

**UNIVERZITA PAVLA JOZEFA ŠAFÁRIKA V KOŠICIACH**

**Fakulta verejnej správy**



**DEJINY VEREJNEJ SPRÁVY**

**Stanislav Konečný – Ivan Halász**

**Košice 2024**

## **Dejiny verejnej správy**

*Vysokoškolská učebnica*

### **Autori:**

doc. PhDr. Ing. Stanislav Konečný, PhD., MPA

*Katedra verejnej politiky a teórie verejnej správy, Fakulta verejnej správy, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach*

prof. Dr. Ivan Halász, Ph.D., DSc.

*Katedra verejnoprávnych disciplín, Fakulta verejnej správy, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach*

### **Recenzenti:**

prof. PhDr. Vladimír Čechák, CSc.

*Vysoká škola finanční a správní, Praha*

doc. PhDr. Daniel Klimovský, PhD.

*Filozofická fakulta Univerzity Komenského, Bratislava*

### **Jazyková redaktorka:**

*Mgr. Anna Konečná*

Tento text je publikovaný pod licenciou Creative Commons 4.0 - Attribution CC BY NC ND („Uveďte pôvod - Nepoužívajte komerčne - Nespracováajte“).



Za odbornú a jazykovú stránku tejto publikácie zodpovedajú autori.

Dostupné od: 23.12.2024

Umiestnenie: [www.unibook.upjs.sk](http://www.unibook.upjs.sk)

ISBN 978-80-574-0377-7 (e-publikácia)

## OBSAH:

|  |     |
|--|-----|
| Úvod .....   | 1   |
| 1 SPRAVOVANIE V OBDOBÍ ANTIKY .....  | 4   |
| 1.1 Spravovanie v rímskych cisárskych provinciách .....  | 4   |
| 1.2 Rímska správa v Gerulate .....   | 6   |
| 2 PATRIMONIÁLNY ŠTÁT A KARLOVSKÝ MODEL SPRAVOVANIA V RANOM STREDOVEKU .....  | 8   |
| 2.1 Karlovsý model správy vo Franskej ríši .....   | 8   |
| 2.2 Veľkomoravská správa .....   | 14  |
| 2.3 Uhorská patrimonialna monarchia .....  | 17  |
| 3 SPRÁVA V STAVOVSKÉJ MONARCHII .....  | 20  |
| 3.1 Francúzsko .....   | 21  |
| 3.2 Nemecko .....  | 24  |
| 3.3 Česká stavovská monarchia.....   | 25  |
| 3.4 Uhorsko .....  | 30  |
| 4 MESTSKÉ ŠTÁT Y A MESTSKÁ SPRÁVA (8. – 18. STOR.) .....   | 38  |
| 4.1 Správa renesančných mestských republík .....   | 38  |
| 4.2 Mestská správa na území dnešného Slovenska .....   | 42  |
| 5 ABSOLUTISTICKÁ MONARCHIA A OSVIETENSKÝ ABSOLUTIZMUS .....  | 47  |
| 5.1 Francúzsko .....   | 48  |
| 5.2 Rakúsko .....  | 49  |
| 5.3 Rusko .....  | 55  |
| 6 NAPOLEONSKÁ VEREJNÁ SPRÁVA .....   | 61  |
| 6.1 Reformy vo Francúzsku .....  | 61  |
| 6.2 Reformy v napoleonských klientelistických a satelitných štátoch .....  | 65  |
| 6.3 Varšavské kniežatstvo .....  | 70  |
| 7 VEREJNÁ SPRÁVA V KONŠTITUČNEJ MONARCHII .....  | 73  |
| 7.1 Taliansko .....  | 74  |
| 7.2 Nemecko .....  | 77  |
| 7.3 Rakúsko .....  | 81  |
| 7.4 Uhorsko .....  | 86  |
| 8 BRITSKÝ A AMERICKÝ MODEL VEREJNEJ SPRÁV Y .....  | 94  |
| 8.1 Veľká Británia .....   | 95  |
| 8.2 USA .....  | 98  |
| 9 DEMOKRATICKÁ VEREJNÁ SPRÁVA V KONTINENTÁLNEJ EURÓPE V PRVEJ POLOVICI 20. STOROČIA .....                                    | 103 |
| 9.1 Zmeny vo verejnej správe európskych štátov po 1. svetovej vojne .....  | 103 |
| 9.2 Verejná správa v Československu v rokoch 1918-1938 .....   | 108 |
| 9.3 Verejná správa v Československu v rokoch 1938-1939 .....   | 114 |
| 10 VEREJNÁ SPRÁVA V TOTALITNÝCH A AUTORITÁRSKYCH ŠTÁTOCH EURÓPY .....  | 115 |
| 10.1 Taliansko .....   | 116 |
| 10.2 Nemecko .....   | 117 |
| 10.3 Slovenský štát .....  | 120 |
| 10.4 Medzivojnové Maďarsko .....   | 123 |
| 11 SOVIETSKA VEREJNÁ SPRÁVA .....  | 126 |
| 11.1 Verejná správa v Sovietskom zväze .....   | 126 |
| 11.2 Verejná správa v Československu v rokoch 1948-1989 .....  | 130 |
| 12 DEMOKRATICKÝ MODEL VEREJNEJ SPRÁV Y KONTINENTÁLNEJ EURÓPY OD ZAČIATKU DRUHEJ POLOVICE 20. STOROČIA AŽ DO SÚČASNOSTI ..... | 138 |
| 12.1 Vývoj verejnej správy v západoeurópskych demokraciách po druhej svetovej vojne .....                                    | 139 |
| 12.2 Vývoj verejnej správy v krajinách strednej s východnej Európy .....   | 144 |
| 12.3 Vývoj verejnej správy na Slovensku po roku 1989 .....   | 149 |
| ZÁVER .....  | 153 |
| Bibliografia .....   | 154 |

## ÚVOD

Po učebnici teórie verejnej správy (Konečný 2024) sa v krátkom čase dostáva do rúk poslucháčom Fakulty verejnej správy UPJŠ ale tiež iným záujemcom aj učebnica dejín verejnej správy. Učebnica teórie sa skutočne zameriavala na zmapovanie vývoja teoretických (filozofických, teologických, právnych, ekonomických, manažérskych, sociologických, politologických a psychologických) východísk, ktoré mali vplyv na formovanie verejnej správy, resp. teoreticky zovšeobecňovali jej vývojové charakteristiky vo svetovom a európskom ale aj našom domácom kontexte od antiky až po súčasnosť. O praktických podobách aplikácie týchto teoretických východísk sme sa v nej zmieňovali len ilustračne, zväčša len v poznámkach pod čiarou. Táto učebnica dejín verejnej správy sa zase symetricky bude len minimálne dotýkať teoretických konceptov a plne sa bude koncentrovať na reálne podoby, v akých fungovala verejná správa.

Cieľom učebnice (podobne ako rovnomenného predmetu, vyučovanému na FVS UPJŠ) je poskytnúť poslucháčom alebo aj iným čitateľom takú mieru poznatkov o podobách, v akých sa môžu stretnúť s verejnou správou pri jej štúdiu, alebo aj pri akejkoľvek inej konfrontácii s historickými reáliami z vývoja verejnej správy u nás alebo aj v širšom európskom (a v niektorých prípadoch aj mimoeurópskom) priestorovom a historickom kontexte. Skúsenosti totiž ukazujú, že nie vždy aj v bežnom diskurze rozumieme týmto súvislostiam a preto sa niekedy aj pojmy, označujúce rôzne historické skutočnosti, používajú nepresne či neadekvátne alebo celkom absentuje uvedomenie si širších historických, priestorových alebo systémových súvislostí týchto faktov. Zároveň sa v tejto učebnici odpútavame od tradičného historiografického prístupu, sledujúceho takpovediac kalendárnu nadväznosť rôznych udalostí. Viac sa snažíme všimnúť si príčinnú-následnú nadväznosť a určité všeobecnejšie tendencie vývoja reálnych foriem verejnej správy, jej inštitúcií a orgánov v určitých etapách, ktoré sa len v základnom členení orientujú podľa etáp, využívaných všeobecnou historiografiou.

V súlade s obsahom učebnice teórie verejnej správy používame pre označovanie predmetu nášho záujmu v starších obdobiach pojem spravovanie, najmä ak išlo o formy, ktorých základom bolo osobné či súkromné vlastníctvo teritória, resp. absencia evidentne verejného charakteru tohto spravovania. Historicky sa menila aj podoba orgánov tohto spravovania: v najstarších obdobiach išlo o jednotlivcov, ktorí disponovali určitými oprávneniami pre spravovanie určitých vecí, neskôr mali títo jednotlivci pre výkon svojich úloh k dispozícii aj postupne narastajúci počet ďalších osôb, ale v podstate až relatívne celkom nedávno sa stávali nositeľmi výkonu verejnej správy určité inštitúcie. A samozrejme narastal aj okruh otázok, ktoré boli predmetom tohto spravovania, resp. správy. No a ďalšou tendenciou, ktorá sa premieta aj do textu našej učebnice, je postupné oddeľovanie moci výkonnej od moci zákonodarnej a súdnej, ktoré mali k sebe v minulosti ďaleko bližšie, ako je tomu dnes.

Hoci učebnice sú niekedy ešte stále považované za súhrn overených faktov, ktoré si majú študenti osvojiť, v našej učebnici sa stretnú aj s informáciami, ktorých fakticita nie je vždy ešte plne preukázaná, je hypotetická a pohľad či názor čitateľa na takého (vedecky však opodstatnené) hypotézy, by ho mal inšpirovať a viesť ku kritickému mysleniu pri poznávaní dejín našej i širšej európskej verejnej správy.

Pre pochopenie koncepcie predloženej učebnice treba aspoň krátko zmapovať dejiny európskej, prípadne západnej verejnej správy a to osobitne s dôrazom na modely, štáty a trendy, ktoré sa dotkli aj územia Slovenska. Stav a fungovanie verejnej správy vždy úzko súvisí s celkovým ekonomicko-spoločenským systémom existujúcim na danom území v určitých historických obdobiach, a prirodzene aj s formou štátu a vládnutia typickou pre tieto obdobia. Slovenské územia mali v nejakej podobe dlhšiu alebo kratšiu skúsenosť skoro so všetkými dôležitými spôsobmi vládnutia a správy, ktoré sa niekedy objavili v Európe. Tieto postupne

odborne spracovala aj západná štátoveda (Orosz, 2021). Výnimku pravdepodobne predstavujú len starogrécke mestské štáty (*polis*). Iná je situácia s rímskou ríšou (*Imperium Romanum*), ktorá síce okrajovo, ale predsa len zasiahla územie Slovenska. Obdobie stredovekých kráľovstiev v ich ranofeudálnej, rozvinutej aj neskorej podobe už Slovensko ovplyvňovalo po niekoľko storočí. Stredoveké kráľovstvá (*regnum*) boli budované na dynastickom princípe a dôležitú úlohu v nich spočiatku hrali osobné (personálne) väzby. Dokonca možno konštatovať, že po dlhé stáročia nie národy mali svojich panovníkov, ale skôr panovníci mali svoje krajiny a národy. Preto napríklad v prípade vymretia prvých (tzv. národných zakladateľských) dynastií sa noví panovníci často primárne nehládali medzi vysokou šľachtou, ale skôr v zahraničí medzi príbuznými vymierajúcich panovníckych rodov. Dynastizmus, feudalizmus, personalita (*familiarita*) a vazalstvo po dlhé stáročia spoluurčovali podobu výkonu (správy) vecí verejných. Tento fakt rovnako platil pre obdobie patrimonálnej, stavovskej i absolutistickej monarchie (Takács 2012).

Nové obdobie sa začalo formovať koncom feudalizmu, v časoch nástupu panovníckeho absolutizmu, ktorý sa opieral o žoldnierske armády a kráľom platenú verejnú správu. Jej hlavnou úlohou bolo efektívne vyberať dane potrebné pre chod štátu a pre nové vojny, Absolutizmus vo väčšine európskych štátov síce nahradil stavovskú monarchiu, ale jej tradície a myšlienky nezaklikli úplne. Okrem toho práve tie západné (atlantické) štáty, kde sa nepodarila absolutistická transformácia (t. j. predovšetkým Anglicko a Holandsko) sa neskôr stali vzorom pre ústavné obmedzenie absolútnych panovníkov. Absolutistickú monarchiu postupne začala nahrádzať monarchia ústavná, ktorá v 19. a 20. storočí vo väčšine európskych štátov nadobudla podobu parlamentnej monarchie. Moderná republika, v podobe ako ju sformovala americká vojna za nezávislosť a veľká francúzska revolúcia, sa stala na starom kontinente skutočne populárnou len v 20. storočí. Vtedy sa tu rozšírili aj jej tri hlavné podoby – prezidentská, poloprezidentská a parlamentná republika (Orosz, 2021).

Veľká francúzska revolúcia nespolarizovala len myšlienku ústavnosti a ľudských práv, ale do popredia dostala aj ideu suverenity ľudu. Na prahu modernej doby sa teda na moc panovníkov už nenazeralo z perspektívy Božej vôle, ale skôr z pohľadu legitimacy odvodenéj voľbami od plnoprávných členov politického spoločenstva (t. j. voličov). Táto zmena úplne zmenila nazeranie na európsky štát a jeho dynastickú podobu postupne nahradila myšlienka národných štátov. Tie potom zohrali dôležitú úlohu v procese celkovej modernizácie spoločnosti, avšak priniesli so sebou aj tienisté stránky, ako napríklad radikálny nacionalizmus, utlačanie iných menšín, občas aj šovinizmus a nakoniec priviedli k dvom svetovým vojnám, ktoré radikálne podlomili dovtedajšiu globálnu moc európskych veľmocí.

Nová podoba a chápanie občianskeho (meštianskeho) a národného štátu mala a dodnes má taktiež viacero podôb. Začiatkom kapitalizmu, teda v prvých dvoch tretinách 19. storočia sa vychádzalo z koncepcie liberálneho štátu ako „nočného strážnika“. Tento štát sa mal pôvodne starať o bezpečnosť a legislatívu, avšak nebral na seba sociálne úlohy. To časom viedlo následkom nespútaných síl kapitalizmu k veľkým sociálnym napätiam, politickému radikalizmu a dokonca k epidemiologickým problémom. Zrodilo sa taktiež organizované robotnícke hnutie, ktoré malo potenciál ohroziť podstatu celého vtedajšieho systému. Európsky štát preto potreboval korekcie a postupne sa zrodila myšlienka sociálneho štátu, ktorý sa už aktívne chcel angažovať aj v sociálnej oblasti a v súvislosti s tým aj vo sfére riadenia ekonomiky. Tento trend výrazne posilnila prvá svetová vojna a následná potreba povojnovej obnovy. Štátne riadenia vtedy nadobudlo viacero podôb v závislosti od miery rozrušenie starých sociálnych štruktúr a kultúrnej mentality danej spoločnosti. Rovnako mohlo ísť o zmeny v rámci demokracie, ako aj o totalitné formy riadenia (Takács 2012).

Druhá svetová vojna ešte viac posilnila tento trend a zároveň sa počas povojnovej rekonštrukcie európske elity pokúsili spojiť sociálno-ekonomický štátny aktivizmus spojiť s úsilím zachovať demokratický charakter európskych, resp. západných štátov.

Intervencionistický štát mal však svoje náklady a preto sa v opozícii k nemu v 1970-ch rokoch zrodil ekonomický neoliberalizmus a politický neokonzervativizmus. Znovu sa objavila myšlienka minimalistického a sociálne menej zodpovedného štátu. Jeho politickými protagonistami boli na západe americký prezident Ronald Reagan a britská premiérka Margaret Thatcher. Tento trend začal vo forme tzv. washingtonského konsenzu ovplyvňovať aj postkomunistický východ Európy a vo forme New Public Management ovplyvnil aj vývoj verejnej správy. Obdobie veľkých kríz sa začalo po začiatky globálnej finančno-ekonomickej krízy v roku 2008 a nové obrátky dostalo v dôsledku pandémie Covid-19 a rusko-ukrajinskej vojny. Tu však už nejde o minulosť, ale o budúcnosť, ktorá je úplne otvorená. Preto ani nemôže byť predmetom knihy zameranej na spracovanie dejín verejnej správy. Tá však môže v optimálnom prípade poskytnúť určité záchytné body k interpretácii procesov a trendov.

## 1 SPRAVOVANIE V OBDOBÍ ANTIKY

Čitateľ tejto učebnice sa na jej stránkach zväčša bude stretávať so skutočnosťami, ktoré už nie sú priamou súčasťou súčasnej reality – veď ide napokon o učebnicu dejín verejnej správy. Väčšina týchto dejín má svoje formy, prostredníctvom ktorých ich poznávame, najmä v rôznych písomných dokumentoch. V prípade úvodnej kapitoly však častejšie spájajú artefakty, ktoré nám ponúka iná historická veda: archeológia.

Aj keď s obdobím antiky, o ktorej bude reč v tejto kapitole, nás na Slovensku spája priamo vlastne len existencia rímskej Gerulaty, prípadne aj Kelemantie, a tým aj existencia autentickej rímskej správy priamo na dnešnom našom území, predsa len tu máme aj písomnú správu o pobyte rímskej légie v Laugaríciu (nápis na trenčianskej hradnej skale, ktorý vôbec nedokazuje existenciu rímskej správy na strednom Váhu, ako sa niekedy uvádza), ale aj prechodný domicil rímskeho cisára Marka Aurélia v druhom storočí pri písaní jeho Hovorov niekde pri rieke Hron. Trenčiansky nápis je z roku 179/180 n. l., Gerulata stála v 2. až 4. storočí n. l. a rímsky cisár Marcus Aurelius písal svoju knihu počas druhej vojny s Kvádmi na našom území (pravdepodobne v pochodovom tábore rímskych légii v katastri dnešných Želiezoviec) medzi rokmi 170 a 180 n. l. Všetky tieto udalosti teda spadajú do obdobia Rímskeho cisárstva.

Ako teda vyzerala rímska správa v časoch, keď sa uplatňovala reálne aspoň na malej časti územia dnešného Slovenska? Aké bolo postavenie Gerulaty v rámci Rímskej ríše a ako fungovala jej správa – ako napokon môžeme v týchto súvislostiach interpretovať fakty (napríklad archeologické nálezy) z tejto lokality, ale prípadne aj z Laugarícia, Kelemantie ...

Pre pochopenie vývoja verejnej správy na našom území má tento exkurz len malý priamy význam, ale poznanie aspoň záverečných podôb rímskej správy je už viac užitočné pre porozumenie vývoju spravovania v širšom európskom kontexte, čo už potom sprostredkovane neostalo ani bez vplyvu na niektoré charakteristiky spravovania aj u nás.

### 1.1 Spravovanie v rímskych cisárskych provinciách

Obdobie cisárstva bolo už poslednou z troch etáp, ktorým antický Rím prešiel. Na počiatku bol kráľovstvom (753 – 510 pred n. l.), potom republikou (510 – 27 pred n. l.) a napokon cisárstvom (27 pred n. l. – 476 n. l.), ktoré sa ešte delilo na *principát* (27 pred n. l. – 284 n. l.) a *dominát* (284 – 476 n. l.). V období, ktoré sa týkalo už nášho územia, sú už v Ríme preč časy všetkých tých typov zhromaždení, charakteristických pre rímsku republiku. Za raného cisárstva sa demokratický charakter antického Ríma mení na diktatúru: senát volí cisára, ktorý si dosadzuje do senátu vlastných ľudí, neskôr sa cisár stáva aj konzulom, najvyšším kňazom atď. Hovorí sa o *principáte*: zachovávajú sa republikánske inštitúcie, ale v skutočnosti sa vytvára akási absolutistická monarchia. V neskoršom období sa cisárstvo mení na tzv. *dominát*. „Právomoc starých rímskych orgánov zanikla. Zo senátu sa stala rímska mestská rada. Ľudové zhromaždenia sa už nekonali“ (Pomahač 2013, s. 17), z *civitas* sa stáva *regnum* (Aidini 2014).

Správa v Ríme za cisárstva bola silne centralizovaná. Cisár zodpovedal za legislatívu, súdnictvo a vojenské záležitosti. Senát postupne strácal na význame a stával sa len poradným zborom. Správu na centrálnej úrovni reprezentovali najmä *konzuli* (ktorí predsedali zasadaniam senátu a mali administratívne úlohy pri organizovaní verejných slávností a verejných prác) a *prétori* (sudcovia, ktorí ale spravovali aj infraštruktúru a mali v pôsobnosti aj správu provincií), ktorých moc však bola obmedzená cisárom.

Provincie boli základnou jednotkou územnosprávneho členenia mimo Itálie, spravovanou guvernérmi, ktorý mal na starosti miestnu správu, výber daní a udržiavanie poriadku. Delili sa na cisárske a senátorské. Senátorské provincie boli spravídla vnútorné a boli spravované guvernérmi menovanými senátom: spravídla sa nimi stávali bývalí konzuli

(*prokonzuli*) a bývalí prétori (*proprétori*). Ich funkčné obdobie bolo spravidla jeden rok. O výnose z daní z týchto provincií rozhodoval senát (Eich 2010, Richardson 2015).

Cisárske provincie boli považované za dôležitejšie (napríklad z vojenského alebo aj hospodárskeho hľadiska, veľmi často ležiace na hraniciach) a boli pod priamou kontrolou cisára: v nich boli umiestnené vojenské légie. Guvernérmi cisárskych provincií sa stávali legáti – velitelia légii (*legatus legionis*). O použití výnosu daní z týchto provincií rozhodoval cisár. V cisárskych provinciách mala teda správa výraznejšie vojenský charakter.

Po roku 284 nastúpilo obdobie známe ako *dominát*. Toto obdobie začalo vládou cisára Diokleciána, ktorý v rámci administratívnych reforiem rozdelil ríšu na východnú a západnú (každú s vlastným cisárom), tie na štyri prefektúry (Orient, Illyricum, Italia a Galia), tie na 12 diecéz a tie na viac ako stovku provincií, pričom niektoré väčšie provincie rozdelil na menšie a zriadil provincie aj v Itálii. Provincia bola najnižšou a základnou jednotkou administratívnej štruktúry. Mestá mohli mať v rámci provincie rôzne postavenie. Mohlo ísť o niektorý typ *civitas*, ktoré boli podriadené provinčnej správe a platili Rímu dane. *Municipia* mali určitú mieru (aj právnej) nezávislosti, ale tiež mali voči Rímu určité povinnosti. Kolónie (*coloniae*) boli zakladané rímskymi občanmi, často veteránmi, vyslúžilcami z légii, ktorí mali plné občianske práva a často dostávali pôdu, na ktorej mohli hospodáriť. Tieto pozemky im boli pridelené v rôznych častiach rímskej ríše, čo pomáhalo aj pri kolonizácii nových území. Kolónie slúžili ako pevnosti a centrá rímskej kultúry a správy (Abbot – Johnson 1926, Sonabend 1995, Kruse 2019).

Obyvatelia provincií, ktorí slúžili v armáde alebo pre ňu pracovali, sa stávali rímskymi občanmi a po roku 212 n. l. sa tieto možnosti ešte viac rozšírili, takže môžeme predpokladať, že aj obyvatelia Gerulaty mohli mať rímske občianske práva. Základom správy provincií bolo totiž rímske právo.

Hoci sa predpokladalo, že rímska ríša mohla zanechať aj na našom súčasnom území významnejšie stavebné pamiatky, až v 60. rokoch minulého storočia sa našli pri archeologickom výskume v dnešnej bratislavskej miestnej časti Rusovce pamiatky, ktoré bolo možné stotožniť s lokalitou, vyznačenou na antickej mape Tabula Peutingeriana ako Gerulata<sup>1</sup>. Dnes vieme, že Gerulata bola predovšetkým vojenským táborm (*castel*) a môžeme konštatovať, že jej správa bola po celú štyri storočia súčasťou správy cisárskej provincie Pannonia (po reformách cisára Diokleciána do rozdelenej provincie Pannonia Prima). Celá provincia bola súčasťou diecézy Pannoniarum, ktorá patrila do prefektúry Illyricum a tá zase patrila do východnej časti ríše, ktorá mala v tom čase už aj vlastného cisára.

Pannonia bola na severe a východe ohraničená Dunajom, na západe susedila s provinciou Norikum a na juhu s Dalmáciou, čím zahŕňala územie dnešného západného Maďarska, východného Rakúska, severného Chorvátska, severozápadného Srbska, Slovinska, západného Slovenska a severnej Bosny a Hercegoviny. Gerulata teda ležala na jej okraji, na hraniciach a súčasne na hranici Rímskej ríše, čo však neznižuje jej význam, ale práve naopak. Súčasťou Rímskej ríše sa stala až okolo r. 9 n. l., niekedy okolo r. 105 n. l. cisár Traján rozdelil provinciu na západnú Hornú Pannoniu (s hlavným mestom Carnuntum, kde ďalším významným mestom bola Vindobona - Viedeň) a východnú Dolnú Pannoniu (s hlavným mestom Aquincum – Budapešť). Toto delenie bolo súčasťou zámeru aby vo veľkých provinciách nezískavali guvernéri príliš veľkú moc. O význame Hornej Pannonie však hovorí i to, že Carnuntum navštevovali aj rímski cisári, aj preto, že tu bola cisárska provincia.

Gerulata pripadla do cisárskej Hornej Pannonie (Pannonia Superior) a s touto provinciou hraničilo aj dnešné územie Slovenska, nakoľko Dolná Pannonia začínala až za ohybom toku Dunaja.

---

<sup>1</sup> Rímska stanica v Stupave bola však archeologicky skúmaná už v roku 1925, ale išlo len o viac-menej civilnú stavbu.



Väčšinu územia dnešného Slovenska (za *Limes Romanus*, za hranicou Rímskej ríše, ktorú tvoril Dunaj) tvorilo tzv. *barbaricum*, osídlené na juhozápade Kvádmi, na severe a východe Kotínmi, území dnešnej Moravy Markomanmi. Najmä na územie Kvádov však dosahoval vplyv Rímskej ríše: bol tu menší rímsky *kastel* aj v Kelemantii (Iža pri Komárne) a celý rad dočasných pochodových táborov až po Laugarícium (Trenčín). Kastel v Iži bol jediným vysunutým opevnením na ľavom brehu Dunaja a mal strážiť prechod cez Dunaj k légiovému táboru Brigetio na južnom brehu. Tu sa však stopy civilnej osady nezachovali. Správne teda toto opevnenie patrilo do provincie Horná Pannonia a vykonávaná správa v Kelemantii bola zrejme len výlučne vojenská. Takýto charakter mali aj správy v rôznych typoch pochodových táborov rímskych légii na našom území, ktoré sa Rimania snažili udržať pod svojou kontrolou aby zabránili výbojom Kvádov na svoje územie. Ojedinelé archeologické nálezy viedli aj k úvahám, že *Limes Romanus* prebiehala po Malom Dunaji a že teda súčasťou Rímskej ríše mohol byť aj Žitný ostrov, čo sa však zatiaľ nepotvrdilo (Šenkirik – Gembešová – Bakaljarová 2018).

V roku 433 na základe zmluvy – *foedus* - vydala Rímska ríša Pannoniu Hunom a rímske vojenské tábory na Limes Romanus stratili zmysel. Po rozdelení Rímskej ríše toto územie ešte kontrolovala v 6. stor. Východorímska ríša (o čom sa zmienime v ďalšej kapitole), ale to už bolo tzv. obdobie sťahovania národov, keď provinciu postupne ovládali Huni, Ostrogóti, Longobardi a Gepidi a keď sa na našom území začali usídľovať v rámci avarsko-slovanských kočovných zväzov aj naši predkovia. Tí však už na tomto území nenachádzali funkčnú rímsku verejnú správu.

## 1.2 Rímska správa v Gerulate

Gerulata bola menším rímskym *kastelom* - rímskou pevnosťou a vojenským táborom. Sídлом légie – hlavným mestom provincie - bolo neďaleké Carnuntum (ktoré malo až 40 tisíc obyvateľov), dnes 20 km od slovenských hraníc v rakúskej obci Petronell. Aj keď jej rozhodujúcou funkciou Gerulaty bola vojenská a jej hlavnou súčasťou bol vojenský tábor, mala aj časť nevojenskú, civilnú, tzv. *vicus* (niekedy sa používa aj označenie *canabae*), čo zodpovedá slovenskému termínu dedina, ktorá mala v čase svojho najväčšieho rozvoja až okolo 3000 obyvateľov. *Kastel* mal pritom plochu cca 2,5 ha a spolu s *vicus* zaberala Gerulata asi 10 ha.

Gerulata ako *vicus* nemala postavenie *coloniae*, *municipium* či *civitas*. *Vicus* bol v rímskej územnej správe menšou osadou alebo dedinou, ktorá mala svoje špecifické postavenie, ale mohla byť súčasťou municipia alebo kolónie. Podliehal správe väčšieho mesta alebo – ako to bolo v prípade Gerulaty - vojenského tábora. Možno však predpokladať, že podobne ako v iných *vicus*, aj tu mohlo vzniknúť z miestnych obyvateľov *ordo decurionum*, akási rada, ktorá spravovala komunitné záležitosti. V niektorých takýchto dedinách boli aj volení *magistri*, ktorí plnili rôzne administratívne úlohy a riešenie občianskych a menších trestných činov alebo sporov: v závažnejších prípadoch však bol príslušným veliteľ kastelu. No a vo *vicus* pôsobili tiež úradníci, zodpovední za výber daní, najmä pozemkovej dane (*tributum soli*), ktorou bola zaťažená poľnohospodársky využívaná pôda, ktorá bola významnou súčasťou *vicus* vzhľadom k tomu, že slúžila k zásobovaniu pomerne početnej posádky kastelu. Tú tvorila jazdná jednotka v počte asi 500 až 1000 mužov a niekoľko koní. Vyberala sa však aj daň z hlavy (*tributum capitis*) od rímskych poddaných, colné poplatky (*portoria*), ktoré mohli byť v Gerulate ležiacej na hranici ríše zaujímavé atď. (Dragun 2022).

*Vicus* slúžil ako obytné a hospodárske centrum pre miestnych obyvateľov, vrátane obchodníkov, remeselníkov a roľníkov, mal vlastné chrámy a svätyne, kde sa konali miestne náboženské obrady a slávnosti, čo je v Gerulate bohato doložené. Existovalo tu však aj typické „rímske“ námestie - *fórum*. Aj keď niektoré sídla tohto typu prerástli do *civitas*, v prípade

Gerulaty sa tak nestalo, nakoľko toto územie na hraniciach barbarika neposkytovalo dostatočnú stabilitu (v roku 395 Markomani vyplienili Carnuntum).

Po roku 433 bola Gerulata rímskymi légiami opustená. Pravdepodobne túto lokalitu osídlili Góti a Longobardi. Priamy vplyv Rímskej ríše na našom dnešnom území sa skončil a neodovzdali ich našim predkom ani Góti a Longobardi. Napriek tomu sa však jej kultúrny vplyv k našim predkom neskôr sprostredkovane dostal.

## 2 PATRIMONIÁLNY ŠTÁT A KARLOVSKÝ MODEL SPRAVOVANIA V RANOM STREDOVEKU

Zánik Západorímskej ríše sa datuje rokom 476 n. l. (keď germánsky vodca Odoakaer prinútil mladého cisára Romula Augusta abdikovať) a prvý merovejovský franský kráľ Chlodovík I. bol korunovaný v roku 481 n. l. Východorímska, resp. Byzantská ríša – stratila pod nájazdmi Avarov, Slovanov a ďalších etník plnú kontrolu nad stredoeurópskym priestorom. Ani na mieste Gerulaty, ani susedného Carnuntum pár kilometrov od našej hranice v Rakúsku nevzniklo žiadne významnejšie ranostredoveké sídlo, prípadne aj s funkciou v nových podobách spravovania<sup>2</sup>. Vlastne len málo rímskych provinčných metropol sa stalo metropolami stredovekých ríš (napríklad Londinium). Príčinou bol zrejme principiálny rozdiel medzi rozvinutou rímskou správou a formami spravovania v kmeňových štruktúrach osídlenia barbarika: nebolo vlastne čo a nebolo preto ani ako prebrať, čo sa však netýkalo iných území v Európe, napríklad Franskej ríše.

V časti západnej Európy však možno hovoriť o určitej nadväznosti medzi rímskou správou a správou ranostredovekých európskych štátnych útvarov. Aj tu ale najmä v iných častiach Európy však na ich formovanie mali aj silné rodové a kmeňové tradície z predchádzajúcich etáp vývoja formovania spoločenstiev, ktoré už prešli na trvalý spôsob sídlenia.

V ranom stredoveku sa takto sformovala podoba tzv. patrimoniálneho štátu, ktorý mal určité spoločné charakteristiky:

Hlavný pilier celého spoločenského a štátneho života predstavoval **panovník** (kráľ). V jeho rukách sa totiž spájalo *dominium* (vlastníctvo všetkej pôdy) a z toho prameniace *patrimonium*, ako aj *imperium* (politická moc). Tieto dve dimenzie vládnutia vo forme panovníka a vlastníka boli úzko späté a vzájomne previazané. Všetky rozhodnutia boli v jeho rukách a jeho autorita bola neobmedzená. Trón sa v rámci dynastie najprv dedil na základe princípu *seniorátu* (následníctvo najstaršieho člena rodiny), avšak od 12. storočia už na základe princípu *primogenitúry*. V jeho rámci trón získaval prvorodený syn predchádzajúceho panovníka. Postupne sa vytvoril aj korunovačný rituál.

Panovník mal k dispozícii **panovnícky dvor**, ktorý tvorilo spočiatku jeho osobné služobníctvo, z ktorého sa postupne vyvinul celý rad dvorských funkcií. Prirodzene kráľ nevedel vládnuť úplne sám a preto sa v jeho okolí postupne vytvorila **kráľovská rada** (*consilium regnum*), pozostávajúca z jeho blízkych príbuzných, hlavných dvorských hodnostárov, vysokých cirkevných hodnostárov a prípad od prípadu aj prizvaných hostí. Jej význam začal narastať hlavne v 12. storočí. Kráľ však nebol povinný v každom prípade zvolávať kráľovskú radu.

**Územnú správu** zabezpečovali osoby (často príbuzensky prepojené s panovníkom), ktorým určité územie panovník zveril do doživotného spravovania, pričom mali pri výkone tohto spravovania len obmedzenú autonómiu a boli priamo podriadení panovníkovi. Neskôr sa toto zverenie zmenilo na dedičné (léno) a autonómia spravovania narastala. Takto sa zrodila významná časť budúcej rodovej šľachty.

### 2.1 Karlovský model správy vo Franskej ríši

V 5. storočí, teda v časoch po rozdelení **Rímskej ríše**, osídlil oba brehy rieky Rýn (na hraniciach dnešného Nemecka a Francúzska) kmeň Frankov. Ich roztrieštenú rodovú predtým zjednotil Chlodovík I., ktorý bol pôvodne kmeňovým náčelníkom, čím sa Frankovia stali rozhodujúcou silou v celej rímskej provincii Galia (približne dnešné Francúzsko). **Merovejovci**, ako rod z ktorého vzišiel Chlodovík I., boli už v rímskych časoch spojencami

<sup>2</sup> Kontinuitu si nablízku zachovalo napríklad Aquincum (Budapešť) ale zrejme aj vďaka prameňom a kúpeľom a Vindobona (Viedeň) vďaka brodom cez Dunaj.

légii pri vojenských akciách (tzv. *federáti*) a určitým spôsobom sa podieľali na správe tohto teritória. Po rozdelení Rímskej ríše v r. 395 a najmä po jej páde v roku 476 si začali Frankovia vytvárať na tomto území vlastné kráľovstvo, ktoré sa však odlišovalo od predchádzajúcej rímskej správy. Jeho vznik sa datuje rokom 481, keď sa Chlodovik I. stal kráľom a od tohto dátumu môžeme hovoriť o postupnom zriaďovaní **rannej kráľovskej správy**, ktorá však ešte niesla prvky rodovej správy. Chlodovikovo panstvo ešte teda nemožno považovať za štát ani v zmysle rímskej tradície, ale ani v dnešnom zmysle: miešali sa tu prvky formujúcej sa štátnosti a rodového zriadenia (Roberts 2007).

**Kráľovský dvor**, ako zárodok správnych štruktúr, reprezentovalo len niekoľko málo osôb, ktorí tvorili vlastne len panovníkovo osobné služobníctvo. Na ich čele stál hlavný dverník (*magister ianitorum*). Hlavný stolník (*magister dapiferorum*) bol zodpovedný za prípravu a organizáciu kráľovských hostín a banketov. Zabezpečoval, aby boli všetky jedlá a nápoje pripravené a podávané podľa protokolu, dbal, aby boli vždy k dispozícii dostatočné zásoby pre potreby dvora. Hlavný pohárnik (*magister pincernatum*) bol zodpovedný za podávanie nápojov panovníkovi a jeho hosťom počas hostín a iných oficiálnych príležitostí, spravoval zásoby vína a iných nápojov v kráľovských pivniciach. Hlavný stajník (*magister aganzonum*) mal na starosti kráľovské kone a organizáciu prepravy pre panovníka a jeho dvor, prípravu kočov a vozov na cesty a zabezpečenie potrebného personálu. Tieto a ďalšie osoby, tvoriace panovnícky dvor, mali k dispozícii pre plnenie svojich úloh ďalšie služobníctvo.

Z viacstupňovej rímskej **územnej správy** (prefektúry, diecézy, provincie, mestá) zachovali Merovejovci len nižšiu úroveň, ktorú reprezentovali *pagus*, jednotky, na ktoré sa v Gálii členili už aj predtým rímske provincie. Predstaviteľom kráľovskej moci v rámci *pagus* bol *grafio* (z čoho sa vyvinul neskôr termín gróf), pričom sa využívali aj zvyšky administratívy z rímskych čias. Určitou mierou kontinuity s predchádzajúcimi rímskymi štruktúrami sa zároveň posilňovala legitimita novej ríše. Chlodovik bol pritom cisárom fungujúcej Východorímskej ríše vymenovaný za čestného konzula, čo potvrdzovalo jeho kontinuitu s predchádzajúcou Rímskou ríšou.

Rímske právo tu už bolo doplnené franským zvykovým právom (*Lex Salica*), ktoré okrem iného zakotvovalo pravidlá následníctva v kráľovských dynastiách, čo rímske právo nepoznalo.

Na centrálnej úrovni takto začalo vznikať **patrimoniálne panstvo**. Chlodovik územie kráľovstva rozdeľoval do správy svojich synov a jeho rôzne časti dával do užívania tým, ktorých chcel vyznamenať alebo odmeniť – nakladal s ním teda ako so svojim osobným majetkom. Za Merovejovcov sa pôda a prípadne aj väčšie územia zverovali za vernú (napríklad vojenskú) službu len do doživotnej držby, teda ako *beneficium* (a ešte nie dedičné léno), jednako sa však týmto začína formovať určitá privilegovaná vrstva šľachty.

Novým prvkom spravovania sa stala prítomnosť kresťanstva a cirkevných štruktúr. Okrem samotného legitimizovania panovníckej moci cirkvou sa však začal uplatňovať aj princíp investitúry, čiže vplyvu panovníka na obsadzovanie biskupstiev, ale aj celý rad ďalších skutočností. Prijatie kresťanskej legitimacy však zároveň mohlo znamenať oslabenie pôvodnej rodovej legitimacy, keďže tá mala často znaky predkresťanských, pohanských tradícií (Hirsch 2008, Asch 2013).

V roku 511, keď zomrel Chlodovik I., došlo k rozdeleniu ríše medzi jeho troch synov skôr podľa rodových tradícií než podľa fixovaného nástupníckeho práva na tri časti (Austráziu, Neustriu a Burgundsko), pričom na čele každej stál *Rex Francorum* (franský kráľ). Ich hranice pritom neboli vždy celkom jednoznačné, čo viedlo aj ku konfliktom. Toto rozdelenie ríše ako celok oslabilo a k jej znovuzjednoteniu došlo až v roku 613 za vlády predposledného merovejovského panovníka Chlothara II. (Geary 1988).

V čase rozdelenia získavali na kráľovských dvoroch stále väčší vplyv *majordómovia*, ktorých sa od polovice šiesteho do polovice ôsmeho storočia v troch franských ríšach vystriedalo takmer 50. Od siedmeho storočia sa stali faktickými vládcami a merovejovskí králi boli už len symbolickými panovníkmi. Môžeme hovoriť o dvoch storočiach majordomátu ako určitého modelu spravovania, systém **majordómovskej správy** na centrálnej úrovni, ktorá už nevzišla s rodových štruktúr, ale niektoré rodové tradície sa v nej napokon ešte stále prejavovali.

*Majordómus* ako správca kráľovského dvora bol funkciou, ktorá bola známa v niektorých kráľovstvách, existujúcich už v čase zániku Rímskej ríše, nebola to však pôvodne významná funkcia a *majordómus* vlastne len riadil ostatných služobníkov na panovníckom dvore a svojich majordómov mali kráľ, kráľovná i kniežatá, pričom to bola len funkcia, vykonávaná na určité obdobie. Až koncom šiesteho storočia v merovejovskom období získal tento dvorský úrad na význame, v čom možno vidieť aj doznievajúci vplyv rímskej tradície, ktorá už poznala administratívne funkcie. Majordómus sa stáva doživotnou funkciou. Po rozdelení franskej ríše sa z *majordómov* stávajú správcovia celého kráľovského majetku a najbližší spolupracovníci panovníkov. Funkciu *majordóma* preberajú šľachtici, ktorí postupne obmedzujú moc panovníka a zároveň šľachta posilňuje svoj vplyv na rozhodovanie o obsadzovaní tejto funkcie. Od siedmeho storočia už fakticky začínajú preberať celú výkonnú moc: menujú dvorských funkcionárov, vydávajú dokumenty v mene kráľa. Stávajú sa veliteľmi armád, poručíkmi mladých kráľov, dokonca zosadzujú kráľov a nahrádzajú ich inými. Preberajú súdnu moc, menovanie biskupov, kráľov a vojvodov, podpisovanie dohôd so susednými krajinami, rozhodovanie o vojenských výpravách a pod. Svoje pozície si upevňovali aj pomocou darov a manželských spojenectiev.

Najsilnejšie sa moc *majordómov* prejavovala v Austrázii, ktorá zaberala územie dnešného Luxemburska a častí Belgicka, Holandska, severovýchodného Francúzska a západného Nemecka (najvýznamnejším mestom boli Méty – Metz). Tu sa dokonca rod Arnulfingovcov-Pippinovcov zmocnil funkcie *majordómov* dedične: Pippin II. ako *majordómus* získal titul kniežaťa a princa a fakticky začal od roku 687 vládnuť kráľovstvu, ktoré znovu zjednotil<sup>3</sup>. Jeho syn Karol Martel zastavil expanziu Arabov z Iberského polostrova na územie Franskej ríše a tým ešte viac upevnil význam svojho rodu. Formálne však vládli naďalej Merovejovci, ktorých však v roku 751 vystriedala nová **dynastia**, ktorá vzišla z majordómovského rodu, známa pod menom **Karlovc**i zosadením posledného merovejovca Childericha III. Zaujímavé je, že Karlovc i následne funkciu majordóma zrušili a len čo sa stali aj formálne kráľmi, začali pozíciu šľachty jednoznačne oslabovať.

Na druhej strane však už za Karlovcov sa určité územia zverovali už aj do dedičnej držby, teda ako léna. Vznikol **systém územnej vazalskej správy**. Vazal, ako vlastník lénneho panstva, bol zviazaný svojmu seniorovi (lénnemu pánovi). Takýmito vazalskými územiami boli vo Franskej ríši napríklad Burgundsko, Akvitánia či Provénsalsko, ktoré boli spravované miestnymi šľachticmi. Predmetom vazalského vzťahu nemuselo byť len územie ale aj určitý úrad. Do vazalských vzťahov s panovníkom (podľa franských zákonov **seniorom**) však mohli vstúpiť len šľachtici alebo cirkevní hodnostári, nikdy nie poddaní. Postupne sa však vyvinul systém, že aj vazal mohol dať do držby pôdu (ktorou ako vazal disponoval) podvazalovi (Štenpien 2021), čo sa mohlo opakovať v celom rade ďalších stupňom a tým vznikala organizačná štruktúra celej vazalskej správy (Roberts 2007).

Vazalita bola súkromnoprávnym vzťahom, založeným na troch povinnostiach: na vernosti (*fidelitas*), ktorá zakazovala obrátiť zbraň proti svojmu seniorovi, na povinnosti dostaviť sa na výzvu pred seniora (*consilium*) a na povinnosti poskytnúť mu vojenskú podporu (*auxilium*). Je dôležité poznamenať, že vazalita za karlovcov už nebola charakteristická

---

<sup>3</sup> Nikdy však nebol formálne ustanovený za kráľa: od r. 633 (Toledská synoda) bolo jednou z podmienok ujatia sa kráľovskej moci pomazanie posvätným olejom, čiže vysvätenie a teda formálne uznanie cirkevnou mocou.

príbuzenskými vzťahmi: rešpektovali ste svojho seniora nie preto že mal vyššie postavenie v rode, ale preto, že bol povinný svojho vazala napríklad vo vojnových konfliktoch chrániť (Štenpien 2021, s. 55 - 59). Vazal teda nemal plné vlastnícke práva. Systém lénnych panstiev a vazalskej správy mal takto vplyv na teritoriálne členenie územnej správy v karolovskej Franskej ríši.

Systém vazalskej správy súvisí aj s fungovaním hradov – falci. **Falc** bola spočiatku len neopevneným stavebne uzavretým dvorcom, ale už za čias Karola Veľkého v jeho falci v Cáchach (Aachen) pribudla v areáli kaplnka a neskôr aj ústredný kamenný palác, postupne prebudovávaný na viacodľovú a aj viacposchodovú halu. Keď pribúdali ďalšie obytné a hospodárske budovy, zmenilo sa aj opevnenie z dreveného na murované, dokonca aj s priekopou. Nie všetky falce boli pochopiteľne mohutné, ale boli dostatočne bezpečné a honosné, aby mohli prijať aj na dlhšiu návštevu panovníka. Správcom falce bol *palatín* – z latinského názvu pre falc *palatium*, čiže palác. Za Merovejovcov existovalo vo Franskej ríši len niekoľko falci (Tournai, Paríž, Soissons, Metz), za Karolovcov ich počet narástol a vzdialenosť medzi nimi bola vždy okolo 30 km, čo predstavovalo jeden deň jazdy koňmo (Gockel 1970).

V súvislosti s Merovejovcami sa niekedy uvádza, že hlavným mestom ich ríše bol Paríž, čo však nemožno chápať tak, že išlo o ich stále sídlo. „Patrimoniálne štáty nemali stále sídla. Panovník s celým svojím dvorom počas roka putoval po krajine, z času na čas sa niekde dočasne usadil“ (Štenpien 2021, s. 59). Práve falce boli takými sídlami, z ktorých panovníci spravovali svoje územie po väčšinu roka – s výnimkou zimných mesiacov, ktoré trávili na najvýznamnejšej falci, ktorá tak získala pozíciu prvej medzi rovnými. Význam falci spočíval v tom, že v podmienkach nedostatočnej siete ciest umožňoval panovníkovi efektívne vykonávať svoje panovnícke funkcie (napríklad súdiť, udeľovať privilégiá a pod.) po celej krajine a kontrolovať výkon správy v grófstvach. Sieť falci sa ale nekryla so sieťou grófstiev, ale umožňovala ich kontrolu panovníkom. Falce tak boli dočasnými mocenskými a právnymi centrami Franskej ríše, nie však jednotkami územnej správy.

Prvým karlovským kráľom sa stal Pippin III., zvaný Krátky, ktorého uznal za kráľa aj pápež. Dynastii však dal meno až jeho syn, Karol Veľký (742 – 814), ktorý sa stal v roku 768 a v roku 800 bol pápežom Levom III. v Ríme korunovaný za cisára Svätej ríše rímskej, ktorá sa takto definitívne vymedzila oproti Byzantskej ríši na východe. Od roku 794 sa jeho sídlom stali Cáchy, podrobil si Itáliu a rozšíril svoje panstvo až na územie dnešného Rakúska.<sup>4</sup> Ríša sa skladala z niekoľkých stoviek menších územných jednotiek, lénnych panstiev, vrátane kráľovstiev, vojvodstiev, grófstiev, biskupstiev a slobodných miest. Len počet **grófstiev** sa pohyboval okolo 200 až 300: na ich čele stali grófi. Markgrófi zase vojensky spravovali tzv. **marky**, čiže územia na okraji ríše, ktoré boli ohrozované zvonku. Takáto bola aj Východná marka, ktorá siahala až po dnešné mesto Győr v Maďarsku, teda len asi 15 km od súčasných slovenských hraníc. Ríša sa snažila podmaniť si okolité, aj slovanské kmene, od ktorých si vyžadovala platenie mierovej dane, tzv. *tribútu*.

**Karolínska správa** bola charakteristická svojou centralizovanosťou: grófi boli priamo podriadení panovníkovi a pravidelne kontrolovaní jeho vyslancami (*missi dominici*). Panovník už menej putoval aj so svojim dvorom po krajine, Cáchy boli už stálym sídlom panovníka, ktorý riadil štát prostredníctvom zákonov a nariadení – *capitularia*. *Capitularia* napríklad stanovovali konkrétne povinnosti a právomoci grófov, zabezpečujúc jednotné uplatňovanie zákonov. Určovali aj právomoci vyslancov pri kontrole grófov, pri riešení sťažností a zabezpečovaní spravodlivosti, pravidlá pri vedení súdnych procesov, vrátane postupov a trestov. *Capitularia* určovali pravidlá pre výber daní a poplatkov, ktorých výnos bol určený na financovanie správy

---

<sup>4</sup> Celkove táto ríša dosahovala až plochu 1,2 mil. km<sup>2</sup> (podstatne viac ako dnešné Francúzsko a Nemecko dohromady).

a vojenských výprav. Rovnako *capitularia* určovali pravidlá pre vojenskú službu a povinnosti poddaných v prípade vojenských výprav (Gockel 1970, Costambeys 2011).

Veľká ríša sa dala udržiavať len s pomocou veľkej armády, preto Karol Veľký presadzoval povinnú vojenskú službu. Tej sa však bolo možné čiastočne vyhnúť vstupom do služieb niektorého lénneho pána, teda kráľa, vojvodu, grófa, biskupa či iného vysokopostaveného šľachtica. Tým rástla moc lénnych pánov a zároveň sa oslabovala moc cisára. To sa prejavovalo najmä v 9. storočí, keď ríša čelila nájazdom starých Maďarov resp. Vikingov.

Ríšu bolo pre jej veľkosť veľmi náročné riadiť, preto bola rozdelená po smrti Karla Veľkého Verdunskou zmluvou v r. 843 na Západofranskú (Francúzsko), Stredofranskú (od Belgicka po Taliansko) a Východofranskú. Centrom Východofranskej ríše bol Augsborg, v rokoch 865 až 880 tu panoval Karloman a na východe siahala až po rieku Morava. Aj Východofranská ríša sa ďalej členila na vojvodstvá, založené ešte čiastočne na kmeňových štruktúrach (Bavorsko, Sasko, Franky, Švábsko a Lotrinsko). V závere 9. storočia bolo Bavorsko spravované vojvodom Arnulfom Korutánskym, ktorý disponoval značnou mierou autonómie. Ako vojvoda mal na starosti obranu, správu a súdnictvo. Bol hlavou vojvodstva ale už aj na vojvodskom, podobne ako na **panovníckom dvore** sa už sformovali prvé **dvorské funkcie**: kancelár (zodpovedný za administratívu), komorník (zodpovedný za financie a majetok), senešal (zodpovedný za správu kráľovských majetkov a dvora, ktorý mal aj vojenské a súdne povinnosti), maršal (zodpovedný za vojenské záležitosti), sudca a ďalší úradníci a služobníci. Zároveň sa z pôvodných dvorských funkcií, akými boli stolník, pohárnik a pod. sa vyvíjali „čestné tituly“, ktorými boli označovaní významnejší predstavitelia šľachty väčšinou bez toho, aby osobne vykonávali úlohy, spojené s týmto označením (Dvořáčková-Malá – Zelenka 2008).

Správa sa realizovala prostredníctvom menších územných jednotiek, akými boli v hraničných oblastiach *marky*, v ostatných častiach *gau*, spravované miestnymi grófmi, alebo tiež prostredníctvom niektorého z biskupstiev.

Karlovska dynastia vymrela vo Východofranskej ríši v r. 911 (v ostatných častiach zhruba o storočie neskôr). Na trón po nich nastúpila saská dynastia Ottonovcov.

Osobitnú pozornosť si zaslúži pohľad na vývoj rozdielov medzi merovejovskou a karolínskou ríšou a novou silou, ktorá formovala Európu v našom letopočte, ktorou sa stalo **kresťanstvo**.

Je všeobecne známe, že už Rímska ríša tzv. Milánskym ediktom Konštantína I. z roku 313 akceptovala kresťanstvo, ktoré sa následne mohlo slobodne šíriť po celej ríši. Už v polovici 4. storočia ho prijali galskí Vizigóti a od 5. storočia sa stalo dominantným náboženstvom aj v tejto časti ríše. Samozrejme že sa stalo aj súčasťou fungovania nových útvarov, ktoré tu vznikli po zániku Rímskej ríše. Chlodovík I. sa nechal už v roku 496 pokrstiť v Remeši, čím získal podporu cirkevnej hierarchie. Tým, že krst vykonal (pravdepodobne) biskup, išlo aj o formálne uznanie Chlodovíkovej legitimacy. Cirkev bola – paradoxne – z určitého hľadiska najvýznamnejším prejavom kontinuity s Rímskou ríšou (Stocking 2000).

Merovejovci podporovali cirkev prostredníctvom darov a zakladania kláštorov a biskupstiev. Často využívali svoju kráľovskú autoritu aj na menovanie biskupov a biskupi zase mali veľký vplyv na miestnu správu a spoločnosť. Cirkevné osoby na dvore Merovejovcov zohrávali rôzne dôležité funkcie, ktoré mali vplyv na politické, administratívne a duchovné záležitosti kráľovstva: biskupi boli často poradcami panovníkov, cirkevné osoby často zastupovali kráľa v diplomatických misiách, mnohé cirkevné osoby spravovali kráľovské majetky.

Za karolovcov už bol vzťah panovníckej dynastie a cirkvi trochu odlišný. Karol Veľký sa snažil vytvoriť **kresťanskú ríšu** (*Imperium Christianum*), kde by cirkev a štát spolupracovali

na šírení kresťanstva a udržiavani poriadku. Tento koncept bol odlišný od merovejovského obdobia, kde bola cirkev viac nezávislá. Karlovcí iniciovali rozsiahle reformy cirkvi, ktoré zahŕňali zlepšenie vzdelania kňazov, štandardizáciu liturgie a posilnenie disciplíny v kláštoroch. Tieto reformy mali za cieľ zvýšiť morálnu a duchovnú úroveň cirkvi. Karlovcí, najmä Karol Veľký, centralizovali moc a posilnili svoju kontrolu nad cirkvou. Karol Veľký sa považoval za ochrancu kresťanstva a často zasahoval do cirkevných záležitostí, čo viedlo k tesnejšiemu prepojeniu medzi cirkvou a štátom (Nelson 1993).

Cirkev sa takto stala významnou súčasťou formovania ranofeudálnych monarchií. Súvisí to aj s pokrytím Franskej ríše jurisdikciou viacerých arcibiskupstiev (Remeš, Mohan, Kolín nad Rýnom, Trevír či Salzburg) a desiatkami biskupstiev. To platilo aj neskôr vo Východofranskej ríši s biskupstvami vo Würzburgu, Regensburgu, Passau a Freisingu. Biskupstvo v Passau (Pasove) malo svoju jurisdikciu siahajúcu až na územie dnešného západného Slovenska a Moravy, čiastočne na územie Moravy (a Čiech) zasahovala aj jurisdikcia biskupstva v Regensburgu.

Prepojenie medzi cirkevnou a svetskou správou bolo charakteristické aj v druhej polovici, ktorá vznikla rozdelením Rímskej ríše. Východorímska ríša, alebo ako sa zaužívalo **Byzantská ríša** či Byzancia, bola pokračovaním rímskej verejnej správy, gréckej kultúry a kresťanstva. Prešla však viacerými zmenami, týkajúcimi sa jej vnútorného usporiadania.

Pri svojom vzniku v roku 395 sa rozkladala na území dnešného Grécka, Turecka, Egypta, Sýrie a ďalších častí východného Stredomoria, v 6. storočí dobyla severnú Afriku, Taliansko a časti Španielska. V tom čase si ešte zachovala členenie na prefektúry, diecézy a provincie. Existovali tu štyri prefektúry: Orient (Sýria, Palestína, Egypt a časť Malej Ázie s hlavným mestom Konštantínopol), Illyricum (Grécko. Balkán vrátane častí dnešného Albánska a Severného Macedónska s hlavným mestom Solún – Thessaloniki), Východné Illyricum a Egypt. Napríklad prefektúra Illyricum sa skladala z diecéz Dacia (dnešné Srbsko, Bulharsko a Rumunsko), Macedónia (Grécko sa Severné Macedónsko) a Pannonia (dnešné Maďarsko, Chorvátsko a Slovinsko). Aj štruktúra provincií sa zväčša zachovala približne v pôvodnej rímskej podobe, rovnako ako štruktúra orgánov správy. V 7. storočí však Východorímska ríša stratila veľké územia na Blízkom východe a v severnej Afrike v dôsledku arabských výbojov. V reakcii na tieto straty bol zavedený systém *themes*, ktorý pomohol zlepšiť obranu a správu zvyšného územia: išlo o administratívne jednotky s vojenskou správou, ktorú viedol vojenský guvernér (*strategos*), ale zachovali sa aj určité civilné orgány. Pokusy o udržanie vplyvu napríklad aj v Pannónii už boli od šiesteho storočia pod vplyvom nájazdov kočovných etník málo úspešné, ba až neúspešné.

Správa Východofranskej ríše bola výrazne centralizovaná a **cisár** (*basileus*) na jej vrchole mal absolútnu moc, vrátane kompetencií nielen vojenských a administratívnych ale aj náboženských. Senát (*sýnklitos*) bol iba poradným orgánom, ktorý mal právomoci vo voľbe cisára, prerokúvaní návrhov zákonov a zahraničnej politiky, ako aj vyšetrovaní dôležitých trestnoprávných prípadov. Cisár mal k dispozícii ešte štátnu radu ako svoj ďalší poradný orgán. Druhým mužom po cisárovi bol *praefectus praetorio*, pôvodne veliteľ cisárovej telesnej stráže, ktorý disponoval určitými súdnymi a legislatívnymi právomocami. Týmto orgánom bola k dispozícii kancelária (*scrinia*), ktorá mala špecializované oddelenia pre rôzne záležitosti, ako finančné otázky, vybavovanie sťažností a iné administratívne úlohy.

Na území Byzantskej ríše sa uplatňovalo rímske právo, najmä *Corpus Juris Civilis*, ako latinsky písaná zbierka prameňov rímskeho prevažne súkromného práva, vydaná v polovici 6. storočia z poverenia byzantského cisára Justiniána I. (527-565) a podľa neho niekedy nazývaný aj **Justiniánsky kódex**. Bol to komplexný súbor právnych textov, ktorý zahŕňal *Codex* (zákony cisárov), *Digesta* (výňatky z diel rímskych právnikov), *Institutiones* (učebnica práva) a *Novellae* (nové zákony). V roku 726 bola táto zbierka upravená do podoby tzv. **Eklogy**, ktorá



bola jednoduchšia a menej rozsiahla a bola už písaná grécky, no jej ľahšia zrozumiteľnosť a prístupnosť širšej verejnosti bola spôsobená aj tým, že obsahovala menej teoretických textov a bola zameraná na praktickú aplikáciu práva. Významný bol jej humanistickejší prístup, zrejme pod vplyvom kresťanstva: obmedzovala používanie trestu smrti a celkove zmiernila tresty, lepšie chránila ženy a deti a pod.

V 6. storočí začala vznikať aj zbierka predpisov cirkevného práva, tzv. *Nomokánon*, ktorý obsahoval tzv. apoštolské kánony (disciplinárne pravidlá pre cirkevné osoby), kánony (záväzné závery) cirkevných koncilov a miestnych synod, ako aj kánony cirkevných otcov (ich vyjadrenia k závažným teologickým otázkam). Nomokánon bol veľmi významným dokumentom v nasledujúcom vývoji kresťanstva.

Postupne sa tu vyvinula aj vlastná cirkevná správa, ktorá však bola vo viacerých aspektoch špecifická. Zatiaľ čo v Západorímskej ríši bola cirkev hierarchicky podriadená cez arcibiskupov a biskupov pápežovi, východní patriarchovia (Konštantínopolu, Alexandrie, Antiochie a Jeruzalema) mali väčšiu mieru autonómie. Konštantínopolský patriarcha mal však najvyššiu autoritu v rámci východnej cirkvi, do r. 1054 sa však udržiavala aj jeho podriadenosť pápežovi. Rozdiely boli aj v liturgickom jazyku (latinčina na západe, gréčtina na východe). Z nášho hľadiska bol dôležitý rozdiel z hľadiska vzťahu cirkvi a štátu. V Západorímskej ríši cirkev a štát boli oddelené, hoci pápež mal značný vplyv na politické záležitosti. V Byzantskej ríši boli cirkev a štát úzko prepojené. Cisár mal zásadný vplyv na cirkevné záležitosti a často zasahoval aj do teologických sporov a cirkevnej politiky. Tieto rozdiely prispeli k postupnému odcudzeniu medzi východnou a západnou cirkvou, čo nakoniec viedlo k Veľkej schizme v roku 1054, keď došlo k rozdeleniu medzi rímskym katolicizmom za západe a pravoslávím na východe. Tam došlo zároveň k vzniku tzv. césaropapizmus, čiže k štátnemu cirkevníctvu ako systému, v ktorom je panovník súčasne hlavou cirkvi aj štátu (Meyendorff 1979).

## 2.2 Veľkomoravská správa

Na hraniciach Franskej ríše sa formovali ďalšie štátne útvary, ktoré sa na jednej strane snažili o vlastnú zvrchovanosť a nezávislosť na silnom susedovi, na druhej strane neostávali bez jeho vplyvu. Niektoré mali len krátkodobé trvanie, ako napríklad tzv. Samova ríša (623-658), ktoré existovala zrejme len počas života svojho zakladateľa najmä na území južných Čiech a Južnej Moravy a okrajovo siahala aj na územie dnešného západného Slovenska. Jej vplyv na formovanie Veľkej Moravy či neskorších foriem organizovania správy na našom území však nie je preukázaný, preto sa ňou ani v tento učebnici nebudeme zaoberať.

Prvotnou podobou týchto útvarov boli aj tu – podobne ako u Merovejovcov pri vzniku Franskej ríše - **kmeňové kniežatstvá**. Na našom dnešnom území (zrejme najsilnejšie) Nitrianske kniežatstvo vzniklo v VIII. storočí na juhu Slovenska medzi Váhom a Hornádom ako hrádza proti expanzii Franskej ríše na východ. V tom istom čase sa sformovalo i ďalšie silné kmeňové kniežatstvo na južnej Morave a juhozápadnom Slovensku (Mikulčice, Skalica), uvádzané ako Moravské kniežatstvo. Moravské knieža Mojmír I. roku 833 obe tieto kniežatstvá vojenskou silou spojil do podoby Veľkomoravskej ríše, ale Nitra si uchovala aspoň spočiatku postavenie druhého centra a zrejme aj určitú autonómiu ako údelné kniežatstvo.

Veľkomoravská ríša už mala niektoré znaky štátneho útvaru. Bola centralizovanou ranofeudálnou monarchiou, na čele ktorej bol **panovník**, označovaný už aj ako kráľ, hoci naďalej sa používalo aj označenie knieža (*knez*, *dux*). Takéto označenie dostal Svätopluk I. od pápeža Jána VIII. v bulle *Industriae tue* r. 880, čo potvrdil aj pápež Štefan V. r. 885, keď Svätopluka označuje ako „*Zuentopolco regi Sclavorum*“. *Regi*, čiže *rex*, čo znamená kráľ (nie *dux*, čo by znamenalo knieža) (Kútik – Jakubčinová - Králiková 2018, s. 33). Kráľ bol najvyšším orgánom správnym, súdnym a pravdepodobne aj zákonodarným. Ako panovník mal k dispozícii akýsi **kniežací poradný zbor**, nie príliš početnú skupinu veľmožov, ktorá možno

plnila aj funkcie kniežacej rady a súdu. „Kmeňový snem garantoval právo zvykové, tradičnú kmeňovú slobodu“ (Šalkovský 2017, s. 35). Mocenským a výkonným orgánom panovníka bola družina. Začala sa formovať aj vlastná organizácia **panovníckeho dvora**. Reprezentoval ju nádvorný župan (ktorý bol najvyšším úradníkom a správcom), taverník (správca pokladu), kancelár (zodpovedný za písomnosti) a pod. Títo úradníci mali spočiatku len dvorské funkcie (t. j. slúžili panovníkovi), ktoré v neskorších obdobiach začali prerastať do funkcií štátnych.

Veľká Morava bola ranofeudálnym štátom, kde dominovali kniežatá a veľmoži, ktorí spravovali svoje územia a poddaných. Hoci existovali určité formy závislosti a vernosti medzi vládnucimi vrstvami a ich poddanými, klasický lénny systém, ktorý zahŕňal benefíciá a dedičné léna, sa v tomto období ešte nevyvinul. Rovnako sa preto tu nemohol ešte začať uplatňovať *alód*, ako zdedený majetok (známy vo franskej ríši už za Merovejovcov), ktorý na rozdiel od léna bol plne vo vlastníctve jeho majiteľa, ktorý ho mohol slobodne predávať, darovať alebo dediť aj bez súhlasu vyššieho pána. Nemusel zaňho poskytovať žiadne služby ani platiť zaň dane. Na Veľkej Morave teda nevidíme znaky fungovania vazalskej miestnej správy, ale predpokladáme, že jej úlohu ešte stále zastávala rodová správa (Treštík 2001).

Územie Veľkej Moravy sa vnútorne členilo na **hradiskové župy - španstvá**. Mohli nadväzovať na pôvodné kmeňové či nadkmeňové štruktúry. Na ich čele boli župani (špáni, *comes*) ako zástupcovia panovníka. Ich výkonnými orgánmi boli družiny. „Hradská správna sústava, ovládaná centrálnou, sa tak mohla meniť z oporných bodov na strediská teritoriálnych jednotiek, provincií, skladajúcich sa z jednotlivých stredísk poľnohospodárskej a remeselnej výroby“ (Pomahač 2013, s. 52). Hradiská slúžili predovšetkým ako obranné pevnosti, ktoré chránili územie pred nepriateľmi. Boli strategicky umiestnené na vyvýšených miestach alebo pri dôležitých cestách. Súčasne boli centrami miestnej správy. Župan, ktorí tam sídlil, riadil politické a administratívne záležitosti v rámci svojho obvodu. V hradiskách sa vykonávala aj súdna moc. Župani riešili spory a zabezpečovali dodržiavanie práva. Niektoré hradiská mali aj kultúrny a náboženský význam. Boli miestami, kde sa konali náboženské obrady a slávnosti. Niektoré správne a súdne funkcie v hradských župách vykonávali aj kňazi hradných kostolov. Hradiská boli centrami obchodu a remesiel. Zabezpečovali zber daní a tribútov, ktoré boli potrebné na financovanie štátnej správy a vojenských výdavkov. Zväčša však išlo o naturálne dane, z ktorých sa väčšia časť odvádzala panovníkovi. Celú sieť, ktorú tvorili miestnu správu Veľkomoravskej ríše na území dnešného Slovenska tvorilo približne 30 až 40 hradísk, napríklad Ostrá skala pri Vyšnom Kubíne, Divinka v blízkosti Žiliny, Pobodím ktorého funkciu neskôr prebralo Ducové, Trenčín, Zvolen (Môťová), Nitrianske Pravno, Starý Tekov atď.

Z rámca týchto hradísk sa vymykali centrálnou opevnené hradiská so sídliskovými aglomeráciami predmestského typu, podliehajúce priamo správe kniežatstva, aké boli napríklad **hrady** v Nitre, Bratislave či na Devíne (na Morave Staré Mesto či Pohansko): centrálnou hradisko mohlo byť prechodne aj sídlom panovníka. Mohli tak plniť podobnú funkciu akú mali falce vo Franskej ríši, aj keď ich sieť zrejme bola redšia, napríklad ako za Merovejovcov.

Ďalší typ sídiel, ktoré však už nehrali významnejšiu rolu z hľadiska správy územia, sa označovali ako *villa*, ktoré plnili hospodársku a obytnú funkciu – boli centrami poľnohospodárstva a remesiel. Zvyčajne išlo o obytné budovy, hospodárske stavby a sklady, rozložené okolo centrálného dvorca. V systéme veľkomoravskej správy spadali pod právomoci župana, ktorý menoval ich správca. Tento správca – *villicus* – zabezpečoval údržbu a správu budov, skladov a pod., bol zodpovedný za výber daní, ktoré odovzdával županovi atď. *Villy* už neboli opevnené, podobne ako rôzne menšie dvorce a osady<sup>5</sup> (Hulínek – Čajka 2004, Štefan 2011).

Vznik a vývoj Veľkej Moravy bol úzko spojený s **christianizáciou** našich predkov. Začala sa príchodom franských misionárov už v prvej polovici 9. storočia. Na pozvanie

---

<sup>5</sup> Celkovo vieme dnes identifikovať na území Slovenska rádovo stovky sídiel z čias Veľkej Moravy a viac ako desať rôznych kamenných sakrálnych stavieb.

nitrianskeho kniežaťa Pribinu vysvätil salzburský arcibiskup Adalrám v roku 828 kostol v Nitre, ale tieto misie nemali medzi miestnym pohanským slovanským obyvateľstvom veľký ohlas zrejme aj kvôli jazykovej bariére. Skôr ich bolo možné chápať ako snahu o posilnenie vplyvu Východofranskej ríše. V rámci integračných procesov medzi Nitrianskym a Moravským kniežatstvom bol však takýto vplyv neakceptovateľný a Mojmír I. i preto zrejme zosadil Pribinu a nahradil ho svojim synovcom Rastislavom. Je príznačné, že Pribina potom našiel útočisko pod ochranou východofranského panovníka Ľudovíta Nemca, zatiaľ čo Mojmírov synovec Rastislav, ktorý sa stal ďalším kniežaťom Veľkej Moravy (aj keď už dosadený na stolec po Mojmírovej smrti Ľudovítom Nemcom) sa obrátil v roku 862 na byzantského cisára Michala III. so žiadosťou o vyslanie takých učiteľov a kňazov, ktorí by vedeli komunikovať v jazyku našich predkov. V nasledujúcom roku takto prišli na naše územie z mesta Solún dvaja bratia - *igumen* (mních) **Metod** a filozof **Cyryl**, u ktorých sa niekedy predpokladá aj (aspoň čiastočne, po matke) slovanský pôvod.

Ich misia zohrala pri formovaní veľkomoravskej kultúry ale aj správy významnú úlohu už tým, že emancipovala **staroslovienčinu** ako národný jazyk nielen ako ďalší liturgický jazyk kresťanstva a kreovala na našom území cirkevnú provinciu, ale rozšírila aj gramotnosť, okrem iného zavedením *hlaholiky* ako prvého písma Slovanov. Z nášho hľadiska významne prispela k formovaniu verejnej moci napríklad aj tvorbou nových základov práva: **Zakon sudnyj Ľudem** (Magnae 1971, s. 147 - 198) čiže Súdny zákonník pre svetských ľudí bol vo svojom období - v druhej polovici 9. storočia - jedinečným dokumentom, uceleným zákonníkom spájajúcim tak zvykové právo, prvky kresťanského kanonického práva, ale aj prvky práva rímskeho do predpisu, ktorý bolo možné v praxi využívať, aj keď sa zrejme nikdy nestal oficiálnou normou a uplatňoval sa popri domácom zvykovom práve. Väčšinu textu tvorí preklad 17. kapitoly Eklogy, čím sa veľkomoravské civilné právo jednoznačne zaraďuje do kontextu rímskeho práva. Zaradením trestov za pohanské praktiky, inšpirovaným Justiniánovým kódexom, sa zase začlenil aj do kontextu byzantského práva. Okrem ustanovení z oblasti trestného práva, majetkového práva, rodinného práva atď. obsahoval aj celý rad procesných ustanovení (týkajúcich sa napríklad svedkov a pod.)

V sporoch, týkajúcich sa cirkevnej správy na Veľkej Morave (najmä v sporoch s bavorskými cirkevnými autoritami zohral významnú úlohu aj Metodov preklad byzantského Nomokánonu do staroslovienčiny. Oba tieto právne predpisy obsahovali aj celý rad ustanovení, prebratých ešte z rímskeho práva, v čom môžeme vidieť aj významný aj keď len sprostredkovaný vplyv antiky na formovanie veľkomoravskej štátnosti a správy.

Oproti sofistikovanej verejnej správe nielen vo Franskej ríši, ale aj neskôr vo Východofranskej ríši či v jej rámci v susednom Bavorskom vojvodstve bolo spravovanie na Veľkej Morave podstatne jednoduchšie. Niektorými charakteristikami pripomínalo skôr merovejovskú ako karlovskú Franskú ríšu. Znaký ranofeudálnej štátnosti sa tu ešte stále miesili so znakmi rodovej organizácie spoločnosti, napríklad panovnícke funkcie sa odovzdávali prevažne (najmä po zjednotení Nitrianskeho a Moravského kniežatstva) v rodovej línii - nevyvinul sa tu však ani inštitút *majordóma* a aj vazalské vzťahy boli nerozvinuté a tiež ich nahrádzali skôr osobné vzťahy. Možno aj neustále otázky, týkajúce sa „hlavného mesta“ Veľkej Moravy by bolo možné vnímať tak, ako sa sídlenie panovníckeho dvora vyvíjalo u Merovejovcov. Sieť hradísk s úrovňou porovnateľnou s falcami bola takisto riedka, podobne ako v merovejovskej Franskej ríši.

Opakovane v literatúre pertraktovaný konflikt Veľkej Moravy a Východofranskej ríše treba vnímať zrejme nielen ako politicko-mocenský ale aj ako nábožensko-mocenský. Franská ríša si výrazne upevňovala svoju zvrchovanosť a dominanciu aj v stredoeurópskom priestore a to aj prostredníctvom cirkevnej správy, ktorej jurisdikcia presahovala územie, ktoré franská administratíva reálne ovládala. Tento konflikt prebiehal v čase, keď východná cirkev ešte len

riešila svoj vzťah s Rímom a pre Franskú ríšu bolo neakceptovateľné, aby vo sfére jej cirkevnej jurisdikcie pôsobila cirkev s odlišným liturgickým jazykom a s písmom, odlišným od úradnej karolínskej *minuskuly*. Celý koncept cyrilo-metodejských snáh však možno vnímať ako spôsob nekonfliktného riešenia tohto vzťahu. To sa nakoniec ukázalo ako neúspešné a ani veľkomoravská cirkevná správa nemohla byť takým významným faktorom medzinárodného posilňovania štátnosti, ako tomu bolo vo Franskej ríši.

Veľká Morava mala teda pomerne slabú organizáciu spravovania a vnútornej integrácie. Navyše – podobne ako u Merovejovcov – slabé právne zakotvenie dynastickej následnosti a odovzdávanie moci v zmysle rodovej dedičskej tradície viedlo k známemu vnútornému rozvratu moci v rukách troch Svätoplukových synov.

K jej **oslabeniu** prispeli problémové vonkajšie vzťahy. Ešte v roku 855 knieža Rastislav odrazil útok Východofranskej ríše a začal rozširovať územie Veľkej Moravy na územie Čiech, v čom po ňom pokračoval aj jeho nástupca Svätopluk I. Ten však už narazil na odpor českých kniežat, ktoré sa stali spojencami Arnulfa Korutánskeho, ktorý ich podporoval v nezávislosti na Veľkej Morave: napokon krst 14 českých kniežat v Regensburgu r. 845 bol vyjadrením ich záujmu o ochranu zo strany Frankov, pričom Frankovia opakovane útočili na územie Veľkej Moravy.

Napokon však ovládnutiu tej časti Veľkej Moravy, ktorá sa nachádzala na území dnešného Slovenska Východofranskou ríšou zabránil vpád staromaďarských kočovných kmeňov, ktoré v roku 907 v bitke pri Bratislave porazili bavorské vojská. Po tomto roku už nemáme žiadne správy o Veľkej Morave.

Jej správa však aspoň na úrovni španstiev nezankla a ukázala sa byť funkčná aj pre potreby rodiaceho sa uhorského štátu. Navyše išlo už o christianizované územie, čo sa stalo významným faktorom aj pre prijatie kresťanstva v staromaďarskom prostredí najmä z hľadiska jeho aspirácií pre integrovanie nového štátneho útvaru medzi cirkvou legitimizované európske ranofeudálne štáty.

### 2.3 Uhorská patrimonialna monarchia

Staromaďarské kmene, ktorých vodcovia na prelome 10. a 11. storočia založili uhorský štát, prišli do Karpatskej kotliny koncom 9. storočia. Prvé desaťročia po príchode ešte pokračovali vo výbojoch smerom na západ, ale po porážke pri nemeckom meste Augsburg v roku 955 museli radikálne zmeniť svoju politiku a pomaly sa prispôbiť svojmu okoliu. Proces vzniku uhorského štátu preto prebehol síce pod vedením vodcov z árpádovskej dynastie (po meči vymrela v roku 1301), ale pod silným západoeurópskym a kresťanským vplyvom. Knieža Gejza a jeho syn Vajk, neskorší prvý uhorský kráľ Svätý Štefan (997-1038) totiž pochopili výzvy svojej doby a potrebu integrácie Uhorska do vtedajších európskych mocenských a duchovných štruktúr. Na svojom (hlavne panónskom) území zároveň už mali určité základy pre tieto procesy. Ich vtedajšími predstaviteľmi boli tam už niekoľko storočí žijúci Slovania. Okrem iného sa tu neďaleko Blatenského jazera (*Balaton*) nachádzalo vazalské kniežatstvo z Nitry vyhnaného Pribinu a jeho syna Kočeľa. Vplyv pôvodného, už usadeného a prevažne pokresťančeného slovanského obyvateľstva bol však skôr nepriamy a hlavne kultúrny. Pravdepodobne nemal teda zásadný vplyv na uhorské mocenské pomery a štruktúry, ale ovplyvnil terminológiu, poľnohospodárstvo, cirkev, kultúru atď.

Árpádovci, ktorí stáli na čele celého kmeňového zväzu, disponovali pôvodne sídelným územím v strede Karpatskej kotliny na brehoch Dunaja. Ich pozíciu podľa maďarského medievalistu Gyulu Kristóa posilnilo okrem iného aj to, že kmeň Horkov ovládajúci pôvode západné Zadunajsko utrpel veľké straty pri Augsburgu a preto nad jeho územím postupne prevzali vládu práve Árpádovci, čo značne rozšírilo ich majetkovú a mocenskú bázu. Tento fakt v druhej polovici 10. storočia umožnil realizáciu ich politiky budovania európskeho uhorského

štátu (Kristó 1996). Išlo o feudálny štát, jeho konkrétnu podobu však dlho určovala periférna geografická poloha Uhorska na kraji vtedajšej okcidentálnej Európy. Na juhovýchod a východ odtiaľto sa totiž už uplatňoval silný vplyv Byzantskej ríše.

Maďarské kmene si po príchode pôvodne rozdelili úrodné územia Podunajska a Potisia. Na území pôvodného Nitrianska sa usídlili kazarské (resp. kabarské) kmene, ktorých hlavnými sídlami sa stali Nitra a Bihar (na severovýchode súčasného Maďarska). V týchto periférnych oblastiach sa sformovala územno-mocenská jednotka s názvom *Ducatus*, na čele ktorej v rámci vtedajšej árpádovskej tradície stál následník trónu. Po istý čas túto pozíciu zastával aj neskorší Svätý Štefan a jeho skoro zosnulý syn Svätý Imrich. Neskôr na čele tejto entity, ktorá pretrvala do začiatku 12. storočia už nemuseli stáť príslušníci panovníckeho rodu.

Proces trvalého usídlenia sa kočovníkov nebol príliš rýchly, v každom prípade však prebiehal pod taktovkou jednotlivých kmeňových vodcov, ktorí svojich ľudí ovládali patriarchálnym spôsobom z pozície rodového vodcu. Na území jednotlivých usídlených kmeňov vznikli centrá kmeňových vodcov a ich družiny, ktorá potom ovládala široké okolie. Ich autonómia až samostatnosť začala narastať vždy po ukončení niektorého zo spoločných vojenských akcií (nájazdov). Tieto entity sa v maďarčine začali postupne označovať pojmom *uruszág*, neskôr *ország*, ktorý dodnes znamená krajinu. Pôvod tohto slova pochádza z maďarského slova *úr*, t. j. pán, ktorý mal svoje panstvo (*uraság*, neskôr už spomínaný *urszág*) (Kristó 1996). Problém odstredivých (separatistických) tendencií týchto entít museli v druhej polovici 10. storočia riešiť zakladajúci uhorskí panovníci. V tomto procese im pomáhala vlastná družina a neskôr aj dynastické vzťahy vytvorené s južnými nemeckými oblasťami. Manželka Svätého Štefana Gizela nie náhodou pochádzala z Bavorska. S ňou do vznikajúceho Uhorska prišli aj nemeckí (bavorskí) rytieri, ktorí potom zohrali svoju úlohu v procese potlačania vnútornej opozície proti panovníkovi a v procese feudalizácie krajiny. Prvému kráľovi veľmi pomohli aj nové kresťanské cirkevné štruktúry (biskupstvá a kláštory), ktoré on sám intenzívne zakladal (Mezey a kol. 2003).

Prvou formou monarchie prirodzene aj v Uhorsku bola patrimoniálna monarchia, v ktorej sa intenzívne prelínali pojmy *patrimonium* a *regnum*, t. j. vlastníctvo pôdy a kráľovstvo, ako forma vlády. Základom kráľovskej moci v tejto konštrukcii bolo práve vlastníctvo pôdy a disponovanie nad jej obyvateľstvom. Išlo o pomerne jednoduchý spoločenský vzorec, v rámci ktorého kráľ panoval nad svojim územím a jeho obyvateľstvom ako vlastník pôdy. Prostriedkom správy v centre bol jeho **dvor**, na vzdialenejších územiach zase jeho vidiecke dvory, majetky, ktorých centrom bol niektorý z kráľovských hradov alebo iných opevnených bodov. V tomto období vlastne ešte naďalej neexistoval pojem hlavného mesta. Sídlom cirkevnej organizácie síce bol Ostrihom (Esztergom), korunovácie prebiehali zasa v Stoličnom Belehrade (Székesfehérvár), avšak centrom krajiny bol vždy kráľovský dvor ktorý sa však v prvých storočiach často sťahoval z jedného kráľovského statku, majetku na druhý. Panovník a jeho dvorania počas svojho pobytu na tom-ktorom statku jednak spotrebovali pozbierané naturálne dávky, a jednak tam samotný kráľ súdil miestne spory, trestal a prikazoval. Výkon jeho právomocí bol vtedy ešte veľmi osobný. Jeho osobná prítomnosť bola dôležitá aj z hľadiska legitimacy moci a preto, aby poddaní cítili, pod žezlom koho žijú.

Stredoveké dokumenty síce označovali Budín (Buda), ako stred krajiny (*medium regni*), ale toto mesto sa v podobe kráľovského sídla sformovalo až počas panovania kráľa Bela IV. v polovici 13. storočia. Populárne a reprezentatívne kráľovské sídlo bolo však aj v blízkom Vyšehrade (Visegrád). Trvalým sídlom kráľa a jeho úradov sa preto Budín stal až počas panovania Žigmunda Luxemburského na prelome 14. a 15. storočia. Vtedy sem postupne prešli aj úradníci a hodnostári z Visegrádu. To už však bolo obdobie stavovskej feudálnej monarchie. Určitým špecifikom uhorského patrimoniálneho vývoja v porovnaní so západnou Európou bolo to, že tu dlho chýbal klasický lénny a vazalský vzťah založený na pôde medzi panovníkom a jeho vazalmi. Základom lojality a záväzku vernosti tu teda dlho nebola majetková donácia zo

strany kráľa, ale príslušnosť k jeho družine. Podľa historika Györgya Bónisa zo vzťahu uhorského panovníka a jeho vazalov v prvopočiatkoch (t. j. počas panovania Svätého Štefana a jeho prvých nasledovníkov) z neho chýbala zmluvná definícia, požiadavka vzájomnej vernosti, ako aj obvyklá rovnováha medzi povinnosťami (službami) a právami vazala. Podstatne silnejšie tu boli prvky osobnej väzby a lojality vazala k panovníkovi a jeho osobe (Bónis 1941).

Hlavným mocenským centrom bola **kráľovský palác** a kráľova družina, ktorá ho obývala. Tá panovníkovi zabezpečovala rozličné služby a prípadne mu pomáhala v procese riadenia krajiny a majetkov. Išlo o osoby, ktoré si osobne vybral kráľ, nezávisle či išlo o *comesov* riadiacich jednotlivé novovzniknuté komitáty alebo o dvorských a zemských hodnostárov, ktorí slúžili v blízkosti kráľovej osoby, ako napríklad palatín, krajinský sudca, kancelár, hlavný komorník a pod. **Kráľovská rada** v tomto období taktiež ešte nepredstavovala osobitný mocenský orgán a jej hlavnou úlohou bolo radiť panovníkovi. Nemala ani vopred určené zloženie (Fügedi 1986).

Za svoje služby dostávali naturálny plat len *comesovia*, teda župani (ispán), ktorých pozícia dlho ešte nebola dedičná. Podľa súčasného stavu výskumov väčšina **kráľovských hradov**, ktoré riadili župani, vznikla ešte pred určením hraníc jednotlivých komitátov. K tomu došlo v prvom desaťročí nového tisícročia a z roku 1009 už o ňom existujú aj písomné zmienky. Obe štruktúry – **komitátne sídla** a kráľovské hrady na čele so županmi – však po určitý čas mohli existovať aj paralelne. Postupne sa oddelil hradné županstvá (várispánság) s primárnymi vojenskými (obrannými) funkciami a komitátne centrá (megyésispánság) s prevažne administratívnymi a justičnými úlohami. Comesovia, teda župani nepredstavovali na hradoch miestny prvok, ale kráľovského reprezentanta, ktorý patril k panovníkovej družine. Základom ich väzby nebola pôda, ale osobné poverenie (Bónis 1941, Kristó 1996). V rámci správy – podobne ako inde vo vtedajšej Európe – hrali dôležitú úlohu gramotní klerici z biskupstiev a opátstiev. Svetskí úradníci ovládajúci latinský jazyk písmom aj slovom sa objavili v rozličných kanceláriách až o niekoľko storočí neskôr.

Patrimoniálne monarchie v našom priestore strednej Európy teda reprezentovali klasickú, možno povedať jednoduchšiu či základnú podobu tohto spôsobu vládnutia. Ako Veľká Morava, tak arpádovské Uhorsko ešte stále fungovalo skôr na rodových ako na vazalských vzťahoch, nemali ešte svoje stále sídlene zadefinované centrum moci a panovník skutočne nedeliteľne spravoval moc zákonodarnú, výkonnú aj súdnu – podobne ako to bolo vo Franskej ríši za Merovejovcov. Neexistovali tu ešte falce ako zárodok vyššieho stupňa územnej správy, neexistovali tu ešte majordómovia. Naproti tomu už Franskú ríšu za Karlovcov začala naberať určité znaky stavovského usporiadania, najmä tým, ako rástol vplyv rodovej šľachty ale i cirkvi.

Aj preto práve v západnej Európe sa začal stavovský štát rozvíjať skôr.

### 3 SPRÁVA V STAVOVSKÉJ MONARCHII

Stavovská monarchia je forma vlády, kde **moc panovníka** je obmedzená stavmi, teda spoločenskými vrstvami, ktoré majú určité politické práva a povinnosti. Tieto stavy môžu zahŕňať šľachtu, duchovenstvo a mestá. V stavovskej monarchii panovník často musel konzultovať a získať súhlas stavov na dôležité rozhodnutia, ako sú dane alebo vojny.

**Stavovské snemy** (alebo zhromaždenia) boli dôležitou súčasťou politického systému v stavovských monarchiách. Skladali sa zo zástupcov jednotlivých stavov, teda šľachty, duchovenstva a mešťanov. Každý stav mal svoje vlastné zástupcov, ktorí boli buď volení, alebo menovaní. Snemy mali rôzne právomoci, ktoré zahŕňali schvaľovanie daní, prijímanie zákonov, rozhodovanie o vojne a mieri, a kontrolu nad výdavkami panovníka. V niektorých prípadoch mali snemy aj súdnu právomoc. Snemy sa zvolávali podľa potreby, často na žiadosť panovníka, ale niekedy aj na žiadosť samotných stavov. Zasadania sa konali na určenom mieste, zvyčajne v hlavnom meste alebo inom významnom meste. Na snemoch sa diskutovalo o rôznych otázkach, ktoré boli predložené na rokovanie. Každý stav mal právo predkladať návrhy a diskutovať o nich. Rozhodnutia sa prijímali buď hlasovaním, alebo konsenzom. Panovník mal často právo zvolávať a rozpúšťať snemy, ako aj právo veta na ich rozhodnutia. Avšak, aby mohol získať podporu stavov, musel často robiť kompromisy a konzultovať s nimi dôležité rozhodnutia. Snemy boli dôležitým nástrojom na obmedzenie moci panovníka a zabezpečenie účasti stavov na správe krajiny. Boli tiež miestom, kde sa riešili konflikty medzi jednotlivými stavmi a panovníkom (Batteggazzorre 2023).

Pre stavovskú monarchiu bola preto charakteristická účasť stavov na spravovaní krajiny:

**Šľachta** v stavovskej monarchii bola najvýznamnejšou spoločenskou vrstvou. Tvorila ju predovšetkým aristokracia, ako najvyššia vrstva šľachty, ktorá zahŕňala kniežatá, grófov, barónov a ďalších vysokopostavených šľachticov. Títo ľudia často vlastnili rozsiahle pozemky a mali veľký vplyv na politické rozhodnutia. Patrila sem však aj nižšia šľachta, rytieri a zemania, ktorí mali menšie majetky, ale stále významné postavenie v spoločnosti. Šľachta vznikala rôznymi spôsobmi. Šľachtické tituly a majetky sa dedili z generácie na generáciu. Panovník mohol udeliť šľachtický titul za zásluhy, vernosť alebo vojenské úspechy. V niektorých prípadoch sa ľudia mohli stať šľachticmi kúpou šľachtického majetku alebo titulu. Šľachta mala rôzne privilégiá, ako napríklad oslobodenie od niektorých daní, právo na súdne rozhodovanie vo vlastných záležitostiach a výsadné postavenie v politickom živote. Tieto výsady však boli často spojené s povinnosťami, ako napríklad vojenská služba alebo podpora panovníka (Kaminsky 2002).

**Duchovenstvo** bolo jedným z kľúčových stavov v stavovskej monarchii a zohrávalo významnú úlohu v politickom, spoločenskom a kultúrnom živote. Tvorilo ho predovšetkým vysoké duchovenstvo, ktoré zahŕňalo biskupov, arcibiskupov, opátov a ďalších vysokopostavených cirkevných hodnostárov. Aj duchovenstvo malo rôzne privilégiá, ako napríklad oslobodenie od niektorých daní, právo na vlastné súdy a výsadné postavenie v spoločnosti. Okrem toho malo duchovenstvo významnú úlohu v oblasti vzdelávania a kultúry, keďže spravovalo školy, univerzity a knižnice.

Tretí stav reprezentovali **mestá a mešťania**. Aj keď sa ich vplyv a práva mohli líšiť v závislosti od konkrétnej krajiny a obdobia, vo všeobecnosti platí, že najmä bohaté mestá mohli poskytovať finančnú podporu panovníkovi, čo im často zabezpečovalo určité privilégiá. V niektorých stavovských monarchiách mali mestá právo vysielat' svojich zástupcov do stavovských zhromaždení alebo parlamentov. Mestá pritom často mali určitú mieru samosprávy. Mali vlastné mestské rady, ktoré riadili miestne záležitosti, ako sú bezpečnosť, spravodlivosť a hospodárstvo. Mestské rady boli zložené z mešťanov, ktorí boli volení alebo menovaní na základe svojho postavenia a vplyvu. Mešťania mali často špecifické právne výsady, ako napríklad právo na vlastné súdy a oslobodenie od niektorých feudálnych

povinností. Tieto výsady im umožňovali väčšiu mieru nezávislosti od šľachty a panovníka (Liddy 2024).

Stavovská monarchia bola v Európe najvýraznejšia v období stredoveku a raného novoveku, približne od 12. do 17. storočia. V tomto období mali stavy, ako šľachta, duchovenstvo a mestá, významný vplyv na politické rozhodnutia a často obmedzovali moc panovníka (Schulze 1987, Schulze 1988).

### 3.1 Francúzsko

Jedným z modelových štátov Európy, kde sa sformovalo spravovanie v podmienkach stavovskej monarchie, bolo Francúzske kráľovstvo. Išlo o krajinu s pomerne vysokým počtom mestského obyvateľstva a kráľovská moc sa tu z tohto dôvodu už v stredoveku začala čiastočne opierať práve o mestá a meštianstvo.

**Proces premeny** patrimoniálneho štátu na stavovskú monarchiu sa začal počas panovania kráľa Filipa II. Augusta (1180 - 1223), ktorý ako prvý používal titul kráľ Francúzska (*rex Francie*). Jeho predchodcovia boli titulárne skôr ešte kráľmi Frankov. Svoj nový titul si zaslúžil, lebo a územnom zmysle išlo skutočne o panovníka, ktorý už vládol územiu viac-menej podobnému súčasnému Francúzsku. Filip II. August si udeľovaním mestských práv rozličným komúnam jednak rozšíril mocenskú bázu, a jednak zvýšil príjmy kráľovskej pokladne. Okrem toho mestá vytvárali vlastné milície, ktoré udržiavali poriadok na ich okolí, alebo sa z tejto povinnosti vykupovali finančne, čím pomáhali panovníkovi posilniť jeho žoldniersku armádu (Kudrna a kol. 1988).

**Mestské komúny** sa stali aj dôležitým článkom celého administratívneho systému. Kráľ ich zástupcov pozval do kráľovskej rady, kde ešte nemali veľký vplyv, ale ten postupne začal rásť. Týmto spôsobom sa vo Francúzsku vlastne začalo budovanie tretieho stavu, ktorý potom zohral veľmi dôležitú historickú úlohu. Okrem toho do jednaní kráľovskej rady začali vtedy intenzívnejšie zasahovať právnici, ktorí zväčša pochádzali z radov meštianstva. Takto sa vlastne položili základy pre tzv. úradnícku šľachtu (*noblesse de robe*), ktorá sa síce ešte dlho svojím postavením odlišovala od tzv. rodovej šľachty (*noblesse d'èpée*), avšak historicky sa stala dôležitým faktorom v procese budovania francúzskej verejnej správy. Rodová šľachta pozostávala z rozvetveného príbuzenstva kráľovskej rodiny (princov) a regionálnych vojvodov.<sup>6</sup>

Tým, že sa spravovanie opieralo práve o mestá a meštianstvo, malo za následok skoré objavenie sa panovníkom priamo platených **úradníkov**, čo nebolo vôbec obvyklé vo vtedajšej Európe postavenej skôr na privilégiách a príjmoch z pôdy. Filip II. August vytvoril v severnej časti svojej rozrastajúcej sa krajiny inštitút *bailiov* (*bailliages*) a v južnej inštitút senešalkov (*sénéchaussées*). S ich pomocou sa pokúsil obmedziť moc predchádzajúcich správcov kráľovských domén, ktorých označovali pojmom *prévôtés*. Tí jednak vyberali dane, jednak súdili a vojensky chránili im zverené oblasti. Svoje funkcie mali takpovediac prenajaté a platili za to kráľovi určitú sumu z celkových ziskov. Filipovi II. Augustovi sa to však už máliło a videl limity tejto funkcie z pohľadu centrálnej moci. Preto potreboval nový typ úradníkov, ktorých už sám vymenovával a platil. Bailiovia, ktorí stáli nad prevótmami boli zodpovední priamo panovníkovi a jeho rade. Trikrát do roka museli skladať účty. Najprv viacerí z nich pochádzali z kráľovskej rady, časom však už dostali ustálené teritoriálne okruhy a začali sa tam aj zdržiavať, čiže stali sa úradníkmi kráľovej provinčnej správy. V 13. storočí existovalo už 15

---

<sup>6</sup> V tomto období sa v Montpellieri začalo intenzívne študovať rímske právo, ktoré sa používalo na presadenie panovníkových nárokov a k obmedzeniu moci veľkých feudálov. vrátane podriadenie katolíckej cirkvi štátnej moci. Rímske právo taktiež pomohlo obmedziť zvykové lénne právo a postupne sformovať povedomie panovníckej (neskôr) štátnej suverenity. Právnici vyzbrojení takýmito vedomosťami sa postupne stali dôležitými kráľovskými radcami.



okruhov bailiov na severe a sedem okruhov senešalkov na juhu. *Bailliages* a *prévôtés* teda môžeme považovať za dvojstupňovú **miestnu štátnu správu**. *Bailliages* predstavovali vyššiu úroveň správy, ktorá mala dohľad nad viacerými *prévôtés*, ktoré tvorili nižšiu úroveň miestnej správy. Najnižšiu úroveň miestnej správy predstavovali *paroisses* (farnosti), tvorené jednotlivými mestami a dedinami. Farnosti už neboli spravované úradníkmi, ale len miestnymi kňazmi a volenými samosprávnymi predstaviteľmi, ktorí riešili každodenné záležitosti komunity. Tento systém umožňoval efektívne riadenie a kontrolu nad územím (Kudrna a kol. 1988).

