



**Univerzita Palackého v Olomouci**

Pedagogická fakulta

**Vývoj správy a samosprávy v českých zemích**

Pavel Krákora

Olomouc 2017

**Recenzenti:**

Mgr. Tomáš Hubálek, Ph.D

Mgr. Jakub Charvát, Ph.D.

JUDr. Zdenka Nováková, Ph.D.

Doc. Mgr. Antonín Staněk, Ph.D.

## Obsah

Úvod .....	4
1 Sámova říše a Velká Morava .....	5
2 Český přemyslovský stát v raném středověku .....	7
2.1 Úřady v raně přemyslovském státě .....	8
3 Správa českého státu od nástupu Přemysla Otakara I. (1197) do vypuknutí husitské revoluce .....	10
3.1 Správa českého státu v období posledních Přemyslovců .....	11
3.1.1 Nárůst vlivu šlechty na správu v českého státu od sklonku 13. století .....	12
3.1.2 Stabilizace královské správy – dominium speciale .....	13
3.2 Nová podoba českého státu v době vlády Lucemburské dynastie .....	14
4 Správa českého státu v době husitství (1419–1437) .....	16
5 Formování stavovské monarchie a správa českých zemí v letech 1437–1620 .....	19
5.1 Panovnická správa v období 15.–17. století .....	20
5.1.1 Centrální habsburské úřady v letech 1526–1620 .....	21
5.2 Stavovské instituce a správa období let 1437–1620 .....	22
6 Vývoj správy českých zemí po bitvě na Bílé hoře (do roku 1740) .....	24
6.1 Stavovská správa v českých zemích po roce 1620 .....	24
6.2 Posilování panovnické správy po roce 1620 .....	25
7 Proměny správy českých zemí v době osvěcenských reforem 18. století (s přesahem do roku 1848) .....	28
7.1 Proměna správního aparátu habsburské monarchie a českých zemí v době vlády Marie Terezie .....	28
7.1.1 Rozvoj školské správy ve druhé polovině 18. století .....	31
7.2 Omezování zemské správy v českých zemích po roce 1740 .....	32
8 Města a městská správa v českých zemích od raného středověku do roku 1848 .....	34
8.1 Města od husitské revoluce do roku 1620 .....	36
8.2 Městská správa v českých zemích v období let 1620–1848 .....	37
9 Vrchnostenská - patrimoniální správa do roku 1848 .....	40
10 Církevní správa v českých zemích .....	43
10.1 Proměny církevní správy v době husitské a pohusitské .....	45
10.2 Církevní správa v českých zemích po roce 1620.....	46
10.3 Vývoj církevní správy od roku 1848 po současnost .....	47
11 Ústavní a správní instituce habsburské monarchie v letech 1848–1918 se zřetelem k českým zemím .....	50
11.1 Politická správa v letech 1848-1918 .....	54
11.1.1 Politická správa po roce 1848 a školství .....	56
11.2 Územní samospráva v letech 1848-1918 .....	57
12 Správní a ústavní vývoj Československé republiky v letech 1918–1938 .....	60
12.1.1 Územní podoba Československé republiky v letech 1918–1938 .....	61
12.2 Politická správa v Československu let 1918–1938 .....	62
12.2.1 Správa školství v období I. ČSR .....	63
12.3 Územní samospráva v době I. ČSR .....	63
13 Správa na území českých zemí v období nacistické okupace .....	66
14 právní a ústavní vývoj Československa v letech 1945–1989 .....	69
14.1 Státní správa mezi léty 1945–1989 .....	72
15 Ústavní a správní vývoj po roce 1989 .....	77
15.1 Státní správa a samospráva od vzniku České republiky .....	78

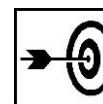
## Úvod

Předložená studijní opora *Vývoj správy a samosprávy v českých zemích* postihuje nejdůležitější aspekty dané problematiky, a to v chronologickém přehledu. Text se zaměřuje zejména na vývoj státní moci na teritoriu českého státu, a sice od doby raného středověku do současnosti. Vývoj institucí – úřadů, jejich organizace a vliv na podobu státu a státní moci do značné míry souvisí, resp. se přímo překrývá se správním právem a interpretací práva jako takového. Do této kategorie např. spadají předpisy o organizaci všech státních (ve středověku a novověku také vrchnostenských) úřadů, včetně úřadů samospráv. Lze proto konstatovat, že dějiny správy i správní právo mají společný předmět zájmu ve studiu organizace úřadů a jejího vývoje, ačkoli k tomuto styčnému bodu přistupuje každá disciplína poněkud odlišně. Pro správní právo je podstatná struktura úřadu jako takového a normy vymezující jeho činnost, kdežto pro dějiny správy je podstatné, jakým způsobem daný úřad vyrůstá z potřeb života společnosti a jaké jsou dopady a konkrétní formy jeho každodenní činnosti.

Studijní opora je určena primárně pro posluchače učitelských společenských vědních oborů, a to jak studia prezenčního a kombinovaného, tak studia rozšiřujícího. Je proto koncipována tak, aby v ní byly zachyceny podstatné aspekty vývoje správy na našem území v základním přehledu s důrazem na státní správu a od roku 1848 také na územní samosprávu jako nový prvek výkonu moci. V kontextu vývoje po roce 1848 jsou rovněž uvedeny nejpodstatnější konsekvence ústavního vývoje a volebního práva. Samostatné kapitoly jsou věnovány rámcovému přehledu městské správy, správy vrchnostenské (patrimoniální) a správy církevní. Pozornost je věnována rovněž vývoji správy v českých zemích ve vztahu ke školství, konkrétně od doby tereziánských osvícenských reforem, které v daném ohledu znamenaly v oblasti školské správy zásadní přelom.

Autor studijního textu věří, že bude pro čtenáře přínosný a napomůže jim nejen v základní orientaci správního vývoje na našem území, ale zároveň jim poskytne širší historický kontext ústavního vývoje českých zemí po roce 1848.

## Cíle



Po prostudování studijní opory budete znát:

- Základní aspekty vývoje státní správy a územní samosprávy v kontextu českých zemí od období raného středověku po současnost;
- Jaké byly hlavní historické milníky v dějinách správního vývoje na našem území;
- Jak se vyvíjela správa v oblasti školství od druhé poloviny 18. století;
- Jak vypadala městská, vrchnostenská a církevní správa.

Budete schopni:

- Postihnout správní vývoj v českých zemích v jeho základních historických souvislostech s přesahem do současnosti;
- Analyzovat příčiny proměn správy a samosprávy v kontextu historických události s přesahem do oblasti školské správy.

Získáte:

- Nové vědomosti týkající se dějin správního vývoje na teritoriu českého státu;
- Znalost nejdůležitějších pojmů z daného oboru;
- Základní orientaci v oblasti vývoje správy a samosprávy a jejich specifík ve vztahu českým zemím;
- Schopnost postihnout základní historický kontext sledované problematiky, mj. i ve vztahu ke školské správě.

# 1 Sámova říše a Velká Morava

## Průvodce studiem



### V této kapitole se dozvíte:

- jaká byla podoba a přibližný územní rozsah nejstaršího protostátního útvaru na našem území
- jak se vyvíjelo území Velkomoravské říše, počínaje jejím vznikem v první třetině 9. století a konče jejím zánikem na počátku 10. století, a kde se přibližně nacházelo její vládní centrum

Za nejstarší státní, resp. spíše protostátní útvar, který se rozprostíral na území dnešního českého státu, lze považovat **Sámovu říši**. Jednalo se geografický celek, který vznikl ad hoc sloučením několika kmenových území Slovanů kupcem původem z Francké říše jménem **Sámo**. Stalo se tak někdy na počátku 20. let 7. století s tím, že „říše“ zaniká vzápětí po smrti Sáma někdy po roce 656. O existenci Sámovy říše se zmiňuje Fredegarova kronika z 8. století, nicméně není zjevné, kde se nacházelo její správní centrum a není znám ani její přesnější územní rozsah. S jistotou lze pouze konstatovat, že Sámova říše se rozprostírala na území větší části dnešních Čech a Moravy – sídelní hradiště bylo lokováno buďto v prostoru jihovýchodní Moravy, anebo v severozápadních Čechách poblíž dnešní Kadaně, neboť v tomto prostoru se mohla roku 631 odehrát bitva mezi vojsky Francké a Sámovy říše označovaná jako bitva u Vogastisburgu.

Sámova říše - první protostátní útvar na našem území

Od 30. let 9. století začíná na našem území konsolidace státního útvaru označovaného později jako **Velká Morava**. Prvním doloženým panovníkem Velké Moravy se stal kníže Mojmír I. s tím, že počátek jeho vlády bývá datován k roku 833. O správním uspořádání velkomoravské říše nejsou dochovány relevantní zmínky, v daném ohledu je zásadní skutečnost, že několik let po příchodu křesťanské misie Cyrila (Konstantina) a Metoděje byla kolem roku 870 zřízena jako administrativní jednotka **panonská arcidiecéze (arcibiskupství)** zahrnující pravděpodobně větší část území Velké Moravy s vládním centrem v oblasti dnešních Mikulčic, resp. Starého Města u Uherského Hradiště.

Velká Morava a její územní rozsah

Rozsah území Velké Moravy nelze s úplnou přesností vymezit. V období mezi léty 833–836 se s největší pravděpodobností konstitovalo samotné jádro tohoto státního útvaru. Mimo území na jihovýchodě dnešní Moravy dle všeho zahrnovalo **Nitransko** (území na dnešním západním Slovensku), které bylo připojeno do roku 836 s tím, že jižní hranice velkomoravské říše zasahovala až na území dnešního Rakouska (Dolní Rakousko)

Největšího územního vývoje dosáhla Velká Morava za vlády knížete **Svatopluka** v 70. letech 9. století, který ji nejspíš několikrát po sobě rozšířil. Svatopluk připojil k říši Čechy a posléze i území srbských (srbsko-lužických) kmenů soustředěných podél řeky Sály (dnešní spolková země Sasko v SRN).

V období let 874–880 se součástí velkomoravské říše stala oblast dnešního Slezska a Malopolska (s centrem v Krakově) v okolí horních toků řek Odry a Visly. Konečně někdy v rozmezí let 883–884 ovládl Svatopluk Panonii (území dnešního Maďarska).

Nicméně po smrti knížete Svatopluka roku 894 a s nástupem knížete Mojmíra II. se začala velkomoravská říše pozvolna **rozpadat**. V roce 895 se od ní definitivně odtrhly Čechy, které směřovaly k ustavení vlastní státnosti v čele s vládnoucím rodem Přemyslovců. Rok **906** je pak považován za zánik Velké Moravy, a to dle všeho v důsledku nájezdů maďarských kmenů.

Zánik Velké Moravy a její příčiny

## **Kontrolní otázky a úkoly**



1. Jaký charakter z hlediska správy měla Sámova říše a na kterém území se přibližně rozprostírala?
2. Charakterizujte územní rozsah Velké Moravy. Kde se nacházelo centrum její správy?
3. Pokuste se zhodnotit, jaký význam měla existence Velké Moravy pro další vývoj české státnosti.

## 2 Český přemyslovský stát v raném středověku

### Průvodce studiem



#### V této kapitole se dozvíte:

- jaký byl vývoj systému správy v raně feudálním českém přemyslovském státě
- jaká byla podoba a struktura jednotlivých správních úřadů českého přemyslovského státu v období 10.–13. století, a jakým způsobem se formovaly
- jaký byl přibližný teritoriální rozsah českého přemyslovského státu sledovaného období

Raně středověký český stát se postupně v průběhu 2. poloviny 9. a na počátku 10. století formoval na bázi původních kmenových knížectví a procesu jejich sjednocování. Hlavní úkol tehdejší správy (administratio), která de facto splývala s výkonem vlády daného knížete (regimen), představovalo zajištění veřejného pořádku a míru v zemi.

Dynastie Přemyslovců, která se stala určujícím a mocensky nejvýznamnějším rodem, byla všeobecně uznávána (v souladu s dřívějšími kmenovými normami) za vlastníka veškeré půdy (a z ní plynoucích výnosů), která byla považována za integrální součást českého státu. Z této skutečnosti Přemyslovci zároveň odvozovali své nároky na vládu v celém knížectví. Tato vláda patřila rodu jako celku, jehož hlavou byl **nejstarší člen**, který zároveň držel knížecí titul (vládu v zemi) – dux Bohemie. Zmíněný systém nástupnictví a držby moci nejstarším žijícím členem přemyslovského rodu je označován jako **seniorát**. Zakotven byl knížetem Břetislavem I. roku 1054 a v platnosti zůstal, navzdory mnoha pokusům jej obcházet, až do vydání Zlaté buly sicilské v roce 1212.

Seniorát -  
nástupnictví  
nejstaršího  
žijícího  
člena rodu

Přemyslovský kníže se ujímal vlády prostřednictvím ceremoniálu slavnostního nastolení na knížecí kamenný stolec v areálu nynějšího Pražského hradu za přítomnosti předních velmožů, církevních hodnostářů a širokého „lidu“, který knížete pokřikem přijímal. Aby kníže mohl prosadit, udržet a kontrolovat moc, a tím reálně vykonávat své správní, berní (výběr daní a poplatků) a soudní pravomoci, byl nucen k neustálé **pohyblivosti po území knížectví**. Uvedená mobilita byla rovněž důsledkem primitivního stavu tehdejšího hospodářství, které bylo jen stěží schopno uspokojit nároky (stravování, řemeslná produkce a další) knížecí družiny dlouhodobě se zdržující na jednom místě.

S postupujícím časem a nárůstem teritoria státu bylo zřejmé, že kníže nemůže osobně kontrolovat (tj. být osobně přítomen) celé jeho území. Řešením bylo rozdělení země na menší správní celky, čímž byly položeny základy pro vznik **knížecích údělů**. Zároveň se tím uspokojily mocenské ambice části přemyslovského knížecího rodu, neboť vládcí údělů získali vedle knížete prestižní postavení spolu s odpovídajícím hmotným zabezpečením.

Knížecí úděly

V roce 1019 dobyl kníže Oldřich **Moravu**, kterou několik let předtím obsadila v důsledku česko-polského konfliktu vojska polského krále Boleslava Chrabrého. Oldřich Moravu vzápětí předal svému synovi Břetislavovi formou údělu. Po smrti Břetislava se moravský úděl postupně rozdělil na další tři části – **olomoucký, brněnský a znojemský úděl**. Tyto tři moravské úděly si, na rozdíl od několika efemérních údělů v Čechách, zachovaly relativní stabilitu spojenou s posloupností údělných přemyslovských knížat, a to hluboko do 13. století.

Přemyslovské  
úděly na  
Moravě -  
brněnský,  
olomoucký a  
znojemský

Již ve chvíli zvolení a dosazení přemyslovského knížete na knížecí stolec bylo zjevné, aby svou nově nabytou moc opřel o tzv. svobodné bojovníky. Z nich se postupem času vyvinula **knížecí družina**,

kteřá panovníkovi garantovala jeho postavení, a která se později – v průběhu 12. století – začala transformovat na **šlechtu**. Takto se pozvolna formoval feudální knížecí dvůr se všemi instituty a specializovanými úřady.

V počátečním období existence knížecí družiny jí její charakter – tzn. neustálá proměnlivost spojená s relativně vysokým počtem členů družiny – umožňoval reálné mocenské (resp. mocensko-právní) uplatnění pouze při vybraných příležitostech. Jednu z nich představovalo shromáždění „všech Čechů“. Uvedené shromáždění se v průběhu 11. století vnitřně diferenciovalo: mimo svobodných bojovníků (velmožů), k nimž přibýlo duchovenstvo a členové knížecího rodu, připadla určitá, byť do značné míry pasivní, role i lidu (nejčastěji řemeslníkům a zemědělcům v dosahu knížecího sídla).

Obě zmíněné složky „shromáždění všech Čechů“ byly svolávány pouze při výjimečných příležitostech, kterými byla **volba nového panovníka**, případně biskupa či vyhlášení mimořádných zákonných opatření. Jedněmi z nich se stala Statuta Konráda II. Oty v Sadské roku 1189 obsahující ustanovení z oblasti trestního práva a zároveň napomáhající etablování šlechtického stavu. V rámci těchto shromáždění pochopitelně s postupem času rostl význam a vliv velmožské skupiny, která se stala rozhodující složkou při obsazování knížecího stolce. Na konci 12. století na shromážděních již fakticky odpadá účast „lidu“ a původní obecná konsilia se proměnila na kolokvia. Knížecí **kolokvia** (z latinského col-loquere) disponovala v mocenském systému raného českého státu relativně významným mocenským vlivem a měla rovněž poradní charakter. Tento stav se udržoval až do první poloviny 13. století.

Knížecí družina a kolokvia

V průběhu druhé poloviny 12. století dosáhla společnost raně feudálního českého státu značně pokročilého stupně sociální diference, k čemuž nemalou měrou přispěly i správní mechanismy nastavené v průběhu 10.–13. století. Vedle knížete, který byl majitelem veškeré „neosazené“ a většiny „osazené“ půdy, se na přední místo z drobných individuálních vlastníků půdy dostali z jeho družníků velmoži, kteří se stali pozemkovými vlastníky – nejprve jako knížecí leníci spjatí s konkrétním úřadem, který jim byl panovníkem propůjčen, posléze jako **dědiční majitelé**. Tímto vývojem byl územní správní systém raně přemyslovského českého státu založený na prvotních, dočasných lénech narušován a majetek knížecích hradů (hradišť, viz níže) se mohl stát základem na knížeti fakticky nezávislého majetku velmožů.

Geneze dědičné pozemkové šlechty

## 2.1 Úřady v raně přemyslovském státě

Výše zmíněné mocenské instituty – širší knížecí družina, posléze kolokvium – byly s rozmachem knížecí (státní) moci doplněny dvorskými úřady, jež se etablovaly v souladu s feudálním systémem formovaným od dob vlády krále a císaře Karla Velikého na přelomu 8. a 9. století.

**Dvorské úřady** se v podmínkách raně feudálního českého státu začínají formovat přibližně v polovině 11. století. Jejich účelem bylo pokud možno co nejefektivněji centralizovat státní moc, čímž se stávaly jedním ze stěžejních pilířů pro správu státu. První zmínky o dvorských úřadech se objevují v polovině 11. století, kdy kníže Spytihněv II. v letech 1055 a 1056 jmenoval své bratry Konráda Brněnského a Otu Olomouckého – čímž zároveň zamezil odstředivým tendencím obou moravských údělníků – **nejvyšším lovčím** (venator) a **mistrem kuchyně** (magister super pistores atque cocos). Z dnešního pohledu se jednalo o úřady víceméně symbolické, avšak kontextu dané doby (raný středověk) jim náležel nemalý význam. Následně na přemyslovském knížecím dvoře přibývaly úřady a hodnosti další: **palácový hrabě** (comes palatinus), **stolník** (dapifer), **číšník** (pincerna) či **maršálek** (marschallus), který byl správcem knížecích stájí a v jeho funkci se odrážela důležitost koně jako dopravního prostředku a stejně tak i jako tehdy nepostradatelné součástí válečné výzbroje.

Dvorské úřady a jejich význam

Od přelomu 12. a 13. století – mj. v kontextu mocenského posílení a stabilizace vládnoucího rodu (Zlatá bula sicilská a vláda krále Přemysla Otakara I.) – se na přemyslovském dvoře prosazují úřady mající vysloveně správní funkci. K těmto bezesporu patřil úřad **komorníka** (camerarius), **dvorského sudího** (summus iudex) a **kancléře** (cancellarius ducis).

**Komorník** měl původně na starosti správu knížecích šatů, cenností a hotových peněz. Odtud vedla cesta ke správě knížecí komory jako souhrnu veškerých **finančních prostředků** panovníka včetně

Komorník, dvorský sudí a kancléř



jeho důchodů (příjmů z odváděných daní). **Dvorský sudí** reprezentoval a posléze fakticky zastupoval panovníka v **soudnictví** na centrální úrovni, přičemž pro výkon této funkce byla nezbytná odbornost (právnícké vzdělání). Stejně tomu bylo v případě pozice **kancléře**, která byla vázána na **gramotnost** a znalost tehdy univerzálního mezinárodního jazyka, tj. **latiny**.

Specifický úřad představovalo v raně středověkém českém státě **kastelánství**. Vycházelo z principu dočasného udělení správního úřadu (tj. podobně jako v případě dvorských úřadů) na vymezeném území. Nejstarší kasteláni, resp. hradští správci (comes, castellanus), jsou zaznamenáni v době vlády knížete Břetislava I. (první polovina 11. století), kdy v souvislosti s teritoriálním rozmachem českého státu (viz výše) vyvstala nutnost zabezpečit správu důležitých a vzdálenějších oblastí, což bylo možné pouze lenním pověřením některého člena (družníka) přemyslovského dvora.

Pozvolna se tak formovala **hradská soustava**, jejímž základem se stala důležitá přemyslovská hradiště se svým okolím, jejichž význam a správní funkce se v rozmezí 10.–12. století měnily tak, že vedle základních a stále platných hradišť (Praha, Vyšehrad, Děčín, Litoměřice, Bílina, Libice, Plzeň, Sedlec u Karlových Var a Stará Boleslav) ztrácela svůj význam převzatá, původně kmenová hradiště (např. Mělník, Malín či Levý Hradec), a naopak vznikala hradiště nová (např. Mladá Boleslav, Opočno, Hradec Králové a další). Podobně jako v Čechách se přibližně od poloviny 11. století začala identická správní soustava opřena o hradiště vytvářet také na Moravě. Správní a stejně tak i mocenský význam jednotlivých hradišť jako strategických a do jisté míry i přirozených center byl limitován dosahem a pravomoci jednotlivých kastelánů v jejich okolí (spádové oblasti), které bylo označováno jako **provincia**. V průběhu 12. století existovalo těchto provincií v Čechách přibližně 20, na Moravě se jejich počet ustálil na sedmi (Olomouc, Přerov, Hradec nad Moravicí, Břeclav, Brno, Znojmo a Bítov). Se stabilizací tří přemyslovských moravských údělů se zmíněné obvody začleňovaly trvale do jejich hranic. Hlavním účelem a posláním hradišť, která ve svých počátcích plnila vojenskou ochrannou roli, byl **výkon soudní a trestní pravomoci** v případech, které podléhaly veřejnému dohledu (vražda, nedodržování párového manželství a svátečních dnů, cizoložství, prostituce a další). Představeným hradiště byl **kastelán**, k němuž s postupujícím časem a nárůstem agendy přibývali další správní úředníci včetně hospodářských funkcí. Nejdůležitějšího z nich reprezentoval **vilik** (villicus), který měl dozor nad výběrem naturálních dávek obyvatelstva daného hradního obvodu, shromažďoval peněžní platy pro knížete a později spravoval jednotlivé statky.

Ze správně-hospodářského hlediska a v kontextu českého státu zvláště mělo zásadní význam uplatňování tzv. **horního regálu** a z něj se vážícího **regálu mincovního** (viz dále). Horní regál v sobě zahrnoval panovníkovo právo na část veškerého vytěženého kovu i v případě, že se nacházel na pozemcích, které již byly v soukromém vlastnictví šlechty. Jeho vymáhání se zřetelně objevuje v průběhu 13. století. S horním regálem, jak bylo naznačeno, úzce souviselo právo ražby mincí, jehož počátky lze klást do poloviny 10. století, kdy je po roce 955 doložena (doba vlády knížete Boleslava I.) ražba stříbrných mincí – **denárů**. Na sklonku 10. století byla ražba sjednocena ve skutečný regál Přemyslovců, jehož součástí byly i ražby Přemyslovců moravských.

Hradská soustava, úřad kastelána

Horní regál a mincovní regál

## Kontrolní otázky a úkoly



1. Charakterizujte hlavní rysy správy českého přemyslovského státu v průběhu 10.–13. století.
2. Vyjmenujte nejvýznamnější správní funkce na přemyslovském knížecím dvoře, které se objevují v průběhu 12. století, a pokuste se charakterizovat jejich kompetence.
3. V čem spočíval horní a mincovní regál panovníka?

### 3 Správa českého státu od nástupu Přemysla Otakara I. (1197) do vypuknutí husitské revoluce

#### Průvodce studiem



#### V této kapitole se dozvíte:

- jakým způsobem se vyvíjela správa českého státu od počátku 13. do sklonku 14. století
- jak se formoval mocenský dualismus panovníka a šlechty včetně nejvýznamnějších správních úřadů a institucí
- jak se proměňoval územní rozsah českého státu v průběhu 13. a 14. století v době vlády posledních Přemyslovců a Lucemburků

Období 13. století představovalo v kontextu vývoje správního uspořádání českého státu poměrně zásadní přelom, neboť dochází k faktickému rozpadu dosud jednotné správy knížectví, resp. království. Z jejího komplexu se postupně vyčlenily tři samostatné větve, a to **správa vrchnostenská** (základy položeny již v předcházejícím období), **správa městská** a **správa církevní**. Všechny zmíněné větve alespoň z části podléhaly dozoru centrální (knížecí, královské) správy, nicméně i královská správa se koncem 13. století začala štěpit na dvě větve: samotnou správu královskou a správu stavovskou.

Správa vrchnostenská (dualismus), městská a církevní

Jednotlivé správní větve vydělené z doposud jednotného komplexu knížecí-královské správy se shodovaly s právními oblastmi, jež ve vyhraněné podobě fixovaly uzavřenost jednotlivých tříd a vrstev společnosti: šlechtici se řídili právem zemským a vytvořili si správu stavovskou, měšťané, řídicí se právem městským, podléhali správě městské, duchovenstvo, užívající kanonického práva, si vybudovalo vlastní správu církevní, zatímco patrimoniální správa, vztahující se na většinu poddaných, se vyvinula na právním základě emfyteutických zásad a souboru vrchnostenských práv. Stejně tak speciální správní odvětví **královské správy** měla za podklad specifická práva a zvláštní druh hospodářské činnosti nebo majetkových vztahů. Ve všech zmíněných případech byla vlastním základem sociální diferenciaci a rozvoj společnosti tak, jak se formovaly v průběhu 13. století, a jejichž podoba zůstala v podstatných rysech zachována až do konce feudálního období.

Zásadní změna, kterou lze zaznamenat ve vztahu k 13. století, bylo **konstituování rodové šlechty** tvořené samostatnými, nezávislymi vlastníky půdy a na této půdě usedlých poddaných, kde obojí vlastnictví – jak půdy, tak poddaných – se vyčlenilo z komplexu přímé královské správy. Uvedený proces měl své konsekvence. Šlechtici (velmožové) přestali být svobodnými osobami podřízenými jen knížeti či králi a závislí na něm svým vzestupem. Naopak se stali svobodnými osobami vedle knížete – krále, na němž již nijak nezáviseli, a kterého (v pozdější době s rozmachem stavovství) uznávali jako představitele státu jimi samými do této hodnosti povýšeného. Dalším důsledkem svobodného vlastnictví šlechty bylo rovněž uplatnění – ač ve výrazně menším rozsahu – téhož vztahu vlastnictví půdy a její držby, které do 12. století charakterizoval vztah knížete a jeho poddaných (viz výše kap. 2).

Konstituování rodové šlechty a zánik hradské soustavy

Proces formování svobodné šlechty spolu s rozmachem dalších správních oblastí (města a církevní správa) znamenal v neposlední řadě **zánik hradské správní soustavy**. Na jejím místě se vytvářela struktura relativně malých, majetkově rozrůzněných center, která vykonávala správní funkce v dosahu svého vlastního území.

Přemyslovští panovníci se výše zmíněnému procesu, který znamenal výrazné zúžení jejich majetkové základny a moci, snažili bránit anebo jej přinejmenším zpomalovat. Od poloviny 13. století se proto množily konflikty mezi králem a šlechtou, které vyvrcholily v době vlády Přemysla Otakara II. Na jejich konci posledním dvěma přemyslovským panovníkům (Václav II. a Václav III.) nezbylo než akceptovat nové majetkové a sociální poměry království. Královská vláda byla rozdělena na dvě části: oblast **přímého panování krále** (dominium speciale) a **oblast královských práv uplatňovaných ve spolupráci se šlechtou** (dominium generale).

### 3.1 Správa českého státu v období posledních Přemyslovců

Na přelomu 12. a 13. století dochází po relativně bouřlivé době nestability a vnitřních konfliktů typických pro 80. a 90. léta 12. století ke stabilizaci přemyslovského českého státu. Na knížecí stolec nastupuje roku 1197 Přemysl I., pozdější král Přemysl Otakar I. Jedním ze zásadních kroků v době vlády Přemysla I. se stalo prosazení zásady **primogenitury**, která nahradila do té doby uznávaný a v podstatě neustále porušovaný seniorátní nástupnický řád. Daný stav byl potvrzen i ve **Zlaté bule sicilské** z roku 1212, která ustanovovala dědičnost královské koruny pro prvorozeného (nejstaršího) potomka **Přemysla Otakara I.** Zásadní článek Zlaté buly sicilské však představovalo povýšení českého knížete na **krále** a **uznání dědičnosti** tohoto titulu v přímé přemyslovské linii. Vedle dědičnosti v rodině uzákonila Zlatá bula v nové podobě i starou účast českých šlechticů (velmožů) při přijímání knížete, když se v ní přímo zmiňuje král doma zvolený, který se má následně ujmout vlády. Ačkoli výraz volený (eligere) nelze v daném ohledu nijak přeceňovat, je v něm explicitně obsažen zárodek volby krále českou šlechtou, která byla poprvé uplatněna po vymření Přemyslovců na počátku 14. století. Původní ceremoniál uvádění knížete na kamenný stolec (realizovaný dle všeho jen do poloviny 12. století) byl nahrazen **korunováním**.

Primogenitura  
a Zlatá bula  
sicilská

Pozvolné zanikání jednotlivých starých správních mechanismů a jejich nahrazování novými se týkalo i vlastního výkonu vlády prvních přemyslovských králů. Nové podmínky vedly k pozvolnému **zániku pohyblivosti panovníka** po území státu a vytvoření stálého královského sídla. Tím se stal namísto původního Vyšehradu **Pražský hrad**, kam se soustředily nejdůležitější úřady a instituce spolu s nejvýznamnějšími státními akty, jakými byly korunovace, kolokvia, přijímání cizích poselstev a další. V této souvislosti se rovněž ustálil **královský dvůr** (formoval se z původní postupně se feudalizující knížecí družiny), který de facto představoval politické, mocenské, společenské a kulturní centrum přemyslovského státu 13. a počátku 14. století.

Přední postavení na královském dvoře získali již dříve etablovaní hodnostáři (komorník, sudí a kancléř – viz výše), k nimž v důsledku početního nárůstu dvora doprovázeným navýšením agendy přibyl nový úřad **hofmistra** (magister curie), který měl v kompetenci organizační záležitosti královského dvora.

Formování  
dvorských  
úřadů

Ve vztahu k moci soudní způsobila vnitřní diferenciací skupiny přímých poddaných krále, tj. vyčlenění šlechtické obce, že pozice dvorského sudího se transformovala na pozici **sudího zemského** (iudex terre), který se v pramenech objevuje přibližně od poloviny 13. století. Znamenalo to, že kompetence sudího se zvolna měnila a soustředila se na jedinou skupinu obyvatel, tj. na etablovanou šlechtu. V daném kontextu se ve druhé třetině 13. století zformoval **zemský soud** (iudicium terre), do jehož kompetence spadaly záležitosti dotýkající se evidence majetkových převodů a všech záležitostí svobodných šlechtických statků a trestních záležitostí šlechtických osob.

Z přelomu 12. a 13. století existují zmínky o **nejvyšším komorníkovi**. Jedná se o původního komorníka přemyslovského knížecího dvora, který svou roli komorníka knížecího dvora spojil s rolí na centrální úrovni. V průběhu následujících dekád ztratil nejvyšší komorník své postavení prvořadého hospodářského a finančního úředníka a do popředí naopak vystupovala jeho funkce úředníka působícího ve **finančním smyslu** u stabilizovaného centrálního dvorského, resp. posléze zemského soudu. Zesílením moci a postavení krále rostla i důležitost nejvyššího komorníka jako jednoho z jeho předních důvěrníků a osob blízkých panovníkovi s tím, že o tuto pozici projevovaly zájem nejlivnější šlechtické rody.

V rámci původní hradské soustavy představoval ze správního a mocenského hlediska nejvýznamnější osobu kastelán daného hradu. Tato funkce zanikala se ztrátou správního významu jednotlivých hradů, případně se kastelán proměnil na šlechtického majitele hradu. V čele jednotlivých hradů tak stanuli **purkrabí** (burgravii), do jejichž pravomoci spadaly nejzákladnější správní a soudní funkce pro příslušný hrad a jeho obvod. Specifické postavení mezi purkrabími získal **purkrabí Pražského hradu** (nástupce kastelána Pražského hradu), neboť obvodem hradu spjatým s jeho rezidenční funkcí panovníka byla v jistém smyslu celá země (stát). Pražský purkrabí se tím postupně stával zástupcem krále pro danou oblast výkonu správy (soudnictví, vojenství, ochrana veřejného míru v zemi a další) a zároveň převzal výkonnou moc spjatou se zemským soudem, který působil na Pražském hradě. Od konce 13. století proto význam purkrabího Pražského hradu výrazně stoupal až k nakonec nejvýše postavenému a nejdůležitějšímu zemskému úředníkovi.

Výraznou proměnou prošel v průběhu 13. století také post **kancléře**, kterým byl počínaje rokem 1225 trvale probošt vyšehradský. Agenda královské kanceláře postupem času prudce narůstala a s tím úměrně narůstal počet jejich členů, na které byly kladeny značné nároky ve vztahu k jejich odbornosti a dovednosti. **Královská kancelář** se stala pomyslným **diplomatickým centrem** přemyslovského státu, kde se soustřeďovali zasvěcení, odborně školení znalci problematiky země, mezinárodní situace a politických zájmů panovníka, které prosazovali jak v jednáních, tak při stylizování panovnických písemností.

Královská kancelář a její role

### 3.1.1 Nárůst vlivu šlechty na správu českého státu od sklonku 13. století

Druhá polovina 13. století se nesla ve znamení pozvolného **nárůstu vnitropolitického vlivu šlechty**. V závěru vlády Přemysla Otakara II. stanula velká část šlechty v opozici proti králi, který se snažil udržet ve svých rukou maximum centrální moci a rozhodovacích pravomocí. Po porážce Přemysla Otakara II. v bitvě na Moravském poli roku 1278 to však byla šlechta, která v součinnosti s pražským biskupem vystoupila na obhajobu územní integrity království, jehož zachování bylo i v jejím bytostném zájmu. V této době (80. léta 13. století) se šlechta definitivně zformovala do **zemské stavovské obce**, která sdružovala šlechtice jediným pojítkem zemského práva jako práva svobodných vlastníků půdy a poddaných. V této roli se šlechtická obec postavila zřetelně vedle panovníka a vytvořila tím **mocenský dualismus** při výkonu veškeré vlády ve státě. Konstituování zemské šlechtické obce umožnil následně poměrně rychlý přechod některých starších, se šlechtou pracujících institucí v instituce jednoznačně mocensky dualistické nebo dokonce takové, v nich postupně narůstal přednostní zemský vliv, ústící ve **stavovství**.

Počátky mocenského dualismu krále a šlechty

Takovou instituci představoval bezesporu již zmiňovaný **zemský soud**, který po smrti Přemysla Otakara II. přešel do rukou šlechty a stal se hlavním místem, kde šlechta formulovala své postoje a vytvářela, „nalézala“ své právo. Mnozí původně dvorští, resp. královští úředníci (sudí, písař a další) se v důsledku změny charakteru soudu stávali úředníky zemskými.

Základem kompetence zemského soudu bylo rozhodování trestních záležitostí šlechty a záležitostí svobodných statků. Zpočátku mohli k zemskému soudu vznést obžalobu na šlechtice i poddaní, ale přibližně od poloviny 14. století se soud uzavřel v personálním ohledu pouze na šlechtice. Při zemském soudu z průběhu jeho jednání vedena úřední agenda představovaná **zemskými deskami** (tabule terre), které se dělily na tři základní řady dle charakteru zapisované materie – **desky půhonné** (libri citationum) pro trestní kauzy (žaloby, tj. popohnání před soud), **desky trhové** (libri contractuum) pro majetkové záležitosti a spory a **desky zápisné** (libri obligacionum) pro záležitosti dluhů. Soud jednal ve sboru obvykle čtyřikrát ročně a jeho nálezy byly konečné bez možnosti odvolání proti rozsudku s tím, že milost mohl udělit pouze panovník v případě rozsudku smrti.

Druhou institucí, kde se mocenský dualismus nutně projevoval, byl **zemský sněm**. Lze konstatovat, že v mnoha ohledech navazoval na jednání knížecích kolokvií, která probíhala až do druhé poloviny 13. století. První zemský sněm se sešel v roce 1281 v době faktického bezvládní po smrti krále Přemysla

Formování zemského sněmu

Otakara II. za účasti **šlechty**, představitelů **duchovenstva** a formujícího se **patriciátu (měst)**. Hlavním rysem zemského sněmu se stala jeho samostatnost a iniciativa jednání šlechty, která již nemá pouze pasivní úlohu, ale naopak je panovníkovi v jednání partnerem. Byla to také šlechta, která měla na sněmu přední místo a jeho zasedání se – na rozdíl od duchovenstva a patriciátu – pravidelně účastnila. Sněm svolával obvykle král, posléze tak mohl učinit i nejvyšší purkrabí (purkrabí Pražského hradu). V kompetenci zemského sněmu bylo rozhodování o povolení vybírat berní poplatky (daně), otázka vojenských tažení mimo hranice země, ochrana veřejného „míru“ a další.

V pozdějším období (od 14. století), kdy docházelo k územní expanzi českého státu, se začaly scházet **generální sněmy** (první v roce 1331 v Domažlicích), jež se konaly za účasti zástupců všech nebo několika zemí Koruny české a jednaly o společných záležitostech, jakými byla korunovace či otázky vnějšího a právního postavení státu jako celku. Nákladnost účasti na sněmu pro nižší šlechtu naopak iniciovala vznik **krajských sněmů** jako shromáždění šlechty, duchovenstva a měst určitého kraje. První krajské sněmy jsou doloženy od první třetiny 14. století, nicméně měly pouze malý význam a byly svolávány nepravidelně.

Poněkud odlišně se situace ve vztahu k formování stavovské obce vyvíjela na **Moravě**, což bylo mimo jiné podmíněno tradicí údělů a z toho plynoucího rozdělení teritoria Moravy do tří celků. Nezanedbatelnou roli také sehrála určitá asymetričností vládního systému v jádru českého státu, kde se centrum moci a správy vyvíjelo trvale v Čechách.

Situace na Moravě v průběhu 13. století

Na konci 12. století bylo fakticky zásahem z vnějška (rozhodnutí císaře Fridricha I. Barbarossy) v době vnitřní krize českého státu plynoucí ze sporů uvnitř přemyslovské dynastie vytvořeno **markrabství Moravské**. Od poloviny 13. století však místo moravského markraběte nebylo obsazeno, přičemž tato situace vyústila v konstituování zvláštního úřadu **hejtmana**, úředníka zastupujícího nepřítomného markraběho, s tím, že počínaje rokem 1298 se tento úřad definitivně ustálil. Do jeho kompetence spadala veškerá veřejná správa včetně správy finanční spolu s péčí o veřejný mír v zemi. Tyto poměrně široké pravomoci hejtmana stály na počátku uvědomění moravské zemské šlechtické obce, která jej začala považovat za svého nejvyššího představitele. Posléze se i na Moravě zformoval **zemský soud**, zasedající střídavě v **Brně** a **Olomouci**, a taktéž **zemský sněm**.

