

Zbyněk Sviták  
(Masarykova Univerzita, Brno)

### **Pisemnosti byrokratického aparátu**

#### **The papers of the bureaucratic apparatus**

**Keywords:** document, classification of documentation, bureaucracy, office, communication, administration, Bohemia, Moravia

**Annotation:** An inherent feature of bureaucracy is the use of documents, which are the basic tool for its operation, among others allow to create its information resources. Written communication takes place between the administration and society and within more and more extensive apparatus of power. Also written communication between people is shaped by legal regulations (e.g. contracts concluded) and imitation of official procedures. Each public institution produces documentation exchanged between offices, addressed to the public and individuals, documents for internal use. With the historical development of the state apparatus, official procedures are becoming more and more complicated, in which documentation is used and increasing amount of data is processed.

#### **Dokumenty aparatu biurokratycznego**

**Słowa kluczowe:** dokument, klasyfikacja dokumentacji, biurokracja, urząd, komunikacja, administracja, Czechy, Morawy

**Streszczenie:** Nieodłączną cechą biurokracji jest posługiwanie się dokumentami, które są podstawowym narzędziem jej pracy, w tym pozwalają tworzyć jej zasoby informacyjne. Pisemna komunikacja odbywa się pomiędzy administracją a społeczeństwem oraz w obrębie coraz bardziej rozbudowanego aparatu władzy. Także pisemna komunikacja pomiędzy ludźmi kształtowana jest przez regulacje prawne (np. zawieranie umów) oraz naśladownictwo urzędowych procedur. Każda instytucja publiczna wytwarza więc dokumentację, która jest wymieniana pomiędzy urzędami, która jest kierowana do społeczeństwa i jednostek oraz dokumenty na wewnętrzny użytek. W historycznym rozwoju aparatu państwowego coraz bardziej komplikują się procedury urzędowe, w których stosowane są dokumenty oraz przetwarzana jest coraz większa ilość danych.

Předpokladem pro činnost byrokracie jsou písemnosti. „Papíry“ jsou pro veřejnost často tím hlavním znakem byrokratizace. Běžný občan žije obklopen dokumenty úřední povahy a pociťuje nutnost mít jimi pojištěno veškeré své konání. Získání jakéhokoliv povolení nebo potvrzení vyžaduje, aby své nároky, včetně své identifikace

ce, doložil různými druhy „papírů“. Mohou tedy za byrokratizaci společnosti písemnosti?

Písemnosti ale také ve své podstatě umožňují, aby činnost byrokracie získala charakter výjimečnosti. Dennodenní vyřizování záležitostí, tisíce nejrůznějších hlášení a dobrozdání, která procházejí jejich rukama, vedou ve svém souhrnu ke sběru informací – a přístup k nim činí z byrokracie exkluzivní sociální skupinu.

Přitom se snaží tyto informace uchovávat v tajnosti, aby si bránila tuto exkluzivitu, když jim přisuzuje choulostivý význam – nakonec koncepce „úředního tajemství“ je specifickým vynálezem byrokracie. Uchovávání dokumentů v registraturách a tedy postupné a vytrvalé sbírání informací působí silně i na veřejnost, která má před byrokracií respekt nejen z moci, kterou jí propůjčuje síla normativních nařízení vládců (krále, despoty, parlamentu), ale i z pouhého faktu informační exkluzivity.<sup>1</sup>

Používání písemnosti v úředních záležitostech se postupně prosazovalo jako alternativa k ústnímu jednání již od středověku. Ale teprve později, a to především v souvislosti se zahušťující se sítí správních institucí, k čemuž docházelo v různých částech Evropy v jiné časové rovině, se písemná komunikace přeměňuje v podpurný prostředek úředníků a dotváří byrokratický proces. V Čechách a na Moravě bylo důsledné písemné projednávání záležitostí nařízeno Obnoveným zřízením zemským 1627/1628.<sup>2</sup>

V rámci povinné (a nutné) písemné interakce jednotlivců nebo právních subjektů se státem tak postupně vzniká písemná komunikace, která probíhá v několika rovinách:

