veřejné správy a postavení státních civilních úředníků v období Protektorátu Čechy a Morava se stalo nacistické Německo. Komise pro zhospodárnění veřejné správy byla nejprve v roce 1942 přesunuta pod ministerstvo vnitra, aby byla následující rok její činnost sdělením ministerstva vnitra č.j. B 1012 2/6-1943-I./1 zastavena. Dne 12. května 1945 byla komise obnovena, ale kvůli sporům o personálním obsazení fakticky nezahájila činnost.

Komise se mimo jiné v době tzv. druhé republiky významně přičinila o předložení a prosazení vládního nařízení č.379/1938 Sb. Z. a n. o úpravě některých personálních poměrů ve veřejné správě, které vylučovalo vdané ženy ze zaměstnání ve veřejné sféře.¹⁸²⁹ Vedle této komise se k návrhům na reformu veřejné správy vyjadřovala rovněž parlamentní kontrolní a úsporná komise a na schůzi Senátu NS RSC z 21.12.1937 byla přijata rezoluce, aby vláda v roce 1938 zřídila zvláštní státnězaměstnanecký výbor ze členů Poslanecké sněmovny a Senátu o otázkách reformy veřejné správy a správních zaměstnanců. Cílem reformy mělo být 1. zajištění rychlého a hospodárného výkonu státní správy, 2. zavedení individuální odpovědnosti referentů, 3. nová úprava kompetencí jednotlivých úřadů.¹⁸³⁰ Většina ministrů neměla proti rezoluci námitky, ovšem s ohledem na to, že by výbor kompetenčně konkuroval výše uvedeným orgánům, bylo jeho vytvoření odloženo a s ohledem na následný vývoj se již nerealizovalo.

¹⁸²⁹ Viz NA, MV –KpZVS, Sign. A 281, , Inv. č. 66, karton 74.

¹⁸³⁰ Viz KYPR Ondřej, *Problém byrokracie v demokracii*, in: *Edice Aktuality*, Sv. 8, Praha 1938, str. 12.

VII. Závěr

Právní úprava postavení státního civilního úřednictva má v českých zemích dlouhou historickou tradici, která se vyvíjí současně s evolucí celého právního řádu a přizpůsobuje se změnám společnosti, hospodářství a jednotlivých normativních systémů včetně práva. Kořeny dnešní tvárnosti služebního (úřednického) práva sahají hluboko do 18. století, do doby počátků racionalistického státu za osvětské vlády Marie Terezie a zejména Josefa II. Některé instituty tehdy navazovaly na regulaci předchozího stavovského a absolutistického feudalismu, jiné už představovaly zcela moderní instituty a zachovaly se až do dnešních dnů. Společným všem však byl princip, který přetrval až do konce v práci zkoumaného období, totiž speciální úřednický veřejnoprávní řád.

Toto odvětví, jež lze označit pojmem služební (úřednické) právo, z byrokracie vytvářelo uzavřený sociální stav a ukládalo příslušníkům sboru státních civilních úředníků řadu povinností, které je do značné míry svazovaly nejen v době výkonu pracovních úkolů, ale i v čase jejich volna. Povinností, kterých byla zbývající část obyvatelstva nejpozději od doby budování konstitucionalismu, ale ještě spíše již od zrušení nevolnictví v roce 1781 a poddanství roku 1848 uchráněna. Je symptomatické, že tato složka regulace statusu administrativního aparátu nebyla v tisku ani ve veřejném mínění tolik zdůrazňována, na rozdíl od úřednických práv. Je to logické, vždyť tato práva vyvolávala mezi současníky nevěli. Jednalo se totiž o subjektivní práva povahy výsad, privilegií. Taková koncepce ovšem nepřekvapí, když si uvědomíme, že jejich základ ležel v absolutismu konce 18. a první poloviny 19. století. Dějinné etapy, jež i přes sebevětší zjednodušení, kterého se postmoderní věda, užívající prezentistické terminologické kategorie, tak ráda dopouští, nelze srovnávat s 20. stoletím. Výsady tehdy totiž nebyly výjimkou, ale pravidlem, na rozdíl od rovnosti před zákonem.

U právních institutů, jež přetrvaly dodnes, zase není možné ztotožňovat formu a obsah, neboť normativní jazyk i chápání jednotlivých zásad, kategorií, institutů i norem práva se vyvíjely. Tak například penze byly původně státními dávkami ve formě rent, teprve od 19. století lze hovořit o pojistném systému. Přitom je však nezbytné si uvědomit právě celek služebního práva, tedy, že výsady byly doprovázeny stejně rozsáhlými závazky a také skutečnost, že tyto výsady se s rozvojem civilizační úrovně společnosti a právního řádu, postupem doby rozšiřovaly na zbytek populace a transformovaly se do právních odvětví všeobecně platných. Jistě, že tato přeměna a rozšíření nebyly nepřetržitě stoupající, neobešly

se bez zápasů, ale přesto měla inspirační kauza úřednického práva pro právo jako celek trvale vzestupnou tendenci.

Pojem právní úprava postavení administrativního aparátu, pro kterou bývá též používán pojem státní služba, si v práci vyžádal vzhledem k nesmírnému rozsahu otázek, jež by pod něj bylo možné podřadit (sahající od předpokladů přijetí do služby až po kompetence jednotlivých orgánů i úředníků samých) účelné ohraničení. Na základě postupného výzkumu získaných poznatků bylo možné vytvořit jisté hlavní předmětové skupiny shrnující vzájemně související právní instituty. Na základě nich byly pod pojem právní úpravy postavení státních civilních úředníků pro účely této práce zahrnuty normativní zakotvení požadavků pro přijetí do státní služby včetně vzdělání, dále juristická regulace služebních práv a povinností (otázky loajality, povinnosti mlčenlivosti, disciplinárního práva, služební doby, uniforem a vedlejších povolených aktivit), platů, sociálně-ekonomického zajištění úřednictva a jejich rodinných příslušníků, příp. pozůstalých, především pojištění inclusive penzí a důchodů.

Předložená práce si neklade za cíl, vyčerpávajícím způsobem popsat dějinnou tvářnost právní úpravy státního civilního úřednictva a již vůbec být výlučnou syntetickou interpretací. Jasně limity jsou dány již právněhistorickou povahou metodiky a heuristiky. V práci zvolená kombinovaná induktivně-deduktivní metoda strukturální analýzy posunula stav domácího bádání směrem k zahraničním vzorům. V rámci jednotlivých etap studie usiluje o analýzu právního řádu a postavení úřednictva, s reflexí příkladů, které umožnily zobecnění a vyvození závěrů v rámci strukturální kritické analýzy.

Osvícenství, především reformy v období panování Josefa II., vytvořilo nové, stabilní základy juristické regulace státní civilní služby namísto dosavadního dvorského či stavovského úřednictva staršího typu. Osvícenský stát se úmyslně opřel o byrokratizované úřednictvo s legálně racionální autoritou stejně tak, jako se opřel o psané právo.¹⁸³¹ Principy, které panovník vyjevil ve svém pastýřském listě ze 13. prosince 1783, se staly jakýmsi programem, metanormativní služební pragmatikou, teleologickým rámcem, jehož obsah byl v průběhu následujícího století vyplněn pozitivně právními předpisy. V mnohém se jednalo o předobraz dnešního práva na dobrou správu.¹⁸³² Modernita úřednického práva ukazuje, že se jednalo o významnou součást osvícenské revoluce shora. Přesto si rakouské úřednické právo

¹⁸³¹ Jen za deset let panování císaře Josefa II. bylo vyhlášeno přibližně 6 000 dekretů a 11 000 patentů a jiných právních předpisů.

¹⁸³² Právo na dobrou správu není v našem právním řádu definován, avšak vyplývá z dokumentů Rady Evropy, např. z Rezoluce R(77)31 Výboru ministrů o ochraně jednotlivce ve vztahu k úkonům správních orgánů, Doporučení R(80)2 Výboru ministrů týkající se výkonu povinností podle vlastního volného uvážení, Doporučení R(2000)6 Výboru ministrů o postavení veřejných činitelů v Evropě, z Doporučení Rec(2002)10 Výboru ministrů o kodexu chování veřejných činitelů nebo z Doporučení Rec(2007)7 o dobré veřejné správě.

zdaleka neosvojilo podobu, jež bývá s habsburskou monarchií spojována. Neplatil časový postup a definitiva, alimentální systém se teprve zakládal, stejně jako zabezpečení státních civilních úředníků a jejich příbuzných pro případ nezaviněné sociální události. V „plenkách“ byla úprava disciplinárního práva, nedovolených činností. Výrazně převažoval kolegiální systém řízení úřadu. Také některá čestná práva jako služební stejnokroj apod. ještě neexistovala.

Právní úprava státní civilní služby v jejím personalistickém pojetí byla na konci 18. století partikularizována, jak teritoriálně, tak věcně. Byla obsažena v celé škále právních předpisů, kde obvykle nepředstavovala hlavní materiál, ale spíše tematicky vhodný či alespoň nerušivý doplněk. Poprvé se ovšem normativně konstituovalo úřednictvo jako stav, přestože neexistence ucelené právní úpravy jejich postavení, zejména služební pragmatiky, na základě vázanosti jejichž ustanoveními by bylo možné úřednictvo specifikovat, výrazně ztěžuje samotnou specifikaci byrokracie a ještě více její kategorizaci. Následující století a zejména jeho druhá půle přinesly naopak rozsáhlé a zevrubné psané předpisy služebního práva, doprovázené řadou prováděcích podzákonných obecně závazných normativních aktů.

K vytvoření moderního úřednického sboru přispěla také změna v základních procesních zásadách, zavedení principu písemnosti procesu, požadavek dodržování zákona při správě věcí veřejných, vedení protokolů o průběhu celého řízení a s tím spojené počátky spisové služby i písemné vyhotovení rozsudku, nové metody práce včetně podatelny a expedice, konceptního zpracování kauzy referentem, dodržování obsahových i formálních náležitostí spisu apod.

Osvícenské úřednické právo konstituovalo základní předpoklady přijetí do státní služby. Tyto požadavky sice v některých ohledech odrážely období absolutismu a překračovaly míru státní ingerence dnes považovanou za přiměřenou (kupříkladu mezi takové lze zařadit požadavek výlučného katolického náboženství, mravní a politická loajalita¹⁸³³), na druhou stranu se objevují podmínky pro způsobilost stát se členem byrokratického sboru, které v zásadě, byť třeba v pozmeněné podobě, trvají dodnes. Jde třeba o požadavek státní příslušnosti (vznikající původně z inkolátu a indigenátu, později z příslušnosti k zemi). Služba pro cizí stát, která byla považována za porušení této státní věrnosti, neboť již v době feudalismu nikdo nemohl mít více vrchností a zběhnutí bylo trestněprávním deliktem a

¹⁸³³ To, že v současnosti v konkrétních případech je zásada loajality prakticky bez akcentu a systém státní služby toleruje u některých vysokých státních úředníků nejen aktivní činnost včetně zastávání vysokých postů v antisystémových uskupeních, ale dokonce veřejné ostouzení a slovní útoky na jiné státní úředníky ukázal v létě 2011 proběhnuvší spor mezi ministrem zahraničí a vicekancléřem ministerstva školství, kdy oba dokonce používali k řešení sporu hromadných sdělovacích prostředků.

představovala proto překážku pro přijetí do služby. Pro 18. století typická zásada domácího ochránářství, jež se v ekonomické oblasti projevovala trendem merkantilismu, měla stejně výraznou projekci i v oblasti služebního práva. Cizince (za ty ovšem byli považováni cizí státní příslušníci, nikoliv jiná národnost státu, rasismus je právnímu racionalismu cizí) bylo možné do státní služby přijmout pouze na základě výjimky při splnění požadavku skvělých schopností. Ještě řidší bylo jejich přijímání ve století následujícím.