Senešalkovia si zachovávali viac feudálnych charakteristík (t. j. aj viac autonómie), avšak bailiovia boli skutočne predovšetkým kráľovskí úradníci, ktorí pracovali za plat a ženiť sa taktiež mohli len so súhlasom panovníka. Kráľ sa vtedy začal usilovať o odovzdávanie jemu prináležiacich príjmov v peňažnej podobe. Filip II. August pristupoval k daňovým a finančným záležitostiam kreatívne a neustále vymýšľal nové zdroje príjmov od cirkvi, miest i regiónov. Spomínaní úradníci mali v rukách administratívnu, daňovú i súdnu moc a mohli si vytvárať vlastné kancelárie. Udržovali si dokonca menšie dvory z vedúcich úradníkov správy rozličných funkčných oblastí.

Podobná politika charakterizovala aj panovníkov začiatkom 14. storočia. Kráľovská moc dokonca začala zdaňovať aj šľachtu a to vo forme výkupu starších feudálnych povinností. Utekajúcim poddaným umožnili usídľovať sa v nových osadách pod ochranou a daňovou jurisdikciou kráľa. Ľudovít X. (1314 - 1316), Filip V. (1317 - 1322) a Karol IV. (1322 - 1328) si teda zachovávali prevahu nad veľkými feudálmi. Postupne rástla aj úloha Paríža ako centra celého verejného a administratívneho života<sup>7</sup>. Centrálna moc francúzskych panovníkov sa sústreďovala na **kráľovskom dvore** (*curia regis*) v Paríži a časom sa tu ustáli názov *l'hôtel du roi*. Vzniklo tak administratívne centrum, kde kráľ a jeho dvorní úradníci vykonávali svoje povinnosti. Bolo to miesto, kde sa konali dôležité politické a súdne stretnutia a ktoré bolo symbolom kráľovskej moci a autority (Kudrna a kol. 1988).

Pre orgán zaoberajúci sa súdnymi záležitosťami sa ustáli termín *Parlement de Paris*: bol najvyšším **súdom** kráľovstva a mal právomoc rozhodovať o odvolaniach z nižších súdov. Od čias Ľudovíta IX. išlo o pravidelne zasadajúcu inštitúciu, ktorá mala stálych úradníkov, vlastnú kanceláriu a rozličné oddelenia. Medzi ne patrili aj oddelenie pre prijímanie žiadostí a sťažností, pre vyšetrovanie a pod. Od Filipa IV. Pekného tento orgán zasadal v kráľovskom paláci (*Palais Royal*). V súdnych záležitostiach sa riadil hlavne rímskym právom a pod jeho jurisdikciu spadali aj už spomínaní správcovia veľkých územných častí krajiny. Finančnými záležitosťami sa pri kráľovskom dvore zaoberala tzv. *curia in compotis*, ktorá aj kontrolovala financie správnych okruhov.

Ešte od čias Franskej ríše bola katolícka **cirkev** vo Francúzsku významnou náboženskou inštitúciou v krajine. Získala značnú politickú moc a vplyv, často spolupracovala s kráľmi a šľachtou. Biskupi a opáti mali významné postavenie a často sa podieľali na správe krajiny. Vlastnila rozsiahle pozemky a majetky, čo jej poskytovalo ekonomickú silu a umožňovalo financovať svoje aktivity a inštitúcie. Zohrávala kľúčovú úlohu vo viacerých oblastiach, napríklad v oblasti vzdelávania. Tieto faktory prispeli k tomu, že cirkev získala postavenie porovnateľné s postavením šľachty a miest a stala sa tak jedným z troch stavov

Vo Francúzsku sa takto postupne sformovala **stavovská spoločnosť** a jednotlivé stavy (cirkevní hodnostári, teda preláti, šľachta a mestá) sa postupne začali stretávať na pravidelných generálnych (celokráľovských) a provinčných zhromaždeniach. Prvá správa o takomto zasadnutí pochádza z roku 1302. Týmto sa začalo obdobie stavovskej monarchie, ktorá vo Francúzsku vydržala až do 17. storočia. Zároveň však v 14. storočí začala veľmi vyčerpávajúca storočná vojna (1337 - 1437), ktorá do určitej miery rozvrátila krajinu. V tomto období vymrela

---

<sup>7</sup> Vtedy tam už existovala aj významná univerzita (Sorbonne) a prestížnou právnou školou. Nešlo pritom o jedinú univerzitu toho obdobia.

kapetovská dynastia (do ktorej patrili aj Filip II. August, Ľudovít IX. i Filip IV. Pekný) a nahradili ju panovníci z rodu Valois (1328 do 1589).

Do 16. storočia teda krajinu formovala dlhá, storočná vojna s Angličanmi, potom výboje na Apeninskom polostrove, a aj nábožensky motivované vnútorné konflikty po reformácii. Postupná konsolidácia sa začala už počas panovania Ľudovíta XI. (1461 - 1483). Vtedy už existovala stála armáda, ktorá si vyžadovala finančné zabezpečenie, preto bolo potrebné začať s administratívnymi a daňovými reformami.

Veľkým úspechom konca 15. storočia bolo pripojenie vyspelého Burgundska. Začiatkom novoveku malo preto Francúzske kráľovstvo už 16 miliónov obyvateľov, z ktorých sa (spolu s rodinami) približne štyri percentá v nejakej forme podieľali na obrane a spravovaní štátu. V 17. storočí už Francúzsko s viac ako 20 miliónmi obyvateľov patrilo medzi najľudnatejšie krajiny vtedajšej Európy. Paríž mal vtedy už približne pol milióna obyvateľov.

V 16. storočí pomerne často zasadali provinčné stavovské zhromaždenia, ale panovníci sa už vyhýbali zvolávaniu generálnych stavov. Naďalej pretrvávala správa založená na sprostredkovateľskej a kontrolnej funkcii bailiov a senešalkov. Osobitne senešalkovia si stále zachovávali určitú mieru autonómie a bola im podriadená nižšia justícia a mali možnosť zasahovať do miestnej samosprávy. Stále však ešte existovali silné feudálne rodiny Bourbonovcov, Guisov alebo Orleánskych, ktoré mali aj vlastné vojenské oddiely. Tento fakt bránil presadeniu sa panovníckeho absolutizmu. Ten sa opieral predovšetkým o moc miestnych parlamentov (začiatkom novoveku ich bolo 12), ako správnych a justičných orgánov, ako aj na mešťanstvo. Príslušníci parlamentov v mestách tvorili spoločenskú elitu<sup>8</sup>. Zároveň bolo Francúzsko už od 16. storočia krajinou, kde sa začala budovať moderná profesionálna a **centralizovaná administratíva**, ktorá sa už čiastočne podobala na súčasnú verejnú správu (Pacione 2023).

Tu je dôležité spomenúť kompromisom vždy otvoreného kráľa Henricha IV. (1589 - 1610) z rodu Bourbonovcov<sup>9</sup>. Z hľadiska vývoja verejnej správy bolo dôležité, že kráľ Henrich IV. právne ošetril už existujúcu prax predávania verejných úradov za peniaze. Išlo o tzv. systém *paulette*. Po zaplatení určitého poplatku sa tieto úrady mohli stať aj dedičnými. Príťažlivosť úradov okrem materiálnych výhod spočívala aj v spoločenskej prestíži a privilégiách. Občas verejné úrady dokonca otvárali aj cestu k šľachtickému titulu. Z tohto dôvodu sa **úradnícka šľachta** (preferovaná aj kráľom) postupne stala vplyvnejšou i majetnejšou, než bola šľachta rodová. Do určitej miery táto reforma, ktorá otvárala cestu k úradom aj pôvodne nepriviligovaným, hoci i bohatým osobám, krátkodobo znižovala moc veľkých magnátov a ich klientely. Na druhej strane však v dlhodobej perspektíve tento systém vytvárania dedičnej a príliš početnej úradníckej vrstvy znižoval efektívnosť verejnej správy a komplikoval neskoršie administratívne-finančné reformy. Negatívom bolo aj to, že pre mnohým talentovaných mešťanov sa stalo príťažlivejším získať funkciu, než podnikáť. Ďalším negatívom, ktorý sa však prejavoval až od konca vlády Ľudovíta XIV. bola menšia erudícia a efektívnosť správy. Postupne sa aj z tejto vrstvy vydelila elita, ktorá potom po generácii držala v rukách najvýznamnejšie úradnícke funkcie (Kudrna a kol. 1988).

Začiatok 17. storočia sa znovu niesol v znamení vnútorných konfliktov. Ľudovít XIII. (1610-1643) nebol silným kráľom, mal však a talentovaného pomocníka a administrátora v osobe kardinála Richelieua (Jean Armand du Plessis, 1585 - 1642), ktorý ukončil obdobie

---

<sup>8</sup> Francúzsko patrilo počas dlhého panovania Františka I. (1515 - 1547) medzi prvé štáty starého kontinentu, kde sa v úradoch začal používať miestny, novolatinský (teda francúzsky) jazyk. Kráľovské nariadenie z Villers-Cotterêts v roku 1539 totiž predpísalo, aby sa oficiálne dokumenty vydávali vo francúzštine, ktorá sa takto postupne stala bežným jazykom obchodu aj vidieckych elít. Celý proces nakoniec o niekoľko storočí ukončilo zavedenie povinného všeobecného vzdelávania v tomto jazyku.

<sup>9</sup> Henrich bol pôvodne protestant, ale v záujme vnútorného mieru a upevnenie trónu v roku 1593 prestúpil na katolicizmus. Vydal však aj edikt z Nantes, v ktorom protestantským (hugenotským) mestám zabezpečil vojenské a politické privilégia.

náboženských rozbrojov, vcelku úspešne viedol krajinu počas tridsaťročnej vojny (1618-1648) podporoval ekonomiku a realizoval aj niekoľko dôležitých administratívnych reforiem. Samotný kardinál stál na čele Kráľovskej rady (*Conseil Royal*) a neskôr aj Štátnej rady (*Conseil d'Etat*). Vytvoril napríklad funkciu **kráľovských komisárov** (*commissaires*), ktorí boli predchodcami neskorších kráľovských intendantov. Išlo vlastne o agentov Kráľovskej rady s pomerne veľkými dozornými a kontrolnými kompetenciami. Ich funkcia už nebola dedičná a zostávali v podriadenom postavení voči svojim vyšším predstaveným a korune. Ich úlohou bolo zabezpečiť, aby miestni úradníci vykonávali svoje povinnosti v súlade s kráľovskými príkazmi a zákonmi. Mali tiež právomoc riešiť spory medzi miestnymi úradníkmi a obyvateľmi. Komisári boli potrební pre štát, lebo v tomto období neustálych vojen štvornásobne vzrástli dane a štátne výdavky, čo spôsobovalo rozličné napätia (Kudrna a kol. 1988).

Centralizácia moci a oslabovanie vplyvu šľachty a miest za Richelieua vytváralo predpoklady pre nahradenie stavovskej monarchie monarchiou absolutistickou, ktorá sa začala formovať za vlády Ľudovíta XIII. (1610 - 1643), ktorému bol Richelieu hlavným ministrom až do svojej smrti v roku 1624 (Tocqueville 1856, Doyle 2013).

### 3.2 Nemecko

Nemecké jazykové prostredie malo vždy svoje vlastné administratívne tradície, ktoré súviseli jednak s nemeckými politicko-spoločenskými dejinami, a jednak s geopolitickým postavením nemeckých území. Tie totiž tradične predstavovali stred európskeho kontinentu, čo bolo pred objavením Ameriky skôr výhodou<sup>10</sup>, avšak od 16. storočia sa ich postavenie sproblematizovalo. Nemecko hlboko zasiahla a potom rozdelila Nemcom Martinom Lutherom iniciovaná reformácia a pomerne negatívne sa tu prejavilo presunutie centier európskej ekonomiky na pobrežie Atlantického oceánu. Nejednotné stredoeurópske Nemecko nevedelo profitovať zo začínajúcej ranej kolonizácie a čoskoro ho postihla ďalšia pohroma – na dlhé roky sa stalo hlavným bojiskom tridsaťročnej vojny. Z tejto katastrofy sa potom dlho muselo spamätávať.

Po uzavretí vestfálskeho mieru v roku 1648 bol nemecký jazykový priestor zorganizovaný do približne 300 viac-menej suverénnych štátnych útvarov, ktoré mali všetky vlastný politicko-administratívny režim. Išlo o útvary rozdielnej veľkosti, konfesijného zamerania a politicko-ekonomickej orientácie, preto veľmi dlho nebolo možné hovoriť o nemeckých jednotných administratívnych tradíciách. Spomínané „suverénne“ štáty a štátiky síce spolu tvorili **Svätú ríšu rímska národa nemeckého** (1512 - 1806), ako tzv. „prvú ríšu“ s cisárom z habsburského rodu a dokonca aj so spoločným Ríšskym snemom, avšak tieto orgány mali v porovnaní s jednotlivými miestnymi panovníkmi a slobodnými mestskými republikami minimálne právomoci. Osobitnú kapitolu predstavovali ríšski rytieri, ktorí si taktiež zachovali zvyšky miestnej suverenity (Szabó 2002).

Hlavou ríše bol **cisár**, ktorý mal k dispozícii cisársku kanceláriu, sídlilacu v Mainzi. Ríšsky súdny tribunál zasa zasadal v meste Wetzlar.

Zákonodarným orgánom bol **ríšsky snem** (*Reichstag*). Jeho štruktúra sa definitívne sformovala v roku 1489. Bol rozdelený na tri kúrie, ktoré zasadali samostatne a ktorých spoločné hlasovanie sa považovalo za jedno. Boli to kurfirstovská kúria<sup>11</sup>, vojvodská kúria (pozostávajúca zo všetkých cisárových vazalov: vojvodov, grófov a biskupov) a mestská kúria,

---

<sup>10</sup> Cez nemecké územia viedla napríklad severo-južná dopravná-komunikačná spojnice, resp. hanzové mestá v Baltickom mori tiež predstavovali veľký ekonomický potenciál

<sup>11</sup> Kurfirstami boli svetskí duchovní kniežatá s právom voliť panovníka. Podľa Zlatej buly Karola IV. z roku 1356 nimi český kráľ (ktorý bol titulárne zároveň hlavný pohárnik), vojvoda saský (hlavný maršal), markgróf brandenburský (hlavný komorník), falckgróf rýnsky (hlavný stolník) a arcibiskupi trevírsky, kolínsky a mohučský, pričom tento kurfirstovskej kúrii aj predsedal a mal právo korunovať panovníka.

ktorá mala do roku 1582 len poradný hlas. Grófi, ktorých týmito titulmi obdarili kniežatá a nimi založené mestá, nemali právo zasadať na sneme. V roku 1663 bolo rozhodnuté, že snem zložený zo zástupcov cisára, kniežat a miest bude bez prerušenia zasadať v Regensburgu ako tzv. ríšski poslanci. Ani existencia troch kúrií však nezodpovedala plne stavovskému zriadeniu (Lövétei – Boros – Gajduschek 2011).

Vládne inštitúcie ríše v ríši nefungovali. Arcibiskupi-volitelia nosili tituly kancelára, ktoré sa však čoskoro stali čisto čestnými. Počas vlády Maximiliána I. sa uskutočnil pokus o vytvorenie ríšskej vlády známej ako Ríšsky snem, ale v dôsledku nezhôd medzi kniežatami nikdy nezískala skutočný význam. „Prvá ríša“ vlastne ani nemala vlastné administratívne orgány a kapacity (Malý – Sivák 1992).

Do roku 1806 bol prijatý len minimálny počet ríšskych zákonov a spoločné orgány sa zaoberali hlavne udeľovaním rozličných titulov, prípadne v lepšom prípade urovnávaním konfliktov medzi jednotlivými kniežatami. Teoreticky mala možnosť počas vojny zvolať spoločnú armádu, pokiaľ bol blížiaci sa konflikt kvalifikovaný ako ríšska vojna, avšak k takémuto kroku do zániku tejto konštrukcie v roku 1806 nikdy nedošlo (Spangerbeg 1909, Clark 2007).

Jednotlivé väčšie štáty a územia spoločnej ríše mali rozdielnu orientáciu a často len minimálne spoločné ciele. Najväčšiu silu dlho predstavovala juhovýchodná časť ríše pod vládou Habsburgovcov, kam okrem rakúskych krajín patrili aj krajiny Koruny českej, avšak Uhorsko už nebolo súčasťou celej ríše. V severozápadnej časti Nemecka dominoval Hannover, ktorého panovníci mali od roku 1701 aj anglickú korunu. Pokiaľ však vo Veľkej Británii (presnejšie v Spojenom kráľovstve) panovali v ústavnej monarchickej forme, v Hannoverском kráľovstve mali postavenie absolutistického panovníka. V juhozápadnej časti ríše malo rozhodujúce postavenie Bavorsko, ktoré žilo viac-menej v režime stavovskej monarchie pod vládou kráľovskej rodiny Wittelsbachovcov. Postavenie kráľovstva malo aj Sasko, ktorého kráľ bol v rokoch 1697 až 1733 aj poľsko-litovským panovníkom – to znamená aj tu existovali presahy cez celoríšsku hranicu. Severovýchodné nemecké územia ovládalo Brandenbursko, ktoré sa postupne rozrástlo o pomoranské územia a jeho panovníci dostali v roku 1701 od cisára taktiež titul kráľa. Odvtedy bolo už možné hovoriť a Pruskom kráľovstve, ktoré sa v 18. storočí neustále rozrastalo a postupne sa stalo po Habsburgovcoch druhým rozhodujúcim mocenským centrom na území Svätej ríše národa nemeckého. Konflikt Pruska a Rakúska o dominanciu potom poldruha storočia ovplyvňoval nemecký geopolitický a ekonomický priestor. Prusko sa totiž v 60. rokoch 18. storočia stalo piatou najvplyvnejšou európskou monarchiou a svojou silou, rozlohou a ekonomikou zatienilo rovnako Bavorsko, Hannover aj Sasko (Lövétei – Boros – Gajduschek 2011).

Systém stavovských monarchií v štátoch Svätej ríše rímskej národa nemeckého bol charakteristický tým, že moc bola rozdelená medzi panovníka a rôzne stavy (šľachta, duchovenstvo, mestá). Tieto stavy mali významný vplyv na politické rozhodovanie a často mali svoje vlastné zhromaždenia, kde sa rozhodovalo o dôležitých otázkach.

### 3.3 Česká stavovská monarchia

Stredoveký český štát – podobne ako iné vtedajšie mocenské útvary – vznikal postupne a od 9. storočia a prešiel viacerými vývojovými fázami. Na začiatku aj tu bola patrimoniálna monarchia kniežacieho rodu Přemyslovcov, ktorých hlavnou doménou boli stredné Čechy a Praha. Napriek tomu, že už aj ranofeudálny český štát bol súčasťou Svätej ríše rímskej národa nemeckého, ktorá vznikla z Východofranskej ríše, podľa československých právnych historikov Karla Malého a Floriána Siváka tu nikdy nešlo o léno nemeckého cisára a vzťah tejto územnej jednotky k ríšskemu celku bol vždy osobitý. V prípade Čiech išlo totiž o rodový

majetok vládnucej dynastie, teda o p̄remyslovskej patrimoniu, ktoré bolo neskôr doplnené o ďalšie územia (Malý – Sivák 1992).

Panovníci tejto dynastie, ktorá po meči vymrela v roku 1306, dlho vládli ako kniežatá. Ako prvý získal od rímsko-nemeckého cisára pre svoju osobu kráľovský titul knieža Vratislav II. v roku 1085 a potom ešte raz v roku 1158 Vladislav II. Trvale a dedične však českí panovníci mohli používať tento titul až od roku 1198, keď ho pre seba a svojich potomkov získal kráľ P̄remysl I. S konečnou platnosťou usporiadala vzťah stredovekého českého štátu k ríši až Zlatá bula sicílska z roku 1212, ktorou cisár Friedrich II. priznal českému štátu všetky práva a privilégia, ktoré dovtedy získal. Išlo hlavne o právo domácej voľby panovníka, dedičný titul kráľa, právo investitúry biskupov a princíp jednoty a nedeliteľnosti českého štátu. V roku 1356 tento stav potvrdila aj Zláta bula Karola IV., ktorá výslovne uznala vnútornú i medzinárodnú suverenitu českého štátu. Český kráľ mal v rámci ríše zabezpečenú hodnotu cisárskeho arciepašnika, s ktorou bola spojená aj funkcia voliteľa (kurfiršta) rímskeho kráľa.

Stredoveký český štát však nepozostával len z Českého kráľovstva. V 11. storočí bola k nemu definitívne pripojená aj Morava. Postupne bolo k nemu zmluvami pripútané aj Sliezsko, nárokov na ktoré sa poľskí panovníci definitívne vzdali až v roku 1339. Počas panovania luxemburskej dynastie sa súčasťou českého štátu stala aj Horná a Dolná Lužica, Chebsko a na jedno obdobie dokonca aj Brandenburské kurfirstvo, ktoré sa neskôr stalo základom pruského štátu. Okrem toho mali českí kráľi celý rad rozličných lénnych panstiev na území súčasného Nemecka, ktoré boli právnikmi označované ako zahraničné léna. Z hľadiska hlbšej integrácie stredovekého českého štátu boli dôležité inkorporačné listiny (1348, 1355) cisára a kráľa Karla IV. o pričlenení Moravy a oboch Lužíc k českému štátu. Postupne sa takto sformovaný štátno-mocenský útvar začal v 14. storočí nazývať pojmom Koruna kráľovstva českého (*Corona regni Bohemiae*). Pod pojmom koruna sa tu rozumelo jednak označenie územia štátu, ako aj personálny podklad existencie štátu (kráľ a stavy) a jeho politická reprezentácia. Postavenie a prestíž svätováclavskej koruny sa začal podobať na Svätú (svätoštefanskú) korunu uhorskú (Malý – Sivák 1992).

Dôležitým spojivom krajín Českej koruny bolo **obyvateľské právo** (*ius incolatus*), ktoré sa vzťahovalo na príslušnosť šľachtických (teda politicky privilegovaných) obyvateľov jednotlivých krajín. Išlo tu predovšetkým o právo pánov a rytierov kupovať slobodné statky v jednotlivých krajinách a cez kúpu vlastne aj nadobúdať politické práva (t. j. právo zastúpenia na sneme a právo zastávať úrady). Nie všetci šľachtici však mali tieto práva zabezpečené v rovnakej miere. Podľa už citovaných historikov práva Karla Malého a Floriána Siváka mali právo usadiť sa v hociktovej korunnej krajine bez ďalších procedúr len českí a moravskí šľachtici. Podobnú možnosť mali na Morave aj sliezski a lužickí feudáli, ale v Čechách na to už potrebovali súhlas tamjšieho zemského snemu (Malý – Sivák 1992).

Vnútorná administratívna a súdna štruktúra českého štátu z horeuvedených príčin nikdy nebola jednoduchá. Výnimku predstavovalo len ranofeudálne patrimonálne obdobie. Najvyššia vojenská, finančná, správna a súdna moc sa vtedy koncentrovala ešte v rukách panovníka (t. j. kniežaťa, neskôr kráľa) a základom jeho moci bolo vlastníctvo pôdy. Na český feudálny vývoj mal veľký vplyv franský model. České kniežatá už od 10. storočia razili vlastné mince. V procese riadenia vtedajšieho štátu hrala dôležitú úlohu kniežacia **vojenská družina**, z ktorej členov si panovník vyberal aj svojich úradníkov, ako napríklad správcu kniežacej pokladne alebo inak povedané komorníka (*camerarius*), správcu lesov (*venator*), sudcu (*iudex*), stajníka alebo maršálka (*marescalcus*) a správcu paláca (*palatinus*). Mimo kráľovského sídla zabezpečovala kráľovskú moc **sústava hradov**, na čele ktorých stáli kráľom menovaní kasteláni, prefekti alebo hradskí župani. Na hradoch, ktoré boli výkonnými a nie samosprávnymi orgánmi, pôsobili aj hradskí sudcovia a vladári, vykonávajúci správu nad závislým obyvateľstvom. V čase neprítomnosti kráľa ho začali zastupovať **zemskí hajtmani**.

V sídelných Čechách k tomu dochádzalo nepravidelne, ale v ostatných krajinách Koruny českej sa prítomnosť kráľových zemských hajtmanov stala pravidlom.

Přemyslovskí panovníci aplikovali aj politiku údelov, **údelných kniežatstiev** rozdelených medzi vplyvných členov panovníckej rodiny. Tí disponovali pomerne veľkou nezávislosťou a vlastnými dvormi, prípadne družinami. Išlo tu však zároveň aj o zárodok feudálnej anarchie, ktorá sa cyklicky prejavovala vo vývoji stredovekých štátnych útvarov. Českí panovníci sa ju pokúšali prekonať – podobne ako ich západoeurópski kolegovia – s pomocou dobre dotovaných a privilegizovaných cirkevných hodnostárov a kráľovských miest. Už v ranom stredoveku existovali **dvorské zjazdy** (*colloquia generale*), ako zhromaždenia vplyvných veľmožov. Z tejto inštitúcie sa v 13. storočí vyvinuli tri dôležité stavovské feudálne orgány – zemské snemy, zemské súdy a kráľovská rada. Postupne vznikla obyčaj aspoň raz do roka zvolať **zemský snem**, na ktorých sa časom začali zúčastňovať aj zástupcovia kráľovských miest. S nárastom vplyvu týchto orgánov začal čiastočne upadať vplyv kráľom priamo menovaných dvorských hodnostárov, resp. títo sa stávali okrem kráľových úradníkov aj zástupcami stavov. Kráľovskí úradníci sa takto postupne stali **zemskými hodnostármi**. V Čechách boli hlavnými zemskými úradníkmi komorník, sudca, pisár a od konca 14. storočia aj najvyšší *purkrabí* (kastelán). Posledne menovaný sa postupne stal hlavou výkonného aparátu, pisár zasa viedol agendu zemských dosiek, kam sa zapisovali dôležité právne normy, donácie, menovania a podobne. Na Morave pôsobil moravský zemský hajtman, český zemský maršal, najvyšší zemský komorník, zemský sudca, najvyšší hofrichtár, zemský podkomorník a zemský pisár. Okrem nich v správe jednotlivých krajín pôsobili aj tzv. menší úradníci (Malý – Sivák 1992).

V 14. storočí v Čechách postupne vzniklo 12 krajov, okrem ktorých existovali ešte tzv. vonkajšie kraje. Na Morave vznikol len zárodok krajskej správy. Na čele **krajov** stáli krajskí sudcovia (*iudices provinciales*), ktorých paralelne označovali aj slovanským výrazom popravcovia. Menoval ich panovník, ktorý ich poveroval nielen justičnými, ale aj policajnými úlohami. Okrem toho chránil peňažný obeh, hodnotu mincí, dodržiavanie mier a váh na trhoch. Český stavovský štát sa síce sformoval už v 13. - 14. storočí, avšak jeho vrcholným obdobím bolo 15. a 16. storočia. Na toto obdobia pripadli husitské vojny a nástup Habsburgovcov. Zároveň tu vždy treba rozlíšiť ústredné (spoločné) a zemské (krajinské) orgány. Garantom jednoty celého štátu bol prirodzene vždy panovník, ktorý mal však v každej z jeho krajín iný panovnícky titul: v Čechách panoval ako český kráľ, na Morave ako moravský markgróf, v Sliezske ako lénny pán a v Lužici ako markgróf. Kráľovská rada a kancelária, ktoré sa tesne viazali k osobe panovníka mali charakter ústredných orgánov, podobne ako **generálne zemské snemy**.

Hlavným poradným orgánom panovníka bola **kráľovská rada**, ktorá sa v 14. storočí rozšírila aj o predstaviteľov vedľajších krajín. Od 15. storočia v nej už zasadali aj predstavitelia nižšej šľachty, teda rytierov. V stavovskom období ju tvorili už najvyšší zemskí hodnostári, sudcovia, ako aj predstavitelia krajov. Tento orgán sa preto postupne transformoval z kráľovského úradu na **stavovské fórum**. Ferdinand I. Habsburský si preto nie úplne náhodou vytvoril aj vlastnú tajnú radu.

Dôležitý článok centrálnej administrácie predstavovala kráľovská kancelária, na čele ktorej dlho stál v pozícii *protonotára* alebo kancelára vyšehradský prepošt. Kráľovi zodpovedal za to, že listiny vyhotovené v kancelárii zodpovedali panovníkovej vôli. Túto funkciu od cirkevných osôb prevzali predstavitelia vysokej českej šľachty. Nakoľko českí panovníci mali od 14. storočia paralelne aj iné kráľovstvá, čoraz častejšie sa zdržiavali mimo územia Čiech. Z tohto dôvodu vznikla potreba vytvoriť tzv. expozitúru českej kráľovskej kancelárii, ktorá sa trvala mala zdržiavať v blízkosti kráľovej osoby. Dvaja **vicekancelári** (podkancelári) preto začali cestovať spolu kráľom. Pre styk so Sliezskeom a oboma Lužicami, ktorý prebiehal po nemecky, bola vytvorená aj tzv. nemecká expedícia kancelárie na čele s nemeckým

vicekancelárom. Počas panovania Rudolfa II., ktorý z Prahy urobil aj cisárske centrum, tam vznikla aj Česká dvorská kráľovská kancelária, ktorá vydržal až do tereziánskych reforiem v roku 1749 (Malý – Sivák 1992).

Svoje tzv. zahraničné, t. j. nemecké léna českí panovníci dlho riadili cez hajtmanstvo nemeckých lén, ktoré ako osobitný úrad vzniklo v 15. storočí. V Kutnej Hore, ako centra českého baníctva existoval taktiež kráľovský **mincmajster** zodpovedný za mincovný regál, t. j. výsadné právo panovníka raziť mince. Mincmajstra si v stavovskom období vybral síce panovník, ale len z príslušníkov stavov. Mincmajster postupne získal aj súdne právomoci a od roku 1534 bol jeho súd v Kutnej Hore výlučným súdom pre všetky významnejšie banské spory vo všetkých krajinách Koruny českej.

Súdna organizácia sa až do 16. storočia budovala zásadne v rámci jednotlivých korunných krajín. Celoštátnu pôsobnosť mali dlho len kráľov **komorný súd**, ako aj dvorský súd. Komornému súdu predsedal samotný panovník. V 16. storočí sa v dôsledku jagelonských reforiem jeho pôsobnosť zúžila už len na České kráľovstvo, avšak postupne získal charakter politického súdu, kde sa posudzovali delikty namierené proti kráľovskej výsosti. Predsedal mu najvyšší **hofmajster** a zasadali tam ôsmi páni a štyria rytieri. Dvorský súd s celoštátnou pôsobnosťou riešil spory o léna a odúmrtné spory. V polovici 16. storočia počas panovania Ferdinanda I. po porážke prvého českého stavovského odporu (1547) vznikol apelačný súd, kde sa mali sústreďovať odvolania voči rozhodnutiam všetkých ostatných súdov. Takúto širokú kompetenciu sa napokon panovníkovi pre odpor šľachty nepodarili presadiť a preto sa tu súdili hlavne odvolania voči rozhodnutiam mestských súdov. Podľa Malého a Siváka išlo o prvý byrokratický súd na českom území a neskôr počas absolutizmu sa stal základom výstavby trojinštančného systému (Malý – Sivák 1992).

Ferdinand I. vytvoril aj tzv. českú komoru, na čele ktorej stál prezident a štyria platení radcovia. Komora mala za úlohu organizovať a riadiť finančnú správu vo všetkých krajinách Koruny českej. V jednotlivých krajinách však paralelne vznikli aj **zemské komory**, nad ktorými česká komora vykonávala dozor.

Na ústrednej úrovni vznikol v 13. storočí ako hlavný stavovský orgán **generálny snem** českých krajín, ktorý sa od čias panovania Karla IV. (1347 - 1378) schádzal už pravidelne. Zvolával ho panovník, konal sa zväčša v Prahe ako sídle českého snemu, a jednotlivé krajiny naň posiali delegácie zvolené vlastnými zemskými snemami. Väčšinou rokovali o otázkach nástupníctva trónu, štátoprávných otázkach, medzinárodných zmluvách a neskôr aj o citlivých náboženských záležitostiach. Každá krajina tu mala jeden hlas a rozhodnutia zaväzovali len tú krajinu, ktorá ho predtým výslovne aj odsúhlasila.

Zloženie **zemských snemov** jednotlivých korunných krajín vždy zodpovedalo miestnym podmienkam. V českom sneme boli zastúpení páni, rytieri a mešťania, na moravskom okrem týchto skupín zasadali aj preláti, čiže cirkevní hodnostári. Podobná bola situácia na Dolnej Lužici. V hornolužickom sneme sa zasa bolo možné stretnúť len s predstaviteľmi šľachty a miest. Situácia v Sliezske bola ešte komplikovanejšia, lebo to pozostávalo z viacerých menších kniežatstiev s vlastnými snemami. Vratislav ako sídelné miesto slúžilo aj miestom pre ústredné sliezsky snemy, na ktorej sa zasadalo v **troch kúriách** – t. j. v kniežacej kúrii, v kúrii šľachty a duchovenstva spolu s vratislavskými mešťanmi, a nakoniec v kúrii ostatných miest. Český snem zvolával panovník a len výnimočne zemskí úradníci. Od panovania Ferdinanda I. bolo zakázané zvolávať snem bez súhlasu panovníka. Takýto krok bol považovaný za útok voči panovníkovi a urážku jeho majestátu. Stav zväčša zasadali oddelene a hlasy sa nespočítavali, ale vážili. Rozhodujúcu úlohu preto mali predstavy a pozície vplyvných členov. K platnému rozhodnutiu však bol potrebný súhlas všetkých stavov. Rozhodnutie potom ešte musel sankcionovať, t. j. schváliť aj panovník, ktorý vysielal svojich relátorov, aby dozerali na správny zápis chváleného rozhodnutia do tzv. zemských dosiek. Okrem zemského snemu v Čechách existovali aj krajské snemy, na ktorých sa zúčastňovali všetky tri stavy. Pôvodne ich

zvolávali zemskí úradníci, ale od nástupu habsburgovcov to bolo výlučné právo panovníka. Tu sa okrem iného volili aj delegáti na zemské snemy, ktorí dostali aj konkrétne inštrukcie. Už v druhej polovici 16. storočia sa však krajské snemy prestali zvolávať, lebo Habsburgovci v nich – vcelku oprávnene – videli zárodok potenciálnej opozície. Formálne krajské snemy nezaniikli, ale historicky zďaleka nezohrali kraje takú úlohu, ako uhorské samosprávne komitáty (Malý – Sivák 1992).

Českú zemskú správu predstavovalo 12 najvyšších **úradníkov**. Spomedzi týchto hodností od konca 15. storočia osem patrilo pánskemu stavu a štyri rytierom. Pri obsadzovaní jednotlivých postov sa pôvodne pokúšali zohľadňovať aj konfesijné (kališníci a katolíci) a národnostné (česko-nemecké) aspekty. Najvyšším výkonným zemským úradníkom bol najvyšší purkrabí, ako najvyšší popravca (vykonávateľ správnej a policajnej moci). Potom nasledoval zemský hofmajster ako predseda komorného súdu, zemský maršal (maršálek) s jurisdikciou vo veciach šľachtickej cti, najvyšší komorník zodpovedný za stavovské financie, najvyšší zemský sudca, najvyšší kancelár, potom dvorský sudca, zemské dosky administrujúci najvyšší pisár a podkomorník riadiaci agendu slobodných kráľovských miest. Dvaja úradníci mali ako karlštejnski purkrabí na staroisti zámok Karlštejn, kde sa strážili české korunovačné klenoty a archív. Nakoniec treba spomenúť ešte purkrabího hradeckého kraja, ktorý bol správcom venných miest a osobitného súdu pre túto oblasť. Súdil aj spory o dlhy medzi šľachticmi. Systém poznal aj kategóriu tzv. menších úradníkov, ktorí konali v úradných kolégiách, zasadali na zemských súdoch a pomáhali spravovať agendu zemských dosiek. V tomto čase ešte hodnosťari a úradníci nedostávali stály plat a ich príjmy plynuli hlavne z výnosov úradov. Niektoré zemské úrady však boli spojené aj s držbou statkov, ktoré predsa len zabezpečovali stály príjem. Asi najvýnosnejšou pozíciou bolo karlštejnské purkrabství. Všetci hodnosťari a úradníci sľubovali vernosť a poslušnosť kráľovi i stavom, funkciu vykonávali doživotne a v podstate boli neodvolateľní. Prináležala im aj osobitná trestnoprávna ochrana pred útokmi na ich osobu a úrad (Malý – Sivák 1992).

Štruktúra ostatných krajín bola podobná, ale väčšinou o niečo jednoduchšia, než v českom prípade. Najvyšším moravským úradníkom bol zemský hajtman zastupujúci kráľa, potom český maršálek, potom komorník a sudca z panského stavu, za ním nasledoval hofrichtár, podkomorník a pisár vždy z rytierskeho stavu.

Na čele českých krajov stáli **krajskí hajtmani**, ktorí existovali už v predhusitskom období a udržali sa aj po ňom. Okrem vojenských úloh mali aj správne, policajné a trestné kompetencie. O svoje funkcie po istý čas súperili s postom popravcov, ktorých nakoniec s konečnou platnosťou zrušili v roku 1499. Odvtedy na čele každého kraja stáli dvaja hajtmani, z ktorých jeden bol zväčša pán alebo rytier, resp. katolík alebo posthusitský kališník. V 16. storočí hajtmani postupne stratili súdne kompetencie. (Malý – Sivák 1992)

České krajiny boli pomerne urbanizované a **mešťanstvo** to minimálne do 17. storočia hralo aj dôležitú politickú úlohu. V Čechách napríklad v stavovskom období existovalo 30 kráľovských a 9 venných miest. Ich mešťania boli slobodní ľudia a sami rozhodovali o tom, koho prijmú do svojich radov. Najväčšiu prestíž mali Staré mesto pražské, potom Nové mesto pražské, Malá Strana, ako aj Hradčany. Právna pozícia pražských miest, ktoré sa do jedného administratívneho celku spojili až koncom 18. storočia však bola dlho rozdielna. Na čele slobodných kráľovských miest stála **mestská rada** pozostávajúca z radných (konšelov), avšak občas mohla byť zvolaná aj veľká obec, t. j. zhromaždenie všetkých obyvateľov mesta. Dôležitú administratívnu funkciu plnili mestskí pisári. Habsburgovci v 16. storočí znovu zaviedli úrad mestského kráľovského richtára (v troch pražských mestách hajtmana), ktorý v meste bránil záujmy panovníka a dozeral nad výkonom správy. Vymenúvanie mestských rád sa po potlačení prvého stavovského odporu z roku 1547 konalo už bez participácie mešťanov. Výnimku mala len kráľovi verná Plzeň, Ústí a Budějovice.



Na vidieku vrchnostenskú správu organizovali zemepáni, ktorých **panstvá** tvorili najnižšiu správnu jednotku. Dedinské samosprávy mali len bezvýznamné kompetencie. Páni väčšinou výkon správy zverovali do úrok svojich menovaných úradníkov, ktorí sa mohli nazývať podkomorníkmi, hajtmanmi, regentmi alebo purkrabími. Na dedinách zasa dosadzovali konšelov alebo sudcov. Na čele poddanských miest stáli sudcovia-richtári alebo fojtovia. Pod nimi pracoval výbor konšelov alebo kmeťov v rozsahu 2 až 12 osôb. Ich menovanie záviselo od vrchnosti, neboli to teda volení zástupcovia (Malý – Sivák 1992).

V 18. storočí sa jednotlivé nemecké štáty usilovali o intenzívny vnútorný ekonomický rozvoj. Aj ich panovníci totiž potrebovali peniaze pre vlastnú armádu a pomerne nákladný dvorský život, avšak na rozdiel od Anglicka, Francúzska a Holandska im chýbali vonkajšie zdroje pochádzajúce z kolónií. Preto sa ich pokúšali nahradiť efektívnejším administratívnym riadením vlastných štátov a ich ekonomík. To bolo vlastne aj príčinou rozšírenie kameralistických štúdií na nemeckých univerzitách a ich právnických fakultách, ktoré pripravovali veľkú časť svojich absolventov práve pre štátnu službu<sup>12</sup>.

### 3.4 Uhorsko

Vývoj uhorskej verejnej správy sa prirodzene prispôboval celkovému charakteru organizácie štátu a spoločnosti. V ranom stredoveku išlo o pozíciu vládcu krajiny a vlastníka všetkej pôdy nerozdeľujúcu patrimoniálnu monarchiu, ktorá sa v 13. až 14. storočí postupne zmenila na stavovský štát.

Už svätý Štefan I., prvý uhorský kráľ (969 – 1038) vo svojich odporúčaního svojmu synovi Imrichovi vyzdvihol význam kráľovskej rady. Občas však aj tento kráľ vydával dekréty práve na požiadanie rady. V XI. článku známej Zlatej buly uhorskej z roku 1222 kráľ Ondrej II. sľúbil, že cudzincov bude do funkcií menovať len so súhlasom **kráľovskej rady**. V zákonom článku IX. z roku 1290 už vtedajší panovník deklaroval, že bude krajinu spravovať spolu so svojimi radcami. To už bol dôležitý krok v procese formovania stavovskej monarchie. V období panovania Anjuovcov sa rada stala skôr poradným vládnym, než zastupiteľským orgánom prelátov, barónov a v malej miere ostatných šľachticov. Jej členov vyberal panovník podľa vlastného uváženia. Išlo hlavne o mužských členov jeho rodiny, kráľovnú, dvorských a krajinských hodnostárov a pri dvore sa zdržiavajúcich pozvaných magnátov a barónov. Takto sformovaná rada mala možnosť vyjadriť sa skoro ku všetkým záležitostiam vládnym záležitostiam. V dobe interregna dokonca mohla prevziať aj riadenie celej krajiny. V 15. storočí sa rada zúčastňovala aj na riešení súdnych sporov. Vtedy kráľ Žigmund Luxemburský vytvoril aj tzv. malú radu, ktorá pozostávala z odborníkov z radov šľachty. Tento fakt neznamenal zrušenie veľkej rady, ktorá sa zaoberala krajinskými vecami, zatiaľ čo malá rada pôsobila skôr ako užší a koncepcný poradný orgán panovníka (Mezey a kol. 2003).

V časoch panovania silného Mateja Korvína význam kráľovskej rady čiastočne upadol, hoci na jej čele stál samotný kráľ a v jeho neprítomnosti hlavný kancelár. Rada vtedy už disponovala aj s úradným aparátom, ktorý pozostával z kráľovských tajomníkov, sekretárov a existoval aj systém referentov pre jednotlivé záležitosti. Podrobne upravil zloženie kráľovskej rady Vladislav II. Jagellonský. Podľa zákonného článku X. z roku 1500 rada pozostávala zo štyroch prelátov, štyroch barónov a 16 šľachticov, ktorých volil stavovský snem na tri roky. 12

---

<sup>12</sup> Dobrým príkladom vysokokvalifikovaného štátneho úradníka, právnika a odborníka na financie bol Johann Wolfgang Goethe (1749-1832). Veľký nemecký básnik pochádzal zo zámožnej meštianskej rodiny a vyštudoval právo. Svoju právnickú kariéru začínal ako advokát pri ríšskom súde, avšak právnická dráha ho príliš nezaujímala. Neskôr sa spriatelil so sasko-weimarským vojvodom, pre ktorého potom pracoval, ako vysoký štátny úradník a realizoval aj niekoľko reforiem.

členov rady muselo byť – navzájom sa striedajúc – stále prítomných v Budíne (Mezey a kol. 2003).

Po roku 1526 sa zásadne zmenilo ústavné i reálne postavenie kráľovskej rady. Hlavným sídlom habsburských panovníkov už nebol Budín, ktorý bol od roku 1541 v rukách Turkov. Svoju uhorskú kráľovskú radu zorganizoval pod predsedníctvom palatína kráľ Ferdinand I. v roku 1528 ešte v Budíne. V zákonnom článku XXX. z roku 1542 kráľ nariadil, aby v jeho neprítomnosti miestodržiteľ nerozhodoval sám, ale za spoluúčasti kráľom vymenovaných štyroch prelátov a štyroch magnátov. Vtedy už rada mala oficiálne sídlo v Bratislave, ale kráľ ju zväčša zvolával do Viedne a to hlavne v čase uhorských snemov, od ktorých záviseli aj dane. V druhej polovici 17. storočia sa uhorská rada stala skôr reprezentatívnym orgánom, ktorý kráľ zvolával hlavne pri slávnostných príležitostiach. V roku 1687 jej členovia získali postavenie členov hornej komory snemu.

Ferdinand I. v roku 1528 pre prípad svojej neprítomnosti nariadil vytvoriť radu aj pri jeho uhorskom miestodržiteľovi (*locumtenens*) a zároveň palatínovi. Vtedajšia miestodržiteľská rada pracovala na *dikasteriálnom* (správnom) princípe, ale postupne stratila význam, hoci v polovici 16. storočia mala skoro plnú moc a venovala sa hlavne vnútorným záležitostiam. Postupne sa však zmenila habsburská administratívna politika, ktorá začala nadobúdať absolutistický charakter a primerane tomu začala vytvárať centrálné orgány pre celú ríšu i jej súčasti vo Viedni (Mezey a kol. 2003).

#### Začiatky a vývoj uhorského snemu

Kráľovská rada sa teda postupne transformovala na **Hornú tabuľu** alebo neskôr panskú snemovňu uhorského snemu. Jeho korene siahajú už do 13. storočia a prvé snemovanie súviselo s tzv. kráľovskými zákonnými (súdny)mi dňami v Stoličnom Belehrade (Alba Regia teda Székesfehérvár). Podľa Zlatej buly sa takéto dni mali konať aspoň raz do roka v deň pamiatky svätého kráľa (t. j. Štefana I.). Kráľovi služobníci a poddaní dostali teda možnosť, aby v tento deň pred neho predstúpili a predostreli mu svoje prosby, sťažnosti a iné záležitosti. Rozhodovať alebo súdiť spory medzi svojimi poddanými patrilo totiž medzi hlavné povinnosti stredovekých panovníkov. Podobná prax existovala už aj v starom franskom práve, ale celkovo súvisela s charakterom feudálneho štátu, ktorý potreboval hlavného arbitra (Mezey a kol. 2003).

Hoci pôvodne išlo o nastolenie spravodlivosti a rozhodovanie sporov, jedným z cieľov týchto dní sa stalo aj **stanovenie práva** – čiže zistenie, čo je vlastne platné právo, prípadne jeho formovanie. Prijímanie nových zákonov a rušenie starých sa stalo všeobecným postupom až na konci 13. storočia. Predtým išlo formálne skôr o určenie a interpretovanie starých noriem. V každom prípade sa tieto zákonné, prípadne súdne dni stali základom pre spoluúčasť na zákonodarnej činnosti kráľa. Existuje údaj o tom, že dvorania sa už v roku 1151 zišli pri príležitosti takéhoto dňa či dní. Išlo teda ešte o obdobie pred vydaním Zlatej buly, ktorá sa stala základom uhorskej stredovekej ústavnosti. V roku 1267 už panovníkov zákon predpísal, aby sa v tento deň pred neho dostavili dvaja až traja šľachtici z každej župy, aby právne záležitosti rozhodoval pred nimi, teda v ich prítomnosti.

Stále však nešlo ešte úplne o klasický stavovský snem, ktorý sa v Uhorsku formoval pomerne dlho a z viacerých zdrojov. Takými bola už spomínaná kráľovská rada, zhromaždenia servientov, ako kráľových ľudí, služobníkov (*congregatio communis*), dokonca občas aj cirkevné koncily. V rokoch 1290 a potom 1298 snemové zhromaždenie s názvom *parlamentum publicum* (alebo *parlamentum generale*) fungovalo ako **krajinský zákonodarný zbor**. Na tomto zhromaždení participovali rovnako preláti, baróni a šľachtici (*praelati, barones, nobiles*), čiže práve sa formujúce hlavné stavy. Tradičný uhorský stavovský snem sa však stabilizoval až začiatkom 15. storočia. V predchádzajúcom 14. storočí totiž pod vedením silných kráľov z dynastie Anjuovcov totiž došlo k posilneniu kráľovskej moci, ktorá nemala zvláštny záujem na

snemovaní a takto obmedzení vlastnej moci. Cirkev musela raz kráľa Karola Róberta prinútiť na zvolanie kongregácie šľachticov dokonca pod hrozbou cirkevnej kliatby. Kráľ síce zvolal takéto zhromaždenie, ale väčší význam nemalo. K výraznej zákonodarnej aktivite nedošlo ani na stretnutiach v roku 1320 v Stoličnom Belehrade a potom v roku 1323 v Temešvári. **Zástupcovia miest**, ako posledného sa na snem dostali až počas panovania kráľa Žigmunda Luxemburského, ale ich prítomnosť sa ustálila až v roku 1445. Tento fakt súvisel s ekonomickými a politickými potrebami panovníka.

Uhorské snemy<sup>13</sup> dostali finálnejšiu podobu počas dominancie rodiny Hunyadiovcov. Ján Hunyadi ich potreboval pre legitimovanie svojej politiky. Kráľ Matej Korvín síce nepotreboval silné a aktívne snemy, avšak ako zvolený kráľ si túto formáciu ani nechcel pohnevať. Počas jeho panovania boli snemy kooperatívne a nie príliš aktívne. Po nástupe k moci Habsburgovcov a rozpade Uhorska na tri časti zasa snemy nadobudli dôležitú politicko-symbolickú funkciu reprezentovania uhorskej štátnosti a obrany jej feudálnej ústavnosti.

Preláti (predovšetkým arcibiskupi a sídelní biskupi) a magnáti sa na snemoch zúčastňovali osobne, šľachta a slobodné kráľovské mestá prostredníctvom svojich vyslancov. Zástupcov stoličnej (župnej) šľachty pozval na rokovanie kráľ Belo IV. v roku 1267 (*electus nobilis, nuntius*). Koncom 13. storočia sa síce znovu objavila myšlienka osobnej účasti šľachticov, avšak kráľ Žigmund o viac ako sto rokov neskôr v rámci racionalizácie znovu preferoval princíp voľby, hoci nie úplne úspešne. Vtedajšie snemovanie bolo preto pomerne masovou a pre chudobnejších šľachticov pomerne nákladná záležitosť. Racionalizácie snemových zasadnutí preto zostala na programe dňa aj v 16. storočí.

Štruktúra **dvojkomorového uhorského snemu** sa na dlhé roky ustálila v roku 1608. Vtedy sa v prípade šľachty zastúpenej v Dolnej tabuli s konečnou platnosťou presadil zastupiteľský princíp. Vyslanci jednotlivých stoličných kongregácií, resp. župných zhromaždení mali ešte dlho viazaný (imperatívny) mandát. Slobodné kráľovské mestá boli vždy zastúpené len svojimi vyslancami, taktiež s totožným mandátom. Voľby však nerealizovali všetci mešťania, ale len mestský magistrát. To znamenalo, že o osobe vyslanca rozhodoval veľmi malý počet osôb<sup>14</sup>.

V **dolnej komore** snemu mali zastúpenie aj rozličné cirkevné telesá a zbory, ako napríklad kapituly a konventy. Prítomní mohli byť aj opáti a prepošti, svojich zástupcov tu mali aj majetné kláštory, ako aj predstavený rádu paulínov, ktorí boli jediným cirkevným rádom založeným v starom Uhorsku. Svojich hovorcov, t. j. orátorov (*oratores*) mala na uhorskom sneme aj snemy autonómneho Chorvátska a Slavónska, ako aj Prímorie. Dovtedy, pokiaľ sa Sedmohradsko právne neosamostatnilo, aj jeho magnáti a preláti sedeli v hornej komore, Sikuli

---

<sup>13</sup> Názov pre takéto stretnutia sa dlho hľadal, prípadne sa paralelne používalo viacero názvov. V časoch dominancie latinčiny prevažovali výrazy s koreňmi v tomto jazyku, ako napríklad *diéta*, kongregácia, konvent alebo parlament. V maďarčine sa postupne ustálil názov *Országgyűlés* (doslova: krajinské zhromaždenie), v slovenčine zasa slovo snem, snemovanie, ktoré existuje aj v češtine a podobá sa taktiež na poľské slovo sejm. V minulosti existovali však aj iné ekvivalenty týchto výrazov.

<sup>14</sup> Tu možno spomenúť príklad Ludovíta Štúra, ako *ablegáta* (vyslanca) slobodného kráľovského mesta Zvolen na poslednom stavovskom sneme, zvolanom v roku 1847. Historik SAV István Demmel práve na tomto príklade názorne preukázal prax zastupovania miest na uhorskom sneme. Pre vtedajšie uhorské a osobitne hornouhorské pomery bolo príznačné, že snemoví vyslanci sa často osobne neviazali na mesto, ktoré zastupovali a svoju funkciu vykonávali občas aj zadarmo, teda grátis. To zvyšovalo ich popularitu v očiach mestskej rady, ktorá v snemovom zastúpení svojho mesta často videla zbytočný výdavok. Štúr, ktorý vo Zvolene nikdy trvale nebyval, sa taktiež vo svojom liste, ako redaktor Slovenských národných novín, ponúkol zastupovať Zvolen zadarmo. Svoj mandát získal v konkurencii štyroch osôb, ktoré sa okrem jedného kandidáta taktiež priveľmi neviazali na samotné mesto. Zvolen mal vtedy približne 2000 obyvateľov, prevažne evanjelikov. Postavenie plnoprávneho mešťana malo v roku 1850 296 osôb, avšak volebné právo malo len 64 Zvolenčanov. Snemového vyslanca v meste vtedy volila vnútorná a vonkajšia mestská rada, ktorá aj určila pokyny pre poslanca. V tajnom hlasovaní Štúr dostal 12 hlasov a jeho najväčší protivník Jozef Záborský, úradník Prešporskej stolice 10 hlasov. Slovenského národovca teda zvolila približne polovica z necelých dvoch tuctov voličov, členov mestského magistrátu.

a Sasi zasa prostredníctvom svojich vyslancov v dolnej komore snemu. Podľa legislatívy z roku 1608 sa medzi členov tejto komory počítali aj členovia kráľovskej rady nemagnátskeho (teda šľachtického) pôvodu, ako aj sudcovia vyšších kráľovských súdov. Od roku 1790 tu mali svoje zastúpenie aj predstavitelia autonómnych okruhov Jazygov, Kumánov a hajdúchov. Nakoniec tu mohli zasadiť aj vyslanci absentujúcich magnátov a ich vdov (*absentium ablegatus*) (Mezey a kol. 2003).

Uhorský snem zasadal oddelene v dvoch tabuliach, komorách. Tak tomu bolo aj vtedy, keď sa ešte nevytvorili stabilné rokovacie pravidlá. Kráľovská rada totiž zasadala oddelene, ako určitý predprípravný orgán. Toto predbežné rokovanie s kráľom potom zákonne predpísali v roku 1495. V tejto formácii každý účastník hlasoval samostatne. Predsedom hornej tabule sa časom stal palatín. V dolnej komore zasa zasadal kráľov personál. Občas v prípade rozporov zvolali sa konali spoločné zasadnutia (*sessiones mixta*). Ak ani tam nedošlo ku kompromisu, zväčša sa rozhodnutie odložilo na najbližší nasledujúci snem. V 18. storočí vznikla prax predbežných oddelených zasadnutí obvodov (*sessio districtualis*). Išlo o dva dunajské a dva potiské obvody, ktoré v rámci vlastných zasadnutí predrokovali návrhy. Toto sa nepáčilo dvoru, ktorý oprávnené cítil, že takto sa zmenší jeho vplyv na konečné rozhodnutia v pléne.

Pôvodne, keď sa ešte od šľachty očakávala osobná účasť, tak sa často snemy konali na Rákošskom poli v Peštianskej župe, kde sa vybudoval šiatrový tábor. Išlo totiž o pomerne masové akcie, ktoré by vtedajšie malé mestá asi logisticky nezvládli. Neskôr sa už zasadalo v mestách a v kamenných budovách. Vyskytli sa medzi nimi aj Budín, Ostrihom, Segedín, Tolna alebo iné menšie mestá. Od 16. storočia sa snemy kráľovského Uhorska konali zväčša v Bratislave (Prešporok), ktorá sa stala korunovačným mestom. Posledný stavovský snem taktiež začal zasadať v tomto meste. Občas sa však snem mohol konať aj inde (napríklad v Šoproni). Zákonný článok LVIII. z roku 1681 označil ako miesto snemov už jednoznačne Prešporok. Možnosť zasadať v Budíne, kam chceli habsburgovci postupne presmerovať hlavné úrady, sa objavila v zákonnom článku LXII. z roku 1764. V Budíne sa však konali len dva stavovské snemy tohto obdobia – v roku 1792 a 1807.

Snem vždy zvolával panovník (vo výnimočnom prípade palatín, krajinský sudca alebo taverník) a až do roku 1848 nemal ustálený rokovací poriadok, mnohé záležitosti preto upravovali tradície a zvyky. Presné kompetencie snemu taktiež nikdy neboli zákonne stanovené, taxatívne vymenované. V 16. až 19. storočí sa však postupne ustálili a okrem otázok súvisiacich s panovníkom, sem patrili hlavne otázky hraníc, vojny a mieru, daní, postavenia kráľovských miest, naturalizácia cudzích šľachticov a podobne. Z hľadiska konkrétnych rokovaní a zasadnutí boli vždy rozhodujúce kráľovské propozície. Pôvodne sa aj v dolnej komore hlasovalo individuálne, ale s rastom počtu slobodných kráľovských miest došlo na návrh šľachty k zavedeniu ich **kolektívneho (kuriálneho) hlasu** (*votum curiale*). To znamenalo, že všetky slobodné kráľovské mestá spolu mali len jeden hlas – mali teda na sneme zastúpenie, ale nemali tam skoro nijakú váhu. Celkovo sa na sneme presadil princíp *vota non numerantur sed poderantur*, čiže odovzdané hlasy nespočítavali, ale zvažovali podľa ich spoločensko-politickej váhy. To znamenalo, že hlasy zámožnejších a triezvejších (rozumej: umiernenějších) vyslancov mali väčšiu váhu (zásada *pars potior et sanior*) alebo inak povedané hlas vyššieho šľachtica mal väčšiu váhu, ako stredného alebo nižšieho.<sup>15</sup> Zákony schválené na

---

<sup>15</sup> Na starších snemoch pred 16. storočí sa pravdepodobne vzhľadom na ich masovosť, slabšiu znalosť latinčiny a väčší počet maďarských šľachticov pravdepodobne rokovalo po maďarsky, ale v 17-18. storočí sa jednoznačne presadila latinčina. Len občas sa stalo, že zahájenie rokovania alebo pozdrav panovníka prebehol po maďarsky. Podobne, aj panovníci občas pozdravili stavy v tejto reči. Na sneme v roku 1825 už na dolnej tabuli rokovali po maďarsky, horná tabuľa však konzekventne zotrvala pri latinčine. Od roku 1830 sa však maďarčina už stala všeobecným rokovacím jazykom. Protokoly a denníky rokovaní sa do roku 1790 zásadne viedli po latinsky, odvtedy dvojjazyčne. Zákony sa dlho vydávali po latinsky, od dlhého reformného snemu v rokoch 1832-1836 však už taktiež dvojjazyčne s tým, že v prípade sporu a nejasností bola rozhodujúca maďarská jazyková verzia.

sneme sa stávali platnými a prípadne účinnými len potom, ako ich panovník posvätil a následne vyhlásil.<sup>16</sup>

## Najvyšší hodnostári feudálneho Uhorska

Najvyšším krajinským hodnostárom po panovníkovi bol v Uhorsku tradične **palatín** (*comes palatinus*, teda nádvorný župan, po maďarsky *nádorispán*). Pôvodne – minimálne do panovania Svätého Ladislava (1077 až 1095) – išlo o náčelníka kráľovského dvora, ktorý spravoval panovníkove príjmy i pokladnicu. Zároveň bol aj veliteľom ozbrojenej ochrany a sudcom vo veciach služobníctva. Neskôr zastupoval panovníka aj v iných, celoštátnych záležitostiach. Prišiel síce o celoštátnu agendu, ale od polovice 13. storočia bol palatín aj všobecným najvyšším sudcom krajiny, prirodzene len po kráľovi, ktorý ho vymenoval. Okrem toho bol aj sudcom Kumánov a dedičným županom Peštianskej stolice. Od roku 1447 palatína volili na sneme. Kráľ Matej v roku 1485 v palatinovských článkoch presne stanovil jeho postavenie. Odvtedy mal palatín právo zvolať snem s cieľom voľby nového panovníka, taktiež bol tútorom maloletého kráľa, v neprítomnosti kráľa ho zastupoval ako miestodržiteľ a po kráľovi bol naďalej najvyšším krajinským sudcom. Vtedy mal už dokonca aj obmedzené donačné právo, ale len do výšky 32 poddanských usadlostí (*donatio palatinatis*). Jeho úlohou bolo aj urovnávanie sporov medzi kráľom a stavmi, takže postupne sa stal aj zástupcom stavovských záujmov. Kandidátov na palatína však mohli navrhnúť na viedenskom dvore. Habsburgovci občas v 18. storočí „zabudli“ niekoho navrhnúť na túto pozíciu, lebo dúfali, že postupne ju takto oslabia. Od roku 1790 tento post mohli zastávať už len arcikniežatá z panovníckeho rodu. Uhorsko malo palatína naposledy v roku 1848 a posledné stopy tejto funkcie boli odstránené v roku 1867 (Mezey a kol. 2003 a Malý - Sivák 1992).

Po palatínovi v celoštátnej hierarchii nasledoval vládca (vojvoda alebo knieža) Sedmohradska a chorvátsko-slavónsky bán (*banus Croatiae, Dalmatiae et Slavoniae*). Ich funkcia mala však teritoriálne obmedzený dosah, ale zároveň na svojom území mali právo zastupovať kráľa a disponovali aj širokými menovacími právomocami.

Nasledujúcim hodnostárom v uhorskej hierarchii bol **krajinský sudca** (najprv *comes curialis*, potom *iudex curiae regiae*), ktorý bol tiež pôvodne hospodárskym úradníkom panovníka. Tieto kompetencie však postupne prešli na taverníka, ktorý sa stal v 12. a 13. storočí hlavným kráľovským hospodárskym úradníkom a správcom jeho príjmov. Taverník mal taktiež sudcovské kompetencie a to hlavne smerom ku slobodným kráľovským mestám. Krajinský sudca sa v 15. storočí stal po palatínovi druhým človekom v hierarchii, v 17. storočí získal právo zvolávať snem s cieľom zvoliť palatína a v roku 1723 sa stal druhým predsedom Miestodržiteľskej rady. Miesto získal aj v panskej snemovni, teda v hornej komore snemu. Nakoniec sa v novej modernejšej dobe koncom 19. storočia predsedom Kúrie, ktorá plnila úlohu Najvyššieho súdu.

Už spomínaný *tavernicus* alebo **taverník** (*magister tavernicorum*) mal ako hlavný kráľovský hospodársky hodnostár na starosti komorských úradníkov, ďalej bol predstaveným pre vyberačov cla, mýty a iných poplatkov (napríklad za soľ). Slobodné kráľovské mestá, ktoré predstavovali významný zdroj panovníkových príjmov, taktiež patrili pod jeho jurisdikciu. Tento fakt mu vlastne aj umožnil opustiť kráľovský dvor a stať sa samostatným krajinským

---

<sup>16</sup> Počas reálnej a relatívnej samostatnosti Sedmohradskeho kniežatstva (16-17. storočie) táto časť krajiny disponovala vlastným jednokomorovým snemom. Miestom ich rokovaní bol zväčša Kluž a Alba Júlia. Chorvátske kráľovstvo a jeho stavy mali taktiež svoj vlastný snem (*Sabor*). Slavónsko malo bána, ktorý sa potom spojil s funkciou chorvátskeho bána. Neskôr v 17. storočí vznikol spoločný snem (*Sabor*) troch spojených krajín: Dalmácie-Chorvátska-Slavónska. Táto jednotka mala vlastnú legislatívu, ktorá však nemohla protirečiť uhorským zákonom. Chorváti mali aj veľkú justičnú autonómiu.

hodnosťou uhorského stredoveku. Od 15. storočia bol už samostatným vysokým sudcom, v poradí tretím po palatínovi a krajinskom sudcovi (Mezey a kol. 2003 a Malý - Sivák 1992).

Tavernické súdne bolo v Budíne (*sedes tavernicalis*) a k nemu sa bolo možné odvolať proti rozhodnutiam súdov slobodných kráľovských miest. Táto funkcia mu zostala až do revolúcie v roku 1848. Od roku 1723 bol taktiež významným členom Miestodržiteľskej rady, ako aj členom panskej snemovne, kde mohol v neprítomnosti palatína a krajinského sudcu predsedať. Centrálnou postavou stredovekej finančnej správy sa od 18. storočia stal taverníkov zástupca – hlavný pokladník (*summus thesaurius*).

Nakoniec, ale nie v poslednom rade treba spomenúť aj **kráľovskú kanceláriu**. Svätý Štefan ešte nemal vlastnú kanceláriu a pozíciu arcikaplána (archicapellanus) zastával ostrihomský arcibiskup, ktorý kontroloval aj činnosť notárov, ako zapisovateľov. Pisári na Štefanovom dvore pochádzali z okruhu úradníkov dvoch nemeckých kancelárov zbavených doma funkcie. Kráľovská kaplnka (*capella*) bola vlastne organizáciou združujúcou dvorských kňazov (*capellani*). Rozširovanie písomnej administrácie však urobilo potrebným reorganizáciu kráľovského aparátu schopného čítať a písať. Z iniciatívy Bela III. vznikla na konci 12. storočia kancelária s úlohou vydávať (vystavovať) oficiálne listiny. Na jej čele už stál **kancelár**.<sup>17</sup> V 14. storočí sa objavila už aj funkcia tajného kancelára. Kancelári (*cancellarii regii*) sa postupne stali nenahraditeľnými služobníkmi svojich kráľov. Väčšinou išlo o klerikov, ktorí vedeli čítať a písať, strážili panovníkovu pečať, vystavovali oficiálne dokumenty a overovali listiny (Mezey a kol. 2003 a Malý - Sivák 1992).

Z viac-menej „technického“ kancelára sa takto postupne stal panovníkov dôverník. Hlavným kancelárom bolo po dlhé obdobie ostrihomský arcibiskup, ako hlava uhorskej katolíckej cirkvi, a preto reálne (praktické) kancelárske povinnosti vykonával a riadil podkancelár. Od čias kráľa Bela IV. išlo o prepošta zo Stoličného Belehradu. Ľudovít I. z rodu Anjou už pre kancelára vytvoril aj vlastné súdne fórum. Od 16. storočia zastával kancelársku hodnosť niektorí zo sídelných biskupov, podkancelár alebo inak povedané vicekancelár sa vyberal spomedzi prepoštov a biskupov, ktorí z dôvodu tureckej okupácie stratili svoje sídla a územia.

Uhorskí králi mali prirodzene aj rozličných dvorských hodnosťárov, ako napríklad hlavného stolníka, maršala, koniara, čašníka, lovca, komorníka a podobne. Spomedzi nich medzi najdôležitejších patrili určite hlavný koniar (*agasonum regalium magister, agaso*), ako aj hlavný prídvorník (*janitorum regalium magister*). Časom boli títo hodnosťári povýšení na zemských barónov a stali sa aj členmi kráľovskej rady. Im pridelené pôvodné dvorské funkcie preto reálne často vykonávali ich poverení zástupcovia. Dvorské hodnosti sa však nestali stavovskými funkciami, lebo sa až príliš viazali na osobu panovníka. Počas vlády Habsburgovcov potom úplne stratili význam – na území Uhorska totiž neexistoval reálny stály kráľovský dvor, ktorý by si vyžadoval obsadenie týchto pozícií (Mezey a kol. 2003 a Malý - Sivák 1992).

Zvlášť treba vyzdvihnúť hodnosťárov, ktorí nepatrili ani medzi krajinských stavovských hodnosťárov, ani medzi vysokých služobníkov kráľovského dvora, avšak pritom išlo o dôležité funkcie naviazané priamo na osobu panovníka. V tomto prípade išlo o osoby priamo vymenované kráľom, ktoré často mali odborný charakter. Takýmto hodnosťárom bol určite kráľov **personál** (*personalis*), alebo inak povedané miestodržiteľ osobnej kráľovej prítomnosti (*personalis presentiae regiae in iudiciis locumtenens*). Túto funkciu vytvoril Matej Korvín v roku 1464 v rámci svojej súdnej reformy a postavil ju do čela súdu osobnej kráľovej prítomnosti. Zároveň pre tohto hodnosťára vytvoril menšiu kanceláriu. Jeho hlavnou povinnosťou bolo predsedať kráľovskej súdnej tabuli (*tabula regia iudiciaria*), ktorá sa neskôr ustálila pod názvom kráľovskej tabule a po reformách v roku 1723 sa začlenila do Kúrie

---

<sup>17</sup> Prvým známym kancelárom bol budinsky prepošt Adorján.

(*Curia*). Okrem toho mal personál na starosti súdiť vo forme personálnej súdnej stolice (*sedes personalitia*) v prípade tých slobodných kráľovských miest, ktoré nepatrili pod súdnu jurisdikciu taverníka a od roku 1608 už trvale predsedal aj v rámci dolnej komory uhorského snemu. Funkciu personála začali postupne skoro zastávať svetskí právnici namiesto kňazov a pre obyčajných šľachticov sa stala vhodnou predizbou pred vstupom do magnátskeho stavu.

Nakoniec treba spomenúť ešte **predsedu komory** (inak povedané komorského prezidenta) (*camerae regiae praeses*), ktorý pôvodne prevzal mnohé hospodársko-finančné úlohy stredovekého taverníka, avšak v období vlády Habsburgovcov sa táto funkcia viac-menej vyprázdnila. Najprv ju zastávali vzdelané a vplyvné cirkevné osoby, avšak od poslednej tretiny 17. storočia už svetskí úradníci.<sup>18</sup>

Staršie korene mal inštitút **strážcov Svätej koruny** (*Sacrae Coronae Regiae custodes, conservatores coronae*). Zákonný článok II. z roku 1464 totiž predpísal panovníkovi povinnosť, aby so súhlasom prelátov, barónov a šľachticov zabezpečil také osoby, ktoré budú strážiť uhorskú kráľovskú korunu. Pôvodne strážcovia koruny pochádzali z prelátskeho a barónskeho stavu, avšak od roku 1500 išlo už len o svetských barónov. Podľa zákonov korunu najprv strážili na hrade vo Višegráde, potom pre turecké nebezpečenstvo najprv v cisárskej Viedni a v Prahe (1551-1608), nakoniec však v Prešporku. V zmysle zákonného článku VI. z roku 1790 mala byť Svätá koruna prenesená do Budína, ktorý vtedy už začal získavať na dôležitosť. Strážcovia koruny mali za úlohu ju chrániť, nepustiť do jej blízkosti nepovolané osoby a nedovoliť, aby opustila krajinu. Zákonný článok XVI. z roku 1608 nakoniec vytvoril aj konkrétnu vojenskú jednotku s cieľom strážiť tento klenot. Jednotka mala jednu uhorskú a jednu nemeckú stotinu (Mezey a kol. 2003).

Na záver časti zaoberajúcej sa staršími hodnosťami a úradmi uhorského kráľovstva treba pripomenúť, že v predabsolutistickom (t. j. stredovekom) Uhorsku ešte neexistoval pojem štátnej správy v modernom zmysle. Existovali síce krajinské a vysoké dvorské funkcie, ktoré zastávali na základe vymenovania alebo voľby, avšak pracovníci týchto hodnostárov, prípadne úradov boli vlastne súkromnými zamestnancami (familiárm) svojich pánov. Zároveň však úrady jednotlivých hodnostárov slúžili často ako dobrá prípravka pre iné neskoršie poverenia, medzi ktoré mohla patriť aj priama služba panovníkovi. Takto sa z prelátskych a barónskych kancelárií časom mnohí talentovaní odborníci dostali priamo na kráľovský dvor. Modernější štátny aparát platený z panovníkovej pokladnice (okrem výnimiek) v Uhorsku v podstate vznikol až neskôr počas panovania Habsburgovcov (Mezey a kol. 2003 a Malý - Sivák 1992).

Už počas vlády prvých kráľov sa v Uhorsku vytvorila sieť územných **komitátov** na čele s *comesom*, t. j. županom. Odborná literatúra rozlišuje tri hlavné historické typy župnej samosprávy – tzv. kráľovské župy, potom šľachtické župy a nakoniec moderné, trochu starosvetsky povedané buržoázne župy, ktoré sa transformovali z tých šľachtických v 19. storočí. **Kráľovské župy** (*comitatus, provincia, parochia*) vznikli ešte za patrimoniálnej vlády Svätého Štefana a vydržali do druhej polovice 13. storočia. Organizovali sa okolo opevnených hradísk, neskôr hradov a v mene kráľa mali všeobecnú kompetenciu vo sfére správy (vrátane finančno-daňových otázok), súdnictva a miestnej obrany. Okrem správy kráľovských statkov sa zaoberali aj správou záležitostí slobodných osôb žijúcich na ich území. Vo svojich začiatkoch boli vzájomne prepojené, ale úplne totožné s hradnými županmi, lebo na území jednej stolice

---

<sup>18</sup> V 18. storočí počas panovania Márie Terézie vznikla ešte jedna dôležitá funkcia, ktoré bolo len ťažko možné zaradiť podľa dovtedajšej nomenklatúry. Išlo o kapitána uhorskej šľachtickej telesnej stráže panovnícky (panovníka) (*capitaneus nobilis turmae praetorianae*). Panovníčka vďačná uhorským stavom za pomoc vo vojne proti Prusku vytvorila tento zbor v roku 1760, ako gesto voči uhorskej šľachte, ktorej priazeň si chcela naďalej udržať. Hoci oficiálne išlo o vojenský útvar, jeho primárnym cieľom bolo po päťročnom období vzdelávať jeho urodzených členov v duchu dobových myšlienok, prípadne politických koncepcií a zároveň pripútať ich k dvoru. Tento útvar v Uhorsku nemal stredoveký originál, pretrval však až do revolučných rokov a nakoniec bol zrušený Františkom Jozefom v roku 1850. Hlavným kapitánom tohto šľachtického zboru bol vždy uhorský magnát.

mohlo byť aj viac takýchto hodnostárov. Pôvod župného zriadenia sa zväčša hľadá v pôvodnom slovanskom osídlení v Panónii a v jeho administratívnych tradíciách (hradné župy – španstvá), ale občas aj vo franských grófstvach (Mezey a kol. 2003 a Malý - Sivák 1992). Centrálnu úlohu tu vždy hral hrad, kde sídlil **župan** (*comes, ispán*), ktorého vymenoval samotný kráľ. Jeho úlohou bol výber (zväčša ešte naturálnych) daní, riadenie miestneho obyvateľstva a vojenskej družiny, organizácia obrany, rozhodovanie miestnych súdnych sporov, ako aj výkon kráľovských a cirkevných rozsudkov. Comesovi v tomto pomáhal jeho dvorský župan (*comes curialis*), vojenský veliteľ (*maior exercitus*) a hradný kastelán (*castellanus*, vlastne správca hradu). Prihraniční župani mali väčšiu autonómiu. Začiatkom 11. storočia sa v prameňoch spomínalo 45 kráľovských komitátov, ale podľa iných údajov ich mohlo byť až 70. Postupne na ich území začalo získavať imunitu spod jurisdikcie župana čoraz viac slobodných ľudí a so stratou kráľovských majetkov (a zároveň narastaním dedičného majetku miestnej šľachty) sa znižovala aj vojenská funkcia komitátov a comesov (Fügedi 1986).

V súvislosti s týmito procesmi sa kráľovský komitát stal slabším a trochu aj zbytočným. Jeho pôvodné funkcie začali preberať tzv. **šľachtické komitáty, župy**, ktoré sa postupne formovali na ich mieste. Ich podstatou bola samospráva miestneho privilegovaného obyvateľstva, teda šľachty sformovanej z pôvodných členov ozbrojenej družiny, familiárov a servientov panovníka i župana. Dôležitou súčasťou tejto samosprávy bolo rozhodovanie vo vlastných súdnych záležitostiach. Kráľovský diplom z Kehidy, vydaný v roku 1232 pre kráľovských služobníkov (*servient*) komitátu Zala na juhozápade krajiny, ako prvý známy podobný dokument hovoril práve o ich práve samostatne rozhodovať vo vlastných sporných záležitostiach. Koncom storočia takéto súdne privilégium už mohlo byť všeobecne rozšíreným, lebo zákonný článok XXXII. z roku 1298 deklaroval, že pokiaľ palatín nevykonáva svoje justičné povinnosti v danej župe, tak tam môžu o sporných záležitostiach rozhodnúť miestni župní sudcovia (Mezey a kol. 2003 a Malý - Sivák 1992).

Aj keď sa stavovská monarchia v Uhorsku môže javiť z hľadiska verejnej správy ako stabilný a funkčný systém a poskytovala určitú mieru samosprávy a ochrany práv šľachty, charakterizovali ju časté konflikty medzi šľachtou a panovníkom, čo často viedlo k nestabilite. V 17. storočí bolo Uhorsko svedkom viacerých stavovských povstaní, ktoré oslabovali krajinu a bránili jej rozvoju. Tieto povstania boli reakciou na centralizačné snahy Habsburgovcov a ich pokusy o obmedzenie stavovských privilégií. Až po skončení stavovských povstaní a zavedení absolutizmu sa situácia začala stabilizovať, aj keď za cenu obmedzenia práv šľachty

Stavovská monarchia v Uhorsku takto skončila v roku 1711 po podpísaní Szatmárskeho mieru, ktorý ukončil posledné stavovské povstanie vedené Františkom II. Rákocim. Stavovskú monarchiu nahradil absolutizmus, ktorý posilnil centralizovanú moc Habsburgovcov a obmedzil vplyv šľachty na správu krajiny. Tento proces bol súčasťou širších reforiem, ktoré mali modernizovať a centralizovať štát, aby sa priblížil vyspelejším západoeurópskym monarchiám.



## 4 MESTSKÉ ŠTÁTY A MESTSKÁ SPRÁVA (8. – 18. STOR.)

Mestá mali vo vývoji verejnej správy veľmi často špecifické charakteristiky. Spôsobil to už samotný fakt, že sa vďaka svojej veľkosti v nich vyvinulo sofistikovanejšie spravovanie ako v iných sídlach. Často boli prvými jednotkami, v ktorých vznikla potreba spoločného spravovania vecí v dôsledku koncentrácie veľkého počtu osôb, relatívne hustejšie obývajúcich určitý priestor, medzi ktorými existovala aj hustejšia sieť vzťahov, čo potenciálne mohlo viesť k napätiam a konfliktom, ktoré bolo treba riešiť inak ako inde, kde sa ľudia nemuseli stretávať tak často. **Mestá** od počiatku znamenali nielen sociálnu ale aj majetkovú koncentráciu, čo bolo ďalším faktorom nielen pre rozvoj ich vnútorného spravovania, ale aj pre ich vonkajšie vzťahy: vznikla tu potreba ochrany tohto majetku a ochrany svojho mestského teritória. Budovanie ochrany pred potenciálnym vonkajším ohrozením zase intenzifikovalo potrebu zdokonaľovania vnútorných riadiacich štruktúr pre koncentráciu zdrojov na túto ochranu ako aj pre organizovanie tejto ochrany.

Už pred 10 000 rokmi bolo asi najstarším opevneným mestom na svete Jericho v historickej Palestíne, pred 6 000 rokmi bol opevnený Uruk v Mezopotámii, okolo r. 2 600 pred n. l. malo dobre plánované ulice a opevnenia mesto Harappa v povodí rieky Indus, okolo r. 2 300 pr. n. l. tu bolo mesto Babylon a potom sa už blížila slávna grécka éra, ktorej predchádzali opevnené a dobre vnútorne urbanisticky organizované Mykény na Kréte.

**Grécke mestské štáty** – *polis* – nielen ako sídla, ale ako model spravovania mestskej aglomerácie, sú dostatočne známym príkladom úspešnosti rozvoja spravovania v antike (medzi 7. a 5. storočím pr. n. l.). Nešlo v nich len o vytvorenie fyzickej podoby miest s diferencovanými funkciami ich jednotlivých častí, akými boli napríklad v Aténach *akropola* (ako náboženské centrum mesta), *agora* (ako hlavné trhovisko a centrum verejného života), *kerameikos* (ako mestské pohrebisko), *panyx*, *plaka* a ďalšie časti s jasnými urbanistickými a sociálnymi funkciami, ale predovšetkým o ucelenú štruktúru orgánov, spravujúcich mesto. Fungovala tu *ekklézia*, ako zákonodarný orgán, zhromaždenie všetkých slobodných občanov, diskutujúcich a hlasujúcich o zákonoch a iných dôležitých otázkach, Vznikla tu *boule*, rada 500 občanov, každoročne vyberaných losovaním, ako výkonný orgán, ktorý pripravoval agendu pre *ekkléziu* a riadil každodenný chod mesta. Bolo tu každoročne volených deväť *archontov* pre civilnú a náboženskú správu mesta a desať *stratégov* pre jeho vojenskú správu. Bol tu *areopág*, súdny orgán, zložený z bývalých *archontov*, ktorý riešil závažné trestné činy, ale bola tu aj *heliaia* ako potrotný súd, zložený z občanov, vyberaných losovaním, ktorý rozhodoval o ostatných právnych sporoch. Iné riešenia poskytovala správa v Sparte, ale aj v Korinte, Argose, Miléte a ďalších *polis*. To všetko boli inštitúcie verejnej správy, ktoré sa stali nielen vo svojej dobe, ale ktoré sú dodnes predobrazmi dobrej verejnej správy. Pritom Atény, to nebolo len mesto, ale bol to aj obranný tzv. Délsky zväz, *symmachia* (t. j. vojenský zväz), do ktorej patrili aj *polis* na ostrovoch Chios, Samos, Lesbos, Naxos, Thasos a ďalšie. Okrem ďalších *symmachii* (ako bol Pelopnézsky zväz – Sparta, Bojótsky zväz – Thébym Achájsky zväz, Aitolský zväz atď.) existovali aj iné formy, napríklad *amfiktónia* ako kultový zväz okolo mesta Delfy a pod.

S odstupom niekoľkých storočí sa inšpirácia antickými *polis* prejavila v organizácii renesančných miest na Apeninskom polostrove. Táto inšpirácia je všeobecne potvrdzovaná (Caramani 2008), robiť však nejaké mechanické porovnanie by bolo celkom určite zavádzajúce. V každom prípade však vývoj renesančných mestských štátov predovšetkým v severnom Taliansku čerpal myšlienky z fungovania gréckych *polis*.

### 4.1 Správa renesančných mestských republík

Na začiatku novoveku však v Taliansku existovalo viacero „mestských štátov“, ktoré sa čiastočne líšili svojimi modelmi vládnutia a spravovania. Pritom nešlo len o územia, týkajúce

sa jedného mesta, podľa ktorých sú pomenované (Benátky, Amalfi, Janov, Pisa, Syrakúzy...): zahŕňali aj širšie územie, neraz s desiatkami sídiel, ktoré však boli mocensky ovládané centrálnym mestom. Benátska republika v čase svojho najväčšieho teritoriálneho rozmachu v 15. storočí zahŕňala rozsiahle územia v severnom Taliansku, pobrežie Jadranského mora, ostrovy v Egejskom mori, Krétu a časti dnešného Chorvátska, Slovinska a Čiernej Hory, spolu o ploche približne 70 000 km<sup>2</sup>.

Najstaršou z týchto republík bola práve Benátska republika, ktorá aj najdlhšie fungovala (od roku 697 do roku 1797). Pred renesanciou vznikla už v polovici 11. storočia Janovská republika (ktorá zanikla v roku 1805) a krátko existovala aj republika v Pise (v 11. – 12. storočí). Ťažiskovo sa v období renesancie rozvíjala Florentská republika (1115 – 1532) a Sienská republika (1125 – 1555) a do tohto okruhu sme zaradili ešte aj Dubrovnícku republiku, ktorá vznikla ešte tiež v 14. storočí a zanikla až v roku 1808 (podobne ako Janovská republika v dôsledku nastolenia napoleonskej správy, o ktorej sa zmienime v ďalších kapitolách (Kämpf 1950).

**Benátska republika** vznikla na začiatku 8. storočia, keď obyvateľstvo, hľadajúce útočisko pred nájazdmi kočovníkov, sa usadilo na ostrovoch, ktoré si postupne opevnilo a využívajúc ich polohu, sa začalo venovať námornému obchodu, ktorý bol veľmi výnosný. Už v tomto čase si – podobne ako sa to dialo v tomto čase aj inde v Európe – sa z ich kmeňového náčelníka postupne stalo knieža: *dux*, čiže dóža. Vznikajúci štátny útvar bol však ešte aj v 9. storočí súčasťou Byzantskej ríše. Benátska republika bola takto ovplyvnená byzantskou kultúrou, ktorá bola dedičom gréckej, predsa tu nemožno hovoriť o priamom nadväzovaní.

V Benátkach počas obdobia republiky existovali tri hlavné spoločenské triedy. *Nobilhòmini* boli aristokrati, ktorí mali významné politické a ekonomické postavenie. Patrili sem rodiny, ktoré mali právo voliť a byť volené do najvyšších úradov v republike. Ich bohatstvo často pochádzalo z obchodu a vlastníctva pôdy. *Cittadini* boli slobodní občania, ktorí mali určité práva a povinnosti, ale nemali rovnaký politický vplyv ako šľachta. Boli to často obchodníci, remeselníci a profesionáli, ktorí prispievali k ekonomickému životu mesta. Tieto dve triedy spolu tvorili základ spoločenského a politického života v Benátkach. Okrem nich tu boli *poppulani*, najnižšia spoločenská vrstva, ktorá zahŕňala bežných obyvateľov mesta: robotníkov, námorníkov a drobných remeselníkov. Na rozdiel od *nobilhòmini* a *cittadini*, *poppulani* takmer nemali žiadne politické práva a ich ekonomické možnosti boli obmedzené. Napriek tomu tvorili dôležitú súčasť benátskej spoločnosti, pretože zabezpečovali základné služby a prácu potrebnú pre fungovanie mesta.

V roku 726 je prvýkrát zaznamenaná v Benátkach funkcia **dóžu**. Pôvodne bol vojenským vodcom a správcom, voleným celým spoločenstvom. Ako sa toto spoločenstvo začalo majetkovo diferencovať, musel aj dóža čeliť tlakom a od 10. storočia bola jeho moc obmedzovaná: v roku 1032 bolo zakázané dóžovi menovať svojho nástupcu, čím sa zabránilo aj dedičnému nástupníctvu, neskôr Veľká rada ďalej obmedzovala jeho právomoci. Od 15. storočia to bola už len ceremoniálna funkcia a moc prevzala najprv Malá rada a neskôr Rada desiatich.

Súbežne sa vyvíjali a menili aj ďalšie orgány verejnej správy Benátskej republiky:

Už v 8. storočí vzniklo **concio**, akési ľudové zhromaždenie, ktoré malo v začiatkoch pravdepodobne ešte právo spolurozhodovať, no postupne sa stalo čisto aklamačným orgánom. Jeho členmi mohli byť *nobilhòmini* či *cittadini*, ale v niektorých prípadoch ešte aj *poppulani*, ak mali dostatočný vplyv a postavenie. Postupne sa však stávalo stále viac elitárskym až ho nahradila Veľká rada.

V r. 1172 vznikla **Veľká rada** (*Maggior Consiglio*). Pôvodne mala 35 členov, ale postupom času sa však stala masovým zhromaždením, ktoré v určitých obdobiach malo viac ako 2 000 členov. V roku 1297 bol prijatý zákon, ktorý obmedzil členstvo vo Veľkej rade na *nobilhòmini*, čím sa posilnila oligarchická povaha vlády. Veľká rada bola zodpovedná za tvorbu a

schvaľovanie zákonov. Ćlenovia Veľkej rady volili dóžu. Rada mala na starosti dohľad nad verejnými financiami a rozpočtom, rozhodovala o zahraničnej politike a diplomatických misiách a mala aj súdne právomoci, najmä v prípadoch týkajúcich sa štátnych záležitostí.

V r. 1178 vznikla **Malá rada** (*Minor Consiglio*): bola zložená zo šiestich členov (*Consiglieri ducali*), ktorými mohli byť len *nobilhòmini*, ktorí spolu s dóžom tvorili najvyšší výkonný orgán štátu. Títo *nobilhòmini* však nezastupovali rody, ale šesť mestských štvrtí (*setiere*), z ktorých sa Benátky skladali. Volila ich Veľká rada a spolu s ďalšími dôležitými úradníkmi tvorili **Signoriu**, ktorá bola formálnym vládnyim orgánom Benátok a mala na starosti jeho bežnú každodennú správu.

Od 13. storočia mal zahraničnú politiku a vojenské záležitosti na starosti **Senát** (*Senato*). Pôvodne to bola Rada poradcov (*Consiglio dei Pregadi*) volená Veľkou radou, ktorého členmi mohli byť len *nobilhòmini*.

V r. 1310 vznikla **Rada desiatich** (*Consiglio dei Dieci*), ktorej členmi mohli byť opäť len *nobilhòmini*. Rada mala rozsiahle právomoci, vrátane tajnej polície a tajných služieb, a jej členovia boli volení každoročne.

Napokon v r. 1380 vznikol v Benátskej republike **Zbor múdrych** (*Collegio dei Savi*), volený Senátom. Tento orgán sa delil na niekoľko podskupín, ktoré sa zaoberali rôznymi oblasťami správy. Napríklad, *Savi di Terraferma* (Múdri Pevniny) boli piati *nobilhòmini*, ktorí mali na starosti správu benátskeho územia, *Savi del Consiglio* boli zodpovední za všeobecné záležitosti a koordináciu medzi rôznymi orgánmi vlády, *Savi agli Ordini* boli zodpovední za vojenské záležitosti a námorné operácie, *Savi di Tansar* riešili obchodné a finančné otázky a pod. Tieto podskupiny zabezpečovali efektívne riadenie rôznych aspektov benátskej republiky a prispievali k jej stabilite a prosperite. Členmi mohli byť len *nobilhòmini*, ktorí však už museli mať skúsenosti a odborné znalosti. Zbor múdrych už v mnohom pripomínal vlády a ich rezorty z oveľa neskorších období (Brown 1895, Doumerc 2017).

Florenca bola na prelome 13. a 14. storočia jedným z najväčších miest v Európe s viac ako 100 000 obyvateľmi. **Florentská republika** už budovala na skúsenostiach Benátok. Florenca získala v roku 1115 nezávislosť, keď sa florentskí mešťania vzbúrili proti Toskánskemu markgrófstvu, do ktorého dovedy Florenca patrila. V roku 1183 sa vyhlásila za mestský štát (*communitas civium*).

Vo Florencii potom vznikla v roku 1250 predovšetkým **Signoria** ako hlavný orgán správy mesta. Tvorili ju zástupcovia cechov, ktorí boli vyberaní losovaním zo všetkých členov cechov v meste vždy len na obdobie dvoch mesiacov: šiesti museli byť z tzv. hlavných cechov (*Arti Maggiori*) a dvaja z menších cechov (*Arti Minori*). K veľkým cechom patrili cech obchodníkov s látkami a hodvábom (*Arte della Lana*), cech bankárov a peňažníkov (*Arte del Cambio*), cech obchodníkov s hodvábom (*Arte della Seta*), cech lekárov a lekárnikov (*Arte dei Medici e Speziali*), cech obchodníkov s kožou (*Arte dei Vaiai e Pellicciai*), cech obchodníkov s vlnou (*Arte della Calimala*) a cech sudcov a notárov (*Arte dei Giudici e Notai*). K menším cechom patrili cech kováčov (*Arte dei Fabbri*), cech obuvníkov (*Arte dei Calzolari*), cech mäsiarov (*Arte dei Beccai*), cech tesárov (*Arte dei Legnaioli*), cech pekárov (*Arte dei Fornai*), cech rybárov (*Arte dei Pescivendoli*) a cech výrobcov sviečok (*Arte dei Candelai*). Vidíme teda, že veľké cechy, ktoré v zložení *Signorie* dominovali, reprezentovali aj ekonomicky najsilnejšie vrstvy mesta. Ćlenovia *Signorie* sa volali **priori** a počas výkonu svojej funkcie museli bývať v Paláci *Signorie* (dnes vo Florencii známy ako Starý Palác – *Palazzo Vecchio*), kde vykonávali svoj úrad.

Ćlenovia *Signorie* žrebovali zo slobodných občanov deviateho člena, ktorým bol *Gonfaloniere de Giustizia* (nositeľ zástavy spravodlivosti), ktorý mal reprezentovať záujmy ľudu. **Gonfaloniera** si volili alebo žrebovali aj iné stredotalianske a severotalianske mestá.

V roku 1282 prijala Florencia vlastnú ústavu a stala sa republikou, v ktorej verejná moc bola v rukách zástupcov cechov a magnátom bola politická činnosť dokonca zakázaná. Návrhy zákonov, pripravených *signoriou*, schvaľovala dvestočlenná **Ľudová rada** (*Consiglio del Popolo*), v ktorej členstvo sa striedalo tak, aby táto politická moc mohla byť v rukách čo najväčšieho počtu občanov, predovšetkým strednej triedy, ktorá mala oslabovať moc šľachty. Napriek tomu sa tu však sformovali tábory *guelfov* a *ghibellinov* (podporujúcich a odmietajúcich moc pápeža).

V druhej polovici 16. storočia prechádzala Florencia krízou, umocnenou ešte aj dopadmi morovej epidémie: cechy medzi sebou zápasili o moc až to vyvrcholilo revolúciou v r. 1382, keď sa k moci dostali bohaté *guelfské* rodiny obchodníkov, majiteľov manufaktúr a príslušníkov feudálnej šľachty. *Signoriu* ovládlo sedem veľkých cechov. Verejné funkcie mohli opäť zastávať aj príslušníci šľachty. *Signoriu* tvorilo osem zástupcov mestských obvodov, ktorí spolu s *gonfaloniere* a ďalšími zástupcami verejnosti pripravovali návrhy zákonov, o prijatí ktorých potom hlasovala ľudová rada. *Signoria* zriaďovala aj komisie, venujúce sa rôznym úsekom správy mesta, ktoré sa stávali veľmi mocnými inštitúciami. Verejné funkcie boli obsadzované žrebovaním spomedzi všetkých členov cechov, starších ako 30 rokov, ktorí navyše nesmeli mať dlhy: žrebovalo sa vždy len na dvoj- až šesťmesačné funkčné obdobie, aby sa moc príliš nekoncentrovala. Aj tak sa však vo funkciách, na ktoré mohlo kandidovať okolo 6000 mužov, striedal len obmedzený počet zástupcov niektorých rodov, čo menilo charakter Florencie na oligarchiu. Napomáhal tomu aj (takisto v roku 1382) vytvorený bezpečnostný výbor (*Otto di Guardia*) - akási tajná polícia, slúžiaca na odhaľovanie sprisahaní a sprisahaní. Moc sa stále viac koncentrovala aj v dôsledku potreby členenia vonkajšiemu vojenskému ohrozeniu, keďže obranu mesta financovali najbohatšie rody. V roku 1434 Florenciu ovládol bankársky a podnikateľský rod Mediciovcov, ktorí tu boli pri moci až do roku 1494 a vládli ako skutočná dynastia, pričom jej vládnutie zmenilo oligarchiu na tyranii. Napriek tomu je však toto obdobie (vďaka podpore umenia zo strany Mediciovcov) v literatúre hodnotené ako „zlatý vek“. Z pohľadu demokratického mestského zriadenia však išlo o úpadok

Po páde Mediciovcov sa mesto vracia k ústave spreď roku 1434 a oslovuje dominikánskeho mnícha Girolama Savonarolu, ktorého kázne vyzývali k zvrhnutiu Mediciovcov (ale boli zamerané aj proti nerestiam cirkvi), aby sa ujal obnovenia republiky. Savonarola, ktorý bol stúpencom teokracie (budovania Božieho štátu na tejto zemi), však zvolil model benátskej republiky (s modelom „veľkej rady“, aj keď v Benátkach založenej na zastúpení rodov a nie cechov) (Savonarola 2006). Vo Florencii mali mať opäť rozhodujúcu politickú úlohu cechy, najmä remeselnícke a obchodnícke, šľachta a veľkí vlastníci pôdy boli z politiky vylúčení a osobitne zdanení. Zriadila sa **Veľká rada**, ktorej členmi mohlo byť až 3000 mužov, starších ako 29 rokov, väčšinou zo stredných vrstiev: bola uznášaniaschopná ak bola prítomná aspoň tretina jej členov. Zasadala vo veľkej sále paláca *signorie*, kde hlasovala o návrhoch zákonov. Jej výkonný orgán **Rada osemdesiatich** potom spolu so *signoriou* tieto zákony realizovala. No početnosť Veľkej rady ochromovala jej funkčnosť a ťažko sa v nej nachádzal aj konsenzus pri rozhodovaní (Schumacher 1997, Boutier – Sintomer 2014).