Specifický celek v rámci českého státu reprezentovalo od druhé třetiny 13. století **Opavsko**. Bylo vyčleněno z Moravy zásahem krále Přemysla Otakara II., který jej roku 1269 udělil svému levobočkovi Mikuláši I. Opavskému. Počínaje rokem 1318 začalo zemské osamostatňování Opavska, které se sblížovalo se slezskými knížaty a posléze (v průběhu 16. století) se stalo integrální součástí Slezska.

Vyčlenění Opavska z Moravy

### 3.1.2 Stabilizace královské správy – dominium speciale

Na počátky institucionalizace šlechtického vlivu a formování stavovské obce musel panovník nutně reagovat pružnějším organizačním vybudováním své vlastní mocenské sféry, tzv. **dominia speciale**. Dominium speciale obecně spočívalo zejména ve správě zbytku přímého králova pozemkového majetku, královských měst a regálů.

**Přímý pozemkový majetek panovníka** byl organizován v tzv. vilikacích, hospodářských obvodech pod správou vilika nebo purkraběho daného královského hradu. Král mohl svou pozemkovou základnu rozšiřovat na základě tzv. práva odúmrtí, tzn. práva, jež mu umožňovalo po vymření šlechtického rodu disponovat s jeho pozemkovým vlastnictvím. Pokud tohoto práva odúmrtí král plně využil a nedal „bezprizorní“ pozemky k dispozici jinému šlechtickému rodu, spadaly tyto automaticky do dominia speciale.

Nejvýznamnější složku dominia speciale představovala **města**, která se začala v hojnější míře formovat od první poloviny 13. století (viz dále). Správu měst měl na starosti úřad podkomořího. **Podkomoří** (subcamerarius) se poprvé objevuje na sklonku 12. století, jeho role však vzrostla zásadním způsobem ve druhé polovině století následujícího. Obdobně se úřad podkomořího spravujícího královská města ustálil koncem 13. století také na Moravě.

Dominium speciale - města, horní a mincovní regál

V průběhu 13. století, kdy vzrůstala těžba stříbra a v Kutné Hoře), dochází k posílení kontroly panovníka nad těmito zdroji a tím i k definitivnímu ustálení tzv. **horního regálu**. Jeho prostřednictvím král uplatňoval své nároky na těžbu drahého kovu, její organizaci a užitek i na půdě jiných majitelů v teritoriu státu. Plnou měrou byl horní regál formulován a ukotven v horním právu krále Václava II. z roku 1300 (*Ius Regale Montanorum*) – garantoval králi pevný podíl na vytěženém kovu (urbura) ve výši jedné desetiny, opravňoval jej jak k povolování otevírat doly nové, tak k vydávání horních řádů (regulace těžby a správa dolů) a vykonávání horního soudnictví. Zástupcem krále při správě dolů (zejména stříbrných a zlatých) se stal přibližně od poloviny 13. století urburěš.

Stejně jako těžba kovů byla v režii panovníka provozována také **ražba mincí** (viz výše denáry knížete Boleslava I.), která byla často pronajímána mincovním podnikatelům. Vedle horního regálu se tak pozvolna konstituoval **mincovní regál**, jehož počátky lze klást již do doby zmiňovaného zavedení denárů v polovině 10. století. Stejně jako v případě těžby kovů, byla také v roce 1300 na zcela nových základech zorganizována ražba mincí. Ražba stříbrných mincí byla soustředěna do jedné mincovny (Kutná Hora), byla stanovena nová a pevná mincovní jednotka (pražská hřivna), z níž se razilo 64 grošů. Nutno podotknout, že **pražský groš** se stal následně v rámci Evropy jednou z nejhodnotnějších a nejstabilnějších měn. Nad kvalitou měny a dodržování regulí spjatých s ražbou mincí dozíral na centrální královské úrovni úřad **mincmistra** (magister monete regalis Bohemie).

### 3.2 Nová podoba českého státu v době vlády lucemburské dynastie

Český stát zaznamenal v průběhu 14. století relativně bouřlivý územní vývoj, který je úzce spjat s lucemburskou dynastií, jejímž prvním zástupcem na českém trůně se roku stal král Jan Lucemburský zvolený na základě konsensu šlechtické obce Čech a Moravy.

Pro úplnost však je nezbytné zmínit, že k výrazným územním proměnám českého státu došlo již za vlády posledních Přemyslovců. Král **Přemysl Otakar II.** získal na základě sňatkové politiky a posléze i výbojů území rodu Babenberků (1251) představované **Rakousy** (Horní a Dolní) a **Štýrskem** (velká část území dnešního Rakouska). V roce 1269 připojil k českému státu **Korutany** a **Kraňsko** (dnešní Slovinsko) a následně také území **Furlánska** na severovýchodě dnešní Itálie (region Friuli). Přemysl Otakar II. směřoval své výboje jako součást křížových výprav proti pohanům v Pobaltí také na severovýchod na území dnešního Polska a Litvy. Výsledkem těchto tažení bylo mimo jiné založení města **Královec** (Königsberg, 1255) na břehu Baltského moře (dnešní Kaliningrad na území Ruské federace). Nicméně všechna výše zmíněná území získaná Přemyslem Otakarem II. po bitvě na Moravském poli v roce 1278 od českého státu odpadla.

Syn Přemysla Otakara II., král Václav II. získal na přelomu 80. a 90. let 13. století v důsledku dlouhotrvající a prohlubující se vnitřní roztržitosti polského panovnického rodu Piastovců vládu nad **Polskem** a zároveň začal proces inkorporace jednotlivých **slezských knížectví** do svazku českého státu. Po vymření uherského vládnoucího rodu Arpádovců roku 1301 (smrtí krále Ondřeje III.) získal **uherskou královskou korunu** na základě poměrně komplikovaných diplomatických vyjednávání syn Václava II., pozdější král Václav III., a byl ve Stoličném Bělehradě (dnešní Székesfehérvár) korunován uherským králem jako Ladislav V. Vzniklo tak jakési česko-polsko-uherské soustátí, jež však mělo efemérní trvání, neboť se po smrti posledního Přemyslovce, již zmiňovaného Václava III., který byl roku 1306 zavražděn v Olomouci, **rozpadlo**.

Další územní proměny českého státu jsou následně spjaty s vládnoucím rodem Lucemburků, zejména s dynastickou politikou Karla IV. Král Jan Lucemburský, zvolený roku 1310, připojil k českému státu **Budyšínsko** (1319), roku 1322 získal natrvalo území **Chebska** a roku 1329 koupí **Zhořelecko** s tím, že území celé **Horní Lužice** (tento názvem označováno Budyšínsko a Zhořelecko od 15. století) bylo připojeno do roku 1363. K bezesporu nejvýznamnějšímu počínu Jana Lucemburského v oblasti

Území českého státu v době vlády posledních Přemyslovců

Země Koruny české v době vlády lucemburské dynastie

územních zisků patřilo připojení celého **Horního a části Dolního Slezska** v rozmezí let 1327–1335. Dědictvím po otci Jana Lucemburského Jindřichovi VII. připadlo k českému státu rovněž **Lucembursko**, které si na český stát zachovávalo užší či širší vazbu až do konce vlády lucemburské dynastie v první polovině 15. století.

Za vlády krále a císaře Karla IV. se začalo ve vztahu k českému státu užívat označení **země Koruny české** (Corona regni Bohemiae). Karel IV. takto od počátku svého nástupu na trůn pojmenovával jak původní území českého státu, tak postupně připojované země i zahraniční léna. Základem územního komplexu zemí Koruny české se stalo Království české, pro ostatní územní celky se vžilo označení vedlejší země. Karel IV., na jehož územních ziscích se podílela především sňatková politika, připojil k českému státu dvě další slezská knížectví, Svídnické (1353) a Javorské (1368), čímž se Slezsko jako celek stalo součástí českého státu. Následovalo připojení území **Dolní Lužice** (1368) a roku 1373 Karel IV. zakoupil **Braniborsko** s centrem v Berlíně. Již roku 1353 získal větší část Horní Falce (území dnešní spolkové země Bavorsko), aby ji o dva roky později definitivně připojil k českému státu. Karel IV. zároveň koupěmi a zástavami hradů, panství a měst na území německých knížectví a vévodství (Bavorsko, Míšeňsko, Durynsko, Meklenbursko a další) vytvářel hustou síť lén mimo území českého státu, která měla českému panovníkovi mimo jiné sloužit jako místa pro pobyt při cestách do Cách (Aachen), sídelního města římskoněmecké říše. Pro tento systematicky budovaný systém enkláv mimo území českého státu se vžilo označení **Feuda extra curtem** (česká zahraniční léna), později pak (od 18. století) pojmenování **Nové Čechy**.

V závěrečném období své vlády, roku 1377, se Karel IV. snažil upravit správu nad celým územím Koruny české tak, aby po jeho smrti zůstala zachována jeho celistvost. Nicméně jeho syn a následovník král Václav IV. nedokázal dědictví svého otce udržet a o jejich část přišel. Roku 1401 ztratil Horní Falc, jeho bratr Zikmund zastavil roku 1415 Braniborsko rodu Hohenzollernů s tím, že započal i proces zmenšování území Chebska, které získalo víceméně současnou podobu.

## Kontrolní otázky a úkoly



1. Charakterizujte nejvýraznější proměny státní správy českého státu v průběhu 13. století.
2. V čem spočíval dualismus panovníka a šlechty, kdy se začal projevovat a v co nakonec vyústil?
3. Z jakých tří uskupení se skládal český zemský sněm?
4. Charakterizujte podobu královské správy na přelomu 13. a 14. století.
5. Popište nejvýraznější územní proměny českého státu za vlády posledních Přemyslovců a dynastie Lucemburků.

## 4 Správa českého státu v době husitství (1419–1437)

### Průvodce studiem



#### V této kapitole se dozvíte:

- jak se proměnil systém správy českých zemí v období husitské revoluce a jaká měl specifika
- jaké dopady měly čtyři artikuly pražské a Basilejská kompaktáta na fungování správy v Čechách v inkriminovaném období

Počátek husitského revolučního hnutí lze z hlediska vývoje správy klást k 30. červnu 1419, tj. datu první pražské defenestrace. Vzápětí po této defenestraci následovala smrt krále Václava IV., čímž se uvolnila cesta k převzetí **aktivní politické role** těm složkám feudální společnosti, které na ní stupňující měrou participovaly již od konce 13. století, zejména šlechty (panstva) a významných měst v čele s Prahou.

Husitská šlechta se ujala role vyjednávače o nástupnictví na uvolněný královský trůn. Jako přirozený kandidát se jevil bratr zesnulého Václava IV. **Zikmund Lucemburský**, který se však k vyjednáváním stavěl vlažně, aby se nakonec přiklonil k vyhlášení křížové výpravy proti kacířským Čechům. Tímto krokem se Zikmund diskvalifikoval z nároků na vládu. Jeho podporovatelem sice nadále zůstala česká katolická šlechta, nicméně v zemi za dané situace představovala menšinu.

Nových poměrů využila ve svůj prospěch **města**, která začala posilovat svou mocenskou pozici vytvářením vzájemných užších vazeb. Tato skutečnost – spolu s ekonomickou a vojensko-strategickou vahou měst – v konečném důsledku vedla k transformaci měst v další zemský stav (vedle stavu panského). Po porážce vojsk křížové výpravy na Vítkově v červenci roku 1420 a následném zatlačení českých a moravských stoupenců Zikmunda Lucemburského podnikla husitská vojska z Prahy vojenské tažení po většině Čech a získala pod svou kontrolu nemalou část významných měst, mj. Kutnou Horu, Nymburk, Mělník, Čáslav, Kolín, Litomyšl, Chrudim a další. Tato města vytvořila **pražský městský svaz**, který byl na počátku 20. let 15. století nejpevněji organizovaným mocenským celkem v zemi a získal si značnou vojenskou i politickou moc. V čele svazu, který byl řízen silně centralisticky, stálo město Praha, z níž se do jednotlivých měst dosazoval jako zástupce **hejtman**. Tato funkce byla jak vojenského, tak správního rázu, neboť povinností hejtmána byl výkon politického dohledu a soudnictví. Určitým protipólem pražského svazu měst se stal ve stejném období vzniklý **táborský svaz**. Založení **Tábora** v únoru a březnu 1420 bylo svým způsobem výjimečnou snahou o uskutečnění ideální sociálně harmonické společnosti. Z tohoto ideálu vyplývaly jak kádě, kam příchozí odevzdávali svůj majetek, tak základní princip společenského uspořádání, jímž byl jediný zákon boží, negující všechnu dosavadní hierarchizaci společnosti, právní normy a správní struktury. Se zvyšováním počtu obyvatel Tábora, a tím i komplikací s udržení veřejného pořádku, zásobování a obrany, se ve městě ustavila čtyřčlenná volená hejtmanská vláda a začala se vyvíjet řemesla, sloužící chodu obce. Po pádu chiliasmu a odchodu chudiny z Tábora na podzim roku 1420 bylo zrušeno společenství majetku a Tábor se začal vyvíjet směrem k normálnímu středověkému městu s celou jeho společenskou strukturou a uspořádáním.

Po odchodu předního husitského vojenského velitele Jana Žižky z Tábora na přelomu let 1422 a 1423 sice zůstal táborský svaz měst (rozprostírající se na teritoriu jižních a jihozápadních Čech) zachován, nicméně Žižkovi stoupenci vybudovali nový městský svaz ve východních Čechách. Pro toto uskupení se vžilo pojmenování **sirotčí svaz měst** (stoupenci Jana Žižky se po jeho smrti označovali jako sirotci),

Posílení role měst na správě země - vznik čtyř městských svazů



který z části města původního pražského svazu s městy nově připojenými (Hradec Králové, Přibyslav a další).

Konečně na sklonku 20. let 15. století se konstituoval **čtvrtý městský svaz**, a to na území západních a severozápadních Čech. V jeho čele stál husitský hejtman **Jakoubek z Vřesovic** a zahrnoval města Žatec, Louny, Chomutov, Slaný a Žlutice.

Odmítnutí nástupnictví Zikmunda Lucemburského husitskou šlechtou a městy však neznamenovalo odmítnutí královské moci jako takové – s výjimkou města Tábora (do počátku roku 1421). Jako reálná se začala jevit kandidatura litevského velkoknížete Vitolda, kterého podporoval zejména pražský městský svaz, který nakonec vyslal na jaře roku 1422 do Čech jako královského kandidáta svého synovce **Zikmunda Korybutoviče**. Jeho angažmá však nebylo úspěšné a po několika nezdařených pokusech udržet svou vládu v nepřehledných poměrech Čech byl v roce 1427 Zikmund Korybutovič ze země vypovězen.

Snaha obsadit uvolněný královský trůn - hledání vhodného kandidáta

Se snahou obsadit uvolněný královský trůn zároveň vyvstala potřeba zabezpečit celozemskou správu. Tohoto úkolu se nakonec ujaly sněmy jako nejvyšší shromáždění, která převzala odpovědnost za další vývoj v království. První z těchto sněmů se sešel na počátku června roku 1421 v Čáslavi – dle místa konání se pro toto v době husitské revoluce nejvýznamnější jednání šlechty a zástupců měst vžilo označení **čáslavský sněm**. Sněm zvolil **dvacetičlennou radu** království českého jako **prozatímní vládu země**, která se skládala ze čtyř zástupců vyšší šlechty, sedmi zástupců šlechty nižší (zemanů) a osmi měšťanů (Staré a Nové město pražské, Hradec Králové, Žatec, Kutná Hora a Kouřim). Zmíněná rada sice nikdy reálnou moc v zemi nadržela, ta byla de facto v rukou vojenských hejtmanů, nicméně i přesto se stala výrazem vůle po zachování (kontinuitě) výkonné a zákonodárné moci v království.

Čáslavský sněm a čtyři artikuly pražské

Další výstup z jednání čáslavského sněmu představovalo přijetí a vyhlášení **čtyř artikulů pražských** jako základu dalšího politického uspořádání v zemi. K artikulům (1. svobodné hlásání slova božího; 2. přijímání pod obojím způsobem; 3. zákaz světského panování kněží; 4. trestání „smrtných“ hříchů napříč jednotlivými společenskými skupinami) se přihlásili i zástupci moravské šlechty, avšak zároveň odmítli neuznat za krále Zikmunda Lucemburského, čímž vznikl rozpor mezi dvěma hlavními součástmi země Koruny české, který se vyřešil až v roce 1437 (tj. po ukončení husitských válek).

Jak bylo zmíněno, čáslavský sněm byl v rámci husitských sněmů vůbec nejdůležitější. Další sněmy se scházely v nepravidelných intervalech, žádný z nich však již neměl takovou šíři a dosah usnesení. Probíhala rovněž jednání mezi jednotlivými městskými svazy a šlechtou, jejichž cílem bylo zabezpečení pořádku v zemi (zemského míru) a potírání jeho rušitelů. Výsledkem bylo zřízení **landfrýdů** – uskupení, která měla garantovat zmíněné udržení klidu a bezpečí na území království.

Na sklonku 20. let 15. století dospěly husitské Čechy k určitému vnitřnímu uklidnění. Stabilizace čtyř městských svazů, z nichž žádný neměl jasnou mocenskou převahu, existence samostatných polních vojsk operujících převážně mimo hranice země, se projeví narůstajícími tendencemi k dohodě s obecnou (katolickou) církví a Zikmundem Lucemburským a současně k návratu některých starých pořádků a zvyklostí do systému správy země. Uvedená skutečnost byla podpořena také únavou z vleklých válek, hospodářským vyčerpáním a z nich plynoucího hladu a epidemií, které království postihly na počátku 30. let 15. století. Toto mezidobí (resp. útlum válečného úsilí) na přelomu 20. a 30. let 15. století umožnilo rozvinutí některých tradičních správních forem v mimořádné podobě, jež byla chápána jako přechodná v době svého uplatnění a jako rovnocenná s řádnými formami po jejich obnově.

V daném kontextu se jedná především o význam **staroměstské městské kanceláře**, která převzala některé funkce kanceláře královské. Zajišťovala agendu většiny husitských sněmů spolu s péčí o vnitropolitické a zahraničněpolitické písemnosti. Staroměstské městské knihy zároveň suplovaly zemské desky, které nechal Zikmund Lucemburský přemístit na Karlštejn.

Basilejská kompaktáta a přijetí Zikmunda Lucemburského na královský trůn

Po porážce radikálního křídla husitů (táborité a sirotci) vedeného Prokopem Holým u Lipan v květnu roku 1434 se otevřela cesta k přijetí **Basilejských kompaktát**. Vyjadřovala kompromis mezi umírněnými husity a basilejským koncilem. Byla přijata v Basileji v červenci roku 1436 a následně

vyhlášena v Jihlavě. Na základě kompaktát bylo umožněno přijímání **způsobem pod obojí** (sub utraque species), což znamenalo naplnění jednoho ze čtyř artikulů pražských a zároveň se rovnalo faktickému uznání kališnické církve jako legitimní náboženské instituce. Přijetí Basilejských kompaktát rovněž umožnilo nástup **Zikmunda Lucemburského** na českých královský trůn (srpen 1436).

## Kontrolní otázky a úkoly



1. Jak se proměnil systém správy v českých zemích po vypuknutí husitské revoluce? Uveďte hlavní městské svazy, které ovlivňovaly vývoj v Čechách.
2. Charakterizujte význam čáslavského sněmu z hlediska fungování správy v Čechách.
3. Jaká byla pozice Moravy v průběhu husitských válek?
4. Uveďte základní ustanovení Basilejských kompaktát a pokuste se odhadnout jejich význam pro další vývoj českých zemí.

## 5 Formování stavovské monarchie a správa českých zemí v letech 1437–1620

### Průvodce studiem



#### V této kapitole se dozvíte:

- jak se vyvíjela panovnická správa českého státu v průběhu 15. a 16. století a jak se proměňovala po nástupu Habsburků na český královský trůn
- jaké charakteristické rysy měla šlechtická správa daného období a jak se formoval a rozvíjel stavovský stát a jeho instituce
- jakou podobu získalo v průběhu 16. století teritorium zemí Koruny české

Po konci husitských válek a přijetí Basilejských kompaktát skončila mimořádná situace správy českého státu, nicméně v daném ohledu nebyl ani obnoven dřívější stav před rokem 1419. Náboženské, hospodářské a sociální změny vedly k proměně politické struktury českého státu a ke stabilizaci některých nových správních prvků, které sebou přineslo nebo jejichž rozvoj uspíšilo husitství.

Zásadní aspekt představovalo v kontextu českých zemí formování a ustálení **stavovské monarchie**, v jejímž rámci se na vládní moci a jejím výkonu podílejí vedle panovníka další privilegované složky společnosti uzavřené v **zřetelně odlišené stavu**. Míra uplatnění panovnické moci na straně jedné a stavů na straně druhé se lišila v každé jednotlivé zemi Koruny české a odvisela od vzájemného poměru sil jednotlivých stavů a konkrétní politické situaci.

Stavovská monarchie

Husitství v podmínkách Čech urychlilo jasné vyhranění tří stavů – **panského (vyšší šlechta)**, **rytířského (nižší šlechta) a měšťanského**. Na **Moravě** se uvedené tři skupiny stavů v rámci zemského sněmu rovněž etablovaly s tím, že zde zůstal zachován stav **prelátský** (duchovenstvo). Je nutno podotknout, že mezi stavovskými obcemi jednotlivých korunních zemí neexistovalo žádné vyhraněné a obecně uznávané pojítko, naopak zdůrazňování vlastní zemské svobody podporovalo časté napětí mezi zeměmi, což se ponejvíce odráželo v jejich nejednotném postupu vůči centralizačním snahám panovnické moci.

Složení a kompetence českého zemského sněmu

Změny v charakteru královské moci se po jejím obnovení roku 1436 projeví už ve způsobu a okolnostech doprovázejících příchod nového panovníka na trůn. Nástupnictví formou prostého dědičského práva se na rozdíl od předcházejícího období uplatnilo jen zčásti, stavy nového panovníka většinou **přijímaly** nebo skutečně **volily**, i když je nutno dodat, že samotná volba byla obvykle dědičským právem ovlivněna. Tak tomu bylo v případě dynastie Jagellonců (králové Vladislav a Ludvík Jagellonský) a Habsburků (králové Ferdinand I., Maxmilián, Rudolf II. a Matyáš), svobodně zvolen byl roku 1458 král Jiří z Poděbrad a roku 1618 král Fridrich Falcký. Před volbou nebo přijetím krále stavové předkládali jednotlivým kandidátům své podmínky, shrnuté ve **volební kapitulaci**, které obvykle obsahovaly souhrn zemských privilegií. Zvolený nebo přijatý král, pokud byl cizinec, skládal při vstupu do země přísahu a potvrzoval zemská práva. (Podobně tak učinil již Jan Lucemburský formou tzv. Inauguračních diplomů z let 1310 a 1311.)

## 5.1 Panovnická správa v období 15.–17. století

Nejvyšším představitelem stavovského státu a jeho reprezentantem zůstával panovník – král. V případě, že nebyl v zemi přítomen, zastupovali jej **hejtmani**. Tak tomu bylo na **Moravě**, kde se instituce hejtmana coby nejvyššího úředníka v zemi ustálila již v průběhu 13. století (viz výše). V průběhu 15. století se hejtmani začali uplatňovat rovněž ve všech slezských knížectvích. Od roku 1422 se objevuje úřad **nejvyššího slezského hejtmana** (supremus capitaneus), který v pozdější době (od sklonku 15. století) zastupoval krále na centrálním slezském sněmu ve Vratislavi (Wrocław, Breslau) a při veškerých vládních a správních záležitostech včetně soudnictví. V **Horní Lužici** byl královým zástupcem **fojt** (Voigt), stejně tomu bylo v případě **Dolní Lužice**, kde místní fojt sídlil v Lubíně (Lübben). Zástupce krále – hejtmani – měli svůj úřad rovněž na Opavsku, Krnovsku a Kladsku. Poněkud komplikovanější byla situace v samotných Čechách, kde existovalo více hejtmanů, a to až v počtu šesti. Teprve po nástupu Ferdinanda I. v roce 1526 se v souvislosti se zastupováním krále objevuje titul místodržící.

Panovnická správa v jednotlivých korunních zemích

Vlastní dvůr panovníka jakožto správní centrum po husitských válkách svůj význam ztrácí. Tuto skutečnost dokládá pokles vlivu původních dvorských úřadů (viz výše) na víceméně ceremoniální úroveň. Ve srovnání se zemskými, stavovskými úřady byly proto ty dvorské kompetenčně marginální, často však tvořily předstupeň kariéry pozdějších nejvyšších zemských úředníků a král je nadto mohl obsazovat bez zákonného vlivu stavů, čímž si alespoň částečně vytvářel své vlastní politické centrum.

Nejvýznamnějším dvorským (panovnickým) úřad po husitských válkách představovala **česká královská kancelář**. Ačkoli byla institucí panovnické správy, prolínal se v ní vliv královský a stavovský, což plynulo z pozice jejího **kancléře** jako královského úředníka a zároveň jako jednoho z představitelů stavovské obce. V dvorské kanceláři se soustředila většina výkonné moci ve státě s tím, že byla společná pro všechny korunní země. Těžištěm vlivu kancléře zůstávala skutečnost, že disponoval velkou panovnickou pečeti, tudíž všechny důležité panovnické listiny musel zpečetit právě on a jeho přítomnost a souhlas byly nezbytnou podmínkou vydání takové listiny. Kancléřova nezbytná účast při vydání oficiální listiny byla zároveň garancí, že její obsah neodporuje zemským právům a privilegiím, neboť jednal, jak bylo zmíněno, rovněž z titulu zástupce stavovské obce. Česká královská kancelář jako celek (i samotný kancléř) sídlila v Praze a procházela jí veškerá písemná agenda mezi panovníkem a jednotlivými korunními zeměmi.

Ve výhradní kompetenci panovníka zůstala vlastní správa hospodářství korunních zemí, tj. dominium speciale, která v průběhu 15.–16. století zaznamenala určité proměny. Zeslabení panovnické moci v průběhu husitské revoluce a po ní bylo doprovázeno úpadkem královského majetku a ztrátou přímých finančních zdrojů. Negativní důsledky pro královskou komoru mělo osamostatnění měst, v důsledku čehož poklesl příjem státní pokladny o speciální městskou berni. Nicméně v průběhu druhé poloviny 15. století se situace pozvolna zlepšovala a dominium speciale se podařilo konsolidovat, zejména v důsledku zřízení funkce královského prokurátora, který dohlížel na navrácení v průběhu husitských válek zcizeného královského majetku.

Hlavní instituce panovnické správy

Z původních centrálních královských úředníků zůstala zachována pozice **mincmistra**, což souviselo se skutečností, že mince byla vnímána jako podstatný výraz jednoty státu, která má být zaručena především panovníkem. Zůstal tím rovněž zachován mincovní a horní regál, i když v průběhu 15. a 16. století v důsledku poklesů těžby stříbra a snahy šlechty o vlastní horní a mincovní podnikatelské aktivity prodělal značné otřesy. Změna finanční správy dominia speciale přichází po nástupu Ferdinanda I., který za daným účelem zřídil v roce 1527 **českou komoru** jako úřad pro správu a povznesení královského hospodářství, jež zůstala čistě v jeho pravomoci. Plně **byrokratizovaná česká komora** byla tvořena pětičlenným kolegiem radů, v jejichž čele stál nejvyšší rada, od roku 1548 prezident komory.

Precizně organizovaná česká komora se stala skutečným ústředním orgánem hospodářské správy českých zemí, které byl mj. podřízen i úřad mincmistra. Územní působnost české komory se vztahovala na všechny země Koruny, avšak postupně byly z její kompetence některé země vyjímány, což byl

zejména případ Slezska, pro které byl v letech 1557–1558 zřízen samostatný finanční úřad – slezská komora.

Bývalé dominium speciale, jehož správu měla v kompetenci česká komora, se postupně rozdělilo na dvě části: **korunní** a **komorní statky (zboží)**. **Korunní zboží** reprezentovalo tu část královských statků bývalého dominia speciale, která se od 14. století vyhraňovala jako královská doména a v průběhu následujícího století 15. se změnila ve statky patřící státu. S korunními statky tak mohl král disponovat pouze se souhlasem stavů dané země. Naopak **komorní statky** představovaly soukromý královský majetek, se kterým mohl panovník volně nakládat bez ohledu na souhlas stavů. Z obou typů statků – komorních i korunních – plynuly do centrální královské pokladny příjmy, tj. z měst, klášterů, horního, mincovního, celního a solního regálu. Všechny uvedené příjmy spravovala v rámci všech zemí Koruny česká komora jako nejvyšší instance. Nepatřila jí však správa obecné berně (daně) a všech finančních příspěvků určených na vojenské účely, které naopak byly v kompetenci stavů jednotlivých zemí.

Komorní a  
korunní statky

V oblasti soudnictví fungoval jako centrální instituce královský soud pro celé teritorium zemí Koruny české **komorní soud**, jehož předsedou se stal nejvyšší hofmistr. Vedle komorního soudu vyvíjel činnost také **dvorský soud**, do jehož gesce spadaly lenní záležitosti a do roku 1499 tzv. odúmrť (rozhodování o správě dědictví vymřelých šlechtických rodů). Od roku 1548 vyvíjel činnost **apelační soud**, který se stal vrchním odvolacím soudem pro města – nejprve v Čechách, od počátku 17. století pak pro zbývající země Koruny české.

### 5.1.1 Centrální habsburské úřady v letech 1526–1620

S nástupem Ferdinanda I. na český královský trůn roku 1526 poté, co byl přijat a zvolen zemskými sněmy, vyvstala potřeba konstituovat úřady společné pro celé soustátí ovládané Habsburky – tj. včetně českých zemí také pro země rakouské a uherské. Ferdinand I. za dané situace umně dovedl využít starých oprávnění panovníka, která byla respektována v každém z jeho tří států, a prosadil do praktické roviny tezi, že **zahraniční politika, finanční správa a vojenské záležitosti** spadají do kompetence panovníka, odvozené z majestátu jeho osoby – tj. že se jedná o záležitosti nadstátní, resp. společné všem třem státům pod jednou vládou. Centrální úřady, které Ferdinand I. za tímto účelem vytvořil, nebyly s výjimkou dvorské komory nadřazeny institucím jednotlivých států, nicméně jejich význam v čase vzrůstal s posilováním absolutistického způsobu vlády.

Hlavní oblasti  
centrální  
správy  
habsburského  
soustátí

K nejvýznamnějším z těchto tří centrálních úřadů bezesporu patřila již zmíněná **dvorská komora** (Hofkammer) konstituovaná v roce 1527 jako nadřízený úřad finančních správ jednotlivých zemí a poradní orgán panovníka. Úřadovala nepřetržitě s tím, že jí byly přímo podřízeny všechny existující zemské komory (česká, hornorakouská, dolnorakouská, slezská, uherská a spíšská), přijímaly od ní rozkazy a podávaly hlášení, pravidelná roční vyúčtování a odváděly jí finance.

Zahraniční politiku habsburského soustátí řídila **tajná rada** (Geheimer Rath – fungovala od ledna roku 1527), která byla nejdůležitějším poradním orgánem dvora, který mimo zahraniční politiky zasahoval také do podstatných záležitostí politiky vnitřní. Návrhy a usnesení tajné rady nabývaly platnosti panovníkovým schválením.

**Dvorská rada** (Hofrath) byla zřízena současně s předcházejícími institucemi jako orgán společný pro všechny tři státy, který měl být nejvyšší odvolací soudní instancí ve smyslu římského práva. Toto pojetí se však **nepodařilo prosadit**, neboť soudnictví v českých a uherských zemích bylo plně v rukou stavů a odvolání ke králi neznalo. Proto její kompetence zůstaly po dlouhou dobu omezeny pouze na rakouské země.

V letech 1526–1528 se ve Vídni formovala centrální **dvorská kancelář** (Hofkanzlei), jejíž kompetence se měly vztahovat na všechny tři země soustátí, nicméně podobně jako v případě dvorské rady se ani u kanceláře centralistické pojetí **neprosadilo**, když v českých zemích a Uhrách nadále fungovaly místně příslušné kanceláře.

V roce 1556 vznikla po dlouhých průtazích **dvorská válečná rada** (Hofkriegsrath), která mimo jiné reflektovala proměnu lenního vojska ve vojsko žoldnéřské, kde daňové povinnosti stavů zřetelně převážily nad jejich přímými vojenskými službami. Dvorská válečná rada tak byla na straně jedné finanční institucí, na straně druhé zajišťovala vyzbrojení a zásobování vojska včetně kontroly stavu válečného materiálu v pohraničních pevnostech (permanentní konflikt s Osmanskou říší).

## 5.2 Stavovské instituce a správa období let 1437-1620

Období po ukončení husitských válek je charakterizováno postupným rozmachem stavovského státu a jeho institucí. Stavovství se v různé podobě a intenzitě formovalo ve všech zemích Koruny české a jeho největší vzestup přichází v průběhu 16. století. Nejdůležitějším politickým fórem stavů každé země se staly **sněmy rozdělené do kurií**.

Rozhodující místo mezi všemi sněmy, včetně jejich dalších typů (krajské sněmy), zaujal **český zemský sněm**, neboť v jednotlivostech přebíral do své kompetence záležitosti celé Koruny a připadala mu také rozhodující úloha při **volbě krále**. Český sněm svolával panovník, v době vlády Jagellonců tak činil nejvyšší purkrabí (dříve purkrabí Pražského hradu), po nástupu Habsburků od roku 1528 však sněm opět svolával panovník. Český zemský sněm sestával ze **tří kurií – vyšší šlechty, nižší šlechty a měst**. Každý účastník sněmu ve šlechtických kuriích disponoval jedním hlasem, v případě kurie městské patřil hlas vždy městu jako celku. **Vladislavským zřízením zemským z roku 1500** (v přeneseném slova smyslu jej lze považovat za stavovskou ústavu) vydaným v době vlády Vladislava Jagellonského došlo v rámci českého zemského sněmu k **posílení šlechtických kurií** na úkor kurie měst (ale i panovníka). Autorem textu zřízení byl královský prokurátor Albrecht Rendl z Oušavy, který v ní uplatnil tezi o tom, že královská města jsou poddanými krále, a proto nemohou být rovnocenným partnerem šlechty. Královská města se samozřejmě s novou rolí nechtěla smířit, avšak již nikdy, navzdory dílčímu úspěchu reprezentovanému **Svatováclavskou smlouvou** z roku 1517 (městům přiznán na sněmu třetí hlas), se jim nepodařilo získat zpět pozici, kterou si vydobyla v době husitských válek.

Český  
zemský sněm

Nejběžnější agendou českého zemského sněmu (a také sněmu ostatní korunních zemí) bylo **povolování berní** (vybírání daně) panovníkovi. Dále se jednalo o povolování zemské hotovosti (verbování vojska na obranu země), udělování inkolátu (přijetí cizinců do země, které je opravňovalo ke koupi zemského statku), ochraně zemského míru (pořádku), úpravě náboženských poměrů a další záležitosti. Významná byla, jak již bylo naznačeno, pravomoc sněmu (opět nejen českého, ale i sněmů ostatních) přijímat a volit panovníka.

**Moravský zemský sněm** se od českého poněkud odlišoval ve svém složení a kompetencích. Měl rovněž **tři kurie** – vedle **panské** a **rytířské** to byla společná **kurie měst** (tvořenou šesti královskými městy) a **prelátů (duchovenstva)** reprezentovaných kapitulami olomouckou a brněnskou spolu s opaty a probošty některých klášterů. Olomoucký biskup pak byl počítán za prvního člena panského stavu. Sněmu předsedal zemský hejtman (viz výše) a v některých případech jej i svolával.

Moravský  
zemský sněm

V průběhu 15. století se vytvářely **sněmy** také v **jednotlivých slezských knížectvích**, které se konaly obvykle v sídelním městě daného knížectví a byly svolávány knížetem. Samostatně se pak sněmy scházely v tzv. bezprostředních (králem spravovaných) knížectvích. Složení slezských sněmů se lišilo dle knížectví – ve většině z nich na sněmu zasedaly dvě kurie, a to šlechta a města, v některých (Krnovské a Těšínské) tři kurie (vyšší šlechta, nižší šlechta a města), na Opavsku a v Opolsko-ratibořském knížectví měly sněmy kurie čtyři (vyšší šlechta, nižší šlechta, města a preláti). Na sklonku 15. století se ustavil společný **knížecí sněm pro celé Slezsko**, který sestával ze **tří kurií**, a to kurie **knížat** devíti knížectví (postupně se jejich počet navyšoval) a **svobodných stavovských pánů** čtyř panství, zástupců **vyšších stavů bezprostředních knížectví a města Vratislavi** a konečně z kurie **měst bezprostředních knížectví**. **Slezský sněm** svolával do **Vratislavi** vrchní slezský hejtman, který mu zároveň předsedal a publikoval jeho usnesení.

Slezský  
zemský sněm  
a sněmy  
slezských  
knížectví

V případě **Horní Lužice** a **Dolní Lužice** se v průběhu 16. století ustálily **centrální sněmy** svolávané **hornolužickým** a **dolnolužickým fojtem**, později za souhlasu krále. Hornolužický zemský sněm měl dvě kurie – šlechtickou, jejíž součástí byli i preláti, a městskou – dolnolužický zemský sněm disponoval kuriemi čtyřmi – vyšší šlechta, nižší šlechta, města a preláti. V kompetenci dolnolužického zemského sněmu bylo, na rozdíl od všech ostatních sněmů zemí Koruny české, také uzavírání mezinárodních smluv.

Hornolužický  
a dolnolužický  
zemský sněm

Vedle zmíněných „hlavních“ zemských sněmů se vyvinuly sněmy menší, představované v Čechách **sněmy krajskými** (svolávány nepravidelně, mnohdy zcela zanikly), dále pak **sněmem chebským, loketským** (západní Čechy) a **kladským**.

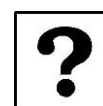
Specifický institut reprezentoval **generální sněm zemí Koruny české**. Tyto sněmy se scházely pouze na základě panovníkova svolání, jednaly pouze o jeho propozicích (návrzích) a nevyznačovaly se samostatnou iniciativou. V delegacích na generální sněmy byly zastoupeny všechny stavy jednotlivých korunních zemí (bez Chebska, Loketska a Kladska), které volily stavovské obce jednotlivých země. Při hlasování disponovala každá země jedním hlasem, usnesení generálního sněmu bylo po královském schválení zapisováno do českých zemských desek, a tím nabývalo platnosti. Generální sněmy se scházely velmi sporadicky, v době vlády Jagellonců to bylo dvakrát (roku 1512 a 1518), poté se tento širší sněm sešel až roku 1619, tj. v době českého stavovského povstání proti Habsburkům.