Aktuálně zní i tehdejší zavedení podmínky věkové hranice, způsobilosti k právním úkonům anebo znalosti státního, resp. úředního jazyka, jejichž přínosnost z hlediska hospodárnosti a funkčnosti státní služby je dnes již neoddiskutovatelná. Z jiné příčiny - kvůli stabilitě a důvěryhodnosti byrokracie - byly v právním řádu zakotveny trestní bezúhonnost a zákaz příbuzenství. Opuštěným, ale bezpochyby inspirujícím a až do roku 1918 dodržovaným institutem byly povinné kauce pro ty úředníky, kteří přišli do bezprostředního kontaktu a nakládali s prostředky z veřejných rozpočtů. Šlo o záruku plnění v případě, kdy nastoupila hmotná odpovědnost. Z hlediska budoucnosti i k prokázání převahy racionalistického, tedy byrokratického systému správy hrály ovšem stěžejní roli zásady povinné kvalifikace, jež se později ztotožnila s vysokoškolským, v dominantní míře právnickým vzděláním a s absolvováním povinné praxe.

Také práva (na plat, na sociální zaopatření úředníků i pozůstalých, dovolená apod.) vytvořila definiční znaky nové správy. V osvícenství byly vydány předpisy týkající se hodnot, postupu, příjmů, plynulosti výkonu služby, dovolené, stejně jako základů disciplinárního práva. Zpočátku se tyto normativní akty vztahovaly pouze na v nich výslovně vymezené skupiny osob, aby se postupně rozšířily na administrativní personál všeobecně. Byla to právě práva, jež se stala hlavním inspiračním vzorem pro ostatní obyvatelstvo a jádrem, jež ovlivnilo principiální elementy celého normativního řádu a z něhož se postupně konstituovala celá právní odvětví – právo sociálního zabezpečení, pracovní právo, disciplinární právo, nepodjatost, nepřijatelnost korupce, povinnost mlčenlivosti ad.). Stejně jako i povinností si i zde můžeme všimnout institutů a norem, které nepřekonalý nápor toku věků, který je nemilosrdným, ovšem objektivním soudcem. Tak ve druhé polovině 19. století např. nejen, že bylo zrušeno osvobození státních civilních úředníků od vojenské služby, ale naopak právě absolvování jednoročního vojenského výcvikového kurzu se stalo podmínkou vhodnosti ke státní službě. Také osvobození majetku civilní byrokracie z výkonu rozhodnutí se ukázalo jako neudržitelné a neživotné, přestože původní záměr této úpravy, předcházet korupci, jejíž hlavní příčinou, stejně jako u většiny trestných činů, byly, jsou a budou neutěšené sociální podmínky, byl zcela jistě chvályhodný. Vývoji neodolalo ani quiskování

ani uniformy, jejichž zavedení v roce 1814 státní civilní úředníci za účelem vzrůstu vlastní prestiže tak toužebně vyhlíželi a které v podobě služebních stejnokrojů přetrvalo až do roku 1938. Smrtící ránu mu zasadil po druhé světové válce požadavek skutečně civilního úřednictva, lhostejno, že se v Československu skrýval za heslem zlidovění správy a v západní Evropě zase za občanskou společností.

Stejně jako práva tvořily součást služebního poměru povinnosti, které nabýval každý státní civilní úředník okamžikem přijetí do státní služby. Ty bylo možné rozlišit na povinnosti osobní povahy a povinnosti majetkoprávní.¹⁸³⁴ Patřila mezi ně věrnost a poslušnost, pečlivost, pracovitost, dodržování pracovní doby a docházky do sídla úřadu, nestrannost (která v sobě ovšem nesubsumovala nestrannost na politických zadáních), zásada mlčenlivosti i jiné závazky. Jejich dodržování bylo zajištěno různými formami kontroly a dohledu, zejména dlouhou dobu tajnými konduitskými listinami, jež v pozměněné podobě přetrvaly až do konce 19. století.

Při dialektickém sledování a analytickém rozboru rozvoje a proměn právní regulace postavení státních civilních úředníků je zřejmé, že shodně s evolucí jiných otázek, vývoj nepostupoval stále stejně. Občas dynamicky, až překotně postupoval vpřed, občas se zastavil a někdy došlo k návratu k osvědčené tradici. Někdy se i ta za pár desetiletí ukázala jako beznadějně překonaná a byla opuštěna, ovšem již za situace, kdy modernizace byla realizována v příhodných objektivních i subjektivních podmínkách. Z tohoto poznatku vychází i strukturace práce, rozdělené na období osvícenství, etapu první poloviny 19. století, dobu budování monarchického konstitucionalismu a konečně vznik samostatného Československého státu. Proměny jsou dobře patrné i na jednotlivých institutech, např. právní úpravě praktikantů, penzí, kvalifikačních tabulek a režimu kontroly a dozoru či preferovaných skupin osob.

V první polovině 19. století stav materie služebního práva spíše stagnoval, příp. byl obsahově upřesňován, přinesla druhá polovina onoho století klíčové psané prameny, včetně kodexu státního civilního úřednictva – zákona č. 15/1914 ř.z., ačkoliv doba označovaná jako **období velké deprese** (1873 – 1896), vyznačující se vleklými hospodářskými problémy a stagnací ekonomického růstu trendy soustředění a modernizace úřednického práva poněkud zmírnila. Právě služební pragmatika završila vývoj postupující jedním směrem, k prosazení úřednického kodexu jednoznačně vymezujícího klíčový obsah služebněprávního vztahu, specializovaného služebního práva, časového a alimentárního postupu, definitivy. Kořeny

¹⁸³⁴ Viz BLÓNSKI Justin, *cit. dílo*, str. 2.

tohoto trendu sahají až do osvícenství, ale start, který dosáhl cíle, přinesl až revoluční rok 1848 a neoabsolutismus společně s transformací systému veřejné správy. Nad jiné významnými, obecně závaznými normativními akty, znamenajícími vždy posun v celkové juristické úpravě úřednického statusu byly např. zákon č. 47/1873 ř.z., 172/1898 ř.z. a 34/1907 ř.z. Ostatně bez nadsázky lze říci, že bez reforem veřejné správy a obecného správního práva by nebylo reforem státní služby jako složky tohoto práva.

Obvykle každý institut, nevyjímaje instituty práva, má v okamžiku, kdy se dostane do skutečného života vedle pozitiv také jistá negativa. Vždy však jde o to, aby pozitiva přinesla užitek co možná nejvyšší a dopad negativ se maximálně redukoval. I zrod a existenci služebního práva provázely těžkosti a neduhy vyplývající jednak z jeho novosti, jiné naopak vyvstávaly až při stabilizaci byrokratické správy. Některé negativní rysy však provázely právní úpravu státního civilního úřednictva nepřetržitě po celé zkoumané období. Mezi takové je možné zařadit *system výjimek*, tedy možnost obejít v podstatě všechny zásady, po jejichž úplném odstranění by racionalistická koncepce přestala být sama sebou. System fungoval jak ve své individuální (prominutí požadavků individuálně určené osobě) tak kolektivní (preferenci celých společenských skupin) formě. Přestože tento system postupně oslaboval, uplatnil se i v době meziválečného Československa.

Normotvůrce druhé poloviny 19. století, konkrétně již v období neoabsolutismu, si uvědomil význam pozitivní materiální motivace, zvláště pak ekonomického zajištění, státní civilní byrokracie pro udržení stability celého systému a věnoval této otázce v normativních aktech patřičnou pozornost. Skončil stav známý v době předbřeznové, kdy se zejména u příslušníků nižšího administrativního aparátu vyskytovaly finančně nepříznivé podmínky, kdy úředníci praktikanti sloužili zcela bez odměny a také začínající úředníci neměli často po dlouhá léta příjmy ani ve výši nezbytné pro zajištění uspokojivých životních podmínek.

První Československá republika na základě recepčního zákona a na něj navazujících předpisů převzala v podstatě veškerý byrokratický personál i právní úpravu jeho postavení. Při recepci měly rozhodující význam právě ohledy na udržení funkčnosti státu a tedy zejména na nerušenou činnost jeho státní služby v personálním pojetí – administrativního aparátu.

Na rozdíl od jiných právních odvětví však zde brzy došlo k důležitým reformám, a to nejen v období budování státu, tzn. v letech 1919 – 1923, ale též později v čase stability. Např. teprve po vzniku ČSR v roce 1918, v souvislosti s nástupem vlády politických stran, lze v plné míře hovořit o důležité novotě v koncepci úřednického práva – o oddělení exekutivy a veřejné správy. Přestože stát byl státem politických stran a úředníci měli často více než jednu stranickou legitimaci, byla jejich formální nestrannost spíše posílena. Zákon č. 269/1920 Sb.

z. a n. zase unifikoval právní řád, když působnost úřednického práva rozšířil na celé státní území. Významné novoty přinesly reformy správního uspořádání, jež v konečném důsledku postátnily většinu úřednického personálu a přímo tak předznamenaly systém národních výborů, který na ně ve sjednocení kolejí i personálu spíše navázal, než že by byl protikladným. Rozdíl však spočíval v dominantním segmentu služby, který do roku 1938 představoval prvek profesionální, po roce 1945 prvek demokratický (laický). Do pozice státní civilní byrokracie byla převedena kromě samosprávného úřednictva i nemalá množina smluvního úřednictva a nižšího administrativního aparátu.

Důležitým mezníkem ve vývoji právní úpravy státního civilního úřednictva bylo přijetí platových zákonů. Dosavadní vědecké bádání se věnovalo především jeho normám vztahujícím se k hlavní věci – odměňování úřednictva. Na místě je vhodné upozornit, že deklarovaný záměr prosadit princip zásluhovosti ve skutečnosti realizován nebyl, ale byl posílen vliv vedoucích pracovníků, resp. v nové společenské realitě politických stran, nad úředníky a celkově u odbourání časového principu znamenal návrat před rok 1914. Většina služebních míst byla díky novému systému podsystematizována.

V důsledku toho reformou vyvstávalo nebezpečí stagnace reálných platů řadového, zejména nižšího konceptního úřednictva a zřízenců, v protikladu ke skokovému nárůstu platů funkcionářů a určitých postů, obsazovaných nezřídka na základě stranického klíče. Ani druhý úmysl legislativců, podpořit početní restriktce státních civilních úředníků nevyšel. Další novely a předpisy se snažily povětšinou odbourat nejkřiklavější nedostatky nedotažené „reformy“, která se stala palčivým problémem státní služby až do roku 1938. Oproti spíše negativnímu vyznění následků této klíčové změny však zákon kodifikoval též celou řadu dalších otázek služebního práva v podobě, kterou často vytvořila judikatura.

Na závěr zbývá dodat, že postavení státního civilního úřednictva v podstatě vždy bylo založeno na právní úpravě odpovídající dané době. V současnosti by tak měla být nalezena rovnováha mezi koncepcí demokratického právního státu a jeho vůdčí zásadou rovnosti před zákonem a současně specifiky, jež s sebou přinášejí služební úkoly státního aparátu, které vyžadují zvláštní úpravu, modifikující obecné principy za účelem zajištění funkčnosti chodu státu a tím i společnosti.¹⁸³⁵ Vzhledem k povaze státu není vhodné, aby pozice státního úředníka nerefletovala subjekt, který reprezentuje. Je vhodné si uvědomit nezastupitelnou

¹⁸³⁵ Zde se vědomě přihlašuji k tezi, kterou vyslovil doyen rakouských právních historiků Werner Ogris, dlouholetý vedoucí vídeňské katedry právních dějin a nyní zástupce vedoucího Komise rakouských právních dějin Rakouské akademie věd. Viz OGRIS Werner, *Der Beamte in der Habsburger Monarchie*, in: *Elemente europäischer Rechtskultur. Rechtshistorische Aufsätze aus den Jahren 1961 – 2003*, Thomas (Olechowski hrsg.), Wien:Böhlau 2003, str. 71.

roli racionalistického systému státní služby pro funkčnost moderního systému veřejné správy. Právní historie ukazuje, že trvalým řešením neduhů státní služby může být jedině odstranění příčin těchto problémů. Toho je možné dosáhnout poskytnutím dostatečného finančního ohodnocení úřednictvu v době aktivní služby i na odpočinku, naplněním legitimního očekávání a právní jistoty, nejen ohledně trvání a práv a povinností služebního poměru a konečně vytvoření situace, kdy bude mít státní byrokracie odpovídající uznání a ochranu ze strany státu, jehož je ostatně personifikací. Jedině pak vznikne úřednický étos, který je mnohem účinnější prevencí, než sebeostřejší represe.