#### a) Písemný styk správních institucí s veřejností

Tato rovina komunikace se týká kontaktů správních (nebo později samosprávných) institucí státu s veřejností, jednotlivci nebo právními subjekty. Stát svým obyvatelům předává milosti, příkazy, rozhodnutí či oznámení, oni od něj požadují různá povolení (= milosti) v oblastech, které stát reguluje, což oni iniciují ústní nebo později písemnou žádostí. Historicky je to nejstarší způsob komunikace a v prostředí českého státu se ve starších dobách omezuje na vztah král – jedinec (šlechtic) nebo instituce (město, klášter). Kvalita této roviny komunikace je pro veřejnost velmi důležitá, protože ovlivňuje její vztah k institucím státní správy, tedy k vládci země (panovníkovi), ale i k byrokracii jako výkonnému orgánu.

#### b) Písemná komunikace mezi správními institucemi

Tato rovina vzniká teprve na jistém stupni rozvoje správního aparátu, který postupně nabývá instanční charakter. To znamená, že mezi správními institucemi se vytváří hierarchicky seřazený systém, v němž lze nalézt nadřízené a podřízené úřady.<sup>3</sup> Další rozšiřování správní sítě způsobuje postupné pronikání státního vlivu do dříve samosprávných správních institucí stavovského nebo soukromého charakteru, ovlá-

<sup>1</sup> K pojmu „úředního tajemství“ viz Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundrisse der verstehenden Sociologie*, Tübingen 1972, s. 572-574; viz také Jan Keller, *Sociologie byrokracie a organizace*, Praha 1996, s. 31.

<sup>2</sup> V edici je zpřístupňuje Hermenegild Jireček, *Codex juris Bohemici. Tomi V Pars 3*, Praha 1892.

<sup>3</sup> Hierarchický vztah se projevuje i uvnitř úřadu – vedení je nadřízené jednotlivým částem (odborům, departementům). Ty mezi sebou pak komunikují na stejné úrovni.

daných tradičně šlechtou. To má za důsledek, že mnohé ze správních institucí se ocitají uprostřed správního schématu a mají své nadřízené i podřízené instituce, ale také ty, které jsou na stejné správní úrovni jako ony. Od nadřízených úřadů na podřízené přenášejí příkazy, opačným směrem zdola nahoru potom nejrůznější hlášení, dobrozdání a žádosti. Komunikace probíhá i mezi úřady na rovnocenné úrovni, například mezi nejvyššími královskými (zeměpanskými) úřady jednotlivých zemí rakouské monarchie, které řeší různé společné záležitosti, například vzájemné hraniční problémy. Nic si nenařizují. Každý úřad má ve správním aparátu své určené místo. Tato rovina se v prostředí českého státu pozvolna vyvíjí od 16. století od nástupu Habsburků.<sup>4</sup>

c) Písemná komunikace soukromých osob mezi sebou.

Písemná komunikace tohoto typu probíhá mimo správní instituce a nezávisle na nich. Do vztahu vstupují dva právní nebo fyzické subjekty, aby spolu uzavřely smlouvu, jejich vztah je rovnocenný. Tento druh komunikace je nicméně významnou měrou ovlivněn právním rámcem společnosti, což se projevuje v mnoha případech kopírováním postupů, zejména napodobováním úředních postupů i písemností.

Správní instituce používaly ke komunikaci s veřejností i vzájemně mezi sebou vždy vlastní specifické druhy písemností.<sup>5</sup> Každá z nich měla k dispozici pouze jejich konečný počet, který vycházel z kompetencí vydavatele. Jejich layout<sup>6</sup> byl určován jeho kulturními a technickými možnostmi a ve svém výsledku odpovídal postavení úřadu ve správním systému. Těchto několik druhů písemností se potom používalo pro vyřízení celé agendy vydavatele, i když ta se skládala z celé palety různých kvalitativně (a právně) diferencovaných záležitostí a obecně vysoce převyšovala počet používaných druhů pro expedita.

