

OBSAH

| | |
|---|-----------|
| Úvodem k 1. vydání | 9 |
| Autoři | 11 |
| <i>/.</i> <i>Obecná část</i> | |
| 1. STÁTOVĚDA JAKO UČENÍ O STÁTU. | 15 |
| 1.1 Úvodem | 15 |
| 1.2 Státověda jako učení, jako nauka | 16 |
| 1.3 Státověda a jiné humanitní vědy. | 18 |
| 1.4 Státověda a mezinárodní právo. | 19 |
| 1.5 Státověda a praxe státní moci | 20 |
| 1.6 Metodologie státovědy. | 21 |
| 2. STÁT | 23 |
| 2.1 Pojetí fenoménu stát. | 23 |
| 2.2 Různé pojetí státu v historii a současnosti. | 25 |
| 2.3 Základní znaky státu jako společenského jevu. | 28 |
| 2.4 Státní moc. | 31 |
| 2.4.1 Pojetí státní moci. | 31 |
| 2.4.2 Legalizace a legitimizace státní moci. | 32 |
| 2.4.3 Jednotnost státní moci. | 34 |
| 2.4.4 Státní moc a Společnost. | 35 |
| 3. VZNIKÁ VÝVOJ STÁTU. | 38 |
| 3.1 Úvodní teoretická vymezení. | 38 |
| 3.1.1 Teorie teologická. | 39 |
| 3.1.2 Teorie moci (panství). | 40 |
| 3.1.3 Teorie právní. | 41 |
| 3.1.4 Teorie etické. | 42 |
| 3.1.5 Teorie psychologické. | 43 |
| 3.2 Pojetí vzniku státu. | 43 |
| 3.3 Antické formy státu. | 47 |
| 3.4 Antický Řím. | 49 |
| 3.5 Středověký vývoj státu. | 51 |
| 3.6 Období národních států. | 53 |
| 3.7 Integrace států. | 56 |
| 3.8 Právo na sebeurčení. | 58 |
| 3.9 Revoluce ve vývoji státu. | 59 |

| | | | |
|---|-----|---|-----|
| 4. FORMY STÁTU | 61 | | |
| 4.1 Úvodem k pojetí a varianty členění | 61 | | |
| 4.2 Unitární stát | 62 | | |
| 4.3 Administrativně-územní členění | 63 | | |
| 4.4 Územní autonomie | 65 | | |
| 4.4.1 Obecné pojetí | 65 | | |
| 4.4.2 Stát „regionalizovaný“ a „autonomizovaný“ | 66 | | |
| 4.5 Federativní stát | 67 | | |
| 4.5.1 Charakteristika pojmu | 67 | | |
| 4.5.2 Organizace federativního státu | 71 | | |
| 4.6 Ustavní postavení subjektů federace | 71 | | |
| 4.7 Dělení působnosti mezi federací a republikami | 72 | | |
| 4.8 Kontrola federace ve vztahu k jejím subjektům | 73 | | |
| 4.9 Účast subjektů federace na činnosti federálních orgánů | 74 | | |
| 4.10 Konfederace | 74 | | |
| 4.11 Sdružení států federativního typu | 76 | | |
| 5. FORMA VLÁDNUTÍ | 79 | | |
| 5.1 Úvodem k pojetí | 79 | | |
| 5.2 Klasifikace forem vládnutí | 80 | | |
| 5.3 Demokratická forma vládnutí | 82 | | |
| 5.3.1 Úvodem k pojetí a zdůraznění | 82 | | |
| 5.4 Demokratický stát | 82 | | |
| 5.5 K pojetí přímé a zastupitelské demokracie | 84 | | |
| 5.6 Přímá demokracie | 85 | | |
| 5.6.1 Referendum (a plebiscit) | 86 | | |
| 5.7 Zákonodárná iniciativa občanů | 90 | | |
| 5.8 Petiční prostředky | 90 | | |
| 5.9 Podstata zastupitelské demokracie | 91 | | |
| 5.10 Demokratický právní stát | 94 | | |
| 5.11 Samospráva | 95 | | |
| 5.11.1 Základní pojmosloví s problematikou související | 95 | | |
| 5.11.2 Samospráva z pohledu právních teoretiků a judikatury | 98 | | |
| 5.11.3 Kategorizace samosprávy | 101 | | |
| 5.11.4 Vztah státu a samosprávy | 102 | | |
| 5.12 Politické strany a stát | 105 | | |
| 5.12.1 Pojem a vývoj politických stran | 105 | | |
| 5.12.2 Definice politických stran | 107 | | |
| 5.12.3 Ústavní funkce politických stran | 110 | | |
| 5.12.4 Organizační struktura politických stran | 112 | | |
| 5.12.5 Ústavněprávní postavení politických stran | 113 | | |
| | | 5.12.6 Systémy politických stran | 116 |
| | | 5.12.7 Jednostranický systém | 117 |
| | | 5.12.8 Dvoustranický systém | 118 |
| | | 5.12.9 Vícestranický systém | 120 |
| | | 5.13 Volební systémy a státní moc | 122 |
| | | 5.14 Stát a skupiny vlivu | 129 |
| 6. FORMA VLÁDY | 137 | | |
| 6.1 Pojetí formy vlády | 137 | | |
| 6.2 Monarchie a republika | 138 | | |
| 6.3 Monarchická forma vlády | 138 | | |
| 6.3.1 Úvodem k typologii a pojetí | 138 | | |
| 6.3.2 Parlamentní (konstituční) monarchie | 140 | | |
| 6.4 Republikánská forma vlády | 142 | | |
| 6.5 Modely formy vlády v současnosti | 143 | | |
| 6.6 Prezidentská forma vlády | 144 | | |
| 6.7 Parlamentní forma vlády | 147 | | |
| 6.8 Smíšená forma vlády | 148 | | |
| 7. FUNKCE STÁTU | 150 | | |
| 7.1 K vymezení pojmu - definice, původ a vývoj funkcí státu | 150 | | |
| 7.2 Klasifikace funkcí státu | 150 | | |
| 7.3 Normativně-regulativní funkce | 152 | | |
| 7.4 Výkonná funkce státu - pojetí | 153 | | |
| 7.5 Výkonná funkce - věcný předmět | 154 | | |
| 7.6 Pojetí služeb veřejného zájmu | 155 | | |
| 7.7 Funkce spravedlnosti | 159 | | |
| 7.8 Funkce kontroly ve společnosti | 161 | | |
| 8. STÁT A OSOBNOST | 164 | | |
| 8.1 Pojetí lidských práv (vývoj) | 164 | | |
| 8.1.1 Lidskoprávní terminologie | 164 | | |
| 8.1.2 Historický vývoj | 167 | | |
| 8.1.3 Současné pojetí-charakter lidských práv, ochrana | 169 | | |
| 8.2 Kategorizace lidských práv | 172 | | |
| 8.3 Stát a povinnosti lidí | 174 | | |
| 9. ODPOVĚDNOST VEŘEJNÉ MOCI | 176 | | |
| <i>//. Zvláštní část</i> | | | |
| 10. ORGANIZACE STÁTU | 187 | | |
| 10.1 Úvodem k pojetí | 187 | | |
| 10.2 Státní mechanismus - organizace | 187 | | |

| | | | | | |
|---|--|-----|---|--|-----|
| 10.3 | Státní orgán jako subjekt státní moci | 189 | 13.5 | Exkurz do samospráv vybraných zemí | 238 |
| 10.3.1 | Organizace státní moci jako soustava státních orgánů | 189 | 13.5.1 | Spolková republika Německo | 238 |
| 10.3.2 | Pravomoc a působnost státního orgánu | 190 | 13.5.2 | Slovenská republika | 243 |
| 10.3.3 | Pravomoc státního orgánu | 191 | 14. TYPY SOUDNICTVÍ | | 247 |
| 10.3.4 | Působnost státního orgánu | 192 | 14.1 | Druhy soudů a kritéria jejich členění | 247 |
| 10.3.5 | Realizace pravomoci a působnosti v praxi | 193 | 14.2 | Obecné soudnictví | 250 |
| 10.4 | Státní zařízení | 195 | 14.3 | Správní soudnictví | 252 |
| 10.5 | Státní služba | 196 | 14.4 | Ustavní soudnictví | 259 |
| 10.6 | Konzultativní orgány | 198 | 14.5 | Právo na spravedlivý proces | 259 |
| 11. PROCESNÍ ZÁKLAD ČINNOSTI STÁTU | | 199 | 15. LIDSKÁ PRÁVA | | 265 |
| 11.1 | Úvodem k vymezení pojmu | 199 | 15.1 | Koncepce lidských práv | 265 |
| 11.2 | Vydávání obecně závazných právních norem - proces | 199 | 15.1.1 | Základní principy ochrany člověka v demokratickém státě | 267 |
| 11.3 | Vydávání aktů aplikace práva výkonnou mocí | 201 | 15.1.2 | Obsah lidských práv | 269 |
| 11.4 | Rozhodování státního orgánu na návrh | 202 | 15.2 | Katalogy lidských práv | 271 |
| 11.5 | Rozhodování jako postup-procesní řízení | 203 | 15.2.1 | Mezinárodní dokumenty o lidských právech | 271 |
| 11.6 | Poplatky za řízení, náklady řízení | 206 | 15.3 | Základní lidská práva | 275 |
| 11.7 | Forma a obsah rozhodnutí státního orgánu | 207 | 15.3.1 | Přírozenoprávní původ základních lidských práv | 275 |
| 11.7.1 | Zákonem pojmenovaná rozhodnutí | 207 | 15.3.2 | Práva tvořící fyzickou integritu člověka | 278 |
| 11.7.2 | Vnitřními předpisy určená rozhodnutí | 208 | 15.3.3 | Práva tvořící psychickou integritu člověka | 284 |
| 11.7.3 | Ostatní | 208 | 15.4 | Vlastnictví člověka | 288 |
| 11.8 | Obsah rozhodnutí | 208 | 16. POLITICKÉ SVOBODY | | 290 |
| 11.9 | Organizačně technická činnost státu | 210 | 16.1 | Rozsah účasti obyvatel ve společenských věcech | 290 |
| 12. FUNKCE SPRAVEDLNOSTI | | 212 | 16.2 | Volební právo | 293 |
| 12.1 | Pojem a výkon spravedlnosti | 212 | 16.2.1 | Význam voleb pro společnost | 293 |
| 12.2 | Spory v soukromoprávní oblasti | 218 | 16.2.2 | Volební právo | 294 |
| 12.3 | Vina a trest | 220 | 16.2.3 | Všeobecné volební právo | 295 |
| 12.4 | Spory ve veřejné moci | 222 | 16.2.4 | Rovné volební právo | 297 |
| 12.4.1 | Přezkum činnosti a rozhodování správních orgánů | 223 | 16.2.5 | Přímé volební právo | 298 |
| 12.4.2 | Volební soudnictví | 224 | 17. SOCIÁLNÍ FUNKCE STÁTU (hospodářská a sociální práva) | | 300 |
| 12.4.3 | Kompetenční spory | 225 | 17.1 | Sociální stát, sociálně právní stát | 300 |
| 13. POJETÍ ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVY | | 227 | 17.1.1 | Institucionální pojetí sociální politiky | 301 |
| 13.1 | Komunální samospráva | 227 | 17.1.2 | „Sociál welfare státě“, solidarita a sociální stát | 303 |
| 13.1.1 | Vymezení pojmu obec (včetně určení úlohy a rozsahu činnosti) | 227 | 17.1.3 | Modely sociálního státu | 304 |
| 13.2 | Regionální samospráva | 229 | 17.1.4 | Krise sociálního státu, povaha a problémy států veřejných sociálních služeb | 311 |
| 13.2.1 | Vymezení pojmu regionu a kraje (včetně úlohy a rozsahu činnosti) | 229 | 17.1.5 | Globalizace a její vliv na státy veřejných sociálních služeb, soudobé trendy ve vývoji sociálních institucí a úkoly sociálního státu v moderní tržní společnosti | 312 |
| 13.3 | Ústavní základy práva na samosprávu na úrovni obcí a na úrovni krajů dle právního řádu České republiky | 233 | | | |
| 13.4 | Evropská charta místní samosprávy jako základní ideový dokument územní samosprávy | 236 | | | |

| | | |
|------------|---|------------|
| 17.2 | Princip solidarity, stát jako sociální systém. | 318 |
| 17.2.1 | Přístup k výkladu sociálních jevů. | 320 |
| 17.2.2 | Změna zdravotního stavu (zdraví, nemoc, úraz, pracovní neschopnost, invalidita). | 323 |
| 17.2.3 | Nezaměstnanost. | 327 |
| 17.2.4 | Rodina. | 329 |
| 17.2.5 | Stáří. | 330 |
| 17.2.6 | Chudoba a sociální dezintegrace. | 331 |
| 17.3 | Systémy nástrojů sociální politiky. | 333 |
| 17.3.1 | Regulace. | 336 |
| 17.3.2 | Peněžité dávky. | 336 |
| 17.3.3 | Věcné dávky. | 336 |
| 17.3.4 | Služby. | 337 |
| 17.4 | Financování nástrojů sociální politiky. | 338 |
| 17.4.1 | Kapitalizace. | 338 |
| 17.4.2 | Rozpočtová technika. | 338 |
| 17.4.3 | Dary. | 339 |
| 17.5 | Sociální práva člověka, mezinárodní souvislosti, koordinace systémů sociálního zabezpečení v Evropské unii | 339 |
| 18. | VZNIK A VÝVOJ STÁTU (komplementární studie). | 347 |
| 18.1 | Pojetí vzniku státu. | 347 |
| 18.1.1 | Historické, respektive historicko-právní pojetí vzniku státu. Od předstátní společnosti ke státu. | 347 |
| 18.1.2 | Ústavněprávní pohled na stát a jeho vznik. | 348 |
| 18.1.3 | Mezinárodněprávní pohled na stát a jeho vznik. | 350 |
| 18.2 | Antické formy státu. | 351 |
| 18.2.1 | Vývoj řeckého státu. | 351 |
| 18.2.2 | Vývoj římského státu. | 354 |
| 18.3 | Vývoj státu ve středověku a novověku. | 356 |
| 18.3.1 | Patrimoniální stát. | 356 |
| 18.3.2 | Stavovský stát. | 359 |
| 18.3.3 | Absolutistický stát. | 362 |
| 18.3.4 | Federativní a konfederativní státní celky. | 365 |
| 18.4 | Období národních států. | 367 |
| 18.5 | Integrace států. | 372 |
| 18.6 | Sebeurčení států. | 375 |
| 18.7 | Revoluce ve vývoji státu. | 377 |
| | Použitá literatura. | 379 |
| | Rejstřík. | 393 |

ÚVODEM K 1. VYDÁNÍ

Pojetí oboru „Státověda“ má obvykle různé společensko-vědní úhly pohledu. I tato učebnice může být jednou z řady (středoevropských) verzí, které si za předmět bádání berou fenomén „státnosti“. Předkládaná učebnice tak přednostně reaguje na nezbytnost propracovávat akreditovaný **výukový obor právnických fakult** České republiky a jiných vysokých škol, které jsou svými ambicemi velmi blízko či potřebně srovnatelné s obsahem studia právnických fakult.

Smysl učebnice je tedy významně propedeutický ve vztahu k právnickému studiu. Odůvodňuje tak mocenský fenomén moderního státu v jeho obvyklých komparativních i realitních srovnáních současného ústavou založeného (a zde relativně pouze) demokratického světa.

Učebnice samozřejmě reaguje a argumentuje ústavněprávním potenciálem České republiky a klasických ústavních modelů, jakož i ústavního (reálnou materií) fenoménu Evropské unie. Tradiční zahrnutí do „Státovědy“ i prvků sociologicko-politických, jako jsou volby, politické strany a skupiny vlivu, je nutnou materií spojující organizační fenomén státu se společností a „hybatelem“ lidem, občany, národy, jednotlivci.

Zpracování učebnice samozřejmě (dále) nezapře veřejnoprávní profilaci většiny autorů, včetně jejich případného profesionálního právnického pohledu na instituty a kategorie, které dnes vesměs nacházejí ústavní psané vymezení, ale taktéž rozsáhlou (i rozmanitou) soudní interpretaci.

Autorský kolektiv, který učebnici zpracoval, je tvořen vesměs zkušenými pracovníky plzeňské a olomoucké právnické fakulty, a to oboru ústavního práva a oborů jemu konkrétně blízkých (historie, správní právo, justiční praxe, atd.). Tak, jak se vedoucí autorského týmu mohl tradičně spolehnout na osvědčené kolegy z vlastní fakulty, tak současně srdečně děkuje kolegům fakulty olomoucké, kteří jej obsahovými vstupy takto podpořili.

Karel Klíma

V Plzni dne 1. října 2006

1. STATOVEDA JAKO UČENÍ O STÁTU

1.1 Úvodem

V zásadě se v moderní době přijímá, že dávno minul čas, kdy byl stát chápán jako „noční strážce“, který je povolán chránit občany a společnost a nevměšovat se do jejich činností. Stát vznikl ve společnosti zejména k plnění „společných zájmů“, nicméně vždy plnil určitou **regulativní funkci**, zejména vůči chování lidí.

V současnosti stát aktivně vstupuje do různých sfér společenského života. V různé míře reguluje ekonomické vztahy,¹ sociální sféru,² školství,³ životní prostředí,⁴ apod. Stát se zabývá kulturou i náboženstvím, a to v podmínkách demokratických i nedemokratických.⁵

Stát prostřednictvím ústavy a zákonů určuje právní postavení osoby. Státy neregulují pouze vnitřní vztahy zemí, ale rovněž dohodovým systémem i mezinárodní vztahy a organizace. Bez činnosti státu v zásadě není možná **uspořádanost** vztahů též kvůli moderním technologiím, elektronizaci, komputizaci, ochraně vynálezů, autorství, apod.

Stát lze celkově považovat za **hodnotový systém** lidského vývoje a poznání, i když jeho síla, využití i zneužití byly, jsou i mohou být v budoucnu velmi rozmanité.⁶

Pojetí státu

Úloha státu

Stát jako systém

¹ Srov. např. zákonodárství upravující obecně vlastnictví, ale i obsah jeho jednotlivých forem in: Klíma K., Ústavní právo, 2. rozšířené vydání, Plzeň, Aleš Čeněk, 2004, str. 236 a násl.

- Např. úprava zákonodárství o práci, úprava důchodového systému, sociálních podmínek různých skupin obyvatelstva se zřetelem k věku, pohlaví, životní situaci, počtu dětí, apod.

² Moderní státy v zásadě buď administrativně organizují systém školství úpravou jeho jednotlivých stupňů včetně povinné docházky (evropská kontinentální kultura) nebo jej výrazně v jeho autonomii dotují z veřejných prostředků s cílem všeobecné podpory vzdělanosti (např. anglický systém).

⁴ Sféra životního prostředí v posledních obdobích získala mocenskou pozici silného státního protekcionismu vzhledem k potřebě předcházení i řešení problémů poškozování životního prostředí.

⁵ Srov. např. pozici Anglikánské protestantské církve ve Velké Británii nebo pravoslavi v Řecku a na druhé straně některé totalitami islámské státy.

⁶ Stát ve své podstatě jako mocenský prostředek při demokratickém, kvalifikovaném a kontrolovaném užití má ohromné dispozice lidské prosperity a sebezáchovy - ale v opačných kategoriích kvality i možné zkázy.

Vzhledem k tomu, že stát je součástí současné společnosti, představuje taktéž určitý **ucelený systém**. Jedná se o systém moci, politické moci a organizovanou strukturu. Otázkám týkajícím se státu je věnována rozsáhlá literatura.⁷ Nicméně pojetí statuje výsočně mnohoaspektové, a tudíž zkoumá různé stránky státnosti. I v tom předkládaná učebnice posiluje heterogenitu, neboť je zaměřena na společenskou vědu právníckého zaměření s důrazem na obsah učebních plánů právníckých fakult akreditovaných v České republice.⁸

1.2 Státověda jako učení, jako nauka

Pojem „stát“

Termín „stát“ se užívá v různých významech. Zcela obvykle se jím míní geografický pojem - určitá země na mapě světa.⁹ Stát je současně **abstrakcí i organizací**. Stát je na jedné straně „nehmatatelný“ a na druhé straně má konkrétně legislativní strukturu a ústavní základy.

Stát je sjednocení lidí pod jednou mocí na určitém území, přičemž státní mechanismus uskutečňující moc je zvláštním druhem moci a podražení, je zvláštní **univerzální organizací**, disponující jednotnou mocí a specializovaným aparátem k regulaci různých stran společenských vztahů.

Lidská společnost je trvale ve vývoji. Tudíž, stát je fenoménem historickým, přičemž plní různé regulativní, správní funkce ve společnosti. Stát je předmětem zkoumání mnoha věd - teorie státu, politologie, filosofie, ekonomie, atd. Tyto vědy zkoumají stát z určitého úhlu pohledu - tedy každá částečně.¹⁰

Stát z pohledu státovědy

Státověda zkoumá státnost v komplexu, i když některé otázky se mohou ukázat jako méně podstatné. Předmětem státovědy je pojem

⁷ Počínaje mysliteli staré Antiky - Platónem, s ideami o ideálním státu, Aristotelem, atd.

* Akreditace učebních plánů právníckých fakult v České republice sleduje potřebnou obsahovou jednotu a univerzálnost právníckého studia. Tato univerzalita je podmíněna platnou zákonnou „akceptací“ (takřka exkluzivní) pouze právníckých fakult v ČR, které tudíž musejí být založeny na výuce obvyklého obsahu doktrinárních oborů (větvi) veřejného a soukromého práva.

¹⁰ To může být problém v tom smyslu, že i USA se mnohdy nazývají „Amerikou“, Velká Británie a Severní Irsko Anglií, Německo bylo v letech 1949 až 1990 zcela „nesmiřitelným“ dvoustátem.

¹⁰ Srov. k tomu např. Doehring K., Allgemeine Staatslehre (Eine systematische Darstellung), Heidelberg, 2004, str. 6 a násl.

státu, vznik a tendence jeho vývoje, jeho institutů, vztahy států k jiným společenským jevům, jako jsou vztahy k lidem, dále pak původ moci, ideologie, sociální vztahy, vztah k ekonomice apod."

Státověda zkoumá zákonitosti struktury, rozvoje a činnosti státu, jeho prvků, územně-mocenské zřízení, metody činnosti státních orgánů, národně specifické souvislosti moci apod.

Povaha **státu** je jedinečná ve schopnosti zorganizovat celý systém společenských vztahů - tedy společně s ostatními společenskými prvky. Přitom, vzájemné vztahy s jinými komponenty společnosti jsou rozmanité, mohou být rozporné nebo souladné.¹²

Na druhé straně má státní moc tendenci **odcizení** se od lidí (tedy od obyčejného obyvatelstva) či od jednotlivých lidí. Má tedy tendenci vytvořit vlastní vládnoucí systém vůči všem ostatním. Státní moc tudíž vychází (vymyká se) z kontroly společnosti, omezuje ji a taktéž šiji podrobuje (za totalitámích systémů nesvobodně). V určitých souvislostech to vede k pasivitě člověka, k úpadku a stagnaci společenského rozvoje, v demokratických systémech pak státní moc předpokládané plní motivace člověka, byť zprostředkovaně v systému zastupitelském (viz dále).

Přirozeností člověka je dosáhnout maximální svobody, čili odporovat státní moci, dokonce považovat jakoukoli státní moc za „zbytečnou“. Dilema objektivní nezbytné organizované moci a svobody jednotlivce zůstane v budoucnu trvalým rozporem mezi státem a osobou.¹³

Není pochyb o tom, že důležitým řešením je najít způsob, jak sjednotit (přiblížit) zájmy moci (státu) a fyzické osoby v situaci nezbytně vysoce organizovaného společenského života. Přitom je důležité

¹¹ Pojetí „Státovědy“ tak může být více teoreticko-filosofickým (Holländer), institucionálně-funkčním či komparativně-realistním (Pavlíček a kol.).

¹² Vznik státu na určité úrovni společenské solidarity znamená společenský progres. Bez jakýchkoli pochyb by rodová společnost se svými tradičními charismatickými způsoby organizace společného života zůstala v rovině základní existenční živočišné seberealizace (tedy rozuměj „přežití“).

¹³ S ohledem na ustálené moderní systémy „sociálních záruk“ veřejné moci, garancí bezpečnosti obyvatelstva, vytvoření určitých podnikatelských podmínek, apod. však obyvatelstvo (ve vyspělých státech) očekává podpůrnou aktivitu státu. Výrazně se to pak projevuje v extrémních situacích krize a nouze (katastrofy - zemětřesení, povodně, sopečné výbuchy, atd.), kdy je mobilizace prostředků pomoci výrazně v organizačních „rukou“ státu.

Státní moc a společnost

Státní moc a jedinec

zachovat schopnost „samoregulace“ a „samorozvoje“ společnosti, tudíž využít pozitivní stránky působení státu a potlačit stránky „negativní“ (např. rozšiřování vlivu „byrokracie“, korupce, nákladnosti státní správy apod.).

1.3 Státověda a jiné humanitní vědy

Vzhledem k tomu, že stát je součástí současné společnosti, všechny společenské vědy mají v různé míře vztah ke státu, a to z různých vědeckých pozic.

Státověda a právní obory

Vztah k teorii „práva“ je založen na otázce nositele státní (či jiné od státu odlišné) moci. Souvisí s tím, kdo a jak „dává právo“ a jak jsou tyto normy práva sestaveny a vynucovány. Obor „Teorie práva“ se vylučuje na právnických fakultách a dalších vysokých školách společenskovědního zaměření.

Blízký je vztah státovědy k **ústavnímu právu**.¹⁴ To se týká zejména ústavního práva srovnávacího, které se zabývá instituty různých států na základě vymezených teoretických modelů a přístupů. Nicméně, ústavní právo má svoji konkrétní národní podobu v jednotlivých ústavních systémech, v nichž se projevují v konkrétních modelových podobách teoretické koncepce státovědy, zejména pak v otázkách „formy vlády“ a „formy státu“. Lze tak říci, že státověda je **nejbližší servisní disciplínou** právě k ústavnímu právu (vědecky i odborně).¹⁵

Vzhledem k tomu, že se státověda soustřeďuje na faktickou stránku jevů, přibližuje se **ke správnímu právu**, zejména pak k pojetí „státní správy“.

Disciplína „**Dějiny státu a práva**“ analyzuje rozvoj jednotlivých států, přičemž konkrétní fakta z dějin se užívají k zevšeobecnujícím závěrům ve státovědě.

Státověda a společenské vědy

Současně s „právními“ obory existují mnohá jiná odvětví vědy o státu, jež jsou v blízké obsahové součinnosti se společností. **Filosofie**

¹⁴ V této souvislosti ponecháme pojem jako blízký pojmu „státní právo“, i s vědomím odlišností, jak se obvykle traktují.

¹⁵ Učebnice ústavního práva „evropsko-kontinentálního typu“ tak svoji teoretickou část (obecnou) více či méně zakládají na představení principů moci zakotvených v ústavě a jejich výklad je tak teoretickým „mandátem“ k pochopení vlastních hodnot demokratické ústavy.

formuluje nejobecnější zákonitosti vývoje společnosti, lidského myšlení, včetně vládnutí.¹⁶

Sociologie se týká otázek státu v souvislosti s jeho rolí ve společnosti, v jeho vztahu k různým sociálním, profesionálním a jiným skupinám obyvatelstva, zkoumá empirickými metodami život společnosti.

Politologie přistupuje ke státu jako ke zvláštnímu politickému institutu, a to z pohledu jeho vztahů s jinými politickými institucemi. Analyzuje vliv nátlakových skupin na státní moc. Celkově je politologický přístup založen na učení o mocenských vztazích v určité společnosti.

Ekonomie zkoumá roli státu z hlediska makroekonomiky.

Teologie svými přístupy již ve středověku spojovala stát s „čínorodostí Boží“ sloužící příkázáním „Svatých knih“,¹⁷ nebo odůvodňovala pozemského vládce jako vyslance Boha na zemi (často absolutistického monarchu), jemuž náležela státní suverenita.

Podstatným historickým předělem k pojetí státu se staly „buržoazní revoluce“ v Evropě (Nizozemí, Velká Británie, Francie).¹⁸ Stát se tak stal výsledkem např. hypotetické smlouvy obyvatel (J. J. Rousseau), přičemž byly zdůrazněny myšlenky suverenity lidu (a nikoli monarchy), koncepce dělby moci, ústavnosti, apod. Posléze se ve státovědě objevilo mnoho různých směrů - anarchických (likvidace státu jako takového) a totalitárních (stát řídí a zahrnuje vše).

Předěl v chápání státu

1.4 Státověda a mezinárodní právo

Mezinárodní právo veřejné je fenoménem moderní doby, a sice jejího vyššího vývojového stupně, který předpokládal již existenci jednotlivých států jako **emancipovaných samostatných jednotek**.

¹⁶ Např. v Hegelově filosofii zaujímal stát hlavní místo. Předtím Aristoteles (384-322 př. n. l.) zkoumal různé státní formy. Stát byl traktován jako asociace lidí (kromě otroků).

¹⁷ Bible v křesťanství, Korán v Islámu, Talmud v Judaismu.

¹⁸ Od slova „bourgeois“ z francouzštiny, tj. „občan středověkého města“ (totéž „Bürger“ v němčině). Pojem tudíž není míněn k označení „vykořisťovatelů“, ale k označení určitých společenských jevů.

Souvisí současně se situací, kdy tyto jednotky projeví vůli spolu v zásadě komunikovat, případně zakládat aliance.¹⁹

Spolupráce statuje tak od I. světové války a intenzivně od II. světové války nejen faktická, ale i právně regulovaná.²⁰ Četné mezinárodní smlouvy tak spojují (zavazují) státy, stejně tak multinacionální asociace. V tom smyslu se závazky **věcného a odvětvového** charakteru projevují ve **vnitřních** funkcích státu zaměřených např. na:

- dopravu a komunikační spojení;
 - ochranu životního prostředí;
 - turistiku a pohyb obyvatelstva vůbec;
 - bezpečnost a boj proti terorismu;
- spolupráci v rozvoji vzdělání, zejména vysokoškolského, apod.

Mezinárodní právo reguluje všeobecné vztahy týkající se ochrany lidských práv, zajištění míru a univerzální ekonomické spolupráce. Tím se přednost tohoto oboru **ztotožňuje s obsahem vnějších funkcí** státu a státovědy vůbec.²¹

1.5 Státověda a praxe státní moci

Správa společnosti se samozřejmě neomezuje na státní regulativní činnost, neboť k ní náleží i mnohé další aspekty a prvky politického systému - např. politických stran, společenských norem, činnost skupin vlivu a prvků samosprávy. Nicméně, stát zaujímá místo ústřední v systému veřejné moci a jakkoli je politickými vlivy ovlivňován, zůstává samostatným fenoménem.²²

Obor státověda tak nemá pouze teoretický charakter. Analyzuje konkrétní reálné modely státní moci, a to jako „formy vlády“ či „formy státu“, nebo územní samosprávy (viz níže).

¹⁹ Viz k tomu např. Seidl-Hohenveldern I., Mezinárodní právo veřejné, Praha 1999.
²¹ Zcela nesporně zejména členství států v Organizaci spojených národů vytvořené v roce 1945 určilo standardní základ mezinárodní závazné komunikace.

²¹ Podobné souvislosti bychom dovedli i mezi vztahem Práva Evropské unie a státovědou; viz k tomu blíže in: Klíma K., Teorie veřejné moci (vládnutí), 2. rozšířené vydání, Praha, ASPI, 2006, str. 248 a násl.

²² To se týká též autokratických systémů, kde i přes zásadní ovlivnění činnosti státu „vládnoucí stranou“ konají rozhodující objem práce zaměstnanci ve státní službě.

Při zkoumání prvků státnosti a státovědy je nezbytné se orientovat na mnohofaktorový přístup. V tom smyslu je nutné zkoumat hlavní, rozhodující, dominantní faktory a tudíž zaujímat systémový přístup. Reálná role státu, význam těch či jiných institutů státnosti či jejich vliv na společenský život se mohou vyjevit pouze jako součást **určitého systému**.

1.6 Metodologie státovědy

Pod pojmem metoda se má na mysli určitý způsob poznání, formování vědeckých hypotéz, hodnocení argumentů, kontrola závěrů, apod. Ve státovědě se uplatňují především metody společné všem vědám a dále pak metody specifické.

Mezi obecnými metodami státověda užívá zejména metodu **analýzy a syntézy**. Za této pomoci se tak například mezi orgány státní moci vydělují orgány zákonodárné, výkonné a soudní, dále se syntetizuje pojetí státního aparátu. Analýza mocenských vztahů s užitím určitých indukčních analytických hledisek (jako například rozlišení typů pravomocí podle jejich regulativního dopadu na vztahy lidí) tak následně umožňuje syntézou výchozích závěrů zhodnotit celkovou vyváženost moci.²³

Logická metoda vyvozuje různé hodnotící úsudky dovozující například systémové otázky odpovědnosti demokratické moci.

Srovnávací metoda staví vedle sebe určité shodné instituty a porovnává jejich jevové formy v různých mocenských modelech. Státověda má do značné míry charakter **dedukce či indukce** ve vztahu ke konkrétním mocenským realitám současného světa.²⁴ Státověda tak v reflexi na nové mocenské zkušenosti světa **nově** zhodnocuje, zařazuje, třídí a definuje jevy.²⁵

¹⁵ Tato metoda má samozřejmě význam jak multisystémový (např. v otázce vztahu stát a politický systém) nebo konkrétně-institucionální (např. při definici pojetí národa).

²⁴ Státověda např. musela zhodnotit „výhody a nevýhody“ původních tzv. socialistických federací v tom smyslu, že to, co by bylo možné zhodnotit jako „ochranu“ malých států a národů SSSR, bylo mocensky podraženo pod centralizovanou federací s ideologickým monolitem.

¹¹ V tom smyslu má velmi blízko k výukové doktríně ústavního práva srovnávacího.

Metoda extrapolační užívá rozšíření znaků daného jevu na jiné shodné jevy. **Metoda modelování** využívá zase vytváření konstrukcí typů těch či jiných orgánů a procedur a jejich utváření. To se výrazně projevuje například při posuzování vlivu typů stranicko-politických systémů a volebních systémů, kdy tento vztah je výrazně vzájemný a oboustranný.²⁶

Státověda výrazně pracuje s **metodou historické analýzy**. Znamená to, že analýzou mocenských útvarů a mechanismů moci v nich se induktivními metodami zjišťuje vývoj určitých institutů, a tak sleduje vývoj státnosti.²⁷

²⁶ Tyto úvahy například trvale vedou k pokusům „racionalizace“ systému poměrného zastoupení tak, aby nebyl politicko-destruktivním a přitom nebyl „ještě“ většinovým.

²⁷ Zcela nesporně se pro každou společnost či skupinu živých bytostí, ať už původního kmene nebo současného státu vyspělého typu, jeví existenčně rozhodujícím zajištění obrany a existenčního přežití vůči expandujícím nepřátelům. Logika vývoje tak jakéhokoli panovníka vede k formování ozbrojené družiny a posléze vycvičeného a vyzbrojeného vojska až k situaci, kdy musí být zajištěna jeho apolitičnost a vnitřní mocenská nezneužitelnost (bude posuzováno níže).

2. STÁT

2.1 Pojetí fenoménu stát

K vymezení pojetí pojmu stát je nutno především analyzovat jeho podstatu. Tato podstata se v literatuře chápe nejméně dvojím způsobem: jako filosofická kategorie (zvláštní společenský jev) a jako mocensko právní kategorie (podstata státní moci). Přitom při analýze povahy státnosti nelze odhlížet od společenských souvislostí, neboť zkoumání podstaty státu, jako zvláštního institutu společnosti, odlišného od jiných společenských jevů, je spjato především s otázkou **vzniku a tendencí vývoje státu**.²⁸

Podstata státu

Stát je tedy abstraktní vývojovou kategorií, která měla svoje **apriorní zrození** a dále pak postupně několik **tisíciletí** vývoj v lidském společenství. Stát vzniká ve společnosti, ale určitým způsobem se z ní vyčleňuje, odcizuje se a je schopen stát i **nad ní**.

Vznik státu

V postupu vývoje lidských civilizací a složitého procesu **původního** vzniku státu se u různých etnických (kmenových) skupin vytvářely různé a nestejně **předstátní formy či přechodové formy**.²⁹

Vývoj státu má taktéž charakter **přetržitosti**, kdy likvidaci jednoho státu následuje vznik nového v důsledku revoluce, nebo rozdělení státu na více států, resp. oddělení (secese) jedné části státu od státu jiného.³⁰

Jiný způsob vzniku státu je spjat s podmínkami, kdy stát vzniká v nestátní koloniální společnosti, tedy v závislé zemi, která se nachází pod správou státu - „metropole“.³¹

²⁸ V tom smyslu zejména vědeckopedagogická disciplína „Dějiny státu a práva“, tradičně a kontinuálně zařazovaná v akreditovaných studijních plánech právnických fakult československých a českých, je sama o sobě periodizačním hodnocením reálných státních celků v dějinách lidstva až do moderní doby. V tom smyslu je zázémím a „servisem“ pro státovědu.

²⁹ Jednou z nich je například tzv. vojenská demokracie.

³⁰ Ustavněprávní rozdělení čs. federace v roce 1992 je všeobecně uznávaným „klidovým“ rozdělením federované státnosti na dva samostatné státy. Viz k tomu Klíma K., Ustavní právo, tamtéž, str. 138 a násl.

³¹ Takto vzniklo v 50. až 90. letech 20. století téměř 100 nových států v Asii, Africe, Latinské Americe, Oceánii.

Existuje mnoho doktrín, na jejichž základě se vysvětluje vznik státu ve společnosti. Ve starověku a středověku byly názory na vznik státu spojovány se sdružením lidí ke společnému životu nebo s důsledky rozrůstání se patriarchální rodiny, současně však převažovaly představy o božském původu a věčnosti státu.³²

V moderní době, kdy se společnost osvobozovala od religiozních souvislostí, se objevily „pozemské“ koncepce vzniku státu.“

V současnosti převažuje mnohofaktorový přístup k pochopení vzniku státu, což je spojováno s působením různých příčin. Patří sem nutnost plnění obecných cílů, jako je: dělba práce, její specializace, vydělení řídicí práce (nejprve na základě vydělení kmenových vůdců ze společnosti), samozřejmě i jejich příznivců a vojenských družin. Vznik soukromého vlastnictví a demografických vrstev, jakož i přechod od kočovného k usedlému způsobu života.³⁴

Vývoj
úlohy
státu

Jako každý politický institut se i stát snaží posílit svoji roli ve společnosti a zahrnout svým vlivem pokud možno nejširší oblasti společnosti. Vrcholu pak tato tendence dosahuje ve východních despociích, a to za vlády tyranů v Řecku, některých imperátorů v Římě, ve středověku pak v absolutních monarchiích či ve vytvoření „policejního státu“ v Německu (knížectvích). V novodobých podmínkách se tendence k vytvoření „všezahrnujícího“ státu projevila v totalitárních systémech dominantních ideologií, ve státech muslimského fundamentalismu (kde společně působí normy práva a náboženství), vojensko-byrokratických formách, apod.

Pád absolutismu v 18. až 19. století přivedl k idejím a praxi liberalismu, nevměšování státu do společenského života, koncepcím „minimálního“ státu.

Současná
role státu

Po období neodůvodněného snížení role státu ve společnosti se ve 2. polovině 20. století ve většině stran stabilizovala praxe aktivní účasti státu na společenském životě, tedy regulující role politických stran, ale i za zachování samoregulace společnosti. Stát se aktivně vměšuje do ekonomických vztahů (včetně centrálního plánování), sociálních

³² Stát byl vnímán jako jev, který byl lidem „darován“ shora.

³³ Tak podle J. J. Rousseaua lidé uzavírají společenskou dohodu ve smyslu faktického stavu a nikoli právního dokumentu.

³⁴ Tzv. sociální asymetrie vede k souboji společenských vrstev, což si vyžaduje uvést tento boj do určitého rámce, aby byla odvrácena anarchie a rozpad společnosti.

Otázek (práce, vzdělání, zdraví, penze), politického systému (strany, jiná společenská sdružení).

Současně se v moderních podmínkách demokratických států s širší rolí státu projevuje **samoregulační** role společnosti.

2.2 Různé pojetí státu v historii a současnosti

Výše uvedená obecná charakteristika se zabývala státem jako předmětem dalšího výkladu. V historii myšlení o společnosti bylo předloženo mnoho pokusů zformulovat pojetí státu, zformulovat jeho charakteristické rysy, a tudíž jej odlišit od jiných společenských jevů. Mnohé z vyslovených koncepcí se neujaly (např. tzv. organická, nebo tzv. „animalistická“),³⁵ jiné pak znamenaly pro další vývoj fundamentální základ, který byl dále rozvíjen a i v současnosti je případně rozpracováván.

Pojetí
státu

V současnosti tak můžeme odkázat na tato **pojetí státnosti**:

Pojetí
státnosti

- teologické,
- klasické,
- právnícké,
- sociologické,
- technicko-kybernetické.

Ad a) Teologické pojetí

Podstata státu je dovozována z učení zejména křesťanství, judaismu, islámu. Historické základy tak sahají do starověkého Egypta, Babylónu, Číny, Indie, Palestiny. V souladu s těmito přístupy je **stát vytvořen Bohem**, který též předurčuje jeho jakékoli působení, a tudíž protivení se této zákonitosti není záhodno. Pokyny k budování státu vycházejí ze svatých přikázání a každý stát v tomto duchu směřuje k určité ideální organizaci.³⁶

Stát-
cílo **Boha**

ⁿ Tak například doktríny srovnávající organizaci státu s koloniemi včel, mravenců.

^m V Evropě lze za představitele této doktríny považovat Tomáše Akvinského (1225-1274). V současnosti se k tomu blíží ideologie Saudské Arábie, Spojených arabských emirátů, Nepálu, Bhútánu a dalších islámských monarchií - Jordánská, Iránu, atd. V ideologii současných křesťansko-demokratických stran lze samozřejmě nepřímou zjištění vliv teologického pojetí.

Ad b) Klasické pojetí

Toto pojetí má světský charakter, jakkoli má hluboký historický původ zejména v tradicích antického myšlení. Stát je takto chápán jako jednotka k dosažení civilizovaného života, existenční prosperity, s tím, že se uspořádává život na určitém území. V současnosti je toto učení typické v politologii demokracií západního typu," odborníků mezinárodního práva veřejného³⁸ a taktéž teoretiků státu v pojetí stře-doevropském.

Pojetí v současné rozvinuté podobě reflektuje bohatost mocensko-organizačních forem státu, zejména pak po II. světové válce, a získává tím i značně komparatistický, sociologický, ústavněprávní či jinak interdisciplinární charakter.³⁹

Ad c) Právnícké pojetí

Pojetí je založeno na deklarativních myšlenkách intelektuálů revoluční buržoazie, kteří pod hesly svobody, rovnosti a bratrství či limitace činnosti státu právními normami a zejména ústavou, dovozovali hlavní náhled na stát z principiální regulativní role práva, jeho normativní funkce a hodnotového obsahu.⁴⁰

Rada teoretiků tohoto pojetí sdílela názory německého filosofa I. Kanta (1724-1804), který definoval stát jako společenství lidí podřízených zákonům. Tyto myšlenky měly progresivní význam, neboť motivovaly národní hnutí proti absolutistickým režimům. Tato učení založila některé hodnoty lidského hodnotového humanismu: svobody, práv člověka, atd.

Přívrženci tohoto učení nicméně pojímali stát z pozic normativismu jako právníckou osobu, souhrn právních vztahů.⁴¹ Hlavním představitelem tohoto přístupu byl rakouský autor H. Kelsen (1881-1953).

⁷ Viz k tomu například Brand R, Sociologie politique, Paris, L.G.D.J., 2002.

¹⁸ Zde již traktovaná „tripartita“ - území, moc a obyvatelstvo.

¹⁹ Srov. k tomu např. Favoreu I. a kol., Droit constitutionnel, Paris 1998.

⁴⁰ Kršková A., Stát a právo v evropském myšlení, Bratislava, IURA EDITION, 2002, str. 400 a násl.

⁴¹ Tak podle G. Jellineka je právo souhrnem norem, které pocházejí od vnější uznávané autority, regulují vnější vztahy mezi lidmi a obsahují garanci, kterou jim dává tvůrce, viz k tomu Kršková A., tamtéž, str. 488.

V tomto pojetí se zdůrazňuje, že stát je subjektem práva jak uvnitř státu, tak v mnohých mezinárodních vztazích. Pokud stát způsobí škodu, a to činností orgánů státu, pak nese odpovědnost.⁴²

Exkurz: „Stát“ ve smyslu ústavního práva a mezinárodního práva

V souladu se zhodnocováním vývoje světa, zejména ve 20. století, a prakticky celkovým rozdělením území světa na **mocenské jednotky**, právnícké pojetí státu dovádí k rozlišování pojmu stát z hlediska ústavního práva a z hlediska mezinárodního práva. Rozhodujícím kritériem je přitom fakt, že státní moc je zformována jednak ve vnitrostátním právním systému a jednak je „zasazena“ v mezinárodních právních vztazích.

Existuje tak určitý „dualismus“ mocenských vztahů, tedy jakoby vedle sebe působících mocenských systémů a právních řádů. Jejich vertikální vztah (mezinárodní vztahy existují „nad“ státy) znamená oboustranné vzájemné ovlivňování, ale i přímou zavazující interakci.⁴³

Dualistické pojetí plní důležitou roli v souvislosti se vznikem států, kdy **určité** lidské společenství na **určitém** území deklaruje vůli vytvořit jednotku a dále pak žádá jiné jednotky a mezinárodní asociace **o uznání**.