VIII. Seznam pramenů a literatury

- VIII. A. Použitá literatura
- VIII. B. Právní předpisy
- VIII. C. Prameny
- VIII. D. Elektronické zdroje

VIII. A. Použitá literatura

ADAMOVICH Ludwig K., BERND-FUNK Christian, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. neubearbeitete Auflage, Springer-Verlag, Wien/New York 1987

BEIDTEL Ignaz, Geschichte der österreichischen Staatsverwaltung 1740–1848, 2 Bde. Innsbruck 1896–1898, Reprint Frankfurt am Main:Sauer & Auvermann 1968

BEER Adolf, *Die Finanzverwaltung Österreichs, 1749—1816*, in: Mitteilungen des Instituts für Österreichische Geschichtsforschung 15, Innsbruck: Wagnerische Univ.-Buchdruckerei 1894, str. 237 – 366.

BIMAN Stanislav, ŘIHÁČKOVÁ Marie, ŠPIRITOVÁ Alexandra, Personální zemská komise pro okresní úřady, Inventáře, Praha:Národní archiv 1965

BLENK Gustav, Die österreichischen Beamten in der Zeit der Reaktion 1849 – 1859, In: Der öffentlich Angestellte, 3. Jg., Folge 9 – 12, Wien 1948 a 4. Jg., Folge 1 – 2, Wien 1949

BLENK Gustav, Die Beamten im Revoluionsjahr 1848, In: Der öffentlich Angestellte, 2. Jg., Folge 10 – 12, Wien 1947 a 3. Jg., Folge 1 – 8, Wien 1948

BLENK Gustav, Die Beamten im vormärzlichen Österereich , In: Der öffentlich Angestellte, 2. Jg., Folge 1 – 9, Wien 1947

BLENK Gustav, Im Kampf um das 1. österreichische Gehaltgesetz , In: Der öffentliche Angestellte, 4. Jg., Folge 5 – 10, Wien 1949

BLÓNSKI Justin, Der österreichische Civilstaatsdienst. Ein systematisches Handbuch enthaltend sämtliche, die Anstellung im österr.Civil-Staatsdienste, sowie die dadurch begründeten Rechte und Pflichten betreffenden Bestimmungen, mit Inbegriff der Pensions- und Disciplinavorschriften, sammt den einschlägigen Erkenntnissen des Reichsgerichtes und des Verwaltungsgerichtshofes, Wien:Manz 1882

BRUSATTI Alois, Die Stellung der herrschaftlichen Beamten in Österreich in der Zeit von 1740 – 1848, In: Vierteljahresschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte, Hermann Aubin (hrsg.), Bd. 45, Wien:Franz Steiner 1958

CROZIER Michel, The bureaucratic Phenomenon, Chicago:Univ. of Chicago Press 1964

CZEDIK von Alois, Zur Geschichte der k.k. österreichischen Ministerien 1861 – 1916, Bd. 2, Teschen-Wien-Leipzig: Prochaska 1917

CZOERNIG Carl, Statistisches Handbüchlein für die österreichische Monarchie, Wien: Direktion der administrativen Statistik, 1861

ČAPEK Karel, Hovory s T.G.Masarykem, Praha:Československý spisovatel 1990

ČEBIŠOVÁ Taisia, Modernizace služebních poměrů : evropské trendy a naše situace, in: Modernizace veřejné správy v Evropě a České republice Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk 2006 , str. 104-115

ČEBIŠOVÁ Taisia, Problémy a tendence úřednického práva, in: Reforma veřejné správy v teorii a praxi Plzeň : Čeněk, 2004, str. 149-161

ČEBIŠOVÁ Taisia, Veřejná služba na prahu 21. století, in: Acta Universitatis Carolinae. Iuridica , 1-2/2001, Praha: Univerzita Karlova 2001, str. 9-39

ČEBIŠOVÁ Taisia, Socialistická státní služba, in: Acta Universitatis Carolinae. Iuridica /Monographia XXXVI (1981), Praha :Univerzita Karlova 1981, str. 7-99

ČECHÁK Vladimír, Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945–2004), Praha:Vysoká škola finanční a správní 2004

ČERMÁK Ludvík, Služební pragmatika (zákon ze dne 25. ledna 1914 č. 15 ř.z. o služebním poměru státních úředníků a státních zřízenců) s pozdějšími zákonnými změnami, Praha :Státní nakladatelství v Praze 1926

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

D'ELVERT Christian, Zur österreichischen Verwaltungsgeschichte mit besonderer Rücksicht auf die böhmischen Länder, Brünn 1880

DZIADZIO Andrzej, Znaczenie Najwyższych trybunałów sądowych w tworzeniu podstaw państwa prawa w austriackiej monarchii konstytucyjnej po 1867 roku, in: Świat, Europa, Mała Ojczyzna. Studia ofiarowane Profesorowi Stanisławowi Grodzkiemu w 80-lecie urodzin, Marian Małecki (red.), Bielsko-Biała 2009, str. 419 – 426.

EISSERT Joseph, Die Dienstpragmatik samt den Vollzugsvorschriften und den Kommentierenden parlamentarischen Materialien, Wien 1914

FINNIS John, Natural Law and Natural Rights, Oxford:Clarendon Press 1980

FOLTÝNOVÁ Martina, Sociální postavení úředníků na velkostatkách olomouckého arcibiskupství ve druhé polovině 19. a na počátku 20. století, disertační práce,Ostrava: Ostravská univerzita v Ostravě, 2006.

FUCHS Cyrill, Zusammenstellung der auf die Diäten und Reisekosten der k.k. österreichischen Staatsbeamten und Diener bezugnehmenden Vorschriften, Alfred Hölder :Wien 1886

Funkcjonariusze państwowej służby cywilnej, Wyniki spisu ze stycznia 1923 r., Statystyka polski, Warszawa:Główny urząd statystyczny Rzeczypospolitej polskiej 1925.

GÁBRIŠ Tomáš, Unifikační snahy v prvej ČSR a medzivojnovovej Evrope, in: Právněhistorické studie č. 39, Praha:Karolinum 2007, str. 193 – 208.

GALANDAUER Jan, Vznik Československé republiky 1918, Praha :Naše vojsko 1988

GLETTLER Monika, Die Wiener Tschechen um 1900. Strukturanalyse einer nationalen Minderheit in der Großstadt , Munchen-Wien:Oldenbourg 1972

GODER Walter, Handbuch der administrativen Justiz-Verwaltung in Preußen.: Eine systematische Bearbeitung der die Verwaltung der Justiz-Fonds und die sonstigen administrativen Geschäfte der preußischen Gerichte betreffenden Grundsätze und Vorschriften, Berlin : Carl Heymann 1855 v elektronické podobě na <http://dlib-pr.mpier.mpg.de/m/kleioc/0010/exec/books/%22140137%22>

GRAUSAM Hellmuth, Der Österreichische Staatsbeamte im Spiegel der Memoirenliteratur. Vom josephin. Jahrzehnt bis zum Beginn des Konstitutionalismus, Wien:Philosophische Dissertation 1964

GREČENKOVÁ Martina, Vzdělání správního úřednictva v Čechách ve 2. polovině 18. století, diplomová práce, Praha:Filozofická fakulta Univerzity Karlovy 1990

ONDO-GREČENKOVÁ Martina, „Ve službách obecného blaha“. Vzdělanostní a profesní itinerář osvícenských úředníků, in: Vlast a rodný kraj v díle historika. Sborník prací žáků a přátel věnovaný profesoru Josefu Petrářovi, Jaroslav Pánek (ed.), Praha 2004, str. 473 – 494.

HAJDECKI Alexander, Officiers-Standes-Privilegien, System und Praxis des geltenden Officiersrechtes der k. u. k. bewaffneten Macht, Wien:Perles 1897

HART Herbert, The Concept of Law. Second Edition, Oxford:Clarendon Press 1994

HATTENHAUER Hans, Geschichte des Beamtentums. Handbuch des Öffentlichen Dienstes, Köln-Berlin-Bonn-München:Heymanns 1980

HAVELKA František, Služební právo státních úředníků a zřízenců. Komentovaná sbírka nejdůležitějších předpisů o služebních poměrech státních úředníků a zřízenců, hlavně služební pragmatiky a platového zákona, Praha:Státní tiskárna 1937

HAVELKA František, PLOCEK Václav, Předpisy o legionářích v rozsahu potřebném pro civilní úřady, jmenovitě školské a o umístování děle sloužících poddůstojníků, Praha:Státní nakladatelství 1934

HAVELKA Jiří, O vývojových tendencích práva státního úřednictva a o postavení státního úřednictva ve státě, in: Veřejná správa. Časopis pro správní právo a správní vědu, roč. I, č. 5 – 6, Praha:Orbis 1931, str. 161 – 186.

HAVELKA Miloš, Úředník a občan, legitimita a loajalita, in: Opomíjení a neoblíbení v české kultuře 19. století, Taťána Petrasová, Helena Lorenzová (ed.), Praha:Koniasch Latin Press 2007, str. 19 -29.

HEINDL Waltraud, Gehorsame Rebellen. Bürokratie und Beamte in Österreich 1780 - 1848, Wien-Köln-Graz :Böhlau 1991

HELEŠICOVÁ Věra, MACHATKOVÁ Raisa, Z protokolů schůzí druhé československé vlády (první Tusarovy) 1919 – 1920, Praha:Státní ústřední archiv 1982

HENDRYCH Dušan, Správní věda. Teorie veřejné správy, 3. vydání, Praha:Kluwer ČR, a.s. 2009

HENDRYCH Dušan a kolektiv, Správní právo. Obecná část, 5. rozšířené vydání, Praha:C.H.Beck 2003

HEXNER Erwin, Poznámky k slouženým příkazom podľa § 22 Službovej pragmatiky, in: Veřejná správa. Časopis pro správní právo a správní vědu, roč. I, č. 5 – 6, Praha:Orbis 1931, str. 173 – 191.

HILL Burton Jim, The Works of Jeremy Bentham, vol. I., Introduction to the study of the Works of Jeremy Bentham, published under the Superintendence of his Executor, John Bowling, Edinburgh: William Tait 1843

HOBZA Jiří, Československé správní právo. Obecná část, Praha: Melantrich 1934

HOCK von Karl, Bidermann Hermann Ignaz, Österreichischer Staatsrath (1760-1848), Wien: Verlag des Wissenschaftlichen Antiquariats H. Geyer, 1972 (Unveränderter Nachdruck der Ausgabe 1879)

HOETZEL Jiří, Československé správní právo. Část všeobecná, Praha: Melantrich 1934

HOETZEL Jiří, Důležitá otázka veřejné správy, In: Národní politika č. 6, roč. 37 ze 7. ledna 1919

HOETZEL Jiří, Nová organizace politické správy, Praha: Spolek československých právníků Všehrad 1927

HOCHEDLINGER Michael, Aktenkunde. Urkunden und Aktenlehre der Neuzeit, Wien: Böhlau 2009

HOKE Rudolf, Österreichische und deutsche Rechtsgeschichte, Wien-Köln-Weimar: Böhlau 1992

HORÁK Ondřej, Vznik Československa a recepce práva. K právní povaze a významu zákona č. 11/1918 Sb. z. a n. s přihlédnutím k otázce recepce právního řádu, in: Právněhistorické studie, č.38, Praha: Karolinum 2007, str. 153 – 169.