Cez mestá v Lombardsku sa skúsenosti z Benátskej republiky ale zrejme aj z Florentskej republiky dostávali aj na nemecké územie, kde najstaršie mestské práva mesta Soest (*Jus Susatense*) pochádzali už z rokov 1144 až 1165. Toto právo sa stalo základom pre mestské práva v 65 severonemeckých mestách, ktoré ležali na pobreží Baltského a Severného mora a ktoré sa v tom čase mimoriadne rýchlo rozvíjali. Obchodníci z týchto miest medzi sebou spolupracovali a táto spolupráca postupne prerástla do spolupráce miest, ktoré spoločne rozvíjali svoje záujmy v cudzine, ale aj spoločne hájili svoje záujmy voči panovníkom. Zväz týchto miest dostal názov Hanza a hovoríme teda o **hanzových mestách**, ktoré sa takto spoločne rozvíjali až do polovice 17. storočia. Išlo o takmer stovku miest od Novgorodu v Rusku až po Bruggy v dnešnom

Belgicku šli Londýn vo Veľkej Británii. Rozvoj obchodu v týchto mestách mal pochopiteľne veľký vplyv na ich architektúru, kultúru a pod. a pochopiteľne aj na ich spravovanie. Predovšetkým si vďaka svojej ekonomickej sile dokázali vymôcť na vtedajších panovníckych rodoch právo na vlastnú samosprávu, čo znamenalo aj právo prijímať si vlastné zákony. Išlo predovšetkým o obchodné právo, ale ich mestské sudy nakoniec súdili často podľa vlastných mestských právnych noriem aj iné miestne spory a trestné činy.

Hlavnú organizačnú základňu fungovania hanzových miest tvorili podobne ako v talianskych mestských štátoch **cechy** (*Zünfte*), organizácie remeselníkov a obchodníkov, ktoré mali významný vplyv na správu mesta a reguláciu obchodu. Boli to predovšetkým cechy obchodníkov, ktoré boli jedny z najdôležitejších, pretože obchod bol hlavným zdrojom prosperity hanzových miest. Významné boli aj tradičné cechy remeselníkov (kováčov, garbiarov, tesárov, pekárov, tkáčov a pod.), ale aj cechy lodiarov, rybárov, pivovarníkov a pod.

Verejnú správu vykonávali mestské orgány, zložené z miestnych obchodníkov a remeselníkov. Hlavným správnym orgánom mesta bola **mestská rada** (*Rat*), ktorý rozhodoval o všetkých dôležitých otázkach. Predsedal jej **starosta** (*Bürgermeister*), ktorý každodenne riadil mesto. A bol tu aj mestský súd a **mestský sudca** (*Stadtrichter*), ktorý riešil právne spory a trestné činy v rámci mesta.

Ako prvé v roku 1160 prevzalo mestské právo od mesta Soest mesto **Lübeck**, čo sa považuje za začiatok obchodnej Hanzy, ale aj neskoršej mestskej Hanzy. Správu mesta predstavovala mestská rada, zložená z 24 radných, ktorí boli volení z kupeckých spolkov a spomedzi seba si volili až štyroch starostov. To znamenalo, že do rady mohli byť zvolené len ekonomicky najsilnejšie kupecké rodiny, ale v rade mohol byť vždy len jeden člen z každej rodiny, nikdy nie dvaja súčasne. Tento ústavný model zostal v podstate zachovaný až do 19. storočia.

V r. 1361 sa Lübeck stal oficiálnym hlavným mestom Hanzového zväzu miest, v ktorom sa v r. roku 1356 uskutočnil aj prvý všeobecný snem hanzových miest. Prijatie mestských práv Lübeckom znamenalo, že soestske mestské práva sa v upravenej podobe rozšírili ďaleko do pobaltského regiónu ako Lübecké mestské právo. Mestská rada v Lübecku bola zároveň odvolacím orgánom pre približne stovku miest, ktoré prevzali z Lübecku model pre svoje mestské práva. Ďalšia, hoci menšia skupina mestských práv sa vyvinula z rozvinutia soestskeho práva v meste Lippe v 13. storočí ako Lippiské mestské právo.

Lübecké mestské právo bolo druhým najrozšírenejším mestským právom v Nemecku po norimberskom práve (Dollinger 1970, Zimák 2002).

## 4.2 Mestská správa na území dnešného Slovenska

Základy sídelnej štruktúry na území Slovenska boli vytvorené už v období Veľkej Moravy a časť vtedajších sídiel si zachovala kontinuitu sídlenia až do súčasnosti, napríklad dnešné obce Pobeďim či Devín alebo aj mestá Nitra, Bratislava či Trenčín. Vo vidieckych sídlach existovali len obmedzené samosprávne štruktúry, líšiac sa právnym postavením danej dediny. Treba si uvedomiť, že základnou jednotkou územnej správy v stredoveku aj u nás bolo **panstvo** (*dominium*), čo bolo územie, ktoré vlastnil feudálny pán, ktoré zahŕňalo nielen pôdu, ale aj obyvateľov, ktorí na nej žili a pracovali.

**Dediny** boli súčasťou panstiev a podliehali právomoci feudálneho pána, ktorý vlastnil pôdu a mal nad nimi takmer neobmedzenú moc. Najčastejšie to boli dediny na obyčajovom (zvykovom, slovenskom) práve, kde môžeme konštatovať najväčšiu kontinuitu s pôvodnou veľkorodinou (zádruhou), na ktorú sa premenil v podmienkach trvalého sídlenia niekdajší rod približne v 6. – 8. storočí. Vzťah medzi pospolitosťou a zemepánom zabezpečoval vesník (*villicus*), jeho pomocníkmi smerom do vnútra pospolitosti boli prisažní (boženíci, *jurati*), ktorí spolu s ním vytvárali obecnú radu (*consilium*). Dediny na zákupnom (emfyteutickom, šoltýskom, nemeckom) práve vznikali od 12. do 14. storočia prevažne v procese dosídľovania

určitých častí územia po epidémiách a pod.). Feudál uzatváral zmluvu tzv. lokátorom, ktorý priviedol na túto pôdu nových „hostí“: roľníkov z iných oblastí Uhorska alebo častejšie zo zahraničia. Lokátor sa stáva spravidla šoltýsom (*scultetus*) a často aj vykonávateľom súdnych a správnych právomocí. Ak vykonával funkciu dedične, stával sa richtárom a mal niekoľkých prisazných, ktorí boli niekedy volení na dedinských zhromaždeniach. Dediny na valašskom práve vznikali od 14. do 17. storočia, keď karpatským oblúkom migrovala predposledná vlna kočovníkov v strednej Európe – etnicky zmiešaný pastiersky kmeň Valachov. Keďže obsadzoval zväčša dovtedy nedosídlené vyššie polohy, bolo zaujímavé ich usadiť. Tam, kde Valasi založili samostatné dediny, bol právny rámec tvorený obdobou zákupného práva, len na čele sídelnej pospolitosti stál *knez*. Odlišné bolo postavenie Valachov, ktorí sa usídlili izolovane, v diaspore medzi autochtónnym obyvateľstvom, zastrešoval vo vzťahu k zemepánom, ale aj k stoliciam valašský vojvoda (krajník, krajniak), ktorý bol – podobne ako knez – volený, rovnako ako nadobecné valašské zhromaždenie (Sokolovský 2002).

Niektoré sídla však už v 12. – 13. storočí reprezentovali taký (najmä ekonomický) potenciál, že sa prirodzene (napríklad už svojim vzhlľadom) začali odlišovať od ostatných sídiel natoľko, že ich panovníci začínali vynímať zo správy zemepánov a začali im udeľovať osobitné práva, tzv. mestské práva (u nás ako prvá ich získala Trnava v r. 1238), s čím súviselo, že odvádzali dane priamo panovníkovi. **Mestá** takto získali vlastnú právnu subjektivitu. V ich rámci si potom mestá mohli začať vytvárať vlastnú vnútornú štruktúru orgánov, pri koncipovaní ktorých sa na našom území zväčša inšpirovali skúsenosťami z vyspelejších mestských štruktúr v Nemecku.

Nemecké mestské právo sa potom výrazne premietlo aj do mestských práv a formovania verejnej správy aj v mestách na území dnešného Slovenska najmä v podobe tzv. magdeburského a tzv. norimberského mestského práva.

Dôležité zmeny v stredoveku sa týkali profilovania mestskej správy a jej orgánov. V našich podmienkach zohralo v tejto oblasti kľúčovú úlohu tzv. magdeburské a norimberské mestské právo, ale tieto právne modely boli rozšírené vo veľkej časti kontinentálnej Európy od 13. (ale najmä od 15.) do 17. storočia (Porvažníková a kol. 1991, s. 118, Konečný - Konečný 2009, s. 90 - 91). Ich formovanie významne ovplyvnilo právo hanzových miest. Predovšetkým sa to týkalo samozrejme obchodného práva, ale aj koncepcie mestských orgánov ako správnych inštitúcií, najmä mestských rád a ich fungovania.

Magdeburg sa stal mestom v roku 1188 a magdeburské právo sa považuje za jedno z najdôležitejších stredovekých mestských práv. Obsahuje predpisy o kupeckom práve, manželskom majetkovom a dedičskom práve, ako aj o trestnom práve. **Magdeburské právo** (severonemecké, saské, *Sachsenspiegel*) bolo v podstate krajinským a lénnym právom a malo byť protiváhou rímskeho práva. Obsahovalo kritiku nevoľníctva, ale inak bolo dosť archaické, s dôrazom na tradície. Zrodilo sa v saskom Magdeburgu okolo roku 1220, odtiaľ sa rozšírilo aj mimo Nemecka, napríklad do severných Čiech a na severnú Moravu ako aj do Sliezska (ako prvé ho prebrali Litoměřice a Olomouc), do Poľska (Krakov 1257), Lotyšska (Kaunas 1408) a na Litvu (Vilnius 1387), do Bieloruska (Minsk 1499) až na Ukrajinu (Kyjiv 1492).

V Uhorsku ho ako prvé prijal v r. 1237 Stoličný Belehrad (Székesfehérvár), od neho Trnava (1238), Ráb (Győr), Szatmár (Satu Mare), Nitra (1248). Od Trnavy ho prebrala Modra (1361), Skalica (1362), Nové Mesto nad Váhom (1388), Beckov (1392), Senica (1296), neskôr (v 16. storočí) ho prebrali aj Trenčín, Čachtice, Vrbové a Hlohovec. V roku 1244 (teda po Trnave ale pred Nitrou) získala toto právo priamo z Magdeburgu aj Krupina a odtiaľ sa ďalej šírilo ako tzv. krupinské právo a prevzali ho Zvolen (1244), Dobronivá a Babiná (1254), Nemecká Lupča (1263), Hybe (1265), Plešivec (1328), Štítnik (1328), Slovenská Lupča (1330), Martin (1340), Sučany (asi 1340), Dolná Štubňa (1361), Žilina (1369) a od nej mestá žilinského okruhu (Kysucké Nové Mesto 1369, Prievidza 1369, Mošovce 1369 a Horná Štubňa 1390),

Turany (1397) a Bzovík (1406). Žilina však mala už od roku 1310, čiže pred rokom 1369 mestské práva, ktoré boli odvodené z viacerých prameňov, okrem iných aj z magdeburského a norimberského práva a toto tzv. žilinské právo z tohto zdroja prijali aj Kysucké Nové Mesto (1325), Prievidza (pred 1369), Mošovce (1378) a Veľká Bytča (1391). Už od roku 1241 malo svoje mestské práva (tzv. *Zipser Willkür*) aj nemeckým, prevažne saským obyvateľstvom kolonizovaných 24 spišských miest (Levoča ako hlavné mesto provincie spišských Sasov, Kežmarok, Spišský Štvrtok, Spišské Vlchy, Spišská Nová Ves, Spišská Sobota, Spišské Podhradie, **Spišská Belá**, Ľubica, Matejovce, Poprad - Deutschendorf, Ruskinovce, Stráže, Veľká, Tvarožná, Vrbov, Žakovce, Bystrany, Hrabušice, Mlynica, Odorín, Veľký Slavkov, Iľiašovce, Kurimany a okrem nich sa riadili týmto právom od r. 1273 aj Smižany a od r. 1399 Spišská Stará Ves). Od nich sa odvodzovali mestské práva Prešova, Sabinova, Veľkého Šariša (1347) a Dobšinej (1411). Od roku 1291 mal tento typ mestských práv aj Podolínec, ktorý ich však získal od poľských miest Krakova a Sandomierza. Do okruhu magdeburského práva patrili aj práva našich bankských miest. Banská Štiavnica jednak od baníkov z alpských krajín, jednak od Jihlavy a od nej ho prevzali Gelnica (1327), Pukanec (pred 1337), Ľubietová (1379) a Brezno (1380), čiastočne (spolu s krupinským právom) aj Banská Bystrica (1255) a Nemecká Ľupča (1263). Mesto Kremnica (1328) prevzalo svoj model mestských práv severonemeckého typu od Kutnej Hory a od nej ho prevzala Nová Baňa (1345). Aj z Gelnice sa toto právo šírilo do ďalších obcí a od roku 1374 sa ním riadili aj Žakarovce, Folkmar, Prakovce, Helcmanovce, Mníšek, Švedlár a Slovinky a od r. 1487 aj Smolník, Rožňava, Jasov, Telkibánya a Rudabánya (tieto dve na území dnešného Maďarska) a Spišská Nová Ves (Konečný – Konečný 2009).

**Norimberské právo** bolo konzervatívnejšie, čerpalo aj z francúzskych prameňov a viac z rímskeho práva. Mestská rada mala napríklad len obmedzenú právomoc a súdnictvo bolo vykonávané zborom prisažných (ktorých bolo najčastejšie sedem, ale niekedy aj viac). Norimberské právo (juhonemecké, švábske, *Schwabenspiegel*) nemalo taký jasný pôvod a ani mesto Norimberg nezohrávalo takú úlohu akú mal Magdeburg v severonemeckom mestskom práve. Pri týchto mestských právach fungoval totiž hierarchický princíp: ak Podolínec prevzal mestské práva severonemeckého typu od Krakova, bola krakovská mestská rada prvostupňovou odvolacou inštanciou, a keďže Krakov ich prebral od Magdeburgu, bola magdeburská mestská rada aj pre Podolínec druhostupňovou odvolacou inštanciou. V juhonemeckom modeli Norimberg túto funkciu univerzálne neplnil. Inak norimberské právo bolo modernejšie, lepšie sa adaptovalo na nové, najmä ekonomické podmienky. V Európe mimo Nemecka ho reprezentovalo napríklad Staré mesto pražské alebo Brno, v Rakúsku Viedeň, odkiaľ sa dostalo aj do Uhorska a na územie dnešného Slovenska. Od Viedne ho ako prvý v Uhorsku prevzal Budín v r. 1244 a od neho Banská Bystrica (čiastočne 1255), Komárno (1265), Košice (nové výsady od r. 1347), Žilina (čiastočne 1357), Bardejov (1370), Prešov (zmena od r. 1374), Prievidza (čiastočne 1382). Bratislava mala prinajmenšom od r. 1279 takisto mestské práva norimberského typu. Košice mali svoje pôvodné mestské práva už od r. 1249, neskôr od Košíc odvodzovala od r. 1342 svoj model mestských práv aj Stará Ľubovňa a od r. 1402 aj Sabinov (Špiesz 1983, Konečný – Konečný 2009).

V oboch modeloch existovali (s určitými odlišnosťami) základné orgány mestskej správy: richtár, mestská rada, tribún ľudu a volená obec. Magdeburské právo kladlo dôraz na samosprávu mesta s volenými radnými a starostom. Mestská rada mala široké právomoci v oblasti súdnictva, obchodu a remesiel. Magdeburské právo bolo známe svojimi podrobnými právnymi normami, ktoré sa týkali obchodu, majetkových práv a trestného práva. Norimberské právo malo podobnú štruktúru, ale často sa viac zameriavalo na obchodné a remeselné cechy, ktoré mali významný vplyv na správu mesta (Tandlich 2020).

**Richtár** bol až do 18. storočia volený len na jednoročné funkčné obdobie. Zastupoval mesto pred panovníkom a spravidla bol aj najvyššou súdnou inštanciou pre obyvateľov mesta. Podľa norimberského mestského práva mal všeobecne silnejšie postavenie a väčšiu nezávislosť.

Oproti tomu podľa magdeburského mestského práva mal širšie právomoci pri správe majetku a pri výkone súdnej moci oproti postaveniu richtára v kontexte norimberského práva. Richtár mal podľa magdeburského práva menšiu nezávislosť a musel sa riadiť prísnejšími pravidlami a predpismi. Magdeburské právo všeobecne znamenalo, že právne normy boli viac uniformné a menej prispôsobené miestnym podmienkam.

Richtára volila zo svojich radov **mestská rada**. Keďže však zvolený richtár musel byť vo svojej funkcii potvrdený panovníkom, panovník mohol do voľby richtára zasahovať (ako to urobil kráľ Belo IV. v roku 1248 pri voľbe richtára Nitry). Mestská rada mala u nás 12 - 13 členov a mohla byť volená na jeden rok (Bratislava, Trnava, Košice a pod.) alebo aj doživotne (Banská Štiavnica, Levoča a pod.). Aj vo vymedzení postaveniaestskej rady boli medzi magdeburským a norimberským právom určité rozdiely. Rozsiahlejšie právomoci (vrátane súdnych a správnych funkcií) mala mestská rada v mestách, ktoré sa riadili magdeburským právom: bola zodpovedná za vydávanie miestnych zákonov, riešenie sporov a správu mestských financií. V mestách s magdeburským právom sa v činnostiestskej rady kládol dôraz viac na obchodné a hospodárske záležitosti, napríklad aj na reguláciu remesiel a obchodných cechov.

Volená obec (*universitas civium*) bola širším voleným orgánom, ktorý mohol mať až niekoľko desiatok členov. Niekedy to bola tzv. **vonkajšia rada**. Tieto orgány vždy len slobodní občania mesta, spravidla aj na základe majetkového či iného cenzu. Podľa magdeburského práva mala vonkajšia alebo tzv. širšia rada obmedzené právomoci v porovnaní s vnútornou radou. Jej hlavnou úlohou bolo poskytovať rady a konzultácie vnútorným radným a starostovi. Zúčastňovala sa na rozhodovaní o dôležitých mestských záležitostiach, ale nemala priamu výkonnú moc. Bola skôr poradným orgánom. Podľa norimberského práva mala podobnú poradnú funkciu, ale jej vplyv mohol byť väčší v závislosti od konkrétneho mesta a jeho tradícií. V niektorých mestách mohla vonkajšia rada mať väčší podiel na rozhodovaní, najmä v otázkach týkajúcich sa obchodu a remesiel, ktoré boli pre Norimberg a jeho právo veľmi dôležité.

Na čele vonkajšej rady stál **tribún**, ktorý tak mohol patriť spolu s richtárom k najvýznamnejším predstaviteľom mesta.

Vo veľkých mestách mohli byť (spravidla tiež na jeden rok) volení aj občania do ďalších funkcií, napríklad do funkcie mešťanostu (ktorý zodpovedal za mestské hospodárstvo) či kapitána (ktorý bol zodpovedný za obranu mesta a údržbu opevnenia).

Ako príklad fungovania správy stredovekého mesta na Slovensku sme si zvolili **Košice**, okrem iného aj preto, že túto problematiku majú veľmi presne a podrobne spracované (Magdoško 2017). Ako sme uviedli už vyššie, Košice mali mestské práva norimberského typu, ktorým sa inšpirovali priamo, ale budinské mestské právo, ktoré prevzali, malo aj prvky magdeburského práva.

Košice získali mestské práva pravdepodobne pred rokom 1249 a prvý **richtár** (*iudex*) mal asi len obmedzené súdne právomoci, bol už však priamo každoročne volený mešťanmi (namiesto predtým zrejme dedičného šoltýsa): takto to bolo až do 15. storočia. Aj keď bolo funkčné obdobie richtára jednoročné, neskôr sa často stávalo, že rovnaká osoba bola opakovane zvolená do tejto funkcie. Okolo roku 1312 už mohli košickí richtári (spolu s prísaznými) súdiť všetky spory medzi obyvateľmi mesta a neskôr aj celej Abovskej stolice. Richtár bol však mešťanmi odvolateľný a mal byť aj predstavený panovníkovi. Od 15. storočia už richtára nevolilo všetko mešťanstvo, ale rada starších, neskôr volená obec. Do rúk richtára skladali prísahy aj cechovní majstri (v čom možno vidieť typickú črtu norimberského práva), richtár sám vyberal predmestských richtárov. Richtár disponoval určitou hotovosťou zestskej pokladnice, stál na čeleestskej domobrany, zastupoval mesto pri podpisovaní dohôd. Keďže richtár mal výrazné súdne kompetencie (nem. Richter = sudca), v niektorých mestách sa ako civilný protipól tejto funkcie vyvinula funkcia mešťanostu, ale v Košiciach tomu tak



pravdepodobne nebolo. Bola tu však v určitých obdobiach funkcia vicerichtára či peňažného richtára.

**Mestskú radu** (*communitas civium*) tvorili prísazní (*iurati*). Pôvodne bola orgánom, reprezentujúcim miestnu samosprávnú komunitu (neskôr túto funkciu prebrala volená obec). Rada kontrolovala hospodárenie mesta, rozhodovala o výdavkoch z mestskej pokladnice, dohliadala nad majetkom mesta, napríklad tiež preberala pokuty od mešťanov, schvaľovala peňažné odmeny, viedla register dlhov, čiže samostatne mala najmä pôsobnosť v hospodárskych záležitostiach, napríklad schvaľovala cechové štatúty. Udeľovala tiež meštianske právo občanom, ktorí mali v meste nehnuteľnosť. Bola ale tiež odvolacou inštanciou voči súdnym výrokom richtára. Bola teda bola rozhodujúcim, dominantným súdnym, výkonným aj štatútovným orgánom mesta. Mestská rada spoločne s richtárom mala právo vydávať nariadenia a spolu s ním vymenovávala aj úradníkov mesta (správcov jeho jednotlivých majetkov) a spolu s volenou obcou rozhodovala o mestských daniach, o sporoch cechov s mestom, spoločne tiež odsúhlasovali hospodárenie mesta a pod.

**Volená obec** (*electa communitas*) vznikla neskôr ako mestská rada: od 15. storočia nahradzovala priamu účasť mešťanov na správe mesta. Spočiatku to bol len poradný orgán richtára a mestskej rady. Počet jej členov bol premenlivý, ale neprekračoval stovku. Jej hlavnou úlohou neskôr bola voľba richtára a mestskej rady, ale rozhodovala aj o vysokých čiastkach vydávaných z mestskej pokladnice, o vydávaní niektorých mestských štatútov a pod. V Košiciach pritom každoročne členov volenej obce menoval richtár s prísaznými. Na čele volenej obce stál **rečník** (*prolocutor*): jeho úlohou bolo tlmočenie názorov volenej obce, jej zastupovanie pred mestskou radou a napokon aj vedenie jej zasadaní.

Mešťania (*cives*) teda tvorili základ mestskej komunity, ktorú spravovali prostredníctvom svojich orgánov. Boli vyňatí z jurisdikcie županov a boli pod ochranou svojho mesta aj mimo jeho územia. Podmienkou nadobudnutia meštianskych práv pritom bolo vlastníctvo nehnuteľnosti v meste, takže počet plnoprávných mešťanov Košíc nepresiahol v stredoveku hranicu 400 osôb. Aj keď teda mešťanstvo nepredstavovalo všetko obyvateľstvo mesta, predsa však tu môžeme konštatovať vysokú mieru participácie tejto základnej mestotvornej vrstvy (a to dokonca bez ohľadu na jej hlbšiu majetkovú diferenciáciu) na správe svojho mesta (Malý - Sivák 1992).

V 14. a 15. storočí s blížiacim sa zrodom stavovského usporiadania spoločnosti (u nás dekrétom Žigmunda Luxemburského z roku 1405) získali mestá status, podobný postaveniu vysokých feudálov, vrátane účasti na správe vecí verejných na celoštátnej úrovni svojim zastúpením na snemoch, čomu sme sa venovali v predchádzajúcej kapitole.

## 5 ABSOLUTISTICKÁ MONARCHIA A OSVIETENSKÝ ABSOLUTIZMUS

Postupný proces upevňovania monarchickej moci sa začal v 14. storočí úpadkom autority pápeža a cisára, posilnením vonkajšej suverenity panovníkov a zintenzívnil sa od 16. storočia. Obdobím vzniku prvých moderných štátnych a správnych štruktúr bol prelom stredoveku a raného novoveku v 15. a 16. storočí. Pušný prach a s ním súvisiaci zdroj delostrelectva relativizovali skoro neobmedzenú úlohu hradných pánov na ich vlastnom území. Tento proces potom posilnilo objavenie sa žoldnierskych armád, ktoré do určitej miery urobili panovníka nezávislejším od šľachty a jej banderiálneho vojska. Ich vydržiavanie však stálo veľa peňazí, čo si vyžadovalo veľké finančné sumy, ktoré zasa prinútili panovníka zreformovať výber daní, čo spôsobilo vznik modernej byrokracie závislej len od panovníka. V Európe sa formovanie absolutizmu teda spája s novovekom, so vznikom silných, centralizovaných národných štátov, čo viedlo k obmedzeniu feudálnych štátnych výsad, predovšetkým tých, ktoré zabezpečovali účasť stavov na výkone moci, a teda obmedzovali monarchovu moc.

Absolutistická monarchia bola takou formou vlády, v ktorej **monarcha** sústredoval všetku štátnu moc, t. j. vykonáva funkcie zákonodarne, výkonne i súdne. V absolutizme je teda kráľovská moc orgánom nezávislá od akejkoľvek inej moci. Panovník je najvyšším zákonodarcom - môže sám vydávať normatívne akty, riadi štát a môže vydávať správne rozhodnutia a zároveň je najvyšším sudcom, ktorý môže sám vydávať súdne rozhodnutia. Takýmito klasickými absolutistickými monarchami boli vo Francúzsku Ľudovít XIV. (1643 - 1715), známy ako „Kráľ Slnko“, jeho vláda je často považovaná za vrchol absolutizmu. Ďalšími absolutistickými panovníkmi boli aj španielsky kráľ Filip II. (1556 - 1598), rakúsky cisár Leopold I. (1658 - 1705), švédsky kráľ Karol XI. (1660 - 1697), ale aj Ivan IV. Hrozný (1547 - 1584), prvý ruský cár, ktorý centralizoval moc a ktorého vláda bola známa svojou krutosťou a despotizmom.

V absolutistickom systéme panovník síce sústredil všetku moc vo svojich rukách, ale z pochopiteľných dôvodov menoval do jednotlivých mocenských centier svojich zástupcov, osobne riešil len záležitosti najvyššej dôležitosti a udržiaval stav, v ktorom neboli v rozpore záujmy žiadneho z jemu **podriadených mocenských centier**, napr. dvora, centrálnych úradov, súdov, armády. S tým súviseli aj skutočné obmedzenia klasického absolutizmu. Tie vyplývali z postavenia členov dynastie, osôb na panovníckom dvore, ale aj z úrovne rozvoja techniky. V dôsledku komunikačných ťažkostí trvalo dlho a s ťažkosťami, kým sa monarchove príkazy, prepravované na koňoch, dostali do všetkých častí štátu. V zaostalej spoločnosti presiaknutej feudalizmom, uprostred svojvôle šľachty a poddanského roľníctva bolo ľahšie sabotovať kráľovské príkazy. Okrem toho boli kráľovskí úradníci nevzdelaní, neprofesionálni, zle platení, náchylní na korupciu a navyše nepoznali miestne podmienky, v ktorých museli pracovať, pričom územné členenie štátu sa menilo zhora nadol často umiestňovaním úradov do miest, ktoré nemali vhodné ubytovanie a infraštruktúru (Cuttica – Burges 2016).

V priebehu 18. storočia dochádza pod vplyvom rozvoja filozofie a celkovej vzdelanosti k postupnej premene absolutistických monarchií na **osvietenské monarchie**. Na panovnícky trón nastupuje v Prusku Fridrich II. Veľký (vládol v rokoch 1740 – 1786) a reformuje oblasti práva, vzdelania a administratívy. Jozef II. v Rakúsku (1765 – 1790) ruší nevoľníctvo a zavádza náboženskú toleranciu. Aj Katarína II. Veľká v Rusku (1762 – 1796) už podporovala vzdelanie, vedu a rôzne sociálne reformy. Tieto zmeny boli často inšpirované myšlienkami osvietenstva, ktoré kládli dôraz na rozum, individuálne práva a pokrok a títo panovníci sa snažili kombinovať absolutistickú moc s osvietenskými ideálmi, aby vytvorili modernejšie a efektívnejšie štáty (Porter – Teich 1981).

Absolutistická monarchia bola systémom, v ktorom mal panovník neobmedzenú moc a rozhodoval o všetkých aspektoch štátu. V osvietenskom absolutizme panovník síce stále drží veľkú moc, ale využíva ju na podporu reforiem a zlepšenie života svojich poddaných. Aj keď

sa snažili o reformy, stále si udržiavali silnú centralizovanú moc, aby mohli efektívne riadiť štát a budovať silnú armádu. (Schilling 2008).

## 5.1 Francúzsko

Francúzskom sa v rokoch 1648 až 1652 prevalila vlna protestov (tzv. frondistické hnutie), na čele ktorej stáli niektorí významní aristokrati. Nasmerované bolo hlavne voči prílišným požiadavkám štátu na svojich občanov. Na niektorých miestach pokojné protesty a obštrukcie prerástli aj do násilných akcií, ale veľké povstanie nevypuklo. Administrácia prežila toto obdobie a pokúsila sa obnoviť autoritu koruny. Išlo o hviezdne obdobie francúzskeho absolutizmu počas mimoriadne dlhého panovania kráľa Ľudovíta XIV. (1643 - 1715). Napriek mnohým zahraničným vojnám kráľ nastolil v krajine dlhé obdobie vnútorného mieru, rozvíjal sa obchod, manufaktúry, dopravná infraštruktúra atď.

Od roku 1661 už **kráľ osobne riadil vládny aparát** a s pomocou možností úradníckej, resp. vojenskej kariéry, ako aj prostredníctvom vybudovania nákladného dvora vo Versailles dokázal dostať pod kontrolu vplyvné magnátske rodiny (*haute noblesse*). Hlavnou formou ďalšieho zbohatnutia sa namiesto odporu a iného opozičného správania stala **služba štátu** (panovníkovi), za ktoré bolo možné dostať zo štátnej pokladnice značné finančné odmeny.

Vtedajší kráľ rád vládol a mal k tomu aj talent. V jeho okolí pracovali traja až štyria **ministri**, ktorých si vyberal zväčša z radov úradníckej šľachty<sup>19</sup>. Ministrom zasa pomáhali rozličné poradné zbory, ktoré taktiež menoval kráľ. Zákonodarstvo sústredil Ľudovít XIV. vo svojich rukách a v roku 1665 odňal právo parlamentom pripomienkovať jeho nariadenia, t. j. tzv. ordonance. Kráľ zreformoval taktiež vedenie občianskych a trestných procesov (*Ordonance civile* a *Ordonance criminelle*). Najvyššiu súdnu právomoc získala popri panovníkovi **Štátna rada** (*Conseil d'Etat*).

Centrálne vôle na mieste predstavovali **intendant**i, ktorých vyberali spomedzi mladých aristokratov pracujúcich pre Kráľovskú radu. Intendant i stáli na čele 33 väčších administratívnych územných jednotiek (*généralités*), kde im pri správe regiónu pomáhali miestni šľachtici (*subdélégués*), ktorí riadili menšie územné jednotky s názvom *élection*. Títo úradníci nekontrolovali len samotné finančnú a verejnú správu, ale aj justíciu, ktorá vtedy ešte nebola oddelená od administratívneho aparátu. Vo vtedajšom Francúzsku bolo dôležitým momentom, že túto funkciu nebolo možné zdediť ani zakúpiť. V roku 1689 sa stali intendant i stálou inštitúciou vo všetkých provinciách. Funkcie dovtedajších guvernérov, ktorí stáli na čele provincií a pochádzali zväčša z rodovej šľachty, sa stali formalitou. Oslabenie ich miestneho administratívneho vplyvu spôsobovalo okrem iného aj to, že podľa kráľových pokynov sa museli zdržiavať prevažne pri dvore.

Prestíž intendantov však koncom 17. storočia začala postupne klesať, lebo v záujme výkonu svojej funkcie museli urobiť mnohé kompromisy s miestnymi elitami, ktoré mali všade rozvetvené kontakty. Situáciu komplikoval aj pretrvávajúci predaj úradníckych pozícií. Francúzski panovníci od roku 1615 až do revolúcie v roku 1789 nezvolávali celoštátny snem, a v regiónoch fungujúce parlamenty neboli zastupiteľským, ale skôr justičným orgánom. Vzťah (určitý dialóg) medzi panovníkom a ľuďmi preto vo Francúzsku vlastne zabezpečovala administratíva. V mestách začala hrať väčšiu úlohu miestna správa, na vidieku pretrvávala dominancia šľachtických statkárov (Campbell 2012).

Neustále bojujúce Francúzsko vydržiavalo niekoľko stotisícovú armádu, ktorá mu síce zabezpečovala prestíž a silné slovo v Európe, ale mimoriadne zaťažovala štátnu pokladnicu. Približne tretina rozpočtu išla na armádu a vojny. Panovník preto potreboval neustále získavať nové zdroje príjmov, k čomu potreboval talentovaných a kreatívnych úradníkov, reformných

---

<sup>19</sup> Jean Baptiste Colbert, jeho slávny a kľúčový minister financií, nemal šľachtický pôvod, ale pochádzal z rodiny obchodníkov.

ministrov. Dôležitým reformným ministrom Ľudovíta XIV. bol Jean-Baptiste Colbert (1619 - 1683). Pod jeho vedením pripravili mnoho dôležitých zákonov, ktoré centralizovali výkon práva a správy. **Centralizácii štátu** napomáhala aj ekonomická, kultúrna a spoločenská dominancia Paríža, ktorá bola citeľná už od 16. storočia. V nasledujúcom storočí malo toto mesto už približne 700 000 obyvateľov a skoro 70 percent vysokých funkcionárov štátu pochádzalo práve odtiaľto.

Hlavný výkonný aparát kráľovstva predstavovala statkárska alebo úradnícka šľachta, ktorá zároveň do určitej miery aj obmedzovala jeho možnosti. Z jej radov pochádzali totiž rovnako dôstojníci, úradníci i sudcovia regionálnych parlamentov, ktorí boli vlastne strážcami poriadku. Panovník bol teda napriek absolutizmu a nezvolávaniu snemu závislý od tejto vrstvy.

Francúzsko čelilo veľkým finančným problémom, vrátane vysokého štátneho dlhu a neefektívneho daňového systému, ktorý zaťažoval najmä chudobnejšie vrstvy obyvateľstva. Francúzsko pritom utrpelo niekoľko vojenských porážok, ktoré oslabili jeho medzinárodné postavenie a ďalej zvyšovali vnútorné napätie. Narastala nespokojnosť medzi rôznymi spoločenskými vrstvami, najmä medzi roľníkmi a mestským obyvateľstvom, ktoré trpelo vysokými daňami a nedostatkom potravín. Filozofi ako Voltaire, Rousseau a Montesquieu kritizovali absolutizmus a propagovali myšlienky slobody, rovnosti a bratstva, čo inšpirovalo mnohých ľudí k požiadavkám na politické a spoločenské reformy. Neschopnosť kráľa Ľudovíta XVI. a jeho vlády efektívne riešiť ekonomické a sociálne problémy viedla k strate dôvery verejnosti a posilneniu revolučných nálad (Doyle 2012).

Tieto faktory spoločne prispeli k vypuknutiu Francúzskej revolúcie v roku 1789, ktorá definitívne ukončila éru absolutizmu vo Francúzsku.

## 5.2 Rakúsko

Rakúsko dlho nepredstavovalo jednotnú administratívnu entitu a jeho správa mnohými spôsobmi súvisela s komplikovanou formou riadenia podunajskej Habsburskej ríše a mala presahy aj do územia Svätej ríše rímskej národa nemeckého, na čele ktorej stáli po stáročia cisári z rodu Habsburgovcov. Rakúske územia boli okrem toho tradične rozdelené na samosprávne krajiny, inak nazývané aj ako dedičné rakúske zeme. Ich administratívny osud sa minimálne od 18. storočia pomerne úzko spojil s osudom krajín Koruny českej, t. j. vtedy už len Čiech, Moravy a Sliezska (pôvodne bol tento pojem širší).

V období osvieteného a potom policajného absolutizmu sa na tróne vystriedalo päť panovníkov. Modernizačné reformy vo verejnej správe začala Mária Terézia, ktorá sa – podobne ako jej syn Jozef II. – pokúsila eliminovať v správe moc stavov a poštátniť administratívne riadenie krajiny. Počas jej panovania sa zároveň vytvorilo pevnejšie verejnoprávne puto medzi českými a rakúskymi dedičnými krajinami, ktoré neskôr prerástlo až do rakúsko-uhorského dualizmu a vzniku predlitavského (viac-menej spolkového) Rakúska (Canelli – Ganau – Masiuk 2023).

**Tereziánske správne reformy** inšpirovalo nepriateľské Prusko. Správa mala byť centralizovaná, odborne pripravená a pokiaľ možno zbavená stavovských vplyvov. Ešte v roku 1742 panovníčka vytvorila Tajnú, domácu, dvorskú a štátnu kanceláriu, ktorá sa venovala zahraničnopolitickým otázkam a stala sa základom pre budovanie neskoršieho ministerstva zahraničných vecí, ktoré pod týmto názvom vzniklo až v revolučnom roku 1848.

V roku 1749 bola Máriou Teréziou zrušená osobitná rakúska a česká dvorská kancelária, ako aj obmedzená právomoc dvorskej komory, ktorá mala na starosti finančné záležitosti. Politické a finančné záležitosti oboch skupín krajín mal spravovať spoločný orgán – **direktórium** (*Directorium in publicis et cameralibus*) a pre súdne záležitosti vznikol Najvyšší súdny úrad (*Oberste Justizstelle*). Ešte predtým došlo k reorganizácii Dvorskej vojenskej rady a generálneho vojnového komisariátu. V roku 1760 bola zriadená aj Štátna rada ako panovníkov

poradný orgán pre české a rakúske vnútorné záležitosti. Neskôr jej Jozef II. jej pole pôsobnosti rozšíril aj na Uhorsko. Spojenie politických a finančných záležitostí v jednom centrálnom úrade však vždy malo aj svojich kritikov, preto občas dochádzalo k oddeleniu a potom opätovnému spájaniu týchto sfér.

Mária Terézia v roku 1763 rozhodla aj o reforme zemskej správy a zriadení nových zemských úradov. Mal byť zachovaný ich zemepanský (patrimoniálny) charakter, ale rozhodujúci vplyv v prezídiách mali získať zástupcovia stavov. Základom nového zriadenia bolo kráľovské české zemské **gubernium** v Prahe a moravské zemské gubernium v Brne. Pre zvyškové rakúske Sliezske bolo vytvorený kráľovský úrad v Opave na čele s prezidentom. Podobné guberniálne úrady sa sformovali aj v rakúskych dedičných krajinách. (Schelle 1993)

V tomto prvom období veľkých reforiem sa presadzoval gremiálny (kolektívny) spôsob riadenia verejnej správy, ktorý však nevyhovoval novému reformnému panovníkovi Jozefovi II. Ten samostatne viedol ríšu v rokoch 1780 až 1790 a namiesto gremiálneho spôsobu rozhodovania presadzoval monokratický princíp. Okrem toho v roku 1782 zriadil **kabinet**, ktorý mal koordinovať činnosť ústredných orgánov. Cisár a kráľ v roku 1783 zrušil na zemskej úrovni stavovské úrady a posilnil guberniálne orgány (Rácz 2016, Schelle 1993).

Podľa predstáv nového panovníka sa úradovať malo vždy rýchlo, účelne a pokiaľ možno s čo najmenším počtom zamestnancov. Od byrokratického aparátu nevyžadoval len lojalitu, odbornosť a mechanické vykonávanie predpisov, ale aj stotožnenie sa s jeho predstavami a vnútornú angažovanosť. Všetci úradníci sa mali usilovať preniknúť do ducha nariadení a pokladať sa za panovníkových spolupracovníkov (Rácz 2016).

Po Jozefovej smrti bola odvolaná väčšina jeho reforiem, ktoré už dávno vyvolávali veľkú nespokojnosť cirkvi a šľachty. Jeho brat a nástupca Leopold II. bol preto opatrnejší a ustúpil od najradikálnejších krokov. Správu viac-menej vrátil do podoby, v akej existovala počas panovania Márie Terézie. V roku 1790 bola obnovená česko-rakúska **dvorská kancelária** ako najvyšší úrad pre správu politických záležitostí (Schelle 1993, Malý - Sivák 1992).

Nové administratívne experimentovanie začalo počas panovania Františka I. Jeho vláda bola ovplyvnená francúzskymi vojnami, nástupom policajného absolutizmu, ako aj vznikom Rakúskeho cisárstva v roku 1806. Panovníkovým najbližším spolupracovníkom bol kancelár Klement Lothar von Metternich. Vtedy opätovne došlo k spojeniu politickej a finančnej správy, a na jedno obdobia dokonca aj súdnictva. František I. sa usiloval západnú a východnú časť svojej ríše riadiť jednotne a **z jedného centra**, čo osobitne v Uhorsku vyvolávalo odpor. Najprv došlo k vytvoreniu direktoriálnej správy, ale v roku 1797 znovu došlo k vytvoreniu česko-rakúskej kancelárie. Nakoniec v roku 1802 definitívne oddelili politickú správu, finančné záležitosti a súdnictvo. Na čele spojenej kancelárie stál najvyšší kancelár, ktorého nazývali aj ministrom vnútra. Premiérsky post vtedy ešte neexistoval. Vznikol aj Najvyšší súdny úrad. Táto štruktúra centrálnej správy v západnej časti monarchie potom existovala až do revolúcie 1848/1849 a stala sa základom aj pre neskoršie reformy. Z horeuvedeného zároveň vidieť, že absolutistický rakúsky štát sa na centrálnej úrovni pomerne často reformoval, čo bolo čiastočne spojené aj s veľkou vierou vo všemocnosť administrácie a byrokracie.

V tomto období došlo taktiež ku zmene kvalifikačných predpokladov pre službu v štátnej a zemskej správe. Na univerzitách sa začali intenzívne pestovať tzv. politické vedy a univerzity vo Viedni a v Prahe si primerane tomu vytvorili katedry policajných a kameralistických vied<sup>20</sup>. Vo verejnej správe sa vtedy už vyžadovalo hlavne právnické vzdelanie. V rozhodovacích grémiách síce ešte dlho sedeli zástupcovia panského a rytierskeho stavu, avšak zväčša aj oni už mali primerané **vzdelanie**. Nižšiu kategóriu koncepčných úradníkov tvorili tajomníci (sekretári) a potom tzv. koncipienti, ktorí pomáhali sekretárom. Jednotlivé úrady mali aj manipulačný, pomocný personál.

---

<sup>20</sup> Hlavným predstaviteľom kameralistiky v Rakúsku bol Josef Sonnenfels, ktorý mal vplyv aj na uhorskú kráľovskú univerzitu v Budíne.

Vo vnútornej štruktúre spravovania krajiny došlo tiež k viacerým zmenám. Komitát sa postupne transformoval na orgán šľachtickej samosprávy, ale naďalej sa spolupodieľal aj na regionálnom výkone kráľovskej moci. Hlavným výkonným orgánom zostal kráľom menovaný **župan**, ktorého zástupcu – podžupana alebo inak povedané vicišpána (*vicecomes*) – si stoliční šľachtici postupne začali zvoliť spomedzi seba<sup>21</sup>. **Podžupan** mal zväčša aj druhého podžupana (*subvice comes*), ktorý pochádzal zo skupiny jeho familiárov a často mal na starosti nepríjemné a nepopulárne záležitosti, ktoré by podžupana ako voleného politika mohli čiastočne kompromitovať v očiach jeho voličov. Takouto typickou nepopulárnou funkciou bol napríklad výber daní a pokút. Napriek svojej kongregačnej voľbe sa podžupan neprestal úplne viazať ani na hlavného župana, ktorý však nikoho nemohol poveriť touto funkciou bez voľby. Zákonný článok LVI. z roku 1723 zasa v duchu mierneho centralizmu predpísal povinnosť voliť podžupana spomedzi štyroch kandidátov hlavného župana. Od tohto roku sa taktiež stalo povinnosťou vymenovať aj druhého podžupana, predtým to bola skôr len možnosť.

Pri výkone správnych a súdnych povinností podžupanom začali pomáhať slúžni úradníci, ktorých taktiež volilo na dobu určitú župné zhromaždenie, teda kongregácia. Súdnej činnosti sa zväčša venovali dvojtýždenne. **Slúžny** (*judex nobilium*, alebo skrátené *judlium*) bol pôvodne sudcom kráľových *servientov*, až neskôr voleným funkcionárom župy. Od roku 1290 sa v každom komitáte mali voliť štyria slúžni, ktorí boli povinní prijať svoje zvolenie aj napriek tomu, že za výkon funkcie nedostávali plat. Komitátna kongregácia volila taktiež prisažných (*electi jurati nobiles*) s povinnosťou zúčastňovať sa na župnej justícii. Ich počet v 17. storočí už dosiahol počet 10 prisažných.

Plateným funkcionárom župy bol **stoličný notár** (*notarius*), ktorý riadil úradnú administráciu, viedol a overoval zápisnice, riadil archív a podobne. Od 18. storočiam mal už titul hlavného notára a pod ním pracovali župní notári a podnotári, ako aj písarsky aparát. Spomenúť treba aj vyberačov daní (*perceptores*) a župného fiškála (*fiscus*), ktorý komitát zastupoval v právnych záležitostiach a v rámci toho zastupoval v mene župy aj žalobu (Mezey a kol. 2003, Malý – Sivák 1992).

Viac-menej konečnú podobu získala šľachtická župná samospráva v 16. storočí, ktoré jednak charakterizovalo blízke turecké nebezpečenstvo, jednak turbulentné politické pomery, a jednak prvé kroky nastupujúceho panovníckeho absolutizmu, voči ktorému regionálna šľachta, t. j. privilegizované stavy využili práve svoju župnú autonómiu a samosprávu. Vtedajší vývoj na župnej (stoličnej) úrovni plasticky zhrnula učebnica Karla Malého a Floriána Siváka nasledovne: „Obdobie tureckej invázie je charakterizované aj budovaním a upevňovaním komitátnej samosprávy, ktorá sa stala hlavným mocenským orgánom uhorských stavov. Zatiaľ čo uhorské centrálné orgány upadali, resp. podriadili sa viedenskej dikasteriálnej správe, vidiecka správa sa upevňovala v starých organizačných formách. V dôsledku obranných bojov sa správna agenda komitátov rozmnožila. Stavba miest, hradieb, verejné práce, doprava a zásobovanie vojska – to všetko sa nedalo riadiť centrálnou a muselo sa ponechať komitátnemu úradníctvu. Komitátna agenda sa rozšírila aj o urbaniálne záležitosti, o organizáciu bezpečnosti a súdnictva. Tak sa vytvárala čoraz pevnejšia autonómna samospráva jednotlivých komitátov. Samostatnosť komitátnej samosprávy sa prehlbovala aj rozšírením štatutárnych činností, t. j. vydávaním partikulárnych právnych predpisov, ktorými sa regulovali hospodárske, politické a spoločenské vzťahy v komitáte“ (Malý – Sivák 1992).

V tomto období na sa na tejto úrovni už jednoznačne udomácnil **princíp volieb do uhorského snemu**. Každé župné zhromaždenie, pozostávajúce zo všetkých dospelých mužských šľachticov daného regiónu si vyberalo (volilo) svojich vyslancov na krajinský snem, a to bez práva hlavného župana navrhovať kandidátov. Zákonný článok LXII. z roku 1625 pre

---

<sup>21</sup> Takéto voľby plasticky a humorne opísal vo svojom románe Reštavrícia neskororomantický spisovateľ Ján Kalinčiak.

voľby stanovil len toľko, že vyslanec by mal byť šľachticom a statkárom. Spôsob hlasovania, jeho kontroly a overovania mandátov si už upravovali samotné župy. Komitátna kongregácia (zhromaždenie) taktiež stanovilo inštrukcie, ktorých sa jeho snemoví vyslanci museli držať. Tieto väčšinou obsahovali ponosy a žiadosti, prípadne návrhy (*gravamina et postulata*) miestnych stavov. Kongregácia mohla svojho vyslanca hocikedy odvolať a stiahnuť. Týmto spôsobom šľachtické župy získali priamy vplyv na celoštátnu politiku a zákonodarstvo. Svoj vplyv na celoštátnu politiku komitáty uplatňovali aj skrz svoje tzv. korešpondenčné, dopisovacie práva. Na adresu panovníka a ústredných úradov mohli totiž posielat' svoje úctivé prosby, žiadosti, protesty, a korešpondovať mohli prirodzene aj s inými územnými a samosprávnymi jednotkami (Mezey a kol. 2003, Malý - Sivák 1992).

Súčasťou ich zákonodarných aktivít bolo aj právo vydávať vlastné **štatúty**, ktoré sa považovali viac-menej za miestnu legislatívu. Takéto normy sa mohli vydávať v záležitostiach, ktoré neupravovali krajinské zákony a právnu silu nadobudli aj bez kráľovského schválenia. Išlo teda o prostriedok vytvárania tých povestných malých, ale silných „miestnych republík“, o ktorom sa potom veľa písalo – v romantickom, alebo kritickom duchu – v 19. storočí.

Šľachtické župy mali taktiež výrazné výkonné, teda **exekutívne kompetencie**. Podľa vtedajšieho politického myslenia boli na svojom území jedinými vykonávateľmi zákonov, ako aj nariadení panovníka a ústredných štátnych orgánov. V súvislosti s týmto sa však sformovala aj tá známa koncepcia, podľa ktorej na základe práva *ius inertiae* majú komitáty právo odmietnuť výkon protiústavných a protizákonných aktov panovníka alebo dikasteriálnej správy. Toto právo šľachta odvodzovala zo zákonného článku XXXIII. z roku 1545, avšak dodnes existujú medzi odborníkmi, či bolo vôbec možné toto právo vydedukovať z textu tohto zákona. Skeptické názory sa objavili osobitne v kontexte prijatia zákonného článku IV. z roku 1687, v ktorom sa snem vyslovene vzdal práva na odpor, ktoré dovtedy garantovala Zlatá bula z roku 1222. Väčšinová šľachtická verejná mienka však vychádzala z toho, že snem sa vzdal len práva na aktívny, a nie na pasívny (inerčný) odpor (*ius inertiai*) (Mezey a kol. 2003, Rác 2016).

V každom prípade uhorské župy po stáročia vychádzali z toho, že toto právo existuje a občas ho aj uplatnili. Osobitne to platilo pre obdobia odporu voči panovníckemu absolutizmu v 16. -17. storočí a potom znovu v reformnom (predmarcovom) období 19. storočia. Nezriedka župy odmietli vykonať vyšší právny akt aj vtedy, keď ho považovali za nevykonateľný alebo jednoducho za nesprávny. Neskoršia verejnoprávna literatúra túto stoličnú politiku „úctyhodného odloženia (prakticky ignorovania) nariadení“ niekedy označovala pojmom *ius inertiae*. V iných prípadoch sa uhorský snem pokúšal zabrániť krokom panovníka svojimi pripismi na jeho adresu (*remonstratio*) (Mezey a kol. 2003).

V 19. storočí išlo hlavne o odpor voči novým daniam a zvyšovaniu vojenských povinností (odvodových kvót) zo strany centrálnej moci, pokiaľ ich neodsúhlasil aj krajinský snem. Tento postoj do určitej miery skutočne eliminoval mnohé snahy panovníckeho absolutizmu v Uhorsku a župy sa podľa vtedajšej politizujúcej verejnosti stali „baštami ústavnosti“ alebo „ostrovmi slobody“, avšak treba si uvedomiť, že takto sa jednak ťažko riadi štát, a jednak do roku 1848 (a čiastočne aj potom) boli komitáty jednoznačne nástrojom moci a obrany šľachtických stavovských záujmov, čo objektívne predsa len komplikovalo modernizáciu Uhorska<sup>22</sup>.

Komitáty mali v Uhorsku vždy silné ustanovujúce, overovacie, kreačné a kontrolné právomoci, ktoré sa okrem snemových vyslancov týkali aj vlastných župných hodnostárov, sudcov, prísediacich a podobne. Stoličné zhromaždenie rozhodovalo teda o vnútornom územnom členení komitátu, o jeho sídle a kontrolovali obce nachádzajúce sa na jeho území. Vykonávali dozor nad činnosťou panských stolíc (súdov) a v súvislosti s tým spomedzi zámožných šľachticov volili **župných sudcov**. Zámožnosť bola dôležitá z pohľadu

---

<sup>22</sup> Jeden z hlavných ideológov maďarského reformného hnutia gróf István Széchenyi v roku 1831 teda nie náhodou písal, že Uhorsko (vtedy ešte bez Sedmohradska) tvorí vlastne „52 drobných republík“.

zabezpečenie aspoň akej-takej nestrannosti, lebo po dlhé roky išlo o čestné funkcie, za ktoré sudcovia (ani iní hodnostári) nedostávali plat.

Výnimku spod princípu voľby predstavoval vždy **hlavný župan** (*supremus comes*), ktorý svoje poverenie dostal od samotného panovníka, ktorého vôľu mal reprezentovať na zverenom území. Napriek tomu jednou z jeho povinností bola aj obrana práv a záujmov župnej (stoličnej) šľachty, takže župan mal vlastne dvojité funkcie. V staršej minulosti sa občas stalo, že do jednej župy kráľ vymenoval aj viacerých županov, alebo jednému županovi zveril do správy viaceré komitátov. Zákonný článok XLIV. z roku 1498 však zaviedol princíp, že každá župa by mala mať vlastného župana, ktorý by mal pochádzať z miestnej zámožnej šľachtickej rodiny. Právo poznalo taktiež funkciu večných alebo dedičných županov. V prvom prípade išlo zväčša o krajinských hodnostárov, ktorí mali županský titul ako doplnkovú hodnosť<sup>23</sup>. V druhom prípade išlo o to, že niektoré barónske rodiny získali v konkrétnych regiónoch titul dedičných županov<sup>24</sup>. V 18. storočí okrem palatína aj deväť cirkevných hodnostárov mali titul večných županov a 16 vplyvných rodín zasa niekde titul dedičných županov. Na zastupovanie županov, ktorí sa nemuseli nachádzať na území komitátu časom vznikol inštitút administrátorov alebo županských miestodržiteľov. Tento však nebol príliš populárny, lebo župnú kongregáciu reformného obdobia v ňom videli nástroj centralizmu a Viedne (Mezey a kol. 2003).

Na záver treba spomenúť, že Uhorsko – podobne ako iné stredoveké a rano-novoveké štáty – nikdy nebolo úplne jednotným štátom a na svojom území tolerovalo rozličné **autonómne** spoločenské telesá a územné entity. Tieto vznikali, zanikali, občas sa menili, teda skoro vždy bol ich výpočet v pohybe. Najväčšiu mieru autonómie malo Chorvátske kráľovstvo a Slavónia, ktoré obe neskôr spolu s Dalmáciou tvorili tzv. Trojité kráľovstvo. V určitých obdobiach išlo dokonca o personálnu úniu, kde si chorvátske územia zachovávali aj veľkú mieru právnej autonómie<sup>25</sup>. Od 16. storočia sa od Uhorska prakticky oddelilo Sedmohradsko, ktoré potom skoro počas dvoch storočí existovalo ako polonezávislé kniežatstvo. V tejto podobe bolo mnohými súčasníkmi dokonca chápané ako potenciálny zárodok obnovenia pôvodnej uhorskej štátnosti. Habsburgovci ho ani po oslobodení strednej Európy koncom 17. storočia nepripojili späť k Uhorskému kráľovstvu a riadili ho cez osobitné *gubernium*. Uhorsko-maďarské národno-liberálne hnutie v reformnom období nie náhodou požadovalo uhorsko-sedmohradskú úniu, ktorú sa na krátky čas podarilo dosiahnuť len v rokoch 1848/1849 a potom trvale (teda do roku 1918) až po rakúsko-uhorskom vyrovnaní (Rácz 2016)).

Okrem týchto veľkých územných entít však v Uhorsku existovalo aj mnoho menších špeciálnych autonómií<sup>26</sup>. Napríklad spišské mestá založené saskými kolonistami disponovali v

---

<sup>23</sup> Napríklad palatín bol skoro vždy aj večným županom Peštianskej župy.

<sup>24</sup> Takýmito dedičnými županmi v Abovskej stolici boli napríklad Perényiovci, v Turci zasa Réwayovci.

<sup>25</sup> Preto v 19. storočí na univerzite v Záhrebe učili iné právo, než v Budíne.

<sup>26</sup> Určite tu treba spomenúť autonómiu kumánskych (*kunok*) a jazygovských (*jászok*) území. Išlo o územia v strednom a východnom Maďarsku, obývané potomkami turkických Kumánov (Polovcov) a protoiránskych Jazygov, ktorí sa ako kočovníci na tomto území usadili už v starších epochách. Tieto územia boli až do konca korunným majetkom s vlastnou samosprávou, ktorá bola ohrozená len v 17-18. storočí. Od roku 1791 mohol jazygovsko-kumánsky obvod posielat' svojich vyslancov na krajinský snem. Jeho autonómne práva v mnohých aspektoch slúžili ako príklad pre slovenských národovcov, ktorí v 19. storočí argumentovali v prospech autonómneho Hornouhorského slovenského okolia.

Spomenúť treba aj hajdúsku autonómiu, ktorú pre svojich bývalých vojakov vyjednal uhorský protestantský povstalec István Bocskai na začiatku 17. storočia. Ich samostatnosť uznal aj uhorský snem v zákonnom článku II. z roku 1622. Ich samospráva bola pôvodne postavená na špeciálnom vojenskom postavení. Neskôr niektoré hajdúske obce stratili šľachtické privilégia, ale šesť hajdúskych miest si ich zachovali do konca feudalizmu. Od roku 1699 boli aj deklaratorne autonómne od župnej správy. Na čele ich obvodu stál hlavný kapitán.

Tzv. jadranské Primorie pozostávajúce z dvoch obvodov pripojila k Uhorsku Mária Terézia v roku 1776. Mesto Rijeka/Fiume sa ako osobitné a samostatné teleso pripojilo k Uhorskému kráľovstvu v roku 1779. Odvolacími fórami však pre túto entitu vždy boli Kúria a Miestodržiteľská rada. Po oslobodení krajiny od Turkov ešte dlho na juhu krajiny existovali tzv. vojenské hraničiarske obvody, ktoré pozostávali hlavne zo srbských, menej z



stredoveku taktiež zvláštnou správou. Kráľ Žigmund Luxemburský však v roku 1412 13 miest z celkových 24 dal do zálohy poľskému panovníkovi a tam (spolu s ďalšími troma komorskými mestami) aj zostali až do roku 1772. Poľskej zálohe sa nakoniec podarilo zachovať svoju samosprávu a to dokonca lepšie, ako mestám, ktoré zostali nepretržite v Uhorsku. Spišské mestá si volili svojho spišského grófa, ale v ekonomických otázkach patrili pod komorskú správu. Nemali vlastné zastúpenie na sneme.

Osobitnú formu autonómie pre určité privilegované skupiny a obce spod jurisdikcie župných (stoličných) orgánov predstavovali tzv. stolice (*sedes*). Pôvodne išlo o označenie orgánu rozhodujúceho súdne spory. Takéto stolice znamenali sikulské územia v Sedmohradsku (*sedes Sicolorum*)<sup>27</sup>. Ich samosprávna štruktúra sa podobala na šľachtické stolice, aj oni disponovali svojim zhromaždením a súdom, avšak od klasických komitátov sa odlišovali hlavne svojim vojenským charakterom. Do čela si teda volili kapitánov a poručíkov. V Sedmohradsku sa počas panovania Karola Róberta sformovali aj saské stolice (*sedes Saxonum*), ktoré spolu tvorili autonómnu entitu sa názvom *Universitas Saxonum Transsylvaniae*. Ich vnútorná štruktúra sa podobala hlavne na slobodné kráľovské mestá.

Na Spiši vznikla v 13. storočí stolica spišských kopijníkov. Išlo o niekoľko roztrúsených obcí, ktoré boli spolu povinné pre panovníka vystaviť desať kopijníkov, za čo dostali samosprávu a určité privilégia. Hlavne boli oslobodené, resp. vyňaté spod jurisdikcie Spišskej župy, v rámci ktorej tvoril zvláštnu malú stolicu. Tieto obce nemali síce právo posielat' na snem vyslancov a v roku 1802 ich integrovali do okolitého komitátu, ale ich obyvatelia si mohli ponechať šľachtické privilégia.

V krajine taktiež ešte existovali autonómne obce drobnej šľachty (tzv. kuriálne dediny), síce bez poddaných, ale s daňovými privilégiami, ktoré si v rámci komitátu uchovávali špeciálnu autonómiu (Sokolovský 1995a). Podobná bola aj samosprávna situácia tzv. prediálnych stolíc, kde žili cirkevní drobní šľachtici s určitými právami, privilégiami. Občas sa v Uhorsku vyskytli aj ďalšie formy personálnej a územnej autonómie.

Ako sme už uviedli vyššie, významná časť Uhorska sa v rokoch 1541 – 1699 dostala pod **osmanskú (tureckú) vojenskú správu**. Išlo až o 40 % územia, ktoré zahŕňalo hlavne centrálnu a južnú časť Uhorska, vrátane Budína (dnešná Budapešť), ktoré sa stalo centrom Budínskeho pašalíku Verejná správa bola na tomto území organizovaná podľa osmanského systému. Územie pašalíku, čiže *vilájetu* (provincie) spravovali pašovia, čiže *beglerbegovia*, ktorí mali vyššiu autoritu a zodpovednosť za väčšie územné celky. Tieto územia sa členili na *sandžaky* (administratívne jednotky). Na čele sandžakov stáli *beyovia* (*sandžakbeyovia*), ktorí boli zodpovední za správu, výber daní a udržiavanie poriadku. Menšou administratívnou jednotkou bola *kázá*, ktorá zodpovedala približne mestu s okolitými dedinami. Na čele *kázá* stál *kádí* (sudca), ktorý mal právomoci v oblasti správy a súdnictva: zabezpečovali spravodlivosť podľa islamského práva (*šaría*). Najmenšou správnu jednotkou bola *nahija*, často pozostávajúca z niekoľkých dedín. Na čele nahije stál *müdüür* (správca), ktorý bol zodpovedný za miestnu správu (Imber 2002).

Pod budínsky pašalík patrili aj novozámocký a fiľakovský *sandžak*. Časť dnešného východného Slovenska spadala aj pod Jágerský pašalík. Tieto oblasti boli spravované

---

rumunských hraničiarov s určitou formou autonómie. Spolu existovali tri takéto vojenské oblasti s určitou formou samosprávy a väčšou slobodou, ktorou kompenzovali zvýšené vojenské povinnosti tamojších obyvateľov.

Osobitne možno spomenúť ešte turopoľský obvod pri Záhrebe (*Campus Turopoliensis*), ktorého obyvatelia dostali od Bela IV. privilégia a samosprávu za svoje hrdinstvo počas tatárskeho vpádu. Volili si svojich vlastných predstavených, aj comesa a osobitosť si zachovali až do roku 1848.

<sup>27</sup> Sikulovia sú považovaní za potomkov starých Maďarov, ktorí sa usadili v Transylvánii. Existujú rôzne teórie o ich pôvode, vrátane možnosti, že sú potomkami starých turkických alebo hunských kmeňov.

osmanskými úradníkmi a vojenskými veliteľmi, ktorí zabezpečovali výber daní, udržiavanie poriadku a vojenskú obranu.

Okrem toho v mestách a dedinách mali významnú úlohu aj *imámi* a *muezzíni*, ktorí sa starali o náboženské záležitosti a vzdelávanie. Ich pôsobenie možno predpokladať v mestách a obciach, kde v tom čase postavili aj mešity: v Nových Zámkoch a Filákovce (ako sídlach *sandžakov*) ale aj v *kázá* a *nahijach*, ako boli pravdepodobne aj Šahy, Levice ale i Hlohovec či Modrý Kameň. Tieto mešity slúžili nielen na náboženské účely, ale aj ako centrá vzdelávania a spoločenského života pre moslimskú komunitu. Po skončení osmanskej nadvlády boli mnohé z týchto mešít prestavané alebo zničené.

Osmanská správa voči pôvodnému obyvateľstvu Slovenska sa prejavovala rôznymi spôsobmi. Zaviedla predovšetkým nový daňový systém, ktorý zahŕňal rôzne druhy **daní**, ako napríklad *džizja* (daň z hlavy pre nemuslimov) a *harač* (pozemková daň). Tieto dane boli často vysoké a predstavovali značnú záťaž pre miestne obyvateľstvo. Hoci Osmanská ríša bola islamským štátom, voči kresťanskému obyvateľstvu prejavovala určitú mieru náboženskej tolerancie. Kresťania mohli praktizovať svoje náboženstvo, ale museli platiť vyššie dane a dodržiavať určité obmedzenia. Miestne obyvateľstvo bolo často nútené poskytovať vojenské služby alebo podporu osmanskej armáde. To zahŕňalo nielen priamu **vojenskú službu**, ale aj poskytovanie zásob a ubytovania pre vojakov. Osmanská správa sa snažila udržiavať poriadok a bezpečnosť, ale časté vojenské konflikty a nájazdy mali negatívny dopad na stabilitu a bezpečnosť v regióne. Tieto faktory spolu vytvárali komplexný obraz života pod osmanskou správou, ktorý bol charakterizovaný zmesou útlaku, kultúrnej výmeny<sup>28</sup> a adaptácie na nové podmienky.

### 5.3 Rusko

Vo celej svojej histórii spravovanie v cárskom Rusku malo predovšetkým znaky absolutistickej monarchie (*samoderžavie*). Len v obmedzenej miere v 16. a 17. storočí malo aj prvky stavovskej monarchie, keď bola moc rozdelená medzi cára a bojarov, ktorí tvorili šľachtickú triedu. Tento systém pretrvával až do revolúcie v roku 1905, po ktorej bola zavedená *de iure* konštitučná monarchia. Avšak aj po tejto zmene si cár zachoval značnú moc.

Cárske Rusko, ktoré sa postupne sformovalo z **Moskovského kniežatstva** (od r. 1328 veľkokniežatstva), bolo jedným z najväčších, hoci len periférnych štátov starej Európy<sup>29</sup>. Vzostup Moskvy v 14. a 15. storočí zase paradoxne umožnili následky mongolsko-tatárskeho vpádu zo začiatku 13. storočia. Mongoli totiž rozvrátili dovtedajšiu vnútornú štruktúru východnými Slovanmi obývaných veľkých východoeurópskych nížin. Prakticky ich vpád znamenal koniec dominancie Kyjeva, resp. štátneho útvaru, ktorý historická veda nazýva Kyjevská Rus<sup>30</sup>.

**Mongolský vpád** neznamenal len celkovú mocenskú reštrukturalizáciu východu Európy, ale aj niekoľko storočné vytesnenie celého priestoru z európskeho krvného obehu, a zároveň aj obrovské kultúrne a spoločenské škody. Nie náhodou sa tu nevedeli sformovať slobodné kráľovské mestá, nevznikli autonómne univerzity, inštitúty stavovskej monarchie,

---

<sup>28</sup> Osmanská prítomnosť priniesla aj kultúrne zmeny, vrátane zavedenia nových potravín, technológií a architektonických štýlov. Napríklad paprika, ktorá je dnes neodmysliteľnou súčasťou slovenskej kuchyne, bola do regiónu zavedená počas osmanskej okupácie.

<sup>29</sup> Základom teritoriálneho členenia Moskovského kniežatstva boli centrá (často tiež len s niekoľkými stovkami obyvateľov) s okolitými usadlosťami (*chutorami*), ktoré im boli podriadené a s ktorými spoločne vytvárali *volost*. Niekoľko volostí okolo mestečka (ktoré mohlo mať už pár tisíc obyvateľov) vytvárali *újazd*. Moskva mala ešte v 15. storočí tiež len niekoľko tisíc obyvateľov a plochu 2,5 km<sup>2</sup>.

<sup>30</sup> O jej dedičstvo sa v súčasnosti rovnako hlási Ruská federácia a nezávislá Ukrajina, pričom ide reálne o nehistorický spor, lebo súčasné štátne útvary možno len s rezervou stotožňovať s rano-stredovekým východoslovenským štátom.

osobné právne garancie aspoň pre šľachtu a región v princípe obišla aj európska renesancia spojená s humanizmom. Až osvietenstvo v 18. storočí dokázalo ako tak prekonať takto spôsobené veľké zaostávanie (Barkalov 2017). Všetky tieto procesy a faktory zapôsobili aj na mentalitu miestneho obyvateľstva a hlavne na politickú prax miestnych panovníkov, ktorí sa od svojich mongolsko-tatárskych pánov-chánov mnohému priučili. Osobitne to platilo pre moskovských vládcov, ktorí sa postupne stali vyberačmi kolektívnych ruských **daní** pre Zlatú hordu. Tento trend bol prirodzene menej intenzívny pre severne a západne položené oblasti, ktoré sa vyhli tatárskej okupácii, prípadne sa dostali do područia vznikajúceho poľsko-litovského (v praxi aj jazykovo bieloruského a čiastočne ukrajinského) štátu.

Postupne sa na východe Európy viac do úzadia dostali byzantské politické tradície, ktoré si zachovali silu predovšetkým v duchovnej, kultúrnej a náboženskej sfére a to napriek tomu, že miestna cirkevná hierarchia sa práve „vďaka“ Mongolom dokázala poslovančiť. Vyššie cirkevné posty na obsadených staroruských územiach už totiž neboli príliš atraktívne pre byzantských Grékov z Konštantinopolu. **Pád Byzantskej ríše** a obsadenie jej hlavného mesta osmanskými Turkami však zároveň vďaka ortodoxnému kresťanskému náboženstvu poskytli preberajúcemu sa moskovskému štátu ideovú mesianistickú náplň a poslanie. Moskóvia zostala totiž po páde Byzancie a balkánskych slovanských pravoslávnych štátov jediným nezávislým ortodoxným štátom na svete, čo poskytlo jej existencii dôležitú legitimitáciu. Od mongolsko-tatárskeho tútorstva sa postupne oslobodzujúci moskovskí vládcovia už nechceli len postupne „pozbierať“ staré ruské zeme, ale aj zachrániť skutočnú kresťanskú (t. j. pravoslávnu) civilizáciu (Font – Krausz – Niederhauser – Szvák 1997).

Moskva patrila pôvodne medzi bezvýznamné severovýchodné kniežatstvá, ktoré sa nachádzali na území síce kontrolovanom Zlatou hordou, ale priamo tam sa už mongolské a tatárske obyvateľstvo pre nehostinnosť neusadzovalo. Hlavnou výzvou pre Moskvu bolo najprv prežiť, potom získať dôveru nových pánov, pre ktorých začali vyberať dane a nakoniec zbaviť sa tohto jarma a obnoviť nezávislosť ruských území pod svojím vedením. To sa Rusom podarilo koncom 15. storočia. Menšie tatárske chánstva (Astrachaň, Kazaň a podobne) sa moskovskému štátu podarilo obsadiť v 16. storočí, avšak Krym dokázali získať až v 18. storočí. V každom prípade sa moskovské územie v rokoch 1462 až 1533 stornásobilo. Jeho panovník Ivan IV. Hrozný čoskoro (v roku 1547) začal používať titul cára, ktorý bol odvodený od slova césar (Font – Krausz – Niederhauser – Szvák 1997).

Moskovské veľkokniežatstvo na začiatku 16. storočia bolo z týchto príčin centralizovaným, relatívne despoticky riadeným štátom, ktorý sa najviac podobal na vojenskú monarchiu. Vojenská služba bola hlavným povolaním pre nižšiu a strednú služobnú šľachtu (*dvorjanstvo*), pričom staré bojarské rody pomáhali kniežat'u skôr v procese riadenia krajiny a jej regiónov. Jej čelní predstavitelia sedeli v **Bojarskej dume**, ako poradnom zbore panovníka. Vojenská monarchia a neustále vojny si vyžadovali pomerne značné finančné prostriedky, ktoré sa panovník pokúsil získať s pomocou administratívnych a daňových reforiem. Od začiatku storočia preto začali vznikať úrady nového typu. Na centrálnej úrovni boli jej kľúčovými orgánmi štátnej správy tzv. **prikazy** (*prikaz*), ktoré mohli rovnako fungovať na funkcionálnom alebo teritoriálnom základe. Do prvej kategórie patrili napríklad strelecký, tajný alebo zahraničný prikaz, do druhej kazanský alebo sibírsky prikaz. Priamo alebo nepriamo sa väčšina z nich usilovala zabezpečiť potreby armády, a zároveň mali na starosti zdaňovanie obyvateľstva (Zyzykin 2004).

Postupne začal počet týchto orgánov rapídne narastať (približne na 60) a ich kompetencie sa často prekrývali a preto sa stali neprehľadnými. Zároveň možno konštatovať, že tieto úrady pracovali relatívne profesionálne a používali písomnú formu vybavovania, preto si ich zastávanie vyžadovalo aj určitú formu **vzdelania** – t. j. minimum schopnosť čítať a písať. Nakoľko tieto schopnosti sa dedili, postupne sa nepriamo začali dediť aj pozície v štátnej správe. Potreba vzdelania a dedičnosť zasa zvyšovali prestíž úradníckeho povolania.

Problém predstavovala okrem centralizmu aj veľká rozloha územia, pre ktorú bolo potrebné vytvoriť aj úrady na miestach. Krajina sa naďalej členila na vojvodstvá, újazdy a volosti. Na ich čele stáli menovaní úradníci, ktorí vo svojich rukách koncentrovali administratívne, súdne a vojenské kompetencie. Vydržiavanie tejto riadiacej vrstvy sa realizovalo z miestnych zdrojov vo forme tzv. **vydržiavania** (*kormlenie*)<sup>31</sup>, čo vytvorilo dobrý základ pre miestnu korupciu. Jej zdrojom bolo jednak podplácanie, a jednak defraudácia určitých častí vyzbieraných súm (Font – Krausz – Niederhauser – Szvák 1997).

Systém vybudovaný na *prikazoch*, ich volených izbách (dekoncentrované orgány *prikazov* zaoberajúce sa jednak daňovo-finančnou správou a policajno-justičnými úlohami) a miestnych orgánoch sa na konci 17. storočia už prežil. Osobitne nespokojný s ním bol cár Peter I. Veľký z dynastie Romanovcov, ktorá nastúpila na ruský trón v roku 1613. Na obdobie jeho panovania pripadla dlhá severná vojna Ruska so Švédskom (1700 - 1721) o dominanciu v priestore východného pobrežia Baltického mora (Kimerling 2008).

Peter túto vojnu síce vyhral, ale medzitým musel zásadne zreformovať celú dovtedajšiu ruskú verejnú správu a to podľa západných (holandských, nemeckých a predovšetkým švédskych) vzorov. Systém postavený na *prikazoch* umiestnený v Moskve nechal postupne dožiť, ale paralelne vytvoril novú ruskú centrálnu administratívu v novom hlavnom meste celej ríše Petrohrade (pôvodne Sankt-Peterburg), ktorý Peter takpovediac vytvoril na zelenej lúke pri ústí rieky Nevy do Baltického mora. Jej základným prvkom na ústrednej úrovni boli **kolégiá** vytvorené podľa švédskeho vzoru a realizujúce do určitej miery kolektívny spôsob riadenia. Pomerne často rokovali v rozšírenej zostave a takto sa podarilo eliminovať príliš subjektívne formy riadenia a hľadať objektívnejšie riešenia. Kolégií bolo 12, na ich čele stálo vedenie a kancelária s predsedom. V každom kolégiu pracoval ako dozorný orgán jeden prokurátor patriaci pod riadiaci senát.

Hlavnou úlohou novej verejnej správy bolo znovu zabezpečiť potreby armády. Obrovskú ríšu panovník, ktorý začal používať západnejšie znejúci titul **imperátor** rozdelil do ôsmich, neskôr deviatich **gubernií**, na čele ktorých stáli ním vymenovaní gubernátori. Každá gubernia mala na starosti niekoľko plukov novej armády. Ich počet neustále rástol – v roku 1719 už existovalo 14 gubernií, ktoré Peter rozdelil na 47 **provincií**. Pod ich úrovňou pracovalo 250 väčších okresov (*újezd*). Na čele provincií a okresov stáli vojvodovia, mestá zase riadili mestské magistráty. Neskôr počas panovania Kataríny II. Veľkej (1762 - 1796) sa počet územných jednotiek ešte **rozzrástol** na 23 gubernií, 66 provincií a 166 veľkých okresov. V roku 1775 Katarína realizovala ďalšiu reformu verejnej správy – zdvojila počet gubernií, zachovala okresy (újezdy) a úplne zrušila provincie. Jej cieľom bolo to, aby v gubernii žilo približne 300 000 až 400 000 daňovníkov, v okrese ich zasa malo byť približne 20 000 až 30 000. V roku 1790 cárska ríša pozostávala už z 50 gubernií. Vtedy sa sformoval aj **inštitút generál-gubernátorov**, ktorí sa zväčša regrutovali z radov vojakov a zvyčajne riadili naraz dve gubernie. Všetci boli podriadení panovníčke a riadiacemu senátu (Sepel'jov 1999).

Peter v procese riadenia vyžadoval kolegialitu a presadzovanie fiškálnych záujmov. Nad celou novou štruktúrou sa ako dozorný a cára zastupujúci orgán nachádzal **riadiaci senát**, ktorý zároveň prerokovával aj návrhy zákonov. Tiež išlo o cárom menovaný orgán, ktorý ho v častej neprítomnosti aj zastupoval. Na jeho činnosť zasa dohliadal generálny prokurátor, ktorý sa ako civilný úradník stal aj hlavou Svätej synody, ktorá ako kolektívny a kolegiálny orgán riadila pravoslávnu cirkev po zrušení moskovského patriarchátu. Tieto orgány prežili ich zakladateľ a vydržali do konca cárizmu v Rusku.

Neustále bojujúci a reformujúci Peter Veľký vyžadoval veľké obeť od celého obyvateľstva. Pre šľachtickú mládež predpísal povinnú štátnu službu, pred ktorou sa museli

---

<sup>31</sup> *Kormlenie* oprávňovalo úradníkov poberať od miestnej komunity tri druhy dávok: výživné (ročný poplatok za domácnosť, práca v domácnosti úradníka a dodávok potravín na sviatky), poplatky za úradné úkony a odmeny, ktoré dávala miestna komunita úradníkom ako prejav úcty.

niekoľko rokov učiť. Ako kompenzáciu poddaných roľníkov vydal šľachte úplne napospas. Jeho europeizujúce reformy preto vôbec neviedli v krajine k väčšej slobode, skôr naopak, z roľníkov urobili úplných **nevoľníkov**. 14 až 16 ročná šľachtická mládež nastupujúca do štátnej služby si však mohla vybrať, či chce slúžiť v armáde, pri flotile, v civilnej správe alebo ako dvorský aparát. Pre poriadok a možné prechody v rámci služby Peter v roku 1722 vydal tzv. **tabuľu o rangoch**, ktorá presne určila, ktorý stupeň v pozemnej armáde zodpovedá inému stupňu v morských silách, štátnej administrácii alebo pri dvorskej službe. Všetci museli začať službu na najnižšom, t. j. 14. stupni (ako lodný komisár, fendrik, komisár alebo registrátor kolégia, resp. dvorský tajomník alebo knihovník), a služobnú kariéru bolo možné skončiť na najvyššom 1. stupni (ako vedúci admirál, maršal alebo kancelár). Teoreticky i prakticky bola štátna služba otvorená pre každého, teda aj pre osoby nešľachtického pôvodu, avšak deti šľachty mali predsa len zabezpečený rýchlejší služobný postup. (Sepel'ov 1999) Na druhej strane však štátna služba umožnila po dosiahnutí predpísaného stupňa získať **osobné šľachtictvo**, a po ďalších rokoch služby aj dedičné šľachtictvo pre svojich potomkov<sup>32</sup>. Tento systém kategorizácie verejnej služby, ktorý v Rusku pre mnohých slúžil ako základňa pre sociálny vzostup taktiež prežil až do pádu cárizmu (Encyklopedija 2003). Nielen moc, ale aj spoločnosť ho totiž akceptovala, podobne ako neskôr nomenklatúrny systém v období štátneho socializmu.

Reformy verejnej správy sa prirodzene neskončili panovaním dvoch vyššie už spomínaných osvietených absolutistických panovníkov v 18. storočí. Nasledujúca vlna výrazných reforiem prišla počas panovania Alexandra I., ktorý do dejín vošiel ako víťaz nad Napoleonom a úspešný diplomat. Alexander sa na začiatku svojho panovania chystal síce na prevratné liberálne reformy (oslobodenie roľníkov, zavedenie zastupiteľského systému a pod.), nakoniec sa však mnohé z jeho plánov nerealizovali a cár sa venoval hlavne obrannej a zahraničnej politike.<sup>33</sup>

Absencia reforiem sa do určitej miery vypomstila bezprostredne po cárovej smrti, keď sa skupina liberálnych dôstojníkov-aristokratov v decembri 1825 neúspešne pokúsila o štátny prevrat. Ich ciele boli vcelku podobné, ako pôvodné plány zosnulého cára – oslobodenie nevoľníkov, väčšia samospráva, vytvorenie zastupiteľského legislatívneho orgánu na celoštátnej úrovni a podobne. Decembrové povstanie potlačil mladý, avšak ultrakonzervatívny cár Mikuláš I. (1825 - 1855), ktorý sa v nasledujúcich desaťročiach pokúsil zamraziť tie spoločenské procesy, ktoré by mohli priviesť k podobným revolučným akciám. Jedným z prostriedkov tejto politiky bola okrem silnejšieho policajného dozoru aj určitá **militarizácia verejnej správy** a obmedzenie sociálnej mobility v rámci byrokracie (Dunning – Smith 1943). Cár preferoval v rámci štátnej služby hlavne šľachtu a usiloval sa o to, aby bola daňami zaťažená časť spoločnosti pokiaľ možno maximálne oddelená od riadiaceho aparátu, byrokracie. V jej rámci zase podporoval dedičnosť povolania a niektoré nižšie vrstvy sa pokúsil vylúčiť zo stredného školstva a takto následne aj z verejnej služby. Tie spoločenské skupiny, ktoré si zachovali dostup k štátnej alebo verejnej službe rozdelil do nasledujúcich kategórií: 1. dedičná šľachta, 2. deti obchodníkov z prvej gildy (t. j. bohatých kupcov), osobných šľachticov, popov, pastorov a diakonov, 3. deti úradníkov bez hodnosti, a 4. tie osoby, ktoré síce nezodpovedali novým kritériám, avšak už pracovali v štátnej službe. Absolvovanie univerzity alebo podobnej vyššej vzdelávacej ustanovizne oprávňovali na štátnu službu bez ohľadu na predchádzajúce kategórie.

---

<sup>32</sup> To bol napríklad prípad otca Vladimíra Iljiča Lenina - Ilju Uljanova, ktorý sa narodil do rodiny nevoľného roľníka, ktorý dostal možnosť časom sa vykúpiť, stať sa malomestským krajčiom a nechať svojho syna študovať. Leninov otec pracoval v gubernskej administrácii vo sfére školskej správy. Okrem toho bol aj nositeľom Rádu sv. Vladimíra, čo ho tiež oprávňovalo používať šľachtický titul. Nakoľko formálne si nedal do poriadku papiere, táto úloha zostala na jeho vdovu a syna – právnik Vladimíra.

<sup>33</sup> Väčšinu liberálnych plánov vypracoval minister Michail Speranskij, ktorý bol úradníkom-technokratom nešľachtického pôvodu.

Tieto predpisy sa zmiernili a potom celkovo stratili svoje opodstatnenie počas liberálneho panovania cára-reformátora Alexandra II. (1856 - 1881), ktorý sa však nakoniec stal obeťou politického atentátu. Jeho nástupca Alexander III. (1881 - 1896) zase sprísnil dostupnosť vzdelania a sprostredkovane aj štátnej služby pre podozrivé nižšie sociálne vrstvy (napríklad pre deti služobníctva, kuchárov a podobne). Svoju úlohu tu začali výraznejšie hrať aj rozličné **konfesiónálne a národnostné obmedzenia**, ktoré sa týkali predovšetkým židovského obyvateľstva a v určitých obdobiach aj katolíckych Poliakov, ktorí boli považovaní za politicky nespoľahlivých. Evanjelickí Nemci z Pobaltia naopak mali dostupnosť ku všetkým funkciám a tradične hrali dôležitú úlohu v cárskom bezpečnostnom, vojenskom a úradníckom aparáte. Dôležitou inštitúciou ich vzdelávania bola pôvodne Švédmi založená univerzita v Jurjeve (dnes estónske Tartu). V zaujímavej pozícii boli Fíni, ktorí mali napriek deklarovanej jednoty a nedeliteľnosti cárskeho Ruska v rámci cárskej ríše pomerne veľkú autonómiu a mnohé pozície na území Fínskeho veľkovojvodstva boli vyhradené len miestnym občanom (Font – Krausz – Niederhauser – Szvák 1997).

Cárske Rusko dlho žilo a dodnes žije v širšom povedomí, ako byrokratický štát. To síce do určitej miery bola pravda, ktorá však nesúvisela s vysokým pomerným zastúpením úradníkov v rámci celkovej populácie, ale skôr s centralistickým, byrokratickým a polovojenským spôsobom riadenia krajiny, kde sa absolutistická monarchia **začala meniť na konštitučnú monarchiu** len počas prvej revolúcie v roku 1905, ale aj vtedy len opatrne. Centralizmus tu bol vždy silnejší, než samosprávne tradície. Inak počtom úradníkov (verejných zamestnancov) na 1000 obyvateľov cárske Rusko predbehlo Francúzsko, Nemecko aj Veľká Británia.

Sociálna modernizácia verejnej správy neobišla ani cársky režim. V poslednej tretine 19. storočia sa začala čoraz viac prelínať štátna služba a podnikanie, prípadne práca na riadení veľkých firiem, železnice a podobne. Rástla aj vzdelanostná úroveň úradníkov. Ruské štátne, prípadne verejné univerzity boli totiž sociálne často finančne dostupnejšie než mnohé západné súkromné vysokoškolské inštitúcie. Nakoniec sa v Rusku po alexandrovských reformách na miestnej a regionálnej úrovni mohol prejavovať aj **zastupiteľský princíp**. Bohatší a vzdelanejší ruskí občania si teda na základe cenzového volebného práva už mohli zvoliť mestské dумы a gubernské zemstvá, čo bol nový názov pre praktickú, viac-menej nepolitickú samosprávu. Mnohí liberáli v druhej tretine 19. storočia dúfali, že reformný proces bude ukončený vytvorením celorišského parlamentného zastupiteľského orgánu, avšak na tento krok museli čakať až do prvej ruskej revolúcie v roku 1905. Cár Mikuláš II. vtedy v Októbrovom manifeste sľúbil zvolanie takéhoto zastupiteľského orgánu, ktorého princípy potom spresnili základné zákony Ruskej ríše z jari 1906. Na ich základe sa na základe obmedzeného cenzového volebného práva a kuriálneho volebného systému vytvoril **dvojkomorový celoštátny parlament** pozostávajúci z poslancov Štátnej dумы a zo Štátnej rady, ktorá však nebola priamo volená, ale delegovaná a menovaná. V jej fungovaní sa naďalej prejavoval tzv. *soveščatelnij* charakter, t. j. konzultatívny, poradný a trochu i korporativistický, resp. odborný (tzv. *delovoj*) charakter predchádzajúcich podobných orgánov vysokej cárskej byrokracie. Išlo vlastne o jeden z najpopulárnejších princípov predrevolučnej ruskej verejnej správy (Zacharov – Ivanova – Velmozhko – Chirikova 2020).

Cársky režim však naďalej ostával vo svojom princípe **autokratický a nedemokratický**, čo viedlo k nespokojnosti medzi rôznymi spoločenskými vrstvami, vrátane inteligencie, robotníkov a roľníkov. Rusko čelilo vážnym ekonomickým problémom, vrátane nedostatku potravín a vysokých daní, čo zhoršovalo životné podmienky obyvateľstva. Účasť Ruska v prvej svetovej vojne mala katastrofálne dôsledky. Vojenské porážky, vysoké straty na životoch a nedostatok zásob spôsobili obrovskú nespokojnosť medzi vojakmi aj civilistami. Rôzne revolučné skupiny získavali na sile a popularite. Ich propaganda a organizácia prispeli k destabilizácii režimu.

Februárová revolúcia 1917 viedla k abdikácii cára Mikuláša II. a **koncu cárskeho režimu**. Bola to spontánna vzburá, ktorá začala v Petrohrade a rýchlo sa rozšírila po celej krajine. Po Februárovej revolúcii 1917 sa v Rusku vytvorila **dočasná vláda**. Táto vláda však čelila mnohým problémom a nedokázala efektívne riešiť ekonomické a sociálne otázky, ani ukončiť účasť Ruska v prvej svetovej vojne. Nespokojnosť s dočasnou vládou rástla, najmä medzi robotníkmi, roľníkmi a vojakmi, ktorí požadovali okamžité reformy a mier. Bolševici, vedení Vladimírom Leninom, získavali na popularite vďaka svojim sľubom o "chlebe, mieri a pôde". Ich vplyv rástol najmä v Petrohrade a medzi vojenskými jednotkami. V júli 1917 došlo k neúspešnému pokusu o povstanie proti dočasnej vláde, čo viedlo k dočasnému útlmu bolševickej aktivity. Generál Kornilov sa pokúsil o vojenský prevrat proti dočasnej vláde, čo však zlyhalo. Tento incident oslabil dočasnú vládu a posilnil bolševikov, ktorí sa postavili proti Kornilovovi. V októbri 1917 bolševici zorganizovali ozbrojené povstanie, ktoré viedlo k **zvrhnutiu dočasnej vlády**. Týmto sa začala nová – radikálna – fáza druhej ruskej revolúcie. Bolševici teda s konečnou platnosťou prevzali moc a začali budovať sovietsky štát.

## 6 NAPOLEONSKÁ VEREJNÁ SPRÁVA

Ak chceme pochopiť to, čo je v názve tejto kapitoly, musíme si uvedomiť, že ide o výsledok celého radu rýchlych a dosť zásadných zmien, ktorými prešla francúzska verejná správa počas života jednej generácie na prelome 18. a 19. storočia. Začiatok predstavovala revolúcia v roku 1789, ktorá zvrhla absolutistickú monarchiu a nahradila ju konštitučnou monarchiou (1791-1792), ktorú zase vystriedala jakobínska diktatúra (1793 - 1794) a po nej päťročné obdobie tzv. Direktória. V roku 1799 nasledoval prevrat a začiatok moci Napoleona Bonaparta: najprv ako konzula, ktorý sa však v roku 1804 vyhlásil za cisára. Na čele Francúzskeho cisárstva však bol len do roku 1814. Napriek tomu, že jeho vláda trvala necelých 15 rokov, model verejnej správy, spájaný s jeho menom, v mnohom funguje dodnes.

### 6.1 Reformy vo Francúzsku

Na sklonku 18. storočia bolo Francúzsko absolutistickou monarchiou, kde kráľ mal takmer neobmedzenú moc. Čelilo však vážnym ekonomickým problémom, vrátane vysokého štátneho dlhu, neúrody a rastúcich cien potravín. Tieto problémy zhoršovali životné podmienky obyvateľstva a zvyšovali **nespokojnosť**, ktorá viedla k volaniu po reformách. Po 175 rokoch sa 5. 5. 1789 opäť zišli francúzske stavy, pričom tretí stav (ktorého 600 zástupcov malo len jeden hlas, hoci zastupovali 25 miliónov obyvateľov, zatiaľ čo prvý stav - cirkev a druhý stav - šľachta, mali po 300 zástupcov, ale tiež po jednom hlase, hoci reprezentovali len desaťtisíc resp. 400 tisíc príslušníkov daného stavu)<sup>34</sup> inicioval zmenu tohto systému, čo Ľudovít XVI. odmietol akceptovať. A keďže sa vzbúrený tretí stav (reprezentujúci 97 % francúzskeho obyvateľstva) nedostal do Versailles, obsadil 20. júna jej Loptovňu, vyhlásili sa za Národné zhromaždenie (Tackett 2015). 27. 6. 1789 sa na príkaz kráľa k nemu pripojili aj zástupcovia ostatných dvoch stavov – šľachty a duchovenstva. 14. júla 1789 došlo k útoku parížskeho obyvateľstva, nespokojného s politickou situáciou a nedostatkom potravín, na väznicu Bastila<sup>35</sup>, symbol absolutistickej moci, čo sa považuje za začiatok **revolúcie**<sup>36</sup>.

### Územná správa

Centralistický model spravovania, zavedený absolutistickými režimami Ľudovítov XIV. až XVI., označovanými ako *Ancien régime* (starý poriadok), vyvolal v revolučných dňoch okrem iného aj spontánnu **požiadavku na zriadenie miestnej samosprávy**. Národné zhromaždenie, znepokojené predstavou, že krajinu ovládnu tisíce obcí, ale zároveň nechotné zachovať *generalités* z čias starého režimu, sa snažili tieto tlaky eliminovať rozdelením Francúzska na departmenty. Starý režim totiž poskytoval niektorým častiam územia rôzne privilégiá, ktoré revolúcia zrušila a ktoré mali departmenty odstrániť uplatnením princípu rovnosti. Problémom bolo tak stanovenie počtu ako aj hraníc týchto departmentov. V júli 1789 bol na uskutočnenie tejto významnej reformy zriadený výbor, ktorého členmi boli Talleyrand, Sieyès a Le Chapelier. Výbor najprv použil myšlienku geometrického členenia podľa vzoru (časti) amerických štátov. Mapu Francúzska rozdelil na 81 štvorcov s rozmermi približne 70

<sup>34</sup> Tretí stav pritom popri bohatom meštianstve v tom čase vo Francúzsku tvorili aj ďalšie, menej zámožné vrstvy obyvateľstva.

<sup>35</sup> Útočiaci boli obeťou dezinformácie, že mohutná Bastila je plná politických väzňov, ale v skutočnosti v nej bolo len sedem väznených osôb...

<sup>36</sup> V auguste 1789 Národné zhromaždenie prijalo Deklaráciu práv človeka a občana, ktorá zakotvila základné ľudské práva a slobody, ako sú rovnosť pred zákonom, sloboda prejavu a náboženská sloboda. V roku 1792 bola monarchia zrušená a Francúzsko sa stalo republikou. Kráľ Ľudovít XVI. bol popravený v januári 1793. Revolúcia prešla následne obdobím teroru (1793-1794), počas ktorého revolučná vláda pod vedením Maximiliena Robespiera vykonávala masové popravy svojich oponentov.



km x 70 km, pričom každý štvorec sa mal ďalej členiť na deväť (nových) okresov po deviatich (nových) kantónoch. V súlade s Condorcetovým návrhom sa mal takto dostať občan k úradu za jeden deň cesty koňmo. Mirabeau bol skôr za 120 menších jednotiek bez ďalšieho vnútorného členenia. Existovali aj ďalšie návrhy, lepšie zohľadňujúce prírodné podmienky (terénny reliéf, komunikačné trasy, hustotu osídlenia a pod.). Nakoniec sa našlo vďaka spolupráci medzi delimitačným výborom a poslancami Národného zhromaždenia z jednotlivých častí krajiny pragmatické riešenie, pričom úpravy často súviseli s volebnými záujmami. Nakoniec sa ustálil počet 83 departementov. *Département* ako jednotný národný útvar sa stal „základným modulom“ politického života a správy na základe zákona, ktorý bol schválený 22. decembra 1789. Na základe nového územného členenia sa zaviedli pravidelné voľby. V rokoch 1790 až 1799 bolo zorganizovaných 20 rôznych volieb na miestnej alebo národnej úrovni.

Veľké reformy však počkali až na nové vývojové obdobie a boli spojené s menom Napoleona Bonaparta, ktorý sa stal prvým konzulom **po štátnom prevrate** z 9. - 10. novembra 1799. Zákon zo 17. februára 1800 bol jedným z jeho prvých zákonov, ktorý chcel reformovať a profesionalizovať porevolučnú administratívu. Jeho oficiálny názov bol Zákon o územnom členení republiky a o jeho správe (*Loi concernant la division du territoire de la République et l'administration*)<sup>37</sup> a pozostával z 24 článkov a mapovej prílohy.

Zákon rozlišoval štyri úrovne administratívneho členenia: *département*, *arrondissement* (predtým známy ako *district* - okres), kantón a obec, ktorá sa teraz nazýva komúnou (*commune*). Departementy, kantóny a komúny neboli nové, okresy boli nahradené väčšími *arrondissementmi*. Každý **departement** spravovali tri orgány: prefekt, generálna rada departementu a rada prefektúry. Prefekt (*préfet*) mal rozhodujúcu úlohu, keďže v článku 3 sa uvádzalo, že „za správu zodpovedá výlučne prefekt“, čím fakticky nahradil intendantov z čias starého režimu. Generálna rada (*Conseil Général*) mala v závislosti od veľkosti departementu šesťnásť až dvadsaťštyri členov. Jej úlohy sa týkali rozpočtu a daní: rozdeľovala priame dane a rozhodovala o žiadostiach o zníženie týchto daní, pripravovala rozpočet a schvalovala účty. Mohla tiež vyjadriť svoje stanovisko k potrebám departementu a predložiť ho ministerstvu vnútra. Rada prefektúry (*Conseil de préfecture*) mala funkciu súdu, ktorý rozhodoval o administratívnych sporoch departementov týkajúcich sa verejných prác, priamych daní a verejného majetku<sup>38</sup>.