Písemnosti lze u každé správní instituce rozdělit na expedované a vnitřní. V rámci expedovaných lze ještě rozlišit dvě skupiny:

1) první tvoří písemnosti, kterými komunikovaly instituce vzájemně mezi sebou. Každá z nich (mimo nejvyšších) musí vždy v byrokratickém aparátu komunikovat s úřady nadřízenými, podřízenými i s těmi na stejné úrovni, takže je možné mezi písemnostmi rozlišovat takové, jimiž komunikovaly s nadřízenými instancemi, s podřízenými instancemi nebo s instancemi na stejné úrovni správního aparátu.<sup>7</sup> Ve

---

<sup>4</sup> K dějinám státní správy Předlitavska sledovaného období přehledně např. Friedrich Walter, *Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte von 1500–1955*, Wien – Köln – Graz 1972; Ernst, C. Hellbling, *Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte*, Wien – New York 1974; Jan Janák, Zdeňka Hledíková, Jan Dobeš, *Dějiny správy v českých zemích od počátků státu po současnost*, Praha 2005; k správním dějinám Moravy Christian d'Elvert, *Zur oesterreichischen Verwaltungs-Geschichte mit besonderer Rücksicht auf die böhmischen Länder*, Brünn 1880 (= 24. Band der Schriften der historisch-statistischen Section der k. k. Gesellschaft zur Beförderung des Ackerbaues, der Natur- und Landeskunde).

<sup>5</sup> K dělení písemností u vydavatele viz Zbyněk Sviták, *Diplomatika jedna, ne dvě!* [w:] *Pomocné vědy historické v současné historiografii a archivnictví*, eds. Marie Bláhová, Mlada Holá, Klára Woitschová, Praha 2017, s. 103–117; tenže, *Písemná komunikace správních institucí zeměpanského charakteru v 17. a 18. století. (Na příkladu Moravy)*, w druku.

<sup>6</sup> Pod pojmem layout se rozumí uspořádání písemnosti, tedy její skladba z různých formulí společně s jejím grafickým vzhledem. K tomu Zbyněk Sviták, *Potřebujeme kategorie diplomatického materiálu?*, w druku.

<sup>7</sup> Heinrich Otto Meisner, *Urkunden- und Aktenlehre der Neuzeit*, Leipzig 1952, s. 23; Michael

starší době se někdy jejich layout dosti podstatně lišil, což bylo způsobeno stavovským rozdělením společnosti, které se promítalo i do instančního vztahu, vyjádřeného zdůrazňovanou služební podřízeností nebo nadřízeností. Ta byla vyjádřena různými kurtoazními obraty a formulemi, kaligrafickým písmem i devótností frází umísťovaných před podpis(y). Teprve příchodem konstitucionalismu a později demokratického politického prostředí se tyto rozdíly v podstatě setřely, takže layout písemností ke komunikaci v rámci podřízenosti, nadřízenosti nebo stejného postavení je velmi podobný. To ovšem otázka až konce 19. a potom 20. století.<sup>8</sup> V současnosti úřady disponují jedním hlavičkovým papírem, který používají ke komunikaci se všemi úrovněmi správního aparátu.

2) druhou skupinu tvořily takové písemnosti, které instituce vydávaly pro veřejnost. Jimi sdělovaly výsledky úředních procesů, které u nich v rámci jejich pravomocí probíhaly, a jichž byli jednotlivci nebo právní subjekty účastny. Přinášely jim celou škálu různých rozhodnutí – privilegia, rozsudky, oprávnění nebo potvrzení (diplomaticky jde z hlediska právního obsahu o listiny).

K některým z těchto účelů mohly úřady ve starší době využívat tytéž druhy písemností, které užívaly pro komunikaci mezi sebou (viz výše), častěji ale vytvářely nové druhy, které si vyvinuly výhradně pro potřeby veřejnosti. Později se tyto písemnosti specializovaly, takže pro specifický účel byl určen odpovídající druh dokumentu, takže obsah získával vlastní specializovaný vzhled (layout). Jako příklad moderních písemností lze uvést pasy, rodné listy, školní vysvědčení nebo různá osvědčení a potvrzení.