HORNA Richard, K dějinám moravských úředníků, díl I. a II., Praha : Bursík a Kohout 1922 a 1923

HROCH Miroslav, KUBIŠOVÁ Vlasta, Velká francouzská revoluce a Evropa, Praha: Svoboda 1990

JANÁK Jan, Vývoj správy v českých zemích v epoše kapitalismu II., vyd. 2., Praha:SPN 1971

JANÁK Jan, HLEDÍKOVÁ Zdeňka, Dobeš Jan, Dějiny správy v českých zemích od počátku českého státu po současnost, Praha: Nakladatelství Lidové noviny 2005

JELLINEK Georg, System der subjektiven öffentlichen Rechte, 2. Aufl., Tübingen: J.C.B. Mohr 1905

JIRÁNEK Tomáš, Platové poměry zaměstnanců obchodních a živnostenských komor na počátku 20. století, aneb Smutný příběh Václava Wolfa, úředníka obchodní a živnostenské komory v Liberci, In: Studie k sociálním dějinám 6, 2001, str. 157 – 167.

JURČÁK Martin, Právo na dobrou správu v členských zemích EU, bakalářská práce, Brno: Masarykova Univerzita 2009

KAFKA Eduard, Über die Rechtsverhältnisse der Beamten zu ihren Dienstgebern, in: Beamtenzeitung, 2. Jg 1871

KALINA Stanislaw, Urzędnicy w administracji publicznej, Szczecin 2006

KANN Robert A., A History of the Habsburk Empire 1526 – 1918, Berkley-Los Angeles-London:University of California Press 1974

KAPRAS Jan, Právní dějiny zemí koruny české, díl I., Praha:Česká grafická společnost Unie 1913

KELSEN Hans, Základy obecné teorie státní, Brno:Barvič & Novotný 1926

KELSEN Hans, Ryzí nauka právní. Metoda a základní pojmy, Praha/Brno:Orbis 1933

KINDL Vladimír, K publikaci tzv. společného zákonodárství pro rakouské a české země před 2. prosincem r. 1848, in: Vývoj České ústavnosti v letech 1618 – 1918, Sborník příspěvků

z mezinárodní konference konané ve dnech 6. – 9. října 2006, uspořádali Karel Malý a Ladislav Soukup, Praha: Univerzita Karlova v Praze, Nakladatelství Karolinum 2006

KINDL Vladimír, O původně rakouských předpisech, které se dnem 28. října staly součástí československého právního řádu, a o jejich vyhlášení, In: právní fórum 8/2008, Praha:ASPI, a.s. 2008

KINDL Vladimír, KRÁLÍK Lukáš, Slezský zemský zákoník (k některým otázkám publikace právních předpisů na slezském území v letech 1849 – 1918), In: Pocta Eduardu Vlčkovi k 70. narozeninám, Olomouc: Universita Palackého v Olomouci, 2010

KLAPKA Otokar, Samospráva a zřízení župní, Praha:Parlament 1923

KLIMEK Antonín, Velké dějiny země Koruny české, Svazek XIII., Praha-Litomyšl:Paseka 2000

KNAPP Viktor, Dvě cesty československého práva: Kontinuita a diskontinuita (1918, 1938), in: Právník č. 3, roč. 118, Praha:Ústav státu a práva ČSAV, 1979

KNAPP Viktor, Teorie práva, Praha:C.H.Beck, 1995

KNAPPOVÁ Marta, ŠVESTKA Jiří a kol. Občanské právo hmotné, díl 1, Praha:Aspi 2002

KNOTEK Ladislav, VÁVRA Bohuslav, Československý státní zaměstnanec, jeho práva a povinnosti, Praha: Nákladem vlastním 1924

KOBLIZEK Albert, Dienstzeit und Urlaubsrecht im öffentlichen Dienst, Wien: UW 1999

KOLDÍNSKÁ Kristina, Sociální právo, Praha : C. H. Beck 2007

KOLEKTIV AUTORŮ, Historický vývoj právní úpravy správního řízení a dalších postupů ve veřejné správě v českých zemích (1918 – 2005), Olomouc:Periplum, 2007

KRLÍN Jan, Výměny státních úředníků v českých zemích v letech 1918 – 1920, in: *Praginae historiae* 6/1998, Praha:Státní ústřední archiv v Praze 1998, str. 210 – 253.

KÖHLER Peter A., Funktion und Rechtliche Ausgestaltung der Zusatzversicherungssysteme bei der Reform der Alterssicherungssysteme: Das Beispiel Schweden, in: Funktion und rechtliche Ausgestaltung der Zusatzversicherungssysteme bei der Reform der Alterssicherungssysteme. Reform in der Schweiz, den Niederlanden, Großbritannien, Schweden und Deutschland mit ihren internationalen und gemeinschaftsrechtlichen Bezügen, Monika Schlachter; Ulrich Becker, Gerhard Igl (hrsg.), Studien aus dem Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht, Bd. 34, Baden-Baden:Nomos 2005, str. 85 – 105

KREIBICH Karel, Veřejná správa ve státě třídním, Kritická úvaha k reformě veřejné správy, Praha 1927

KUGLER Georg, Haupt Herbert (ed.), Des Kaisers Rock. Uniform und Mode am österreichischen Kaserhof 1800 bis 1918, Halbturm 1989.

KYPR Ondřej, Problém byrokracie v demokracii, in: *Edice Aktuality*, Sv. 8, Praha 1938

KYPR Ondřej, Reforma veřejné správy v Republice Československé, Praha: nákl. vlastním 1928

KYPR Ondřej, Republikánská samospráva, její práce a poslání, Praha: Novina 1935

LAŠTOVKA Karel, Zákon župní, Bratislava:Právnická jednota v Bratislavě 1925

LEHNER Oskar, Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte, Universitätsverlag Linz:Rudolf Trauner 1992

LEIMBÖCK Ernst, Leistungsbeurteilung und Besoldung im öffentlichen Dienst, dipl Arb., Linz:Johanes-Kepler-Universität Linz 1994

LEMAYER von K., Die Ausbildung zum Höheren Verwaltungsbeamten in Österreich, in: Schriften des Vereins für Socialpolitik, 34 Jahrgang, Wien 1887

LESJUK Petr, MALÁ Irena, Ponocná, M., Ministerstvo vnitra – Komise pro zhospodárnění veřejné správy, 1933 – 1948. Inventář, Praha 1956

LIPSCHER Ladislav, K vývinu politickej správy na Slovensku v rokoch 1918 – 1938, SAV, Bratislava 1966

LOBKOWICZ František, Encyklopedie řádu a vyznamenání, Praha: Libri 1995

LOUŽEK Marek, Max Weber, Praha :Karolinum 2005

LUKEŠ Zdeněk a kolektiv, Československé socialistické správní právo, I. díl, Praha:Ústav státní správy 1970

MACKOVÁ Marie, Jak převléknout uniformu (vysloužilí důstojníci a vojáci na místech státních úředníků v 2. pol. 19. století), In: Armáda a společnost v českých zemích v 19. a první polovině 20. století, Jiří Rak, Martin Veselý (edd.), Ústí nad Labem 2004

MACKOVÁ Marie, K dějinám státního úřednictva venkovských okresů po r. 1870 na příkladu města Vysoké Mýto, In: Studie k sociálním dějinám 7, Jana Machačová, Jiří Matějčíček (eds.), Opava 2001, str. 57-96

MACKOVÁ Marie, Okresní hejtman aneb postavení státního úředníka v regionu na přelomu 19. a 20. století, in: XXIII. Mikulovské sympozium 1993. Ústřední moc a regionální samospráva, Brno 1995, str. 357-360.

MACKOVÁ Marie, Úřednictvo venkovských okresů v Čechách 1850-1914, Se zřetelem k okresům východních Čech, Ústí nad Orlicí 2001

MACHAČOVÁ Jana, MATĚJČÍČEK Jiří, Nástin sociálního vývoje českých zemí 1781 – 1914, Praha:Karolinum 2010

MALÝ Karel, České právo v minulosti, Praha:Orac 1995

MALÝ Karel, a kol., Dějiny českého a československého práva do roku 1945, 3. přepracované vydání Praha:Linde 2003

MALÝ Karel, Zastavení činnosti porotních soudů v 80. letech 19. století v Rakousku, in: Acta universitatis Carolinae – Iuridica, č. 1, Praha 1965

MALÝ Karel, Einige Bemerkungen zur Problematik der bürgerlichen Freiheiten in der Zeit des Dualismus, in: Studia Iuridica auctoritae Universitatis Pécs publicata, in: Die Freiheitsrechte und Staatstheorien im Zeit des Dualismus, Budapest 1966

MANNHEIM Karl, Mensch und Gesellschaft im Zeitalter des Umbaus, Leiden: A.W.Sijthoff 1935

MAŇÁK Jiří, K problematice struktury a postavení československé inteligence v letech 1945 – 1953, in: Revue dějin socialismu,zvláštní číslo, roč. 1., Praha : Ústav dějin KSČ 1968

MARTÍNEK Miloslav, Příspěvek k poznání sociální struktury státního úřednictva v Čechách na počátku 20. století, Ústav československých a světových dějin, Praha:ČSAV 1975

MASARYK Tomáš Garrigue, Nová Evropa. Stanovisko slovanské, Praha:Dubský 1920

MAYRHOFER Ernst, Handbuch für den politischen Verwaltungsdienst in den im Reichsrathe vertretenen Königreichen und Ländern mit besonderer Berücksichtigung der diesen Ländern gemeinsamen Gesetze und Verordnungen, 1. Aufl., Wien 1856

MAYRHOFER Ernest, von PACE Anton, Handbuch für den politischen Verwaltungsdienst in den im Reichsrathe vertretenen Königreichen und Ländern mit besonderer Berücksichtigung der diesen Ländern gemeinsamen Gesetze und Verordnungen, 1 – 7. Bde, 1. – 3. Erg. Bde, 1-3 Lief., Wien:Manzische k. u. k. Hof-Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 1895 – 1913.