Generální  
sněm zemí  
Koruny české

Významnou stavovskou instituci představoval vedle sněmu **zemský soud**, který se stal centrálním místem pro pravidelné vyřizování soudních záležitostí šlechty a vedl rovněž zemské desky. Na přelomu 15. a 16. století dochází k dotvoření organizační struktury zemských soudů a současnému omezení jejich aktivit v oblasti svobodného nalézání práva, pro které se limitujícím faktorem stalo přijetí zemských zřízení (v rámci Čech např. zmiňované Vladislavské zřízení zemské z roku 1500, na Moravě Znojenské zřízení z roku 1539). Zemská zřízení neumožňovala soudní nálezy, které by byly v rozporu s jejich ustanoveními, takže daný soud byl v nalézání práva omezen přijatou kodifikací. Zemské soudy působily ve všech korunních zemích – **český zemský soud** v Čechách, **moravský zemský soud** na Moravě, ve Slezsku se na sklonku 15. století konstituoval **centrální knížecí soud slezský** (Fürstenrecht), v Horní Lužici se vyvinul z fojtského soudu **hornolužický zemský soud** (Gericht von Land und Städten) a v Dolní Lužici **dolnolužický zemský soud** (Gericht der Herrn Stände).

Zemský soud  
a jeho role

## Kontrolní otázky a úkoly



1. Jakými atributy se vyznačoval stavovský stát a kdy v podmínkách českých zemí dosáhl svého vrcholu?
2. Charakterizujte základní instituty stavovského státu.
3. Jak vypadala panovnická správa po roce 1437 a jaké proměny zaznamenala po nástupu Habsburků na český královský trůn?
4. Vyjmenujte jednotlivé země Koruny české a pokuste se přiblížit jejich správní (stavovské) instituce.

## 6 Vývoj správy českých zemí po bitvě na Bílé hoře (do roku 1740)

### Průvodce studiem



#### V této kapitole se dozvíte:

- jaké proměny prodělala správa českých zemí po roce 1620
- jakým způsobem modifikovalo Obnovené zřízení zemské podobu zemské správy a panovnické správy
- které instituce a úřady získaly po roce 1620 zásadní vliv na chod českého státu jako integrální součástí habsburské monarchie
- jak se po roce 1620 změnilo teritorium zemí Koruny české

České stavovské povstání, které vypuklo v květnu roku 1618 proti centralizační politice rakouských Habsburků spojené s prosazováním katolického náboženství, bylo ukončeno bitvou na Bílé hoře v listopadu roku 1620. Bělohorskou porážkou byly položeny základy k **výraznému omezení stavovských práv a privilegií** a ke **vzrůstu absolutistické moci panovníka**. Tento proces byl potvrzen vydáním **Obnoveného zřízení zemského v roce 1627 pro Čechy** a v roce následujícím pro **Moravu**. V dalších vedlejších zemích, tj. Slezsku, Horní a Dolní Lužici, zůstaly v platnosti původní předbělohorská zemská zřízení, a to až do počátku 70. let 17. století. V případě **Horní a Dolní Lužice** došlo v roce 1635 k jejich **vyčlenění** ze svazku korunních zemí na základě Pražského míru se Saskem, jemuž byly císařem a králem Ferdinandem II. postoupeny jako vyrovnání válečných dluhů. Obě korunní země sice de iure byly i nadále v lenním svazku se zeměmi Koruny české, a to až do roku 1815, nicméně de facto se staly integrální součástí saského kurfiřtství.

Obnovené zřízení zemské pro Čechy a Moravu a jeho důsledky

Obnovené zřízení v rámci zemské správy **zrovnoprávnilo němčinu s češtinou**. Zásadně byla **omezena kompetence zemských sněmů** (zejména českého) a výhradním zákonodárcem se stal v podstatě panovník. Český královský trůn se stal **dědičným v habsburské dynastii**, čímž odpadlo přijímání nového krále stavy. Země Koruny české se po Bílé hoře a na základě ustanovení Obnoveného zřízení zemského staly integrální součástí habsburské monarchie, což následně potvrdily ustanovení vestfálského míru z roku 1648.

### 6.1 Stavovská správa v českých zemích po roce 1620

Ze stavovského správního aparátu z dob před Bílou horou zůstaly po vydání Obnoveného zřízení zemského pouze relikt. Pro svou velmi omezenou působnost měli stavovské obce jednotlivých zemí jako své základní fórum i nadále zemské sněmy, jejichž kompetence však byly, jak již bylo uvedeno, zúženy na nejmenší možnou míru. Českému zemskému sněmu byla **odňata jakákoliv zákonodárná iniciativa**, moravskému zemskému sněmu byla tato iniciativa ponechána pouze v nevýznamných záležitostech.

Proměna zemských sněmů, posílení moci panovníka

Na základě Obnoveného zřízení zemského se plnoprávními účastníky zemských sněmů (především pak sněmu českého) stali **preláti** jako duchovní stav. V důležitosti se **duchovenstvo** dokonce **stalo**



**prvním stavem** (jak v Čechách, tak na Moravě), ačkoli sněmu i nadále předsedal představitel panského stavu. Vedle duchovenstva a vyšší šlechty zasedali na sněmech i nadále rytíři (nižší šlechta) a města, jejichž počet byl omezen. V Čechách se účastnilo sněmovního jednání jen několik privilegovaných měst (od roku 1709 v této pozici zůstala pražská města), zbývající města mohla pouze vyslechnout propozice. Měštům jako celku byl při hlasování přiznán jeden hlas, tudíž politicky měla stejný význam jako jeden nižší šlechtic.

Hlavním předmětem sněmovních jednání po roce 1627 byla otázka **berní (daní)**, které sněmy mohly fakticky **pouze schvalovat** v podobě předložené centrálními úřady (panovníkem). Pokud již některé návrhy v této oblasti odmítly, nesměly tím omezit zeměpanskou (panovnickou) moc.

Ve **Slezsku**, které bylo ze všech korunních zemí (abstrahujeme-li od obou Lužic) pobělohorskými restrikcemi postiženo nejméně (nevztahovalo se na něj přímo Obnovené zřízení zemské), zůstal zachován v nezměněné podobě jak centrální knížecí sněm ve Vratislavi, tak sněmy jednotlivých knížectví. Nicméně i zde byla jakákoli zákonodárná iniciativa stavům odepřena a zároveň s postupujícím časem začal upadat význam malých knížecích sněmů.

K přípravě a uskutečnění sněmovních usnesení začali stavové všech zemí zřizovat zvláštní komise, z nichž se postupně vyvinuly **stavovské zemské výbory** – fungovaly v Čechách a na Moravě. Jejich vytvoření představovalo dílčí úspěch, neboť se do značné míry staly náhradou za postátněné zemské úřady. V čele zemského výboru v Čechách stanul nejvyšší purkrabí, na Moravě to byl zemský hejtman. Český i moravský zemský výbor se mimo svého představeného skládal z osmi volených přísedících – po dvou z každého stavu. Činnost zemských výborů byla omezena na záležitosti berní a hospodářské, vyřizovaly běžné drobné záležitosti, pokud nezasedal sněm, a připravovaly podklady pro sněmovní jednání.

Vznik stavovských výborů

Výrazné změny znamenalo obnovené zřízení pro zemské soudy. Panovník se stal nejvyšším soudcem, čímž **váha zemských soudů poklesla**. Namísto ústního řízení uplatňovaného před rokem 1620 bylo zavedeno římskokanoničské řízení a bylo zrušeno tvoření (nalézání) nového práva cestou obecných nálezů.

Nové poměry se dotkly také **krajské stavovské správy**, která byla v průběhu druhé poloviny 17. století **postátněována**. Představitelé lokálních stavovských obcí – krajsí hejtmani – byli ze setrvačnosti po určitou dobu i nadále považováni za reprezentanty stavů, a to navzdory skutečnosti, že podle Obnoveného zřízení zemského byli zařazeni mezi královské úředníky. Zcela **likvidovány** však byly **krajské sněmy**, jejichž konání obnovené zřízení bez svolení panovníka, který tak již nikdy nečinil, striktně zakazovalo.

Postupný úpadek (zánik) krajských sněmů

V průběhu třicetileté války se objevily první úvahy o **novém rozdělení** (a redukci) **krajů**, k němuž došlo až v roce 1714. **Čechy** byly rozděleny na **dvanáct krajů** (Bechyňský, Berounský, Boleslavský, Časlavský, Hradecký, Chrudimský, Kouřimský, Litoměřický, Plzeňský, Prácheňský, Rakovnický a Žatecký). **Morava** byla rozdělena od roku 1735 do **šesti krajů** – Brněnského, Hradištského, Jihlavského, Olomouckého, Přerovského a Znojenského.

## 6.2 Posilování panovnické správy po roce 1620

V pobělohorském období stoupal význam již dříve konstituovaných centrálních habsburských úřadů (viz výše) se sídlem ve Vídni. Za vlády Ferdinanda II. získala zásadní postavení **tajná rada**, kterou procházely všechny důležitější státní záležitosti. Složení tajné rady se ustálilo tak, že v ní měly zastoupení všechny části habsburského soustátí – země Koruny české v ní zastupoval nejvyšší český kancléř. V období vlády Ferdinanda III. a Leopolda I. se tajná rada rozrostla a byla členěna na jednotlivá oddělení, z nichž největšího významu nabyla **tajná konference**, jejímž posláním bylo radit se a usnášet v „nejtajnějších věcech“, kterými se rozuměly v prvé řadě zahraniční záležitosti státu. Výlučné postavení tajné konference jako **rozhodujícího centrálního orgánu monarchie** (mimo zahraniční politiky a vedení války začala rozhodovat i o záležitostech politiky vnitřní) se udrželo fakticky až do konce vlády Karla VI. v roce 1740.

Vznik nových centrálních úřadů ve Vídni

S tajnou radou úzce souvisela činnost **rakouské dvorské kanceláře**, jejíž kompetence byly rozšířeny z okruhu rakouských zemí také na země Koruny české. Finanční záležitosti soustátí spravovala dvorská komora, která se po roce 1620 adekvátně s nárůstem agendy rychle rozšiřovala. V jejím čele stál prezident s tím, že pro české země bylo zřízeno vlastní oddělení.

V kontextu zemí Koruny české se nejdůležitějším panovnickým úřadem stala **česká dvorská kancelář**, jejímž představitelem byl **nejvyšší kancléř**, který, ačkoli byl vybírán i nadále z panského stavu, patřil k předním (nejdůležitějším a nejvlivnějším) „státním“ úředníkům, nikoli tedy úředníkům stavovským. Od roku 1624 sídlila česká dvorská kancelář trvale ve Vídni a představovala tak jediný český úřad, který byl ve stálém a těsném styku se dvorem panovníka a centrálními úřady státu. Vliv kanceláře vzrostl i tím, že na základě Obnoveného zřízení zemského se stala vedle nejvyššího správního orgánu také nejvyšším soudem všech zemí Koruny české a měla nadřazené postavení nade všemi úřady a soudy.

Česká dvorská kancelář a její proměna

Po Bílé hoře se v českých zemích rovněž značně proměnil charakter úředního (správního) aparátu. Nejvyšší zemští úředníci v jednotlivých zemích českého státu se stali „královskými nejvyššími úředníky“. Všichni přísahali pouze králi a jeho dědicům, nikoli stavům jako v dřívější době. V **Čechách** zůstal nejvýznamnějším zemským úředníkem **nejvyšší purkrabí**, který předsedal zemskému sněmu a zemskému soudu, k dalším vysokým úředníkům se řadili nejvyšší zemský komorník (finance) nejvyšší zemský sudí, nejvyšší kancléř, nejvyšší zemský písař, nejvyšší zemský hofmistr, nejvyšší zemský maršálek, zemský podkomoří, prezident české komory a prezident nad apelacemi (soudní záležitosti měst). Na **Moravě** byl nejvyšším zemským úředníkem i nadále **hejtman**, dále zde fungoval úřad nejvyššího komorníka a nejvyššího sudího. V rámci **Slezska** po Bílé hoře vzrostl význam slezského **zemského hejtmana** (viz dále), krom jiného i z důvodu, že zde na rozdíl od Čech a Moravy neexistovaly pozice dalších vysokých zemských úředníků. Slezskému zemskému hejtmanovi byl po roce 1620 rovněž přiznán zvláštní hlas v rámci slezského sněmu, který měl stejnou váhu jako celá sněmovní kurie.

Nejvyšší zemské úřady v Čechách, na Moravě a ve Slezsku

Významný post panovnické správy reprezentoval **místodržící** a **místodržitelská kancelář**. Její počátky sahají do poloviny 16. století, stabilizuje se v době vlády Rudolfa II. a Matyáše, nicméně její kompetence se podstatně rozšiřují po roce 1620, kdy se stává personálně samostatnou institucí, nikoli jen jakousi pobočkou královské kanceláře. Královským místodržitelem pro Čechy byl jmenován roku 1622 Karel z Lichtenštejna, a to dočasně jako jediný vládce odpovědný pouze osobě panovníka. Místodržitel jmenovaný z panského stavu zastupoval osobu panovníka v jeho nepřítomnosti a jeho kancelář, která se v čase pozvolna rozrůstala (v roce 1715 byla pro ni vydána zvláštní instrukce), vyřizovala příslušnou agendu.

Instituce místodržitelství a její podoba v jednotlivých korunních zemích

Na Moravě zastupoval panovníka v době po Bílé hoře olomoucký biskup kardinál František Ditrichštejn, nejprve jako zplnomocněný gubernátor, generální komisař a místodržitel, později jako zemský hejtman. Zemský hejtman neměl již vykonávat funkci jako individuální úředník, ale jako hlava nově zřízeného úřadu kolegiální povahy, který se ustavil po smrti Františka Ditrichštejna. Tímto úřadem se stal **moravský královský tribunál**, od počátku 18. století označovaný jako **zemské gubernium**. Na základě požadavku hraběte Salma bylo sídlo královského tribunálu v **Olomouci**, ale již v roce 1642 byl spolu se zemským soudem a s olomouckými zemskými deskami přeložen do **Brna**, které se od té doby stalo **jediným hlavním městem Moravy**.

Ve Slezsku se podobně jako na Moravě Ditrichštejn stal zástupcem panovníka vratislavský biskup arcikníže (Habsburk) Karel s titulem **zplnomocněného královského komisaře**. Nicméně záhy poté, na základě saského akordu z roku 1621 (po dohodě císaře Ferdinanda II. se saským kurfiřtem Janem Jiřím a po holdu slezských stavů Ferdinandu II. jim akord garantoval beztrestnost a svobodu luteránského vyznání) se poměry ve Slezsku normalizovaly a výkon moci byl opět přenesen na nejvyššího slezského hejtmana. Na sklonku 20. let 17. století byl zmíněný úřad transformován na **vrchní úřad** (Oberamt) se sídlem ve Vratislavi. Vrchní úřad byl organizován kolegiálním způsobem

a zůstal v dané podobě činný až do válek o dědictví rakouské po roce 1740, v jejichž důsledku se většina Slezska stala součástí pruského království.

### **Kontrolní otázky a úkoly**



1. Jaké změny přineslo Obnovené zřízení zemské pro Čechy a Moravu v oblasti zemské a panovnické správy?
2. Z jakých součástí se skládaly země Koruny české po roce 1635?
3. Charakterizujte poměr panovnické (centrální) správy ke správě zemské po roce 1620, resp. 1627.
4. Charakterizujte podobu správního uspořádání (instituce, úřady) v Čechách, na Moravě a ve Slezsku po roce 1620.

## 7 Proměny správy českých zemí v době osvícenských reform 18. století (s přesahem do roku 1848)

### Průvodce studiem



#### V této kapitole se dozvíte:

- jaký charakter získala státní správa habsburské monarchie a českých zemí v době osvícenských reform Marie Terezie a Josefa II.
- jakým způsobem byla dále omezována moc stavovské správy
- jak a kdy se formovaly základy školské správy
- které osobnosti byly spjaty s reformou správy ve druhé polovině 18. století a na jakých principech byly správní reformy realizovány

Ve vztahu k vývoji správy a správního aparátu lze období následující po roce 1740 v kontextu českých zemí považovat za přelomové. Je charakterizováno četnými reformami souvisejícími s **centralizací** a **odstraňováním stavovského vlivu** ve veřejné správě, který byl nahrazen její poměrně důslednou **byrokratizací** a **postátňováním**. Plně se rovněž prosadil panovnický absolutismus, pro nějž se všeobecně vžil označení **osvícenský absolutismus**. Němčina se stala (od roku 1784) všeobecným úředním jazykem i v rámci českých zemí, přičemž její znalost museli prokazovat všichni úředníci, kteří se povolna profesionalizovali. S tímto procesem úzce souvisí zavádění výchovy a vzdělávání úřednictva, když na vídeňské a pražské univerzitě vznikly v průběhu 60. let 18. století specializované stolice (katedry, resp. ústavy) kamerální a policejní vědy, které vedl **Josef Sonnenfels**.

Centralizace správy, osvícenské reformy a osobnost Josefa Sonnenfelse

Impuls k reformám v oblasti správy monarchie, které byly nutně doprovázeny reformním úsilím na poli hospodářském, byl dán válkami o rakouské dědictví, které propukly vzápětí po nástupu **Marie Terezie** na trůn v roce 1740. Habsburská monarchie byla nucena mobilizovat maximum vnitřních zdrojů pro válku s Pruskem o Slezsko, které nakonec bylo – až na malou část jeho území – v roce 1742 (tzv. vratislavský preliminář) odstoupeno pruskému králi Fridrichu II. Další tlak na vnitřní správní a ekonomické fungování monarchie přišel v období sedmileté války (1756-1763), kdy se ukázalo, že úzce pojímané reformy správy (a hospodářského systému) ze 40. a 50. let 18. století jsou za daných okolností a pro danou dobu zcela nedostačující.

### 7.1 Proměna správního aparátu habsburské monarchie a českých zemí v době vlády Marie Terezie

Zásadními momenty, které vtiskly podobu první fázi tereziánských správních reform, bylo korunování bavorského kurfiřta Karla Albrechta za českého krále na počátku válek o rakouské dědictví a s touto akcí spojené holdování velké části českých stavů na straně jedné a účinná pomoc a podpora uherských stavů Marii Terezii na straně druhé. Tyto dvě rozhodující události spadající do samého počátku vlády mladé a nezkušené panovnice ovlivnily budoucí osud (a v jistém smyslu i správní podobu) monarchie, které v této době hrozil faktický rozpad.

Války o dědictví rakouské - impuls k reformám správy

V roce 1742 započaly dílčí správní reformy, když byla z rakouské dvorské kanceláře vyčleněna **státní kancelář** (celým názvem tajná, domácí, dvorská a státní kancelář). Jednalo se z dnešního pohledu o ministerstvo zahraničí, fungující s dílčími reorganizacemi do roku 1848, které představovalo jeden z mála úřadů společný pro celé území monarchie. Válečné události po roce 1740 si rovněž vynutily reorganizaci dvorské válečné rady a úřadů zaměřených na finanční správu, pro niž coby centrální instituce vzniklo v roce 1746 univerzální komerční direktorium ve Vídni.

Po **ztrátě většiny Slezska** bylo přikročeno k zásadnější reformě správního systému monarchie. Autorem celého souboru správních reforem se stal slezský hrabě **Bedřich (Fridrich) Vilém Haugwitz**, který byl jmenován prezidentem královského úřadu v Opavě - nejvýznamnější správní instituce pro zbytek Slezska ponechaného Habsburkům. Bedřich Vilém Haugwitz předložil roku 1743 Marii Terezii návrhy **správní reformy Slezska**, které byly zaměřeny především proti dřívější stavovské správě země, na podporu centralismu a proti autonomním právům stavů a zemským zřízením. Panovnice Haugwitzovy návrhy schválila a zmíněný královský úřad se po jejich realizaci stal úřadem, který fungoval plně v intencích panovnického centralismu. Nový systém se v praxi osvědčil, a Bedřich Vilém Haugwitz byl proto pověřen uskutečnit reformu také v Korutanech a v Kraňsku a dílčím způsobem také v Čechách. Jeden z podstatných prvků Haugwitzovy správní reformy spočíval v otázce berní (daní) a odstranění jakéhokoli stavovského vlivu na armádu. Ve Slezsku, Korutanech i Kraňsku byla politická a finanční agenda stavům odňata a svěřena tzv. **deputacím** (tj. panovnickým, resp. státním úřadům), v menším rozsahu pak byl tento model aplikován i v dalších korunních zemích monarchie. Obecně lze proto konstatovat, že po Haugwitzových reformách se sněmovní jednání stala pouhou formalitou, neboť **stavovské obce** byly **zbaveny** prakticky posledních **zbytků kompetencí**, které jim umožňovaly vykonávat na centrální vládu alespoň nějaký nátlak.

Ztráta většiny Slezska, osobnost Bedřicha Viléma Haugwitze

V květnu roku 1749 avizovala Marie Terezie v několika dekretech nutnost nové organizace ústřední správy. Správa státu měla být – jak již bylo zmíněno – důsledně centralizována, zbavena vlivu stavovských korporací a zkvalitněna dosazením odborně vzdělaného úřednického aparátu. Cílem bylo vytvoření jednoduché, jednotné a efektivní správy. V první řadě došlo ke zrušení rakouské a české dvorské kanceláře a byla výrazně omezena pravomoc dvorské komory jako nejvyššího finančního úřadu monarchie. K politické a finanční správě českých a rakouských zemí bylo zřízeno **Directorium in publicis et cameralibus** a pro soudní záležitosti vznikl jako vrchní instance **Nejvyšší soudní úřad** (Oberste Justizstelle). Prezidentem direktoria se stal Bedřich Vilém Haugwitz, který byl přesvědčen o tezi, že politické a finanční záležitosti tvoří nerozlučný celek.

Directorium in publicis et cameralibus

Správní reforma z roku 1749 měla zásadní státoprávní význam pro postavení českých zemí, neboť zrušením české dvorské kanceláře byla právně **otřesena státoprávní jednota českých zemí Koruny české**. Na druhé straně, v důsledku závazků Marie Terezie vůči uherské šlechtě, která jí poskytla (na rozdíl od šlechty české) účinnou podporu v době válek o dědictví rakouské, byla ponechána nedotčena uherská dvorská kancelář, která i nadále jako nejvyšší úřad spravovala záležitosti uherských zemí a Sedmíhradska. Místo dosavadního dualismu se od této doby stále zřetelněji prosazoval dualismus českých a rakouských zemí na straně jedné a uherských zemí na straně druhé, který byl završen o více než sto let později rakousko-uherským vyrovnáním. **Stavovsko-panovnický dualismus**, který zůstal, byť v omezené míře, zachován i po vydání Obnoveného zřízení zemského, byl v roce 1749 **odstraněn** zrušením starých zemských úřadů v Čechách a výrazným omezením jejich pravomoci na Moravě. V Čechách bylo **zrušeno místodržitelství**, na Moravě byla v kompetenci zemské instituce (královského tribunálu) ponechána pouze soudní agenda.

Omezování vlivu stavů na správu země

Nicméně záhy po realizaci správní reformy v intencích Bedřicha Viléma Haugwitze se začaly projevovat její nedostatky. Agenda direktoria coby společného orgánu politické a finanční správy začala neúměrně narůstat a zároveň s tím se zvyšoval i stav jeho personálu. V neposlední řadě se provoz direktoria neúnosně prodražoval.

Impuls k další vlně reforem systému správy byl dán důsledky sedmileté války (1756–1763), kdy se habsburská monarchie opět potýkala, podobně jako v době válek o Slezsko v letech 1740 až 1748, s vážnými vnitřními problémy. Vůdčí osobností těchto reforem se stal český šlechtic, osvícenec a odpůrce jezuitského řádu **Václav Antonín Kounic**. Ten, ačkoli se ztotožňoval se zásadou centralizace (dokonce doporučoval další prohloubení tohoto procesu), se ostře vymezil proti spojení politické a finanční agendy prosazované Haugwitzem. Správu státu Václav Antonín Kounic dělil na větve zákonodárnou a výkonnou. V tomto smyslu prosazoval **rozdělení úřadů do čtyř úrovní**:

Osobnost Václava Antonína Kounice a druhá fáze reforem správy

- 1) **Nejvyšší správa** vydávající zákony a nařízení, která je plně v rukou panovníka.
- 2) **Vysoká správa** předkládající panovníkovi návrhy konkrétních zákonů ke schválení a schválené zákony postupovala úřadům, kterým bylo svěřeno jejich provádění - do této kategorie spadaly všechny dvorské úřady, které rozesílaly panovníkovy rozkazy výkonným úřadům, aniž by se jakkoli vměšovaly do jejich bezprostředního provádění.
- 3) **Střední stupeň správy** (vykonávající instrukce vysoké správy) tvořily jednotlivé zemské úřady.
- 4) **Nižší správa** byla představována krajskými a jinými úřady, stavovskými a městskými soudy a magistráty.

V tomto pojetí reprezentovala nejvyšší a vysoká správa zákonodárnou moc, naopak správa střední a nižší moc výkonnou.

Je nutno zmínit, že prostřednictvím zefektivněním systému správy sledoval Václav Antonín Kounic také zvýšení hospodářského výkonu monarchie, a to v duchu merkantilistických zásad. Stát měl věnovat hlavní péči blahobytu jednotlivých zemí jednak podporou domácí hmotné kultury, manufaktur i obchodu (včetně zahraničního), jednak zdokonalením suchozemské a vodní dopravní infrastruktury, pečovat o svobodu průmyslu a omezovat monopoly.

V roce 1761 dosáhl Václav Antonín Kounic **zrušení direktoria** a oddělení politické a hospodářské agendy. Nejvyšším politickým úřadem pro západní část monarchie se stala **sjednocená česká a rakouská dvorská kancelář**, finanční správa byla rozdělena mezi tři samostatné úřady, z nichž nejdůležitější postavení získala **dvorská komora** – vedle ní byly zřízeny generální pokladna (příjem a výdej peněz) a dvorská účetní komora. Vedle těchto institucí vznikla z Kounicovy iniciativy již o rok dříve (1760) **státní rada**, která měla funkci poradního orgánu pro interní záležitosti českých a rakouských zemí, nicméně její kompetence se postupně rozšiřovaly pro celé území monarchie. V oblasti soudní správy zůstal z doby reforem Bedřicha Viléma Haugwitze zachován Nejvyšší soudní úřad.

Česká a rakouská dvorská kancelář, odluha politické a finanční správy

V čele spojené dvorské kanceláře, která se stala poměrně širokým kolegiálním orgánem s jednotlivými odděleními, referáty a systémem hlasování o jednotlivých úředních záležitostech (při rovnosti hlasů rozhodoval panovník), stanul **český nejvyšší a rakouský první kancléř**, jehož zástupcem byl místokancléř. Podoba vtisknutá česko-rakouské dvorské kanceláře Václavem Antonínem Kounicem zůstala zachována s určitými obměnami do konce 18. století.

V době vlády Josefa II. (1780–1790) došlo na úrovni centrální správy k další změně, když byla od prosince roku 1782 v nově ustaveném **spojeném dvorském úřadě** opět sloučena politická a finanční správa. Po nástupu Leopolda II. (1790–1792) byl spojený dvorský úřad zrušen a obnovena česko-rakouská dvorská kancelář, z jejíž kompetence byly vyčleněny finanční záležitosti, které náležely do gesce dvorské komory, ministeriální bankodeputace a komerčního dvorského úřadu.

Výrazné zásahy prováděl do struktury centrální správy monarchie František I. (1792–1835), což mj. ovlivnilo tehdejší události na evropské scéně, do nichž habsburská monarchie aktivně vstupovala – zejména francouzská revoluce a na ni navazující napoleonské války. V rozmezí let 1792–1802 byly realizovány celkem **čtyři reformy státní správy** – toto období lze charakterizovat jako **dobu experimentování** a snahu najít pokud možno co nejefektivnější model uspořádání centrální správy monarchie. Docházelo ke slučování a opětovnému rozpojování politické a finanční správy, zásahy se nevyhnuly ani oblasti soudní. Čtvrtá reforma správy v roce 1802 pak **definitivně oddělila politickou a finanční správu a samostatnou moc soudní**. Nejvyšším orgánem politické správy se opětovně

Období tzv. experimentování mezi léty 1792–1802

stala **spojená dvorská kancelář** v čele s nejvyšším kancléřem, který získával pozvolna označení **ministr vnitra**. Ústřední institucí finanční správy představovala dvorská komora a bankodeputace, a to pro všechna odvětví státního hospodářství celé monarchie.

V době, kdy zahraniční politiku rakouské monarchie de facto řídil Václav Klemens Metternich, značně vzrostl význam **státní kanceláře**. Měla dva odbory: zahraniční odbor se staral vedle diplomacie a diplomtického zpravodajství také o zahraniční špionáž a kontrašpionáž proti cizím zastupitelským úřadům ve Vídni. Vnitřní odbor zasahoval do vnitřních záležitostí, kde patřila zejména běžná policejní agenda. Metternich tak byl fakticky přímým nadřízeným prezidenta policejního a cenzurního dvorského úřadu a celý policejní aparát se stal jakýmsi orgánem státní kanceláře. Státní kancelář byla v březnu roku 1848 přeměněna v ministerstvo zahraničních záležitostí a císařského domu.

V roce 1802 získala veřejná správa rakouské monarchie v nejvyšší instanci podobu, která již bez větších změn (reforem) zůstala zachována až do revoluce roku 1848.

Státní kancelář a její role v systému správy rakouské monarchie

### 7.1.1 Rozvoj školské správy ve druhé polovině 18. století

Druhá vlna osvícenských reforem v období vlády Marie Terezie zároveň přinesla postupné konstituování **školské správy**. Snaha státu zasahovat do oblasti školství se projevila již na počátku 50. let 18. století, kdy byli na jednotlivých fakultách vysokých škol monarchie jmenováni studijní direktori jako reprezentanti státní moci.

Základy ústřední školské správy byly položeny v roce 1760, kdy byla ve Vídni zřízena **studijní dvorská komise**. Tato komise se stala jedním z oddělení direktoria, později spojené české a rakouské dvorské kanceláře, nicméně počínaje rokem 1774 byla podřízena přímo Marii Terezii. Vytvořením dvorské studijní komise byl prakticky prolomen neomezený vliv církve na školství, což ve svých důsledcích znamenalo jeho **postátňování**. Rozhodující vliv v komisi získali stoupenci osvícenství, zejména pak osobní lékař panovnice **Gerhard von Schwieten** a vedle něho také prezident studijní dvorské komise František Karel Kresel.

Studijní dvorská komise a osobnost 'Gerharda von Schwietena

Do doby zřízení studijní dvorské komise zůstávala celá oblast nižšího školství téměř zcela stranou veřejného zájmu. Zásadnější změny v celém školství se začaly prosazovat teprve po jejím vzniku v 70. letech 18. století. Hlavním úkolem komise se stala reforma a reorganizace škol a středních latinských škol. Výsledek tohoto úsilí představoval **všeobecný školní řád** s platností od roku 1775 pro všechny

Všeobecný školní řád a zavedení povinné školní docházky

země monarchie, jenž poprvé v historii českých zemí zavedl **povinnou školní docházku** spolu s novým systémem a organizací nižšího školství.

Budování sítě nových škol zároveň předpokládalo působení pevného správního aparátu, jehož nejnižší složkou se v Čechách staly vikariáty, na úrovni krajů krajští školní komisaři a na úrovni země komise normálních škol v Praze (a filiální komise v dalších zemích) a ve Vídni zmíněná studijní dvorská komise. Tento ústřední školský orgán však byl po splnění svého úkolu v roce 1778 zrušen a studijní záležitosti byly přeneseny na česko-rakouskou dvorskou kancelář. V roce 1786 byla pro ústřední správu školství opět ustavena centrální komise pro vyučování, která však byla brzy zrušena a správa školství jako celku vrácena spojené česko-rakouské dvorské kanceláři. V roce 1808 byla obnovena (a zároveň rozšířena) **studijní dvorská komise**, která byla pověřena vrchním řízením školství v monarchii. O čtyřicet let později, dne 17. března 1848, byla tato komise transformována na ministerstvo veřejného vyučování.

Na úrovni jednotlivých zemí řídily školství od sklonku 18. století až do roku 1848 různé komise při guberniích, jako byla komise normálních škol označována také jako zemská školní komise, gymnaziální a studijní komise, vrchní školní ředitelství a další. Celkově lze konstatovat, že o školství rozličných stupňů a typů se starala na úrovni zemí gubernia, kterým podléhali krajští školní komisaři.

S konstituováním školské správy v 70. letech 18. století je velmi úzce spjato již zmíněné zavedení povinné školní docházky. Stalo se tak v roce **1774** na základě Všeobecného školního řádu pro německé normální, hlavní a triviální školy (zveřejněn byl k 6. prosinci 1774). Zásadní vliv na vydání všeobecného školního řádu měl augustiniánský opat ze slezské Zaháně **František Ignác Felbiger**, který byl zároveň autorem slabikáře vydaného jak v německé, tak české (1775) verzi. Školní docházka

Osobnost Františka Ignáce Felbigera a školství

byla povinná pro chlapce i dívky a zpočátku byla omezována polními pracemi, které děti v dané době běžně se svými rodiči vykonávaly.

## 7.2 Omezování zemské správy v českých zemích po roce 1740

Zjevná snaha o centralizaci správy a její byrokratizaci v době po roce 1740 zasáhlo v různé podobě a intenzitě všechny důležitější stavovské instituce, ať již se jednalo o zemské sněmy, stavovské zemské výbory či zemské soudy.

Zemské sněmy – český, moravský a slezský (až do faktického odtržení většiny Slezska v roce 1742) – se i nadále scházely každoročně, nicméně svolával je pouze panovník, který na jejich jednání zároveň vysílal **komisaře**. Pravomoci zemských sněmů byly i nadále **oklešťovány** a na sklonku vlády Josefa II. se činnost sněmů stala do značné míry formalitou, aby jejich jednání byla nakonec zcela pozastavena. Hlavní zákonodárná iniciativa včetně finančních (daňových) záležitostí se stávala doménou panovníka, resp. centrální správy. Tuto skutečnost stavovské obce jednotlivých zemí akceptovaly, nepopíraly zákonodárnou moc panovníka, domáhaly se pouze určité součinnosti při jejím naplňování. Leopold II. činnost zemských sněmů opět umožnil, ale i poté měly jen omezenou roli na poli legislativní iniciativy, a chtěl-li některý člen sněmu podat jakýkoli návrh, mohl jej předložit buď královským komisařům, nebo stavovskému zemskému výboru a touto komplikovanou cestou se návrh do sněmu mohl dostat. V tomto módu fungoval český zemský sněm (moravský a slezský nevyjímaje) až do revolučního roku 1848, přičemž stavové se v tomto mezidobí snažili o zachování posledního zbytku svých výsad s tím, že uvedená snaha byla nejzřetelnější v průběhu 40. let 19. století (tzv. Dedukce o právní nepřetržitosti ústavních práv a svobod českých stavů vydaná v roce 1847).

Pokles významu zemských sněmů v systému správy rakouské monarchie

Odstoupení většiny území Slezska ve prospěch pruského království – součástí monarchie zůstal relikt Horního Slezska, tj. jižní část Opavska, Krnovska, Jesenicka (Frývaldovska) a Těšínsko – si vynutilo i novou organizaci centrálního slezského sněmu, který do té doby sídlil v dolnoslezské Vratislavi. Sněm byl přesunut do **Opavy**, dostal označení **knížecí sněm** a scházel se jednou ročně. Ani knížecí sněm neměl valnou pravomoc a bylo mu umožněno projednávat pouze to, co mu bylo předloženo ve formě panovnických postulatů.

Plně pod kontrolou centrální moci byla také činnost **stavovských zemských výborů**. Aby zemské výbory nezasahovaly do pravomoci zeměpanských (státních) úřadů, bylo garantováno tím, že jejich představitelé, tj. nejvyšší purkrabí v Čechách a zemský hejtman na Moravě, stáli zároveň v čele nejvyšších zemských úřadů zřizovaných státem: nejvyšší purkrabí od roku 1762 v čele **českého gubernia** a moravský zemský hejtman v čele **moravského**, resp. **moravkoslezského gubernia**. Stavovské zemské výbory byly institucí, která přečkala revoluci roku 1848, a působily až do roku 1861, kdy byly nahrazeny zemskými výbory konstituovanými na základě únorové ústavy.

V kontextu krajské správy měla zásadní význam instrukce pocházející již z roku 1731, která posilovala pravomoci **krajských hejtmanů** zejména v oblasti patrimonie (vrchnostenské správy). V podobném duchu došlo k reformě krajské správy ve Slezsku realizované po roce 1740, stejně jako správní reformy na zemské a centrální úrovni, Bedřichem Vilémem Haugwitzem. Rakouské Slezsko bylo rozděleno do tří krajů, přičemž byly zároveň **rozšířeny** a **posíleny kompetence** krajských hejtmanů.

V podmínkách Čech (posléze i Moravy a Slezska) bylo počínaje rokem 1751 započato **postátňování krajské správy**. Byl zřízen úřad jednoho krajského hejtmana namísto dosavadních dvou a zároveň určeno jeho pevné sídlo v krajském městě – do té doby byla v Čechách zpravidla úřadovnou krajského úřadu vrchnostenská kancelář krajského hejtmana z panského stavu. Služné krajských hejtmanů včetně jejich úřednického aparátu plně převzal stát. Původní stavovská tradice (a určitý stavovský vliv) se však projevovala i nadále ve jmenování krajských hejtmanů z panského a rytířského stavu požívajících českého inkolátu.

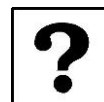
Postátňování krajské stavovské správy

Souběžně s reformou krajské zeměpanské správy proběhlo **nové rozdělení krajů**, a to tak, aby všechny kraje byly přibližně stejně velké. V Čechách vzniklo nově 16 krajů – nově se vyčlenily kraje Loketský, Klatovský, Tábořský, Budějovický a Bydžovský. Na Moravě zůstalo nadále zachováno šest



krajů (Brněnský, Hradištský, Jihlavský, Olomoucký, Přerovský a Znojemský), v rámci rakouského Slezska vznikly na dva kraje – Opavský a Těšínský – až v roce 1783. Působnost krajských úřadů byla v průběhu vlády Josefa II. a následně v první polovině 19. století na základě nových právních norem stále více rozšiřována a upravována. Josefínská organizace krajské správy byla však pojata tak, aby krajské úřady mohly pojmout rozšiřující se agendu státní správy, takže krajské zřízení v podobě, v níž se zformovalo na sklonku 18. století, zůstalo bez podstatnějších změn zachováno až do roku 1850.

## Kontrolní otázky a úkoly



1. Charakterizujte hlavní rysy proměny správního systému rakouské monarchie, resp. českých zemí po roce 1740.
2. Které osobnosti byly úzce spjaty se správními reformami prováděnými v rakouské monarchii ve druhé polovině 18. století?
3. Jakým způsobem se osvícenské reformy správního systému promítly do oblasti školství? Které osobnosti se na těchto reformách podílely, resp. je přímo iniciovaly?
4. Jak se proměňovala role stavů v českých zemích v kontextu správních reforem realizovaných od druhé poloviny 18. století do roku 1848?
5. Jaké teritoriální změny nastaly ve vztahu k českým zemím po válkách o dědictví rakouské?
6. Charakterizujte územní rozsah rakouského Slezska po roce 1742.