Mezi písemnosti pro veřejnost je nutné také zařadit úřední knihy, které některé správní instituce u sebe uchovávají. Ty jsou určeny pro potřeby veřejnosti, jejich vedení u úřadů a vkládání zápisů do nich zajišťuje spolehlivost záznamů a především jejich právní nezpochybnitelnost. Jedná se ve starší době o zemské desky, které byly vedeny u Úřadu desk zemských, potom o pozemkové knihy (gruntovnice) u vrchnostenských úřadů, v dnešní době jsou to především matriky na matričních úřadech (dříve byly vedeny na farních úřadech) nebo katastr nemovitostí. Z nich také instituce pořizují pro veřejnost různé ověřené výpisy (vidimusy).

3) třetí skupinu tvoří písemnosti, které si instituce vede pro své vnitřní potřeby. Jejich účel je v podstatě dvojitý, a to umožnění a zajištění jejího bezproblémového chodu a dokumentace procesů, k nimž u ní dochází. U každého konkrétního úřadu jsou jiné, i když mají společné znaky. Jejich množství a kvalita se odvíjí od postavení instituce ve správním systému, zda je spíše na nadřízené nebo podřízené úrovni. To určuje její velikost, strukturu a také kompetence. K vnitřní komunikaci mezi částmi (odděleními) instituce nebo jednotlivými úředníky jsou u úřadu používány opět specializované písemnosti, k zaznamenávání vnitřních procesů slouží pomocné knihy. Některé z nich zaznamenávají události, k nimž na něm došlo, o čem se jednalo. Jsou to tedy záznamy

---

Hochedlinger, *Aktenkunde. Urkunden- und Aktenlehre der Neuzeit*, Wien-München 2009, s. 188-189

<sup>8</sup> Tak plyne z diplomatických sond do moderního materiálu, viz např. Jaromír Florian, *Okresní správa politická v Boskovicích (1919-1928): úřední jednání, spisová služba a komunikační písemnosti*, netištěná magisterská diplomová práce, Brno 2016.

paměťového charakteru.<sup>9</sup> Někdy je i mezi veřejností o ně zájem pro dosvědčení vlastního jednání. Instituce může tedy pořídit úředně ověřený výpis i z těchto knih.

Úřední dokumenty je tedy možné rozdělit na ty, které se používají k úřednímu styku (první a třetí skupina) a ty, které jsou určeny pro veřejnost. Je možné stanovit, zda mohou některé z těchto písemností, případně všechny, samy prohlubovat byrokratický proces?

Písemnosti pro veřejnost představují koncový článek řetězce úkonů od podání (žádosti) k vyřízení. Přinášejí svému nabyvateli právní jistotu. Aby měly právní platnost a nebyly jednoduše zpochybnitelné, potom je nutné, aby byly sestaveny podle pravidel a opatřeny všemi náležitými atributy. Proto byla v minulosti věnována náležitá pozornost také jejich vzhledu (layoutu), který byl utvářen více či méně slavnostně. Jejich řádné vyhotovení si tedy mohlo vyžádat větší písařské úsilí a proto trvat delší dobu a tím zdržovat úřední proces. Teprve až od konce 18. století dochází postupně ke zjednodušování layoutu, takže by se mohlo zdát, že se celý proces zrychlí. Příčinou simplifikace layoutu nebyla vědomá snaha po zrychlení úředního postupu, ve skutečnosti za ní stály finanční důvody. Byla jimi nechuť eráru angažovat (a pochopitelně financovat) další písařské síly ke zhotovování písemností, když se rozrostl počet expedit.<sup>10</sup>

Písemnostmi pro vnitřní potřebu komunikují části úřadu nebo jednotliví úředníci mezi sebou. Již z principu jsou v podstatě jednoduché, protože se jimi pouze předávají příkazy nebo přesunuje řešení záležitostí z jednoho místa úřadu na druhé. Není tu proto potřeba nějakého sofistikovaného layoutu, tak jako je tomu u písemností pro veřejnost. Jejich vyhotovení je jednoduché. Odtud tedy vyplývá, že na písemnostech samých rozhodně nic byrokratického není. Nejsou důvodem prodlužování doby vyřízení záležitostí, nemohou za byrokracii.