- MEGNER Karl, Beamte. Wirtschafts- und sozialgesellschaftliche Aspekte des k.k. Beamtentums, 2. Auflage, Wien:Verlag der österreichischen Akademie der Wissenschaften, 1986
- MENDELS Franklin, Proto-industrialisation: The First Phase of the Industrialisation Process, In: Journal of Economic History 32 vol. 01, Cambridge:Cambridge University Press 1972, str. 241 – 261
- MERTON Robert King, Social theory and social structure, Glencoe: The free Press 1957
- NEČAS Jaromír, 20 let sociální péče v Československé republice, Praha:Státní tiskárna 1938
- NEUBAUER Zdeněk, Státověda a teorie politiky, Praha:Jan Leichter, 1947
- Neue Deutsche Biographie (NDB). Band 1, Duncker & Humblot, Berlin 1953
- OGRIS Werner, Die Rechtsentwicklung in Cisleithanien 1848-1918, in: Die Habsburger Monarchie, hrsg. Adam Wandruszka, Peter Urbanitsch, Wien, 1975
- OGRIS Werner, Der Beamte in der Habsburger Monarchie, in: Elemente europäischer Rechtskultur. Rechtshistorische Aufsätze aus den Jahren 1961 – 2003, Thomas (Olechowski hrsg.), Wien:Böhlau 2003, str. 72 – 93.
- OGRIS Werner, Recht und Staat bei Maria Theresia, In: Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte, Germanistische Abteilung, Band 98, Wien: Böhlau 1981, str. 1 – 29.
- O prázdninách a jich významu pro soudy, in: Právník, roč. 44, Praha 1905, str. 675 -687.
- Ottův slovník naučný nové doby, heslo Plat, Díl IV., Svazek 2, Praha:Sdružení pro Ottův slovník naučný PASEKA/ARGO 2001
- Ottův slovník naučný, 23. díl, Praha:Sdružení pro Ottův slovník naučný Argo/Paseka 2000

- PAUKNER František, Veřejní úředníci a zřízení. Souhrn všech zákonů, Praha:Melantrich 1920
- PAUKNER František, Zaměstnanec v službách státních a veřejných, Praha:Nakl. pro úřední literaturu, 1936
- PAVLÍČEK Václav a kol., Ústavní právo a státověda, 1. Díl Obecná státověda, Praha: Linde, 1998
- PETRASOVÁ Taťána, LORENZOVÁ Helena (ed.), Opomíjení a neoblíbení v české kultuře 19. století, Praha:Koniasch Latin Press 2007.
- PEŠEK Jiří, Studenti z českých zemí na právnické fakultě vídeňské univerzity v letech 1884 a 1913, in: Pocta prof. JUDr. Karlu Malému, DrSc. k 65. narozeninám, Soukup Ladislav (ed.), Praha:Karolinum 1995
- PETRÁŠ René, Problémy župní reformy ve dvacátých letech, rigorózní práce, Praha 1999
- POKORNÝ Jiří, VELEK Luboš, VELKOVÁ Alice, Nacionalismus, společnost a kultura ve střední Evropě 19. a 20. století, Praha : Karolinum, 2007
- POSSANER von Benno, Pensionen und Provisionen der k.k. österreichischen Zivilstaatsbediensteten und Staatsarbeiter, sowie die Versorgungsgenüsse ihrer Hinterbliebenen, Wien:Hofs-Verlags- und Universitätsbuchhandlung 1898
- POŠVÁŘ Jaroslav, *Právní případ Dr. K. Perglera*, in: *Veřejná správa. Časopis pro správní právo a správní vědu*, roč. 2, č. 2, Praha:Orbis 1932, str. 44 – 47.
- POUND Roscoe, An Introduction to the Philosophy of Law, New Haven: Yale University Press, 1922
- PROCHÁZKA Adolf, Právní případ Dra K. Perglera. Kritický rozbor, Sběrka spisů právnických a národohospodářských, LVI, Praha/ Brno : Orbis 1931

PROKOP Ladislav, Povinnost státních úředníků znáti státní jazyk, in: Veřejná správa. Časopis pro správní právo a správní vědu, roč. 1, č. 10, Praha:Orbis 1931, str. 385 – 386.

PROKŠ Petr, Politikové a vznik republiky 1914 – 1918, Praha:Prospektrum 1998

RAMSHORN Carl, Kaiser Joseph II. und seine Zeit, Leipzig:Voigt&Günter 1845

RANDA Antonín, Právo vlastnické dle rakouského práva v pořádku systematickém, Praha:Česká Akademie pro vědy, slovesnost a umění 1922, resprint Praha: ASPI a.s. 2008

RAŠÍN Alois, Paměti Dra. Aloise Rašina, Praha:Lad. Rašín 1929

ROUBÍK František, Ke vzniku správního rozdělení Čech z roku 1850, in: Sborník archivu ministerstva vnitra republiky Československé, sv. 12, Praha:Ministerstvo vnitra 1939, str. 63 – 173.

ROUČEK František, SEDLÁČEK Jaromír, Komentář k obecnému zákoníku občanskému a občanské právo platné na Slovensku a v Podkarpatské Rusi, Díl V, Praha:V. Linhart 1937

RYANTOVÁ Marie, *Ladislav II. Popel z Lobkovic jako první president apelačního soudu*, In: *Stavovský odboj roku 1547.První krize habsburské monarchie. (Sborník příspěvků z vědecké konference konané v Pardubicích 29. - 30. 9. 1997)*, Petr Vorel(sect.), Východočeské muzeum , Praha : Historický ústav Akademie věd České republiky : Ústav českých dějin filozofické fakulty Univerzity Karlovy 1999, str. 185 - 204.

SACHS Michael, Verfassungsrecht.Grundrechte, 2. Auflage, Berli-Heidelberg-New York: Springer 2003

SEDLÁČEK Pavel, Rakouské úřednické stejnokroje v 19.století, in: Opomíjení a neoblíbení v české kultuře 19. století, Taťána Petrasová, Helena Lorenzová (ed.), Praha:Koniasch Latin Press 2007

SCHAFFGOTSCH Alexander, Geschäftssprache der Behörden, in: Österreichisches Staatswörterbuch, E.Mischler a J.Ulbrich (hrsg.), 2BD, Wien 1906 str. 371-387

SCHELLE Karel a kol., Die Entwicklung der Organisations moderner öffentlicher tschechischer Verwaltung, München:GRIN Verlag 2009

SCHELLE Karel, K některým otázkám ústavního systému první ČSR, in: Acta Universitatis Carolinae – Iuridica, č. 1 – 2, Karolinum, Praha 1999, str. 41 – 45.

SCHELLE Karel, Organizace veřejné správy v letech 1848-1948, Brno: Masarykova univerzita v Brně 2002

SCHELLE Karel, Vývoj české veřejné správy, Ostrava : Key Publishing, 2008

SCHELLE Karel, Organizace veřejné správy v letech 1848 – 1948, Brno:Masarykova univerzita, 1993

SCHERER Hermann, Handbuch für k.k. Staatsbeamte. Dienstpragmatik der k.k. Staatsbeamten und Staatsdiener. Aktivitätsbezüge und Pensionsbestimmungen. Exekution auf ständige Bezüge, Wien:Selbstverlag 1913

SCHMIDT Heinrich Richard, Sozialdisziplinierung? Ein Plädoyer für das Ende des Etatismus in der Konfessionalisierungsforschung, in: Historische Zeitschrift, Bd. 265, Frankfurt am Main:Oldenburg Verlag 1997, str. 639 – 680

SCHIMETSCHKEK Bruno, Der österreichische Beamte, Verlag für Geschichte und Politik, Wien 1984

SCHELLE Karel, Organizace veřejné správy v letech 1848 . 1948, Brno:Masarykova univerzita 2002

SKŘEJPEK Michal a kol., Právnický stav a právnické profese v minulosti, Praha: Havlíček Brain Team 2007

Slovník veřejného práva československého, Sv. I. – VI., Brno:Polygrafia – Rudolf M. Rohrer/Rovnost 1929 – 1946

SMYK Grzegorz, Služební pragmatiky civilních úředníků v Polském království v letech 1867 – 1915, in:Právněhistorické studie 38, Praha:Karolinum 2007, str. 135 – 150.

SOUKUP Ladislav, Ochrana nájemníků a bytová péče v ČSR, aspekty sociálního státu (normativní obraz) 1918-1948, In: Nové jevy v právu na počátku 21. století. I., Historické impulzy rozvoje práva, (MALÝ Karel, TOMÁŠEK Michal(eds.)), 1. vyd. Praha : Karolinum, 2009, s. 16-54.

STARÝ Marek a kol., Dějiny daní a poplatků, Praha:HavličekBrainTeam 2009

STEIN Peter, Epochenproblem „Vormärz“ (1815–1848), Stuttgart: Metzler 1974

STÖLZL Christoph, Die Ära Bach in Böhmen, Sozialgeschichtliche Studien zum Neoabsolutismus 1849 – 1859, Veröffentlichungen des Collegium Carolinum 26, München/Wien:Oldenbourg 1971, str. 112 – 119

STRUGER Katrin, Die Stellenbesetzung im öffentlichen Landesdienst. Eine rechtshistorische Betrachtung unter besonderer Berücksichtigung der aktuellen Objektivierungsverfahren, Grazer Universitätsverlag-Leykam-Karl- Franzens- Universität Graz: Graz 2007

STRUGER Katrin, Die Objektivierung der Stellenbesetzung im öffentlichen Landesdienst. Eine rechtshistorische Betrachtung, Universität Graz: Graz 2006

von STUBENRAUCH Moriz, Handbuch der österreichischen Verwaltungsgesetzkunde, 1 Band, Wien:Friedrich Manz 1861

SUMMER Rudolf, Beiträge zum Beamtenrecht, Tübingen:Mohr Siebeck 2007

ŠOLLE Václav, Civilní soudnictví předbřeznové v českých zemích, In: Sborník archivních prací č. 10, Praha:Orbis 1960

ŠOUŠA Jiří, Daně a poplatky v 19. století a za první Československé republiky v letech 1918 – 1938, in: Marek Starý a kol., Dějiny daní a poplatků, Praha:HavličekBrainTeam 2009

ŠOUŠA Jiří, ŠOUŠA Ladislav, Karel Beran, Právnícké osoby veřejného práva, Linde, Praha 2006, 191 s, in: Právněhistorické studie 40, Karolinum:Praha, 2010

ŠOUŠA Jiří jr., Obecní majetek v Čechách 1848-1918, in: Právněhistorické studie č. 38, Praha:Karolinum 2007, str. 89 – 134.

ŠOUŠA Jiří, Unifikace a jednokolejnost, dva pilíře snah o reformu veřejné správy v letech 1918 – 1938, in: Československé právo a právní věda v meziválečném období (1918 – 1939) a jejich místo ve střední Evropě, Karel Malý, Ladislav Soukup (usp.), 2. svazek, Karolinum:Praha, 2010, str. 877 – 916.

ŠOUŠA Jiří, Jak to bylo a být nemělo. Ke studiu tzv. neformálních struktur, in: Sborník pomocných věd historických XXIII, 1996, str. 55 – 66.

ŠOUŠA Jiří, K působení neformálních struktur ve státních institucích Předlitavska na počátku 20. století, in: XXXIII. Mikulovské sympozium. Ústřední moc a regionální samospráva, Brno 1995, str. 261 – 268.

ŠOUŠA Jiří, Právní úprava přebírání státních úředníků a zařazování legionářů do aparátu veřejné správy v Československé republice 1918 – 1920, (Ke kontinuitě a diskontinuitě práva, státu a státního aparátu na teritoriu českých zemí), in: Świat, Europa, Mała Ojczyzna. Studia ofiarowane Profesorowi Stanisławowi Grodziskiemu w 80-lecie urodzin, Marian Małecki (red.), Bielsko-Biała 2009, str. 893 – 917

TALÍŘ Matouš, K dějinám rakouského taxovnictví, Praha: Česká akademie císaře Františka Josefa pro vědy, slovesnost a umění 1906

The Legacy of H.L.A. Hart. Legal, Political, and Moral Philosophy, Matthew H. Kramer, Claire Grant, Ben Colburn and Antony Hatzistavrou, New York:Oxford University Press, 2008

TILLY Charles, TILLY Richard, Agenda for European economic history in 1970s, In: Journal of Economic History 31 vol. 01, Cambridge:Cambridge University Press 1971, str. 184 - 198

TOMÁŠEK Michal, Podíl čs. práva a diplomacie na fungování meziválečné Evropy a formování evropských integračních uskupení, in: Československé právo a právní věda v meziválečném období (1918 – 1938) a jejich místo ve střední Evropě, Karel Malý, Ladislav Soukup (usp.) svazek 1, Praha:Karolinum 2010, str. 366 – 370

URBAN Otto, Kapitalismus a česká společnost, K otázkám formování české společnosti v 19. století, 2. vyd., Praha:Lidové noviny 2003

URBÁNEK Václav, Kvalifikace státních zaměstnanců, in: Veřejná správa. Časopis pro správní právo a správní vědu, roč. VI, č. 2, Praha:Orbis 1936.