Ad d) Sociologické pojetí

Toto pojetí nachází základní východiska v učení T. Hobbese a J. J. Rousseaua, kteří zformovali osobnostní koncepci státu spjatou s ideami „osvícenců“, s myšlenkami o přirozených právech člověka, **nezávislých na státní moci**.⁴⁴

Novodobé a moderní sociologické školy shrnují právní, ekonomické a politické znaky států. Stát je takto chápán jako **právní personi-**

⁴² Přílišné soustředění takového pojetí státu na právníckou podstatu státu může „poptlačovat“ hlavní kvalitu státu jako politického institutu ve společnosti.

⁴³ Vstup do mezinárodních vztahů podle Ústavy ČR je tak možný zejména na základě mezinárodních smluv, k nimž musí dát souhlas Parlament České republiky. Současně však nynější demokratické státy respektují nadřazenost mezinárodního práva, což se např. projevuje v čl. 10 Ústavy ČR deklarovaním přednosti mezinárodních smluv před vnitrostátními zákony.

⁴⁴ Společenská smlouva není pro Rousseaua historickým faktem, ale hledáním práva a rozumu, ideálu, který tkví v citu pro spravedlnost...; viz k tomu Kršková A., tamtéž, str. 298.

fikace národa, přičemž pod pojmem národ je chápáno obyvatelstvo země. Personifikace státu je přitom založena na centralizaci ekonomického života národa, a tudíž na nezbytnosti společné ekonomické činnosti. Stát je oficiálním představitelem společnosti a nikoli nástrojem likvidace či potlačení jiných skupin obyvatelstva.

Interdisciplinarita

Při porovnání výuky pojetí a charakteru **státu**, tedy v našem chápání **státovědy**, je třeba konstatovat, že v učení moderních (západních) demokracií je zkoumání těchto otázek většinou podřazováno (až traktováno) jako součást politologie, politické moci nebo ústavního práva či demokracie apod. **Středoevropské pojetí** románsko-germánského chápání kultury práva je značně ovlivněno německým pojetím **učení o státu** („Staatlehre“),⁴⁵ přičemž kontinuita ústavního, organizačního, pracovního i teoretického chápání organizace státu představuje určitou kontinuitu s původní částí **předmětu „Teorie státu a práva“**,⁴⁶ vyučovanou na československých univerzitách.

Ad e) Technicko-kybernetické pojetí

Technizovaný přístup

Tento přístup se projevil v USA v 60. letech 20. století v souvislosti s tendencemi přechodu k postindustriální informační společnosti. V pracích představitelů tohoto pojetí je stát chápán jako element politického systému a jako systém, který pracuje na základě hesla: vstup-výstup: poskytnutí informace, zpracování této v receptorech, administrativní rozhodnutí jako výstup ze systému (přijetí zákonů, jiných aktů, atd.) a dále následující vstup s novou informací a s opakováním cyklů.

2.3 Základní znaky státu jako společenského jevu

Charakter státu

Stát je především **sdužení lidí- společnost**, vycházející z nezbytnosti žít společně na určitém území (ve státních hranicích), a kooperace vyžadující regulaci společné činnosti, vztahů lidí a jejich skupin, které mají shodné i rozdílné zájmy. V tom spočívá charakter státu jako politického společenství.⁴⁷

⁴⁵ Zcela shrnujícím v tomto smyslu je dílo P. Pernthaler: Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre, Wien, New York, Springer-Verlag, 1986.

⁴⁶ Viz k tomu např. Boguszak J., Teorie státu a práva I., Praha SPN, 1968.

⁴⁷ To se v politologii chápe jako „stát v širokém smyslu slova“, na rozdíl od „státní organizace“ jako systému úřadů disponujících svrchovanou mocí na daném území. K tomu počítáme i chápání samotného „aparátu“ státu.

Politický charakter státního společenství je podmíněn na jedné straně **sociální asymetrií jakékoli společnosti** (třídy, sociální vrstvy, různé skupiny obyvatelstva a jejich představitelé - skupiny vlivu, v čehož důsledku úprava vztahů získává politický charakter), a na druhé straně nezbytností plnění obecných společenských cílů (pro veškeré obyvatelstvo).⁴⁸ Je zřejmé, že v současné době nelze přitom stát jako „politické společenství“ ztotožňovat se společenstvím jako celkem.⁴⁹

Stát je **typem organizace** v určité společnosti a v určité zemi. Zvláštnost takovéto organizace spočívá v tom, že stát je ojedinělou a jedinou **universální** organizací v zemi, vytvářenou na základě administrativně-územního členění. Obyvatelstvo je současně registrováno podle místa bydliště.⁵⁰

Každý, kdo se nachází stále či dočasně na území státu, je určitým **členem**, subjektem této organizace, má z toho vyplývající občanská práva, ale má taktéž vůči tomuto státu povinnosti. Totéž se týká i dalších nestátních subjektů, právnických osob (např. obchodních společností).⁵¹

Vztah občana - člena společnosti vůči státu má do určité míry charakter dobrovolnosti a v podmínkách demokratické ústavnosti lze stát i opustit. Nicméně, s ohledem na určitou **úplnou parcelaci světa na mocenské jednotky**, se každý lidský subjekt dostává do potenciálního vztahu ke státní moci kdekoli na zeměkouli.⁵²

Stát je politickou regulativní institucí ve společnosti určité země. Státní mechanismus vystupuje jako organizační technologický aparát, **kteřý plní funkce ve společném, celoobyvatelském a tudíž veřejném,**

*• Jinde toto pojmáme např. jako „organizace služeb a veřejného zájmu“, tedy funkce státu, které vycházejí z obecných potřeb existence všech lidí.

*• Toto směšování jevů bylo zřejmě vlastní autorům 18. století, ale další -jako Locke, Rousseau, Hegel, atd. - již rozlišovali stát a společnost.

“ I ti, kteří občany nejsou, se dostávají do systému ochrany lidských práv jako azylanti, bezdomovci, apod.

“ Přinejmenším tak musí dodržovat právní řád dané společnosti, resp. respektovat práva jiných obyvatel.

⁵¹ I /e takto příkladmo uvést a současně vyslovit přesvědčení, že každý čin jednotlivce, jímž zbavil života jinou osobu třeba ze zistných hmotných důvodů, bude s rú/nou mírou trestní razance postihován jak demokratickými, tak autoritářskými režimy (v islámském prostředí tím spíše).

zájmu. Pojem **veřejný** (společný) zájem je sám o sobě velmi obecnou kategorií, jejíž obsah nemůže mít zcela vyčerpávající definici.⁵¹

Nositelé moci Historicky vzato, v dějinách se liší skupiny obyvatel, které státní moc drží, ovládají, ovlivňují či dokonce mohou kontrolovat. V zásadě záleží na tom, **kdo disponuje nejúčinnějšími možnostmi vlivu na státní moc** tak, aby plnila jeho zájmy a představy. Dominance určitých vrstev, skupin, obyvatel, kmenů, rodů či dynastií je obecným obrazem vývoje státu v historii. Demokratické modely uplynulých dvou století dovozují legitimitu moci ze svobodných voleb svobodných členů - občanů. Tato legitimita je přitom v současnosti (v zásadě od II. světové války) moderována politickými stranami a obsahově ovlivňována skupinami vlivu.⁵⁴

„Střední vrstva“ *Exkurz:*
V současné době se předpokládá, že v zemích Evropy a Ameriky, v Japonsku a Austrálii je dominující společenskou vrstvou „střední vrstva“. Tvoří zhruba 65-80 % obyvatel majících solidní podmínky života.⁵⁵ Tyto vrstvy jsou zainteresovány na politické stabilitě, dodržování pravidel politické hry na základě demokratické ústavy. Tyto vrstvy spoléhají na stát jako na regulátora vývoje a na arbitra sporů ve společnosti.

Státní moc Dalším znakem státu je existence **státní moci**. Státní moc je personifikována ve státním aparátu a je **universální**. Po právní stránce je tato moc nezávislá uvnitř země i mimo ni. Každý stát disponuje státní suverenitou a má právo užít **zvláštní donucení**. Toto donucení se vztahuje na majetek, na svobodu i případně na život člověka.⁵⁶

Takovýto způsob vlivu státu (donucení) je možný jenom proto, že stát je orgánem **legalizovaného** a **legitimního** násilí. Legalizace státního donucení spolu s ústavou zajišťuje množství právních

⁵³ I v rámci jedné země, jednoho kraje i jediné obce může být výklad pojmu „společný“ zájem velmi odlišný, a to i u různých vrstev obyvatelstva, atd.
⁵⁴ Srov. k tomu šířeji K. Klíma, *Teorie veřejné moci (vládnutí)*, Praha, ASPI, 2003, str. 11 a násl.
⁵⁵ V USA se ke „středním vrstvám“ řadí 70 % obyvatel bílé pleti a 30 % obyvatel tmavé pleti s ročním příjmem cca 40 tis. USD, s vlastním domem, 1 až 2 auty a s 80 m³ obytné plochy na člověka.
⁵⁶ Problematika trestu smrti je součástí trestní politiky řady demokratických trestních systémů. Zatímco v USA je v řadě států dovoleno jeho použití, ve smluvních státech systému Rady Evropy je protokolárně zakázán (tudíž i v České republice).

aktů.⁵⁷ Legitimace donucení je založena na uznání donucení, které se uskutečňuje v nezbytných případech odůvodněným, spravedlivým, účelným a nezbytným způsobem. Právo může být prostředkem nejen legalizace, ale i legitimace.⁵⁸

V literatuře mohou být vedle uvedených znaků, ve své podstatě politicko-mocenských, uvedeny i jiné znaky státu, jako: suverenita, daň a poplatky, existence práva jako zvláštního systému právních norem, rozdělení obyvatelstva podle administrativně územních jednotek, atd.

2.4 Státní moc

2.4.1 Pojetí státní moci

Každá moc je vnímána jako schopnost spjatá s volními či psychickými momenty zajistit chování určité osoby, skupiny či jiného subjektu. Vztahy moci jsou vždy **asymetrické**, neboť předpokládají dominanci jedné strany. Volní charakter vztahů vyplývající z toho, že se vytvářejí mezi subjekty s určitými zájmy, je charakterickým rysem moci mezi lidmi.

Pouze volní (motivační) charakter typický pro vztahy mezi lidmi nestačí pro charakteristiku **sociální** (společenské) moci. Základem společenské moci nejsou totiž „úzké“ a osobní zájmy, ale existence určitých obecností ovlivněných jinými faktory (odlišných např. od rodinných). Nezbytnost společenské moci v lidském společenství vyplývá z jejich uvědomělé činnosti, což předpokládá dělbu práce, regulované chování, zřízení určité hierarchie a stanovení určitého řádu vztahů.⁵⁹

Veřejná moc obsahuje **donucení**, a to vždy a v té či oné formě. Donucení je v zásadě „přisvojení si cizí vůle“ a může být velmi rozmanité, jako: ekonomické, vojenské, ideologické, religiózní, korporativní, normativní, atd. V politologii se veřejná moc a donucení traktují

⁵⁷ Například hmotná odpovědnost je stanovena občanským kodexem, trestní odpovědnost pak trestním kodexem.

⁵⁸ Metody indikace legitimity státního donucení jsou složité a různé. Například prostřednictvím referenda, voleb, výzkumy veřejného mínění, konzultační diskuse.

⁵⁹ Jako typové obecné modely moci se vyčleňují demokracie (viz níže), plutarchie (moc bohatství), meritokracie (moc zasloužených lidí, stařešínů), apod.

Pojem „moc“

Společenská moc

Donucení

z různých pozic: jako moc teleologická (z hlediska sledovaných cílů), psychologická (z hlediska motivace), subjektivě-objektová (z hlediska vztahového), systémově-kybernetická (z hlediska sociální komunikace), strukturálně funkční (z hlediska určité organizovanosti), právní (jako určitý institut ústavního práva).⁶⁰

Politická moc

Politická moc je typem společenské moci, má tudíž veřejnoprávní charakter.⁶¹ Ve smyslu principu svobody člověka a tudíž demokratické povahy politické (státní) moci, může být vyjádřením pouze jediného společenského subjektu, a sice **obyvatelstva jako celku**. Obyvatelstvo je tak univerzální korporací, vnitřně asymetrickou, různě rozvrstvenou a v určitých geografických hranicích.⁶² Všeobecně získává politická moc vyjádření ve státní formě moci státní.⁶³

Státní moc

Státní moc je tedy **jevem sociálně politickým**. Je základním projevem politické moci určité hlavní společenské skupiny, seskupení (národa). Disponuje zvláštním aparátem k úpravě společenských vztahů a nadřazeností ve společnosti. Prvky státní moci jsou motivace, zájmy, vůle a donucení.

Státní moc je taktéž jevem - **institutem ústavního práva**. Z tohoto pohledu je soustavou norem upravujících státní moc z právnických pozic. V člancích Ústavy je charakterizován obsah a formy organizace státní moci a procesní způsoby jejího uplatňování.⁶⁴

2.4.2 Legalizace a legitimace státní moci

Legalizace státní moci

Za účelem formálního utvrzení, vyhlášení a uplatňování státní moci musí být tato **legalizována**. Znamená to, že zákony a jiné normativní akty, které jsou vydávány **jménem** státní moci, činí **zákonnými** nebo naopak určité vztahy ve společnosti ilegalizuje.⁶⁵ Nejobvyklejším

⁶⁰ Z mnoha příkladů můžeme uvést institut „veřejné žaloby“ svěřený Ústavou ČR státnímu zastupitelství podle čl. 80 Ústavy ČR a konkretizovaný zákonem o státním zastupitelství.

⁶¹ Je tedy odlišná od soukromoprávních vztahů uvnitř rodiny, kmene, obchodní společnosti, družstva, apod.

⁶² Např. národ = stát, město = stát, národ = autonomní oblast, apod.

⁶³ Úsilí o vytvoření státní moci je často spojováno s rolí politických elit, stran, charismatických osobností, apod.

⁶⁴ Srov. k tomu nejlépe Klíma K. a kol., Komentář k Ústavě a Listině, Plzeň, Aleš Čeněk, 2005.

⁶⁵ Některé vztahy tak právo neupravuje nebo připouští nebo výslovně zakazuje.

způsobem legalizace státní moci v současných moderních státech je **konstitucionalizace**, tedy její úprava na základě ústavy.⁶⁶

Legalizace státní moci, jejích orgánů a pravomocí, jakož i způsobu jejich činnosti, se uskutečňuje taktéž jinými právními normami: zákony (volební, o státním občanství, o politických stranách, apod.), dekrety vlády, rozhodnutími prezidenta, rozhodnutími soudů.⁶⁷

Státní moc musí být mocí zákonnou. To znamená, že zákonný charakter musí mít sám **její původ**. Státní moc v tom smyslu musí být svěřována orgánům podle procedur **stanovených v ústavách**.

Zákonný charakter musí mít taktéž organizace **státní moci**. Současná demokracie tak nemůže být zbavena **volebního** mechanismu, jímž lid (národ, občané) ustavuje nejdůležitější orgány v zemi.

Zákonný charakter musí mít taktéž sféra **pravomocí státní moci**, tedy vztahy, jež může regulovat a donucením prosazovat. Státní moc může tak na základě zákona vstupovat do soukromých vztahů a do soukromého života.⁶⁸

Zákonný charakter musejí mít dále **formy a metody činnosti státní moci**. Znamená to, že veškeré chování úředního aparátu musí splňovat požadavky právních norem a také hodnot humanismu, lidských hodnot, apod.

Porušení principu legality státní mocí vyvolává **odpovědnost** -politickou, trestní, disciplinární i občanskoprávní, jejichž důsledky právo **předvídá**.

Pojem „legitimace“ státní moci má stejný latinský základ jako „legalizace“. I legitimace znamená určitý základ daný zákonem. Legitimace státní moci jsou procesy a jevy, jejichž prostřednictvím státní moc získává určitou kvalitu hodnoty, odůvodněnosti, morálního původu, sociálně-psychologické přijatelnosti.⁶⁹

⁶⁶ Srov. k tomu Favoreu L. a kol., Droit constitutionnel, Paris, Dalloz, 1998, str. 73 anásl.

⁶⁷ K tomu viz selektivní kasuistika - výběr významných, a tudíž „vzorových“ rozhodnutí Ústavního soudu ČR in: Klíma K. a kolektiv, Komentář k Ústavě a Listině. Plzeň, Aleš Čeněk, 2005, a to za vlastním komentářem jednotlivých článků, tamtéž průběžně.

⁶⁸ Např. státní úřad na základě tzv. místního šetření posuzuje splnění podmínek stavebního zákona k následnému povolení stavby.

⁶⁹ „Legitimace“ státní moci má tedy povýtce nikoli formální, ale spíše faktický charakter, tedy nikoliv povinně formalistický. V otázce „legitimovanosti“ státní moci hraje též roli vztah lidu (národa) k dané moci - přijatelnost pro lid.

Charakter legitimní moci Pod **legitimní** mocí chápeme takovou moc, která odpovídá představám obyvatelstva dané země o **nutné** státní moci.⁷⁰ Podstatou legitimacy je víra lidí v to, že jejich prosperita (materiální i duchovní) je závislá na zachování a podpoře určitého pořádku ve společnosti. Legitimita je tudíž spjata se zájmy lidí. Vzhledem k tomu, že zájmy lidí a různých sociálních vrstev nejsou stejné a státní moc nemůže plnit zájmy všech členů a vrstev společnosti, uspokojuje zájmy většiny, menšiny, určitých skupin i jednotlivců. Legitimace moci tudíž nemůže mít charakter **celospolečenský**. Proto se hodnota státní moci hodnotí zpravidla z toho pohledu, zda odpovídá zájmům **většiny** obyvatelstva, jeho představám o moci. Důsledkem legitimacy moci je její **autorita** u obyvatelstva, uznání oprávnění spravovat a souhlas s podřízeností. Legitimita moci zvyšuje efektivitu státní moci, opírající se o většinu obyvatelstva.

Podpora obyvatelstva má svůj ústavněprávní projev. Podpora může být vyjádřena myšlenkami, city i činy. Projevuje se jako výsledek hlasování parlamentu, volbami parlamentu, prezidenta, výsledky referend, ale i masových demonstrací obyvatelstva.⁷¹

Zvláštní formou legitimace moci jsou sociální a politické **revoluce**, a to pokud vzniknou na spontánních akcích obyvatelstva. Tyto akce mohou směřovat ke svržení utiskující protilidové moci a k nastolení moci nové.⁷²

2.4.3 Jednotnost státní moci

Jednotnost státní moci Jednotnost státní moci je spjata se vznikem samého státu. Státní moc se vyvinula jako **integrovaná moc**, která likvidovala rodové zřízení, feudální roztržičnost a jakýkoli partikularismus. Jednotnost státní moci především předpokládá, že ve státě nemohou být dvě, tři či více „státních mocí“, nestejných podle své povahy, které by disponovaly vlastními prostředky donucení.⁷³

⁷⁰ Srov. k tomu např. Skrzydło W., Polskije prawo konstytucyjne, Lublin, 2002, str. 118 („Zásada suwerennosci narodu“).

⁷¹ Ke konkrétnímu pojetí tzv. většinového principu blíže viz M. Grečová in: Klíma Karel a kolektiv, Komentář k Ústavě a Listině, Plzeň, 2005, A. Čeněk, str. 66 a násl.

⁷² Revoluční násilí s sebou přináší revoluční násilí, které ruší předchozí zákonnost, včetně škod a lidských obětí.

⁷³ Řečené se vztahuje i k federativním státům, neboť státní moc subjektu je stejnorodá s federální a jako jí podřazená s ní tvoří jednotu.

Jednotnost státní moci v demokraciích je pouze modelová, systémová, neboť se týká celkového mechanismu moci. V rámci tohoto mechanismu však existuje **dělba moci** jako způsob, který vylučuje převážení jedné z mocí nad druhými a tudíž i usurpaci moci. Jednotnost státní moci a dělba moci se nevyklučují, neboť se vzájemně doplňují.⁷⁴

V mezinárodních vztazích, v nichž bylo dosaženo vysokého stupně integrace, se uplatňuje princip **subsidiarity**. Společenství získalo pravomoci, které přesahují hranice daného státu. Užití těchto pravomocí je možné v tom případě, když stát sám nemůže dané pravomoci realizovat.

2.4.4 Státní moc a společnost

Státní moc je součástí společnosti. Vzhledem k tomu, že plní zvláštní úlohu ve společnosti, **odcizuje se** a získává zvláštní pozici i vlastní specifický rozvoj. To se týká i současného demokratického státu, který **vcelku** vyjadřuje obecné zájmy lidu v tom smyslu, že tyto zájmy jsou výsledkem vlivu různých skupin na státní moc. Přitom se uznává existence **byrokratického aparátu**, který je nezbytný pro správu **určitých** společenských záležitostí.⁷⁵

Vztah státu a společnosti nachází zvláštní kvality v pojetí tzv. **občanské společnosti**. Podstatou věci je možnost a rozsah vměšování státní moci do společenských záležitostí. Pod „občanskou společností“ chápeme situaci lidského společenství dané země (obyvatelstva). Toto společenství se společným životem samoreguluje a je schopno omezovat i vylučovat vliv státu (odporovat mu).⁷⁶

- Společenské vztahy tvořící občanskou společnost v zásadě obsahují:
- strukturu na státu nezávislých a oddělených dobrovolných sdružení;
 - sféru realizace společenských zájmů, které se nacházejí mimo přímý vliv státu;

⁷⁴ Teorii „dělby moci“ považuje L. Garlicki za jednu z nejstarších zásad panujících v myšlení o státnosti již v dobách Aristotelových; srov. k tomu Garlicki L., Polskije prawo konstytucyjne, Warszawa, Liber, 1997, str. 70 a násl.

⁷⁵ Za možný způsob překonávání odcizení státu od společností se chápou prostředky participace - tedy různé typy zapojování občanů do řízení státu: referendem počínaje až k různým typům samosprávy.

⁷⁶ Srov. k tomu nejlépe L. Garlicki, Polskije prawo konstytucyjne, tamtéž, str. 66 a násl.

Dělba moci

Státní moc a společnost

Občanská společnost

Společenské vztahy

- c) souhrn lidí, kteří vytvořili vztahy bez vměšování státu na základě svobody volby;
- d) osobnosti, které jsou vzhledem k určitému povědomí ve veřejném mínění schopny určité zájmy společnosti formulovat či představovat.⁷⁷

Podstata občanské společnosti

Formulace (vznik) občanské společnosti je spjat s určitým stupněm rozvoje státní (národní) jednotky. Je spjat s respektem k lidské osobnosti, svobodou souhrnného vlastnictví a konkurence, s likvidací absolutismu, s rozvojem demokracie na základě právní rovnosti. Nelze si však představit žádnou společnost, která by existovala bez státní regulace. Právě příčinou vzniku státu byla potřeba plnění „společných zájmů“.

Skupiny vlivu

Vztah státní moci jako představitele „obecných zájmů“ a společnosti se nemůže rozvíjet a vyvíjet pouze jako **souladný poměr**. Ve společnosti vzhledem k jejímu rozvrstvení působí vzájemné rozpory, soupeření. Různé skupiny obyvatelstva jsou různě zainteresovány na společenském produktu či dokonce přímo závislé na státním rozpočtu. Realizace zájmů tak závisí na síle a tlaku různých asociací (skupin vlivu) na státní moc.⁷⁸ V určitých situacích mohou spory vést i k situaci **sociální revoluce** zřetelně namířené i proti demokraticky konstituovanému systému vlády a vládnutí.⁷⁹

Meze státních zásahů

Teoretickou otázkou státovědy je rozsah (meze) vměšování státu do „společnosti“ tak, aby byla zachována přirozená samoregulace společnosti tam, kde je to účelné, a za druhé, aby státní moc zasahova-

Zcela nesporně sem patří umělecké (pěvecké a herecké), sportovní, novinářské, lékařské a další osobnosti, jež svými výkony, názory či postoji ovlivňují formulaci zájmů obyvatelstva.

V důsledku toho se různé skupiny snaží dosáhnout materiálních a jiných požitků, získat neproporcionální hodnoty; srov. k tomu velmi ilustrativně Brand Philippe, Sociologie politique, Paris, L.C.D.J., 2002, str. 319a násl.

Každoroční (a někdy i „pravidelné“) vlny demonstračních protestů francouzských zemědělců, dopravců, zdravotního personálu a v roce 2006 na jaře i mládeže, včetně mnohatýdenního zablokování univerzit, jsou rozpory, které v zásadě až do krajnosti konfrontují „občanskou společnost“ s fungováním demokratického ústavního systému a nakonec i skupiny této „společnosti“ uvnitř jí samotné. Jsou tím schopny i „zpochybňovat legitimitu“ dané (zvolené) moci a sociálním napětím vyvolat stav „svržení“ moci a požadavek na její náhradu (předpokládáme demokratickou).

la proti nechtěné živelnosti tam, kde je tento zásah společností vnímán jako přijatelný či dokonce žádoucí.⁸⁰

Je zřejmé, že otázka mezí zasahuje naprosto konkrétní a musí být posuzována zcela konkrétně. Řeší se tak v činnosti rozhodování státních orgánů v průniku různých názorů koaličních dohod i většinových rozhodnutí.⁸¹

⁷⁸ Veřejné mínění (občanská společnost) jistě pozitivně přivítá množství hlídek pořádkové policie v místech známé pouliční kriminality a na druhé straně bude výrazně odsuzovat odposlechovou a jinou netransparentní aktivitu bezpečnostních složek.

⁸¹ Může mít charakter „pokusů a omylů“, ale i precedenčních rozhodnutí soudů (typické zejména pro anglo-americkou praxi).

3. VZNIK A VÝVOJ STÁTU

3.1 Úvodní teoretická vymezení

Počátky státu Stát se objevuje v určitém stupni rozvoje společnosti, přičemž lidská společnost je podstatně starší než stát. Nejnovější poznatky archeologie, antropologie i etnografie svědčí pro existenci společnosti, resp. existenci člověka jako biologického druhu na naší planetě, již před více než 3 milióny let, odhalují a dokládají existenci opevněných měst s několika tisíci obyvatel a s rozvinutou řemeslnou výrobou už v 7. až 6. tisíciletí před naším letopočtem, dokazují, že původní prvobytná společnost se začala diferencovat již v 8. tisíciletí před naším letopočtem a za vznik prvních státních útvarů můžeme považovat období zhruba 4 tisíce let před naším letopočtem. Neexistence písemných pramenů z tohoto období proto vyžaduje, abychom vycházeli především z archeologických nálezů a z nich dovozovali i procesy související se vznikem a rozvojem státu.⁸²

Stát a společnost Stát vzniká ze společnosti, která si jej neuvědoměle vytváří, aby pro ni zajišťoval určité podmínky nezbytné pro její další existenci. Má jít o univerzální a ze společnosti vyčleněnou instituci k zajištění sociálního pořádku, zpočátku je však zároveň součástí společnosti. To, co je spojuje, je především skutečnost, že společnost i stát jsou společenstvím lidí.

Teorie vzniku státu Teorií popisujících původ a vznik státních forem je ve státovědní literatuře celá řada. Obecně uznávanou klasifikací těchto teorií je dělení G. Jellineka (1851-1911), rakouského státovědce, představitele právního pozitivismu a profesora na univerzitách v Basileji a v Heidelbergu, obsažené v jeho stěžejním díle Všeobecná státověda.⁸³ Jellinek tyto teorie rozděluje na

1. teorie teologické;
2. teorie moci (panství);

⁸² Za první písmo je považováno sumerské obrázkové slovní písmo nalezené na hliněných tabulkách z 3. tisíciletí před naším letopočtem v Uruku - Várce, přičemž za písmo vděčíme pravděpodobně nezbytnosti uchovávat záznamy hospodářského charakteru, především účetnictví chrámů.

⁸³ Jellinek G., Všeobecná státověda, Praha 1906, s. 191 a násl.

3. teorie právní:
 - a) teorie patriarchální,
 - b) teorie patrimoniální,
 - c) teorie smluvní;
4. teorie etické;
5. teorie psychologické.

3.1.1 Teorie teologická

Tato teorie, nepochybně nejstarší, zrozená u těch národů, kde státní a náboženská pospolitost splývá (starý Egypt, Babylon, Čína, Indie), vychází z představy, že stát je výtvozem božím a podle božího přikázání je proto třeba jej uznávat a zároveň se i danému státnímu zřízení podrobovat. Známy je Demosthenův výrok převzatý do Digest o tom, že zákon je třeba poslouchat, protože jde o vynález a dar boží. Naopak sofisté a jejich skepticismus formulují tezi, že náboženství je výmysl zákonodárců, protože zákony leckdy nestačí zabránit lidem v páchání zločinu, a proto je jim třeba vštípit strach ze všudypřítomné bytosti, která všechno vidí. (Kritias).

Křesťanské učení, především v díle Augustinově, prohlašuje pozemský stát, v protikladu ke státu božímu, za nevyhnutelný následek hříchu, zároveň je ale pozemský stát zřízen k ochraně proti následkům hříchů a Bůh světuje panovníkům moc, která není jejich vlastnictvím, ale má být pozorná k lidem, má být lékem proti hříchu a nástrojem spravedlnosti. Svůj hříšný původ může stát zhojit především záštitou a ochranou církve. Panovník zůstává člověkem a přes veškeré úsilí není schopen přeměnit své království ve stát boží, potřebuje tedy pomoc a podporu církve. Augustinovi následovníci již rozlišují dvě autority, které ovládají svět, tedy papeže a krále, a také dvojí jurisdikci, duchovní a světskou, přičemž panovník podléhá ve věcech duchovních moci církevní. Papež Řehoř VII. zformuloval proslulý „Dictatus papae“, manifest křesťanské teokracie a papežského absolutismu s ideou svrchovanosti papežské moci, která jediná má právo jmenovat biskupy a korunovat panovníky a jediné ona může případně i panovníka - tyrana exkomunikovat. Právo ovládat světské státy patří církvi od samého počátku a podle papeže Inocence IV. jsou „oba meče“ (duchovní i světský), sloužící k ochraně křesťanstva, skryty

Pozemský stát

v lůně církve; moc meče světského je uložena v církvi, avšak skrze císaře, který ji od ní přijímá, se rozvine a moc, která v lůně církve je uložena jako potencionální, se přenesením na císaře stává opravdovou (teorie dvou mečů).⁸⁴

3.1.2 Teorie moci (panství)

Vládnoucí
a ovládaní

Mocenské teorie státu jsou založeny na myšlence nadvlády jedněch nad druhými, silných nad slabými, přičemž tento poměr odůvodňují vztahy v přírodě. S takovým pojetím se setkáváme již u sofistů, kteří zdůvodňují právo privilegované menšiny na utlačování svých odpůrců - morální právo silné osobnosti porušovat zákon je podle nich nařízením přírody. Středověcí zastánci této teorie, především Thomas Hobbes, vycházejí z toho, že člověk není tvor společenský, je od přírody egoista, toužící po bohatství a moci nad jinými. Původní přirozený stav, ve kterém lidé žili, charakterizuje Hobbes jako válku všech proti všem a každý měl podle něj jen tolik práv, kolik si jich dokázal vydobýt nebo udržet. Stát tak vzniká, aby s jeho pomocí byla taková válka skončena, aby byl člověk zbaven strachu z bezbrannosti a stálé hrozby násilné smrti. Jeho koncepce moci suveréna je fakticky monopolem na život a smrt poddaných, a cokoli ve vztahu k nim panovník učiní, nemůže být považováno za nespravedlivé nebo nezákonné. Hobbes je tak považován za teoretika politického absolutismu, zasazujícího se o neomezenou moc státu. Podobně Spinoza posuzuje stát a právo jako systémy přírodních sil, kde platí základní zákon sebezáchovy. Podle něj má každý tolik práva, kolik má moci. „Je přirozeným právem ryb plavat a přirozeným právem větších ryb požírat menší“.⁸⁵

Marxistický
přístup

K mocenským teoriím patří i marxistické učení o státu jako o nástroji vládnoucí třídy. „Moderní státní moc je jen výborem, který spravuje společné záležitosti celé buržoazní třídy“.⁸⁶ Stát je v souladu s touto teorií považován za nástroj potlačování, uskutečňovaného ekonomicky panující třídou a sloužící k udržení jejího panství.

⁸⁴ Srov. Kincl J. a kol., Všeobecné dějiny státu a práva, Praha 1983, str. 217.

⁸⁵ Cit. podle Brósl A., Dějiny politického a právního myšlení, Bratislava 1999, str. 114.

⁸⁶ Marx, K., Engels, B., Manifest komunistické strany, in.: Výbrané spisy ve dvou svazcích, sv. I., Praha 1950, str. 28.

3.1.3 Teorie právní

Mezi teorie vzniku státu, označované jako právní, jsou řazeny podle Jellineka teorie, jejichž základ lze spatřovat buď v právu rodinném, tzv. patriarchální teorie, či v právu věcném, teorie patrimonální, nebo konečně v právu smluvním, teorie smluvní (kontraktualistické).

Teorie **patriarchální** opírá vznik státu především o zkušenosti řecké civilizace, dovozuje jej z postupného spojování rodů a svazků rodů (frátrií), pozvolného předávání úkolů jejich pokrevních svazků ve společenském životě, v závislosti na hospodářské a sociální diferenciaci společnosti, útvaru, který v homérovském Řecku označujeme jako patriarchální monarchii, historicky vzniklou z rodové organizace společnosti.⁸⁷ Jedna z těchto teorií tvrdí, že královská moc pochází bezprostředně od zakladatele lidského rodu, Adama. Panovník se podle ní nevolí, nejmenuje ani poddanými nesesazuje, neboť všichni jsou vlastně jeho děti.

Teorie **patrimonální** vycházejí z představ, že moc je odvozená od vlastnictví půdy. Patrimonium je výrazem pro zděděný majetek nebo feudální vlastnictví, především veškeré půdy či území. S patrimoniem, dědičným rodovým statkem, byla spojena patrimonální soudní pravomoc, tedy právo příslušející vrchnosti vůči všem poddaným. Za základ státu byl ve středověku v souladu těmito teoriemi považován lenní systém a soukromé vlastnictví bylo předřazeno vzniku státu. Patrimonální pojetí státu vycházelo z představy, že území i jednotlivé instituce jsou osobním majetkem panovníkovým a až do XIV. století byl panovník považován i za subjekt státní moci. Dědičné monarchie, založené na této teorii, vycházely z představy, že panovník a v důsledku dědičné posloupnosti i jeho potomci mají vlastnické právo na stát,⁸⁸ a jsou proto povoláni i k vládnutí, což bylo považováno za „výron

Vznik
z rodové
společnosti

Vlastnictví
půdy

⁸⁷ V proslulých eposech Iliada a Odyssea, připisovaných básníku Homérovi, které jsou pramenem poznání řecké společnosti v době dorské, jsou olympští bohové uspořádáni v patriarchální hierarchii v čele s Diem, který podobně jako králové achájské žije v paláci na Olympu, obklopen podřízenými bohy, většinou jeho dětmi, bratry nebo sluhy. Monarchistický stát olympských bohů byl odrazem státního zřízení achájských států.

¹⁸ Ještě v roce 1885, kdy dobývá belgický král Leopold II. Kongo, je celé teritorium chápáno jako tzv. Korunní država v soukromém majetku panovníka. Roku 1908 daroval Leopold II. Kongo Belgii.

vlastnictví onoho území", vlastnictví se tak stalo příčinou a vládnutí jeho důsledkem.⁸⁹

Společenská smlouva

První představy o smluvním charakteru vzniku státu - **teorie smluvní** - formulují již myslitelé starověku a odůvodňují je nezbytností obrany proti neomezenému jednání silnějších. Ve středověku zejména T. Hobbes tvrdí, že moc a právo vládnout jsou založeny na přenesení síly a schopnosti každého z občanů na toho, kdo má nejvyšší moc a svrchovanou vládu. To se však děje především ve snaze zachovat vlastní existenci. „Kdo se podřizuje druhému ve strachu, podřizuje se buď tomu, koho se bojí, nebo někomu jinému, komu věří, zeje ochránit“.⁹⁰ Předstátní společnosti jsou podle této teorie považovány za přirozený stav, ve kterém panuje chaos a který je vlastně válkou všech proti všem, ze kterého se jednotlivec snaží uniknout uzavřením společenské smlouvy, tedy uznáním svrchované a suverénní moci. Ta mu zajistí řád a stabilitu. Společenská smlouva zároveň představuje závazek státu se podřídit, mít jej v náležitě účtě a jeho rozhodnutí považovat za závazná a zároveň vynutitelná. Smluvní teorie doznávají značného rozvoje v období moderních revolucí a představují zdůvodnění legitimacy státní moci. Podle J. J. Rousseaua, považovaného za jednoho z čelných představitelů těchto teorií, se stát zakládá společenskou smlouvou, kterou se každý její účastník dobrovolně podrobí vůli toho, kdo bude rozhodnutím všech z řad účastníků smlouvy, ustanoven jako suverén. Tito účastníci společenské smlouvy jsou občany, podílejí-li se na svrchované moci (vůli obecné), a zároveň i poddanými, kteří se této obecné vůli podřizují.⁹¹ Občanská svoboda je tak omezena pouze obecnou vůlí suveréna, suverenita však náleží jen lidu a nemůže být omezena žádnými zákony. Zároveň smluvní charakter vzniku státu předpokládá i možnost v případě zneužití moci společenskou smlouvu vypovědět a vytvořit takové zřízení, které bude požadavkům společenské smlouvy odpovídat.

3.1.4 Teorie etické

Stát jako etická nutnost

Jejich základem je snaha ospravedlnit stát jako mravně nezbytný útvar. Již antická filosofie vycházela z myšlenky, že důstojný život

⁸⁹ Srov. Neubauer, Z., Státověda a teorie politiky, Praha, 1948, str.199.

⁹⁰ Hobbes, T., Výbor z díla, Praha, 1988, str. 176.

⁹¹ Srov. Rousseau, J.-J., O společenské smlouvě neboli o zásadách státního práva, reprint původního vydání z roku 1949, Dobrá Voda, Aleš Čeněk 2002, str. 26.

člověka není možný mimo stát. Podle ní se jednotlivec stává člověkem až ve státním zřízení, mimo ně je buď bohem nebo zvířetem.

3.1.5 Teorie psychologické

Tyto teorie o příčinách vzniku státu vycházejí z předpokladu, že stát je produktem ducha národa, dějinným aktem, výtvozem přírody, přirozených schopností lidí, jejich psychických vlastností či instinktů.

Stát jako výtvar říší

3.2 Pojetí vzniku státu

Vznik státu je výsledkem historického vývoje. Za primární vznik státu je považován jeho vznik z předstátních forem organizace společnosti. Soustava novodobých suverénních států není uzavřenou množinou, státy vznikají a zanikají, byť intenzita změn bývá různá.

Vznik státu

Vznik státu je zpravidla nikoliv otázkou právní, ale otázkou faktickou, kterou je nezbytné posuzovat podle konkrétních okolností, byť se samotným vznikem jsou vždy spojeny právní důsledky.

O faktickém vzniku státu lze hovořit v případě, že nově organizovaná politická moc, uplatňovaná na vymezeném území⁹² a vůči všemu jeho obyvatelstvu, je mocí uvnitř státu **nejvyšší a nezávislou**. Zároveň musí nový státní útvar osvědčit předpoklady **relativní trvalosti**.⁹³ Změny formy vlády, společenského a politického systému, jsou chápány jako vnitřní záležitosti daného státu a nemají zpravidla přímého dopadu na existenci státu samotného.

Příčiny, v jejichž důsledku vzniká nový stát, mohou být rozmanité. Pro Evropu je charakteristický vznik novodobých států jako důsledek konstituování moderních národů, státy však vznikají i z popudů vnějších, jakými jsou ukončené válečné konflikty, světové i lokální, nebo zánikem velkých říší, revolučními, dekolonizačními a národně osvo-

Příčiny vzniku států

⁹² Vymezené státní území nemusí mít již v okamžiku konstituování nové státní, přesně stanovené, hranice. Tak tomu bylo např. v roce 1918 při vzniku Československé republiky, kdy se vycházelo z toho, že území je tvořeno historickými, tzv. korunními, zeměmi, Čechami, Moravou a Slezskem, a dále Slovenskem a Podkarpatskou Rusí. Stanovení státní hranice pak bylo následně provedeno mezinárodními smlouvami „versailleského mírového systému“.

⁹³ Např. takovým znakem předpokládané trvalosti nového státu může být výslovné uznání samostatnosti ze strany „mateřského státu“.

bozeneckými procesy, v důsledku seburčení národního i nábožen-
ského.

Způsoby vzniku státu

Způsoby vzniku státu se dělí podle faktických okolností, které je
provázejí. Státy tak mohou vznikat:

- a) **prvotním osídlením** dosud neobydleného území a konstituo-
váním suverénního státu. Ještě do konce 19. století byl objev
obyvatelných, ale neobydlených území vzácný, ale přece
jen možný (např. Mauritius, Liberie nebo burské republiky
Transvaal a Oraňsko v jižní Africe). Tento způsob vzniku státu
je v současnosti vyloučen, rozdělení obyvatelných částí zem-
ského povrchu je již ukončeno.⁹⁴
- b) **spojením** dvou nebo několika již existujících států v jeden nový
státní celek. Tak např. vzniklo v roce 1918 Království Srbů,
Chorvatů a Slovinců, složené ze Srbska, Černé Hory, Vojvodiny,
Bosny a Hercegoviny, Chorvatska, Slovinska, Dalmácie a Sla-
vonie, přejmenované v roce 1929 na Království Jugoslávie.
- c) **rozpadem** existujícího státu na několik nových států, např. vznik
nástupnických států Československa, Maďarska, Království
Srbů, Chorvatů a Slovinců, Polska a Rakouska v důsledku
zániku Rakousko-Uherska v roce 1918 nebo v případě rozpadu
SSSR v roce 1992.
- d) **odštěpením (secesi)** území stávajícího státu a jeho konstituo-
vání v nezávislý stát, např. Řecka (1830) a Bulharska (1878)
od Turecké říše, Belgie od Nizozemí (1830) Bangladéše od
Pákistánu (1973) nebo Chorvatska a Slovinska od Jugoslávie
(1991). Zvláštní skupinu představuje vznik nových států oddě-
lením od koloniální mocnosti. Proces dekolonizace vrcholil ve
druhé polovině minulého století v důsledku úspěšného dovršení
národněosvobozenického boje koloniálních národů.⁹⁵ Od těchto
případů je třeba rozlišovat změnu částí příslušnosti území mezi
dvěma státy nebo výměnu území, při níž nový stát nevzniká.
Např. úprava terztského území mezi Itálií a Jugoslávií (1975)

⁹⁴ Zvláštním případem jsou naplaveniny a nánosy moří a řek, které zvětšují státní úze-
mí příslušného pobřežního státu, nevzniká tak nový státní útvar.

Zvláštní režim, upravený Smlouvou o Antarktidě z roku 1962, poživá tato normálně
neobyvatelná polární oblast.

⁹⁵ Jen na africkém kontinentu vzniklo v letech 1945-1970 více než 70 nových států.

nebo výměna území mezi Českou republikou a Slovenskou
republikou.

- e) **rozhodnutím orgánu mezinárodního společenství.** Jde
o zvláštní a ojedinělý případ vzniku státu, použitý Valným
shromážděním OSN v roce 1947, přijetím rezoluce č. 181, pod-
le které vznikl stát Izrael.⁹⁶

V nauce mezinárodního práva veřejného je řešena otázka, kdy
Stát získává mezinárodně právní subjektivitu a jaký je význam uznání
Státu. V zásadě existují dva protikladné názory, z nichž jedna skupina
tvrdí, že uznání státu nemá žádný konstitutivní charakter a je pouhou
deklarací. Stát tak vzniká okamžikem, kdy nový útvar splňuje výše
uvedené znaky státu. Druhá skupina vychází z názoru, že subjektivitu
Stát získá teprve uznáním jiným státem, a to pouze ve vztahu k tomuto
Státu.⁹⁷ Třetí skupina pak spatřuje v uznání státu jak deklaratorní, tak
konstitutivní účinky. V praxi je používáno uznání stupňovité, resp.
uznání de facto a de iure, přičemž prvé je výrazem určité zdrženlivosti
a očekávání, zda nový státní útvar přesvědčí o své trvalosti, jde o uzná-
ní obsahem omezené a prozatímní, uznání státu de iure představuje
uznání plné, konečné a neodvolatelné.⁹⁸ Např. ještě císařské Německo
uznalo de facto samostatné Československo již 29. 10. 1918, de iure
ho uznalo podpisem Versailleské dohody v červnu 1919.

Význam
uznání
státu

Okolnosti a příčiny, které provázejí zrod států, zpravidla provázejí
i jejich zánik. Podle nich můžeme klasifikovat zánik států na:

- a) **anexi**, tj. přivtělení celého státního území k jinému státu, a to
jako výsledek vojenské porážky a úplného zničení stávající stá-
tní moci. Vojenská porážka ještě sama o sobě nemusí znamenat
zánik poraženého státu, stát zanikne teprve okamžikem ztráty
všech svých určujících složek, tripartice - území, obyvatelstva
a státní moci.⁹⁹

Způsoby
zániku
státu

⁹⁶ Rozhodnutí Valného shromáždění OSN rozdělilo britský mandát Palestiny na dva
samostatné státy, arabský a židovský, které měly ve svých demokratických ústa-
vách zajistit práva národnostních menšin.

⁹⁷ Srov. Seidl-Hohenveldern, I., Mezinárodní právo veřejné, Praha 2006, str. 135.

⁹⁸ Srov. Potočný, M., Mezinárodní právo veřejné, Praha 1973, str. 172-174,
Malenovský, J., Mezinárodní právo veřejné, obecná část, Brno 1997, str. 89.