## 8 Města a městská správa v českých zemích od raného středověku do roku 1848

### Průvodce studiem



#### V této kapitole se dozvíte:

- jak a na jakém základě se formovala struktura měst v českých zemích od doby raného středověku včetně právního zázemí
- jakými charakteristickými znaky se vyznačovala správa měst v období středověku
- jaká byla politická role měst v rámci stavovského státu a jak se proměnila po roce 1620
- jak se odrazily osvícenské reformy realizované v době 18. století na fungování měst a jejich samosprávném statutu

Počátky měst, resp. vytváření jejich sítě, lze obecně v kontextu českých zemí klást do **období 13. století**. Města se formovala na základě svých specifických hospodářských podmínek řemeslnických a tržních středisek, která nejprve vznikala v tradičních centrech souvislého osídlení, a tím i správy. Tak tomu bylo v případě měst vzniklých při významných knížecích hradech (zejména v průběhu 10. a 11. století) - např. Staré Město Pražské, Olomouc, Znojmo, Brno, Opava, Litoměřice a další. Následně se objevila města, která vznikala jako důsledek konkrétní (resp. specializované) hospodářské činnosti – zejména těžby nerostných surovin (Jihlava, Stříbro, Havlíčkův Brod) a tzv. druhé zemědělské kolonizace (Přerov, Hodonín, Most). Tato sídla se již zřetelně odlišovala od venkovských zemědělských sídlišť (urbanistickým pojetím, koncentrací obyvatel, specifičností jejich zaměstnání, hierarchizací apod.). Uvedený proces nabral na intenzitě v průběhu druhé poloviny 13. století, kdy do něj zároveň vstoupila panovnická moc. Zásah krále vůči tvořícím se městům umožnil postupné zformování další zvláštní vrstvy svobodného obyvatelstva, jíž se stalo měšťanstvo poddané králi.

V konkrétní rovině se aktivita panovníka projevovala a dotvářela ve vlastním zakládání **emfyteutických měst**, jejichž počátky spadají do doby vlády Přemysla Otakara I. (založení Uničova v roce 1213) a celý proces vrcholil v době vlády Přemysla Otakara II. Tato nově zakládaná (lokovaná) města měla specifické formy vzniku: mohla být přenesena na geograficky i hospodářsky výhodnější místo (Litovel, Kolín, Písek, Plzeň), vybudována ze strategických důvodů (např. Uherské Hradiště) nebo založena přímo tzv. na **zeleném drnu** bez jakékoli návaznosti na předchozí osídlení (např. České Budějovice, Nymburk, Polička). Právní forma tzv. vysazování (zakládání či formování) měst a jednotná privilegia zasáhla i města, která se vyvíjela narůstáním (na místě předchozí osady) a proměnou svých funkcí.

Síť měst v Čechách a na Moravě (dílem i ve Slezsku) byla v základních rysech hotova do 80. let 13. století a udržela se až do novověku. Své příležitosti se následně chopila i v té době již pevně konstituovaná šlechta a započala proces zakládání vlastních poddanských měst (14. století). Dosavadní výhradní iniciativa panovníka v této oblasti však způsobila, že jeho souhlas byl nezbytný i v těchto případech, což znamená, že vysazování poddanského města bylo možné pouze s královským svolením

Zakládání  
měst a jejich  
rozmach

daným vrchnosti (včetně vrchnosti církevní – např. města zakládaná olomouckým biskupem Brunem ze Schauenburku, jako Moravská Ostrava roku 1267), nikoli městu.

Základy **městského práva** vznikaly mimo území českého státu a jako obyčejové normy zde byly přeneseny kupci nejčastěji původem z německých zemí. Významnou složkou těchto importovaných zvyklostí představovalo právo samosprávy v osobě rychtáře. Následně se začalo vyhraňovat skutečné městské právo, které mělo svůj základ v královském uznání majetkového práva **patriciátu** (městské nobility). Na teritoriu českého státu se uchytily dva městské právní okruhy. Prvním byl **okruh severoněmecký** (též **magdeburský**) označovaný jako **saské zrcadlo** (z německého Sachsenspiegel), druhým právní **okruh jihoněmecký** (též **norimberský**) nazývaný **švábské zrcadlo** (Schwabenspiegel). K severoněmeckému právnímu okruhu náležela města na sever od linie tvořené městy Chomutovem, Louny, Slaným, Malou Stranou, Kolínem, Kouřimí, Poličkou a Olomoucí, k jihoněmeckému pak města na jih od zmíněné linie. Rozdíly mezi oběma právními okruhy však byly marginální, lišily se pouze v oblasti soudnictví.

Městské právo  
a dva základní  
právní okruhy

Města získala svým založením a polohou nejen základní právní příslušnost, ale i tzv. **vzorová města**, k nimž se měla v nejasných případech obracet pro poučení. Pro severoněmecký okruh se takovými městy postupně staly Litoměřice, Opava a Olomouc, pro jihoněmecký okruh Staré Město pražské, Brno a Jihlava. Volnějším vztah mezi městy rozsáhlejší jihoněmecké oblasti způsobil, že od poloviny 14. století se původně jednotná oblast rozpadla na čtyři výrazné menší domácí okruhy práv – pražský, brněnský, jihlavský a znojenský. Jednotný charakter městského práva se však týkal jen základních rysů s tím, že konkrétní dotváření právního zázemí bylo záležitostí jednotlivých měst, z nichž každé v daném ohledu tvořilo de facto samostatnou jednotku.

Města se vyznačovala vlastní sociální strukturou zde usedlých obyvatel, na jejímž základě se formovala konkrétní podoba **městské samosprávy**. Nositelem sebeuvědomění měšťanstva se stal patriciát, který se stabilizoval v průběhu druhé poloviny 14. století a tvořil přibližně 10 % obyvatel měst. Další skupinu obyvatel reprezentovaly střední městské vrstvy (řemeslníci, obchodníci a další) s relativně nejvyšším procentuálním podílem kolísajícím mezi 50–70% zastoupením. Nejnižší sociální složku obyvatel představovala městská chudina (služebnictvo, žebráci) s 30–40% podílem na celkovém počtu usedlých.

Formování  
městské  
samosprávy

V kontextu správního uspořádání se v počátcích měst kombinovaly dva prvky – **královský** a **samosprávný**. Panovník, resp. vrchnost (včetně vrchnosti církevní) měl v každém městě svého zástupce, jímž byl **rychtář** (voigt, iudex) s tím, že v případě nově lokovaných (založených) měst se jím stal lokátor. Rychtář byl dlouhou dobu hlavní osobou u všech typů městských soudů.

Samosprávný prvek se ve městech projevil již v počátcích městského soudnictví, kdy se z vybraných měšťanů u soudů ustavil **sbor přísežných** (iurati). Úloha přísežných se následně neomezovala jen na oblast soudnictví, ale začali zasahovat i do záležitostí, které byly společné celému městu – formující se městské komunitě. Tuto komunitu tvořily zejména bohaté kupecké vrstvy – patriciát, jehož vnitřní konsolidace jako vedoucí složky města (tím i složky a za město odpovědné) se stala předpokladem pro zformování **městských rad** jako hlavních samosprávných orgánů daného města. Zárodky městských rad lze ztotožnit se sborem přísežných, což dokládá dobová terminologie, která nečinila rozdíl mezi přísežnými a konšely. Výrazem emancipace městských rad, tj. městské samosprávy jako takové, se staly stavby radnic, jež se objevují od sklonku 13. století a v případě menších měst ve století následujícím. S posilováním samosprávné složky ve městech a jejich pozvolné vynaňování se z výsadního vlivu panovníka (případně vrchnosti) vedlo k poklesu významu rychtáře a zeslabení jeho závislosti na králi.

Městské rady,  
konšelé,  
purkmistr

Městské rady coby vlastní a také nejdůležitější samosprávné orgány daného města byly **voleny** městskou komunitou patriciátu a králem, resp. mohly být rovněž potvrzovány podkomořím, který měl v kompetenci správu královských měst (viz výše). Volba jednotlivých **konšelů** (členů městských rad) byla plně vázána na městské právo, kterým disponoval pouze ten z obyvatel, který ve městě trvale sídlil, vlastnil nemovitost a platil daně (census). V čele městské rady stál **purkmistr** (Bürgermeister,

magister civium), přičemž konšelé se v této funkci střídali. Nejstarší zmínka o existenci purkmistra pochází z roku 1281 (Znojmo a Litoměřice), pravidelně se pak tato funkce objevuje od počátku 14. století. Jeho sídlem se stala již zmiňovaná **radnice**, kde zároveň probíhaly schůze městských rad. Na konci 14. století se jako další samosprávný orgán ve městech konstitovala **městská obec**, tvořená širším shromážděním měšťanů. Městská obec byla původně svolávána výjimečně k vyslovení souhlasu s důležitými rozhodnutími rady (zejména finančními) a v průběhu času se transformovala v kontrolní orgán, jehož vliv se uplatňoval i v zastupování města navenek. Určitým projevem správní autonomie města se staly rovněž **městské hradby**, které samozřejmě primárně plnily ochrannou (obrannou, vojenskou) roli.

Městská obec, radnice a atributy správní autonomie měst

Některé skupiny obyvatel měst však zůstaly zcela mimo dosah městské správy a měly uvnitř města zvláštní postavení. Z městského práva byli vyňati především **židé**, a to na základě zvláštní královské ochrany, která jim určovala být podřízeni přímo králi. Židé byli vyloučeni také z městského obchodu, směli však ve městech získávat nemovitosti, později je s jejich působením spjata úvěrnictví, které bylo z důvodu neslučitelnosti s křesťanskou etikou nežidovskému obyvatelstvu striktně zapovězeno. Mimo městskou správu stálo rovněž **duchovenstvo**, v případě Starého Města pražského se ze správy města vyčlenila po roce 1348 **univerzita**, která disponovala **vlastní samosprávou** a její členové (akademická obec) podléhali ve všech civilních i trestních věcech výlučně univerzitním orgánům. Nejvyšším představitelem univerzity byl **rektor**, volený zástupci čtyř **univerzitních národů** (český, saský, bavorský a polský) původně na jeden rok, záhy na půl roku. Jeho pomocným orgánem byla univerzitní rada, složená ze dvou zástupců každého národa, která záhy upozadila shromáždění všech členů univerzity (congregacio universitatis). Analogickou samosprávou disponovaly i čtyři **fakulty** (filozofická, právnická, lékařská a artistická) v čele s **děkanem** (voleným obvykle na půl roku) a s vlastní disciplinární (ne už soudní) pravomocí, které vydávaly svá statuta a samy udělovaly grady.

Univerzita a její postavení v rámci měst pražských

V souvislosti s rozvojem měst docházelo také k rozmachu obchodu, řemesel a na ně úzce navazující finanční (daňové) správy (včetně správy městského majetku), která postupně představovala relativně komplikovaný a zároveň propracovaný systém. Daň platili jednotliví měšťané (řemeslníci, obchodníci) na straně jedné, na straně druhé se stala daňovými plátcí samotná města. Města rovněž získávala od panovníka, případně vrchnosti, různá **privilegia** (např. právo konání trhů, později hojně rozšířená cechovní privilegia), která dále posilovala jejich mocenskou a především hospodářskou pozici v blízkém i širokém okolí. Významnou roli ve společenském a správním systému měst sehrávalo **soudnictví** vycházející obvykle ze vzorových právních norem (viz výše).

Městská privilegia a typologie měst

Počínaje 15. stoletím je možno města na základě jejich „vlastnictví“ rozdělit do několika skupin. Největší a nejvýznamnější okruh představovala **města královská**, z nichž se posléze vydělila **města věnná** (jejich finanční zdroje byly určeny pro českou královnu) a **města komorní**, reprezentovaná městy v přímém majetku krále, jež nebyla účastna politických práv městského stavu (nejčastěji poddanská města vykoupená z poddanství a významnější komorní vesnice povýšené na městečka) a podléhala královské komoře. Dále to byla celá síť **měst poddanských** vytvářená zejména v průběhu 14. století a skupina **měst horních**, která vznikala na místech těžby kovů (nejtypičtější Kutná Hora).

## 8.1 Města od husitské revoluce do roku 1620

V husitském období došlo uvnitř správy husitských měst k výrazným změnám. Rychtář coby reprezentant panovníka **ztratil** v době nefungování královské moci zcela své opodstatnění. Naopak zásadní vliv na dění ve městech získala **obec**, která zahrnovala prakticky veškeré obyvatelstvo města. V rámci obce získali postupně zvláštní postavení – nikoli však ve všech městech – tzv. **starší**, kteří se stali relativně samostatnou politickou a organizační složkou, reprezentující ponejvíce střední husitské vrstvy měšťanů proti autoritářské vládě vojenských hejtmanů a kněží. Mimo tyto změny fungovala i v husitských městech, resp. jejich značné části, nadále běžná správa v omezenějším rozsahu úměrném mimořádné situaci v zemi s tím, že stoupl význam městské rady. V případě měst, která zůstala katolická (např. Plzeň či Olomouc), pokračoval správní vývoj bez zásadních zvrátů a zároveň

Města a husitská revoluce

vzrostl význam těchto měst jako mocenské opory katolické strany, čímž se mj. posiloval vliv městské rady na úkor rychtáře.

Po husitské revoluci se města stala jednou z **vedoucích politických sil** (zejména v Čechách) a této role se nehodlala vzdát ani po obnově královské moci. Panovníká práva vůči městům se uplatňovala pouze ve formálním potvrzování členů městských rad, v přísahách konšelů králi a v povinnosti měst odvádět králi peněžité dávky. Od 80. let 15. století se začal vyhrcovat **konflikt mezi městy a šlechtou**, který měl složku jak politickou, tak hospodářskou. V prvním případě se jednalo o pozici měst na zemském sněmu a jejich účast na zemském soudu, ve druhém případě pak o zachování městských privilegií, jako bylo právo mílové, výrobní a prodejní monopol na vaření piva a další. Města se v tomto zápase dostala do defenzivy, což se projevilo v ustanoveních Vladislavského zřízení zemského z roku 1500 (viz výše), nicméně v následujícím období se městům podařilo dosáhnout dílčího vítězství (potvrzení práva hlasovat na zemském sněmu) zakotveného v ustanoveních **Svatováclavské smlouvy** z roku 1517. Poněkud poklidnější byl vývoj měst na Moravě, kde bylo víceméně eliminováno napětí mezi nimi a šlechtou v rámci zemského sněmu, které bylo vyřešeno roku 1484.

Politický vzestup měst a konflikt mezi městy a šlechtou

Zásadní zlom v samosprávě a stavovském postavení zejména českých královských a věnných měst znamenala opatření, kterými postihl česká a také hornolužická města Ferdinand I. po potlačení odporu českých stavů (součást Šmalkaldské války v německé říši let 1546–1547) v roce 1547. Postih se týkal především měst zapojených do vzpoury proti králi, správa moravských měst (vyjma Jihlavy) proto zůstala beze změny. **Sankce** se dotkly oblasti **politické i hospodářské**. Spočívaly v konfiskaci všeho pozemkového majetku měst, ztráty městských a cechovních privilegií (později zčásti městům vrácena) a reorganizaci městské správy. Do jednotlivých měst (zejména tří měst pražských) byli jmenováni **hejtmani** zajišťující veřejný a politický dohled ve městech, pro dohled správní a soudní byli jmenováni **královští rychtáři** zavázáni králi přísahou. Královští rychtáři zasedali v městské radě, sledovali její jednání a referovali o něm králi. Z kompetence městských rad byly vyňaty finanční záležitosti, jejichž administrací byl od roku 1549 pověřen primátor. Zbývající činnost městských rad byla celkově svázána nesamostatností všeho jednání a rozhodování (viz role královských rychtářů), bylo zakázáno jakékoli scházení městské obce a v neposlední řadě také omezena pravomoc původního rychtáře, který se stal osobou řešící pořádkovou službu a trestání drobných přestupků.

Omezení moci měst po roce 1547

Plné podřízení měst zprostředkovanému dohledu panovníka bylo de facto jen důsledným dodržáním teze, že města jsou **královskou komorou**. S tím souvisela i pozvolná likvidace samostatného hlasu měst na sněmech. Pro vnitřní podlomení stavovského povědomí a sounáležitosti měst mělo zásadní význam zřízení **apelačního soudu**, který se stal vrchní odvolací instancí pro města (prolomení do té doby platné zásady, že jen měšťan soudí měšťana).

## 8.2 Městská správa v českých zemích v období let 1620–1848

Bělohorská porážka měla za následek suspenzi i zbývajících reliktních městské samosprávy, nicméně v průběhu několika let došlo k obnově stavu, který byl platný od roku 1547. **Královští rychtáři** však byli jmenováni i v moravských a slezských městech (s výjimkou Vratislavi), čímž došlo ke značnému omezení jejich stávající autonomie nijak nenarušené výsledky porážky stavovské vzpoury v Čechách na konci 40. let 16. století. Tímto krokem, tj. plošným ustanovením královských rychtářů, byl dále posílen panovníkův vliv uvnitř všech měst v českých zemích. **Rychtáři**, ve většině případů prvním členem rady, náležel dohled na všechnu administrativní činnost a městské hospodářství v zájmu panovníka. Vrchní dozor nad městy patřil **úřadu podkomořího**, v oblasti soudnictví tuto funkci nadále plnil již zmiňovaný apelační soud.

Pokud se týče městských rad, tyto zůstaly zachovány na základě pravidel stanovených v zákoníku **Pavla Kristiána z Koldína** (1530–1589), pedagoga a rektora pražské univerzity, nazvaného *Práva městská království českého* z roku 1579 jako dvanáctičlenné orgány v čele s **purkmistrem**. Rady zodpovídaly za výkon hospodářské a finanční správy města, avšak většinou ji, jak bylo naznačeno, nevykonávaly samy, ale prostřednictvím samostatných úředníků. Radám zůstal také dohled nad **cechy**,

Další omezování městské autonomie po roce 1620

keré však v průběhu druhé poloviny 17. století prodělávaly úpadek. Od 18. století začala státní moc cechovní zřízení regulovat přímo a v roce 1739 byly pro všechny země monarchie vydány **generální cechovní artikule**, podle kterých měla být upravena všechna cechovní statuta (řády). Současně s úpadkem cechů a jejich formalizací začal i rozvoj manufakturního podnikání, podporovaného státem a šlechtou.

Rovněž města byla výrazně **dotčena správními reformami druhé poloviny 18. století**. Státní moc začala pronikat do vnitřní správy jednotlivých měst a snažila se o její zefektivnění. Středověké správní formy, které se zde stále uplatňovaly, již nebyly schopny zabezpečit stoupající nároky státu, a tím méně prosperitu samotných měst. Došlo k reorganizaci městských rad (12 členů redukováno na 8) a reformě hrdelního soudnictví a byla rušena městská privilegia. Od roku 1776 na hospodářství většiny měst dohlížely krajské úřady.

Počínaje vládou **Josefa II.** dochází k další vlně reforem městské správy, které byly charakterizovány **sjednocováním správního systému měst**. Jak je zřejmé z předchozího textu, města nepředstavovala nikdy homogenní celky, ale naopak odchylnost správy a vnitřních zvyklostí každého města měla svůj základ vždy jednak ve vztahu k pánu města, jednak v souboru právních zvyklostí městu daných a jím dále dotvářených. Sjednocování městských práv podporoval již Ferdinand I. a pod jeho vlivem sepsal Brikcí z Licka soukromý svod městských práv pod názvem *Knihy práv městských* (1536) jako jakousi univerzální příručku pro všechna města. Na Brikcího z Licka do jisté míry o několik desetiletí později navazoval již zmíněný Pavel Kristián z Koldína. Tyto pokusy o unifikaci městské správy a soudnictví však ve své neměly a ani nemohly mít v dané době širší ohlas. Nicméně na sklonku 18. století již starý systém kategorizace a tím i nejednotnosti městské správy nekořespondovaly se reálným stavem.

Konec 18. století – sjednocování správního systému měst a vznik magistrátů

Samotná reforma započala v únoru roku 1784 sloučením čtyř pražských měst v jediné **hlavní město Prahu**. Nové jednotné město dostalo do čela magistrát složený z purkmistra, dvou náměstků a 32 radů, kteří byli voleni čtyřicetičlenným výborem měšťanů. V následujících letech pak byly **magistráty** zavedeny ve většině českých a desítkách moravských a slezských měst. Města byla podle velikosti rozdělena do **tří kategorií**: první skupina největších měst dostala plný magistrát, ve druhé skupině, kterou tvořila města střední velikosti, byl zaveden neúplný magistrát zkombinovaný se zbytky staré rady a konečně třetí skupina nejmenších měst nedostala magistrát vůbec a fungovaly v nich relikty původního správního systému s tím, že tato města pozbyla svou správní samostatnost. V rámci magistrátů se zároveň začal uplatňovat **školený a profesionalizovaný úřednický aparát**.

Postátnění městské správy bylo doprovázeno soudní reformou, na jejímž základě bylo městské soudnictví, vykonávané příslušným senátem magistrátu, omezeno na nejnižší stupeň v rámci třístupňového soudnictví (městský soud, apelační soud, Nejvyšší soudní úřad).

Na závěr lze konstatovat, že v uvedené podobě správa měst fungovala bez větších zásahů až do zásadních reforem provedených v důsledku revolučních událostí roku 1848.

## Kontrolní otázky a úkoly



1. Charakterizujte proces vzniku měst v kontextu českých zemí v období raného a vrcholného středověku.
2. Jak se nazývaly dva hlavní právní okruhy, které byly uplatňovány v českých, moravských a slezských městech v období raného a vrcholného středověku?
3. Jak se proměnila politická role měst po husitské revoluci a jakou pozici měla na českém a moravském zemském sněmu?
4. Jakým způsobem byl omezen vliv měst po roce 1620?

5. Charakterizujte reformy městské správy realizované ve druhé polovině 18. století.
6. Které samosprávné orgány měst v období středověku a novověku lze považovat za nejdůležitější? Z jakých společenských skupin se skládala středověká města?

## 9 Vrchnostenská – patrimoniální správa do roku 1848

### Průvodce studiem



#### V této kapitole se dozvíte:

- jak a na jakých základech se formovala a jakou strukturu (charakter) měla vrchnostenská – patrimoniální správa
- jak se patrimoniální správa v českých zemích proměňovala od vrcholného středověku do přelomu 18. a 19. století
- na jakých principech fungovala správa šlechtického velkostatku od sklonku 15. století

Vrchnostenská, resp. patrimoniální správa se začala rozvíjet v úzké návaznosti na etablování šlechtického stavu v průběhu 13. století. Je charakteristická tím, že jejím základem je správa nad vesnickým obyvatelstvem, z níž se pozvolna vyvinuly dvě složky – **venkovská správa a vlastní vrchnostenská správa velkostatku**, kterou si šlechta pro zabezpečení svých hospodářských funkcí podřídila a přizpůsobila si tak samosprávu poddanského obyvatelstva jako vlastních pracovních sil.

Venkovská správa a správa šlechtického velkostatku

Nutným předpokladem správy nad zemědělským vesnickým obyvatelstvem bylo vytvoření víceméně jednotné třídy poddanského obyvatelstva. Různé skupiny původně závislého i většina původně svobodného obyvatelstva v průběhu 13. století splynuly v nesvobodné zemědělce, kteří hospodařili na půdě patřící vrchnosti.

Změnu znamenalo vrcholné období kolonizace od poloviny 13. století. Příliv kolonistů pocházejících především z německých zemí primárně zasáhl venkovské oblasti a nové **emfyteutické právo** (purkrecht, zákupní právo, německé právo) postupně ovlivnilo i starší sídelní oblasti. Emfyteuze spočívala ve vzájemném smluvním závazku mezi feudálem a poddanými zastoupenými **lokátorem**, při němž feudál (šlechtic) postupoval poddaným svou půdu do dědičné držby a poddaný se zavazoval platit ve stanovených termínech své vrchnosti pevné peněžitě dávky. V případě jejich nedodržení ztrácel své právo k půdě a tímto závazkem zároveň akceptoval své osobní poddanství a závislost.

Kolonizace, emfyteuze, lokátor

Emfyteutická smlouva stanovila také základní správní strukturu vesnice a zaručovala jí omezenou samosprávu. Ta se soustředila v osobě **rychtáře** (iudex), na severu Čech, severu Moravy, ve Slezsku a v Lužici **šoltyse** (schulthesis, scultetus) a od 15. století na severní Moravě též fojta (voigt). Rychtář nebo šoltys jmenovala původně vrchnost (většinou samotný lokátor), dále byl tento post většinou dědičný s rychtou. Rychtář, popř. šoltys jako vrchnostenský úředník vybíral tzv. úrok (daň pro vrchnost) a spolupůsobil také při vybírání berní a platů pro panovníka.

Rychtář, šoltys

V průběhu 14. století započal proces **uzavírání panství** do jednotlivých celků alespoň v případech hospodářsky vyspělých majetkových komplexů velkých feudálů. Prvním krokem k tomu bylo postupné získávání **exempcí** (výjimek) pro poddané z vyššího, tj. královského soudnictví, pro které se nejvyšší soudní instancí namísto panovníka stala vrchnost. Poddaným na vrchnostenských statcích bylo následně zakázáno stěžovat si na šlechtice u zemského soudu. Tím byl okruh šlechtického dominia na staletí uzavřen a vesnické obyvatelstvo beze zbytku podřízeno své vrchnosti i po veškeré správní linii.

V kontextu uvedeného vývoje docházelo nejen k formování vlastní vrchnostenské správy nad poddanými, ale také veškeré správy v rámci vznikajících **režijních velkostatků**. Nejvyšším správním

Formování šlechtického velkostatku



úředníkem panství (velkostatku) se stal **purkrabí** (burgravii), který měl ve své kompetenci zejména hospodářskou správu. Jeho role (postupně nahrazována funkcí hejtmana – viz dále) narůstala od poloviny 15. století, kdy dochází k **utužování poddanství**, které v pozdějších dobách nakonec vyústilo v nevolnictví. Utužování poddanství a současně ekonomické změny v provozu zemědělských podniků druhé poloviny 15. a 16. století si vynutily kvantitativní a kvalitativní rozšíření úředního aparátu velkostatku. Namísto jednoho purkrabího se na každém jednotlivém panství vytvářel správní systém s poměrně širokým úředním aparátem, jehož struktura závisela především na velikosti daného panství (velkostatku) a byla fakticky dotvořena na počátku 17. století.

Nejdůležitější osobou správního aparátu panství se stal namísto purkrabího **hejtman** (zmiňován již počátkem 15. století v kontextu správy rožmberských statků). Odpovídal za hospodářský provoz panství a za veřejné záležitosti všech jeho obyvatel. Pomocníkem hejtmana byl **písař**, který se staral o chod hejtmanské kanceláře. Postupem času a s nárůstem agendy se začínají objevovat specializovaní písaři – důchodní, obroční, kontribuční a sirotčí. K dalším úřadům velkostatku patřil – vždy dle jeho rozsahu a hospodářské struktury – kromě hejtmana a písaře také pojezdny, sládek, porybný, lesní pojezdny či **šafář**, který dohlížel na vykonávání robotních povinností, kontroloval dobytek a jeho ustájení a údržbu dvora.

Hejtman a správní aparát šlechtického velkostatku

Od 16. století, kdy se začínají tvořit větší šlechtická dominia složená z více panství, dochází ke vzniku **centrálního správního systému dominií**. V tomto případě hejtman z některého panství získal nadřazené postavení nad ostatními hejtmany a vsunul se mezi ně a majitele dominia jako osoba jemu bezprostředně odpovídající za stav a řádný chod všech jednotlivých panství po hospodářské i veřejnoprávní stránce – tj. takovému „nejvyššímu“ hejtmanovi podléhalo úřednictvo všech panství a byl vrchní odvolací instancí všech poddaných příslušného feudála. Uvedený systém se od počátku 16. století vytvořil např. na panstvích Rožmberků v jižních Čechách, kde se od roku 1561 tento zvláštní vrchní úředník nazýval **regent**, později se na jiných dominiích vžilo označení **vrchní hejtman**, resp. centrální regent.

Hejtmané byli ve stálém styku s poddanými prostřednictvím **rychtářů**, kteří se stali hlavními představiteli vesnické samosprávy (viz výše). Původní institut dědičného rychtáře postupně zanikl v průběhu 15. století – dědiční šoltysové se udrželi pouze ve Slezsku a Lužici. Místo dědičnosti úřadu nastoupilo jmenování rychtáře vrchností, a to na přesně vymezenou dobu, v Čechách obvykle jednoho roku, v podmínkách Moravy mnohdy doživotně. Hlavním posláním rychtáře bylo ve jménu vrchnosti vedení správy, udržování pořádku na vsi, starost o majetková práva vrchnosti a vykonávání jejich příkazů. Vesnice (obec) samostatnou funkci v daném systému (na rozdíl od měst) nikdy neměla. Všichni obyvatelé vsi byli příležitostně svoláváni vrchností podle jejich potřeb, prakticky jen k publikování (prostřednictvím rychtáře) závažnějších vrchnostenských nařízení.

V období po roce 1620, resp. po konci třicetileté války, se tlak vrchnosti na poddané začal dále zvyšovat, což se projevilo zejména **utužováním nevolnictví** a obecným rozšířením plného systému patrimoniální správy. Selské nepokoje a povstání na konci 17. (zejména rok 1680) a v průběhu 18. století si vynutily zásahy státu ve prospěch poddaných a s tím i postupné podřizování některých aspektů patrimoniální správy **přímému dohledu státu** (robotní patenty). Systematičtější snahu o dohled státu nad činností vrchnostenských správních orgánů lze klást do poloviny 18. století. Vedle oblasti robotní se jednalo zejména o tzv. **kontribučenskou agendu** (finanční správu). Od roku 1748 měli krajští hejtmani dohlížet na vybírání berní a zároveň dohlíželi na vrchnost s právem postihu v případě přesunutí berní z dominikálu (půdy v přímém vlastnictví šlechty) na rustikál (půdy pronajímané, obvykle dědičně, sedlákům). Od roku 1773 bylo podřízeno státnímu dozoru veškeré úřednictvo šlechtického velkostatku a začal být vyvíjen tlak na jeho profesionalizaci.

Postupné podřizování patrimoniální správy státu

Pronikavější změny zasáhly patrimoniální správu v **době josefínské**. Zásadní přelom znamenalo vydání **patentu o zrušení nevolnictví** v listopadu roku **1781**, který bezprostředně omezil pravomoc vrchnostenských úřadů při povolování stěhování, sňatků, odchodů na řemeslo a dalších, na druhé straně se nijak nedotkl podstaty feudálních vztahů a tím ani forem vrchnostenské správy. Měl ovšem za

Patent o zrušení nevolnictví

následek postupně řadu dalších předpisů upravujících státní dozor na vrchnost a její úřednický aparát, což v konečném důsledku vedlo k podávání pravidelných hlášení o stavu daného patrimonium krajskému úřadu.

Na sklonku 18. století již byly **kompetence vrchnostenské správy** značně **omezeny** a v důležitých aspektech byla podřízena státnímu dozoru, přestože se její formální struktura v zásadě nijak nezměnila. **Zrušení poddanství**, a tím i patrimonií (šlechtických velkostatků) v jejich původní, na poddanství založené podobě, znamenalo v roce **1848** také konec vrchnostenské správy. Patrimonia však pokračovala ve své úřední činnosti ještě po přechodnou dobu, a to do 1. července 1850, kdy vstoupil v platnost obecní řád.

Omezení kompetencí vrchnostenské správy, zrušení poddanství

## Kontrolní otázky a úkoly



1. Jak se vyvíjela vrchnostenská správa v českých zemích a do kterého období lze klást její počátky?
2. Charakterizujte pojmy emfyteuze, šlechtický velkostatek a dominikál.
3. Které úředníky, resp. úřady lze spojovat s vrchnostenskou správou?
4. Které momenty ve druhé polovině 18. a první polovině 19. století lze považovat za přelomové při omezování vrchnostenské správy?

## 10 Církevní správa v českých zemích

### Průvodce studiem



#### V této kapitole se dozvíte:

- jak se formovala církevní správa na teritoriu českého státu od raného středověku do husitské revoluce, jakou měla strukturu a které instituce ji reprezentovaly
- jaké proměny prodělala církevní správa v Čechách a českých zemích v průběhu husitské revoluce a jaká specifika vykazovala v období od druhé poloviny 15. do počátku 17. století
- jak probíhal proces rekatolizace po roce 1620 v kontextu církevní správy a jak se do této oblasti promítly osvícenské (josefínské) reformy v průběhu druhé poloviny 19. století
- jak se vyvíjela církevní správa v českých zemích od roku 1848 do současnosti

Český přemyslovský stát je již od svých počátků sahajících do sklonku 9. století považován za **stát křesťanský**, v němž církev sehrávala – společně s mocí světskou – zásadní roli. S touto skutečností korespondoval i rozvoj autonomní církevní správy a jejího administrativního aparátu, který pozvolna nabýval na intenzitě od druhé poloviny 10. století.

První formy církevní správy se na našem území objevily již v průběhu existence velkomoravské říše, a to v souvislosti s ustavením **tzv. moravsko-panonské diecéze – biskupství** (vznik kolem roku 880), která, jak napovídá její název, zahrnovala území Velké Moravy a Panonie (viz kap. 1) a zanikla na počátku 10. století s rozpadem velkomoravské říše Mojmirůvců.

Moravsko-panonská diecéze

Součástí moravsko-panonské diecéze byly dle všeho po nějaký čas i Čechy, od počátku 10. století se pak staly součástí řezenské (Regensburg) diecéze. Od roku **973** se konstitovalo **biskupství v Praze**, což mělo v dané době velký praktický politický význam pro suverenitu přemyslovského státu, jehož pozice byla vznikem této diecéze výrazně upevněna. Její území se do značné míry krylo s hranicemi státu a dle všeho zahrnovalo také Moravu. Pražské biskupství bylo zřízeno z iniciativy knížete Boleslava I. (samotná realizace záměru však proběhla až za vlády Boleslava II.) na základě jednání s papežem Janem XIII., císařem Otou I. a řezenským biskupem Wolfgangem, jehož souhlas s vynětím části území jeho diecéze byl nezbytný. Prvním biskupem pražské diecéze, která administrativně spadala do mohučské (Mainz) arcidiecéze, byl ustanoven **Dětmár** (Thietmar) původem ze sousedního Saska. Zakladatelem biskupského kostela však byl český kníže, který se tak zároveň stal jeho **vlastníkem**. Výlučně od přemyslovského knížete pocházela také všechna darování statků. Z obou faktů plyne, že biskup byl považován knížetem za jeho kaplana, kterého si sám fakticky jmenoval. Dělo se tak na knížecích kolokviích (viz výše), tj. přijetím navrženého biskupa shromážděnými velmoži (družníky) a duchovenstvem. Daný biskupský kandidát následně odešel za císařem, aby byl od něho potvrzen a přijetím berly a prstenu se symbolicky ujal svého úřadu. Až nakonec proběhlo biskupské svěcení mohučským metropolitou (arcibiskupem). Pražští biskupové proto byli v počátečním období existence diecéze fakticky **závislí na vůli světské** (knížecí) **moci**.

Vznik pražské a olomoucké diecéze

Politické motivy, tj. zasahování moci světské do církevních záležitostí, sehrály určitou roli při vzniku **olomouckého biskupství** roku **1068**. Založení této diecéze inicioval kníže Vratislav II., přičemž tímto

krokem sledoval jednak oslabení pozice svého bratra Jaromíra, v té době pražského biskupa, zmenšením území jeho diecéze, a jednak získání mocenské opory proti přemyslovským moravským údělníkům. Olomoucké biskupství, založené při kostele **sv. Petra** (později **sv. Václava**) pouze z moci českého knížete, zahájilo po sporných začátcích nepřetržitou činnost až roku 1092.

Faktická závislost pražského a olomouckého biskupa na knížeti jako specifický projev původního knížecího vlastnictví země a důsledek christianizace shora tak prakticky vylučovala jejich vliv na ostatní klérus daných diecézí, a tím i vznik samostatných správních forem. Církev jako taková byla v této době přímo **svázána s organizací státu**. V průběhu 10. a 11. století se stal zakladatelem většiny kostelů panovník (tzv. vlastnické kostely), popřípadě přemyslovský údělník. Kostely byly nejčastěji budovány při důležitých hradiscích s tím, že získaly farní práva, zejména křty a pohřby. Tato správní církevní organizace – nejstarší na našem území – se nazývá **velkofarnostní**. V průběhu 12. století začali stejné vlastnické kostely mimo panovníka zakládat také přední velmožové. Tyto již nebyly striktně vázány na hrady a zaplňovaly postupně a nakonec hustě volný venkovský prostor. V průběhu druhé poloviny 12. století lze zaznamenat jejich osamostatňování (vymaňování se z vlivu šlechty), čímž byl dán základ k tvorbě skutečné farní organizace.

Pokusy o vymanění církve z vlivu panovníka, později i šlechty, které úzce souvisely s širším (evropským) **reformním a emancipačním církevním proudem**, lze datovat již do sklonku 10. století. Prvním stoupencem tohoto směru byl biskup Vojtěch Slavníkovec (asi 956–997), již zmiňovaný pražský biskup Jaromír (1040–1090), po něm biskup Jindřich Břetislav (?–1197), oba zrodu Přemyslovců, a konečně nejvýznamnější představitel reformně emancipačního proudu olomoucký biskup **Jindřich Zdík** (asi 1083–1150). V souvislostech dějin správy je Jindřich Zdík zakladatelem prvních **arcijáhenství** (archidiaconatus), tj. v podmínkách českého státu první na světské moci nezávislé složky církevní správy. Síť arcijáhenství v čele s arcijáhny se pozvolna rozšiřovala jak na Moravě, tak v Čechách a v podstatě navázala či nahrazovala původní velkofarnosti, které na konci 12. století zcela zmizely.

Jindřich Zdík  
a reformní  
proud

V centrech některých arcijáhenství vznikaly kapitulní kostely, při nichž působil vícečlenný sbor duchovních (**kapitula**), kteří se řídili kanovníckými pravidly a byli kanovníky. Každá kapitula měla svou samosprávu, v jejímž čele stál obvykle **probošt** (prepositus), jeho zástupcem byl děkan (decanus).

Přelom 12. a 13. století znamenal ve vztahu k církevní správě hlubokou proměnu. Započalo již reálné vymaňování církve z vlivu světské – panovnické – moci. Významnou roli v tomto procesu sehrál pražský **biskup Ondřej**, nástupce již zmíněného Jindřicha Břetislava, když se mu podařilo dosáhnout toho, aby Přemysl Otakar I. uznal volbu biskupa výhradně biskupskou kapitulou. Biskup Ondřej následně v roce 1216 vystoupil s požadavkem placení plného desátku (jedné desetiny z obecné berně vybírané panovníkem) církvi. Ještě zásadnější pak byl jeho požadavek, aby církev získala plnou pravomoc nad svými statky a poddanými, mohla svobodně (bez zásahu donátorů) ustanovovat kněží ke kostelům a v neposlední řadě také požadavek soudní exempce (vynětí z pravomoci světských soudů) duchovních. V roce **1222** král Přemysl Otakar I. tyto nároky akceptoval a v listině z 10. března (tzv. **konkordát**) garantoval církvi **imunitu** jejich statků a **soudní exempci duchovenstva**. Konkordát mezi církví a světskou mocí se prosazoval jen pozvolna a v jistém smyslu byl dovršen až v první polovině 14. století. Panovník a především pak šlechta si určitý vliv na církevní záležitosti i nadále udržovali na základě **patronátního práva**. To původním majitelům (patronům kostela) přiznávalo práva, a dokonce povinnost dohledu nad majetkem daného kostela a dispozice s ním, nicméně zcela zapovídalo možnost majitele kostela s konečnou platností ke kostelu jmenovat kněze.