Každý **arrondissement** viedol podprefekt (*sous-préfet*), ale okresný úrad viedol generálny tajomník (*Secrétaire Général*). Rada *arrondissementu* bola zložená z jedenástich členov. Jej úloha bola rovnaká ako úloha Generálnej rady v rámci departementu – jej stanoviská sa však postupovali prefektovi.

Každá **obec** mala starostu (*maire*) a zástupcu starostu. V obciach s počtom obyvateľov 5 000 a viac pôsobil aj policajný komisár. Nad 10 000 obyvateľov sa počet zástupcov starostu a policajných komisárov postupne zvyšoval a pôsobil tam generálny komisár, ktorý podlieha priamo prefektovi. Obecná rada mala desať až tridsať členov v závislosti od počtu obyvateľov obce: rozhodovala o rozpočte, pravidlách využívania obecnej pôdy a pasienkov, rozdelení prác na údržbu obce, návrhoch na pôžičky a súdnych konaniach (Van Der Burg 2016).

Prvých prefektov vymenoval prvý konzul 2. marca 1800. Vláda požadovala, aby kandidáti na post prefekta boli vzdelaní, čestní, múdri, vážení, pracovití a pevní, so skúsenosťami v politickej ekonómii a administratíve. Prefekti priamo riadili ďalších zamestnancov, ktorí potom spravovali jednotlivé agendy.

Uvedený zákon však odstránil z teritoriálnej verejnej správy uplatňovanie volebného princípu a nahradil ho princípom menovacím: prefekti, viceprefekti i starostovia boli do svojich

---

<sup>37</sup> Tento zákon z veľkej časti vypracoval Jean-Antoine Chaptal, ktorý bol v tom čase zastupujúcim ministrom vnútra a čoskoro mal byť oficiálne vymenovaný do čela ministerstva. Inšpirátorom však bol Lucien Bonaparte, minister vnútra v rokoch 1800 a 1801, brat prvého konzula.

<sup>38</sup> Tieto rady zanikli v roku 1953 a nahradili ich medzirezortné správne sudy.

funkcií menovaní. Napoleon menoval aj členov generálnych rád departmentov a prefekti menovali starostov a vicestarostov aj v obciach do 5 000 obyvateľov. Toto sa stalo výslednou podobou a základom napoleonskej územnej správy.

### Ústredná správa

V krajine sa až do veľkej francúzskej revolúcie v roku 1789 udržala prax predaja úradných postov, z ktorých sa potom ich držitelia pokúsili získať maximum. Zároveň išlo o štát, ktorý po prekonaní náboženských konfliktov a sprevádzajúcich občianskych vojen, od 17. storočia postupne získal v Európe veľmocenské postavenie. Okrem toho od toho istého storočia vďaka svojej politickej sile, dvorskej kultúre a podpore vzdelanosti začal na starom kontinente celkovo udávať tón v duchovnom, kultúrnom a módnom svete. Francúzsky jazyk sa aj preto mal stať už čoskoro stať novým spoločným jazykom európskej aristokracie, diplomacie, kultúry a vedy.

**Revolúcia** so sebou priniesla ale ďalšie výrazné zmeny. Skončilo sa obdobia predávania a kupovania verejných úradov, čiastočne sa zdemokratizoval výber štátnych úradníkov a po rozličných kodifikáciách sa zásadne zmenil právny rámec výkonu verejnej správy. Princíp centralizácie, doplnený o zásady racionalizácie a unifikácie, však prežil monarchiu a dokonca sa ešte posilnil.

Počas **konštitučnej monarchie** (v zmysle ústavy z 3. septembra 1791) kráľ ostával hlavou štátu, ale vo výkonnej moci musel spolupracovať s ministrami, ktorí boli podriadení Národnému zhromaždeniu. Došlo k zjednoteniu vnútorného členenia ministerstiev a úlohy sa rozdelili medzi šesť rezortov: dane, námorníctvo, obrana, spravodlivosť, vnútro a zahraničie. Najväčším ministerstvom s najširšími kompetenciami sa stalo ministerstvo vnútra zodpovedné za vnútornú správu, baníctvo, obchod políciu, poľnohospodárstvo a ďalšie, ktoré majú v súčasnosti už vlastné ministerstvo. Nové právne normy zrušili staré osobné, spoločenské, profesionálne i regionálne privilégia.

Za **jakobínskeho teroru** (1793 - 1794) sa stal hlavným orgánom výkonnej moci Výbor pre verejné blaho (vedený Robespierrom), ktorý mal na starosti obranu, zahraničné záležitosti, vojnu a vnútornú bezpečnosť ale aj dohľad nad revolučnými tribunálmi, určenými na rýchle súdenie a trestanie tých, ktorí boli považovaní za nepriateľov revolúcie. Na miestnej úrovni boli zriadené výbory dohľadu, ktoré mali za úlohu monitorovať a kontrolovať obyvateľstvo, aby sa zabezpečila lojalita k revolučnej vláde.

V rokoch 1794 až 1799 výkonnú moc vykonávalo päťčlenné **Direktórium**, ktoré bolo zvolené Radou starších. Členovia Direktória mali obmedzené funkčné obdobie a nemohli byť znovu zvolení. Zákonodarnú moc mal dvojkomorový parlament, ktorý pozostával z Rady päťsto (dolná komora) a Rady starších (horná komora). Rada päťsto navrhovala zákony a Rada starších ich schvaľovala. Direktórium menovalo ministrov, ktorí boli zodpovední za rôzne rezorty, ako napríklad vojnu, zahraničné záležitosti, vnútorné záležitosti, financie a spravodlivosť.

Počas obdobia **Konzulátu** (1799 - 1804) bol už Napoleon Bonaparte prvým konzulom a bol zodpovedný za menovanie ministrov, väčšiny sudcov, dôstojníkov a štátnych úradníkov. Ďalší dvaja konzuli mali len poradnú funkciu. V roku 1799 vznikla Štátna rada (*Conseil d'État*) ako nástupca Kráľovskej rady (*Conseil du Roi*). Pozostávala z 30 až 40 odborníkov a slúžila ako poradný orgán pre konzulov. Mala významnú úlohu pri príprave zákonov a administratívnych opatrení. Bola poradným orgánom aj pre najvyšší správny súd, ktorý mal za úlohu prípravu zákonov, potom ich interpretáciu, rozhodovanie v poslednej inštancii o úradných záležitostiach, disciplinárne záležitosti a spory. Nakoľko vo Francúzsku sa nikdy nevytvorila taká dominancia súdov a sudcov, ako v Anglicku, naopak, tu vznikla skôr hierarchická a centralizovaná organizácia štátnych úradov, nedošlo tu ani k vytvoreniu kontroly administrácie

cez sústavu všeobecných súdov . Postupne sa preto práve Štátna rada stala orgánom, ktorý rozhodoval administratívno-právne spory.

Ďalšími orgánmi ale prevažne s funkciami zákonodarnými boli Senát (*Sénat conservateur*), ktorý mal právo voliť zákonodarný zbor, tribunát a konzulov. Mal tiež právomoc vyhlásiť akékoľvek legislatívne rozhodnutie alebo vládny úkon za protiústavný. Zákonodarný zbor (*Corps législatif*) mal právomoc schvaľovať zákony navrhnuté vládou. Jeho členovia boli volení Senátom. Tribunát mal za úlohu diskutovať o vládnych návrhoch zákonov a vyjadrovať svoje stanoviská ostatným ústavným orgánom, ale nemal rozhodovaciu právomoc.

V roku 1804 sa stáva Napoleon cisárom a Francúzsko má svoje prvé **cisárstvo**. Toto obdobie prináša predovšetkým Občiansky zákoník (*Code civil*, 1804) a Občiansky civilný poriadok (*Code de la procédure civile*, 1806) ale i ďalšie reformy, týkajúce sa tentokrát zase predovšetkým ústrednej štátnej správy. Počas obdobia Prvého francúzskeho cisárstva (1804-1814) mal Napoleon Bonaparte ako cisár mal takmer neobmedzenú výkonnú moc. Bol hlavou štátu, vrchným veliteľom ozbrojených síl a mal právo menovať všetkých vysokých úradníkov, sudcov a dôstojníkov. Štátna rada (*Conseil d'État*) bola poradným orgánom cisára a mala úlohu pri príprave zákonov a administratívnych opatrení. Členovia rady boli menovaní cisárom. Rovnako cisár menoval ministrov, ktorí boli zodpovední za rôzne rezorty, ako napríklad vojnu, zahraničné záležitosti, vnútorné záležitosti, financie a spravodlivosť. Títo **ministri** vykonávali administratívne a výkonné funkcie v rámci svojich rezortov a boli priamo zodpovední cisárovi. Každé ministerstvo malo svojich úradníkov a administratívny aparát, ktorý zabezpečoval realizáciu politiky cisára a vlády. Medzi hlavné ministerstvá patrili ministerstvá vojny, zahraničných vecí, vnútra, financií a spravodlivosti. Naďalej pôsobili Senát, zákonodarný zbor i Tribunát (Garner 1919, Cobban 1946).

V Francúzsku 19. storočia sa celkovo vytvoril alebo prehĺbil **dualizmus súkromného a verejného práva**, resp. služobných právnych noriem vzťahujúcich sa na pracovné pomery obyčajných (neverejných) pracovníkov a funkcionárov verejnej správy. Podobné delenie existuje aj v oblasti súkromného a verejného vlastníctva a zmluvných predpisov. Klasické súdnictvo sa taktiež výrazne odlišuje od jeho administratívnej verzie. Administratívne súdnictvo sa totiž venujú sudcovia, ktorí prišli zo štátnej (verejnej) správy. Odlišný je teda spôsob vzdelávania, hodnotenia a výberu týchto kategórií sudcov (Izdebski 2002).

Moderné Francúzsko vždy kladlo dôraz nielen na výber, ale aj na **vzdelávanie štátnych úradníkov**. Napoleon preferoval aj v štátnej správe najprv absolventov vybraných vojenských škôl, postupne sa však hlavným zdrojom kádrov pre francúzsku štátnu správu stali štátne vyššie technické školy. Najstaršie z nich vznikli ešte pred revolúciou. Nezaškodí si pripomenúť, že prvý cisár mal ako delostrelec tiež technické vojenské vzdelanie a dobré vedomosti matematiky. V prvej polovici 19. storočia boli vysokí francúzski úradníci teda predovšetkým absolventami Polytechnickej školy (*Ecole Polytechnique*), ktorá bola založená v roku 1794 a neskôr zreformovaná Napoleonom. I v tomto prípade išlo predovšetkým o vyššiu vojenskú školu, avšak otvorenú aj civilom, ktorí tu postupne prevládli. V štátnej správe potom často zastávali aj funkcie, pre ktoré by bolo vhodnejšie právnické vzdelanie. V roku 1848 Francúzi založili osobitnú Administratívnu školu, ktorej ustanovujúca listina deklarovala, že bude zorganizovaná na podobných základoch ako už spomínaná Politechnika<sup>39</sup> (Izdebski 2001).

Pre francúzsku verejnú správu je charakteristický silný úradnícky korporatívny duch (*esprit de corps*), ktorý sa začal formovať ešte pred veľkou revolúciou, a to osobitne v oblasti

---

<sup>39</sup> Táto inštitúcia však vydržala len krátko a na podobnú špeciálnu školu pre vyšších štátnych úradníkov bolo potrebné počkať až do roku 1945, keď vznikla svetoznáma škola francúzskej administratívnej, diplomatickej, ekonomickej a politickej elity ENA (*Ecole National de Administration*). Dovtedy pôvodné tradície Administratívnej školy pestovala súkromná Slobodná škola politických vied, ktorá existovala v rokoch 1872 až 1945. Jej absolventov bolo potom možné nájsť na rozličných postoch francúzskej všeobecnej správy.

diplomacie, cestných komunikácií a mostov. Tu nejde len o mentalitu, ale často aj o právne postavenie. Jednotlivé korpusy sú pomerne uzavreté a prechod medzi nikdy nebol príliš ľahký. Väčšinou sú tieto korpusy a ich duch primerane zastúpené aj v hlavných inštitúciách verejnej správy, ako napríklad Štátna rada, Najvyšší kontrolný (účtovný) dvor, finančná inšpekcia a podobne. Svoj vplyv tu prirodzene má aj prefektúra.

## 6.2 Reformy v napoleonských klientelistických a satelitných štátoch

Napoleonská expanzia, ktorá znamenala aj „vývoz“ modelu verejnej správy, začala ešte pred tzv. napoleonskými vojnami, ktoré viedol Napoleon už ako cisár. Týkalo sa to napríklad Švajčiarska či Holandska, kde sa prvé zmeny vo verejnej správe podobali na prednapoleonské revolučné reformy vo Francúzsku. Naproti tomu už zmeny vo verejnej správe v Taliansku už túto etapu neabsolvovali a začali sa tam odpočiatku realizovať už plne podľa napoleonského modelu.

Keď totiž francúzska revolúcia zvrhla monarchiu a vyhlásila republiku, vznikli medzi európskymi monarchiami obavy, že revolučné myšlienky by sa mohli rozšíriť aj do ich krajín. Rakúsko a Prusko v roku 1791 pohrozili vojenským zásahom, na čo v apríli 1792 Francúzsko vyhlásilo vojnu Rakúsku, čo viedlo k vytvoreniu prvej koalície európskych mocností (Rakúsko, Prusko, Veľkej Británie, Španielska a Holandska) proti Francúzsku. V nasledujúcich piatich rokoch viedlo Francúzsko tzv. revolučné vojny, na ktorých sa od r. 1793 (a najmä od r. 1795 pri tzv. Talianskom ťažení) podieľal už aj Napoleon ešte ako vojenský veliteľ. Úspechy v týchto vojnách mu priniesli vzostup ale znamenali, že sa na územiach, ktoré Francúzsko dobylo, začali uskutočňovať aj určité zmeny vo verejnej správe, podobné porevolučným ale ešte prednapoleonským reformám vo Francúzsku. Do r. 1799 takto Francúzsko obsadilo Rakúske Nizozemsko, čiže dnešné Belgicko (1794), Holandsko (1795), Švajčiarsko (1798), severné Taliansko (1796 - 1797) atď.

V čase svojho konzulátu si Napoleon ďalej upevnil svoj vplyv na týchto územiach buď ich priamym pripojením k územiau Francúzska (ľavý breh Rýna 1801, severné Taliansko od roku 1802 a pod.), alebo vytváraním satelitných resp. klientelistických kráľovstiev, vrátane Rýnskeho spolku, ktorý vytvoril v roku 1806 z viacerých nemeckých štátov pod francúzskym vplyvom. Toto obdobie zavŕšil svojim vpádom do Španielska a Portugalska v roku 1808. Tu sa už postupne začali uplatňovať aj napoleonské reformy verejnej správy, najmä v podobe územnosprávneho členenia v podobe departmentov už podľa napoleonskej koncepcie.

Po nástupe na cisársky trón pokračoval Napoleon tak vo vojenskej a teritoriálnej ako aj v správnej expanzii. Holandsko, ktoré medzitým bolo klientelistickou Batávskou republikou, pripojil priamo k Francúzsku (1810). Dosadil panovníkov na tróny v Španielskom a Neapolskom kráľovstve (1808). A vytvoril v čase svojho Ruského ťaženia aj Varšavské kniežatstvo (1807). Autonómnym územím Francúzska (ako jeho departement s francúzskym guvernérom) sa stali v roku 1809 aj tzv. Ilýrske provincie (dnešné južné Rakúsko, severovýchodne Taliansko, Slovinsko a západné a južné Chorvátsko).

V predvečer konzulátu (december 1799 - máj 1804) malo Francúzsko 113 departementov: v skutočnosti sa od roku 1792 vojnové Francúzsko značne rozšírilo a väčšina pripojených regiónov bola organizovaná ako departementy. Okrem niekoľkých nových departementov v kontinentálnom Francúzsku to zahŕňalo aj územie dnešného Belgicka, Holandska, časť Nemecka (ľavý breh Rýna a pobrežie Severného mora) a Švajčiarska, ako aj severné a stredné Taliansko. Postupnými výbojmi sa francúzske územie ďalej rozširovalo a v čase svojho najväčšieho rozmachu malo cisárstvo 130 departementov a dokonca 134 departementov, ak započítame aj krátko existujúce francúzske departementy v Španielsku. Rím,

Hamburg, Amsterdam, Turín, Brusel a Aachen sa stali prefektúrami, rovnako ako Bordeaux, Rennes a Marseille<sup>40</sup>.

Francúzsky model verejnej správy, ktorého základy položil Napoleon mali veľký vplyv aj na ostatné krajiny Európy. Osobitne to platí pre krajiny, ktoré sa začiatkom 19. storočia dostali na niekoľko rokov pod francúzsku vládu alebo aspoň vplyv. Zväčša išlo o oblasť južnej Európy (Taliansko, Španielsko a čiastočne Portugalsko), o priamych susedov Francúzska (Nizozemsko, Švajčiarsko a priľahlé – porýnske – nemecké územia) (Berding 2006) a taktiež o vzdialené Varšavské veľkovevodstvo, ktorého oktrojovanú ústavu podpísal samotný cisár Napoleon<sup>41</sup>. V Gréckom kráľovstve, ktoré vzniklo v roku 1829 sa taktiež uplatnil francúzsky model budovania verejnej správy. Miestni obyvatelia mali možnosť prvýkrát spoznať napoleonsky administratívny model počas francúzskej okupácie Iónskych ostrovov v rokoch 1797-1799 a potom znovu v rokoch 1807-1818. Tu použité inštitúcie nakoniec čiastočne prevzali aj bavorskí poradcovia nového gréckeho kráľa Otta von Wittelsbach, ktorý vlastne v vytvorili grécky štát v jeho infraštruktúrnej podobe. Tento prípad svedčí o tom, že príťažlivosť a použiteľnosť Napoleonovho administratívneho modelu sa neskončila jeho konečnou porážkou v roku 1815 (Grab 2003).

Najväčší a najtrvanlivejší administratívny vplyv malo Francúzsko na Apeninskom polostrove. Počas francúzskej revolúcie bolo Taliansko rozdelené na niekoľko menších štátov a kráľovstiev. Severná časť bola pod kontrolou Rakúska, zatiaľ čo stredná časť bola ovládaná pápežským štátom. Južná časť, vrátane Neapolského kráľovstva a Sicílie, bola pod vládou španielskych Bourbonovcov. Po francúzskej revolúcii a počas napoleonských vojen sa situácia v Taliansku začala meniť. Napoleon Bonaparte vytvoril niekoľko klientských štátov a kráľovstiev, ktoré boli pod jeho kontrolou.

## Holandsko

Holandsko bolo od 16. storočia konfederáciou, známou ako Republika siedmich zjednotených provincií, so stavovskými provinčnými snemami a spoločnými Generálnymi stavmi. Moc mali v rukách regenti, ktorí boli na čele provinčných vlád. Postupne sa však Holandsko dostávalo pod francúzsku napoleonskú správu počas napoleonských vojen, ktoré prebiehali v rokoch 1795 až 1813. Po invázii francúzskych vojsk v roku 1795 sa Holandsko stalo **Batávskou republikou**, ktorá bola satelitným štátom Francúzska. V roku 1806 Napoleon vytvoril Holandské kráľovstvo a dosadil na trón svojho brata Ľudovíta Bonaparta. Tento krok mal za cieľ posilniť francúzsku kontrolu nad regiónom. V roku 1810 však Napoleon zrušil Holandské kráľovstvo a priamo pripojil Holandsko k Francúzsku ako súčasť jeho impéria.

Už za Batávskej republiky po roku 1795 bolo Holandsko rozdelené na osem **departementov** podľa francúzskeho vzoru, ktoré nahradili pôvodné stavovské provincie, ktoré boli v rokoch 1810 – 1813 začlenené do hierarchického systému správy francúzskeho cisárstva, ale tento proces nebol jednoduchý a nebolo jednoduché ani uplatňovanie zákona zo 17. februára 1800, ktorý reformoval miestnu správu. Republika bola organizovaná ako unitárna republika s výkonnou mocou v rukách direktória a neskôr jedného výkonného orgánu, tzv. *Staatsbewind*. Vnucované jednotné inštitúcie sa často dostávali do konfliktu s miestnou kultúrou a tradíciami a miestne pomery a centralistické ambície sa nie vždy dali ľahko zosúladiť.

V prípade Holandska to možno ilustrovať na meste Amsterdam, hlavne pokiaľ išlo o funkciu starostu (*mair*). Francúzske orgány hľadali holandských stúpcov a zapájali ich do konfliktov, pričom francúzski prefekti boli v Holandsku považovaní za akýchsi „prebehlíkov“, ktorí museli hľadať pomoc aj u policajných síl. Pre Francúzov bolo cieľom poskytnúť

<sup>40</sup> Po definitívnom páde cisárstva v roku 1815 sa Francúzsko zredukovalo na 86 departementov.

<sup>41</sup> Zaviedli tu aj francúzsky občiansky zákonník (*Code Civil*), ktorý tu dokonca platil aj v časoch obnovenej ruskej vlády skoro v celom 19. storočí.

napoleonskému režimu trvalú oporu aj v Amsterdame, nezhodli sa však na spôsobe, akým sa to má dosiahnuť, a na rozsahu, v akom by sa to malo uskutočniť. Značný počet významných správcov z radov tradičnej politickej elity bol roky na vedľajšej koľaji a stará amsterdamská elita nemala k novému starosti pozitívny vzťah.

Vo francúzskom systéme však zastupoval režim na miestnej úrovni **starosta**. So starostovskou funkciou však prišli aj výhody, ako napríklad možné povýšenie na vysokopostavenú platenú pozíciu senátora, aj keď účasť na francúzskej správe vyvolávala u jeho spoluobčanov nevôľu. Navyše ani starosta nemohol predpokladať, že sa napoleonské impérium v priebehu niekoľkých rokov zrúti. Stručne povedané, počas zavádzania francúzskej miestnej správy v Amsterdame sa osobné záujmy a štátne záujmy sa prelínali a konkurovali si. Myšlienka jednoduchého zavedenia francúzskeho jednotného správneho modelu sa tak stretla s pomerne odolnou holandskou tradíciou zdola nahor. Nakoniec väčšina Holanďanov uprednostnila inú cestu k modernej miestnej správy; pojem *maire* vo francúzskom zmysle bol sporný. V roku 1813 bola preto zvolená tradičnejšia forma miestnej správy, v ktorej dominovali bývalí regenti (Van der Burg 2021).

## Švajčiarsko

V roku 1798 tvorilo švajčiarsku, tzv. **Starú konfederáciu**, 13 kantónov. Konfederácia bola voľným zväzkom suverénnych kantónov ako štátov, kde každý kantón mal značnú mieru autonómie a vlastné zákony, meny a armády. Kantóny mali pritom stavovský charakter so všetkými jeho nedostatkami. Konfederácia bola síce republikou, ale bola aj súčasťou triednej a hierarchickej spoločnosti starej Európy a jej politická elita len málo rešpektovala osvietenké princípy slobody, rovnosti, bratstva.

Francúzsko a Švajčiarsko pritom udržiavali úzke politické a predovšetkým hospodárske vzťahy už od 16. storočia. Za Francúzskom poskytnuté obchodné privilégia poskytovala konfederácia Francúzsku státisíce žoldnierov. A nielen žoldnierov: napokon aj jeden z vodcov revolúcie – Jean Paul Marat – sa narodil vo švajčiarskom (frankofónnom) kantóne Neuchâtel. Posolstvo francúzskej revolúcie pritom zahŕňalo národnú jednotu v rámci prirodzených hraníc, čo sa dotklo najprv a práve frankofónnych kantónov Konfederácie. Už v roku 1792 dobyli revolučné vojská územia v okolí Bazileja.

V roku 1798 francúzske vojská obsadili Švajčiarsko, čo sa ale neuskutočnilo bez vojenského odporu, ktorý však nebol dostatočne účinný. Politický systém Konfederácie skolaboval a otvoril sa priestor (podobne ako vo Francúzsku) pre požiadavky právnej rovnosti, najmä vidieckych poddaných voči starým elitám. Namiesto konfederácie vznikla centralizovaná **Helvétska republika**, ktorá sa ale stala satelitným štátom Francúzska. Časti niektorých juhovýchodných kantónov (Graubünden) pripojil k nedávno založenej Cisalpínskej republike.

Prísľub sociálnej a politickej emancipácie, ktorý priniesla Francúzska revolúcia s formulkou „sloboda, rovnosť, bratstvo“, bol v niektorých tematických oblastiach vo Švajčiarsku prijatý s nádejou ale zároveň sa objavovali obavy o obnovenie starých mestských práv. Napríklad v okolí mesta Zürich sa objavili protesty, týkajúce sa rovnosti vidieckeho a mestského obyvateľstva. **Konflikty** sa prejavovali aj vo vzťahu k Bernu ako centru Starej konfederácie. Na mnohých miestach vo Švajčiarsku poddaní povstali a založili si vlastné republiky s krátkou životnosťou. Po menších potýčkach boli bernské jednotky v bitke pri Grauholzi v marci 1798 porazené. Porážkou Bernu a potlačením posledného odporu v centrálnom Švajčiarsku bol spečatený koniec starej konfederácie.

Švajčiarski revolucionári na čele s Petrom Ochsom vytvorili ústavu Helvétskej republiky, ktorá bola vyhlásená v Aarau v apríli 1798. Francúzsko presadilo centralizovaný unitárny štát proti federalistickým záujmom. Kantóny stratili nezávislosť a stali sa len

administratívnymi jednotkami, z ktorých niektoré tvorilo niekoľko predchádzajúcich kantónov. Zaviedla sa občianska rovnosť, čím sa odstránili rozdiely medzi občanmi aj medzi kantónmi.

Aby všetka moc nebola úplne v rukách jedinej autority, republika v duchu Montesquieuovej koncepcie rešpektovala trojdelenie moci: Veľká rada so 144 členmi bola zodpovedná ako zákonodarný zbor za legislatívu, päťčlenné **Direktórium** ako výkonný orgán za výkon zákonov a Najvyšší súd ako orgán pre výklad zákonov. Prvá národná vláda vo Švajčiarsku musela akceptovať mnohé požiadavky francúzskej okupačnej moci. Francúzi odviezli štátne poklady kantónov do Paríža. Zaviedli povinnosť ubytovať a zásobovať francúzske okupačné jednotky potravinami a umožniť Francúzsku použiť Švajčiarsko ako tranzitnú krajinu. Obranná a útočná aliancia s Francúzskom nahradila doterajšiu neutralitu a Francúzsko čoskoro požadovalo od švajčiarskeho satelitného štátu pomocné jednotky v počte 18 000 mužov. Vo vojne v roku 1799 sa Švajčiarsko stalo bojiskom, keď sa rakúske a ruské jednotky pokúsili vyhnáť Francúzov. Pritomnosť mnohých zahraničných vojakov vo Švajčiarsku viedla k ďalšiemu zbedačovaniu krajiny a orgány Helvétskej republiky boli prakticky bez vplyvu. Parlament bol rozdelený na federalistický a centralistický tábor. To viedlo k občianskej vojne.

Po období nestability a vnútorných konfliktov Napoleon Bonaparte sprostredkoval v r. 1803 **Akt o mediácii**, ktorý obnovil určitú mieru autonómie kantónom a vytvoril Švajčiarsku konfederáciu, v ktorej kantóny dostali v podstate dnešný geografický tvar s prevažne nezávislými kantónmi s rovnakými právami. Konfederácia sa zároveň rozšírila o šesť kantónov. Formálne síce znovu získala neutralitu, ale kvôli obrannej aliancii musela pokračovať v poskytovaní vojsk pre francúzsku armádu.

V rokoch 1798 až 1815 prešli švajčiarske hranice niekoľkými zmenami nielen vo vnútri, ale aj navonok a v konečnom dôsledku nadobudli z veľkej časti svoju dnešnú podobu. Po Napoleonovom páde získalo Švajčiarsko neutralitu (EDA 2024).

### Cisalpínska republika (Severné Taliansko)

Počas tzv. revolučných vojen obsadilo francúzske vojsko v rokoch 1796-1797 severné Taliansko. 10. mája 1796 francúzska armáda porazila rakúske vojská a obsadila Milánske vojvodstvo, ktoré bolo súčasťou Habsburskej monarchie. Napoleon (ktorý bol v tom čase len veliteľom francúzskych revolučných vojsk) zriadil dočasný orgán, Generálnu správu Lombardie, ktorá nahradila rakúsku správu a vytvorila francúzsku klientskú republiku v severnom Taliansku. Napoleonovým rozhodnutím boli tejto správe udelené plné právomoci, hoci jej nariadenia musel schváliť francúzsky vojenský veliteľ Lombardie. Správu tvorili štyri oddelenia: náboženské a kultúrne záležitosti, dopravné a technické záležitosti, finančné a daňové záležitosti a obchodné a komerčné záležitosti. Po ďalších víťazstvách Napoleonovej armády sa územie republiky rozrástlo o územie Benátskej republiky.

16. októbra 1796 sa v Modene konal kongres po tom, ako panovník Modenského vojvodstva (ktoré patrilo rodu d'Este, spriazneného s Habsburgovcami) utiekol pred Francúzmi a zástupcovia štyroch provincií, ležiacich južne od rieky Pád, prijali vyhlásenie, že vytvárajú Cispadánsku republiku (*Repubblica Cispadana*): 7. januára 1797 bola vytvorená v Reggio Emilia jej vláda. Kongres ale fakticky neoficiálne zorganizoval Napoleon, ktorý potreboval stabilizovať situáciu a zhromaždiť nové jednotky na ofenzívu proti Rakúsku. 29. 7. 1797 sa Napoleonovým dekrétom zlúčila s Transpadánskou republikou (predtým Milánskym vojvodstvom) a vytvorila Cisalpínsku republiku, siahajúcu od Milána až po Benátky a zaberajúca rozhodnú časť severného Talianska, pričom na západ od Milána už bolo po predchádzajúcich expanziách už územie Francúzskej republiky.

Napoleon zároveň rozpustil predchádzajúce administratívne štruktúry a zriadil dočasnú vojenskú správu, ktorej úlohou bolo okrem iného vyberať vojnové príspevky. Prvá ústava bola

vytvorená podľa vzoru Francúzskej republiky s päťčlennou výkonnou mocou, nazývanou Direktórium a dvojkomorovým zákonodarným zborom s 240 členmi, Senátom a Veľkou radou. Najvyššiu moc v štáte však mal francúzsky vrchný veliteľ v Lombardii, ktorým bol v tom čase sám Napoleon Bonaparte, ktorý zároveň rozdelil jej územie na 11 departementov podľa francúzskeho vzoru.

V roku 1801 dostala Cisalpínska republika novú ústavu s jednokomorovým zákonodarným zborom (*Consulta*) a deväťčlennou výkonnou mocou (*Governo*). Dňa 26. januára 1802 zmenila svoj názov na Taliansku republiku, prijala francúzsku konzulárnu ústavu a za prezidenta zvolila Napoleona Bonaparta. Dňa 17. marca 1805 Napoleon, francúzsky cisár od decembra 1804, prevzal korunu Talianskeho kráľovstva a rozpustil Taliansku republiku.

### Neapolské kráľovstvo (Južné Taliansko)

Po porážke Rakúska pri Slavkove v r. 1805 obrátil Napoleon svoju pozornosť na juh, kde v Neapole ešte vládol jeden z posledných Bourbonovcov (ktorých zvrhla vo Francúzsku revolúcia) – Ferdinand IV. Napoleonov brat Jozef Bonaparte v roku 1806 vojensky napadol a 15. februára obsadil Neapol<sup>42</sup> a stal sa kráľom, zatiaľ čo Ferdinand IV. bol nútený utiecť na Sicíliu, kde pokračoval v odpore voči Napoleonovej nadvláde a po jeho porážke sa na trón (ako kráľ Kráľovstva dvoch Sicílií) vrátil.

Pred rokom 1806 bolo kráľovstvo rozdelené na 12 „historických“ provincií a prítomnosť štátu v týchto provinciách sa sústreďovala v ich hlavných mestách, kde sídlili sudy a kde administratívne právomoci na miestnej úrovni boli v rukách feudálov, reholí a šľachtických rodín. Tento obraz sa radikálne zmenil v lete 1806. Na základe zákona č. 132 z 8. augusta bolo Neapolské kráľovstvo rozdelené na 13 **provincií**, z ktorých každá mala svoje hlavné mesto a ďalej na 40 **departementov** ako administratívnych jednotiek medzi provinciami a obcami, v ktorých sídlom prefektúry bolo mesto vybrané na základe jeho „priestorovej centrality“ a nie na prítomnosti už existujúcich mestských alebo administratívnych funkcií. V rokoch 1806 až 1811 vládla medzi obcami Neapolského kráľovstva, ktoré ašpirovali na hlavné mestá departementov, tvrdá konkurencia. Tento jav možno chápať v súvislosti s výhodami nových administratívnych funkcií. Niektoré z týchto výhod sa týkali koncentrácie úradníkov, štátnych zamestnancov, policajtov a vojakov v týchto mestách, ktorí mohli zabezpečiť nielen vyššiu úroveň verejnej bezpečnosti a ochrany pre občanov, ale aj podporu pre procesy industrializácie týchto mestských centier.

Administratívna geografia Neapolského kráľovstva prešla počas napoleonského obdobia niekoľkými zmenami. Tento proces pokračoval aj potom, čo Napoleonovho brata nahradil v auguste 1808 jeho švagor Joachim Murat. Vyhláška č. 922 zo 4. mája 1811 znamenal završenie procesu definovania 14 provincií Kráľovstva a zvýšenie počtu departementov zo 40 na 49. Civilnú a finančnú správu (vrátane výberu daní), ako aj policajné a verejné bezpečnostné funkcie riadil na úrovni provincií **intendant** (ekvivalent francúzskeho prefekta), ktorého priamo menoval kráľ. Na úrovni departementov bol hlavným úradníkom subintendant, ktorý bol menovaný priamo kráľom. Aj keď subintendant hral podradnú úlohu a bol závislý od rozhodnutí intendanta provincie, znamenal štátnu prítomnosť v departemente a do sídla prefektúry prišli s ním úradníci, vojaci, policajti a štátni úradníci, čo nebolo známe v Neapolskom kráľovstve pred napoleonskou administratívnou reformou.

Hlavné inovácie napoleonskej reformy z roku 1806 spočívali v prvom rade v homogenizácii a štandardizácii administratívneho systému Neapolského kráľovstva. V tomto zmysle teda napoleonská reforma z roku 1806 ovplyvnila nielen administratívnu geografiu

---

<sup>42</sup> Niekedy sa pre označenie jeho územia používa pojem *Mezzogiorno* (doslova „poludnie“ čiže geograficky „juh“), ktoré zaberalo celú dolnú polovicu Apeninského polostrova, vrátane Sicílie a Sardínie. Neapolské kráľovstvo však tieto dva ostrovy nezahŕňalo.



Neapolského kráľovstva, ale zohrala kľúčovú úlohu aj pri formovaní hospodárskeho rozvoja talianskeho Mezzogiorna. Napoleonská reforma zákonom č. 139 z 2. augusta 1806 zároveň znamenala prechod od suverenity založenej na feudalite a jej privilégiách k suverenite založenej na homogenizácii a štandardizácii administratívnych noriem, praktík a štruktúr.

Po Napoleonovej porážke Viedenský kongres 9. júna 1815 povolil návrat Bourbonovcov do Neapolského kráľovstva. V decembri 1816 sa Ferdinand I. stal kráľom dvoch Sicílií – teda kráľovstva zrodeného zjednotením kontinentálneho Mezzogiorna a Sicílskeho kráľovstva. V prvej polovici 19. storočia začali talianski vlastenci usilovať o zjednotenie celej krajiny (Cainelli – Ciccarelli – Ganau 2023).

## Ilýrske provincie

V prvom desaťročí devätnásteho storočia francúzska správa prenikla až na Balkán, kam priniesla Francúzsku revolúciu a napoleonské reformy v podobe vytvorenia Ilýrskych provincií ako neharmonického **konglomerátu** bývalých benátskych a rakúskych území pod spoločnou vládou. V každom z týchto útvarov sa pod dohľadom francúzskeho cisára uskutočnilo viacero významných zmien v krajinách a národoch, ktoré sa v tom čase práve vymaňovali z neskorého stredoveku. Išlo aj o krajiny východného Jadranu, akou bola aj provincia Dalmácia.

Situáciu tu komplikovala aj prítomnosť dvoch predchádzajúcich štátnych útvarov. Severná časť Dalmácie bola pred napoleonským vpádom súčasťou **Benátskej republiky**, v južnej časti bola **Dubrovnícka republika** (*Republica Ragusa*), medzi ktorými boli zložité vzťahy: obe republiky boli významnými námornými a obchodnými mocnosťami v Stredomorí, čo viedlo k rivalite, ale aj k spolupráci. Ragusa, ktorá musela balansovať medzi Benátkami a Osmanskou ríšou si však uchovala svoju autonómiu. Benátska republika zanikla v roku 1797, keď ju obsadili Napoleonove vojská, ale v rokoch 1797-1805 sa dostali pod rakúsku kontrolu, aby sa potom zase stala po porážke Rakúska súčasťou napoleonského Talianskeho kráľovstva. V roku 1806 francúzske vojská obsadili Dubrovnik a v roku 1808 bola republika formálne anektovaná do Talianskeho kráľovstva. Problémy spojené s riadením týchto dvoch balkánskych oblastí boli v roku 1809 prenesené na francúzskych správcov týchto novoustanovených tzv. Ilýrskych provincií<sup>43</sup>, slúžiacich ako nárazníkové pásmo Talianskeho kráľovstva a zažili napoleonskú vládu v čase, keď moc Napoleona bola už oslabená.

V rokoch 1809 – 1916 bol však aj v Ilýrskych provinciách zavedený moderný právny poriadok, vrátane Občianskeho zákonníka, ktorý zrovnoprávnil všetkých občanov pred zákonom. Boli zrušené feudálne povinnosti a privilégia, bolo podporované vzdelávanie a budovanie infraštruktúry, čo prispelo k modernizácii regiónu. Francúzska správa oslabila vplyv miestnej šľachty a cirkvi, čo vytvorilo priaznivé podmienky pre rozvoj národného hnutia. Počas napoleonskej správy boli v Ilýrskych provinciách zavedené departementy. Tento administratívny systém bol súčasťou širších napoleonských reforiem, ktoré mali za cieľ centralizovať a zefektívniť správu územia. Ilýrske provincie boli rozdelené do šiestich departementov: Lubľana, Karlovec, Terst, Gorica, Zadar a Rijeka.

Po páde Napoleona v roku 1815 sa Ilýrske provincie dostali späť pod rakúsku nadvládu. Rakúsko následne reorganizovalo toto územie a vytvorilo Ilýrske kráľovstvo, ktoré existovalo ako autonómna korunná zem Habsburskej monarchie, čo znamenalo koniec francúzskych reforiem a návrat k tradičnejšiemu rakúskemu administratívne systému (Bundy 1966).

## 6.3 Varšavské kniežatstvo

Aj keď sa niekedy zdôrazňuje, že Varšavské kniežatstvo vzniklo „z vôle“ Napoleona, ktorý jej ústavu vlastnoručne podpísal, Poľsko bolo s napoleonským režimom spojené dlhšie a

---

<sup>43</sup> Ilýria bol staroveký názov pre územia západného Balkánu, ktoré v dávnych vekoch obýval kmeň Ilýrov.

oveľa hlbšie. Po treťom rozdelení Poľska (keď si jeho územie si v roku 1785 bezo zvyšku rozdelilo Rusko, Prusko a Rakúsko) odišli z Poľska desaťtisíce obyvateľov najmä do Talianska a Francúzska. Z nich sa v roku 1787 začali formovať v Cisalpskej republike **poľské légie**, ktoré chceli bojovať za nezávislosť Poľska pod vedením generála Dąbrowského. Napoleon videl v poľských vojakoch cenných spojencov a légie sa tak zúčastnili mnohých významných bitiek: ich cieľom bolo získať podporu pre obnovenie nezávislosti Poľska. Najvýznamnejšou bola ich účasť v bitke pri Jene a Auerstedte v roku 1806, kde Napoleon porazil pruskú armádu. V čase svojho najväčšieho rozmachu mali až okolo 20 tisíc vojakov. Poľské légie bojovali aj v ďalších bitkách, ktoré prispeli k oslabeniu Pruska a k vytvoreniu Varšavského kniežatstva v roku 1807.<sup>44</sup>

Varšavské kniežatstvo, ktoré existovalo v rokoch 1807-1815 bolo nepochybne satelitným štátom a jedným z posledných, ktorý Napoleon vytvoril. Na rozdiel od niektorých iných, ktorým bol nový systém vnútený, v Poľsku išlo o zmeny, ktoré boli prijímané, pretože pruská nadvláda bola charakterizovaná tvrdou germanizáciou. **Pruské úrady** podporovali nemecké osídľovanie a snažili sa oslabiť poľskú šľachtu a katolícku cirkev, ktoré boli považované za hlavné piliere poľskej identity a odporu. Na príprave ústavy Varšavského kniežatstva sa preto podieľali aj poľskí právnici, aj keď jej štruktúra a aj to, čo prinášala, mohlo byť v tom čase ešte mnohým Poliakom cudzie.

V štruktúre verejnej moci najvyššiu pozíciu zaujímalo **knieža**. Prvým a jediným kniežaťom Varšavského kniežatstva bol saský kráľ Fridrich August I., ktorý bol vymenovaný do funkcie Napoleonovým dekrétom. Knieža mal najvyššiu výkonnú moc a vymenúval ministrov, úradníkov, riadil armádu, ale menoval aj členov Štátnej rady, senátorov a ministrov. Nepatril medzi nich však minister zahraničných vecí, keďže jeho úlohy plnil šéf saskej diplomacie, no v praxi bola zahraničná politika vojvodstva podriadená Francúzsku.

Vojvoda vládol prostredníctvom vydávania dekrétov. Mal síce aj právo zákonodarnej iniciatívy a Štátna rada (ktorá dohliadala aj na súdnicstvo) pripravovala v jeho mene návrhy zákonov. Pripravované zákony sa prerokovávali v parlamentných výboroch a poslanecká snemovňa ich v pléne už iba schvaľovala a poslanci, ktorí nepatrili do príslušného výboru, sa dokonca nesmeli zúčastňovať na ďalšom prerokovávaní právnych predpisov. Zákonodarnú moc mali dve komory Snemu (*Sejmu*), t. j. Senát, ktorý sa skladá zo šiestich biskupov, šiestich vojvodov a šiestich štátnych úradníkov, a Poslanecká snemovňa, ktorú tvorilo 60 poslancov volených čiastočne šľachtou a čiastočne obcami a mestami. Snem sa schádzal každé dva roky na dva týždne.

Krajina bola rozdelená na šesť **departementov** a tie na 60 okresov (*powiaty*). Na čele departementu stál prefekt, ktorý bol menovaný priamo Napoleonovým dekrétom. Prefekt bol zodpovedný za administratívne, finančné a politické záležitosti departementu. Rada departementu bola takisto menovaná, pomáhala prefektovi pri správe departementu a mala poradnú funkciu. Každý powiat mal podprefekta, ktorý bol podriadený prefektovi departementu. Podprefekt bol menovaný podobne ako prefekt a bol zodpovedný za miestnu správu a vykonávanie zákonov v powiate. Rada **powiatu** mala podobnú poradnú ako rada departementu. Aj obce a mestá vo Varšavskom kniežatstve mali svoje vlastné orgány správy. Mestá mali mestské rady, ktoré boli zodpovedné za miestnu správu, verejné služby a hospodárske záležitosti. Členovia týchto rád boli menovaní miestnymi prefektmi alebo podprefektmi. Na čele mestských rád stáli starostovia, ktorí riadili každodenné záležitosti miest. Podobné to bolo aj u obcí. Najdôležitejšími ustanoveniami však boli tie, že odtiaľ mohli všetky úrady zastávať len

---

<sup>44</sup> Dodnes znie oficiálny text poľskej štátnej hymny takto: „Ešte Poľsko nezhyne dokiaľ my žijeme. Čo nám cudzie násilie vzalo, šablou si späť vezmeme. Na pochod, Dąbrowski, z talianskej zeme do Poľska! Pod твоjim vedením spojíme sa s národom. Prejdeme Vislu, prejdeme Vartu, budeme Poliakmi. Príklad dal nám Bonaparte ako máme víťaziť ...“

Poliaci, všetky dokumenty mali byť písané v poľštine, rovnako ako odev, výstroj a velenie armády v poľštine, a napokon povinné vyučovanie národného jazyka v školách.

Občianske právo tvoril napoleonský zákonník. Poddanstvo bolo zrušené, v skutočnosti však bola poskytnutá len osobná sloboda roľníkom a nevoľníctvo zostalo. Sudcovia vo Varšavskom kniežatstve boli menovaní vládnymi úradníkmi, ktorí boli sami menovaní Napoleonovým dekrétom alebo jeho zástupcami. Boli to teda predovšetkým prefekti a podprefekti ale aj ministri a ďalší vysokí úradníci (Króliński 1904, Czuby 2011, Kucharski 2024).

Napoleonskú verejnú správu môžeme považovať za prvý moderný spôsob verejnej správy, v ktorej sa už podarilo naplňať presadzovanie takých funkčných kritérií, akými bola dostupnosť, odbornosť, efektívnosť a pod. Zároveň to bol model silne centralistický, etatistický a ako prvý spĺňal kritériá weberovskej koncepcie verejnej správy. Mal ale aj schopnosť dynamicky sa učiť z vlastných skúseností a flexibilne sa adaptovať na potreby a možnosti prostredia. Vidíme to nielen v hľadaní optimálnej štruktúry departementov vo Francúzsku, ale aj v tom, ako sa tento kľúčový prvok dokázal adaptovať v mimofrancúzskom prostredí. Najcharakteristickejším prejavom tejto adaptability bolo, že netrval rigidne len na štruktúre departementov, ale dokázal ju skombinovať s tradičnými vyššími jednotkami (s kantónmi v Švajčiarsku či regiónmi v Taliansku), alebo s jednotkami nižšími (*powiaty* vo Varšavskom kniežatstve) tak, že jadrom sa stali tak či onak práve departementy. Podobne dokázal spojiť funkciu *maira* s funkciou regenta v Holandsku – a opäť tak, aby modernejší prvok dominoval.

Skrytým tajomstvom úspechu tohto modelu bola jeho previazanosť s napoleonským občianskym zákonníkom, čo sa často síce hodnotí tiež pozitívne, ale oddelene. V skutočnosti prínos občianskeho zákonníka by nebol plnohodnotný, keby sa nedal uplatňovať v modernej (alebo aspoň modernejšej) verejnej správe. A naopak: napoleonská verejná správa by ani nemala zmysel bez toho, aby nebola k dispozícii už pre nového občana.

## 7 VEREJNÁ SPRÁVA V KONŠTITUČNEJ MONARCHII

Konštitučná monarchia v širšom zmysle je monarchia, v ktorej je moc panovníka upravená a obmedzená **ústavou** (lat. *constitutio*). Je teda v protiklade k absolútnej monarchii, v ktorej je moc monarchu neobmedzená z dôvodu neexistencie ústavy. Táto definícia zvyčajne zodpovedá použitiu v anglicky písanej literatúre, keď sa používa termín *constitutional monarchy* alebo *limited monarchy*. Podľa toho, do akej miery je moc monarchu obmedzená alebo ako je vládny systém organizovaný, sa rozlišuje medzi konštitučnou monarchiou v užšom zmysle, v ktorej má monarcha stále priestor na politické manévrovanie a vplyv na tvorbu vlády, ale musí sa o svoju moc deliť s parlamentom, a parlamentnou monarchiou, v ktorej má monarcha zvyčajne reprezentatívnu funkciu. Táto definícia sa používa v nemeckojazyčnej literatúre (Ginsburg – Rodriguez – Weingast 2024, Schmidt 2000).

Konštitučná monarchia sa od absolútnej monarchie zvyčajne odlišuje ústavným dokumentom, ale existovali aj monarchie, v ktorých ani ústava výrazne neobmedzovala moc monarchu. Moc zástupcov ľudu v konštitučnej monarchii závisí od viacerých faktorov. Aj keď ústava výslovne nezahŕňa zástupcov ľudu do tvorby vlády, môžu na ňu mať *de facto* rozhodujúci vplyv. Monarcha potom vymenúva len ministrov, o ktorých vie, že majú dôveru väčšiny zástupcov ľudu. Konštitučná monarchia teda môže byť zároveň parlamentná (v zmysle zostavovania vlády).

V niektorých prípadoch je parlamentarizmus zakotvený v samotnej ústave. V takom prípade majú zástupcovia ľudu nielen bežné kontrolné práva, ako napríklad právo dovolania, ktoré môžu využiť na predvolanie ministra na zasadnutie parlamentu, kde musí poskytnúť informácie. Parlament sa výslovne podieľa na menovaní ministrov alebo na ich odvolávaní, prípadne na oboch. Hoci ministrov vymenúva monarcha, parlament môže napríklad vyjadriť svoje odmietnutie ministra prostredníctvom hlasovania o vyslovení nedôvery. Monarcha ho potom musí odvolať v súlade s ústavou. Kvôli tomuto riziku monarcha vymenúva len ministrov, o ktorých už vie, že majú podporu väčšiny v parlamente. Panovník mohol ministrov prepúšťať a menovať ako svojich osobných služobníkov (Barber 2024).

**Vláda**, pozostávajúca z predsedu vlády a ministrov, bola výkonným orgánom, ktorý riadi každodenné záležitosti štátu (financie, zdravotníctvo a pod.). Bola zodpovedná parlamentu, ale v konečnom dôsledku bola len pomocným orgánom panovníka, aj keď ministri mali do istej miery nezávislosť. Základom tejto nezávislosti bola zodpovednosť ministrov, ktorá sa v ústave alebo v ústavnej realite realizovala rôznymi spôsobmi. Tento princíp rozdeľoval monarchickú vládu na časť bez zodpovednosti, ktorú predstavoval monarcha. Podobne ako v absolutizme ho nebolo možné odvolať ani brať na zodpovednosť. Druhá časť vlády bola nahraditeľná a zodpovedná, ktorú predstavovali ministri. Akt panovníka, ako napríklad rozkaz alebo dekrét, nadobudol platnosť až po tom, ako k nemu pripojil svoj podpis aj minister (kontrasignácia). Minister tak preberal zodpovednosť a mohol byť prípadne stíhaný, ak porušil zákon alebo ústavu. Ak minister nesúhlasil s nejakým aktom panovníka, kontrasignáciu nevykonal; hoci ministra mohol panovník aj tak odvolať, ministerská zodpovednosť posilňovala jeho nezávislosť, pretože panovník nechcel stratiť žiadneho schopného ministra. Konštitučná monarchia sa však týmto spôsobom posilňovala aj preto, že zástupcovia ľudu sa zvyčajne uspokojili s odvolaním zodpovedného ministra bez toho, aby sa okamžite usilovali o odvolanie monarchu (Tridimas 2021).

Politická alebo parlamentná zodpovednosť sa teda odlišovala od právnej alebo trestnej zodpovednosti. Tá druhá znamená, že parlament mohol *de facto* alebo *de iure* zosadiť ministra, ak už nepovažoval jeho činnosť za politicky „účelnú“. V ústavách sa vyskytujú rôzne formulácie a ani rozdiel medzi právnou a politickou zodpovednosťou nie je vždy jednoznačný. V niektorých ústavách sa jednoducho uvádzalo, že ministri sú „zodpovední“, ale nie komu, za čo a aké to má dôsledky. Pre vývoj parlamentarizmu nebola ministerská zodpovednosť, nech

už bola formulovaná akokoľvek, v konečnom dôsledku absolútne nevyhnutná a určite nie dostatočná.

Pred konštitucionalizmom boli európske monarchie zriedkavo „autokraciami“, ako napríklad Rusko pred rokom 1906 alebo Francúzsko v posledných rokoch vlády Napoleona Bonaparta. S výnimkou plne rozvinutých absolutistických monarchií mali zástupcovia stavov niekedy veľký vplyv na legislatívu, výber daní a niektoré vojenské záležitosti. Okolo roku 1800 sa objavili zastupiteľské ústavy, ktoré zabezpečovali moderné zastúpenie ľudu. Moderné boli vtedy, keď zástupcovia neboli delegovaní triednou skupinou obyvateľstva, napríklad šľachtou alebo profesiami, ale boli volení ľuďom. Ľudové zastúpenia v konštitučnej monarchii sa však stále výrazne líšili od dnešných demokratických parlamentov. Vo všetkých veľkých a stredne veľkých štátoch sa skladali z dvoch komôr, t. j. z dvoch skupín poslancov, ktorí zasadali oddelene a boli samostatne organizovaní. Jedna komora bola volená ľuďom a nazývala sa Dolná snemovňa, Ľudová snemovňa, Snemovňa reprezentantov, Druhá snemovňa a pod. Druhá komora sa nazývala Horná snemovňa, Snemovňa lordov, Prvá komora atď. Jednokomorové systémy sa vyskytovali len v malých štátoch.

V konštitučnej monarchii mohol byť zákon prijatý len vtedy, ak s ním súhlasil parlament aj panovník. To isté platilo aj pre štátny rozpočet, t. j. príjmy a výdavky. Podobne ako pri zostavovaní vlády, aj pri tvorbe zákonov išlo o mocenskú hru, v ktorej sa niekedy lepšie presadil monarcha a niekedy zástupcovia ľudu. Veľkým problémom pre zástupcov ľudu často bolo, že niektoré oblasti politiky, ako napríklad zahraničná politika a armáda, boli aj tak vyhradené panovníkovi. Parlamentná kontrola v týchto oblastiach sa realizovala obzvlášť ťažko.

Verejná správa bola pritom často **centralizovaná**, no existovali regionálne a miestne orgány, ktoré spravovali záležitosti na úrovni regiónov, miest a obcí. Tieto orgány mali svoje vlastné volené zastupiteľstvá a výkonné orgány.

Konštitučná monarchia bola najrozšírenejšou formou vlády v Európe v 19. storočí. Mnohé z týchto monarchií sa časom vyvinuli na parlamentné monarchie<sup>45</sup>.

## 7.1 Taliansko

V roku 1859 vypukla druhá talianska vojna za nezávislosť, známa aj ako francúzsko-rakúska vojna. Jej pôvodcom bol predseda piemontskej vlády gróf Cavour, ktorému sa podarilo získať podporu francúzskeho cisárstva. Nový kráľ Viktor Emanuel II. sa rozhodol využiť Garibaldiho, populárneho vojvodu a politika a dal mu rozkaz na vytvorenie dobrovoľníckej jednotky. O niekoľko týždňov zorganizoval akciu nazvanú „expedícia tisíc“ (*la spedizione del mille*), ktorej cieľom bolo zvrhnúť dynastiu Bourbonovcov (kráľa Františka II.) a začleniť Kráľovstvo oboch Sicílií do nezávislého Talianska. Po ďalších vojenských úspechoch si s Viktorom Emanuelom podal ruku a vyhlásil ho za kráľa celého zjednoteného Talianska.

Na Apeninskom polostrove sa postupne v rokoch 1859 až 1861 sformovalo **Talianske kráľovstvo**, ktoré malo charakter konštitučnej monarchie. Predtým bola pre región charakteristická štátno-politická rozdrobenosť a prítomnosť viacerých zahraničných vplyvov – francúzsky na severe (Piemont, Sardínia), španielsky na juhu (Neapol a Sicília), rakúsky na severovýchode krajiny (Benátsko, Lombardsko) a v Toskánsku. Pápežský štát v strede krajiny mal vlastné a špeciálne administratívne tradície. Koncom 18. storočia v dôsledku francúzsko-rakúskych vojen na polostrove výrazne narástol Napoleonov vplyv. Vtedajší prvý konzul republiky a neskorší cisár napomohol vzniku Cispadánie, ako aj Cisalpínskej republiky a Ligúrie. O niečo neskôr z týchto území vytvoril Taliansku republiku, ktorej sám predsedal. V roku 1805 sa aj tu zmenila štátna forma na monarchiu. Viedenský mierový kongres v roku 1815 však čiastočne reštauroval predchádzajúce pomery (t. j. vládu talianskych Bourbonovcov na

---

<sup>45</sup> V súčasnosti zostalo na svete len niekoľko konštitučných monarchií v užšom zmysle slova, v Európe ešte čiastočne Liechtenštajnsko a Monako.

juhu a Habsburgovcov na severe a v strede), a čiastočne vytvoril nové entity (napríklad Lombardsko-Benátske kráľovstvo, ktoré pripadlo Rakúskemu cisárstvu)<sup>46</sup>.

Prvým ministrom bol v tomto období Camillo Benso di Cavour. S jeho menom je spojené budovanie základov zjednoteného talianskeho štátu, v ktorom spočiatku hrali dominantnú úlohu politické sily zo severu krajiny. Tie boli pritom najviac spontánne aj vedome ovplyvnené francúzskymi vplyvmi. Cavour pôvodne uvažoval o rešpektovaní regionálnych zvláštností a vytvorení flexibilného rámca pre postupnú administratívnu integráciu regiónov. Pôvodne sa počítalo s regiónmi s vlastnou právnou subjektivitou a administratívnou autonómiou. Regióny by boli zároveň združeniami obcí a provincií vytvorených na ich území. Poslanci parlamentu však odmietli túto koncepciu, lebo mali obavy o integritu len prednedávnom zjednoteného štátu. V marci 1865 prijatý zákon preto na územie celého štátu rozšíril zaviedol **system provincií riadených prefektami**. V krajine vzniklo 59 provincií bez autonómie. Zjednoteného Talianska sa teda rozhodlo pre tuhý centralizmus francúzskeho typu, s pomocou ktorého chcelo znížiť regionálne rozdiely a posilniť spolupatričnosť občanov.

Francúzska a talianska spoločensko-politická realita však bola úplne odlišná. Vo Francúzsku už napríklad v roku 1848 pre mužov zaviedli všeobecné a rovné volebné právo. V Taliansku k takémuto kroku došlo až v roku 1921. Predtým tu dlho mohlo voliť len 500 000 mužov z približne 25 miliónov obyvateľov krajiny. Zároveň v Taliansku na rozdiel od Francúzska nevznikla profesionálne dobre pripravená, prestížna a efektívna byrokratická elita. Aj pozícia talianskych prefektov bola slabšia, ako ich francúzskych kolegov. Francúzsky prefekt bol totiž jediným sprostredkovateľom medzi centrálnou vládou a jej provinčnými úradmi. Išlo tu teda o viac-menej integrovaný systém. V Taliansku pod prefekta patrili len niektoré úrady, lebo niektoré miestne rezortné úrady (t. j. filiálky niektorých centrálnych rezortov) nepatrili pod priame vedenie prefekta. Ten bol síce hlavným predstaviteľom vlády v provinciách, ale nie všetky miestne úrady štátnej správy patrili pod neho. Menšia bola aj uniformovanosť (jednotnosť) talianskej správy, osobitne potom, ako sa po 20 rokoch tuhej centralizácie začali pomaly odkláňať od tohto princípu.

Hlavou štátu bol **kráľ**, ktorý mal významnú, aj keď obmedzenú moc. Prvým kráľom zjednoteného Talianska bol Viktor Emanuel II. zo savojského rodu. Moc kráľa bola obmedzená parlamentom a ústavou. Kráľ musel konať v súlade s ústavou, ktorá definovala jeho právomoci a povinnosti. Ústava obmedzovala jeho schopnosť prijímať rozhodnutia bez súhlasu parlamentu. Kráľ nemohol prijímať zákony bez schválenia parlamentom. Parlament mal tiež právomoc kontrolovať vládu, ktorú menoval kráľ. Ak parlament vyslovil nedôveru vláde, kráľ musel menovať novú vládu, ktorá by získala podporu parlamentu. Kráľ mal reprezentatívnu úlohu a jeho výkonné právomoci boli obmedzené na formálne akty, ako napríklad podpisovanie zákonov a menovanie úradníkov.

Taliansky **parlament** bol dvojkomorový a skladal sa z Poslaneckej snemovne (*Camera dei Deputati*) a Senátu (*Senato del Regno*). Poslanecká snemovňa bola volená občanmi, zatiaľ čo senátori boli menovaní kráľom

Výkonnú moc mala **vláda** (Rada ministrov) na čele s predsedom vlády (*Presidente del Consiglio dei Ministri*), ktorého menoval kráľ. Rada ministrov pozostávajúca dlho z deviatich členov – ministrov, ktorých takisto menoval kráľ, ale zodpovední boli aj parlamentu. V rámci ministerstiev hrali dôležitú úlohu generálni tajomníci, ktorí boli sprostredkovávali vôľu

---

<sup>46</sup> Zjednotenie moderného Talianska realizovalo Sardínsko-Piemontské kráľovstvo pod vedením Savojskej dynastie. Severozápadný Piemont sa o zjednotenie neúspešne pokúšal už v revolučných rokoch 1848-1849. Vtedy sa aspoň zrodila relatívne liberálna oktrojovaná ústava kráľa Karola Alberta (*Statuto Albertino*), ktorá sa neskôr stala aj ústavou zjednoteného Talianskeho kráľovstva, formálne prežila fašizmus a nakoniec ju nahradila republikánska demokratická (a sociálna) ústava z roku 1947.

ministra smerom k aparátu. Ministerský predseda bol po dlhé obdobie zároveň aj ministrom vnútra. Táto prax sa udržala skoro až do druhej svetovej vojny.

Súdny systém bol nezávislý a zahŕňal rôzne úrovne súdov, vrátane najvyššieho súdu (*Corte di Cassazione*) (Smith 1989, Clark 1998, Clemens 2021).

Od čias Cavoura sa vláda pokúšala získať popularitu (presnejšie: politickú klientúru) na vidieku tým, že do administratívneho aparátu integrovali miestne elity, ktoré mali v prvopočiatkoch ešte silné väzby na predchádzajúce štátne útvary. Okrem iného týmto spôsobom chceli eliminovať ich odpor voči nastupujúcemu **centralizmu**. Nečakaným dôsledkom tejto politiky bol rýchly nárast štátnej byrokracie a jej aparátov, ktorých výkonnosť zaostávala za očakávaniami. Napriek tejto tendencii sa vo verejnej správe predsa len prejavila dominancia „severanov“ – tzv. piemontizácia. Na prelome 19. a 20. storočia sa však začala opačná tendencia a v administratíve začali prevažovať „južania“ – t. j. začala sa „meridionalizácia“ verejnej správy, ktorá potom vydržala skoro až do konca 20. storočia. Rím si touto politikou chcel získať dôveru a podporu južnej inteligencie a celkovo tamojších stredných tried. Tento fakt mal dosah na mentalitu a spôsob práce celej talianskej byrokracie a verejnej správy. Postupne sa preto jav stal problematickým a niektoré neskoršie talianske vlády ho chceli zmeniť. Situáciu im sťažovalo to, že profesionálne vzdelaní a relatívne zámožní občania industrializovaných severných oblastí okolo Milána a Turína sa pokúšali zamestnať skôr v tamojšom bankovníctve, obchode a priemysle. Zarábali tam totiž o čosi viac, než v štátnej správe.

V roku 1888 Francesco Crispi, prvý premiér pôvodom z juhu, vytvoril na ministerstvách funkciu **štátnych podtajomníkov** (*sottosegretario*), na ktorých minister mohol delegovať rozličné úlohy a kompetencie. Takto sa vytvoril jeden pomerne silný a dlhodobý článok talianskej administratívy. Postupne na ministerstvách zrušili funkciu generálnych tajomníkov a ich generálne sekretariáty. Aparát ministerstiev zároveň rozdelili na generálne riaditeľstvá, ktoré záviseli (dostávali príkazy) priamo od ministra. Koncom 19. storočia narástol počet členov vlády za 9 na 13. Na konci obdobia pred prvou svetovou vojnou premiér Giovanni Giolitti, ktorý bol majstrom centristickej politiky a koalíčných kompromisov, vytvoril prvý taliansky štatút upravujúci práva a povinnosti zamestnancov verejnej správy. Premiér piatich talianskych vlád mal celkovo blízky vzťah k sociálnym reformám a štátnym zásahom v záujme zmierňovania konfliktov v štáte a spoločnosti. Fašizmus, ktorého sa na sklonku svojho života liberálny politik pôvodom z Piemontu ešte dožil, nikdy neprijal.

V druhej polovici 19. storočia, počas konštitučnej monarchie v Taliansku, bola miestna štátna správa a samospráva organizovaná na viacerých úrovniach. Po zjednotení Talianska v roku 1861 sa zaviedol systém, ktorý kombinoval centralizované a decentralizované prvky.

V druhej polovici 19. storočia **miestnu štátnu správu** v Taliansku predstavovalo 20 regiónov, ktoré sa členili na 69 provincií. Každý región mal svoje vlastné orgány, ktoré zabezpečovali správu a koordináciu medzi provinciami a centrálnou vládou. Regionálne rady (*Consigli Regionali*) boli zložené z volených zástupcov a ich úlohou bolo prijímať regionálne zákony a nariadenia. Výkonné výbory (*Giunte Regionali*) boli zodpovedné za implementáciu rozhodnutí regionálnych rád a za každodenné riadenie regiónu. Na čele výkonného výboru stál predseda (*Presidente della Giunta Regionale*), ktorý bol volený členmi regionálnej rady.

Na čele provinčnej správy stáli prefekti (*prefetto*), ktorí boli menovaní centrálnou vládou. Mali rozsiahle právomoci a zodpovedali za udržiavanie verejného poriadku, bezpečnosti a implementáciu vládnych politík na miestnej úrovni. Provinčné rady, volené priamo obyvateľstvom provincií, mali obmedzené právomoci a fungovali ako poradné orgány pre prefektov.

Obce mali svoje vlastné rady, ktoré boli volené miestnymi obyvateľmi. Tieto rady mali na starosti miestne záležitosti, ako sú verejné služby, školstvo a infraštruktúra. Na čele obcí stáli starostovia, ktorí boli volení členmi obecnej rady. Starostovia mali výkonné právomoci a

zodpovedali za každodenné riadenie obce. Reforma z roku 1889 posilnila miestnu samosprávu tým, že rozšírila právomoci obecných rád a starostov. Reforma tiež zaviedla priamu voľbu starostov, čo zvýšilo demokratickú legitimitu miestnych orgánov.

Nové, t. j. fašistické obdobie vo vývoji talianskej verejnej správy sa začalo po nástupe Benita Mussoliniho k moci.

## 7.2 Nemecko

V nemeckom Prusku môžeme hovoriť o konštitučnej monarchii od roku 1850, keď bola prijatá pruská ústava. Táto ústava obmedzila moc panovníka a zaviedla parlamentný systém, čím sa Prusko stalo konštitučnou monarchiou. Tomu však predchádzal určitý vývoj v celom nemeckom priestore.

Jednotné Nemecko vzniklo pod vedením **Pruského kráľovstva**, ktoré malo preto pomerne veľký vplyv na neskorší vývoj jeho administratívneho zriadenia. Brandebursko, ktoré sa neskôr stalo základom Pruska, bolo v 17. storočí ešte pomerne malým a slabým nemeckým štátom. Išlo viac-menej o absolutistický štát s prvkami stavovskej monarchie, tie však postupne ustupovali do úzadia a panovník čoraz menej potreboval stavovský snem. (Szabó 2002) Pruská stredná šľachta (junkeri) sa uspokojila s autonómiou, ktorú dostala od panovníka, ako aj s právom administratívne riadiť svoje statky, a zároveň ochotne vstupovala do štátnej civilnej a vojenskej služby, kde mala zabezpečené rozličné privilégia. Jej poddaní sediaci boli pripútaní k pôde, podobne ako roľníci všade na východ od rieky Labe.

Správa miest, ako centier obchodu a remesiel bola oddelená od zemepanskej administratívy. Mestá panovníkom riadené v duchu merkantilizmu mali vlastnú samosprávu, nad ktorou mala dozor racionalisticky organizovaná štátna (kráľovská) správa. Relatívne málo osídlené Prusko sa vedome pokúšalo prilákať vzdelaných a skúsených migrantov z rozličných protestantských oblastí. V 18. storočí sa Prusko vďaka dobre zorganizovanej armáde postupne stalo jednou z európskych veľmocí a svoj vplyv šírilo hlavne na úkor Habsburskej ríše, od ktorej získalo väčšinu rozvinutého Sliezska. Avšak v roku 1806 Prusko utrpelo od Francúzov veľkú porážku, čo ho inšpirovalo na radikálne reformy (1807 - 1814). Ich iniciátorom bol barón Heinrich Friedrich Karl vom und zum Stein a Karl August von Hardenberg. Išlo tu o komplexnú „zhora riadenú“ revolúciu ekonomiky a správy. V Prusku vtedy oslobodilo poddaných roľníkov, avšak pôda zostala v rukách šľachty. Zrušili aj väčšinu feudálnych povinností, ktoré sa vzťahovali na veľkostatky, ale šľachta si mohla ponechať tituly a mala prednosť pri zastávaní funkcií v armáde aj v správe. Došlo taktiež k zrušeniu cechov a uvoľnil sa priestor pre podnikateľské iniciatívy v priemysle, ktorý mal k dispozícii veľa pracovníkov. Reformátori deklarovali slobodu výskumu, ako aj iné akademické slobody, a taktiež založili berlínsku univerzitu. V rámci armády zaviedli povinnú vojenskú službu, ktorá pre pruskú armádu zabezpečila pomerne veľkú zálohu. Vznikla aj nová vojenská akadémia pre prípravu dôstojníkov. Predchádzajúci kabinetný systém nahradilo generálne riaditeľstvo a zavedenie rezortného princípu. Vznikli ministerstvá financií, spravodlivosti, vnútra, vojny a zahraničia, čo umožnilo väčšiu špecializáciu na úrovni centrálnych orgánov štátnej správy. Počas vlády Steina bola vláda kolegiálnym orgánom, na čele ktorého nestál predseda, neskôr sa však sformoval post kancelára zodpovedného pred panovníkom (Lövétei -Boros – Gajduschek 2011).

Prusko bolo rozdelené na 10 provincií a okolo 300 vládnych okresov a 25 mestských okresov. Cieľom týchto zmien bolo zefektívniť správu. Územie Pruska bolo rozdelené na provincie, ktoré sa ďalej členili na okresy (*Landkreise*) a mestské okresy (*Stadtkreise*). Tento systém umožňoval lepšiu kontrolu a správu jednotlivých regiónov.

**Provincie** boli najvyššou územnosprávnou jednotkou a na ich čele stál prezident provincie (*Oberpräsident*), ktorý bol menovaný kráľom. Provincie mali vlastné správne orgány



a zodpovedali za širokú škálu administratívnych úloh. Provinciálny výbor (*Provinzialausschuss*) bol poradný orgán, ktorý pomáhal prezidentovi provincie pri rozhodovaní o dôležitých otázkach. Bol to menovaný, nie volený orgán, zložený z úradníkov, ktorí boli menovaní kráľom alebo vyššími administratívnymi autoritami. Provinciálny snem (*Provinziallandtag*) bol zákonodarný orgán provincie, ktorý mal však obmedzené právomoci a zodpovedal za miestne záležitosti. Členovia provinčného snemu boli volení obyvateľmi provincie, čo umožňovalo určitú mieru zastúpenia a participácie občanov na správe ich regiónu. Aj ten mal obmedzené právomoci a zodpovedal za miestne záležitosti, ako napríklad školstvo, zdravotníctvo a infraštruktúru. Prijímali všeobecne záväzné nariadenia (*Allgemeine Verordnungen*) s právnou silou na území príslušnej provincie

**Okresy** (*Landkreise*) boli menšie územné jednotky v rámci provincií, ktoré spravovali miestne záležitosti, ako napríklad verejnú bezpečnosť. Okresný správca (*Landrat*) bol najvyšší správny úradník okresu, zodpovedný napríklad za verejnú bezpečnosť. Okresný výbor (*Kreisausschuss*) bol menovaným poradným orgánom okresného správcu. Priamo volený okresný snem (*Kreistag*) bol zákonodarným orgánom okresu. Prijímal všeobecne záväzné nariadenia s právnou silou na území príslušného okresu.

**Mestské okresy** (*Stadtkreise*) boli špeciálne mestské oblasti, ktoré mali rovnaké právomoci ako okresy, ale boli spravované priamo mestskými úradmi. Tieto mestské okresy mali väčšiu autonómiu a aj primátor (*Bürgermeister*) ako najvyšší správny úradník mestského okresu, zodpovedný za správu mesta bol priamo volený obyvateľmi. Mestská rada (*Stadtrat*) ako poradný a zároveň zákonodarný orgán, ktorý pomáhal primátorovi pri rozhodovaní o mestských záležitostiach bol priamo volený. Mestá získali právo na samosprávu, čo znamenalo, že mohli spravovať svoje vlastné záležitosti bez priameho zásahu centrálnej vlády. Obce získali väčšiu kontrolu nad svojimi finančnými zdrojmi, čo im umožnilo efektívnejšie plánovať a realizovať miestne projekty a investície.

Počas viedenského kongresu víťazné protinapoleonovské Prusko získalo Porýnie-Vestfálsko, čo radikálne posilnilo jeho pozície v Európe. Išlo totiž o veľké a priemyselné oblasti. Vďaka tomu sa Prusko stalo po Rakúsku druhým najväčším a najvplyvnejším štátom v nemeckom jazykovom prostredí. Postupne sa v jeho prostredí začala presadzovať aj myšlienka právneho štátu, ako štátu (a aparátu) viazaného právom, namiesto koncepcie policajného štátu. Tento proces však prebehol bez oslabenia centrálnej moci a militaristického charakteru pruského štátu, ktorý si zároveň vytvoril aj erudovanú a výkonnú administráciu.

Začiatkom 19. storočia do nemeckého života hlboko zasiahlo Napoleonove Francúzsko, ktoré nakoniec v roku 1806 dosiahlo zrušenie cisárskeho titulu (Habsburgovci boli odvtedy už len rakúskymi cisármi), ako aj celého ríšskeho rámca. V západnej časti Nemecka došlo zároveň k zrušeniu privilégií suverénnych rytierov, k radikálnej redukcii počtu ríšskych mestských republík a k pripojeniu menších kniežatstiev k väčším územným celkom. Štátne útvary, ktoré tieto zmeny prežili sa teoreticky stali samostatnými, ale Napoleon ich nakoniec prinútil spojiť sa do **Rýnskeho spolku**, nad ktorým si zachoval protektorskú pozíciu. Tá sa vzťahovala aj na vedenie armády a realizáciu zahraničnej politiky. Rada hláv štátov, ktorá pozostávala z jednotlivých panovníkov mala za úlohu predovšetkým urovnávať ich vnútorné konflikty.

Po porážke Napoleona sa zaniknutý Rýnsky spolok transformoval na **Nemecký spolok** (*Bund*), ktorý formálne spojil všetky nemecké územia (štáty). Stále predsedníctvo tu malo Rakúsko, ale jeho pozíciu čoraz viac ohrozovalo Prusko. Podľa zakladajúceho dokumentu z tohto spolku nebolo možné vystúpiť, nikoho odtiaľto nebolo možné vylúčiť a nebolo ho možné ani rozpustiť. Jednotlivé štáty si mali vytvoriť vlastné ústavy, ale nemalo ísť o dokumenty v modernom konštitucionálnom zmysle, skôr tu išlo o absolutistické a stavovské základné zákony. Veľká časť členských štátov (vrátane Rakúska a Pruska) však túto požiadavku odignorovala (Lövétei – Boros – Gajduschek 2011, Szabó 2002).

Delegáti jednotlivých vlád zasadali s **Spolkovom zhromaždení** (sneme) a väčšinovým (občas dvojtretinovým) spôsobom rozhodovali o spoločných spolkových záležitostiach, okrem iného aj o základných zákonoch. Jednotlivé štáty však nemali rovný počet hlasov, ten bol totiž odstupňovaný podľa veľkosti. Spolkové právo malo teoreticky prednosť pred štátnym, ale jeho výkon bol v rukách členských štátov, čo relativizovalo túto konštrukciu. Viac-menej išlo o konfederatívny model. Spolok mal spoločnú obrannú a zahraničnú politiku, ale bez spoločných orgánov, ktoré by ju realizovali. Rozhodnutia prijaté spoločným snemom mali vykonať štátne orgány, vlastne ich vlády. Niektoré, prevažne väčšie štáty si aj formálne zachovali vlastnú obrannú a zahraničnú politiku, no teoreticky nemohli samostatne uzavrieť prímerie alebo mier v prípade, ak bol celý Spolok vo vojne. Spolok mohol taktiež iniciovať na žiadosť konkrétnej štátnej vlády spolkový zásah zameraný predovšetkým na potlačenie vnútornej revolúcie. Takýto zásah mal na žiadosť Snemu so sídlom vo Frankfurte nad Mohanom vykonať niektorí z členských štátov s pomocou spolkovej ozbrojenej sily. V prípade, ak členský štát porušoval spolkové právo a nebol na tejto praxi ochotný nič zmeniť, tak existoval možnosť spolkového zásahu a to prirodzene aj bez žiadosti členskej vlády. Spolok nemal spoločné hospodárske orgány, ktoré by reálne dokázali realizovať spoločnú daňovú a colnú politiku. V rámci Nemeckého spolku Prusko vytvorilo s niekoľkými inými štátmi colnú úniu, do ktorej postupne vstúpila väčšina štátov, avšak s výnimkou Rakúska, ktoré takto postupne strácalo vplyv. Osud Nemeckého spolku nakoniec spečatila prusko-rakúska vojna v roku 1866, počas ktorej Prusko vyhlásilo spolkovú základnú zmluvu za neplatnú (Lövétei – Boros – Gajduscek 2011).

Vtedy už rozhodujúcou nemeckou mocnosťou bolo Pruské kráľovstvo, ktoré spojilo do nového zväzu v roku 1866 severonemecké štáty. Formálne práve **Severonemecký spolok** (*Norddeutscher Bund*) vystúpil voči Francúzsku, ktoré bolo hlavným protivníkom zjednoteného Nemecka. Pôvodne išlo o vojenský spolok, ktorý prerástol do spolkového štátu. Pod pruským vedením spájal všetky nemecké štáty na sever od rieky Mohan (*Main*). Jeho súčasťou nebolo len Rakúsko, Bádensko, Bavorsko, južné Hessensko a Württembersko. Išlo teda o katolícke nemecké štáty, ktoré sa však v roku 1870 až 1871 (okrem Rakúska) taktiež zapojili do prusko-francúzskej vojny, ktorá sa 18. januára 1871 skončila vyhlásením druhého **Nemeckého cisárstva** v zrkadlovej sále paláca vo Versailles.

Zjednotený nemecký štát bol formálne vytvorený medzinárodnými zmluvami, ktorými sa juhonemecké štáty pripojili k Severonemeckému spolku, na čele ktorého už vtedy stál pruský kráľ a jeho kancelárom bol Ottom von Bismarck. V roku 1871 **spoločné nemecké ústavodarné zhromaždenie** prijalo spoločnú spolkovú ústavu, ktorá však neznamenala koniec právnej subjektivity jednotlivých spojeným štátov. Pruský kráľ sa takto stal cisárom celej Nemeckej ríše, ktorá fungovala viac-menej ako federácia s určitými konfедераčnými prvkami. Jednotlivé pôvodné štáty si zachovali pôvodnú identitu aj vlastné dynastie (ak ich vôbec ešte mali), pri ktorých napríklad naďalej existovali rakúske zastupiteľské úrady. Ich územie nebolo možné na spolkovej úrovni zmeniť, hoci dobrovoľným spôsobom cestou bilaterálnych zmlúv existovala aj takáto možnosť.

Postavenie jednotlivých štátov nebolo úplne rovnaké a v celej ríši sa uplatňovala pruská dominancia. Samotné Pruské kráľovstvo tvorilo vlastne aj najväčšiu územnú entitu. Pomerne veľkú autonómiu si zachovalo aj katolícke Bavorsko. Medzi štátmi ríše (spolkovými krajinami) neexistovala ani úplná právna rovnosť. V rámci ríše existovala dokonca aj možnosť zachovať si republikánsku formu štátneho zriadenia. Staršie ríšske mestské republiky aj využili túto možnosť, preto Brémy, Hamburg a Lübeck naďalej existovali ako republiky. Druhá Nemecká ríša vtedy predstavovala ústavnú monarchiu s určitými prvkami parlamentarizmu, avšak so silným postavením cisára a jeho kancelára.

**Ríšsky kancelár** totiž kontrastne (spolupodpisoval) cisárske rozhodnutia a týmto spôsobom za ne prevzal zodpovednosť. Avšak cisár nemohol rozhodovať bez kancelárovoho spolupodpisu, takže rozhodujúcim činiteľom v rámci nemeckej ríšskej verejnej správy sa stal

práve kancelár. Ten nemal politickú zodpovednosť pred parlamentom, ktorý mu mohol vyjadriť len svoju nespokojnosť. Bez väčšinovej parlamentnej podpory kancelár nemal možnosť presadiť svoje legislatívne a rozpočtové návrhy, takže prakticky nesúladi medzi kancelárom a parlamentom mohol viesť práve k výmene kancelára, ktorý bol formálne politicky zodpovedný len cisárovi (Szabó 2002).

Nemecká ríša nemala klasickú **vládu** pozostávajúcu z rezortných ministerstiev. Postavenie ministra mal len kancelár, ktorý bol z tejto pozície aj hlavou celej ríšskej administrácie. Jednotlivé rezorty riadil cez štátnych tajomníkov, ktorých prakticky on sám vyberal, menoval a odvolával. Teoreticky ho štátni tajomníci zastupovali v rámci svojich rezortov, a to nielen v neprítomnosti, ale aj v prípade inej zaneprázdnenosti.

Nakoľko **cisár** naďalej zostal pruským kráľom, pôvodne sa uvažovalo, že celoríšsky dozor nad krajiniskými administráciami bude panovník realizovať cez príslušné pruské ministerstvá. Tomu sa však jednotlivé krajiniské vlády chceli vyhnúť, preto radšej presadzovali vytvorenie osobitných a samostatných ríšskych centrálnych úradov. Koncom 19. storočia ich už bolo 12. Pravda, aj na ich čele často stáli pruskí úradníci.

Organizácia verejnej správy zostala prevažne v kompetencii jednotlivých krajín, z ktorých mnohé mali v rámci nemeckých tradícií aj vlastné správne (administratívne) súdy. Na ríšskej úrovni neexistoval ústredný správny súd. Ríšsky finančný a administratívny súd vznikol až v roku 1918, ale celoštátne správne súdnictvo sa v Nemecku vytvorilo až po druhej svetovej vojne. Ríša mala prirodzene vlastný Najvyšší súd, ktorý bol považovaný za vrcholný justičný orgán na jej území.

Nemecká ríša prijala v roku 1873 spolkový zákon o verejnej službe, ktorý upravoval pracovné pomery úradníkov stojacich priamo v ríšskych (spolkových) službách (*Reichsbeamte*). Ich vymenovanie bolo v kompetencii cisára alebo na základe jeho splnomocnenia v rukách kancelára alebo vedúceho niektorého iného ríšskeho úradu. Takto vymenovaní úradníci boli považovaní za priamych (bezprostredných) ríšskych úradníkov (unmittelbar). Ríšsku správu však často sprostredkovane vykonávali aj krajiniskí úradníci (mittelbar), ktorých menovali ich vlastné vlády podľa vlastných predpisov. Táto skupina bola považovaná za nepriamych (sprostredkovaných) ríšskych úradníkov. Ríšsky zákon o štátnych úradníkoch bol považovaný za rámcovú právnu normu a mal slúžiť ako vzor aj pre krajiniské legislatívy.

Komplikovaným spôsobom boli v období medzi rokmi 1871 a 1918 upravené finančné, vojenské a zahraničnopolitické záležitosti. Najintegrovenšími boli posledne spomenuté, avšak aj tam existovali zaujímavé riešenia. V období existencie Nemeckého spolku zahraničné veci patrili paralelne do kompetencie spolku i jednotlivých krajín, čo občas spôsobovalo problémy. Po roku **1871** síce došlo k čiastočnej **centralizácii** tejto sféry štátneho života, ale krajiny nestratili úplne svoj vplyv na zahraničnú politiku, ktorú však mohli realizovať len pod dozorom spolkovej úrovne a nemohli porušiť ani svoje záväzky smerom k ríšskej úrovni. Bezprostredne nemohli robiť zahraničnú politiku, čiže krajiny samostatne neboli oprávnené ani vyslať alebo prijímať vyslancov. Prusko bolo v špeciálnej situácii, lebo jeho panovník mal dve funkcie. Pruské ministerstvo zahraničia existovalo aj po vytvorení Severonemeckého spolku, ale nemohlo udržiavať diplomatické vzťahy s krajinami, štátmi mimo ríše. Navonok Nemeckú ríšu zastupoval cisár, ale aj v tejto sfére potreboval spolupodpis kancelára, ktorý takto získal priamy vplyv na zahraničnú politiku. Bismarck už v roku 1870 vytvoril Ríšsky zahraničný úrad (*Auswärtiges Amt*), ktorý potom v praxi realizoval nemeckú zahraničnú politiku. Vďaka tomuto kroku patrila diplomacia medzi tie sféry štátneho života, kde sa najmenej prelínala pruská a ríšska administrácia (Lövétei – Boros – Gajduschek 2011, Szabó 2002).

Vo vojenskej oblasti došlo k zaujímavému vývoju. Bismarck sa síce pokúsil vytvoriť jednotnú nemeckú armádu, tá však naďalej pozostávala z krajiniských vojenských kontingentov. Za ich vystavením stáli krajiniské ministerstvá obrany s vlastným úradným (doplňovacím)

aparátom. Velenie nad ozbrojenými silami boli zasa v rukách spoločného, teda ríšskeho armádneho vedenia. Pred rokom 1918 nevzniklo ani ríšske ministerstvo obrany. To sa však vzťahovalo len na suchozemské sily, lebo vojenské námorníctvo patrilo do ríšskej kompetencie a primerane tomu malo aj vlastné ríšske ministerstvo. K centralizácii vojenskej správy na ríšskej úrovni došlo až po vyhlásení republiky.

Najmenej integrovanou oblasťou bola pred rokom 1918 finančná správa. V tejto sfére si totiž krajiny, členské štáty zachovali vlastnú suverenitu. Nemecký spolok pôvodne nedisponoval vlastnými finančnými zdrojmi a závisel od platieb z krajinskej úrovne. Po vniku druhej Nemeckej ríše daňové a finančné záležitosti zostali v kompetencii krajinskej správy. Dokonca nebolo možné zaviesť nové dane jednoduchým ríšskym zákonom, lebo k tomuto kroku bola potrebná novelizácia ústavy (Sellin 2014).

### 7.3 Rakúsko

Absolutistická Rakúska ríša ešte nemala ústavu v modernom zmysle slova. Jej potreba sa o to naliehavejšie objavila v revolučných rokoch 1848/1849. Vtedy panovník pod tlakom udalostí vydal niekoľko oktrojovaných ústav a jeden liberálny návrh vypracoval aj ríšsky ústavodarný snem v Kromeríži. Najväčší význam mali pravdepodobne tzv. **Stadionova oktrojovaná<sup>47</sup> ústava** zo 4. marca 1849 pre celú Rakúsku ríšu vrátane Uhorska. Išlo o viacmenej centralistický dokument s dedičným panovníkom a dvojkomorovým ríšskym parlamentom, avšak zároveň počítal aj s legislatívnymi zemskými snemami. Volebný systém mal byť kuriálny (záujmový) a volebné právo cenzové. Tu treba pripomenúť, že ministerská terminológia sa v Rakúsku začala používať práve v roku 1848 (Fichtner 2003).

Napriek pochybnostiam mnohí súčasníci privítali túto ústavu, ktorá predsa len mala potenciál zmeniť habsburskú ríšu na ústavný štát. V skutočnosti sa však nikdy nenaplnila a panovník ju koncom roka 1851 tzv. silvestrovskými patentmi aj formálne zrušil. Vtedy sa aj formálne začalo obdobie tzv. **neoabsolutizmu** reprezentované ministrom vnútra Alexandrom Bachom. Jeho základným právnym aktom s vplyvom na zemskú, krajskú a okresnú správu boli zásady o organických zriadeniach v korunných krajinách rakúskeho cisárskeho štátu (Dziadzio 2001).

Neúspechy Rakúska na Appeninskom polostrove a Bachov politický pád v roku 1859 znamenal zároveň aj koniec tohto tuhého centralistického režimu a začiatok pokusov o ústavnú formu vlády. Prvým krokom bolo rozšírenie členov **Ríšskej rady** skrz panovníka o mimoriadnych členov (napríklad aj o 39 zástupcov zemských snemov z celej ríše, ktorých navrhovali samotné snemy), ako aj periodické zvolávanie tohto orgánu. Na jeseň 1860 nasledovalo vydanie tzv. **Októbrového diplomu**, za ktorým stála predovšetkým uhorská konzervatívna aristokracia. Urovnanie pomerov medzi Uhorskom a dynastiou sa totiž stalo kľúčovou otázkou nasledujúceho desaťročia. Išlo tu skôr o prípravný dokument, ktorý načrtol možnosti návratu k ústavnej forme vlády. Zákonodarnú moc mal v budúcnosti vykonávať panovník spolu s ríšskou radou znovu rozmnoženú o 100 členov.

V decembri sa ministerským predsedom stal barón Schmerling, ktorý 26. februára 1861 vydal novú oktrojovanú (tzv. februárovú) ústavu. Tá vychádzala z rozdelenia zákonodarnej kompetencie medzi panovníka a **dvojkomorovú ríšsku radu**, do právomoci ktorej mali patriť všetky záležitosti, ktoré neboli vyslovene garantované pre zemské snemy. V hornej panskej komore mali zasadať dediční členovia a osoby doživotne vymenované cisárom. Poslancov (skôr delegátov) dolnej komory mali voliť zemské snemy a to na šesť rokov. Snemy však už nemohli poslancov zaväzovať príkazmi – zrodil sa teda slobodný poslanecký mandát. Schmerlingova ústava taktiež vychádzala zo systému zastúpenia záujmov veľkostatkárskej kúrie, potom kúrie

---

<sup>47</sup> Oktrojovaný = vnútený, nariadený.

priemyselných miest, obchodných a živnostenských komôr, ako aj vidieka. Nemci mali prevahu hlavne v kúrii miest, českí politici zväčša dobre vystupovali zase vo vidieckej kúrii. Kúria obchodných a živnostenských komôr predstavovala hlavne záujmy rodiaceho sa veľkého kapitálu (Schelle 1993, Malý - Sivák, 1992).

K nasledujúcim ústavným zmenám došlo po prehratej prusko-rakúskej vojne v roku 1866. Habsburgovci sa vtedy pod tlakom okolností rozhodli dohodnúť s maďarskými politickými elitami a v roku 1867 sa zrodilo **rakúsko-uhorské vyrovnanie**, ktoré dovtedajšie centralistické Rakúsko premenilo na dualistickú Rakúsko-uhorskú monarchiu. Išlo o reálnu úniu so spoločným panovníkom a tromi spoločnými rezortmi – obranou, zahraničím, a financií, ktoré sa týkali prvých dvoch oblastí. Ostatné záležitosti zostali v kompetencii Predlitavska<sup>48</sup> (t. j. kráľovstiev a krajín zastúpených na ríšskej rade) a Uhorska. Išlo pritom aj o také dôležité otázky, ako štátne občianstvo, úprava súkromného a obchodného práva, štátne železnice a podobne. Vyrovnanie bolo v rakúskej časti monarchie vyhlásené ako zákon č. 146. z roku 1867, v Uhorsku zasa ako zákonný článok XII. z toho istého roku.

**Rakúsko** bolo skôr spolkovým štátom sa pomerne veľkou autonómiu pre jednotlivé zeme a krajiny<sup>49</sup>. Medzi ne patrili aj tri čiastočne české krajiny: Čechy, Morava a Rakúske Sliezsko<sup>50</sup>.

Základ rakúskeho (predlitavského) ústavného systému tvorili ústavné zákony prijaté a vyhlásené v decembri 1867 - tzv. **decembrová ústava**. S ich pomocou sa zrodila rakúska ústavná monarchia, kde sa už nedalo vládnuť bez podpory dvojkomorového parlamentu, ktorý sa naďalej nazýval **Ríšskou radou** (*Reichsrat*). Tu ešte dlhý čas zostal zachovaný kuriálny systém a cenzové volebné právo, ako aj virilizmus (t. j. osobitné zastupiteľské práva najväčších platcov daní, resp. určitých cirkevných, akademických, stavovských i iných spoločenských hodnostárov). Poslancov naďalej volili nepriamo, t. j. cez zemské snemy. Spolu ich bolo 203. Panská snemovňa nemala stabilne určený počet členov. Všeobecné volebné právo pre mužov (bez zrušenia kuriálneho systému) bolo zavedené až v roku 1896 a od roku 1907 sa uplatňovala zásada tajného hlasovania. V prípade zavedenie všeobecného volebného práva pre dospelých mužov išlo vlastne o vytvorenie piatej voličskej kúrie, takže reálne bol systém založený na princípe plurálneho volebného práva, ktoré pred prvou svetovou vojnou nebolo ešte neobvyklé. **Panovník**, ktorého akty musel zväčša spolupodpísať (kontrasignovať) niektorý člen vlády, si však zachoval veľký vplyv na kľúčové oblasti politiky (hlavne na obranu a zahraničné záležitosti). Konečne došlo aj k zásadnému oddeleniu súdnej moci od verejnej správy, ako aj k zákonnej úprave všeobecných občianskych práv (základných práv občana) (Schelle 1993, Malý - Sivák, 1992).

Do kompetencie Ríšskej rady patrili len záležitosti vyslovene jej prisúdené. Generálnu zákonodarnú kompetenciu mali **zemské (krajinské) snemy**, avšak ich autonómiu do veľkej miery relativizovala autorita panovníka a efektívna rakúska byrokracia. Jej základy boli položené ešte grófom Franzom Stadionom a potom ministrom Bachom. Jej základ tvorila **okresná a zemská správa**, pričom v päťdesiatych rokoch existoval aj krajský stupeň. Pred občianskou revolúciou bola miestna správa v prvej inštancii v českých a dedičných rakúskych krajinách v rukách patrimonálnych úradov a magistrátov, ktoré boli postupne poštátnené. 1.

---

<sup>48</sup> Predlitavsko bolo neoficiálnym pomenovaním rakúskej časti habsburskej monarchie na západ od rieky Litavy (*Leitha*) po rakúsko-uhorskom vyrovnaní. Uhorsko malo paralelne neoficiálny názov Zalitavsko – na východ od tejto rieky.

<sup>49</sup> Úradnými jazykmi v rakúskej časti monarchie boli nemčina, slovinčina, čeština, poľština, chorvátčina, srbčina, ukrajinčina, rumunčina a taliančina.

<sup>50</sup> Českej národnej politike sa pred rokom 1918 napriek viacerým pokusom nepodarilo vytvoriť spoločný snem týchto území, ani nepretvoriť dualistickú monarchiu na trialistický štát. To prirodzene trápiť českú spoločnosť, ktorej priemysel a obchod však veľa profitoval z rozľahlosti monarchie a jej trhov, ako aj z jej expanzie smerom na Balkán. To vytvorilo v rámci českej politiky ambivalentné pocity a situáciu. S dualistickou monarchiou sa preto dokázali stotožniť len čiastočne, i to hlavne na racionálnom a nie emocionálnom základe.

januára 1850 začali existovať okresné úrady, ktoré vytvorilo cisárskej nariadenie z 26. júna 1849. Na jeho základe na čele každej krajiny stál **miestodržiteľ**, pod ním existovali kraje pod vedením krajských prezidentov a nakoniec základný článok správy tvorili už spomínané okresné úrady pod vedením **okresných hajtmanov** (česky *hejtman*, nemecky *Hauptmann*). Najprv došlo k oddeleniu politickej správy a súdov, avšak to potom Bach o rok neskôr zrušil. Okrem hajtmanov pri každom okresnom hajtmanstve existovali aj okresní komisári, sekretári, iní zriadení a podobne. Taktiež sem boli pridelení aj daňoví inšpektori (Schelle 1993, Malý - Sivák, 1992).

K určitým zmenám došlo ešte počas obdobia neoabsolutizmu v roku 1855. Vtedy sa do čela okresov dostali **okresní predstavení** (*Bezirkvorsteher*). Okresná štruktúra správy prežila aj rok 1860 a potom 1867, keď došlo už aj na tejto základnej úrovni k dôslednému oddeleniu justície a správy. Základné a pomerne trvalé úlohy a právomoci **okresných úradov** sa sformovali už v päťdesiatych rokoch. Ich pôsobnosť sa delila na otázky politickej správy, daňové záležitosti a do roku 1868 aj súdnictva na najnižšej úrovni. Ich úlohou bolo vyhlasovanie zákonov a nariadení, predkladanie návrhov na odstránenie biedy a chudoby, starať sa zachovanie zemských aj obecných hraníc, verejného poriadku, ochranu majetku a bezpečnosti. Vo sfére poľnohospodárstva, lesníctva, poľovníctva a rybolovu mali dozeráť nad dodržiavaním zákonov. Okresné úrady sa starali aj o cestné komunikácie, zdroje vody, participovali na sčítaniach ľudu, pri vojenských odvodoch, zabezpečení ubytovania pre vojsko a podobne. Na pomoc si mohli pri výkone svojich kompetencií privolať žandárov, políciu, zdravotnícke a technické orgány atď. Mali aj úlohy zasahujúce do záležitostí cudzineckej polície, živnostníctva, evidencie občanov a podobne. Dozerali aj nad postavením čeladníkov, tovarišov, učňov, potom vydávali rozličné povolenia (napríklad stavebné, reklamné, kultové a náboženské, k divadelným predstaveniam a podobne). Dôležitou úlohou okresných hajtmanov bola spoluúčasť na organizácii volieb do zemského snemu a ríšskej rady (Schelle 1993).