Zdá se tedy, že hlavní problém byrokratizace spočívá v cestě, kterou musí projít záležitost od podání k vyřízení. Doba vyřízení se stále protahuje, protože se prodlužuje schvalovací cesta. Na konci 18. století byla ještě v podstatě jednoduchá a přímá, jak dokládá žádost nakladatele Matěje Krameria o povolení vydávat první české noviny. Byla podána u českého gubernia 15. června 1789 a v jejím textu žadatel píše, že chce noviny vydávat již od 1. července toho roku, takže předpokládá, že rozhodnutí do té doby získá. Vůbec se nepozastavuje nad krátkou dobou od podání po rozhodnutí, ale naopak předpokládá, že je to doba postačující, aby vše úřad prozkoumal a schválil.<sup>11</sup>

Jednoduchá cesta postupně nabývá složitosti ze dvou příčin. Především se k žádostem vyjadřují další úřední instance, s cílem, aby tyto byly posouzeny z více hledisek. Například stavební povolení pro dům, které na konci 18. století schvalovala jedna instituce (magistrát), v současnosti vyžaduje vyjádření několika dalších úřadů, od

---

<sup>9</sup> K pojmu paměťové záznamy viz např. Kurt Dülfer, *Urkunden, Akten und Schreiben in Mittelalter und Neuzeit. (Studien zum Formproblem)*, "Archivalische Zeitschrift" 53, 1957, s. 11-53; Jürgen Kloosterhuis, *Ämtliche Aktenkunde der Neuzeit. (Eine hilfswissenschaftliches Kompendium)*, "Archiv für Diplomatik, Schriftgeschichte, Siegel- und Wappenkunde" 45, 1999, s. 465-563.

<sup>10</sup> Zbyněk Sviták, *Z počátků moderní byrokracie. Nejvyšší zeměpanský úřad na Moravě v letech 1748-1782*, Brno 2011, s. 550-552.

<sup>11</sup> Podle fotografie originálu žádosti Václava Krameria uložené v seminární sbírce Ústavu pomocných věd historických a archivnictví Filozofické fakulty Masarykovy univerzity Brno.

vodáren přes požárníky až po vliv na životní prostředí, které je posuzují ze svého hlediska. V této souvislosti se nesmí zapomínat na podíl politiků, kteří v přijímaných zákonech předepisují další povinnosti, tedy že se k žádosti má vyjádřit se svým hlediskem další instituce, která dříve nemusela, nebo že stanovují další oblast života, kterou má stát kontrolovat. Tato jejich rozhodnutí znamenají pro státní správu další práci, pro niž je třeba přijmout další úředníky a vytvořit nové písemnosti.

Také požadavky na žádosti jsou stále složitější. Zatímco dříve stačilo jednoduché popsání záležitosti s minimem doprovodných dokladů, dnes je nutné doložit vše. Často se vyžaduje předložení podkladů, které již jednou byly úředními místy akceptovány. Tak je tomu například při obnovení osobního dokladu (občanského nebo řidičského průkazu, pasu), přestože jde o pouhou výměnu po skončení doby platnosti, kdy žadatel předloží starý průkaz a po čase dostane nový. Naskytá se tak otázka, zda byrokracie vůbec důvěřuje své práci.

V některých případech se vytvářejí pro řešení stejné záležitosti stále nové formuláře, které si kladou za cíl zjednodušit úřední postup a racionalizovat agendu, jenže ve svém důsledku stanovují poněkud odlišný přístup k vyplňování údajů. Tím nutí žadatele strávit nad toutéž věcí více času, než tomu bylo dříve (viz stále se měnící formuláře daňových přiznání). Přitom se stále setrvává na formální přesnosti a její porušení je důvodem vyřazení žádosti (grantová agentura, různé soutěže). Pro tvorbu nových formulářů je velmi lákavé současné internetové prostředí, které žadateli sice nabízí pohodlné vyplňování úředních dokumentů z domova, ale mnohdy po něm vyžaduje redundantní údaje.<sup>12</sup>

Současné úřední postupy činí cestu od podání žádosti k vyřízení stále složitější a delší. Je pochopitelné, že částečně je prodlužování rozhodovacího procesu důsledkem stále složitějšího života společnosti. Ani přesun podávání žádostí do webového prostředí, ve snaze zpříjemnit a urychlit jejich vyřizování, není všemocným východiskem. Navíc organicky zcela zapadá do klasického byrokratického procesu, protože zdůrazňuje jeho neosobnost,<sup>13</sup> žadatel již nemusí chodit ani na podatelnu.