VELKOVÁ Alice, Krutá vrchnost, ubozí poddaní?:Proměny venkovské rodiny a společnosti v 18. a první polovině 19. století na příkladu západočeského panství Štáhlavy, Praha:Historický ústav AV ČR, 2009

Verwaltung und Rechtswesen in: Die Habsburgermonarchie 1848-1918, Adam Wandruszka a Peter Urbanitsch, Bd. III., Wien:Verlag der österreichischen Akademie der Wissenschaften 1975

Vládní studie o reformě vnitřní správy v Rakousku, Překlad J. Uchytila, Praha:Weinfurter, 1905

VOJÁČEK Ladislav, K postavení a vzájemným vztahům národních výborů v roce 1918, in: Právník č. 10/1988, roč. 127, Praha 1988

VOLKAR Ondřej, Služební zodpovědnost politického úřednictva, in: Správní obzor 6, Praha 1914, str. 91 – 109.

VOREL Jaroslav, Legionáři, in: Slovník veřejného práva československého, Svazek 2, Brno:Polygrafia-Rudolf M. Rohrer 1932

VOŠAHLÍKOVÁ Pavla, Von Amts wegen. K.k.Beamte erzählen, Wien: Böhlau 1998

VOŠAHLÍKOVÁ Pavla, Z moci úřední. Úřady a úředníci za vlády Františka Josefa I., in: Český časopis historický, č. 3, 92/1994, Praha:Historický ústav Akademie věd ČR 1994, str. 460 – 475.

VYSKOČIL Aleš, C.k. úředník ve zlatém věku jistoty, Praha:Historický ústav AV ČR 2009

VYSKOČIL Aleš, Moravský státní úředník a vrcholné Rakousko-Uhersko, dis. práce, Brno:MU 2007

WEBER Max, Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Sociologie, 2 Band, 5. Rev. Auflage, Tübingen: J.C.B.Mohr 1976

WESENER Christian, Die Bedeutung der Pragmatisierung in der Österreichischen Rechtsordnung, Graz:Karl-Franzens-Universität 2007

WEYR František, Soustava československého práva státního, Praha: F. Borový, 1924

WITKOWSKI Wojciech, Historia administracji w Polsce 1764 – 1989, Warszawa 2007

WUNDER Bernd, Die Institutionalisierung der Invaliden-, Alters- und Hinterbliebenenversorgung der Staatsbediensteten in Österreich (1748-1790), in: Mitteilungen des Instituts für österreichische Geschichtsforschung (MIÖG) Nr. 92, München:Oldenbourg 1984, str. 341 – 406

ZAVACKÁ Katarína, Význam vzniku Československej republiky pre uplatňovanie občianskych práv a slobod, in: Acta Universitatis Carolinae – Iuridica, č. 1 – 2, Karolinum, Praha 1999, str. 73 – 78

ZWIERZINA Robert, Die geschichtliche Entwicklung des Pensionssystems der österreichischen Staatsbediensteten, Manzsche Wien :Hof-Verlags- und Universitätsbuchhandlung 1912

VIII. B. Právní předpisy

- Sbírký zákonů a právních předpisů:

GOCHNAT Carl, Sammlung der Gesetze und Verordnungen über die Dienstverhältnisse und Bezüge der k.k. Staatsbeamten, Wien, Manz 1875

KROPATSCHEK Joseph (hrsg.) Sammlung aller k.k. Verordnungen und Gesetze vom Jahre 1740 bis 1780, die Unter der Regierung des Kaisers Joseph des II. theils noch ganz bestehen, theils zum Teile abgeändert sind als ein Hilfs- und Ergänzungsbuch zu dem Handbuche aller unter dem Regierung des Kaisers Joseph des II. für die k.k. Erbländer ergangenen Vordnungen und Gesetze in einer Chronologischen Ordnung, 8 Bde, Wien:J.G.Mosele 1786 a 2. Auflage 1787.

Sammlung aller k.k. Verordnungen und Gesetze vom Jahre 1740 bis 1780, die Unter der Regierung des Kaisers Joseph des II. theils noch ganz bestehen, theils zum Theile abgeändert sind als ein Hilfs- und Ergänzungsbuch zu dem Handbuche aller unter dem Regierung des Kaisers Joseph des II. für die k.k. Erbländer ergangenen Vordnungen und Gesetze in einer Chronologischen Ordnung, 2. Auflage, Band 1, Johann Georg Mösslle, Wien 1789

KROPATSCHEK Joseph (hrsg.), Handbuch aller unter der Regierung des Kaisers Joseph des II. für die K. K. Erbländer ergangenen Verordnungen und Gesetze in einer Systematischen Verbindung, 18 Bde. Wien:J.G.Mosele 1785-1790,

KROPATSCHEK Joseph (hrsg.), K. k. Theresianisches Gesetzbuch, enthaltend die Gesetze von den Jahren 1740 bis 1780 in einer chronologischen Ordnung und systematischen Verbindung, 8. Bde. Wien 1789.

MEGERLE von Mühlfeld Johan Georg, Handbuch für alle kaiserlich-königliche, ständische und städtische Beamten, deren Witwen und Waisen, oder Darstellung aller ihnen durch die allerhöchsten Gesetze vom Jahre 1740 bis 1806 zustehenden Rechte und obliegenden Verbindlichkeiten, 1. – 5. Bd., Wien:J.G. von Möble 1809

MEGERLE von Mühlfeld Johan Georg, Handbuch für alle kaiserlich-königliche, ständische und städtische Beamten, deren Witwen und Waisen oder Darstellung aller ihnen durch die neusten allerhöchsten Gesetze vom Jahre 1806 bis 1822 zustehenden Rechte und obliegenden Verbindlichkeiten, 1. – 3. Bd., Wien:vdova von Mößle 1824 – 1830

JOHANNUS Franz Joseph, Handbuch der Gesetze, Verordnungen und Vorschriften für k.k. österreichische Staatsbeamte, Wien: Wilhelm Braumüller 1857

Politische Gesetze und Verordnungen Kaiser Leopolds II. für deutsche, böhmischen und galizischen Erbländer, Wien 1793, 4. Bde.

Seine Majestät Franz II. und Ferdinand I. politische Gesetze und Verordnungen für sämtliche Provinzen des österreichischen Kaiserstaates mit Ausnahme von Ungarn und Siebenbürgen, auf A.h. Befehl und unter der Aufsicht der höchsten Hoffstellen herausgegeben, Wien:k.k. Hof- und Staats-Aerarial. Druckerei 1792 – 1851, 76 Bde.

Justizgesetzsammlung 1780 – 1848

PACHNER-EGGENSTORF von Adolf, Der österreichische Zivilstaatsdienst. Sammlung der auf die Anstellung und Rechtsverhältnisse der Zivilstaatsbeamten und -Diener Bezug habenden Vorschriften, Wien 1910

Provinzial-Gesetzsammlung des Königreichs Böhmen 1819 – 1848

Říšský zákoník 1848 – 1918

Zemský zákoník pro Čechy 1848 – 1918

Zemský zákoník pro Moravu 1863 – 1913

Sbírka zákonů a nařízení republiky Československé 1918 – 1938

Adamová Karolina, Soukup Ladislav, Prameny k dějinám práva v českých zemích, Plzeň:Aleš Čeněk 2010

GRÓNSKÝ Jan, HŘEBEJK Jiří, Dokumenty k ústavnímu vývoji Československa I. (1918 – 1945), Praha:Karolinum 1997

Gesetze, Verordnungen und Kundmachungen aus dem Dienstbereiche des Ackerbauministeriums , IV. Heft,Wien:k.k. Hof- und Staatsdruckerei 1885

Verordnungsblatt für den Dienstbereich des k.k. Finanzministeriums, Jahrgang 1894, Wien:k.k. Hof- und Staatsdruckerei 1894

Většina výše uvedených soukromých sbírek právních předpisů, říšské a částečně zemské zákoníky, stenografické protokoly Poslanecké sněmovny Říšské rady od 1861 – 1918 i Sbírka rozhodnutí Správního soudního dvora 1876-1934 je dostupná v digitalizované podobě na webových stránkách Rakouské národní knihovny v digitální knihovně zákonů ALEX z výchozí stránky <http://alex.onb.ac.at/>

- Sbírký soudních nálezů:

FOREJT Josef, Sbírký nálezů Nejvyššího správního soudu a výnosů ministerstev v služebních, platových a pensijních záležitostech státních a jiných veřejných zaměstnanců, Svazek I., Praha:Ročenka čs. Státních úředníků 1936

FOREJT Josef, SAAL Radovan, Sborník zákonů, vládních nařízení a nálezů Nejvyššího správního soudu v služebních, platových a pensijních záležitostech státních zaměstnanců, Praha: Josef Forejt 1924

FOREJT Josef, SAAL Radom, Sborník zákonů a vládních nařízení v služebních platových a pensijních záležitostech státních zaměstnanců, Sv. II. Zákony a nařízení 1924-1926 s připojením změn zákonů a nařízení v 1. svaz. (1918-1923) obsažených, Praha:Jan Svátek 1927.

Sammlung der nach gepflogener öffentlicher Verhandlung geschöpften Erkenntnisse des k.k. österreichischen Reichsgerichtes Anton Hye Glunek později Karl Hugelmann (hrsg.), Wien:Alfred Hölder k. u. k. Hof- und Universitätsbuchhandlung 1869 – 1918,

Sammlung von Civilrechtlichen Entscheidungen des k. k. obersten Gerichtshofes, Vincenz Krupský (hrsg.), Bd. XXVII., Wien:Verlag der Manzchen k.u. k. Hof-Verlags- und Universitätsbuchhandlung 1853 – 1915,

Erkenntnisse des k.k. Verwaltungsgerichtshofes, Adam Budwinski (hrsg.), Wien:Verlag der Manzchen k.u. k. Hof-Verlags- und Universitätsbuchhandlung 1876 – 1918 (zkráceně Budw.).

Entscheidungen des Königlichen Oberverwaltungsgerichts, XXII. Band, von Jebens, Meyern und Jakobi (hrsg.), Berlin:Carl Heymanns Verlag 1891

BOHUSLAV Josef Václav, Sbíрка nálezů nejvyššího správního soudu ve věcech administrativních, Praha:Právnické vydavatelství JUDr. Václav Tomsa 1920 - 1930

- Jednotlivé nejdůležitější právní předpisy:

Vorschrift für die von Sr. k.k. Majestät sämtlichen Staatsbeamten bewilligte Uniform,
Prag:K. k. Hof- und Staatsdruckerei 1814

Zákon č. 47/1873 ř.z.

Zákon č. 15/1914 ř.z. (služební pragmatika)

Nařízení vlády č. 202/1922 Sb.

Nařízení vlády č. 430/1921 Sb.

Nařízení vlády č. 635/1919 Sb.

Zákon č. 394/1922 Sb. z. a n. o služebních, odpočivných a zaopatřovacích požitcích civilních a vojenských státních zaměstnanců

Zákon č. 409/1922 Sb. z. a n. o překládání státních zaměstnanců na jiné služební místo

Zákon č. 103/1926 Sb. z. a n.