Konkordát z  
roku 1222 a  
exempce  
duchovenstva

V důsledku emancipace církevních struktur došlo k dalšímu správnímu členění diecézí. Postupně zanikají arcijáhenství a jako základní správní jednotka se ustálila **farnost**, od konce 13. století se objevují **děkanáty**. Zároveň se v českých zemích v průběhu 13. století plně etablovalo kanonické právo, v němž byla podstata nově formovaného církevního správního systému obsažena, a na jehož bázi mohl být dále rozvíjen.

Síť farností,  
vznik pražské  
arcidiecéze

K vytváření dalších církevních úřadů na teritoriu českého státu došlo v polovině 14. století, a to v souvislosti s povýšením **pražského** biskupství na **arcibiskupství** roku **1344**. Nově utvořené arcidiecézi bylo podřízeno biskupství v Olomouci a nově zřízené **biskupství litomyšlské**, které vzniklo na území čtyř děkanátů pražské a dvou děkanátů olomoucké diecéze. Pod jednotnou církevní správou tak byla spojena území jádra českého státu, mimo však i nadále zůstávala všechna později připojená teritoria: Chebsko (součást řezenské arcidiecéze), Lužice a slezská knížectví (vratislavská diecéze). V kontextu uvedených změn církevní správy v době vlády Karla IV. došlo roku 1356 ke zřízení **generálního vikariátu**, který měl ve své kompetenci zejména potvrzování prezentovaných kleriků (kněží) k beneficiím (tj. farám a dalším úřadům).

Vedle samotné duchovní (spirituální) správy se v rámci církve s nárůstem jejího hospodářského zázemí začala rozvíjet tzv. **temporální správa**. Stala se charakteristická zejména pro **olomoucké biskupství**, které bylo od doby biskupa Bruna ze Schauenburku (druhá polovina 13. století) organizováno **lenním způsobem**. Význam temporální správy zde vzrostl v důsledku zformování rozsáhlého systému **biskupských manství** jako základu zvláštního teritoria, jehož hlavou byl biskup. Soustředila se na manském dvoře v Kroměříži, založeném v roce 1247 a přetrvávajícím až do novověku.

Temporální správa - olomoucké biskupství

Samostatný oddíl církevní správy představovala **správa klášterů** jako zvláštních, vnitřně samostatných jednotek, která se správou diecéze přímo nesoúvisela, mnohdy s ní byla dokonce v konfliktu. Správa jednotlivých klášterů v zásadě závisela na **řeholi** (benediktýnská, augustiniánská) a dále **řádu** (mužskému či ženskému), ke kterému daný klášter náležel (premonstráti, cisterciáci, dominikáni a další). Většina řádů byla **examinována** – vyňata – z pravomoci místního biskupa (arcibiskupa) a podřízena přímo papeži. Byla u nich silně vyvinuta řádová linie správy, reprezentovaná účastí **opatů** (představených kláštera) na generálních kapitulách řádu, vizitacemi (kontrolami) opata mateřského kláštera v kláštorech dceřiných a sdružování do **provincií** na teritoriálním principu. V případě, že se jednalo o klášter panovnického založení, stal se obvykle součástí královské komory se všemi povinnostmi vůči ní včetně berně ukládané panovníkem.

Kláštéry a jejich správa

## 10.1 Proměny církevní správy v době husitské a pohusitské

Husitství znamenalo pro území Čech (na Moravě, ve Slezsku a Lužicích zůstala situace po správním stránce de facto beze změn) v církevní oblasti zásadní změnu průlomem do dosud jednotné, celou zemi a všechno obyvatelstvo postihující správy. V důsledku zformalizování vyspělé spirituální správy na počátku 15. století a paralyzování většiny jejich představitelů se těžiště vývoje přesunulo v rámci existujících institucí na netradiční orgány, z nichž vedoucí ideové místo získala pražská univerzita, uznávaná od roku 1418 husitskou stranou za autoritu v otázkách víry. Vliv univerzity se projevoval po celé husitství u umírněného a konzervativního směru.

Církevní správa se záhy po roce 1420 rozštěpila na **tři linie**. V říjnu téhož roku byl zvolen v **Táboře** samostatný biskup (Mikuláš z Pelhřimova), což se fakticky rovnalo ustavení nové církevní organizace (první linie). Jejím nejvýznamnějším institutem se staly **synody** (konalo se jich celkem 8), které projednávaly a přijímaly věroučná ustanovení. Po přijetí kompaktát v roce 1436 setrvala tábořská církev na svém učení a postavila se tak mimo zákon. Její samostatnost definitivně skončila roku 1452, kdy se Tábor vzdal vojskům Jiřího z Poděbrad.

Tři linie církevní správy po roce 1420

Roku 1421 přestoupil pražský arcibiskup **Konrád z Vechty** k husitství, tímto krokem se církev v Čechách rozdělila na **katolickou** a **kališnickou**. Označení husitů jako kacířů mělo po Konrádově konverzi ovšem za následek, že pražské arcibiskupství bylo z hlediska katolíků považováno za neobsazené, takže jimi byly ustanoveny prozatímní správní formy. Vedení pražské diecéze přešlo na **pražskou kapitolu** a z papežského pověření se stal v červenci roku 1421 jejím **administrátorem** olomoucký biskup Jan Železný (druhá linie) – samotnou kapitolu, která byla na čas přesunuta do hornolužické Žitavy (Zittau), spravovali dva generální vikáři. Konrád z Vechty užíval titulu a oprávnění pražského arcibiskupa i nadále, ovšem ve prospěch husitů. V průběhu 20. let 15. století byla zajištěna

administrace **husitské církve** (třetí linie) spolu s jejími instituty, na které husité, jež se nehodlali odtrhnout od obecné církve, kladli značný důraz. Významnou roli při správě kališnické církevní organizace sehrávaly, podobně jako v Táboře, **synody**.

Poté, co v červenci roku 1436 vstoupila v platnosti basilejská kompaktáta, která se roku 1485 stala zemským zákonem, bylo v Čechách legalizováno **dvojvěří**. Katolictví si zachovalo svůj vliv ve vedlejších zemích Koruny a na většině území Moravy. V čele oddělené katolické a kališnické církve stáli **administrátoři**. Pro správu obou církví se postupně vyvinuly a ustálily (druhá polovina 15. století) dvě instituce, kterými byla **dolní konzistoř** pro kališníky (sídlicí na Starém Městě pražském) a **horní konzistoř** (sídlicí na Pražském hradě při pražské kapitule) pro katolíky. Síť farností (mnoho z nich v průběhu husitské revoluce zaniklo) jako základních církevních správních jednotek zůstala zachována i nadále. Zaniklo však litomyšlské biskupství, které po husitských válkách nebylo obnoveno, a jehož správní teritorium bylo rozděleno mezi pražskou arcidiecézi a olomoucké biskupství.

Horní a dolní  
konzistoř

K dalším změnám v organizaci církevní správy docházelo od poloviny 16. století v přímé návaznosti na **německou reformaci**. Do původní kališnické církve začalo pronikat luterství, které její nemalou část radikalizovalo, zatímco u původních kališníků narůstal konzervatismus, který je stále více sbližoval s katolíky. Nicméně **luterství**, **kalvínství** a **zwingliánství** (protestantismus) představovaly v Čechách nelegální vyznání stojící mimo kompaktáta. Dolní konzistoř proto stále zřetelněji inklinovala ke katolické církvi a naopak se striktně rozcházela s protestanstvím ve všech jeho podobách. Vyvrcholením se stalo zrušení kompaktát roku 1567 jako brzdy dalšího rozvoje. Posílení pozice do té doby v Čechách značně slabé katolické církve znamenalo povolání **jezuitského řádu** roku 1556 do Prahy a následně **obnova pražského arcibiskupství** v letech 1561–1562 (de facto neobsazovaného od roku 1421). Arcibiskupství při svém znovuzřízení ještě vycházelo z kompaktátních požadavků společné instituce pro katolickou a kališnickou církev – arcibiskup Antonín Brus z Mohelnice do roku 1567 světil i kališnické kněze – nicméně po roce 1567 (zrušení kompaktát) zůstalo institucí fakticky katolickou. Původní (a konzervativně orientovaná) kališnická církev si po boku katolíků své pozice zachovala a pozvolna se pro ni vžilo označení **starokališníci** – staroutravisté.

Konfesijní  
struktura  
českých zemí

Současně s procesem obnovy pozic katolické církve a jejím sbližováním se starokališníky byla zřetelná snaha prosadit legalizaci protestantismu (zejména luterství), souhrnně označovaného jako **novokališnictví** – novoutravismus. V roce 1575 bylo na základě České konfese, ústně potvrzené Maxmiliánem II., novokališnictví tolerováno jako náboženství, ne však jeho samostatné organizování. K tomu došlo pouze ve výjimečných případech na některých panstvích (dominiích), např. rodu Šliků na Loketsku.

Zásadní změnu v náboženském uspořádání Čech znamenalo vydání **Rudolfova majestátu** v roce **1609**, ojedinělého dokumentu své doby i v evropském kontextu, zaručujícího **náboženskou svobodu**. Novokališníci získali jako nejvyšší správní orgán **konzistoř**, a to společně s **jednotou bratrskou** (činná ve východních Čechách od poloviny 15. století, nicméně jako náboženská sekta mimo legální rámec), která byla majestátem rovněž legalizována. Novoutravisté byli v konzistoři reprezentováni administrátorem a pěti kněžími, jednota bratrská seniorem a dvěma kněžími, tři členové konzistoře pak byli profesory univerzity.

Rudolfův  
majestát a  
náboženská  
svoboda

## 10.2 Církevní správa v českých zemích po roce 1620

Církevní správa českých zemí v podobě, v jaké se zformovala po roce 1609, zůstala v platnosti pouze do porážky stavovského povstání v listopadu 1620. Následujícího roku byla zrušena utrakvistická konzistoř a ze země zároveň postupně vypovězeni kazatelé všech nekatolických církví. Obnoveným zřízením zemským by výslovně zrušen Rudolfův majestát a jediným přípustným státním náboženstvím se stalo **náboženství katolické**. Provádění **protireformace** probíhalo za pomoci komisí zřízených v jednotlivých krajích. Jejich činnost byla intenzivní kolem poloviny 17. století a znovu na počátku 18. století. Odpadnutí od katolictví bylo zločinem proti státu.

Protireformace  
(rekatolizace),  
vznik  
biskupství v  
Litoměřicích a  
Hradci Králové

Výrazná modifikace církevní správy započala znovuvybudováním organizační struktury jako základu, který měl zvládnout úkoly rekatolizace. Od roku 1630 probíhala jednání mezi panovníkem a papežem o zřízení čtyř nových biskupství v Čechách. Výsledkem nakonec byl vznik **biskupství v Litoměřicích** roku 1655 a roku 1664 v **Hradci Králové**. Litoměřická diecéze se rozprostírala na území Litoměřického kraje se Šluknovským a Frýdlantským výběžkem, hradecká diecéze zahrnovala Hradecký kraj. Nejnižší úroveň církevní správy pak byla rozšířena vznikem několika nových farností. Rovněž docházelo k **zakládání nových klášterů**, což mj. způsobil nedostatek kněží (způsobených odlivem nekatolických duchovních), kteří byli hojně nahrazováni právě příslušníky řádů, ponejvíce nově přichozích, jako byli milosrdní bratři, barnabiti, voršilky, němečtí rytíři a další.

V době osvětských reforem druhé poloviny 18. století však stát začal vyvíjet na církev tlak, který postupně **omezoval její vliv a samostatnost**. Byla omezena její pravomoc v manželském právu, zrušena inkvizice, náboženské spisy byly podrobeny státní cenzuře a veškerý písemný styk duchovenstva s kurií (papežským státem) se děl prostřednictvím státní rady a jejího církevního oddělení. Toto církevní oddělení bylo roku 1780 transformováno na **dvorskou duchovní komisi**, která realizovala reformy v duchovní správě a vydávala přímé příkazy biskupům, kteří je předávali nižším složkám církevní správy – vikářům a farářům. Restrikce ze strany státní moci se nevyhnuly ani klášterům, a to zejména po nástupu Josefa II. V roce 1781 byly podřízeny biskupům a bylo jim zakázáno přijímat nové členy. Posléze byly zrušeny všechny **kláštery**, které se nevěnovaly péči o nemocné, školství a vyučování (jezuitský řád byl obecně zrušen již roku 1773) nebo vědě. V roce 1782 došlo k **reorganizaci farností**, která se odvíjela od počtu obyvatel, tj. farnost působila v osadě, jež měla minimálně 700 obyvatel. V českých zemích tak vzniklo cca 550 nových farností.

Osvětské reformy - omezování vlivu církve

Nová organizace farností byla spojena s úpravou hranic stávajících diecézí a se zřízením dalších biskupství. Roku 1784 vzniklo **biskupství v Českých Budějovicích**, které zahrnovalo území Budějovického, Tábořského, Klatovského a Píseckého kraje. V daném kontextu již roku **1777** proběhly změny na Moravě, kde bylo **olomoucké biskupství povýšeno na arcibiskupství** a současně zřízeno nové **biskupství v Brně**, k němuž náležely kraje Jihlavský, Znojemský a část kraje Brněnského.

Arcibiskupství v Olomouci, nová biskupství v Českých Budějovicích a Brně

Do oblasti církevní správy se však osvětské josefínské reformy nejpronikavěji promítly opětovným povolením jiných vyznání než katolického a umožněním správy nekatolických církví. **Toleranční patent** z 13. října **1781** povoloval tři další křesťanské konfese – luterskou (augsburskou), helvétskou (kalvínství, zwingliánství) a řeckopравoslavnou, přičemž jejich příslušníkům garantoval občanskou rovnoprávnost. Patent však nebral v úvahu české náboženské tradice jednoty bratrské ani české konfese (tj. starokališníky). Tři uvedená vyznání byla trpěna, nicméně nebyla zrovnoprávněna s katolictvím. Toleranční patent také **uvolnil omezení židovského obyvatelstva**, a to občansky (přístup k řemeslům, úřadům, studiím a další) i církevně. Roku 1784 vznikla v Praze jednotná církevní správa židovských obcí zřízením pětičlenné duchovní rady v čele s pražským vrchním rabínem. Dohledem nad církevními záležitostmi v jednotlivých krajích byl pověřen vždy jeden **rabín**. Současně byla do veřejného života zavedena jako úřední řeč němčina a židé byli povinni přijmout německá příjmení.

Toleranční patent a náboženská svoboda

Zásahy Josefa II. do církevní správy tak vytvořily především rovnoměrnou a vyváženou organizační strukturu, přizpůsobenou potřebám a složení soudobé společnosti. Jeho politika byla jen vyvrcholením starší snahy o podřízení si církve státem a zůstala, s některými restrikcemi, v podstatě zachována po celou první polovinu 19. století, během níž už k závažnějším správním změnám ve vztahu k církvi nedošlo.

### 10.3 Vývoj církevní správy od roku 1848 po současnost

Počínaje rokem 1848 se určujícími akty pro samosprávu církví stala ustanovení, jež **regulovala poměr státu a církve**. Oktrojovaná ústava ze 4. března 1849 zaručila církvi a státem uznaným náboženským společnostem právo samostatně spravovat vlastní záležitosti. Následující patenty z roku 1850 se týkaly

Podřizování církve státu po roce 1848

výhradně katolické církve a ponechávaly biskupům plnou samostatnost při rozhodování o vnitřních církevních záležitostech. Jednalo se zejména o jmenování katechetů do škol, profesorů teologie, úpravu teologického studia a v kontextu církevní správy o podstatnou záležitost církevního charakteru zkoušky při farním konkurzu. Tyto body pak byly převzaty i do **konkordátu** uzavřeného roku 1855 mezi Apoštolskou stolicí a rakouskou monarchií. Po pádu bachovského neoabsolutismu však byly mnohé body konkordátu postupně rušeny, pro oblast **školství** je zásadní **zákon z roku 1868**, který církvi odebral dozor nad školstvím a vytvořil státní školy. Roku 1870 byl pak konkordát jak celek odvolán. Významný aspekt ve vztahu katolické církve a státu znamenaly tzv. **květnové zákony** z roku **1874**, na jejichž základě došlo k **podřízení církve státu** (státní správě).

Po vzniku Československa v říjnu roku 1918 se projevil logický odpor vůči propojení katolické církve se státem (habsburskou monarchií), který vyústil ve vzniku nových církví. Již na sklonku roku 1918 se české obce helvétského a augspurského (luterského) vyznání spojily v jednotnou **českobratrskou církev evangelickou**, pro kterou byla v roce 1919 zřízena Husova evangelická fakulta. Po roce 1920 se konstituovala Československá církev, jež se v roce 1971 transformovala na **Československou církev husitskou**.

Nová organizace církevní správy po vzniku Československa

Československá republika navázala diplomatické styky s Vatikánem (1920) a zachovala podřízenost katolické církve státu, zakotvené již ve zmiňovaných zákonech z roku 1874. Administrativně byly církve podřízeny ministerstvu školství a národní osvěty. Mezi Vatikánem a Československem nicméně přetrvávaly napjaté vztahy, které byly eliminovány tzv. **modem vivendi** z roku 1928, který upravoval jmenování biskupů (arcibiskupů) Svatou stolicí, přičemž vládě republiky garantoval právo kandidáta z vážných politických důvodů odmítnout. Modus vivendi dále potvrdil zásadu úpravy hranic diecézí v souladu s novými státními hranicemi (týkalo se především Slovenska) a stanovil, že řeholní řády na území Československa nebudou podléhat zahraničním představeným.

Zabrání pohraničního území Čech a Moravy a následný **vznik protektorátu** se odrazily i v církevní správě, což souviselo zejména s nutností opětovně řešit rozdíly mezi státními a církevními hranicemi. Pro odtržená pohraniční území byly zřízeny biskupské (arcibiskupské) komisariáty, změněné v březnu roku 1939 na generální vikariáty.

Po roce 1945 došlo ve vztahu k církevní správě k narovnání před 1. říjnem 1938, nicméně další změny znamenalo uchopení moci komunistickou stranou po únoru roku 1948. Záhy poté započaly **proticírkevní represe**, v jejichž důsledku zůstaly diecéze v českých zemích povětšinou neobsazené biskupy a byly provizorně (prakticky až do roku 1989) řízeny vikáři. V roce 1949 vstoupily v platnost zákony, na jejichž základě byl nad církvemi ustanoven **státní dozor** a rok později – v březnu 1950 – byly přerušeny veškeré diplomatické styky s Vatikánem. Dále byla **pozastavena činnost všech klášterů** a zrušena řeckokatolická církev (sloučením s církví pravoslavnou). Faráři všech oficiálně povolených církví včetně vyšších představitelů byli podřízeni **církevním tajemníkům** při okresních a krajských národních výborech a v konečné instanci ministerstvu kultury a církevnímu oddělení Ústředního výboru Komunistické strany Československa (KSČ).

Omezení církevní správy po roce 1948

K další zásadní změně církevní správy dochází po roce 1989, kdy již v lednu 1990 byl **zrušen dozor státu nad církvemi**, obnoveny diplomatické styky s Vatikánem, obnovena činnost všech církví a některých klášterů (řádů), zřízeny teologické fakulty a konečně postupně obsazena všechna uprázdněná biskupství. V květnu 1993 vzniklo nové **plzeňské biskupství**, které získalo část farností pražského arcibiskupství a českobudějovického biskupství. V roce 1996 bylo z vydělených částí olomoucké arcidiecéze zřízeno **ostravsko-opavské biskupství** se sídlem v Ostravě.

Církevní správa po roce 1989

## Kontrolní otázky a úkoly





1. Charakterizujte podobu církevní správy raně středověkého českého státu. Jaký byl v této době vztah církve a moci světské?
2. Kdy a kde bylo zřízeno první biskupství na teritoriu českého státu? Ve které době bylo povýšeno na arcibiskupství? Která další biskupství se v zemích Koruny české v průběhu středověku a novověku etablovala?
3. Jak se změnila podoba církevní správy v době husitské a pohusitské? Které konfese působily v českých zemích v průběhu 16. a na počátku 17 století? Který dokument je legalizoval?
4. Charakterizujte hlavní rysy protireformace v českých zemích. Jak se osvícenské (josefínské) reformy promítly do církevní správy?
5. Stručně charakterizujte vývoj a proměny církevní správy po roce 1848, po roce 1918, po roce 1948 a po roce 1989.

## 11 Ústavní a správní instituce habsburské monarchie v letech 1848–1918 se zřetelem k českým zemím

### Průvodce studiem



#### V této kapitole se dozvíte:

- jak se formovaly a jakou podobu měly ústavní instituce habsburské monarchie mezi léty 1848–1849
- co bylo podstatou rakousko-uherského vyrovnání v roce 1867 a jakým způsobem dualismus ovlivnil správu monarchie ve vztahu k českým zemím
- jak vypadal volební systém do říšské rady a zemských sněmů a jaké proměny v průběhu let 1848–1918 zaznamenal
- jakou podobu měla politická správa v kontextu českých zemí v letech 1848–1918 a jaké proměny v daném období zaznamenala
- jak se formovala samospráva po roce 1848 na úrovni obcí, okresů, krajů a jednotlivých zemí
- jaký volební mechanismus byl po roce 1848 aplikován ve vztahu k samosprávným orgánům
- jak vypadala správa školství ve sledovaném období

Revoluční hnutí let 1848 a 1849, které mělo celoevropský rozměr, se nevyhnulo ani habsburské monarchii, české země nevyjímaje. Události těchto dvou let znamenaly zásadní přelom v dosavadním systému správy a uspořádání státu jako takového. Absolutistická forma vládnutí byla nahrazena **konstituční monarchií**, fakticky zaniká systém patrimoniální správy a postupně se etabluje moderní správa politická a systém samospráv.

Revoluce roku 1848, konstituční patent

Po propuknutí revolučních nepokojů ve Vídni byl císařem Ferdinandem I. zveřejněn 15. března 1848 **konstituční patent**, který vyhlásil přechod ke konstitučnímu zřízení. Panovník se rovněž zavázal, že odstoupí V. K. Metternich coby hlavní představitel absolutismu a 17. března jmenoval „první ústavní odpovědné ministerstvo“ – **ministerskou radu** (vládu) v čele s ministrem-prezidentem. Původní dvorské kolegiální ústřední úřady a dvorské kanceláře se rychle transformovaly v oborová správní **ministerstva**. V konstitučním patentu bylo rovněž avizováno zřízení říšského zastupitelstva (rady), ovšem bez vymezení jeho kompetencí.

Dne 11. března 1848 se konalo v pražských Svatováclavských lázních shromáždění vznikající české politické reprezentace, které vyslalo do Vídně deputaci s peticí shrnující požadavky týkajícími se autonomie českých zemí a jejich politické správy. V reakci na překotný vývoj událostí však byla vzápětí formulována petice nová a radikálnější. Odpovědí na ni byl **kabinetní list** z 8. dubna 1848, který uznával **české národnostní a jazykové požadavky** včetně státoprávní jednoty českých zemí a nové podoby českého zemského sněmu (zastoupení všech stavů včetně rolníků). Mezitím se v Čechách ustavil Svatováclavský výbor, jehož rozšířením vznikl **Národní výbor** – via facti český ústřední i správní

Kabinetní list, okrojovaná Pillersdorfova ústava

politický orgán. Těšil se značné autoritě, nicméně po vojenském potlačení pražského červnového povstání (tzv. svatodušní bouře, jež znamenaly i konec pražského Slovanského sjezdu) byl eliminován. Dne 25. dubna 1848 **oktrojovala** (nařídila) vídeňská vláda (ministerská rada) ústavu označovanou podle svého tvůrce a ministra vnitra (Franz von Pillersdorf) jako **Pillersdorfova ústava**. Tato ústava platila pouze v rakouských a českých zemích, Haliči a Kraňsku (Slovinsku). Zákonodárnou kompetenci přiznávala dvoukomorovému **říšskému sněmu** (horní komora složená z princů císařského domu, doživotních členů jmenovaných císařem a velkostatkářů a dolní komora o 383 poslancích volených na 5 let). Výkonnou moc svěřovala ústava pouze do rukou císaře, který obsazoval všechny státní úřady, měl nejvyšší velení branné moci, rozhodoval o míru a válce a svolával říšský sněm, nicméně jeho nařízení nebyla platná bez podpisu odpovědných ministrů.

Na počátku května 1848 byl vydán prozatímní volební řád, který zaručoval poměrně širokou účast ve volbách a na základě tohoto volebního řádu proběhly 30. května volby do říšského sněmu, který se poprvé sešel 22. června ve Vídni.

Na jaře 1848 byl rovněž svolán i sněm všech německých zemí do Frankfurtu nad Mohanem. Rakouská vláda umožnila, aby ve všech zemích, které byly členy německého spolku (tj. včetně českých zemí), mohly proběhnout volby do frankfurtského sněmu. Češi však účast na těchto volbách zejména ústy Františka Palackého odmítli a voleb se účastnilo především německé obyvatelstvo českých zemí.

Nejdůležitějším usnesením vídeňského říšského sněmu bylo rozhodnutí o **zrušení poddanství**, když již předtím moravský zemský sněm zrušil poddanství na Moravě. Tento akt znamenal faktické odstranění starého systému patrimoniálních úřadů. V říjnu roku 1848, po vypuknutí revoluce ve Vídni, přenesl říšský sněm jednání do **Kroměříže** a postupně se stále zřetelněji dostával do rozporu s vládou, zejména ve věci připravované ústavy, která silně omezovala panovníkova práva a proklamovala zásadu, že veškerá moc ve státě vychází od jeho občanů. Od 2. prosince 1848 stanul v čele monarchie **František Josef I.** Do čela vlády byl postaven konzervativně naladěný kníže Felix Schwarzenberg. Vláda nakonec nechala na počátku března 1849 **kroměřížský říšský sněm rozpustit** (za asistence vojska) a současně s tím vyhlásila (4. března 1849) novou (oktrojovanou) ústavu nazývanou **Stadionova ústava** (podle ministra vnitra Franze Serapha von Stadiona), resp. též **březnová ústava**.

Stadionova ústava výrazně **posilovala moc panovníka**, v jehož rukou byla soustředěna nejvyšší zákonodárná moc – proti jeho vůli se nemohlo realizovat žádné usnesení parlamentu. Jedině císaři též příslušela výkonná moc, kterou vykonával prostřednictvím odpovědných ministrů. V rukou ministrů pak byla důsledně soustředěna veškerá vláda, jim náleželo řídit správu v monarchii jako celku i v korunních zemích. K jednotnému zastoupení říše byl určen dvoukomorový parlament – říšský sněm. Ústava rovněž poskytovala jednotlivým neuherským zemím zvláštní zemská zřízení, na jejichž základě měly fungovat zemské sněmy vzešlé z přímých voleb.

Výše uvedená ustanovení březnové Stadionovy ústavy však nikdy **nevstoupila v platnost**. Vláda sice začala v nařizovací formě provádět jakousi zákonodárnou činnost k provedení dílčích paragrafů ústavy, byly však vytvořeny pouze některé hlavní neboli „organické“ instituce – odtud spojení **organické zřízení** (aktivováno prostřednictvím dvou tzv. silvestrovských patentů z 31. prosince 1851) – jakými byly ministerská konference, ministerská rada (vláda) a zejména jednotlivá ministerstva, která představovala centrální úřady řízené přísně podle osobního principu. Ministr sám byl osobně odpovědný za veškeré úřední jednání svého ministerstva a rozhodoval také sám podle svého uznání ve všech věcech, pokud nepřenechal toto rozhodnutí na vlastní odpovědnost podřízeným úředníkům. Ve vládě nepůsobili pouze resortní ministři, ale rovněž ministři bez portfeje nebo tzv. ministři krajani, kteří zastupovali zájmy buržoazie jednotlivých národností monarchie a zprostředkovali styk její politické reprezentace s vládou (např. Albert Pražák ve vládě Eduarda Taafeho od roku 1879). Výše uvedené zásady „organického“ zřízení zůstaly v platnosti po celá padesátá léta 19. století, která jsou charakterizována jako období **bachovského neoabsolutismu** – podle ministra vnitra v letech 1849–1859 a jednoho z hlavních reprezentantů daného systému Alexandra Bacha.

Říšský sněm a zrušení poddanství

Stadionova ústava a bachovský neoabsolutismus

K původním pěti ministerstvům (zahraničí, vnitra, práv, financí a války) přibýlo od března roku 1849 **ministerstvo kultu a vyučování**. V roce 1860 toto ministerstvo zaniklo a na jeho místě se ustavila rada pro vyučování (včleněná do širšího tzv. státního ministerstva). Znovu obnoveno bylo až v březnu roku 1867.

Na sklonku roku 1859 se vnitřní situace rakouské monarchie po neúspěšné válce se Sardinským královstvím a Francií Napoleona III. a porážkách v severní Itálii stávala neudržitelnou. Sílí tlak po reálném zavedení konstituce. Alexandr Bach rezignoval na svůj post a panovník svolal patentem z 5. března 1860 tzv. **rozmnouženou říšskou radu**, ve které, jako jediné instituci udržující kontinuitu březnové ústavy s dalším ústavním vývojem šedesátých let, byl nalezen základ k navázání na stávající poměry. Úkolem rozmnoužené říšské rady bylo podílet se na sestavování státního rozpočtu a dalších záležitostí. Dne 20. října 1860 vydal císař tzv. **Říjnový diplom**, který ohlašoval konec absolutismu a proklamoval parlamentarismus jako „stálý a neodvolatelný základní zákon státní“. V návaznosti na Říjnový diplom byla 26. února 1861 oktrojována centralistická ústava nazývaná podle svého tvůrce ministerského předsedy Antona Schmerlinga jako **Schmerlingova ústava** nebo též jako **únorová ústava**.  
Říjnový diplom a Schmerlingova ústava

Na základě Schmerlingovy ústavy se hlavním zákonodárným orgánem stala **říšská rada**, která měla dvě komory – **panskou** (členové jmenováni panovníkem) a **poslaneckou**. Poslaneckou sněmovnu tzv. obesílaly zemské sněmy, tzn. zvolily ze svého středu poslance, které následně delegovaly jako poslance do říšské rady. Počet vysílaných poslanců byl rozvržen mezi tři kurie: **kurii velkostatkářskou, kurii měst a obchodních a živnostenských komor a kurii venkovských obcí**. Poslanecká sněmovna říšské rady čítala celkem 343 poslanců, z toho 223 ze západních částí monarchie (včetně českých zemí) a 120 ze zemí uherské koruny. Český zemský sněm delegoval na říšskou radu 54 poslanců, moravský zemský sněm 22 a slezský zemský sněm 6 poslanců. Vedle společného sněmu monarchie, tzv. širší říšské rady, zaváděla únorová ústava také užší říšskou radu pro západní část monarchie. V kompetenci širší říšské rady byly vojenské, obchodní, komunikační a společné finanční záležitosti. Užší říšské radě připadala působnost ve všem, co nebylo vyhrazeno ani širší říšské radě, ani zemským sněmům.  
Říšská rada a kuriový volební systém

Další, nižší stupeň zákonodárné moci reprezentovaly **zemské sněmy**. Na základě únorové ústavy bylo vydáno celkem 15 zemských zřízení pro 17 království a zemí v západní části monarchie. Působnost zemských sněmů se dělila na **zákonodárnou** a **správní**. V oblasti zákonodárné projednávaly záležitosti zemského dosahu dotýkající se zemědělství, zemských prostředků, veřejných staveb a zemského rozpočtu. Do oblasti správní náležely otázky úprav a korekcí zemského rozpočtu, systematizace a platy zemského úřednictva apod. V čele českého zemského sněmu stál **zemský maršálek**, na Moravě a ve Slezsku to byl **zemský hejtman**, vždy s příslušným náměstkem. Zemské sněmy si jako své výkonné orgány volily **zemské výbory**, které v roce 1861 nahradily dřívější stavovské výbory.  
Zemské sněmy a jejich role v ústavním a politickém systému habsburské monarchie

Zemské sněmy byly jednokomorové a jejich složení bylo upraveno podle jednoho vzoru, tj. poslanci byli voleni ve třech kuriích zmíněných výše. Kurie velkostatkářská se dělila na dva sbory, sbor svěřenských a nesvěřenských statků, druhá kurie se skládala ze dvou samostatných částí, z nichž první tvořila města, městyse a průmyslová místa a druhou obchodní a živnostenské komory. Obce, které v této kurii volily, byly ve volebních řádech explicitně stanoveny. Všechny ostatní obce volily v kurii venkovských obcí. V této kurii se volilo podle soudních okresů, a to nepřímo, prostřednictvím volitelů, kdežto v ostatních kuriích byly zavedeny přímé volby.

**Český zemský sněm** se skládal z 242 poslanců (70 v kurii velkostatku, 87 v kurii měst a obchodních a živnostenských komor a 79 v kurii venkovských obcí). Z nich bylo pět virilistů (stálých členů), a to pražský arcibiskup a biskupové litoměřický, královehradecký a českobudějovický a rektor pražské univerzity (po rozdělení univerzity na českou a německou část v roce 1882 byl zastoupen i rektor německé univerzity). **Moravský zemský sněm** čítal 100 poslanců. Virilisté byli jen dva – olomoucký arcibiskup a brněnský biskup – z 98 volených poslanců (30 poslanců v kurii velkostatkářské, 37 v kurii měst a obchodních a živnostenských komor a 31 poslanců v kurii venkovských obcí). **Slezský zemský**

**sněm** tvořilo 31 poslanců, z toho byl jeden virilista (kníže-arcibiskup vratislavský, ačkoli byl cizím státním příslušníkem; velkostatkářská kurie měla 9 poslanců, kurie měst a obchodních a živnostenských komor 12 poslanců a kurie venkovských obcí 9 poslanců).

**Aktivní volební právo** bylo stanoveno 24. rokem věku a **pasivní volební právo** 30. rokem. Nutnou podmínkou pro přiznání volebního práva bylo **odvádění přímých daní v určité minimální výši**. Tato podmínka se nezohledňovala pouze u tzv. honorací - vybraných příslušníků inteligence. Například ve velkostatkářské kurii byli oprávněni k volbě jen ti držitelé statků, kteří platili ročně nejméně 250 zlatých přímé daně.

Aktivní a pasivní volební právo

Schmerlingova ústava však zůstala v platnosti pouze sedm let, a sice do prosince 1867. V důsledku prohrané prusko-rakouské války roku 1866 byly nutné další změny ve vnitřním uspořádání mnohonárodnostní habsburské monarchie. Dlouhodobý problém v daném kontextu představovala její uherská část, dožadující se široké autonomie. V únoru roku 1867 císař jmenoval uherskou vládu a zároveň byla přijata uherská ústava. Sněm v Budapešti vzápětí schválil dohodu se západní částí monarchie o společných záležitostech a o způsobu, jakým budou obstarávány. V návaznosti na tento akt byl v červnu 1867 přijat uherský **zákon o rakousko-uherském vyrovnání**. Podobný dokument – rakouský zákon o vyrovnání – se stal součástí dualistické **Prosincové ústavy** z roku **1867**. Na jejím základě se habsburská monarchie změnila v dualistický stát nazývaný **Rakousko-Uhersko** a de facto se rozdělila na dvě části. Pro země uherské koruny, které byly uznány za samostatný stát, se začalo neoficiálně užívat název **Zalitavsko**, pro převážně západní polovinu říše se vžil název **Předlitavsko** (část hranice mezi oběma částmi tvořila řeka Litava nacházející se nedaleko na východ od Vídně) oficiálně označované komplikovaným názvem Celek království a zemí zastoupených na říšské radě. Oficiální název monarchie zněl **Rakousko-uherská říše** nebo **Rakousko-uherské mocnářství**.

Prosincová ústava a rakousko-uherské vyrovnání

Uherská koruna disponovala vlastním sněmem a vládou. S Předlitavskem byla spojena jen **osobou panovníka** a **třemi resorty – zahraničními věcmi, vojenstvím a financemi** – pro něž byla vytvořena tři **společná ministerstva**. Mimoto vzniklo společné zastupitelstvo, tzv. **delegace**, které se však scházely velmi sporadicky. Tvořilo je 60 členů z Předlitavska a 60 členů ze Zalitavska delegovaných říšskou radou a uherským sněmem. Zasedaly střídavě ve Vídni a Budapešti nebo jiném městě a vykonávaly zákonodárné právo v záležitostech společných všem zemím monarchie. Nejasnost jejich povahy však vedla k tomu, že názory na delegace kolísaly od tvrzení, že se de facto jedná o společný rakousko-uherský zákonodárný sbor, až po názor, že jde o poradní, pomocné orgány říšské rady a uherského sněmu.

Předlitavsko sestávalo ze 17 korunních zemí. Pro všechny příslušníky těchto zemí bylo stanoveno jednotné rakouské státní občanství, přičemž všem státním občanům ústava garantovala **základní občanská práva**. Veškeré národnosti byly prohlášeny za rovnoprávné a uznávala se rovnoprávnost všech jazyků obvyklých v dané zemi ve škole, úřadě a ve veřejném životě. Na druhé straně bylo v ústavě zakotveno, že **osoba panovníka je posvátná a nedotknutelná**, příslušelo mu privilegium beztrestnosti a nebyl za své jednání nikomu odpovědný. Císaři jako společnému vladaři obou států náležela řada státních funkcí. Reprezentoval monarchii navenek, mohl výrazně zasahovat do její zahraniční politiky, ratifikoval státní smlouvy, náleželo mu nejvyšší velení společné armády, jmenoval a odvolával ministry a jedině on mohl udílet šlechtické tituly, řády a vyznamenání. V Předlitavsku panovník svolával říšskou radu a zemské sněmy a měl také pravomoc je rozpouštět (v případě říšské rady její poslaneckou sněmovnu). Jmenoval doživotní a dědičné členy panské sněmovny, jejího předsedu a místopředsedu.

Zákonodárná moc se v Předlitavsku dle Prosincové ústavy vykonávala společně panovníkem a oběma komorami **říšské rady**. Ke každému zákonu byl nutný souhlas obou komor a následovala císařova sankce, její udělení však mohlo být odmítnuto bez udání důvodu. Říšská rada se nadále skládala z poslanecké a panské sněmovny (velkostatkářská aristokracie, princové habsburského domu, vysocí důstojníci, biskupové a arcibiskupové), z nichž pouze poslanecká sněmovna byla volena. Poslanecká sněmovna představovala těleso čítající 203 poslanců, kteří byli, stejně jako od roku 1861, delegováni

Říšská rada a volební reformy

prostřednictvím zemských sněmů. Nicméně v roce **1873** předlitavská vláda prosadila **přímé volby do říšské rady**, takže volební právo do říšské rady a do zemských sněmů se od této doby vyvíjelo samostatně. Celkový počet poslanců se touto reformou zvýšil na 353 – v Čechách se volilo 92 poslanců, na Moravě 36 a ve Slezsku 10 poslanců. Současně bylo stanoveno, kolik poslanců připadá v každé zemi na jednotlivé kurie a tzv. volební kraje. Volební právo i nadále zůstalo vázáno na daňový census. V roce **1882** prosadila vláda vedená Eduardem Taafem **volební reformu**, jejíž podstatou bylo **snížení daňového censu** v kuriích měst a venkovských obcí z deseti na pět zlatých, čímž se výrazně navýšil počet oprávněných voličů. V roce 1896 byla vládou Kazimíra Badeniho realizována další volební reforma, když ke stávajícím čtyřem kuriím – velkostatkářské, měst, kurie obchodních a živnostenských komor (tato kurie pro volby do říšského sněmu oddělena od kurie měst) a kurie venkovských obcí – přibyla pátá tzv. **všeobecná kurie**. V této kurii mohl volit každý muž starší 24 let, který bydlel v obci nejméně šest měsíců. Počet členů poslanecké sněmovny se touto reformou navýšil na 425 tak, že ke stávajícímu počtu přibýlo 72 poslanců volených ve všeobecné kurii.