Po roku 1860 dostali okres aj časť krajskej agendy. Veľkou zmenou začiatku 60. rokov 19. storočia bolo totiž to, že po približne desaťročnej existencii (1850 - 1860) boli nakoniec zrušené krajské úrady (vlády), na ktorých bolo počas Bachovho neoabsolutizmu hlavné ťažisko štátnej správy. Na **krajské vlády** boli vtedy prenesené skoro všetky kompetencie zrušených zemských gubernií. Inštančný postup bol nasledovný: okresný úrad, krajská vláda a ministerstvo vnútra. Formálne medzi dvoma posledne menovanými článkami správy stálo ešte zemské miestodržiteľstvo, ktoré však vtedy nemalo veľký reálny význam. V roku 1855 centrálna vláda okresala kompetencie krajskej správy a časť z nich predsa len preniesla na miestodržiteľstvo. Na čele krajského úradu naďalej stál panovníkom menovaný **krajský predstavený** (*Kreisvorsteher*), jeho zástupcom bol krajský komisár, potom tam pôsobil aj krajský lekár, daňoví inšpektori, technickí úradníci a iní zriadení.

V roku 1860 sa postupne vyprázdnený krajský medzistupeň správy ukázal byť nadbytočným a v rámci konzervatívnych reforiem, ktoré sa začali po tzv. obnovení ústavnosti bol úplne zrušený. Jeho funkcie čiastočne prešli na okresné a čiastočne na zemské úrady (t. j. na okresné hajtmanstvo a zemské miestodržiteľstvo). Funkcia **miestodržiteľa** (*Statthalter*) bola vytvorená v roku 1849 v už spomínanom júnovom cisárskom nariadení. Menoval ho vždy samotný panovník. V rokoch 1850 až 1854 pod ním pracovali krajskí prezidenti, potom krajskí hajtmani alebo predstavení (Taylor 1998).

Miestodržiteľstvá však vznikli len vo väčších krajinách, napríklad v Českom kráľovstve a na Morave. V malom (viac-menej zbytkovom) rakúskom Sliezsku existoval len zemská vláda a zemský prezident. Podobná bola situácia aj v dedičných rakúskych krajinách. Miestodržiteľstvá sa vnútorne členili na departmenty s rozličným profilom. Rozhodnutia sa väčšinou prijímali kolegiálne na úrovni radcov. Miestodržiteľ bol vedúcim politickej správy, priamo pod neho patrila aj polícia, riadil živnostenské a spolkové záležitosti, mal dbať o

vyhlasovanie zákonov, verejnú bezpečnosť a poriadok, bol odvolacou inštanciou voči rozhodnutie krajských a neskôr už len okresných úradov.

Nový rámcový zákon číslo 41 z roku 1868 hovoril už o zemských šéfoch, ktorí sa však vo väčších krajinách naďalej nazývali miestodržiteľmi. Zákon vymedzil pojem politickej správy, do ktorého patrili v najvyššej línii všetky záležitosti patriace do pôsobnosti ministerstva vnútra, kultu (t. j. náboženstva a vzdelávania), poľnohospodárstva, zemskej obrany a bezpečnosti. Zákon podrobne určil štruktúru **miestodržiteľstva** ako úradu. Tieto úrady mali v druhej inštancii na starosti veci väčšiny odborných ministerstiev a skoro celú agendu štátnej správy v konkrétnej zemi, krajine. Mnohé záležitosti aj dozorovali. Okrem toho prezídium miestodržiteľstva vybavovalo aj záležitosti panovníckeho dvora a šľachty, vyššej štátnej polície, pasové a cudzinecké záležitosti, sledovanie nálady ľudu a podobne. Agenda tohto stupňa správy sa neustále rozrastala a preto potrebovali nových úradníkov. Od roku 1870 tu už pracoval aj zemský zdravotný referent, zverolekár, stavebné a technické komisie a podobne. V tejto podobe sa zemské zriadenie dočkalo až vzniku prvej Československej republiky.

Predlitavsko bolo prakticky spolkovým štátom, ktorý tvorilo **17 korunných krajín** s pomerne veľkou mierou správnej autonómie. Jeho formovanie malo staré korene, avšak ich modernizácia sa začala februárovou oktrojovanou ústavou z roku 1861. Jej súčasťou boli totiž aj zemské ústavy, ktorých právnym základom bolo zemské zriadenie. Išlo tu pôvodne oktrojované ríšske zákony, avšak ich zmeny už mohli realizovať samostatné zemské snemy. Do konca februára 1861 tak bolo vydaných 15 zemských zriadení. Súčasne boli prijatí aj zemské volebné zákony (Schelle 1993, Malý - Sivák, 1992).

Kompetencia jednotlivých korunných krajín sa vzťahovala predovšetkým na poľnohospodárstvo, sociálne a dobročinné záležitosti, verejné budovy a ich stavby, a vlastné daňové otázky. Krajiny mali vlastné rozpočty. Napriek tomu, že ríšska úroveň mala od prijatia tzv. decembrovej ústavy v roku 1867 taxatívne vymedzené úlohy právomoci a všetko ostatné patrilo do kompetencie krajín (zemskej úrovne), zemské snemy a ich orgány sa realizovali skôr v správnej, menej už v zákonodarnej sfére. Význam ríšskych orgánov výrazne posilňoval. Snemy v národnostne zmiešaných oblastiach do veľkej miery paralyzovali národnostné rozpory. V Čechách napríklad nemecké strany dlho obštruovali činnosť českého snemu, ktorý bol v roku 1913 panovníkom aj rozpustený. Na Morave došlo v roku 1905 k tzv. moravskému paktu (vyrovnaníu), ktoré vopred rozdelilo mandáty medzi národné spoločenstvá a takto aspoň čiastočne eliminovalo národnostné konflikty. Podobné riešenie sa realizovalo taktiež v Bukovine, ktorá bola etnicky ešte viac rôznorodá.

Hlavným zastupiteľským orgánom jednotlivých krajín boli **zemské snemy**. Na jeho čele stál v Českom kráľovstve *maršálek*, inde skôr zemskí hajtmani vymenovaní cisárom. Každý snem mal aj svoj výkonný výbor, ktorý sa venoval mnohým administratívno-správnym otázkam, spravoval zemský majetok, realizoval patronátne práva, zastupoval krajinu v právnych otázkach atď. Na úrovni krajinských snemov – na rozdiel od ríšskej úrovne – nedošlo k demokratizácii volebného systému (Schelle 1993, Malý - Sivák, 1992).

Zloženie snemov bolo v celom Predlitavsku viac-menej rovnaké. Uplatňoval sa to záujmový zastupiteľský princíp a virilizmus. Systém sa usiloval preferovať záujmy veľkostatkárov, priemyselníkov a inteligencie. Tomu zodpovedal aj kuriálny volebný model s najviac zvýhodnenou veľkostatkárskou kúriou, potom s kúriou konkrétne vymedzených mestských obcí a priemyselných miest, ktorá bola spojená s obchodnými a živnostenskými komorami, a nakoniec nasledovala tzv. kúria vidieckych obcí, kam patrili aj mnohé menšie mestá. V poslednej kúrii voliči volili nepriamo.

Druhá polovica 19. storočia znamenala taktiež vznik modernej **samosprávy**. Pred rokom 1848 mali samosprávu vlastne len slobodné mestá, lebo správu vidieka realizovali v prvej inštancii domínia, t. j. pozemkové vrchnosti cez svoje hospodárske úrady. Ich pracovníkov

dosadzovala vrchnosť a kontrolovali ich krajské úrady. V období panovania Márie Terézie a Jozefa II. totiž dochádzalo k posilňovaniu štátnej kontroly nad spomínanými orgánmi.

Počas revolúcie 1848 sa aj v Rakúsku objavila liberálna myšlienka prirodzených práv územných entít na samosprávu. Obe ústavy z tohto revolučného obdobia deklarovali právo občanov obcí na voľbu svojich zástupcov a samosprávu svojich obcí. Prvý dočasný ríšsky obecný zákon bol prijatý už v marci 1849, ktorý vychádzal z myšlienky, že základom slobodného štátu je **slobodná obec**. Zákon rozlišoval tri druhy samosprávnych obcí – miestne, okresné a krajské. Nové obecné zriadenie rozlišovalo medzi vlastnou a (štátom) prenesenou pôsobnosťou samosprávnych obcí. Podrobne sa však zákon venoval len úprave miestnych obcí.

Situácia sa však pre nástup centralizmu koncom roku 1851 vyvinula inak, ako sa pôvodne počítalo v Stadionovej ústave. V zmysle dočasnej úpravy síce došlo k vzniku miestnej obecnej samosprávy, ale na úrovni okresom a krajov sa sformovali len orgány štátnej správy. Išlo o volené obecné výbory a výkonné obecné predstavenstvá. Zvolené boli na tri roky ešte v roku 1851 a mandát im skončil v roku 1854. Nakoľko neboli vypísané nové obecné voľby, ich poverenie pokračovalo ďalej a chýbajúcich členov menoval minister vnútra na návrh miestodržiteľa (Schelle 1993).

Nové obecné zriadenie bolo prijaté 24. marca 1859, ale nebolo nikdy realizované. Po obnovení ústavného poriadku boli ministerský nariadením z 26. októbra 1860 vypísané nové obecné voľby a to podľa provizórnych predpisov z roku 1850. Až 5. marca 1862 bol prijatý rámcový ríšsky zákon o obecnom zriadení, ktorý naviazal na predpisy z 50. rokov 19. storočia a umožnil vznik komunálnych zväzov miestnych obcí, okresov a krajov. Ustanovenia tohto zákona mali previesť zemské snemové zákony. Išlo teda o ich autonómnu kompetenciu.

Obecné záležitosti boli v zmysle zákona zverené do rúk voleného **obecného výboru** a výkonného predstavenstva, ktoré sa skladalo zo starostu a minimálne dvoch radných. Cenzové volebné právo bolo podmienené platením priamych daní v obci. Občan, ktorý platil aspoň šestinú priamej dani v obci mal virilistické právo zúčastňovať sa zasadnutí orgánov. Voľby sa konali každé tri roky všetci zvolení občania boli povinní prijať voľbu. Hlasovať mohli len miestni občania, muži, pokiaľ platili predpísanú priamu daň alebo patrili k tzv. honorácii, ktorá mohla voliť bez ohľadu na dane. V tejto kategórii išlo o kňazov rozličných konfesíí, úradníkov, dôstojníkov, osoby s univerzitným vzdelaním, učiteľov a podobne. Aktívne **volebné právo** mal teda len obmedzený počet obyvateľov obcí, ktorý sa často pohyboval v rozpätí 10 až 20 %. Dominanciu zámožných vrstiev zabezpečovalo to, že voličské zbory boli vytvorené tak, že sa predpísaná priama daň rozdelila na tri tretiny. Voliči poplatníci, ktorí spolu platili po jednej tretine tejto dane, tvorili prvý zbor a volili tretinu členov obecného výboru. V tomto zbore teda malý počet voličov ovplyvňoval rovnaký počet voličov, ako v podstatne ľudnatejších ďalších dvoch zborech. V treťom voličskom zbore boli totiž platiči poslednej tretiny priamej dane, ktorá tu bola rozložená medzi mnohých chudobnejších občanov. Volilo sa podľa princípu relatívnej väčšiny a voľby vtedy ešte neboli tajné, čo tiež mohlo ovplyvniť ich výsledky (Schelle 1993, Malý - Sivák, 1992).

Obecné orgány vykonávali vlastnú originálnu, ako aj prenesenú **pôsobnosť**. V prvom prípade išlo správu vlastného majetku, zabezpečovania bezpečnosti a poriadku, dozor nad trhmi, dobročinné a sociálne úlohy, bojovali s nákazlivými chorobami, starali sa o cestné komunikácie, časť školstva a podobne. Obce vydávali aj rozličné vysvedčenia a potvrdenia, doručovali súdne a daňové výmery, participovali na volebných procesoch, sčítaní ľudu, vojenskej správe atď. Nad ich činnosťou vykonával dozor štátny politický orgán. V prípade originálnych úloh a kompetencií išlo o právnu kontrolu. Miestodržiteľstvo malo právomoc odvolať predpisy hrubo porušujúcich členov obecného zastupiteľstva.

Osobitnú kapitolu predstavovali tzv. **štatutárne mestá**, ktoré mali vlastnú štatúty a nemuseli sa riadiť obecným zriadením. Jednotlivé mestá mali možnosť o toto postavenie požiadať prostredníctvom zemskej politickej správy a ministerstva vnútra. Právo udeliť ho mal



zemský snem. Pôsobnosť štatutárnych miest upravovali osobitné zemské zákony vydané pre jednotlivé mestá a bola podstatne širšia než v prípade obyčajných miest. Orgány štatutárnych miest vykonávali v prvej inštancii aj politickú správu, ktorá inde patrila na vyššiu správnu úroveň. Avšak starostov v týchto mestách, ktoré podliehali priamo zemským úradom, musel vždy potvrdiť aj panovník.

Strednú úroveň samosprávy predstavovali v českých a rakúskych dedičných krajinách **samosprávne okresy**, tie však nevznikli v každej korunnej krajine. Napríklad spomedzi českých historických zemí len České kráľovstvo malo takéto okresy. Na Morave a v Sliezske – pravdepodobne z národnostných dôvodov – takéto orgány nevznikli. V Čechách zemský zákon číslo 27 z 26. júla 1864 vytvoril v sídlach okresných úradov okresné zastupiteľstvá, ktoré mali 18 až 36 na tri roky volených členov. Zastupiteľstvo si potom volilo okresný výbor a taktiež starostu, ktorého vo funkcii potvrdzoval panovník. **Okresný výbor** pozostával zo starostu a šiestich členov. Na Morave ako určitá náhrada za absenciu okresných samospráv existovali okresné cestné výbory, ktoré mali 11 členov. Postupne sa zástupcovia národnostne českých okresných cestných výborov začali pravidelne stretávať. Okresné cestné výbory vznikli neskôr aj v Sliezske. Nakoniec sa začali schádzať aj starostovia českých obcí na Morave a v Sliezske, ktorí spolu vytvorili tzv. okresné starostovské zbory. Nešlo o verejnoprávny orgán, ale skôr o reakciu miestnej českej politiky na nevytvorenie okresnej samosprávy, v ktorej by s veľkou pravdepodobnosťou mali Česi väčšinu. Na Morave dokonca vzniklo aj ústredie takýchto starostovských zborov (Schelle 1993).

#### 7.4. Uhorsko

Uhorsko vzniklo ako unitárny štát, ktorý však na základe chorvátsko-uhorského vyrovnania z roku 1868 rešpektoval územnú autonómiu Chorvátska. Nová politická a právna doba sa v Uhorsku začala 15. marca 1848, keď pod vplyvom parížskych a viedenských udalostí aj v Pešti vypukla **revolúcia**. Jej program pripravila uhorská liberálna šľachta v období reformných snemov (1832 - 1847) a jej základné právne normy prijal posledný uhorský stavovský snem v marci a panovník podpísal, resp. vyhlásil v apríli roku 1848. **Aprílové zákony** potom tvorili základ ústavnosti až do konca Uhorska. Okrem zrušenia poddanských povinností medzi najväčšie revolučné výdobytky patrí nastolenie liberálneho ústavného poriadku založeného na rozšírení politických práv a na zodpovednosti vlády pred parlamentom. Zákonný článok III. z roku 1848 totiž vytvoril **nezávislú uhorskú vládu**, ktorá síce vládla formálne v mene panovníka, avšak politickú zodpovednosť mala predovšetkým pred snemom. Väčšina panovníkom vydaných aktov platila len vtedy, ak ju spolupodpísal (kontrasignoval) niektorý z členov vlády. V Uhorsku bola týmto spôsobom vlastne zavedená ústavná monarchia s pomerne silným parlamentom.

Reformné marcové/aprílové zákony prijal ešte posledný stavovský snem zvolaný v roku 1847, avšak nová volebná legislatíva stelesnená zákonným článkom V. z roku 1848 umožnila výraznú **transformáciu dolnej snemovne uhorského snemu**. Aktívne a pasívne volebné právo mali síce len muži a v zákon zaviedol rozličné majetkové cenzy, avšak v dôsledku tejto reformy sa počet oprávnených voličov zvýšil skoro na 10 %, čo vo vtedajšej Európe vôbec nebolo málo, lebo išlo skoro o štvrtinu dospelaj mužskej populácie. Neskoršie, relatívne konzervatívne volebné reformy v období dualizmu čiastočne znížili počet voličov, ale podstatu systému už nezmenili. Zákonný článok XXXIII. z roku 1874 napríklad zaviedol daňový cenzus, zákonný článok XIV. z roku 1913 zasa tajné hlasovanie vo väčších mestách, zmiernil daňové cenzy, avšak na druhej strane zaviedol cenzus vzdelanostný (požiadavku absolvovania šiestich tried ľudovej školy) a zvýšil vek potrebný pre voličov. Podľa tohto posledného zákona sa už v Uhorsku nevolilo, lebo čoskoro vypukla prvá svetová vojna (Mezey a kol. 2003).

Problém spočíval skôr v tom, že na rozdiel od Predlitavska v Uhorsku do konca monarchie nedošlo k demokratizácii **volebného práva**, t. j. aspoň jeho rozšíreniu na všetkých dospelých mužov. Vtedajšie politické elity sa totiž obávali zmeny pomerov, ktoré mohli nastať vtedy, ak by sa v parlamente prejavila početná demografická sila jednotlivých národností a objavili by sa tam aj záujmy chudobných roľníkov a poľnohospodárskych robotníkov. Uhorské voľby okrem toho nepatrili medzi najkorektnejšie vo vtedajšej Európe, boli ovplyvňované častými zásahmi štátnej moci a verejnej správy, ale na druhej strane sa najprv konali každé tri roky, neskôr už každých päť rokov. Voľby sa teda postupne sa v krajine stali samozrejmosťou.

V každom prípade od roku 1848 už v Uhorsku župy a ich kongregácie nemali priamy vplyv na zloženie parlamentu, lebo stratili právo vysielat' tam poslancov. Tí zároveň získali slobodný (voľný) mandát, takže už nemuseli poslúchať inštrukcie svojich voličov, ktorým sa zodpovedali len v cyklicky sa opakujúcich voľbách. Prirodzene mali aj poslaneckú imunitu. Zachoval sa dvojkomorový systém a autonómne postavenie oboch parlamentných komôr. Od roku 1885 sa iniciovanie a prerokovávanie legislatívnych návrhov už vždy začínalo v poslaneckej snemovni. Tá mala 453 poslancov, z ktorých 40 delegovaných osôb zastupovalo tzv. pridružené krajiny (t. j. Chorvátsko-Slavónsko) (Mezey a kol. 2003).

Vtedajšie reformy sa netýkali **Hornej tabule uhorského snemu**, ktorá si zachovala svoj feudálny – magnátsky – charakter. Napriek tomu, že podľa ústavných predpisov bolo postavenie oboch komôr rovnakú, postupne začala panská snemovňa reálne slabnúť. Osobitne to platilo pre liberálne obdobie rakúsko-uhorského dualizmu. Reforma tejto v podstate panskej snemovne sa začala až zákonným článkom VII. z roku 1885, ktorý zmenil spôsob cirkevného zastúpenia. Titulárni (teda nie sídelní) katolícki biskupi tu stratili svoje zastúpenie a na ich miesta nastúpili predstavitelia ostatných štátom uznaných veľkých cirkví. Zároveň tu svoje automatické zastúpenie stratili hlavní župani, ako aj dediční magnáti bez majetkového zázemia. Do hornej komory parlamentu sa naopak dostali čelní predstavitelia zreformovanej justície, t. j. predseda Kúrie, budapeštianskeho vrchného súdu (súdnej tabule) a predseda, resp. podpredseda novovzniknutého Správneho súdu. Panovník mohol síce na návrh vlády vymenovať maximálne 50 nových členov tejto snemovne, ale len doživotne – takto teda nevzniklo dedičné postavenie.

Hoci legislatíva z roku 1848 hovorila o novej **vláde** ako o zodpovednom ministerstve (t. j. v jednotnom čísle), avšak tento orgán reálne pracoval skôr ako ministerská rada pod vedením ministerského predsedu.<sup>51</sup> Pôvodne jednotlivé rezorty nazývali oddeleniami, ale už veľmi skoro (na jar roku ich vzniku) sa zaužíval pojem ministerstvo. Zasadnutie vlády zvolával najprv premiér podľa potreby, ale skoro sa ustálil zvyk zasadať aspoň raz do týždňa. Zákonný článok, ktorý v roku 1848 vytvoril zodpovednú vládu presne neupravil jej kompetencie, ale jej úlohy a právomoci sa vzťahovali na všetky oblasti výkonnej moci. Kráľ si totiž v spomínanom revolučnom roku ponechal priamo u seba len niekoľko málo kompetencií, ktoré sa týkali hlavne práva udeľovať milosť a niektoré vymenovacie práva.

Na jar 1848 sa v Pešti sformovali nasledovné **ministerstvá**: vnútro, krajinské financie, verejné práce, doprava a lodiárstvo (spolu), poľnohospodárstvo, obchod a priemysel, náboženstvo a školstvo, spravodlivosť, ako aj obrana. Vznikol aj post uhorského ministra pri osobe panovníka, z ktorého sa na jar 1849 na krátky čas sformovalo aj ministerstvo zahraničných vecí. Po rakúsko-uhorskom vyrovnaní zákonný článok XXX. z roku 1868 vytvoril ešte ministerský post pre chorvátsko-slavónske záležitosti, ale bez ministerstva. K čiastočnej, ale nie zásadnej reforme ministerstiev došlo v roku 1889. V roku 1917 zasa v súvislosti s práve prebiehajúcou prvou svetovou vojnou vznikli v Uhorsku aj posty ďalších ministrov bez kresla (t. j. bez osobitného ministerského rezortu). Hneď boli vymenovaní aj štyria takýto ministri a to pre oblasti verejného zásobovania, volebnej reformy, sociálnych

---

<sup>51</sup> Prvým parlamentu zodpovedným premiérom bol gróf Lajos Batthyány, ktorého panovník v roku 1849 nechal popraviť.

záležitostí a práce, ako aj prechodných záležitostí súvisiacich s prechodným hospodárením a prípravou mieru. Začiatkom 20. storočia sa v rámci uhorskej vlády objavil aj post štátnych tajomníkov, ktorý pôvodne existoval len v rámci úradu vlády (t. j. úradu rady ministrov). V roku 1917 sa už na ministerstvách bolo možné stretnúť aj s politickými štátnymi tajomníkmi a ešte neskôr s titulárnymi zastupujúcimi štátnymi tajomníkmi (Mezey a kol. 2003).

V každom prípade však treba na tomto mieste spomenúť dramatický nárast štátnych úradníkov v tomto poslednom období existencie Uhorského kráľovstva. Pokiaľ v predrevolučnom (t. j. predmarcovom) období slúžilo v štátnej správe približne 4300 osôb (1840), ich počet v roku 1870 narástol už na 23 000 úradníkov a nakoniec vyvrcholil v roku 1918, keď uhorská štátna správa zamestnávala už rekordných 228 000 pracovníkov (Mezey a kol. 2003).

Pod **úradom ministerského predsedu**, ktorý v období dualizmu sídlil v paláci grófov Sándorových na Budínskom hrade (dnes tam sídli maďarský prezident), existovalo niekoľko dôležitých a politicky citlivých oddelení. Takýmito vecami sa zaoberala napríklad národnostná referatúra, tlačové oddelenie a propaganda, ale patrili sem aj otázky štátnej polície alebo sociálnopolitické záležitosti<sup>52</sup>. Taktiež pod premiéra priamo patrili niektoré špeciálne osobitné úrady, ako napríklad uhorsko-chorvátske gubernium pre morské pobrežie v Rijeke (Fiume), rada verejných práv v hlavnom meste, výbor pre výstavbu miest a podobne.

Spomenúť treba aj **špecializovanú odbornú (poštátnenú) verejnú správu**, ktorá netvorila súčasť župného zriadenia. Tieto odborné úrady pracovali osobitne a boli podriadené svojim rezortným ministerstvám. Sem patrili doplňujúce vojenské úrady, ktoré sa nezaoberali spoločnou armádou, ale honvédske oddielmi. Štátna polícia pracovala dlho len v Budapešti a neskôr vo väčších mestách. Väčšina miest však mala vlastnú samosprávnú políciu. Na vidieku sa o poriadok a bezpečnosť starali žandárske oddiely, ktoré vytvorili ešte počas Bachovho absolutizmu. Išlo o polovojenský útvar s policajnými úlohami. K spomínanému neoabsolutistickému obdobiu sa viazala aj finančná správa. Kráľovské daňové inšpektoráty sa organizovali na župnej úrovni. V roku 1889 ich s výnimkou hlavného mesta zrušili a na ich mieste vytvorili finančné riaditeľstvá. Verejné zdravotníctvo taktiež dostalo svoje úradné zázemie, ale jeho prvou inštanciou boli obce, druhou župy. Vo sfére správy obchodu a priemyslu mali svoje úlohy rozličné korporatívne telesá a komory. Pod ministerstvom spravodlivosti vznikla Justičná lekárska rada, ako lekársky odborný orgán na vydávanie odborných stanovísk, potom Krajinský súdny chemický ústav, ako aj krajinský ústav pre duševné poruchy a ich sledovanie. Ministerstvo vtedy riadilo aj nápravno-výchovné ústavy, kráľovských prokurátorov a riaditeľstvá právnych záležitostí (Mezey a kol. 2003).

Uhorské **župy** prežili modernizačné reformy 19. storočia a zachovali si postavenie jedného z najdôležitejších článkov tamojšej verejnej správy. Na rozdiel od českých a rakúskych dedičných krajín župné samosprávy, ktoré odborná literatúra nazýva aj municípiami (po maďarsky *törvényhatóság*), vykonávali vlastne celú politickú správu aj po roku 1867. Ich reformy sa začali už v revolučnom roku 1848, keď stratili svoj šľachtický charakter a na rozšírenom volebnom základe boli zvolené ich nové zastupiteľské orgány, avšak k výmene celého aparátu nedošlo. Taktiež nebolo úplne vyjasnené ani ich miesto v modernom správnom systéme. Bachov neoabsolutizmus, ktorý eliminoval voľby hodnostárov a namiesto toho presadzoval byrokratický prístup založený na menovaní úradníkov, spomalil celkový modernizačný proces<sup>53</sup> (Mezey a kol. 2003, Malý - Sivák 1992).

---

<sup>52</sup> V rámci prekladateľského oddelenia úradu vlády pracoval známy slovenský jazykovedec Samo Czambel, ktorý toto oddelenie istý čas aj viedol. Neskôr sa toto oddelenie dostalo pod ministerstvo vnútra.

<sup>53</sup> Zároveň práve vtedy sa do orgánov župnej správy v slovenských oblastiach dostali – okrem českých a rakúsko-nemeckých úradníkov – aj viacerí národne uvedomelí Slováci, ako napríklad hlavní právnici štúrovskej generácie Štefan Marko Daxner a Ján Francisci-Rimavský. Nižší post v administratíve dostal aj Janko Kráľ.

Už v rokoch 1848/1849 sa v rámci uhorskej liberálnej politiky vykryštalizovali dva základné tábory, t. j. centralisti a municipalisti, ale ich koncepčné spory sa vtedy pre začínajúcu sa vojnu za nezávislosť krajiny ešte nerozhodli. Vtedy bola totiž dôležitejšia funkčnosť a lojalita župnej verejnej správy, než rozhodnutie zásadných koncepčných otázok. Vodcom municipalistov bol samotný Lajos Kossuth, ako politik zastupujúci záujmy reformnej, liberálnej nižšej a strednej šľachty. Municipalisti odmietali reformu verejnej správy vo francúzskom centralistickom duchu a zdôrazňovali potrebu zachovania väčšej miestnej a regionálnej samosprávy, hoci aj oni si uvedomovali mnohé anachronické prvky, ktoré charakterizovali vtedajšiu uhorskú verejnú správu. Komitátnu správu však chceli len zmodernizovať, otvoriť širším spoločenským vrstvám, ale nie úplne zrušiť a podriaďiť ministerstvu. V zodpovednosti vlády pred snemom totiž ešte nevideli záruku slobodného rozvoja na vidieku. Oddelenie administrácie a justície si vedela predstaviť aj táto skupina. Centralisti vychádzali skôr z európskych, teda zahraničných trendov a uvedomovali, že stoličná samospráva nemôže zostať v pôvodnej podobe. Zároveň boli skeptickí voči teóriám o „národnej právnickej genialite“. Za dôležitú považovali aj otázku komplexnej kodifikácie uhorského správneho práva. Výhrady mali aj voči inštitútu *ius inertiae*, lebo vedeli, že takto nemôže fungovať moderný štát. Princípiálne žiadali oddelenie správy od súdnictva. Prirodzene, uvedomovali si, že štát bude potrebovať stredný článok správy, ktorý môže mať aj určitú autonómiu, ale nie v starej uhorskej podobe. Centralisti taktiež chceli oslobodiť obce (miestne samosprávy) od prísneho župného dozoru a dať im viac samosprávy. V roku 1848 viac-menej zvíťazili municipalisti a centralisti sa dostali k slovo až v období dualizmu<sup>54</sup> (Mezey a kol. 2003).

Až v období rakúsko-uhorského dualizmu bol prijatý celý rad zákonov (1870, 1876, 1886, 1901 a 1907), ktoré sa týkali **stredného článku** verejnej správy a samosprávy. Tieto síce už spomínaným spôsobom zachovali dominantnú pozíciu župnej samosprávy pri výkone správy, avšak jej fungovanie zmenili v centralistickom duchu.

Tu treba spomenúť krátku, ale pre Slovákov dôležitú medzihru, ktorú predstavoval neoabsolutizmus ministra Bacha a potom verejnoprávne **provizórium** po obnovení ústavného života v roku 1860. Víťazní Habsburgovci nereagovali na požiadavku slovenského národného hnutia vytvoriť osobitnú slovenskú korunnú krajinu, a neboli ani ochotní federalizovať svoju ríšu v duch predstáv českých liberálov vedených Františkom Palackým. Presadzovali skôr princíp jednoty ríše a centralizmus. Uhorsko v tomto období teda nemalo svoju vlastnú autonómiu a jeho postavenie sa podobalo postaveniu tradičných českých a rakúskych dedičných krajín. Okrem toho od Uhorska znovu oddelili Sedmohradsko, ktoré spolu s časťou nazývanou Partium tvorilo osobitnú správnu „korunnú“ jednotku, podobne ako Chorvátsko-Slavónsko s mestom Rijeka (Fiume), okolitým pobrežím a časťou okolo rieky Mura (Pomurím). Na juhovýchode vzniklo Srbské vojvodstvo spolu a Temešským banátom a osobitná vojenská hranica so špeciálnym režimom.

Zbytok Uhorska vytvoril tzv. „zbytkovú“ časť, ktorá bola rozdelená na päť dištriktov so sídlami v Budíne, Košiciach, Prešporku, Šoproni a Veľkom Varadíne (dnes Oradea). Na čele každej provincie stál podpredseda alebo inak povedané dištriktuálny hlavný župan so všeobecnou pôsobnosťou a kompetenciami na vlastnom území. Nad nimi stál miestodržiteľ. Každý dištrikt mal približne 6 až 11 žúp. Na ich čele stáli župní náčelníci, ktorí mali na starosti daňovú, justičnú a vnútornú správu. Na tomto území vzniklo 244 okresov pod vedením cisárskych a kráľovských slúžnych. Vtedy sa viac-menej stabilizoval výber okresných sídiel, v

---

<sup>54</sup> Okrem týchto dvoch výrazných skupín v 19. storočí existovala ešte frakcia starosvetkých konzervatívcov pod vedením grófa Aurela Dessewffyho, ktorý odmietali zmeny v župnej správe a pripúšťali len zavedenie efektívnejšej kontroly zo strany centrálnych orgánov v záujme zabezpečenia zákonnosti fungovania stredného článku správy.

ktorých zorganizovali okresné daňové oddelenie, sudy a ozbrojené sily. Na čele miest stáli taktiež vymenovaní mešťanostovia.<sup>55</sup>

V tomto prechodnom období, ktorého inštitúty boli po roku 1860 skoro úplne odstránené sa v Uhorsku najviac presadili **princípy centralizovanej modernej verejnej správy** prenikajúce z napoleonovského Francúzska. Administratívny systém charakterizovala prísna hierarchia, podriadenosť miestnych úradov, uniformovanosť, príkazový poriadok a priama zodpovednosť za vykonanie vyšších príkazov. Úradníci museli bývať v mieste svojho pôsobiska a pracovať v presne stanovených pracovných hodinách. Na čele úradov stáli individuálni predstavení šéfovia. Ak aj mali pochybnosti, najprv museli vykonať príkaz, až potom sa mohli sťažovať. Zároveň boli povinní dbať o prestíž svojho úradu.<sup>56</sup>

V Uhorsku v spomínanom záverečnom dualistickom období existovali dva druhy verejnoprávnych korporácií municipálneho typu: zo starých komítátov, prípadne stolíc sformované župy a **mestá s municipálnym právom**, ktoré neboli podriadené župe, na území ktorej sa nachádzali. Išlo o pôvodne slobodné kráľovské mestá, ktorých počet sa však v roku 1876 radikálne znížil na 24 miest. Na území súčasného Slovenska, ktoré bolo pôvodne husto posiate mnohými slobodnými kráľovskými a banskými mestami, zostali len štyri takéto mestá (Banská Štiavnica, Bratislava, Komárno a Košice). Hlavný rozdiel medzi župnými a mestskými municipálnymi samosprávami spočíval v tom, že pokiaľ v župách existovali dve úrovne, prípadne inštanície (okres a župa), v mestách išlo o jednoúrovňovú správu.

Ostatné mestá sa stali zväčša **mestami s regulovaným magistrátom**, ktoré už patrili pod župu. Centralizačné a organizačné reformy na konci 19. storočia nakoniec okrem stoličného hlavného mesta Budapešť zachovali 63 komítátov. Sem patrili aj sedmohradské župy a stolice, lebo Sedmohradsko sa po roku 1867 mohlo v únii spojiť s Uhorskom. Habsburgovci sa od konca tureckých čias tomu pokúsili zabrániť a toto bývalú polonezávislé kniežatstvo na pomedzí medzi habsburskou a osmanskou ríšou riadili samostatne. Požiadavka úniu intenzívne rezonovala už počas revolúcie. Na území dnešného Slovenska vtedy existovalo 16 žúp (ich územie občas prekračovalo neskoršie hranice), 94 slúžnovských okresov a 30 miest s regulovaným magistrátom. Municipálne mestá tu boli len už spomínané štyri.

Každý komitát bol rozdelený na tzv. **slúžnovské okresy**. Hlavný slúžny a slúžny úradníci mali pomerne veľké právomoci, mali možnosť na upokojenie situácie použiť aj brachiálnu moc a dokonca ešte aj v modernej dobe mali právo rozhodovať spory medzi gazdami a ich čel'ad'ou. V ich prípade išlo o predstaviteľov okresnej správy, ktorí viac-menej zodpovedali českým a rakúskym okresným hajtmanom. Pritom slúžni predstavovali tradičný prvok uhorskej verejnej správy volený cez župné zhromaždenie.

**Municipiá** mali v zmysle zákonného článku XXI. z roku 1886 tri hlavné druhy úloh a právomocí – jednak to bola realizácia komitátnej (župnej) samosprávy, jednak sprostredkovanie štátnej správy, a jednak tradičné právo obracať sa na uhorský snem a ostatné municipiá s petíciami a žiadosťami. Prirodzene mohli samostatne nakladať so svojim majetkom, prijímať rozpočet a vlastné štatúty, uzatvárať zmluvy, brať si pôžičky a zriaďovať, prípadne rušiť svoje úrady. Okrem spomínaného práva podávať petície, žiadosti na snem municipiá mohli podávať taktiež rozklad proti ministerským nariadeniam, ktoré považovali za nezákonné alebo za nevykonateľné. To bol posledný pozostatok bývalého práva na odpor a odloženie (*ius resistendi*

---

<sup>55</sup> Spočiatku sa vďaka slovenským národovcom (napríklad Ján Hlaváč, Štefan Marko Daxner, Ján Francisci Rimavský a podobne) v štátnych službách podarilo v styku so stránkami na väčšinou slovenských územiach slovenčinu, no čoskoro ako vnútorný úradný jazyk všade zaviedli nemčinu.

<sup>56</sup> V Uhorsku sa vtedy objavilo pomerne veľa českých a nemecko-rakúskych úradníkov zo západnej časti monarchie, ktorí spolu s domácimi kolegami museli nosiť uniformy a nechať si narásť bradu. Uhorská opozičná verejná mienka ich posmešne nazývala Bachovými husármi a po čase, keď to podmienky umožnili, sa ich snažila ignorovať.

*et contradicendi*) vykonania centrálnych rozhodnutí, ktoré župné orgány považovali za protiústavné (Mezey a kol. 2003 a Malý - Sivák 1992).

Hlavným reprezentatívnym orgánom municipia bol jeho **výbor**, ktorý sa spolovice skladal z virilistov, čiže najväčších platcov daní, a spolovice z členov volených na šesť rokov občanmi danej územnej jednotky na základe majetkového cenzového volebného práva. Výbor mal v župách 120 až 600 poslancov, v mestách 48 až 400 členov. Išlo teda o pomerne veľký zbor. Ostatné orgány čerpali svoju legitimitu z tohto výboru. Stály výbor, ktorého predsedom bol – podobne ako v prípade celého výboru – hlavný župan, pripravoval rokovania výboru. V mestách pôsobil tzv. magistrát na čele s mešťanostom. Potom tu existovali ešte overovacie a posudzovacie výbory, ktoré mali úlohu pri voľbách členov a hodnostárov. Výbor však nemal rozhodovacie kompetencie vo veciach politickej správy, tá bola v kompetencii ním zvolených hodnostárov a úradníkov.

**Vrchný župan** síce predsedal väčšine výborov, ale zároveň nešlo o predstaviteľa samosprávy, práve naopak, v župe alebo municipálnom meste zastupoval záujmy centrálnej vlády. Dohliadal na samosprávu a staral sa o výkon prenesenej štátnej správy. Musel pred municípiom zložiť prísahu, ale jeho aparátu bol nadriadený. On sám bol odriadený práve ministerstvu vnútra, na ktorého návrh ho menoval samotný panovník. Jeden hlavný župan mohol výkonnú moc zastupovať aj vo viacerých územných jednotkách: župách a municipálnych mestách. Nešlo už o dedičnú funkciu, ako v minulosti, preto nemal ani zabezpečené miesto v hornej komore parlamentu, a občas sa jeho osoba po voľbách zmenila.

Prvým municipálnym úradníkom bol **podžupan**, ktorý priamo riadil administratívu, rozhodoval v rozličných záležitostiach, ktoré neboli vyhradené výborom, vykonával nariadenia vlády a ministerstva, ako aj municipálneho výboru, strážil župnú pečať, preberal poštu, žiadosti, podával správy o činnosti, kontroloval finančné hospodárenie obcí a disponoval všetkými úradníkmi župy aj okresov, s výnimkou hlavného notára, hlavného fiškála (právneho zástupcu), hlavného lekára a predsedu sirotskej stolice (Mezey a kol. 2003).

Právna úprava poznala dva druhy **municipálnych úradníkov** a to úradníkov volených a menovaných. Municipálny výbor doživotne alebo na šesť rokov volil podžupana a práve spomínaných úradníkov, ako aj ich spolupracovníkov (t. j. notárov, fiškálov, prísediacich). Zástupcom podžupana bol hlavný notár. Okrem toho výbor volil aj hlavného slúžneho a slúžnych, teda úradníkov okresnej úrovne, ktorí boli služobne podriadení podžupanovi. Hlavný župan zasa doživotne menoval hlavného fyzika, archivára a evidenčného úradníka, na okresnej úrovni okresných a obvodných lekárov, správnych praktikantov, kancelárskych úradníkov a pomocný, manipulačný personál (Schelle 1993).

V municipálnych mestách medzi volených hodnostárov a úradníkov patrili mešťanosta, magistrátni radní, hlavní notár a hlavní fiškál. Tu neexistoval úrad podžupana, ani podriadená okresná správa. Mestského policajného šéfa menoval hlavný župan. Títo úradníci spoločne tvorili magistrát mesta. Municipálne samosprávy mali aj ekonomických úradníkov typu hlavného účtovníka a pokladníka. V roku 1900 došlo taktiež k poštátneniu zverolekárskej služby a vznikol post kráľovského zverolekára, ktorý pôsobil na území župy a hlásenia podával jej podžupanovi.

Zvláštnou uhorskou inštitúciou spájajúcou municipálnu správu, volených členov municípie a dekoncentrovanú štátnu správu boli tzv. **správne výbory**, ktoré vytvoril zákonný článok VI. z roku 1876. Sem patrilo šesť štátnych úradníkov (hlavný župan, školský inšpektor, finančný riaditeľ, šéf stavebného úradu, štátny zástupca a hospodársky inšpektor, potom päť municipálnych úradníkov (podžupan, hlavný notár, fiškál, fyzik a predseda sirotskej stolice, ako aj desať členov municipálneho výboru zvolených na dva roky. Predsedom tu vždy bol hlavný župan, jeho zástupcom podžupan. Cieľom tejto konštrukcie bolo zabrániť dvojkoľajnosti v správe. Kompetencie mal v troch hlavných oblastiach: vybavovať záležitosti jednotlivých rezortov, ktoré patrili do jeho pôsobnosti, vykonávať disciplinárne povinnosti,

akty a slúžiť aj ako odvolacia inštitúcia v zákonom stanovených otázkach. Výbor svojej správy pravidelne zasielal ministerstvám a premiérovi (Schelle1993).

Základný článok samosprávy v Uhorsku predstavovali mestá s regulovaným magistrátom, ktoré boli vyňaté spod kontroly okresného aparátu, ale patrili pod orgány župy (išlo zväčša o bývalé menšie kráľovské mestá a významnejšie poľnohospodárske mestá, bývalé oppidium), potom veľkoobce (mestecká a veľké dediny), ako aj malé obce s nedostatkom väčších vlastných zdrojov. Všetky tri druhy obcí mali minimálne dva orgány – obecné zastupiteľstvo a predstavenstvo. Mestá s regulovaným magistrátom si zároveň vytvárali zvláštny užší výbor, tzv. mestský magistrát, ktorého členov tvorili mešťanosta, mestský policajný veliteľ, magistrátni radní, hlavný notár, fiškál a lekár (Mezey a kol. 2003).

Osobitné právne postavenie mala **Budapešť**, ako stoličné hlavné mesto, ktoré reálne a s konečnou platnosťou (po viacerých pokusoch) vzniklo v roku 1873 z dvoch kráľovských miest (Budín a Pešť), z jedného bývalého komorského poddanského mestečka v Peštianskej župe (Starý Budín) a z Margitinho ostrova nachádzajúceho sa v strede Dunaja medzi Budínom a Pešťou. Budapešť po štáte predstavovala najväčšiu a najľudnatejšiu územnú jednotku. Na prelome 19. a 20. storočia mala už približne jeden milión obyvateľov. Tu sídlili skoro všetky centrálné štátne úrady a tu vznikol aj veľký priemysel. Na čele Budapešti stál hlavný mešťanosta, ktorého volilo valné zhromaždenie hlavného mesta spomedzi troch kandidátov, ktorých navrhoval panovník. Zároveň tento hodnostár menej závisel od vlády, ako hlavní župani, ktorých mohla vláda hocikedy odvolať. Takéto právo v prípade hlavného mešťanostu vláda nemala až do roku 1934. Budapešť bola rozdelená na samosprávne obvody, ktoré mali vlastné zastupiteľské orgány a predstavenstvá. Ich kompetencie sa podobali na právomoci okresných hlavných notárov a obecných predstavenstiev (Mezey a kol. 2003).

Uhorsko sa tradične považovalo za krajinu právnikov, čo súviselo predovšetkým so štruktúrou jeho spoločnosti. Po poľsko-litovskom sústátí totiž išlo o druhú krajinu v Európe s najvyšším počtom drobného a stredného zemanstva, ktoré jednak ovládalo župnú (stoličnú) samosprávnu administráciu, ako aj iné právnické povolania (advokáciu, justíciu, vzdelávacie inštitúcie atď.). Zároveň išlo o vrstvu navzájom pospájanú rodinnými (familiárnymi) väzbami, ktoré vytvárali hustú, skoro až nepreniknuteľnú sieť rozličných vzťahov. Podobne ako iné privilegované vrstvy sa jednak sobášmi, úradmi a občas aj zásluhami usilovalo postúpiť v sociálnej hierarchii, jednak sa uzatváralo smerom nadol, t. j. vo vzťahu k neprivilegovaným (prevažne sedliackym) vrstvám. Od 18. storočia sa pre zemanstvo objavila konkurenčná vrstva tzv. honoráciarov, ktorí už nemuseli byť šľachtického pôvodu a legitimovalo ich hlavne ich vzdelanie a schopnosti. Toto osvietené storočie si totiž čoraz viac začalo vážiť tieto danosti. Predtým k úradnej kariére zemanov na nižšej a strednej úrovni verejnej správy zväčša stačil pôvod a rodinné kontakty. Právnické vedomosti a zručnosti si mladí adeпти tohto povolania osvojovali v praxi. Jozef II. však už pre štátnu službu predpísal **právnické vzdelanie**, ktoré bolo v Uhorsku dlho možné získať len v Trnave a potom po presťahovaní tamojšej univerzity v Budíne. Univerzity v Kluži a Záhrebe začali produkovať právnikov len v druhej polovici 19. storočia. Prirodzene univerzitný diplom nikdy nebol na škodu, ale treba si uvedomiť, že uhorskí študenti ho v stredoveku a ranom novoveku dlho mohli získať len v zahraničí. Zo severu krajiny preto mnohí chodili študovať do Prahy, Krakova a v dobe reformácie aj na nemecké univerzity (Wittemberg, Heidelberg, Jena, Halle a pod.). Pre južné regióny krajiny boli populárne hlavne talianske univerzity a osobitne tá v Padove (Rác 2016).

Právnická fakulta trnavskej a potom budinskej uhorskej kráľovskej univerzity od 18. storočia nebola schopná pokryť potreby modernizujúcej sa spoločnosti a štátu. Situácia bola podobná aj v iných sférach života (školsťvo, teológia, hospodárstvo, inžinierske činnosti a pod.) V 18. storočí preto postupne vznikla **sieť rozličných vyšších škôl**, ktoré zakladal štát (kráľ) alebo jednotlivé cirkvi. Takto sa po roku 1777 postupne sformovali okrem iného aj kráľovské, katolícke a protestantské právnické akadémie. Na území súčasného Slovenska takéto

ustanovizne existovali napríklad v Bratislave, Košiciach a v Prešove, kde potom v 19. storočí študovalo mnoho študentov z uvedomelých slovenských protestantských rodín.

Právnické akadémie vtedy predstavovali skôr typ vyšších stredných škôl. Diplom z nich oprávňoval hlavne na prácu vo verejnej správe na miestnej a župnej úrovni. Ku kariére v justícii a na prokuratúre už bol potrebný skôr univerzitný diplom. Preto mnohí absolventi právnických akadémii časom skladali skúšky na riadnych univerzitách v Budapešti, sedmohradskom Kluži chorvátskom Záhrebe, a na sklonku monarchie už aj na nových univerzitách v Debrecíne a Bratislave. Alžbetínska univerzita tu však začala pôsobiť len na začiatku prvej svetovej vojny a svoju činnosť úplne ukončila v roku 1921. V každom prípade bola v Uhorsku 19. storočia úradná kariéra skoro nepredstaviteľná bez úplného alebo aspoň čiastočného právnického vzdelania. Mentalita zemianskych familiárnych „bratstiev,“ ako aj súdržnosť právnického stavu do konca starého Uhorska ovplyvňovala situáciu vo verejnej službe, a to aj bez väčšieho zahĺbenia sa do danej problematiky.



## 8 BRITSKÝ A AMERICKÝ MODEL VEREJNEJ SPRÁVY

Mimo kontinentálnej Európy historicky vznikol celý rad iných modelov verejnej správy, s ktorými však Európa je aj historicky aj aktuálne často a významne konfrontovaná: medzi nimi určite najčastejšie s britskou a americkou verejnou správou.

Britský, tzv. **westminsterský systém** je parlamentný systém vlády, pomenovaný podľa Westminsterského paláca, ktorý je sídlom britského parlamentu. Je to historicky prvý parlamentný politický systém, ktorý inšpiroval ostatné parlamentné systémy. Používa sa vo väčšine členských štátov alebo bývalých členov Commonwealthu, najmä v Kanade, Austrálii, Indii, Írsku, na Novom Zélande a Malte atď. Iné parlamentné systémy, napríklad v Nemecku a Taliansku, sa výrazne líšia od westminsterského systému.

Za **hlavné znaky** westminsterského systému môžeme považovať, že hlava štátu, na rozdiel od hlavy vlády, teoreticky disponuje výkonnou mocou a „vyhradenými právomocami“; tieto právomoci sú však do značnej miery obmedzené ústavnou konvenciou a vykonávajú sa len na základe odporúčania hlavy vlády. Vláda sa skladá z ministrov, ktorí sú členmi parlamentu, pričom najdôležitejší z nich sú členmi kabinetu, ako „užšej“ vlády. Predsedu vlády vymenúva hlava štátu, ale obvykle je to vždy predseda strany, ktorá je schopná zabezpečiť väčšinu v dolnej komore parlamentu. Ostatných ministrov vymenúva hlava štátu na základe odporúčania predsedu vlády. Zákonodarnú moc vykonáva parlament, ktorý sa skladá z jednej alebo dvoch komôr a hlavy štátu. Úloha hlavy štátu sa však obmedzuje na udelenie súhlasu s návrhmi zákonov schválenými komorami, pričom právo na zamietnutie a výhradu sa využíva len v malej miere alebo vôbec. Poslanci parlamentu majú poslaneckú imunitu a diskusie sa zverejňujú. Predseda hlavnej opozičnej strany v dolnej komore je vodcom opozície, jeho strana tvorí oficiálnu opozíciu; vymenúva tieňový kabinet a požíva osobitné výsady. Dolná komora parlamentu má právomoc odvolať vládu, a to buď vyslovením nedôvery, odmietnutím dôvery, alebo odmietnutím prijatia rozpočtu.

**Verejná správa** vo westminsterskom systéme je obsadzovaná nezávisle od ústrednej vlády. Toto usporiadanie vždy predpokladalo dva aspekty verejného záujmu, ktoré odôvodňujú nezávislosť verejnej správy. Po prvé, verejná správa je schopná konať nestrannne vo vzťahu k občanom, preto nemá byť využívaná ako stranický nástroj aktuálnej vlády - politickej strany alebo strán, ktoré sú pri moci. Pozície vo verejnej správe sa nesmú udeľovať na základe straníckej príslušnosti alebo protekcie; verejná správa nemá byť riadená alebo sa od nej nemá očakávať, že bude konať spôsobom, ktorý podporuje stranícke záujmy vládnucej strany alebo strán nad rámec toho, čo si vyžadujú ich pracovné povinnosti. Po druhé, verejná správa je schopná poskytovať vláde poradenstvo a vykonávať jej program nestranným spôsobom, preto má byť personálne obsadená na základe zásluh a má používať nestranné kritériá ako základ pre poradenstvo a administratívne rozhodnutia.

Britský a americký model sú niekedy považované za **protikladné**. USA má federálny systém vlády, kde sú právomoci rozdelené medzi federálnu vládu a jednotlivé štáty. Každý štát má svoju vlastnú ústavu, zákony a verejnú správu, čo vytvára komplexný systém správy. Na federálnej úrovni majú USA prezidentský model a sú republikou, Británia je monarchiou a štátnu správu zastrešuje vláda na čele s pomerne silnou pozíciou premiéra. Napriek jej členeniu na konštituentné krajiny (Anglicko, Škótsko, Wales a Severné Írsko) je unitárnym štátom. Napriek tejto protikladnosti britského a amerického systému majú oba celý rad **spoločných znakov**, ktoré ich odlišujú napríklad od modelov kontinentálnej Európy. Oba systémy využívajú napríklad anglosaské právo (*common law*), kde súdne rozhodnutia vytvárajú precedensy, ktoré sú záväzné pre budúce prípady. V oboch krajinách majú súdy významnú úlohu pri interpretácii zákonov a ústavy. Najvyšší súd v USA a Najvyšší súd Spojeného kráľovstva môžu vyhlásiť zákony za neplatné, ak sú v rozpore s ústavou alebo základnými právami. Oba systémy majú nezávislé agentúry, ktoré regulujú rôzne oblasti, ako sú finančné

trhy, životné prostredie a komunikácie. Tieto agentúry fungujú nezávisle od vlády, aby zabezpečili objektívne a spravodlivé rozhodovanie. V oboch krajinách existuje systém miestnej samosprávy, ktorý umožňuje regiónom a mestám spravovať svoje vlastné záležitosti. Tento systém podporuje decentralizáciu moci a umožňuje lepšie prispôbenie sa miestnym potrebám a pod. (White 2021).

## 8.1 Veľká Británia

Anglicko a vôbec celá Veľká Británia, ako aj z jej severoamerických kolónií sformované Spojené štáty americké predstavujú popri vlastnej právnej kultúre aj osobitý model verejnej správy. Na prahu modernej doby a anglického absolutizmu (t. j. v 16. storočí) hrali na miestnej úrovni rozhodujúcu úlohu tzv. **zmierovací sudcovia**. V každom grófstve pôsobilo spravidla osem takýchto vymenovaných sudcov, ktorí vykonávali svoju funkciu bezplatne. Pochádzali z vplyvných miestnych veľkostatkárskych rodín a centrálna moc – napriek ich menovaniu – mala na nich relatívne ohraničený vplyv. Pred uplynutím svojho mandátu boli totiž skoro neodvolateľní, prirodzene len v prípadoch, pokiaľ neporušili zákon. Tento systém v podstate konzervoval moc miestnej veľkostatkárskej aristokracie. Zmierovací sudcovia mali okrem administratívnych povinností v menších záležitostiach aj justičné kompetencie. Za svoje konanie niesli osobnú aj hmotnú zodpovednosť. V Anglicku a následne aj vo Veľkej Británii **správne právo nevzniklo** ako osobitné odvetvie a verejná správa sa za svoje činy – podobne ako všetky ostatné subjekty práva – zodpovedá pred všeobecnými súdmi (Izdebski 2001).

Na centrálnej administratívnej úrovni Anglicko v období panovníckeho **absolutizmu** (t. j. počas vlády panovníkov z rodu Tudorovcov a Stuartovcov viac-menej nasledovalo vtedajší francúzsky model. Primerane tomu tu uplatňoval byrokratický princíp. Kráľ mal od roku 1540 dvoch **štátnych tajomníkov**, ktorí mali až do roku 1782 kompetencie a príslušnosť rozdelenú podľa teritoriálneho princípu. V ich činnosti sa pritom prelínali vnútorné aj zahraničné záležitosti. V roku 1640 sa sféry pôsobnosti dvoch štátnych tajomníkov rozdelil na severné a južné oddelenie (*departament*). Toto rozdelenie zodpovedalo vtedajšiemu členeniu Európy na jej protestantskú (preto z anglického hľadiska priateľskejšiu) a katolícku (teda problematickejšiu) časť. Tajomníci vtedy už mali svojich zástupcov, ako aj menší pracovný štáb. V roku 1782 sa severné oddelenie transformovalo na zahraničný úrad (*Foreign Office*), južné oddelenie zasa na vnútro (*Home Office*). Dlhú dobu patrili aj záležitosti rozrastajúcich sa britských kolónií (Torkunov – Panova a kol. 2015).

Obaja spomínaní štátni tajomníci vystupovali zväčša popri ďalších dvoch čelných predstaviteľoch štátu (teda kráľovskej moci) – t. j. vedľa **lorda kancelára** (*Lord Chancellor*) zodpovedajúceho za rezort spravodlivosti a **lorda pokladníka** (*Lord Exchequer*) so zodpovednosťou za štátnu pokladnicu a financie. Obaja spomínaní úradníci spolu s vedúcimi rezortov vnútra a zahraničia dodnes predstavujú kľúčových členov britských vlád.

V polovici 17. storočia vo Veľkej Británii prebehla občianska vojna medzi stúpenkami kráľa a parlamentu, ktorá sa skončila víťazstvom posledných a popravou kráľa Karla I. Stuarta. Hoci po smrti lorda protektora Olivera Cromwella došlo na krátky čas k Stuartovskej reštaurácii, avšak pokus o návrat k panovníckemu absolutizmu sa nepodaril. V roku 1688 došlo k tzv. Slávnej (skôr pokojnej, nenásilnej) revolúcii a trvalému vzniku britskej **konštitučnej monarchie**, v ktorej permanentne narastal vplyv parlamentu (Torrance 2023). Hoci Angličania už dlhé roky ovládali okrem Walesu a írskych území aj Škótske kráľovstvo, v roku 1707 došlo k právnej úprave vzťahu anglického a škótskeho kráľovstva vo forme reálnej únie. Obe historické krajiny mali spoločného kráľa a parlament (v Londýne), avšak Škótsko si v rámci Spojeného kráľovstva (*United Kingdom*) mohlo zachovať niekoľko dôležitých osobitných prvkov, ako napríklad vlastný právny systém podobajúci sa viac kontinentálnemu právu, ako

common law, alebo právo niektorých škótskych bánk vydávať britskú (anglickú) menu, presnejšie platidlo (Kishlansky 1997).

Tento vývoj sa prejavil aj na postavení centrálnych inštitúcií. Dolná komora britského dvojkomorového parlamentu si nárokovala kontrolu činnosti **ministrov**, členov kabinetu a to najprv z právneho hľadiska, ale neskôr aj z politického aspektu. Na základe jej podnetov však spory rozhodovala ešte Snemovňa lordov. Ministri od konca 18. storočia už nezodpovedali pred parlamentom len za vlastnú politiku, prípadne konanie, ale aj za politiku kráľa (teda celej vlády jeho Veličenstva). Kráľ totiž v zmysle starých tradícií „nemohol konať sám,“ a zároveň „nemohol konať zle.“ To mohli len jeho ministri, ktorí preto aj prevzali zodpovednosť za jeho činnosť. Z tejto koncepcie sa vyvinula aj prax ministerskej kontrasignácie panovníckych (neskôr prezidentských) rozhodnutí. Dolná komora vedela na vládu vplývať aj cez svoje rozpočtové právomoci. V rámci britského modelu sa sformovala taktiež idea vlády práva (v nemeckých oblastiach právneho štátu) a princíp suverenity parlamentu.

Anglický a britský politický systém dlho charakterizovala spoločensko-politická dominancia oligarchie, a parlamentné súperenie konzervatívcov a liberálov. Napriek postupnému víťazstvu parlamentnej formy vlády sa v celom systéme zachovalo veľa archaických prvkov a feudálnych prežitkov. Medzi tie patrilo v prvom rade aristokratické zloženie hornej komory parlamentu, mnohé malé vidiecke volebné obvody, pričom v priemyselných mestách na jedného poslanca pripadalo podstatne viac voličov, miestna správa v rukách mierových sudcov a pri kostoloch sformovaných farských rád a podobne. Od začiatku 19. storočia sa preto sformovalo liberálne reformné hnutie, ktoré chcelo celý zastaralý systém reformovať. Z hľadiska politického vývinu Veľkej Británie sa rozhodujúcim krokom ukázala volebná reforma v roku 1832 (Fortescue 1926, Menzel 2009).

Pokiaľ ide o moc výkonnú v súčasnosti, špecifickým znakom britského systému je rozlišovanie medzi vládou a kabinetom. **Vládou** sa nazýva súhrn ministrov vymenovaných predsedom vlády alebo panovníkom; ich počet dosahuje sto. Kabinet je oveľa užší, má 21 členov a je to riadny vládny orgán, ktorý sa schádza na spoločných zasadnutiach. Po vyhlásení výsledkov volieb do Dolnej snemovne panovník poveruje lídra víťaznej strany funkciou predsedu vlády (premiéra - prvého ministra) a úlohou zostaviť vládu. Predseda vlády musí byť členom Snemovne lordov alebo Dolnej snemovne. Vodca najsilnejšej opozičnej strany v parlamente preberá funkciu vodcu opozície a dostáva oficiálny plat vo výške troch päťín platu predsedu vlády. Opozičná strana vymenúva vlastnú vládu s kompletným ministerským personálom (tzv. tieňový kabinet), aby bola pripravená kedykoľvek prevziať moc. Okrem toho sa od členov tieňového kabinetu očakáva, že budú počas parlamentných rozpráv súťažiť so svojimi vládnymi kolegami.

Zloženie a štruktúru **kabinetu**, ako aj počet ministerstiev a ich kompetencie určuje predseda vlády. Počet členov vlády nie je zákonom obmedzený. Príslušný zákon z roku 1975 upravuje len počet štátnych tajomníkov platených zo štátneho rozpočtu (môže ich byť maximálne dvadsaťjeden). Platí pravidlo, že všetci členovia kabinetu by mali byť poslancami parlamentu. Väčšinu postov zvyčajne zastávajú členovia Dolnej snemovne, ale niekoľko postov vždy zastávajú zástupcovia Snemovne lordov: keď chce predseda vlády do kabinetu zaradiť niekoho, kto nie je členom Dolnej snemovne, ponúkne mu členstvo v Snemovni lordov.

Vláda sa delí na vyšších ministrov (zodpovedných ministrov alebo ministrov Koruny), ktorí riadia prácu jednotlivých rezortov, a nižších ministrov (im podriadených ministrov), ktorých úlohou je predovšetkým zabezpečovať spojenie medzi vládou a Dolnou snemovňou. Vláda ako celok je spoločne a nerozdielne politicky zodpovedná Dolnej snemovni.

V roku 1835 sa začala taktiež reforma územnej samosprávy na miestnej úrovni, ktorú v roku 1888 doplnila reforma na úrovni grófstiev. **Grófstva** ako stredné územné jednotky sa začali formovať ešte v časoch vlády Normanov a Viliama Dobyvateľa v 11. storočí. Počas reforiem v 19. storočí na miestach vznikli volené lokálne samosprávy, ktoré už nemali paralelne

aj justičné kompetencie. Naopak, na miestnej úrovni pôsobiaci, ale nominovaní mieroví sudcovia stratili zasa administratívne právomoci, ktorých veľká časť prešla na volené rady jednotlivých grófstiev. V roku 1894 vznikli ešte okresné rady, čím sa vo Veľkej Británii vytvoril trojstupňový systém volených samospráv. Od roku 1888 miestna samospráva patrila pod Úrad lokálnej administrácie (*Local Government Board*), ktorý pracoval až do roku 1919.

Systém miestnej a regionálnej správy vo Veľkej Británii vôbec nie je jednotný. Príčinu však netreba hľadať len v procese devolúcie z konca 90. rokov 20. storočia, ale v celkových tradíciách a vývojových trendoch. Anglicko sa dnes člení na 48 grófstiev (*County*) a 317 okresov (*District*). Priamo volená **Rada grófstva** (*County Council*) zodpovedá za širokú škálu služieb vrátane vzdelávania, sociálnych služieb, verejnej dopravy a infraštruktúry. Vedúci rady (*Leader of the Council*) vedie radu a je zodpovedný za strategické rozhodnutia. **Okresná rada** (*District Council*) spravuje miestne služby ako bývanie, odpadové hospodárstvo, plánovanie a rekreačné zariadenia. Starosta alebo predseda rady (*Mayor or Chair of the Council*) vedie zasadnutia rady a reprezentuje okres na verejných podujatiach.

Najnižším článkom sú tzv. farnosti (*parish*), ktoré však dnes už nemajú cirkevnú funkciu. V Anglicku je v súčasnosti približne 10 480 týchto **civilných farností**, ktoré sú najnižšou úrovňou miestnej samosprávy a majú rôzne právomoci a povinnosti. Existencia civilných farností závisí od iniciatívy miestneho spoločenstva. Nie sú totiž povinné a môžu byť vytvorené na základe požiadavky miestnych obyvateľov<sup>57</sup>. Priamo volená Rada farnosti (*Parish Council*) sa stará o miestne záležitosti ako verejné priestory, komunitné projekty a malé infraštruktúrne projekty. Predseda rady (*Chair of the Parish Council*) vedie zasadnutia rady a reprezentuje farnosť.<sup>58</sup>

Wales má 22 hlavných oblastí (*principal areas*), ktoré zahŕňajú mestské a vidiecke oblasti. Škótsko je rozdelené na 32 správnych oblastí (*council areas*). Severné Írsko má 11 okresov (*districts*) (Guerrero-Orozco 2015, Konečný 2016).

Centrálne správa v Veľkej Británii disponuje tradične len málopočetnými dekoncentrátmi, výnimkou viac-menej predstavuje len finančná správa. Naopak, Briti boli skoro vždy otvorení netradičným riešeniam a vytváraniu špeciálnych agentúr. Tento trend sa osobitne posilnil v čase dominancie teórie New Public Management na konci druhého tisícročia.

Zvláštnu kapitolu predstavuje otázka **personálu** verejnej správy, teda verejnej služby. Na britských ostrovoch veľmi dlho prežival názor, že administrovať sa je možné najlepšie naučiť v praxi, čiže štátna správa pokojne môže zamestnávať „osvedčených amatérov.“ Napriek tomu sa od polovice 19. storočia v britskej verejnej službe uplatňuje princíp výberových skúšok. Samotný pojem civil service sa objavil v 18. storočí v britskej správe Indie, kde takto chceli pojmovo oddeliť vojakov od civilov. V roku 1764 na britských ostrovoch vznikol prvý etický kódex verejných úradníkov, avšak prax ešte dlho nerozlišovala medzi štátnymi, verejnými a súkromnými úradníkmi, čo súviselo aj s neexistenciou špeciálneho správneho práva. Zároveň však Briti od 19. storočia venovali čoraz väčšiu pozornosť formovaniu a dobrému fungovaniu verejnej správy. Komisia Northcote-Travyana vtedy odporučila do systému zaviesť vstupnú skúšku na vyššie pozície štátnej služby. Uvažovalo sa, že by sa skúšobné komisie mali pýtať hlavne na otázky z ekonómie, histórie, práva, zemepisu a moderných jazykov. V roku 1855, čiastočne aj pod čínskym vzorom bola v Británii skutočne zavedená vstupná skúška do štátnej služby, tá však nebola príliš všeobecná, a skôr sa skúšajúci usilovali pýtať na záležitosti, ktoré

---

<sup>57</sup> Od roku 1997 je možné vytvárať civilné farnosti aj v mestských oblastiach, ak to miestni obyvatelia želajú. V dôsledku toho vzrástol počet *parishes* asi o štvrtinu. V Londýne bola táto možnosť zavedená v roku 2007, ale zatiaľ bola vytvorená len jedna civilná farnosť - Queen's Park.

<sup>58</sup> Na terminológiu používanú v miestnej správe vplývali taktiež politické procesy z prvej polovice 20. storočia. Vtedy sa prvýkrát dostala k moci Robotnícka strana, ktorá postupne nahradila úlohu liberálov v britskom dvojpoľovom politickom systéme. Napríklad v lokalitách s konzervatívnou alebo liberálnou väčšinou sa miestny úrad zväčša nazýva *Civil Office*. V mestách s dominanciou Robotníckej strany sa skôr zaužíval pojem *Town Hall*.

súviseli s daným konkrétnym postom. Na tento postoj určite vplývalo aj hlásenie tzv. Komisie Macaulaya, ktorá sa snažila nájsť primerané riešenie pre správu Indie. Celkový služobný kódex (*Civil Service Code*) sa zrodil neskoro (1896) a mal predovšetkým všeobecný charakter (Izdebski 2001).

## 8.2 USA

Spojené štáty prirodzene veľa prevzali od Veľkej Británie, odkiaľ prišla väčšina prvých amerických **osadníkov**. Na konkrétnu podobu verejnej správy vplývali aj okolnosti vzniku jednotlivých **kolónií** v Novom svete. Prvé sa formovali na puritánskom cirkevnom základe: takto boli založené menšie kolónie na severovýchode novoanglickej oblasti, Ďalšie už vznikali ako podnikateľské kolónie, za ktorými stála na kolonizáciu kráľom splnomocnená hospodárska spoločnosť (napríklad Virgínia), prípadne podnikateľská aktivita nejakého silného jedinca s konkrétnou predstavou o novej kolónii (napríklad Pensylvánia). Neskôr nové členské štáty vznikali rozširovaním území smerom na západ. Proces formovania nových štátnych útvarov bol pritom pomerne presne ošetrovaný, avšak miestne (prist'ahovalecké) obyvateľstvo malo v tomto taktiež značnú autonómiu. Na podobu jednotlivých štátov a verejno-správnych modelov určite vplývala aj územná rozloha, kultúrno-náboženská charakteristika populácie alebo spôsob hospodárenia. Všetky tieto faktory vplývali na podobu územnej štruktúry i jej riadenie (Hungtinton 2005).

V Novom Anglicku, kde sa pôvodne usadili prísni puritáni, ktorí sa museli často schádzať na pravidelné spoločné bohoslužby sa základom správy napríklad stali mestá a mestečká (*city, town*), dobre integrujúce okolo kostola celé okolie danej lokality. Južnejšie, v oblasti kde vznikli mnohé samostatne stojace plantáže, občas až poľnohospodárske latifundie, veľkostatky, mestá hrali skôr úlohu hospodársky-obchodných centier a verejná správa sa organizovala predovšetkým v rámci župnej (*county*) územnej jednotky, ktorá mohla v sebe integrovať aj viacero lokalít a samostatne stojacich usadlostí (Izdebski 2001).

Prví protestantskí kolonisti si so sebou z Anglicka v 17. storočí priniesli **samosprávne cirkevné tradície a chápanie štátu**, ako zmluvy medzi jeho zakladajúcimi obyvateľmi. V 18. storočí ich potom výrazne ovplyvnilo aj osvietenenské myslenie, v pozadí ktorého stáli okrem iného aj antické rímske republikánske tradície a s nimi spájané cnosti. Nie náhodou nosí mnoho severoamerických miest a obcí mená odkazujúce na osobnosti z dejín starého Ríma (Cincinnati) alebo dokonca Grécka (Phoenix) a Egypta (Memphis). V tomto procese prirodzene zohrala svoju sprostredkovateľskú úlohu aj Biblia.

V mnohých kolóniách sa od začiatku uplatňoval **princíp volieb** funkcionárov a to na dobu určenú. V takejto podobe išlo o inováciu v porovnaní so starým kontinentom, ktorá súvisela aj s veľkými rozlohami, riedkym osídlením a nedostatkom dedičnej aristokracie. Miestne obyvateľstvo si takto postupne začalo voliť nielen svojich predstavených na úrovni štátu (guvernéra a kongres), mesta a župy (rady a starostovia), ale aj sudcov, prokurátorov a policajtov (šerifov). Tento prvok sa stal jedným z charakteristických vlastností americkej verejnej správy (Izdebski 2001).

Klasické byrokratické štruktúry sa v USA na začiatku ich existencie sformovali skôr len **federálnej úrovni**. Prirodzene do úvahy treba zobrať aj fakt, že v úplných začiatkoch aj guvernérov jednotlivých kolónií menoval panovník z Londýna alebo ekonomická spoločnosť, ktorá danú oblasť založila. Tento spôsob nominácie však časom ustupoval do úzadia Amerického prezidenta, ktorý zodpovedal za exekutívu, volili elektori zo všetkých štátov únie pravidelne každé štyri roky. Za svoju činnosť sa politicky zodpovedal len svojim voličom v najbližších voľbách a dvojkomorový parlament (Kongres) nemal možnosť mu vyjadriť politickú nedôveru, lebo jednoducho vo svojej činnosti, pokiaľ zostala v rámci zákonov, sa tomuto orgánu prezident nemusel zodpovedať. Kongres mohol voči nemu začať konanie

zamerané na odvolanie (*impeachment*), ale len vtedy, ak prezident porušil ústavu, zákony alebo prekročil určité morálne normy.

Centrálne vláda USA bola vlastne **prezidentskou administratívou**. Prezident mohol jej členov meniť podľa vlastnej vôle. Pôvodne jednotlivé rezorty znamenali vlastne určité špecializované oddelenia. To sa dodnes prejavuje v oficiálnom názve rezortu zahraničných vecí, ktorý sa nazýva *Departement of State* a na jeho čele stojí *Secretary of State*, teda štátny tajomník, ktorý je však v skutočnosti dôležitým ministrom. Podobne vznikali aj ostatné ministerstvá, ktoré mali svojich stálych a relatívne kvalifikovaných úradníkov prevažne so vzdelaním z dobrých univerzít na severovýchode krajiny. V prípade volených administratívnych a justičných funkcií na štátnej a nižšej úrovni sa nekládol príliš veľký dôraz na vzdelanie, skôr tu bola dôležitá legitimita získaná od voličov (Izdebski 2001).

Dôležitý zvrat nastal počas vlády siedmeho prezidenta USA Andrewa Jakcsona (1829 - 1837)<sup>59</sup>. Pred jeho zvolením v roku 1824 prebehla obojstranne veľmi ostrá a nechutná predvolebná kampaň. Dovtedy viac-menej dominantná republikánska strana sa rozdelila na národno-republikánske a demokraticko-republikánske krídlo, ktoré sa potom postavilo za Jacksona. Z tohto krídla sa počas jeho druhého prezidentského mandátu už aj oficiálne sformovala Demokratická strana, ktorej stúpencov pôvodne spojoval odpor k rozličným hospodárskym a politickým privilégiám, ako aj voči politike štátneho zadlžovania sa. Populárna bola hlavne v južných štátoch a často zdôrazňovala skutočnú rovnosť (aspoň medzi bielymi obyvateľmi). Stúpenci tejto strany podporovali aj územnú expanziu svojej vlasti. Ich protivníci sa od roku 1834 začali podľa vzoru britských liberálov nazývať *whigmi*, avšak po čase sa vrátili k označeniu republikáni. Hoci boli stúpenkami silnejšej únie, nepodporovali silného prezidenta, ale skôr efektívny federálny Kongres. Neboli nadšení ani z politiky územnej expanzie, a skôr presadzovali vlastnú národnú banku, vysoké clá a štátom podporovaný domáci ekonomický rast opierajúci sa na mestské obyvateľstvo a farmárov zo severu (Beard 1914).

Z hľadiska verejnej správy je však dôležité predovšetkým to, že Jackson zaviedol tzv. **protečný systém** (*spoils system*)<sup>60</sup> aj na úrovni administrácie celej únie (1829 - 1883). V jeho zmysle víťaz volieb bral všetky posty vo verejnej správe, noví prezidenti USA preto po voľbách vymenili skoro každého pôvodného úradníka alebo iného verejného zamestnanca (hoci aj rutinného a technického charakteru) za svojho človeka. Prirodzene konkrétne personálne zmeny boli vždy na ich zväžení. Jackson ideovo vychádzal z toho, že nikto nie je stvorený pre úrad, ani úrady nie sú vytvorené len pre určité skupiny ľudí, úlohy úradníkov sú zasa v podstate jednoduché, takže každý inteligentný človek môže byť kvalifikovaný pre ich zastávanie (Hahner 2012).

Tento systém existoval v USA až do 80. rokov 19. storočia, avšak čoraz častejšie bol podrobovaný kritike. Vcelku úspešne totiž mohol fungovať v podmienkach expanzívnej agrárnej (farmárskej) a malomestskej podnikateľskej demokracie, avšak s nástupom nových veľkokapitalistických čias, stavby železníc, expanzívnej zahraničnej politiky už nepostačoval. Problémom boli aj časté zmeny celej administrácie, jej úradníci teda často ani nemali čas osvojiť si administratívne a odborné zručnosti v praxi. Koniec-koncov tento systém napomáhal aj rozličným formám klasickej a politickej korupcie.

Odborná byrokratizácia americkej verejnej správy sa začala prejavovať postupne. Dôležitým zlomovým momentom bol úspešný atentát na prezidenta Jamesa Abrama Garfielda (1881), ktorý vykonal jeden neúspešný čakateľ na úradnícku funkciu v lete roku 1881. Jedným z dôsledkov tohto činu bolo vydanie tzv. Pendletonovho zákona o verejných úradoch z roku

---

<sup>59</sup> Pochádzal z chudobnej pionierskej (kolonistickej) rodiny, časť detstva prežil u pestúnov, nemal formálne vzdelanie, hoci život ho celkom dobre podučil právu a už v roku 1796 sa stal poslancom. Popularitu si získal ako úspešný vojak, neskôr generál, ktorého vždy charakterizoval priamy, bezprostredný a drsný štýl. Svojím spôsobom išlo nielen o prvého prezidenta ľudového pôvodu, ale aj o prvého populistu na čele severoamerickej únie.

<sup>60</sup> Niekedy sa u nás prekladá aj ako koristnícky alebo patronážny systém.

1883, ktorý oprávnil prezidenta vyňať určité kategórie úradníkov z protekčného systému. Išlo o dielo administratívy prezidenta Chestera Alana Arthura (1881 - 1885). Zákon zaviedol v prípade časti úradníckych miest otvorený systém prijímacích skúšok, nad ktorým dozerala trojčlenná skupina pozostávajúca z predstaviteľov oboch veľkých amerických strán. O dotknutých pozíciách rozhodoval prezident. Samotný Arthur spod protekčného systému vyňal 13 780 úradníckych pozícií, čo vtedy znamenalo približne desatinu pracovných miest vo federálnej administratíve. Nasledujúci prezidenti využívali tento inštitút a postupne začali rozširovať okruh úradov, ktoré pracovali na stálom byrokratickom princípe a vyžadovali si aj odbornú kvalifikáciu. V roku 1901 išlo o 106 205 úradníckych miest (41 %), v roku 1920 o 497 603 pozícií (71 %). Trend pokračoval aj po druhej svetovej vojne. V roku 1952 sa skúškový systém dotýkal 2 278 446 miest (87 %) a v roku 1970 2 393 000 pozícií (90 %). (Hahner 2012) Od nasledujúceho desaťročia došlo v dôsledku neolibérálnych reforiem k menšiemu úbytku federálnych úradníckych pozícií – pracovníci pošta napríklad už nepatrili do kategórie verejných zamestnancov. V súčasnosti sa už protekčný systém týka len približne 5 % pozícií vo verejnej správe. V zásade už dnes ide len o vyššie politické funkcie, ktoré si vyžadujú dôveru a politickú váhu (Outline 2011).

Postupne sa v USA rodili aj **osobitné služobné zákony** vzťahujúce sa na určité kategórie verejných úradníkov. V roku 1924 bol takto napríklad prijatý zákon o zahraničnej službe. Práve táto oblasť verejnej správy dobre dokumentuje nárast sily jednotlivých rezortov v rámci federálnej administrácie. Americký Kongres ešte v roku 1775 založil Výbor tajnej korešpondencie, ktorý v mene vzbúrených kolónií komunikoval so zahraničím. V roku 1781 vytvorili oddelenie pre zahraničné vzťahy (*Department of Foreign Affairs*), ktoré od roku 1789, keď sa dostalo pod prezidenta, už pracovalo ako ministerstvo zahraničných vecí.

Avšak v začiatkoch sa *Department of State* pod vedením štátneho tajomníka venoval aj vnútropolitickým otázkam. V centre najprv pracovali len štyria úradníci, ale ich počet sa postupne zvyšoval. Prijímacie skúšky v tejto sfére zaviedli v roku 1905. Najprv centrálny aparát a zahraničné zastupiteľské úrady pracovali oddelene, ale spomínaný zákon z roku 1924 už zjednotil v rámci jednej služby oba personálne piliere americkej zahraničnej politiky. Výrazný nárast personálu v 20. storočí nastal počas druhej svetovej vojny a následne aj v rokoch studenej vojny. Po roku 1989 pracuje v americkej zahraničnej službe približne 27 000 pracovníkov, z ktorých však približne len tretina predstavuje osoby diplomatického postavenia. Na vytváraní a realizácii americkej zahraničnej politiky totiž participuje ešte množstvo iných agentúr, oddelení a úradov.

Členské štáty pôvodne nechceli pripustiť prílišné posilnenie **centrálnych úradov** a dlho blokovali alebo obmedzovali finančné prostriedky, ktoré bolo možno použiť na tieto ciele. Postupne však Spojené štáty začali naberať na sile, rástli ich medzinárodné ambície, občas sa objavili krízy, ktoré museli riešiť spoločne, a pôvodný stav sa preto stal neudržateľným. Tieto tendencie sa prejavili už v dlhom 19. storočí, avšak k skutočnému posilneniu centrálnej úrovne riadenia (ministerstiev, agentúr a podobne) došlo až v druhej tretine 20. storočia. Tento proces jednak súvisel s bojom proti organizovanému zločinu, ktorý sa posilnil v dôsledku politiky antialkoholického prohibície, jednak v dôsledku veľkej hospodárskej krízy z rokov 1929 - 1933, a jednak v dôsledku druhej svetovej vojny, počas ktorej si americké politické elity uvedomili, že po vojne budú hrať rozhodujúcu úlohu v novom (vtedy ešte bipolárnom) svete. Právomoci, finančné možnosti a počty úradníkov začali rýchlo narastať, vznikali nové agentúry, služby a špecializované úrady. USA takto postupne dohnali a nakoniec predbehli staršie byrokratické európske štáty (Tindall – Shi 2002).

Federálny úrad pre vyšetrovanie (*Federal Bureau for Investigation*), teda FBI vznikol ako malý federálny úrad v roku 1908, a na skutočne veľký úrad bojujúci proti kriminalite a špionáži sa rozrástli v medzivojnovom období. Tento trend pokračoval aj v povojnových rokoch. Na čele FBI od roku 1924 až do roku 1972 stál legendárny a v mnohom kontroverzný

John Edgar Hoover. Sila federálnych úradov však začala rásť hlavne po zvolení Franklina Delana Roosevelta za amerického prezidenta v roku 1932. S cieľom prekonať následky veľkej ekonomickej krízy prezident spustil program, ktorý história nazýva Novým údelom (New Deal). V jeho rámci sa predovšetkým federálne úrady pokúsili prekonať následky krízy. Vtedy boli prijaté mnohé zákony zasahujúce do poľnohospodárstva, priemyselnej politiky, bankovníctva, ďalej vtedy zaviedli osemhodinový pracovný čas a zakázali prácu detí mladších ako 16 rokov. Jedným z prvých úradov na prekonanie krízy bola Správa pre verejné práce, ktorá dostala viac ako tri miliardy dolárov na stavbu cestných komunikácií, mostov, tunelov a verejných budov. Čoskoro vznikla aj Národná správa pre obnovu, ktorá mala stabilizovať priemyselnú výrobu, ako aj zvýšiť kúpnu silu obyvateľstva vytvorením nových pracovných miest. V roku 1933 americký Kongres zriadil aj vplyvný Úrad pre správu údolia rieky Tennessee, ako viacúčelovú verejnú korporáciu, ktorá spravovala a budovala priehrady potrebné okrem iného aj pre elektrifikáciu. V rámci programu druhého Nového údela po roku 1935 bol potom prijatý ešte celoštátny zákon o pracovnoprávných vzťahov, o sociálnom zabezpečení a nakoniec nový daňový zákon, občas nazývaný aj zákonom o daniach z majetku (Tindall – Shi 2002).

USA sú federálnym štátom - úniou. **Federálny systém** zavádza rozdelenie právomocí medzi federálne (ústredné) a štátne orgány. Do polovice 19. storočia sa právomoci a povinnosti štátnych orgánov a federálnej vlády posudzovali oddelene. Od 20. storočia sa zaviedol princíp tzv. kooperatívneho federalizmu, ktorý uznáva, že štáty a federácia majú spoločné ciele a ich politiky sa dopĺňajú. Z hľadiska územného členenia sa USA delia na 50 štátov (vrátane Aljašky a Havajských ostrovov) a District of Columbia. Štáty sa delia na okresy s výnimkou Aljašky (územia a mestá) a Louisiany (farnosti). Existuje aj 14 závislých území (od roku 2009). Niekoľko starých štátov používa názov Commonwealth, Texas a Kalifornská republika.

Ústava USA zo 17. septembra 1787 je tzv. rigidnou ústavou. Na jej zmenu je potrebný súhlas 2/3 členov každej komory Kongresu a ratifikácia 3/4 všetkých štátov. A nadradenosť ústavy spočíva v tom, že žiadna právna norma jej - teoreticky - nemôže odporovať. Keďže však výklad ustanovení ústavy robia sudcovia Najvyššieho súdu; v praxi by mal byť zákon v súlade s ich názormi (aj rasovými, politickými, morálnymi sympatiami atď.). Ústavu možno meniť len tzv. dodatkami, ktorých bolo doposiaľ prijatých 27 (Green 2023).

Ako sme už uviedli, v systéme USA sa uplatňuje princíp trojdelenia moci. Výkonná, zákonodarná a súdna moc sú striktné oddelené. Každý z funkcií moci zodpovedá činnosť samostatného orgánu, pričom platí zásada nekombinovateľnosti funkcií a pozícií: prezident, Kongres a Najvyšší súd. Prezident má výkonnú moc, Kongres má zákonodarnú moc a sudy majú súdnu moc. Existuje systém pák a rovnováh právomocí, ktorý zabraňuje tomu, aby jeden orgán získal výhodu nad ostatnými. V priebehu ústavného vývoja došlo v USA k prevahe prezidentskej moci.

**Prezident** je volený (spolu s viceprezidentom) nezávisle od Kongresu a nie je mu zodpovedný. To znamená, že Kongres nemôže odvolať prezidenta prostredníctvom hlasovania o dôvere alebo nedôvere. Jediný spôsob, ako môže byť prezident odvolaný, je proces impeachmentu, ktorý zahŕňa obvinenie zo závažného porušenia zákona a následné odsúdenie Senátom. Prezident má právo veta na zákony prijaté Kongresom, čo znamená, že môže odmietnuť podpísať zákon a vrátiť ho Kongresu na prepracovanie. Je vrchným veliteľom ozbrojených síl USA, čo mu dáva významné právomoci v oblasti národnej bezpečnosti a obrany.

Prezident je na čele vlády a menuje jej členov a ďalších vysokých úradníkov, ale tieto menovania musia byť schválené Senátom. Federálna vláda USA je zložená z rôznych ministerstiev, medzi ktoré aktuálne patria ministerstvá (departmenty) obrany (DoD), zahraničných vecí (DoS), financií (DoT), spravodlivosti (DoJ), vnútra (DoI), poľnohospodárstva (USDA), obchodu (DoC), práce (DoL), zdravotníctva a sociálnych služieb



(HHS), bývania a rozvoja miest (HUD), dopravy (DoT), energetiky (DoE), školstva (ED), pre záležitosti veteránov (VA) a ministerstvo pre vnútornú bezpečnosť (DHS). Okrem ministerstiev existuje množstvo nezávislých agentúr, ktoré majú špecifické úlohy, napríklad Federálna komisia pre komunikácie, Agentúra pre ochranu životného prostredia (EPA): Chráni ľudské zdravie a životné prostredie, Národný úrad pre letectvo a vesmír (NASA), Federálny úrad pre vyšetrovanie (FBI). Sú to orgány, vykonávajúce federálne kompetencie na celom území Spojených štátov.

**Štáty ako zložky federácie** sú si rovné: každý má vlastnú ústavu, znak, samostatný právny systém a súdnictvo. Štruktúra štátov sa vyvinula od pôvodného vysokého stupňa autonómie k súčasnej závislosti od federálnej vlády. Verejná správa na úrovni štátov v USA je organizovaná podobne ako na federálnej úrovni, s tromi hlavnými zložkami: výkonnou, zákonodarnou a súdnou mocou.

Každý štát má svoj vlastný zákonodarný zbor, ktorý je zvyčajne dvojkomorový, pozostávajúci zo Senátu a Snemovne reprezentantov (alebo Snemovne delegátov), s výnimkou Nebrasky, ktorá má jednokomorový zákonodarný zbor. Tieto komory prijímajú zákony, ktoré platia na území daného štátu.

Na čele výkonnej moci každého štátu stojí **guvernér**, ktorý je volený priamo občanmi na obdobie štyroch rokov (v niektorých štátoch na dva roky). Guvernér má podobné právomoci ako prezident na federálnej úrovni, vrátane vymenovania členov kabinetu a ďalších vysokých úradníkov. Každý štát má tiež svoje vlastné ministerstvá a agentúry, ktoré sa starajú o rôzne oblasti verejnej správy, ako sú zdravotníctvo, vzdelávanie, doprava a verejná bezpečnosť

Štátne sudy riešia právne spory a interpretujú zákony na úrovni štátu. Najvyšší súd štátu je najvyššou súdnou inštanciou v rámci štátu, ale jeho rozhodnutia môžu byť prehodnotené Najvyšším súdom USA, ak sa týkajú federálnych zákonov alebo ústavy.

Charakteristické je **silné postavenie samospráv** so širokými právomocami (polícia, požiarnici, zdravotníctvo, školstvo, verejná doprava, stavebníctvo...). Zachovali sa inštitúcie priamej demokracie: referendum, „*recall*“ (odvolanie poslanca alebo guvernéra ľudovým hlasovaním). Štáty tak majú miestnu samosprávu a samostatné miestne riadiace orgány.

Orgány miestnej samosprávy v štátoch USA majú rôzne charakteristiky. Existuje napríklad celý rad typov miestnych samospráv, vrátane okresov (*counties*), obcí (*municipalities*), miest (*cities*), obcí (*towns*) a špeciálnych okresov (*special districts*). Každý štát má svoje vlastné zákony, ktoré definujú tieto typy a ich kompetencie. Napríklad, niektoré mestá môžu mať väčšiu autonómiu a právomoci v oblasti zdanenia a regulácie. Líšia sa aj spôsobom financovania. Niektoré sa spoliehajú viac na miestne dane, zatiaľ čo iné môžu dostávať väčšiu podporu od štátu alebo federálnej vlády a pod.

Na druhej strane majú miestne samosprávy v USA aj určité spoločné charakteristiky. Väčšina miestnych samospráv má trvalú organizáciu, ktorá zahŕňa volených predstaviteľov a administratívny aparát. Miestne samosprávy majú právomoc vykonávať verejné činnosti, uzatvárať zmluvy, žalovať a byť žalované, vyberať dane a určovať rozpočet. Hlavným cieľom miestnych samospráv je poskytovať služby a programy pre obyvateľov v rámci ich jurisdikcie, ako sú školstvo, verejná bezpečnosť, doprava a zdravotníctvo (Wilson – DiIulio – Bose – Levendusky 2018).

## 9 DEMOKRATICKÁ VEREJNÁ SPRÁVA V KONTINENTÁLNEJ EURÓPE V PRVEJ POLOVICI 20. STOROČIA

Začiatok 20. storočia zastihol Európu v trochu zvláštnom položení. Na jednej strane už vo väčšine krajín sa aspoň storočie rozvíjala industriálna spoločnosť: priemyselná revolúcia dorazila v druhej polovici 19. storočia už aj do Uhorska či na Balkán (ale ešte nedorazila napríklad do Ruska), ale právne systémy a aj systémy verejnej správy ostali väčšinou v podobe z prvej polovice 19. storočia, ak nie dokonca ešte zo sklonku 18. storočia, teda z čias, keď priemyselná revolúcia ešte len začínala. Vo Francúzsku platila ústava z roku 1791, vo Švédsku z rokov 1809 - 1812, v Nórsku z roku 1814, v Belgicku z roku 1831. Aj v Uhorsku, resp. v Rakúsko-Uhorsku sa uskutočnil v rokoch 1848, 1849, 1861 a 1867 celý rad ústavných pokusov (ako sme sa tomu venovali v predchádzajúcej kapitole), ktoré však obsahovo ešte takisto neabsorbovali moderné idey konštitucionalizmu.

Polovica 19. storočia, tzv. meruôsme roky (1848/1849) a tzv. Jar národov, ako politické hnutie nových vrstiev, ktoré už boli produktom industriálnej a nie feudálnej ekonomiky, ktoré sa rozvíjalo v západnej a strednej Európe v 40. a 50. rokoch 19. storočia jednak presadzovalo národné práva voči absolutizmu, jednak nastoľovalo otázky národnej identity a tým aj novej, národnej štátnosti, odvodzovanej už nie od práva dynastií daného Bohom na vládnutie, ale od práva národov, ktoré na určitom území žijú. To sa samozrejme neobišlo nielen bez otázok o hraniciach štátov, ale aj o ich vzájomných vzťahoch, čo vyústovalo do početných národných antagonizmov. Pritom zároveň v podmienkach ešte stále prevažujúceho monarchistického usporiadania väčšiny štátov, kde zohrávali naďalej svoju rolu ešte dynasticko-príbuzenské vzťahy, sa takto začali formovať veľké spojenecké pakty, ktoré vystupovali ako tzv. Trojspolok a Trojdohoda. Trojspolok bol bojový spolok štátov, ktorý tvorili Nemecko, Rakúsko-Uhorsko, Taliansko, neskôr aj Rumunsko (ktoré však spolok spolu s Talianskom po čase opustilo), Bulharsko a Osmanská ríša. Jeho protivníkom bola Trojdohoda, ktorú pôvodne tvorili Rusko, Francúzsko a Spojené kráľovstvo a neskôr aj ďalších 11 štátov, medzi nimi aj Spojené štáty americké. Ambície najmä pôvodných členov týchto aliancií nakoniec vyústili do veľkého ozbrojeného konfliktu, známeho ako 1. svetová vojna (1914 - 1918), ktorá skončila porážkou Trojspolku.

### 9.1 Zmeny vo verejnej správe európskych štátov po 1. svetovej vojne

Významný vplyv na formovanie novej mapy Európa malo poslanstvo prezidenta Woodrowa Wilsona, ktorý v januári 1918 predložil americkému Kongresu, pričom si treba uvedomiť, že po vstupe do **svetovej vojny** v roku 1917 sa USA definitívne stali svetovou veľmocou, ktorej názor bol rešpektovaný. V tomto poslanstve silne rezonovala myšlienka práva národov na sebaurčenie a v bode 10 tohto poslanstva sa explicitne požadovala autonómia pre národy habsburskej monarchie, ale aj pre ďalšie národy (napr. pre Albáncov).

Takto došlo nielen roztrhnutiu historického súručenstva Nemeckého cisárstva a Habsburskej monarchie, ale (v rokoch 1918 - 1922) aj k **vzniku nových štátnych útvarov** vo veľkej časti Európy. Vzniklo nielen Československo, ale svoju štátnosť obnovilo aj Poľsko, vzniklo samostatné Írsko, Fínsko, Estónsko, Lotyšsko, Litva, ale aj nová Juhoslávia, Albánsko, v nových hraniciach definované Grécko, ale aj Bulharsko a Rumunsko a v nových hraniciach vznikli aj Rakúsko a Maďarsko a v konečnom dôsledku aj Nemecko (ktoré prišlo o viac ako 12% predvojnového územia). Niektoré krajiny zvolili novú podobu svojho zriadenia: väčšinou išlo o republiky, len na Balkáne pokračovali monarchie v Grécku, Bulharsku a Rumunsku. Túto formu si zvolilo aj Kráľovstvo Srbov, Chorvátov a Slovincov (ktoré sa až neskôr premenovalo na Juhosláviu) a aj Maďarsko, hoci kráľovský stolec ostal neobsadený a krajinu spravoval ako

regent (až do konca 2. svetovej vojny) admirál Miklós Horthy. Aj tu však už išlo pôvodne o parlamentnú monarchiu.

Novo vzniknulé štáty si zväčša zvolili do budúcnosti cestu demokratického usporiadania (podobne ako väčšina ostatných európskych štátov), ktorá však nie vo všetkých týchto štátoch malo trvalejšiu životnosť. V dôsledku problémov, ktoré po sebe zanechala prvá svetová vojna v ekonomickej a sociálnej oblasti, dochádzalo v niektorých krajinách (najmä v Nemecku a Taliansku už v 30. rokoch, ale neskôr aj v ďalších krajinách) k politickej radikalizácii a k nástupu totalitných režimov, čomu sa budeme venovať v ďalšej kapitole.

Pre väčšinu európskych štátov boli dve desaťročia po prvej svetovej vojne obdobím budovania nového politického systému, nového konceptu vlastnej identity a štátnosti a aj budovania novej demokratickej verejnej správy. V mnohých (osobitne v nových) štátnych útvaroch boli prijímané prvé, resp. **nové ústavy** ktoré boli prijaté v rokoch 1919 – 1923 okrem Československa napríklad aj v Rakúsku, Poľsku, Rumunsku či Juhoslávii. Tieto ústavy už boli všade schvaľované demokraticky zvolenými parlamentami, aj keď niekde ešte išlo o parlamenty, ktorých demokratický charakter bol obmedzený rôznymi cenzami: napríklad volebné právo žien malo v roku 1919 okrem Československa len málo európskych štátov. Išlo už o tzv. tretiu generáciu ústav, ktoré vychádzali z teórií konštitucionalizmu a legalizmu, podľa ktorých štát prijíma záväzok "uplatňovať svoju moc právnymi prostriedkami a nevynucovať viac, ako mu právo dovoľuje" (Pomahač 2013, s. 73). Úlohy verejnej správy sa v zásade obmedzovali na zásahy tam, kde išlo o zabezpečenie všeobecného blaha v protichodných záujmoch, ako aj na vydávanie povolení a oprávnení, väčšinou na hospodársku činnosť. Hlavným predmetom činnosti správy bolo teda vydávanie úradných príkazov, zákazov a povolení na základe existujúceho právneho poriadku a na základe predpísaného postupu. Základnými charakteristikami štátu teda bolo chápanie verejnej správy ako nástroja výkonu práva a dominantnej úlohy práva v politickom systéme (Szumowski 2014).