VIII. C. Prameny, edice a dobový tisk

Archivní prameny (nepublikované)

Archiv Univerzity Karlovy, fond Právnická fakulta, Josef Drachovský

Národní archiv, ČR, fondy Zemská organizační komise 1853 – 1855

Personální zemská komise pro okresní úřady 1855 – 1868

České místodržitelství 1850 – 1920

Prezidium místodržitelství 1911 – 1920

České gubernium Publ. 1786 – 1795

České gubernium Cam. 1764 – 1783

České gubernium 1836 – 1840

Ministerstvo vnitra – Komise pro zhospodárnění veřejné správy

Cirkuláře a vyhlášky

Státní oblastní archiv Praha, fond Krajský soud Kutná Hora 1850 - 1951

Knihovna Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR

Österreichisches Staatsarchiv, Allgemeines Verwaltungsarchiv ve Vídni

fond Ministerium des Innern 1848 – 1918, Präsidium

fond Hofkanzlei 1833 – 1848

Österreichisches Staatsarchiv, Haus-, Hof- und Staatsarchiv

fond Obersthofmarschallsamt (1486 – 1919)

fond Ministr Kolowrat Akten

Österreichisches Staatsarchiv, Finanz- und Hofkammerarchiv ve Vídni
fond Finanzministerium, Präsidium (Präsidualakten)

Archivní prameny (tištěné a tiskem vydané)

Anträge der Kommission zur Förderung der Verwaltungsreform betreffend der Vorbildung, Ausbildung und Fortbildung der Staatsbeamten der besonderen fachlichen Dienstzweige der politischen Verwaltung (etc.), Wien: Hof- und Staatsdruckerei 1913

Československá statistika, Svazek 60, řada I., Volby do zemských zastupitelstev roku 1928, Bursík&Kohout, Praha 1929

Die Alterssicherung von Beamten und ihre Reformen im Rechtsvergleich, Ulrich Becker, Peter A. Köhler, Yasemin Körtek (hrsg.), Studien aus dem Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht, Bd. 50, Baden-Baden:Nomos 2010

Die Protokolle des österreichischen Ministerrates 1848 – 1867, Abteilung I., Die Ministerien des Revolutionsjahres 1848, Wien:ÖBV Pädagogische Verlag, 1996, bearbeitet und angeleitet von Thomas Kletečka,

Die Protokolle des österreichischen Ministerrates 1848 – 1867, Abteilung I., Die Ministerien des Revolutionsjahres 1848, bearbeitet und angeleitet von Thomas Kletečka. Wien:ÖBV Pädagogische Verlag, 1996,

Die Protokolle des österreichischen Ministerrates 1848 – 1867, Einleitung (Friedrich Engel-Janosi), Wien:Österreichischer Bundesverlag für Unterricht, Wissenschaft und Kunst, 1971

Die Protokolle des österreichischen Ministerrates 1848 – 1867, Abteilung II., Das Ministerium Schwarzenberg, Band I., ÖBV& HPT, Wien 2002, bearbeitet und angeleitet von Thomas Kletečka

Die Protokolle des österreichischen Ministerrates 1848 – 1867, Abteilung II., Das Ministerium Schwarzenberg, Band 2., ÖBV& HPT, Wien 2005, bearbeitet und angeleitet von Thomas Kletečka und Anatol Schmied-Kowarzik

Die Protokolle des österreichischen Ministerrates 1848 – 1867, Abteilung II., Das Ministerium Schwarzenberg, Band 3., ÖBV& HPT, Wien 2006, bearbeitet und angeleitet von Thomas Kletečka und Anatol Schmied-Kowarzik

Die Protokolle des österreichischen Ministerrates 1848 – 1867, Abteilung III., Ministerium Buol-Schauenstein, Band 2., Wien: Österreichisches Bundesverlag, 1979, bearbeitet von Waltraud Heindl

Normal-Vorschriften in Pensions-Sachen von 1771-1844, Ofen: König.ung. Universitäts-Buchdruckerei 1845

Rangseinteilung (Rangseintheilung), Bezüge, Steuern, Pensionen und Versorgungsgenüsse der k.u.k. Beamten der gemeinsamen Ministerien, k.k. Zivil-Staatsbeamten und Staatslehrpersonen, 2. erw. Aufl., Wien :Freytag 1911

Vládní studie o reformě vnitřní správy v Rakousku, Překlad J. Uchytla, Praha:Weinfurter 1905

Časopisy:

Beamtenzeitung

Der öffentliche Angestellte

Národní politika

Právník

Veřejná správa 1931 – 1938

VIII. D. Elektronické zdroje:

Stenografické protokoly a tisky z doby meziválečného Československa jsou dostupné v digitální Česko-slovenské knihovně Parlamentní knihovny ČR na <http://www.psp.cz/eknih/>

http://oll.libertyfund.org/?option=com_staticxt&staticfile=show.php%3Ftitle=2222&chapter=208866&layout=html&Itemid=27 elektronická veze III: The Application of Law - Roscoe Pound, An Introduction to the Philosophy of Law [1930]

http://www.smixx.de/ra/Links_F-R/PrALR/pralr.html Všeobecné pruské zemské právo

http://www.constitution.org/jjr/socon_02.htm#001 J.J.Rousseau, O společenské smlouvě

<pravo.wz.cz/sta/data/suverenita.doc> PAVLÍČEK Václav, Suverenita v procesu integrace

<<http://kraken.slv.cz/III.%C3%9AS29/95>> nález Ústavního soudu III ÚS 29/95 ze dne 30. listopadu 1995

<http://kraken.slv.cz/II.%C3%9AS119/97> nález Ústavního soudu II ÚS 119/97 ze dne 15.2.2000

IX. Abstrakt

IX. A. Abstrakt v českém jazyce

IX. B. Abstrakt v anglickém jazyce

IX. Abstrakt v českém jazyce

Předkládaná disertační práce se soustřeďuje na nastínění a rozbor základů vývoje právní úpravy postavení státních civilních úředníků od konce 18. století do roku 1938 s důrazem na poznání vzniku a proměny postavení tzv. pragmatikálního úřednictva v českých zemích, tedy otázek náležejících do dějin úřednického práva včetně pojmově-teoretických východisek, tzn. vymezení pojmů úřednictvo, státní civilní úřednictvo, byrokracie a jejich úkolů včetně státní, resp. veřejné služby. Přináší tak komplexnější pohled do minulosti aktuálního právního tématu.

Regulace statusu státního civilního úřednictva právními normami má v českých zemích dlouhou historickou tradici, která se vyvíjí současně s evolucí celého právního řádu a přizpůsobuje se změnám společnosti, hospodářství a jednotlivých normativních systémů včetně práva. Počátky moderní tvářnosti služebního (úřednického) práva se formovaly v 18. století, v době osvícenství, za vlády Marie Terezie a zejména Josefa II. Některé instituty tehdy do jisté míry navazovaly na regulaci předchozího stavovského a absolutistického feudalismu, jiné už představovaly zcela nové instituty a zachovaly se až do dnešních dnů. Společným byl princip, který přetrval až do konce v práci zkoumaného období, totiž speciální úřednický veřejnoprávní řád.

Namísto staršího pojetí úřednictva se vytvořila racionalistická byrokracie, kdy postavení jejích členů mělo povahu veřejnoprávního poměru nejprve mezi úředníkem a panovníkem, který se teprve po roce 1918 přeměnil ve vztah k amorfnímu, depersonifikovanému státu. Vrchnostensko-veřejnoprávní povaha tohoto vztahu však zůstala zachována až do roku 1938. Právní úprava státní civilní služby byla na konci 18. století partikularizována, jak teritoriálně, tak věcně. Byla obsažena v celé škále právních předpisů, kde obvykle nepředstavovala hlavní matérii, ale spíše tematicky vhodný či alespoň nerušivý doplněk.

Právní úprava postavení administrativního aparátu rozvíjela, jak své normativní, tak metanormativní elementy. Josef II. dne 13. prosince 1783 vydal pastýřský list, který se stal nejen platným předpisem, ale také programem, jehož obsah byl v průběhu následujícího století vyplněn pozitivně právními předpisy. Již v 18. století právní předpisy postupně obsáhly

normativní zakotvení požadavků pro přijetí do státní služby. Patřily mezi ně zemská příslušnost (předobraz státního občanství), minimální věk, způsobilost k právním úkonům, znalost úředního jazyka, trestněprávní i mravní bezúhonnost, zákaz zaměstnávání příbuzných jako výraz snahy o posílení nepodjanosti a nestrannosti, vzdělání i praxe. Staršími, po roce 1867 opouštěnými podmínkami bylo např. katolické vyznání jako státní ideologie.

Vznikly také základy juristické regulace služebních práv a povinností, otázek loajality, mlčenlivosti, disciplinárního práva, hodností, postupu, příjmů, plynulosti výkonu služby, dovolené, služební doby, diet a cestovného, uniforem a vedlejších povolených aktivit, sociálně-ekonomického zajištění úřednictva a jejich rodinných příslušníků, příp. pozůstalých, především pojištění inclusive penzí a důchodů (dva penzijní normály).

Přesto bylo osvícenské úřednické právo ještě nedokonalé. Neplatil časový postup a definitivita, alimentační systém se teprve zakládal, stejně jako zabezpečení státních civilních úředníků a jejich příbuzných pro případ nezaviněné sociální události. Totéž lze říci o úpravě disciplinárního práva a nedovolených činností. Výrazně převažoval kolegiální systém řízení úřadu. Také některá čestná práva jako služební stejnokroj apod. ještě neexistovala.

První polovina 19. století byla dobou, kdy právní úprava stála na rozcestí mezi tradicí a reformou. Normotvůrce na jednu stranu pokračoval v trendech osvícenství, které upřesňoval (např. v oblasti specifikace regulace sociálních událostí, služební doby, pohotovosti, pracovní pohotovosti, principu primární vnitřní substituce) na druhou stranu doba předbřeznová znamenala v některých oblastech stagnaci, ne-li krok zpět. Došlo např. k výraznému rozlišení postavení vyššího a nižšího úřednictva a favorizaci určitých skupin osob, zejména bývalých příslušníků ozbrojených sborů. Tento nedostatek pak provázel právní řád až do roku 1938.

V letech 1848 – 1850 došlo k rozsáhlým změnám v organizaci veřejné správy, které rozhodným způsobem ovlivnily podobu úřednického práva. Namísto normativních aktů vztahujících se pouze na v nich výslovně vymezené skupiny osob se postupně rozšířily na administrativní personál všeobecně. Léta neoabsolutismu 1849 – 1859 byly roky „továrny na zákony“, kdy byla vydávána jedna provizorní norma služebního práva a novelizace za druhou. Mnohdy přitom tyto zdánlivě dílčí obecně závazné normativní akty řešily zásadní problematiku a posouvaly vývoj dále a to včetně úřednického práva. Jakousi kvazisluzební pragmatiku pro smíšené úřady představoval zákon č. 81/1853 ř.z. o vnitřním uspořádání a činnosti úřadů ve spojení s instrukcí č. 52/1855 ř.z., stanovící základní prvky úřednického práva. Reformy administrativního práva se po čistkách „nespolehlivých“ úředníků na základě činnosti tzv. disciplinárních komisí po revolučních událostech 1848/1849 snažily v systémové

rovině o změnu právní úpravy postavení úřednictva směrem, aby od dob josefinismu dosud spíše opozičně a proreformně naladěné úřednictvo bylo přetransformováno v pilíř režimu. Tomu odpovídala i formální stránka, která se projevila militarizací úřednictva. Vzorem řady předpisů se stala úprava pro vojsko.

Normotvůrce neoabsolutismu si rovněž uvědomil význam pozitivní materiální motivace, zvláště pak ekonomického zajištění, státní civilní byrokracie pro udržení stability celého systému a věnoval této otázce v normativních aktech patřičnou pozornost. Úprava platových otázek se od té doby stala nejdůležitějším tématem služebněprávní regulace. Současně výrazným způsobem rozvinul požadavky na kvalifikaci byrokracie. V návaznosti na Thunovy reformy se dotvořil institut teoretických a praktických státních zkoušek jako nezbytného předpokladu pro přijetí do státní civilní služby.

Teprve období 1860 – 1918 lze ovšem bez nadsázky považovat za dobu kodifikace úřednického práva a dotvoření předchozí evoluce právní úpravy státní civilní byrokracie. Ve druhé polovině 19. století byly přijaty rozsáhlé a zevrubné klíčové obecně závazné normativní akty služebního práva, doprovázené řadou prováděcích podzákonných obecně předpisů včetně kodexu státního civilního úřednictva – zákona č. 15/1914 ř.z., ačkoliv doba označovaná jako období velké deprese (1873 – 1896), vyznačující se vleklými hospodářskými problémy a stagnací ekonomického růstu trendy soustředění a modernizace úřednického práva poněkud zmírnila. Nad jiné významnými, obecně závaznými normativními akty, znamenajícími vždy posun v celkové juristické úpravě úřednického statusu byly např. zákony č. 47/1873 ř.z., 172/1898 ř.z. a 34/1907 ř.z. Do záležitostí úřednického práva začala na konci 19. století, na rozdíl od období předchozího zasahovat i judikatura, a to především speciální soudní soustavy – ústavní a správní soudnictví.