V roce 1905 pod tlakem sociální demokracie, k níž se postupně přidávaly další politické subjekty, došlo k zavedení **všeobecného, přímého, rovného a tajného hlasovacího práva do říšské rady**, a to zákonem č. 17/1907 ř.z. z 26. ledna 1907 a v témže roce se na jeho základě konaly první volby. Ve vztahu k volbám do říšské rady tak byl definitivně **odstraněn kuriový systém**. Volby byly přímé, to znamená, že voliči volili poslance přímo, bez pomoci volitelů, a to tajně, písemně, odevzdáním příslušné kandidátní listiny. Každý odevzdaný hlas měl zároveň stejnou váhu a důležitost (rovné volební právo). Aktivní volební právo bylo přiznáno každému rakouskému státnímu občanovi mužského pohlaví (nikoli tedy ženám) staršímu 24 let, který bydlel v obci, v níž měl volit, nejméně jeden rok. Pasivní volební právo bylo určeno třicátým rokem věku. Počet poslanců říšské rady se touto zásadní volební reformou volebního práva navýšil na 516.

Všeobecné, přímé, rovné a tajné hlasovací právo

Ve vztahu k zemským sněmům Prosincová ústava v podstatě zachovávala stav z roku 1861. V průběhu následujících let probíhaly pouze dílčí úpravy zemských volebních řádů, jejichž podstatou se povětšinou stalo snižování daňového volebního censu, a tím, stejně jako v případě říšské rady, docházelo k pozvolnému rozšiřování počtu oprávněných voličů. V roce 1905 byla na Moravě uzavřena mezi Čechy a Němci dohoda o reformě zemského sněmu, označovaná jako **moravský pakt**. Došlo k novému rozdělení volebních obvodů pro volby do zemského sněmu, které v podstatě respektovaly národnostní hranice (tzv. národnostní katastr) a národnostní strukturu obyvatelstva. Vznikly tak čistě české a německé volební obvody, v nichž byli voleni poslanci za danou národnost. Zároveň přibýla podle vzoru říšské rady zavedena **všeobecná voličská kurie**, v níž měli volební oprávnění všichni občané (muži), kteří mohli volit v rámci všeobecné kurie do říšské rady. Počet poslanců moravského zemského sněmu se zvýšil na 151.

Moravský zemský sněm a moravský pakt

Výkonná moc byla i dle ústavy z prosince 1867 reprezentována, jak již bylo zmíněno, panovníkem na straně jedné, na straně druhé vládou. Její struktura se rovněž oproti dřívější době nijak zásadně neproměnila, v čele stál ministerský předseda, v čase kolísal pouze počet jednotlivých ministerských rezortů, ministrů bez portfeje a ministrů krajanů.

## 11.1 Politická správa v letech 1848–1918

Zrušením poddanství v roce 1848 ztratil své opodstatnění po staletí fungující správní systém, v němž veřejnou správu vykonávaly v první instanci patrimoniální úřady a později také magistráty (viz výše, kap. 9). Od roku 1849 představovaly obce na základě prozatímního obecního zřízení základní jednotku územní samosprávy, přičemž jejich voleným sborům (zastupitelstvům) byla mimo vlastní (přirozené) působnosti přikázána také působnost přenesená, která spočívala ve výkonu vybraných agend a aktů státní správy. Do veřejné správy tím byla zavedena **dvojkolejnost**, když na jedné straně ji vykonávaly státní úřady a na druhé straně byly některé úkoly přenechány orgánům územní samosprávy (viz dále, kap. 11.2). Tato dvojkolejnost veřejné správy v českých zemích byla definitivně odstraněna v roce 1927.

Dvojkolejnost ve veřejné správě

Nová organizace postátně veřejné správy po revoluci v roce 1848 vstoupila oficiálně v platnost od **1. ledna 1850**, do té doby ji nadále vykonávaly patrimoniální úřady.

Základní územní jednotkou politické správy se staly tzv. **politické okresy**. Byly vytvářeny podle jednotných hledisek tak, aby se od sebe zásadně nelišily ani rozlohou, ani počtem obyvatel. Vyššími jednotkami se staly kraje a země, nejvyšším orgánem politické správy pak ministerstvo vnitra.

Politické  
okresy a  
okresní  
hejtmanství

Čechy byly rozděleny do sedmi krajů (mimo kraje stálo město Praha) a do 79 politických okresů, Morava se dělila na dva kraje a 25 okresů a Slezsko tvořilo jeden kraj se sedmi okresy. **Okresní hejtmanství** vytvořené v sídle každého okresu bylo prvoinstančním úřadem politické správy s všeobecnou působností. V jeho čele stál **okresní hejtman**, úředník s právnickým vzděláním. Úřad byl organizován monokraticky, ostatní personál (úřednictvo) zajišťoval agendu úřadu a byl okresnímu hejtmanovi k dispozici, za chod úřadu však odpovídal okresní hejtman sám.

V sídle každého kraje byla zřízena **krajská vláda** v čele s **krajským prezidentem**. Na krajské vlády byly přeneseny veškeré funkce zrušených gubernií a instanční postup byl upraven tak, že okresní hejtmanství bylo první instancí, krajské vlády druhou instancí a ministerstvo vnitra třetí instancí politické správy. V jednotlivých **zemích** – Čechy, Morava a Slezsko – se vytvořila **místodržitelství** v čele s místodržiteli s tím, že krajský prezident v Opavě byl současně místodržitelem. V kompetenci místodržitelství byly některé taxativně vymezené záležitosti jako zastoupení vlády na zemském sněmu, státní policie, dozor nad krajskými vládami a další.

Krajské vlády  
a  
místodržitelství

Takto nastavená organizace politické správy byla platná do května roku **1855**, kdy zahájily činnost **smíšené okresní úřady**. V Čechách vzniklo 208 smíšených okresních úřadů tím způsobem, že smíšený okresní úřad byl zřízen v sídle každého okresního soudu pro jeho obvod. Na Moravě vzniklo 76 smíšených okresů, ve Slezsku 22. V čele smíšených okresních úřadů stáli **okresní představení**. Působnost takto ustavených okresních úřadů byla přesně vymezena a dělila se na působnost politickou v politické správě, soudní v soudních záležitostech a finanční v záležitostech berních a pokladních. V **soudních záležitostech** převzaly okresní úřady působnost okresních soudů, neboť vznikly spojením okresních soudů a okresních hejtmanství.

Smíšené  
okresní úřady

V čele **krajských úřadů**, které byly zřízeny namísto dřívějších krajských vlád (viz výše), stáli od května roku 1855 **krajští představení**. Jejich struktura se zásadně neproměnila, zůstaly druhoinstančním úřadem politické správy, pouze na ně byla přenesena většina pravomocí zrušených okresních hejtmanství ve správě přímých daní, část pravomocí krajských úřadů naopak přešla na místodržitelství. Totéž platí o zemské politické správě. Místodržitelství zůstala zachována s tím, že pro Slezsko byla zřízena nová zemská vláda v Opavě v čele se zemským prezidentem.

Vliv **místodržitelství** se podstatně zvýšil v roce **1860**, kdy došlo k plošnému **zrušení krajských úřadů**. Místodržitelství, resp. zemské vlády, se stala druhou instancí politické správy. Jejich správní agenda se spolu s působností podstatně rozšířila. Do kompetence místodržitele spadaly záležitosti svěřené mu bezprostředně panovníkem nebo jednotlivými ministerstvy. Vykonával např. nejvyšší vedení policie v dané zemi a zaměřoval svou pozornost na vše, co se vztahovalo na udržení klidu, pořádku a bezpečnosti, obzvláště byl na něho přenesen dozor nad tiskem.

Po vydání **prosincové ústavy** roku **1867** nebylo nadále možné spojení správní a soudní moci. Proto se orgánem první instance politické správy opětovně stala **okresní hejtmanství** v čele s **okresními hejtmany**. Za základ územního členění byla vzata organizace z let 1850–1855 s tím, že příliš rozlehlé politické okresy byly rozděleny, takže v Čechách vzniklo 89 okresních hejtmanství, na Moravě 30 a ve Slezsku zůstalo sedm politických okresů. Jeden politický okres sestával minimálně ze dvou okresů soudních, ve výjimečných případech se mohl krýt politický okres s okresem soudním. Velké politické okresy se postupem času dále dělily, neboť některé z nich měly téměř 100 000 obyvatel, takže k roku 1908 bylo v Čechách 98, na Moravě 34 a ve Slezsku 9 okresních hejtmanství. Do pravomocí okresních hejtmanství spadaly počínaje rokem 1868 všechny politické záležitosti, které dříve náležely smíšeným okresním úřadům a vztahovaly se v zásadě na tři okruhy záležitostí: na politickou správu v užším slova

Prosincová  
ústava a  
okresní správa  
politická

smyslu, na policii a péči o „blahobyť“ a na spolupůsobení při jednání jiných správních úřadů (především vojenských a finančních).

V květnu roku 1868 došlo rovněž k úpravám v organizaci a kompetencích místodržitelství a **zemských vlád**. Dle zákona bylo stanoveno, že do oboru správy místodržitelství spadají veškeré záležitosti v zemi, které v nejvyšší instanci příslušejí do působnosti určitých odborných ministerstev. Místodržitelství tak zajišťovalo v rámci jednotlivých zemí záležitosti většiny ministerstev v první instanci a pod oborem politické správy zahrnovalo do svých kompetencí ve druhé instanci většinu agendy celé státní správy v dané zemi. Místodržitel, resp. zemskému politickému úřadu, byly podřízeny všechny politické a ostatní úřady, orgány a veřejné ústavy v zemi, příslušelo mu vrchní velení policie v zemi a byly mu rovněž podřízeny všechny zvláštní zemské úřady a komise vytvořené pro záležitosti politické správy jako např. zemská školní rada.

Politická správa v podobě, v jaké se zformovala po roce 1867, zůstala funkční až do zániku rakousko-uherské monarchie v říjnu roku 1918.

### 11.1.1 Politická správa po roce 1848 a školství

Jednu z důležitých oblastí politické správy po roce 1848 představovala **sféra školství**. Na centrální říšské úrovni bylo řízeno **ministerstvem kultu a vyučování**, jehož počátky sahají do revolučních let 1848 a 1849 (viz výše). Mimo školství do jeho kompetence spadala správa jmění duchovních korporací (společností) uznaných státem podle zvláštních zákonů a předpisů. Ve vztahu ke školství bylo ministerstvo oprávněno k řízení veškeré vyučovací soustavy a všech vyučovacích institucí a vykonávalo dohled nad celým školstvím v monarchii, posléze v Předlitavsku. Rovněž rozhodovalo o adekvátnosti jednotlivých učebnic a školních čítanek.

Na úrovni zemí bylo školství řízeno od roku 1849 na krátkou dobu **zemskými školními úřady** (národní a střední školy), které však byly v roce 1851 na základě tzv. silvestrovských patentů (zavádějících zásady tzv. organického zřízení – viz výše) zrušeny. V roce 1855 se v důsledku uzavření konkordátu s církví oblast školství dostala pod **silný vliv katolické církve**, z něhož se vymanila až koncem šedesátých let 19. století po přijetí liberálních školských zákonů. V duchu těchto zákonů vznikly v Předlitavsku (české země nevyjímaje) **speciální školské úřady**. Jednalo se o instituce státní správy, částečně však v nich byl zastoupen také samosprávný prvek, který v nižších instancích dokonce převládal.

Zemské školní úřady, silný vliv katolické církve na školství

Na zemské úrovni se jednalo o **zemské školní rady** (podřízené přímo ministerstvu) s působností pro danou zemi. V čele rady stál přímo místodržitel, resp. jeho náměstek, jako předseda rady, dalšími členy byli císařem jmenovaní referenti pro správní a hospodářské záležitosti škol a zemští školní inspektoři, samosprávný prvek pak představovali členové vysílání zemským výborem, zemským hlavním městem, náboženskými společnostmi (katolickou a evangelickou církví, resp. i židovskou náboženskou obcí), jejími členy byli i učitelé. V průběhu devadesátých let 19. století byly zemské školní rady rozděleny na český a německý odbor. Působnost zemských školních rad byla poměrně široká. Rozhodovaly v zásadních otázkách národních škol a **dohlížely na nižší školské úřady**, které reprezentovaly okresní a místní školní rady. Ve vztahu ke středním školám a učitelským ústavům vypisovaly konkurzy na místa, potvrzovaly ředitele a učitele, činily návrhy na obsazování míst, schvalovaly učební osnovy a rozvrhy, pomůcky a knihy. Rozhodovaly také o odvoláních a stížnostech proti nálezům a nařízením okresních školních rad a byly bezprostřední instancí pro rodiče studentů proti rozhodnutí ředitelství gymnázií a učitelských ústavů. Jako zvláštní státní odborné orgány jednak pro dohled nad středními školami a učitelskými ústavů, jednak pro vrchní dohled nad národním školstvím v dané zemi byli při zemských školních radách zřízeni **zemští školní inspektoři**.

Zemské školní rady, zemští školní inspektoři

Na úrovni politických okresů vznikly **okresní školní rady**, v národnostně smíšených okresech byly posléze zřizovány školní rady dvě, podle vyučovacího jazyka, případně se školy jedné národnosti tzv. přikázaly do sousedního okresu. Okresní školní rady sestávaly z okresního hejtmána nebo starosty

Okresní školní rady, okresní školní inspektoři



statutárního města jako předsedy, ze zástupců občanů, náboženských společností a učitelů. Jejich členem byl také **okresní školní inspektor**. Do kompetence okresních školních rad spadaly v zásadě záležitosti národního školství (tj. obecných a měšťanských škol) soukromých vyučovacíh ústavů a odborných škol. Okresní školní rada dále zastupovala zájmy tzv. školního okresu navenek, vedla jednání o úpravě a rozšíření existujících škol a o zřízení škol nových.

Nejnižšími školskými úřady politické správy sloužícími k dohledu nad národním školstvím se staly **místní školní rady**. Zřizovaly se v obcích, ve kterých bylo sídlo školy. V místě, kde fungovala škola česká i německá, se vytvářely (podobně jako na okresní úrovni) školní rady dvě. Místní školní rada sestávala z předsedy, několika vybraných zástupců obce, duchovních správců (farářů) křesťanských církví, případně ze zástupce židovské náboženské obce a ze zástupců samotné školy. Rada dohlížela nad dodržováním školských zákonů a nařízení vyšších školských úřadů (okresních a zemských) a jejich prováděním na místní škole.

Místní školní rady

Mnohé prvky politické správy v oblasti školství tak, jak byly nastaveny koncem šedesátých let 19. století, se uplatnily také po vzniku samostatného československého státu v roce 1918.

## 11.2 Územní samospráva v letech 1848–1918

**Samospráva** představovala v kontextu českých zemí po roce 1848 v podstatě nový dosud neaplikovaný prvek. Patrimoniální správa nabyla v průběhu svého dlouhého vývoje značného rozsahu a nebylo ji možno plně nahradit pouze správou politickou. Za optimální východisko byla považována idea, aby část správy přešla do rukou občanstva, které by bylo za tímto účelem organizováno vertikálně i horizontálně jako veřejné korporace. K zavedení takto pojaté samosprávy napomáhala skutečnost, že bylo možno plynule navázat na dosavadní systém, který byl etablován na úrovni jednotlivých zemí. Tyto představovaly stavovské korporace s výrazným samosprávným elementem. Myšlenka samosprávy realizovaná na úrovni zemí se rozšířila i směrem dolů, což znamenalo, že byly vytvořeny nižší samosprávné celky, na nejnižší úrovni reprezentované **obcemi**, o stupeň výše **okresy** a pak **kraji**. Byla jim svěřena část veřejné správy, kterou vykonávaly **vlastními volenými orgány**. Samospráva, k níž se tímto krokem dospělo, byla samosprávou korporační neboli **komunální**. Za princip místní samosprávy lze považovat skutečnost, že na územní bázi existují přirozené společenské útvary, které mají určitá přirozená práva, analogická přirozeným právům fyzických osob, jakými jsou svobodná volba zástupců, přijímání členů do obecního svazku, správa vlastního jmění a majetku, výkon místní policie a v neposlední řadě také veřejnost jednání.

Samospráva jako nový prvek výkonu moci

Vůbec první legislativní vymezení obcí je spjato s tzv. Stadionovým prozatímním obecním zřízením z března roku 1849, v jehož úvodu se objevila formulace, že „základem svobodného státu je svobodná obec“. Pod pojmem obec se rozuměla jak **obec místní**, tak **obec okresní** a **krajská** (popřípadě i zemská). Roku **1850**, kdy bylo zmíněné obecní zřízení uvedeno v život, vstoupily v platnost pouze předpisy týkající se místních obcí. Teprve později, od roku 1864, se v Čechách etablovaly obce okresní (viz dále). **Obce** se tak staly nejnižšími instancemi a také **základními články územní samosprávy**. Jako základní východisko byly vzaty katastrální obce zavedené v době vlády Josefa II. s tím, že sídliště se muselo stát buď obcí, anebo součástí obce jako tzv. osada. Každá obec musela spadat do rámce některého okresu a každá osoba (občan) musela patřit do svazku některé obce.

Obec jako základní článek územní samosprávy

Prozatímní obecní zřízení bylo jednotným zákonem s platností pro všechny obce, okresy a kraje v celém státě, pouze pro zemská hlavní města byly vydány obligatorně, pro krajská a jiná významná města v případě jejich žádosti, tzv. **statuty**. Pro tato města – nazývaná **statutární města** – proto neplatila ustanovení prozatímního obecního zřízení, nýbrž jejich zvláštní statut. V roce 1850 byly tyto statuty uděleny Praze, Liberci, Brnu, Olomouci a Opavě.

Statutární města

Zmíněné obecní zřízení rovněž definovalo **dvojí působnost obce**. V rámci **přirozené působnosti** náleželo obci zajištění vlastní agendy a záležitostí, přičemž v této působnosti nemohla být obec nijak omezována, vyjma případů stanovených zákonem. Proti přirozené působnosti stála **působnost přenesená**, která zahrnovala obstarávání určitých věcí delegovaných na obec státem.

Přirozená a přenesená působnost obce

V každé obci byly zřízeny dva povinné orgány. První a širší orgán představoval **obecní výbor** (zastupitelstvo). Jednalo se o volený kolegiální orgán rozhodující většinou hlasů. Obecní výbor volil ze svého středu **obecní představenstvo** (radu) jako užší orgán, který se skládal ze **starosty** a alespoň dvou radních (viz dále).

Samosprávné orgány obce

V roce 1859 – na samotném konci bachovského neoabsolutismu – bylo vydáno nové obecní zřízení, jehož ustanovení začala být uváděna v platnost až po roce 1860, a to na úrovni jednotlivých zemí. V roce 1863 došlo k zveřejnění definitivního obecního zřízení pro Slezsko, následujícího roku se tak stalo v případě Čech a Moravy.

Tato obecní zřízení se i nadále vztahovala na všechny obce dané země s výjimkou statutárních měst. Všechna obecní zřízení definovala dvě skupiny obyvatel, kteří příslušeli k obci. Byli to jednak **občané** (údobové, Gemeindemitglieder), jednak **přespolní**. Mezi občany byli počítáni zejména obecní příslušníci, kteří měli v obci domovské právo. **Domovské právo** – též inkolát – v některé z obcí musel mít každý státní občan (tj. musel příslušný do některé obce). Domovská obec poskytovala právo nerušeného pobytu, zatímco cizí příslušníky mohla vypovědět, a to v případě, že nevedli spořádaný život nebo byli jinak obci na obtíž. Osoby, jež se dopustily trestného činu, mohly být z obce odstraněny tzv. **postrkem**, nemohly však z ní být zcela vypovězeny. Domovské právo v obci rovněž umožňovalo příslušné osobě dle konkrétních okolností chudinské zaopatření. Mezi občany obce dále patřili **obecní společníci** (Gemeindengenossen). Jednalo se o osoby, jež byly s obcí v nějakém vztahu – tj. držely v ní nemovitost, platily daň z v obci provozované živnosti apod. Všechny ostatní osoby, jež nebyly ani obecními příslušníky, ani obecními společníky, byly tzv. přespolní (Auswärtige) a nemohly se tudíž účastnit obecního života a nedisponovaly volebním právem do obecních orgánů.

Příslušníci obce a jejich rozdělení

Volební právo do obecních orgánů bylo – podobně jako v případě volebního práva do říšské rady a zemských sněmů – podmíněno **daňovým volebním cenem** a měli je pouze státní občané mužského pohlaví. Bez ohledu na skutečnost, zda platily daň či nikoli, bylo volební právo přiznáno pouze tzv. **honoracím**, zmíněným již výše v kontextu volebního práva do říšské rady. Zákon mezi ně po roce 1860 počítal především státní úředníky, duchovní křesťanských vyznání, rabíny, doktory, kteří dosáhli akademického titulu na některé z rakouských univerzit, představené a vyšší učitele obecných škol, ředitele, profesory a učitele na středních školách a vyšších učilištích.

Volby do obcí se obvykle konaly v rámci **třech voličských sborů**, do nichž byli všichni oprávnění voliči rozděleni s tím, že v menších obcích mohly být voličské sbory pouze dva. Sbory byly vytvářeny tak, aby všechny přímé daně odváděné v obci byly rozděleny na tři přibližně stejné díly. Voliči (poplatníci) byli následně seřazeni od největšího daňového poplatníka až po poplatníky nejmenší. Do prvního voličského sboru byli včleněni nejvýznamnější poplatníci, jejichž daňové odvody představovaly třetinu přímých daní připadajících na obec. Do tohoto sboru rovněž náleželi honorace a čestní občané (tito nemuseli mít v obci nutně domovské právo). Druhý voličský sbor soustřeďoval střední poplatníky, třetí pak poplatníky drobné.

Tři voličské sbory a honorace

Oprávnění voliči volili obecní výbor s tříletým funkčním obdobím. Počet členů obecních výborů závisel na počtu obyvatel dané obce a kolísal v Čechách od 8 do 36 členů a na Moravě od 7 do 30 členů. Obecní výbor volil obecní představenstvo, přičemž počet jeho členů nesměl být větší než jedna třetina členů obecního výboru (např. v případě dvanáctičlenného zastupitelstva to byli maximálně 4 radní), minimálně však museli být zvoleni dva radní včetně starosty. Zasedání obecního výboru byla **veřejná** a v jeho kompetenci bylo projednávání a schvalování všech záležitostí dotýkajících se obce, pokud nebylo zákonem stanoveno jinak.

V případě **statutárních měst** se jejich počet po roce 1860 dále rozšířil o Jihlavu, Znojmo, Uherské Hradiště, Frýdek a Bílsko (dnešní Bielsko-Biala v Polsku). Organizace samosprávy každého statutárního města byla upravena individuálně, nicméně se zásadně nelišila od výše popsaného systému obecní samosprávy. Charakteristickým znakem statutárních měst bylo, že jejich působnost v sobě zahrnovala také **kompetenci politického úřadu první instance**. Politickou správu zde vykonávaly obecní orgány v přeneseném oboru působnosti nazývané **magistráty**. Oproti okresnímu hejtmanství

magistrát rozhodoval kolegiálně (tj. ve sboru hlasováním) a **starosta (primátor)** měl jako představený magistrátu pravomoc zastavit usnesení, která byla v rozporu se zákonem. Volba starosty (primátora) statutárního pak vyžadovala potvrzení panovníka.

Počínaje rokem 1864 byla v rámci **Čech** aktivována **okresní samospráva**. Jejími orgány se stala **okresní zastupitelstva**, složená dle počtu obyvatel z 18 až 36 členů (volená na tři roky), která ze svého středu vybírala šestičlenný **okresní výbor** a **okresního starostu**, jehož volbu musel potvrdit císař. Do okresního zastupitelstva probíhaly volby na stejném principu jako do zemských sněmů, tj. voliči byli rozděleni do čtyř kurií (velkostatkářské, městské, obchodních a živnostenských komor a kurie venkovské). Okresní zastupitelstva byla zřízena ve všech sídlech okresních úřadů. Okruh věcné působnosti okresního zastupitelstva byl široký a zahrnoval všechny vnitřní záležitosti, které se dotýkaly konkrétního okresu (školství, finance, zemědělství, okresní ústavy a další).

Okresní  
samospráva  
v Čechách

Na Moravě a ve Slezsku se v průběhu šedesátých let 19. století staly neplnohodnotnou náhradou okresních zastupitelstev tzv. **okresní silniční výbory**. Jejich kompetence byla směřována výhradně – jak plyne z jejich názvu – k záležitosti výstavby a údržby silniční infrastruktury v daném okrese.

Na úrovni zemí v jistém smyslu od roku 1861 reprezentovaly samosprávu **zemské výbory**, které byly spíše výkonnými orgány zemských sněmů, nicméně staly se rovněž nejvyšší odvolací instancí územní samosprávy dané země.

## Kontrolní otázky a úkoly



1. Jaké proměny zaznamenal systém správy v letech 1848–1849?
2. Pokuste se stručně nastínit ústavní vývoj habsburské monarchie v rozmezí let 1848–1918.
3. Charakterizujte politickou správu sledovaného období ve vztahu ke školství.
4. Charakterizujte volební systém do říšské rady a zemských sněmů spolu s jeho proměnami v letech 1848–1907.
5. Stručně charakterizujte systém politické správy po roce 1848 a její úrovně. Co znamenala dvojkolejnost veřejné správy?
6. Jak se vyvíjel systém územní samosprávy po roce 1848? Jak lze charakterizovat obec?

## 12 Správní a ústavní vývoj Československé republiky v letech 1918–1938

### Průvodce studiem



#### V této kapitole se dozvíte:

- jaká byla podoba správního a politického Československa mezi lety 1918–1938, jak se vyvíjelo volební právo do parlamentu a obcí
- jaké proměny zaznamenala politická správa po roce 1918
- jak vypadala správa školství v období tzv. první Československé republiky
- jak se formovala samospráva a samosprávné orgány v rozmezí let 1918–1938

Po ustavení samostatného československého státu tento tzv. **recepčním zákonem** (vůbec první legislativní norma vydaná 28. října 1918 Národním výborem) převzal kompletní správní systém (včetně právního řádu) rakousko-uherské monarchie - Předlitavska pro české země a Zalitavska pro Slovensko a Podkarpatskou Rus. Tímto aktem byla zachována právní kontinuita nezbytná k udržení funkčního systému správy, který se následně mohl postupně adaptovat na změněné podmínky nového státu republikánského charakteru.

Recepční zákon, Národní výbor

Správní systém Československé republiky (dále ČSR) se proto v mnoha ohledech odlišoval od původního správního systému habsburské monarchie. Jednalo se zejména o **zpolitizování veřejné správy** ve smyslu **politického stranictví**. Namísto apolitického úředníka z dob před rokem 1918 nastoupil úředník, který byl do značné míry determinován vlivem některé z politických stran, jejímž byl nezřídka členem. Na základě stranického klíče se často obsazovala místa v centrálních státních úřadech, ale i úřednické posty na nižších stupních správy.

Zpolitizování veřejné správy

Dalším výrazný rys správy ČSR let 1918–1938 představovala její **demokratizace**. Tato se nejvýrazněji projevila v oblasti obecních samospráv, kde počínaje rokem 1919 probíhaly volby na základě všeobecného, rovného, přímého a tajného hlasovacího práva. V témže roce bylo zároveň **volební právo přiznáno také ženám**.

Přiznání volebního práva ženám

Institucemi, které do konce roku 1918 představovaly významný prvek veřejné správy, byly **národní výbory**. Centrální **Národní výbor**, jehož kořeny sahají do listopadových dnů roku 1916, se s ustavením nezávislého československého státu stal po určitou dobu institucí suplující funkci parlamentu a vlády. Byly v něm zastoupeny všechny v té době relevantní politické strany, a to podle klíče, který byl dán výsledky voleb do říšské rady z roku 1911. Těžiště činnosti Národního výboru bylo v předsednictvu, jež reprezentovalo jeho výkonný orgán a lze jej de facto považovat za vládu. Plénem Národního výboru fungovalo jako zákonodárný sbor. Na počátku listopadu roku 1918 Národní výbor zřídil k výkonu nejvyšší státní správy 12 resortních úřadů – **ministerstev**, čímž byla posílena exekutivní složka centrální moci. Počet ministerstev byl do roku 1920 postupně navýšen na sedmnáct. Zákonodárným orgánem byl Národní výbor do 14. listopadu 1918, kdy na jeho místo nastoupilo **Revoluční národní shromáždění** (dále RNS), jež zvolilo první vládu nového státu v čele s Karlem

Kramářem. Den předtím vydal Národní výbor **prozatímní ústavu**, na jejímž základě mohlo dojít k převzetí zákonodárné moci parlamentem. Zformoval se šestinasobným rozšířením členů Národního výboru, takže RNS čítalo celkem 256 poslanců. Jedním z prvních aktů zákonodárné a výkonné moci bylo zrušení šlechtických titulů. K 14. listopadu 1918 přestaly rovněž existovat zemské sněmy jako zákonodárné orgány a jejich kompetence přešla do výlučné působnosti RNS.

Na své první schůzi RNS schválilo **republikánskou formu státu** a zvolilo do jeho čela **prezidenta republiky** – Tomáše G. Masaryka, který do Prahy přijel ze zahraničního exilu o měsíc později, v prosinci 1918. Dalším krokem a úkolem RNS bylo vypracování **ústavy**. Ta byla přijata **29. února 1920**, přičemž do té doby platila ústava prozatímní, koncipovaná Alfrédem Meissnerem ze sociálně demokratické strany. Ústava z 29. února, která mj. čerpala inspiraci v ústavních listinách Francie a USA, stanovila, že zákonodárnou moc na území ČSR vykonává **Národní shromáždění** složené (na rozdíl od Revolučního národního shromáždění) ze dvou komor: **poslanecké sněmovny** čítající 300 poslanců a **senátu** se 150 senátory. Do obou komor se volilo na základě všeobecného, rovného, přímého a tajného hlasovacího práva na základě poměrného zastoupení. Aktivní volební právo do poslanecké sněmovny bylo dáno dosažením 21. roku věku a do senátu 26. roku věku, pasivní volební právo do poslanecké sněmovny bylo od 30 a do senátu od 45 let. Volební právo do zákonodárných sborů bylo později omezeno (zákonem č. 56/1927 Sb.) a byli z něj vyloučeni všichni příslušníci branné moci včetně četnictva. Volební perioda poslanecké sněmovny trvala šest let, v případě senátu získal daný senátor mandát na osm let. Obě komory parlamentu jednaly vždy odděleně, na společné schůzi se scházely pouze v případě volby prezidenta republiky.

Národní shromáždění, ústava z 29. února 1920

**Prezidenta** republiky volilo Národní shromáždění na dobu sedmi let. Na tento post mohl kandidovat každý občan volitelný do poslanecké sněmovny starší 35 let. Prezident republiky svolával a rozpouštěl Národní shromáždění, jmenoval (a rozpouštěl vládu a její jednotlivé členy, zastupoval stát navenek a byl vrchním velitelem ozbrojených sil. Ve vztahu k veřejné správě jmenoval vyšší úředníky, soudce, důstojníky a univerzitní profesory. Nicméně role a autorita Tomáše G. Masaryka v politickém systému ČSR po roce 1918 byla v mnoha ohledech zásadní. Svědčí o tom skutečnost, že v souvislosti s výkonem prezidentského úřadu se konstituoval zvláštní, mimoústavní, politický orgán - tzv. **pětka**, činná od roku 1920. Členy pětky se stali představitelé pěti nejvýznamnějších politických stran, kteří společně s prezidentem koordinovali vládní politiku, předjednávali zákony přijímané v poslanecké sněmovně a projednávali důležité strategické záměry. Vliv pětky, která se v pozdějším období rozšířila na tzv. osmičku, na politické dění byl nepřehlédnutelný a svůj význam ztratila a přestala se postupně scházet teprve na počátku třicátých let minulého století, a to zejména v důsledku pokročilého věku prezidenta. Hlavní exekutivní orgán představovala **vláda**. Dle ústavy z 29. února jí náležela veškerá moc vládní a výkonná mimo tu, která byla svěřena prezidentu republiky. V čele vlády, již tvořil sbor ministrů, stál **předseda** a vláda byla odpovědná poslanecké sněmovně. V době narůstající vnitropolitické krize v první polovině třicátých let byly přijaty **zmocňovací zákony**, které vládě umožňovaly vydávat rozhodnutí formou vládních nařízení namísto vydání a následného schválení příslušného zákona parlamentem. Tento trend byl dále posílen již za zcela jiných okolností, a sice po vzniku tzv. druhé republiky v říjnu roku 1938, kdy vláda vydávala vládní nařízení a vykonávala tak zákonodárnou činnost bez ohledu na parlament, který se od prosince 1938 již nescházel.

Prezident a institut tzv. pětky

### 12.1.1 Územní podoba Československé republiky v letech 1918–1938

Území **Československa** bylo definitivně vymezeno na základě pařížských mírových dohod z let 1919 a 1920. Zahrnovalo původní **české země** - Čechy, Moravu a část Slezska - **Slovensko** (původně Horní Uhry) a **Podkarpatskou Rus**. V případě českých zemí se jejich hranice prakticky kryly s hranicemi před rokem 1918. Výraznější změny nastaly ve Slezsku, ke kterému bylo připojeno **Hlučínsko**, a naopak na základě dohod ze Spa (Belgie) bylo v roce 1920 rozděleno mezi Československo a Polsko **Těšínsko**, přičemž hranici tvořila z větší části řeka Olše. Drobné změny a územní zisky ve prospěch

Československa byly realizovány na jižní Moravě a v jižních Čechách, a to na **Vitorazsku** a **Valticku**. Slovensko a Podkarpatská Rus byly součástí uherského království, z něhož byly vyčleněny na základě mírové smlouvy s Maďarskem podepsané v červnu roku 1920 v Trianonu.

V pohraničních oblastech českých zemí se vzápětí po vyhlášení samostatnosti vytvořily čtyři de facto samostatné státní útvary, které deklarovaly, že se staly součástí tzv. Německého Rakouska – efemérního státního útvaru na území rakouských zemí a také části českých zemí osídlených německým obyvatelstvem, jehož snahou a cílem bylo připojit se k Německu. Jednalo se o provincie (resp. župy) **Deutschböhmen** s centrem v Liberci, **Sudetenland** se sídlem v Opavě, **Deutschsüdmähren** se sídlem ve Znojmě a **Böhmerwaldgau** se sídlem v Prachaticích. K těmto útvarům byly nadto počítány i německé jazykové ostrovy (enklávy) tvořené městy Brnem, Olomouc a Jihlava. Nicméně všechny zmíněné provincie byly do konce roku 1918 pacifikovány a obsazeny vznikající československou armádou. Poté se staly oblastmi s početnou německou menšinou (v počtu cca 3 miliónů) a v roce 1938 se po uzavření mnichovské dohody staly součástí nacistického Německa.

Německé provincie v českém pohraničí

## 12.2 Politická správa v Československu let 1918–1938

Politickou správu po roce 1918, stejně jako v předcházejícím období, mělo na starosti jako nejvyšší instance **ministerstvo vnitra**, které bylo ustaveno v průběhu listopadu 1918. Pravomoci orgánů politické správy si krátce po vzniku státu nárokovaly **národní výbory** (viz výše), jejichž činnost byla oficiálně ukončena k 4. prosinci 1918, nicméně v pohraničních oblastech fungovaly až do roku 1920.

Politická správa na úrovni okresů zůstala zachována s tím, že okresní hejtmanství se transformovala na **okresní správy politické**. V jejich čele stáli **okresní hejtmani**. Totéž schéma bylo uplatněno ve vztahu k zemské úrovni – místodržitelství byla via facti přejmenována na **zemské správy politické** v čele s **prezidenty**, přičemž ve Slezsku zůstal zachován institut zemské vlády.

Okresní správy politické

Poněkud odlišný byl systém politické správy na **Slovensku** a **Podkarpatské Rusi**, který vycházel z předchozího uspořádání této správy v rámci zemí uherské koruny. Již záhy se zde proto objevila idea **župního zřízení**, a to dokonce s platností pro celé území státu, která byla 29. února 1920 vtělena v zákon. Tento tzv. **župní zákon** měl být aktivován do tří let, avšak v roce 1923 se tak stalo pouze ve vztahu ke **Slovensku**, nadto v okleštěné podobě (6 žup, 79 okresů a dvě města s regulovaným magistrátem). Aktivováním zákona o župním zřízení pouze na Slovensku se stav politické správy paradoxně ještě více roztříštil, neboť v daném okamžiku vedle sebe v Československu existovaly **tři různé systémy politické správy**: v českých zemích de facto původní předlitavský (rakouský) systém, na Podkarpatské Rusi starý systém uherský a na Slovensku zmíněný systém župní.

Župní zákon a Slovensko

Takto nastavený systém politické správy se samozřejmě jevil jako velmi neefektivní, komplikovaný a těžkopádný. Otázka jeho **sjednocení** proto byla stále aktuální a koncem roku 1926 byl vypracován návrh zákona, jehož podstatou bylo zrušení žup (mimo Slovenska de facto nefunkčních) a zavedení zemského uspořádání, dále postátnění okresní a zemské samosprávy, a tím i definitivní **odstranění dvojkoľejnosti** veřejné správy sahající k roku 1850.

**Zákon o organizaci politické správy** (zkráceně organizační zákon, č. 125/1927 Sb.) vstoupil v platnost k 1. prosinci 1928. Politickými úřady s povšechnou působností se staly ve druhé instanci **zemské úřady**, v první instanci **okresní úřady**. Zemské úřady v čele se **zemskými prezidenty** vznikly pro **zemi Českou** v Praze, pro **zemi Moravskoslezskou** v Brně, pro **zemi Slovenskou** (Slovenskou krajinu) v Bratislavě a v Užhorodě pro **zemi Podkarpatoruskou**. Na úrovni okresů vznikly **okresní úřady**, které byly jednak **státní**, jednak **komunální**. Funkci komunálních okresních úřadů zajišťovala v českých zemích vybraná statutární města – Praha, Brno a Olomouc. V Čechách působilo 103 okresních úřadů, v zemi Moravskoslezské 45, na Slovensku 79 a v zemi Podkarpatoruské 12 okresních úřadů. Zemské úřady vykonávaly ve svých obvodech působnost dřívějších zemských správ politických a zemských výborů, okresní úřady vykonávaly působnost, jež náležela do té doby v českých zemích okresním správám politickým a na Slovensku do jisté míry župám.