Tieto ústavy a na ich základe vznikajúce **nové právne systémy** vytvárali nové rámce aj pre vytváranie nových systémov verejnej správy. Predovšetkým sa zakotvili vzťahy moci výkonnej a moci zákonodarnej a tým aj politická zodpovednosť ministrov voči parlamentu. Postupne sa dotvárala aj nová pozícia súdnej moci. Mimo sústavy všeobecných súdov začali vznikať ústavné sudy (v rokoch 1920 - 21 v Rakúsku a Československu) a upevnila sa aj pozícia správneho súdnictva. Po tom, čo 19. storočie začlenilo do ústavných zákonov celého radu európskych krajín ako dôležitý prvok miestnu samosprávu, v jeho závere sa už zákonné zakotvenie získavala aj samospráva profesijná a záujmová (napríklad v Rakúsko-Uhorsku v roku 1868 prijatý zákon o advokácii a v roku 1872 zákon o lekárskejších komorách). Tieto subsystemy sa takto začali stávať trvalou súčasťou celkovej európskej verejnej správy.

Netýkalo sa to však všetkých európskych štátov rovnako. Štátne zriadenie malo v prvej polovici 20. storočia v Európe **viacero foriem**. V Európe naďalej existovali monarchie, ako Veľká Británia, Španielsko či Taliansko, kde monarcha mal stále ešte významnú úlohu v správe štátu. Z nášho pohľadu sú však najzaujímavejšie vtedajšie republiky, v ktorých už bol hlavou štátu prezident a kde vláda zodpovedala parlamentu, akými boli v tom čase napríklad Francúzsko, ale zároveň to bol model, ktorý si zvolilo veľa bývalých monarchií, napríklad Nemecko v čase tzv. Weimarskej republiky (1919 - 1933), Rakúsko (až do pripojenia k Nemecku v roku 1938) či Grécko (1924 - 1935), ale aj mnoho nových štátov – Fínsko, Estónsko, Lotyšsko, Litva, Poľsko, Írsko ale aj Československo.

Najreprezentatívnejším predstaviteľom tohto modelu bolo predovšetkým Francúzsko, kde fungoval už od roku 1870 až do roku 1940, teda v období tzv. **Francúzskej tretej republiky**, nasledujúcej po ukončení nemecko-francúzskej vojny, po abdikácii posledného francúzskeho cisára a po potlačení Parížskej komúny. Jej základy vytvorila ústava z roku 1875, ktorú tvorili vlastne tri ústavné zákony. Prvým bol zákon z 24. februára 1875, ktorý sa týkal

**Senátu.** Ten bol zriadený ako horná komora, zložená z 300 senátorov, z ktorých 75 nemohlo byť odvolaných. Predtým bol 120 členný senát ešte menovaný cisárom. Rovnako už predtým malo Francúzsko priamo volené **Národné zhromaždenie** s 295 priamo volenými poslancami, ktoré bola ešte pokračovaním Národného konventu z čias Veľkej francúzskej revolúcie. Druhým bol zákon z 25. februára 1875, ktorý sa týkal celkovej organizácie verejnej moci. **Prezidentovi** republiky udelil rozsiahle právomoci, najmä v článku 3: „Prezident republiky iniciuje zákony súčasne s členmi ostatných dvoch snemovní. Vyhlasuje zákony, keď ich schválili obe komory; dohliada na ich vykonávanie a zabezpečuje ich plnenie. Má právo udeľovať milosť; amnestie možno udeliť len na základe zákona. Má k dispozícii ozbrojené sily. Menuje do všetkých civilných a vojenských funkcií. Predsedá štátnym slávnostiam...“. Článok 5 mu tiež dával právo rozpustiť Národné zhromaždenie. Národné zhromaždenie z roku 1871 sa stalo Poslaneckou snemovňou; pojem „Národné zhromaždenie“ sa odteraz vzťahoval na spoločné zasadnutie Senátu a Poslaneckej snemovne, ktoré sa schádzalo pri zmenách ústavných zákonov a pri spoločnej voľbe prezidenta na sedemročné funkčné obdobie. Tretím bol zákon zo 16. júla 1875 sa týkal vzťahov medzi orgánmi verejnej moci, najmä o právomociach prezidenta voči parlamentu (zvolávanie, ukončovanie, prerušovanie rokovania parlamentu) (Constitutions 1904, Kirchheimer 1940).

V zmysle týchto ústavných zákonov pôsobila aj **vláda**. Bola vedená predsedom vlády (premiérom), ktorý bol menovaný prezidentom. Vláda bola zodpovedná parlamentu, čo znamenalo, že mohla byť odvolaná hlasovaním o nedôvere v Poslaneckej snemovni. Počet členov vlády postupne narastal. Na začiatku mala len 10 ministrov, ale neskôr až takmer dvojnásobok. Bola to všeobecná tendencia vo vtedajších ústredných orgánoch štátnej správy v Európe. Vlády v medzivojnovom období mali často až 20 členov a medzi štandardné ministerstvá, ktoré takto vznikali, patrili napríklad ministerstvá zahraničných vecí (zodpovedné za medzinárodné vzťahy a diplomaciu, ministerstvá vnútra (ktoré riešili vnútorné záležitosti, vrátane polície a verejnej bezpečnosti), ministerstvá obrany (zodpovedné za ozbrojené sily a národnú bezpečnosť), ministerstvá financií (spravujúce štátny rozpočet, dane a hospodársku politiku), ministerstvá spravodlivosti (dohliadajúce na funkčnosť právneho systému a súdnictva), ministerstvá školstva (zodpovedné za vzdelávanie a kultúru), ministerstvá zdravotníctva (starajúce sa o verejné zdravie a zdravotnícke služby) alebo aj ministerstvá sociálnych vecí (zameriavajúce sa na pracovné podmienky a sociálne zabezpečenie), v čom sa už prejavoval rodiači sa profil tzv. sociálneho štátu.

Ústava umožňovala aj vytváranie **miestnych samosprávnych orgánov**, ktoré mali na starosti správu miestnych záležitostí. Tieto orgány mali určitú mieru autonómie a boli zodpovedné za miestne financie, školstvo, zdravotníctvo a infraštruktúru. Jej ustanovenia potom konkretizoval zákon o obciach z roku 1884, ktorým boli zavedené voľby do obecného zastupiteľstva. Ústava a následné zákony tiež ustanovili regionálne a departementálne rady, ktoré mali na starosti širšie územné celky a koordináciu medzi jednotlivými obcami. Počas Tretej francúzskej republiky sa Francúzsko členilo na rozdelené na **departementy** a komúny. Tento systém administratívneho členenia bol zavedený už počas Francúzskej revolúcie a pretrval aj počas Tretej republiky. Francúzsko bolo rozdelené na približne 90 departementov. Každý departement mal svojho prefekta, ktorý bol menovaný centrálnou vládou a zodpovedal za administratívne záležitosti. Na tejto regionálnej úrovni síce existovali aj volené orgány, ale aj tu dominoval vplyv centrálného štátu. To isté platilo aj na miestnej úrovni. Obce boli najmenšími administratívnymi jednotkami a mali svoje vlastné volené rady a starostov, teda mali aj charakter orgánov regionálnej a miestnej samosprávy.

Za tretej francúzskej republiky sa stávala dôležitou súčasťou aj **záujmová a profesijná samospráva**. Sformovali sa napríklad profesijné komory (advokátov, lekárov a pod.). Ich postavenie už bolo upravené zákonmi. Napríklad prvý zákon o advokátskej komore bol vo Francúzsku prijatý už 29. júla 1881. Komory združovali osoby, vykonávajúce určité povolania,

výkon ktorých mali právo regulovať, ale tiež vydávať potrebné licencie, dohliadať na dodržiavanie etických a profesionálnych štandardov, riešiť disciplinárne záležitosti a pod. Mali povinné členstvo a ich hlavným cieľom bolo zabezpečiť vysokú úroveň odbornosti a etiky v konkrétnom povolání. Zameriavali sa na vzdelávanie, odborný rast a ochranu verejnosti pred neodborným výkonom povolania. Financované boli prevažne z povinných členských príspevkov, poplatkov za licencie a ďalších služieb poskytovaných členom.

Určitú formu samosprávy reprezentovali aj hospodárske združenia, teda priemyselné, obchodné a remeselnícke komory. Na rozdiel od profesijných komôr, členstvo v hospodárskych združeniach nebolo povinné. Ich hlavnou úlohou bolo zastupovať záujmy svojich členov, poskytovať poradenské služby a podporovať výskum a inovácie. Zameriavali sa viac na podporu a zastupovanie záujmov svojich členov v oblasti obchodu a priemyslu, bez priamej regulačnej právomoci nad ich činnosťou. Ich cieľom bolo podporovať ekonomický rozvoj, inovácie a konkurencieschopnosť svojich členov. Poskytovali poradenské služby, organizovali výstavy a podujatia a lobovali za legislatívne zmeny prospešné pre svojich členov. Tieto združenia mali svoje postavenie upravené všeobecnejšími zákonmi, ktoré sa týkali združovania a hospodárskej činnosti. Napríklad obchodné a priemyselné komory mali svoje postavenie upravené zákonmi o obchodných komorách, ktoré stanovovali ich úlohy v podpore obchodu a priemyslu, poskytovaní poradenských služieb a organizovaní podujatí. Financované boli z dobrovoľných členských príspevkov, sponzorských darov, grantov a príjmov z rôznych podujatí a služieb.

Určitú mieru samosprávy mali aj univerzity a vysoké školy. Táto im umožňovala riadiť svoje vnútorné záležitosti, ako napríklad prijímanie študentov, organizáciu štúdia a výskumu (Winnacker 1938).

V období po prvej svetovej vojne v Európe z hľadiska vývoja modelov verejnej správy bol zaujímavý vývoj v Nemecku po porážke vo vojne a po následnom páde monarchie. V roku 1918 to vznikla parlamentná demokratická republika, všeobecne známa (podľa mesta v ktorom bola prijatá jej prvá ústava) ako **Weimarská republika**, ktorá trvala až do nástupu nacistov k moci v roku 1933. Jej oficiálny názov však bol Nemecká ríša a išlo o federáciu, ktorú tvorilo spočiatku až 24 štátov, ktoré mali vo svojom názve pomenovanie „slobodný štát“ ale aj „ľudový štát“ a pod. Voľby do federálneho parlamentu i parlamentov spolkových štátov boli slobodné, priame a všeobecné, došlo k podstatnému rozšíreniu volebných práv, vrátane volebného práva pre ženy. Weimarská republika mala **parlament** - Ríšsky snem (*Reichstag*), do ktorého boli volení poslanci na základe všeobecného volebného práva. Popri ňom však existovala aj Ríšska rada (*Reichsrat*), ktorá zastupovala jednotlivé spolkové krajiny (*Länder*) a ktorej členovia boli menovaní krajinskými vládami alebo parlamentmi. Snem a Rada spolupracovali na tvorbe zákonov a riadení štátu (Szabó 2002).

V zmysle novej ústavy bola posilnená kontrola parlamentu nad **vládou**, ktorá však bola zároveň zodpovedná aj prezidentovi republiky zvolenému na sedem rokov. Oba spomínané ústavné orgány mohli vládu odvolať. Prezidentove kroky si naďalej vyžadovali kontrasignáciu zo strany členov vlády. Ministrov menoval prezident na základe kancelárovho návrhu. Vláda ako kolektívny orgán mohla vydávať nariadenia, ktoré boli nadradené ministerským nariadeniam. Celý vtedajší vládny systém možno charakterizovať ako poloprezidentský systém, hoci v medzivojnovom období sa tento pojem ešte nepoužíval (Szabó 2002).

V medzivojnovom demokratickom období boli presnejšie **rozdelené právomoci** medzi ríšskou a krajinskou úrovňou verejnej správy, čo so sebou prinieslo aj jasnejšie oddelenie oboch administratívnych systémov. Zároveň však nové predpisy posilnili ríšsku, t. j. spolkovú úroveň. Na rozdiel od predchádzajúceho obdobia vzniklo napríklad ríšske ministerstvo financií, pod ktorým existovala ešte trojstupňová úroveň riadenia finančných záležitostí. Hlavným veliteľom ozbrojených síl sa stal ríšsky prezident, ktorého podriadeným bol minister obrany, avšak

prezident mohol na neho svojím nariadením (dekrétom) preniesť všetky vojenské kompetencie. To urobil prvý priamo zvolený nemecký prezident Friedrich Ebert, avšak maršal Paul von Hindenburg, ako nasledujúci prezident si ponechal velenie armády vo vlastných rukách. Suchozemské a námorné sily mali naďalej oddelené velenie, ale obe patrili pod ministerstvo ozbrojených síl. V dôsledku tejto centralizácie boli zrušené dovtedajšie krajiniské ministerstvá obrany, ktoré nahradilo nové ríšske ministerstvo ozbrojených síl (Szabó 2002).

Weimarská republika bola síce formálne federáciou, ale s výraznými centralizačnými tendenciami. Ústava Weimarskej republiky síce zachovávala **federálnu štruktúru**, kde jednotlivé štáty mali určité právomoci, avšak centrálna vláda v Berlíne mala značnú kontrolu nad mnohými aspektmi správy štátu. Centrálna vláda mala napríklad právomoc zasahovať do záležitostí jednotlivých štátov, ak to považovala za nevyhnutné pre udržanie verejného poriadku a bezpečnosti. Tento centralizovaný prístup bol čiastočne reakciou na politickú a ekonomickú nestabilitu, ktorá charakterizovala toto obdobie.

**Centralizácia** postúpila v vo sfére zahraničnej politiky. Súhlas Ríšskeho snemu bol potrebný k právnej záväznosti a platnosti všetkých medzinárodnoprávných záväzkov. Nemeckí právnici sa pokúsili vytvoriť taký procedurálny postup, aby nemohlo dôjsť k podpísaniu prezidentom alebo iným povereným orgánom takej medzinárodnej zmluvy, ktorý by snem neskôr neratifikoval. Vyhlásením republiky prirodzene upadla úloha predchádzajúcich panovníkov a ich dvorov, čo znamenal aj koniec osobitného zastupovania pri nich. Koniec-koncov aj Rakúska republika už detronizovala Habsburgovcov, ktorí mali predtým svojich diplomatických zástupcov pri väčšine nemeckých panovníckych dvorov.

**Systém spravodlivosti** vo weimarskom období vykazoval pomerne veľkú kontinuitu s predchádzajúcim cisárskym obdobím. V súvislosti so sociálnym charakterom novej republiky, ako aj sociálnymi nepokojmi vzniklo v medzivojnovom Nemecku pracovnoprávne súdnictvo (1926). Pracovnoprávne súdy existovali povedľa okresných (*Amtsgericht*) a krajiniských súdov (*Landgericht*). Na úrovni vrchných odvolacích súdov (*Oberlandesgericht*) už pracovné súdnictvo neexistovalo. Na ríšskej úrovni však Ríšsky pracovnoprávny súd už organizačne patril pod Ríšsky súd. Ich sudcov menoval prezident. Napriek tomu, že ústava počítala s vytvorením Ríšskeho správneho súdu, ten nakoniec v medzivojnovom období nevznikol. Ríšsky hospodársky súd (*Reichswirtschaftsgericht*) vznikol v roku 1920 vládny nariadením, lebo vláda bola rok predtým splnomocnená vydávať v záujme konsolidácie hospodárskeho života výnimočné nariadenia. Okrem toho v roku 1923 vznikol aj kartelový súd, ktorý mal garantovať čistotu hospodárskej súťaže. O rok neskôr bol vytvorený ešte železničný súd, ktorý mal rozhodovať v sporoch medzi vládou a vedením železnice (Szabó 2002).

**Politická nestabilita** ju ohrozovala od počiatku sériou bolševikmi inšpirovaných pokusov o zavedenie sovietskeho modelu správy v rokoch 1919 - 1922 (Bavorsko, Sasko, Brémy, Lipsko, Hamburg). **Ekonomická nestabilita** a kríza bola na začiatku spôsobená neúnosnými vojnovými reparáciami stanovenými Versaillskou zmluvou. Vláda sa snažila splácať tieto dlhy tlačením peňazí, čo viedlo k hyperinflácii (1921 - 1923). Krátko nato začala zase svetová hospodárska kríza (1929 - 1933), ktorá zasiahla Nemecko obzvlášť tvrdo. To malo hlboký dopad na politickú a sociálnu stabilitu Weimarskej republiky a prispeli k nárastu extrémistických hnutí, ktoré nakoniec viedli k **nástupu nacistov** k moci.

Weimarská republika sa snažila modernizovať verejnú správu. Impulzom pre zjednodušenie štátu bol jasný nepomer medzi úlohami štátu a štátnym administratívnym aparátom. Od začiatku 20. storočia, a najmä počas prvej svetovej vojny, štátne úlohy prudko vzrástli, zatiaľ čo rozpočtové prostriedky boli obmedzené. Reforma štátnej správy sa uskutočnila na všetkých úrovniach, najmä v rokoch 1928 až 1932, pričom bavorská správa sa mala považovať za vzor pre Ríšu. Boli zrušené viaceré ministerstvá, ktoré vznikli počas tzv. Bavorskej republiky, integrovali sa viaceré fragmentarizované jednotky regionálnej správy.

Boli nanovo definované a vymedzené portfóliá zvyšných piatich bavorských ministerstiev. Zrušili sa aj samostatné bavorské daňové, colné a ďalšie orgány, ktoré prešli pod centrálnu správu. Počet štátnych úradníkov klesol až o 40 %.

Naproti tomu sa zjednodušila, modernizovala a aj posilnila **miestna samospráva**. Zákon o obciach z 22. mája 1919 vytvoril jednotný právny základ pre Bavorsko a Falcko a obmedzil štátny dohľad. Náklady sa mali ušetriť zjednodušením komunálnych štruktúr. Predchádzajúci dvojkomorový systém magistrátu (tvoreného voleným starostom a volenými radnými) a voleného zastupiteľstva bol zmenený a jediným zastupiteľským a správnym orgánom sa stalo volené zastupiteľstvo, ktorému predsedal starosta. Mestské a vidiecke obce boli ústavne rovné. Demokratické zásady by sa mali v plnej miere uplatňovať aj na komunálnej úrovni. Novinkou bola možnosť odvolať radu prostredníctvom referenda. Nový komunálny volebný zákon zaviedol všeobecné, tajné, rovné a priame voľby. Volebné právo dostali aj ženy. Obecný zákonník zo 17. októbra 1927 potom opäť posilnil pozíciu starostu.

Nové právne zakotvenie dostali aj orgány **iných typov samospráv**, napríklad záujmové samosprávy, ktoré sa už plne včlenili do verejnej správy. Napríklad zákon o poľnohospodárskych komorách (*Landwirtschaftskammergesetz*), prijatý v roku 1923, zriadil poľnohospodárske komory, ktoré dohliadali na dodržiavanie poľnohospodárskych noriem. Zákon o obchodných a priemyselných komorách (*Gewerbeordnung*), prijatý v roku 1924 a upravoval činnosť obchodných a priemyselných komôr, ktoré mali na starosti reguláciu obchodných a priemyselných aktivít. Zákon o profesijných komorách (*Berufsordnung*), prijatý v roku 1925, ktorý upravoval činnosť profesijných komôr (lekárskych, advokátskych, inžinierskych a pod.).

Reformy **štátnej správy** počas Weimarskej republiky neboli všeobecne prijímané pozitívne. Najmä Bavorsko, ako tradične konzervatívny región, často odporovalo centralistickým a demokratickým reformám zavedeným Weimarskou republikou. Mnoho obyvateľov a politických lídrov v Bavorsku bolo skeptických voči novým politickým zmenám a preferovalo zachovanie starších, monarchistických štruktúr. Preto sa neskôr práve Bavorsko stalo základňou politického radikalizmu, ktorý vyústil až do vzniku nacizmu (Moravcová 2006).

Zatiaľ čo v niektorých európskych štátoch v medzivojnovom období prebiehali zmeny vo verejnej správe predovšetkým na centrálnej úrovni, v iných to boli zase skôr zmeny na miestnej úrovni. Všeobecnej však možno konštatovať prevažujúcu tendenciu k posilňovaniu centrálnych orgánov štátnej správy.

## 9.2 Verejná správa v Československu 1918 - 1938

Myšlienka vzniku **spoločného štátu Čechov a Slovákov** sa rodila len postupne a veľká časť politických elít oboch národov hľadala riešenie najmä v určitých formách federalizácie rakúskej resp. uhorskej časti monarchie, prípadne v iných formách federalizácie stredoeurópskeho priestoru. Hoci sa všeobecne za rozhodujúce osobnosti, ktoré presadili myšlienku vzniku Československa považujú T. G. Masaryk, M. R. Štefánik a E. Beneš, pôvodným autorom tejto myšlienky a zároveň autorom prvej mapy budúceho Československa bol až v roku 1916 francúzsky historik Ernest Denis.

Prvá Československá republika vznikla v roku 1918 na troskách rakúsko-uhorskej monarchie, ktorej usporiadanie po vyrovnaní v r. 1867 malo znaky personálnej únie a právny systém ale aj systém verejnej správy sa v jej oboch častiach vyvíjal samostatne a aj odlišne. Prevzatie právneho systému predchádzajúceho štátneho útvaru bolo síce jedinou prakticky možnou cestou, spôsobilo však situáciu, že v celom rade odvetví platil v jednej časti novovzniknutej republiky (a to nielen na začiatku) iný právny stav ako v druhej. Platilo to aj

v usporiadaní verejnej správy. Postup zjednocovania práva v Čechách, na Morave a v Sliezske a na Slovensku a v Podkarpatskej Rusi prebiehal postupne a s rozdielnou rýchlosťou. Prevládala snaha zjednotiť najprv základné oblasti jednotlivých odvetví práva. V oblasti verejnej správy bolo preto prioritou vyriešiť základné otázky štátoprávneho usporiadania a neskôr aj otázky územno-správneho členenia. Išlo o pomerne zložitý proces, ktorý nebol ukončený ani v roku desiateho výročia vzniku republiky. Pomerne málo priestoru tak ostávalo na zjednocovanie legislatívy, týkajúcej sa obecného zriadenia (Gábriš 2008).

Československá republika vznikla oficiálne 28. októbra 1918, keď zároveň začali vznikať prvé **orgány ústrednej štátnej správy**. Legitimitu jej vzniku zabezpečovalo postavenie orgánu, ktorý akt jej vyhlásenia uskutočnil. Bol ním Národný výbor Československý ako vrcholným orgánom československého domáceho odboja na konci prvej svetovej vojny, ktorý vznikol 13. júla 1918 v Prahe a ktorého hlavnou úlohou bola príprava prevzatia štátnej moci a vypracovanie základných právnych predpisov pre nový štát. Mal 38 členov, ktorí zastupovali rôzne politické strany podľa výsledkov volieb do Ríšskeho snemu z roku 1911. 28. októbra 1918 bol doplnený aj o štyroch politických reprezentantov zo Slovenska. Spolu s vyhlásením samostatnosti bol prijatý aj prvý zákon (publikovaný následne v zbierke zákonov pod č. 11/1918 Zb. z. a n.), ktorý recipoval (preberal) platnú legislatívu z obdobia pred rokom 1918, ktorá bola na území Čiech a Moravy iná (rakúska) ako na území Slovenska (uhorská).

Tento výbor 13. novembra 1918 prijal Dočasnú ústavu Československej republiky. Tento ústavný zákon (publikovaný neskôr ako zákon č. 37/1918 Zb. z. a n.) bol vytvorený s cieľom rýchlo ustanoviť základné princípy fungovania nového štátu po vyhlásení nezávislosti. Dočasná ústava definovala tri hlavné orgány štátu: Národné zhromaždenie ako zákonodarný zbor, ktorý sa skladal z členov Národného výboru doplneného o ďalších poslancov. Prezident republiky ako hlava štátu mal obmedzené právomoci a mal byť volený Národným zhromaždením. Vláda ako výkonný orgán mala byť zodpovedná Národnému zhromaždeniu. 14. novembra 1918 potom Národný výbor odovzdal svoje právomoci Revolučnému národnému zhromaždeniu, ktoré zvolilo Tomáša Garrigue Masaryka za prezidenta a prijalo ďalšie dôležité rozhodnutia.

Nezávisle od udalostí v Prahe sa 29. októbra 1918 zišlo v Martine vyše 200 slovenských národných a politických činiteľov z celého Slovenska. Toto zhromaždenie ustanovilo 20-člennú Slovenskú národnú radu a jej 12-členný výkonný výbor a prijalo tzv. Martinskú deklaráciu ako samostatný štátoprávny akt slovenského národa, ktorým Slováci oficiálne zrušili zväzok s Uhorskom a vyjadrili požiadavku vytvorenia spoločného štátu s českým národom.

29. februára 1920 schválilo Revolučné národné zhromaždenie Ústavu Československej republiky (oficiálne Ústavná listina Československej republiky), ktorá nadobudla účinnosť 6. marca 1920 a ostala v platnosti až do zániku Československa v roku 1938. Bola vytvorená podľa vzoru ústavy Francúzskej tretej republiky, ktorá bola najdôležitejším východiskom usporiadania niektorých dôležitých úsekov života vznikajúceho štátu. Vo svojom prvom článku stanovila princíp suverenity ľudu, ale suverénom bol československý národ. Tvorcovia ústavy a štátu tak uznali úzku jednotu českého a slovenského národa, ale ako mala ukázať budúcnosť, bol to príliš idealistický predpoklad, ktorý nezohľadňoval skutočnú realitu. Podľa ústavy malo byť Československo demokratickou republikou demokratickou republikou, ktorá zaručuje dodržiavanie základných slobôd najmä pre národnostné menšiny, ktoré však tvorili takmer 50 % obyvateľstva štátu. Aj tu však politická prax a realita dvoch medzivojnových desaťročí ukázala, ako veľmi sa život v tomto štáte odchyľoval od formálnych ustanovení. Ešte v ustanoveniach Dočasnej ústavy z roku 1918 mala kľúčové postavenie v štruktúre štátnych orgánov zaujímať vláda a dvojkomorový parlament. Avšak T. G. Masaryk po svojom zvolení dosiahol, že ústava obsahovala výrazné posilnenie postavenia hlavy štátu. Prezident republiky tak bol síce zvolený nepriamo na sedem rokov Národným zhromaždením, ale rozsah jeho vplyvu na vládu a zákonodarný zbor bol rozšírený. Predovšetkým dostal právo menovať



predsedu vlády a ministrov (aj keď tí museli získať dôveru parlamentu). Mal tiež právo zúčastňovať sa na práci vlády a predsedat' jej. Týmto nepriamo získal možnosť vykonávať zákonodarnú iniciatívu, ktorú formálne mala popri parlamente len vláda. Mohol tiež predvolávať ministrov alebo si vyžiadať ich písomné stanoviská k otázkam týkajúcim sa aktuálnych štátnych rozhodnutí (Beňa 2021).

Prvé **parlamentné voľby** v Československu po roku 1918 sa konali 18. apríla 1920 do Poslaneckej snemovne (300 poslancov na päť rokov) a 25. apríla 1920 do Senátu (150 senátorov na sedem rokov). Okrem zákonodarných funkcií mal parlament aj rozsiahle kontrolné právomoci voči prezidentovi aj vláde. Obe komory teda kopírovali francúzsky vzor, kde však ich následný vznik vyjadroval rôzne etapy parlamentného vývoja. Na rozdiel od iných krajín sa v ČSR nestal senát ani stavovskou ani krajiniskou či regionálnou komorou.

Za každodenné riadenie štátu bola zodpovedná **vláda** na čele s predsedom (K. Kramář), zriadená zákonom 2. 11. 1918, ktorá začala svoju činnosť 14. novembra 1918. Prvá vláda Československej republiky mala dvanásť ministerstiev: ministerstvo zahraničných vecí (minister E. Beneš), ministerstvo vnútra, ministerstvo vojenstva (minister M. R. Štefánik, neskôr premenované na ministerstvo národnej obrany), ministerstvo financií, ministerstvo spravodlivosti, ministerstvo školstva a národnej osvety, ministerstvo verejných prác, ministerstvo obchodu, ministerstvo poľnohospodárstva, ministerstvo zdravotníctva a telesnej výchovy, ministerstvo sociálnej starostlivosti a ministerstvo železníc.

10. decembra 1918 na základe zákona č. 64/1918 o mimoriadnych prechodných opatreniach na Slovensku bolo zriadené aj dočasné **ministerstvo s plnou mocou pre správu Slovenska** ako regionálny vládny orgán (minister V. Šrobár). Jeho úlohou bolo zabezpečiť administratívnu kontrolu a začlenenie Slovenska do novovznikajúceho československého štátu. Sídlilo najprv v Žiline, od februára 1919 v Bratislave. Pozostávalo zo 14 referátov, ktoré v podstate kopírovali štruktúru ministerstiev československej vlády a mohli vplývať na ich pôsobenie na Slovensku, prípadne dopĺňať či aj nahrádzať tu ich činnosť. Nariadenia ministra vychádzali v Úradných novinách, ktoré ale neboli zbierkou zákonov, čo neskôr vyvolalo spory o ich legalitu. Zákon tiež zakotvil rozpustenie Slovenskej národnej rady ako aj miestnych a obecných výborov ktoré vznikli často živelne pri rozpade uhorskej správy na Slovensku ale aj ponechanie úradníkov štátnych a samosprávnych orgánov, ak zložia sľub vernosti ČSR. Ministerstvo fungovalo až do roku 1927, ale postupne strácalo význam a dostávalo pod stále väčšiu kontrolu pražských ministerstiev.

V čase vzniku Československa boli v zmysle **územnosprávneho členenia** z čias monarchie na západe tri krajiny: Čechy (ktoré za členili na 7 krajov), Morava (6 krajov) a Sliezske (ktoré malo vlastné územné členenie). Na východe Slovensku pripadlo 12 celých uhorských žúp a štyri čiastočne, podobne na Podkarpatskej Rusi 4 celé župy, ktoré tu fungovali až do roku 1923. Župy sa naďalej členili na slúžnovské okresy.

Prvý pokus o jednotné **usporiadanie verejnej správy na regionálnej úrovni** predstavoval zákon č. 126/1920 Sb. o zriadení župných a okresných úradov. Malo vzniknúť deväť žúp v Čechách, päť na Morave, jedna v Sliezsku, šesť na Slovensku. V roku 1923 vzniklo aj šesť žúp na Podkarpatskej Rusi. Nakoniec sa však zákon realizoval len na Slovensku, v Čechách, na Morave a v Sliezsku tento zákon, ktorý mal decentralizačnú tendenciu, nebol vykonaný.

Na Slovensku sa týmto zákonom od roku 1923 zriadilo šesť žúp: Bratislavská, Nitrianska, Považská (neskôr premenovaná na Trenčiansku), Turčianska, Zvolenská a Podtatranská (neskôr premenovaná na Liptovskú), ktoré sa naďalej členili na 79 okresov. Župy a okresy podliehali ministerstvu vnútra v Prahe. Orgánmi župy boli občanmi volené župné zastupiteľstvo (ktorého jednu tretinu však mohla menovať vláda), zastupiteľstvom volený župný výbor a župan. Zastupiteľstvo malo legislatívne a kontrolné funkcie, výbor bol

výkonným orgánom župy a župan, menovaný vládou, mal rozsiahle administratívne a výkonné právomoci. Župan bol zodpovedný za riadenie župy a vykonávanie rozhodnutí župného zastupiteľstva a výboru. Orgány župy mali k dispozícii župný úrad, ktorý mal menovaných úradníkov. Na župy prešli kompetencie uhorských žúp, prípadne ďalších uhorských úradov územnej správy (napríklad municípií). Župný úrad mal svoje prezídium, jednotlivé oddelenia a expozitúry. Prednostovia jednotlivých oddelení na čele so županom tvorili grémium župného úradu, ktoré prerokovávalo dôležité záležitosti župného úradu a všetkých jeho oddelení.

Aj **okresy** mali svoje orgány. Okresný výbor ako výkonný orgán, ktorého členovia boli volení obyvateľstvom okresu a až jedna tretina mohla byť menovaná vyššími správnymi orgánmi alebo vládou. Okresná rada pôsobila ako poradný orgán okresného náčelníka, ktorému pomáhala pri rozhodovaní o dôležitých otázkach týkajúcich sa správy okresu. Tvorili ju zástupcovia rôznych záujmových skupín a odborníci z rôznych oblastí, ako napríklad školstvo, zdravotníctvo, poľnohospodárstvo a podobne. Okresný náčelník bol menovaný vládou a bol hlavným predstaviteľom okresného úradu, zodpovedajúcim za jeho činnosť. Okrem výboru a rady tu pôsobili aj okresné komisie pre rôzne úseky, ktoré tvorili odborníci, ale predsedovia týchto komisií netvorili radu, poskytovali však orgánom okresu odborné poradenstvo a podporu. Koordináciu činností medzi komisiami a okresným úradom zabezpečoval okresný výbor. Okresný úrad bol miestnym orgánom štátnej správy, ktorý mal na starosti výkon štátnej správy na úrovni okresu. Zabezpečoval administratívne úlohy a služby pre obyvateľov okresu. Zodpovedal za vykonávanie zákonov a nariadení na miestnej úrovni. Okresný úrad riadil prednosta, ktorého vymenúvala a odvolávala vláda na návrh ministra vnútra.

Zákomom č.125/1927 Sb. z. a n. o organizácii politickej správy pokračovali pokusy o usporiadanie verejnej správy na regionálnej úrovni. Nové krajinské (zemské) zriadenie s účinnosťou od roku 1928 územnosprávne členilo Československo na Zem Českú, Zem Moravskosliezsku, Krajinu Slovenskú a Podkarpatskú Rus. Na čele Slovenskej Krajiny bol krajinský prezident, krajinské zastupiteľstvo a krajinský výbor, ktoré boli z dvoch tretín volené a jednu tretinu menovala československá vláda z radov odborníkov. Výkonným orgánom bol krajinský úrad – jeho prezident podliehal ministerstvu vnútra a bol menovaný vládou. Namiesto žúp vzniklo 77 okresov s okresnými úradmi s pričlenenými okresnými výbormi (zastupiteľstvami). Na krajinské úrady prešla aj pôvodná pôsobnosť municípií, ktorá bola po roku 1923 spravovaná župnými úradmi.

Orgány na úrovni okresov boli vymedzené v § 69 a nasl. zákona č. 125/1927 Sb. z. a n. Okresné výbory boli naďalej priamo volené, ale jedna tretina ich členov mohla byť menovaná z radov odborníkov ministrom vnútra. Uznesenia zastupiteľstva schvaľoval okresný náčelník. Členom okresného výboru bol aj prednosta okresného úradu, menovaný vládou, ktorý predsedal zastupiteľstvu (ale bez hlasovacieho práva), vykonával jeho rozhodnutia a zároveň riadil okresný úrad.

Najnižší stupeň verejnej správy reprezentovali od roku 1918 naďalej obce. Základnou právnou normou, upravujúcou na území dnešného Slovenska pri vzniku Československej republiky problematiku **verejnej správy na miestnej úrovni**, bol uhorský zákonný článok XXII. z roku 1886, ktorý bol novelizovaný zákonom č. IV/1898, zákonom č. XX/1900, zákonom V/1903 a zákonom č. XI/1904. V tomto znení bol prevzatý do československého právneho systému § 2 zákona č. 11/1918 Sb. z a n. a neskôr doplnený ďalšími československými zákonmi. Tento uhorský zákon mal preto aj po 28. októbri 1918 platnosť len na území Slovenska a až do konca existencie medzivojnovovej republiky nebol prijatý zákon o obecnom zriadení s celoštátnou platnosťou.

Zákon rozlišoval mestá s municipálnym právom (na Slovensku Bratislava a Košice), mestá so zriadeným magistrátom (ktorých bolo na Slovensku 34) a iné obce, ktoré ešte delil na obce veľké a obce malé. V malých obciach pozostávalo obecné predstavenstvo z richtára a jeho

námestníka, najmenej dvoch prísazných, obvodného notára, obvodného sirotského a obvodného lekára; obecné zastupiteľstvo bolo 10 – 20 členné. Obvodného notára spoločne vydržovalo viacero malých, navzájom za týmto účelom združených obcí. Obecné predstavenstvo veľkých obcí pozostávalo tiež z richtára, jeho námestníka ale najmenej zo štyroch prísazných, z pokladníka, obecného notára, zo sirotského a z obecného alebo okresného lekára; zastupiteľstvo bolo 20 – 40 členné. Rozdiely v pôsobnosti jednotlivých typov obcí boli najmä medzi mestami s municipálnym právom a so zriadeným magistrátom na jednej strane a obcami veľkými i malými na druhej strane.

Reforma na začiatku 20. rokov – najmä v zmysle zákona č. 243/1922 Sb. z. a n. o dočasnej úprave obecného zriadenia na Slovensku - však tieto rozdiely prakticky odstránila. Bratislava a Košice sa stali jedinými mestami so zriadeným magistrátom a mali o niečo viac práv a povinností ako ostatné obce. Obecné predstavenstvá ako administratívne orgány zanikli a obecné zastupiteľstvá a obecné rady boli kreované vo všetkých obciach rovnako (podľa zákona č. 75/1919 Sb. z. a n. o volebnom poriadku v obciach v znení novely č. 253/1922 Sb. z. a n.). Obec vykonávala svoje práva prostredníctvom **obecného zastupiteľstva** (§ 32), ktoré bolo volené priamo a tajne, jeho zasadnutia viedol jeho predseda. Zasadnutia boli verejné, ale s vylúčením osôb, ktoré boli na obsahu zasadnutia bezprostredne zainteresované (§ 57). Starosta a jeho námestníci sa s hlasovacím právom zúčastňovali zasadnutí. Hlasovacie právo mal aj (štátny) notár, ktorý sa povinne zúčastňoval nielen zasadnutí zastupiteľstva, ale aj obecnej rady a komisií: zodpovedal za výkon štátnej správy v obci. Vláda, v praxi prostredníctvom ministra vnútra na návrh okresného náčelníka mohla menovať do obecného zastupiteľstva maximálne piatich miestnych odborníkov (po jednom z odborov humanitno-zdravotného, sociálnej starostlivosti, kultúrneho, finančne-hospodárskeho a stavebno-dopravného) s hlasovacím právom. Notári a odborníci sa nemohli zúčastniť voľby obecnej rady, volenej z členov zastupiteľstva. **Obecná rada** (§ 62) ako výkonný orgán obce vykonávala úlohy, zverené obci zákonmi, ďalej nariadenia vyšších administratívnych orgánov ako aj rozhodnutia obecného zastupiteľstva, ktoré nespádali do pôsobnosti starostu. Členmi obecnej rady boli okrem zvolených poslancov (v počte zodpovedajúcom jednej tretine všetkých poslancov obecného zastupiteľstva) aj notár, sirotský (tútor) a lekár. S poradným hlasom sa jej zasadaniu mali právo a povinnosť zúčastňovať vedúci úradníci obce. **Starosta** a jeho námestníci boli volení nepriamo, t. j. členmi obecného zastupiteľstva a z radov členov zastupiteľstva. Pôsobnosť starostu ako výkonného orgánu obce sa týkala výlučne vnútorných záležitostí obce, t. j. jej samosprávnych funkcií. **Notár** mal však právo rozhodnutia starostu vetovať (§ 11 zákona č. 211/1920 Sb. z. a n.). Obecné zastupiteľstvo povinne zriaďovalo finančnú komisiu a podľa vlastnej úvahy i ďalšie komisie: polovicu členov finančnej komisie volilo obecné zastupiteľstvo, druhú polovicu okresný úrad z radov odborníkov. Obecné zastupiteľstvo (ale pod predsedníctvom okresného náčelníka) volil zamestnancov, čiže tzv. personál obce (obecného úradu). Pri obsadzovaní úradných miest musia byť rešpektované predpisy o zvláštnej spôsobilosti podľa platných zákonov o kvalifikácii a tieto miesta musia byť obsadzované "kandidáciou" (verejným súbehom). Každý člen rady a personálu obce bol povinný nahradiť celú škodu spôsobenú úmyselne alebo nedbanlivosťou. Členovia obecného zastupiteľstva, ktorí takýto postup nariadili, však takisto. Funkciu richtára nahradila odlišne vymedzená funkcia starostu. Ostal zachovaný minimálny formálny rozdiel medzi obecnými a obvodnými notármi, v závislosti od toho, či pôsobili len v jednej obci alebo v "združených obciach" (t.j. jeden notár pre niekoľko združených obcí). Združené obce prispievali na výkon obvodného notára podľa rozhodnutia župného úradu (§ 67).

§ 2 zakotvoval právo obce samostatne vybavovať svoje vnútorné záležitosti v rámci zákona. Hlava III. zákona hovorí o právach obce, pričom v § 21 boli upravené základné práva a povinnosti obce, ktorá a) rozhoduje vo vlastných vnútorných záležitostiach a tvorí si štatúty (všeobecne záväzné nariadenia); b) svoje rozhodnutia a štatúty vykonáva prostredníctvom

obecné rady a výkonným aparátom; c) nakladá s majetkom obce; d) rozhoduje o vyberaní obecných príspevkov, poplatkov, dávok, prirážok a naturálnych služieb; e) stará sa o obecné cesty; f) stará sa o obecné školy a podobné ústavy; g) zavádza poľnú, hasičskú a poriadkovú stráž a chudobníctvo; h) vykonáva všetky práva a povinnosti, ktoré vyplývajú obciam zo zákona. Práva uvedené pod písm. a) až g) možno považovať za originálnu pôsobnosť obcí, pod písm. h) za prenesené úlohy, medzi ktoré patrili napr. úlohy, súvisiace napr. s voľbami do župných zastupiteľstiev a okresných výborov a do poslaneckej snemovne; s brannou povinnosťou; s verejnými cestami; s krematóriami; s bytovou otázkou a stavebnou činnosťou; s ochranou hraničných medzníkov a triangulačných bodov; s kinematografickými licenciami; s kultúrou, osobitne pokiaľ išlo o povoľovanie divadelných produkcií, o organizáciu ľudovýchovných kurzov; o pamätné obecné knihy (kroniky) a o verejné obecné knižnice; s jazykovým zákonom; s obecnými učiteľmi; s výkonom štátnej finančnej správy (výber daní) a niektorých ďalších správnych činností.

Výkon štátnej správy a samosprávy ("štátnej agendy" a "autonómnej agendy") bol v obciach oddelený už tým, že starosta bol predstaviteľom štátnej moci ale aj prítomnosťou štátneho notára, ktorý zodpovedal za výkon štátnej správy v obci (Novák 1924, Rosenauer 1924).

S výnimkou miest so zriadeným magistrátom prestali na Slovensku po reforme existovať z hľadiska práv a povinností rozdiely medzi veľkými a malými obcami. § 22 určoval práva a povinnosti, ktoré mali navyše mestá so zriadeným magistrátom, t. j. len Bratislava a Košice, u ktorých sa zavádzala trhová, lesná, jarmočná, stavebná a verejno-zdravotná polícia a ktoré mali konať aj v otázkach, vyplývajúcich zo vzťahov medzi zamestnávateľmi a zamestnancami v zmysle zákona a štatútov. Určité rozdiely medzi veľkými a malými obcami sa zachovali napríklad v tom, že odmenu za výkon funkcie mohol dostávať len starosta veľkej obce. V § 21 zákona č. 243/1922 Sb. z. a n. o dočasnej úprave obecného zriadenia na Slovensku sa síce uvádzalo, že "vláda je oprávnená zmocniť nariadením jednotlivé veľké obce, ktoré boli doposiaľ municipálnymi mestami alebo mestami so zriadeným magistrátom, aby aj naďalej spravovali niektoré záležitosti, ktoré mestá so zriadeným magistrátom podľa § 22 zák. čl. XXII/1886 spravovali a pritom určiť, akým spôsobom a ktorými orgánmi majú byť tieto agendy obstarávané. To isté povolenie môže vláda udeliť nariadením a iným veľkým obciam, ktoré majú ráz mesta a sú vstave, aby tieto záležitosti spravovali a znášali s tým spojené náklady. Pred vydaním nariadenia nech sú vypočítané župné zastupiteľstvá" – toto ustanovenie však nebolo nikdy uvedené do praxe.

S výnimkou Bratislavy a Košíc mali teda všetky obce na Slovensku rovnaké práva a povinnosti – a to napriek tomu, že veľkostná štruktúra obcí bola diferencovaná: obcí s menej ako tisíc obyvateľmi bolo takmer 80 %, od tisíc do 5 tisíc obyvateľov malo takmer 19 % obcí a 5 až 100 tisíc len niečo viac ako 1,5 % (necelých 50) obcí.

Okrem obcej a župnej samosprávy mala 1. ČSR rozvinutú až aj **samosprávu v iných oblastiach**.

Boli to napríklad obchodné a priemyselné komory, ktoré zohrávali kľúčovú úlohu v podpore a regulácii podnikateľských aktivít. Poskytovali podnikateľom rôzne služby, ako napríklad právne poradenstvo, školenia a semináre. Pomáhali tiež pri získavaní licencií a osvedčení potrebných na podnikanie. Stanovovali štandardy kvality pre výrobky a služby, čím zabezpečovali, že podniky dodržiavajú určité normy. Týmto spôsobom chránili spotrebiteľov a zvyšovali dôveru v trh. Zastupovali záujmy podnikateľov voči štátnym orgánom a iným inštitúciám. Vyjednávali lepšie podmienky pre podnikanie a snažili sa o zlepšenie legislatívneho prostredia. Pomáhali podnikateľom pri hľadaní zahraničných trhov a podporovali exportné aktivity. Organizovali obchodné misie a výstavy, kde mohli podnikatelia prezentovať svoje výrobky a služby a pod.

Dôležitá bola aj školská samospráva. Školské rady a komisie mali na starosti správu a financovanie školských zariadení. Školské rady boli zložené z volených zástupcov miestnych komunít, učiteľov a rodičov. Voľby do školských rád sa konali pravidelne a zúčastňovali sa na nich občania s právom voliť. Týmto spôsobom sa zabezpečovala reprezentácia rôznych záujmových skupín v školskom systéme. Školské rady mali široké kompetencie, ktoré zahŕňali správu školských financií, dohľad nad kvalitou vzdelávania, organizáciu školských podujatí a riešenie problémov týkajúcich sa školských zariadení. Mali tiež právomoc prijímať a prepúšťať učiteľov a iný školský personál. Školské rady a komisie úzko spolupracovali s Ministerstvom školstva a národnej osvety (MŠaNO), ktoré poskytovalo metodické usmernenia a finančnú podporu. Ministerstvo tiež monitorovalo činnosť školských rád a zabezpečovalo, aby boli dodržiavané vzdelávacie štandardy. Osobitne na Slovensku, kde bola situácia v školstve po prvej svetovej vojne obzvlášť náročná, školské rady zohrávali kľúčovú úlohu pri zlepšovaní podmienok v školách. Organizovali kurzy pre učiteľov a zabezpečovali potrebné učebné pomôcky. Tieto rady a komisie prispievali k decentralizácii školského systému a umožňovali miestnym komunitám aktívne sa podieľať na riadení vzdelávacích inštitúcií.

Rôzne formy samosprávy boli teda integrálnou súčasťou verejnej správy 1. ČSR od jej vzniku.

### 9.3 Verejná správa v Československu v rokoch 1938 - 1939

Toto obdobie, známe tiež ako **Druhá česko-slovenská republika**, bolo len veľmi krátke. Po podpise Mníchovskej dohody došlo od 1. októbra 1938, muselo Československo odstúpiť rozsiahle pohraničné územia v tzv. Sudetách Nemecku a po Viedenskej arbitráži v novembri 1938 južné Slovensko Maďarsku. Viedenskou arbitrážou stratilo Slovensko 21 % územia ale až 26 % obyvateľstva, čím prišlo o 21 okresov a ich počet sa znížil na 58. Tým sa zmenili nielen územnosprávne pomery, ale zmenila sa aj verejná správa.

Došlo k asymetrickej federalizácii republiky. Slovenská krajina získala **autonómiu** 23. novembra 1938 a Podkarpatská Rus 16. decembra 1938 – v oboch prípadoch ústavnými zákonmi. České zeme však autonómiu nezískali. Počas tohto obdobia zostali pod priamou správou ústredných československých orgánov. Oficiálny názov štátu bol Česko-Slovensko.

Ústavný zákon č. 299/1938 Sb. z. a n. zo dňa 22. novembra 1938 o autonómii Slovenskej krajiny umožnil vytvorenie **Snemu Slovenskej krajiny**, ktorý bol zvolený vo voľbách 18. decembra 1938. Už v októbri bola prezidentom Č-SR vymenovaná krajinská vláda, spätne zodpovedná Snemu. Ústavný zákon vymedzil na jednej strane právomoci Národného zhromaždenia Č-SR s pôsobnosťou pre celú republiku.

Druhá Č-SR existovala až do 15. marca 1939, keď Nemecko vojensky obsadilo zvyšok Čiech a Moravy a pripojilo ho k svojej ríši ako Protektorát Čechy a Morava (*Böhmen und Mähren*). Na Slovensku vznikol k tomuto dátumu Slovenský štát (Zemko – Bystrický 2004).

Prvá Československá republika sa tak síce inšpirovala pri svojom vzniku francúzskou Treťou republikou, ale to sa týkalo len ústavného usporiadania najvyšších orgánov štátu. Nevzala si – žiaľ – za vzor francúzske, v podstate ešte napoleonské usporiadanie regionálnej a miestnej správy, ktoré je dodnes vo Francúzsku funkčné aj po skoro štvrt' tisícročí. Jeho vplyv, prostredníctvom správy v napoleonskom Varšavskom kniežatstve, môžeme vystopovať ešte aj v usporiadaní územnej správy v súčasnom Poľsku, ktoré je tiež pozoruhodne koncepčné. U nás sa vlastne už za prvej republiky založilo dosť problematické usporiadanie miestnej správy, ktoré u nás pokračuje do súčasnosti. Z dejín sa ale treba vedieť poučiť – a preto aj táto kapitola ...

## 10 VEREJNÁ SPRÁVA V TOTALITNÝCH A AUTORITÁRSKYCH<sup>61</sup> ŠTÁTOCH EURÓPY

V prvej polovici 20. storočia vo viacerých európskych krajinách došlo k politickým zmenám, výsledkom ktorých bola aj zmena formy štátu z demokratickej na nedemokratickú, autoritatívnu až totalitnú. Líšili sa od sovietskeho modelu, ktorému sa budeme venovať v nasledujúcej kapitole a ktorý bol tiež totalitný, ale nevzišiel z demokratických pomerov, nakoľko v cárskom Rusku bolo aj predtým tzv. samovládie (*samoderžavie*), ktoré nemalo znaky demokracie a skôr malo tiež znaky absolútnej monarchie byzantského typu. V početných európskych krajinách však k jeho nastoleniu došlo v dôsledku zlyhania demokracií a tým aj k zvráteniu demokratických foriem verejnej správy. Špecifické podoby nadobudol tento model mimo Európy: v Japonsku a neskôr aj niektorých krajinách strednej a južnej Ameriky.

Politickým cieľom fašizmu bolo vytvoriť totalitný štát, založený na nacionalizme. Prezentoval sa ako opozícia voči liberálnej demokracii, považovali formy vlády krajín ako Veľká Británia, Francúzsko či Spojené štáty za úpadkové, podobne ako Ligu národov, pacifizmus alebo tlač. Najmä v Nemecku zohrávala silnú úlohu viera v nadradenosť vlastnej rasy nad ostatnými, ktorá mala legitimizovať expanziu do iných krajín. Prvým fašistickým štátom bolo Mussoliniho Taliansko (1922), kde vznikol pojem fašizmus, ďalším najvýznamnejším štátom bola nemecká Tretia ríša (1933), ktorá túto ideológiu značne zradikalizovala, a posledným veľkým štátom bolo Španielsko generála Francisca Franca, ktoré existovalo najdlhšie, až do roku 1975. V tomto prípade sa však dodnes vedú spory o začlenení Španielsko do tejto kategórie. Podobná je aj situácia v prípade Portugalska počas vlády Antónia de Oliveria Salazara (1926 – 1974). Za fašistické alebo aspoň výrazne autoritárske štáty však určite možno považovať Maďarsko za Ferenc Szálásiho (1944 – 1945), Rumunsko za Iona Antonescu (1938 – 1944), Grécko za Ioanisa Metaxasa (1941 – 1944), Bulharsko za Borisa III. (1941 – 1943) alebo Nezávislý chorvátsky štát *poglavnik* (vodcu) Ante Paveliča. Autoritárske režimy blízke fašizmu však boli v tom čase aj v Albánsku, Poľsku, Estónsku, Lotyšsku či Litve. Horthyovské Maďarsko koncom 30. a začiatkom 40. rokov 20. storočia taktiež prechádzalo negatívnou transformáciou. Z tohto prúdu sa nevymykal ani Slovenský štát.

Fašistický (a spravidla aj autoritársky) štát charakterizuje diktátorský výkon moci, ktorý sa opiera o jednopartajný parlamentný systém. Zákonodarné a výkonné funkcie preberá vodca, ktorý v sebe spája rôzne funkcie známe z demokratických štátov: prezidenta, predsedu vlády, hlavného veliteľa ozbrojených síl. Priamo mu podlieha rozsiahly kontrolný aparát, ktorý spája úlohy polície, kontrarozvedky a propagandy. V štáte sú všetky pozície, na najnižšej aj najvyššej úrovni, obsadzované príslušníkmi politickej základne vodcu. Určité formálne znaky parlamentarizmu sa však zachovávajú. Poslancov však volia občania z jednotnej kandidátnej listiny. V praxi však o všetkom rozhoduje vodca. V konečnom dôsledku dochádza aj k úplnému ovládnutiu súdnictva príslušnými stranickými orgánmi.

Ekonomika fašistického štátu je silným etatistickým modelom trhovej ekonomiky, t. j. že štát rešpektuje existenciu súkromného vlastníctva, ale vykonáva veľmi silný ekonomický intervencionizmus (Nolte 1999, Paxton 2007, Katuninec 2010).

---

<sup>61</sup> Za totalitné režimy sú považované režimy vo fašistických a nacistických štátoch, kde vládnu extrémne ideológie, založené na nadradenosti rasy (Nemecko) a národa (Taliansko a ďalšie), ktoré aplikujú prostredníctvom násillia a vojny. Autoritárske režimy môžu mať rôzne ideológie, ale spoločným znakom je centralizovaná moc a obmedzené politické slobody. Autoritárske štáty nemusia nevyhnutne presadzovať extrémny nacionalizmus alebo rasovú nadradenosť, nemusia mať takú silnú ideologickú základňu ako fašistické štáty. Fašistické režimy sa snažia kontrolovať všetky aspekty verejného a súkromného života, vrátane médií, vzdelávania a kultúry. Autoritárske režimy tiež kontrolujú médiá a potláčajú opozíciu, ale nemusia mať takú rozsiahlu kontrolu nad všetkými aspektmi života ako fašistické štáty. Rovnako hospodársky život v totalitných štátoch je ním plne kontrolovaný, zatiaľ čo v autoritárskych môže existovať určitá miera ekonomických slobôd. Medzi totalitárnymi a autoritárskymi štátmi nie je možné viesť presnú deliacu čiaru, oba typy však principiálne potláčajú demokraciu a ľudské práva, rovnako ako komunizmus, ktorému je venovaná ďalšia kapitola.

## 10.1 Taliansko

Prvým totalitným štátom v západnej Európe sa stalo **Taliansko**, ktoré bolo po 1. svetovej vojne veľmi nestabilné a zmietalo sa aj v množstve štrajkov a demonštrácií. V roku 1922 dokonca vláda vyzvala kráľa Viktora Emmanuela aby vyhlásil výnimočný stav, čo však kráľ odmietol a predseda vlády (ktorý bol vo funkcii tiež len pár mesiacov) na svoju funkciu rezignoval. Vtedy Benito Mussolini, vodca už dosť početnej Národnej fašistickej strany, vyzval jej členov k pochodu na Rím, ktorého cieľom bolo prinútiť kráľa aby ho vymenoval za predsedu vlády, čo sa aj stalo.

Po nástupe Benita Mussoliniho k moci monarchia síce zostala zachovaná, ale veľmi výrazne vzrástla moc premiéra. Posilnila sa hierarchickosť v spoločnosti i štáte, čo sa muselo prejavovať aj vo verejnej správe, ktorá sa do určitej miery aj militarizovala. Narástol vplyv štátu na ekonomiku a celý politický systém bol transformovaný na korporativistickom základe.

Pre ideológiu, z ktorej vzišiel taliansky model totalitného štátu, je najprimeranejšie označenie fašizmus. Jeho pôvod je v slove fascio = zväzok, ktorým boli označované aj stavovské zväzy, čím sa mal vyjadrovať stavovský charakter štátu. Fašizmus zdôrazňoval národnú jednotu, autoritársku vládu a odmietanie liberalizmu a komunizmu s cieľom vytvoriť silný centralizovaný štát, vedený diktátorom. Nekládol až taký dôraz na rasovú nadradenosť ako nemecký nacizmus.

Mussolini vytvoril koalíciu s nacionalistami a liberálmi a v roku 1923 prijal volebný zákon, na základe ktorého strana, ktorá vo voľbách prekročila 25percentnú hranicu, automaticky získavala dve tretiny kresiel v parlamente, čo sa fašistickej strane vo voľbách v roku 1924 pri použití násilia a zastrašovania aj podarilo a ovládla parlament. Počas nasledujúcich štyroch rokov Mussolini odstránil takmer všetky kontrolné mechanizmy svojej moci. Dňa 24. decembra 1925 bol prijatý zákon, podľa ktorého vodca je zodpovedný len kráľovi, čím sa stal jedinou osobou schopnou určovať program parlamentu. V roku 1928 boli zakázané všetky ostatné politické strany. V roku 1929 sa o 400 miest v Poslaneckej snemovni uchádzalo 800 kandidátov navrhnutých Národnou konfederáciou odborových korporácií a 200 kandidátov určených korporativistickými zväzmi spojenými s režimom. Počítalo sa s jediným volebným obvodom zhodným s celým územím Talianskeho kráľovstva, voliči sa mohli vyjadriť len hlasovaním „áno“ alebo „nie“, aby potvrdili alebo odmietli *en bloc* celú kandidačnú listinu. Voľby teda boli fakticky nahradené referendumom. Takto ovládli talianski fašisti poslaneckú snemovňu, ktorá sa v roku 1939 oficiálne premenovala na Komoru zväzov a korporácií (*Camera dei Fasci e delle Corporazioni*). Senát, menovaný panovníkom, stratil úplne na význame a fakticky treťou ale najvýznamnejšou komorou sa stala Veľká fašistická rada ako orgán zodpovedným za prijímanie dôležitých rozhodnutí a tvorbu politiky, ktorá bola zložená z vysokých predstaviteľov fašistickej strany. Stále však ostávala v postavení vodcovho poradného orgánu.

Represívnu zložku nového režimu predstavovala OVRA (*Organizzazione per la Vigilanza e la Repressione dell'Antifascismo*) - tajná polícia, ktorá sa zameriavala na potlačanie politických oponentov a odporcov fašizmu.

Tomuto procesu plne zodpovedali aj zmeny vo verejnej správe. Na **ústrednej úrovni** naďalej orgánom verejnej správy bola vláda, ktorej predsedom bol v celom období rokov 1922 až 1943 Benito Mussolini. Hoci existovali ministerstvá a iné vládne orgány, všetky boli podriadené Mussolinimu a jeho rozhodnutiam. Vláda fungovala ako centralizovaná diktatúra, kde Mussolini mal konečné slovo vo všetkých záležitostiach. Kľúčovými ministerstvami bolo ministerstvo vnútra (zodpovedné za udržiavanie poriadku a bezpečnosti v krajine), ministerstvo vojny (koordinovalo vojenské operácie a obranu krajiny) a ministerstvo propagandy (zodpovedné za šírenie fašistickej ideológie a kontrolu médií). Vznikol celý rad tzv. národných verejných ustanovizní. Ich typickým príkladom bol Inštitút rekonštrukcie priemyslu (Istituto per la

riconstruzione industriale) alebo dodnes existujúci A.G.I.P. (L' Azienda generale italiana petroli).

Fašistická vláda v Taliansku bola charakterizovaná nacionalizmom, militarizmom a kontrolou nad všetkými aspektmi života občanov.

V územnej správe bola eliminovaná úloha regiónov a Taliansko sa členilo na 94 **provincií**, ktoré boli pôvodne koncipované ako formy decentralizácie ústrednej správy na čele s prefektom, ktorý mal za úlohu kontrolovať súlad provinčných a obecných aktov so štátnymi zákonmi. Verejná správa sa aj na provinčnej úrovni radikálne spolitizovala. Od 20. rokov však boli spravované centralizovaným spôsobom, ktorý zabezpečoval priamu kontrolu Mussoliniho nad celou krajinou. Prefekt bol menovaný priamo vládou a bol zodpovedný za implementáciu politiky fašistickej strany na miestnej úrovni. Prefekti boli zodpovední za udržiavanie poriadku, bezpečnosti a za implementáciu vládných nariadení, dohliadali na miestne orgány a zabezpečovali, aby všetky aktivity boli v súlade s fašistickou ideológiou a politikou. Postupne sa však pozícia prefektov oslabovala a ich moc začali obmedzovať regionálni vodcovia fašistickej strany.

**Miestne samosprávy**, resp. ich orgány boli rozpustené a volených starostov a rady nahradili menovaní úradníci (tzv. *podestà*) Boli prijaté dva dôležité zákony: zákon č. 237 /1926 o inštitúcii podesty a obecnej rady v obciach s počtom obyvateľov nepresahujúcim 5 000 (*Instituzione del Podestà e della Consulta municipale nei comuni con popolazione non eccedente i 5 000 abitanti*) a kráľovský dekrét č. 1910/1926 o rozšírení systému podesty na všetky obce v kráľovstve (*Estensione dell'ordinamento podestarile a tutti i comuni del regno*). Týmto normami boli zrušené volené orgány obcí, t. j. starosta, obecná rada a obecné zastupiteľstvo a všetky ich funkcie boli prenesené na jedinú osobu, podestu, ktorého menovala priamo vláda kráľovským dekrétom. Fašistický podesta zostával vo funkcii päť rokov, pričom ho mohol prefekt kedykoľvek odvolať a opätovne vymenovať. V obciach s viac ako 5 000 obyvateľmi mohol podestovi pomáhať jeden alebo dvaja vicepodestovia (v závislosti od toho, či počet obyvateľov bol nižší alebo vyšší ako 100 000), ktorých menovalo ministerstvo vnútra. Podestovi pomáhala aj obecná rada s poradnou funkciou, ktorú tvorilo najmenej šesť konzultantov menovaných prefektom alebo vo veľkých mestách ministrom vnútra. Osobitný poriadok bol stanovený pre mesto Rím, ktorého správa nebola pridelená podestovi, ale „guvernérovi Ríma“. Po roku 1945 bol úrad starostu obnovený, pričom jeho menovanie bolo dočasne zverené Výboru pre národné oslobodenie (CLN). Neskôr sa opäť zaviedla rada a obecné zastupiteľstvo s príslušnými úlohami, pričom starostu aj radu opäť volilo obecné zastupiteľstvo (Taraba 1992, Ridley 2002)

## 10.2 Nemecko

V predchádzajúcej kapitole sme sa venovali **Nemecku** v časoch Weimarskej republiky až po príčiny jej zániku: od ekonomickej nestability, sprevádzanej infláciou a dopadmi svetovej hospodárskej krízy, cez následnú nestabilitu sociálnu až po nestabilitu politickú, prejavujúcu sa aj rastom vplyvu extrémistických hnutí. Medzi nimi bola už od začiatku dvadsiatych rokov aj Národnosocialistická robotnícka strana Nemecka (NSDAP), na čele ktorej stál od r. 1921 Adolf Hitler. Celkový politický vývoj v Nemecku v 20. a na začiatku 30. rokov v dôsledku vyššie uvedených faktorov smeroval od ľavicovej k pravicovej orientácii s vysokou dynamikou: zatiaľ čo pri parlamentných voľbách v roku 1928 získala NSDAP len necelé dve percentá hlasov, o dva roky neskôr 17,5 % a v roku 1932 až 37,3 % hlasov, čím sa stala najsilnejšou politickou stranou aj keď nezískala väčšinu. V januári 1933 sa potom stal Hitler spolkovým kancelárom. Bol to výsledok populistických a nacionalistických návrhov na riešenie objektívnych problémov štátu a spoločnosti a roztrieštenosti zvyšku politického spektra vo vtedajšom Nemecku (Ailsby 2005).



Pre ideológiu, z ktorej vzišiel nemecký model totalitného štátu, je najprimeranejšie označenie nacizmus. Jeho pôvod je v skrátaní pojmu *Nationalsozialismus* (národný socializmus), ktorý je formou fašizmu s dôrazom na rasovú nadradenosť a antisemitizmus. Nacizmus mal aj silnejší expanzionistický charakter, čo viedlo k agresívnej zahraničnej politike a snahám o dobytie Európy.

Po nástupe A. Hitlera k moci v roku 1933 došlo v Nemecku k zásadným zmenám v politickom systéme. Pravdepodobne zinscenovaný požiar budovy berlínskeho Ríšskeho snemu v roku 1933 poskytol zámienku na prijatie Zmocňovacieho zákona (*Ermächtigungsgesetz*)<sup>62</sup>, ktorý umožnil Hitlerovi a jeho vláde prijímať zákony bez súhlasu parlamentu. Aj keď formálne ústava z čias Weimarskej republiky nebola zrušená, prestala sa uplatňovať a to aj v tých ustanoveniach, ktorých sa Zmocňovací zákon netýkal. NSDAP sa stala jedinou povolenou politickou stranou. Ostatné strany ale aj odbory a ďalšie organizácie boli zakázané. *Gestapo* (tajná štátna polícia) a koncentračné tábory boli zriadené na potláčanie politických oponentov a rasovo nežiaduce osoby. Všetky významné rozhodnutia boli centralizované v rukách Hitlera ako **riíšskeho kancelára** a jeho najbližších spolupracovníkov. Nacistická vláda prevzala kontrolu nad médiami a využívala propagandu na šírenie svojej ideológie a manipuláciu verejnej mienky. V politickej rovine išlo jednoznačne o nastolenie totalitného režimu. **Ríšsky prezident** Paul von Hindenburg mal spočiatku voči Hitlerovi a jeho politike určité výhrady, ale jeho odpor bol obmedzený a neúčinný, celkovo však jeho kroky a rozhodnutia prispeli k upevneniu Hitlerovej moci.

Zmenil sa aj ríšsky **parlament** – *Reichstag*. Počet jeho poslancov sa znížil v dôsledku vylúčenia všetkých poslancov, ktorí neboli členmi NSDAP. Parlament len formálne schvaľoval zákony, predložené vládou.

Po roku 1933 sa postupne menilo aj zloženie **vlády**: zvyšoval sa počet členov NSDAP a znižoval počet nezávislých alebo nenacistických členov. Kľúčové ministerstvá ako aj ďalšie vojenské a bezpečnostné orgány boli obsadené vernými členmi NSDAP. Boli vytvorené nové ministerstvá, ako napríklad Ministerstvo propagandy. A. Hitler v silnej pozícii spolkového kancelára takto vo svojich rukách koncentroval výkonnú moc, ktorá takisto nadobudla znaky totalitného spravovania. Začal sa uplatňovať zákon *Gleichschaltungsgesetz*<sup>63</sup> z 31. marca 1933 ako kľúčový nástroj nacistického režimu na centralizáciu a kontrolu všetkých aspektov nemeckej spoločnosti a štátu.

Už od r. 1920 NSDAP hlásalo ideu silnej centrálnej štátnej moci. Na základe Zmocňovacieho zákona bolo zrušené pôvodné **vnútorné usporiadanie štátu**. *Gleichschaltungsgesetz* rozpustil krajiné parlamenty ale aj samosprávne orgány na všetkých úrovniach až po úroveň obcí. Samosprávne orgány sa museli zmeniť podľa výsledkov hlasovania vo voľbách do Ríšskeho snemu z r. 1933. V dôsledku toho sa na uvoľnené miesta presunuli tisíce členov NSDAP. Zákomom zo 7. apríla 1933 bola zriadená **funkcia ríšskych guvernérov** (*Reichsstatthalter*) s diktátorskými právomocami vo všetkých spolkových krajinách (s výnimkou Pruska, kde sa tak stalo už v roku 1932). Týchto guvernérov mohol vymenovať ríšsky prezident a podliehali priamo ríšskemu kancelárovi. Boli oprávnení menovať a odvolávať štátnych zamestnancov a sudcov. Mali tiež právo vydávať regionálne zákony. Funkcia krajiných prezidentov, ktorá bola zakotvená v ústavách niektorých spolkových krajín, bola vyhlásená za zastaranú. V praxi sa ríšsky prezident pri menovaní ríšskych guvernérov takmer všade riadil návrhmi regionálnych vodcov NSDAP.

Zákomom o obnove ríše z 30. januára 1934 však stratili spolkové krajiny svoju štátnu suverenitu, ich súdna a správna suverenita spolkových krajín bola najprv oslabená a v roku 1935 boli priamo podriadené príslušným ríšskym ministerstvám. Ríšska rada (*Reichsrat*), ktorá

<sup>62</sup> Plný názov tohto zákona je *Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich*, čo znamená Zákon o náprave núdze ľudu a ríše.

<sup>63</sup> *Gleichschaltung* znamená doslova „zrovnanie“ alebo „uvedenie do rovnakého stavu“.

za Weimarskej republiky zastupovala jednotlivé spolkové krajiny (*Länder*), bola 14. februára 1934 rozpustená. Formálne síce spolkové krajiny existovali aj naďalej, ale paralelne s nimi vytvorené územnosprávne členenie Nemecka podľa územnej štruktúry NSDAP. Vlády spolkových krajín a aj celá správa na regionálnej a miestnej úrovni boli plne podriadené príslušným teritoriálnym orgánom nacistickej strany.

Formálne aj **na úrovni spolkových krajín** fungovali niektoré ministerstvám ale ich činnosť bola pod silnou kontrolou centrálnych ríšskych ministerstiev. Aj na nižších úrovniach naďalej pôsobili okresné a miestne úrady, ktoré pokračovali vo svojej činnosti a vykonávali každodenné administratívne úlohy, ako je evidencia obyvateľstva, správa majetku a miestne služby. Ich činnosť však bola prísne kontrolovaná a koordinovaná s nacistickými orgánmi. Ani na týchto úrovniach neexistovali žiadne volené orgány. Niekde ostali zachované miestne rady, ale ich členovia, rovnako ako starostovia (*Bürgermeister*) boli menovaní županmi (*Gauleitermi*).

Rozhodujúcu úlohu v riadení štátu prevzala NSDAP a jej orgány aj na nižších úrovniach. Hlavnou jednotkou **územného členenia NSDAP** sa stala župa (*Gau*). Na jej čele bol župan (*Gauleiter*), menovaný priamo Hitlerom, ktorý mal rozsiahle právomoci a bol zodpovedný za implementáciu nacistickej politiky v rámci svojej *Gau*. K dispozícii mal župný úrad (*Gauleitung*), ktorý pozostával z rôznych oddelení, napríklad oddelenia pre propagandu, ekonomiku, bezpečnosť a pod. Na úrovni župy neexistoval žiadny volený orgán.

Nižší stupeň správy NSDAP reprezentoval okres (*Kreis*). Na jej čele bol okresný náčelník (*Kreisleiter*), menovaný županom, ktorý plnil na okresnej úrovni rovnaké úlohy. Na úrovni okresu takisto neexistovali žiadne volené orgány.

Ešte nižší, základný stupeň správy NSDAP predstavovala miestna skupina (*Ortsgruppe*), pôsobiaca na území obce (*Gemeinde*). Na jej čele bol miestny náčelník (*Ortsgruppenleiter*). Pod úrovňou *Ortsgruppe* existovali ešte menšie jednotky nazývané *Zellen* (bunky) a *Blöcke* (bloky). *Zellen* pozostávali z niekoľkých blokov a boli riadené *Zellenleitermi*. *Zellenleiteri* boli zodpovední za koordináciu činností v rámci svojej bunky a za komunikáciu s *Ortsgruppenleitermi*. *Blöcke* boli najmenšie administratívne jednotky a pozostávali z niekoľkých domácností alebo budov. *Blöcke* boli riadené *Blockleitermi*, ktorí mali na starosti priamy kontakt s obyvateľmi a implementáciu nacistickej politiky na najnižšej úrovni.

Tento systém umožňoval veľmi detailnú kontrolu a dohľad nad obyvateľstvom, čo bolo kľúčové pre udržanie nacistickej ideológie a poriadku. Významnú úlohu pritom zohrávalo Gestapo (*Geheime Staatspolizei*, tajná štátna polícia) ako inštitúcia slúžiaca ako nástroj teroru a prenasledovania odporcov nacizmu (Bradley 1995, Shirer 2006).

Nemecko postupne rozširovalo svoje územie v období pred a počas druhej svetovej vojny prostredníctvom série anexií a vojenských operácií. V marci 1938 Nemecko anektovalo Rakúsko (tzv. *Anschluss*), prezentované ako zjednotenie všetkých nemecky hovoriacich ľudí pod jednu vládu. V septembri 1938 Nemecko získalo Sudety, pohraničné oblasti Československa, na základe Mnichovskej dohody. V marci 1939 Nemecko obsadilo západnú časť Československa, čím vytvorilo Protektorát Čechy a Morava. V septembri 1939 Nemecko napadlo Poľsko, čo viedlo k začiatku druhej svetovej vojny. Poľsko bolo rozdelené medzi Nemecko a Sovietsky zväz na základe paktu Molotov-Ribbentrop. Západná časť Nemeckom obsadeného Poľska bola priamo včlenená do Ríše, na zvyšnom území bolo zriadené tzv. Generálne guvernérstvo (*General Gouvernement*). Východná časť Poľska bola včlenená do Sovietskeho zväzu, konkrétne do Bieloruskej SSR a Ukrajinskej SSR<sup>64</sup>. V roku 1940 Nemecko uskutočnilo bleskovú vojnu (*Blitzkrieg*) proti západným krajinám, vrátane Dánska, Nórska, Belgicka, Holandska a Fran-

---

<sup>64</sup> Po invázii a obsadení týchto území sovietskou armádou sa konali na týchto územiach zinscenované voľby do ľudových zhromaždení Západnej Ukrajiny a Západného Bieloruska 22. októbra 1939. Tieto zhromaždenia následne požiadali o pripojenie k Sovietskemu zväzu, čo bolo formálne schválené Najvyšším soviatom ZSSR. Podobný scenár sa uplatnil aj v prípade pričlenenia Podkarpatskej Rusi v roku 1944.

cúzska, čím získalo kontrolu nad veľkou časťou západnej Európy. V roku 1941 Nemecko rozšírilo svoju vojenskú správu aj na Balkán, keď napadlo a obsadilo Juhosláviu a Grécko. V júni 1941 Nemecko spustilo operáciu *Barbarossa*, inváziu do Sovietskeho zväzu, čím získalo kontrolu nad rozsiahlymi územiami na východe. Na týchto územiach zavádzala Nemecká ríša svoju správu v rôznych podobách.

Napríklad **Protektorát Čechy a Morava** mal oficiálne právne postavenie autonómneho územia pod ochranou Nemeckej ríše, formálne ustanoveného výnosom Adolfa Hitlera zo dňa 16. marca 1939. Protektorát mal formálne autonómiu v niektorých vnútorných záležitostiach, ako je školstvo a kultúra. V praxi však bola táto autonómia veľmi obmedzená a podliehala prísnej kontrole nemeckých okupačných orgánov. Formálne zostali zachované aj niektoré české orgány, ako napríklad prezident (E. Hácha) a vláda s ministerstvami (spravodlivosti, dopravy, vnútra, financií, školstva a národnej osvety, hospodárstva a práce, poľnohospodárstva a pod.), ale ich právomoci boli výrazne obmedzené. Tieto orgány fungovali skôr ako administrátori bez reálneho vplyvu na chod krajiny.

Počas Protektorátu Čechy a Morava neexistoval český parlament. Všetka legislatívna moc bola sústredená v rukách nemeckých okupačných úradov a nemeckého ríšskeho protektora. Existovala jediná povolená česká politická strana, *Národní souručenství*, ktorá mala za úlohu podporovať nemeckú politiku a kontrolovať českú spoločnosť.

**Územie Protektorátu** sa členilo na dve krajiny (*země*): Čechy a Morava. Čechy spravovala Zemská politická správa pre Čechy na čele so svojim prezidentom, na Morave to bol Zemský úrad pre Moravu, takisto na čele s prezidentom. Oboch zemských prezidentov menoval nemecký ríšsky protektor. Zemskí prezidenti mali k dispozícii zemskú úradu. Neexistovali tu žiadne volené orgány. Obe krajiny sa členili na územia siedmich vyšších krajinských úradov - *oberlandrátov* (Praha, Brno, Hradec Králové, Plzeň, České Budějovice, Jihlava a Olomouc). Na ich čele stáli vrchní hajtmáni (*Oberlandrat*), priamo podriadení nemeckému ríšskemu protektorovi, ktorým boli aj menovaní. *Oberlandráty* sa ďalej členili na 88 politických okresov. Na čele politického okresu stále okresný hajtmán (*Landrat*), takisto menovaný nemeckým ríšskym protektorom. Na úrovni miest a obcí pôsobili ako ich orgány starostovia a primátori (menovaní Úradom ríšskeho protektora) a rady, ktorých členovia boli takisto menovaní ríšskou správou. Neboli to teda volené funkcie.

V protektoráte vedľa seba pôsobili nemecké okupačné orgány a protektorátne orgány pre české obyvateľstvo, ktorých celá hierarchia bola plne podriadená nemeckej protektorátnej správe, na čele ktorej stál **ríšsky protektor** (*Reichsprotektor*), ktorý bol priamo podriadený A. Hitlerovi. Mal k dispozícii jednak Úrad ríšskeho protektora, ale svoj vplyv vykonávali najmä prostredníctvom obsadzovania funkcií v protektorátnych úradoch osobami, lojálnymi k Ríši (Maršálek 2002, Mastný 2003).

### 10.3 Slovenský štát

29. septembra 1938 bola podpísaná Mníchovská dohoda, ktorou Československo prišlo o pohraničné Sudety, ale aj časť územia Slovenska (Petržalka, Devín, cca 15 km<sup>2</sup>) v prospech Nemecka, ale aj 33 obcí na severnom Spiši a Orave (226 km<sup>2</sup>) v prospech Poľska. 2. novembra Viedenskou arbitrážou prišlo aj o južné Slovensko a Podkarpatskú Rus, ktoré pripadli Maďarsku. Na oklieštenom území Slovenska pôsobila ďalej verejná moc druhej Česko-slovenskej republiky, ako sme sa jej venovali v predchádzajúcej kapitole.

15. marca 1939 Nemecko vojensky obsadilo zvyšok Čiech a Moravy a pripojilo ho k svojej ríši ako Protektorát Čechy a Morava. Na zvyšku okliešteného územia bývalej ČSR deň predtým, 14. marca 1939 pod vplyvom vonkajšieho tlaku Nemeckej ríše a vnútorných autonomistických tlakov politických elít vznikol Slovenský štát.

Ako sme uviedli v predchádzajúcej kapitole, na základe ústavného zákona č. 299/1938 Sb. z. a n. zo dňa 22. novembra 1938 tu už pôsobil legitímny **Snem Slovenskej krajiny** a krajinárska vláda. 14. marca 1939 Snem Slovenskej krajiny prijal zákon č. 1/1939 Sl. z. o samostatnom slovenskom štáte. Tento zákon formálne vyhlásil Slovensko za samostatný štát a Snem Slovenskej krajiny sa transformoval na **Snem Slovenského štátu**, čiže Slovenský snem. Na základe vládneho nariadenia č. 4/1939 Sl. z. zo dňa 15. marca 1939 boli zriadené nové ministerstvá Slovenského štátu, vrátane ministerstva zahraničných vecí, ministerstva vnútra, ministerstva financií a ďalších. **Vláda** Slovenského štátu mala svojho predsedu a okrem uvedených aj ministerstvá školstva a osvetu, národnej obrany, dopravy a verejných prác a spravodlivosti. Tieto kroky umožnili plynulý prechod od autonómnych orgánov Slovenskej krajiny k plne funkčným orgánom Slovenského štátu. Kompletizovala ich funkcia prezidenta, ktorý bol zvolený Slovenským snemom 26. októbra 1939 (Jozef Tiso).

Poradným orgánom prezidenta mala byť **Štátna rada**. Bola nevoleným orgánom, ktorého pôvodne šesť členov menoval prezident, desať Hlinkova slovenská ľudová strana (HSLĽS) a po jednom strany národnostných menšín a stavovské organizácie. Podľa ústavy mala právo zákonodarnej iniciatívy, ale aj právo trestne stíhať prezidenta, premiéra, ministrov a poslancov. Bola teda aj kontrolným orgánom. Právomoci rady sa časom menili, rovnako aj jej zloženie, skutočnosti však mala minimálny vplyv.

Ústava Slovenskej republiky prijatá 21. júla 1939 ústavným zákonom č. 185/1939 Sl. z. uzákonila nový oficiálny názov štátu „**Slovenská republika**“ (namiesto od 14. marca 1939 používaného názvu „Slovenský štát“). Bola inšpirovaná viac talianskou či portugalskou ako nemeckou ústavou. V ústave bolo výslovne zdôraznené, že „slovenský národ zúčastní sa štátnej moci prostredníctvom Hlinkovej slovenskej ľudovej strany“. Jej vplyv sa prejavoval v niekoľkých kľúčových oblastiach. HSLĽS bola predovšetkým dominantnou politickou silou a jej členovia zastávali kľúčové pozície v štátnej správe a vláde a jej predseda bol prezidentom Slovenského štátu. Jej ideologický vplyv, charakteristický najmä nacionalizmom, sa prejavoval v školstve, kultúre a ďalších oblastiach verejného života.

Okrem HSLĽS sa na výkone štátnej moci mohli podieľať aj politické strany „národnostných skupín“. Vytvorenie vlastných politických strán však bolo umožnené len karpatonemeckej menšine (*Karpatendeutsche Partei*) a maďarskej menšine (*Magyar Párt*).

Podľa ústavy malo byť obyvateľstvo rozdelené do šiestich stavov, ktoré mali mať právo na samosprávu, ale v praxi sa toto ustanovenie nenaplnilo.

Základná štruktúra **ústrednej verejnej správy** na začiatku Slovenského štátu bola prevzatá z obdobia 2. Č-SR, ale čoskoro bola doplnená o nové ústredné orgány, ako napríklad Úrad propagandy, Ústredný úrad práce, Ústredný hospodársky úrad a pod., čo bolo možné vnímať ako súčasť procesu centralizácie spravovania krajiny. Takýmto orgánom bola aj Ústredňa štátnej bezpečnosti (ÚŠB), tajná polícia, zodpovedná za sledovanie a potláčanie politických oponentov a odporcov režimu.

Zákomom o verejnej správe vnútornej č. 190/1939 Sl. z. sa s účinnosťou od 1. januára 1940 vytvoril nový systém dvojstupňovej miestnej štátnej správy. Vzniklo šesť žúp: Bratislavská, Nitrianska, Trenčianska, Tatranská (so sídlom v Ružomberku), Šarišsko – Zemplínska (so sídlom v Prešove) a Pohronská (so sídlom v Banskej Bystrici). Fakticky bol obnovený systém veľžúp, pred roku 1928, ale v nových hraniciach a so zmenenou pôsobnosťou. Formálne išlo o samosprávne jednotky, ale táto ich funkcia bola značne obmedzená a v skutočnosti išlo o územnú štátnu správu.

Na čele **župy** bol župan, menovaný vládou, ktorý podliehal pod ministra vnútra. K dispozícii mal župný úrad, ktorý spravoval dopravné, hospodárske, kultúrne, zdravotné a sociálne otázky. Išlo teda o orgány všeobecnej miestnej štátnej správy.

Ďalším orgánom bol župný výbor, ktorý mal 12 členov a 12 náhradníkov, ktorých menoval minister vnútra na šesť rokov. Župný výbor mal obmedzenú pôsobnosť a slúžil predovšetkým ako poradný orgán pre župana v administratívnych a správnych záležitostiach. Mal poskytovať pomoc pri koordinácii činností medzi rôznymi oddeleniami župy a podporu implementácie rozhodnutí centrálnej vlády na úrovni župy. Konečné rozhodovacie právomoci mal však župan a výbor nemal samostatnú rozhodovaciu právomoc.

Župný výbor mohol vytvoriť maximálne päť komisií pre rôzne úseky činností. Ich úlohou bolo poskytovať odporúčania a rady županovi, ktorý mal konečné rozhodovacie právomoci. Komisie teda takisto nemali samostatnú rozhodovaciu právomoc, ale slúžili ako podporné orgány pre administratívne a správne záležitosti župy. Ich členov menoval župan.

Okrem župných úradov však na úrovni župy existovali aj špecializované úrady štátnej správy, ktoré sa zaoberali konkrétnymi oblasťami, ako napríklad školstvo, zdravotníctvo, financie a ďalšie. Podliehali pod ministerstvá, mali na starosti implementáciu špecifických politík a zákonov v rámci svojich oblastí pôsobnosti a ich vedúci boli menovaní príslušnými ministrami.

V rámci žúp bolo zriadených 60 **okresov** (v dôsledku územných zmien sa počet okresov znížil z pôvodných 77). Orgánmi na úrovni okresu boli okresné úrady. Ich pôsobnosť bola v podstate rovnaká ako v období pred Mníchovom, pokiaľ nebola presunutá na župné úrady. Výnimka v pôsobnosti bola v hlavnom meste Bratislave, kde pôsobnosť bola presunutá na mestský notársky úrad. Na čele okresného úradu stál okresný náčelník, ktorého vymenovával minister vnútra, ktorému bol podriadený rovnako ako aj županovi.

Samospráva **miest a obcí** za Slovenského štátu (1939 – 1945) bola výrazne obmedzená a pod priamou kontrolou centrálnej vlády. Po vyhlásení Slovenského štátu a s uplatňovaním úlohy HSLS došlo k zmenám v tých orgánoch obcí, v ktorých nemala HSLS väčšinu. V týchto zastupiteľstvách došlo ku kooptácii nových členov tak, aby sa táto väčšina dosiahla, prípadne došlo k rozpusteniu zastupiteľstva a odvolaniu starostu a tieto kompetencie prebral **vládný komisár**. Uskutočňovalo sa tak na základe zákona č. 243/1922 Sb. z., teda zákona ešte z obdobia začiatkov 1. ČSR, ktorý umožňoval (v zásade len v mimoriadnych prípadoch) nahraďovať volené orgány v obciach vládnymi komisármi a ich poradnými zbornami. Vládnymi komisármi pritom menovali v niektorých prípadoch župani, v iných aj vláda. Zotrvanie vo funkciách rovnako ako menovanie do funkcií bolo často podmienené politickou lojalitou k HSLS, čiže osoby, ktoré neboli lojálne k strane alebo nezdieľali jej ideológiu, mali menšiu šancu na získanie alebo udržanie si funkcie. Do roku 1943 boli takto rozpustené pôvodné samosprávne orgány všetkých 2659 obcí na Slovensku.

Zákonom č. 171/1943 Sl. z. o zmenách v samospráve obcí, ktorý nadobudol účinnosť 1. januára 1944 bola zavedená jednotná štruktúra orgánov obce. Tvoril ju obecný resp. mestský výbor na čele so starostom. Zákon (v § 21) vyčlenil spomedzi obcí mestá, ktorými sa stali obce so sídlom župného úradu, mestá ktoré mali právo sa takto označovať podľa dovtedajších právnych predpisov alebo obce, ktorým toto označenie prizná vláda na návrh ministra vnútra. V týchto mestách boli orgánmi mešťanosta (v Bratislave hlavný mešťanosta) a mestský výbor, v ostatných obciach starosta a obecný výbor. Podľa § 2 zákona boli výbory šesťčlenné, za starostu bolo možné navrhnúť iba člena výboru (§ 14). Členov výboru a starostov vymenovával okresný náčelník, v mestách župan a v Bratislave vláda. Podľa § 3 ich vymenovanie sa mohlo uskutočniť len na návrh príslušného orgánu HSLS (alebo niektorej z povolených strán národnostných menšín). Starosta mal výrazne dominantné postavenie, kompetencie výboru boli obmedzené. Celkove mali miestne samosprávy takto len obmedzenú autonómiu a ich úlohou bolo predovšetkým implementovať rozhodnutia a politiky centrálnej vlády. Centrálna vláda mala pevný dohľad nad miestnou správou a mohla efektívne implementovať svoje politiky na všetkých úrovniach štátu.

Prechodom frontu, obsadením posledných obcí 3. mája 1945 zanikla Slovenská republika *de facto*, čím došlo k obnove ČSR. Po právnej stránke zánik SR sa uskutočnil 8. mája 1945

zložením kapituláčného aktu vlády predstaviteľom americkej armády (Kamenec 1992, Cséfalvay – Púčík 2000, Fiamová – Hlavinka – Švarc 2014, Hradská – Kamenec 2015).

Po Viedenskej arbitráži v novembri 1938 pripadlo územie južného Slovenska Maďarsku. Až do konca druhej svetovej vojny teda sa na tomto území uplatňovala verejná správa maďarského štátu.

#### 10.4 Medzivojnové Maďarsko

Maďarský štát prešiel po porážke v prvej svetovej vojne a rozpade historického Uhorského kráľovstva veľmi hektickým politickým vývojom. Ešte na jeseň 1918 sa začala občiansko-demokratická revolúcia, ktorá v marci 1919 prerástla do radikálneho socialistického pokusu a vytvorenia Maďarskej republiky rád. Po jej zrútení v lete 1919 sa začalo kontrarevolučné obdobie, ktoré nakoniec začiatkom roku 1920 vyústilo do vzniku konzervatívno-národného režimu admirála **Miklósa Horthyho**. Ten v oficiálne reštaurovanej monarchii vládol ako dočasná hlava štátu (regent), lebo návrat posledného panovníka Karla IV. z rodu Habsburgovcov si neželala Dohoda, ani susedné štáty a dokonca ani veľká časť maďarských radikálnych nacionalistov. Zahraničnú politiku Horthyho režimu formoval predovšetkým **územný revizionizmus**, avšak na krajinu sa vzťahovali rozličné obmedzenia, ktoré dlho neumožnili realizovať tieto snahy. K ich čiastočnému naplneniu došlo až koncom 30. a začiatkom 40. rokov 20. storočia s podporou nacistického Nemecka a fašistického Talianska. Na jeseň roku 1938 sa v dôsledku prvej viedenskej arbitráže súčasťou maďarského štátu znovu stali aj prevažne Maďarmi obývané oblasti Žitného ostrova, južného Tekova, Hontu, Malohontu, Novohradu, Gemera, Abova a Zemplína. Najväčším mestom tohto územia boli Košice.

Vnútornú politiku medzivojnového režimu admirála Horthyho určovala predovšetkým kresťansko-národná ideológia s pomerne silnými antisemitskými presahmi, minimalistická pozemková reforma, ktorá nezmiernila dominanciu veľkostatkov v poľnohospodárstve, snaha konsolidovať verejné financie, prerozdeliť miesta vo verejnej správe a zároveň znovu postaviť krajinu na nohy po traumách, ktoré prežila koncom druhého desaťročia 20. storočia. V spoločenskom a verejnom živote sa do popredia viac dostali tzv. kresťansko-národné (t. j. nežidovské) stredné vrstvy, ktoré mali rozhodujúce slovo v štátnej správe a verejnom sektore. Napriek zákazu komunistickej strany a znovuzavedeniu otvoreného (t. j. nie tajného) hlasovania na vidieku, bol v krajine obnovený parlamentný systém s vládou zodpovednou Snemu. Akcenty sa však postupne presúvali k exekutive a hlavne k regentovi, čo bolo citeľné hlavne v 30. rokoch 20. storočia. Od konca tohto desaťročia boli znovu prijímané rozličné protižidovské zákony a iné reštriktívne politické opatrenia, ktoré nakoniec počas druhej svetovej vojny vyústili do tragédie holocaustu a novej vojnovéj porážky.

Režim sa zároveň od začiatku usiloval o presadenie politicko-právnej kontinuity medzi starým Uhorskom a medzivojnovým Maďarskom. Právne akty prijaté počas demokratických a socialistických revolúcií boli zrušené, teoreticky bol obnovený právny stav spred novembra 1918, krajina sa znovu nazývala **kráľovstvom** (hoci bez kráľa) a sudy rozsudky prijímali v mene Svätej (uhorskej) koruny. Napriek tejto politike sa predsa len v krajine mnohé zmenilo. Aj Maďarsko totiž prechádzalo postupnou modernizáciou, ktorá sa okrem iného prejavila **rozširovaním funkcií verejnej správy**, jej intenzívnejším zasahovaním do ekonomicko-sociálnej sféry, ako aj nárastom jej pracovníkov. V roku 1938 mala len samotná Budapešť toľko verejných úradníkov, ako v roku 1872 celé Uhorsko. (Mezey a kol. 2003) Mnohé zmeny vo verejnej sfére a službe boli zasa jednoducho motivované snahou eliminovať socialistické hnutie, prerozdeliť z verejných zdrojov financované pracovné pozície a občas realizovať aj protižidovskú politiku. Od konca 30. rokov sa intenzívne začala prejavovať aj celková

**militarizácie** pomerov. Základný dizajn verejnej správy a jej právny rámec zostali do roku 1944 viac-menej zachované, stratil sa však z nich predchádzajúci uhorský liberalizmus a posilnil sa všeobjímajúci etatizmus.

Už pred rozpadom starého Uhorska sa v centrálnej správe objavila pozícia **štátnych tajomníkov** a ich zástupcov, ktorá potom prežívala svoj rozkvet v medzivojnovom období. Medzivojnové obdobie celkovo charakterizovali časté organizačné zmeny, spájanie a rozdeľovanie ministerstiev. Vznikali a zanikali rozličné rezorty. V tomto období došlo ku komplexnému poštátneniu polície a to aj na vidieku. Pomerne intenzívne sa rozvíjali rozličné odborné odvetvia verejnej správy (napríklad zdravotníctvo, sociálne poistenie, poľnohospodárstvo a pod.) V roku 1929 v dôsledku prijatia zákonného článku číslo XXX. začala veľká **samosprávna reforma**. Jej cieľom bola redukcia počtu členov jednotlivých municipálnych zastupiteľských orgánov, zmena virilizmu, posilnenie odborných a korporatívnych orgánov, ako aj celkového centralizmu skrz rozšírenie menovacích právomocí ministra vnútra, ďalej procedurálne zjednodušenie rozhodovania a to formou oslabenia kolegiálnych a posilnenia individuálnych orgánov, sankcionovanie zjavne neopodstatnených odvolaní, ako aj posilnenie odbornosti pracovníkov verejnej správy. Vtedy bola totiž zavedaná požiadavka, že do verejnej správy možno prijať len osoby s ukončeným právnickým, štátovedným alebo ekonomickým vzdelaním. Predpisy taktiež zaviedli praktickú odbornú skúšku z verejnej správy (Mezey a kol. 2003).

V zmysle novej právnej úpravy dve pätiny zastupiteľského zboru volili zo svojich radov virilisti, ďalšie dve pätiny volili občania s volebným právom. Zbytok členov predstavoval odborníkov a korporatívne záujmy. Veliteľ polície, finančnej a školskej správy dostal taktiež miesto v zastupiteľskom zbore, podobne ako primerane svojej celkovej váhe aj zástupcovia jednotlivých náboženských konfesií, advokátskych, inžinierskych, notárskych a lekárskeho komôr. Zachovaný zostal inštitút dedičného členstva s volebným právom. Zákon vytvoril aj formu tzv. malého zhromaždenia. V Budapešti celkovo zrušili virilizmus, čo malo vo veľkej miere antisemitské pozadie. V rámci celého systému sa posilnili korporatívne prvky. Viaceré profesné a vedecké samosprávy získali miesto v hornej komore snemu, ako aj v samosprávach. Od 30. rokov 20. storočia ich zastúpenie dosahovalo približne 10 % (Mezey a kol. 2003).