Právě služební pragmatika, jejíž přijetí Říšskou radou nebylo samozřejmé, neboť znamenalo prolomení dosavadního monopolu autokratické exekutivy, završila vývoj postupující směrem k prosazení úřednického kodexu jednoznačně vymezujícího klíčový obsah služebněprávního vztahu, specializovaného služebního práva, časového a alimentárního postupu i definitivy. Regulovala ovšem v podstatě všechny klíčové otázky právní úpravy státního civilního úřednictva a stala se zásadním normativním aktem tohoto juristického odvětví až do 50. let 20. století.

První Československá republika na základě recepčního zákona a na něj navazujících předpisů převzala v podstatě veškerý byrokratický personál i právní úpravu jeho postavení. Při recepci měly rozhodující význam právě ohledy na udržení funkčnosti státu a tedy zejména na nerušenou činnost jeho státní služby v personálním pojetí – administrativního aparátu.

Na rozdíl od jiných právních odvětví však zde brzy došlo k důležitým reformám, a to nejen v období budování státu, tzn. v letech 1919 – 1923, ale též později v čase stability. Např. teprve po vzniku ČSR v roce 1918, v souvislosti s nástupem vlády politických stran, lze v plné míře hovořit o důležité novotě v koncepci úřednického práva – o oddělení exekutivy a veřejné správy. Přestože stát byl státem politických stran a úředníci měli často více než jednu stranickou legitimaci, byla jejich formální nestrannost spíše posílena. Zákon č. 269/1920 Sb. z. a n. unifikoval právní řád v otázkách statusu státních civilních služebníků, když působnost úřednického práva rozšířil na celé státní území. Významné novoty přinesly reformy správního uspořádání, jež v konečném důsledku postátnily většinu úřednického personálu a přímo tak předznamenal systém národních výborů po roce 1945, který na ně ve sjednocení kolejí i personálu spíše navázal, než že by byl protikladným. Rozdíl však spočíval v dominantním segmentu služby, který do roku 1938 představoval prvek profesionální, po roce 1945 prvek demokratický (laický). Do pozice státní civilní byrokracie byla převedena kromě samosprávného úřednictva i nemalá množina smluvního úřednictva a nižšího administrativního aparátu.

Důležitým mezníkem ve vývoji právní úpravy státního civilního úřednictva bylo přijetí platových zákonů. Dosavadní vědecké bádání se věnovalo především jeho normám vztahujícím se k hlavní věci – odměňování úřednictva. Na místě je vhodné upozornit, že deklarovaný záměr prosadit princip zásluhovosti ve skutečnosti realizován nebyl, ale byl posílen vliv vedoucích pracovníků, resp. v nové společenské realitě politických stran, nad úředníky a celkově u odbourání časového principu znamenal návrat před rok 1914. Většina služebních míst byla díky novému systému podsystematizována.

V důsledku toho reformou vyvstávalo nebezpečí stagnace reálných platů řadového, zejména nižšího konceptního úřednictva a zřízenců, v protikladu ke skokovému nárůstu platů funkcionářů a určitých postů, obsazovaných nezřídka na základě stranického klíče. Ani druhý úmysl legislativců, podpořit početní restrikce státních civilních úředníků nevyšel. Další novely a předpisy se snažily povětšinou odbourat pouze nejkřiklavější nedostatky nedotažené „reformy“, která se stala palčivým problémem státní služby až do roku 1938. Oproti spíše negativnímu vyznění následků této klíčové změny však zákon kodifikoval též celou řadu dalších otázek služebního práva v podobě, kterou často vytvořila judikatura.

IX. Abstract

The present dissertation endeavours to outline and analyze the evolution of the legal regulation of the status of civil servants from the end of the 18th century to 1938, with an emphasis on the understanding of the advent and change of the status of the so-called statutory civil servants in the Czech Lands. It examines certain issues in the history of the Service Law and their points of departure, and defines the terms ‘civil servants’, ‘civil service, and ‘bureaucracy’, and their tasks, including state and public service. It puts forward a more comprehensive view of the history of this legal theme.

Legal regulation of the status of civil servants in the Czech Lands has a long-established tradition which evolves in line with the evolution of the entire legal system and adapts to changes in society, economy, and the individual normative systems, including the law. The origins of the modern form of the Service Law go back to the 18th century, to the Age of Enlightenment, the reign of Marie Theresa and in particular, the reign of Josef II. Some institutes continued to an extent in the regulation of the absolutistic feudalism and that of the estates, while others represented completely new institutes and have been preserved to this day. There was a common principle that applied until the end of the period under review: a special Public Service Code.

The older conception of the Civil Service was superseded by a rationalistic bureaucracy where the standing of its members had initially the nature of a public relationship between an official and his ruler, and this was only transformed after 1918 into a relationship with an amorphous depersonalized state. The ‘authority versus public’ nature of this relationship endured until 1938. Legal regulation of the Civil Service was particularized by the end of the 18th century, both in territorial and material terms. It was laid down in a number of regulations where it did not usually represent the main content but a thematically fitting or at least nonintrusive addendum.

Legal regulation of the status of the administrative apparatus developed both its normative and meta-normative elements. On 13 December 1783 Josef II issued a pastoral letter which became not only a valid regulation but also a programme whose content was put into practice during the following century with positive legal provisions. Already, in the 18th century, the law came to regulate some normative qualification requirements for admission to the Civil Service. They included provincial citizenship (as prototype of state citizenship), minimum age, legal capacity, command of the official language, clean criminal record and

good morals, prohibition on employment of relatives as an expression of the endeavour to promote even-handedness and impartiality, education, and professional experience. Some older requirements, abandoned after 1867, included for example Catholic profession as the State ideology.

The foundations for juristic regulation of Civil Service rights and obligations were also laid, with questions of loyalty, confidentiality, disciplinary law, rank, advancement, income, length of uninterrupted service, holidays, service time, subsistence allowances and travel expenses, uniforms, permitted subsidiary activities, socio-economic security of civil servants and their family members and survivors, and insurance, including pensions (two pension laws).

The Enlightenment Civil Service Law was still imperfect, however. There was no career advancement based on years of service and no security of employment, and the maintenance system was just being created, as well as social security for the civil servants and their relatives providing against an unexpected social occurrence. The same can be said about the regulation of disciplinary law and unauthorized activities. A collective office management system predominated. Some honorary rights, such as service uniforms, did not yet exist.

The first half of the 19th century was a time when legal regulation stood at the crossroads between tradition and reform. On the one hand the legislators continued the Enlightenment trends (e.g. specification of the regulation of social events, service time, stand-by duty, the principle of primary internal substitution), on the other hand, the pre-March period meant stagnation in some areas if not a step backwards. For example, the status of senior and junior civil servants was very much differentiated, with favouring of certain groups of persons, in particular former members of the armed forces. This defect remained in the legislation until 1938.

In 1848-1850 radical changes were made in the organization of public administration and they affected materially the form of the Civil Service Law. In lieu of normative acts applicable to expressly defined groups of persons they were gradually extended to the administrative personnel in general. The years of neo-absolutism 1849-1859 were years when 'law factories' churned out one provisional Civil Service Law and amendment after another. Often these seemingly partial but generally binding normative acts addressed fundamental issues and facilitated progress, including the Civil Service Law. A sort of quasi-service statutes for mixed authorities was represented by Act 81/1853, on internal organization and activities of government agencies, in conjunction with Instruction 52/1855, setting out the basic elements of the Civil Service Law. Reforms of the code of administration following the

purges of unreliable officials by disciplinary commissions after the revolutionary events in 1848/1849 endeavoured, at the system level, to change the legal regulation of the status of civil servants, so that from the Josephine era opposition-minded and pro-reform civil servants were gradually transformed into supporters of the regime. The formal aspect manifested in the militarization of the civil servants corresponded to this. Many legal provisions were modelled on army regulations.

The neo-absolutist lawmakers also realized the importance of a positive material motivation, in particular financial security for the Civil Service, to maintain the stability of the whole system, and they paid due attention to this issue in the normative acts. Regulation of salaries became the most important theme in the Civil Service Law then. At the same time, the lawmakers laid down the qualification requirements for the bureaucracy. In conjunction with Thun's reforms an institute of theoretical and practical state examinations was created as a prerequisite for admission to the Civil Service.

The period 1860-1918 can be regarded as the time of codification of the Civil Service Law and finalization of the evolution of its legal regulation. Extensive generally binding normative acts related to the Civil Service Law were passed in the second half of the 19th century, accompanied by a number of implementing secondary laws, including the Civil Service Code – Act 15/1914 – although the period called the Great Depression (1873-1896), typified by many long-drawn-out economic problems and stagnation of economic growth, somewhat moderated the trends of concentration and modernization of the Civil Service Law. The most important generally binding normative acts, always signifying a shift within the juristic system of the Civil Service status, were Acts 47/1873, 172/1898, and 34/1907. The judiciary began to intervene in the Civil Service Law at the end of the 19th century, unlike the preceding period, through a special court system – constitutional and administrative judiciary.

The Civil Service Statute, whose adoption by the Reich Council could not be taken for granted as it meant breaking up the monopoly of an autocratic executive, crowned the developments leading towards the adoption of a Civil Service Code clearly defining the core content of the service relationship, a specialized Civil Service Law, service time and maintenance advancement, and security of employment. It essentially regulated all the key issues in the legal regulation of civil servants and became a vital normative act of this juristic branch until the 1950s.

Based on the Reception Law and the related regulations, the first Czechoslovak Republic essentially took over all the Civil Service personnel and the legal regulation of their

status. During the reception most important efforts were to maintain the state functionality and uninterrupted activity of the Civil Service in a personal conception – the administrative apparatus.

Unlike other branches of law important reforms were soon carried through, and not only in the state-building period, in 1919-1923, but also later, at a time of stability. For example, it was only after the establishment of the Czechoslovak Republic in 1918, in the coming of a government of political parties, that one could speak of an important novelty in the conception of the Civil Service Law: separation between the executive and public administration. Although the State was a state of political parties and civil servants often had more than one party membership card, their formal impartiality was reinforced. Act 269/1920 Coll., as subsequently amended, unified the judicial code in respect of the status of civil servants as it extended the operation of the Civil Service Law throughout the state territory. Significant novelties were brought about by reforms of the administrative system, which resulted in nationalization of most civil servants and directly presaged the system of national committees after 1945, which followed with the unification of the personnel rather than being antagonistic. The difference lay in the dominant service segment which represented, until 1938, a professional element and after 1945 a democratic (lay) element. Apart from self-governing civil servants, not a few contracted civil servants and lower administrative staff were transferred to positions in the Civil Service.

A seminal moment in the development of the legal regulation of civil servants was the passing of the Remuneration Laws. Scholarly research has hitherto focused on its norms in relation to the main content – the remuneration of civil servants. It should be noted here that the declared plan to push through the service-years principle was not in fact implemented, although the powers of administrators were reinforced, and in the new social reality, those of political parties, over the officials, and the abandonment of the service-years principle meant a return to before 1914. As a result of the new system, most Civil Service departments were understaffed.

In consequence of the reform there was the risk of stagnation of the real pay of the rank and file, in particular junior civil servants and ancillary staff, in contrast to steep rises in the salaries of officials and posts filled not infrequently according to party allegiance. Another plan of the lawmakers, to set limits on the numbers of civil servants, also failed. Further amendments and regulations mostly tried to overcome the most obvious shortcomings of the incomplete ‘reform’, which persisted as a pressing problem of the Civil Service until 1938.

Against the rather negative consequences of this key change the law codified a number of other issues related to the Civil Service Law in a form that was often made by the judicature.