⁹⁹ V prohlášení z 5. června 1945, které bylo všeobecným dokumentem o podmínkách
kapitulace fašistického Německa, bylo konstatováno, že vlády čtyř velmocí přejímají

- b) **rozpad** státu na několik částí, z nichž některé nebo všechny se ustaví v nový stát, případně se část z nich připojí ke státům již existujícím, např. rozpad Sjedenocené arabské republiky na Egypt a Sýrii (1961).
- c) **spojení** několika dosud samostatných států ve stát nový, kdy původní státy spojením zaniknou (např. Tanganika se Zanzibarem se spojily ve Sjedenocenou republiku Zanzibar).
- d) **zánik** celého **území** státu, v důsledku působení přírodních sil.

Legalizace
rozpadu
státu

Rozpad státu může být z hlediska vnitrostátního práva dosavadního státu **legalizován** jeho posledním právním aktem,¹⁰⁰ což je výrazem rezignace na výkon státní moci a případem jen zcela výjimečným, nebo rozhodnutím učiněným v referendu jako např. ve Svazové republice Jugoslávii (Srbsko a Černá Hora) v roce 2006. Častějším případem jsou však změny diskontinuitní, revoluční.

Stát ovšem nezaniká ani v důsledku vnitrostátních problémů, pokud např. není po delší dobu ustaven nejvyšší orgán státní moci nebo je-li území státu nebo jeho část okupována nepřátelskou mocí a stát dočasně nemá své státní orgány nebo jsou představitelé státu internováni či v exilu. Např. zřízení Protektorátu Čechy a Morava a vytvoření Slovenského státu nepřerušilo formální kontinuitu Československa a jeho obnovení po porážce Německa v roce 1945 znamenalo jeho kontinuální trvání. V. Pavlíček považuje za podmínku trvání státu i v podmínkách okupace skutečnost, že „jeho lid bojuje o plné obnovení své státnosti.“¹⁰¹

„nejvyšší moc v Německu, čítající v to veškerou moc, která náležela německé vládě, německému vrchnímu velení a jakékoliv vládě nebo orgánu státnímu, městskému nebo místnímu“. Německo bylo rozděleno na okupační pásma. V kapitulacním aktu z 2. 9. 1945 se Japonsko zavázalo, že jeho vláda a její nástupci budou poctivě plnit podmínky Postupimského prohlášení velmocí z července 1945, kde bylo mimo jiné též stanoveno, že po splnění cílů v něm obsažených bude „na základě svobodně vyjádřené vůle japonského lidu zřízena mírumilovná a odpovědná vláda“. Srov. Dějiny diplomacie, Praha 1979, str. 551-552, 611.

¹⁰⁰ Srov. úst. zák. č. 542/ 1992 Sb., o zániku ČSFR a úst.zák. 541/ 1992 Sb., o dělení majetku ČSFR mezi Českou republiku a Slovenskou republiku a o jeho přechodu na ČR a SR.

¹⁰¹ Pavlíček V, Ústavní právo a státověda, I. díl, Obecná státověda, Praha 1998, str. 51.

3.3 Antické formy státu

Za antické státy jsou obecně považovány státní útvary řecké, helénské státy a dále starověký Řím.

Státnost ve starém Řecku vzniká začátkem 1. tisíciletí před n. l. B proces jejího formování trvá od 9. do 6. století. Její formou jsou samostatné a nezávislé poliš - jednotlivá městská společenství,¹⁰² zahrnující vedle území obce i nejbližší přilehlé osady. Nevelká rozloha státu byla důsledkem rozkladu rodově - kmenových občin, které představovaly poměrně malé skupiny jednotlivců a počet obyvatel takové poliš dosahoval jen několika tisíců.

Poliš se vyznačovala atributy nezávislosti a suverenity a její obyvatelé, s výjimkou žen, dětí, otroků a cizinců, byli plnoprávními občany. S řeckou poliš tak zároveň vzniká **občanství**, které patří k jejím charakteristickým znakům. Městské státy se staly základem rozvoje ekonomického, kulturního i sociálního, především pak politického. Rozsáhlá kolonizace pobřeží Středozevního a Černého moře, kde vznikaly nové řecké osady, postupně se oddělující a získávající nezávislost na svých metropolis, znamenala vznik nových městských států, jejichž občany se stali řečtí kolonisté, pozbývající občanství své mateřské obce.

Za antické formy státu a jejich chápání bylo obecně uznáno dělení, popsané Aristotelem v jeho díle Politika, jímž navázal na Platóna a jeho klasifikaci státního zřízení. Toto dělení, které vychází z analýzy 158 tehdy existujících ústav helénských městských států, je přínosné zejména propojením formy státu s podstatou jeho ústavního systému. „Jest jednou z neigeniálnějšých myšlenek antické státovědy, že formy státní jsou identické s formami ústavními.“¹⁰³ Aristotelovým kritériem dělení jsou odpovědi na otázku, a) kdo vládne, a za b) kdo má z vládnutí prospěch. První otázka směřuje k počtu vládců, zda vládne jednotlivce, malá skupina či velký počet osob, druhá otázka po kvalitě uspokojení obecného blaha a tedy státu v podobě pozitivní nebo zvrácené. Za pozitivní formy státu, uspokojující obecné blaho, jsou považovány **monarchie**, kde vládne jednotlivce, **aristokracie**, před-

Poliš

Aristo-
telovy
formy
státu

¹⁰² Poprvé je názvu poliš použito v 7. stol. před n. l. pro označení malé obce Dreros na Krétě.

¹⁰³ Jellinek, J., cit.práce, str. 706.

stavující vládu nejlepších, ctnostných mužů, a **politea**, představující vládu většiny, stabilní vládu „střední třídy“.¹⁰⁴ K pokleslým formám Aristoteles řadí **tyranie**, samovlády sledující jen blaho vládců, **oligarchie**, jako panství bohatých k jejich prospěchu, a **demokracie**, považované za vládu chudých v jejich prospěch. Jde však o typologii, vypracovanou na základě empirických zkušeností a neaspirující postihnout každý konkrétní příklad, jde o modely, které se v čisté podobě nevyskytují, některé charakteristiky tak mohou být v konkrétním případě existujícího zřízení společné. Toto Aristotelovo vymezení šesti forem státu bylo až do začátku 18. století převládajícím ve všech učeních o státních formách.¹⁰⁵

¹⁰⁴ Srov. Mulgan, R. G., Aristotelova politická teorie, Praha 1998, str. 80.

¹⁰⁵ Většina řeckých políš byla zpočátku patriarchálními monarchiemi, ve kterých se na vládní moci podílel všech svobodný lid, postupně byly tyto monarchie nahrazeny vládou aristokracie, jejíž moc byla založena na pozemkovém vlastnictví. Nejvíce konkrétních zpráv se dochovalo o dvou státech, jejichž úloha byla ve vývoji starověkého Řecka nejvýznamnější - o Spartě a Athénách.

Specifické rysy mezi řeckými políši měl spartský (lakedaimonský) stát, který vznikl obsazením jihovýchodní oblasti Peloponésu, založením Sparty, rozdělením půdy mezi Dory a proměněním původního obyvatelstva v heiloty, kteří představovali velmi osobitou formu otroctví s povinností odvádět držitelům údělů půdy, (ty byly přidělovány losem), stanovené přírodní dávky.

Spartané představovali vládnoucí privilegovanou vrstvu. Všichni plnoprávní Spartané starší 30 let tvořili Lidové shromáždění (apella), svolávané jen občas spíše k vyslechnutí rozhodnutí vládnoucí aristokracie. Uspělo se o válce a míru, schvalovalo smlouvy ajemu navržené zákony a volilo třicetičlennou radu starců (gerusii), pět eforů (dohlížitelů), volených najeden rok a majících výkonnou moc a postupně získávajících takové kompetence, které z nich vytvářely nejsilnější orgán, včetně práva sesadit krále. Rada starců připravovala jednání Lidového shromáždění, navrhovala zákony a měla i pravomoc soudního orgánu ve věcech nejzávažnějších zločinů. 28 jejich členů bylo voleno doživotně ze spartských občanů starších 60 let a dva zbývající členové byli králové, volení z příslušníků dvou královských rodů. Ti stáli v čele státu.

Athénská otrokářská demokracie, která představovala protiklad spartské aristokracii, byla na rozdíl od Sparty velmi vyspělou společností s rozvinutým obchodem, řemeslnou výrobou a prosperujícím zemědělstvím. V dobách vrcholného rozvoje athénské demokracie zajišťovala každému občanovi právo účasti na řízení a správě státu. Nejdůležitějším orgánem byla ekklesia - lidové shromáždění - v němž mohli zasedat všichni plnoprávní občané (muži), starší 20 let. Rozsahem pravomocí, od zákonodárné, kreační, výkonné až po soudní, bylo lidové shromáždění nejdůležitějším orgánem. Uspěšnost byla v některých zásadních otázkách vázána na účast nejméně 6 tisíc občanů, zasedání byla svolávána nejméně čtyřicetkrát do roka.

K přípravě jednání lidového shromáždění byla vytvořena Rada pěti set (bule), která byla složena paritně ze zástupců deseti athénských územních fyl, představovala nejvyšší vládní a výkonnou moc. Soudní pravomoc vykonával vedle lidového shromáždění i zvláštní sborový soud (heliaia), složený ze 6 000 najeden rok losem

3.4 Antický Řím

Římský stát existoval ve své klasické podobě téměř třináct století. Po celou dobu byl státem otrokářského typu, byl se formy otrokářství měnily od původního, spíše ještě patriarchálního, až po podoby, které byly předobrazem středověkého nevolnictví.

Územně politicky byl Řím zpočátku organizován, stejně jako jiné vyspělé obce antického světa, jako **městský stát** (civitas), obdobný řecké poliši, později se rozrostl ve středomořskou říši s početnými provinciemi.

Římský stát byl označován jako res publica, věc veřejná, záležitost všech občanů, zdůrazňující suverenitu lidu a i určitou míru omezené demokratičnosti, jindy jako civitas, město s nejbližším okolím, a jindy populus Romanus, souhrn všech občanů. Římská státověda však definici státu nijak podrobně nerozpracovávala.

Soustava ústředních orgánů státní moci se v průběhu staletí měnila, především pokud jde o jejich pravomoc, složení i způsob vytváření, a to v závislosti na formách vlády, a měnil se i jejich politický význam.

Formy vlády v římské říši prošly vývojem od království přes republiku k ranému císařství (principátu) až k dominátu v období pozdního císařství.¹⁰⁶

Z období předřímského a římské rodové společnosti jsou podle legendy známa shromáždění všech bojovníků (comitia), která řešila nejdůležitější otázky a stala se po vzniku státu jeho orgánem. Od počátků římské republiky (pravděpodobně v 5. stol. před n. l.) se vedle již známých vládních orgánů objevují orgány nové. Ze senátu se stává orgán rodové aristokracie patricijské, pravomoc kraluje přenesena na

určených členů. Specifickým nástrojem ochrany státu i formy vlády v období klasické athénské demokracie se stal tzv. ostrakismus, při němž lidové shromáždění každoročně rozhodovalo o tom, kdo z občanů představuje pro poliši nebezpečí, a takto „ostrakizovaný“ musel odejít na deset let do vyhnanství.

Pro athénské formy statuje příznačné, že v zásadě neexistovala dělba moci, úředníci byli voleni lidovým shromážděním nebo určování losem, výkon funkcí byl časově omezen (zpravidla najeden rok), jejich výkon byl zpravidla čestný a nemohlo dojít k jejich kumulaci.

*• Srov. Skřeppek, M., in Dějiny evropského kontinentálního práva, Praha 2003, str. 78 an., Bartošek M., Dějiny římského práva ve třech fázích jeho vývoje, Praha 1995, str. 42 an., Židlička M., in Právní dějiny, Praha 2005, str. 113 an.

Římský
stát

Období
římské
republiky

dvojici konzulů. Nejdůležitějším lidovým shromážděním jsou centuriální komitice (comitia centuriata), mající pravomoc kreační, soudní a zákonodárnou, přičemž centuria byla hlasovací jednotkou, jichž bylo úhrnem 193, a sdružovala občany podle majetkových tříd. Tím byly položeny základy římské timokracii, vládě bohatých, neboť jejich centurie představovaly většinu. Mimořádnou úlohu hrál za republiky senát, ústavně sice jen poradní a pomocný orgán lidových shromáždění, postupně však v sobě soustřeďující značnou moc, včetně přijímání mimořádných opatření, jimiž zmocňoval konzuly k postupům i mimoprávním, v zájmu zjednotání pořádku v zemi. Představoval orgán konzervativní a v zásadě reakční. Původně byli členové senátu jmenováni na pět let, později již na doživotí. Státní úředníky představovali volení magistráti. Státní aparát byl budován na některých na svou dobu moderních zásadách, např. volitelnosti a odpovědnosti, výkon funkce byl časově omezen, magistratury byly orgány kolegiálními (složenými z více osob), v zásadě šlo o funkce čestné. Římská republika přinesla i institut **republikánské diktatury**, kdy na návrh senátu byl jedním z konzulů jmenován diktátor, v případě, že římskému státu hrozilo vnitřní či vnější nebezpečí. Jemu byl podřízen veškerý státní aparát a jeho moc byla v zásadě neomezená. Taková diktatura mohla trvat maximálně šest měsíců.

Principát

Přechodným obdobím od republiky k **absolutní monarchii** byl principát, kdy v čele státu stál císař (princeps). Ten měl být volený senátem, ale postupně soustřeďoval v rozporu se zásadami republikánské ústavy ve svých rukou veškerou moc, zejména budováním vlastního císařského vládního aparátu. Senát získal pravomoc zákonodárnou, kreační (volil magistráty) a v některých, zvláště politických, věcech i pravomoc soudní. Ztratil však právo rozhodovat o otázkách zahraniční politiky a hlavou státu navenek se stal princeps. Shromáždění lidu přestala být svolávána a pozbyla jakéhokoli politického významu. Forma vlády se změnila na **skrytě monarchickou**.

Dominát

i Od konce třetího století se již forma vlády mění zcela otevřeně na absolutní monarchii (dominát od „dominus“ = pán, vlastník). Křesťanské náboženství, které se stalo výlučným, prohlásilo původ císařské moci za božský a císař se považoval za vlastníka celé říše (dominus, pán, vlastník), včetně jejího státního aparátu, který se stává soukromým dvorským úřadem panovníka, placeným, nevolným,

profesionálním, osobně závislým a přísně hierarchicky organizovaným. Dochází rovněž k oddělení správních orgánů od vojenských a rozhodnutí o použití armády je vyhrazeno, stejně jako rozhodování o všech zásadních politických a hospodářských otázkách státu, pouze císaři. Monarchická moc se stává dědičnou.

3.5 Středověký vývoj státu

V raném evropském středověku lze jen obtížně hovořit o státech v dnešním smyslu, tedy jako o útvarech zahrnujících veškeré obyvatelstvo obývající určité vymezené území. O královské vládě nad zemí a lidem a tedy o státu lze v zásadě hovořit až kolem 9. století. Královská moc je založena na pozemkovém vlastnictví, půda je v držení panovníka. Jeho mocenské postavení závisí do značné míry na jeho uznání jako hlavy státu jinými pozemkovými vlastníky. Feudální státy vznikaly jako státy **monarchistické**, jejichž základem nebylo území, ale svazky založené na lenním manském systému, na svazcích vazalských, opírajících se o beneficium, které svým vazalům, později i dědičně, uděluje za závazek poskytování určitých služeb, případně za odměnu, a především za slib věrnosti, panovník. Půdu však získávají i hodnostáři církevní a kláštery.

Emancipace ekonomická a postupně i politická, větších či územních menších celků, vede k feudální rozdrobenosti a znamená posilování moci velkých feudálů, vlastníků jednotlivých oblastí, na úkor moci královské, společně s posilováním moci církevní. Voltaire hovoří o tom, že centrální moc se mění v moc malých tyranů. Středověký stát v zásadě mizí a začíná se znovu objevovat od 12. století v souvislosti s obnovou veřejné moci (monarchické nebo městské), odlišné od moci feudální, a větší, než je ona.

13. století znamenalo ve vývoji evropských státních útvarů především spojení feudální moci s mocí měst, značnou centralizaci, budování mocenského aparátu, armády a místní správy, omezení moci šlechty, překonání odporu feudální aristokracie. Její reálná moc, spolu s mocí měst, však musela být brána monarchou do úvahy, a tak jsou města i šlechta postupně připuštěny k účasti na vládě. Vytvářejí se **stavy**, představující privilegované skupiny obyvatelstva, podléající se na státní moci a pojetí vlastnictví (patrimonia) panovnického rodu je

Vznik
feudálních
států

Stavovská
monarchie

vystředáno pojmem „koruna“, který představuje stát jako právníkou osobu, nadřazenou králi i stavům, které jsou tak chápány pouze jako mocenské a výkonné orgány.¹⁰⁷ **Stavovská monarchie** představuje společnou vládu panovníka, spolu se šlechtou, klérem a měšťanstvem, a král a království představují dva navzájem oddělené právní subjekty. Jellinek stavovský stát označuje jako „dvojitý stát“, v němž si stavy ponechávají soustavu svých vlastních orgánů, včetně soudů a armády.¹⁰⁸ V jednotlivých zemích však tato forma vlády měla nejednotnou podobu. Např. ve Francii se panovníkovi dařilo svolávání stavů úspěšně vyhýbat, v Anglii se ze stavů zrozený parlament stal trvalou institucí, vrcholným reprezentantem celého „stavovského národa“.¹⁰⁹

Konec třicetileté války, označované jako války evropské a zároveň občanské a náboženské, který znamenal porážku feudální šlechty a stavů, přinesl ideu samojediné královské moci, vyjádřené výrokem, neprávem připisovaným Ludvíku XIV, „stát jsem já“. Teoretikem silné monarchie, schopné údajně vynutit mír, byl Jean Bodin, který ve svém díle Šest knih o státě zdůvodňoval nezbytnost absolutní a neomezené moci, (suverenity), která přísluší státu a kterou je schopna vykonávat jediná osoba, monarcha, který je zároveň i jediným zákonodárcem, od něhož se odvozují ostatní práva. Smyslem je dosáhnout spravedlivé vlády, při respektování práva božského i práva přirozeného, jakož i tradičních principů monarchie. Bodinova teorie se stala odůvodněním koncentrace moci a modelem absolutní panovnické moci. Téměř všechny evropské státy se staly v 17. a 18. století absolutistickými panstvími, byť jednotlivé varianty modelu absolutistického státu byly přizpůsobeny konkrétním, dlouhodobě formovaným okolnostem. F. Weyr považuje absolutní monarchii za ryzí typ monarchistické státní formy.¹¹⁰ Za znaky absolutistického státu lze považovat především panovníkův rozhodovací monopol o všech zásadních otázkách projevu vnitřní i vnější moci, uskutečňování a prosazování ideje státní jednoty, snahu o sjednocení práva, péči o náboženství a církev, podmanění si církve a většiny šlechtických stavů, vytváření hierarchicky uspořádané byrokracie a zřízení stálé armády.

¹⁰⁷ Srov. Kincl, J. a kol., Všeobecné dějiny státu a práva, Praha 1983, str. 16.

¹⁰⁸ Jellinek J., cit. práce, str. 340-341.

¹⁰⁹ Srov. Kadlecová M., in Právní dějiny, Praha 2005, str. 323.

¹¹⁰ Weyr, F., Československé právo ústavní, Praha 1937, str. 27.

3.6 Období národních států

Moderní stát vzniklý jako důsledek buržoazních revolucí je spojován s pojmem národ a jeho snahou dosáhnout politické emancipace.

Národem označujeme určitou historicky vzniklou a zároveň i stabilní pospolitost lidí, určenou řadou znaků, přičemž jejich definiční hodnota je nejednoznačná.¹¹¹ Znaky zpravidla charakterizujícími spojení takové pospolitosti jsou společně obývané určité území, jednotný jazyk,¹¹² společný trh, ale i určité zvláštnosti kultury, tradice, náboženství, společné dějiny, příp. vědomé sdílení stejného politického osudu. V původním pojetí znamenalo latinské slovo natio rodové společenství původu, ale užívalo se zejména jako zoologické určení druhu. Římané byli označováni jako populus, barbari byli gentes. Ve středověku byly národem označovány frakce a skupiny na koncilech a univerzitách, organizační jednotky cechů, gild a řádů, za francouzské revoluce byl celý národ označen jako „třetí stav“.

Národ může být chápán jako kulturní entita, společenství lidí, které spojuje společné kulturní dědictví, **kulturní národ**. V tomto pojetí nejde o politické sdružení, nemusí být ani spojováno s určitým územím. Národy tak mohou postrádat jeden z rysů, kterým je jejich státnost. Příslušnost k národu, národní vědomí, je pouze subjektivní a jeho obsahem nutně nemusí být úsilí o dosažení státnosti a nezávislosti, které je vlastní **národu** ve **smyslu politickém**.

Nového pojetí a zároveň i významu politického nabývá pojem národa ve Velké francouzské revoluci. S heslem nation, které v sobě zahrnovalo princip sebeurčení, byl zároveň vznášen i požadavek politické suverenity. Deklarace práv člověka a občana z 26. srpna 1789 v čl. 3 zavrhl monarchii danou z boží vůle a prohlásila, že původ veškeré svrchovanosti tkví svou podstatou v národě. Nelze vykonávat žádnou moc, jež by nepocházela výslovně ze svrchovanosti národa, tj. společenství rovných občanů. Francouzská revoluce tak zavedla pro svrchovanost lidu pojem národní svrchovanost. Lid, který tvoří národ,

¹¹¹ Srov. Klíma, K. Teorie veřejné moci (vládnutí), Praha 2006, str. 140-142.

¹¹² Definovat národ na základě objektivních znaků, především jazyka, se snažila německá idealistická filosofie druhé poloviny 18. století, především J. G. Herder se svým tvrzením o národech jako přirozených orgánech lidstva a státech jako orgánech umělých.

Pojem „národ“

Kulturní národ

Svrchovaný národ

je pojímán jako společenství rovných občanů. Francouzi jsou občané nadaní nezadatelnými a nezczitelnými právy a svobodami, nejsou již jen pouhými poddanými svého krále, ale tvoří lid či národ, který vládne sobě sám."³ Národ je tak politické společenství, preferující občanskou lojalitu a politickou věrnost před kulturním dědictvím.

Za období národního státu je považováno především 19. století, kdy s mýtickým pojetím národnosti přichází romantismus, s nímž je spojován proces utváření moderních evropských národů,"⁴ prolínající se s ideou národa, který přinesla Velká francouzská revoluce."⁵ Hnutí představující úsilí o národní emancipaci v tomto období představují zároveň i snahy po dosažení národní státnosti a vytvoření jednotného státu. Jednotlivci žijící na území národního státu již nechtějí být nahodilým souhrnem všech jeho příslušníků, ale identifikují se s národem, který představuje nejen kulturní, ale i politické společenství. Německo po sjednocení v roce 1871"⁶ bylo budováno podle Preambule k jeho nové říšské ústavě, jako věčný svazek na ochranu spolkového území a v něm platného práva, jakož i k pěstování blahobytu německého národa." Národní stát se tak stává podle M. Webera „světovou mocenskou organizací národa".

Národní stát lze chápat jednak ve smyslu etnickém, tedy stát v zásadě jazykově a kulturně homogenní, kdy národ je totožný s obyvatelstvem státu a stát je organizační formou národa, nebo ve smyslu politicko-právním, kdy stát tvoří řada národů a národností, (nejde ve vlastním slova smyslu o národní stát), ale za zdroj politické a právní

¹¹³ Základem pro ústavní vyjádření svrchovanosti lidu a suverenity národa v první francouzské ústavě z 3. 9. 1791 se staly myšlenky E. J. Sieyese o svrchovanosti lidu a jeho neomezeném právu vytvořit si svůj stát a rozhodovat o jeho uspořádání. Ze tří stavů, které tvoří společnost, je vedle duchovenstva a šlechty nepřivilegovaný, prostý lid tím, kdo svou prací udržuje společnost. První dva stavy nejsou součástí národa, neboť ničím nepřispívají k jeho blahu. Národ je tak tvořen samotným třetím stavem. „Čím je tedy třetí stav? Vším."

¹¹⁴ J.G. Herder považoval za základ lidu i národa jazyk a poezii. Podle něho je pro národní existenci rozhodující jazyk a kultura a stát s jeho vnitřním zřízením je až na druhém místě.

¹¹⁵ „Princip národnosti měl - pokud neútil v metafyzickou absolutizaci v období rozkladu pozdně feudální společnosti nesporně progresivní význam jako důležitý protifeudální argument (v rovnici národ = lid = občané)." Srov. Urban, O., Kapitalismus a česká společnost, Praha 2003, str. 151.

¹¹⁶ Německá říše byla národním státem, který zahrnoval sedmdesát procentí příslušníků německého národa, resp. německého jazykového prostoru.

legitimity statuje považován pouze jeden z národů, označovaný jako **národ státotvorný.**"⁷

Evropa po první světové válce byla budována na principu národních států (Versailleský systém mírových smluv), jehož důsledkem byly nejen rozsáhlé územní změny, ale i změna postavení velké části obyvatelstva národních států, která se dostala do postavení národnostních menšin. Na této koncepci bylo založeno i Československo a T. G. Masaryk opakovaně argumentoval, že Československo vzniklo z vůle Čechů a Slováků, a proto je oprávněně budováno jako stát národní - s právními zárukami pro menšiny. „Stát je .. náš, je náš podle historického práva, podle majoritního principu, a z toho titulu, že jsme jej vybudovali."⁸ Snaha po revizi výsledků I. světové války, často spojená s územními požadavky, byla zakrývána přehnanou absolutizací a posvátným uctíváním národa a vedla ve svých důsledcích k obnovení předválečného nacionalismu a posléze ke vzniku **totálního národního státu**, v jehož základech byla idea národa, hrůzně transponovaná ve fašistickém Německu v rasovou ideologii nadřazeného árijského národa a rasy, povoláné k ovládnutí světa.

V současnosti je národní stát již v mnoha ohledech překonán, což je způsobeno globalizací, nezbytností budování evropského ekonomického prostoru, bojem se zločinností a mezinárodním terorismem, ochranou životního prostředí apod., kde jsou možnosti jednotlivých národních států omezené. Zkušenosti z poloviny 90. let minulého století však znovu ukázaly nebývalou životaschopnost a agresivitu nacionálních a partikulárních hnutí v souvislosti s rozpadem SSSR a Jugoslávie, kdy požadavky na vytvoření národního státu vycházejí z pojetí národa jako principu politické organizace."⁹ Idea národního státu založená na představě politicky sjednoceného a zároveň národnostně homogenního státu může být fakticky uskutečněna jen vysídlením menšin a zákazem přistěhovalectví,¹²⁰ pomocí ničivého principu etnokratické, tedy panství národa spjatého pokrevními svazky.¹²¹

¹¹⁷ Srov. Weyr, R., Soustava československého práva státního, Praha 1924, str. 398.

^{1,8} Čapek, K., Hovory s TGM, Praha 1990, str. 341.

¹¹⁹ Po roce 1991 vzniklo dvacet nových států. Všechny se prohlašovaly za státy národní.

¹²⁰ Srov. Heywood, A., Politické ideologie, Praha 2005, str. 171.

¹²¹ Srov. Schulze, H., Stát a národ v evropských dějinách, Praha 2003, str. 321.

3.7 Integrace států

Vnější projevem suverenity každého státu je jeho autonomní rozhodování v otázkách mezinárodních vztahů.¹²² Státy jako svrchované a rovnoprávné subjekty mohou dle principů a pravidel mezinárodního veřejného práva dobrovolně zakládat **mezinárodní orgány a mezinárodní organizace** jako společné nástroje pomáhající jejich vzájemné spolupráci při řešení nejrůznějších otázek společenského života, ať již jde o spolupráci v otázkách politických, hospodářských, sociálních či kulturních či v otázkách zajištění bezpečnosti před společným ohrožením. Mezinárodní orgány a mezinárodní organizace představují institucionalizované celky spolupráce, které státy zřizují k plnění určitých úkolů ve prospěch států - účastníků smluvního vztahu. Mezinárodní orgány vystupují přímo jako orgány zúčastněných států a jejich jménem. Zpravidla nejsou nadány mezinárodně právní subjektivitou. Mezinárodní organizace vytvářejí vlastní soustavu orgánů, které jednají jménem příslušné organizace, a to v rámci své působnosti, zpravidla stanovené již v zakladatelských smluvních dokumentech, ať již jsou označeny jako smlouva, charta apod., a jsou nadány i mezinárodně právní subjektivitou. Státy si však zachovávají svoji suverenitu, rozhodnutí orgánů mezinárodních organizací zavazuje pouze stát a ten je také vstupem do takového společenství zavázán podřídit se jeho rozhodnutím a respektovat i principy mezinárodních vztahů, na základě kterých příslušná mezinárodní organizace vznikla a funguje. Je všeobecně přiznávaným negativním rysem těchto společenství, že si jen obtížně zajišťují vynutitelnost, tedy že nemají dostatek účinných institucionálních nástrojů k zajištění výkonu a provádění rozhodnutí. Z hlediska státovědeckého mají takové subjekty povahu konfederací, jsou do značné míry spíše konzultačním a vyjednávacím fórem a slouží spíše dohodnutí koordinovaného postupu. Ve

¹²² Historie uzavírání smluv, dohod a aliancí se sousedními státy (proti druhým) má kořeny v dávné minulosti. Nejstarší ze známých dochovaných památek „mezinárodního práva“ je smlouva z roku 1296 před n.l. mezi egyptskou a chetitskou říší, kterou byla ukončena válka mezi nimi a uzavřeno vojenské společenství. Smlouvy a spolky byly výrazným rysem starého Řecka, kde byly označovány jako *symmachie*. Nejvýznamnější z nich byly *symmachie* lakedaimonská (spartská) a athénská. Římské „právo národů“, *ius gentium*, obsahovalo některá ustanovení týkající se mezinárodních vztahů. Za předchůdce mezinárodních konferencí v dnešním smyslu jsou považovány tzv. „ekumenické koncily“, svolávané papežem, kterých se vedle zástupců nejvyššího duchovenstva účastnili i panovníci světští.

svém souhrnu jde o organizace, které můžeme označit jako **organizace mezistátní**, ať již svou povahou a významem nepřesahující určitý region - regionální mezistátní organizace - (Arabská liga, Organizace africké jednoty, OPEC, OBSE) nebo organizace celosvětové, především **Organizace spojených národů** či Světová obchodní organizace (WTO).

V současných podmínkách s růstem integrace států vznikla v posledních desetiletích řada mezinárodních organizací, které se vyznačují některými ústavněprávními znaky. Jednou z prvních, byť její vznik nebyl způsoben integrací nezávislých států, ale spíše sdružením „samosprávných kolonií,“ bylo britské Společenství národů, Commonwealth, v čele s hlavou Spojeného království Velké Británie a severního Irsku. V současnosti jsou již všichni členové Společenství nezávislými státy s vlastní soustavou nejvyšších státních orgánů, ale v některých se stále ještě za hlavu státu považuje britský panovník, kterého v příslušném státě zastupuje generální guvernér. (Austrálie, Kanada, Jamajka). Pravidelně svolávaným orgánem je konference hlav států a premiérů, která nepřijímá zásadní rozhodnutí a má spíše charakter konzultativní. V zájmu koordinace ekonomické spolupráce, vyrovnaného sociálního rozvoje v rámci společného hospodářského prostoru a pro vojensko-politickou spolupráci bylo vytvořeno Sdružení nezávislých států (SNS), jehož členy se stala většina států, vzniklá z bývalého SSSR.

Pokud mezinárodní seskupení získá na základě rozhodnutí svých orgánů možnost rozhodovat a přijímat taková mocensko-právní rozhodnutí, která přímo zavazují i občany členských států tohoto seskupení, pak již jde o jinou kvalitu integrace států a hovoříme o vytváření nadstátního spojení států, případně o supranacionálním či superstátním útvaru. V důsledku rostoucí globalizace přebírají některé mezinárodní organizace nadnárodního charakteru funkce, které jsou klasickými funkcemi národního státu. Při této příležitosti je často upozorňováno na to, že s přebíráním těchto funkcí nejsou dostatečně přebírány rovněž demokratické procedury, které výkon a náplň těchto funkcí upravují a legitimují. Jde především o úroveň vlivu občanů na rozhodování a o jeho demokratickou kontrolu, která je vykonávána na úrovni národní a kterou nelze dost dobře zajistit při různorodosti všech konstitutivních prvků nadnárodních spojení. Určujícím znakem je pak

Commonwealth a SNS

Nadstátní spojení států

v nezbytné míře přenos suverenity národního státu na nadstátní asociace, z nichž nejvýznamnější je bezesporu Evropská unie, mající již řadu federativních rysů. K. Klíma za federativní momenty EU považuje a) bezprostřední závaznost primární smlouvy i části tzv. sekundárního práva pro členské státy, b) výrazné tendence k integraci ekonomiky, sociální a právní politiky členských států, c) pevně organizovaný systém pravidel pro připojení dalších členských zemí i pravidlo všeobecného konsensu při rozhodování o přijetí nové nového člena.¹²³

3.8 Právo na sebeurčení

Právo na vlastní stát

Znamenala-li Francouzská revoluce změnu v chápání státu, který byl nadále pojímán jako stát národní, považovaný za nejvyšší formu politické organizace a zároveň vyjadřující zásadu, že národ je jedinou legitimní jednotkou politického vládnutí, kterému náleží svrchovaná moc, pak dvacáté století aplikovalo tuto ideu především v realizaci zásady práva národů na sebeurčení.

Za právo národů na sebeurčení je považováno právo každého národa na svobodné oddělení od jiných národních a mnohonárodních celků a na vytvoření vlastního státu. Vytvoření vlastního státu realizací práva na sebeurčení může být dosaženo jednak a) cestou sjednocení (klasickým případem tohoto způsobuje německé sjednocení z roku 1871 nebo sjednocení SRN a NDR v roce 1991) nebo b) získání nezávislosti vymaněním se z područí cizí nadvlády a samostatným rozhodnutím o vlastním politickém osudu.

Právo na sebeurčení

Po první světové válce se právo na sebeurčení stalo základním principem teritoriální výstavby Evropy, byť do katalogu principů mezinárodního práva ještě pojato nebylo a nezmiňovaly je ani stanovvy Společnosti národů. Univerzality nabylo teprve po druhé světové válce, zakotvila ho již Charta OSN a bylo vyjádřením vůle světového společenství po dekolonizaci. Porušování práva národů na sebeurčení je státovědní doktrínou považováno zajeden z důvodů ospravedlnitelných aktů odporu proti státní moci.¹²⁴

V nejširším smyslu je právo na sebeurčení chápáno jako právo určité národnostně vymezené skupiny lidí svobodně rozhodovat

o vlastním státoprávním statutu, včetně takového rozhodnutí, které se práva na vytvoření vlastního národního státu vzdá a dá případně přednost určité autonomii v rámci státu stávajícího. Je proto třeba rozlišovat mezi vnějším sebeurčením - založením vlastního státu - a vnitřním sebeurčením - autonomií. V tomto smyslu je právo na sebeurčení formulováno i v Mezinárodním paktu o občanských a politických právech z roku 1966, který v čl. 1 stanoví: Všechny národy mají právo na sebeurčení. Na základě tohoto práva svobodně určují svůj politický statut a svobodně uskutečňují svůj hospodářský, sociální a kulturní vývoj." Uplatnění práva na vnější sebeurčení, odtržení se od stávajícího státu a vytvoření vlastního státu se vždy dostává do rozporu se suverenitou stávajícího státu, se zájmem na zachování jeho územní celistvosti a jednoty. V současné doktríně mezinárodního práva převažuje názor, že právo na sebeurčení je právem výlučně státních národů a národů kolonizovaných, v ostatních případech má princip územní suverenity přednost před právem na secesi.¹²⁵

3.9 Revoluce ve vývoji státu

Revoluce představuje ve vývoji státu zásadní formu změny, jejímž důsledkem je odstranění daného ústavního pořádku cestou protiústavních, zpravidla násilných, prostředků. Reformy naproti tomu představují postupné zdokonalování určitého sociálního nebo politického systému, a to v jeho rámci. Revoluce znamená přetrhání kontinuity, reforma je změnou při zachování kontinuity. „O revoluci můžeme mluvit jen tehdy, dojde-li ke změně ve smyslu nového začátku, za použití násilí, s cílem ustavit zásadně odlišnou formu vlády, zformovat nový politický systém.“¹²⁶

Revoluce a reforma

Revoluce je chápána jako transformace politického systému, jako důsledek politických a sociálních okolností. Podle tzv. teorie systémů tláhne politický systém k dlouhodobé stabilitě, která je dána tzv. vládními výstupy, odpovídajícími intenzitě tlaků na vládu, tzv. vstupů. Revoluce je podle této teorie důsledkem protikladných vstupů, na které již vláda (celý systém) nedokáže adekvátně reagovat.

Příčiny revoluce

¹²³ Srov. Klíma, K., Teorie veřejné moci (vládnutí), Praha 2006, str. 258.

¹²⁴ Srov. Ermacora, R, Grundriss einer allgemeinen Staatslehre, Berlin 1979, str. 212.

¹²⁵ Srov. Malenovský, J., Mezinárodní právo veřejné, obecná část, Brno 1997, str. 88.

¹²⁶ Arendt, H., On Revolution, New York 1965, str. 28.

Alexis de Tocqueville spatřoval příčinu revoluce v uvolnění dlouhodobého útlaku a přistoupení „špatné vlády“ k reformám.¹²⁷

Marxistická teorie revoluce tvrdí, že revoluce jsou převratem v dějinách třídních společností a znamenají přechod od jedné společenskoekonomické formace ke druhé. Za příčinu považuje rozpor mezi výrobními silami a existujícími vlastnickými vztahy.¹²⁸

Vklad revolucí

Každá z „velkých“ revolucí přinesla svůj vklad do učení o státu. Nizozemská revoluce (1572) znamenala vznik buržoazně-aristokratické republiky, anglická pak zavedla systém omezující královskou moc, Anglii proměnila v parlamentní monarchii, položila základy parlamentarismu a nové koncepce svrchované vlády, kde parlament je nejvyšší autoritou. Bili of Rights - Listina práv z roku 1689 obsahovala dělbu kompetencí koruny a parlamentu, výrazně ve prospěch parlamentu. Panovník nemohl suspendovat účinnost zákonů, zřizovat mimořádné soudy, ukládat daně či zřizovat stálou armádu.

Americká revoluce dosáhla nezávislosti někdejších britských kolonií a vedla ke vzniku konstituční republiky, založené na dělbě moci, respektu k lidským právům, soudní kontrole ústavnosti.

Velká francouzská revoluce znamenala prosazení myšlenek suverenity lidu, dělby moci, ideálů obsažených v Deklaraci práv člověka a občana, odluky církve od státu i principů konstituční monarchie.

Ruská říjnová revoluce (1917) byla jedním z pokusů realizovat myšlenky o vládě lidu, vykonávané prostřednictvím sovětů dělnických, vojenských a rolnických zástupců.

4. FORMY STÁTU

4.1 Úvodem k pojetí a varianty členění

Vzhledem k území jako jednomu z pojmových znaků státu je třeba posoudit, jakým organizačním způsobem se státní moc vztahuje k nerovnoměrně demograficky a urbanisticky rozmístěnému obyvatelstvu, přičemž státní moc zahrnuje (dopadá na) veškerou plochu území. K tomu je ještě podstatné, že obyvatelstvo je „plošně“ tvořeno jediným národem nebo více národy (homogenně i „promíchaně“). V tom smyslu je státní moc strukturně organizována **horizontálně a vertikálně**, neboli stát má určitou **organizační formu státní moci**.

Formou státu rozumíme organizaci státní moci na základě územního principu. Znamená to, že se pojem **zabývá vztahem státu jako celku a jeho územních součástí** (jednotek).¹²⁹ Tento vztah přitom má politickomocenský charakter.

Forma státu je důsledkem a výsledkem mnoha faktorů: historických, etnických, tradičních; a přitom sleduje **politické cíle**, např. sebeurčení etnické. Tím se také odlišuje od geografických pojmů,¹³⁰ ekonomických zón¹³¹ nebo i regionálních jednotek.¹³²

Forma státu je zejména **organizací území**, nejde tedy o vybavení orgánů určitými pravomocemi, ale o rozdělení pravomocí **mezi územní jednotky**.

Formu státu je třeba odlišovat od samotného územněsprávního členění státu, kdy se k území státu přimykají nejen souše, vodstva a vzdušný prostor nad nimi, ale i „válečné lodě“.¹³³

¹²⁹ Zabýváme-li se „formou státu“, ponecháváme nyní stranou jiné typy veřejné moci, tedy na státu nezávislou „územní samosprávu“.

¹³⁰ Např. Pyreneje, Lombardie, Porúří, resp. Porýní jsou naprosto konkrétní demografické regiony, které svojí etnickou, historickou, jazykovou, atd. specialitou vytvářejí naprosto osobitý prvek.

¹³¹ Např. Ostravsko-karvinský revír, Severočeská hnědouhelná pánev, apod. jsou jednoznačně demografickými, sociologickými, atd. kategoriemi, které jsou schopny předurčovat státoprávní emancipaci etnik, skupin, národů, apod.

¹³² Např. „Slezsko“ (Silesia), které je natolik osobité, že jej v zásadě sociologicky „nedělí“ ani státní hranice České republiky a Polska.

¹³³ Poloostrovy, ostrovy, zálvy, přístavy či jiné geografické útvary.

¹²⁷ Ve Francii k tomu došlo v roce 1788 svoláním generálních stavů Ludvíkem XVI.

¹²⁸ Srov. Marx., K., Ke kritice politické ekonomie, in Marx, K., Engels, B., Spisy, sv. 13, Praha 1963.

Základní formy států Obecná zkušenost politickomocenské a ústavněprávní komparativní tiky **jako formy státu zná:**

- a) stát unitární a
- b) stát složený (federativní a konfederativní).

V tom smyslu posuzujeme celkovou organizaci státu jako mezinárodněprávní jednotky z toho hlediska, kdo jménem veřejné moci vystupuje navenek.¹³⁴

Dále je možné rozeznávat:

- a) administrativně územní členění;
- b) územní autonomii;
- c) regionální samosprávu.

4.2 Unitární stát

Unitární stát Unitární stát je jednotným státem, který není dělen na menší státní útvary, přičemž je členěn **pouze** na administrativně-územní jednotky (okresy, provincie, oblasti, kraje).¹³⁵ Unitární stát je většinou a zpravidla **centralizovaným** státem, řízeným z jediného centra. Unitární stát **decentralizovaný** obsahuje ve své vnitřní mocenské správě územní útvary, které disponují určitou rozhodovací samosprávou, nikoliv však samosprávou legislativní.

Unitární stát v zásadě tvoří **jeden vertikálně** organizovaný komplex orgánů z **jediného horizontálně** mocensky děleného centra - tedy jediné soustavy nejvyšších ústavních orgánů.¹³⁶

Unitární stát může **vertikálně** působit na organizační přesunutí prostředků rozhodování v zásadě na základě dvou modelů - **dekoncentrace** a **decentralizace**.

Dekonzentrováný stát **Dekonzentrováný** stát deleguje mocenské prostředky ústředních orgánů (ministerstev) na orgány moci v místech jím jmenované (pře-

¹³⁴ V této souvislosti zcela typicky navazujeme na dělení obsažené v desítkách učebnic ústavního práva, samozřejmě s tím, že srovnávací ústavní právo tuto kategorizaci může vidět velmi rozmanitě; srov. tomu Klíma K., in: Blahož J., Balaš V., Klíma K., Srovnávací ústavní právo, tamtéž, str. 356 a násl.

¹³⁵ Zcela výjimečně se v reáliích světa státy nečlení na jednotky menší - Malta, Aruba, Monako, atd.

¹³⁶ Tzv. tripartita moci je tudíž jediná, a to na úrovni mocenského centra.

fekty, primátory, hejtmany, apod.). Tito funkcionáři nicméně zůstávají v hierarchické podřízenosti ministra (alespoň částečně).

Decentralizovaný stát **Decentralizovaný** stát přesouvá rozhodovací pravomoci na jiné právnické osoby veřejného práva, především územní samosprávné jednotky, které jsou řízeny volenými orgány a podraženy pouze **kontrolou zákonnosti vydávaných aktů**.

V unitárním státě je **celková moc nedělitelná**. To znamená, že nemůže existovat než jeden **zdroj suverenity** pro celé území. Suverenita je nedělitelná i přesto, že systém umožňuje v územní decentralizované organizaci zohlednit různé ambice jednotek.

4.3 Administrativně-územní členění

Vztahuje se jak na stát unitární, tak na základní (členské) jednotky státu federativního. Tyto jednotky mohou mít **několik stupňů**, kdy jedna typová jednotka vchází do jednotky územně **širší**.

Exkurz: Komparativní realie k administrativně-územnímu členění

Vyšším článkem členění bývají oblasti, provincie, kraje, vojevodství, župy, na něž se člení území unitárního státu. Středním článkem členění bývají „okresy“ (jako možná součást oblastí, krajů departementů). Obce a města (zřízené typy municipií) jsou často součástí okresů či krajů.¹³⁷ V subjektech federací počet stupňů obvykle nepřevyšuje dva, ale jsou i výjimky (SRN, Indie).¹³⁸

Administrativně-územní jednotky mohou být ztotožněny se **samosprávnými** jednotkami. V jednom a toméž státu mohou tedy mít státní články územního členění status **územní samosprávné jednotky**.¹³⁹

¹³⁷ Počet stupňů tudíž je: 3, 2 i 4 (Francie).

¹³⁸ Za zcela zvláštní stát lze považovat Velkou Británii, kdy se v jejích jednotlivých částech historicky vytvořilo odlišné administrativně územní členění (Anglie, Skotsko, Wales).