Zákon o organizaci politické správy a odstranění dvojkoľejnosti veřejné správy

V období tzv. druhé ČSR od počátku října 1938 do 15. března 1939, poté, kdy byla odstoupeno pohraničí českých zemí nacistickému Německu (a část Těšínska pak Polsku) a dílčí území ve prospěch Maďarska na jihu Slovenska (na severu v oblasti Oravy a Spíše i Polska) a Podkarpatské Rusi, se redukoval i počet politických úřadů první instance na 65 okresních úřadů v zemi České a 27 okresních úřadů v zemi Moravskoslezské.

### 12.2.1 Správa školství v období I. ČSR

Jako nejvyšší orgán pro správu školství bylo ustaveno v roce 1918 **ministerstvo školství a národní osvěty**, které bylo rozděleno na **prezidium** a **osm odborů**. Do gesce prezidia spadaly záležitosti týkající se organizace školství, vzdělávání učitelů, didaktiky, sjednocení učebních osnov a další. Jednotlivé odbory pak spravovaly veškeré věci národních a mateřských škol, škol pro postižené děti a opatroven, dále škol středních a učitelských ústavů, odborných škol, vysokých škol, vědeckých ústavů, univerzitních knihoven, školských závodů a celou sféru národní osvěty (tj. ochrana památek, archivnictví, muzejnictví, archeologie a vše ve vztahu k literatuře, divadelnictví, hudbě a umění).

Počínaje rokem 1920 vstoupila v platnost nová organizace **místních školních rad**, které se zřizovaly v každé obci, kde byla škola jako veřejný úřad. Skládaly se z voleného předsedy, ze zástupců dané školy volených konferencí učitelů této školy a konečně ze zástupců dané obce volených jejím obecním zastupitelstvem. Funkční období rady bylo čtyřleté a přímý dozor nad její činností vykonávali **okresní a zemští školní inspektoři**. Na úrovni okresů školskou správu vykonávaly **okresní školní výbory**. Byly organizovány analogicky jako místní školní rady a suplovaly okresní školní rady z dob monarchie. Zřizovaly se pro každý školní okres totožný s politickým okresem, avšak v národnostně smíšených okresech vznikaly opět buď dva školní výbory, anebo se příslušné školy přidělovaly nejbližšímu školnímu okresu téhož jazyka. Okresní školní výbor se skládal z přednosta okresního školního úřadu (tj. okresního hejtmána) jako předsedy, z odborných referentů – tj. okresních školních inspektorů – a ze zástupců učitelů a občanů, které jmenoval předseda zemské školní rady na návrh přednosta okresního úřadu.

Místní školní rady a okresní školní výbory

Ve **statutárních městech** působily po roce 1918 **městské školní výbory**, jež byly postaveny na roveň okresních školních výborů a v jejich čele stál starosta (primátor) příslušného statutárního města. Nejvyššími školskými úřady v zemi zůstaly i nadále **zemské školní rady**. Děly se na dvě národní sekce a kromě společných schůzí konaly také zvláštní schůze sekcí. Předsedal jim přednosta zemské správy politické, popřípadě jím určený zástupce. Funkční období volených členů zemských školních rad bylo šestileté.

Městské školní rady, zemské školní výbory

V případě menšinových škol (nejčastěji německých, maďarských, popř. polských) byly nově zřizovány jako pomocné správní orgány ministerstva **místní (menšinové) školní výbory**. Jejich struktura byla obdobná jako v případě místních školních rad, avšak faktická působnost značně limitována vzhledem k způsobu financování, jež bylo v případě menšinových školních výborů plně v režii ministerstva školství a národní osvěty.

Na základě zákona č. 233/1935 Sb. o újezdních měšťanských školách se zřizovaly v obcích, na jejichž katastru se měšťanské školy nacházely, **újezdni školní rady**. Jednalo se o orgány pro školní obec i pro školní újezd.

Újezdni školní rady

Vysoké školy na území Československa mezi léty 1918–1938 řídilo přímo ministerstvo s tím, že univerzity disponovaly poměrně širokou autonomií. Jejich počet byl rozšířen – kromě tradiční Univerzity Karlovy (od roku 1882 rozdělené na fakticky samostatnou českou a samostatnou německou univerzitu) vznikly další univerzity – v roce 1919 v Brně Masarykova univerzita a v témže roce Univerzita Komenského v Bratislavě.

## 12.3 Územní samospráva v době I. ČSR

Vznik Československa znamenal určitý předěl také ve vztahu k samosprávě a jejím institutům. V průběhu roku **1919** byly přijaty **dvě legislativní normy** (zákon č. 75/1919 Sb. o obecních volbách

a zákon č. 76/1919 Sb. o obecních zřízeních), které modifikovaly jak stávající volební řády do obcí (samospráv), tak obecní zřízení.

Na základě nového volebního řádu bylo při volbách do obcí **zavedeno všeobecné, rovné, tajné a přímé hlasovací právo** pro všechny osoby, **muže i ženy**, které měly v obci alespoň tři měsíce trvalé bydliště (a nebyly nijak diskvalifikovány – trestná činnost apod.) a dosáhly věku 21 let. Pasivní volební právo se přiznávalo osobám, které dosáhly věku 26 let a měly v obci trvalý pobyt v délce minimálně jednoho roku. Zanikl také institut tzv. honorací (viz výše). Volební období obecních samospráv bylo, na rozdíl od tříletého před rokem 1918, čtyřleté, v roce 1933 bylo prodlouženo na šest let.

Ve vztahu k obecnímu zřízení zákon rozeznával čtyři orgány obcí, a to **obecní zastupitelstvo, obecní radu, starostu** (a jeho náměstký) a **komise**. Obecní zastupitelstvo představovalo základní orgán samosprávy obce a volilo ze svého středu obecní radu (namísto dřívějšího obecního představenstva). Rada se skládala ze starosty (případně jeho náměstků) a dalších členů – radních, jejichž počet činil, stejně jako dříve, jednu třetinu členů obecního zastupitelstva. Z tohoto důvodu byl minimální počet členů obecního zastupitelstva stanoven na devět, aby rada byla alespoň tříčlenná. Obecní zastupitelstvo rovněž volilo starostu a jeho náměstka (místostarostu), případně náměstky dva v obcích, které měly minimálně 24členné zastupitelstvo. Právním obcí bylo také zřizovat si poradní a přípravné sbory ve formě komisí. Komise byly fakultativní, obligatorně se musely zřizovat komise finanční a komise letopisecká k vedení obecní pamětní knihy.

Orgány  
obecná  
samospráva  
po roce 1918

I po roce 1918 zůstal zachován institut **statutárních měst**. Do statutů těchto měst však byly učiněny určité zásahy. Zvláště významné postavení v organizaci obcí získalo hlavní město Praha. K 1. lednu 1922 vstoupil v platnost zákon o **Velké Praze**, kterým se s Prahou slučovalo 38 sousedních obcí a osad. Pražské obecní zastupitelstvo čítalo 100 členů a volilo ze svého středu **primátora**, jeho tři náměstky a 24 členů městské rady. Podobně byly již v roce 1919 vytvořeny **Velké Brno** a **Velká Olomouc**. Stejně jako v případě dalších statutárních měst i v případě Prahy, Brna a Olomouce ve vztahu k jejich samosprávným orgánům platilo, že od roku 1919 nastala uniformita v jejich označení, složení i volbě, takže se nazývaly stejně jako v případě ostatních obcí. K dalším statutárním městům patřily mimo tři výše uvedených také Liberec a Opava, ostatní statutární města, která existovala do roku 1918 (tj. Jihlava, Znojmo, Kroměříž, Uherské Hradiště, Frýdek), byla tzv. **deklasifikována** a podrobena obecně platným obecním zřízením.

Statutární  
města

Na úrovni okresů začaly plnohodnotné samosprávné orgány fungovat až na základě již zmíněného zákona o organizaci politické správy z roku 1927. Tímto zákonem byly rušeny stále činné zastupitelské okresy v Čechách, silniční okresy na Moravě a ve Slezsku i okresy na Slovensku zřízené podle župního zákona, a místo nich byly uvedeny v život korporace územní samosprávy, nazývané **okresy**. Orgánem nového okresu bylo **okresní zastupitelstvo** sestávající z 18–36 členů podle počtu obyvatel okresu. Oproti volebnímu právu do poslanecké sněmovny a obcí bylo však volební právo do okresních a také zemských zastupitelstev přiznáno státním občanům, kteří dosáhli věku 24 let. Okresní zastupitelstvo volilo ze svých řad osmičlenný **okresní výbor**, jehož předsedou byl **okresní hejtman**. Další samosprávné orgány okresu reprezentovaly **komise**, z nichž obligatorně byla zřizována finanční komise.

Okresní  
samospráva  
po roce 1918

Okresní zastupitelstvo disponovalo ze zákona hospodářskou, pomocnou, správně soudní, poradní a iniciativní působností, některé z nich však nevstoupily v reálný život – zejména zákon o působnosti ve správním soudnictví. Působnost okresní samosprávy se tak zaměřovala především na okresní hospodářství, na správu okresního jmění a okresních ústavů, sirotčinců, vychovatelů, ústavů nevidomých apod.

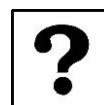
Nejvyšší článek územní samosprávy představovala **samospráva zemská**. Stejně jako okresní samospráva byla uvedena v život v prosinci roku 1928 (opět na základě zákona o organizaci politické správy). Orgánem zemské samosprávy bylo **zemské zastupitelstvo** (české mělo 120 členů, moravskoslezské 60), jehož dvě třetiny vycházely z voleb a jednu třetinu jmenovala vláda z řad tzv.

Zemská  
samospráva a  
zemská  
zastupitelstva



odborníků. Funkční období zemského zastupitelstva bylo – stejně jako u zastupitelstva okresního – šestileté. V čele zemského zastupitelstva stál **zemský prezident**. Zastupitelstvo volilo ze svých řad **zemský výbor** skládající se z 12 členů. Při zemském zastupitelstvu působily zemské komise, z nichž obligatorní byla pouze **slezská komise**, která musela být zřízena v zemi Moravskoslezské pro správu a dozor nad všemi ústavami a podniky, jež byly k 1. prosinci 1928 ve vlastnictví nebo správě země Slezské. Ostatní komise byly fakultativní. Působnost zemských zastupitelstev se dělila na hospodářskou a správní, dále měly kompetence ve vztahu ke správnímu soudnictví. V hospodářské a správní oblasti pečovala zemská zastupitelstva zejména o humanitní, zdravotní, sociální, hospodářské, dopravní a kulturní zájmy dané země a jejích obyvatel.

### Kontrolní otázky a úkoly



1. Stručně charakterizujte politický a ústavní systém Československa let 1918–1938.
2. Charakterizujte územní podobu Československa po roce 1918. K jakým změnám v daném ohledu došlo?
3. Které hlavní instituce politické správy byly charakteristické pro tzv. první Československo republiku? Jak se formovaly v jednotlivých částech státu?
4. Jak se formovala samospráva po roce 1918 v podmínkách nového státu? Byly v tomto kontextu realizovány nějaké změny?
5. Došlo po roce 1918 k nějakým změnám ve volebním právu?
6. Jakou podobu měla správa školství v letech 1918–1938?

## 13 Správa na území českých zemí v období nacistické okupace

### Průvodce studiem



#### V této kapitole se dozvíte:

- jakou podobu měla nacistická správa v zabraných pohraničních územích českých zemí po 30. září 1938
- jak se proměnila a jakou podobu měla česká správa v Protektorátu Čechy a Morava, a to včetně oblasti školství
- jak se formovala nacistická správa v rámci Protektorátu Čechy a Morava po 15. březnu 1939

Období nacistické okupace, tj. existence **Protektorátu Čechy a Morava**, je vymezeno obecně daty 15. března 1939 a 8. (resp. 9.) května 1945. Po efemérním trvání tzv. druhé Československé republiky, územně značně redukované a s modifikovaným aparátem státní správy a samosprávy (viz výše), došlo již od večerních hodin 14. října 1939 k postupné **okupaci českých zemí** a následnému vyhlášení nezávislého Slovenského státu jako satelitu nacistického Německa.

Na již v říjnu 1938 zabraném pohraničním území českých zemí osídleném z převážné většiny německým obyvatelstvem byl zaveden správní systém poplatný organizaci výkonu správy v hitlerovském Německu. Oblasti na jihu Čech a jihu Moravy byly integrovány do existujících říšských žup v Rakousku a Bavorsku, Hlučínsko bylo připojeno ke slezské říšské župě. Na zbývajícím území severu Čech a sever Moravy vznikla **Říšská župa Sudety** (Reichsgau Sudetenland) s centrem v **Liberci** (Reichenberg). Její území bylo rozděleno na 53 venkovských okresů a 5 okresů městských (Liberec, Ústí nad Labem, Cheb, Karlovy Vary a Opava), které představovaly první instanci politické správy. Ve venkovských okresech vznikly úřady **landrátů** (Landratamt), které de facto navazovaly na prvorepublikové okresní úřady. Do těchto landrátů byly začleněny i **okresní školní úřady** (Kreisschulämter). V čele landrátů stáli **landráti**, jež byli zároveň reprezentanty landrátů jako samosprávných korporací. V čele městských okresů stáli **vrchní starostové** (Oberbürgermeister). Městské okresy byly samosprávné korporace a úkoly státní správy plnily pouze jako příkázané záležitosti.

Druhou instancí politické správy v sudetské župě byli **vládní prezidenti** (Regierungspräsident). Stáli v čele tří **vládních krajů** (Regierungsbezirk) s centry v **Ústí nad Labem** (Aussitz), **Karlovy Vary** (Karlsbad) a **Opavě** (Troppau). Úřady vládních prezidentů byly čistě úřady státními, byl jim však svěřen také dozor nad venkovskými a městskými okresy, které spadaly do jejich územního obvodu.

Třetí a nejvyšší instanci Říšské župy Sudety reprezentoval **úřad říšského místodržitele** (Reichsstatthalter) v **Liberci**. Říšský místodržitel (Konrad Henlein), který vykonával i funkci **župního vedoucího** (Gauleiter) **nacistické strany NSDAP**, se v této župě těšil mnohem silnějšímu postavení, než tomu bylo v případě místodržitelů v ostatních říšských župách. Důvodem byla skutečnost, že celý správní systém sudetské župy se měl stát vzorem pro přebudování správy v dalších částech říše, kde se

Říšská župa  
Sudety,  
landráty

Vládní kraje a  
vládní  
prezidenti

zamýšlenou centralizaci v důsledku odlišného předchozího historického vývoje nepodařilo nacistům zcela prosadit. Říšské místodržitelství se dělilo na **dva samostatné úřady**, z nichž první zajišťoval **státní správu** a druhý **samosprávu**. Politickou správu reprezentoval samotný úřad místodržitele, v čele župní správy stál **župní hejtman**.

Velmi významnou roli ve veřejné správě sehrávala nacistická strana NSDAP (Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei). Územní obvod sudetské župy se kryl zpočátku s územním obvodem župy NSDAP, po vzniku protektorátu bylo však do sudetské župy nacistické strany přičleněno pět protektorátních okresů NSDAP (Hradec Králové, Praha, Plzeň, Olomouc, a Moravská Ostrava).

Oproti Říšské župě Sudety použila nacistická moc v Protektorátu Čechy a Morava jiných forem správy. Hitlerův výnos z 16. března 1939 stanovil, že protektorát je **autonomní a spravuje se sám**. Vykonává svá výsostná práva náležející mu v rámci protektorátu „ve shodě s politickými, vojenskými a hospodářskými potřebami říše“. Tato výsostná práva měla být vykonávána vlastními orgány a vlastními úřady s vlastními úředníky. Hlava autonomní správy protektorátu - **státní prezident** - požíval ochrany a čestných práv hlavy státu, nicméně aby mohl vykonávat svůj úřad, potřeboval důvěru „vůdce a říšského kancléře“. Dále bylo ustanoveno, že zájmy říše bude v protektorátu reprezentovat **říšský protektor**, který ve vztahu k protektorátním orgánům disponoval poměrně širokými pravomocemi a měl dohlížet na to, „aby bylo dbáno politických směrnic vůdce“. Říšský protektor podléhal přímo vůdci a byl jeho reprezentantem v protektorátu. Potvrzoval členy protektorátní vlády, zřízené vedle státního prezidenta jako nejvyšší exekutivní orgán, mohl je zároveň kdykoli odvolat a byl oprávněn se o všech opatřeních protektorátní vlády informovat a udělovat jí rady.

Státní prezident a protektorátní vláda

Hlavou veškeré protektorátní autonomní správy byl již zmíněný **státní prezident**, jehož pravomoc nebyla přesně vymezena. Nejvyšším orgánem výkonné moci byla formálně **protektorátní vláda**, v jejímž čele stál ministerský předseda. K šíření nacistické propagandy a k „převýchově českého národa“ vznikl v rámci protektorátní vlády speciální resort – **ministerstvo lidové osvěty**.

Mezi protektorátními ministerstvy zaujalo důležité postavení **ministerstvo školství a národní osvěty**, a to zejména od ledna 1942, kdy v jeho čele stanul **Emanuel Moravec**, a které se stalo jedním z hlavních nástrojů tzv. odnárodňování. V průběhu roku 1942 byly zrušeny zemské školní rady a jejich úkoly přešly na zemské úřady, v jejichž rámci vznikla zvláštní školská oddělení. V roce 1943 došlo také ke zrušení okresních (městských) školních výborů, místních (obvodních a újezdních) školních rad a místních školních výborů. V lednu 1942 byly z kompetence protektorátního ministerstva školství a národní osvěty vyňaty kulturněpolitické záležitosti – film, divadlo, rozhlas, tisk, písemnictví, hudba, výtvarné umění, zpěv a tanec byly dány do gesce nově vytvořeného Úřadu pro lidovou osvětu. Na jaře roku 1942 bylo Emanuele Moravcem z impulsu Reinharda Heydricha vytvořeno **Kuratorium pro výchovu mládeže**. Členství v něm bylo povinné a všechny organizace mládeže v protektorátu, které, pokud nebyly zrušeny, byly postaveny pod jeho dohled. Ve vztahu k **vysokým školám** došlo již v listopadu na základě vyhlášky říšského protektora k jejich uzavření (v důsledku studentských demonstrací k 21. výročí vzniku Československa konaných dne 28. října 1939 a pohřbu studenta Jana Opletala 15. listopadu 1939), které zůstalo platné až do zániku protektorátu.

Kuratorium pro výchovu mládeže

Nacistická moc vybuodovala v protektorátu během krátké doby velmi dokonalý systém politických úřadů, justice a policie, které byly příslušné pro německé státní občany vyňaté z působnosti protektorátních orgánů. Jejich kompetence se ale vztahovala také na občany české národnosti, tj. protektorátní příslušníky. Tyto nacistické orgány vykonávaly především řídicí a kontrolní činnost vůči tzv. protektorátním autonomním úřadům. Hlavním a konečným cílem německé správy se stala likvidace českého národa, osídlení českého území německým obyvatelstvem a maximální využití lidských a hospodářských sil pro válečné potřeby. Hlavním reprezentantem nacistické moci v protektorátu byl již zmíněný **říšský protektor** (Reichsprotektor), který měl k ruce **úřad říšského protektora**. Jeho zástupcem ve vedení úřadu se stal **státní tajemník** (Staatssekretär). Státní tajemník po atentátu na zastupujícího říšského protektora Reinharda Heydricha (od 27. září 1941 mu tento post byl nucen uvolnit říšský protektor Konstantin von Neurath) koncem května 1942 stál (v osobě Karla Hermanna

Říšský protektor a státní tajemník

Franka) v čele protektorátu až do jeho zániku v květnu roku 1945. Úřad státního tajemníka se postupně transformoval v **německé státní ministerstvo pro Čechy a Moravu**.

Říšskému protektorovi, později státnímu tajemníkovi a nakonec německému státnímu ministerstvu pro Čechy a Moravu podléhala síť **oberlandrátů** (ORL), které byly vytvářeny již od 15. března 1939 na návrh říšského ministerstva vnitra. Jejich územní obvod zahrnoval jeden až šest politických okresů (byli jim de facto podřízeni okresní hejtmani) s tím, že jejich počet v průběhu okupace měnil. Oberlandráty představovaly nejnižší správní úřady pro německé státní příslušníky a současně byly kontrolními orgány vykonávajícími dozor nad okresními a obecními úřady ve svém obvodu. S platností od 15. června 1942 byla část jejich agendy přenesena na protektorátní úřady a počet oberlandrátů klesl z původních 35 na sedm a od 1. září 1944 pak na šest.

Institut  
oberlandrátů

**Územní samospráva** byla po vzniku Protektorátu Čechy a Morava ze strany okupační moci celou řadou zásahů podstatně regulována, až se nakonec stala víceméně iluzorním pojmem. Obecní zastupitelstva v místech s německou menšinou byla povětšinou **rozpuštěna** a do čela obcí byli jmenováni vládní komisaři. Jinde byli starostové, obecní zastupitelstva i obecní úřady ponechány, tyto orgány však ztrácely na významu ve prospěch **starosty**. Rovněž mnohá okresní zastupitelstva byla rozpuštěna a jejich pravomoc přešla na **okresní hejtmány**. Značná část agend byla z působnosti samosprávy přenesena na politické úřady. Zemští prezidenti byli již v srpnu 1939 pověřeni, aby vykonávali působnost zemských zastupitelstev, která byla následujícího roku rozpuštěna. Místo nich byly zřízeny zemské správní komise, které vykonávaly působnost zemských výborů. V roce 1941 však byla na zemské prezidenty přenesena i působnost zemských výborů a místo zemských správních komisí vznikly zemské rady, ale jen jako poradní orgány **zemských prezidentů** v oboru zemské samosprávy. Výše popsaný stav výkonu správy a samosprávy po 15. březnu 1939 byl de iure platný až do zániku Protektorátu Čechy a Morava na počátku května roku 1945, kdy byl v podmínkách obnoveného státu nahrazen zcela novým typem správy, jež vycházela z politického uspořádání konstituovaného na základě Košického vládního programu přijatého 5. dubna 1945 na zasedání československé vlády v Košicích.

Relikty územní  
samosprávy v  
protektorátu

## Kontrolní otázky a úkoly



1. Charakterizujte správní systém Říšské župy Sudety.
2. Charakterizujte základní rysy české autonomní správy zavedené v Protektorátu Čechy a Morava po 15. březnu 1939.
3. Které hlavní správní orgány byly zavedeny v Protektorátu Čechy a Morava pro výkon nacistické správy? Který úřad byl v daném ohledu nejvýznamnější?

## 14 Správní a ústavní vývoj Československa v letech 1945–1989

### Průvodce studiem



#### V této kapitole se dozvíte:

- jak se proměnil ústavní a politický systém Československa po roce 1945, po roce 1948 a po roce 1968
- jak ovlivnily dekrety prezidenta republiky podobu správního systému Československa
- jak vypadala a jakých změn doznala správní struktura státu po roce 1945
- jak se formovala síť národních výborů
- jakou roli ve vztahu k systému správy sehrával stranický aparát komunistické strany

V průběhu druhé světové války londýnská exilová vláda prosazovala koncepci nepřetržité kontinuity československé republiky let 1918–1938. S blížícím se koncem války se však stále zřetelněji ukazovalo, že na předválečnou podobu Československa nebude možné zcela navázat. V důsledku událostí po 1. říjnu 1938 a následně po okupaci reliktu státu v březnu roku 1939 bylo zjevné, že podoba poválečné republiky bude odlišná ve vztahu k jejímu politickému uspořádání, včetně nutnosti realizovat hospodářské a sociální reformy. Další v daném ohledu významný aspekt představovala otázka státoprávního postavení Slovenska (předválečné zemské správní uspořádání bylo v nových podmínkách neakceptovatelné) a řešení národnostní otázky, tj. zejména odsunu německého obyvatelstva.

Jednou z hlavních idejí exilové londýnské vlády, resp. zahraničního komunistického odboje v Moskvě i odboje domácího byla obnova státu v předmnichovských hranicích, tj. v územním rozsahu k 30. září 1938. Nicméně tato podmínka v úplnosti splněna nebyla, neboť již koncem roku 1944 bylo **území Podkarpatské Rusi** na základě zmanipulovaného plebiscitu (a navzdory přítomnosti československých správních orgánů v čele s londýnským ministrem Františkem Němcem) **připojeno k Sovětskému svazu**. V dubnu 1946 byla definitivně stanovena hranice mezi Československem a Sovětským svazem, která kopírovala zemskou hranici mezi Slovenskem a Podkarpatskou Rusí z roku 1938.

V Československu došlo po válce i k zásadním národnostním změnám. V první řadě proběhlo **vysídlení** téměř všech **Němců** žijících na československém území do jednotlivých okupačních zón v Německu, resp. v Rakousku. Podobně měl být řešen i problém maďarské menšiny na jižním Slovensku, nicméně toto řešení nezískalo podporu velmocí. S Maďarskem byla následně uzavřena dohoda o výměně obyvatelstva, na jejímž základě byl realizován dobrovolný transfer menší části slovenských Maďarů.

Dne 4. dubna 1945 se v Košicích zformovala **nová vláda** složená ze zástupců londýnského a moskevského odboje, která nahradila prozatímní státní zřízení reprezentované od července roku 1940 londýnskou vládou v čele s Janem Šrámkem a prezidentem Edvardem Benešem. Tato vláda (vedl ji Zdeněk Fierlinger) následující den (5. dubna 1945) schválila tzv. **košický vládní program**. V něm byla stanovena podoba a forma politického systému založeného na bázi institutu **Národní fronty Čechů a Slováků** (dále NF), která sdružovala oficiálně uznané politické strany – v českých zemích

Odtržení  
Podkarpatské  
Rusi

Vysídlení  
Němců

Košický vládní  
program a  
Národní  
fronta Čechů  
a Slováků

Komunistickou stranu Československa, Československou stranu lidovou, Československou stranu národně socialistickou a Československou sociální demokracii, na Slovensku Komunistickou stranu Slovenska, Demokratickou stranu, Stranu práce a Stranu slobody. Tyto strany následně tvořily na platformě NF kandidátku pro volby do parlamentu. Existence politických subjektů mimo NF nebyla přípustná. V Československu formálně platila ústava z roku 1920, která ale v důsledku vývoje v průběhu války i po jejím skončení prošla významnou proměnou, jež byla dána možností měnit ji tzv. **ústavními dekrety prezidenta republiky** vydávanými od roku 1940 po celou dobu války a také v prvních poválečných měsících. Ústavním dekretem č. 47/1945 byla podobná pravomoc v nezbytně nutném rozsahu přiznána také **Prozatímnímu národnímu shromáždění**. Ve vztahu k zákonodárné moci představovalo oproti předválečnému období zásadní změnu zrušení senátu, snížení věku pro aktivní i pasivní volební právo (viz dále) a vznik předsednictva vlády jako užšího exekutivního orgánu. Dekretální pravomocí disponoval prezident republiky do 28. října 1945.

Dalším zásahem do ústavy bylo konstituování sítě **národních výborů** (viz dále – kap. 14.1), jejichž prostřednictvím byli zvoleni poslanci Prozatímního národního shromáždění (předtím nominováni politickými stranami NF, případně společenskými organizacemi – odbory, mládežnickými, stavovskými a profesními organizacemi). Prozatímní jednokomorové národní shromáždění složené z 300 poslanců se opíralo o zmíněný dekret prezidenta republiky č. 47/1946 Sb. Jeho hlavním úkolem bylo potvrdit Edvarda Beneše ve funkci prezidenta a zároveň potvrdit (ratifikovat) jím vydané dekrety (stalo se tak na základě ústavního zákona č. 57/1946 Sb.). Mimo to přijalo i několik volebních zákonů, na jejichž podkladě mohly v květnu roku 1946 proběhnout **první poválečné volby**. Aktivní volební právo bylo sníženo na 18 let, pasivní na 21 let.

Z voleb vzešlo **Ústavodárné národní shromáždění** s tím, že jeho funkční období bylo limitováno ústavním zákonem dvěma roky, v jejichž průběhu měla být vypracována nová ústava. Uvedený ústavní zákon rovněž obsahoval ustanovení o majorizaci. Nařizoval, aby ústavní zákon o ústavněprávním postavení Slovenska byl schválen většinou přítomných slovenských poslanců. Ve vztahu ke Slovensku fungovala jako zákonodárný orgán **Slovenská národní rada** (dále SNR), jejíž kořeny sahají do doby Slovenského národního povstání v srpnu roku 1944, exekutivu reprezentoval **Sbor povereníkov** (Sbor pověřenců) – obě instituce sídlily v **Bratislavě**. Košický vládní program Slováckům přislíbil postavení svébytného národa s tím, že vzájemný poměr Čechů a Slováků bude uspořádán na principu rovný s rovným, nicméně v daném ohledu se v rámci zmíněného dokumentu jednalo o vágní formulace. Tato zásada (rovný s rovným) proto byla dále upřesňována v tzv. **pražských dohodách** (celkem tři) v průběhu let 1945–1946.

Ústavodárné  
národní  
shromáždění,  
SNR a Sbor  
povereníkov

Zásadní přelom v dalším vývoji znamenaly **únorové události roku 1948**. Moc ve státě uchopila KSČ, která se stala **rozhodující a dominantní silou v politickém systému** a pod její **kontrolu** se dostaly všechny **státní i samosprávné instituce**. Této skutečnosti odpovídala proměna Národní fronty (nazývána často jako obrozená Národní fronta), v níž ostatní politické subjekty (v českých zemích Československá strana lidová a Československá strana socialistická, sociální demokracie byla nuceně inkorporována do struktur KSČ na tzv. slučovacím sjezdu v červnu 1948), na rozdíl od období před únorem 1948, sehrávaly roli jakéhosi komparsu bez možnosti jakkoli ovlivnit směřování státu.

Dne 9. května 1948 byl Ústavodárným národním shromážděním přijat ústavní zákon č. 150/1948 Sb. Tato nová ústava proto vstoupila do dějin pod názvem **Ústava 9. května**. Československo bylo prohlášeno za lidově demokratickou republiku s tím, že mnohé prvky ústava převzala ze sovětské ústavy z roku 1936. Zákonodárnou moc reprezentovalo třisetčlenné **Národní shromáždění**, přičemž funkční období poslanců bylo stanoveno na šest let. Nicméně volby probíhaly na základě tzv. **jednotné kandidátky** (bez možnosti výběru jednotlivých stran) a jejich demokratičnost byla zcela iluzorní. Exekutivní moc reprezentovala **vláda spolu s prezidentem** – po rezignaci Edvarda Beneše v květnu 1948 byl do této funkce zvolen představitel KSČ Klement Gottwald, který byl volen Národním shromážděním na sedm let.

Komunistický  
převrat,  
Ústava  
9. května

Z hlediska ústavního práva naplňovala Ústava 9. května všechny demokratické principy. Ve skutečnosti se však, jak bylo naznačeno, veškerá její demokratická ustanovení proměnila v iluzi. V podmínkách nastupující komunistické diktatury zůstávala lidská a občanská práva pouhou deklarací. Zcela vyřazeny byly především soudní mechanismy kontrolující jejich dodržování. Ačkoli vedoucí úloha KSČ nebyla v této ústavě ještě zavedena, reálnou mocí ve státě disponovalo pouze její nejužší vedení (v dané době nadto silně ovlivňované a de facto řízené z Moskvy). Národní shromáždění navíc přijalo ještě v roce 1948 několik zákonů umožňujících politické represe a porušujících většinu občanských práv a svobod.

Na konci padesátých let minulého století začal komunistický režim otevřeně deklarovat novou etapu budování socialismu v Československu, které mělo postupně přejít do fáze rozvinutého socialismu. S touto změnou korespondovalo přijetí **nové ústavy** Národním shromážděním (vzešlým z voleb konaných na jaře 1960) v létě roku **1960**. Ústava, jelikož v ní bylo explicitně deklarováno, že v Československu již existuje socialistické společenské zřízení, změnila název státu na **Československá socialistická republika (ČSSR)**. Za hlavní opory státní moci prohlašovala zastupitelské sbory, Národní frontu Čechů a Slováků a zároveň zdůrazňovala **vedoucí úlohu KSČ ve státě a společnosti** (článek čtyři).

Nejvyšším orgánem státní moci i nadále dle ústavy zůstávalo jednokomorové **Národní shromáždění** (300 poslanců), jehož funkční období se zkrátilo na čtyři roky. **Prezident** byl volen na pět let a nově byl ze své funkce odpovědný Národnímu shromáždění. Nejvyšším exekutivním orgánem státní moci byla vláda v čele s předsedou. Ústava z července roku 1960 **rušila Sbor pověřenců** a omezovala pravomoci SNR, čímž v daném ohledu devalvovala vývoj nastoupený po roce 1945 (i navzdory snaze o centralizaci státu v průběhu padesátých dané „vnitřní“ politikou KSČ – uplatňování principu tzv. demokratického centralismu). V rámci Slovenska tento krok pochopitelně vyvolal značnou nespokojenost. Ta v průběhu šedesátých let minulého století narůstala a nejintenzivněji se projevila v době reformního procesu tzv. Pražského jara v první polovině roku 1968, kdy začínalo být zřejmé, že zatímco v českých zemích je hlavním zájmem demokratizace, na Slovensku se za nejdůležitější považuje otázka národnostní a státoprávní. Jako východisko a konečný cíl se proto objevila koncepce federativního uspořádání státu a tato teze byla zakomponována i do reformního Akčního programu KSČ schváleného 5. dubna 1968.

Ústava z roku 1960, ČSSR, vedoucí úloha KSČ

V červenci 1968 vláda schválila hlavní zásady **federalizace**, jejíž základ představoval princip, že „Československo tvoří dva rovnoprávné národní státy - Česká socialistická republika a Slovenská socialistická republika“. **Ústavní zákon o federaci** však byl realizován za zcela jiných podmínek, a to po intervenci vojsk Varšavské smlouvy do Československa v srpnu 1968. Všechny sporné body – rozsah pravomocí federálních orgánů, otázka tzv. majorizace či název státu – se podařilo vyřešit a 28. října 1968 byl přijat ústavní zákon č. 143/1968 Sb. o československé federaci. Formálně se jednalo o doplnění stávající ústavy, ale ve skutečnosti o ústavu novou. Zákon obsahoval preambuli s obecným prohlášením a osm hlav se 151 články.

Federalizace a ústavní zákon o federaci

K **1. lednu 1969** vznikly na území Československa dva národní státy – **Česká socialistická republika** a **Slovenská socialistická republika**. Československá federace se ustavila zdola na základě obou republik, které postoupily část pravomocí federálnímu státu. Veškeré kompetence se dělily do tří skupin. Ve výlučné působnosti federace se nacházela zahraniční politika, obrana, federální hmotné rezervy, federální zákonodárství, kontrola federálních orgánů, kontrola federální ústavnosti. Mezi záležitosti společné, tedy řízené a spravované federací i republikami, patřily plánování, finance, ceny, zahraniční hospodářské vztahy, průmysl, zemědělství, doprava, pošty a telekomunikace, věda a technika, práce a mzdy, sociální politika a vnitřní pořádek a bezpečnost státu, tisk a informace. Všechny ostatní záležitosti včetně oblasti školství náležely do pravomoci republik.

Zákonodárnou pravomoc na úrovni federace vykonávalo **Federální shromáždění**. Sestávalo ze dvou rovnoprávných komor – **Sněmovny lidu** (vznikla transformací dosavadního Národního shromáždění) a **Sněmovny národů**. Ve Sněmovně lidu zasedalo 200 poslanců, ve Sněmovně národů 150, přičemž polovina byla volena v České a polovina ve Slovenské socialistické republice. Do ústavního zákona

Federální shromáždění, princip zákazu majorizace

o federaci byla začleněna klauzule, na jejímž základě se mělo zamezit nebezpečí **majorizace**, tedy přehlasování slovenských poslanců. Pro určité zákony (ústavní zákony, volba prezidenta, vypovězení války) se musela vyslovit třípětinová většina českých a třípětinová většina slovenských poslanců Sněmovny národů. Federální shromáždění vykonávalo zákonodárnou činnost v oblastech náležejících do působnosti federace a do společné působnosti federace a republik. Ustanovení týkající se prezidenta i vlády byla bez větších změn převzata dosud platné ústavy z roku 1960.

Zákonodárnými orgány obou republik se staly **Česká národní rada** (dále ČNR) a **Slovenská národní rada** (SNR). Disponovaly legislativní pravomocí v oblasti výlučné působnosti republik a společné působnosti federace a obou republik. Národní rady jmenovaly a odvolávaly **předsedu a členy republikových vlád**. Vlády republik byly definovány jako orgány nařizovací a výkonné moci ve sférách zákonodárné pravomoci národních rad.

Česká národní  
rada a  
Slovenská  
národní rada

Podle původního záměru měla československá federace spočívat na silnějších republikách. Nastupující proces tzv. **normalizace** na počátku sedmdesátých let minulého století však těmto vizím, které v sobě logicky obsahovaly určitý potenciál demokratizace a liberalizace, nepřál a odrazil se i ve státoprávním uspořádání. Ústavní zákon č. 125/1970 Sb. nadřídil v ekonomické sféře federaci republikám. Zavedl jednotnou soustavu hospodářství a jednotný státní plán. Další ústavní zákon č. 126/1970 Sb. zřídil Státní plánovací komisi a šest nových federálních ministerstev. Do roku 1975 následovaly další ústavní zákony, které posilovaly orgány na federální (centrální) úrovni. Tento stav pak přetrvával až do roku 1989, kdy se ve změněné politické situaci ukázal jako dlouhodobě neudržitelný.

## 14.1 Státní správa mezi léty 1945–1989

V předchozí části bylo zmíněno, že Československo bylo po 2. světové válce obnoveno na základě principu **právní kontinuity**. Hlavní zásady řešení stanovil již ústavní dekret prezidenta republiky č. 11/44 Úř. věst. o obnovení právního pořádku vydaný v Londýně 3. srpna 1944. Podle tohoto dekretu měly zůstat v platnosti všechny předpisy vydané do 29. září 1938, naproti tomu normy z pozdější doby neměly být součástí právního řádu Československé republiky a postupně byly rušeny. Nový jev v politickém životě, správní i právní praxi poválečného Československa reprezentovaly zákony namířené proti všem, kteří aktivně participovali či kolabovali s nacistickým režimem na straně jedné, na straně druhé pak proti příslušníkům německé, resp. maďarské národnosti. Již v květnu 1945 byla na majetek fyzických i právnických osob tzv. státně nespolehlivých uvalena **národní správa**, jejímiž vykonavateli byli národní správci se statutem veřejných orgánů podléhajících správním úřadům (nejčastěji národním výborům). Ústavní dekret č. 33/1945 Sb. **odebíral** všem československým státním občanům německé nebo maďarské národnosti **československé státní občanství**, a to již ke dni, kdy získali podle předpisů cizí okupační moci německou nebo maďarskou státní příslušnost. Definován byl ale také okruh osob, jimž československé občanství odejmuto nebylo, např. aktivní účastníci boje proti nacismu či političtí vězni nacistického režimu.