Začiatok druhej svetovej vojny so sebou priniesol mnohé **antidemokratické, diskriminačné a reštriktívne opatrenia**. Situácia sa osobitne zdramatizovala na jar 1944, keď nacistické Nemecko priamo okupovalo krajiny, začali sa deportácie židovského obyvateľstva a nakoniec po neúspešnom pokuse vystúpiť z vojny došlo v októbri 1944 k internácii Horthyho a prevzatiu moci Stranou šípových krížov. Týmto sa začalo posledné a zároveň najtragickejšie obdobie existencie predvojnového a vojnového Maďarska. Vodcom nového režimu, ktorý sám seba nazýval hungaristickým systémom, sa stal **Ferenc Szállasi**, ktorý potom až do konca kolaboroval s nemeckými okupantami. Szállasi, ktorý sa najprv stal premiérom, sa zároveň spočiatku pokúšal vytvoriť zdanie kontinuity. Premiérsku prísahu preto zložil pred Krajinskou radou pozostávajúcou z vedúcich hodnostárov štátu (t. j. z premiéra, predsedov oboch komôr parlamentu, predsedov dvoch najvyšších súdov, prímasa-kardinála katolíckej cirkvi a hlavného veliteľa armády), na ktorú prešli kompetencie regenta Horthyho, ktorý bol Nemcami zbavený moci. Nový nilašovský režim vytvoril kolektívnu hlavu štátu vo forme **Vládnucej rady (Kormányzótanács)**. O niekoľko týždňov však obe funkcie hlavy štátu a vlády spojil vo vlastných rukách a ako doplnok získal podľa nacistického vzoru ešte aj titul **vodca národa (nemzetvezető)** (Mezey a kol. 2003).

Szállasiho režim mal korporativistické plány a ambície vytvoriť nové – krajne-pravicové – spoločenstvo národov Karpatskej kotliny pod vedením Maďarov. Na legitimovanie svojich krokov však Strana šípových krížov podľa právneho historika Attilu Horvátha – spolu s ostatnými menšími krajne-pravými a ultranacionalistickými stranami – nevyužívala len novú hungaristickú ideológiu, ale aj mystiku Svätej koruny a tisícročnej maďarskej štátnosti.

Prakticky začali čoraz viac splývať orgány štátnej správy a nilašovskej strany, resp. hungaristického hnutia. Dôležité rozhodnutia sa pripravovali skôr už v rámci stranických aparátov a nie radikálne okýpteného štátneho aparátu, ktorého časť už nechcela kolaborovať s novým režimom. V prípade rozporov Szállasi vždy dal za pravdu stranickým orgánom (Rozsnyói 1994).

**Strana šíkových krížov** sa stala nástrojom efektívnej kontroly štátneho aparátu a jej povereníci v ňom – síce len na krátko – získali rozhodujúce pozície. Strana prevzala aj úlohy štátnej bezpečnosti a prenasledovania odporcov režimu. Zbytky snemu ešte chvíľu zasadali a legitimovali celú novú štruktúru, ale vtedy sa na jeho práci zúčastnila už len menšina členov. Szállasiovcí vytvorili aj paralelnú zastupiteľskú štruktúru vo forme Národného zväzu zákonodarcov. S cieľom nahradiť starú hornú komoru snemu vytvorili aj Národný zväz členov hornej komory. Civilnú správu úplne podriadili **vojenským orgánom** a zostávajúci štátni úradníci museli zložiť prísahu na osobu Ferenc Szállasiho. Nilaši mali aj dlhodobejšie plány a ciele, ktorých realizácii zabránila totálna porážka zrušenie ich režimu na jar 1945 (Rozsnyói 1994).

Verejnú správu v totalitných štátoch prvej polovice 20. storočia teda charakterizovala úplná likvidácia samosprávnych štruktúr a totálna centralizácia. Bolo by teda vhodnejšie hovoriť o totalitnej štátnej správe (a nie o verejnej správe), ktorá bola navyše absolútne podriadená politickým štruktúram. Tie boli navyše tvorené vždy len jedinou politickou stranou, takže k charakteristikám totalitného štátu patrila aj likvidácia plurality politickej či akejkoľvek inej.



## 11 SOVIETSKA VEREJNÁ SPRÁVA

Po dvoch revolúciách v roku 1917, ktoré zvrhli v Rusku cársky režim a nasledujúcej päťročnej občianskej vojne vznikol v roku 1922 Zväz sovietskych socialistických republík ako štátny útvar, hlásiaci sa k úplne novej koncepcii štátnosti, ktorá síce mala niektoré znaky podobné vtedajším demokraciám na európskom kontinente (napríklad určité podoby zastupiteľských zborov, ústredné orgány štátu a pod.), ale teoretická koncepcia tejto novej štátnosti absentovala a bola nahradená ideologicky koncipovanou teóriou politickej moci. Tou bolo učenie marxizmu-leninizmu o potrebe likvidácie tzv. triednych nepriateľov, o diktatúre robotníckej triedy a chudobného roľníctva ako jej „triedneho spojenca“ a o budovaní „beztriednej“ rovnostárskej spoločnosti. Ústava z roku 1936 uvádzala, že „všetka moc v ZSSR patrí pracujúcemu ľudu miest a dedín prostredníctvom soviетov zastupujúcich pracujúcich“.

Sovietsky model verejnej správy bol charakterizovaný centralizovanou kontrolou a plánovaním. V tomto systéme mala vláda absolútnu moc nad všetkými aspektmi verejnej správy, vrátane ekonomiky, vzdelávania, zdravotníctva a ďalších verejných služieb. Všetky rozhodnutia boli prijímané na najvyššej úrovni vlády, často bez konzultácie s miestnymi alebo regionálnymi orgánmi. Ekonomické aktivity boli riadené prostredníctvom päťročných plánov, ktoré určovali ciele a prostriedky na ich dosiahnutie. Komunistická strana mala monopol na politickú moc, čo znamenalo, že všetky verejné inštitúcie boli pod jej kontrolou. Politologicky možno takýto systém hodnotiť ako totalitný. Veľký dôraz bol kladený na administratívne postupy a kontrolu, čo často viedlo k neefektívnosti a korupcii. Tento model bol v praxi implementovaný v Sovietskom zväze a v ďalších krajinách tzv. východného bloku.

Základnou organizačnou formou verejnej správy v Sovietskom zväze sa stali **soviety** (rus. *совет, soviet* = rada), ktoré vznikli počas revolúcií v roku 1917 ako miestne rady robotníkov, vojakov a roľníkov a stali sa základnými jednotkami politickej moci v novovzniknutom sovietskom štáte. Existovali na rôznych úrovniach – od miestnych a regionálnych soviетov až po Najvyšší soviет, ktorý bol najvyšším zákonodarným orgánom. Mali za úlohu riadiť miestne záležitosti, implementovať politiku komunistickej strany a zabezpečovať kontrolu nad ekonomickými a sociálnymi aktivitami. Hoci soviety formálne predstavovali demokratické orgány, v praxi boli pod silným politickým vplyvom komunistickej strany, ktorá mala rozhodujúce slovo pri výbere členov soviетov a určovaní ich politiky.

Už v r. 1917 vznikla organizácia pre boj s kontrarevolúciou, tzv. *Čeka*, ktorá sa v roku 1934 premenovala na NKVD a neskôr na KGB. Bola to štátna tajná polícia, pomocou ktorej sa až do zániku Sovietskeho zväzu udržiaval totalitný režim, ktorý svojich oponentov masovo likvidoval, k čomu využíval aj rozsiahlu sieť táborov nútených prác (tzv. *gulagov*) (Service 1998).

### 11.1 Verejná správa v Sovietskom zväze

Po vzniku Sovietskeho zväzu v roku 1922 boli ústredné orgány štátu organizované tak, aby zabezpečili centralizovanú kontrolu a riadenie.

Podľa ústavy z roku 1924 bol ZSSR federatívnym štátom, v ktorom miestnu vládu vykonávali rady (soviety) robotníckych a vojenských poslancov (na vidieku rady roľníckych poslancov). Na úrovni guberniálnych (regionálnych, národných) orgánov, v autonómnych republikách, v zväzových republikách a na úrovni odborov formálnu moc vykonávali zjazdy delegátov poslancov, pričom roľnícki poslanci mali právo voliť niekoľkonásobne menej delegátov ako robotnícki poslanci. Roľníctvo bolo síce tiež považované za „vykorisťovanú triedu“ ale oproti robotníkom bolo vnímané ako menej revolučné, zaostalé.

Volby do všetkých stupňov soviетov v ZSSR mali špecifický charakter, ktorý sa líšil od demokratických volieb v západných krajinách. Jedinou povolenou stranou bola Komunistická

strana Sovietskeho zväzu (KSSZ). Kandidáti do sovietskych volieb boli nominovaní a schvaľovaní stranou, často vyberaní na základe ich lojality k strane a ich schopnosti plniť politické ciele KSSZ. Hoci sa voľby konali pravidelne, skutočná konkurencia medzi kandidátmi bola minimálna alebo neexistujúca. Voliči mali často na výber len jedného kandidáta pre každú pozíciu. Účasť na voľbách bola vysoká, vždy dosahovala takmer 100%. To bolo čiastočne spôsobené kontrolovanou povinnosťou voliť a tlakom zo strany štátu. Voľby boli sprevádzané intenzívnou propagandou, ktorá zdôrazňovala jednotu a podporu pre KSSZ. Štátne orgány a bezpečnostné služby dohliadali na priebeh volieb, aby zabezpečili požadované výsledky.

**Na úrovni zväzu (federácie)** najvyšším zákonodarným orgánom bol Najvyšší soviety, ktorý formálne schvaľoval zákony. Od roku 1936 bol dvojkomorový, skladal sa zo Sovietskeho zväzu a Sovietskeho národu. Do Sovietskeho zväzu, ktorý mal 750 poslancov, volili voliči v rovnakých volebných obvodech v celom ZSSR. Do Sovietskeho národu, ktorý mal 750 poslancov, sa volilo 32 poslancov z každej zväzovej republiky, 11 poslancov z každej autonómnej republiky, päť poslancov z každej autonómnej oblasti a jeden poslanec z každého autonómneho okruhu. Hlasovania boli takmer vždy jednomyselné, výnimky (až v 50. a 80. rokoch) boli mimoriadne zriedkavé a bezvýznamné.

Najvyšším výkonným a správnym orgánom bola Rada ministrov ZSSR ako kolektívny orgán, ktorý riadil hospodárstvo a správu štátu. Predseda Rady ministrov bol predsedom vlády.

V predvojnovom období, konkrétne pred rokom 1941, sa vláda Sovietskeho zväzu nazývala Rada ľudových komisárov (Soviety národných komisárov - *Sovnarkom*). Pozostávala z rôznych komisárov, ktorí mali na starosti jednotlivé sektory, ako napríklad zahraničné veci, obranu, priemysel a poľnohospodárstvo. V roku 1946, po druhej svetovej vojne, sa Rada ľudových komisárov ZSSR premenovala na Radu ministrov ZSSR. Jej predsedom bol Josif Vissarionovič Stalin, ktorý bol súčasne aj generálnym tajomníkom Ústredného výboru Komunistickej strany Sovietskeho zväzu (až do svojej smrti v roku 1953), v čom sa konkrétne prejavovala podriadenosť vlády komunistickej strane. To sa opakovalo aj v ďalších rokoch, keď obe tieto funkcie zastával napríklad Nikita Chruščov. V 50. a 60. rokoch 20. storočia bolo v ZSSR približne 30 až 40 ministerstiev.

Hoci komunistická strana nebola formálne súčasťou štátnej správy, mala významný vplyv na všetky úrovne vlády a jej členovia často zastávali kľúčové pozície v štátnych orgánoch. Reálnu hierarchiu moci teda tvorili: Komunistická strana a jej ústredný výbor na čele s generálnym tajomníkom → Rada ministrov, ktorej predsedal generálny tajomník ÚV KSSZ → Najvyšší soviety ako zákonodarný zbor, spravidla jednomyselne schvaľujúci návrhy zákonov, predložených vládou. Okrem toho, že tu prestalo platiť montesquieuovské trojdelenie moci, najmä oddelenie moci zákonodarnej a výkonnej, novým prvkom bolo rozhodujúce postavenie politického monopolu. To sa napokon prejavovalo aj vo vzťahu k moci súdnej.

Sovietsky zväz ako formálna federácia mal vytvorenú aj **republikovú úroveň verejnej správy**. Zväz vznikol postupne z jednotlivých republík po Októbrovej revolúcii v roku 1917 a následnej občianskej vojne. Prvou bola Ruská sovietska federatívna socialistická republika (RSFSR), ktorá vznikla už v roku 1917. V roku 1919 vznikla Ukrajinská sovietska socialistická republika a Bieloruská sovietska socialistická republika, v r. 1922 Zakaukazská socialistická federatívna sovietska republika, ktorá zahŕňala Gruzínsko, Arménsko a Azerbajdžan. Tieto štyri republiky sa 30. decembra 1922 spojili a vytvorili Zväz sovietskych socialistických republík (ZSSR). Čiastočne to už bol výsledok procesu, ktorým sa ruskí komunisti (*bolševici*) pokúšali

vytvoriť „exportom revolúcie“ celosvetový systém sovietskych republík a ktorý viedol k neúspešným pokusom o vytvorenie takýchto republík v zahraničí.<sup>65</sup>

Postupne sa k zväzu pripájali stredoázijské regióny (ktoré boli pod ruským vplyvom ešte za cárizmu): Uzbecká SSR a Turkménska SSR (1924), Tadžická SSR (1929), Kazašská SSR (1936) a Kirgizská SSR (1936). Sovietske Rusko sa v pokúsilo pripojiť k sebe ďalšie krajiny aj vojensky (napadnutie Poľska v r. 1920), v čom pokračoval aj Sovietsky zväz po dohode s fašistickým Nemeckom. Pakt Molotov-Ribbentrop (1939) medzi Nemeckom a Sovietskym zväzom obsahoval tajnú klauzulu, ktorá znamenala rozdelenie Poľska. V nadväznosti na to v r. 1940 došlo k okupácii troch nezávislých pobaltských štátov a nasledovnému pripojeniu Litovskej SSR, Lotyšskej SSR a Estónskej SSR, ako aj k obsadeniu rumunskej Besarábie a vytvoreniu Moldavskej SSR. Po rozdelení zakaukazskej federácie na tri socialistické republiky mal takto od roku 1940 až do svojho zániku v roku 1991 Sovietsky zväz 15 zväzových republík.

V jednotlivých republikách Sovietskeho zväzu existovali formálne samostatné orgány moci, ktoré boli podobné tým na federálnej úrovni a zároveň im podriadené. Každá republika mala svoj vlastný Najvyšší soviety, ktorý bol najvyšším zákonodarným orgánom. Výkonným orgánom každej zväzovej republiky bola jej Rada ministrov, ktorá bola zodpovedná za implementáciu zákonov a riadenie každodenných záležitostí republiky. Na čele Rady ministrov stál predseda. Každá republika mala svoje vlastné ministerstvá a výbory, ktoré sa zaoberali rôznymi aspektmi správy, ako napríklad hospodárstvo, zdravotníctvo, školstvo a vnútorné záležitosti. Na nižších úrovniach existovali miestne soviety, ktoré riadili záležitosti na úrovni miest a obcí. Všetky orgány zväzových republík zabezpečovali, že politika a zákony prijaté na federálnej úrovni boli implementované na regionálnej a miestnej úrovni (Fitzpatricková 2023).

Republiky ZSSR sa ďalej vnútorne členili na niekoľko typov administratívnych jednotiek, ktoré predstavovali **regionálnu úroveň verejnej správy**. Boli to:

- oblasti: veľké administratívne jednotky, ktoré boli často porovnateľné s provinciami alebo regiónmi v iných krajinách. Každá oblasť mala svoje vlastné administratívne centrum. Napríklad v Ruskej federatívnej socialistickej republike (RSFSR), ktorá bola najväčšou zväzovou republikou a akousi „federáciou vo federácii“, bolo takýchto oblastí až 46;
- kraje: väčšie teritoriálne jednotky, ktoré často zahŕňali niekoľko menších jednotiek alebo autonómnych oblastí. Kraje boli zvyčajne v územiach s rôznorodým etnickým zložením. V RSFSR bolo takýchto krajov deväť;
- autonómne republiky, ktoré mali určitý stupeň autonómie a boli zriadené v oblastiach s významnými etnickými menšinami. Mali vlastné zákonodarné orgány a vlády. V RSFSR ich bolo 16<sup>66</sup>. Ich autonómia sa prejavovala najmä v kultúrnej a jazykovej oblasti, čo napríklad zahŕňalo používanie miestneho jazyka v školách, médiách a verejnej správe, pričom stále zostávali súčasťou väčšieho federálneho systému;
- autonómne oblasti, ktorými boli menšie autonómne jednotky, ktoré mali určitý stupeň samosprávy, ale ešte menej ako autonómne republiky. V RSFSR bola len jedna takáto jednotka:

---

<sup>65</sup> Tieto „republiky“ mali spravidla len epizodický charakter a veľmi rýchlo zanikli. Napríklad (už v roku 1918) v severovýchodnom Francúzsku Alsaská republika rád, a potom v roku 1919 Maďarská republika rád, v Prešove Slovenská republika rád (ako výsledok exportu revolúcie z Maďarska), v Nemecku v Mníchove Bavorská republika rád, v Brémach Brémska republika rád, v Lipsku Lipská republika rád, v Drážďanoch Saská republika rád, v roku 1923 potom ešte v Hamburgu Hamburgská republika rád a pod.

<sup>66</sup> Baškirska autonómna sovietska socialistická republika - ASSR, Burjatská ASSR, Dagestanská ASSR, Kabardsko-Balkarská ASSR, Kalmycká ASSR, Karelská ASSR, Komijská ASSR, Marijská ASSR, Mordvinská ASSR, Severoosetská ASSR, Tatárska ASSR, Tuvinská ASSR, Udmurtská ASSR, Čočensko-Ingušská ASSR, Čuvašská ASSR a Jakutská ASSR.

Židovská autonómna oblasť (vytvorená umelo za stalinských čias vyst'ahovaním časti židovského obyvateľ'stva ZSSR na územie v blízkosti čínskych hraníc);

- autonómne okruhy, ktorými boli najmenšie autonómne jednotky, často v odľahlých alebo etnicky špecifických oblastiach. V RSFSR ich bolo desať<sup>67</sup>. Mohli mať tiež právo používať vlastný jazyk v školách, médiách a vo verejnej správe;
- mestá republikového významu: veľké mestá, ktoré mali rovnaký štatút ako oblasti a boli priamo podriadené republikovým orgánom, V RSFSR boli takými mestami Moskva a Leningrad (dnešný Petrohrad).

Všetky tieto jednotky mali orgány verejnej moci rovnakého formátu. Zákonodarné zbory tvorili *soviety* (oblastný soviety, krajský soviety, najvyšší soviety autonómnej republiky, soviety autonómnej oblasti, soviety autonómneho okruhu a mestský soviety) a výkonnú moc zase výkonné výbory príslušných soviety (iba v autonómnych republikách to bola rada ministrov).

Unifikácia sa však napriek určitej jazykovej autonómii niektorých nižších úrovní sovietskej správy, týkala aj ruského jazyka, ktorý bol jediným celoštátnym úradným jazykom a povinne sa vyučoval vo všetkých školách, čo bol jeden z hlavných prejavov násilnej rusifikácie celého Sovietskeho zväzu.

**Miestnu úroveň verejnej správy** predstavovali jednotky, ktoré podliehali oblastným alebo im na úroveň postaveným soviety (krajskému, najvyššiemu soviety ASSR alebo soviety AO):

- miestne soviety, ktoré predstavovali najnižšiu úroveň, zahŕňajúcu soviety na úrovni dedín, miest a mestských častí;
- okresné soviety, ktoré riadili väčšie administratívne oblasti, zahŕňajúce niekoľko miestnych soviety, ktoré koordinovali ich činnosť.

Celá táto sústava soviety, od Najvyššieho Sovietu ZSSR a jeho Rady ministrov až po miestny soviety v poslednej dedine a jeho výkonný výbor, bola prísne hierarchická, subordinačná, centralistická a navyše penetrovaná vplyvom rovnako hierarchicky vystavanej štruktúry komunistickej strany v rámci realizácie princípu tzv. demokratického centralizmu.

Tento princíp spolu s princípom kolektivizácie sa presadzoval vo všetkých spoločenských subsystémoch, vrátane hospodárskeho, ktorý znamenal zoštatnenie celého priemyslu a všetkých ďalších odvetví s výnimkou marginálneho a formálne nie štátneho kolchozného (kvázi družstevného) segmentu v rámci poľnohospodárstva. Súkromný sektor bol úplne zrušený (ako údajný nástroj vykorisťovania pracujúceho ľudu) a to vo všetkých oblastiach spoločenského života. Zoštatnené takto bolo aj školstvo, zdravotníctvo, kultúra, sociálne služby atď. Celý tento systém bol potom riadený v rámci tzv. centrálného plánovania päťročnicami (v 60. rokoch sedemročnicami) – niekoľkoročnými záväznými plánmi, detailne určujúcimi objemy ocele, uhlia, ropy, elektrickej energie ale aj početných ďalších komodít, vrátane spotrebného tovaru, ktoré mali byť vyprodukované v jednotlivých rokoch. Tieto centrálné plány sa ďalej rozpisovali na úlohy na úrovni republík, odtiaľ na úrovne oblastí a okresov a rovnako po rezortnej linke. Napríklad Ministerstvo ťažkého priemyslu ZSSR bolo zodpovedné za riadenie a koordináciu ťažkého priemyslu na úrovni celého ZSSR. Každá zväzová republika mala svoje vlastné ministerstvo ťažkého priemyslu, ktoré bolo podriadené centrálnemu ministerstvu v Moskve. Tieto republikové ministerstvá implementovali politiky a smernice vydané centrálnym ministerstvom a koordinovali činnosť na úrovni republiky. Ale aj na nižších úrovniach, ako sú oblasti, autonómne republiky a okresy, existovali príslušné regionálne a miestne orgány, ktoré boli podriadené republikovým ministerstvám. Tieto orgány zabezpečovali implementáciu politik a riadenie ťažkého priemyslu na miestnej úrovni.

---

<sup>67</sup> Čukotský autonómny okruh - AO, Chanty-Mansijský AO, Jamalo-Nenecký AO, Komijsko-Permský AO, Korjacký AO, Nenecký AO, Tajmyrský AO, Ust-Orda Buriatský AO, Aginsko-Buriatský AO a Evenkský AO.

Například, ak centrálné Ministerstvo ťažkého priemyslu ZSSR vydalo smernicu na zvýšenie produkcie ocele, táto smernica bola najprv implementovaná republikovými ministerstvami ťažkého priemyslu. Následne tieto republikové ministerstvá koordinovali s regionálnymi a miestnymi orgánmi, aby zabezpečili, že jednotlivé továrne a priemyselné podniky v oblastiach a okresoch splnia stanovené ciele.

Inovačné procesy tak trvali neprimerane dlho (hoci aj technologické inovácia sa plánovali, rovnako ako výkony v oblasti vedy a vzdelania) a aj sortiment výrobkov bol obmedzený, nakoľko dosiahnutie veľkých objemov produkcie bolo jednoduchšie pri menšom množstve vzorov. Uniformita sa takto stala sprievodným znakom plánovaného zlepšovania životnej úrovne: od úzkeho sortimentu pečiva a topánok až po jednotné stravovanie v závodných jedálňach a rovnaké byty na unifikovaných hromadných sídliskách.

Ťažkopádnosť a neefektivita tohto systému síce pri rovnostárskom rozdeľovaní zabezpečovala všetkému obyvateľstvu určitý minimálny (ale stály) životný štandard, ale za cenu obmedzenej dostupnosti širšieho výberu a celkového obmedzenia ľudských, občianskych a sociálnych práv.

Sovietsky model verejnej správy v klasickej podobe zanikol v závere roku 1991, keď Najvyšší soviety ZSSR prijal deklaráciu o jeho rozpustení. Jeho obdoby sa vyskytujú v niektorých totalitných štátoch doteraz (napr. Severná Kórea). Rovnako sa objavujú pokusy o jeho hybridné oživenie v posledných rokoch v rámci Ruskej federácie, ale aj Bieloruska a niektorých bývalých stredoázijských zväzových, dnes formálne samostatných republík (Kotyk 2009).

## 11.2 Verejná správa v Československu v rokoch 1948 – 1989

Československo po roku 1945 nebolo obnovené v predvojnových (predmníchovských) hraniciach, nakoľko jedna z troch jej súčastí – Podkarpatská Rus – sa stala súčasťou Sovietskeho zväzu. Oficiálne sa tak stalo podľa dohody z 29. júla 1945 podpísanej v Moskve. Tento fakt sa niekedy popisuje ako „nekrvavá“ anexia. Inokedy sa interpretuje ako „odstúpenie územia“ v dôsledku spojenectva Československa a Sovietskeho zväzu. Uvádza sa tiež, že išlo o „spontánne“ ľudové hnutie, keď 26. novembra 1944 v Mukačeve zjazd miestnych sovietskych prijal manifest o zjednotení Zakarpatskej Ukrajiny so sovietskou Ukrajinou. Možno ho prípadne tiež vnímať aj ako akt ohrozenia územnej celistvosti štátu, ktorý mohol byť v zmysle platného právneho stavu v roku 1945<sup>68</sup> kvalifikované aj ako trestný čin vlastizrady.

Vývoj po roku 1945 bol u nás pomerne turbulentný a politológovia ho dnes členia do troch fáz: 1. fáza „národno-socialistická“ (máj 1945 - máj 1946), v ktorej došlo k obmedzeniu politickej súťaže, konfiškácii majetkov a jeho znárodnenia, k devastácii strednej vrstvy, k pozbaveniu väčšiny neslovanského obyvateľstva štátneho občianstva, k likvidácii samosprávy atď; 2. fáza zdanlivého vyrovnávania síl (polovica roka 1946 - polovica roka 1947), keď došlo k zdanlivej emancipácii nekomunistických strán, ale zároveň k dôkladnej infiltrácii komunistickej strany do rozhodujúcich štátnych inštitúcií a dôležitých sektorov spoločnosti; 3. fáza, ktorá bola fázou konfliktov vrcholiacou vo februári 1948, keď došlo k legálnemu ale nie legitímnemu prevzatiu moci komunistami a následne aj k zmenám vo verejnej správe (Balík 2008).

Sovietsky model verejnej správy sa po druhej svetovej vojne vo svojich základných charakteristikách mocensky presadil aj v satelitných štátoch, zviazaných nielen politicky (podriadením komunistických strán týchto štátov ideologickému riadeniu Komunistickej strany Sovietskeho zväzu), ale aj ekonomicky (Rada vzájomnej hospodárskej pomoci, do ktorej patrili od roku 1949 Sovietsky zväz, Československo, Poľsko, Maďarsko, Rumunsko a Bulharsko,

<sup>68</sup> Podľa § 58 zákona č. 117/1852 ríšskeho zákonníka, ktorý bol po roku 1918 u nás recipovaný a platil ako trestný zákonník až do r. 1950.

neskôr aj Nemecká demokratická republika a do r. 1961 aj Albánsko, ako aj niektoré mimoeurópske štáty: Mongolsko, Kuba a Vietnam ) a vojensky (Varšavská zmluva, do ktorej patrili od roku 1955 Sovietsky zväz, Československo, Poľsko, Maďarsko, Rumunsko a Bulharsko, Nemecká demokratická republika a do roku 1968 Albánsko). V praxi sa začali pripravovať podmienky pre koncepciu obmedzenej suverenity jednotlivých členských štátov.

Vnútroštátne sa rozhodujúcimi politickými aktérmi všade stali strany komunistického (marxisticko-leninského) typu, ktoré si však pre zdanie politickej plurality vytvorili štruktúry typu „národného frontu“, pomocou ktorého riadili aj satelitné politické strany. U nás Komunistická strana Československa (a jej teritoriálna odnož Komunistická strana Slovenska) prostredníctvom Národného frontu kontrolovala aj Československú stranu socialistickú, Československú stranu ľudovú a na Slovensku Stranu slovenskej obrody a Stranu slobody<sup>69</sup>.

Pod kontrolou boli však aj tzv. spoločenské organizácie, ktoré oproti občianskym združeniam a spolkom.. ktoré vo v týchto krajinách pôsobili v medzivojnovom období, mohli fungovať už nie na základe ohlasovacej povinnosti, ale na základe schválenia politickými orgánmi. Aj tieto spoločenské organizácie boli spájané do centralizovaných zväzov (žien, mládeže, telovýchovy, invalidov atď.), ktoré boli včlenené do Národného frontu. Tieto procesy zlikvidovali pluralitný demokratický charakter spoločenského zriadenia a zdeformovali aj fungovanie všetkých orgánov verejnej moci a verejnej správy v týchto štátoch.

Aj u nás došlo súbežne k masívnemu zoštátneniu vo všetkých oblastiach spoločenského života: postupne boli „znárodnené“ nielen bane a veľké priemyselné podniky, ale neskôr aj stredné a malé podniky a nakoniec aj živnosti. V poľnohospodárstve sa uskutočnila podľa sovietskeho vzoru násilná kolektivizácia („združstevňovanie“). Výsledkom toho bolo, že súkromný sektor predstavoval len menej ako 5% celého hospodárstva v krajine a pozostával najmä zo súkromných roľníkov hospodáriacich v najhorších produkčných podmienkach v horských a podhorských oblastiach Slovenska. Ich celkový počet neprekročil 3000 (menej ako 0,1% obyvateľstva), išlo väčšinou o starých ľudí a zamestnávať mohli maximálne piatich rodinných príslušníkov. Zoštátnené bolo aj školstvo, zdravotníctvo, doprava, služby atď., čo sa prejavovalo okrem iného aj tým, že o obsadzovaní všetkých riadiacich funkcií vo výrobnej aj nevýrobnej sfére rozhodovali orgány komunistickej strany. V niektorých ďalších tzv. socialistických krajinách nebolo zoštátnenie také masívne. Napríklad v Poľsku tvoril súkromný sektor ešte aj v 80. rokoch 10 - 15 % celej ekonomiky najmä v poľnohospodárstve, službách a remeselných činnostiach a súkromník mohol zamestnávať až 5 - 6 osôb. V Maďarsku to bolo až 15 - 20 % a až 10 - 15 osôb, v NDR 5 % a 10 osôb, v Rumunsku a Bulharsku menej ako 5 % a do 10 osôb.

U nás došlo však aj k zoštátneniu majetku miest a obcí a iných samosprávnych organizácií, poisťných fondov, majetkov cirkví a pod.

V hospodárstve bol prijatý sovietsky systém centrálného plánovania v podobe päťročnic, ktorý sa dlhodobo ukázal ako ťažkopádny a neefektívny. Výhody koncentrácie výroby a ostatných činností do centralizovaných štruktúr a prechod na masovú produkciu, nezohľadňujúcu dostatočne diferencované potreby v reálne existujúcej štruktúre spoločnosti (čo vychádzalo z ideologického postulátu rovnostárskeho socializmu, v ktorom už nemali existovať sociálne rozdiely) mali iba krátkodobý efekt a od polovice 60. rokov už Československo v ekonomickom a sociálnom rozvoji zaostávalo za krajinami, s ktorými bolo ešte v polovici 50. rokov porovnateľné (napr. s Rakúskom), už ani nehovoriac o svetovom

---

<sup>69</sup> Podobne v Poľsku Poľská zjednotená robotnícka strana kontrolovala Zjednotenú ľudovú stranu a Demokratickú stranu, v Maďarsku Maďarská socialistická robotnícka strana kontrolovala Nezávislú maloroľnícku stranu a Demokratickú stranu, Bulharská komunistická strana kontrolovala Bulharskú agrárnu národnú úniu, v Nemeckej demokratickej republike Jednotná socialistická strana Nemecka kontrolovala vo Východnom Nemecku Kresťanskodemokratickú úniu Nemecka, Liberálno-demokratickú stranu Nemecka a Demokratickú roľnícku stranu Nemecka a v Rumunsku Komunistická strana Rumunsku kontrolovala Národnú roľnícku stranu.

porovnaní, keď v medzivojnovom období patrilo medzi 10 najvyspelejších krajín sveta. Systém národohospodárskeho plánovania, tvoriaci základ tzv. príkazovej ekonomiky, založenej na využívaní administratívnych nástrojoch riadenia (ktoré mali nahradiť trh), viedol k vzniku rôznych plánovacích komisií a ďalších štruktúr, ktoré v konečnom dôsledku ešte viac prehlbovali jeho neefektívnosť. Udržiavali sa však vďaka teórii politickej ekonómie, ktorá rovnako ako ostatné súčasti marxizmu-leninizmu sa ukázala byť utopickým bludom.

Nezanedbateľným prvkom presadzovania politickej moci sa u nás stala činnosť tajnej politickej polície. Štátna bezpečnosť (ŠtB) začala vznikať už v máji 1945 ako zložka zboru národnej bezpečnosti podľa vzoru vtedajšej sovietskej NKVD a pôsobila až do roku 1990<sup>70</sup>.

Aj keď Košický vládny program v roku 1945 predpokladal federatívne usporiadanie Československa a vznikol unitárny štát, aj keď poloasymetrický, s niektorými špecifickými riešeniami pre Slovensko.

**Na ústrednej úrovni** popri Národnom zhromaždení (so sídlom v Prahe) ako zákonodarnom zbore celé Československo, vznikla aj Slovenská národná rada (SNR) ako zákonodarný zbor pre Slovensko so sídlom v Bratislave, pričom nevznikol žiadny zákonodarný zbor pre česko-moravskú časť republiky. Národné zhromaždenie malo kompletne legislatívne právomoci, SNR mohla prijímať len zákony, týkajúce sa kultúry, vzdelávania a školstva na Slovensku (ale pritom neexistovali žiadne podstatné rozdiely v týchto systémoch medzi česko-moravskou a slovenskou časťou republiky s výnimkou používania českého, resp. slovenského jazyka, ktoré si boli formálne rovné na úrovni celej ČSR) a niektoré zákony, týkajúce sa regionálnych a miestnych otázok.

Podobné rozdelenie bolo aj v ústredných orgánoch výkonnej moci. Vláda Československej republiky bola ústredným orgánom štátnej správy pre všetky oblasti. Postavenie ústredného orgánu štátnej správy na Slovensku sa podobalo postaveniu vlád zväzových republík v Sovietskom zväze. Vznikol ako Zbor povereníkov a po roku 1945 mal pôvodne 10 povereníkov – ešte v ilúzii, že v zmysle Košického vládneho programu bude orgánom v rámci federalizovaného Československa. Pražské dohody medzi pražskou vládou a SNR z roku 1946 ho však už podriadili vláde ČSR a až do roku 1960 išlo o akúsi vládu pre územie Slovenska s veľmi obmedzenými právomocami. Tento zbor povereníkov mal svojho predsedu a tvorili ho poverenictva vnútra, školstva a kultúry, zdravotníctva, spravodlivosti, poľnohospodárstva a lesníctva, obchodu, financií a dopravy.

Prijatím novej ústavy v roku 1960 sa zmenili názvy (Československá socialistická republika – ČSSR, Slovenská socialistická republika – SSR). Ústava podľa vzoru Sovietskeho zväzu okrem iného ústavne zakotvila vedúcu úlohu Komunistickej strany Československa v celom politicko-spoločenskom živote krajiny. Zároveň došlo k bezprecedentnému spojeniu moci zákonodarnej a výkonnej v systéme riadenia na Slovensku, keď Slovenská národná rada prevzala na seba aj úlohy moci výkonnej. Reálne však jediným centrálnym orgánom moci výkonnej aj pre územie Slovenska bola vláda ČSSR so sídlom v Prahe. Došlo teda k ešte masívnejšiemu centralizmu verejnej správy u nás a tým aj k ďalšiemu priblíženiu k sovietskemu modelu verejnej správy.

Čiastočnú zmenu priniesol až rok 1968. Napätie v celej československej spoločnosti pramenilo nielen z narastajúcich problémov v ekonomike, ale aj z nespokojnosti v radoch zaznávannej inteligencie (študenti, spisovatelia) a osobitne potom na Slovensku z veľmi nerovnoprávneho postavenia v rámci štátu. To sa premietlo napokon aj do napätia v ústredných štruktúrach komunistickej strany, čo vyústilo do tzv. Pražskej jari. Jej hlavným cieľom bolo demokratizovať a čiastočne pluralizovať politický systém, zlepšiť občianske slobody a

---

<sup>70</sup> Podobné politické polície zaviedli aj v ostatných krajinách sovietskeho bloku: *Stasi* v Nemeckej demokratickej republike, *Securitate* v Rumunsku, *SB (Služba Bezpieczeństwa)* v Poľsku, *AVSZ (Állambiztonsági Szolgálat)* v Maďarsku, *KDS (Комитет за държавна сигурност)* v Bulharsku, *Sigurimi* v Albánsku atď.

uskutočniť ekonomické reformy na zvýšenie efektivity a produktivity zavádzaním prvkov trhovej ekonomiky a súkromného podnikania. Tento proces sa vymykal základným princípom sovietskej verejnej správy, politicky sa uplatnila koncepcia obmedzenej suverenity a 21. augusta 1968 došlo k vojenskej okupácii ČSSR sovietskymi a ďalšími vojskami Varšavskej zmluvy, následnému zastaveniu všetkých reformných zmien a návratu k dôslednému uplatňovaniu sovietskeho modelu verejnej správy<sup>71</sup>.

Z hľadiska vývoja verejnej správy sa však u nás podarilo aspoň čiastočne realizovať jednu dôležitú zmenu, ktorá však nakoniec mala len formálny charakter. Bol prijatý zákon o československej federácii, aj keď jeho realizácia znamenala len polovičaté riešenie, v podstate len trochu vylepšený návrat pred rok 1960.

V rámci Československej socialistickej federatívnej republiky (ČSFR) po roku 1969 vznikli dve národné republiky: Slovenská socialistická republika (SSR) a Česká socialistická republika (ČSR). Malo sa tak zabezpečiť rovnoprávne postavenie oboch národov a vytvoriť priestor pre národnú politiku a sebarealizáciu.

Na federálnej úrovni bolo vytvorené dvojkomorové Federálne zhromaždenie, ktoré sa skladalo zo Snemovne ľudu a Snemovne národov. Snemovňa národov zabezpečovala rovnosť medzi českým a slovenským národom tým, že poslanci zvolení v SSR a ČSR hlasovali oddelene. Každá z republík federácie – ČSR i SSR - mala svoje vlastné národné rady ako najvyššie zákonodarné orgány. Rozdelenie kompetencií bolo nasledovné: Federálne kompetencie zahŕňali zahraničnú politiku a medzinárodné vzťahy, obranu a bezpečnosť štátu, federálne financie a menovú politiku, federálnu legislatívu a súdnictvo. Republikové kompetencie zahŕňali vnútorné záležitosti (školsťvo, zdravotníctvo a kultúra), regionálnu ekonomiku a plánovanie, miestnu správu a samosprávu, sociálne zabezpečenie a pracovné právo.

Skutočné „rozdelenie“ sa však prejavilo v štruktúre výkonnej moci. Vláda ČSFR od počiatku (v r. 1969) mala nielen ministerstvá zahraničia, obrany, plánovania, zahraničného obchodu a financií, ale aj práce a sociálnych vecí. Ešte v r. 1969 pribudli ministerstvá dopravy, palív a energetiky, hutníctva a strojárstva a technického a investičného rozvoja, od r. 1971 poľnohospodárstva a výživy a neskôr aj ďalšie. Vláda SSR (a v podstate symetricky aj vláda ČSR) mala v tom čase ministerstvá plánovania, financií, priemyslu, poľnohospodárstva a výživy, dopravy, pôšť a telekomunikácií, výstavby a techniky, práce a sociálnych vecí, vnútra, obchodu, poľnohospodárstva, lesného a vodného hospodárstva, zdravotníctva, školstva a kultúry (od r. 1971 rozdelené) a spravodlivosti. Existovalo teda len málo ministerstiev, ktoré existovali iba na federálnej úrovni (zahraničia, obrany a zahraničného obchodu), ale aj málo ministerstiev, ktoré na federálnej úrovni neboli zastúpené (v podstate len poľnohospodárstva, zdravotníctva, školstva a kultúry). Vo väčšine ostatných odvetví formálne federálne ministerstvo malo len koordinovať činnosť obsahovo identicky zameraných národných ministerstiev, v skutočnosti však voči nim vystupovalo ako nadriadený orgán. V tejto oblasti išlo vlastne o identický vzťah aký bol vzťah medzi sovietskymi ministerstvami na centrálnej a republikovej úrovni – a podobne ako tam, sa určitá obmedzená miera autonómie prejavovala len v oblasti školstva a kultúry. Navyše sa aj u nás začala živelne rozrastať sieť ďalších ústredných orgánov štátnej správy, rôznych výborov a komisií, ktoré síce formálne neboli ministerstvami, ale na ich čele boli ministri ako členovia vlád, čím sa len kamuflovalo prehĺbovanie byrokratického spôsobu riadenie.

Federácia tak nebola naplnená ani v štruktúre ústredných orgánov verejnej správy, ale napríklad aj v prijatí symbolov oboch republík (vlajka, hymna a pod.). Tento stav sa zmenil a federácia sa naplnila až po zmenách z novembra 1989. To však boli zmeny, ktoré zároveň znamenali koniec uplatňovania sovietskeho modelu verejnej správy u nás, podobne ako sa to

---

<sup>71</sup> Podobný postup uplatnil Sovietsky zväz, keď vojenskou silou krvavo potlačil ľudové povstanie proti komunistickému režimu v Maďarsku už v roku 1956.



v tom istom či nasledujúcom roku uskutočnilo aj v ostatných krajinách tzv. východného bloku (Koranda 1975, Balík – Kučírek 1985).

**Verejnú správu na regionálnej a na miestnej úrovni** u nás reprezentoval v rámci sovietskeho modelu verejnej správy systém národných výborov. Išlo len o variantu modelu soviетov, ktorý sa uplatňoval v krajinách sovietskeho bloku: tieto soviety tu pritom mali rôzne názvy a formy, ale všetky slúžili podobnému účelu – centralizovanej kontrole a zoštátnenej správe na miestnej úrovni. V Československu išlo o národné výbory, ktoré existovali na úrovni obcí, okresov a krajov. Tieto orgány mali za úlohu implementovať politiky centrálnej vlády a zabezpečiť, aby miestna správa fungovala v súlade s ideológiou a cieľmi komunistickej strany<sup>72</sup>.

V rokoch **1945 - 1948** sa ešte formálne obnovilo krajinské usporiadanie, keď sa Československá republika ešte členila na Českú zem, Moravskosliezsku zem a Slovenskú krajinu. Každá krajina bola samostatnou právnickou osobou, samospráva (okresná a krajinská) bola už poštátnená, volené orgány sa podriadili úradníkom menovaným vládou, policajná a trestná právomoc správnych úradov bola zvýšená. Slovensko spravoval Krajinský úrad na čele s krajinským prezidentom. Účasť občanov na správe krajiny malo predstavovať Krajinské zastupiteľstvo („kvázi-parlament“). Krajiny sa ďalej delili na okresy. Okresy s drobnými zmenami ostali tie isté ako predtým, na Slovensku ich bolo 77. Počet obcí na Slovensku v rokoch 1945 - 1948 sa pohyboval okolo 3 479. Tento počet sa menil v dôsledku administratívnych zmien a reorganizácií, ktoré prebiehali v povojnovom období.

Vznikom národných výborov najmä v zmysle nariadenia Predsedníctva Slovenskej národnej rady č. 26/1945 Zb. o národných výboroch došlo u nás k vytvoreniu novej podoby orgánov miestnej verejnej správy, akú sme u nás v predchádzajúcom období nepoznali. Na národný výbor sa prenieslo nielen to, čo charakterizovalo v období 1. čs. republiky miestnu samosprávu, t. j. právomoci obecného zastupiteľstva, obecnej rady a starostu obce, príp. tiež obecného úradu, ale aj to čo charakterizovalo prenesenú pôsobnosť štátu, resp. štátny dozor na úrovni obce, čiže notársky úrad a obecného resp. obvodného notára. Pojmom „národný výbor“ sa fakticky označoval volený orgán (neskôr „plénium národného výboru“), nešlo však už o (prevažne) samosprávny orgán, s akými sme sa stretávali v predvojnovom období.

Dôležitá zmena sa týkala aj hierarchického usporiadania vzťahov medzi národnými výbormi. Podľa § 4 nariadenia „miestny národný výbor podlieha okresnému národnému výboru a Slovenskej národnej rade. Okresný národný výbor podlieha Slovenskej národnej rade“. Podľa tohto nariadenia národný výbor spravoval v obvode svojej pôsobnosti všetky verejné veci, pokiaľ neboli zverené do správy inému verejnému orgánu, obdobne aj okresný národný výbor atď. Nešlo však o uplatnenie princípu subsidiarity, ale práve opačne, o jednoznačný prejav nastupujúceho centralizmu. Napríklad aj to, čo predtým spravovalo obecné zastupiteľstvo a starosta obce, teraz podliehalo okresnému národnému výboru.

Táto problematika bola na celoštátnej úrovni následne upravená vládnym nariadením č. 4/1945 Zb. o voľbe a právomoci národných výborov. Určoval sa ním spôsob kreovania národných výborov voľbami „podľa zásad čs. volebných poriadkov“, ich úrovne (miestne, okresné, krajinské) a ich charakter ako orgánov zastupiteľských a súčasne orgány verejnej správy, pričom ako orgány štátnej správy boli podriadené vláde (Bertelmann 1964, Kaščák 2011).

V rokoch **1948 - 1960** sa členilo Československo na 19 krajov, z toho bolo šesť na Slovensku: Bratislavský, Nitriansky, Banskobystrický, Žilinský, Prešovský a Košický kraj. Tie

---

<sup>72</sup> Na podobnom princípe fungovali v Poľsku *Rady Narodowe*, v Maďarsku *Tanácsok*, vo Východnom Nemecku *Räte*, v Bulharsku *Народни съвети* a v Rumunsku *Consiliile Populare*.

sa členili ďalej na okresy, ktorých počet stúpol na Slovensku až na 98. Počet obcí však klesol na 3237 v roku 1961. Národné výbory (NV) ako „nositeľa a vykonávateľa štátnej moci v obciach, okresoch a krajoch a strážcu práv a slobôd ľudu“ zakotvila Ústava z 9. 5. 1948, ktorou sa v našom právnom systéme zakotvil model tzv. ľudovodemokratického štátu. Národným výborom bola venovaná 6. hlava ústavy. Od 1. 1. 1949 na úrovni krajov začali pôsobiť krajské národné výbory (KNV) podľa zákona č. 280/1948 Zb. o krajskom zriadení, ktoré prevzali pôsobnosť krajských orgánov. Zákon zaviedol tzv. referentskú sústavu resp. referentský systém. Každý stupeň národných výborov sa vnútorne členil na plénum NV a jeho výkonné orgány. Plénum určovalo základný smer činnosti NV a jeho jednotlivých zložiek (samozrejme v zmysle vertikálne delegovaných úloh). Rada NV vznikala tak, že si plénum zvolilo predsedu NV, jeho námestníkov a referentov. Rada sa zameriavala na výkon uznesení (pléna) NV a rozhodovala o všetkom, čo si nevyhradilo do svojej pôsobnosti plénum. Predseda NV vykonával koordinačnú činnosť a mohol rozhodovať aj namiesto rady (ak si dal dodatočne svoje rozhodnutie radou schváliť). Referenti stáli na čele referátov, ktorí ich prostredníctvom vykonávali pôsobnosť rady. Hoci boli referenti volení, bola to voľba radou, a tak vlastne najsilnejším prvkom výkonu sa stali takto ustanovení referenti. Zákon upravoval ak problematiku komisií, ktoré mali mať spravidla funkciu poradnú, rada KNV ich však mohla poveriť, aby v rozsahu ktorý určila, rozhodovali v jej mene. Obdobnú úpravu prinieslo pre okresné národné výbory (ONV) vládne nariadenie č. 139/1949 Zb. o organizácii ľudovej správy v okresoch.

Až vládne nariadenie č. 14/1950 Zb. o organizácii miestnych národných výborov (MNV) skompletizovalo štruktúru týchto predpisov. Vymedzilo MNV ako nositeľov a vykonávateľov štátnej moci, podriadených ONV, KNV a vláde a v jednotlivých odboroch činnosti vecne príslušným ministrom a ústredným úradom. Miestne národné výbory a ich výkonné zložky boli podľa tohoto zákona povinné v záujme jednotného výkonu štátnej správy a jednotnej štátnej politiky dbať na smernice a pokyny nadriadených orgánov.

Vznikajúca štruktúra orgánov národných výborov ako celok sa stávala jednoznačne sústavou miestnych orgánov štátnej moci, ktoré realizovali výkon štátnej správy. Samosprávne funkcie niekdajších orgánov obcí prakticky zanikli.

Významný (aj keď formálne nenápadný) bol aj ústavný zákon č. 81/1953 Zb. o vedení národných výborov vládou, ktorým boli národné výbory vyňaté z pôsobnosti ministra vnútra, čím sa oslabil ich represívny charakter a lepšie sa otvoril priestor pre prijímanie iných „civilných“ úloh. Zároveň sa však upevnila centralizácia. Národné výbory už neboli riadené len jedným ministerstvom, ale celou vládou, čím sa zvýraznilo ich komplexné riadenie. Zákonom č. 82/1952 Zb. sa stali aj rozpočty národných výborov súčasťou štátneho rozpočtu, čím sa po zoštátnení majetku obcí úplne zlikvidovala ekonomická samostatnosť obcí, ktoré sa stali plne závislými na príspevkoch zo štátneho rozpočtu. Tento príspevok na obyvateľa však zvýhodňoval väčšie obce, kde bol vyšší.

Ústavný zákon č. 12/1954 Zb. o národných výboroch rozšíril počet stupňov národných výborov (krajský, okresný, mestský, obvodný a miestny), zopakoval ich podriadenosť vláde, uložil im vytvárať „z našich miest a dedín miesta spokojnosti, radostnej práce a blahobytu“. Umožnil im tiež na plnenie svojich úloh vydávať nariadenia, čo by bolo možné v tomto znení považovať za veľmi nesmelý náznak samosprávnosti, ale bola to opäť len ilúzia. Nešlo pritom len o rozlíšenie mestských NV v mestách - MsNV (ktoré sa mohli členiť na obvodné NV - ObNV) a v ostatných obciach, kde pôsobili miestne NV – MNV: mestské národné výbory získali určité širšie právomoci, ktoré potom upresnil nasledujúci vykonávací zákon.

Bol ním prvý ucelený zákon č. 13/1954 Zb. o národných výboroch, ktorý na tento ústavný zákon nadväzoval. Okrem vyššie uvedených stupňov uviedol do praxe aj ústredné národné výbory (ÚNV - napr. v Bratislave). Vytváral možnosti, aby mestský národný výbor priamo riadil činnosť miestnych národných výborov v okolitých obciach (na základe

rozhodnutia vlády), alebo aby jeden národný výbor bol zriadený aj pre niekoľko obcí (na základe rozhodnutia KNV). To spolu s vyššie uvedeným spôsobom financovania viedlo k tomu, že väčšie obce, aby dosiahli vyšší príspevok na obyvateľa, začali k sebe pripájať menšie obce, k čomu sa nevyžadoval súhlas obyvateľov. Výsledkom bol pokles počtu obcí.

Zákon tiež uvádzal zoznam úloh, ktoré majú plniť národné výbory na úseku „hospodárskom, kultúrnom a spoločenskom“, medzi nimi napr. aj v oblasti komunálnych služieb. Zákon upresnil, že podriadenosť národných výborov nižších stupňov národným výborom vyšších stupňov až po úroveň vlády sa týka aj vydávania vlastných nariadení, ktoré mohli byť vyhlásené až po súhlase národného výboru vyššieho stupňa, čím sa ilúzia o náznaku samosprávnosti opäť rozplynula.

Zásadná zmena sa týkala postavenia orgánov NV, ktorou sa posilnilo postavenie volených orgánov a zároveň zanikla tzv. referentská sústava (čiže referenti aj referáty). Orgánmi NV teraz bol národný výbor (čiže jeho volené plénum); stále komisie (tvorené až do r. 1957 výlučne volenými poslancami), ktoré boli nielen poradným, ale aj pomocným orgánom NV, t. j. mohli v stanovenom rozsahu prijímať rozhodnutia; rada NV ako výkonný orgán NV, tvorená voleným predsedom NV a volenými predsedami stálych komisií; komisie rady NV, ktoré mali charakter poradných orgánov a nemohli zasahovať do činnosti aparátu; odbory ako výkonné orgány rady NV, vedené už odbornými zamestnancami NV, namiesto referentov, ktorí boli takmer výlučne straníckymi kádrami (Viator 1970).

V rokoch **1960 – 1990** bolo v Československej socialistickej republike 10 krajov, z toho tri na Slovensku: Západoslovenský, Stredoslovenský a Východoslovenský kraj, Tie sa členili na okresy, ktorých bolo na Slovensku 38. Počet obcí ďalej klesol na 2834.

Prijatie zákona č. 65/1960 Zb. o národných výboroch bolo motivované prijatím novej, tzv. socialistickej ústavy Československej socialistickej republiky, čo sa odrazilo aj v silne ideologizujúcom prvom oddiele zákona, napriek tomu sú tu však obsiahnuté ak veľmi dôležité zásady, relevantné aj pre našu tému, ako napr. ustanovenie § 7: „Národné výbory spojujú vo svojej činnosti plnenie úloh celoštátnych a uspokojovania potrieb svojho územia, spravujúc sa zásadou, že záujmy všetkého ľudu sú na d r a d e n é čiastkovým a miestnym“. Túto vetu možno chápať síce ako prejav dominantnosti štátneho centralizmu, oproti predchádzajúcim obdobiam sa tu však aspoň pripustila aj existencia „miestnych záujmov“, ale zároveň aj ich jednoznačné podriadenie záujmom „celospoločenským“, teda štátnym a tým aj politickým, ideologickým atď.

Medzi orgány národných výborov sa opäť uvádzali komisie ako iniciatívne, výkonné a kontrolné orgány, vybavené rozhodovacou právomocou na riadenie úsekov, pre ktoré boli ustanovené. Naproti tomu odbory národných výborov postavenie orgánov stratili.

Od 1. 1. 1968 nadobudol účinnosť nový zákon č. 69/1967 Zb. o národných výboroch, v ktorom sa už objavili niektoré reformné ustanovenia. Národné výbory boli napríklad charakterizované ako štátne orgány samosprávneho charakteru, boli oprávnené vytvárať vlastné peňažné fondy, predovšetkým zo svojho hospodárstva a v taxatívne uvedených oblastiach mohli svoju pôsobnosť samostatne, spravujúc sa len zákonmi a inými všeobecne záväznými právnymi predpismi a uzneseniami vlády, čo už bolo skutočne možné interpretovať ako určitý prvok samosprávnosti. Komisie mali funkciu iniciatívnu, kontrolnú ale aj výkonnú. Ak národný výbor nezriadil odbory (najmä v menších obciach), plnili komisie aj úlohy odborov. Odbory vykonávali štátnu správu s výnimkou vecí patriacich do pôsobnosti orgánov (pléna, rady, komisií a správnych komisií), spracovávali odborné podklady pre ich rokovania a zabezpečovali plnenie ich uznesení. Úloha odborov sa tým oslabil a posilnila sa úloha orgánov NV, ktoré boli volené, aj keď sa tam naďalej v dôsledku predchádzajúcich volieb udržiavala riadiaca úloha komunistickej strany.

Zákon o federácii zveril pôsobnosť, týkajúcu sa organizácie miestnej štátnej správy, republikovým orgánom, ktoré túto kompetenciu využili a napríklad zákonom č. 72/1969 Zb. o niektorých opatreniach v pôsobnosti národných výborov v Slovenskej socialistickej republike došlo na Slovensku k zrušeniu krajských národných výborov, pričom v českej časti federácie obdobná zmena neprebehla. Tento zákon bol ale už v krátkom čase doplnený a zmenený zákonom č. 115/1970 Zb., ktorý zrušil niektoré ustanovenia predchádzajúceho zákona. A následne bol v decembri 1970 bol prijatý zákon č. 131/1970 Zb. o opätovnom zriadení krajských národných výborov v Slovenskej socialistickej republike. Tento zákon nadobudol účinnosť 1. januára 1971 a viedol k reorganizácii krajských národných výborov, pričom niektoré kompetencie prešli z ústredných orgánov na krajské národné výbory. Táto epizóda ukazuje aký formálny charakter mala federalizácia a ako sa v období tzv. normalizácie obnovila nielen predchádzajúca centralizácia, ale jednoznačne došlo k návratu k tradičnému sovietskemu modelu verejnej správy.

Aj pozitívne zmeny, ktoré priniesol zákon č. 69/1967 Zb. o národných výboroch, nemali dlhú životnosť. Len v rokoch 1968 až 1971 bol tento zákon spolu 14-krát novelizovaný a od 1. 1. 1983 nadobudla účinnosť veľká novela tohoto zákona – zákon č. 139/1982 Zb., ktorým sa mení a dopĺňa zákon o národných výboroch a upravuje pôsobnosť mestských národných výborov na niektorých úsekoch štátnej správy (Vopálka 1987).

V poradí 15. novela zákona č. 69/1967 Zb. o národných výboroch, prijatá pod číslom 52/1982 Zb. zaviedla kategóriu „stredisková obec“. Stredisková obec v zmysle citovaného ustanovenia mala „rozšírenú právomoc“ podobnú pôsobnosti mestských národných výborov. Zároveň sa však v niektorých prípadoch rozšírila aj pôsobnosť mestských národných výborov. Aj keď sa predpokladalo, že vytvorením systému strediskových obcí dôjde k skvalitneniu výkonu štátnej správy a rozšíreniu jej právomocí, toto očakávanie sa nesplnilo, práve naopak. Mestá a strediskové obce sa mali stať sídlami, v ktorých sa mal rozvíjať socialistický spôsob života: tu sa sústreďovala výstavba infraštruktúry: škôl, nemocníc, nákupných stredísk, kultúrnych domov a pod. Tu sa koncentrovala aj bytová výstavba, najmä vo forme panelových sídlisk s bytmi, ktoré ale neumožňovali viacgeneračné bývanie a mali byť k dispozícii najmä mladej generácii. Generácia ich rodičov, ktorí ťažšie prijímali tento nový socialistický spôsob života (v duchu ideológie komunistickej strany) takto ostávali bývať v nestrediskových obciach, kde sa zastavila výstavba infraštruktúry, ba dokonca dochádzalo k stavebnej uzávere a nebola možná ani výstavba rodinných domov. Tento proces viedol k dramatickému poklesu počtu obyvateľov v mnohých malých obciach, pričom ani miestne národné výbory v týchto obciach nemali možnosť úpadku týchto obcí zabrániť. Zároveň v dôsledku odchodu mladšej generácie do miest začal proces starnutia vidieckej populácie a celkovej sociálnej degradácie najmä najmenších obcí (Falt'an 1993).

Obce boli naďalej orgánmi miestnej štátnej správy. Samospráva, označovaná prívlastkom „buržoázna“, bola považovaná za nezlučiteľnú so systémom miestnej verejnej správy u nás, no v závere tohoto obdobia sa už aspoň vo výskumných prácach začína objavovať hybridný pojem „socialistická miestna samospráva“.

Verejnú správu sovietskeho typu, veľmi podobne ako správu v totalitných štátoch západnej Európy prvej polovice 20. storočia charakterizovala likvidácia autentických samosprávnych štruktúr a dlhý čas aj silná centralizácia. Aj tu bola verejná správa podriadená politickým štruktúram. Tie boli navyše tvorené vždy len jedinou politickou stranou, takže k charakteristikám totalitného štátu patrila aj likvidácia plurality predovšetkým politickej ale v podstate aj inej.

## 12 DEMOKRATICKÝ MODEL VEREJNEJ SPRÁVY KONTINENTÁLNEJ EURÓPY OD ZAČIATKU DRUHEJ POLOVICE 20. STOROČIA AŽ DO SÚČASNOSTI

Európu po druhej svetovej vojne charakterizovalo predovšetkým rozdelenie na dva veľké politické bloky. Vo východnej Európe, ktorá sa stala v dôsledku jaltských dohôd z februára 1945 medzi spojencami (USA, Veľká Británia a ZSSR) sférou vplyvu Sovietskeho zväzu, sa začal vytvárať sovietsky blok, v ktorom až na výnimky a občasné odchýlky bol budovaný sovietsky model verejnej správy. Ako sme uviedli v predchádzajúcej kapitole, blok zahŕňal štáty Rady vzájomnej hospodárskej pomoci a vojenskej Varšavskej zmluvy. Mimo týchto blokov sa k socializmu hlásila aj Juhoslávia, ktorá bola síce na úrovni štátnej do značnej miery centralizovanou federáciou, ale na miestnej úrovni nepoznala striktný model sovietskych štátov: namiesto nich v Juhoslávii na subštátnej úrovni existovala miestna správa s významnými charakteristikami samosprávnosti (tzv. *samouprava*). Naproti tomu Albánsko po politickom rozchode so Sovietskym zväzom (keď odmietlo akceptovať kritiku stalinizmu), sa prechodne politicky orientovalo na Čínu, ale v konečnom dôsledku začalo budovať extrémne totalitný režim, založený na medzinárodnom izolacionizme (vystúpenie z Varšavskej zmluvy aj z Rady vzájomnej hospodárskej pomoci, ale Albánsko nebolo ani členom OSN), na hospodárskej autarkii (s takmer nulovým dovozom tovarov zo zahraničia), na militarizácii (v krajine bolo postavených 173 000 bunkrov) a totálnej ideologizácii, ktorá znamenala napr. aj zákaz všetkých cirkví a náboženstiev (podľa ústavy z r. 1976 sa stalo oficiálne prvým ateistickým štátom sveta).

Naproti tomu vývoj v Západnej Európe sa uberal prevažne demokratickým smerom. Neplatilo to síce absolútne, lebo Portugalsko (do r. 1974) a Španielsko (do r. 1975) mali naďalej fašisticko-autoritárske režimy a aj vývoj v Grécku (do r. 1974) nebol celkom demokratický. Veľký význam mala hospodárska integrácia, ktorej predpoklady vytvoril už Marshallov plán v r. 1948, v rámci ktorého Spojené štáty poskytli rozsiahlu hospodársku pomoc západoeurópskym krajinám na obnovu ich ekonomík po vojne. O túto pomoc malo záujem napríklad aj Československo a Juhoslávia, ale na nátlak Sovietskeho zväzu museli túto možnosť odmietnuť. Tento plán pomohol stabilizovať región a vytvoriť základy pre ďalšiu spoluprácu. V roku 1951 založilo šesť krajín (Francúzsko, Nemecko, Taliansko, Belgicko, Holandsko a Luxembursko) Európske spoločenstvo uhlia a ocele s cieľom integrovať svoj uhoľný a oceľarský priemysel. Rímskymi zmluvami z r. 1957 bolo založené Európske hospodárske spoločenstvo (EHS) a začal sa vytvárať spoločný trh a colná únia, čo umožnilo voľný pohyb tovarov, služieb, kapitálu a pracovnej sily medzi členskými štátmi, a čo ešte ďalej posilnil tzv. Jednotný európsky akt v r. 1986. Napokon Maastrichtská zmluva z r. 1992 založila Európsku úniu (EÚ) a zaviedla jednotnú menu, posilnila však aj politickú integráciu a spoluprácu v oblasti zahraničnej politiky a bezpečnosti.

Západná Európa po skúsenostiach so sovietskou imperiálnou politikou, pokračujúcou aj po druhej svetovej vojne a reagujúc na budovanie obrovskej vojenskej sily Sovietskeho zväzu, vytvorila spoločnú obrannú alianciu – Organizáciu severoatlantickej zmluvy (NATO). V roku 1949 do nej vstúpili USA a Kanada a spolu s nimi 10 západoeurópskych štátov, ktorých počet do roku 1990 stúpol na 14.

Ďalšie integračné zoskupenie predstavovala Rada Európy, založená v roku 1949 s cieľom presadzovať ľudské práva, demokraciu a právny štát v Európe. Hoci na rozdiel od Európskej únie nemá možnosť prijímať právne normy záväzné pre svoje členské štáty, prostredníctvom medzinárodných dohôd a dohovorov, ktoré členské štáty ratifikujú, má možnosť vplývať aj na charakter verejnej správy. Takýmto dokumentom sa stala aj Európska charta miestnej samosprávy, prijatá v roku 1985, ktorá reprezentuje základný štandard a princípy miestnej samosprávy ako základu každého demokratického systému. Krajiny východného bloku sa začali stávať členmi Rady Európy až po roku 1990.

Významný zlom v celom európskom vývoji a tým aj v systémoch verejnej správy nastal práve na prelome 80. a 90. rokov, keď sa zrútil sovietsky systém, vo väčšine krajín strednej a východnej Európy sa začalo obnovovať demokratické zriadenie a skončilo sa rozdelenie Európy na politické bloky. Rozpadol sa Sovietsky zväz, zanikla Varšavská zmluva a väčšina štátov strednej a východnej Európy vstúpila do NATO, rozpadla sa Rada vzájomnej hospodárskej pomoci a väčšina postsovietskych štátov sa integrovala do Európskej únie.

Celý politicko-hospodársko-sociálny vývoj v povojnovej Európe sa premietol aj do vývoja verejnej správy v jej jednotlivých krajinách.

## 12. 1. Vývoj verejnej správy v západoeurópskych demokraciách po druhej svetovej vojne

Všeobecne možno konštatovať, že základnými charakteristikami toho vývoja bola politická stabilita a hospodárska prosperita.

Došlo predovšetkým zmenám v celkovom usporiadaní niektorých štátov, čo neostalo bez vplyvu na usporiadanie ich verejnej správy. Nemecko ako porazený štát bolo vymedzené v nových hraniciach a jeho územie bolo rozdelené na štyri okupačné zóny, pričom zo sovietskej vznikla v r. 1949 Nemecká demokratická republika a z troch západných (americkej, britskej a francúzskej) Spolková republika Nemecko, ktorá sa vrátila k svojmu federatívnemu usporiadaniu. V roku 1955 (tiež po desaťročí rozdelenia na okupačné zóny) sa ako federatívny štát obnovilo aj Rakúsko. K menším zmenám územia došlo aj medzi Talianskom a Francúzskom, Fínskom a Sovietskym zväzom a pod. ale k početným a významným teritoriálnym zmenám došlo aj vo východnej Európe, o čom sa zmienime v ďalšej podkapitole.

Aj tieto zmeny sa spájali väčšinou so zmenami vo vnútornom usporiadaní, vrátane verejnej správy. Prvý typ znamenali zmeny zriadenia: monarchie sa menili na republiky (Taliansko 1946, Grécko 1973), ale došlo aj k obnoveniu monarchií (Španielsko 1975), ale časť európskych štátov si uchovala formu parlamentnej monarchie zväčša už len so symbolickým postavením monarchov (Veľká Británia, Belgicko, Holandsko, Dánsko, Švédsko, Nórsko, Luxembursko, Lichtenštajnsko a Monako). Druhý typ znamenali zmeny vnútroštátneho usporiadania: Nemecko obnovilo svoju federálnu štruktúru z čias Weimarskej republiky, Rakúsko sa stalo federáciou (1945), podobne ale aj Belgicko (1993), Taliansko sa postupne silne regionalizovalo, podobne aj Španielsko. Vo Švajčiarsku prerodzením území vznikol nový kantón Jura (1979), posilnilo sa postavenie Škótska, Walesu a Severného Írska ustanovením ich vlastných zákonodarných a výkonných orgánov (1998 - 1999) v rámci Spojeného kráľovstva atď.

Najmä tento druhý typ zmien sa prejavil v zmene štruktúry **ústredných orgánov štátnej správy**, ktorý by sme mohli označiť pojmom **decentralizácia** (Kuhlmann – Wollmann 2014).

Možno povedať, že v **Nemecku** a v **Rakúsku** vznikla štandardná a tradičná štruktúra vlád na centrálnej (spolkovej, federálnej) úrovni a na úrovni vlád spolkových krajín. V ďalších krajinách proces decentralizácie aj na centrálnej úrovni nadobúdal nové formy. Napríklad v **Belgicku** v dôsledku federalizácie (ktorý prebiehal od r. 1970 do r. 1993) vzniklo na centrálnej úrovni hneď niekoľko vlád, ktoré spravujú rôzne úseky činnosti štátu. Federálna vláda (o ktorej sa zmienime ešte ďalej) spravuje len kompetencie, ktoré ostali v pôsobnosti federácie. Tri regionálne vlády (spravujúce flámsky, valónsky a bruselský región) spravujú na svojich územiach (ktoré pokrývajú celé Belgicko) otázky regionálneho plánovania, životného prostredia, hospodárstva, dopravy, energetiky, vodného hospodárstva, poľnohospodárstva, zahraničného obchodu atď. Tri vlády spoločenstiev (frankofónneho, flámskeho a nemecky hovoriaceho) spravujú na svojich územiach (ktoré takisto pokrývajú celé Belgicko) problematiku kultúry, vzdelávania, zdravotníctva, sociálnych služieb, športu a pod. Kompetencie zverené vládam regiónov a spoločenstiev už federálna vláda nespravuje.

V **Spojenom kráľovstve** si vláda v Londýne ponechala pôsobnosť v otázkach obrany a národnej bezpečnosti, zahraničnej, makroekonomickej, energetickej, obchodnej a menovej politik, vrátane niektorých aspektov sociálneho zabezpečenia. Napríklad škótska vláda spravuje otázky zdravotníctva, vzdelávania a školstva, spravodlivosti a polície, dopravy (vrátane ciest a verejnej dopravy), životného prostredia, bývania, poľnohospodárstva a rybolovu, kultúry a športu a miestnej samosprávy. Podobný rozsah úloh plnia aj vlády Walesu a Severného Írska, čo pripomína federatívny model, hoci Veľká Británia je de jure unitárnym štátom, skladajúci sa z konštituentných krajín.

Podobný proces postupne prebiehal a stále prebieha v **Taliansku**. Na základe čl. 116 ústavy vznikla v roku 1946 regionálna vláda na Sicílii, v roku 1948 na Sardínii, Hornej Adiži a v Údolí Aosty, v roku 1963 vo Furlansku-Julskom Benátsku. V roku 2024 tento zoznam doplnilo Benátsko, Lombardsko a Emilia Romagna a pripravuje sa aj Piemont a je možné, že tento proces bude pokračovať. V rámci koncepcie tzv. diferencovanej autonómie uzatvárajú medzi sebou centrálna a niektoré orgány dohody, v ktorých konkretizujú tie úlohy, ktoré budú samostatne spravovať, pričom tieto okruhy úloh môžu byť v rôznych regiónoch rôzne. Ostatné talianske regióny majú len veľmi obmedzené možnosti modifikácie úloh, stanovených centrálnou vládou.

Aj v **Španielsku** ústava z roku 1978 umožnila regiónom autonómiu. Vzápätí si vyrokovali rozsiahle právomoci Katalánsko a Baskicko. Katalánsko okrem vlastného úradného jazyka má aj vlastnú políciu (*Mossos d'Esquadra*), vlastné územnosprávne členenie (comarcas), vlastnú daňovú správu (v Katalánsku neexistujú španielske daňové úrady) a samozrejme vlastnú správu školstva (vrátane univerzít), zdravotníctva (zdravotnícke služby a nemocnice), regionálnej dopravy (vrátane ciest a verejnej dopravy), kultúry a sociálnych služieb. Do týchto oblastí im centrálna vláda z Madridu nemôže zasahovať. Baskicko získalo identické kompetencie. V rokoch 1982 – 1995 si vytvorilo autonómne vlády aj zvyšných 15 regiónov, nie všetky už v rovnakom rozsahu: právo na vlastné územnosprávne členenie už získala napríklad už len Galícia, Aragón, Astúria, Kastília y León a pod.

Iný typ zmien na centrálnej úrovni verejnej správy v krajinách Západnej Európy v druhej polovici 20. storočia predstavovali **zmeny modernizačné**, súvisiace s potrebou zvýšenia efektivity aplikáciou moderných teórií verejnej správy.

Vo **Švédsku** napríklad už v roku 1974 určité prierezové činnosti vlády sústredili pod Úrad vlády (*Regeringskansliet*) ako ústredný správny orgán, ktorý zabezpečuje pre všetky ministerstvá všetku administratívnu činnosť a logistiku, legislatívnu činnosť, medzinárodnú spoluprácu, ekonomické činnosti vrátane rozpočtu, ale aj komunikáciu s verejnosťou a médiami. Zároveň koordinuje činnosť ministerstiev, ktorých štruktúra bola zjednodušená a viaceré ministerstvá (ktoré sú tradične štíhle: najväčšie švédske spoločné ministerstvo sociálnych vecí a zdravotníctva má okolo 1 500 zamestnancov, u nás len ministerstvo zdravotníctva viac zamestnancov) boli pozlučované a ďalej zoštieňované. Zlúčilo sa napríklad ministerstvo životného prostredia a ministerstvo energetiky a pod.

V **Grécku** sa v 90. rokoch sa počet ministerstiev pohyboval okolo 20. Počas finančnej krízy v rokoch 2009-2010 a následných úsporných opatrení došlo k zníženiu počtu ministerstiev na 15. Ale aj v **Nemecku** v tomto období klesol počet federálnych ministerstiev z 18 na 14.

V **Belgicku** sa po roku 2000 uskutočnila reforma ústrednej federálnej štátnej správy (*Program Copernicus*), ktorá vniesla do štruktúry ministerstiev určité prvky nového manažmentu verejnej správy. V jej duchu sa začalo presadzovať rozlišovanie federálnych orgánov „vertikálnych“, zodpovedajúcich za jednotlivé vecné kompetencie (ako napr. vnútro, spravodlivosť, financie, sociálne zabezpečenie, hospodárstvo, dopravu atď.) a „horizontálnych“, zodpovedajúcich za strategickú orientáciu a koordináciu aktivít „vertikálnych“ rezortov (ako napr.

informačné technológie). Nie všetky tieto orgány majú postavenie ministerstiev a nie na čele všetkých stojí minister.

Vývoj centrálnych orgánov verejnej správy v západnej Európe v období po druhej svetovej vojne sa teda vyznačoval pomernou stabilitou, s určitou tendenciou k poklesu počtu ministerstiev a zmenami ich štruktúry, ktoré však boli výsledkom dobre pripravených reforiem.

Zároveň v západoeurópskych demokraciách sa začal prehĺbovať charakter tzv. sociálneho štátu, keď štát v tomto období prijímal stále nové úlohy ako garant sociálneho systému, zdravotného systému, vzdelávacieho systému, ale aj dopravného systému, energetiky a pod., pričom realizácia týchto úloh sa uskutočňovala v súčinnosti verejného aj súkromného sektora.

Zároveň sa rozvíjala aj štruktúra rôznych druhov a typov samospráv, ktorým štáty zverovali spravovanie tých záležitostí, ktoré nebolo nutné - vzhľadom na ich pestrosť a rôznorodosť či špecifickosť – spravovať podľa jednotných celoštátnych princípov a zásad. Medzi nimi najvýznamnejšie miesto mala územná samospráva, rozvíjajúca sa spravidla na dvoch základných stupňoch: miestnom a regionálnom.

Dôležitou otázkou sa tiež stalo, ktorej úrovni verejnej správy možno efektívne zverovať určitý typ úloh. Príkladom takejto reformy bola švédská reforma z rokov 1952 a 1971, ktorá zverila krajom (*län*) kľúčovú zodpovednosť v správe zdravotníctva. Pre zriadenie nemocníc, ktorých spádové územie z hľadiska potrieb optimálneho budovania ale aj využívania ich lekárskeho potenciálu ale aj najmodernejšej techniky malo pokrývať rádovo potreby státisícovej populácie, sa ukázali byť obce aj po ich amalgamácií stále malé, aby bolo efektívne zveriť túto úlohu im. Dnes tvorí táto kompetencia švédskych krajov 70 % všetkých ich úloh. Podobným spôsobom došlo v Belgicku k rozdeleniu krajiny na tri spoločenstvá a tri regióny. Centrálna moc zverila správu kultúry, školstva, ale aj zdravotníctva, sociálnych vecí, ale aj športu a cestovného ruchu (jazykovo a kultúrne definovaným) spoločenstvám – a správu územného rozvoja, ochrany životného prostredia, hospodárskej politiky, dopravy, energetiky, poľnohospodárstva ale aj zahraničného obchodu (teritoriálne definovaným) regiónom. V celobelgickej federálnej správe ostali otázky meny, federálneho rozpočtu a daní, obrany, zahraničných vecí, medzinárodnej dopravy a vnútroštátnej železničnej dopravy.

Najvýznamnejšími zmenami preto prechádzala v európskych krajinách verejná správa **na miestnej úrovni**. Súviselo to priamo s rozvojom štátu verejných (sociálnych) služieb, ktoré mali veľmi často charakter tzv. osobných služieb, čiže služieb neposkytovaných vo forme peňažnej či naturálnej, ale ako služby, založené na priamom osobnom kontakte medzi poskytovateľom služby a jej prijímateľom. Inštitucionálna vzdialenosť tu bola prekážkou a bolo potrebné čo najviac priblížiť občanovi ako prijímateľovi týchto služieb aj miesto, z ktorého pôsobil poskytovateľ. Budovanie decentralizovanej sústavy orgánov štátnej správy, ktorá by dokázala túto úlohu splniť na úrovni fragmentarizovanej sídelnej štruktúry, ktorá v takmer všetkých európskych krajinách ostávala nezmenená od stredoveku (keď ju sformoval feudálny spôsob výroby s pôdou ako hlavným zdrojom bohatstva). Napríklad vo Švédsku bolo v roku 1862 spolu 2499 obcí, kým v roku 1951 stále len 2498 obcí, v Belgicku v roku 1830 spolu 2739 obcí a tento stav sa ž do r. 1960 nezmenil, na území dnešného Slovenska v roku 1869 2739 obcí a v roku 1961 2662 obcí (čo ale možno zovšeobecniť na celé vtedajšie Rakúsko-Uhorsko a jeho nástupnícke krajiny) a pod. Len v niektorých krajinách viedol rýchlejší industriálny rozvoj za začal proces komunálnych reforiem už v 19. storočí (britský *Municipal Corporation Act* z roku 1835, vytvorenie zväzkov obcí v niektorých častiach Nemecka v závere storočia: Hannovera 1885, Hessensko-Nassausko 1886, Westfálsko a Porýnie 1887 atď.). V početných európskych sa riešenie hľadalo vo **vytváraní väčších administratívnych jednotiek na miestnej úrovni**, ktoré by boli schopné prevziať do svojho výkonu (originálneho alebo preneseného) nové úlohy sociálneho štátu.



V období od 50. do 90. rokov minulého storočia takto bol predovšetkým štát iniciátorom procesov, v rámci ktorých sa uplatňovali viaceré metódy komunálnych reforiem:

**Amalgamácia**, ktorej podstatou bolo administratívne zlučovanie obcí (na základe dobrovoľnosti alebo na základe rozhodnutia príslušných štátnych orgánov, prípadne kombináciou oboch prístupov), vedúce k vytváraniu nových, veľkých administratívnych obcí, väčšinou s úplným alebo čiastočným zánikom vlastných orgánov samosprávy na úrovni pôvodných sídiel a so stratou ich samosprávnej identity.

Najznámejším príkladom uplatnenia amalgamizačnej metódy v tomto období sa stala „úprava hraníc obcí“ vo Švédsku v dvoch etapách – v 50. rokoch a v 70. rokoch, v ktorých sa počet obcí postupne znížil z 2489 najprv na 848 a potom až na 289. Zároveň priemerná veľkosť obce dosiahla až takmer 30 tisíc obyvateľov a 1600 km<sup>2</sup>. V Belgicku sa komunálna reforma v princípe amalgamizačnou metódou uskutočnila takisto vo dvoch etapách – v 60. a 70. rokoch, pričom počet obcí klesol postupne z 2739 na 2359 a potom až na 589. Zároveň priemerná veľkosť obcí prekročila 18 000 obyvateľov a v husto osídlenej krajine až 50 km<sup>2</sup>. V Holandsku, v komunálnej reforme z roku 1951 klesol počet obcí z 1012 na 774. V Rakúsku v 60. a 70. rokoch ju stihli realizovať len v štyroch z deviatich spolkových krajín. Počet obcí medzi rokmi 1960 a 1980 aj tak klesol zo 4005 na 2357.

Prijatie Európskej charty miestnej samosprávy Radou Európy v roku 1985 a jej nasledovné ratifikovanie jednotlivými členskými krajinami, spôsobilo významnú zmenu v procese komunálnych reforiem. Osobitne tu mal vplyv článok 5 Charty: „Ochrana územných hraníc miestnych orgánov. So zainteresovanými miestnymi samosprávami sa vopred prekonzultujú všetky miestne zmeny územných hraníc, prípadne sa tam, kde to zákon umožňuje, uskutoční referendum.“ Niektoré krajiny takto využili ešte metódu amalgamácie skôr ako ratifikovali túto chartu (napríklad Rumunsko), charta však výrazným spôsobom ovplyvnila výber metód, ktorými sú komunálne metódy realizovateľné, najmä tým, že amalgamácia sa stala už len okrajovou metódou realizácie komunálnych reforiem.

Uplatňovanie amalgamácie formou administratívneho zlučovania obcí bez uplatnenia miestnych referend je však naďalej možné, ak je v danej krajine obec v ústave a/alebo ďalších zákonoch definovaná nie ako sídelné spoločenstvo, ale ako teritoriálna jednotka v rámci územnosprávneho členenia štátu. Takto sa dá interpretovať aj článok 164 ústavy Poľska z roku 1997 na základe čoho sa v roku 1998 v tejto krajine amalgamáciou znížil počet obcí (*gmin*) z 5599 na 2484.

Už pred prijatím Európskej charty miestnej samosprávy bola využívaná v komunálnych reformách 60. až 90. rokov minulého storočia aj metóda **municipalizácie**, pri ktorej pôvodné obce nezanikajú: zatiaľ čo pri amalgamácií sú všetky zlučované obce v princípe v rovnakom postavení (a amalgamizovať možno aj tam, kde neexistuje výrazné centrum novej administratívnej obce), pri municipalizácii hrá kľúčovú úlohu mesto, prípadne väčšia obec, ktoré tvoria jadro vznikajúcej municipality. Popri príslušnosti k municípiu (mestu, ktoré je sídlom municipality) si pôvodné sídla spravidla zachovávajú väčšinu znakov vlastnej identity (vrátane plnej škály vlastných samosprávnych orgánov, aj keď „ochudobnených“ o výkon niektorých úloh, ktoré vykonáva municípium). Rozdelenie pôsobnosti medzi municípiom a obcami je spravidla fixné a municípium je vo vymedzenom rozsahu nadriadené obciam vo svojom rámci a vykonáva určité úlohy aj na ich území na základe zákonného splnomocnenia (teda nie na základe zmluvy).

V Dánsku sa komunálna reforma metódou municipalizácie uskutočnila doposiaľ v troch etapách, z ktorých prvé dve prebehli v závere 50. a v priebehu 60. rokov a v 70. rokoch. V ich priebehu klesol počet obcí postupne z 1388 na 1098 až na 277 a priemerná veľkosť municipality dosiahla vyše 20 tisíc obyvateľov a takmer 160 km<sup>2</sup>. Tretia etapa v roku 2007 znížila počet municipalít na 98 a jej plocha cca 450 km<sup>2</sup>.

Grécko malo do roku 1997 ešte 5775 obcí. V rámci tzv. Kapodistriovho programu sa ich počet následne zredukoval na 120 tzv. vidieckych obcí (*koinotetes*) a 914 miest (*demoi*). Po realizácii tzv. Kallikratisovho programu od r. 2011 má Grécko 325 municipalít (*demoi* – tento pojem dnes už označuje nielen mestá, ale municipality), pričom išlo o prevažne vynútenú municipalizáciu. Obce si uchovali len veľmi malý okruh pososbnosti (*demoi* napríklad zabezpečuje zber a nakladanie s komunálnym odpadom, *koinotia* zabezpečuje verejné smetné koše).

Rovnako za uplatnenie prvkov metódy municipalizácie môžeme považovať francúzske mestské združenia (*communautés urbaines* – CU), reprezentujúce združenia miest a obcí v mestských aglomeráciách. Podľa zákona č. 66 - 1069 z roku 1966 sa pre ich vznik sa v súčasnosti požaduje minimálne 500 tisíc obyvateľov.

Široké uplatnenie našla municipalizácia v krajinách strednej a východnej Európy od 90. rokov, o čom sa zmienime v ďalšom texte.

Nové uplatnenie našla v reformách 50. až 90. rokov v západnej Európe aj metóda **dvojstupňovej miestnej samosprávy** alebo tiež metóda vytvárania **verejnoprávnych zväzkov obcí**: pri tejto metóde na základnom stupni existujú štandardné (spravidla malé) obce, reprezentujúce pôvodné sídelné komunity s plnohodnotnou samosprávou a pre určitý počet takýchto obcí existuje zároveň spoločný druhý stupeň miestnej samosprávy, takisto s vlastnými priamo alebo nepriamo volenými samosprávnymi orgánmi, ktoré pre obce z prvého stupňa zabezpečujú úlohy, spojené s preneseným výkonom štátnej správy, alebo tie originálne kompetencie, ktorých výkon by malým obciam robil problémy. Túto funkciu plnia nové, samostatné orgány (na rozdiel od municipalizácie, kde ju plní mesto).

Táto metóda – ako sme už uviedli vyššie – bola už v praxi zavedená v Nemecku od 80. rokov 19. storočia a našla svoje uplatnenie aj v povojnovej Spolkovej republike Nemecko. V podmienkach nekonsolidovanej sídelnej štruktúry tu existuje cca 12 tisíc obcí, ktoré spoločne vytvorili cca 400 zväzkov so spoločnými orgánmi nadobecnej samosprávy na verejnoprávnom základe. Svoju obdobu našla aj v obnovenom demokratickom Španielsku. Ústava z roku 1978 vytvorila predpoklad pre fungovanie 8110 *municipias* na prvom stupni a 52 *provincias* na stupni druhom. Ďalším príkladom uplatnenia dvojstupňovej miestnej správy je Portugalsko, kde sa uskutočnila v rokoch 2004 – 2012 reforma verejnej správy. V súčasnosti má krajina na prvom stupni 4252 farností (*freguesias*) a na druhom stupni 308 municípií (*municipias*), pričom obe tieto úrovne priamo vymedzuje (v čl. 236 ods. 1) aj portugalská ústava.

Určitú podobu uplatnenia tejto metódy priniesla aj reforma vo Veľkej Británii v rokoch 1972 – 1974. Jej výsledkom bolo v Anglicku zachovaných cca 10 tisíc *civil parishes* ako autentických prvostupňových samospráv, na ktoré nadväzuje na druhom stupni 36 metropolitných a 201 nemetropolitných *districtov* (a na ne na treťom stupni 6 metropolitných a 27 nemetropolitných *county*) a 56 spojených úradov (*unitary autgorities*), spájajúcich stupeň *district* a *county*. Dvojstupňovú charakteristiku mal aj vzťah Greater London a jeho City a 32 boroughs (aj keď reprezentovali o stupeň vyššiu hierarchickú úroveň ako *parishes*). Podobne vo Walese (na základe toho istého *Local Government Act* z roku 1972) fungovalo na prvom stupni 869 komunít (*cymuned*) a na druhom stupni 22 *principal areas*. Neskôr však reformy na britských ostrovoch pokračovali inými metódami.

Prechodný typ s konsolidovanou štruktúrou (ale skôr medzi miestnou a regionálnou samosprávou) predstavuje od r. 1994 usporiadanie v Fínsku. Na miestnej úrovni tu dnes pôsobí 416 administratívnych obcí so zriadenou samosprávou (*kunta*). Tieto obce (pri absencii administratívne zriadených regionálnych štruktúr) sa združili do 19 samosprávnych regiónov so zriadenými samosprávnymi orgánmi (*maakunta*), ktorým odovzdali aj celý ad právomocí a finančných zdrojov, takže išlo o zdola aplikovanú metódu tvorby dvojstupňovej samosprávy.

Pomerne vzácne sa v kombinácii s predchádzajúcimi metódami v reformách 60. až 90. rokov využívala aj metóda **typového rozlíšenia obcí**, ktorá vychádza z diferencovaného prístupu k obciam podľa ich veľkostí resp. podľa iných kritérií, vyjadrujúcich priestorovú, ekonomickú a sociálnu dimenziu predpokladov obce realizovať samosprávne funkcie a prípadne aj ďalšie úlohy, ktorými je obec poverená. Základom je vždy zákonom stanovené veľkostné alebo iné kritérium (resp. taxatívny zoznam obcí), umožňujúce výkon určitých úloh obcou. Ide pritom predovšetkým o úlohy, týkajúce sa poskytovania služieb, len skôr výnimočne o správne agendy. Za typovým rozlíšením obcí sa v podstate skrýva určitá obdoba municipalizácie: iba municipium je nahradené priestorovo najbližšou obcou, patriacou do vyššieho typu.

Túto metódu, uplatnenú v kombinácii s metódou dvojstupňovej miestnej správy) sa stalo typové rozlíšenie obcí (*municipios*) priniesla reforma v Španielsku po roku 1978. Všetky obce, bez rozdielu počtu obyvateľov, majú len niektoré základné kompetencie a v závislosti od počtu obyvateľov môžu prijímať ďalšie kompetencie, ako napríklad starostlivosť o miestne komunikácie, zásobovanie obyvateľstva vodou, správa cintorínov a pod. Obciam nad 5000 obyvateľov majú kompetenciu zriaďovania verejných parkov, tržníc a pod. (v obciach do 5000 obyvateľov môže takéto zariadenia zriaďovať provinčná samospráva). Len obce nad 20000 obyvateľov sú samostatnými zriaďovateľmi zariadení sociálnych služieb a pod. a až obce s viac ako 50000 obyvateľov môžu zriaďovať mestskú hromadnú dopravu a pod.

Výsledkom uplatnenia týchto metód bol vždy novej verejnoprávnej inštitúcie nad úrovňou pôvodných obcí.

Napokon sa v celom rade západoeurópskych krajín uplatňovala aj metóda medziobecnej spolupráce, spravidla však len ako doplnková, nakoľko nevedla k vzniku verejnoprávných subjektov. Minimálne vo Francúzsku a Taliansku sa však ukázala byť aspoň čiastočne funkčnou.

Výsledkom procesov v štruktúrach verejnej správy na všetkých úrovniach a v rôznych proporčných vzťahoch sú početné pestré formy usporiadania verejnej správy, ktoré by sme v európskych podmienkach mohli zhrnúť do niekoľkých základných typov a podtypov, ktoré by sme mohli nazvať:

- decentralizovaným modelom verejnej správy v európskych zložených štátoch, akými sú Švajčiarsko, Nemecko, Rakúsko či Belgicko;
- centralizovaným modelom verejnej správy v európsky zložených, resp. silne regionalizovaných štátoch, akými sú Španielsko či Taliansko;
- decentralizovaným modelom verejnej správy v európskych unitárnych štátoch, akými sú Švédsko, Dánsko, Fínsko, Nórsko a Island (v rámci škandinávského subtypu), Estónsko, Lotyšsko, Litva a Poľsko (v rámci baltického subtypu), Česká republika, Slovensko, Maďarsko, Slovinsko, Chorvátsko, prípadne aj ďalšie krajiny Západného Balkánu (v rámci prevažne stredoeurópskeho subtypu)
- centralizovaným modelom verejnej správy v európskych unitárnych štátoch, akými sú Veľká Británia, Írsko, Malta, Cyprus (v rámci tzv. ostrovného subtypu), Írsko, Malta a Cyprus), Holandsko a Luxembursko (v rámci subtypu Beneluxu, kam však inak nespadá Belgicko ako federácia) a Francúzsko, Portugalsko, Grécko Rumunsko a Bulharsko (v rámci tzv. mediteránneho subtypu) (Konečný 2016).

Všetky tieto modely verejnej správy predstavujú rôzne cesty k dosiahnutiu takej verejnej správy, ktorú možno identifikovať pomocou kritérií legitimacy, legality, hospodárnosti, flexibility, otvorenosti, participatívnosti a pod. (Konečný 2024).

## 12.2 Vývoj verejnej správy v krajinách strednej a východnej Európy

Aj v tejto časti Európy, ktorá sa v dôsledku dohovorov medzi víťaznými mocnosťami dostala po druhej svetovej vojne do sféry vplyvu Sovietskeho zväzu, sa vývoj verejnej správy neobišiel ani bez celkového nového teritoriálneho usporiadania.

Predovšetkým sa neobnovila samostatná štátnosť Estónska, Lotyšska a Litvy, ktoré boli na dlhé desaťročia včlenené do Sovietskeho zväzu. Poľsko obnovilo svoju samostatnosť v úplne nových hraniciach: prišlo o svoje východné územie (tzv. *kresy*), ktoré boli takisto včlenené do Sovietskeho zväzu ale získalo územia na severe a západe. Juhoslávia obnovila svoju štátnosť vrátane územia, vráteného Talianskom (Istria). Menšie územné zmeny sa týkali ale aj Rumunska, Bulharska a ďalších krajín v tomto teritóriu.

Nasledujúce desaťročia bol v týchto krajinách uplatňovaný sovietsky model spravovania, ktorému sme sa venovali v predchádzajúcej kapitole.

V 90. rokoch, keď postupne obnovili svoj demokratický charakter zvrhnutím totalitného zriadenia postupne Poľsko, Maďarsko Nemecká demokratická republika (zároveň znovu zjednotením do novej Nemeckej spolkovej republiky), Československo, Maďarsko, Bulharsko i Rumunsko. Rozpadom Sovietskeho zväzu obnovili svoju štátnosť Estónsko, Lotyšsko, Litva, Ukrajina, Moldavsko, čo sa v niektorých prípadoch neobišlo bez vojenskej intervencie zanikajúcej sovietskej moci (a čo pokračuje až do súčasnosti na Ukrajine). Novú štátnosť nadobudlo ale aj Bielorusko a vlastne aj Rusko, ktoré pokračovalo v novej federatívnej štruktúre<sup>73</sup>. Vývoj v týchto dvoch štátoch po niekoľkoročnom inklinovaní k európskemu modelu štátnosti a verejnej správy vykazuje v súčasnosti znaky návratu k sovietskemu modelu verejnej správy, preto sa mu pochopiteľne nebudeme v kontexte kapitoly o liberálnom a demokratickom usporiadaní verejnej správy venovať. Rozpadla sa však aj Juhoslávia, ktorá sa ukázala byť takisto len federáciou nie celkom z trvalej vôle národov, ktoré ju pôvodne vytvorili a ktorá sa udržiavala silou totalitnej ideológie, Takisto sa to neobišlo bez niekoľkoročných vojnových konfliktov, výsledkom ktorých je zvrchované Slovinsko, Chorvátsko, Srbsko, Severné Macedónsko, Čierna Hora a Bosna, pričom stále ostávajú otvorené otázky štátnosti Kosova a niektoré problémy v rámci Bosny. A napokon, od roku 1993 sa rozhodli pokračovať ako samostatné štáty aj Česká republika a Slovensko.

Procesy tranzície v týchto krajinách znamenali deetatizáciu, decentralizáciu, pluralizáciu, zavedenie trhovej ekonomiky a iné procesy, ktorými sa vývoj v týchto krajinách nasmeroval do parametrov, charakteristických pre demokratické spoločnosti západoeurópskeho typu. Súčasťou týchto zmien sa stalo aj vytváranie nových, demokratických foriem verejnej správy, pričom často boli inšpiráciou skúsenosti západoeurópskych demokracií.

Na úrovni **ústredných orgánov štátnej správy** došlo k zrušeniu ministerstiev a iných vládnych orgánov, zodpovedajúcich za agendy, typické pre totalitný režim a s ním spojené mechanizmy, akými boli rôzne ministerstvá a správy tajných polícií, ministerstvá a orgány štátnej kontroly a dozoru nad kultúrou, tlačou a médiami, ministerstvá plánovania a administratívneho riadenia, monopolu zahraničného obchodu a pod. V ČSFR išlo napríklad o ministerstvo hutníctva, strojárstva a elektrotechniky, ministerstvo palív a energetiky, ministerstvo zahraničného obchodu, federálny cenový úrad, výbor ľudovej kontroly, štátna komisia pre vedecko technický a investičný rozvoj, štátna plánovacia komisia a pod. Naproti tomu vznikli nové ministerstvá, napr. v SR úrad pre správu a privatizáciu národného majetku, ministerstvo medzinárodných vzťahov, ministerstvo životného prostredia a ďalšie. Prirodzene sa menil aj obsah činnosti ministerstiev, ktoré nezmenili svoj názov. Takéto procesy prebiehali vo všetkých krajinách strednej a východnej Európy, ktoré si zvolili demokratické cestu svojho ďalšieho rozvoja.

---

<sup>73</sup> V súčasnosti Ruskú federáciu tvorí 89 subjektov: 21 republík, 6 krajov, 49 oblastí, 2 mestá federálneho významu a 1 autonómna oblasť.

Všade došlo k zrušeniu dovtedajších tajných polícií a ďalších foriem politického represívneho aparátu, ale spôsoby vysporiadania sa s dedičstvom tohto fenoménu bolo v rôznych krajinách rozdielne.

Na centrálne úrovni vzniklo v **Českej republike** v roku 1993 spolu 15 ministerstiev. V nasledujúcich rokoch sa do pôsobnosti vlády začleňovali ďalšie úseky činnosti a niektoré úlohy sa inak prerozdeľovali. V roku 1996 bolo vytvorené ministerstvo pre miestny rozvoj, ktoré prevzalo niektoré úlohy z ministerstva hospodárstva a ďalších ministerstiev. V roku 2003 ministerstvo hospodárstva včlenené do ministerstva priemyslu a obchodu. Do tohto ministerstva ako aj do ministerstva vnútra boli včlenené úseky, ktoré do r. 2007 riadilo ministerstvo informatiky, ktoré v uvedenom roku potom zaniklo. Dnes má vláda ČR 14 ministerstiev.