¹³⁹ Administrativně-územní členění jako rozdělení území na jednotky může mít charakter dělení na jednotky „přirozené“ a „umělé“. V prvním případě jde historicky o nevelká osídlení lidí, které spojovalo soužití založené na práci, obživě a „sídlišti“. V postupu urbanizace se mnohé z nich vyvinuly (dokonce) v mnohamilionové městské aglomerace.

Umělé jednotky oproti tomu představují výsledek správní činnosti státu, která „shora“ rozdělila („rozparcelovala“) území.

Decentralizovaný stát

Administrativní články

Orgány územních jednotek

Administrativně-územní jednotky jako „umělé“ jednotky vytvářejí v podmínkách demokratických režimů **volené orgány** společenské samosprávy (zastupitelstva, rady, výbory, shromáždění) a taktéž volené úřední osoby (nejčastěji starosty).¹⁴⁰

V územních jednotkách mohou a nemusejí být kolegiální orgány a volené úřední osoby, takže správa je takto realizována úředními osobami **obecné kompetence** - prefekty, hejtmany, župany, vojevody, apod.,¹⁴¹ kteří jsou mnohdy jmenováni z centra (prezidentem, předsedou vlády, ministrem vnitra). V některých zemích jsou všechny územní jednotky samosprávnými jednotkami.¹⁴²

Exkurz: Unitární stát totalitami

Centralizace

Unitární stát může být v zásadě pouze centralizovaný. V centralizovaném státě tohoto typu existuje vertikální soustava orgánů jmenovaných „shora dolů“. V původní podobě a v současné realitě tento model představují zejména **vojenské** a **byrokratické** režimy, monarchie, apod.

Decentralizace

Decentralizovaný systém unitárního státu je založen **na určité samostatnosti** (a samosprávnosti) územních jednotek, které mají zastupitelské orgány volené „zdola“ a nemají jmenované funkcionáře z centra, kteří by měli za úkol provádět administrativní kontrolu činnosti volených orgánů. V tomto typu unitarismu je vidět zřetelný rozdíl mezi státní mocí a místní samosprávou.¹⁴³ Současné ústavní systémy předkládají i smíšené řešení.¹⁴⁴

Forma unitárního státu, který má jako svoji součást **autonomní** jednotku, může být rozmanitá v závislosti na počtu autonomních jednotek a formách autonomie.¹⁴⁵

¹⁴¹ Zřejmý původ těchto „orgánů“ souvisí s prapůvodní civilizací, kdy se kmen usadil na určitém místě a zvolil si k rozhodování o společenských záležitostech lidi vojensky zkušené a lidsky moudré (stářím).

¹⁴² Zde se tradičně projevuje středověký, tradiční, šlechtický a jiný kolorit dané země.

¹⁴³ Srov. USA, Velká Británie, Austrálie - Blahož J., Balaš V., Klíma K., Srovnávací ústavní právo, str. 304 a násl.

¹⁴⁴ Viz k tomu Blahož J., Balaš V., Klíma K., tamtéž, str. 306.

¹⁴⁵ Tj. v některých územních jednotkách existují jak volené orgány, tak shorajmenované funkcionáři státní moci, uskutečňující státní kontrolu - srov. Francie.

¹⁴⁶ Zvláštní situaci je z tohoto hlediska ústavní situace Ruska - viz k tomu Kovačev D. A., a kol., Konstitucionnoje právo gosudarstv Jevropy, Moskva, 2005, str. 59 a násl.

Unitární demokratický stát má své určité výhody. Předně, je zpravidla výsledkem emancipační motivace homogenního národa, který se osamostatnil.¹⁴⁶ Umožňuje koncentrovat prostředky v rukou centra a účelově je taktéž přidělovat. Současně vyžaduje organizovanou byrokracii.

4.4 Územní autonomie

4.4.1 Obecné pojetí

Současná státověda, ústavní právo, politologie, atd. chápe pod „autonomií“ („samospráva“) zohlednění etnických, kulturních, historických, geografických a jiných zvláštností ve státní struktuře.

Nejčastějším důvodem tohoto typu členění je důvod etnický, čili takováto autonomie má charakter „národně-územní“. V tom smyslu může být formou realizace kompaktně **na místě žijících etnik**, která tímto způsobem vyjadřují určitý typ samosprávy a tudíž i státní formu organizace svého života.¹⁴⁷

Jiným typem je autonomie kulturně národní, která není spojena s určitou etnickou skupinou homogenně umístěnou v určité oblasti, ale jde o skupiny žijící v různých částech země, a to promíchaně s jinými etnickými skupinami.¹⁴⁸ Určující roli mohou hrát zcela geografické zřetele vycházející ze zvláštností tradičního života určitého regionu.¹⁴⁹

Podle rozsahu i obsahu pravomocí (předmětu správy) lze územní útvary rozdělovat na dvě skupiny:

¹⁴⁶ Namnoze se jedná o státy relativně velmi malé, v nichž dostupnost z centra do všech míst je záležitostí několika hodin.

¹⁴⁷ Slovo „národní“ se někdy užívá jako synonymum slova „státní“. Takže Organizace spojených národů není „mezinárodní“, ale „mezistátní“ organizací.

¹⁴⁸ Takto různě „usazené“ etnické skupiny se nacházejí v Maďarsku, Rakousku, Švédsku, Norsku, Finsku. Zastupitelské orgány těchto národností představují názory etnika u ústředních orgánů exekutivní moci. Kulturně-národní autonomie existuje v Rusku na federální i místní úrovni, a to jako sdružení Tatarů, Němců, Ukrajinců a dalších.

¹⁴⁹ V Itálii je vytvořeno 20 autonomních jednotek, z nichž část je založena na etnických znacích, část vyjadřuje zvláštnosti kultury a života, ale většina je odůvodněna geografickými faktory; 17 autonomních útvarů je vytvořeno ve Španělsku; status politické autonomie má ale také Korsika ve Francii.

Pojem „autonomie“

Typy autonomií

- a) zákonodárnou autonomií, která má právo vydávat vlastní zákony;¹⁵⁰
- b) správní autonomií, která může vydávat vlastní správní předpisy.

Zákonodárná autonomie

Ad a) Práva zákonodárných autonomií jsou nestejná v různých státech, ale i uvnitř jediného státu.¹⁵¹ Nicméně, veřejná moc je organizována obecným způsobem: volený parlament formuje místní vládu. Zákony oblasti musejí odpovídat zákonům celostátním. Jsou vydávány v rámci **vymezeného okruhu otázek**: trh, ochrana zdraví, místní policie, zemědělství, lov, rybolov, ochrana přírody. V oblastech může být z centra jmenovaný zástupce.¹⁵²

Správní autonomie

Ad b) Správní autonomie je založena na určitém okruhu vlastních správních činností majících charakter doplňujících pravomocí. Státní orgány mají právo pozastavit nebo zrušit rozhodnutí níže stojících orgánů. Orgány územní samosprávy mohou hospodařit s ohledem na místní podmínky, využívat místní přírodní zdroje, organizovat místní školství, rozvíjet kulturu, atd.¹⁵³

4.4.2 Stát „regionalizovaný“ a „autonomizovaný“

Jde o zvláštní formu **unitárního státu**, která vzniká a vyvíjí se po II. světové válce. Územní členění a vertikální rozdělení moci v něm svědčí o **některých prvcích federalismu**. Vzhledem k výraznému stupni decentralizace je takovýto stát potenciálně **přechodovou** formou od unitarity k federalismu.

Příklad Itálie a Španělska

Exkurz: Celé teritorium Itálie (stát regionalizovaný) a Španělska (stát autonomizovaný) je rozděleno na územní mocensky decentrali-

¹⁵⁰ Vedle již řečeného Španělska a Itálie je zajímavou autonomií Severní Irsko, Skotsko a Wales ve Velké Británii, Faerské ostrovy a Grónsko v Dánsku.

¹⁵¹ Dánsko si ve vztahu ke Grónsku uchovává pouze kontrolu ve věcech obrany a zahraničí. Baskicko a Katalánie ve Španělsku mají ve Španělsku nejširší autonomii, což znamená např., že existuje lokální občanské právo, zvláštní je soudní proces, vlastní policie, a přitom kontrolu vykonává pouze Ústavní soud.

¹⁵² Např. ministr Jejeho Veličenstva pro záležitosti Severního Irsku ve Velké Británii.

¹⁵³ Do této skupiny lze zařadit pojetí evropskokontinentální územní samosprávy komunální či regionální, která kombinuje v jednom útvaru dva typy rozhodování - vlastní samosprávné a centrální státní; příkladem je tak pojetí tzv. samostatné působnosti a současně tzv. přenesené působnosti v obcích, resp. v krajích podle příslušných zákonů České republiky.

zované útvary (v Itálii 20; ve Španělsku 17). Útvary sice nemají vlastní ústavy, ale mají své vlastní volené útvary i orgány výkonné moci. Regionální shromáždění (sbory jako quasiparlamenty) přijímají zákony ve věcech regionu. V těchto útvarech může být jmenován zástupce centrální moci (např. prefekt) s omezenými pravomocemi.¹⁵⁴

4.5 Federativní stát

4.5.1 Charakteristika pojmu

Federací chápeme **složený stát** (soustátí), který má „svoje“ členské státy.¹⁵⁵ Skládá se z odlišných státních jednotek a realizuje skutečnou vertikální dělbu moci - na úrovni nejvyšší se nachází stát federální („superstrát“) a na úrovni nižší se nacházejí členské státy. Federace vznikly různým způsobem. Některé z nich se vytvořily **zdola**, tedy sdružením předtím samostatných států.¹⁵⁶ Jiné federace byly vytvořeny **shora** jako součást přijatých ústav pro nově vytvořený stát.¹⁵⁷ Federace mají začasto **národně-územní původ** (zkoumáme v exkurzech níže).

Z různých hledisek je možné rozlišovat federace:

- 1) symetrické a asymetrické;
- 2) smluvní a ústavní.

Ad 1) Toto hledisko členění vychází z ústavního faktu, zda ústava upravuje pozici subjektů federace **stejně** pro každý z nich, čili rovnoprávně bez ohledu na jejich velikost či jiný rozdílný význam (příklad USA).

Na druhé straně tzv. asymetrie znamená složení státu z jednotek různého typu, např. kdy vedle členských států je federace tvořena i dalšími články autonomního či administrativně územního typu (příklad Ruské federace).

¹⁵⁴ Ve Španělsku je centrální kontrola ve vztahu ke 4 nejsilnějším autonomiím velmi slabá a uskutečňuje se pouze na základě rozhodnutí Ústavního soudu.

¹⁵⁵ Nazývají se: státy, kantony, země, provincie, emiráty, republiky, kraje, oblasti.

¹⁵⁶ USA v roce 1787, Spojené arabské emiráty v roce 1971.

¹⁵⁷ Příkladem budiž Indie a Pákistán, a zřejmě i SRN jako součást poválečného uspořádání Německa s organizační gesčí „Spojenců“ nad procesem demokratizace v letech 1945 až 1949.

Ad 2) Smluvní (dohodové) federace vznikly na základě sdružení do té doby samostatných států a poté byl vytvořen stát „hlavní“. Přitom zachovávají vlastní suverenitu a také právo vystoupit z federace (viz níže). Tzv. **ústavní** federace vytvářejí určitý model struktury celého státu a současně otevírají obsahový prostor pro texty ústav jejich členů.

Termíny „federace“, „federativní stát“ jsou užity mnohými ústavami (např. SRN). Jako identické se užívají pojmy „svaz“ (Indie), „spojené státy“ (USA), „federativní republika“ (Brazílie); Kanada i Švýcarsko se podle svojí tradice nazývají konfederacemi, i když jsou již dávno federacemi.

Vývoj federací Myšlenka federalismu měla svůj historický vývoj. Althusius (1562-1638) první rozvinul myšlenku federace jako způsobu organizace státu. Později pak zakladatelé USA A. Hamilton, J. Jay, G. Madison definovali v časopise „The Federalist“ (1787-1788) principy, na jejichž základě musí spočívat nová americká federace, když upřednostňovali vytvoření „národního státu“ se silnou centrální mocí.

V 19. století se pak významní němečtí představitelé veřejného práva (Laband, Jellinek a Geber) upnuli k federalismu s cílem zajistit jednotu své země; doktrína rakouská (Kelsen) a francouzská (Duguit) konstruovala federaci „odzdola“, částečně proti federativnímu státu.

Současné federace V současné době lze ve světě rozeznat asi 24 federací, které existují na všech světadílech.¹⁵⁸ Zpravidla jsou to „mocnosti“, tedy velké státy světového významu - Německo, Rusko a Rakousko v Evropě; Indie a Pákistán v Asii; Nigérie a Etiopie v Africe; USA, Mexiko, Argentina a Brazílie v Americe, Austrálie atd.¹⁵⁹

Federace je složeným státem, který se skládá z členských států nebo ze státních útvarů.¹⁶⁰ Federace má tudíž často **svazový původ**, tedy vznikla na základě do té doby samostatných států. Federace tudíž v zásadě zachovává státní suverenitu **původního státu**, včetně možného práva na vystoupení z tohoto celku.

¹⁵⁸ Počet federací se podstatně zvýšil po skončení II. světové války, což mělo mj. souvislost s dalšími etapami dekolonizace světa.

¹⁵⁹ Federace nemusejí mít zpravidla „ukončený“ charakter - o čemž svědčí situace federace Srbska a Černé Hory, která rozhodnutím referenda v Černé Hoře v červnu 2006 oddělila na základě 55 % hlasů samostatný stát Černá Hora.

¹⁶⁰ Tato skutečnost odlišuje federaci od unitárního státu, který může být složen z několika autonomních celků, které obsahují celkem nepodstatnou část země.

Exkurz:

Právo na vystoupení v současné době v zásadě ústavní systémy neobsahují. V USA se tato otázka „rozhodla“ na základě výroku Nejvyššího soudu USA.¹⁶¹ Nicméně současné ústavní právo **secesi** neodmítá.¹⁶² Mnohé současné federace jsou tak v současnosti postaveny na zásadě **autonomie jejich subjektů**, které **nejsou státy**, ale státními útvary. Současné ústavní právo takovým jednotkám **nepřiznává státní suverenitu** subjektů federací.¹⁶³

V tradičních federacích západního typu (příklad USA) se federace nechápe jako způsob řešení národnostní otázky. Je pojmána jako **způsob decentralizovaného řízení**, jako forma spolupráce různých regionů. V tom smyslu jsou federace budovány zejména **na územním základě**.¹⁶⁴ Přitom národně-územní princip svědčí o respektu k uznání práva národů na sebeurčení, tudíž **na kolektivní právo** na samostatný výběr forem organizace vlastního života. Tento princip může přispívat k integraci rozpadajících se mnohonárodnostních států.¹⁶⁵

Exkurz:

Na územním principu jsou založeny latinskoamerické federace - Argentina, Brazílie, Mexiko, Venezuela, jinde např. Austrálie. Některé federace vznikly na základě osamostatnění se bývalých kolonií (Indonésie, Libye, Keňa, Malajsie a Pákistán).

Národně-územní princip má ve své podstatě zakotven jeden vnitřně rozporný prvek, a sice **motivaci po separatismu**. Separatismus nemusí být ztotožněn se zájmy národnostních menšin, ale může být vyvolán touhou místních **elit, technokracií**,¹⁶⁶ nebo i religiózními fak-

¹⁶¹ Rozhodnutí Texas v. White z roku 1869.

¹⁶² Přestože platná Ruská ústava neuznává právo na vystoupení z federace, uznává právo na sebeurčení národů.

¹⁶³ V angličtině slovo „state“ taktéž v překladu znamená „stát“. Důležité není slovo, ale smysl, který tvoří právní základ subjektů federací.

¹⁶⁴ Počet subjektů federace neodpovídá počtu národnostních skupin.

¹⁶⁵ Problém národně-územní federace má samozřejmě svoji **demografickou** podobu v realitě homogenně složeného obyvatelstva. Tak např. v USA nejsou kompaktně usídlené národnosti, i když v některých částech měst tomu tak je. Ve Švýcarsku jsou čtyři jazykové skupiny, a dále 20 kantonů. V Německu žijí Němci a představuje je na 20 zemí (a jedna menšina - Lužičtí Srbové).

¹⁶⁶ V Kanadě se uskutečnila 2 referenda (1985 a 1995) k otázce vystoupení provincie Québec z federace.

tory. Národnostní moment jako součást motivace po státní moci může postavit národy proti sobě a nakonec i rozrušit federativní státní moc.

Územní princip, který je základem federalismu, může přispět k „rozumné centralizaci“ a současně může dát obyvatelstvu (nikoli pouze národnostním skupinám) více různých oblastí rozhodování či možnost jiné samosprávy. Územní „řešení“ může stimulovat procesy integrace (pokud to je nezbytné celospolečensky), může „přidržit“ separatismus (současně s použitím „autonomie“).

Územní princip na rozdíl od etnického není založen na jediném postulátu (například na počtu obyvatel v tom či jiném regionu). Územní princip bere více v úvahu ekonomické, historické, geografické, etnické a jiné prvky, tudíž jde o fenomén **mnohofaktorový**.

Exkurz: (vývoj Belgie)

**Příklad
Belgie**

Zajímavý je z tohoto hlediska vývoj Belgie od unitárního státu ústavními změnami na asymetrickou federaci, v níž se prvky národní a územní zřetelně prolínají, včetně určení tzv. územně-jazykových regionů.

Exkurz: (blíže k tzv. symetrii)

Federace se mohou dělit na **symetrické a asymetrické**. Záleží na právním postavení různých částí federace.¹⁶⁷ **Symetrická federace** je založena na tom, že všechny její části (členové) jsou stejného rodu a stejných práv. Tato federace se skládá **pouze** ze subjektů federace, které mají jeden a tentýž statut.¹⁶⁸ Příklady symetrické federace jsou Rakousko, Mexiko, Brazílie.

Asymetrická federace se skládá z částí, které nemají stejný statut.¹⁶⁹ To znamená, že status subjektů není stejný.¹⁷⁰ V Indii je např. 6 území („svazových“), která jsou níže postavena ve vztahu ke státům.

¹⁶⁷ Ekonomický a politický vliv různých subjektů federace není stejný, neboť se liší počet obyvatel, rozloha území, ekonomický potenciál. V USA se nedá souměřit potenciál Kalifornie se 40 % výrobní produkce se státy „malými“. Totéž lze porovnat na potenciálu Bavorska ve vztahu k jiným státům.

¹⁶⁸ Příklad SRN (země a hanzovní město), Argentina (provincie) a SAE (emiráty). Přesto v SRN mají země nesterýjný počet hlasů ve Spolkové radě.

¹⁶⁹ V USA vedle států unie existují i nevelká území, jako Virginské ostrovy, Východní Samoa, Federální oblast Kolumbie, přidružené Portoriko.

¹⁷⁰ V Indii mají některé státy, např. Kašmír, širší práva ve srovnání s jinými státy.

4.5.2 Organizace federativního státu

Federativní stát představuje vzájemný vztah **nadřazenosti a podřazenosti** dvou právních řádů - členských států a státu federativního. Tyto právní řády zahrnují celé území federace.

Vytvoření federativního státu na základě vůle členských států, která je vyjádřena v Ústavě, vytváří nový politický a právní řád, odlišný od členských států. Federativní stát se zařazuje do společenství států světa na základě mezinárodního práva veřejného.

Federativní stát vede ke vzniku dvou ústavních systémů. Členské státy federace mající určité atributy státnosti a suverenity mohou toto vyjádřit ve vlastní ústavě a disponovat takto autonomní politickou mocí. Nicméně, ústavní systém členů federace musí respektovat řadu principů upravených ve federální ústavě.¹⁷¹

Ústavní orgány členských států mají velmi širokou normotvornou pravomoc, která má základ v ústavě státu federálního a v ústavách každého členského státu. Z principu nadřazenosti pak vyplývá, že zákony přijaté orgány federálního státu disponují principem **priority** před zákony členského státu. Právo federální lze **přímo** aplikovat v právním řádu členských států.

4.6 Ústavní postavení subjektů federace

Subjekty federace mají vlastní státnost - mají svoje parlamenty, vlády, zákonodárství i občanství, hlavně pak vlastní pravomoci mocenského rozhodování. Ve federacích existuje **vertikální dělba působnosti**, která má ústavní charakter stanovení věcí, jež náležejí do působnosti federace a věcí patřících členským subjektům.

Pozice členských států federace je charakterizována tak, že existuje určitá **autonomie** členských států. Znamená to, že členské státy mají určité **vlastní** kompetence, do nichž se nemůže členský stát vměšovat. Z principu tak žádná hierarchická moc nemůže být v těchto oblastech vykonávána v těchto oblastech z úrovně federativní. Pouze nezávislá

¹⁷¹ Tak v Německu, kde ústava spolková předcházela ústavám členských států, musejí tyto ústavy respektovat „principy právního státu republikánského, demokratického a sociálního“.

soudní moc může posuzovat **ústavnost**, ale pouze v situaci rozporu s rozhodnutími moci federální.

Státy mají **vlastní ústavu**, což jim umožňuje určit vlastní vnitřní organizaci. Tato organizace může být podobná organizaci federálního státu nebo od ní odlišná.¹⁷²

Exkurz: Dvoukomorový parlament

Ve federacích existuje zvláštní zastoupení subjektů v parlamentu. Ve dvoukomorovém parlamentu se jedna z komor tvoří jako zastoupení subjektů federace, a tudíž je povolána zastupovat specifické zájmy.¹⁷³ Toto zastoupení může být rovné podle počtu členů federace (USA) i nestejně (Indie, Kanada, Belgie).

Zvláštní postavení členského státu jako subjektu federace se zvlášť ukazuje na **existenci ústavy** či na **existenci státního občanství**.¹⁷⁴

4.7 Dělbá působnosti mezi federací a republikami

Federace je v zásadě založena na systému dělené **vertikální pravomoci**, jinak řečeno v části otázek rozhodují orgány členských států. Tyto systémy mají ústavní podobu, což znamená, že konkrétní model je nutno **dovodit z ústavy** (federální). Nejčastěji ústava vyjmenovává otázky, které patří do kompetence federálního zákonodárce. Oproti tomu, otázky nejmenované mezi pravomocemi federálního státu náležejí do působnosti členských států.¹⁷⁵

Modely dělby působnosti vycházejí ze zvláštní ústavní úpravy, ale jsou také značně závislé na typu politického systému, volebního systému, zvyklostech, apod. Existují však v zásadě následující typy působnosti stanovené ústavami:

¹⁷² V USA je obdoba prezidentského modelu zvolena všemi 50 státy v podobě guvernéra s více či méně širokými pravomocemi a voleného přímo. Existují také dvoukomorové parlamenty (kromě Nebrasky), ale současně existují rozdíly v užití přímé demokracie (39 států má referendum, 22 lidovou iniciativu, 13 tzv. „recall“). Záleží v zásadě na tom, že původní státy Východu jsou ovlivněny anglosaskou tradicí reprezentativní demokracie, zatímco západní státy užívají (zejména Kalifornie) referendum.

¹⁷³ Srov. k tomu J. Kysela, Dvoukomorové systémy, Teorie, historie a srovnání dvoukomorových parlamentů, Praha, Eurolex Bohemia, 2004.

¹⁷⁴ Ústavy mají všechny státy USA, Brazílie a Mexika, ale nemají je státy Indie či Pákistánu.

¹⁷⁵ Např. čl. 73 Základního zákona SRN.

- a) výlučná působnost federace (Argentina);
- b) výlučná působnost federace a výlučná působnost členů (Kanada, USA, Švýcarsko);¹⁷⁶
- c) výlučná působnost federace, společná působnost federace a republik a výlučná působnost republik;¹⁷⁷
- d) doplňující rozdělení působnosti je vedeno mezi zákonodárnými a výkonnými orgány federace a zemí (Rakousko).

Působnosti
ve federaci

4.8 Kontrola federace ve vztahu k jejím subjektům

Důležitým systémovým znakem federace je její nadřazenost (svrchovanost) nad členskými subjekty. Z toho vyplývá, že si federace osobují i výkon různých způsobů federálního **dozoru** (dohledu, kontroly, koordinace) ve vztahu k jejich členským subjektům.

**Nadřazenost
federace**

Lze rozlišovat řádné a mimořádné způsoby federální kontroly subjektů. První je spjat s působením federálního zákonodárství, které vytváří určitý **rámec** pro subjekty federace. Taktéž činnost výkonných orgánů státní moci se vztahuje (v otázkách federativního významu) na celou zemi. Federální soudy (včetně ústavních) přijímají rozhodnutí závazná pro subjekty. Finanční kontrola znamená, že subjekty jsou na jedné straně závislé na federálních dotacích, na druhé straně realizují federální rozpočtová pravidla.

**Federální
kontrola
subjektů**

Mimořádné způsoby federální kontroly jsou založeny na různých typech **intervence** federálních orgánů na území členského státu, a to jako:

- a) mimořádné stavy, v případě katastrof či masových nepokojů;¹⁷⁸
- b) pozastavení či zrušení rozhodnutí ústavních orgánů státu v případě jejich rozporu s rozhodnutími federálních ústředních orgánů.¹⁷⁹

¹⁷⁶ Naprosto přesné vymezení sféry federální a členské není možné, což znamená, že případné spory řeší ústavní soudy (SRN) nebo nejvyšší soudy (NS USA).

¹⁷⁷ Tato poslední je určována obecnou formulací o „zbytkových pravomocích“. Takto byla upravena dělba působnosti podle ústavního zákona o čs. federaci.

¹⁷⁸ Opatření federální moci (prezident, vláda, apod.) může mít odůvodnění jak související se zachováním integrity federace, tak „čistě“ účelově založené na možnosti koncentrace záchranných zdrojů.

¹⁷⁹ Týká se zákonů a aktů exekutivní moci.

4.9 Účast subjektů federace na činnosti federálních orgánů

Subjekty federace se různým způsobem účastní na realizaci federálních pravomocí. Hlavním způsobem účasti je činnost ve federálním parlamentu.¹⁸⁰

Subjekty se účastní na realizaci tzv. společné působnosti, pokud v otázce nerozhodl federální orgán.

4.10 Konfederace

Konfederace Konfederace je formou **svazu států**, které si v podstatě v plné míře zachovávají svou suverenitu.¹⁸¹

Zkušenost vývoje konfederací ve světě svědčí o tom, že mají **přechodný** charakter a obvykle dospívají k rozpadu svazku anebo se přeměňují ve federaci. Konfederace v sobě spojuje prvky mezinárodněprávní a státoprávní, což znamená, že jejich rovnováha se může **vychýlit** směrem k pevnějšímu nebo naopak volnějšímu spojení. **Rovnováha** je tudíž podmínkou spojení.¹⁸²

Znaky konfederace Historické shrnutí umožňuje shromáždit následující **prvky konfederativního státu**:

1. Konfederace se vytváří na smluvním základě, k němuž musí být souhlas všech jeho účastníků.
2. Subjekty konfederace mají právo svobodného vystoupení jako způsobu rozvázání smluv.¹⁸³
3. Suverenita se v konfederaci ponechává státům, které ji tvoří. Suverenita konfederací se mezinárodním právem fakticky

¹⁸⁰ Druhá komora parlamentu je kompozičně (složením) i funkčně (spolurozhodováním) začleněna v ústavních orgánech federace - např. 2 senátoři za každý stát USA, nebo od 1 do 34 za každý stát Indie.

¹⁸¹ V evropské historii je konfederace poměrně ojedinělá - konfederacemi byly Rakousko-Uhersko do roku 1918, Švédsko a Norsko do roku 1905 a Švýcarsko do roku 1848.

¹⁸² Při přechodu k federativní formě státu mají velký význam ekonomické faktory, neboť zejména tyto mohou neutralizovat „odštěpenecké“ tendence a integrovat konfederaci v jediný celek.

¹⁸³ Vystoupení z federace je sice taktéž možné, ale politicky je chápáno spíše jako „zrada“.

nepřiznává, neboť konfederace nedisponuje suverénní mocí nad územím a obyvatelstvem.¹⁸⁴

4. Rozsah působnosti společných orgánů konfederace je úzký, nikoliv všeobecný. Směřuje v zásadě navenek konfederace.¹⁸⁵
5. V konfederaci jsou utvářeny pouze ty mocenské orgány, které jsou nezbytné k plnění společných úkolů. Zpravidla neexistují soudní orgány, omezen je okruh orgánů výkonné moci.
6. Subjekty konfederace mají právo **multifikace** (zneplatnění, zřeknutí se výkonu, zřeknutí se uznání) aktu konfederace.
7. Společné orgány konfederace nemají mocenské pravomoci. Akty konfederativní moci neobsahují normy přímé závaznosti; nejsou adresovány občanům, ale orgánům moci konfederace.
8. Rozpočet konfederace se skládá z dobrovolných příspěvků jejích subjektů; ve federaci zpravidla není jednotná měna.
9. Subjekty konfederace mají právo organizovat celní a jiná omezení bránící pohybu osob, zboží, služeb a kapitálu.
10. Vojenské útvary konfederace jsou „skládány“ subjekty konfederace, přičemž se často zachovává jejich dvojí podřízenost státním orgánům konfederace a jejím subjektům.

Exkurz: Modality konfederací v historii

Historie přináší četné příklady užití konfederativního spojení. Zřejmě první konfederace znalo již Antické Řecko či Řím (např. Konfederace Etruská - 600 př. n. l.).

Konfederace často předcházela federativnímu státu. Švýcarská konfederace má svůj původ v „Lize kantonů“, vytvořené v roce 1291, oficiálně vyhlášené v roce 1481. Poté byl v roce 1848 vytvořen federativní stát potvrzený Ústavou v roce 1874.

Historii vzniku USA předchází Konfederace 13 bývalých anglických kolonií Severní Ameriky, které se po vyhlášení nezávislosti v roce 1776 (T. Jefferson) spojily v roce 1781 do konfederace, která s řadou nesná-

¹ Mezinárodní smlouvy s konfederacemi měly omezený charakter a byly užívány hlavně k řešení otázek války a míru.

² Zpravidla se týká otázek války a míru, vnější politiky, společné armády, řešení sporů, apod.

Příklad Švýcarska

Příklad USA

zí fungovala až do roku 1787.¹⁸⁶ Měla pouze jediný orgán - Kongres, přičemž smyslem této konfederace byla zejména obrana. Transformace této asociace do federativního státu v roce 1787 byla nezbytná k zajištění společné politiky zejména v oblasti fiskální a obchodní.

Příklad
Německa a Nizozemí
Konfederativní Německo bylo vytvořeno v roce 1815 a transformováno v roce 1866 po odchodu Rakouska a Konfederace Severního Německa. Spojené provincie (Nizozemí) vytvořené Paktem v roce 1579 fungovaly až do roku 1795, odkdy se Nizozemí přeměnilo v unitární stát.

Příklad
Commonwealthu a SNS
Tzv. Commonwealth je sdružení států bývalého britského impéria. Společnými orgány jsou „Koruna“ a konference předsedů vlád.

V roce 1991 se po rozpadu SSSR vytvořilo „Společenství nezávislých států“ jako seskupení dvanácti z původních patnácti států SSSR (bez pobaltských států).

4.11 Sdružení států federativního typu

Konfederace a unie
Každé smluvní spojení států, které formuluje společné zájmy (pravomoci, funkce) a dokonce vytváří společné orgány, má prvky **federalismu**. V historii byly těmito formami **unie a konfederace**.¹⁸⁷ Konfederace (i unie) jsou považovány za „volná“, účelová a v zásadě přechodová řešení, a to jako spojení států (útvárů) k výkonu určité funkce (např. vojenské obrany).

Vývoj spolupráce ve světě po II. světové válce je charakteristický rozvojem smluvního spojení států, kdy vznikly četné organizace mezinárodního práva veřejného. Z nich je třeba vyjmout ty, které mají **ústavněprávní prvky**.¹⁸⁸

Exkurz: Evropská společenství - Evropská unie

Charakter tzv. komunitárního práva ES s jeho přímou závazností a nadřazeností právním systémům členských států EU je vyložen

¹⁸⁶ Každý stát zachoval „svou suverenitu, svobodu a svoji nezávislost“ (či. 2 „Článků Konfederace“).

¹⁸⁷ V tzv. personálních uniích byl v čele monarcha a následná osoba v genetickém vývoji dynastie.

¹⁸⁸ Avšak již ve 30. letech 20. století vzniká Britské společenství národů, nikoli jako asociace, ale spíše „disociační sdružení“, tedy jako forma „připoutání“ bývalých kolonií, nyní subjektivě samostatných států, k Velké Británii.

federativním prvkem unifikované části Evropy. Společné orgány ES/EU, jako Evropský parlament, Rada ministrů či Evropská komise, přijímají rozhodnutí přímo závazná v členských státech Unie.¹⁸⁹

Evropská ekonomická integrace je totiž v této podobě zcela odlišná od dosavadních mezinárodních organizací jako klasických subjektů mezinárodního práva. Kromě své podstaty, spočívající na slučování vybraných ekonomických sfér, došlo v rámci Evropské unie zároveň k předání částí pravomocí suverénních států novým nadnárodním orgánům, vznikl nový právní řád, svým rozsahem a postavením odlišný od mezinárodního práva i od práva členských států. Evropská unie však postrádá základní prvek pro získání nezávislosti na členských státech - tzv. kompetenci kompetencí. Jinými slovy, orgány ES/EU si nemohou samy rozšířit okruh svých pravomocí bez výslovného zmocnění zakládajících států, tj. novelizací zakládacích smluv.

Smlouva o založení Evropské unie (Maastrichtská smlouva) tedy vytvořila na světové i evropské scéně nový subjekt - EU, zejména pátá a šestá kapitola o společné zahraniční a bezpečnostní politice a o spolupráci v oblasti justice a vnitra koncipovala v uvedených oblastech další zvláštní právní instituty členských států založené na mezivládní spolupráci. Tyto instituty se napojují na dosavadní orgány a postupy v Evropských společenstvích, a tím se vytvořily tzv. tři pilíře (Evropská společenství jako první pilíř, společná zahraniční a bezpečnostní politika jako druhý pilíř a dnes Amsterodamskou smlouvou pozměněný třetí pilíř obsahující justiční a policejní spolupráci v trestních věcech) a vznikla společná zastřešující nadstavba, tzv. „chrám“.

Smlouva o založení Evropského hospodářského společenství, ani žádná z následujících revizních smluv, nestanovily, jaký je vztah komunitárního práva k vnitrostátním právním řádům. To vyřešil až Evropský soudní dvůr ve svém rozhodnutí 6/64 Costa v. ENEL. Deklaroval zde jasně, že by bylo zpochybněním podstaty práva ES i ohrožením cílů zakládacích smluv, kdyby členský stát mohl později legislativou přijmout normy odporující právu ES. Tím ESD vyřešil otázku aplikace práva ES při střetu jeho norem s normami vnitrostát-

¹⁸⁹ Členové Evropského parlamentu jsou přímo voleni ve členských státech Evropské unie, a to v závislosti na počtu jejich obyvatel. Určení typu volebního systému je přitom autonomní záležitostí členského státu.

Charakter
EU

Maastricht-
ská
smlouva

Judikatura
ESD

nimi a vytvořil princip nadřazenosti (přednosti) práva ES nad vnitrostátními právními řády členských států.

Datem vstupu ČR do EU vznikla povinnost aplikovat na území ČR plně tzv. *acquis communautaire*. Vzájemný vztah komunitárního práva a právního řádu ČR řeší tzv. „euronovela“ Ústavy ČR přijatá v červnu 2002. Česká republika je vázána nejen právem primárním (zakládacími smlouvami, jejich novelizacemi apod.), ale přímo aplikovatelná jsou rovněž nařízení jako sekundární legislativa. Dalším typem sekundárního komunitárního práva jsou směrnice, které je ČR povinna implementovat do svého právního řádu. Významným „pramenem“ práva se stala také dosavadní i budoucí judikatura Soudního dvora ES a Soudu prvního stupně.

5. FORMA VLÁDNUTI

5.1 Úvodem k pojetí

Pokud zkoumáme formu státu nebo formu vlády, zkoumáme strukturu státní jednotky - u prvního pojmu jeho mocenskou územní organizaci, resp. u druhého pojmu složení ústavních orgánů a jejich vztahy (včetně politického systému). Každá tato forma je svým způsobem „sružením prvků - orgánů, jednotek, apod.“. K tomu samozřejmě náleží posouzení **způsobů** realizace moci, neboť jakékoli struktury **se projevují v konkrétní realizaci**. Forma státu či vlády (viz výše) má tudíž svoje **funkční** stránky, nikoli pouze posuzování modelů a struktur (viz výše).¹⁹⁰

Forma státu a vlády

Forma vládnutí tudíž posuzuje způsoby konkrétního uplatňování moci. Posuzuje okruh společenských sil - subjektů, které se na výkonu veřejné (státní) moci podílejí. Posuzuje taktéž ideje, ideologie, myšlení, doktríny, apod., které státní moc ovlivňují. Posuzuje metody komunikace subjektů, které ovlivňují státní moc a chování státní moci vůči těmto subjektům. Celkově vzato, forma vládnutí se zabývá **obsahovou charakteristikou** státní moci a vnímáním této moci lidem (obyvatelstvem, národy, občany).¹⁹¹

Pojem „forma vládnutí“

Pojetí způsobů uplatňování státní moci tím, že se zabývá funkční stránkou moci, nadsazuje (vyjímá) způsoby, metody, mechanismy, jimiž státní moc působí. Forma (modely) tudíž i zde dominují a transparentně charakterizují konkrétní státní moc. Tudíž i funkční pojetí ukazuje na metody, způsoby - tedy **formální stránku** moci. Tím určitému pojetí uděluje konkrétní **modelovou situaci** akcentem na právní aspekty věci (instituty ústavy). Naše vnímání „forem vládnutí“ tudíž akcentuje **institucionální** stránku demokracie, která je taktéž v určitém obsahu pojmu založena v ústavách.¹⁹²

¹⁹⁰ Pro funkční stránku moci, tedy pro otázku, jakými způsoby funguje veřejná (státní) moc, se taktéž dá užít termínu režim, což lépe ukazuje na metody mocenské činnosti.

¹⁹¹ Z hlediska metodologie i svého obsahu tak pojetí formy vládnutí významně čerpá i z jiných společenských disciplín - politologie, sociologie, ekonomie, atd.

¹⁹² Demokratické ústavy jsou samozřejmě v určité míře nejen organizačními dokumenty, ale také deklaracemi zakotvujícími instituty politické demokracie; demokratickou formu vládnutí tak do značné míry zakládají a chrání; srov. k tomu ustanovení Ústavy ČR o „nezměnitelných náležitostech demokratického právního státu“.

5.2 Klasifikace forem vládnutí

Ke klasifikaci forem vládnutí lze přistupovat z různých výchozích pozic, které předjímají a dovádějí k určitým definicím. Klasifikace nicméně různě vycházejí ze způsobů, jimiž se lid, obyvatelstvo, občané či národy, obce nebo regiony, mohou podílet na **mocenském** (státním) rozhodování. Klasifikace tudíž posuzují, jaké možnosti veřejná (státní) moc **ústavou** reálně poskytuje (umožňuje či dokonce ukládá).¹⁹³

V závislosti na tom, jaké orgány státní moci rozhodují ve státě a společnosti, jaké metody uplatňují, jakým způsobem jsou ustavovány; dále v závislosti na tom, jak jsou upravována lidská a politická práva a jak jsou reálně chráněna, lze formy vládnutí rozdělit na **totalitami (autokratické) a demokratické**.¹⁹⁴

Totalitami
forma
vládnutí

Forma vlády **totalitami** (autokratická) v různé míře vládne metodami donucení a přímého násilí. Pokud se objevují zastupitelské sbory, volby jsou formálními („na oko“), činnost politické opozice není umožněna, čili je zakázána a pronásledována. Státní politika může být jednoznačně provázána s jedinou ideologií, stranou či náboženstvím.¹⁹⁵

V totalitárním systému obvykle **dominuje výkonná moc**, v zásadě bez svobodně voleného parlamentu, kontroly jakéhokoli charakteru, včetně nezávislého soudnictví (ústavní práva občanů jsou porušována, přičemž neexistuje jejich ochrana). Ve společenském životě neexistuje možnost účasti lidí na rozhodování státu.¹⁹⁶ Pokud existují volby, není možné na základě jejich výsledků změnit vládnoucí stranu nebo skupinu politiků. V zásadě převažuje princip jmenovatelnosti, nikoli svobodného výběru.

¹⁹³ Zůstává samozřejmě otázkou, zda „účást na demokracii může být povinnou, tedy jaké stanovisko zaujmout např. k povinným volbám (v Belgii či jinde) v klasických demokratických systémech.

¹⁹⁴ Ani přítomnost ústavy nemusí znamenat demokracii. I ústava může být totalitami a antidemokratická. Na druhé straně i demokratický systém v souvislosti s mimořádnými situacemi může znamenat „pozastavení ústavy“ a přijímání doplňujících exekutivních opatření, jež v důsledcích omezují základní občanská práva.

¹⁹⁵ I tyto systémy jsou mnohdy založeny a deklarovány psanými ústavami, včetně přímého (otevřeného) dominantního politického vládnutí utvrzeného v ústavě - srov. čl. 4 Ústavy ČSSR z roku 1960 o „vedoucí úloze KSČ“.

¹⁹⁶ V těchto systémech jsou sice mnohdy volby organizovány, ale jako demonstrační projev „jednoty politické moci“, tedy jako manifestační forma loajality.

Totalitami forma vlády je celkově založena na metodách fyzického, psychického a ideologického donucení ze strany **monolitických** orgánů určitého typu **mocenského mechanismu**.¹⁹⁷ Veškerá činnost státních orgánů je nasměrována k plnění vůle „vůdce“ (prezidenta, lídra, jednoosobového, skupiny -junty) nebo vedoucí (jediné) strany, či jiných dominujících subjektů (viz níže).

Totalitami (autokratické) formy vlády mají celou řadu **reálných modelových situací** (totalitárních autokracií). Jsou tedy výsledkem určitých režimových politických situací, které znamenaly ovládnutí státu:

- a) **monarchou** s neomezenou a nekontrolovanou mocí - absolutní monarchie; nebo
- b) **teokratickou hierarchií** - založenou na panství náboženského fundamentalismu (např. islámského fundamentalismu); nebo
- c) **nacionálně socialistickou (fašistickou)** ideologií reprezentovanou jedinou bezkonkurenční stranou; nebo
- d) **totalitárním socialismem**, založeným na ideologii jedné politické strany,¹⁹⁸ odlišujícím se od předchozího systému, v důsledcích však omezujícím jakýkoli odpor; nebo
- e) **neomezenou prezidentskou mocí**, založenou na usurpaci moci, bez možnosti výměny prezidenta volbami a bez jakékoli kontroly;
- f) **vojenskou zájmovou skupinou** (juntou), založenou na moci uchopené generalitou, zastupující zájmy válečného industriálního mechanismu.¹⁹⁹

Nositelé
moci

Typologie totalitárních systémů formy vládnutí je většinou dedukcí politických realit, které historie postupně přinesla, a současně obsahuje určitou opakovatelnost těchto situací (junta, komunistické režimy, teokracie, monarchové bez omezení, náboženský totalitarismus). Z vědeckého hlediska je tak metodika založena na **deduktivní synté-**

¹⁹⁷ Naskytá se také pojem „státní mašinérie“, jako vyjádření komplexu institucí vykonávajících Jednotnou vůli“.

¹⁹⁸ Viz k tomu V.E.Čirkín, Gosudarstvovedenie, Moskva, Jurist, 2000, str. 196.

¹⁹⁹ Historie politického převratu generála Pinocheta v Chile 11. září 1973 v dalším vývoji paradoxně přivedla do reality určitou kombinací vojenské junty a prezidentského absolutismu (posléze jako způsobu „liberalizace“ vojenského vládnutí).

ze zohledňující politologické typy mocenského režimu vytvářejícího podmínky pro konkrétní výkon moci státu.²⁰⁰

5.3 Demokratická forma vládnutí

5.3.1 Úvodem k pojetí a zdůraznění

Současné preferování demokracie

Pojetí moderní státovědy se jednoznačně zakládá na metodách účasti člověka a občana na výkonu státní moci. Mechanismus (technologie) výkonu státní moci je ovlivněn **obsahem politiky** (obsahem funkcí státu). Moderní státnost jednoznačně **preferuje demokracii**, neboť tato doktrína zakládá ideu státní moci na **plnění úkolů ve prospěch člověka**. Moderní státovědu tudíž zajímá zcela přednostně **efekt činnosti státu** - co tento dělá pro člověka a občana a jakým způsobem se občané mohou na rozhodování státu účastnit.

Pojetí moderní státovědy tedy **účelově** a tudíž **vědecky progresivně** zkoumá modely demokracie, koncepce „státovědy“ je jim tedy jednoznačně „nakloněna“. V tom smyslu současná státověda výrazně preferuje posuzování hodnotových stránek výkonu státní moci, tedy určitých koncepčních principů, doktrín, které výkon moci ovlivňují. Státověda tak sice posuzuje organizačně-technologické stránky rozhodování (čili např. jak se připravuje rozhodnutí správního úřadu), nicméně v závislosti na celkovém principálním založení této moci na demokratické ústavě.²⁰¹

5.4 Demokratický stát

Demokratické pojetí státu

Situace 80. až 90. let znamenala značné snížení počtu totalitárních systémů, avšak státy tohoto typu ve světě stále existují. Demokratické pojetí státu znamená „moc lidu“, v současnosti tedy prostřednictvím

⁵ Naše argumentace zde tak významně tenduje k určitému politologickému „encyklopedismu“ zaměřenému na informativně politickoorganizační realie současného světa. V souvislosti s velmi dynamickým vývojem i přeměnami politických režimů světa v posledních dvou desetiletích je mnohdy obtížné definovat konkrétní model v určité zemi - srov. například vývoj Číny, Argentiny, Bolívie, řady afrických režimů, atd.