Osoby, které se provinily v době nesvobody proti československému státu, byly trestány i soudně. Za tímto účelem byly vydány dva **retribuční dekrety**. Dekret prezidenta republiky č. 16/1945 o potrestání nacistických zločinců, zrádců a jejich pomahačů a o mimořádných lidových soudech. Na základě zmíněného dekretu byly k danému účelu zřízeny zvláštní soudy, působící obvykle při krajských soudech, označované jako **mimořádné lidové soudy**. V Praze byl ustaven Národní soud, před který byli postaveni vysoce postavení zrádci českého národa a prominentní kolaboranti. V říjnu roku 1945 byl ještě vydán dekret o trestání některých provinění proti národní cti (tzv. malý retribuční dekret). Mimo to proběhla také očista veřejné správy, a to podle dekretu č. 105/1945 Sb. Speciální čistěcí komise v jednotlivých úřadech rozhodovaly o tom, zda veřejní zaměstnanci neporušili věrnost Československé republice a neprovinili se proti národní cti. Veškeré soudní procesy a řízení, které se konaly na základě těchto dekretů, byly fakticky uzavřeny v průběhu roku 1948.

Retribuční  
dekrety a  
mimořádné  
lidové soudy

Na čele soustavy orgánů státní správy stála po roce 1945 **vláda**. Zpočátku disponovala silným právním i faktickým postavením. Vzhledem k mimořádným okolnostem byla nejen nejvyšším exekutivním

Centrální  
(federální)  
vláda a vlády  
republikové



orgánem, ale významně se podílela i na legislativní činnosti, neboť prezidentské dekrety bylo možno vydávat pouze na návrh vlády. Tento stav skončil až na sklonku roku 1945, kdy se československá vláda dostala do běžného režimu, tzn. byla odpovědna parlamentu, který schvaloval jí předložené zákony (po únoru 1948 se tento mechanismus stal víceméně iluzorním). Pozici autonomní slovenské vlády si do roku 1960 de facto udržoval Sbor povereníkov (viz výše). Od ledna 1969 vznikly mimo centrální federální vlády také **vláda České socialistické republiky** a **vláda Slovenské socialistické republiky**, jejichž kompetence se vztahovaly na vybrané oblasti a byly odpovědné příslušné národní radě (viz výše).

Do **výlučné působnosti republikových vlád patřila státní správa ve školství** (s výjimkou vojenského školství spadajícího do gesce federálního ministerstva obrany). Republiková ministerstva školství řídila všechny druhy a stupně školního vzdělávání, právně upravovala záležitosti týkající se zřizování škol, stanovovala síť středního školství a zvláštních školních zařízení. Rovněž řídila výkon školní inspekce. Republikovým ministerstvům školství byly podřízeny vysoké školy, výzkumné pedagogické ústavy a Státní pedagogické nakladatelství (pro české země a pro Slovensko). Státní správu školství v územních obvodech vykonávaly národní výbory, které v rozsahu své působnosti zřizovaly, spravovaly a rušily všechny stupně škol od mateřských po střední a současně zajišťovaly jejich odborné vedení.

Kompetence v oblasti školství

**Národní výbory** sehrávaly ve státní správě po roce 1945 zásadní roli. Idea národních výborů patřila do širšího plánu reformy v osvobozeném Československu již za války. Zatímco prezident Edvard Beneš a jeho spolupracovníci v Londýně považovali národní výbory za přechodné instituce, které budou později nahrazeny trvale působícími orgány, což se projevilo ve všech důležitých dokumentech vydaných prezidentem a exilovou v této otázce v průběhu roku 1944, komunisté v Moskvě s nimi počítali jako s trvalým **základem nové struktury správy**. Prvním závazným právním dokumentem v této věci se stal ústavní dekret prezidenta republiky o národních výborech a Prozatímním národním shromáždění č. 18/1944 Úř. věst., podle kterého měly být na osvobozeném území československé republiky ustanovovány na základě voleb **místní, okresní a zemské národní výbory**. V souladu s tímto ústavním dekretem bylo v květnu 1945 vydáno vládní nařízení č. 4/1945 Sb. o volbě a pravomoci národních výborů. Národní výbory, vytvářené mezitím na již osvobozeném území, měly být v co nejkratší době obnoveny jako orgány zastupitelské a orgány veřejné správy (dnem jejich vzniku zanikaly dosavadní obecní, okresní a zemské orgány). Měly vykonávat všechny úkoly veřejné správy, pokud tyto nebyly výslovně svěřeny jiným institucím. Na Slovensku byly národní výbory konstituovány nařízením SNR ze 7. dubna 1945, které rušilo veškeré dosavadní obecní a obvodní notářské úřady, okresní a župní rady.

Národní výbory jako základ nové správní struktury

Kompetence národních výborů lze rozdělit do dvou oblastí. Přestože navazovaly na **orgány státní správy**, staly se zároveň **orgány výkonu místní samosprávy**. V prvních zhruba dvou letech po konci války mj. prováděly konfiskace majetku Němců, Maďarů a kolaborantů, podílely se na dosazování národních správ (viz výše), na stanovování přidělů půdy, soustřeďovaly německé obyvatelstvo před jeho transportem do Německa a Rakouska a organizovaly následné dosídlení pohraničí, přispívaly k realizaci retribučního soudnictví a samy trestaly provinění proti národní cti (na základě tzv. malého retribučního dekretu), měly významné bezpečnostní pravomoci, vydávaly osvědčení o národní spolehlivosti a další. Na základě vládního nařízení č. 120/1946 Sb. byly národní výbory všech stupňů modifikovány podle výsledku parlamentních voleb z května 1946, čímž skončilo paritní zastoupení politických stran stanovené při jejich vzniku. V průběhu únorových událostí roku 1948 a bezprostředně po nich došlo v rámci národních výborů k personálním čistkám, které koordinovaly **akční výbory Národní fronty** (navrhovaly osoby, jež musely národní výbory opustit a naopak doplnit). Rozhodující postavení v nich získali komunisté. V červnu 1948 pak proběhl v Kroměříži celostátní sjezd zástupců národních výborů, který tyto změny potvrdil.

Důležitou otázkou, jejíž řešení naznačovalo hlubší proměny celkového pojetí veřejné správy po roce 1945, byla podřízenost národních výborů. Jako orgány státní správy podléhaly ministerstvu vnitra,

potažmo vládě. Současně pak byly nižší národní výbory podřízeny vyšším. Tyto skutečnosti však zároveň znamenaly změnu oproti dřívějšku (tj. období po roce 1848) a hlavně porušení obecných zásad samosprávy, tj. že jedna její složka nemůže být nadřazena jiné. V koncepci národních výborů tak bylo již od jejich počátků obsaženo **podstatné oslabení samosprávy**.

Do roku 1948 fungovaly tři stupně národních výborů – místní, okresní a zemský (Praha, Brno a expositura zemského národního výboru v Ostravě). Hlavní orgán národního výboru představovalo **plénium**, které rozhodovalo o nejdůležitějších záležitostech obce, okresu nebo země. Volilo také další orgány národního výboru, především **radu** v čele s **předsedou**, která měla určité rozhodovací pravomoci, nicméně jejím hlavním úkolem byl výkon rozhodnutí pléna. Jako poradní orgány se konstituovaly **komise národního výboru**. Součástí národního výboru byl i **úřad národního výboru** v čele s **přednostou** rozdělený na jednotlivé **referáty** (zemědělství, školství, kultury apod.).

Vnitřní  
struktura  
národních  
výborů

Od ledna roku 1949 se v důsledku zavedení krajů struktura národních výborů mírně proměnila. Kraje se konstituovaly na základě zákona č. 280/1948 Sb. (ostatně počítala s nimi již i Ústava 9. května) z 21. prosince 1948. Byly zrušeny zemské národní výbory (ZNV) a nově vzniklo **19 krajů** řízených **krajskými národními výbory** – 13 v českých zemích (Pražský, Českobudějovický, Plzeňský, Karlovarský, Ústecký, Liberecký, Hradecký, Pardubický, Jihlavský, Brněnský, Olomoucký, Gottwaldovský a Ostravský) a šest na Slovensku (Bratislavský, Nitranský, Banskobystrický, Žilinský, Košický a Prešovský). Kraje byly tvořeny tak, aby jejich rozloha činila přibližně 5000 km<sup>2</sup>, čítaly cca půl miliónu obyvatel se 13–14 okresy. Ustavení krajů doprovázela reorganizace okresů – počínaje 1. únorem 1949 se zřizovalo 35 nových okresů a naproti tomu 11 okresů rušilo.

Reforma  
správy v roce  
1949 a krajské  
národní  
výbory

Národní výbory na všech stupních byly i po této reformě organizovány podle **jednotných zásad**. V čele národního výboru stál předseda zatupující jej navenek a s právem pozastavit výkon rozhodnutí každého orgánu příslušného národního výboru. Agenda a struktura úřadů národních výborů zůstala zachována s tím, že v jejich vedení zasedli volení referenti (referát školství zahrnoval také oblast osvěty a tělesné výchovy) a v čele úřadu jako celku stanul namísto přednosty **tajemník**.

V **Praze** byl od roku 1949 nově zřízen **Ústřední národní výbor**, který byl postaven na roveň krajských národních výborů (dále KNV). Praha se dále dělila na 16 obvodů spravovaných **obvodními národními výbory**. Ve městech, kde sídlily KNV (navíc v Opavě a v Popradě) vznikly **jednotné národní výbory** (JNV), které vykonávaly současně funkci okresního národního výboru (dále ONV) pro příslušný okres a místního národního výboru (dále MNV) pro příslušné město a byly bezprostředně podřízeny KNV. Na úrovni MNV vznikla v roce 1949 nová funkce **újezdních tajemníků**, kteří pomáhali předsedovi a měli zajišťovat jednotnou státní správu a koordinaci postupu vždy v obvodu několika MNV.

V průběhu roku 1954 se uskutečnily ve struktuře národních výborů dílčí změny. Dosud jednotná skupina místních národních výborů byla rozdělena **městské národní výbory** (dále MěNV) a **místní národní výbory** (MNV v obcích) a zároveň s tím došlo ke zrušení skupiny jednotných národních výborů. V sídlech krajů vznikly městské národní výbory, které pro dané město plnily úkoly městského i okresního národního výboru. Kromě nich pak byl ustaven i zvláštní ONV pro přilehlý okres. Ke změně došlo rovněž v rámci vnitřní úřední struktury národních výborů, když byl dosavadní referentský systém nahrazen systémem **odborů**, v jejichž čele stanuli kvalifikovaní úředníci.

Městské  
národní  
výbory

Další reforma veřejné správy proběhla v roce **1960**. Její příčiny lze spatřovat v politicko-ideologických (teze o dosažení stupně rozvinuté socialistické společnosti, snaha o decentralizaci správy a další) a hospodářských (nová pravidla plánování, nová organizace průmyslu a zemědělství) aspektech. Těmto novým skutečnostem se mělo přizpůsobit správní uspořádání státu. Právně kodifikováno bylo zákonem č. 36/1960 Sb. o územním členění státu. Místo stávajících 19 krajů a 306 okresů vzniklo na území Československa **deset krajů** – Středočeský, Západočeský, Severočeský, Jihočeský, Východočeský, Jihomoravský, Severomoravský, Západoslovenský, Středoslovenský a Východoslovenský – a 108 okresů. **Praha** získala **postavení kraje** a skládala se z **deseti obvodů**, které měly charakter okresů. S celkovým oslabením slovenských národních orgánů (viz výše) korespondovala skutečnost, že – na

Správní  
reforma z roku  
1960 s novým  
rozdělením  
krajů a okresů

rozdíl od Prahy – nebylo respektováno zvláštní postavení Bratislavy. Z jejího Ústředního národního výboru se stal MěNV s postavením ONV. Správní uspořádání z roku 1960 přetrvalo až do roku 1990 a tehdy vymezené okresy existují fakticky do současnosti.

Poslední výraznější úprava sítě národních výborů se uskutečnila v roce 1967, kdy byl přijat zákon č. 69/1967 Sb. o národních výborech, který je definoval jako „orgány socialistické státní moci a správy v krajích, okresech a obcích“. Tento zákon také stanovil počty poslanců jednotlivých stupňů národních výborů. Městské národní výbory se rozdělily do tří skupin podle toho, zda bylo město sídlem kraje nebo okresu a podle jeho velikosti a celkového významu. Zvláštní statut získala města **Brno, Ostrava a Plzeň**, které byly rozděleny na obvody spravované **obvodními národními výbory** (ObNV). Pro Prahu a její Národní výbor platila zvláštní legislativní úprava. Jedna z novel uvedeného zákona č. 69/1967 Sb. zavedla v roce 1982 novou kategorii **středisková obec**, v níž působil MNV z rozšířenou působností. Volební období národních výborů bylo čtyřleté, od počátku sedmdesátých let minulého století se prodloužilo na pět let.

Úpravy z roku 1967 a 1982 - statutární města s ObNV a střediskové obce

Ve vztahu ke **sféře školství** sehrávaly významnou roli MNV, které řídily mateřské a základní školy, obdobně tomu bylo v případě MěNV spravujících školská zařízení na území daného města. Školské záležitosti byly rovněž v kompetenci ONV. Střední školy, střední odborná učiliště a gymnázia pak spadaly do gesce jednotlivých KNV.

Kompetence národních výborů v oblasti školství

Správa v období let 1948–1989 vykazuje určité specifikum, jež vycházelo z **dominantní pozice KSČ** ve státě, které získala po únoru 1948. Komunistická strana vytvořila prakticky autonomní vertikální linii **vlastní správy** představující její **mocenskou oporu**. Na vrcholu stál **Ústřední výbor KSČ** (ÚV KSČ), jehož užší orgán reprezentovalo **předsednictvo** (politbyro) v čele (od sklonku 60. let minulého století) s **generálním tajemníkem**. ÚV KSČ de facto představovalo hlavní mocenské a rozhodovací centrum ve státě. Na nižší úrovni stály **krajské výbory KSČ** (KV KSČ, formovány od roku 1949) v čele s **tajemníky KV**. Na úrovni okresů pracovaly **okresní výbory strany** (OV KSČ) řízené **okresními tajemníky**. Následovaly **městské** a **místní** (obce) **stranické výbory**. Nejnižší úroveň stranické organizace představovaly tzv. **uliční výbory KSČ** a **závodní výbory KSČ** zřizované v jednotlivých podnicích. Celkově se jednalo o propracovanou mocenskou strukturu s vlastním úředním (správním) aparátem a agendou. Na centrální, krajské, okresní úrovni a v rámci významnějších městských výborů komunistické strany fungovaly regulérní úřady s **vlastními referáty** (odděleními) pro oblast průmyslu, zemědělství, školství, ideologických záležitostí a dalších. Lze konstatovat, že stranický aparát jako celek do větší či menší měrou ovlivňoval (v případě ÚV KSČ pak zásadním způsobem) chod správních orgánů (vlády a národních výborů).

Struktura stranických orgánů KSČ a jejich vliv na systém správy po roce 1948

Poněkud odlišně se vyvíjela situace ve vztahu ke **Slovensku**. Zde po roce 1945 i nadále existovala a vyvíjela činnost samostatná **Komunistická strana Slovenska** (dále KSS), která byla formálně součástí jednotné KSČ s působností pro celé území státu. V rámci Slovenska si KSS vytvořila **vlastní organizační strukturu** analogickou struktuře KSČ v českých zemích – v čele s **ÚV KSS v Bratislavě**, od roku 1949 se sítí krajských, okresních, městských a místních výborů strany. Tímto poměrně komplikovaným uspořádáním byl dán základ tzv. **asymetrického modelu fungování KSČ**, kdy na straně jedné existovala v rámci Slovenska KSS, na straně druhé však neměla svůj protějšek v českých zemích, kde byla v tomto ohledu za mateřský stranický subjekt považována celostátní KSČ. K narovnání tohoto stavu došlo až po listopadu 1989 konstituováním Komunistické strany Čech a Moravy (KSČM), avšak již ve zcela jiných podmínkách.

Asymetrický model fungování KSČ v českých zemích a na Slovensku

## Kontrolní otázky a úkoly



1. Jak ovlivnil Košický vládní program politický a ústavní vývoj Československa po roce 1945?

2. Jak se vyvíjel vzájemný poměr centrálních a slovenských správních orgánů po roce 1945?
3. Charakterizujte poslání národních výborů a jejich strukturu v letech 1945–1949 a po roce 1949.
4. Jakým způsobem se ve správním systému projevila dominantní pozice komunistické strany, kterou v Československu získala v únoru roku 1948?
5. Charakterizujte reformu správy v roce 1960. Jak se v tomto roce proměnila struktura krajů a okresů?

## 15 Ústavní a správní vývoj po roce 1989

### Průvodce studiem



#### V této kapitole se dozvíte:

- jak se formovala podoba ústavního systému po listopadu 1989
- jak se vyvíjel vzájemný poměr české a slovenské části federace v letech 1990–1992
- jakou podobu má státní správa po roce 1989
- za jakých podmínek došlo po roce 1989 k obnově samosprávy a jakou podobu získala v podmínkách České republiky po roce 1993

Konec roku 1989 se nesl ve znamení zhroucení komunistického režimu. Ústavním zákonem č. 135/1989 Sb. byla **odstraněna vedoucí úloha KSČ** ve státě a společnosti a zároveň byl prakticky **zrušen institut Národní fronty Čechů a Slováků** zřízený na základě Košického vládního programu (viz výše). Po více než 40 letech mohly být postupně obnovovány politický pluralismus, občanská společnost a demokratické principy vlády a správy veřejných záležitostí. Z ústavního hlediska představovala zásadní moment příprava **svobodných parlamentních voleb** konaných počátkem června **1990**. Za tímto účelem muselo být zkráceno pětileté volební období zákonodárných sborů (poslední volby na bázi jednotné kandidátky Národní fronty proběhly v květnu roku 1986). Ústavním zákonem č. 183/1989 Sb. – tzv. kooptační zákon – byli do Federálního shromáždění ČSSR a obou národních rad kooptováni noví poslanci, kteří nahradili nejvíce zkompromitované představitele končícího komunistického režimu. Další ústavní zákon (č. 46/1990 Sb.) zavedl tzv. volný mandát, inkompatibilitu poslaneckého mandátu s jinými funkcemi a snížil počet poslanců Sněmovny lidu FS na 150.

Odstranění vedoucí úlohy KSČ a svobodné volby

Již na jaře roku 1990 se stala aktuální a akutní otázka dalšího **státoprávního uspořádání státu**. Odlišné postoje a představy české a slovenské části federace o dalším vývoji se projevíly v březnu 1990 při projednávání změny názvu státu. Varianty Československá republika či Československá federativní republika, považované v českých zemích za logické, se však na Slovensku setkaly s negativním ohlasem. V dubnu 1990 byl nakonec po komplikovaných debatách schválen název státu v podobě **Česká a Slovenská federativní republika**. Zejména po parlamentních volbách v roce 1990 se zintenzivnila jednání o poměru kompetencí federace a republik. Jedním z výsledků se stalo přijetí **kompetenčního zákona**, který omezoval práva federace tím, že z její působnosti vyjímal oblasti zahraniční politiky a obrany. Republiky tak získaly teoretickou možnost uzavírat mezinárodní smlouvy a budovat vlastní ozbrojené síly. Slovenská strana v roce 1991 dále požadovala, aby se základem další existence státu stala smlouva republik znamenající další omezení kompetencí federální vlády a Federálního shromáždění.

Otázka státoprávního uspořádání státu a kompetenční zákon

Rozhodující impuls pro řešení komplikované situace vztahu obou republik a tím i pro příští osud Československa přinesly **parlamentní volby** v červnu roku **1992**. V českých zemích z nich jako vítěz vyšla pravicová Občanská demokratická strana (ODS), na Slovensku pak levicově orientované Hnutí za demokratické Slovensko (HZDS), které zároveň hodlalo dodržovat dosavadní linii slovenské politiky

Zánik federace k 31. 12. 1992, vznik České a Slovenské republiky k 1. 1. 1993

a předložilo návrh Smlouvy mezi Českou a Slovenskou republikou o společném státním svazku. Tento dokument předpokládal vytvoření rovnoprávného a svrchovaného státu Česko-Slovensko s tím, že oba státy měly mít mezinárodně právní subjektivitu (včetně vlastních centrálních bank, tj. i vlastních měn). Podobný model uspořádání však nebyl akceptovatelný pro českou stranu, která trvala buďto na funkční federaci, anebo na existenci dvou nezávislých států. Vývoj tak směřoval k **rozdělení Československa**, které bylo nutno připravit z ústavněprávního hlediska. Zánik Československa byl koncipován jako **zánik federace**, což znamená, že nešlo o to, že by jedna z republik z této federace vystoupila. Vyvrcholením procesu zániku československé federace se stal ústavní zákon č. 542/1992 Sb. ze dne 25. listopadu 1992 o zániku České a Slovenské federativní republiky. Od **1. ledna 1993** pak došlo ke konstituování dvou nezávislých států **České republiky** a **Slovenské republiky**.

Dne **16. prosince 1992** schválila Česká národní rada **Ústavu České republiky**, jejíž součástí se stala Listina základních práv a svobod. Ústava České republiky je tvořena preambulí a 113 články soustředěnými v osmi hlavách.

Zákonodárnou moc v České republice vykonává **dvoukomorový parlament**. Jedná se o dvousetčlennou **Poslaneckou sněmovnu** (vznikla transformací ČNR k 1. lednu 1993) a **Senát** (ustaven až koncem roku 1996) sestávající z 81 senátorů, který v ústavním systému plní roli protiváhy Poslanecké sněmovny. Volební období sněmovny je vymezeno čtyřmi roky, senátor je volen na šest let. Výkonnou moc reprezentuje **Vláda České republiky** v čele s ministerským předsedou, **prezident** a **státní zastupitelství**. **Prezident** republiky byl původně volen na společném zasedání Poslanecké sněmovny a Senátu, od roku 2013 je **volen přímo** (na základě ústavního zákona č. 71/2012 Sb. ze dne 8. února 2012) s mandátem na pět let.

Zákonodárná a exekutivní moc v České republice

Důležitou roli v ústavním systému ČR sehrává **Ústavní soud České republiky** sídlící v Brně. Kořeny ústavního soudnictví v Československu, resp. České republice sahají do roku 1920, nicméně vzestup role ústavního je spjat až se vznikem České republiky. Ústavní soud je tvořen 15 soudci jmenovanými prezidentem republiky se souhlasem Senátu. Jeho působnost je vymezena taxativně a týká se především rušení zákonů a jiných právních předpisů, projednávání ústavních stížností proti rozhodnutím orgánů veřejné moci, proti omezením ústavních práv a svobod a proti zásahům státu do pravomocí územní samosprávy, dále projednávání ústavní žaloby Senátu na prezidenta pro velezradu, zkoumání ústavnosti rozpuštění politické strany a posuzování kompetenčních sporů mezi státem a samosprávnými orgány. Pokud Ústavní soud ČR dospěje k závěru, že určitý zákon odporuje ústavě a dalším závazným normám, jež jsou součástí ústavního pořádku republiky (resp. že určitý podzákonný předpis neodpovídá zákonu), může jej **zrušit**, přičemž toto rozhodnutí (vyhlášené veřejně také ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu) je pro všechny složky státní správy a samosprávy (i jiné) závazné.

Role Ústavního soudu České republiky

## 15.1 Státní správa a samospráva od vzniku České republiky

Základ výkonné moci v České republice představuje **vláda**, která rozhoduje ve sboru a k přijetí usnesení je nezbytný souhlas nadpoloviční většiny všech jejích členů. Vláda je odpovědná Poslanecké sněmovně, která rovněž vládě vyslovuje svou důvěru či naopak nedůvěru. Nově jmenovaná vláda musí do 30 dnů po jmenování předstoupit před Poslaneckou s žádostí o vyslovení důvěry. Vždy po ustavení nové Poslanecké sněmovny musí stávající vláda podat demisi. **Předsedu vlády** jmenuje prezident, který následně na jeho návrh jmenuje a také odvolává další členy vlády. Předseda vlády organizuje její činnost a vystupuje jejím jménem. Ústava mu zároveň poskytuje výsadní postavení spočívající v již zmíněné pravomoci podávat návrhy prezidentovi na jmenování a odvolání ostatních členů vlády, v kontrasignaci vládních nařízení a v politické odpovědnosti za chod exekutivy. Předseda vlády dále určuje hlavní tendence vládní politiky a koordinuje činnost ministerstev, nicméně přímo do jejich agendy zasahovat nemůže.

Vláda České republiky a kompetence předsedy vlády

**Ministerstva** jsou ústřední orgány státní správy, jež lze zřizovat pouze prostřednictvím zákona. V jejich čele stojí vždy **člen vlády – ministr**, čímž se odlišují od dalších ústředních orgánů státní správy (např. Český statistický úřad, Správa státních hmotných rezerv a další). Ministerstvo školství,

mládeže a tělovýchovy (MŠMT) odpovídá obecně za školství na území státu (včetně oblasti podpory sportu) a je nadřízenou složkou pro vysoké školy, pro které je v jeho organizační struktuře vytvořen speciální odbor.

Ústava obsahuje také zvláštní článek o **státním zastupitelství**, které vzniklo jako nový orgán nahrazující dřívější prokuraturu. Státní zastupitelství zastupuje veřejnou žalobu v trestním řízení, ale nejedná se o samostatnou, jednotnou, centralizovanou a monokraticky řízenou soustavu orgánů, kterou představovala dřívější prokuratura. Ta dohlížela na provádění a zachovávání zákonů a jiných právních předpisů a stála mimo zákonodárnou, soudní a výkonnou moc.

Státní  
zastupitelství

Reforma veřejné správy po roce 1989 spočívala ve **zrušení** celé soustavy **národních výborů**. Byla obnovena samospráva na úrovni obcí a měst a zákonem ČNR č. 425/1990 Sb. bylo v českých zemích zrušeno dosavadních sedm krajských národních výborů a 75 okresních národních výborů. Okresní národní výbory nahradily **okresní úřady**, které představovaly územní správní úřady vykonávající pouze státní správu v čele s **přednostou**.

Zrušení  
národních  
výborů,  
okresní úřady

Již na počátku devadesátých let minulého století bylo rozhodnuto o vzniku nových samosprávných celků, které budou tvořit mezistupeň mezi okresy a centrem. V roce 1997 byl schválen zákon č. 347/1997 Sb. o vytvoření vyšších územních samosprávných celků. Na jeho základě mělo být zřízeno na území České republiky **13 krajů** s tím, že **Praha** jako hlavní město se stane **krajem čtrnáctým**. Zároveň měly být **zrušeny okresní úřady**. Uvedený zákon byl uveden v život až v roce **2000** poté, kdy došlo ke schválení nových zákonů o obcích, krajích, volbách do zastupitelstev krajů, o okresních úřadech a o hlavním městě Praze. Názvy krajů a jejich hranice určuje zákon a pouze jeho prostřednictvím mohou být měněny. Skutečná podoba krajů pak vychází ze zákona č. 129/2000 Sb. o krajích (krajské zřízení). Kraje – **Jihočeský, Jihomoravský, Karlovarský, Královehradecký, Liberecký, Moravskoslezský, Olomoucký, Pardubický, Plzeňský, Středočeský, Ústecký, Vysočina, Zlínský a Hlavní město Praha** – jsou v pojetí tohoto zákona územní společenství občanů, která mají právo na autonomní správu veřejných záležitostí. Jejich hlavní úkol spočívá v péči o hospodářský, sociální, ekologický a kulturní rozvoj daného území. Kraje vlastní majetek a samostatně hospodaří (vlastní krajský rozpočet). Kraje disponují tzv. samostatnou působností, která je vymezena výčtem pravomocí, jejichž prostřednictvím je pečováno o komplexní rozvoj území daného kraje.

Kraje jako  
samosprávné  
celky a jejich  
orgány

Nejvýznamnějším orgánem kraje je **zastupitelstvo**. Volí se podle zásad poměrného volebního systému a jeho funkční období je stanoveno na čtyři roky. Počet členů krajského zastupitelstva závisí na počtu obyvatel v příslušném kraji a kolísá mezi 45, 55 a 65 zastupiteli. Pravomoci zastupitelstva se nacházejí převážně ve sféře **samostatné působnosti kraje** (schvalování rozpočtu kraje, programu jeho rozvoje a další). Další orgán kraje reprezentuje rada, volená z řad zastupitelů, která je výkonným orgánem kraje v oblasti jeho samospráv. Zastupitelstvo si pro výkon úkolů jemu svěřených zřizuje výbory jako iniciativní a kontrolní orgány. Obligatorně jsou zřizovány **výbory** finanční, kontrolní, pro výchovu a vzdělávání, pokud by v daném kraji žilo minimálně 10 % obyvatel jiné než české národnosti, musí být ustaven i výbor pro národnostní menšiny. **Radu kraje** tvoří hejtman, jeho náměstci a radní – v menších krajích se jedná o devět členů rady, ve větších pak o jedenáct členů rady kraje.

V čele kraje stojí **hejtman** volený a odvolávaný zastupitelstvem spolu s jeho zástupci – **náměstký hejtmana** – pro dané oblasti správy (jejich počet není pevně stanoven a lze je jmenovat a odvolat nezávisle na hejtmanovi). Hejtman může jednat jménem kraje v rozsahu zmocnění zastupitelstvem a radou. Dále podepisuje právní předpisy kraje, v rámci zmocnění zřizuje některé zvláštní orgány pro výkon přenesené působnosti a reprezentuje kraj navenek.

**Krajský úřad** zajišťuje plnění úkolů ve sféře samostatné i přenesené (v té výhradně) působnosti. Přezkoumává rozhodnutí obecních úřadů a ukládá sankce podle zákona. V jeho čele stojí a za jeho činnost odpovídá **ředitel krajského úřadu**. Na **samostatnou působnost kraje** dohlíží ministerstvo vnitra ve spolupráci s příslušnými ministerstvy a ústředními správními úřady. Stejně tak i výkon **přenesené působnosti kraje** kontrolují věcně příslušná ministerstva a další ústřední správní úřady. Konkrétní pravomoci v jednotlivých oborech správy přidělil krajům zákon č. 132/2000 Sb., jimiž se na

Krajský úřad a  
jeho  
kompetence

ně přenesly působnosti z ministerstev, školských a okresních úřadů. V oblasti školství kraje zřizují a provozují střední školy (odborné, gymnázia, střední odborná učiliště) a střední umělecké školy.

V roce 2002 následovala další fáze reformy veřejné správy, když byly k 31. prosinci 2002 zrušeny okresní úřady. **Okresy** jako územní jednotky však zůstaly zachovány. V souvislosti s touto reformou vznikla nová kategorie obcí. Místo 76 okresních úřadů bylo ustaveno 205 **obcí s rozšířenou působností**. Ve správním obvodu těchto obcí (resp. měst) se nachází cca 15 tisíc obyvatel. Na orgány obcí s rozšířenou působností přešla státní správa v evidenci obyvatelstva, vydávání občanských průkazů a vedení registru motorových vozidel, ochraně životního prostředí, sociální péče a dávek a další. Naopak kraje od okresů převzaly např. kompetence týkající se odvolacího řízení proti rozhodnutím obcí či kontroly výkonu státní správy v obcích a kontroly hospodaření obcí s minimálně 5 tisíci obyvatel.

Obce s rozšířenou působností

Vzápětí po listopadu 1989 začala **obnova obecní samosprávy**. Počátek změn lze spatřovat v ústavním zákonu přijatém Federálním shromážděním 19. července 1990 (s platností od 24. listopadu 1990), který zkrátil volební období národních výborů a především znovu oddělil státní správu od samosprávy, jejímž základem se stala **obec**. Obec představuje územně samosprávné společenství občanů, které je veřejnoprávní korporací, spravuje své záležitosti, vlastní majetek a vystupuje jako subjekt veřejného a soukromého práva. Veškeré obce se dělí na **města** a **ostatní** (venkovské) **obce**. Od 1. července 2006 vstoupil v platnost zákon č. 234/2006 Sb. (novela zákona o obcích), na jehož základě vznikla nová kategorie obce – **městys**. Zákon umožnil získat status městyse obcím s minimálně 3 tisíci obyvatel s tím, že žádost musí schválit předseda Poslanecké sněmovny a vláda. Specifické postavení mají **statutární města**, která mohou uspořádat své vnitřní správní poměry obecně závaznou vyhláškou – **statutem**. Statutární města jsou obvykle členěna na **obvody**, resp. na **části s vlastními samosprávnými orgány** (např. Brno, Ostrava, Praha). V čele statutárního města stojí **primátor** volený spolu se svými náměstký a dalšími členy rady zastupitelstvem. V současné době je v České republice 26 statutárních měst: Brno, České Budějovice, Děčín, Frýdek-Místek, Havířov, Hradec Králové, Chomutov, Jablonec nad Nisou, Jihlava, Karlovy Vary, Karviná, Kladno, Liberec, Mladá Boleslav, Most, Olomouc, Opava, Ostrava, Pardubice, Plzeň, Praha, Prostějov, Přerov, Teplice, Ústí nad Labem a Zlín.

Obecní a městská samospráva, statutární města

Občané dané obce mají zákonem **zaručená práva** – právo volit a být volen do obecních orgánů, hlasovat v místním referendu, účastnit se zasedání zastupitelstva a vystupovat na něm, nahlížet do zápisů ze zasedání, do usnesení rady, výborů, komisí, podávat návrhy, připomínky a podněty všem obecním orgánům, které jsou povinny vyřídit je ve lhůtě 60 dnů. Pro výkon **aktivního** i **pasivního** volebního práva do obcí je zákonem stanovena hranice **18 let** a trvalý pobyt v obci.

Nejdůležitějším a základním samosprávným orgánem obcí a měst je **zastupitelstvo** vzešlé z obecních voleb, konaných, stejně jako do poslanecké sněmovny a krajských zastupitelstev, ve čtyřletých intervalech. Jako výkonný orgán volí obecní a městské zastupitelstvo **radu**, která je mu odpovědná. Skládá se ze starosty, místostarosty (resp. místostarostů) a radních. Rada není volena v obcích, kde má obecní zastupitelstvo méně než 15 členů a funkce rady zde vykonává samotné zastupitelstvo. Počet členů obecních a městských zastupitelstev se pohybuje v rozmezí od 5 do 55, pražské zastupitelstvo, které je svým významem postaveno na roveň zastupitelstva krajského (viz výše), pak čítá 70 zastupitelů. Zastupitelstvem je volen také **starosta** obce (města) a zastupuje ji navenek a signuje právní předpisy vydávané obecními orgány.

Agendu a úkoly uložené radou a zastupitelstvem plní **obecní**, resp. **městský úřad**, v případě statutárních měst **magistrát**. Zároveň odborně usměřuje obcí (městem) zřizované orgány. Působnost orgánů obecní a městské samosprávy, podobně jako v případě krajských úřadů, se dělí na dvě oblasti, a to **samostatnou** a **přenesenou působnost**. Samostatná působnost, vykonávaná prostřednictvím obecně závazných vyhlášek, je charakterizována jako soubor záležitostí v zájmu obce a jejích občanů, pokud nespadá do kompetence kraje nebo do sféry přenesené působnosti. Jedná se zejména o oblast rozvoje obce (územní plán, změny katastru, zřizování částí obce či ulic a další), oblast financí (obecní rozpočet), zřizování a zakládání obchodních společností, zřizování orgánů a organizačních složek obce,

Obecní a městský úřad, samostatná a přenesená působnost



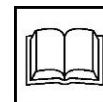
zajišťování jejich činnosti, vyhlášení místního referenda, volbu starosty a dalších funkcionářů samosprávy, zřizování obecní policie, stanovení druhů místních poplatků a v neposlední řadě rovněž kompetence v oblasti školství. Obce, resp. města jsou zřizovateli základních a mateřských škol. Přenesenou působnost obcí (měst) stanovuje zákon, jehož prostřednictvím může být rada zmocněna k vydávání právních předpisů, tj. nařízení v této sféře. Ve výkonu přenesené působnosti podléhá obecní a městská samospráva nadřízeným orgánům státní správy.

## **Kontrolní otázky a úkoly**



1. Charakterizujte proměny a podobu ústavního systému Československa a následně České republiky po roce 1989.
2. Jak a za jakých okolností došlo k zániku československé federace?
3. Charakterizujete správní systém České republiky po roce 1993.
4. Charakterizujte systém obecní a městské samosprávy v České republice. Kdy byla v život uvedena krajská samospráva a jaká je její podoba?

## Literatura



- BĚLINA, P.** Teoretické kořeny státní praxe osvícenského absolutismu v habsburské monarchii. *Československý časopis historický*, 1981, roč. 29, s. 879-905.
- CIBULKA, P.** K vývoji předlitavského politického systému v letech 1849-1918. *Sborník historických prací*, 1995, roč. 21, s. 129-164.
- ČECHÁK, V.** *Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945-2004)*. Praha: Eupress, 2004.
- FIALA, Z.** *Přemyslovské Čechy. Český stát a společnost v letech 995-1310*. Praha: Svoboda, 1975.
- HYE, H. P.** *Das politische System in der Habsburgermonarchie*. Praha: Karolinum, 1997.
- HOFFMANN, F.** *České město ve středověku*. Praha: Panorama, 1992.
- JANÁČEK, J.** *České dějiny. Doba předbělohorská*. Praha: Academia, 1984.
- JANÁK, J., HLEDÍKOVÁ, Z., DOBEŠ, J.** *Dějiny správy v českých zemích od počátků státu po současnost*. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 2005.
- JANÁK, J.** Státní správa a územní samospráva 1740-1945. In *Ústřední moc a regionální samospráva*. Brno, 1995. s. 53-88.
- KEJŘ, J.** Nad počátky našich měst. *Československý časopis historický*, 1976, roč. 24, s. 337-401.
- KEJŘ, J.** *Vznik městského zřízení v českých zemích*. Praha: Karolinum, 1998.
- KLINGENSTEIN, G., SZABO, F. A. J.** (ed.) *Staatskanzler Wenzel Anton von Kaunitz-Rietberg 1711-1794*. Graz: Andreas Schneider Verlagsabteilung, 1996.
- MARŠÁLEK, P.** *Protektorát Čechy a Morava. Státoprávní a politické aspekty nacistického okupačního režimu v českých zemích*. Praha: Karolinum, 2002.
- MIKULE, V.** Správní právo a veřejná správa na území České republiky od roku 1945. *Právně historické studie*, 2000, roč. 35, s. 159-201.
- PLACHT, O., HAVELKA, F.** *Příručka školské a osvětové správy*. Praha: Státní nakladatelství, 1934.
- SEDLÁČEK, P.** Tereziánské reformy v 18. století a kones nejvyšších úředníků. *Právněhistorické studie*, 2003, roč. 36, s. 203-209.
- SHELLE, K.** *Vývoj správy v předválečném Československu, I., II*. Brno: Masarykova univerzita, 1991.
- SVOBODA, K., GROSPÍČ, J., VEDRAL, J., PEŠEK, M.** *Územní samospráva a státní správa*. Praha: Eurounion, 2000.
- URBAN, O.** *Česká společnost 1848-1918*. Praha: Svoboda, 1982.
- WALTER, F.** Die zentrale Schulverwaltung in Österreich 1760-1848. *Österreich in Geschichte und Literatur* (Sonderheft), 1960, S. 2-8.
- WASSILKO, T.** Der Unterrichtsrat. Ein vergessener Zwischenakt aus der Geschichte des österreichischen Unterrichtswesens. *Mitteilungen des Österreichischen Staatsarchivs*, 1953, Jh. 6, S. 312-326.