Prodlužování cesty od podání žádosti k jejímu vyřízení je hlavní příčinou byrokratizace. Děje se vyžadováním dalších kroků, které vycházejí mnohdy z požadavků různých zákonů a obecných nařízení, ale ve svém důsledku to znamená, že do schvalovacího procesu jsou vtahovány další instance. Ty pak o výsledku svého šetření vyhotovují písemná rozhodnutí, které musí žadatel doložit v rámci svého podání. Proces byrokratizace tak klade na veřejnost stále větší požadavky, o nichž byrokracie tvrdí, že jsou přiměřené a rozumné. Když se pak v budoucnu zjistí, že z různých důvodů rozumné nejsou, nehodlá je měnit. Problém podle ní nespočívá v požadavcích, ale v lidské nedokonalosti žadatelů, kteří se s nimi nedokážou vypořádat.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> Tento fenomén lze doložit z akademického prostředí, kdy se neustále mění různé vnitřní formuláře, například pro kvalifikační zkoušky. Také lze často pozorovat, že nově přijatý referent vytváří nové webové formuláře.

<sup>13</sup> Ve smyslu sociologického i historického chápání, viz Jan Keller, *Sociologie byrokracie a organizace*, Praha 1996, s. 135.

<sup>14</sup> David Graeber, *Utopie pravidel. O technologii, stupiditě a skryté přitažlivosti byrokracie*, Praha 2017, s. 58-59.

**BIBLIOGRAFIA:**

Dülfer K., *Urkunden, Akten und Schreiben in Mittelalter und Neuzeit. (Studien zum Formproblem)*, „Archivalische Zeitschrift“ 53, 1957, s. 11-53.

d'Elvert Ch., *Zur oesterreichischen Verwaltungs-Geschichte mit besonderer Rücksicht auf die böhmischen Länder*, Brünn 1880 (= 24. Band der Schriften der historisch-statistischen Section der k. k. Gesellschaft zur Beförderung des Ackerbaues, der Natur- und Landeskunde).

Florian J., *Okresní správa politická v Boskovicích (1919-1928): úřední jednání, spisová služba a komunikační písemnosti. Netištěná magisterská diplomová práce*, Brno 2016.

Graeber D., *Utopie pravidel. O technologii, stupiditě a skryté přitažlivosti byrokracie*, Praha 2017.

Hellbling E. C., *Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte*, Wien – New York 1974.

Hochedlinger M., *Aktenkunde. Urkunden- und Aktenlehre der Neuzeit*, Wien-München 2009.

Janák J., Hledíková Z., Dobeš J., *Dějiny správy v českých zemích od počátků státu po současnost*, Praha 2005.

Jireček H., *Codex juris Bohemici. Tomi V Pars 3*, Praha 1892.

Keller J., *Sociologie byrokracie a organizace*, Praha 1996.

Kloosterhuis J., *Amtliche Aktenkunde der Neuzeit. (Eine hilfswissenschaftliches Compendium)*, „Archiv für Diplomatik, Schriftgeschichte, Siegel- und Wappenkunde“ 45, 1999, s. 465-563.

Meisner H. O., *Urkunden- und Aktenlehre der Neuzeit*, Leipzig 1952.

Sviták Z., *Diplomatika jedna, ne dvě!*, [w:] *Pomocné vědy historické v současné historiografii a archivnictví*, eds. Marie Bláhová, Mlada Holá, Klára Woitschová, Praha 2017, s. 103-117.

Sviták Z., *Písemná komunikace správních institucí zeměpanského charakteru v 17. a 18. století. (Na příkladu Moravy)*, w druku.

Sviták Z., *Potřebujeme kategorie diplomatického materiálu?*, w druku.

Sviták Z., *Z počátků moderní byrokracie. Nejvyšší zeměpanský úřad na Moravě v letech 1748-1782*, Brno 2011.

Walter F., *Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte von 1500–1955*, Wien – Köln – Graz 1972.

Weber M. *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundrisse der verstehenden Sociologie*, Tübingen 1972.