¹ Prováděcí legislativa výkonné moci tak například nesmí zůstat mimo normativní dosah zákona a jeho zmocňovacích ustanovení.

lidu. „Moc lidu“ předpokládá, že lid určuje jeho charakter, státní politiku i cíle činnosti (efekt).

Pod pojmem „lid“ je možné chápat **většinu obyvatelstva**.²⁰² V podmínkách současného demokratického státu **sociální orientace** a **tržní ekonomiky** je přijata koncepce **moci většiny** a ochrany práv menšiny.²⁰³ To znamená možnost vytvořit „opozici“, tedy právo na vytvoření vlastní politické strany nebo jiného typu sdružení, současně také možnost vyjádřit vlastní názory, nebo také právo kritizovat vládu či jiné státní orgány.²⁰⁴

V užším slova smyslu lze pojem „lid“ charakterizovat jako „sbor voličů“, tedy většinu občanů daného státu, kteří dosáhli určitého věku a splňují další zákonné podmínky. V **realitě účasti** tito občané určují, které strany řídí zemi v konkrétní periodě.²⁰⁵

Vláda demokratická, tedy vláda „ve prospěch lidu“, znamená, že orgány moci (zákonodárné a výkonné moci) musejí uskutečňovat takovou politiku, která reprezentuje **většinu obyvatelstva**, a současně i plnit funkce veřejného zájmu v (zájmu) celé společnosti.²⁰⁶

Vláda „prostřednictvím lidu“ především znamená, že lid („sbor voličů“) na základě hlasování **určuje** strany a osoby, které povedou zemi. Voleným orgánům je podražen státní aparát, který přímo řídí zemi (rozhoduje o konkrétních otázkách).

Demokratický stát má také další prvky a charakteristiky: zejména rozsáhlá práva občanů.²⁰⁷ Práva občanů znamenají vytvoření vztahu státu a občana. Demokratický stát konstruuje určité mechanismy (instituty), jejichž prostřednictvím stát demokraticky funguje: volby,

²⁰² Všeobecně se má za to, že do seskupení „lidu“ jako mocenského faktoru nepatří: zločinci, lidé opakovaně trestaní, dále teroristé, atd.

²⁰³ Viz k tomu pro srovnání in: K. Klíma a kol., Komentář k Ústavě a Listině, str. 66 a násl.

²⁰⁴ V parlamentních formách je zcela nepochybně vyjádření této „kontroverze“ funkce a činnosti klubů politických stran - viz k tomu K. Klíma, Ústavní právo, str. 413 a násl.

²⁰⁵ V důsledcích to znamená, že tito občané rozhodují o složení parlamentu, potažmo o vytvoření vlády v parlamentní republice nebo také o obsazení postu prezidenta v republice prezidentské.

²⁰⁶ Státní politika samozřejmě sleduje respekt ke společnosti celé (tedy „občanské“), která směřuje k zabezpečení tzv. „sociálního smíru“.

²⁰⁷ Naskýtá se pojetí pojmu „demokratický režim“ - tedy atmosféra, kdy jsou zabezpečeny veškeré metody uskutečnění státní moci.

Pojem „lid“

Zásada reprezentativnosti

referendum, soudní kontrola, nezávislé kontrolní orgány veřejné moci a státního aparátu.²⁰⁸

Demokratické vládnutí se zakládá na metodách liberalismu. To znamená, že **násilí** je zcela mimořádnou okrajovou metodou.²⁰⁹

Exkurz: Zásada suverenity lidu

Lid jako nositel moci

Tato zásada vymezuje suveréna, který disponuje mocí ve státě. Tato zásada navazuje na obecný princip **suverenity** tak, jak se utvořila v evropské doktríně na přelomu 18. a 19. století. Odkazování této doktríny na „lid“ jako na suveréna mělo na počátku význam především „**negující**“. Šlo zejména o to, zdůraznit, že suverénem nemůže být monarcha, a vůbec neodpustitelný je návrat k absolutní monarchii.

Pojetí pojmu „lid“

Pojetí pojmu „lid“ je složitější z hlediska jeho pozitivního vymezení. Pojetí především zdůrazňuje charakter **filosoficko-společenský** a **nikoli etnický**. Pojetí lidu tak obecně překračuje „národnostní“ základ státnosti, byť by byla zcela dominantní.²¹⁰

Pojem „lid“ se vztahuje na společenství příslušníků celé republiky. Vzhledem k tomu, že skutečným zdrojem moci je rozhodnutí těch občanů, kteří mají volební právo (tzv. volební korpus), je pak z hlediska výkonu moci rozhodujícím kritériem **rozsah subjektů, které mají volební právo.**²¹¹

Postupná emancipace etnicko-sociologických skupin utvořivších (cestou revolucí) státní jednotku dodává nicméně této „republice“ etnický původ, jako např. Republika Československá.

5.5 K pojetí přímé a zastupitelské demokracie

Podíl lidu na vládě

Podstata demokratické formy vládnutí spočívá ve způsobech, jakými obyvatelé (lid) ovlivňují **státní** (veřejnou) **moc**. Přitom je roz-

²⁰⁸ Státní rozpočet jako veřejnoprávní institut je naprosto nezbytnou stránkou zabezpečení veřejné moci. Na základě státního rozpočtu jsou zajištěny všechny státní orgány - tedy jejich funkční existence. Demokracie je **drahá** forma vládnutí, avšak je známo, že lidstvo zatím **jinou** formu vládnutí nezná.

²⁰⁹ Určitou slabinou demokracie je ohrožení svobody. Svoboda si vyžaduje ochranu.

²¹⁰ L. Garlicki k tomu zdůrazňuje, že „v žádném případě nelze ztotožňovat „lid“ pouze se společenstvím lidí polské národnosti a zanechávat za tímto prostorem osoby jiné národnosti“; viz k tomu L. Garlicki, *Polskije prawo konstytucyjne* (zarys vykladu), Warszawa, Liber, 1998, str. 53.

²¹¹ V tom smyslu lze pochopit pojetí názvu státu jako „republika“ (= res publica) ve smyslu společné jednotky všech jejích obyvatel.

hodující, jak se podílejí na jejím formování na základě vlastní činnosti.²¹² Vládnutí je tak založeno na zajištění určitých **modelů** součinnosti obyvatelstva se státními orgány a možností kontroly moci obyvatelstvem.

Dosavadní zkušenosti vývoje státní moci **ustálily** užití určitého okruhu opatření a způsobů účasti obyvatelstva na výkonné moci. Z hlediska osobní možnosti lidí rozhodovat se tyto způsoby dělí **na instituty demokracie**:

- a) přímé a
- b) zastupitelské.

Ad a) V rozsahu demokracie přímé občané svůj názor uskutečňují **osobně přímo**, čili rozhodnutí vzchází z jejich bezprostředního projevu vůle uplatněného v rámci některého z konkrétních ústavních mechanismů.

Přímá demokracie

Ad b) V zastupitelské demokracii občané utvářejí orgány, které rozhodují **v jejich** zastoupení, a tyto orgány případně vytvářejí orgány další, které mohou být těmto odpovědny. Legitimita občanské moci je tak „vložená do rukou“ jejich zvolených zástupců.

Zastupitelská demokracie

Pokud se soustředíme na takto vybrané „technologické“ způsoby ovlivňování moci, jedná se o **část** metod demokratického vládnutí, a to v souvislosti s řízením státu -jedná se o **státní demokracii**.²¹³

5.6 Přímá demokracie

Z hlediska efektu využití názoru občanů lze metody přímé demokracie rozlišovat na **rozhodovací** a **konzultativní**. Podstatným rozlišovacím znakem je právní vlastnost ústavního prostředku charakterizovaná tím, zda tento prostředek vyvolává bezprostředně **účinky** rozhodnutí, nebo je „pouze“ vyjádřením názoru před samotným

Metody přímé demokracie

²¹² Dilema demokracie tkví v prolínání role laického (občanského) prvku a profesionálního obsahu státního rozhodování. Vlastní rozhodování státu je vysoce odborná činnost, která může být ve své podstatě pro akceptaci laickou veřejností i protichůdná (např. realizace karanténních, hygienických, dopravně bezpečnostních opatření může vzbudit i přirozený odpor občanů v obavě před omezením svobody).

²¹³ Zatím tak ponecháváme stranou činnost dalších faktorů, které politickou demokracii ovlivňují, jako např. politické strany, skupiny vlivu, masmédiá, apod.

rozhodnutím - byť názorem závazným. Formami rozhodovací přímé demokracie jsou zejména volby a referendum. Konzultativní demokracie se zakládá na metodách, kdy lid posuzuje návrhy státních rozhodnutí před jejich vlastním vydáním.

Volby Volby jsou institutem, kdy obyvatelé hlasováním rozhodují o výběru stran do zastupitelských sborů, které budou po určitou dobu řídit stát či samosprávný územní celek, resp. rozhodují přímo v osobě prezidenta.²¹⁴

Volby jsou institutem veřejné moci regulujícím postup a podmínky účasti obyvatelstva při utváření sborů. V tom smyslu jsou **normami upraveným systémem**, a tudíž částí - odvětvím práva.

Volební právo Volební právo v objektivním slova smyslu **jako systém norem je** založeno v ústavách a je tudíž součástí ústavního práva.²¹⁵ Ústavní principy jsou provedeny ve volebních zákonech a dalších prováděcích aktech státní moci organizačního charakteru. Součástí volebního práva jsou též normy upravující přímé volby prezidentů.²¹⁶

5.6.1 Referendum (a plebiscit)

Referendum a plebiscit Referendum a plebiscit jsou prostředky přímé demokracie, jež jsou založeny na hlasování voličů, které má charakter rozhodnutí o konkrétní otázce, čili jeho prostřednictvím se **přijímá (tzv. decizní) rozhodnutí**. Referendum konzultativní znamená, že rozhodnutí obyvatelstva má doporučující charakter.²¹⁷

²¹⁴ Důležité je samozřejmě, aby toto rozhodnutí bylo zcela svobodné, tedy aby měl občan možnost výběru a nebyl psychologicky násilně ovlivňován. Vlastní „technika“ voleb bývá totiž užita i v totalitárních státech - kromě islámských fundamentalistických např. ve vojensko byrokratických formách vládnutí.

²¹⁵ Vůči ústavě má volební problematika jakýsi „organický“ charakter, neboť v návaznosti na ni konkretizuje organizačně i procesně určitý mechanismus - sektor veřejné moci. V našem pojetí považujeme za součást ústavního práva tzv. objektivní volební právo jako organizační a procesní systém, na jehož základě se uskutečňují volby, jako systém tzv. organických zákonů naplňujících odkazující ustanovení Ústavy ČR. Současně lze objektivní volební právo považovat za normy správního práva (v České republice je organizace a provedení voleb pod správní „gesci“ Ministerstva vnitra ČR).

²¹⁶ Model přímých voleb prezidentuje zcela novodobou zkušeností přímé demokracie, do značné míry předznamenanou subjektivním zásahem Ch. de Gaulla.

²¹⁷ Pojem „referendum“ z latinského jazyka v zásadě znamená, že „musí být sděleno“; pojem „plebiscit“ taktéž pochází z latinského termínu „plebs“ ve smyslu „to, co bylo řečeno lidem“.

Plebiscit se obvykle pojímá jako hlasování (zvláštní referendum) o mimořádných otázkách územního či mezistátního charakteru, lze říci o otázkách **suverenity státu navenek**.

Referendum má charakter jak celostátní, tak i místní, a to jako rozhodování v otázkách samosprávného charakteru. V ústavních důsledcích je referendu přiřazována „síla zákona“, či dokonce vyšší.²¹⁸ Legitimita přímého rozhodnutí lidu upřednostňuje rozhodnutí lidu před parlamentním. Rozhodnutí v referendu **decizním** má konstitutivní (zřizovací) význam - zakládá institucionální, normativní a vůbec právní vztahy.

Pro právní charakteristiku referenda má podstatný význam určení okruhu otázek, které se referendu předkládají. Z formálního hlediska se předmětem referenda jako **typu přímé demokracie**, čili bezprostředním projevem vůle lidu, mohou stát jakékoliv nejdůležitější otázky státního života.

Státní a ústavní praxe referendum užívajících zemí dokládá různorodost referendních otázek, které mohou být takto seskupeny do několika **typových problémů**:

1. referendum týkající se plné nebo částečné změny ústavy; přijetí, změny nebo zrušení zákona;
2. referendum k vyjádření důvěry orgánu nebo funkcionáři;
3. referendum k řešení rozporů mezi ústavními orgány;
4. referendum k významným mezinárodněprávním otázkám.

Ad 1) Referendum je často přijímáno jako způsob přijetí nové ústavy.²¹⁹ Ústavy řady evropských zemí předvídají možnost ústavního referenda k úplné či částečné změně ústavy. Ústavní referendum bývá závěrečnou etapou v procesu ústavních změn.

Zákonodárné referendum předpokládá klíčovou úlohu parlamentu v procesu jeho vyhlášení.²²⁰ Jedná se zpravidla o „potvrzující referen-

²¹⁸ V zásadě není v ústavních systémech možné, aby běžné zákony měnily výsledky referenda.

²¹⁹ Takto byly přijaty ústavy Islandu, Francie, Itálie, Španělska, Polska, atd. Povinně určují ústavním referendem ústavy Dánska, Irsko, Andory, Švýcarska, atd.

²²⁰ Zákonodárné referendum zakotvují ústavy Rakouska, Maďarska, Německa, Řecka, Dánska, Irsko, Itálie, Lotyšsko, Litvy, Portugalska, Slovinska, Francie, Chorvatska, Estonska.

Charakter referenda

Předmět referenda

dum", kdy je po provedení obvyklé zákonodárné procedury zahrnující provedení referenda návrh vyhlášen jako zákon.

Ad 2) Touto formou se například na základě hlasování lidu odvolává (tedy může být odvolán) prezident republiky (příklad Rakouska, Slovenska).

Ad 3) Příklad Švýcarska, kdy se rozpor mezi komorami parlamentu o přijetí nové ústavy předkládá lidu.

Ad 4) Jedná se o schvalování mezinárodních smluv (zejména týkajících se lidských práv), vstupování do mezinárodních paktů nadstátního charakteru.²²¹

Exkurz: **Dilema referenda v systému zastupitelské demokracie**

V demokratických státech je vztah k referendu velmi různorodý, co do jeho nutnosti či výhodnosti v systému demokracie. Vzhledem k síle jeho legitimacy (rozhoduje přímo lid) referendum „odnímá“ parlamentu část (velmi důležité) rozhodovací pravomoci. Tím „zužuje“ věcné rozhodování parlamentu **profilovaného politickými stranami** a vytváří paralelní systém věcného rozhodování.²²² Záleží také na tom, který ústavní orgán a v jakých ústavních situacích může referendum vyhlášovat, tedy v jakých situacích se předá rozhodnutí do „rukou“ lidu místo parlamentu.

Podle užití různých klasifikací lze referenda členit na:

- a) celostátní a místní, přičemž za místní se považuje referendum na území subjektu federace, autonomního útvaru, vyšší územní jednotky, komunální územní jednotky;
- b) povinné a možné, pokud je v prvním případě předepsáno a musí být tedy použito k zásadnímu rozhodnutí;²²³
- c) ústavní a obyčejné, kdy v prvním případě se předmětem otázky pro souhlas stává ústava či ústavní změna;

²²¹ V posledním období jde zejména o souhlas lidu s přistoupením států do systému Evropské unie.

²²² V angloamerické oblasti je referendum zcela výjimečným prostředkem, nepoužívá se také v Nizozemí (zřídká v Belgii) - v USA pouze na úrovni států Unie.

²²³ Takto bylo koncipováno referendum v České republice o otázce souhlasu s přistoupením republiky ke smlouvám o ES/EU v roce 2003.

- d) parlamentní a mimoparlamentní, kdy v prvním případě se referendem předchází či potvrzuje rozhodnutí parlamentu a ve druhém případě se toto rozhodnutí vydává „mimo“ parlament;²²⁴
- e) preventivní a následné, a to podle toho, jestli se uskutečňuje před vlastním rozhodnutím parlamentu (pak má charakter konzultace) nebo po jeho rozhodnutí a vůle parlamentu se tak potvrzuje;
- f) rozhodovací a konzultativní, a to podle právních důsledků takového rozhodnutí, tedy jestli od něho vychází právní závaznost či nikoli.

Výsledky referenda jsou obvykle formulovány jako vyhlášení **výsledků voleb** příslušnými orgány. Na základě tohoto hlasování se stává platnou ústava, zákon, jiný akt. V případě konzultativního referenda jsou výsledky referenda základem činnosti orgánů státu a na jejich základě jsou schvalovány zákony či jsou vydávány akty výkonné moci.

Exkurz: **Ústavní úprava referenda**

Když většina evropských ústav užívá termín „referendum“, neobjasňuje při tom jeho obsah (viz ústavy Řecka, Irska, Itálie, Polska, Slovenska, Slovinska, Francie, Chorvatska, atd.). Navíc, v ústavách řady zemí se užívá pojmu „celonárodní hlasování“ (případ Rakouska, Lucemburska, Maďarska, Lotyšska). V řadě ústav se ještě k tomu objevují termíny jako „poradní referendum“ (Finsko, Švédsko), „dotázání se lidu“ (Rakousko, Německo),²²⁵ „povinné“ a „fakultativní“ referendum (Švýcarsko).

Rozhodovací referendum se odlišuje od fakultativního. Tato odlišnost spočívá v tom, že podmínky pro jeho užití musejí být přesně určeny ústavou a nepředpokládají žádné doplňující podmínky. Ústava v tomto případě stanoví, že rozhodování určitého okruhu otázek musí

²²⁴ V zásadě se takto parlament tudíž „obchází“.

²²⁵ „Otázka k lidu“ taktéž představuje formu zjišťování veřejného mínění, a to doporučujícího charakteru. Avšak může mít i prvek závaznosti. V SRN se referendem vyhláší ke schválení federálního zákona upravujícího nové dělení spolkového území, potom se „otázka k lidu“ realizuje s cílem předběžného zjištění názoru obyvatelstva dotčených území. Ústava pak stanoví, že podle výsledků tohoto „dotázání se“ bude do dvou let přijat spolkový zákon respektující názory občanů příslušných území (či. 29).

být provedeno prostřednictvím referenda (viz např. čl. 140 Ústavy Švýcarska).

Fakultativní referendum předpokládá ústavní zakotvení podmínek, za jejichž splnění se referendum uskuteční.²²⁶ Možnost provedení fakultativního referenda se staví do závislosti na splnění určitých podmínek, které mohou a nemusí vzniknout. Znamená to, že pravděpodobnost užití referenda v podobné situaci nemá bezpodmínečný charakter. V tomto případě tak může být rozhodnutí přijato nejen referendem, ale i jinými způsoby určenými v ústavě (např. obyčejnou „parlamentní cestou“).²²⁷

K ústavní úpravě referenda je třeba dodat, že jeho právní síla není v ústavách řešena (na rozdíl od právní síly parlamentních norem). Nicméně, lze sdílet ten názor, že přímé rozhodnutí lidu má **prvotní**, a tudíž **zákonnou povahu**, která vzhledem k tomu, že jde o parlamentem zprostředkované rozhodnutí, má před obvyklými zákony **přednost**.

5.7 Zákonodárna iniciativa občanů

Ústavní systémy zakotvují právo občanů podpořit (navrhnout, zformulovat) návrh zákonodárského textu. Toto právo má kolegiální (skupinový) charakter a záleží tak na vyjádřené podpoře určitého počtu osobních vyjádření (hlasů).²²⁸ Mechanismus realizace takového návrhu pak má volební nebo petiční charakter (podpisový).

5.8 Petiční prostředky

Historicky se zejména v oblasti střeoevropského právního systému vytvořil institut **petičního práva**. Vývoj petičního práva závisel na uznání možnosti osob (skupin, spolků, stran) obrátit se s určitou otázkou na ústřední moc tak, aby byla zavázána se „oficiálním dopisem“ zabývat nebo jej přinejmenším přijmout. Petiční právo tak

²²⁶ Vyžaduje se například, aby byl návrh podán určitým počtem poslanců parlamentu nebo tzv. lidovou iniciativou k dané otázce.

²²⁷ K tomu viz např. čl. 141 Ústavy Švýcarska.

²²⁸ Občanská zákonodárna iniciativa se užívá v Rakousku, Španělsku, Itálii, Švýcarsku, apod.

historicky plnilo úlohu komunikačního prostředku.²²⁹ Od petičního práva se odlišuje stížnostní právo, které má zpravidla za účel řešit **soukromou věc**.

Exkurz: Dilema soutěžní demokracie

Zásadní otázkou současnosti zůstává, jakým způsobem zastupitelské orgány vyjadřují „vůli lidu“. Takzvané „zájmy lidu“ totiž nejsou vyjadřovány v nějaké předem dané proporci (vzoru, modelu, apod.). Veškerá zvláštnost soutěžní demokracie tkví v tom, že v „průniku“ různých společenských názorů, parlamentních klubů (frakcí), skupin vlivu se v podmínkách **parlamentního** života vytváří kompromis spojit **různé zájmy**.²³⁰

Zásadní podmínkou je, aby orgány zastupitelské demokracie v systému moci zaujímaly **rozhodující místo** v soustavě orgánů státu.²³¹

Zásadní výhodou zastupitelské moci je to, že veškeré otázky rozhodují na základě **kolegiálního** hlasování, tedy na základě rovnosti práv jejich členů jako účastníků tohoto kolegia. V tom smyslu se veškerá rozhodnutí přijímají v parlamentních i jiných zastupitelských orgánech na základě **principu většiny**.²³² Tím jsou chráněny jakékoliv početní menšiny, tedy sociální skupiny obyvatelstva a jiné skupiny obyvatel, které prostě nepřevažují.²³³

5.9 Podstata zastupitelské demokracie

Podstata modelu výkonu moci lidu nazvaného zastupitelskou demokracií spočívá ve výkonu moci prostřednictvím zastupitelských

Zastupi-
telská
demokracie

²²⁹ Prováděcí zákonodárství určuje postupy, jimiž jsou petice přijímány, posuzovány a je o nich informováno.

²³⁰ Jedná se samozřejmě o složitou politologickou i sociologickou situaci závislou na tom, kdo má možnost někoho přehlasovat, nebo „nutnost“ se rozhodnout v situaci, kdy koalice je takřka nevyrazná - např. situace České republiky (volební periody 2003-2006), kdy koalice musela získávat většinu v poměru 101 versus 99 hlasů.

²³¹ Chápe se jako zcela samozřejmé, že pouze parlament přijímá určující normy ovlivňující život společnosti a vyměňuje si rozhodování nejdůležitějších otázek života státu - například zásadních mezinárodních smluv.

²³² Z tohoto hlediska je vysokou zásadou tzv. většinového principu to, že potlačuje „nadřazenost“ hlasu kteréhokoliv stranického vůdce nebo frakcí, apod.

²³³ K zajištění práv menšinového názoru jsou proto důležité procesní procedury, tedy rozhodnutí kolektivních orgánů jsou přijímána s respektem k jednotlivostem stanoveného procesu.

sborů -jedná se tudíž o výkon moci **zprostředkovaným způsobem**. V tomto modelu nejde o všechny orgány vykonávající státní moc (prezidenti, vlády, soudy), ale jen o ty, které rozhodují o zákonech a jiných normativních aktech - tedy o parlamenty a územní zastupitelstva.

Zásady zastupitelské demokracie

Model zastupitelské demokracie je založen na určitých předpokladech, zásadách, pilířích:

- a) zastupitelské orgány mají svým složením, obsahem činnosti, atd. vyjadřovat aktuální zájmy lidu -jako celku i jeho jednotlivých vrstev;²³⁴
- b) zastupitelské orgány jsou ustavovány přímými i nepřímými volbami „zdola“, přičemž se má za to, že nejdůležitější sbor (či alespoň jedna jeho část) musí být utvářen přímo občany;²³⁵

Fikce reprezentace

Právním základem klasické zastupitelské demokracie je tzv. **fikce reprezentace**. Spočívá v tom, že volby udělují zástupcům právo reprezentovat svoji vůli (tedy vůli zástupců). Tato vůle vyjadřovaná v parlamentu je pak **připisována samotnému lidu**. Důsledky projevení této vůle pak zavazují lid. Suverénní lid tím neztrácí prostředky k ověřování legality vůle (své vlastní), kterou vyjádřil prostřednictvím parlamentu. Parlament může být totiž změněn v řádných **volbách**. Odvolávání zástupců voliči není součástí tohoto systému.²³⁶ V klasické teorii reprezentace jsou stěžejní činností lidu volby, ve kterých obyvatelstvo ustanovuje své zástupce.²³⁷

Exkurz: Modifikace zastupitelského modelu politickými stranami

Volby -soutěž skupin

Formulace zájmů vrstev či částí obyvatelstva získala usurpační formu „soutěže politických sil“. Státověda, ústavní právo i společenské vědomí „musely vzít“ na reálné vědomí, že volby koncentrují

²³⁴ Pojetí pojmu „lid“ je složitou zejména sociologickou kategorií mající řadu rozmanitých úhlů pohledu - viz k tomu například Dahl R., Demokracie a její kritici, Praha, Victoria Publishing, 1995, str. 9.

²³⁵ Personální složení zastupitelského sboru je tak či onak určitou fikcí odrazu struktury obyvatelstva co do věku, profesí, pohlaví, atd. - například jen reálné zastoupení žen ve sborech se diametrálně liší v porovnání s jejich (mírnou) početní převahou ve struktuře obyvatelstva.

²³⁶ Za právní „raritu“ považovala tuto instituci již Ústava jakobínská z roku 1793.

²³⁷ Konstrukce parlamentu jako reprezentanta moci lidu je v zásadě postavena na této koncepci, že parlament je „depozitářem“ moci lidu.

vůli občanů na „svoje“ kandidáty i programy. Volby jsou pak v tomto smyslu soutěží skupin (stran a jejich přívrženců) o skupinu mandátů (pokud možno co nejvyšší), aby takto zvolená skupina mohla v parlamentu realizovat cíle určitého politického programu.

Politické strany nebyly dlouho právně doceňovány, byly považovány za „malum necessarium“ (nutné zlo) demokratického systému. Strany vstupovaly na právní terén jako parlamentní frakce, a to nejprve jako obyčej a poté jako norma - v rámci jednacího řádu parlamentu. V klasické teorii zastupitelské demokracie panovala obava, že tolerování stran a legalizace jejich frakcí v parlamentu ohrožuje svobodu poslanců jako jednu ze zásad této koncepce.

Exkurz: Dvoukomorové parlamenty (původ)

Pojetí parlamentu v současnosti jako jednokomorového či dvoukomorového má svůj různý historický vývoj. Za prvozor dvoukomorového byl považován parlament anglický, a to od jeho samotného počátku.²³⁸ Doktrinárně se „dvoukomorovost“ přisuzuje Montesquieuovi, který předpokládal, že „nižší komoru“ mají volit všichni, vyšší komoru pak lidé odlišní rodem, bohatstvím a zásluhami.²³⁹

Exkurz: Dvoukomorové parlamenty (význam v současnosti)

Myšlenka jedno- či dvoukomorového parlamentu si zachovala svoji aktuální podobu i dilema až do současnosti.²⁴⁰

V současnosti se v zásadě uznává, že pro zastupování je dostačující jednokomorová struktura. Ve federacích se zase uplatňují parlamenty dvoukomorové.

V doktríně ústavního práva existují zastánci jedno- či dvoukomorového parlamentu bez ohledu na formu státu (viz výše - federalismus). Zastánci dvoukomorovosti zdůrazňují, že:

- a) druhá komora je nezbytná ve federacích a zemích s rozsáhlou regionalizací či autonomiemi;

²³⁸ Parlament tak reprezentoval rovnováhu mezi aristokracií (v komoře „vyšší“ - druhé) a městy (reprezentované v komoře „první“).

²³⁹ Montesquieu vycházel z přesvědčení, že zájmy lidu a aristokracie jsou různé.

²⁴⁰ Jednokomorový parlament je důsledkem Velké francouzské revoluce, která v jednokomorovém parlamentu spatřovala jednotu vůle lidu, což shodou okolností bylo podobně nazírání jako o století později v zemích tzv. reálného socialismu.

Původ dvoukomorovosti

Přínos druhé komory

- b) druhá komora „chrání“ před usurpací moci komorou „první“;
- c) druhá komora „chrání“ před „unáhlenou“ legislativou, neboť umožňuje nové posouzení věci ve druhé komoře, a tím i opravu názorů komory první;²⁴¹
- d) druhá komora může oponentně vyjadřovat skupinové zájmy, např. územní regionální samosprávy.

5.10 Demokratický právní stát

Pojetí právního státu Myšlenka panství práv je sama o sobě velmi stará. Pojetí právního státu vzniklo v německé právní kultuře a bylo dále rozvinuto v doktríně 19. století. Vlastní aplikaci však toto učení získalo až v souvislosti se schválením Ústavy SRN v roce 1949.

Pojetí právního státu má více různých významů. V nejširším pojetí se tato zásada rovná souhrnu obecných **principů demokratického státu**. V tom smyslu se za prvky právního státu považují zásada dělby moci, svrchovanosti ústavy, nezávislosti soudů, principu zákonitosti.

Občan v právním státě Původní pojetí právního státu mělo spíše formální charakter. V tom smyslu tato zásada znamenala, že právo musí být dodržováno všemi adresáty a především státními orgány.²⁴² Již ve francouzské Deklaraci z roku 1789 byla zformulována zásada, kdy každý může činit to, co není zakázáno. Právní pozice občana je postavena na zásadě: co není zakázáno, je dovoleno. Zcela jiná zásada váže orgány státu: mají dovoleno pouze to, co mají jako pravomoc stanovenou zákonem. Státní orgán může činit pouze to, co je v hranicích kompetencí.

Státní moc v právním státě Právní stát je takto **stát řízený prostřednictvím práva**, tedy státní moc je založena právem. Je zavázána respektovat právo, které sama určila. Orgány státu aplikují právo v jednotlivých věcech výlučně na základě norem obecných a abstraktních.

Idea demokratického právního státu se realizuje ve spojení prvků formálních i materiálních. Spočívá na hodnotách práva přirozeného, ale i na standardech mezinárodního práva. Vůle většiny ve formě

²⁴¹ Viz k tomu Skrzydło W., *Polskije prawo konstytucyjne*, Lublin, 2002, str. 132.

²⁴² Znamená to, že orgány státní moci působí na základě a v mezích práva.

zákona může být změněna v důsledku kontroly ústavnosti jako odporující demokratické ústavě.²⁴³

Exkurz: Referendum ve formě vládnutí ČR

Česká Ústava neupravuje referendum ani jako obecný ústavní prostředek, odkazuje na „možnost“ přímé demokracie v systému zastupitelské demokracie (srov. k tomu či. . . . Ústavy ČR).²⁴⁴ Nechává tak deklaratorně ústavní systém otevřeným a předpokládá, že bude-li převažující (většinová) potřeba tento institut zakotvit, je třeba tak učinit ústavním zákonem.

Referendum v ČR

5.11 Samospráva

5.11.1 Základní pojmosloví s problematikou související

Vymezení pojmu správa, včetně pojmů veřejná a soukromá správa

Správou se rozumí **činnost vykonávaná za účelem dosažení určitého cíle**. V závislosti na tom, jaký cíl, respektive zájem, je sledován, pak rozlišujeme tzv. správu veřejnou a správu soukromou. V prvním případě je tedy stěžejním cílem veřejné správy zájem veřejný, u správy soukromé jde o zájem soukromý.²⁴⁵

Pojem „správa“

Podle J. Pražáka se správou rozumí „činnost nesoucí se za trvalým účelem řídit ty které záležitosti“.²⁴⁶

Veřejným zájmem můžeme v obecné rovině rozumět **zájem na řádném fungování společnosti**. Toto fungování bude vycházet z řádně nastavených pravidel uvnitř společnosti, z vůle subjektů tuto společnost vytvářejících stanovená pravidla respektovat a z funkčního mechanismu vymáhání respektování těchto pravidel pro případ absence právě uváděné vůle. V odborných literaturách bývá též za veřejný zájem uváděno obecné blaho, když dovětkem k tomu se doplňuje,

Pojem „veřejný zájem“

²⁴³ Ústavní soudy tak ve své derogační (zákony rušící) funkci mohou, řečeno Kelsenovými slovy, plnit úlohu tzv. negativního zákonodárce.

²⁴⁴ Problém zakotvení či nezakotvení institucí referendální demokracie spočíval (a do značné míry spočívá) v programovém rozporu mezi ODS a sociálnědemokratickým názorem.

²⁴⁵ Srov. Hendrych, D.: *Správní právo, Obecná část*, Praha, 2003, str. 5.

²⁴⁶ Pražák, J.: *Právo veřejné, Díl druhý: právo správní*, Praha, 1905, str.1.

že jde o neurčitý právní pojem. Takové sdělení je sice pravdivé, ale pochopení shora uvedeného pojmu nijak neusnadňuje. Pojem obecného blaha je dle názoru autorky velmi úzce spjat s kladným přesvědčením většiny subjektů té které společnosti o funkčnosti této společnosti a dále s pozitivním hodnocením subjektů ve vztahu k příslušnosti ke své společnosti (zde se nabízí na místo společnosti možná spíše užití pojmu společenství).

Ústava
a veřejná
správa

Základní pravidla pro fungování veřejné správy, tedy správy věcí veřejných, nalezneme zpravidla v každém právním řádu v jeho základní právní normě - v ústavě. Jakým způsobem jsou tato pravidla stanovena, závisí na státoprávním uspořádání toho kterého státu. V právních řádech států založených na demokratických principech fungování společnosti se zpravidla uvádí, že **veřejná moc může být vykonávána jen na základě zákona a v jeho mezích**. Jinak tomu není ani v Ústavě České republiky, kde se v čl. 2 odst. 3 uvádí, že „státní moc je vykonávána jen na základě zákona, v mezích zákona a způsobem, který stanoví zákon“.

Z právě uvedené zákonné dikce je patrné **určité svázání výkonu veřejné moci**, když je možné činit jen to, co stanoví a předpokládá zákon. Zcela opačný režim pak můžeme pozorovat v právních řádech států založených na demokratických principech fungování společnosti pro vymezení hranic výkonu správy soukromé. Zde zpravidla platí, že může být činěno vše, co není zákonem zakázáno.

S ohledem na shora uvedené lze vyjádřit souhlas i s vyjádřením J. Pošváře, který uvádí že „rozlišení obou druhů správy je možno hledat i v tom, že **veřejná správa na rozdíl od správy soukromé je právem více vázána**.“²⁴⁷

„Soukromá správa je spojována často s hospodářskou aktivitou fyzických nebo právnických osob nebo zaměřována s managementem, na rozdíl od správy **veřejné jako činnosti převážně vrchnostenské**.“²⁴⁸

Pojem
„veřejná
správa“

Doplňme si výklad pojmu veřejná správa z pohledu současného odborníka správního práva D. Hendrycha. V souladu s jeho výkladem se pojmem **veřejná správa rozumí „bud’ určitý druh činnosti (tj.**

spravování), nebo instituci (organizaci, úřad), která veřejnou správu vykonává. V prvním případě jde o správu v materiálním (funkčním) pojetí, ve druhém případě o správu v pojetí formálním (institucionálním, organizačním).“²⁴⁹

Ve vztahu k pojednání o problematice určení rozdílů mezi správou veřejnou a správou soukromou je třeba si uvědomit, že „rozdíly mezi veřejnou a soukromou správou nejsou a nemohou být absolutní. Platí to zejména o samosprávných svazcích, u nichž hranice mezi soukromým a veřejným zájmem nemusí být zcela zřetelná.“²⁵⁰

V rámci naší správní vědy se vedle pozitivního vymezení pojmu veřejné správy objevuje i vymezení negativní. Toto vymezení vychází „z dělby státní moci na moc zákonodárnou, výkonnou a soudní a z poznatku, že moc zákonodárnou a soudní lze na rozdíl od moci výkonné jako činnost uspokojivě definovat. Negativní definice veřejné správy je založena na substrakci (odečítání).“ V návaznosti na tento výklad je pak **veřejnou správou rozuměn „souhrn činností, které nelze kvalifikovat jako zákonodárství nebo soudnictví**.“²⁵¹

Vymezení pojmu státní správa a samospráva

Činnosti, které jsou v rámci veřejné správy realizovány, se dělí na **činnosti, které jsou činěny v rámci státní správy, a na činnosti vykonávané v rámci samosprávy**. Objem činností příslušejících do oblasti státní správy a objem činností příslušejících do oblasti samosprávy je dán vnitřním uspořádáním státu. Pro určení toho, zda v tom kterém státě dominuje státní správa nebo samospráva, je opět rozhodné, na jakých ústavních principech je stát založen.

Ve vztahu k našemu právnímu řádu D. Hendrych dodává: „V minulém období nebyl pojem veřejná správa používán ani ve vědeckých pracích, ani v legislativě. Byl důsledně nahrazován pojmem státní správa. Státní správa, jako správa vykonávaná orgány státu, absorbovala veškerou správu věcí veřejných. Socialistický stát tím zřetelně dával najevo, že jedině stát a jeho orgány jsou způsobilé a oprávněné dbát o obecné blaho (veřejný zájem) a rozhodovat o tom,

Negativní
definice

Členění
veřejné
správy

²⁴⁷ Pošvář, J.: Obecné pojmy správního práva, Brno, 1946, str. 24.

²⁴⁸ Hendrych, D.: Správní právo, Obecná část, Praha, 2003, str. 5.

²⁴⁹ Hendrych, D.: Správní právo, Obecná část, Praha, 2003, str. 6.

²⁵⁰ Weyr, R.: Teorie práva, Brno, Praha, 1936, str. 310.

²⁵¹ Hendrych, D.: Správní právo, Obecná část, Praha, 2003, str. 7.

co je třeba za tím účelem učinit. Tím popřel možnost existence občanské společnosti, která se mimo jiné vyznačuje i tím, že správu věcí veřejných mohou vykonávat i jiné subjekty, než je stát."²⁵²

Státní správa Pro výkon státní správy je charakteristické, že **nositelem veřejné moci je při tomto výkonu stát**. Ten vykonává tuto správu zpravidla prostřednictvím svých vykonavatelů veřejné správy, jakými jsou vláda, ministerstva, jiné ústřední orgány státní správy, specializované orgány státní správy apod. Příslušnou legislativou jsou nejprve na úrovni ústavních zákonů vymezena základní pravidla výkonu státní správy, dále pak na úrovni běžných zákonů a podzákonných právních předpisů jsou tato pravidla konkretizována, případně v mezích zákona podrobněji rozpracována.

Samospráva Samosprávou v obecném slova smyslu můžeme rozumět **samosvatné spravování záležitostí, které se nás bezprostředně dotýkají**. Toto spravování vlastních záležitostí nutně předpokládá určitý zákonný rámec. Ten je v právních řádech jednotlivých států vytvářen, obdobně jako tomu je u právní úpravy výkonu státní správy, jak na úrovni ústavních norem, tak na úrovni běžných zákonů.

Veřejnoprávní korporace Prostřednictvím jednotlivých ustanovení těchto zákonů dochází k zákonnému zakotvení práva na samosprávu, s nímž je třeba vždy spojovat i odpovědnost za jeho výkon. **Existence takové samosprávy je spojována s existencí tzv. veřejnoprávní korporace**. Tedy se subjektem veřejné správy, jemuž je svěřena veřejná moc plnit veřejné úkoly. Dalšími ze znaků veřejnoprávní korporace je její právní subjektivita, tedy schopnost být nositelem práv a povinností, schopnost samostatně jednat a za tato jednání nést plnou odpovědnost.

5.11.2 Samospráva z pohledu právních teoretiků a judikatury

Definice samosprávy V rámci následující kapitoly se podrobněji zaměříme na výklad pojmu „samospráva“ z pohledu některých teoretiků práva, dále bude upozorněno též na několik judikátů Ústavního soudu České republiky, který tento pojem také určitým způsobem vymezuje.

„Samospráva není jen právním pojmem, ale vždy i pojmem sociálněkulturním, což vyvstane především v oblasti územní samosprávy. **Postavení samosprávy je též základním politickým problémem ve státě.**“²⁵³

„V samosprávě státní moc deleguje pravomoci normativní i výkonné na veřejnoprávní korporace odlišné od státu. **Samospráva má vlastní primární normotvorbu vytvářenou podle vlastní politické vůle a též má i vlastní výkon veřejné správy.**“²⁵⁴

„Samospráva je významným prvkem moderního demokratického státu, jelikož v rámci teorie dělby moci omezuje centrální moc státní, a to z hlediska vertikálního, vedle dělby moci horizontální (zákonodárství, exekutiva, soudnictví).“²⁵⁵

„Samospráva znamená - v ideálním pohledu - **správu vykonávanou těmi, kteří jsou jí přímo dotčeni a nesou za výkon této správy vlastní odpovědnost.**“²⁵⁶

Nezajímavý je jistě i výklad pojmu samosprávy z pohledu judikatury soudů. Tento výklad je však třeba vnímat ve vazbě na právní řád našeho státu, když bude pojednáno o judikátech soudů řazených do soustavy soudů České republiky. Níže zmíněné judikáty jsou spíše vázány na oblast samosprávy územní, nicméně některé principy v nich uvedené lze chápat též jako principy fungování samosprávy obecně.

Samospráva v soudní judikatuře

Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl ÚS 5/2003

„Dle výchozí teze, na níž je koncepce samosprávy vybudována, je základem svobodného státu svobodná obec, dále potom z pohledu významu regionálního na vyšším stupni územní hierarchie samosprávné společenství občanů, jímž je podle Ústavy kraj. Při tomto pojetí veřejné správy budované zezdola musí být samosprávě, jakožto významnému prvku demokratického právního státu, imanentní postulát, dle něhož ÚSC musí mít reálnou možnost záležitosti a otázky místního významu, a to i ty, jež pro svou povahu přesahují regionál-

²⁵³ Koudelka, Z: Obce a kraje podle reformy veřejné správy v roce 2000, Praha, 2000, str. 13.

²⁵⁴ Koudelka, Z: Obce a kraje podle reformy veřejné správy v roce 2000, Praha, 2000, str. 15.

²⁵⁵ Koudelka, Z: Obce a kraje podle reformy veřejné správy v roce 2000, Praha, 2000, str. 16.

²⁵⁶ Maurer H.: AUgemeines Verwaltung, Miinchen, 2000, str. 557.

ní rámec a o nichž rozhoduje ve své samostatné působnosti, řešit na základě svého svobodného uvážení, kdy je formou zastupitelské demokracie realizována vůle zastoupených na lokální a regionální úrovni a toliko odpovědností k voliči a na základě zákonného a ústavního rámce ve svém konkrétním projevu posléze limitována (či. 101 odst. 4 Ústavy). Územní samosprávné celky reprezentující územní společenství občanů musí tak mít - prostřednictvím autonomního rozhodování svých zastupitelských orgánů - možnost svobodně rozhodnout, jakým způsobem naloží s finančními prostředky, jimiž jsou pro plnění úkolů samosprávy vybaveny. Právě hospodaření se svým majetkem samostatně na vlastní účet a vlastní odpovědnost je atributem samosprávy. Nutným předpokladem naplnění efektivního výkonu funkcí územní samosprávy je tedy i existence vlastních a dostatečných finančních, resp. majetkových zdrojů."

Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 34/2002

„Garance územní samosprávy podle Ústavy je lakonická. Vedle rozlišení lokální a regionální úrovně samosprávy (či. 99) je územní samospráva pojata jako právo územního společenství občanů vyrůstající z jeho vlastností a schopností, jak konstatoval Ústavní soud připomenutým náležením z 19.11.1996 sp. zn. Pl.ÚS 1/96 (Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 6, str. 375).

„Ústavní soud považuje místní samosprávu za nezastupitelnou složku rozvoje demokracie. Místní samospráva je výrazem práva a schopnosti místních orgánů, v mezích daných zákonem, v rámci své odpovědnosti a v zájmu místního obyvatelstva regulovat a řídit část veřejných záležitostí."

Ústava tuto schopnost umožňuje prosadit mimo jiné tím, že zakládá právní subjektivitu územních samosprávných celků a počítá s tím, že samosprávné subjekty mají vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu (či. 101 odst. 3). Na ústavní úrovni se též potvrzuje demokratický ráz samosprávy v garanci volených zastupitelstev (či. 101 odst. 1 a 2 a či. 102). Ústava ovšem také předpokládá státní jednotnou úpravu samosprávy v podobě zákonného rámce. Vymezení oné části veřejných záležitostí, již je místní nebo oblastní společenství občanů způsobilé řídit, je svěřeno zákonodárci, čili státní moci (či. 104), nikoli ústavodárci, který by na nejvyšší úrovni vnitrostátní-

ho práva vymezoval záležitosti místního významu. S pověřením zákonodárce k vymezení záležitostí územně omezeného významu, které se svěří územním samosprávným celkům, počítají i ústavy řady dalších evropských států.

Nelze opomenout, že Ústava výslovně počítá (či. 105) s podílem územních samosprávných celků na výkonu státní moci na základě zákonného pověření. Takovéto zprostředkování výkonu veřejné moci samozřejmě s sebou nese podřízení samosprávných celků státní kontrole, jejímž smyslem je zabezpečení kvalitního výkonu státní moci. Toto podřízení pochopitelně rovněž musí předvídat zákon. Ústavní text neříká jednoznačně, zda lze územním samosprávným celkům uložit výkon státní správy autoritativně, či je možno takový zákonný přenos provést jedině na základě dohody mezi státem a příslušným územním samosprávným celkem. Ve světle důrazu na samosprávu by se jistě jevil nosnější požadavek konsensu. Na druhé straně je však patrné, že jednotný výkon státní moci v přenesené působnosti obcemi, městy a kraji je u nás všeobecně přijímán a nikdy nebyl zpochybnován jako neslučitelný s právem územních společenství občanů na samosprávu. Jako takový jej nezpochybnuje ani skupina senátorů ve svém návrhu na zrušení některých ustanovení zákona č. 320/2002 Sb."