**Maďarsko** malo v rokoch 1990 - 2010 na centrálnej úrovni tradičnú štruktúru vlády so 14 minsterstvami (financií, zahraničných vecí, vnútra, spravodlivosti, obrany, hospodárstva, poľnohospodárstva, zdravotníctva, školstva, kultúry, dopravy, životného prostredia, práce a sociálnych vecí a regionálneho rozvoja). Po roku 2010 došlo nielen k reetizácii ale aj v centralizácii verejnej správy, čo sa na vládnej úrovni prejavilo integráciou do deviatich ministerstiev. Okrem tradičných ministerstiev (vnútra, poľnohospodárstva, obrany, spravodlivosti, zlúčeného ministerstva zahraničných vecí a obchodu) vzniklo aj ministerstvo národných ľudských zdrojov (zahŕňajúce úseky vzdelávania, zdravotníctva, sociálnych vecí, kultúry, športu) a ministerstvo národného rozvoja (pre úseky dopravy a infraštruktúry, energetiky, regionálneho rozvoja, bývania a výstavby, ako aj cestovného ruchu). Postavenie ministerstva získal aj úrad predsedu vlády. V roku 2018 vzniklo ešte Ministerstvo inovácií a technológií. Táto štruktúra sa opätovne zmenila, keď v máji 2022 vznikla štruktúra a 11 ministerstvami, keď zaniklo ministerstvo ľudských zdrojov i ministerstvo inovácií a technológií a ich agenda bola prerozdelená medzi ostatné ministerstvá.

Najvýraznejšia systémová zmena charakteru ústredných orgánov štátnej správy sa uskutočnila v **Poľsku**. Zmenami legislatívy v rokoch 1992, 1997 a 1999 sa vytvoril zoznam úsekov vládnej správy (*działy administracji rządowej*), ktoré sa následne môžu rozdeliť medzi rôznych ministrov, čím sa vytvorila veľmi flexibilná štruktúra orgánov verejnej správy, umožňujúca profilovať ich zloženie a kapacity podľa aktuálnych potrieb rozvoja krajiny.

Podobné procesy prebehli aj v niektorých ďalších transformujúcich sa krajinách. V Estónsku počet ministerstiev od získania nezávislosti až po dnešok klesol z 15 na 11, v Lotyšsku z 15 na 13, v Bulharsku z 19 na 17, v Rumunsku z 23 na 18, Slovinsku najprv narástol zo 16 na 18, potom klesol až na 12 a v súčasnosti je ich 14. a pod. V Slovenskej republike bolo pri jej vzniku 15 ministerstiev, dnes je ich 14. Iba v Chorvátsku narástol počet ministerstiev od roku 1991 zo 14 na 18 v roku 2020.

Zmeny sa premietli aj do nových podôb štruktúry **štátnej správy a samosprávy na regionálnej úrovni**. Na území bývalej Nemeckej demokratickej republiky sa po zjednotení Nemecka plnohodnotne vytvoril stupeň spolkových krajín ale aj ďalších mechanizmov usporiadania regionálnej a miestnej štátnej správy a samosprávy, overených desaťročiami vývoja v bývalej Spolkovej republike Nemecko.

V **Poľsku** sa dovtedajší počet 49 vojvodstiev ako regionálnych orgánov vyšších stupňov sa znížil na 16 a zároveň v ich rámci vzniklo 379 okresov (*powiaty*) ako orgánov regionálnej správy na nižšom stupni. Na oboch úrovniach pôsobí tak štátna správa ako aj volené samosprávne orgány. Vojvodstvá aj okresy reprezentujú všeobecnú miestnu štátnu správu a riadia úseky školstva, zdravotníctva, sociálnych vecí (okrem zamestnanosti), dopravy atď. Špecializovanú miestnu štátnu správu, ktorá nespadá pod orgány okresov, má len polícia, bezpečnosť a požiarna ochrana, vojenská správa, daňová a colná správa, ale aj životné prostredie a úrady práce. Táto štruktúra a aj počty jednotlivých správnych jednotiek sa už potom až do súčasnosti

nemenili. Na oboch týchto úrovniach vzájomne kooperujú organizačne odčlenené menované orgány štátnej správy aj volené orgány samosprávy.

V **Českej republike** namiesto 7 krajov štátnej správy vzniklo 13 samosprávnych krajov (plus hlavné mesto Praha), kde je samospráva a štátna správa vykonávaná integrovane na úseku regionálneho rozvoja, dopravy, školstva, zdravotníctva atď. Vzniklo tiež 76 okresov a okresné úrady vykonávali všeobecnú miestnu štátnu správu aj na úseku školstva, zdravotníctva, sociálnych vecí, dopravy atď. V roku 2002 došlo k zrušeniu okresných úradov a v okresoch odvtedy pôsobia len orgány štatistiky, polície a pod.

V **Maďarsku** takisto po roku 1990 bola obnovená samospráva úrovni 19 žúp (*megye*) a 23 miest s právami župy (*megyei jogú városok*). Tieto samosprávy zároveň získali široké právomoci pri správe v oblasti zdravotníctva, školstva, sociálnych vecí atď. Centrálne riadené ostali len také úseky, ako napr. daňová a colná správa, úrady práce a úrady sociálneho zabezpečenia, policajné, vojenské a požiarne úrady ako aj úrady životného prostredia. Po roku 2012 došlo k vytvoreniu nových regionálnych orgánov štátnej správy, ktoré odobrali župám pôsobnosť na úseku zdravotníctva a školstva, čím sa začal proces opätovného poštátnovania (reetaizácie) verejnej správy na miestnej úrovni.

V **Bulharsku** na regionálnej úrovni existuje len štátna správa v podobe 28 oblastí, pričom oblastný riaditeľ, menovaný vládou, ktorý stojí na čele oblasti, koordinuje činnosť všetkých regionálnych úradov s rezortnou príslušnosťou.

V **Rumunsku** je regionálna správa usporiadaná podobne ako v Bulharsku do štruktúry 41 žúp (*județul*). Vládou menovaný prefekt na ich čele riadi všetky župné úrady miestnej štátnej správy. V každej župe je však aj volené župné zastupiteľstvo so svojim prezidentom, ktorého úlohou je však koordinovať činnosť municipalít v rámci župy.

**Estónsko** sa člení na 15 administratívnych jednotiek - krajov (*maakond*): vládou menovaný guvernér (*maavanen*) koordinuje dekoncentrované pracoviská ministerstiev v kraji. Je tu aj volené zastupiteľstvo, ktorého predsedu – hajtmána (*maavalitsus*) však takisto potvrdzuje vláda.

V **Chorvátsku** sú v dvadsiatich župách (*županija*) zriadené integrované úrady štátnej správy (*ured državne uprave*), ktoré riadi ministerstvo správy. Na čele úradu je jeho vedúci (*predstojnik ureda*), menovaný do funkcie ministrom. Voleným orgánom župy je župné zhromaždenie (*županijska skupština*), výkonným orgánom jeho predsedníctvo. Na čele župy je volený župan. Župa samosprávne spravuje problematiku vzdelávania, zdravotníctva, urbanizmu, hospodárskeho rozvoja, dopravy a dopravnej infraštruktúry, správy ciest (mimo diaľnic), plánovania rozvoja kultúrnych, zdravotných a sociálnych služieb. V týchto oblastiach schvaľuje zastupiteľstvo župy aj všeobecné rozhodnutia (*odluke*), ktoré publikuje v župnom úradnom vestníku (*službeno glasilo županje*). V individuálnych rozhodnutiach župy je odvolacím orgánom ministerstvo. V prenesenom výkone (*povjereni poslovi*) spravuje aj ďalšie agendy podľa príslušných zákonov. Župa tiež vykonáva dohľad nad výkonom verejnej správy v obciach na území župy.

Na Litve, v Lotyšsku ani v Slovinsku aktuálne neexistuje regionálna verejná správa, nakoľko sa jej úlohy preniesli na miestnu úroveň.

Môžeme konštatovať, že hľadanie novej podoby verejnej správy na regionálnej úrovni bolo v tranzitívnych krajinách strednej a východnej Európy z hľadiska ich novej štruktúry výraznejšia ako tomu bolo na centrálnej úrovni. Najcharakteristickejšou zmenou bolo významné posilnenie určitej miery autonómie verejnej správy na regionálnom stupni najmä tam, kde vznikli na tejto úrovni volené samosprávne orgány.

Zmeny sa vo väčšine tranzitívnych krajín strednej a východnej Európy uskutočnili a vo **verejnej správe na miestnej úrovni**. Po všeobecnom rozpade modelu národných výborov,

ktoré nezabepečovali podmienky miestnej demokracie, bola vo všetkých týchto krajinách obnovená samospráva štandardného európskeho typu, so slobodne volenými orgánmi, s veľkou mierou autonómie spravujúcimi miestne sociálne, územné a hospodárske záležitosti. Zároveň sa všade riešila aj otázka, ako vytvoriť podmienky pre miestnu samosprávu v dostatočne veľkých jednotkách. Najčastejšie sa presadil model, známy v západnej Európe ako municipalizácia, niekedy aj s prvkami dvojstupňovej miestnej samosprávy.

Napríklad v **Poľsku** po roku 1997 obnovili s využitím mechanizmu amalgamácie (ale čiastočne aj municipalizácie) samosprávu spočiatku len na úrovni obcí: vzniklo 2478 obcí s priemerným počtom 15 tisíc obyvateľov (a s vnútornou štruktúrou tzv. pomocných jednotiek na úrovni jednotlivých pôvodných sídiel). Potom až v roku 1999 uskutočnili veľkú a zásadnú reformu vyšších úrovní verejnej správy.

V miestnej samospráve na úrovni obcí sa v **Maďarsku** uplatnila čiastočne metóda typového rozlíšenia obcí na úrovni 3155 obcí (*települések*, s priemernou veľkosťou okolo 3000 obyvateľov) a 346 miest (*városok*). Ide o silne fragmentarizovanú štruktúru a samotné relatívne vyčlenenie miest (a osobitné postavenie Budapešti) z tohto počtu je len časťou uplatnenia tejto metódy. Obce v Maďarsku sa výrazne líšia predovšetkým podľa svojej veľkostnej kategórie a pre rôzne oblasti existujú rôzne veľkostné hranice: Systém volieb do orgánov obce sa líši v obciach do 10 tisíc obyvateľov a nad 10 tisíc obyvateľov, v obciach do 3000 obyvateľov starosta nie je plne uvoľnený pre výkon svojej funkcie, v obciach nad 2000 obyvateľov musí obecné zastupiteľstvo zvoliť finančný výbor atď. Pokiaľ ide o povinné úlohy, tie sú pre obce do 10000 obyvateľov ohraničené správou cintorínov, starostlivosťou o komunálny odpad atď. Len obce nad touto veľkostnou hranicou majú ako svoje povinné úlohy napríklad zriaďovanie hasičských zborov a pod.

V **Českej republike** boli po roku 1990 takisto zrušené národné výbory a samosprávu získalo cca 6254 obcí a 526 miest. Pôsobnosť zrušených okresných úradov v oblasti matrík, stavebných úradov, sociálnych služieb prešla na 388 obcí s poverenými obecnými úradmi (tzv. obce II. typu), ktoré vykonávajú tieto činnosti štátnej správy aj na území okolitých obcí. Keďže tieto obce sú takmer bez výnimky mestami, môžeme hovoriť aj o určitom uplatnení municipalizačného prístupu. Pôsobnosť v ostatných okruhoch činností prešla z okresných úradov po ich zrušení na 205 obcí s rozšírenou pôsobnosťou (tzv. obce III. typu). Toto usporiadanie spoločného výkonu štátnej správy a samosprávy je už vyše 20 rokov stabilné a funkčné. Typové rozlíšenie obcí s diferencovanými kompetenciami s prvkami municipalizácie sa ukázalo byť takisto funkčné. Všetky obce (t. j. 6246 obcí od najmenej až po najväčšie) bez ohľadu na svoju veľkosť vykonávajú pritom samosprávne funkcie (ako tzv. obce I. typu) v súlade so zákonom č. 128/2000 Sb. o obciach.

V **Bulharsku** obnovili samosprávu pôvodne v podobe 264 municipalít (*obštiny*). Hoci mali mať minimálne 6 000 obyvateľov, reálny priemer bol viac ako 30 tisíc obyvateľov, čo pri slabej dopravnej infraštruktúre a náročnom terénnom reliéfe veľkej časti Bulharska, nezaručovalo funkčnosť týchto jednotiek. Síce v zmysle čl. 136 - 141 bulharskej ústavy základnou administratívno-správnou jednotkou je *obština*, ale čl. 135 ods. 2 umožňuje zákonom vytvárať aj iné jednotky a zákon č. 63/1995 o administratívno-územnom usporiadaní vytvoril priestor pre vznik *kmetstiev* (ako plnohodnotných samospráv) na základe petície a následného miestneho referenda. Pôvodne muselo mať *kmetstvo* minimálne 500 obyvateľov (a v roku 2003 ich bolo ešte 2545), neskôr sa hranica znížila na 250 a v súčasnosti je 150 obyvateľov (a počet *kmetstiev* stúpol na 3881). Táto zmena posunula vývoj v tejto oblasti v Bulharsku z amalgamačného modelu na municipalizačný.

Amalgamačnú metódu využili pri komunálnej reforme tiež v **Rumunsku** ešte skôr ako aj táto krajina pristúpila k spomínanej charte (účinnosť 1998). Počet obcí takto v roku 1998 klesol z 13 285 na 2686 municipalít (*comuna*) a 267 miest (*oraș*). Tieto municipality amalgamizovali pôvodnú štruktúru vyše 13 tisíc sídiel (*sate*), ktoré dnes nemajú vlastné orgány.

V **Estónsku** miestnu správu tvorí aktuálne 227 samosprávnych celkov (*omavalitsus*), medzi ktoré patrí jednak 57 miest (z toho 33 štatutárnych – *linn* a 14 tzv. vidieckych - *alev*) a ďalších 194 municipalít (*vald*), tvorených mestečkami, dedinami a usadlosťami.

V **Lotyšsku** mali pôvodne 26 rajónov a 553 miestnych samospráv. Po reforme z roku 2009 miestnu správu reprezentuje 11 republikových (štatutárnych) miest (*republikas pilsētas*) a 110 okresov municipalitného charakteru (*novads*). Tieto jednotky sa ďalej oficiálne vnútorne nečlenia, jednako však v nich naďalej čiastočne pôsobia správne štruktúry z čias pred reformou. Na regionálnej úrovni neexistujú v Lotyšsku v súčasnosti žiadne štátne ani samosprávne orgány.

Aj na **Litve** neexistujú žiadne štátne ani samosprávne orgány na regionálnej úrovni. Pôsobnosť niekdajších 10 oblastí (*apskritis*) bola prerozdelená medzi ústredné orgány štátu a orgány miestnej samosprávy. Ústava Litvy z roku 1992 v čl. 119 zveruje miestnu samosprávu konsolidovaným administratívnym obciam (*savivaldybė*), teda municípiám, ktorých je 60. Čl. 120 však vytvára rámec pre zriaďovanie samosprávnych štruktúr v ich rámci. Takto „zhora“ sa vytvoril priestor pre pôsobenie 546 starostovstiev (*seniūnijos*).

Ako sme už uviedli vyššie, v **Slovinsku** na regionálnej úrovni neexistujú ani orgány štátnej správy ani samosprávy. Slovinská ústava z r. 1991 uvádza v čl. 139, že „*obština* sa zriaďuje zákonom, na základe výsledkov predchádzajúceho referenda“ – výsledkom je nárast počtu obcí zo 62 v r. 1991 na 212 v súčasnosti, z ktorých 11 má štatút mesta. Uplatňovanie amalgamizačnej metódy sa tu neukázalo ako efektívne. Hoci § 15 zákona o miestnej samospráve určuje, že *obština* má mať minimálne 5000 obyvateľov, v dôsledku miestnych referend, ktoré majú oporu v ústave ako právnej norme vyššej sily, má najmenšia obec (Hodoš) len 375 obyvateľov a aj ďalších päť obcí nemá ani 1000 obyvateľov.

Miestna samospráva v **Chorvátsku** je reprezentovaná sieťou 429 obcí (*občina*, ktorá zahŕňa viacero sídiel) a 127 miest.

Zo všetkých úrovní verejnej správy v tranzitívnych krajinách strednej s východnej Európy sa od začiatku 90. rokov minulého storočia až do súčasnosti najväčšie zmeny uskutočnili práve na miestnej úrovni. Všade znamenali obnovenie alebo aspoň posilnenie samosprávnych mechanizmov a vo väčšine prípadov zároveň (v rámci komunálnych reforiem) k prekonaniu historicky zdedenej fragmentarizovanej štruktúre spravovania obcí a k včleneniu malých obcí s nedostatočnými ekonomickými, personálnymi a ďalšími kapacitnými predpokladmi do väčších jednotiek, ktoré tieto predpoklady spĺňajú a ktoré následne môžu plniť aj nové úlohy, ktorých sa potrebujú zhostiť v kontexte decentralizačných procesov. Možno konštatovať, že tieto pokusy nevedli všade ku presvedčivým výsledkom a ku vytvoreniu stabilizovanej, funkčnej a efektívnej verejnej správy na miestnej úrovni.

Pokiaľ by sme mali charakterizovať celkový vývoj verejnej správy v tranzitívnych krajinách strednej a východnej Európy od začiatku 90. rokov 20. storočia, môžeme charakterizovať jej prevažujúce smerovanie k modelom, známym z demokratických štátov západnej Európy. Rozdiely v tomto smerovaní spočívajú v dynamike týchto procesov. Ukazuje sa, že v krajinách, ktoré zvolili postupné resp. pomalšie a dobre koncepčne pripravené kroky pre transformáciu svojej verejnej správy, spravidla dosiahli vytvorenie nielen stabilnejšieho, ale aj kvalitatívne lepšieho, funkčnejšieho usporiadania svojej verejnej správy na všetkých stupňoch, od centrálného cez regionálny až po miestny – príkladom tu môže byť napríklad usporiadanie novej verejnej správy v Poľsku, ktoré sa b rozhodujúcej miere uskutočnilo až desať rokov po zmene politickej štruktúry. Naproti tomu krajiny, ktoré zvolili rýchlejšie tempo, boli často nútené robiť úpravy svojich reformných krokov (Bulharsko), niekedy aj opakované, ako si ukážeme na príklade Slovenska. V niektorých prípadoch takto dochádza až k reverzným zmenám (Slovinsko), vrátane prvkov reetaticizácie na úkor rozvoja samosprávnosti na miestnej či regionálnej úrovni (Maďarsko).



### 12.3 Vývoj verejnej správy na Slovensku po roku 1989

Revolučné vystúpenie študentov v Bratislave 16. novembra a v Prahe 17. novembra 1989 odštartovalo zmeny politického systému v Československu: najmä pražské udalosti, ktoré boli brachiálne potlačené, prebudili verejnosť. Vlna masových demonštrácií, zavŕšená generálnym štrajkom (27. 11.) viedla ku kolapsu straníckych a štátnych štruktúr totalitného štátu. Rýchlo sformované nové politické sily občianskej spoločnosti, reprezentované v Čechách Občianskym fórom a na Slovensku Verejnosťou proti násiliu si vynútili vznik rekonštruovaných vlád ČSSR (5. 12.) aj SSR (12. 12.), zložených už s výrazným zastúpením nekomunistických ministrov, ako aj kooptáciu nových a odstúpenie časti starých poslancov v zákonodarných zboroch, pričom Národné zhromaždenie ČSSR ešte v starom zložení zrušilo ústavné články o vedúcej úlohe komunistickej strany (29. 11.) a 29. 12. už v kooptovanom zložení zvolil za prezidenta V. Havla.

V marci a apríli 1990 sa potom menili názvy: z Československej socialistickej republiky sa stala Československá (neskôr Česká a Slovenská) Federatívna republika – ČSFR, zo Slovenskej socialistickej republiky Slovenská republika. Na ústrednej úrovni sa zavŕšil proces federalizácie, začatý ešte v rokoch 1968 – 1969, ale v nasledujúcom dvadsaťročí zablokovaný. Došlo ku kompletizácii ich orgánov a štátnych symbolov, dochádza aj k novému prerozdeleniu kompetencií medzi orgány verejnej moci i verejnej správy na federálnej úrovni a na úrovni oboch národných republík – Českej republiky a Slovenskej republiky. Po prvých slobodných voľbách (8. a 9. 6. 1990) vznikla prvá vláda Slovenskej republiky (27. 6. 1990, V. Mečiar), ktorá mala 14 ministerstiev, ale ktorá bola pre nezhody parlamentom odvolaná a nahradená druhou vládou (23. 4. 1991, J. Čarnogurský), v ktorej už bolo 16 ministerstiev, medzi nimi už aj ministerstvo medzinárodných vzťahov. V júli 1992 vzniklo podobné ministerstvo aj vo vláde ČR, čo u bolo neklamným signálom k blížiacemu sa aj medzinárodnoprávnemu osamostatneniu oboch republík.

Ale už pred rozdelením federácie začali obe republiky riešiť mnohé otázky autonómne. Medzi ne patrili aj niektoré zmeny v miestnej samospráve. Česká národná rada prijala zákon č. 367/1990 Zb. o obciach, ktorým zrušila národné výbory ale zároveň vytvorila tzv. spoločný výkon verejnej správy na miestnej úrovni, kde ostal výkon štátnej správy a samosprávy náplňou činnosti jednotnej sústavy orgánov. Oproti tomu na Slovensku sa vytvoril tzv. duálny model výkonu verejnej správy na miestnej úrovni. Slovenská národná rada prijala zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení, ktorým zrušila národné výbory a obnovila samosprávu obcí, najmä vznikom ich samosprávnych orgánov a vymedzením vlastnej pôsobnosti, do ktorej mohol štát zasahovať len prostredníctvom zákonov. Bezprostredne na tento zákona nadväzovali ďalšie, upravujúce postavenie samosprávy obcí: Zákon č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí, zákon č. 138/1991 Zb. o majetku obcí, zákon č. 564/1991 Zb. o obecnej polícii, neskôr zákon č. 253/1994 Zb. o právnom postavení starostov obcí a primátorov miest atď.

Zároveň došlo zákonom č. 472/1990 Zb. o organizácii miestnej štátnej správy k vytvoreniu dvojstupňovej sústavy 121 (prvostupňových) obvodných a 38 (druhostupňových) okresných úradov ako spoločných orgánov miestnej štátnej správy, popri ktorých vznikli aj niektoré sústavy špecializovanej miestnej štátnej správy (úrady životného prostredia, lesné úrady, školské správy, katastrálne úrady, veterinárne správy, pozemkové úrady a pod.). Tým došlo k vyčleneniu štátoprávnych činností z činnosti samosprávnych orgánov obcí a k ich začleneniu do pôsobnosti orgánov miestnej štátnej správy a teda aj k faktickému vzniku duálnej sústavy verejnej správy. Takto vznikol pomerne roztrieštený systém miestnej štátnej správy, v ktorom existencia početných sústav špecializovanej správy nepriamo nabádala k vzniku ďalších takýchto sústav (zvažovalo sa napr. vytvorenie sociálnych úradov a pod.). Došlo teda zároveň

k prechodu od trojstupňovej sústavy národných výborov na dvojstupňové riadenie územnej verejnej správy a z tzv. integrovaného riadenia na rezortné riadenie.

Tento proces pokračoval v závere roku 1992 prijatím ústav oboch národných republík: 1. 9. 1992 ústavy Slovenskej republiky a 16. 12. 1992 ústavy Českej republiky.

Po prijatí príslušných zákonov začali vznikať desiatky politických strán, ktoré však boli (vzhľadom k princípu registrácie len na úrovni republík) vymedzované svojou pôsobnosťou len v rámci národných republík a nie v rámci federácie. Politické strany sa tak stávali subjektami, prezentujúcimi verejné záujmy na úrovni Českej republiky resp. Slovenskej republiky, čo spolupôsobilo na odstredivé tendencie, ktoré vyústili do zániku ČSFR 31. 12. 1992.

1. januára 1993 vznikla samostatná Slovenská republika vrátane úplnej sústavy ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy. V Ústave Slovenskej republiky našla svoje vyjadrenie aj verejná správa, hoci ústava tento pojem priamo nevymedzuje. Osobitná pozornosť je venovaná územnej samospráve, ktorej sa týka rovnomenne nazvaná štvrtá hlava ústavy. Reforma verejnej správy však v tomto období prebiehala len veľmi obmedzene, najmä pokiaľ išlo o miestnu samosprávu, na ktorú boli ešte v roku 1992 prenesené niektoré čiastkové kompetencie v oblasti kultúry a (miestnej) dopravy. Tento proces narážal na problém veľkého počtu malých obcí. Riešenie tohoto problému sa začalo až v roku 1994 novelou zákona o obecnom zriadení, umožňujúcou vytváranie spoločných obecných úradov, ktorých vytváranie však išlo len veľmi pomaly.

Pokiaľ išlo o **miestnu štátnu správu**, ktorá trpela už spomínanou roztrieštenosťou, došlo v roku 1996 (zákonom NR SR č. 222/1996 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy) na jednej strane k jej integrácii do orgánov všeobecnej štátnej správy (zrušením väčšiny orgánov špecializovanej štátnej správy), na druhej strane k novému usporiadaniu jej prvého a druhého stupňa všeobecnej (integrovanej) miestnej štátnej správy, ktorý odvtedy až do konca roka 2003 tvorilo 79 okresných úradov a 8 krajských úradov všeobecnej štátnej správy. Vzniklo ale aj ďalších 43 stálych pracovísk okresných úradov (čím sa vlastne zachovali pod novým názvom staré obvodné úrady). Časť špecializovaných úradov miestnej štátnej správy sa integrovala do úradov všeobecnej štátnej správy, časť však integráciou neprešla. Znamenalo to určitý návrat z rezortného na integrované riadenie.

Na základe ústavnej zmeny mohol byť prijatý zákon č. 302/2001 Z. z. o samospráve **vyšších územných celkov** (zákon o samosprávnych krajoch), ktorý upravil postavenie VÚC ako samosprávneho kraja, zriadenie ôsmich VÚC (Bratislavský, Trnavský, Trenčiansky, Nitriansky, Žilinský, Banskobystrický, Košický a Prešovský samosprávny kraj). Aj tento zákon bol doplnený vzápätí celým radom súvisiacich právnych predpisov (zákon č. 303/2001 Z. z. o voľbách do orgánov samosprávnych krajov, zákon č. 446/2001 o majetku vyšších územných celkov, zákon č. 438/2001 Z. z. o platových pomeroch a ďalších náležitostiach súvisiacich s vykonávaním funkcie predsedu samosprávneho kraja).

Zriadené samosprávne kraje mali rovnaké územné obvody ako krajské úrady. Treba poznamenať, že napriek rozsiahlej diskusii k otázke usporiadania regionálnej samosprávy, ktorá prebiehala počas celých 90. rokov, prijatý model nekorešpondoval so žiadnym z odporúčaných riešení.

Zákon č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov miestnej štátnej správy na obce a samosprávne kraje, ktorým sa čiastočne novelizoval aj zákon o obecnom zriadení a ďalších 20 zákonov, ktorými boli dovtedy upravené pôsobnosti miestnej štátnej správy na rôznych úsekoch. Väčšina úloh prešla na obce a na VÚC v roku 2002, niektoré v roku 2003. Ďalšou novelou zákona o obecnom zriadení sa vylepšili možnosti vytvárania spoločných obecných úradov, ktoré nemajú právnu subjektivitu, predstavujú len servisnú štruktúru pre obce pri prenesenom výkone štátnej správy (ktorý už začína prevažovať nad výkonom samosprávnych funkcií), fungujú len na zmluvnom základe a nemožno ich považovať za plnohodnotnú náhradu doteraz neuskutočnenej komunálnej reformy.

Do konca r. 2003 bola miestna štátna správa v SR organizovaná nasledovne: ako orgány všeobecnej (integrovanej) štátnej správy pôsobilo na prvom stupni 79 okresných úradov a na druhom stupni osem krajských úradov. Okresné úrady mali odbory všeobecnej vnútornej správy, živnostenského podnikania, civilnej ochrany obyvateľstva a obrany, životného prostredia, financií, pozemkový, poľnohospodárstva a lesného hospodárstva, dopravy, pozemných komunikácií a iných odvetvových vzťahov, sociálnych vecí, školstva, mládeže a telesnej kultúry, útvar informatiky a správy registratúry, kanceláriu prednostu a útvar vnútornej prevádzky. Identickú štruktúru mali v podstate aj krajské úrady.

Okrem toho existovala početná sústava okresných a krajských orgánov špecializovanej štátnej správy: regionálne a krajské veterinárne správy, okresné a krajské riaditeľstvá hasičského a záchranného zboru, správy katastrov a katastrálne úrady, pamiatkové úrady a krajské pamiatkové úrady, úrady práce, sociálnych vecí a rodiny, daňové správy, úrady regionálneho zdravotníctva atď.

V rokoch 2004 – 2013 existovala miestna štátna správa opäť v zmenenej štruktúre. Zákon č. 515/2003 Z. z. o krajských úradoch a obvodných úradoch priniesol ďalšie výrazné oslabenie integrovaného modelu miestnej štátnej správy. Vzniklo 56 rôznych krajských úradov v ôsmich krajoch, 306 rôznych obvodných úradov a ďalších 135 pracovísk špecializovanej miestnej štátnej správy atď. Predovšetkým okresné úrady boli zmenené na obvodné úrady, pričom existovali dva hlavné typy obvodných úradov. Obvodné úrady všeobecnej štátnej správy sa zaoberali všeobecnou vnútornou správou, živnostenským podnikaním, civilnou ochranou a riadením štátu v krízových situáciách, čiže ich pôsobnosť sa oproti okresným úradom z predchádzajúceho obdobia značne zúžila. Ich početné úlohy prebrali početné nové obvodné úrady špecializovanej štátnej správy: obvodné úrady životného prostredia, obvodné úrady pre cestnú dopravu a pozemné komunikácie, obvodné lesné úrady, obvodné pozemkové úrady a ďalšie. V každej z týchto sústav išlo o okolo 50 obvodných úradov a osem krajských úradov.

Zákomom č. 254/2007 Z. z. boli zriadené obvodné úrady v sídle kraja, ktoré prevzali časť agendy zrušených krajských úradov ale aj Krajského stavebného úradu, čím sa začal na krajskej úrovni opätovný prechod od špecializovanej k všeobecnej štátnej správe.

Na základe zákona č. 345/2012 Z. z. o niektorých opatreniach v miestnej štátnej správe odo dňa 1. januára 2013 boli zrušené aj krajské úrady špecializovanej štátnej správy a ich kompetencie prešli na obvodné úrady v sídle kraja, čím pokračovalo posilňovanie všeobecnej štátnej správy na krajskej úrovni. Obvodné úrady všeobecnej štátnej správy boli k 1. októbru 2013 opäť nahradené 72 okresnými úradmi, ktoré sa nachádzajú spravidla v sídlach okresov. Boli zrušené obvodné úrady špecializovanej štátnej správy, spolu 248 obvodných úradov životného prostredia, obvodných úradov cestnej dopravy a pozemných komunikácií, obvodných lesných úradov, obvodných pozemkových úradov a správ katastra, ktorých kompetencie sa čiastočne zase preniesli na okresné úrady tak, ako to bolo do roku 2004. K uvedenému dátumu boli krajské úrady všeobecnej štátnej správy premenované na okresné úrady v sídle kraja (Kováčová 2015).

Napokon podľa zákona o výstavbe č. 201/2022 Z. z. od 1. apríla 2024 prešla pôsobnosť na úseku stavebného konania opäť na osem regionálnych pracovísk Úradu pre územné plánovanie a výstavbu SR.

Tieto početné a často cyklické zmeny v organizácii miestnej štátnej správy kontrastujú s absenciou akýchkoľvek zásadných zmien v štruktúre územnej samosprávy (najmä pri mimoriadne fragmentarizovanej miestnej samospráve) a len minimálnymi zmenami na ústrednej úrovni štátnej správy, kde pokračoval aj po roku 1989 kvantitatívny nárast rôznych úradov štátnej správy s celoštátnou pôsobnosťou.

Transformáciu systému verejnej správy v Slovenskej republike možno charakterizovať na ústrednej úrovni len minimom zmien a úplnou absenciou systémových zmien, na regionálnej

úrovni prijatím otázneho riešenia podoby regionálnej samosprávy a neuveriteľným vajataním pri hľadani stabilnej podoby miestnej štátnej správy a na úrovni obcí neuskutočnenou komunálnou reformou.

## ZÁVER

Táto učebnica je spoločným a nerozdeliteľným dielom oboch autorov. Stanislav Konečný požiadal v roku 2023 o zaradenie takéhoto titulu do Edičného plánu UPJŠ na rok 2024 ako vedeckej monografie. Nezávisle na tom Ivan Halász navrhol opätovné zaradenie predmetu s týmto názvom do učebného programu Verejná správa. Výsledkom je táto učebnica.

Aj keď zväčša kratšie kapitoly (1, 4, 6, 9, 10, 11 a 12) napísal Stanislav Konečný a kľúčové dlhšie kapitoly (2, 3, 5, 7 a 8) Ivan Halász, v každej kapitole sú pasáže z pera oboch autorov, takže autorský podiel oboch spoluautorov je rovnaký.

Obaja autori sa zároveň chcú poďakovať obom recenzentom za kvalitné posudky tejto učebnice.

## BIBLIOGRAFIA

Bibliografia zahŕňa ako priamo citované pramene, tak aj ďalšie tituly, odporúčané ku celej publikácii alebo k jej jednotlivým kapitolám. Uvedené pramene sú dostupné on-line alebo vo verejných knižniciach v SR. Je teda koncipovaná aj ako vhodné zdroje pre seminárne práce.

### LITERATÚRA ku všetkým, resp. viacerým kapitolám

- ADAMS, G.: Enthralled with Modernity: The Historical Context of Knowledge and Theory. Development in Public Administration. Public Administration Review, 1992, vol. 52, no 4, pp. 363–373. ISSN 0033-3352.
- ARMOUR, I. D.: A history of Eastern Europe 1740-1918. London : Hodder Arnold , 2006, 288 p. ISBN 978-0-340-76040-6
- BACKMANN, C. R.: The worlds of medieval Europe. New York : Oxford University Press , 2009, 2nd ed., 582 p. ISBN 979-0-19-533527-9
- BRÖSTL, A.: Dejiny politického a právneho myslenia. Bratislava: Iura Edition 1999, 326 s. ISBN 80-88715-39-3
- CARAMANI, D. (ed.): Comparative Politics. Oxford: University Press 2008, 786 p. ISBN 978-0-19-929841-9.
- DONNELLY, J.: Assembling and Reassembling the State a Relational pprocessual perspective on the Modern State and Globalization. University of Denver, 2017, 103 p. Dostupné na: <https://jackdonnelly.org/wp-content/uploads/2018/01/assembling-and-reassembling-the-state-ver-11-175.pdf>
- DVOŘÁKOVÁ, V. a kol. Komparace politických systémů. Základní modely demokratických systémů. 1. vydání. Praha: Oeconomica, 2008. 255 s. ISBN 978-80-245-1357-7.
- FARAZMAND, A.: Handbook of comparative and development public administration, New York: Marcel Dekker 2001, 1124 p. ISBN 0-8247-0436-3.
- GÓRSKI, G.: Historia administracji. Kraków: Jagiellońskie Wydawnictwo Naukowe, 2002, 328 s. ISBN 978-83-65824-07-3
- HATTENHAUER, H.: Evropské dějiny práva, Praha: C. H. Beck 1998, 708 s. ISBN 8071790567
- HORBULÁK, Z. – KLIEROVÁ, M.: History of Public Administration in Slovakia. Sociálno-ekonomická revue 2017, č. 4, s. 51 – 58. ISSN 2585-9358
- HŘEBEJK, J. – GRONSKÝ, J.: Dokumenty k ústavnímu vývoji Československa. I (1918 – 1948), Praha: Karolinum 1997, 244 s. ISBN 80-7184-458-6; II. (1948 – 1968), Praha“ Karolinum 1999, 497 s. ISBN: 80-7184-765-8; III. (1968 – 1989), Praha: Karolinum 2000, 308 s. ISBN 80-246-0024-2; IV. (1989 – 1992), Praha: Karolinum 2001, 399 s. ISBN 80-246-0177-X
- IZDEBSKI, H.: Historia administracji. Wyd. 5. Warszawa: Liber, 2001. 272 s. ISBN 83-7206-065-7
- KAČÍK, E.: Verejná správa vo vývoji štátu a práva v európskom kontexte : skriptá. Podhájska: Východoeurópska agentúra pre rozvoj, 2011, 559 s. ISBN 978-80-970277-7-3
- KLIMOVSKÝ, D.: Základy verejnej správy. Košice: Univerzita P. J. Šafárika, 2008. 269 s. ISBN 978-80-7097-713-2.
- KOCÍCH, M.: Vývoj veřejné správy v českých zemích do r. 1960. Opava: Slezská univerzita 1997, 148 s. ISBN 80-85879-76-X
- KOHÚTOVÁ, M. – VOZÁR, J. (eds.): Hospodárske dejiny Slovenska 1526 – 1848. Bratislava: Veda, 2006. 160 s. ISBN 80-224-0915-4 .
- KONEČNÝ, S. - KONEČNÝ, B.: Otvorená komunálna politika – teória a prax. Bratislava: Mayor, 2009, 291 s., ISBN 9788096913336
- KONEČNÝ, S.: Verejná správa v členských štátoch Európskej únie. Bratislava: Mayor 2016, 237 s. ISBN 978-80-969133-8-1
- KONEČNÝ, S.: Teória verejnej politiky. Košice: ŠafárikPress 2021, 242 s. ISBN 978-80-574-0011-0. Dostupné na: <https://unibook.upjs.sk/img/cms/2021/fvs/teoria-verejnej-politiky.pdf>
- KONEČNÝ, S.: Teória verejnej správy. Košice: ŠafárikPress 2024, 209 s. ISBN 978-80-574-0369-2. Dostupné na: <https://unibook.upjs.sk/img/cms/2024/fvs/teoria-verejnej-spravy.pdf>
- KUHLMANN, S, - WOLLMANN, H.: Verwaltung in Europa, Verwaltungssysteme und -reformen in vergleichender Perspektive. Studienkurs an der FernUniversität Hagen, 2010. Dostupné na: [http://www.andreasladner.ch/dokumente/Literatur\\_Unterricht/Kuhlmann\\_Wollmann\\_2010\\_Verwaltungstypen.pdf](http://www.andreasladner.ch/dokumente/Literatur_Unterricht/Kuhlmann_Wollmann_2010_Verwaltungstypen.pdf)
- KÚTIK, J. – JAKUBČINOVÁ, M. – KRÁLIKOVÁ, K.: Dejiny verejnej správy na území Slovenska (vybrané časti a kapitoly). Bratislava: Veda 2019. 246 s. ISBN 978-80-224-1640-5.
- LACINA, K. – ČECHÁK, V.: Vývoj systémů veřejné správy. Praha: Professional Publishing, 2001, 115 s. ISBN 80-86419-13-4.
- MALEC, J.: Studia z dziejów administracji nowożytej. Kraków: Krakowska Szkoła Wyższa im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, 2003. 159 s. ISBN 83-918302-1-7

- MILJAN, S. – HALÁSZ, É. B. – SIMON, A. (eds.): Reform and Renewal in Medieval East and Central Europe: Politics, Law and Society. Cluj-Napoca – Zagreb – London: Romanian Academy – Croatian Academy of Sciences and Arts – School of Slavonic and East European Studies, University College London. 2019. 706 p. ISBN 978-606-038-002-3
- OROSZ, L. a kol.: Volebné právo. Košice: UPJŠ, 2015, 291 s. ISBN 978-80-8152-346-5
- OROSZ, L.: Základy štátovedy. UPJŠ: Fakulta verejnej správy. Košice, 2021.. 262 s. ISBN 978-80-574-0010-3
- PETROVIĆ, M.: Regions (form of territorial autonomy) in the theory of law and history of law. Facta Universitatis Niš, Series: Law and Politics, 1, 2002, pp. 683 – 710. ISSN 1450-5517.
- POMAHAČ, R. a kol.: Veřejná správa. Praha: C. H. Beck 2013, 315 s. ISBN 978-80-7400-447-6
- RAUSCHER, R.: Dějiny veřejného práva ve střední Evropě: nástin přednášek. Bratislava: Nákladem Spolku čs. posluchačů práv „Právník“ na Univerzitě Komenského, 1935, 194 s. Dostupné na: <https://digi.law.muni.cz/handle/digilaw/100276>
- ROBERTS, John M.: The New Penguin History of the World. 5th ed. Penguin Books 2007, 1222 p. ISBN: 978-0-141-90089-6. Dostupné na: <https://antilogicalism.com/wp-content/uploads/2021/08/hist-world-roberts.pdf>
- SCHELLE, K.: Kapitoly z dějin státní správy. Brno: Masarykova univerzita 1992, 165 s. ISBN 80-210-0493-2
- SCHELLE, K.: Organizace veřejné správy v letech 1848 – 1948. Brno: Masarykova univerzita 1993, 495 s. ISBN 80-210-0792-3
- SCHELLE, K.: Dějiny veřejné správy. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, 520 s. ISBN 978-80-7552-374-7
- SCHELLE, K.: Základy dějin veřejné správy. Brno: The European Society for History of Law, 2019, 55 s. ISBN 978-80-7418-326-3
- SIVÁK, F.: Dejiny štátu a práva na území Slovenska do roku 1918. Bratislava: Vydavateľské oddelenie Právnickej fakulty UK, 1999, 403 s. ISBN 80-7160-118-7
- SOKOLOVSKÝ, L.: Prehľad dejín verejnej správy na území Slovenska: (Od počiatkov do roku 1526), Zväzok 1. Bratislava: Metodické centrum mesta Bratislavy, 1995a, 39 s. ISBN 9788071641001
- SOKOLOVSKÝ, L.: Prehľad dejín verejnej správy na území Slovenska: (Od počiatkov do roku 1918). Bratislava: Academia Istropolitana, 1996. 93 s. [Bez ISBN]
- SOKOLOVSKÝ, L.: Prehľad dejín verejnej správy na území Slovenska: (Od roku 1526 do roku 1848), Zväzok 2. Bratislava: Metodické centrum mesta Bratislavy, 1995b. 33 s. ISBN 9788071641018
- SOKOLOVSKÝ, L.: Prehľad dejín verejnej správy na území Slovenska: (Od roku 1848 do roku 1918), Zväzok 3. Bratislava: Metodické centrum mesta Bratislavy, 1995c. 36 s. ISBN 9788071641025
- ŠTENPIEN, Erik: Svetové dejiny štátu a práva. Košice: Právnická fakulta UPJŠ, 2021, 224 s. ISBN 978-80-574-0020-2.
- ŠUTAJ, Štefan: Dejiny verejnej správy na Slovensku. Košice: Fakulta verejnej správy UPJŠ 2003, 42 s. ISBN 80-709-7516-4.
- TAKÁCS, P. Államtan. A modern állam és elmélete. Budapest: 2012.163 s. ISBN 978-963-89546-5-7
- VANEČEK, V.: Dějiny státu a práva v Československu do r. 1945. Praha: Orbis 1964, 620 s.
- VOLKO, Viliam – KÍŠ, Miloslav: Stručný prehľad vývoja územného a správneho členenia Slovenska. Bratislava: Ministerstvo vnútra SR 2007, 117 s. Dostupné na: <https://www.minv.sk/?strucny-prehľad-vyvoja-uzemneho-a-spravneho-clenenia-slovenska>

## LITERATÚRA ku kapitole 1

- ABBOTT, F. F. – JOHNSON, A. C.: Municipal Administration in the Roman Empire. Princeton: Princeton University Press 1926. 620 p. Dostupné na: [https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/1/12/Municipal\\_Administration\\_in\\_the\\_Roman\\_Empire\\_%281926%2C\\_Abbot\\_and\\_Johnson%2C\\_municipalad\\_minis00abbo%29.pdf](https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/1/12/Municipal_Administration_in_the_Roman_Empire_%281926%2C_Abbot_and_Johnson%2C_municipalad_minis00abbo%29.pdf)
- AJDINI, S.: Public Administration in Ancient Rome and Egypt. Academic Journal of Interdisciplinary Studies, 2014, vol. 3, No 6, pp. 385 – 389, ISSN 2281-3993
- BIRT, T.: Charakterbilder Spätrom und die Entstehung des moderne Europa. Leipzig: Quelle & Mayer 1919, 524 S. Dostupné na: <https://archive.org/details/charakterbilders00birtuoft/page/6/mode/2up>, resp. na: <https://www.projekt-gutenberg.org/birt/charbild/chap001.html>
- BOATWRIGHT, M. T. – GARGOLA, D. J. – TALBERT, R. J. A.: Dějiny římské říše od nejstarších časů po Konstantina Velkého. Praha: Grada 2012, 530 s. ISBN 978-80-247-3168-1
- DRAGUN, T.: Neskoroantická vojenská pevnosť v Gerulate. Trnava: Filozofická fakulta Trnavskej univerzity 2022, 317 s. ISBN 978-80-568-0541-1
- EICH, A. (Hg.): Die Verwaltung der kaiserzeitlichen römischen Armees. Franz Steiner Verlag 2010, 210 S. ISBN 978-3-515-09975-2
- GIBBON, E.: Úpadok a zánik Rímskej ríše. Bratislava: Premedia 2012, 448 s. ISBN 978-80-89594-15-3
- GOLDSWORTHY, A.: Armáda starého ríma. Praha: Slovart CZ 2010, 224 s. ISBN 9788073912628

- KRUSE, T.: The Branches of Roman and Byzantine Government and the Role of Cities, the Church, and Elite Groups. In: VANDORPE, K. (ed.): A Companion to Greco-Roman and Late Antique Egypt. John Wiley & Sons, 2019, pp. 119 – 138 ISBN 9781118428474
- RICHARDSON, J.: Roman Law in the Provinces. In: JOHNSTON, D. (red.): The Cambridge Companion to Roman Law, Cambridge 2015, s. 45 – 46. ISBN 978-0521719940
- SONABEND, H. (Hg.): Städtische Lebensformen in der Antike. In: Die Alte Stadt, 1995, vol. 22, nr 1, ISSN 0170-9364
- ŠENKIRIK, R – GEMBEŠOVÁ, L. – BAKALJAROVÁ, H. – ŠKROVINA, M.: Dunajská limes a odkaz rímskej antiky na ľavom brehu Dunaja. Bratislava: Academia Istropolitana Nova 2018, 136 s. ISBN 9788099911001

## LITERATÚRA ku kapitole 2

- ASCH, R. G.: Zwischen sakraler Legitimation und politischer Säkularisierung. In: VORLÄNDER, H. (Hg): Demokratie und Transzendenz: Die Begründung politischer Ordnungen. Bielefeld: Transcript Verlag 2013, s. 196 - 216. ISBN 978-3-8376-2278-2.
- BEDNÁŘKOVÁ, Jarmila. Frankové a Evropa. Praha: Vyšehrad, 2009. 335 s. ISBN 978-80-7021-942-3.
- BÓNIS, Gy.: Magyar alkotmány- és jogtörténet. Kolozsvár, 1941.
- BRTÁNOVÁ, E.: Úvod do kultúry stredoveku. Trnava: Filozofická fakulta Trnavskej univerzity 2013, 101 s. ISBN 978-80-8082-596-6
- COSTAMBEYS, M.: The Carolingian World. Cambridge University Press. 2011. 505 p. ISBN 978-0-5215-6366-6. <https://archive.org/details/carolingianworld0000cost>
- DEMMELE, J.: Ľudovít Štúr- Bratislava: Kalligram, 2017. 367 s. ISBN 978-808-984-5927
- DVOŘÁČKOVÁ-MALÁ, D. (ed.): Dvory a rezidence ve středověku I. Praha: Historický ústav 2006. 293 s. ISBN 80-7286-095-X. Dostupné na: [https://obchod.hiu.cas.cz/user\\_uploads/Knihy%20ke%20sta%C5%BEen%C3%AD/dvory\\_a\\_rezidence\\_i\\_mhb\\_2006\\_dvorackova.pdf](https://obchod.hiu.cas.cz/user_uploads/Knihy%20ke%20sta%C5%BEen%C3%AD/dvory_a_rezidence_i_mhb_2006_dvorackova.pdf)
- DVOŘÁČKOVÁ-MALÁ, D. – ZELENKA, J. (eds.): Dvory a rezidence ve středověku II. Skladba a kultura dvorské společnosti. Praha: Historický ústav 2008, 503 s. ISBN 978-80-7286-134-7. Dostupné na: [https://www.academia.edu/90891043/Dvory\\_a\\_rezidence\\_II\\_Courts\\_and\\_Residences\\_in\\_the\\_Middle\\_Ages\\_II](https://www.academia.edu/90891043/Dvory_a_rezidence_II_Courts_and_Residences_in_the_Middle_Ages_II)
- DVOŘÁČKOVÁ-MALÁ, D. (ed.): Dvory a rezidence ve středověku III. Všední a sváteční život na středověkých dvorech. Praha: Historický ústav 2009, 536 s. ISBN 978-80-7286-153-8. Dostupné na: [https://www.academia.edu/63056879/Dvory\\_a\\_rezidence\\_III\\_Courts\\_and\\_Residences\\_in\\_the\\_Middle\\_Ages\\_III\\_V%C5%A1edn%C3%AD\\_a\\_sv%C3%A1te%C4%8Dn%C3%AD\\_%C5%BEivot\\_na\\_st%C5%99edov%C4%9Bk%C3%BDch\\_dvorech\\_Everyday\\_and\\_Festivities\\_in\\_the\\_medieval\\_Courts](https://www.academia.edu/63056879/Dvory_a_rezidence_III_Courts_and_Residences_in_the_Middle_Ages_III_V%C5%A1edn%C3%AD_a_sv%C3%A1te%C4%8Dn%C3%AD_%C5%BEivot_na_st%C5%99edov%C4%9Bk%C3%BDch_dvorech_Everyday_and_Festivities_in_the_medieval_Courts)
- FÜGEDI, E.: Ispánok, bárók, kiskirályok. Budapest, 1986. 421 s. ISBN 9631405826
- GEARY, P., J.: Before France and Germany : the creation and transformation of the Merovingian world. Oxford University Press, 1988. 259 s. ISBN 978-0-1950-4458-4. Dostupné na: <https://archive.org/details/beforefrancegerm0000gear>
- GOCKEL, M.: Karolingische Königshöfe am Mittelrhein. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht 1970, 349 S. Dostupné na: <https://ulb-digital.uibk.ac.at/content/structure/38879>
- HIRSCH, E.: Die sakrale Legitimation Sesostri's I. Kontaktphänomene in königsideologischen Texten. Wiesbaden: Harrassowitz Verlag 2008. 255 S. ISBN 978-3-447-05829-2.
- HULÍNEK, D. – ČAJKA, M.: Včasnostredoveké hradiská na Orave v kontexte hradiská na strednom a západnom Slovensku. In: Slovenská Archeológia, 2004, vol, 52, nr. 1, s. 77 - 120. ISSN 1335-0102
- JAMES, E.: Frankové. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 1997. 275 s. ISBN 80-7106-200-6
- KRISTÓ, Gy.: Magyar honfoglalás, honfoglaló magyarok. Budapest: Kossuth, 1996. 200 s. ISBN 9630938367
- KUDRNA, J. a kol.: Dějiny Francie. Praha: Svoboda, 1988. 727 s.
- MAGNAE Moraviae Fontes Historici IV. Brno: Univerzita J. E. Purkyně 1971. 454 s.
- MEZEY, B. a kol.: Magyar alkotmánytörténet. Budapest: Osiris, 2003. 516 s. ISBN 963-389-532-4
- MEYENDORFF, J.: Byzantine Theology: Historical Trends and Doctrinal Themes (2nd ed.). New York: Fordham University Press, 1979, 497 p. Dostupné na: [https://www.thetbs.org/study-materials/wp-content/uploads/2023/02/Byzantine-Theology-Historical-Trends-and-Doctrinal-Themes-by-John-Meyendorff-z-lib.org\\_epub.pdf](https://www.thetbs.org/study-materials/wp-content/uploads/2023/02/Byzantine-Theology-Historical-Trends-and-Doctrinal-Themes-by-John-Meyendorff-z-lib.org_epub.pdf)
- NELSON, J. I.: Kingship and empire in the Carolingian world. In: McKITTERICK, R. (ed.): Carolingian culture: emulation and innovation, Cambridge: University Press, 1993, pp. 52 - 87. ISBN 9780521405867.
- PORVAŽNÍKOVÁ, J. a kol.: Všeobecné dejiny štátu a práva. I. diel. Staroveký otrokársky štát a právo. Feudálny štát a právo. Košice: UPJŠ. 1991. 237 s. ISBN 80-7097-137-1
- RÁCZ, L.: Rex et regnum. Budapest: Gondolat, 2016. 407 s. ISBN 978-963-693-682-2
- STOCKING, R. L.: Bishops, Councils, and Consensus in the Visigothic Kingdom. Ann Arbor: The University of Michigan Press 2000, 12 p. ISBN 0-472-11133-7



- ŠALKOVSKÝ, P.: K problematike kolektívnych identít, organizácie a sociálnej diferenciacie pravekých a včasnohistorických spoločenstiev. *Dejiny - Internetový časopis Inštitútu histórie FF PU v Prešove*, 2017, č. 1, s. 10 - 48. ISSN 1337-0707.
- ŠÁLY, O.: Koncept feudálneho panstva. *Historiografia a pramene. Mladá veda*, 2022, roč. 10, č. 6, s. 96 - 102. ISSN 1339-3189
- ŠTEFAN, I.: Great Moravia, Statehood and Archaeology. The 'Decline and Fall' of One Early Medieval Polity, In: MACHÁČEK, J. - UNGERMAN, Š. (Hrsg.): *Frühgeschichtliche Zentralorte in Mitteleuropa. Studien zur Archäologie Europas 14*, Bonn: Habelt Verlag, 2011, s. 333 - 355. ISBN 978-3-7749-3730-7
- TREŠTÍK, D.: *Vznik Velké Moravy. Moravané, Čechové a střední Evropa v letech 791 – 871*. Praha: Nakladatelství Lidové Noviny, 2001, 384 s. ISBN 978-80-7422-049-4.
- WERNER, K. F.: *Die Ursprünge Frankreichs bis zum Jahr 1000. Geschichte Frankreichs. Vol. 1. Deutsche Verlags-Anstalt*, 1989, ISBN 978-3-421-06451-6.

### LITERATÚRA ku kapitole 3

- AYLMER, G. E.: *The King's Servants. The Civil Service of Charles I 1625 - 1642*. London & Boston: Routledge & Kegan Paul 1972, 549 p. ISBN 0 7100 7894 3. Dostupné na: <https://dokumen.pub/qdownload/the-kings-servants-the-civil-service-of-charles-i-1625-1642-0710078943-9780710078940.html>
- BATTEGAZZORRE, F.: Representative Assemblies in Early Modern European State-Building: Evidence from Four Experiences. *Australian Journal of Politics and History*, 2023, Vol. 69, Nr 2, pp. 171–189. Dostupné na: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/ajph.12860>
- CLARK, Ch.: *Iron Kingdom. The Rise and Downfall of Prussia, 1600 – 1947*. Penguin Books 2007, 883 p. ISBN 978-0-141-90402-3. Dostupné na: [https://prussia.online/Data/Book/ir/iron-kingdom/Clark%20C.%20Iron%20Kingdom.%20The%20Rise%20and%20Downfall%20of%20Prussia,%2016001947%20\(2007\),%20OCR.pdf](https://prussia.online/Data/Book/ir/iron-kingdom/Clark%20C.%20Iron%20Kingdom.%20The%20Rise%20and%20Downfall%20of%20Prussia,%2016001947%20(2007),%20OCR.pdf)
- CONNOR, Ch.: *The Emergence and Formation of the Second Estate as the Knightly Class in France, 814 - 1230*. Pacific University, 2006, 52 p. Dostupné na: <https://www.pacificu.edu/sites/default/files/documents/Christopher%20Connor.pdf>
- DOYLE, W.: *France and the Age of Revolution. Regimes Old and New from Louis XIV to Napoleon Bonaparte*. London: I. B. Tauris & Co. 2013, 240 p. ISBN 978-1-78076-445-0. Dostupné na: <https://thecharnelhouse.org/wp-content/uploads/2016/03/william-doyle-france-and-the-age-of-revolution-regimes-old-and-new-from-louis-xi-to-napoleon.pdf>
- KAMINSKY, H.: *The Noble Feud in the Later Middle Ages* Get access Arrow. In: *Past & Present, Volume 177, Issue 1, November 2002, Pages 55 – 83*, ISSN 0031-2746. Dostupné na: <https://library.fes.de/libalt/journals/swetsfulltext/16590476.pdf>
- KÓNYA, P. – KÓNYOVÁ, A. (eds.): *Kapitoly z dejín habsburskej monarchie v ranom novoveku*. Prešov: Vydavateľstvo Prešovskej univerzity 2022, 366 strán. ISBN 978-80-555-3058-1
- LeGOFF, J.: *Kultura stredoveké Evropy*. Praha: Vyšehrad, 2020, 712 s. ISBN 9788076012509
- LIDDY, C. D.: *The making of towns, the making of polities: Towns and lords in late medieval Europe*, In: *Past & Present, Volume 264, Issue 1, August 2024, Pages 3 – 47*, ISSN 0031-2746. Dostupné na: <https://academic.oup.com/past/article/264/1/3/7637471?login=false>
- OSCHINSKY, D.: *Notes on the Lancaster Estates in the Thirteenth and Fourteenth Centuries*. *The Historic Society of Lancashire & Cheshire*, 1948, vol. 100, pp. 9 - 32. Dostupné na: <https://www.hslc.org.uk/wp-content/uploads/2017/06/100-3-Oschinsky.pdf>
- PACIONE, P.: *Representative Government in Medieval England and France*. Open Science Foundation 2023, 21 p. Dostupné na: [https://www.researchgate.net/publication/348349061\\_Representative\\_Government\\_in\\_Medieval\\_England\\_and\\_France](https://www.researchgate.net/publication/348349061_Representative_Government_in_Medieval_England_and_France)
- SCHULZE, W.: *Von Gemeinnutz zum Eigennutz. Über den Normenwandel in der ständischen Gesellschaft der Frühen Neuzeit*. *Schriften des Historischen Kollegs: Vorträge*, 11., 39 S. München: Oldenburg Verlag GmbH, 1987. Dostupné na: [https://www.historischeskolleg.de/app/uploads/2022/04/Vortraege13\\_schulze.pdf](https://www.historischeskolleg.de/app/uploads/2022/04/Vortraege13_schulze.pdf)
- SCHULZE, W. (Hrsg.): *Ständische Gesellschaft und soziale Mobilität*. *Schriften des Historischen Kollegs: Kolloquien*, 12., 418 S. München: Oldenburg Verlag GmbH, 1988. ISBN 3-486-54351-2. Dostupné na: <https://www.historischeskolleg.de/app/uploads/1988/03/Kolloquien12.pdf>
- SPANGENBERG, H.: *Landesherrliche Verwaltung, Feudalismus und Ständetum in den deutschen Territorien des 13. bis 15. Jahrhunderts*. In: *Historische Zeitschrift*, 1909, Bd. 103, 3. Folge, 7. Bd., S. 473 – 526. Dostupné na: [https://ia803002.us.archive.org/view\\_archive.php?archive=/5/items/crossref-pre-1923-scholarly-works-update/10.1524.zip&file=10.1524%252Fhzhz.1909.103.jg.473.pdf](https://ia803002.us.archive.org/view_archive.php?archive=/5/items/crossref-pre-1923-scholarly-works-update/10.1524.zip&file=10.1524%252Fhzhz.1909.103.jg.473.pdf)
- TOCQUEVILLE, A. de: *Old Regime and the Revolution*. New York: Harper & Brothers, 1856, 356 p. Dostupné na: <https://ia601306.us.archive.org/26/items/cu31924014201044/cu31924014201044.pdf>

## LITERATÚRA ku kapitole 4

- BOUTIER, J. – SINTOMER, Y.: The Republic of Florence (From the Twelfth to the Sixteenth Centuries). Historical and Political Issues. *Revue Francaise de Science Politique* 2014, vol 64, no. 6, pp. 1055 – 1081. ISSN 00352950. Dostupné na: <https://shs.cairn.info/journal-revue-francaise-de-science-politique-2014-6-page-1055?lang=en>
- BROWN, H. F.: Venice. An Historical Sketch of the Republic. London: Rivington, Percival & Co. 1895, 470 p. Dostupné na: [https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/7/72/Venice%2C\\_an\\_historical\\_sketch\\_of\\_the\\_Republic\\_%28IA\\_venicehistorical00browiala%29.pdf](https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/7/72/Venice%2C_an_historical_sketch_of_the_Republic_%28IA_venicehistorical00browiala%29.pdf)
- DOLLINGER, P.: The German Hansa. Stanford: Stanford University Press 1970, 497 p. ISBN 0-8047-0742-1. Dostupné na: <https://prussia.online/Data/Book/th/the-german-hansa/> Dollinger%20P.%20The%20German%20Hansa%20(1970).pdf
- DOUMERC, B.: Benátky a jejich impérium ve Středomoří: 9. – 15. století. Praha: Karolinum, 2017, s. 218 ISBN 978-80-246-3509-5.
- KÄMPF, H. (Hrsg.): Herrschaft und Staat im Mittelalter, Darmstadt: H. Gentner 1956, 409 s.
- MAGDOŠKO, D.: Samospráva mesta Košice v stredoveku. Košice: UPJŠ 2017, 304 s. ISBN 978-80-8152-507-0
- MARSINA, R.: Vývoj správy miest na Slovensku. Martin: Osveta 1984, 302 s.
- NODL, M.: Sociální svět středověkého města. Praha: Filosofia 2019. 273 s. ISBN 978\_80-7007-571-5
- SAVONAROLA, G.: Treatise on the Rule and Government of the City of Florence. In: SAVONAROLA, G. et al.: Selected Writings of Girolamo Savonarola: Religion and Politics, 1490 - 1498. Yale: University Press. 2006, pp. 176 - 206. ISBN 9780300103267
- SOKOLOVSKÝ, L.: Správa stredovekej dediny na Slovensku. Bratislava: Academic Elektronik Press 2002. 308 s. ISBN 80-88880-24-6
- SCHUMACHER, J.: Florenz im 15. Jahrhundert. Politische Verfassung und Entwicklung des Bürgertums. Universität Lüneburg, 1997, 25 s. Dostupné na: <https://www.grin.com/document/97185>
- SNOPKO, L. (ed.): Práva miest a ich ochrana. Bratislava: Nadácia F. Naumanna – Klub primátorov, 1994, 206 s. ISBN 80-967-151-0-0
- ŠPIESZ, A.: Slobodné kráľovské mestá na Slovensku v rokoch 1680 – 1780. Košice: Východoslovenské vydavateľstvo 1983, 304 s.
- TANDLICH, T.: Municipal Statutes – Source of Law and Education in the Royal Free Towns in the Territory of Present-day Slovakia during the Early Modern Period. In: MARCI, E. (ed.): People, Institutions, Relations. Slovakia and Hungary from the 11th to the 18th Century. Berlin: Peter Lang 2020, s. 57 - 82. ISBN 978-3-631-77357-4
- ZIMÁK, A.: Hanza - obrazy z dějin severského námořního obchodu. Praha: Libri, 2002, 250 s. ISBN 80-7277-107-8

## LIETRATÚRA ku kapitole 5

- BARKALOV, O. V.: The Legal Doctrine of Russian Enlightenment of the 18th Century (Правовая доктрина русского Просвещения XVIII века). In: *Izvestiya of Altai State University*, 2017, pp. 11 - 17. <https://www.semanticscholar.org/reader/933cfed914bf403380cbc236e2364bd248cd676f>
- CAINELLI, G. - GANAU, R. - MATSIUK, N.: Enlightenment and the Long-term Persistence of the Habsburg Administrative Tradition. "Marco Fanno" Working Papers 0307, Parma: Università di Parma, Dipartimento di Scienze Economiche 2023, 141 p. Dostupné na <https://www.economia.unipd.it/sites/economia.unipd.it/files/20230307.pdf>
- CAMPBELL, P. R.: Absolute monarchy. In: DOYLE, W. (ed.): *The Ancien Régime*. Oxford: Oxford University Press 2012, pp. 11 - 38. ISBN 978-0-19-929120-5. Dostupné na: [https://www.academia.edu/5008343/Absolute\\_Monarchy\\_in\\_France\\_in\\_W\\_Doyle\\_ed\\_Oxford\\_Handbook\\_Of\\_The\\_Ancien\\_R%C3%A9gime\\_O\\_U\\_P\\_2011\\_Chapter\\_2\\_pp\\_11\\_37\\_16\\_000\\_words](https://www.academia.edu/5008343/Absolute_Monarchy_in_France_in_W_Doyle_ed_Oxford_Handbook_Of_The_Ancien_R%C3%A9gime_O_U_P_2011_Chapter_2_pp_11_37_16_000_words)
- CUTTICA, C. – BURGESS, G. (eds.): *Monarchism and absolutism in early modern Europe. – (Political and popular culture in the early modern period)*. Routledge 2016, 312 p. ISBN-13: 978-1-84893-198-5. Dostupné na: <https://vdoc.pub/download/monarchism-and-absolutism-in-early-modern-europe-5rruin6oqlq0>
- DOYLE, W. (ed.): *The Oxford Handbook of the Ancien Régime*. Oxford University Press 2012, 598 p. ISBN 978-0-19-929120-5. Dostupné na: <https://dokumen.pub/qdownload/the-oxford-handbook-of-the-ancien-regime-9780199291205-0199291209.html>
- DUNNING, Ch. - SMITH, N. S.: Moving Beyond Absolutism: Was Early Modern Russia a "Fiscal-Military" State? *Russian History* 1943, vol. 33. no 1, pp. 19 - 44. Dostupné na: [https://www.researchgate.net/publication/249569033\\_Moving\\_Beyond\\_Absolutism\\_Was\\_Early\\_Modern\\_Russia\\_a\\_Fiscal-Military\\_State](https://www.researchgate.net/publication/249569033_Moving_Beyond_Absolutism_Was_Early_Modern_Russia_a_Fiscal-Military_State)
- ENCIKLOPEDIJA rossijskoj monarchii. Moskva: EKSMO-Press, 2003, 511 s. ISBN 5-04-009795-6

- FONT, M. – KRAUSZ, T. – NIEDERHAUSER, E. – SZVÁK, Gy.: Oroszország története. Budapest: Maecenas, 1997. 689 s. ISBN 2310006750303
- IMBER, C.: The Ottoman Empire, 1300–1650. The Structure of Power. Palgrave MacMillan 2002, 420 p. ISBN 0–333–61386–4. Dostupné na <https://dokumen.pub/qdownload/the-ottoman-empire-13001650-the-structure-of-power-0333613864-9780333613863-0333613872-9780333613870-9781403990228.html>
- KANN, R. A.: Geschichte des Habsburgerreiches 1526 bis 1918. Wien - Köln - Weimar : Böhlau Verlag , 1993, 617 s. ISBN 3-205-98178-2
- KIMERLING, E.: Russian Absolute Monarchy 1649–1725. In: KIMERLING, E.: Russia's age of serfdom 1649–1861. Oxford: Blackwell 2008, pp. 1 - 29. ISBN 9781405134576. Dostupné na: [https://www.blackwellpublishing.com/content/BPL\\_Images/Content\\_store/Sample\\_chapter/9781405134576/9781405134576\\_001.pdf](https://www.blackwellpublishing.com/content/BPL_Images/Content_store/Sample_chapter/9781405134576/9781405134576_001.pdf)
- LUKOWSKI, J.: The European nobility in the eighteenth century. Plagrave MacMillan 2003, 254 p. ISBN 0–333–65209–6. Dostupné na: <http://ndl.ethernet.edu.et/bitstream/123456789/57824/1/21%20pdf.pdf>
- MATA, P. - WINKELBAUER, T. (Hrsg.): Die Habsburgermonarchie 1620 bis 1740. Leistungen und Grenzen des Absolutismusparadigmas. Stuttgart: Franz Steiner Verlag, 2006, 63 s. ISBN 978-3-515-08766-7. Dostupné na: [https://www.oaaw.ac.at/fileadmin/Institute/INZ/img/menschen/Mata/Mata\\_2006\\_Landstaende\\_und\\_Landtage.pdf](https://www.oaaw.ac.at/fileadmin/Institute/INZ/img/menschen/Mata/Mata_2006_Landstaende_und_Landtage.pdf)
- PORTER, R. – TEICH, M. (eds.): The Enlightenment in National Context. Cambridge University Press 1981, 285 p. ISBN 978-0-521-23757-4 Dostupné na: <https://epdf.pub/queue/the-enlightenment-in-national-context1a6056292694685a51dac63e4a488c2c31068.html>
- SEPELJOV, L. J.: Činovnij mir Rossiji XVIII. - načalo XX v. Sankt-Peterburg: Isskustvo, 1999.
- SCHILLING, L. (Hrsg.): Absolutismus, ein unersetzliches Forschungskonzept? Eine deutsch-französische Bilanz. München: R. Oldenbourg Verlag, 2008, 240 s. ISBN 978-3-486-58095-2. Dostupné na: [https://perspectivia.net/servlets/MCRFileNodeServlet/ploneimport\\_derivate\\_00012636/PHS%2079%20-%20schilling\\_absolutismus.pdf](https://perspectivia.net/servlets/MCRFileNodeServlet/ploneimport_derivate_00012636/PHS%2079%20-%20schilling_absolutismus.pdf)
- ZAKHAROV, V. Yu. – IVANOVA, A. N. – VELMOZHKO, I. N. - CHIRIKOVA, O. B.: Why didn't Russia become a constitutional monarchy in the XIX century? (Почему Россия не стала конституционной монархией в XIX веке?). In: Amazonia Investiga, 2020, vol. 9, núm 25, pp. 317 - 326. ISSN 2322- 6307. Dostupné na: <https://amazoniainvestiga.info/index.php/amazonia/article/download/1075/985/3074>
- ZYZYKIN, M. V.: Carskaja vlast' v Rossii. Moskva : Redakcija žurnala "Moskva" , 2004, 618 s. ISBN 5-89097-071-2

## LITERATÚRA ku kapitole 6

- BERDING, H.: Das Königreich Westphalen als napoleonischer Modellstaat (1807 -1813). Kassel: University, 2006, 13 S. dostupné na: <https://kobra.uni-kassel.de/bitstreams/a864df69-9eab-461d-a73b-f1955aef454f/download>
- BUNDY, F. J.: The administration of the Illyrian provinces of the French Empire, 1809 - 1813. University of Nebraska at Omaha, 1966, 150 p. Dostupné na: <https://core.ac.uk/download/pdf/232765043.pdf>
- CAINELLI, G. – CICCARELLI, C. – GANAU, R.: Napoleonic Administrative Reforms and Development. Lessons from the Italian Mezzogiorno. CAGE working paper no. 673. Warwick Uninersity, 2023, 110 p. Dostupné na: <https://warwick.ac.uk/fac/soc/economics/research/centres/cage/manage/publications/wp673.2023.pdf>
- COBBAN, A.: The Napoleonic System of Administration in France. In: The Modern Law Review. 1946, vol. 9, pp. 52 - 57. Dostupné na: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/j.1468-2230.1946.tb00997.x>
- CZUBATY, J.: Księstwo Warszawskie (1807 – 1815). Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego 2011, 60 s. ISBN 978-83-235-2964-4. Dostupné na: [https://www.nexto.pl/upload/virtualo/wydawnictwa\\_uniwersytetu\\_warszawskiego/4dd97e5d772247f4578a8b4ee63fcae6b872ecb2/free/4dd97e5d772247f4578a8b4ee63fcae6b872ecb2.pdf](https://www.nexto.pl/upload/virtualo/wydawnictwa_uniwersytetu_warszawskiego/4dd97e5d772247f4578a8b4ee63fcae6b872ecb2/free/4dd97e5d772247f4578a8b4ee63fcae6b872ecb2.pdf)
- EDA (Eidgenössisches Department für auswärtige Angelegenheiten): Unter französischer Herrschft (1798 - 1815), 5 S. Dostupné na: [https://www.eda.admin.ch/dam/PRS-Web/de/dokumente/unter-franzoesischer-herrschaft-1798-1815\\_DE.pdf](https://www.eda.admin.ch/dam/PRS-Web/de/dokumente/unter-franzoesischer-herrschaft-1798-1815_DE.pdf)
- GARNER, J. W.: Administrative Reform in France. In: The American Political Science Review, 1919, Vol. 13, No. 1, pp. 17 - 46. Dostupné na: <https://www.jstor.org/stable/pdf/1945795.pdf>
- GRAB, A.: Napoleon and the Transformation of Europe. Palgrave – Mac Milan 2003, 265 p. ISBN 0-333-68275-0. Dostupné na: <http://ndl.ethernet.edu.et/bitstream/123456789/44567/1/2.Alexander%20Grab.pdf>
- KRÓLIŃSKI, K.: Księstwo Warszawskie. Stanisławów: Nakładem Romana Jasielskiego 1904, 32 s. Dostupné na: [https://kpbc.umk.pl/Content/179130/Magazyn\\_224\\_05.pdf](https://kpbc.umk.pl/Content/179130/Magazyn_224_05.pdf)
- KUCHARSKI, R.: Administracja Księstwa Warszawskiego i sądowy nadzór nad jej działaniem. In: Consilium Iuridicum 2024, Vol. 10, nr. 2, s. 110 - 124. ISSN 2056-3232. Dostupné na: <https://krs.pl/files/756/Kwartalnik-2-2024/2324/R-Kucharski-Administracja-Ksistwa-Warszawskiego-i-sdowy-nadzor-nad-jej-dziaaniem.pdf>

- SIEGLER, R. J.: The Official Word: Justifying Sensitive Napoleonic Policies, 1804 - 1815. Florida State University Libraries 2015, 139 p. Dostupné na: <https://repository.lib.fsu.edu/islandora/object/fsu:253036/datastream/PDF/view>
- Van Der BURG, M.: Local Administration in the Napoleonic Empire: The Case of Napoleon's Third Capital. In: *Napoleonica. La Revue*, 2016, vol. 25, no 1, pp. 123 - 141, Dostupné na: <https://shs.cairn.info/revue-napoleonica-la-revue-2016-1-page-123?lang=fr>
- Van Der BURG: Napoleonic Governance in the Netherlands and Northwest Germany, Conquest, Incorporation, and Integration. Palgrave MacMilla 2021, 172 p. ISBN 978-3-030-66657-6. Dostupné na: <https://library.oapen.org/bitstream/id/e5d375f7-6943-4cda-a6f1-6874b8fe7b2e/9783030666583.pdf>
- TORKUNOV, A. V. – PANOVA, A. N.: Diplomaticeskaja služby zarubežnih stran. Moskva: Aspekt-Press, 2015. 398 s. ISBN 978-5-7567-0805-9

## LITERATÚRA ku kapitole 7

- BARBER, N. W.: What's The Point of Constitutional Monarchy? *The American Journal of Jurisprudence*, 2024, 00, pp. 1 – 16. Dostupné na: <https://academic.oup.com/ajj/advance-article-pdf/doi/10.1093/ajj/auae019/60580212/auae019.pdf>
- CLARK, M.: *The Italian Risorgimento*. London & New York: Routledge – Taylor & Francis Group 1998. 177 p. ISBN 978-1-4082-0516-7. Dostupné na: <https://vdoc.pub/download/the-italian-risorgimento-e004mfile1m0G>.
- CLEMENS, G. B.: *Geschichte des Risorgimento. Italiens Weg in die Modern (1770 - 1870)*. Wien & Köln: Böhlau Verlag, 2021. 26 s. ISBN 978-3412520946. Dostupné na: [https://www.vandenhoeck-ruprecht-verlage.com/media/pdf/18/44/99/LP\\_9783412520953.pdf](https://www.vandenhoeck-ruprecht-verlage.com/media/pdf/18/44/99/LP_9783412520953.pdf)
- DZIADZIO, A.: *Monarchia konstytucyjna w Austrii (1867 - 1914)*. Kraków: Księgarnia Akademicka, 2001, 320 s. ISBN 83-7188-517-2. Dostupné na: <https://jbc.bj.uj.edu.pl/Content/193330/PDF/NDIGDRUK006836.pdf>
- FICHTNER, P. S.: *The Habsburg Monarchy, 1490-1848 : attributes of empire*. New York: Palgrave MacMillan , 2003, 222 p. ISBN 0-333-73728-8
- GINSBURG, T. – RODRIGUEZ, D. – WEINGAST, B.: The Functions of Constitutional Monarchy: Why Kings and Queens Survive in a World of Republics. In: *Northwestern Public Law Research Paper*, 2024, No. 23 - 29. Dostupné na: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=4454620](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4454620)
- LÖVÉTEI, I. – BOROS, A. – GAJDUSCHEK, Gy.: *Németország közigazgatása*. In: *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Eds. SZAMEL, K. a kol. Budapest: Complex, 2011. 461 - 518. s. ISBN 978-963-295-216-1
- RADY, M. C.: *Habsburgovci : vzostup a pád svetovej veľmoci*. Bratislava: Slovart 2021, 439 s. ISBN 978-80-556-5395-2.
- SELLIN, V.: *European Monarchies from 1814 to 1906*. Munich: De Gruyter Oldenbourg, 2014, 152 s. ISBN 978-3-11-052177-1. Dostupné na: [https://library.oapen.org/bitstream/handle/20.500.12657/46033/external\\_content.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://library.oapen.org/bitstream/handle/20.500.12657/46033/external_content.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- SCHMIDT, C. H.: *Vorrang der Verfassung und konstitutionelle Monarchie*. Berlin: Duncker & Humblot. 2000, 259 S. ISBN 3-428-10068-9. Dostupné na: <https://dokumen.pub/qdownload/vorrang-der-verfassung-und-konstitutionelle-monarchie-eine-dogmengeschichtliche-untersuchung-zum-problem-der-normenhierarchie-in-den-deutschen-staatsordnungen-im-frhen-und-mittleren-19-jahrhundert-1818-1866-1nbsped-9783428500680-9783428100682.html>
- SMITH, D. M.: *Italy and its Monarchy*. New Haven & London: Yale University Press 1989, 414 p. ISBN 0-300-04661-8. Dostupné na: <https://www.zlibrary.to/filedownload/italy-and-its-monarchy>
- TAYLOR, A. J. P.: *A Habsburg Monarchia 1809 - 1918 : az Osztrák Birodalom és az Osztrák-Magyar Monarchia története*. Budapest: Scolar Kiadó, 1998, 350 s. ISBN 963-85341-5-2
- TRIDIMAS, G.: Constitutional monarchy as power sharing. In: *Constitutional Political Economy*, 2021, nr. 32, pp. 431 – 461. ISSN ... Dostupné na: <https://link.springer.com/article/10.1007/s10602-021-09336-8>

## LITERATÚRA ku kapitole 8

- BEARD, Ch. A.: *American Government and Politics*. New and Revised Edition. New York: The MacMillan Company 1914, 816 p. Dostupné na: <https://ia803401.us.archive.org/22/items/american-governme00beariala/american-governme00beariala.pdf>
- CANNON, J. - GRIFFITHS, R.: *The Oxford illustrated history of the British monarchy*. Oxford: Oxford University Press , 1988, 727 p.
- FORTESCUE, J.: *The Governance of England: The Difference between an Absolute and a Limited Monarchy*. Oxford University Press 1926, 387 p. Dostupné na: <https://historyofeconomicthought.mcmaster.ca/fortescue/governanceEngland.pdf>

- GREEN, C.: Beyond States: A Constitutional History of Territory, Statehood, and Nation-Building. University of Chicago Law Review, Vol. 90, No. 3, 2023, pp. 813 – 908. ISSN 0041-9494. Dostupné na: [https://lawreview.uchicago.edu/sites/default/files/2023-04/02\\_Green\\_ART\\_Final.pdf](https://lawreview.uchicago.edu/sites/default/files/2023-04/02_Green_ART_Final.pdf)
- GUERRERO-OROZCO, O.: Public Administration in Great Britain. Orozco 2015, 227 p. Dostupné na: <https://omarguerrero.org/pdfs/libros/AdministrationGreatBritain.pdf>
- HAHNER, P.: Az USA elnökei. Budapest: Animus, 2012. 366 s. ISBN 978-963-324-078-6
- HUNGTINTON, S.: Kik vagyunk mi? Az amerikai nemzeti identitás dilemmái. Budapest: Európa, 2005. 683 s. ISBN 963-07-7709-6
- JANDA, K. – BERRY, J. M. – GOLDMAN, J. – HULL, E.: Výzva demoracie. Systém vlády v USA. Praha: Sociologické nakladatelství 2007, 424 s. ISBN 978-80-8585-054-3
- KISHLANSKY, M.: A Monarchy transformed : Britain 1603-1714. London: Penguin Books, 1997, 386 p. ISBN 0-14-014827-2
- MENZEL, U.: Imperium oder Hegemonie? Großbritannien 1783 - 1919: Das Zweite Empire. Braunschweig: Institut für Sozialwissenschaften 2009, Forschungsberichte, Nr. 93, 117 S. ISSN 1614-7898. Dostupné na: [https://leopard.tu-braunschweig.de/servlets/MCRFileNodeServlet/dbbs\\_derivate\\_00010495/Menzel-Imperium\\_Hegemonie\\_12.pdf](https://leopard.tu-braunschweig.de/servlets/MCRFileNodeServlet/dbbs_derivate_00010495/Menzel-Imperium_Hegemonie_12.pdf)
- OUTLINE of U.S. History. U.S. Department of State, 2011. 380 p. Dostupné na: [https://time.com/wp-content/uploads/2015/01/history\\_outline.pdf](https://time.com/wp-content/uploads/2015/01/history_outline.pdf)
- TORRANCE, D.: The Crown and the constitution. House of Commons Library, 2023, 70 p. Dostupné na: <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-8885/CBP-8885.pdf>
- TINDALL, G. B. – SHI, D. E.: Dějiny Spojených států amerických. Praha: Nakladatelství Lidových novin 1996, 2, vyd. 897 s. ISBN 8071060887
- WHITE, A. A.: The Political Influence of the British Monarchy on the U.S. Presidency. Austin: University of Texas, 2021, 71 p. Dostupné na: <https://repositories.lib.utexas.edu/server/api/core/bitstreams/006efae3-6a5e-4082-8fc0-4f77911dc042/content>
- WILSON, J. Q. – DI IULIO, J. J. – BOSE, M. – LEVENDUSKY, M.: American Government. Institutions & Policies. Brief Version. 13th ed. Cengage Learning 2018, 49 p. ISBN 978-1-337-39267 – 9. Dostupné na: <https://www.scribd.com/document/782604316/American-Government-Institutions-and-Policies-James-Q-Wilson-Et-Al-download-pdf>

## LITERATÚRA ku kapitole 9

- BEŇA, J.: Základné slobody a práva a ústavná listina ČSR z roku 1920. In: ŠOŠKOVÁ, I. (ed.): Ústavy v dejinách. Zborník príspevkov zo 6. ročníka medzinárodnej vedeckej konferencie „Banskobystrická škola právnych dejín“. Bratislava : Wolters Kluwer SR., 2021, s. 22 - 41. ISBN 978-80-571-0337-0
- BIANCHI, L.: Samospráva a občianske slobody v buržoáznej ČSR. Bratislava: SVPL, 1954, 45 s.
- CONSTITUTIONS and Documents Illustrative of the History of France, 1789 – 1901. Minneapolis: The H. W. Wilson Company, 1904, 712 p. Dostupné na: <https://tile.loc.gov/storage-services/public/gdcmassbookdig/constitutionsoth02ande/constitutionsoth02ande.pdf>
- GÁBRIŠ, T.: Právne vyjadrenie hodnôt novovytvorenej ČSR (1918). In: Dny práva. Brno : Masarykova univerzita, 2008, s. 434 - 449. ISBN 978-80-210-4733-4.
- KIRCHHEIMER, O.: Decree Powers and Constitutional Law in France under the Third Republic. The American Political Science Review, 1940, Vol. 34, No. 6, pp. 1104 - 1123. Dostupné na: <https://www.jstor.org/stable/1948192>
- MORAVCOVÁ, D. Výmarská republika. Problémy demokracie v Nemecku 1918 – 1932. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2006, 272 s. ISBN 80-246-1176-7.
- NOVÁK, J.: Rukoväť pre obecných starostov. Bratislava: Slovenská kníhtlačiareň 1924, 642 s.
- ROSENAUER, O.: Obecné sriadenie platné na Slovensku. Kyjov, vl. nákl. 1924, 478 s.
- SZABÓ, I.: Német alkotmányfejlődés 1806 - 1945. Budapest: Szent István Társulat, 2002. 259 s. ISBN 963-361-387-6
- SZUMOWSKI, W.: Zarządzanie publiczne – próba systematyzacji koncepcji. Nauki o zarządzaniu – Management Sciences, 2014, vol. 21, nr 4, s. 86 - 97. ISSN 2080-6000
- VLČEK, E. - SCHELLE, K. - KADLECOVÁ, M. - MATES, P.: Moderní dějiny státu a práva v dokumentech. II. díl – státy západní Evropy a USA. Brno: PFMU, 1993, 350s. ISBN 8021004827
- WINNACKER, R. A.: The Third French Republic: 1870 - 1914. The Journal of Modern History, 1938, VNémetol. 10, No. 3, pp. 372 - 409. Dostupné na: <https://www.jstor.org/stable/1899421>
- ZEMKO, M. - BYSTRICKÝ, V. (zost.): Slovensko v Československu 1918 – 1939. Bratislava: Veda 2004, 687 s. ISBN 802240795x
- WEIMARSKÁ ústava. Dostupné na: [https://www.academia.edu/44018669/Weimarsk%C3%A1\\_1\\_%C3%BAstava\\_slovensk%C3%BD\\_preklad\\_](https://www.academia.edu/44018669/Weimarsk%C3%A1_1_%C3%BAstava_slovensk%C3%BD_preklad_)

## LITERATÚRA ku kapitole 10

- AILSBY, Ch.: Třetí říše den po dni. Praha: Naše vojsko 2005 192 s. ISBN 80-206-0752-8
- BOBÁK, J. (zost.): Slovenská republika (1938 – 1945). Martin: Matica Slovenská 2000, 290 s. ISBN 80-7090-576-X
- BRADLEY, J.: Dějiny třetí říše. Německo v období nacismu. Praha: Victoria Publishing, 1995. 171 s. ISBN 80-85865-95-5.
- CSÉFALVAY, F. - PÚČIK, M. (zost.): Slovensko a druhá svetová vojna. Bratislava: Vojenský historický ústav, 2000, 427 s. Dostupné na: [https://www.vhu.sk/data/att/7ea/15658\\_073bcd.pdf](https://www.vhu.sk/data/att/7ea/15658_073bcd.pdf)
- FIAMOVÁ, M. - HLAVINKA, J. - SCHVARC a kol. Slovenský štát 1939 - 1945. Predstavy a realita. Bratislava: Historický ústav SAV, 2014, 336 s. ISBN 9788089396320
- HRADSKÁ, K. - KAMENEC, I.: Slovenská republika 1939 – 1945. Bratislava: VEDA 2015. ISBN 978-80-224-1351-0
- KAMENEC, I.: Slovenský štát (1939 – 1945). Praha: Anomal 1992, 143 s. ISBN 8090023533
- KATUNINEC, M.: Fašizmus, národný socializmus a komunizmus: k ideovým zdrojom, praxi a možným rizikám návratu totalitarizmu. 2. vyd. Bratislava: Veda, vydavateľstvo Slovenskej akadémie vied, 2010. 449 s. ISBN 978-80-224-1125-7.
- MARŠÁLEK, P.: Protektorát Čechy a Morava. Praha: Karolinum 2002, 347 s. ISBN 9788024603025
- MASTNÝ, V.: Protektorát. Praha: Eurolex Bohemia 2003, 238 s. ISBN 80-86432-56-4
- NOLTE, E.: Fašizmus ve své epoše. Praha: Argo, 1999. 696 s. ISBN 80-7203-107-4
- PAXTON, R. O.: Anatomie fašismu. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 2007, 382 s. ISBN 978-80-7106-811-2.
- RIDLEY, J.: Mussolini. Vyd. 1. Praha: Themis, 2002. 418 s. ISBN 80-7312-007-0.
- ROZSNYÓI, A.: A vég. Szállasi országlása. Múltunk 3, 1994. 53 - 78 s. ISSN 0864-960X
- SHIRER, W. L.: Vznik a pád Třetí říše: historie hitlerovského Německa. Praha: Naše vojsko, 2006, 252 s. ISBN 80-206-0804-4
- TARABA, L.: Duce. Anatomie jedné kariéry. Praha: Horizont, 1992, 215 s. ISBN 80-7012-058-4

## LITERATÚRA ku kapitole 11

- ADAMOVIČ, K. – MATEŠ, P.: České dějiny v datech 1945 – 1997. Praha: Linde 1998, 102 s. ISBN 80-7201-122-7
- BALÍK, H. - KUČÍREK, J.: Československá státní správa v současném období, Svoboda Praha 1985, 354 s.
- BALÍK, S.: Únor 1948 – zlom nebo kontinuum? In: KLAUS, V. – DEJMEK, J. – LOUŽEK, M. a kol.: Únor 1948. Šedesát let poté. Praha: Centrum pro ekonomiku a politiku (Sborník textů č. 68), 2008, s. 97 - 107. ISBN: 9788086547985.
- BERTELMANN, K.: Vývoj národních výborů do Ústavy 9. května (1945 - 1948). Praha: Československá akademie věd, 1964, 421 s
- ČECHÁK, V.: Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945 - 2004). Praha: Eupress, 2004. 264 s. ISBN 80-86754-22-7.
- FALŤAN, E.: Formovanie a perspektívy lokálnej územnej samosprávy. Sociológia 25, 1993, č. 4 – 5, s. 371 – 387. ISSN 0049-1225
- FITZPATRICKOVÁ, Sheila. Stručné dějiny Sovětského svazu. Praha: Academia, 2023, 244 s. ISBN 978-80-200-3425-0
- KAŠČÁK, R.: Organizácia a charakter verejnej správy v Československu v rokoch 1945 - 1948. Magister Officiorum, 2011, nr 1, ISSN 1338-5569.
- KORANDA, F.: Politický systém československé socialistické společnosti. Praha: Vysoká škola politická ÚV KSČ 1975, 288 s.
- KOTYK, Václav. Vznik, vývoj a rozpad sovětského bloku. Praha: Oeconomica, 2009. 277 s. ISBN 978-80-245-1512-0.
- SERVICE, Robert: A history of twentieth-century Russia. Cambridge, Mass. : Harvard University Press 1998, 614 p. ISBN 978-06-744-0347-5. Dostupné na: <https://archive.org/details/historyoftwentic00serv/page/n695/mode/2up>
- ŠKODA, V.: Národní výbory – základní orgány jednotné státní moci v ČSSR. Praha: Svoboda, 1975, 356 s.
- VIETOR, M.: Úloha národných výborov pri vzniku Československej ľudovej demokracie. In: Historický vznik a vývoj národných výborov ako miestnych orgánov socialistickej štátnej moci. Bratislava: Socialistická akadémia Slovenska, 1970, s. 3 – 34
- VOPÁLKA, V. a kol.: Místní státní správa. Praha: Ústav státní správy, 1987, 152 s.

## LITERATÚRA ku kapitole 12

- ALMAN, T.: Ústavné právo Európskej únie. 1. vyd. Košice: Univerzita P. J. Šafárika v Košiciach, 2018, 136 s. ISBN 978-80-8152-602-2.
- BARAŇSKI M. (red.), Władza państwowa i administracja publiczna w państwach Europy Środkowej i Wschodniej, Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek, 2009, 343 s. ISBN 978-83-7611-221-3.
- BEECHEY, R. M.: Verejná správa: úvod do miestnej štátnej správy a miestnej samosprávy v krajinách Európskej únie a na Slovensku. Bratislava, Inštitút pre verejnú správu 1999, 86 s. [bez ISBN].
- BRIX, R.: Verejná správa vo vybraných európskych štátoch II. Trnava: UCM 2023, 75 s. ISBN 978-80-572-0124-3
- CABADA, L. a kol.: Nové demokracie strední a východní Evropy. Praha: Oeconomica 2008, 434 s. ISBN 978-80-245-1388-1
- CHANDLER, J. A. (ed.): Místní správa v liberálních demokraciích. Brno : Doplněk, 1998, 266 s. ISBN 80-7239-023-6
- CHRABĄSZCZ, R. - HAUSNER J. - MAZUR, S.: Administracja publiczna w wybranych krajach Europy Środkowowschodniej. Kraków: Uniwersytet Ekonomiczny, 2003. 175 s. ISBN 978- 83-7252-167-5.
- GABRIEL, W. O. - KROPP, S.: Die EU-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikinhalt. VS Verlag für Sozialwissenschaften 2008, 745 s. ISBN 978-3-531-91075-8.
- HALÁSKOVÁ, M.: Public administration in EU countries: Selected comparative approaches. Central European Review of Economic Issues 2015, vol. 18, pp. 45 – 58. ISSN 1212-3951
- JEŻEWSKI, J. (ed.): Gmina w wybranych państwach Europy Zachodniej. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego. 1995. 292 s. ISBN 83-229-1273-0
- KACZMAREK, T.: Struktury terytorialno-administracyjne i ich reformy w krajach europejskich. Poznań: Wydawnictwo Naukowe UAM, 2005, 390 s. ISBN 978-83-2321-501-1
- KOLARZOWSKI, J.: Rozwój systemów demokratycznych w wybranych państwach Unii Europejskiej. Warszawa: Fundacja Wolnej Myśli, 2008. Dostupné na [www.racjonalista.pl/kk.php/t.5766](http://www.racjonalista.pl/kk.php/t.5766)
- KONEČNÝ, S.: Modely usporiadania ústredných orgánov štátnej správy v krajinách Európskej únie – inšpirácia pre reformu verejnej správy v Slovenskej republike. In: ONDROVA, D. (zost.): Aktuálne problémy a výzvy verejnej správy. Košice: Fakulta verejnej správy UPJŠ, 2012, s. 7 – 20. ISBN 978-80-8129-021-3
- KONEČNÝ, S.: Spôsoby riešenia postavenia najmenších sídelných jednotiek v systémoch verejnej správy Európskej únie. In: Verejná správa a spoločnosť XIII, 2012, č. 1, s. 18 – 31. ISSN 1335-7182
- KONEČNÝ, S.: Verejná správa v členských štátoch Európskej únie. Bratislava: Mayor 2016, 237 s. ISBN 9788096913381.
- KOVÁČOVÁ, E.: Vývoj verejnej správy v podmienkach samostatnej Slovenskej republiky. Acta Filozofické fakulty Západočeské univerzity, 2015, roč. 7, č. 3. s. 93 - 114. ISBN 80-903412-9-2. ISSN1802-0364.
- KUHLMANN, S. - WOLLMANN, H.: Introduction to Comparative Public Administration. Administrative Systems and Reforms in Europe. Cheltenham: Edward Elgar Publishing 2014, 360 p. ISBN 978 1 78347 359 5
- LACINA, K. - ČECHÁK, V.: Evropské systémy veřejné správy. Praha: VŠFS, 2005, 123 s. ISBN 80-86754-37-5.
- MAZUR, S.: Administracja publiczna w wybranych państwach Europy Zachodniej. In: Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie, 2006. nr, 714, s. 23 - 40. ISSN 1898-6447
- PALÚŠ, I.: Miestna správa vo vybraných krajinách Európskej únie. Košice: UPJŠ, 2005, 106 s. ISBN 80-89089-30-5.
- PIASECKI A. K. (red.): Samorząd terytorialny w państwach Unii Europejskiej. Zielona Góra: [s. n.], 2001. ISBN 978-83-9109-775-5
- REFORMA verejnej správy: porovnanie skúseností východu a západu. Bratislava, NISPAcee 1997, 478 s. ISBN 9788096761623
- REGIONAL and Local Government in the European Union. Strasbourg, Council of Europe – The Committee of the Regions 1996, 55 p. [bez ISBN]
- RYDLEWSKI, G.: Polityka i administracja w rządach państw członkowskich Unii Europejskiej. Warszawa: Elipsa 2006, 188 s. ISBN 978-83-7151-729-7.
- RÝZNAR, L. – ŠIMONOVÁ, A.: Evropská veřejná správa. 2. vyd. Praha: Ministerstvo vnitra ČR – Evropský polytechnický institut, 2006, 211 s. ISBN 80-7314-102-7
- WERNER, J. – DÖHLER, M. – FLEISCHER, J. – HUSTEDT, T. – TIESEN, J.: Regierungsorganisation als Institutionenpolitik: Ein westeuropäischer Vergleich. Forschungspapiere „Regierungsorganisation in Westeuropa“, Heft 01/2005. Potsdam: Universitätsverlag, 2005, 46 s. ISBN 3-937786-30-9.
- WISZNIEWSKI, R. (red.), Administracja i polityka. Europejska administracja publiczna. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, 2005, 150 s. ISBN 83-229-2608-1.

**Dejiny verejnej správy**  
*Vysokoškolská učebnica*

Autori: doc. PhDr. Ing. Stanislav Konečný, PhD., MPA  
prof. Dr. Ivan Halász, Ph. D., DSc.

Vydavateľ: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach  
Vydavateľstvo ŠafárikPress

Počet strán: 167  
Rozsah: 18,0 AH  
Vydanie: prvé

ISBN 978-80-574-0377-7 (e-publikácia)