5.11.3 Kategorizace samosprávy

V rámci podrobnějšího výkladu týkajícího se samosprávy je v **teorii rozlišována samospráva územní a zájmová**. V obou případech je existence takové samosprávy spojována s existencí tzv. veřejnoprávní korporace. Tedy se subjektem veřejné správy, jemuž je svěřena veřejná moc plnit veřejné úkoly.

K veřejnoprávním korporacím, které **reprezentují územní samosprávu u nás, náležejí na nižší úrovni obce a na vyšší úrovni kraje**. O obou bude podrobněji pojednáno níže. Co se týká veřejnoprávních korporací realizujících zájmovou samosprávu, pak k těmto korporacím patří různé profesní komory (advokátní, notářské, lékařské, ale i např. vysoké školy).

Za základní **rozlišovací hledisko územní a zájmové samosprávy můžeme bezesporu považovat předmět samosprávy**. Zatímco v případě územních samospráv (obcí a krajů) jde o spravování záležitostí

Typy samosprávy

Předmět samosprávy
101

vázaných k určitému vymezenému teritoriu a k osobám, které jsou s tímto teritoriem spjaty, v případě zájmových samospráv jde o výkon takové správy, prostřednictvím které dochází k řízení, organizaci, chodu a kontrole činností vykonávaných osobami specializovanými v určitém oboru.

5.11.4 Vztah státu a samosprávy

Za rozhodný faktor pro určení vztahu státu a samosprávy je třeba považovat vnitřní uspořádání státu. Od tohoto uspořádání se odvíjí nejen struktura subjektů a vykonavatelů veřejné správy toho kterého státu, ale následně i systém způsobů a provádění dozoru nad výkonem samosprávy.

Dohled státu Samosprávné celky podléhají při výkonu svých samosprávných činností dohledu státu. Tuto skutečnost lze považovat ze přirozených důsledků dodržování určitých principů každého funkčního subjektu.

Stanoví-li tento subjekt jistá pravidla, pak též musí existovat i konkrétní mechanismy, prostřednictvím kterých je **dodržování stanovených pravidel realizováno**. Pro funkčnost systému je též nutné, aby při zjištění porušení pravidel existoval předem známý systém sankcí, případně též předem známé možnosti nápravy nežádoucího stavu.

Samostatná a přenesená působnost

Rozlišme základní principy kontroly samosprávy územní a samosprávy zájmové. Vodítkem k tomu nám může být právní úprava těchto principů v právním řádu České republiky. Pro tento řád platí, že **jiný systém dozoru je stanoven pro výkon samostatné působnosti územního samosprávného celku a jiný pro výkon přenesené působnosti** tohoto celku. V důsledku existence zvláštní právní úpravy postavení obcí a právního postavení krajů je třeba též počítat se zvláštní právní úpravou státního dozoru obcí a se zvláštní právní úpravou státního dozoru u krajů, a to i přesto, že obsahově nejsou tyto úpravy příliš odlišné.

Právní úprava dozoru Dozor nad výkonem samostatné i přenesené působnosti obce je upraven v hlavě sedmé Ústavy ČR a dále pak v obecním zřízení (respektive vlastní **možnost provádět kontrolu je jako základní princip obsažena v ústavním zákoně**, podrobnosti pak stanoví běžný zákon). Způsoby dozoru jsou v tomto předpise upraveny poměrně podrobně. Zákon určuje, kdo je oprávněn dozor provádět, specifikuje

oblasti dozoru, oprávnění subjektů provádějících dozor a důsledky zjištění nežádoucího stavu.

Dozor nad výkonem samostatné působnosti obce vykonává krajský úřad a Ministerstvo vnitra. Předmětem tohoto dozoru je zjišťování souladu obecně závazných vyhlášek se zákony a dále soulad usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánu obce se zákony a jinými právními předpisy. Z povahy předmětu dozoru vyplývá, že jde o dozor prováděný až následně.

Není-li zjednána náprava s využitím kontrolních mechanismů krajského úřadu a Ministerstva vnitra ČR, předpokládá Ústava ČR ještě možnost nápravy pro případ porušení zákona cestou rozhodování u Ústavního soudu ČR. Jeho pravomoc ve věci rozhodnout je dána č. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy. Zvláštní postup je obecním zřízením stanoven tehdy, je-li v rozporu se zákonem usnesení, rozhodnutí nebo opatření orgánu obce. Způsob nápravy v těchto případech je od právě popsaného způsobu nápravy rozporu obecně závazných vyhlášek se zákonem mírně odlišný.

Dozor nad výkonem přenesené působnosti obce vykonává Ministerstvo vnitra a krajský úřad. Dozor, podobně jako při provádění dozoru nad výkonem samostatné působnosti obce, provádí krajský úřad v rámci výkonu své přenesené působnosti. Opět jde o dozor následný, v rámci kterého je zjišťován soulad nejen se zákony, ale i v zákonem jmenovaných případech soulad s jinými právními předpisy, nebo v jejich mezích též s usneseními vlády nebo se směrnicemi ústředních správních úřadů.

Krajské zřízení upravuje **dozor nad výkonem samostatné i přenesené působnosti krajů** v §§ 80a až 91a, když v úvodních ustanoveních stanovuje pravidla, která platí pro vykonávání dozoru u obou těchto působností. Dozor v souladu se zákonem vykonávají věcně příslušná ministerstva a jiné věcně příslušné ústřední správní úřady, je zaměřen na následné posuzování dodržování zákonnosti a má být prováděn vždy tak, aby nebyla omezována samostatná působnost a rozhodovací pravomoc orgánů kraje, a dále také tak, aby nedocházelo k nezákonnému zásahu státu do činnosti krajů.

Krajské zřízení obsahuje shodně s obecním zřízením specifikaci předmětu dozoru, oprávnění ministerstev a jiných ústředních správ-

Dozor nad obcemi

Dozor nad krají

nich úřadů a popis postupu nápravy v případě zjištění rozporu se zákonem či dalšími normami v závislosti na druhu předmětu dozoru. Pro nápravu nežádoucího stavu zjištěného v oblasti samostatné působnosti je kraji zákonem stanovena lhůta nepoměrně delší než v podobném případě obci.

**Kompe-
tenční
spory** Nikoli přímo za státní dozor v oblasti samosprávy, avšak jako určitý nástroj státu pro ovlivnění činností a procesů v oblasti územní samosprávy může být vnímána kompetence Ústavního soudu podle čl. 87 odst. 1 písm. k) Ústavy, a to **rozhodovat spory o rozsah kompetencí státních orgánů a orgánů územní samosprávy**, nepřisluší-li podle zákona jinému orgánu. Tyto kompetenční spory mohou nastat nejen mezi státními orgány a orgány územních samosprávných celků, ale též mezi orgány územních samosprávných celků navzájem.

Jestliže mají oba dotčené orgány vůli ve věci rozhodnout, hovoří teorie o pozitivním kompetenčním konfliktu. Je-li každý z dotčených orgánů přesvědčen, že není dána jeho kompetence ve věci rozhodnout, pak jde o kompetenční konflikt negativní.

**Ústavní
stížnost** **Dalším způsobem určité ochrany práva na samosprávu** je jeho ochrana prostřednictvím podání ústavní stížnosti k Ústavnímu soudu České republiky. Bylo-li výše pojednáno o možnostech státu dohlížet nad výkonem práva na samosprávu a v souvislosti s tím o určitých možnostech státu v zákonem stanovených případech provádět nápravu nežádoucího stavu, pak by neměl být opomenut výklad o možnostech územních samosprávných celků bránit se proti takovým zásahům státu, které tento celek považuje za nezákonné.

Jde o **Ústavou garantované právo, jehož právní základ nalez-
neme v čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy**. Toto ustanovení vykládáme nejen ve smyslu pravomoci Ústavního soudu rozhodovat o ústavních stížnostech orgánů územní samosprávy proti nezákonnému zásahu státu, ale též i jako Ústavou dané právo územních samosprávných celků domáhat se ochrany svých práv před takovými nezákonnými zásahy u soudu.

Aktivní legitimace k podání ústavní stížnosti zde náleží v případě nezákonného zásahu státu ve vztahu k obci, obecnímu zastupitelstvu a ve vztahu ke kraji, zastupitelstvu krajskému.

Jestliže ústavní soud shledá, že napadané rozhodnutí státního orgánu je nezákonné, pak napadené rozhodnutí zruší a ústavní stíž-

nosti vyhoví. Byl-li napadán jiný zásah státu než rozhodnutí a ústavní soud opět shledá, že jde ve vztahu k územním samosprávným celkům o zásah nezákonný, pak příslušnému státnímu orgánu zakáže pokračovat v porušování zákona, a je-li to možné, přikáže mu, aby učinil takové kroky, které budou směřovat k obnovení původního stavu.

Pokud jde o **provádění kontroly při uplatňování zájmové samosprávy**, pak zde s ohledem na povahu věcí nelze při výkladu o této problematice vyjít z právní úpravy obsažené v jednom či dvou právních předpisech našeho právního řádu. S přihlédnutím k rozličnosti zájmů jiných než územních veřejnoprávních korporací je třeba nastavit mechanismus kontroly zcela individuálně pro tu kterou z nich. Respektive základní princip možnosti provádět kontrolu této samosprávy může být stanoven obecně a obsažen v ústavním předpise, ale stanovení podrobnějších pravidel a způsobů by již mělo odpovídat smyslu existence těchto korporací.

**Kontrola
zájmové
samo-
správy**

5.12 Politické strany a stát

5.12.1 Pojem a vývoj politických stran

Politické strany **jsou instituce, kterým náleží v moderních demokratických režimech klíčová úloha při vytváření zastupitelských sborů a potažmo i vlád. Jsou jakýmsi prostředníkem mezi společností a státní mocí**. Především díky nim se mohou občané aktivně zapojit do politického života a realizovat svá politická práva. Mohou tak činit skrze členství v politické straně nebo jen tím, že dají určité politické straně hlas ve volbách.

**Úloha
politických
stran**

K tomu, aby existence politických stran plnila svůj účel, musí být bezpodmínečně splněny dvě podmínky. Zprv je nutné zajistit a garantovat **pluralitu neboli mnohost názorů**. Každá politická strana zastupuje část politických, sociálních či jiných zájmů obsažených ve společnosti.²⁵⁷ Pluralita politických stran pomáhá zajistit, aby byla jejich prostřednictvím názorově či ideově zastoupena co nejširší skupina občanů. Neboť sounáležitost občanů jako účastníků voleb s poli-

Pluralita

²⁵⁷ Samotný termín strana v mnoha světových jazycích (např. party nebo die Partei) pochází z latinského slova „pars“, které znamená část celku odlišnou od jiných částí téhož celku.

tickými stranami či s jejich jednotlivými kandidáty umožňuje relativní **legitimaci veřejné moci**.

Legitimace moci

Legitimace veřejné moci má svou posloupnost, od voličů přes politické strany soutěžící ve volbách k nejvyššímu zákonodárnému orgánu (parlamentu), zákonům, orgánům státní správy a správním rozhodnutím. Problematické je, že tento tzv. legitimační řetěz, vinoucí se od voliče ke státním orgánům a jejich rozhodnutím, je natolik dlouhý, nepřehledný a náchylný k působení různých nelegitimních vlivů, že může za určitých okolností dojít k jeho porušení. Může se tedy stát, že akty vydané orgány veřejné moci jsou sice legální, avšak nelegitimní. Obecně platí, že **nejvyšší legitimitu mají orgány, které bezprostředně vzešly z volebního aktu**.²⁵⁸

Reprezentativní demokracie

Druhou podmínkou je **systém reprezentace**, tedy takový systém, „v němž se suverenita lidu neuskutečňuje přímo, ale prostřednictvím k tomu vytvořených institucí“.²⁵⁹ Jde o orgány zastupitelské, vzniklé na základě svobodných voleb. Ve volbách občané - voliči hlasují pro kandidáty či kandidátní listiny politických stran, které pak mají na základě volebních výsledků pro určité pevně stanovené období mandát k zastupování lidu v řízení státu.

Z toho je zřejmé, že v prostředí výlučně přímé demokracie,²⁶⁰ ve které lid vykonává svou moc nezprostředkovaně, by byla existence politických stran v současné podobě nadbytečná. Vznik politických stran v dnešním pojetí se tedy mohl uskutečnit až po splnění obou výše uvedených podmínek.²⁶¹

Vývoj politických stran

V současné době je konkurence neboli **volná soutěž politických stran považována za stabilizační prvek demokracie**. V minulosti však právě tato dnes tak kladně hodnocená konkurence vyvolávala u liberálních a demokratických teoretiků nedůvěru. Bylo to zřejmě způsobeno jak silně zakořeněnou křesťanskou morálkou, která varuje před konfliktem a upřednostňuje smír, tak i obavou před anarchií či

²⁵⁸ Skála, J. Politické strany v zastupitelské demokracii. Právník, 1990, č. 9, s. 787-788.

²⁵⁹ Klíma, K. Teorie veřejné moci (vládnutí). Praha: ASPI Publishing, 2003, s. 46. „Do současné doby se přímá demokracie praktikuje jako doplnění demokracie reprezentativní, většinou v podobě referenda.“

²⁶¹ Viz. Šimíček, V. Právní úprava postavení politických stran v SRN. RUHR - Universitat Bochum, 1993, s. 4.

tyranií. Odrazem této obavy je slavná a často citovaná věta J. Swifta z roku 1727, že „strana je šílenstvím mnoha pro zisk několika“.²⁶²

Politické strany v dnešním slova smyslu začínají vznikat v první polovině 19. století. Jejich vznik souvisí především s **přechodem k ústavní a parlamentní státní formě**. Mezi nejstarší dodnes působící politické strany patří Demokratická strana ve Spojených státech a britští konzervativci.

Od poloviny 19. století se pak vyvíjejí politická seskupení, která určují politickou orientaci politických stran až do dnešní doby. Nejprve šlo o **křesťanské demokraty**, kteří většinou plnili úlohu konzervativní strany, a o **socialisty**, kteří se vyvinuli ze zájmového seskupení tzv. čtvrtého stavu zastupujícího především dělnictvo. V 19. století také vznikly **agrární, regionální a etnické strany**. V souvislosti s událostmi roku 1917 vznikají téměř ve všech evropských státech **komunistické strany**. Neuspokojivé hospodářské a politické situace v některých evropských státech po první světové válce využily v této době rovněž vznikající **fašistické strany**. A na závěr doplnily v průběhu 70. a na počátku 80. let politickou scénu **strany zelených**, transformované z ekologických hnutí.²⁶³

5.12.2 Definice politických stran

Politické strany jsou **fenomémem nejen právním, ale i politologickým, sociologickým a historickým**. Z tohoto důvodu je lze **charakterizovat různými způsoby, záleží vždy na úhlu pohledu**. Zcela jednotná a všeobecná definice politické strany, která by odrážela všechny možné aspekty problematiky, tudíž logicky neexistuje.

Ústavy ani zákony o politických stranách jednotlivých států je rovněž zpravidla přímo nedefinují, spokojují se s určením takových náležitostí, které korespondují s představami vzniklými při jejich

²⁶² Krejčí, O. Kniha o volbách. Praha: Victoria Publishing, 1994, s. 91.

²⁶³ Viz. Krejčí, O. Kniha o volbách. Praha: Victoria Publishing, 1994, s. 90-94, Klokočka, V. Ústavní systémy evropských států. Praha: Lindě, 1996, s. 293-294, Skála, J. Politické strany v zastupitelské demokracii. Právník, 1990, č. 9, s. 785-787, Klíma, M. Volby a politické strany v moderních demokraciích. Praha: Radix, 1998, s. 13, Klíma, K. a kol. Seminární praktikum z ústavního práva. Dobrá Voda: Aleš Čeněk, 2003, s. 62.

schvalování, které také vystihují i specifické požadavky z hlediska daného právního řádu.

Legální definice Jako výjimečný **příklad legální definice** je možné uvést § 2 německého zákona o politických stranách: „Strany jsou sdružení občanů, která se trvale anebo na delší dobu snaží v oblasti spolku anebo země ovlivnit tvorbu politické vůle a účastnit se na zastoupení lidu v Německém spolkovém sněmu nebo zemském sněmu, a to za předpokladu, že celkovým uspořádáním skutečných poměrů, zejména rozsahem a pevností své organizace, počtem svých členů a jejich vystupováním na veřejnosti poskytují dostatečnou záruku vážnosti těchto cílů.“²⁶⁴

Právní pohled Někteří autoři se z důvodu nedostatku legálních definic pokoušejí definovat politické strany na základě **shrnutí základních znaků politických stran a principů jejich činnosti tak, jak vyplývají z právní úpravy**. Na základě právní úpravy politických stran v České republice definoval Vojtěch Šimíček politické strany takto:

„Politické strany jsou privilegovaná a trvalá sdružení občanů, která mají právní subjektivitu, podléhají registraci, jsou oddělena od státu, ve své organizaci a činnosti se řídí demokratickými principy a navzájem mezi sebou svobodně soutěží na základě principu rovnosti.“²⁶⁵

Politologický pohled Rovněž obsáhlou definici politické strany předkládají autoři, kteří nazírají na politické strany spíše z **politologického pohledu**: „Politické strany jsou organizovaná a dobrovolná sdružení většího počtu osob, která se snaží vzájemnou konkurencí ve volbách získat politickou moc, převzít politickou odpovědnost a prosadit svoji politickou vůli. Demokratická strana však při snahách o dosažení těchto cílů respektuje určitá pravidla, ústavní vymezení, práva ostatních stran a užívá nikoliv násilných, ale přesvědčovacích postupů.“²⁶⁶

Další autor, M. Klíma, se snaží spíše než definici předložit **podstatné charakteristiky**, které politickou stranu **odlišují od nestraničských organizací (např. zájmových hnutí)**. Jsou to:

- „vědomý cíl: kontrola politické moci; usilování o veřejnou podporu prostřednictvím voleb;

²⁶⁴ Gesetz über die politischen Parteien, BGBII 1967, 773.

²⁶⁵ Šimíček, V. Politické strany v právním řádu. s. 189, in J. Kunc (ed.), *Demokracie a ústavnost*. Praha: Karolinum, 1999.

²⁶⁶ Čermák, V, Fiala, P., Houbal, D. *Pozvání do politologie*. Praha, 1994, s. 52.

- prosazování společných politických představ (program, ideologie);
- dobrovolnost a otevřenost členství.²⁶⁷

Pakliže se shrne vše výše uvedené, je možné politickou stranu celkově charakterizovat takto:

Politická strana **usiluje o vliv na tvorbu politické vůle v rámci celkové státní politiky**. Orientuje se přitom na širší politický záběr i na delší časové období.

- Politická strana dává zřetelně najevo svou vůli **docilit účasti v politické reprezentaci, proto se se svými kandidáty účastní voleb do orgánu parlamentního typu. Nejde jí jen o vliv na vládu, ale také o účast na ní**.²⁶⁸
- Politická strana je **samostatnou organizací**, která se vyznačuje dostatečně pevnou a stabilní organizační strukturou.²⁶⁹ Není přípustné, aby využívala pro své účely organizačního aparátu jiného sdružení nebo jiné organizace.
- Politická strana je **sdružením občanů**, které funguje na principu individuálního členství. Počet jejích členů musí překročit určitou hranici, aby bylo zřejmé, že má určitou reprezentativní hodnotu. Tím si politická strana zajistí, že budou brány v potaz její cíle a nebude popírána její šance na volební úspěch.

Podmínkou uznání statutu politické strany je její **účast na veřejném životě, a to pod vlastním jménem**.

V některých evropských státech přísluší politickým stranám určitá privilegia, která vyplývají z jejich ústavní funkce a společenského postavení. Např. ve Spolkové republice Německo existuje tzv. **Parteiprivileg**, které spočívá v domněnce, že politická strana je v souladu s ústavou, dokud nerozhodne Spolkový ústavní soud o opak. Politická strana tedy nemůže být na rozdíl od jiných organizací a spolků zrušena vládou, nýbrž je ve své činnosti chráněna až do rozhodnutí Spolkového ústavního soudu.

²⁶⁷ Klíma, M. *Volby a politické strany v moderních demokraciích*. Praha: Radix, 1998, s. 15.

²⁶⁸ Skutečnost, že politické strany usilují o přímou účast na vládě, je odlišuje od skupin vlivu, které usilují „pouze“ o její ovlivnění.

²⁶⁹ Tento bod se nevztahuje na americké strany.

Charakteristika politické strany

Cíle politické strany

Pro politické strany je stěžejní **snaha získat prostřednictvím voleb politické pozice ve státě a pomocí nich se podílet nebo dokonce určovat státní politiku**. Pro volební soutěž politických stran je velmi podstatný volební systém, systém politických stran ve státě a rovněž způsob jejich vzájemného soužití ve státě.²⁷⁰

5.12.3 Ústavní funkce politických stran

Zprostřed- kující funkce

Politické strany plní v ústavním zřízení úlohu, která je obecně označována za **státotvornou** nebo také **zprostředkující**. Tato úloha vyplývá z politické praxe demokratických států, jakož i ústavní a zákonné koncepce politických stran. Ústavní funkce politických stran v jednotlivých státech se odvozuje především z jejich postavení v rámci politického systému.

Politické strany jsou jakýmsi **spojovacím článkem mezi společností a státem**. Každá politická strana představuje **mluvčího určité skupiny občanů**. Dalo by se tedy říci, že prostřednictvím politických stran vyjadřuje národ své politické, hospodářské, sociální, kulturní a duchovní názory a postoje.

Ovšem politickou stranu není možné považovat za pasivní zprostředkovatelskou instituci, která je pouze „ampliónem vůle lidu“. Jako v každém společenském vztahu platí i v tomto případě, že **působení obou zúčastněných subjektů je vzájemné**. Politické strany na jedné straně přebírají a přenášejí různé názory a postoje vyskytující se ve společnosti, ovšem na straně druhé společenské mínění ovlivňují či dokonce spoluvytvářejí. Při veřejných vystoupeních předkládají představitelé politických stran své politické či jiné alternativy ve snaze, aby se s nimi ztotožnil co nejširší okruh potenciálních voličů, tzv. aby je „přijal za své“ a dále je pak prezentoval jako veřejné mínění. Zprostředkující úloha politických stran tedy platí i zpětně.

Zprostředkující úlohu je možné rozdělit v závislosti na účasti stran v procesu tvorby politické vůle do několika **dalších funkcí**:

Integrační funkce

1. Především jde o funkci **integrační**. Jak již bylo uvedeno výše, politické strany zpracovávají a formulují do podoby alternativ

^{270,1} Viz. Klokočka, V. Ústavní systémy evropských států. Praha: Lindě, 1996, s. 294-296, Šimíček, V. Politické strany v právním řádu. s. 189-190, in J. Kunc (ed.), Demokracie a ústavnost., Praha: Karolinum, 1999.

nebo variant různé snahy a zájmy ve společnosti. Tyto alternativy pak předkládají rozhodujícím grémiím. Celý tento proces ústí do výběru takové alternativy, která nejvíce odpovídá zájmům a orientaci strany. Své postoje, cíle, způsoby jejich dosažení, jakož i další podstatné skutečnosti (týkající se např. i koaliční spolupráce) politické strany vtělují do svých **programových dokumentů**. Programy obsahují především to, co o sobě chtějí politické strany sdělit okolnímu světu. Umožňují zejména jejich zařazení v rámci politického spektra,²⁷¹ což by mělo voličům usnadnit orientaci při výběru těch politických stran, se kterými se nejvíce ztotožňují.

2. Druhou funkcí stran je **výběr politického personálu**. Politické strany si velmi dobře uvědomují, že k úspěšnému prosazení svých politických představ potřebují takové osobnosti, které jsou nejen schopny upoutat zájem veřejnosti, ale i převzít významné funkce ve státě. Z tohoto důvodu vytvářejí vlastní instituce politického vzdělání a některé též organizace mládeže. V současné době se stává výběr kandidátů pro volby takřka výsadním právem politických stran. Také je možné zaznamenat výrazný příklon k decentralizovanému procesu výběru kandidátů a vzrůstající oblibu obdob amerických „primárek“.
3. Další funkcí politických stran je výkon anebo účast na **výkonu státní moci**. Tuto funkci přebírají strany v případě, že v parlamentu představují samotné anebo v koalici s jinými stranami parlamentní většinu, která prostřednictvím vlády sestavené z jejich členů ovládá výkonnou moc. Díky tomu mají možnost realizovat v rámci vládního programu program vlastní. V případech koaličních vlád je pochopitelně vládní program kompromisní syntézou programů koaličních stran.
4. Funkce politické **kontroly výkonu státní moci** přísluší stranám opozičním. Opozice může být kooperativně nebo konkurenčně zaměřená. Výkon a rozsah kontrolní činnosti opozičních stran závisí především na ústavním a politickém uspořádání jednotlivých států.²⁷²

Výběr
politického
personálu

Výkon
státní
moci

Kontrola
státní
moci

²⁷¹ V této souvislosti jsou politické strany nejčastěji děleny na strany pravicové a levicové.

²⁷² Viz. Klokočka, V. Ústavní systémy evropských států. Praha: Lindě, 1996, s. 299-300. Klíma K. a kol. Seminární praktikum z ústavního práva. Dobrá Voda: Aleš Čeněk, 2003, s. 63-64.

Skála, J. Politické strany v zastupitelské demokracii. Právník, 1990, č. 9, s. 790-792.

111

5.12.4 Organizační struktura politických stran

Organizačně je politická strana **vnitřně strukturovaným sdružením podobně smýšlejících lidí. Toto sdružení se skládá z menších skupin - místních organizací, které se tvoří víceméně na území celého státu a vzájemně spolupracují pomocí koordinačních orgánů.**

Vertikální struktura

V rámci politických stran se obdobně jako v případě státu uskutečňuje **vertikální a horizontální dělba moci.** Vertikální organizační struktura je zpravidla určena územněsprávním principem. Bývá odvozena od územněsprávního členění státu, ovšem podstatný je rovněž volební systém a početnost jednotlivých stran v jednotlivých státech. Obvykle se v zemi vytváří dvou- až čtyřstupňová soustava stranických orgánů - **místní, okresní, regionální a celostátní.**

Horizontální struktura

Horizontálně je dělba moci uvnitř politických stran založena na **zastupitelských, výkonných, soudních a kontrolních orgánech.** Zastupitelské orgány jsou představovány **shromážděním členů (delegátů)** na všech úrovních vertikální organizační struktury. Výkonná část stranické moci je tvořena **volenými (předseda, výbor, předsednictvo) či jmenovanými (stranický aparát) orgány.** Soudní moc je ve straně zastoupena rozhodčími institucemi. Řešení vnitrostranických sporů probíhá prostřednictvím jedno- až dvoustupňové soustavy stálých nebo ad hoc vytvářených rozhodčích orgánů. Kontrolní úloha nad stranickým hospodařením náleží revizní komisi.

V souvislosti s mobilizací voličů a z důvodu potřeby udržování kontaktů se svými příznivci zakládají politické strany své organizační jednotky zpravidla po celém území státu. **Místní organizace** se obvykle do určité míry podílejí na výběru kandidátů pro všechny typy voleb (komunální, regionální, parlamentní). Rovněž vysílají své delegáty na **výroční stranické konference,** na kterých probíhá volba výkonných orgánů. Těmto orgánům je pak mezi jednotlivými stranickými konferencemi (sjezdy) svěřeno řízení strany.

Potřebám výkonných složek stran slouží **stranický sekretariát,** kde jsou zaměstnáni vlastní zaměstnanci strany, kteří představují stálé stranické úřednictvo. Vedle těchto organizačních struktur stojí ve straně velmi vlivná **parlamentní skupina (poslanecký klub),** kterou tvoří poslanci zvolení za příslušnou politickou stranu.

V případě některých politických stran jsou do této základní organizační struktury přidány ještě další prvky, jakými jsou kupříkladu frakce či přidružené členství.

Podstatnou součástí organizační struktury každé politické strany je její **členská základna.** V politických stranách je ve většině států organizována jen poměrně malá skupina obyvatel,²⁷³ neboť členství v politické straně vyžaduje vynaložení elánu i finančních prostředků.²⁷⁴ Od každého člena se totiž zpravidla očekává, že bude platit pravidelný příspěvek své stranické organizaci, že se v určité formě zaváže k dodržování a prosazování základních stranických principů a že se bude pravidelně podílet na práci místní stranické organizace.

Společné pro členy všech politických stran je to, že největší aktivitu projevují v období voleb. Tehdy je více než kdy jindy jejich úkolem přesvědčit voliče (především ty nerozhodnuté), aby odevzdali svůj hlas ve prospěch jejich politické strany.²⁷⁵

5.12.5 Ústavněprávní postavení politických stran

Politické strany jsou bezpochyby **podstatnou součástí demokratického zřízení,** přesto trvalo dlouhou dobu, než byl tento faktický stav zakotven i ústavněprávně.²⁷⁶ Ústavy vzniklé před druhou světovou válkou se úpravě postavení politických stran vesměs vyhýbaly. Kupříkladu ústava první Československé republiky zahrnuje politické strany do obecného práva spolčovacího. Obdobná situace existovala i v dalších státech, dokonce i nyní přetrvává např. v Belgii, Finsku, Nizozemí, Rakousku a jiných státech. Speciální zákony o politických stranách jsou přijímány až v šedesátých letech dvacátého století, ovšem celá řada evropských států nemá dodnes.

V současnosti jsou politické strany považovány za státotvorný prvek demokracie a jejich postavení je tudíž výslovně uznáno ve

Členská
základna

Vývoj
ústavního
postavení

Současné
ústavní
postavení

²⁷³ V průměru přibližně 5%.

²⁷⁴ Výjimku představuje např. Rakousko, kde je stranicky organizována třetina voličů.
²⁷⁵ Viz. Klíma, M. Volby a politické strany v moderních demokraciích. Praha: Radix, 1998, s. 19-30.

Šimíček, V. Vnitřní „život“ politických stran. Politologický časopis, 1996, č. 2, s. 105-121.

²⁷⁶ Začleňování politických stran do ústavních i jiných právních dokumentů bývá označováno jako institucionalizace politických stran.

většině moderních ústav vzniklých po druhé světové válce.²⁷⁷ Na tyto ústavy pak zpravidla **navazují zákony o politických stranách**, které je konkretizují.²⁷⁸

Optimální právní úprava Specifické postavení politických stran jako **soukromoprávních subjektů plnících ovšem určité veřejné úkoly způsobuje**, zeje velmi obtížné nalézt jejich optimální ústavní a právní úpravu. Zakotvení politických stran do právního řádu je nezbytné, neboť na jedné straně má právní řád garantovat odpovídající chování státu a dostatečné rámce činnosti stran, na straně druhé právní úprava představuje prostředek ke kontrole činnosti stran a umožňuje zabránit ohrožení demokratických principů státu.

Úkolem zákonodárce je **nalézt kompromis** mezi potřebou kontrolovat činnost politických stran a požadavkem na zachování jejich odpovídající autonomie (oddělení od státu) tak, aby mohly svobodně plnit svou základní zprostředkovatelskou úlohu.

Obecně je možné říci, že současné ústavy hovoří o funkcích a úkolech politických stran. Konkrétně jsou politické strany v ústavách vybraných evropských států upraveny následovně:²⁷⁹

Příklady ústavního postavení **Belgie, Nizozemí, Rakousko, Lucembursko, Slovinsko, Maďarsko, Dánsko, Finsko a Irsko** -jak již bylo dříve řečeno, ústavy těchto států se o politických stranách nezmiňují, strany se řídí právem společným.

Francie - ústava Páté republiky v č. 4 výslovně uznává ústavní úlohu politických stran, jejich svobodný vznik a vývoj, který podmiňuje respektováním principů národní svrchovanosti a demokracie.

Spolková republika Německo - Základní zákon z roku 1949 v č. 21 stanovuje, že posláním politických stran je spolupůsobení při

²⁷⁷ K postavení politických stran se vyjádřil Ústavní soud ČR ve svém nálezu č. 296/1995 Sb. (sp.zn. Pl. ÚS 26/94 Sb.n.u.US, sv. 4, nález č. 62). Podle něj plní politické strany (právnícké osoby soukromého práva) ve společnosti jisté nezastupitelné úkoly veřejného zájmu, což jim přináší určitý „statut veřejnosti“. Podle US ČR „nejsou politické strany institucemi veřejné moci ani se nenacházejí v postavení podřízenosti či nadřízenosti vůči nim, ale jsou partnery státu“.

²⁷⁸ Jejich obsahem zpravidla bývá především způsob vzniku a zániku politických stran, členství v politických stranách, hospodaření a financování politických stran a soudní ochrana politických stran. Vedle zákonů o politických stranách se do tzv. práva politických stran počítají i zákony jiné, např. zákony volební či jednací řády.

²⁷⁹ Zdroj: www.psr.keele.ac.uk <1. 2. 2006>.

tvorbě politické vůle lidu. Jejich povinností je vedle dodržování zásad demokracie také skládat veřejně účty o původu a použití svého majetku. Ve druhém odstavci pak zákon definuje jako protiústavní takové strany, které usilují o ohrožení svobodného demokratického zřízení nebo samotné existence Spolkové republiky Německo.²⁸⁰

Itálie - ústava z roku 1947 v č. 49 podřazuje pod tzv. politické vztahy i právo na vytváření politických stran a jejich účast na vytváření národní politiky. V č. 97 a 98 jsou zakotveny možnosti omezení činnosti politických stran.

Polsko - ústava z roku 1997 v č. 11 zaručuje svobodný vznik a soutěž politických stran.

Španělsko - ústava v č. 6 prohlašuje politické strany za hlavní nástroj lidu při spoluúčasti na politickém rozhodování ve státě. Dále také garantuje svobodný vznik a činnost politických stran, ovšem pouze za předpokladu, že přitom budou dodržovány ústavní principy a zákony země.

Portugalsko - ústava se úpravou politických stran zabývá dosti podrobně na několika místech. Podle č. 40 odst. 1 ústavy mají vládní i nevládní parlamentní strany úměrně své síle právo na vysílací časy v rozhlasu a televizi. Čl. 51 odst. 1 obsahuje definici společného práva. Tentýž článek v odst. 3 stanovuje omezení společného práva, spočívající v zákazu zakládání politických stran jakkoliv spjatých s náboženstvím, církví či výhradně regionálními zájmy.

Rusko - ústava v č. 13 uznává existenci více stran (bod 3) navzájem si rovných před zákonem (bod 4). V bodě 5 téhož článku pak zakazuje strany, které usilují o změnu základů ústavního řádu násilným způsobem, o porušování integrity a bezpečnosti státu či které podporují sociální, rasovou, nacionální nebo náboženskou nenávisť.²⁸¹

²⁸⁰ Ústavní a zákonná úprava politických stran ve Spolkové republice Německo se stala vzorem pro mnohé další státy, Českou republiku nevyjímaje.

²⁸¹ Viz Klokočka, V. Ústavní systémy evropských států. Praha: Lindě, 1996, s. 296-298, Skála, J. Politické strany v zastupitelské demokracii. Právník, 1990, č. 9, s. 792-795, Klíma, K. a kol. Seminární praktikum z ústavního práva. Dobrá Voda: Aleš Čeněk, 2003, s. 62-63,

Šimíček, V. Politické strany v právním řádu. s. 188, in J. Kunc (ed.), Demokracie a ústavnost. Praha: Karolinum, 1999.

5.12.6 Systémy politických stran

Definice stranického systému

Stranické systémy jsou tvořeny „**soustavou politických stran, které vytvářejí síť vztahů na úrovni voleb, parlamentu a výkonné moci.**“²⁸² Jejich podoba v konkrétních státech je výsledkem působení četných a složitých faktorů.

Faktory ovlivňující systém

Zřejmě největší měrou se na podobě stranického systému podílejí tzv. **institucionální vlivy**, které v sobě zahrnují proměnné, jako jsou volební systémy, forma vlády, právní limity dané ústavou a organizační uspořádání politických stran. Z těchto proměnných je zřejmě nejdiskutovanější **vliv volebního systému.**²⁸³

Na systém politických stran mají **vliv i politické strany samotné**, a to hned ze dvou příčin. V praxi je cílem každé politické strany získání co největšího podílu na politické moci. Stejně jako v případě sportovního utkání mohou změněná pravidla ovlivnit výsledek utkání, mohou mít i změněná pravidla voleb (tedy vrcholu soutěže politických stran) vliv na volební výsledek. Proto v určitých situacích politické strany usilují o změnu volebních pravidel,²⁸⁴ tedy zejména změnu či reformu volebního systému, nebo takovou změnu přímo iniciují. Skrze změnu volebního systému mají tak politické strany úmyslný vliv na podobu stranického systému.

Druhým způsobem ovlivňuje politická strana stranický systém sama o sobě. Jakmile totiž politická strana vznikne, uvádí svými organizačními mechanismy do chodu svůj vlastní život. Strany si prostřednictvím své vnitřní struktury budují dlouhodobé napojení na své členy a přívržence a pevně se zakotvují ve stranickém systému.

S výše uvedenými institucionálními vlivy souvisejí i **další faktory** působící na podobu stranického systému. Patří mezi ně zejména politická kultura a tradice, etnické složení státu, náboženská vyznání atd. Tyto faktory způsobují, že v každé zemi má stranický systém svá

²⁸² Klíma, M. Volby a politické strany v moderních demokraciích. Praha: Radix, 1998, s. 140.

²⁸³ O míře tohoto vlivu se vedou v odborné literatuře dlouholeté spory, někteří autoři (M. Duverger, D.W. Rae, G. Sartori) jsou přesvědčeni, že tento vliv je možné zobecnit do určitých pravidel (tzv. zákonů). Jiní (např. D. Nohlen, P. Fiala) tato pravidla odmítají.

²⁸⁴ Samozřejmě skrze subjekty oprávněné k podání návrhu zákona, tedy většinou své poslance nebo vládu.

určitá specifika. Stranický systém, podobně jako např. volební systém, není možné studovat a posuzovat **izolovaně, ale vždy v souvislosti** s konkrétními podmínkami dané země.

Systém politických stran stojí mimo ústavu, nicméně jeho forma a kvalita má na ústavní systém (zejména na faktickou podobu dělbý moci ve státě) značný vliv.

Systémy politických stran můžeme dělit podle různých kritérií, např. **podle organizačního uspořádání stran, modelu opozice, síly stran nebo ideologie**, avšak nejčastěji používaným zůstává tradiční dělení **podle počtu stran**²⁸⁵ na:

- jednostranický systém;
- dvoustranický systém;
- vícestranický systém.

5.12.7 Jednostranický systém

Jednostranický systém je spojen s totalitními režimy. Jak již vyplývá z jeho názvu, je zde **pouze jediná strana, která zastává tzv. vedoucí úlohu ve státě.** Tato vládnoucí strana nezískává svou moc prostřednictvím demokratických a svobodných voleb. Ostatní strany jsou fakticky vyřazeny z podílu na moci, jelikož zastávají pouze symbolické role.

Na druhé straně další stranické systémy, **dvoustranický a vícestranický**, jsou **charakteristické pro liberální formy vládnutí**, kde je politický systém založen na svobodném vzniku a volné soutěži politických stran.

Pro tyto otevřené či konkurenční formy demokracie platí pravidlo, že čím méně subjektů se soutěže politických stran účastní, tím je jednodušší politický i stranický systém. A naopak, čím více subjektů se účastní soutěže politických stran a podílí se na politické moci, tím je politický a stranický systém složitější. Počet politických stran se tak stává důležitým kritériem při zkoumání rozptřičenosti (fragmentace) či naopak koncentrace politické moci v dané zemi.

²⁸⁵ Toto členění zavedl francouzský politolog M. Duverger, následně jej rozšířili J. Blondel a G. Sartori.

Dělicí kritéria

Dominance jedné strany

Demokratické stranické systémy

5.12.8 Dvoustranický systém

**Dominance
dvou stran**

Dvoustranický systém je založen na existenci **dvou dominantních stran**, které se střídají u moci. Jedna formuje vládu a druhá dočasně přechází do opozice. Tento systém je obvyklý pro anglicky mluvící část světa (USA, Velkou Británii, Austrálii a Nový Zéland).²⁸⁶ Pro tyto státy je charakteristický **většinový** volební systém, který model dvou silných stran spolu s dalšími faktory podporuje, ne-li přímo zapříčiňuje.²⁸⁷

Je ovšem zapotřebí podotknout, že v systému dvou stran nepůsobí vedle sebe pouze dvě strany. Ostatní strany mají jistě nezanedbatelný vliv, ovšem politický systém je nastaven tak, že k výkonu státní moci není jejich podpory zapotřebí.

Až do padesátých let 20. století panoval názor, že dvoustranický systém, ve kterém se střídají u moci dvě strany, je nejkvalitnějším stranickým systémem. Tento názor podporovaly i zkušenosti z velkých zemí tehdejšího západního světa v období mezi světovými válkami a těsně po 2. světové válce.

Na jedné straně tehdy stály státy s příkladným dvoustranickým systémem - Velká Británie a USA, kde fungoval stabilní politický systém. Naproti tomu pro zástupce vícestranického systému - kupříkladu německé Výmarské republiky a francouzské Čtvrté republiky,²⁸⁸ byla příznačná politická nestabilita a krize. Za jednu z hlavních příčin politické situace byl označen právě stranický systém.

**Výhody
dvoustranického
systému**

V tehdejší době byly velmi kladně hodnoceny jevy přímo související s dvoustranickým systémem. Jde zejména o jednostranické složení vlády, hladké střídání stran ve vládě a jednoznačná odpovědnost vládní strany.

Jak již bylo uvedeno výše, charakteristickým rysem dvoustranického systému je **střídání dvou stran** ve vládě. Jde o systém „volební

²⁸⁶ Austrálie a Nový Zéland se však v posledních letech od této kategorie vzdalují a směřují spíše ke kategorii vícestranického systému.

²⁸⁷ Klasický Duvergerův tzv. zákon ohledně vlivu relativního většinového volebního systému zní: „Většinový systém jednokolový vede k systému dvou stran s velkými a navzájem nezávislými stranami, které se střídají o vládní moc“ (viz. Duverger, M. Der Einfluss der Wahlsysteme auf das politische Leben. s. 31, in O. Biisch, P. Barral (eds.), Vergleichende europäische Wahlgeschichte. Berlin: Colloquim-Verlag, 1983).

²⁸⁸ Výmarská republika 1919-1933, Čtvrtá republika 1946-1958.

vítěz bere vše“, jehož podstatou je, že vítězná strana sestavuje jednobarevnou vládu. Tato vláda má jedno volební období na to, aby naplnila svůj volební program a volební sliby. Odpovědnost náleží jen jí, neboť není nucena k žádným kompromisům s ostatními politickými stranami, které jsou tak charakteristické pro vlády koaliční.

V příštích volbách pak proběhne jakési zúčtování, při kterém se voliči rozhodnou, zda byli s vládou této strany spokojeni či nikoliv. Pakliže nejsou, k vládě se dostává druhá strana, která má opět volební období na to, aby přesvědčila voliče o svých kvalitách.

Tyto důsledky dvoustranického systému začínají být diskutovány v šedesátých letech 20. století, zejména v souvislosti s růstem ekonomiky a politickou stabilizací v zemích kontinentální Evropy. Současně začíná být věnována pozornost menším demokratickým zemím ve Skandinávii a rovněž oblasti Beneluxu, kde se snoubila politická stabilita s vícestranickým systémem. To vše mělo vliv na částečnou změnu názorů na stranické systémy.

Teorie stranických systémů začala poukazovat na to, že demokracii více odpovídá a je jí přirozenější výběr z více politických alternativ, tedy vícestranický systém.

Pohled na důsledky dvoustranického systému přestává být jednoznačný. Kritika se soustředila na jevy, jež byly do té doby považovány za výslovné klady.

Poukázalo se na skutečnost, že tolik vyzdvižovaná stabilní vláda, která je složená pouze z členů jedné politické strany, s sebou přináší i nebezpečí jisté arogance moci. Tomu je možné předejít vytvořením vlády koaliční, založené na kompromisu, který do určité míry zohledňuje vůli větší skupiny obyvatelstva.

Rovněž došlo ke zpochybnění předpokladu, že stabilní vláda znamená akceschopnost a stabilní politický systém. Stabilní vláda totiž v sobě může skrývat hrozbu strnulosti, naopak méně stabilní vlády mohou i v dobách vládní krize posunout politický systém správným směrem. Vždyť ne strnulost, ale napětí, rozpornost, vyjednávání a kompromisy jsou charakteristické pro prostředí soutěžní demokracie.²⁸⁹

²⁸⁹ Každý stranický systém je ovšem nutné posuzovat v souvislosti s konkrétními podmínkami daného státu.

**Kritika
dvoustranického
systému**

**Stabilita
systému**

5.12.9 Vícestranický systém

**Systém
několika
stran**

Ve vícestranickém systému má **možnost participovat na moci stran několik**. Tento systém je ve svých konkrétních podobách natočil rozmanitý, že si vyžádal ještě další členění, přičemž rozlišovacím kritériem je opět **počet politických stran působících v systému**.

Zřejmě nekomplexněji se specifikací vícestranických systémů zabýval **G. Sartori**, který považoval určení počtu stran za podstatné nejen pro rozlišení v rámci stranického systému samotného, nýbrž i pro stanovení pravidel vlivu volebního systému na stranický systém.²⁹⁰

Podle Sartoriho je zkreslující započítávat do stranického systému všechny strany, které se v něm vyskytují, v jejich nominální hodnotě. V každém systému totiž existují irelevantní strany, které jsou pro průběh stranické soutěže bez jakéhokoliv významu.

**Relevantní
politické
strany**

Do stranického systému by tedy měly být započítávány pouze **strany relevantní**, tedy takové, které jsou pro systém určitým způsobem významné. Za relevantní označil Sartori strany, které mají buď **koaliční (vládní) nebo vyděračský (zastřehovací) potenciál**.

Koaliční potenciál znamená možnost či schopnost politické strany vstoupit spolu s další stranou či stranami do vlády a tam vzájemně spolupracovat. Podle tohoto kritéria je tedy relevantní každá strana, která se alespoň jednou stala součástí koaliční vlády nebo poskytla vládním stranám podporu nezbytnou pro jejich setrvání u moci.

Vyděračský potenciál se vztahuje na strany, které mají i přes relativně velkou voličskou podporu nulový koaliční potenciál. Tyto strany jsou díky své ideologii vlastně permanentně vyloučeny z podílu na vládě. Síla těchto stran spočívá zejména v jejich schopnosti vetovat opatření, zejména pak ústavní změny, vyžadující podporu kvalifikované většiny.

Na základě výše uvedených kritérií je tedy možné započítat do stranického systému dané země jen ty strany, které ovlivňují proces formování vlády nebo vykonávají podstatný vliv na politiku z pozice představitelů parlamentní opozice.

^{21.0} Zkoumání vlivu volebního systému na systém politických stran stojí v posledních desetiletích v centru pozornosti politologů. Nejznámější pravidla tohoto vlivu (tzv. zákony) vyslovil M. Duverger. Později na něj navázali D.W. Rae a O. Sartori.

Na základě počtu relevantních stran s využitím ideologického kritéria Sartori postupně došel k členění²⁹¹ vícestranických systémů na **atomizovaný multipartismus, polarizovaný multipartismus a umírněný multipartismus**.²⁹²

Atomizovaný multipartismus je krajním typem vícestranického systému, pro který je charakteristický velký počet malých politických stran, z nichž ani jedna nemá větší význam než ty ostatní. Konkrétní počet politických stran není tudíž podstatný. Jde tedy o systém vyznačující se velkou roztržitostí stranických subjektů, který je možné většinou zaznamenat v zemích s ještě nedostatečně uspořádanou a vyvinutou politickou scénou.

V systému **polarizovaného multipartismu** působí více než 5 relevantních stran, přičemž tuto hranici není podle Sartoriho nutno brát absolutně. Nejpodstatnější vlastností tohoto systému je polarizace, která vyjadřuje velkou ideologickou vzdálenost existující mezi politickými stranami neboli mezi dvěma extrémními póly. Pro tento stranický systém je rovněž charakteristická přítomnost antisystémových - extrémních stran, ať už levicových nebo pravicových. Tyto strany jsou soustavně vylučovány z podílu na moci.

Opoziční síly v polarizovaném multipartismu nejsou schopny vytvořit jednotnou opozici vůči vládě, naopak tvoří většinou dva nepřátelské tábory. Nevytváří se tudíž alternativní koalice, která by byla schopna převzít moc od koalice vládnoucí. Nejsilnější článek vládní koalice představuje zpravidla středová strana, která není vystavena tlaku střídání, pouze k sobě do koalice přibírá buď středopravé nebo středolevé partnery. Z toho vyplývá, že vládní změny mají pouze okrajový charakter.

Dalo by se tedy shrnout, že polarizovaný multipartismus je stranický systém, který se vyznačuje velkou ideologickou roztržitostí a celkovou nestabilitou vedoucí až k případným krizím politického režimu.

Ve stranickém systému **umírněného multipartismu** působí 3-5 relevantních stran. Na rozdíl od polarizovaného multipartismu v tomto systému chybí prvek extrémní strany. Politické strany od sebe nejsou

²⁹¹ Sartori, G. Srovnávací ústavní inženýrství. Praha: SLON, 2001, str. 55.

²⁹² V odborné literatuře je možné se setkat spíše s označením „umírněný pluralismus“.

**Sartoriho
členění**

**Atomizo-
vaný multi-
partismus**

**Polarizo-
vaný
multipart-
tismus**

**Umírněný
multipart-
tismus**

příliš ideologicky vzdálené a mají všechny určitý koaliční potenciál, což znamená, že se mohou stát součástí vládnoucí koalice.

Koalice se vytvářejí i na straně opozice, což umožňuje kyvadlové střídání skupin politických stran u vládní moci. Systém umírněného multipartismu má tedy všechny předpoklady k tomu, aby podporoval fungování stabilního politického režimu.

Hodnocení stranických systémů

Z výše uvedeného vyplývá, že kladně je z hlediska přínosu k funkčnosti a stabilitě politického systému možné hodnotit pouze dva typy stranických systémů - dvoustranický systém a umírněný multipartismus. Rozhodnout o „lepší“ z nich není obecně možné. Stranický systém je totiž vždy nutné posuzovat v kontextu s politickými i společenskými podmínkami dané země.²⁹³

5.13 Volební systémy a státní moc

Význam voleb

Způsob, kterým dochází v demokratickém státě k formování zastupitelských orgánů, ať již kolektivních nebo individuálních, je nazýván **volbami**. Volby jsou procesem, kterým dochází k realizaci práva občanů demokratických států podílet se na výkonu veřejné moci a zároveň rozhodovat o konkrétním personálním obsazení určitého orgánu veřejné moci.

Orgány ustavené volbami

Volby jako způsob rozhodování jsou v demokratických systémech využívány k ustanovení většiny orgánů veřejné moci. Ustavované orgány můžeme dělit na **kolektivní** a **individuální**. Kolektivními orgány veřejné moci jsou zákonodárné sbory států, jejich jednotlivých jednotek (zemské sněmy v SRN), či zastupitelstva samosprávních jednotek (např. obecní rady v SRN, Francii či obecní zastupitelstva v ČR). Za volbu individuálního orgánu veřejné moci označuje přímé volby prezidenta v některých státech (USA, Francie, Polsko, Rakousko...), volby některých vyšších úředníků či soudců (USA, Velká Británie).

²⁹³ Viz. Blahož, J., Balaš, V., Klíma, K. Srovnávací ústavní právo. Praha: ASPI Publishing, 2003, s. 238-240, Klíma, K. Teorie veřejné moci (vládnutí). Praha: ASPI Publishing, 2003, s. 80-82, Klíma, M. Volby a politické strany v moderních demokraciích. Praha: RADIX, 1998, s. 138-141, Sartori, G. Srovnávací ústavní inženýrství. Praha: SLON, 2001, s. 44-55, Sartori, G. Parties and Party Systems. Cambridge: Cambridge University Press, 1976, s. 125-216, s. 273-293.

Z hlediska politického systému demokratických států, představují volby vrchol soutěže různých politických názorů, jelikož výsledkem voleb je vždy vyjádření mínění občanů o prezentovaných názorech. Jestliže vztáhneme výše uvedené na většinu ústavních systémů, jsou volby především vrcholem volné soutěže politických stran jakožto elementu funkčních demokratických systémů. Volbami dávají občané najevo svou spokojenost či nespokojenost s dosavadními představiteli daného orgánu, resp. s jejich názory a činy. A naopak volbami občané přímo ovlivňují personální složení volených orgánů.

Je třeba zdůraznit, že volby jako technika výběru a obsazení reprezentantů nejsou rezervovány výhradně orgánům veřejné moci, ale naopak stejné principy jako u voleb do orgánů veřejné moci jsou užívány i v jiných uskupeních, jako jsou například odborové organizace, občanská sdružení či politické strany a některé církevní organizace.²⁹⁴

Z hlediska ústavněprávního plní volby pět základních funkcí:²⁹⁵

- funkce legitimační - volby jsou prostředkem legitimace politické moci;
funkce výběru elit volby jsou pro společnost přijatelný prostředek výběru politické elity;
funkce pokojného řešení sporů volby jsou pokojnou procedurou řešení politických konfliktů ve společnosti;
- funkce kontrolní volby jsou prostředkem kontroly politické moci;
aktivizační funkce volby jsou prostředek aktivizace voličů ve prospěch určitých hodnot, cílů a programů.

Funkce voleb

Neopomenutelným aspektem voleb jako ústavněprávního institutu legitimace veřejné moci je jejich opakování v určitých časově či jinak určených okamžicích. V soudobé praxi je běžné, že funkční období volených orgánů je omezeno maximální délkou trvání (např. volební období Poslanecké sněmovny je 4 roky, volební období francouzského prezidenta 5 let či volební období prezidenta USA 4 roky).²⁹⁶ Časová

Periodicita voleb

^{2,4} Klíma, M., Volby a politické strany v moderních demokraciích, Radix, Praha 1998, str. 184.

²⁹⁵ Křokáč, V., Ústavní systémy evropských států, Lindě, Praha 1996, str. 304.

²⁹⁶ Článek 16 odst. 1 Ústavy ČR, článek 6 Francouzské ústavy, článek II. odstavec 1 ústavy Spojených států.

omezenost volebního období určitého orgánu vede k periodickému opakování voleb nejpozději na konci volebního období. Periodicita voleb je jedním z principů, dochází k naplnění a realizaci funkcí voleb. Překročení délky volebního období by tedy v zásadě vždy vedlo k nesplnění některé z funkcí voleb.²⁹⁷

Naopak zkrácení volebního období s následnými volbami mimořádnými je jevem, kterým dochází zejména k pokojnému řešení politických a ústavních sporů. Charakteristickým je pro státy s parlamentní formou vlády, kdy v ústavou předpokládaných případech je možné zákonodárný sbor rozpustit a vyspat nové volby.²⁹⁸ Zatímco u zákonodárných sborů převažuje názor, že není přípustné jejich samorozpuštění, tedy rozhodnutí o předčasném ukončení jejich volebního období, u orgánů individuálních nelze o rozpuštění pojmově hovořit, nicméně zde je vždy přípustné vzdání se funkce (odstoupení).²⁹⁹

Volební proces

Samotné provedení voleb, tedy jednotlivé postupy a pravidla realizace voleb, je označováno také jako **volební proces**. Přičemž tento volební proces je založen na syntéze souboru organizačních a technických opatření k zabezpečení voleb (**objektivního volebního práva**) a realizace práva občanů volit a být volen (**subjektivního volebního práva**). Ústavy demokratických států většinou obsahují základní principy subjektivního volebního práva, jakož i principy volebního systému.³⁰⁰

Subjektivní volební právo

Subjektivní volební právo, tedy právo každého občana účastnit se na volebním procesu, lze rozdělit na dvě základní práva, a to právo aktivní (volit) a právo pasivní (být volen). Realizace aktivního volebního práva je většinou vázána pouze na několik základních podmínek (způsobilost k právním úkonům, věk, státní občanství, trvalý pobyt) a jejich splněním automaticky vzniká občanovi právo volit. U volebního práva pasivního se rovněž setkáme s vymezením

²⁹⁷ Překročení délky volebního období předpokládá čl. 10 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, v platném znění, přičemž prodloužení je možné vždy zákonem a pouze o 6 měsíců.

²⁹⁸ V článku 12 Francouzské ústavy je pravomoc rozpustit Národní shromáždění svěřena prezidentu republiky, který tak činí na základě konzultace s premiérem a předsedy obou komor. K tomu srovnej ustanovení čl. 35 Ústavy ČR.

²⁹⁹ Právo prezidenta odstoupit z funkce je například uvedeno v článku 103 odst. 6 Ústavy SR.

³⁰⁰ Klíma, K., Teorie veřejné moci (vládnutí), ASPI Publishing, Praha 2003, str. 56.

podmínek, při jejichž splnění je občan oprávněn kandidovat, na rozdíl od aktivního volebního práva existuje více možností pro omezení pasivního volebního práva, zejména na základě cizího státního občanství³⁰¹ (absolutní překážka), neslučitelnosti funkcí (relativní překážka) či trestné činnosti.³⁰² Souhrn podmínek nutných k realizaci pasivního volebního práva označujeme taktéž jako **volitelnost**.

Ústavy demokratických států upravují právo volit nejen stanovením podmínek, za kterých je může občan uplatnit, ale taktéž stanovením základních principů jeho realizace. V současnosti je výkon aktivního volebního práva vždy založen na zásadě **všeoobecnosti, rovnosti a tajnosti**, a u většiny parlamentních voleb také na základě přímosti. Všeobecností se rozumí právo **každého** občana, resp. oprávněného voliče, volit, přičemž v demokratických zemích není přípustné jakékoliv omezení volebního práva na základě pohlaví, rasy, národnosti nebo například majetku či společenského původu.

Objektivní volební právo jako soubor opatření technického a organizačního rázu dává volebnímu procesu řád a posloupnost. Součástí úpravy objektivního volebního práva tedy vždy bude určení tzv. **volebních orgánů, teritoriálního vymezení voleb, personálního vymezení voleb, časového vymezení voleb**, jakož i definice **způsobu přidělování mandátů**.

Volebními orgány jsou ty orgány veřejné moci, které se přímo podílí na realizaci volebního procesu, tedy ty, které se podílí na organizaci voleb jako takových. Výčet a úlohy těchto orgánů se mohou lišit pro každý jednotlivý typ voleb v daném státě.

Volby se vždy organizují na základě tzv. **teritoriálního principu**, podle něž jsou volby konstruovány na základě vymezení určitého teritoria, v jehož rámci dojde k volebními boji jednotlivých kandidátů, takové legislativně vymezené teritorium se nazývá **volebním obvodem**. Volební obvod je tedy územně definovanou jednotkou volebního

Dle ustanovení článku 19 Smlouvy o založení Evropského společenství mají občané členských států aktivní i pasivní volební právo na území jiných členských států, a to ve volbách do Evropského parlamentu a ve volbách do místních samospráv. Dále srovnej ustanovení §§ 4 a 5 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do obecních zastupitelstev, v platném znění a ustanovení §§ 5 a 6 zákona č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu.

³⁰¹ Klíma, K., Teorie veřejné moci (vládnutí), ASPI Publishing, Praha 2003, str. 56.

Principy volebního práva

Objektivní volební právo

Volební obvody

procesu, v jehož rámci dochází k volební soutěži jednotlivých kandidátů a zároveň i k určení volebního výsledku. Systematicky lze definovat čtyři základní typy volebních obvodů:

- jeden celostátní vícemandátový;
- jeden celostátní jednomandátový;
- více mnohomandátových;
- více jednomandátových.

Při zkoumání způsobu rozvržení volebních obvodů a jeho dopadu na volební výsledek je často užíváno označení **volební geografie** nebo **volební geometrie**.

Volební okrsek

Od volebního obvodu je třeba odlišit jinou teritoriální volební jednotku, **volební okrsek**, který slouží k zajištění optimálního zvládnutí voleb. Území statuje tak rozděleno na přiměřeně stejně velké volební okrsky, v jejichž rámci vykonávají občané své volební právo. Na rozdíl od volebních obvodů, které mají přímý vliv na volební výsledek, volební okrsek jako administrativní rozčlenění příslušného teritoria za účelem organizačního zvládnutí volebního procesu nemá žádný vliv na volební výsledek.

Volební korpus

Personálním vymezením voleb je třeba rozumět vymezení okruhu voličů pro každé jednotlivé volby a pro každý volební obvod. Souhrnně lze toto vymezení označit jako **volební korpus** (nebo **elektorát**). Přičemž primárně jsou voliči vždy určeni na základě definice subjektivního volebního práva aktivního, tedy jako všichni ti, kterým náleží volební právo bez ohledu na to, zda jsou či nejsou vedeni ve voličských seznamech (**potenciální volební korpus**). Pro každé volby je pak určen tzv. **zákonný volební korpus**, tedy vymezení těch voličů, kteří jsou zapsáni ve voličských seznamech, a tudíž mohou své volební právo vykonat. A konečně pro zjištění volebního výsledku je důležité vymežit tzv. **faktický volební korpus**, tedy souhrn voličů, kteří své volební právo vykonali, tedy hlasovali.³⁰³

Časové vymezení voleb

V neposlední řadě je třeba neopomenout **časové vymezení** voleb. Pro posuzování voleb z časového hlediska není rozhodující jejich konání v reálném čase, ale je důležité to, zda jsou konány v termínech odpovídajících volebnímu období s pravidelnou periodicitou

nebo nikoliv. Z hlediska časového pak lze hovořit o volbách **řádných**, **mimořádných** a **doplňovacích**. Základním mezníkem tohoto dělení je uplynutí volebního období. Pokud se volby konají po uplynutí volebního období (resp. na jeho konci), jedná se o volby řádné. Volby konané před uplynutím volebního období jsou volbami mimořádnými. Doplňující volby jsou uplatňovány pouze v případě, že lze jednoduchou volbou nahradit uprázdněný mandát.³⁰⁴

Nejdůležitějším elementem každých voleb je vymezení způsobu, jakým dochází k transformaci voličských hlasů na mandáty. Z podstaty voleb je zřejmé zjištění většinového názoru voličů a tím i jejich většinové vůle. Tuto většinovou vůli je pak třeba transformovat do podoby počtu mandátů, resp. obsazení určité funkce. Souhrn pravidel, jímž dochází k přeměně hlasů voličů na mandáty, je označován jako **volební systém**. V současnosti existují dvě velké skupiny volebních systémů, které zastřešují jejich jednotlivé modifikace, jedná se o **volební systém většinový** a **systém poměrného zastoupení**.

Systém většinový je založen, jak již jeho název indikuje, na většině hlasů, přičemž hlasy menšiny nejsou nijak zohledňovány a propadají. Ve většinovém volebním systému získá mandát ten kandidát, který získá příslušnou požadovanou většinu. **Čistý většinový systém** se uplatňuje v těch volbách, jejichž předmětem je jeden jediný mandát. Kandidát musí získat vždy většinu hlasů, relativní nebo absolutní. V původní podobě byl většinový systém aplikován v **jednokolové** formě, kdy kandidátovi k získání mandátu postačovalo získat relativní většinu hlasů (více hlasů než jeho protikandidáti), na hlasy odevzdané neúspěšným kandidátům nebyl brán zřetel. Následně byl tento systém v některých státech modifikován tak, že byl zaveden **dvoukolový** volební systém, přičemž měl-li být kandidát zvolen již v prvním kole, musel získat absolutní většinu hlasů (většina všech odevzdaných platných hlasů). Pokud žádný z kandidátů nezískal takovou většinu, následovalo kolo druhé, do kterého postupují většinou první dva kandidáti s nejvyšším počtem obdržených voličských hlasů. Ve druhém kole již stačila ke zvolení prostá většina kandidátů. I v tomto systému dochází ke ztrátě těch hlasů, které byly odevzdaný neúspěšným kandidátům.

Volební systémy

Systém většinový

Většinový systém je ve své podstatě systémem **neproporčním**, jelikož nerespektuje poměr rozložení voličských hlasů, ale upřednostňuje pouze hlasy většinové. Nicméně jedná se o systém pluralitní, založený na předpokladu existence více kandidátů bez omezení jejich počtu nebo typu.

System poměrného zastoupení je na rozdíl od většinového systému založen na respektování vzájemného poměru odevzdaných hlasů jednotlivým kandidátkám. Poměrný volební systém je bytostně spjat s kandidátními listinami, kdy v daném volebním obvodu kandidují proti sobě sbory kandidátů sdružených na kandidátních listinách. Principem poměrnosti je to, že počet mandátů, jež každá kandidátní listina obdrží, je dán poměrem hlasů, jež získala, k celkovému počtu hlasů odevzdaných ve volbách resp. v daném volebním obvodu. Konkrétní úspěšní kandidáti jsou nakonec určeni tak, že získané mandáty jsou přidělovány kandidátům dle jejich pořadí na kandidátní listině. System poměrného zastoupení je výhradně aplikován na **volby do kolektivních orgánů**, tedy na volby parlamentní či volby zastupitelstev různých forem samospráv.

System kandidátních listin uplatněných v poměrném volebním systému **posiluje** roli **politických stran** v rámci ústavních systémů jednotlivých demokratických států, v některých státech dokonce mají politické strany monopol na přihlašování kandidátek do voleb.

System poměrného zastoupení jako system proporční může ve své čisté podobě vést ke vzniku situace, kdy budou v rámci voleného kolektivního orgánu zastoupeny i kandidátky, které získaly jeden mandát. Je-li proporční princip aplikován v systémech, kdy volby kolektivního orgánu, klasicky parlamentu, přímo ovlivňují konstituování orgánů moci výkonné (klasicky parlamentní forma vlády), může velká rozloženost mandátů mezi kandidátky dle jejich poměru vést k neschopnosti jedné kandidátky získat příslušnou většinu mandátů pro úspěšné konstruování vlády. Důsledkem je utváření koalic různých kandidátek za účelem získání většinového uskupení mandátů. V systémech poměrného zastoupení je proto často aplikována tzv. **omezovači klauzule**, která vyřazuje strany s menším volebním ziskem z rozdělování mandátů a posiluje tak postavení stran s větším volebním ziskem. Omezovači klauzule bývá většinou vyjádřena procentem hlasů, které musí kandidátka získat, aby byla připuštěna do vlastního přepočtu hlasů na

mandáty (tzv. **skrutinia**). Nasazením omezovači klauzule je na jednu stranu většinou dosaženo omezení počtu úspěšných kandidátek, což vede k většímu zisku mandátů pro jednotlivé kandidátky, na druhou stranu tak dochází k jednoznačnému zkrácení rozložení názorů ve společnosti a tím i k určité deformaci politické scény, resp. jejího omezení na ty subjekty, které jsou volebně úspěšné.

V rámci volebního procesu vystupuje veřejná moc jako **organizátor** voleb a zároveň jako **garant** jejich řádného průběhu a v neposlední řadě i jako **recipient** jejich výsledků. Organizací voleb bývá většinou pověřen některý z orgánů moci výkonné, přičemž velmi často je tento povinen spolupracovat s orgány místní samosprávy. Garanční funkce zajišťuje stát prostřednictvím tzv. **volebního soudnictví**, tedy prostřednictvím moci soudní, a to ať formou speciálních volebních soudů, nebo prostřednictvím obecných soustav soudů. Výsledkem voleb je vždy personální obsazení funkcí v aparátu veřejné moci, přičemž veřejná moc takto získává své vykonavatele.

5.14 Stát a skupiny vlivu

Vedle politických stran, jejichž hlavní úkol tkví v reprezentaci politických názorů a účasti ve volební soutěži s cílem uchopit volené funkce ve státní správě, existuje ve společnosti ještě celá řada dalších organizací, které rovněž sdružují občany, avšak s cílem zcela jiným, než je tomu u politických stran. Mezi **organizace** ryze **soukromoprávního charakteru** patří např. umělecké či sportovní kluby, zájmové spolky, ale rovněž např. odborové organizace, podnikatelské svazy, církve, náboženská hnutí, hnutí za ochranu lidských práv, feministické organizace, ekologická hnutí a další. Kromě toho, že **nevstupují do veřejnomocenské soutěže**, mají zájmové skupiny ještě další společný znak. Každá zájmová skupina vzniká za účelem dosažení nějakého cíle, obvykle dosti konkrétního,³⁰⁵ např. odbory často usilují o vyšší mzdy a zlepšení pracovních podmínek zaměstnanců určitého podniku, ekologická iniciativa může prosazovat vznik chráněné krajinné oblasti apod.

³⁰⁵ Podle Heywood, A. Politologie, 1. vyd. Praha: Eurolex Bohemia, 2004, 482 s., str. 287 „zájmové skupiny zaujímají obvykle jasnější a vyhrčenější postoje, jak to odpovídá specifickým aspiracím a hodnotám lidí, které zastupují“.

Činnost skupin vlivu Dosažení těchto i jiných cílů se odvíjí od zákonné a jiné předpisové úpravy dané oblasti a rovněž od rozhodnutí byrokratického aparátu. Protože tato rozhodnutí nevytvářejí vždy optimální podmínky pro rozvoj dané zájmové skupiny, jsou tyto mnohdy nuceny uplatňovat **vliv na aktéry politických rozhodnutí**.³⁰⁶ Aktéry politických rozhodnutí míníme především členy vlády a parlamentu, stejně jako členy zastupitelstev, politické strany a další činitele veřejné politiky. Smyslem nátlaku je ovlivnit obsah politických rozhodnutí legislativních i exekutivních.³⁰⁷ Termínem „skupina vlivu“ tedy můžeme rozumět v podstatě jakékoli sdružení, které se nesnaží moc ve státě uchopit, nýbrž pouze ovlivnit její rozhodování.^{301*}

Členství ve skupině vlivu Důvody pro vstup do takovéto organizace jsou velmi individuální a různorodé. Velmi záleží na cíli, který skupina vlivu sleduje. U podnikatelských svazů nebo odborů, stejně jako u významných průmyslových a obchodních podniků či řetězců supermarketů, můžeme očekávat **motivaci pro členství ve skupině vlivu převážně materiálního nebo finančního charakteru**.³⁰⁸ Vedle sdružení prosazujících materiální zájmy (vyšší mzdy, nižší např. spotřební daň), nebo prodávajících svým členům za výhodné ceny např. kosmetické, drogistické zboží nebo oděvy, uplatňují vliv rovněž církve, ekologická hnutí a další, jejichž členy spojuje stejný či obdobný názor na uspořádání specifických společenských vztahů, např. prosazování rovnosti pohlaví, práv národnostní menšiny, potírání korupce a další. Tyto skupiny mají kromě členů také sympatizanty, kteří podle svých možností mohou přispívat finančně nebo dobrovolnou prací v rámci např. petiční kampaně, zúčastnit se demonstrací apod.

Klasifikace Skupiny vlivu v souladu s výše uvedenými motivy členství rozlišuje Karel Klíma na:

1. **Zájmové skupiny**
2. **Ideové skupiny**

³¹⁶ Blíže k tomu Adamová, K., Křížkovský, L., Šouša, J., Soušová, J. Politologický slovník, 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2001, 284 s. str. 228.

³⁰⁷ Jakákoliv snaha ovlivnit moc soudní je v demokratické formě vládnutí považována za nepřipustnou.

³⁰⁸ Podrobněji k vymezení skupin vlivu in Říchová, B. Úvod do současné politologie: srovnávací analýza demokratických politických systémů, 1. vyd. Praha: Portál, 2002, 208 s. str. 115-118.

³⁰⁹ Dále k motivům členství v zájmových sdruženích Wilson J. Q. Jak se vládne v USA, Praha: Victoria Publishing, 1995, 403 s. str. 118.

Do zájmových skupin zařazujeme např. profesní skupiny - komory svobodných povolání, odborové organizace, podnikatelské svazy. Jejich společným jmenovatelem je materiální zájem. Opačné zájmy mají skupiny ideové, např. církve, náboženská hnutí, ale také organizace zabývající se ochranou lidských práv, ochranou životního prostředí, antirasistická hnutí, feministické nebo studentské svazy.³¹⁰

Skupiny vlivu lze rozlišovat také podle toho, zda reprezentují:

1. **Zájmy institucí**

2. **Zájmy členů**

Sdružení institucí např. vinařských závodů obvykle usilují o příznivé podnikatelské prostředí. Mívají tytéž cíle jako jednotlivé podniky a spojují se pro zvýšení účinnosti svých aktivit. Zájmy členů reprezentují různá občanská sdružení.³¹¹

V další možné typologizaci skupin hraje důležitou úlohu způsob vzniku členství v dané zájmové skupině. Andrew Heywood tak podle tohoto a dalších kritérií rozlišuje tři základní typy zájmových skupin:

1. **Komunální skupiny**

2. **Institucionální skupiny**

3. **Skupiny typu sdružení**

Příkladem komunálních skupin jsou rody, etnické nebo náboženské komunity. Členství v nich vzniká obvykle narozením v určité sociální skupině a udržuje se předáváním tradičních hodnot a postojů. Jako příklad lze uvést etnické společenství nebo náboženskou obec. Vedle skupin komunálních rozlišuje autor ještě skupiny institucionální. Pro ně je charakteristická jejich veřejnoprávní povaha. Mohou souviset s určitým zaměstnáním např. v armádě, policii, dílčí územní jednotce, významném státním podniku, zařízení a podobně. Vliv státních úředníků či zaměstnanců v určité oblasti, např. zdravotnictví či školství, je považován zjev spíše nechtěný, kdy součást státního mechanismu, de facto určená k výkonu rozhodnutí volbami legitimovaných orgánů, se

³¹⁰ Rozlišeno podle Klíma, K. Teorie veřejné moci (vládnutí). Praha: ASPI Publishing, 2003, 312 s. str. 73-74.

³¹¹ Rozlišeno podle Wilson J. Q. Jak se vládne v USA, Praha: Victoria Publishing, 1995, 403 s. str. 117.

Zájmové a ideové skupiny

Klasifikace

tyto snaží ovlivnit ve svůj spíše soukromý prospěch.³¹² Třetím typem jsou skupiny typu sdružení, kam můžeme zařadit veškeré zájmové skupiny, kam členové nebo instituce vstupují na základě dobrovolného rozhodnutí za účelem prosazování nějakého specifického zájmu. Zde můžeme jako příklad uvést různé sportovní, chovatelské, umělecké spolky, hnutí za práva lidí i zvířat, podnikatelské i odborové svazy.³¹³

Dalšími často uváděnými rozlišovacími faktory³¹⁴ jsou:

1. Uzavřené nebo otevřené členství
2. Vnitřní nebo vnější status (postavení vůči vládě)
3. Dílčí nebo všeobecný přínos
4. Národní nebo mezinárodní působnost

Profesní komory Uzavřené členství je charakteristické zejména pro profesní komory, např. advokátní, lékařské apod. Tyto skupiny jsou někdy rovněž označovány jako elitní, stanovují si podmínky, za kterých je vstup možný. Pozastavení členství nebo vyloučení ze skupiny je používáno jako sankce.³¹⁵

Skupiny s **otevřeným členstvím** vítají do svých řad veškeré zájemce. Zde si můžeme představit např. organizace propagující ochranu životního prostředí, dodržování lidských práv a další. Tyto skupiny mívají kromě členů také své sympatizanty.³¹⁶

Přínos skupin vlivu Skupiny vlivu sdružující odborníky na určitou problematiku jsou pro vysoké státní úředníky přínosné právě proto, že rozumí dílčím otázkám a potřebám v té oblasti společenského života, kterou se zabývají. Jejich zástupci bývají zvaní jako poradci do parlamentních komisí či výborů, přičemž této své role také využívají. Takto chápeme skupiny s **vnitřním statusem**, určitým blízkým vztahem k vládě. Na straně druhé existují skupiny s **statusem vnějším**, které se snaží obracet na

veřejné mínění a staví se do role protivníka vlády.³¹⁷ K popularizaci svých cílů často užívají sdělovací prostředky.³¹⁸

Pokud dosažení cílů skupiny přináší výhody spíše svým členům (např. svaz majitelů nemovitostí) pak mluvíme o **dílčím, výběrovém přínosu**. Pokud skupina hájí cíle prospěšné všem členům společnosti (např. čisté ovzduší) a z její činnosti, pokud je úspěšná, plynou výhody členům i nečlenům skupiny, pak je její **přínos všeobecný**.³¹⁹

Dále můžeme rozlišovat skupiny, které se snaží **působit na národní vládu**, tj. s národní působností, např. odbory nebo zájmové spolky a skupiny, které operují v **mezinárodním měřítku**, např. podnikatelské svazy, mezinárodní organizace ochrany životního prostředí, dodržování lidských práv a další.

Hlavní snahou skupin vlivu je tedy ovlivňovat rozhodování akterů politických rozhodnutí. Nejúčinnější je **přímé jednání** s vládními a jinými vysoce postavenými úředníky, kteří mají pravomoc činit relevantní rozhodnutí. Odborná stanoviska jsou z hlediska veřejné moci podmínkou kvalitního rozhodování, avšak na druhé straně je otázkou, do jaké míry jsou tato stanoviska objektivní a do jaké míry jsou ovlivněna soukromými zájmy dané skupiny. Možným způsobem, jak se vyhnout nařčení z ustupování soukromým zájmům, může být snaha úředníků, oprávněných činit politická rozhodnutí, jednat s představiteli protichůdných názorů.³²⁰

Ne všechny skupiny mají možnost přímého jednání s odpovědnými státními úředníky, proto se jejich činnost obrací k **politickým stranám**, Politické strany se při své činnosti, zejména např. při přípravě volební kampaně, často neobejdou bez sponzorských darů. Sponzorování politických stran může být významným přesvědčovacím mechanismem. Nejen u členů zákonodárných sborů pak hrozí „potencionální

³¹² Jak konstatuje rovněž Klíma, K. Teorie veřejné moci (vládnutí). Praha: ASPI Publishing, 2003, 312 s. str. 74.

³¹³ Rozlišeno podle Heywood, A. Politologie, 1. vyd. Praha: Eurolex Bohemia, 2004, 482 s. str. 288-289.

³¹⁴ Tyto faktory zohledňují Hague, R. a Harrop, M. Comparative government and Politics: an introduction, 5. vyd. New York: Palgrave, 2001, 316 s. str. 150.

³¹⁵ Klíma, K. Teorie veřejné moci (vládnutí). Praha: ASPI Publishing, 2003, 312 s. str. 73 hovoří o organizaci „kádru“ a svobodných povolání.

³¹⁶ Např. organizace Greenpeace s 2,5 mil. členů v 39 zemích světa podle <http://www.greenpeace.cz/onas/index.shtml>.

³¹⁷ Podrobněji k tomu Hague, R. a Harrop, M. Comparative government and Politics: an introduction, 5. vyd. New York: Palgrave, 2001, 316 s. str. 151-153.

³¹⁸ Blíže k modelům vztahů mezi státem a skupinami vlivu Cabada, L., Kubát, M. a kol.: Úvod do studia politické vědy, 2.vyd. Praha: Eurolex Bohemia, 2004, 494 s. str.222-223.

³¹⁹ 0 souvislostech motivace členství a přínosu podrobně in Hague, R. a Harrop, M. Comparative government and Politics: an introduction, 5. vyd. New York: Palgrave, 2001,316 s. str.148.

³²⁰ Podle Wilson J. Q. Jak se vládne v USA, Praha: Victoria Publishing, 1995, 403 s. str. 128.

korupční vlivy: a to jako korupce individuální, buď přímá (koupě hlasů) nebo nepřímá (dárky, pozvání, cesty, lovy, dovolená apod.).³²¹ Podobným jednáním je slib dobře placeného místa v soukromém sektoru po odchodu z veřejné funkce.³²²

Další taktikou, kterou používají zejména ideové skupiny, je **působení na veřejné mínění**. Snaží se upozornit veřejnost na problém propagandou ve sdělovacích prostředcích. Zároveň usilují o prezentaci cíle skupiny vlivu jako celospolečensky žádoucího, např. ochrana práv minorit, lepší životní prostředí apod. Rovněž účinné jsou nátlakové akce jako demonstrace, pochody, blokování komunikací, hraničních přechodů apod.³²³

Prostředky skupin vlivu

Co všechno tedy může ovlivnit úspěch skupiny vlivu? Nejvýznamnějším faktorem je **možnost skupiny vlivu jednat přímo** s konkrétním státním úředníkem nebo nutnost obracet se na veřejné mínění. Pokud je sdružení, respektive jeho představitelé, např. z důvodu své odbornosti nebo společenského významu zváno na jednání do parlamentních výborů, na ministerstva a podobně, zvyšuje to nejen jejich společenskou prestiž, ale znamená to také, že záležitost, kterou se skupina vlivu snaží prosadit, je celospolečensky významná. Dalším faktorem mohou být **sankce**, které je skupina vlivu schopna uplatňovat v případě, že nebude vyslyšena. Jedná se obvykle o taktiky, na něž je společnost z hospodářského hlediska citlivá, např. stávky v dopravě. Významnou roli hraje také **finanční zázemí** dané skupiny, které jí dovoluje např. pořádat nákladnou reklamní kampaň v médiích nebo najmout lobbistickou firmu. Především jde však o **závažnost konkrétního problému**, který je třeba vyřešit.³²⁴

Existují problémy, jež svou závažností dopadají na celou společnost - z oblasti ochrany životního prostředí, lidských práv apod., u kterých je vyšší šance, že se jimi veřejná moc bude zabývat, např. snaha zákonodárce omezit kouření v restauračních zařízeních je urči-

³²¹ Klíma, K. Teorie veřejné moci (vládnutí). Praha: ASPI Publishing, 2003, 312 s. str. 75.

³²² Wilson J. Q. Jak se vládne v USA, překlad Masopust, Z. Victoria Publishing, Praha, 1995 str. 127 pracuje s pojmem „turniket“.

³²³ Podle Wilson J. Q. Jak se vládne v USA, Praha: Victoria Publishing, 1995, 403 s. str. 128, jde o tzv. „dělání potíží“.

³²⁴ Více k podmínkám vlivu Hague, R. a Harrop, M Comparative government and Politics: an introduction, 5. vyd. New York: Palgrave, 2001, 316 s. str. 155-157.

tou částí společnosti vnímána jako zásah do osobní svobody, na straně druhé pak působí skupina zastánců zdravého životního stylu, která vznik takového předpisu naopak podporuje.³²⁵

Vzhledem k výše uvedenému příkladu je pravděpodobné, že obě skupiny budou mít ve svých řadách odborníky v oblasti ochrany lidských práv, dále takový zákon ve svém důsledku ovlivní zisky majitelů restauračních zařízení. Každá z těchto skupin bude zřejmě hledat způsob, jak ovlivnit přijetí návrhu takového zákona v souladu se zájmy, které představuje (nejlépe v prostředí, kde k takovému jednání dochází, tj. v parlamentu). Může proto najmout specializovanou **lobbistickou firmu** či lobbistu, který jim zprostředkuje kontakt, jednání s příslušnými poslanci nebo u nich bude prosazovat zájem skupiny, která ho najala. Kromě zprostředkování kontaktuje třeba, aby se lobbista orientoval v problému, který prosazuje, orientoval se v legislativě i v prostředí, kde má cíl zájmové skupiny prosadit. Lobbista nejedná z pozice zastávané veřejné funkce, ale na svou vlastní odpovědnost.³²⁶ Ať už tedy v zákulisí parlamentů jedná člen zájmové skupiny nebo najatý lobbista, vždy záleží zejména na významu problému, který zastupuje.³²⁷

Jaký **smysl** má tedy **existence skupin vlivu** ve společnosti a jaká je jejich úloha ve vztahu k demokratickému zřízení? Skupiny vlivu jsou prostředkem k prosazení zájmů spíše nepolitického charakteru. Tyto zájmy formulují, poukazují na problémy a navrhuji jejich řešení.³²⁸ Činí tak ovšem v soukromém zájmu, ke kterému se snaží přiklonit názory a rozhodování odpovědných politiků nebo veřejného mínění. Za tuto činnost nenesou politickou odpovědnost. Je otázkou, do jaké míry je takovéto ovlivňování v demokratické formě vládnutí žádoucí. Snaha ovlivnit politická rozhodnutí bude zřejmě vždy v tomto procesu hrát svoji úlohu. Nezáleží pouze na tom, jak velký tlak je vyvíjen, ale

„Lobbing“

Úloha skupin vlivu

³²⁵ Další konkrétní příklady (z Velké Británie) viz. http://www.tutor2u.net/politics/content/topics/pressure_groups/pressure_persuasion.htm.

³²⁶ Více k práci lobbisty: Růžička, V. „Lobbista“ je v Česku skoro nadávka, <http://www.lobby.cz/2006/04-06/02.htm>.

³²⁷ Další tématické články k lobbingu viz. časopis Lobby na adrese: <http://www.lobby.cz>.

³²⁸ Podle http://www.tutor2u.net/politics/content/topics/pressure_groups/pressure_functions.htm jsou zdůrazňovány ještě další úlohy skupin vlivu: např. přispívají k decentralizaci moci, představují zdroj odborných informací, reprezentují menšinový názor, vzdělávají občany ve specifických záležitostech a další.

také na míře, v jaké se systém ovlivnit nechá.³²⁹ Můžeme však vyžadovat, aby se tak dělo nejen v rámci platné legislativy, ale i s ohledem na morální dopad takového jednání.

6. FORMA VLÁDY

6.1 Pojetí formy vlády

Termín „forma vlády“ je tradičním teoretickým i praktickým institutem státovědy a politologie. Ve vědecké literatuře existují různé přístupy k tomuto tématu. Forma vlády může být spojována **pouze** s otázkou ústavního postavení hlavy státu („užší pojetí“). Jiné pojetí posuzuje formu vlády jako „soustavu nejvyšších orgánů státní moci a jejich vzájemné ústavní vztahy“.³³⁰ V zásadě se přitom pojetí soustřeďuje zejména na vztahy mezi parlamentem, vládou a hlavou státu.³³¹ V současnosti (zejména po II. světové válce) se významně konstitovala (i vyvíjí) moc „soudní“ (včetně orgánů ústavní kontroly) v systému evropského kontinentálního práva, čímž nejen systém doplňuje o tzv. třetí moc, ale současně v systému původně založeném „pouze“ na vztahu zákonodárné a výkonné moci tento systém zmnožuje kontrolními mechanismy.

Forma vlády založená současnou ústavností a kombinovaná (moderovaná) systémem politických stran a volebními systémy značně mění možnosti jednoduché kategorizace pouhých forem (výčet typů) a z jednotlivých států, co do formy vlády, utváří specifické modely (submodely), které se skládají z ústavních orgánů standardního typu, ale také z orgánů zcela nových.³³²

Formu vlády tak dále ovlivňují místní (územní) orgány státu a orgány územní (regionální) samosprávy. Mnohé závisí též na roli byrokracie, funkcionářů státu. Je nutno též brát na vědomí (a k rozboru) i roli jiných orgánů státní moci, odlišných od tradiční „tripartity“, a sice zejména orgány různým způsobem systémově i funkčně nezávislé.³³³

Pojem
„forma
vlády“

Podoba
formy
vlády

³²⁹ Příklady evropských států, řazené k jednotlivým teoretickým modelům in Cabada, L., Kubát, M. a kol.: Úvod do studia politické vědy, 2. vyd. Praha: Eurolex Bohemia, 2004, 494 s. str. 223.

³³⁰ Viz k tomu vlastní tradované pojetí K. Klímy, mj. in: Teorie veřejné moci (vládnutí), str. 138 anásl.

³³¹ To do značné míry odpovídá logice historické „dělbý moci“, kdy rozdělení do té doby monarchické moci (exekutivní) v důsledcích separuje první „dva pilíře“ dělbý, a sice „moc zákonodárnou“ a „moc výkonnou“; viz k tomu blíže K. Klíma, in: Teorie veřejné moci (vládnutí), str. 141.

³³² Například z orgánů státní kontroly, centrálních státních bank, atd.

³³³ Již na začátku 19. století (!) funkce „ombudsmana“ ve Švédsku, dále pak „účetní dvory“ a nyní pak i nezávislé „centrální“ banky.

Do formy vlády je třeba začlenit i instituty **přímé** demokracie, neboť v různé míře vnášejí do systému moci **přímé rozhodování lidem** (viz výše).

6.2 Monarchie a republika

**Srovnání
monarchie
a republiky**

Historický, a tudíž vývojový, pohled na formy vlády především alternuje dva typy formy vlády podle charakteru a pozice hlavy státu. **Monarchie** je formou vlády starověku a středověku, s přerůstáním do současnosti („demokratické konstituční monarchie“ - viz dále). **Republika** jako forma vlády převládá v moderní době.³³⁴

Hlavní rozdíl mezi monarchií a republikou je ve stanovení podmínek výměny (nástupu) nové hlavy státu. Monarcha (král, car, sultán, emír, císař, atd.) nastupuje do funkce následníci vím, tedy je nástupcem (zpravidla) zemřelého předka, přitom je nedotknutelnou a neodpovědnou osobou, nemůže být ze svého úřadu „sesazen“. Hlava státu v republice je volena (občany či ústavními orgány), a to na určitou dobu, dokonce se zákazem další (třetí) volby. Může být sesazen ze své funkce (v ČR v důsledku úspěšné „ústavní žaloby Senátu“).

V řadě demokratických států světa (v soutěžních politických systémech) se rozdíly mezi monarchií a republikou snižují.³³⁵ Tím spíše se v řadě monarchií uplatňují některé formy republikánské formy vlády a forem vládnutí (např. periodičnost voleb). Samotný systém Evropské unie je zvláštní svojí členskou základnou, v níž i v současné době existuje sedm konstitučních monarchií.³³⁶

6.3 Monarchická forma vlády

6.3.1 Úvodem k typologii a pojetí

Monarchie

Základním znakem monarchie je následnictví na postu monarchy a neodpovědnost monarchy. Kromě toho neexistuje zastoupení monar-

^{3.4} Odhadem na % počtu států světa se podílejí republiky.

^{3.5} To je např. situace Britského společenství národů, kde anglická královna je zastupována generálním guvernérem - Kanada, Austrálie, atd. Ale taktéž Španělská monarchie se výrazněji neliší od Portugalska, Švédsko od Finska, atd.

³³⁶ Švédsko, Dánsko, Nizozemí, Belgie, Lucembursko, Velká Británie a Španělsko.

chy, neboť neexistuje jeho zástupce (jako např. „viceprezident“).³³⁷ Monarcha nemá politickou, trestní, správní ani jinou odpovědnost.

Monarchie jako taková má feudální původ, a dokonce i starší. Moderní doba svědčí o podstatném snížení počtu monarchií. Politologicky se přednosti monarchií vidí ve stabilitě a neutralitě hlavy státu, která není závislá na politických změnách, a tudíž je i garancí stability státní moci. Za pozitivum je považováno bezstranictví a nestrannost monarchy, což znamená, že nemůže být arbitrem v politických střetnutích,³³⁸ neboť zvykově to od něho ústavní systém neočekává.

V současné době existují 3 typy monarchií - absolutní, dualistická a parlamentní:

- a) **absolutní** je charakterizována **úplností** moci v rukou monarchy. Zpravidla neexistuje ani ústava, ani parlament.³³⁹ Za základní normu chování se považuje Korán. Většina ze současných monarchií má teokratické rysy, zejména v arabských monarchiích (kromě Maroka). Vztahy státních orgánů s obyvatelstvem mají osobitý charakter, kdy jsou charakterizovány religiózními normami, věrností monarchovi a sounáležitostí s věřící komunitou.
- b) **dualistická monarchie** je založena na tom, že zákony přijímá pouze parlament, zemi řídí monarcha prostřednictvím vlády pouze jemu odpovědné. Vznik této formy vlády v Evropě je spjat s revolucemi XVIII. a XIX. století, bojujícími proti absolutismu, tedy za omezení práv monarchy. V principu byl monarcha povinen zastupovat zájmy feudálů („dvořanů“) a parlament pak „nové vrstvy“ výrobního kapitálu (buržoazie). Monarcha sice nemohl vydávat zákony, ale mohl svými dekrety regulovat mnohé sféry života společnosti. Kromě toho měl král právo veta ve vztahu k zákonům parlamentu, právo na rozpuštění parlamentu.³⁴⁰

**Současné
typy
monarchie**

³³⁷ Pouze ve Spojených arabských emirátech existuje „Rada emírů“ s pravomocemi hlavy státu sedmi emirátů federace.

³³⁸ V rozvinutých demokraciích (Belgii, Velké Británii, Dánsku, Španělsku, Japonsku, atd.) je monarcha spíše čestným titulem a nemá v zásadě podstatný vliv na stát.

³³⁹ Tomuto typu se v současnosti blíží pouze sultanát Oman či království Bhútán, Bahrajn či Svazijsko, Brunei.

³⁴⁰ Dualistická monarchie existovala v Německu, Turecku i v Rusku po roce 1905. V současnosti zřejmě není.

c) **parlamentní monarchie** na základě textu ústav existuje ve všech monarchických státech Evropy (kromě Monaka)³⁴¹ a dále pak v Japonsku, Austrálii a Kanadě. Vládaje formována parlamentem, čili formuje ji strana nebo koalice stran obdrževši většinu ve volbách do parlamentu. Vláda vyžaduje důvěru parlamentu.

Monarcha panuje, ale neřídí, často bývá symbolem národa. Sice vydává rozhodnutí o jmenování ministrů, ale plní tím vůli parlamentu.³⁴² V parlamentní monarchii vládne fakticky strana, která má většinové zastoupení v parlamentu.

6.3.2 Parlamentní (konstituční) monarchie

**Vzáik
parla-
mentních
monarchií**

Institut monarchie je reálným modelem řady demokratických ústavních systémů světa, především evropských. Evropské monarchické státy jsou výsledkem politické a právní kultury a vývoje tradice formy vlády. Prakticky všechny **světské** evropské monarchie se v jejich současném modelu vytvořily jako výsledek dvou historických vln politické obnovy a změn:

1. přeměny absolutismu v „omezené ústavní monarchie“ v první polovině 19. století, a
2. dalšího vývoje tzv. parlamentní monarchie ve 20. století.

Tyto dvě vlny charakterizují nejen dvě svérázné historické etapy, ale také dvě souběžné státní formy, které lze v současnosti dedukovat a posoudit. Většina monarchických forem získala v průběhu „ústavní“ obnovy svoji současnou podobu už ve 2. polovině 20. století, avšak zachování ústavního zřízení 19. století znamená, že v těchto zemích je řada odlišností, které **nedovolují** sjednotit evropské monarchie pod jedinou formu vlády.³⁴³

³⁴¹ Andora, Belgie, Velká Británie, Dánsko, Španělsko, Lichtenštejnsko, Lucembursko, Monako, Nizozemí, Norsko a Švédsko jsou monarchiemi.

³⁴² V zemích Britského společenství národů nejsou prezidenti, tudíž se jedná o zprostředkovanou parlamentní monarchii, v jejímž čele stojí generální guvernér jako zástupce monarchy.

³⁴³ Zejména monarchie severozápadní Evropy a Skandinávie nemůže sloužit jako vyčerpávající charakteristika modelu, neboť tím, jak se rozchází formálněprávní stránka systému s realitou politickostranických vztahů se tento systém z hlediska monarchického typu značně přibližuje stávající formě vládnutí tzv. dualistního soustředěného typu.

Historický vývoj přeměny tradiční monarchie v parlamentní v těchto zemích postupoval cestou „vytlačení“ monarchy z ústavních sfér zákonodárné a posléze výkonné moci a podražení jeho pravomocí pod instituty parlamentní a jiné kontroly. Jako důsledek historických a politických podmínek se nezměnily pravomoci monarchy, ale **změnilo se celkově jeho postavení v systému**.³⁴⁴

Status monarchie je ve všech evropských monarchických státech vymezen na základě psaných ústav 19. a 20. století.³⁴⁵ Všechny ústavní dokumenty byly schváleny národním zastupitelským orgánem nebo referendem.³⁴⁶

Způsob zakotvení monarchy je přitom různý, monarcha je charakterizován jako **hlava státu** (Ústava Belgie - Čl. 87, Švédska - Čl. 5, atd.) nebo je monarchie určitým způsobem charakterizována jako „Království“ (Velká Británie), „Velkovévodství“ (Lucembursko), či „ústavní monarchie“ (Dánsko), „omezená a následnická monarchie“ (Norsko), tudíž jako **forma vlády**.³⁴⁷

Monarchové jsou považováni za **jednoosobové** funkce, pro něž je typické **následnictví**. Tento princip je založen na **dynastickém** principu, což bývá v ústavách velmi podrobně konkretizováno, Následnictví je v ústavách (kromě Norska) přímo **personifikováno** označením dynastie, resp. i větve dynastie.³⁴⁸ Ve většině monarchií byla dynastie znovu potvrzena a tyto změny byly spojeny s přijetím ústavních dokumentů, zakládajících nové monarchie (Belgie - 1831, Dánsko - 1915). Principy následnictví se v novodobých monarchiích v zásadě podřazují pod tradiční historické verze jako:

1. systém „salický“ - trůn přechází na mužského prvorozeného potomka s vyloučením žen (Belgie);

³⁴⁴ Jako nejlepší příklad k tomuto tvrzení lze ukázat na Ústavu Španělska z roku 1978, která současně klasifikuje stát jako „parlamentní monarchii“ (čl. 1 odst. 3) a současně jako „právní, demokratický, sociální stát“ (čl. 1 odst. 1).

³⁴⁵ Velká Británie akty 17. a 18. století a ústavní obyčej je starší i novější.

³⁴⁶ Pouze ústava Monackého knížectví se považuje za tzv. „oktrojovanou“.

³⁴⁷ Zde tedy není monarcha charakterizován jako hlava státu, což z pohledu mezinárodního práva veřejného neznámá, že tak navenek není vnímán.

³⁴⁸ Tak ve Velké Británii Act of Settlement, 1701, odkazuje na „hanoversko-windsorskou dynastii“, počínaje Vilémem a Marií; v Dánsku následnictví sleduje větev „šlesvicko-holštýnskou“, počínaje od potomků Kristiána X.; ve Španělsku se sleduje „větev domu Bourbonů“ od krále Juana Carlose I., atd.

**Princip
násled-
nictví**

2. systém „rakouský“ - trůn přechází na nejstaršího mužského potomka při možnosti ženského následnictví v případě přerušování mužské linie (např. Nizozemí);
3. systém „kastilský“, který upřednostňuje muže před ženami pouze v rámci jedné linie (např. Velká Británie, Dánsko, Španělsko, Norsko).

Jednou z hlavních zásad ústavních systémů konstitučních monarchií je zásada suverenity lidu. Znamená to, že změna monarchie (tedy realizace „následnictví“) je spojena s tou či jinou formou vyjádření vůle parlamentními instituty.

Pozice monarchie

Přestože jsou pravomoci monarchů v ústavách evropských zemí různorodé, nejsou rozhodujícími v dělbě moci. Zpravidla spočívají v reprezentačních funkcích. Status monarchy se v zásadě v ničem podstatně neodlišuje od statusu hlavy státu parlamentních republik (s prezidentem v čele státu). Institut monarchie se zachoval proto, že se stal jednou z **variant institutu hlavy státu** parlamentního zřízení, k němuž monarchie měla historický vztah. Monarchie je navíc spjata s konkrétními národními tradicemi, které umožňují zachování stability politického vývoje a nakonec i nedělitelnosti státu.

6.4 Republikánská forma vlády

Prezident republiky

Forma vlády „republiky“ je typická hlavou státu, jíž je **prezident republiky**. Dynastické následnictví je v té souvislosti vyloučeno. Prezidentem se může stát kterýkoliv občan, který splňuje podmínky určené ústavou. Forma vlády republiky tak souvisí s moderní státností, s existencí dělby moci a s rovnoprávností občanů.³⁴⁹

Prezident je volen na určitou periodu, a to v přímých nebo nepřímých volbách. Může jím být v zásadě jakýkoliv občan, i když v současných vyspělých demokraciích jsou soupeřící kandidáti zpravidla reprezentanty hlavních politických stran.³⁵⁰ Prezident je na rozdíl od monarchy funkcí mnohdy **ústavně odpovědnou**, a to v závislosti na modelech formy vlády v republice.

³⁴⁹ Republiky existovaly jako typ demokracie ve starověkém Řecku (Athénách), v Římě jako aristokratická republika a ve středověku jako města - republiky.

³⁵⁰ Volební perioda prezidenta je zpravidla 4 až 7 let dlouhá. Počet znovuzvolení (tzv. reelekcí) může být limitován na dvě (např. v USA). Praxe potvrdila rovnost v přístupu žen k této funkci - srov. příklady Argentiny, Irska, Islandu, Filipín, atd.

Republikánské systémy se v historii jeví jako modelové překonání **monarchické autokracie**. Navazují tak zejména na rozdělení (oddělení) výkonné moci a moci zákonodárné (srov. historie Anglické revoluce 1688-89).

Exkurz: Republika - k vysvětlení pojmu

„Res publica“ znamená „věc lidu“, věc společná.³⁵¹ Ve starém Římě byla republika kladena do opozice ke slovu „Regnum“ (majetek „Rex“ - krále). Do 18. století se republikánská forma vlády vztahovala pouze k městskému zřízení. Až vznikem Spojených států amerických se republikánské zřízení rozšiřuje na státy jako územní mocenské jednotky.

Forma vlády republiky principálně znamená v moderní podobě především **vyloučení** jakékoliv **dědičné moci** ve státu (i třeba doživotní). Na druhé straně je republika spjata s podmínkou existence demokracie.³⁵² Republika může být taktéž symbolem či synonymem státu jako takového (antimonarchického) nebo prostě státu samostatného (emancipovaného národa).³⁵³

Pojem „republika“

Moderní republika

6.5 Modely formy vlády v současnosti

Vývoj parlamentarismu (tzv. Westminsterský model) i teorie suverenity lidu (koncepte Francouzské revoluce) a současně i vznik a vývoj USA (federalismus s integrující rolí prezidenta) přinesl v zásadě **dvě typové formy vlády republiky: prezidentskou a parlamentní**.

Vzhledem k tomu, že současné formy vlády ve vyspělých demokraciích zahrnují taktéž parlamentní monarchie (založené ústavou), rozbor forem vlády tak musí zahrnovat jak současné republiky, tak i verze demokratických monarchií.

Současné formy vlády

³⁵¹ Z tohoto hlediska zřejmě mnoho zemí oficiální název republiky bez překladu toho slova užívá ve svém názvu; existují i země, které latinský název překládají - srov. např. „Republika Polska“.

³⁵² Sám název republiky ještě z hlediska formy vládnutí nemusí znamenat demokratické zřízení jako formu vládnutí (viz níže). I v historii existovala např. Benátská republika jako aristokratický stát.

³⁵³ Slovo republika získalo mimořádný význam v dějinách Francie. Je určitým dědicem francouzské revoluce, což od roku 1848 francouzské ústavy stvrzují tím, že republikánskou formu nepřipouštějí k jakékoli revizi. Ve své historii pak jednotlivé republikánské periody číslijí postupnými číslovkami.

Podstatou zkoumání vlastního modelu formy vlády je posouzení konstrukce vztahů zákonodárné a výkonné moci a zejména struktura a odpovědnost moci výkonné. V té souvislosti taktéž určitou pozici zaujímá **hlava státu** (republikový prezident či ústavou utvrzený monarcha).

Současná povaha soutěžní demokracie jako politický systém založený na soupeření dvou a více stran výrazně ovlivňuje interakci moci zákonodárné a výkonné, a tudíž i pozici prezidenta v republice.

Typologie forem vlády

Tradiční (učebnicové a doktrinární) rozlišování formy staví na dvou typech - **prezidentském a parlamentním**; postupem času a zejména též vývojem „nových demokracií“ (včetně Polska, Slovenska a možná i České republiky) přivádí k verzi „smíšené“ formy vlády.³⁵⁴ Ústavněprávní komparatistika v roli analytického „servisu“ k teoretickým veřejnoprávním disciplinám (včetně „Státovědy“) může navíc doložit naprostou rozmanitost a neopakovatelnost forem vlády i „uvnitř“ jednoho a téhož modelu.³⁵⁵ Zcela zvláštní situací je tradičně **švýcarský ústavní systém**, kde je sice vláda odpovědná Spolkovému shromáždění, ale tato odpovědnost je fiktivní, neboť neexistuje vyslovení nedůvěry parlamentu ani odvolatelnost. Prezident je současně předsedou vlády, která představuje jakési „direktorium“.³⁵⁶ Tato forma vlády tak spíše svědčí **dualismu** a nikoli parlamentarismu.

6.6 Prezidentská forma vlády

Prezidentská forma vlády

Prezidentská forma vlády modelově zřetelně odděluje zákonodárnou a výkonnou moc: zákony vydává parlament, zemi řídí a spravuje prezident se svými podřízenými ministry. Prezident je fakticky v čele vlády, i když často vláda není chápána jako kolektivní ústavní orgán. Ministři tvoří „kabinet“ prezidenta jako jeho poradní orgán. Prezident je volen přímo občany, čímž je „samostatnost“ prezidentské výkonné moci zdůrazněna.³⁵⁷

³⁵⁴ Nazývané různě jako „poloprezidentská“, „smíšená“, atd.

³⁵⁵ Srov. k tomu Srovnávací ústavní právo, Blahož J., Balaš V., Klíma K., Praha ASPI, 2003.

³⁵⁶ Švýcarsko se tradičně nazývalo „direktoriální formou vlády“ a v ústavním právu srovnávacím tak představovalo netypickou a do značné míry samostatnou skupinu.

³⁵⁷ Ve většině republik světa prezidentská forma vlády převažuje: USA, Brazílie, Mexiko a většina zemí Latinské Ameriky; Filipíny, Gruzie, Turkmenistán, africké státy (některé).

Ministry jmenuje prezident na základě vlastního výběru. Ministři nepotřebují důvěru parlamentu a tudíž se takoveto hlasování nekoná.

Ve vztahu k současnému typu soutěžní demokracie dané soutěží dvou dominujících stran (či politických bloků) a vzhledem k typu volby prezidenta, zemi spravuje ta strana, která zvítězila v **prezidentských volbách**, nikoli ve volbách parlamentních.³⁵⁸ Prezident mívá právo sistačního („odkládacího“) veta, což prezidenti za často používají zejména tehdy, když v parlamentě volbami získala většinu jiná politická strana.

„Prezidentská republika“ poněkud připomíná tzv. dualistickou monarchii. Tím spíše, že se poprvé vytvořila v USA na základě jejího příkladu, avšak podstatně se od ní začala odlišovat.³⁵⁹ Všeobecně se především hodnotí, že v této formě vlády je nejdůsledněji **proveden princip dělby moci**,³⁶⁰ který je tradičně v americké doktríně založen na tzv. **brzdách a vyvážení**.

Charakteristickým rysem prezidentské formy vlády je, že jak zákonodárná, tak výkonná moc získávají svůj mandát **přímo** od lidu. Výkonné moci exkluzivně dominuje lidem přímo volený prezident a tuto centrální funkci **spojuje s funkcí hlavy státu**. Tato koncentrace dvou silných funkcí „dovnitř a navenek“ prezidentskou funkci zřetelně umocňuje.³⁶¹

Soudci, jakož i nejvyšší funkcionáři výkonné moci, jsou jmenováni prezidentem se souhlasem horní komory parlamentu. V té souvislosti Senát USA hodnotí profesionální a morální kvality kandidátů.

Dalším významným znakem této formy vlády je, že **neexistuje odpovědnost** výkonné moci za uskutečňovanou státní politiku. Funkcionáři výkonné moci (prezidentem počínaje) nepotřebují konstruktivní „důvěru“ parlamentu a parlament je ani nemůže odvolávat pro porušení zákona.

Politologické souvislosti prezidentského systému (přímé většinové volby parlamentu i prezidenta) často vedou k tomu, že prezident při-

³⁵⁸ Role Kongresu USA, bereme-li ohled na zemi, v níž se tato forma vlády zrodila, je přitom konkurenčně v zákonodárství velmi silná.

³⁵⁹ Velká Británie byla v tu dobu v zásadě dualistickou monarchií.

³⁶⁰ Samozřejmě, že konstatování „nejdůsledněji“ je velmi relativní a lze ho vztahovat zřejmě pouze k protipólu v kategorii „formy vlády“, a sice k dělbě moci v parlamentní formě vlády.

³⁶¹ To je ostatně zesíleno ještě politologickými souvislostmi přímé volby prezidenta s typovým většinovým volebním systémem.

Princip dělby moci

Postavení prezidenta

sluší k jedné straně a většinu v parlamentu mívá „druhá“ strana ustáleného systému politických stran. Tím spíše jsou nuceny spolupracovat, neboť ani jedna, ani druhá „větev moci“ nemůže ústavním způsobem odstranit druhou.³⁶²

Brzdy a vyvážení

Brzdy a vyvážení se projevují v několika směrech. Za podstatné se u této formy vlády považuje suspensivní veto prezidenta vůči zákonům parlamentu (toto veto má „odkládací“ charakter, kdy jej obě komory mohou kvalifikovanou většinou hlasů překonat); Senát může odmítnout prezidentovi jmenování nejvyšších funkcionářů, dále pak Senát USA ratifikuje prezidentem uzavírané mezinárodní smlouvy. Soudní moc kontroluje ústavnost aktů parlamentu i prezidenta.³⁶³

Dualistická forma vlády

Pokud tuto formu vlády posuzujeme ve spojení s formou vládnutí, pak se nazývá taktéž **dualistickou**, neboť v závislosti na rozložení politických sil mohou být role konkrétního parlamentu a prezidenta „silnější“ a „slabší“.

Exkurz:

Modifikace systému

Současné modifikace prezidentského systému „klasického typu“ přijímají prvky parlamentní formy vlády: vytváří se kolektivní vláda s podřízeností ministrů též předsedovi vlády (Egypt, Peru); ministři jsou sice odpovědní prezidentovi, ale omezeně taktéž před parlamentem (Uruguay, Peru, Ekvádor).

Současně však v řadě zemí Latinské Ameriky, Asie a Afriky často moc hlavy státu vycházela z ústavních mezí, což se v současnosti výrazně mění směrem k ústavnímu standartu.³⁶⁴

Exkurz: Totalitami prezidentský systém

Totalitami prezidentský systém

Prezidentské systémy se taktéž staly možností k usurpaci veškeré státní moci a **totalitami prezidentský systém** (nikoli prezidentská forma „dělené moci“) patří k určité verzi nedemokratických ústavních systémů (např. v některých zemích Afriky). Zvláštní „kombinací“ této autokracie je vláda „prezidentské vojenské junty“.³⁶⁵

³⁶² Instituce amerického „impeachmentu“ neboli soudní žaloby na prezidenta pro „velezradu“ je velmi výjimečným, politicky i ústavně krajním prostředkem.

³⁶³ USA jsou zemí, kde se v roce 1803 vytváří první (a jeden z modelů) soudní kontroly ústavnosti, o čemž pojednáváme na jiném místě.

³⁶⁴ Povaha takovýchto systémů bývá nazývána „superprezidentská“.

³⁶⁵ To byl v určité době případ Chile, na což zde bylo již upozorňováno.

6.7 Parlamentní forma vlády

Podstatou této formy vlády je **způsob formování vlády** a její politická odpovědnost.³⁶⁶

Vláda je formálně jmenována hlavou státu, ale prezident (či monarcha) **musí** jmenovat osobu, která má důvěru parlamentu - podle ústavních zvyklostí: lídra strany většiny nebo koalice stran, a na jeho návrh ostatní ministry. V parlamentní republice tudíž **vládně** strana „parlamentní většiny“.

Vláda má v parlamentní formě vlády odpovědnost vůči parlamentu - tedy před „dolní komorou“; před oběma komorami zcela výjimečně (Itálie). Vyjádření nedůvěry vládě hlasováním komory znamená, že vláda odstupuje („podává demisi“). V současnosti jde o konstrukci spíše teoretickou nebo závislou na změně většiny koaličním „přeskupením“.

Z hlediska politologického je situace značně závislá na „rozložení sil“ ve společnosti z hlediska jejich podpory. Vláda totiž může prezidentovi doporučit, aby rozpustil parlament a vypsaly **nové volby**, čímž sleduje získání více mandátů pro stranu v parlamentu.³⁶⁷

Exkurz: „Racionalizovaný parlamentarismus“

Parlamentní forma vlády může mít s ohledem na propojení se systémem politických stran různé modifikace - např. s užitím ústavního mechanismu „konstruktivního vyslovení nedůvěry“, kdy rozhodnutí o vyslovení nedůvěry předsedovi vlády může být přijato **za současného jmenování** jiného předsedy.³⁶⁸ Kromě toho nedůvěra nemůže být vyjádřena jednotlivým ministrům. Navíc, parlament nepotvrzuje ministry. Parlament volí premiéra (předsedu vlády), který vybírá i uvolňuje ministry (oficiálně to však činí prezident republiky na návrh předsedy vlády).³⁶⁹

³⁶⁶ Toto schéma je totožné pro republiku i konstituční monarchii, pouze „hlavy státu“ jsou odlišné.

³⁶⁷ Zkušenosti Velké Británie a Francie s předčasnými volbami ukazují opačný výsledek.

³⁶⁸ Poprvé bylo užito v SRN.

³⁶⁹ K tomuto systému se připojila i Česká republika v roce 1993, čímž v zásadě aplikovala zkušenosti tzv. „kancléřského principu“ SRN a koncepce tzv. „leadership“ z anglické politické praxe.

Parlamentní forma vlády

Modifikace parlamentní formy

Exkurz: Prezidenti v parlamentní (republikánské) formě vlády

Postavení prezidenta

Rozhodující úlohu v parlamentní formě vlády má samozřejmě parlament, v čele výkonné moci je vláda a soudní moc je od nich v zásadě systémově oddělena. Přes tuto klasickou triádu moci lze za zvláštní pozici považovat **postavení prezidentů** jako hlav státu.

Pravomoci prezidenta

Tato funkce neplní pouze reprezentativní pravomoci navenek státu, ale ústavy jim udělují i některé funkce ve **vnitřních ústavních vztazích**. Do působnosti prezidenta takto náleží:

1. pravomoci související s činností parlamentu (svolávání zasedání, přerušování zasedání, rozpuštění parlamentu);
2. pravomoci související se zákonodárným procesem (legislativní veto, předložení zákona k přezkoumání ústavnosti ústavním soudem před jejich vyhlášením);
3. pravomoci přímo zasahující do právního řádu (dekretální činnost prezidenta republiky);
4. pravomoci související se jmenováním některých vrcholných orgánů státu (v České republice např. Bankovní rady České národní banky), čili pravomoci zasahující do správy státu;
5. pravomoci související s výkonem soudní moci (jmenování soudců, jmenování funkcionářů nejvyšších soudů, právo amnestie, milosti).

Lze tedy konstatovat, že ústavní pozice prezidentů plní určitou roli v systému dělby moci. Tato role však není vnímána jako konkurenční („další moc“), ale jako funkčně stabilizující a nepolitická.³⁷⁰

6.8 Smíšená forma vlády

Tato forma vlády v sobě slučuje znaky prezidentské a parlamentní republiky, neboť vznikla na zásadě formy vlády parlamentní.

Příklad Francie

Tento typ formy vlády vznikl kauzálně politicky z iniciativy Charlese de Gaulla v roce 1958 ve Francii v reageni na politický kolaps „parlamentní“ formy vlády. Byl tak do určité míry „autoritářskou“ změnou

³⁷⁰ Jen tak lze vysvětlit prerogativum prezidenta ČR, umožňující mu po schválení zákona Parlamentem ČR tento zákon vetovat. Nicméně „poslední slovo“ má stejně Poslanecká sněmovna ČR.

směřující k politické stabilizaci ústavního systému. S ohledem na okolnosti vzniku tohoto systému je ústavní postavení prezidenta Francie dokonce, co do pořadí, předřazeno ostatním ústavním orgánům.

V této formě vlády není sice prezident hlavou výkonné moci, neboť ji představuje vláda odpovědná parlamentu, ale omezeně podřízená prezidentovi. Prezident je volen přímo voliči, čímž je nezávislý na parlamentu, ale za předsedu vlády musí jmenovat představitele strany, jež získala většinu ve volbách.³⁷¹ Současně prezident může rozpouštět Národní shromáždění.³⁷²

Ve smyslu ústavní úpravy je prezident oddělen od výkonné moci - vychází z tzv. triády moci. Nevztahuje se ani k jedné z mocí a tato moc je vyčleněna i z moci výkonné, kdy je charakterizována jako „hlava státu“.

Jak ukázala zkušenost, je tato forma vlády efektivní za podmínek, kdy vláda má parlamentní většinu a prezident se „drží“ jedné politické orientace. V opačném případě vzniká mezi prezidentem a vládou (včetně parlamentní většiny) konflikt, k němuž nejsou vždy dostatečné ústavní prostředky.³⁷³

Historicky obdobným systémem smíšené (poloprezidentské) formy vlády byl a tradičně je finský ústavní systém. V řadě dalších zemí je prezident volen přímo občany, což je sice typické pro prezidentskou republiku, avšak **působí v systému parlamentní republiky** (např. Rakousko, Irsko, Island, atd.).

Novou zkušeností je ústavní vývoj tzv. nových demokracií (Portugalsko, Polsko, Slovensko, Slovinsko, atd.), v nichž jsou voleni přímo prezidenti. Vzhledem k tomu, že se určitou symbolikou reagující na předchozí totalitami systém stala v devadesátých letech 20. století volba charismatických osobností předchozímu režimu oponující disidentury, pozice přímo voleného prezidenta získala rysy **smíšené formy vlády**.³⁷⁴

³⁷¹ Ve Francii tak prezident často jmenoval představitele „opozice“, myšleno ve vztahu k jeho vlastní stranické příslušnosti.

³⁷² To nebývá typické ani pro prezidenta, ani pro parlamentní formu vlády (s výjimkami - např. Česká republika).

³⁷³ Takovou známou „typovou“ krizí byla v roce 1986 ve Francii situace socialistického prezidenta F. Mitteranda a pravicové převahy v Národním shromáždění. Podobný typ situace se opakoval v roce 1993.

³⁷⁴ Zvlášť typické to bylo pro Polsko (L. Walesa), Maďarsko (A. Góncz), pro Pobaltské republiky, atd.

7. FUNKCE STÁTU

7.1 K vymezení pojmu - definice, původ a vývoj funkcí státu

Pojem „funkce státu“

Stát jako mechanismus působí v těch směrech, v nichž začala působit původní kmenová seskupení (rody, rodová seskupení, apod.). Tedy, stát se postupně vytvořil s cílem realizovat existenční motivy života obyvatel, realizovat osobní ambice jednotlivců, dále k zajištění určitého pořádku, k obraně před agresí jiných subjektů, apod. Základní cíle jeho činnosti **v nejdůležitějších** sférách života společnosti se nazývají **funkcemi** státu. Ve funkcích státu se realizuje vůle státu. Funkce státu tak lze charakterizovat jako základní zaměření činnosti státu.

Funkce státu jsou samozřejmě závislé na mnoha zvláštích daného státu a mohou být tudíž u jednotlivých států zcela **rozmanité**.¹⁷⁵ Funkce státu je nutno odlišovat od funkcí jednotlivých orgánů.³⁷⁶

Původ funkcí státu

Původně rodová společnost nepochybně sledovala prioritně existenční cíle zajištění území vhodného pro život (zejména v blízkosti řek, moří a blízko lovištím). Spojování mocenských celků v monarchie posléze sledovalo ovladatelské cíle nejen uživatelského charakteru, ale motivovalo ty, kdo vládli, již vidinou osobního bohatství a dominance. Obrana teritoria však současně znamenala nejen obranu sebe sama, ale taktéž obyvatelstva jako hlavního subjektu zajišťujícího vlastní obohacování.³⁷⁷

7.2 Klasifikace funkcí státu

Dělení funkcí státu

Vědecká literatura předkládá řadu klasifikací funkcí státu. Především se rozlišují funkce **hlavní a vedlejší**,³⁷⁸ **stálé či dobové** (prozatímní). Rozlišují se též funkce **vnitřní a vnější**.

¹⁷⁵ Sociální povaha státu závislá na společenské nadřazenosti a podřazenosti obyvatelstva je zcela rozhodující, neboť určuje šance jednotlivých osob vzhledem k jejich stavu občanskému - rovnoprávný nebo nerovnoprávný.

³⁷⁶ I když se např. funkce obrany může zcela ztotožňovat s jednotnou a nedělitelnou řídicí činností ministerstva obrany.

³⁷⁷ Epidemie středověku likvidující celá města (morové epidemie) podněcovala panovníky činit ochranná hygienická opatření.

³⁷⁸ Bez rozdílu se za hlavní považuje funkce obrany, což znamená, že ozbrojené síly k tomu vytvořené nemohou být jiné než státní, což nevylučuje existenci doplňujících útvarů nazývaných „domobrana“.

V našem pojetí „státovědy“ považujeme za nejvýznamnější účelové dělení poslední ze jmenovaných, neboť dovoluje nejdůležitěji postihnout dosah účelových činností veřejné moci.

Ke **vnějším funkcím** státu se v současné době řadí:

- a) funkce integrace;
- b) funkce účelové spolupráce;
- c) funkce obrany.

Ad a) Státy odjakživa vytvářejí různá sdružení států za účelem řešení obecných otázek - politických, hospodářských, vojenských, apod. Přitom některá státní sdružení mají rysy **nadstátní organizace** - mají prvky federalismu. Integrační funkce obsahuje taktéž sdružování s cílem kolektivní obrany vůči agresí jiných států a jejich seskupení agresivního charakteru.

Ad b) Účelová spolupráce může být zaměřena k řešení globálních problémů (ekologie, boje s terorizmem, bídou, narkotiky, apod.). Účelová spolupráce má často **hospodářský, obchodní, finanční, celní**, apod. charakter.

Ad c) Základní existenční otázkou státu je zajištění jeho suverenity navenek, čili jeho neporušitelnosti zvnějšku. Státy tedy organizují komplex opatření, která počínají zřízením a budováním armády jako ozbrojeného sboru k ochraně před **hrubou agresí**, čili napadením státu. Součástí funkce obrany je samozřejmě i integrační spolupráce ve vojenských paktech „agenturní ochrana i agenturní zjišťování faktů o vnějším nebezpečí“, apod.

Vnitřní funkce státu lze rozdělit podle kritéria stěžejních **právo-mocí**, které stát typově má a jimiž působí. V tom smyslu se ústavní a právní systém soustřeďuje na funkce založené **právními normami**, tedy určené ústavou, zákony a jinými právními akty, které se uskutečňují na jejich základě a procedurami jimi stanovenými. V tom smyslu lze vnitřní funkce dělit na:

- a) normativně-regulativní,
- b) výkonnou - funkce služeb veřejného zájmu,
- c) funkci spravedlnosti,
- d) funkci kontrolní.

Vnější funkce státu

Vnitřní funkce státu

Ad a) Tato funkce spočívá v uznávání všeobecně závazných pravidel, norem chování a činnosti fyzických a právnických osob, organizací, sdružení, úřadů, společností. Funkce se realizuje zejména prostřednictvím **vydávání zákonů**. Pravidlům stanoveným zákony jsou podraženy jiné druhy právních aktů. Zákony zpravidla přijímá parlament (či výjimečně referendum), jiné druhy právních předpisů vydávají zejména orgány státní správy.

Ad b) Tato funkce spočívá v **aplikačním provádění zákonů**, kdy na základě zákona jsou státními orgány vydávána rozhodnutí z vlastního podnětu nebo na žádost subjektů. Tato funkce založená především na činnosti orgánů státní správy se uskutečňuje v různých oblastech života společnosti, v nichž stát považuje za nutné rozhodovat v konkrétních otázkách.³⁷⁹

Ad c) Tato funkce spočívá v **rozhodování sporů**, které vznikají mezi různými subjekty práva (typicky mezi jednotlivými lidmi), a dále pak v **rozhodování o vině a trestu**.³⁸⁰ Soud neurčuje pravidla chování a nezabývá se správním řízením. Ve vymezeném okruhu věcí soud rozhoduje věci a spory trestní, občanské, správní a ústavní apod. Požívá zvláštní nezávislosti a vážnosti jeho rozhodnutí.

Ad d) Kontrolní činnost státu se vyjadřuje v různých typech dozorové, dohledové a inspekční činnosti, kdy kontrolní orgány posuzují činnost různých orgánů státu, úřadů i občanů a nestátních organizací.

7.3 Normativně-regulativní funkce

V souvislosti s ustáleným rozdělením moci se funkce normativně-regulativní jeví jako **prvořadá**, neboť ostatní funkce se zakládají na zákonech, realizují je a využívají je. V tom smyslu nejdůležitější součástí této funkce je funkce zákonodárna.

³⁷⁹ Nelze takto zcela jednoznačně určit například to, v jakém rozsahu má stát uplatňovat mocenská opatření v oblasti ochrany přírody, tím spíše, že charakter přírody i jejího ohrožení se v jednotlivých zemích může podstatně lišit (různé země mají např. jiný charakter lesních porostů).

³⁸⁰ Soud je vybaven zvláštní procedurální formou, v níž rozhoduje konflikty ve společnosti, přičemž užívá mocenskou nadřazenost.

Zákonodárna funkce je chápána jako „**výraz vůle lidu**“, jeho zájmů, suverenity lidu. Proto mají zákony vyšší právní sílu a přednost před akty výkonné moci.³⁸¹ Připouští se, že pouze orgány ústavní kontroly mohou „zbavit“ zákon platnosti a účinnosti, tedy zrušit jej, a to v situaci, kdy jej prohlásí za protiústavní.

Zákonodárna funkce je realizována všeobecnými orgány státu, které se nazývají „parlamentem“.³⁸² Akty mající sílu zákona (dekrety, apod.) mohou vydávat i prezidenti, v zásadě po schválení normy vládou, někdy v mimořádných situacích.

Exkurz: Pravomoci parlamentu

V souvislosti s rozsahem pravomocí, zejména pravomoci **zákonodárné**, se rozlišují parlamenty s neomezenými pravomocemi a s omezenými pravomocemi. Koncepce parlamentu s neomezenými pravomocemi je založena ve Velké Británii. V souladu s ideou **svrchovanosti** parlamentu se předpokládá, že parlament může rozhodnout kteroukoli otázkou.³⁸³

Situace parlamentu s omezenými pravomocemi je založena Ústavou Francie z roku 1958. Pouze v situaci, kdy ústavní soud rozhodne o protiústavnosti zákona, omezuje princip svrchovanosti parlamentu, což je v těch ústavních systémech, kde existuje ústavní soudnictví.

7.4 Výkonná funkce státu - pojetí

Obecně tato funkce znamená používání zákonů a plnění jejich dispozic, a to v **konkrétních situacích**. Tato funkce obsahuje rozhodování jak individuálními akty aplikace práva, tak prováděcími právními předpisy. Součástí výkonné funkce statuje taktéž rozsáhlá **organizač-**

³⁸¹ Ani rozhodnutí soudů nemohou odporovat zákonům, v čemž je samozřejmě dilema „soudcovské tvorby“ práva, která se z původní soudně precedenční činnosti anglických a amerických soudů po 2. světové válce významně rozšířila i do kontinentálního pojetí Evropy.

³⁸² Zde hovoříme o demokratických státech, neboť jinde mohou vydávat zákony např. monarchové (není zde parlament) - viz Saudská Arábie, Oman.

³⁸³ Idea svrchovanosti parlamentu a jeho neomezených pravomocí se vytvořila v Evropě proti monarchickému absolutismu. Jako výsledek tohoto souborje parlament dostal výlučné právo přijímat zákony.

ni činnost důležitá pro chod státu a společnosti. Tato funkce státu je shrnována pod pojem **správa státu** (státní správa).

S ohledem na to, že výkonná funkce státu je v zásadě **nepřetržitou** činností, různorodou činností (viz níže) a hlavně z hlediska území a obyvatel **celoplošnou** činností, vytváří stát k této činnosti **zvláštní struktury** orgánů a zařízení. Výkonná moc tak disponuje nejrozmanitější strukturou různých státních orgánů s početným kádrem pracovníků **státní služby** v centru a místech. Proto je také výkonná moc organizována v systému **výkonné vertikály**. Orgány výkonné moci jsou tak podraženy důsledné hierarchii, založené na principu nadřízenosti a podřízenosti. Jsou oprávněny přímo zavazovat podřízené subjekty a dávat pokyny, jak rozhodovat tu či jinou otázku, což zase nemohou orgány zákonodárné a soudní moci.³⁸⁴

7.5 Výkonná funkce - věcný předmět

Předmět činnosti výkonné funkce, neboli okruh otázek, jimiž se orgány výkonné moci zabývají, je v zásadě neomezený. Pokud však, souladu se „středoevropskou“ zásadou právního státu, stát může činit pouze to, co je mu dovoleno, pak musí být jeho činnost **popísána**, charakterizována a odůvodňována **v zákonech**.³⁸⁵ V zákonech tak bude charakterizováno, čím se stát zabývá, tedy **věcný předmět** jeho činnosti.

Vymezení předmětu činnosti státu jako **státní správy** je rozmanitě podmíněno - tradicí státu, politickými programy, subjektivními představami politiků (výkonné i zákonodárné moci) i sociologickými reflexemi obyvatelstva.³⁸⁶ Vůle zformulovaná do zákona tak upravuje takové otázky, v nichž by podle zákonodávce **měl stát rozhodovat**. Zákon tak určuje, co si stát vyhrazuje a proč tak činí, které sféry života obyvatelstva takto váže na svoje rozhodnutí či zásahy. V tom smyslu je zřejmé, že jsou nejméně dvě sféry **účelového** zaměření státu, a sice:

³⁸⁴ Výkonná činnost státu tak má v zásadě kauzální charakter, velice konkrétní, osobní, místní, věcný, apod.

³⁸⁵ Požadavek pozitivněprávní úpravy činnosti státu samozřejmě systémově souvisí s nutností mít možnost stát následně „kontrolovat“, např. v systému správního soudnictví.

³⁸⁶ Ve výzkumech veřejného mínění mají zcela výrazný charakter oponentního smyslu názory lidí na bezpečnost, školství, ovzduší, spravedlnost, apod.

- a) zajištění jeho suverenity a funkční existence;
- b) život a prosperita obyvatelstva.

Stát tedy musí, shrnuté řečeno, zorganizovat tzv. **služby veřejného zájmu**. Pojem „veřejný zájem“ tak, jak jej zde vymezujeme, vychází ze zde požímané analýzy a nemusí tak být shodný s motivy zákonodávce o nutnosti té či oné státní funkce.³⁸⁷

7.6 Pojetí služeb veřejného zájmu

Vývoj státní funkce jako mocenské funkce již od kmenového zřízení znamenal motivaci moci zajišťovat činnosti existenčně důležité pro udržení života.³⁸⁸

V každé mocenské struktuře počínaje situací ve kmenové autoritě a posléze v prvních monarchických formách, zejména pak středověkých monarchiích, se v činnosti těchto útvarů formovalo zařízení, které zajišťovalo jak ovládnutí obyvatelstva a jeho poslušnost, tak i činnosti, které obyvatelstvo chránily před zničením, epidemiemi, loupežníky, apod. Postupem času tak lze hovořit o činnostech tzv. **veřejného zájmu**.³⁸⁹

Patně teprve moderní společnost, která individuální osoby považuje za rovnoprávné subjekty, založená **na teorii suverenity lidu**, začíná funkce státu definovat jako sloužící lidu. Stát tak formuluje určité činnosti, exkluzivně je vykonává a tyto činnosti zajišťují chod společnosti a sociální reprodukovatelnost obyvatelstva. Jde o určité **účelové činnosti státní moci** různého rozsahu i různého obsahu.

Motivy a důvody, proč stát výkon určitých činností koncentruje ve „svých rukou“, jsou velmi rozmanité. Stát je vymezuje jako **sféru veřejného zájmu** i přesto, že jejich realizace je zpravidla velmi nákladná (např. obrana), pracná organizačně i jinak (školství), třeba i nepoužitá, nicméně, musí být budována (organizace antikrizového systému),

³⁸⁷ Užívání odkazů zákonodávce mívá zpravidla relativní souvislost s politickou představou té či oné strany o nutnosti určitou otázku vůbec normami upravit- regulovat, omezit, apod.

³⁸⁸ Každému kmenovému společenství šlo přinejmenším o zajištění lokality, která by umožnila úrodu, lov a obživu, a dále pak ochranu kmenového společenství před expanzí cizích kmenů, resp. rozšíření území v zájmu zajištění nových území.

³⁸⁹ Výběr daní ve feudálním středověku lze těžko považovat za funkci „veřejného zájmu“, neboť jednoznačně směřovala k prosperitě vládnoucího stavu a k jeho blahobytu.

či zcela nerentabilní (organizace archeologie). Motivy a důvody sféry **veřejného zájmu** tak lze přibližně shrnout do několika skupin, kdy:

- a) jde o zajištění **suverenity** státu, života obyvatelstva, samostatnosti, svobody a demokracie bez zasahování zvnějšku;
- b) jde o uchování **prosté fyzické existence** obyvatelstva, alimence, hygieny, fyzické ochrany a nedotknutelnosti jednotlivců (např. stanovením tzv. existenčního minima);
- c) jde o uchování **zdrojů národního**, historického a kulturního povědomí národa a jeho emancipačních motivů v současnosti a budoucnosti;
- d) jde o činnosti potřebné a přitom **nákladné** finančně, nikoli v silách jednotlivců;
- e) jde o činnosti vyžadující si okamžitou koncentraci obrovských technických, lidských a profesionálních prostředků, které by jednotlivci, obec, kraj atd. nemusely zvládnout;
- f) jde o činnosti vyžadující určitou (či vysokou) profesionalitu, nákladnou finančně, vzděláním apod.;
- g) jde o zájem zajištění pořádku, pravidel, stability apod. (např. organizace požárního řádu, dopravních pravidel, jednotné měny apod.);
- h) jde o jiné dílčí, zvláštní, objektivní či subjektivní důvody (např. zájem na zajištění kvality výrobků, na ochraně ovzduší, na stanovení míry hluchnosti apod.).

Motivace
zákonodárce

Motivy a důvody veřejného zájmu v současné demokracii zpravidla formuluje zákonodárce a vtěluje je do zákonů. Jednání zákonodárce pak ovlivňuje několik zdrojů poznání, jako jsou:

- tradiční státní zájem (např. organizovat školství);
- mezinárodní závazky (např. závazky vůči EU);
- vlastní program politických stran (např. varianty sociální podpory).

Tak moderní státní moc **garantuje:**

Garance
obran
země

1. Zajištění organizace obrany země a armády.³⁹⁰ Stát taktéž exkluzivně rozhoduje o vstupu do mezinárodních organizací a závaz-

^{3,0} Náročnost profesionálního zajištění je zabezpečena mnohdy povinnou odvodní službou nebo profesionální armádou na základě služebního poměru. Funkce je závislá na koncentraci finanční a profesionální kapacity a na mezinárodních svazcích.

ků, motivován ekonomickými, politickými, vojenskými a jinými důvody.

2. Zajištění organizace a výkonu vnitřní bezpečnosti je závislé na budování a rozvoji odborné a finanční kapacity a každodenní plošné personální službě příslušníků vnitřních ozbrojených sil.³⁹¹ Funkce obsahuje zjišťování, odhalování, objasňování trestné činnosti a její stíhání. Součástí této funkce je **kriminalizace** společensky nežádoucích jednání, jakož i organizace **vězeňství** a vůbec izolace nebezpečných osob, a to v souladu a na základě rozhodnutí nezávislých soudů.
3. Zajištění organizace veřejnomocenského života, jako je zajištění fungování měny, daňového systému, organizace dopravy, letectví, vodního hospodářství, ochrany životního prostředí apod.³⁹² Tato funkce zahrnuje nejvíce činností, které lze považovat za **odvětví vnitřní správy země**.
4. Zajištění kontrolních a dozorových funkcí v oblasti definovaných chráněných zájmů, jako je ochrana hospodářské soutěže, ochrana autorství, ochrana osobních údajů, ochrana spotřebitele, ochrana mládeže, ochrana před společensky nebezpečnými živly, dozor nad zdroji jaderné energie.
5. Zajištění řešení krizových a katastrofických stavů - jako mobilizace prostředků při řešení povodní, živelních pohrom, jiných přírodních katastrof, požárů, dopravních nehod apod.³⁹³ Funkce sleduje v zásadě existenční důvody života obyvatelstva, ale také fungování celkové infrastruktury, dopravy, zajištění hygieny, vody i přírodních zdrojů. V závislosti na intenzitě krizových jevů může neplnění této funkce paralyzovat **státní systém**.
6. Zajištění rozvoje vzdělání a kultury spočívající především v organizaci systému školství a zajištění základního alfabetačního vzdě-

Zajištění
vnitřní
bezpečnosti

Řešení
krizových
jevů

Organizace
vzdělávání

³⁹¹ Touto funkcí je prioritně chráněn jednotlivý člověk jako fyzická osobnost, a to před jinými soukromými osobami, ale také před veřejnou mocí.

³⁹² Státní garance správy meteorologie je zvláštní veřejnou službou, která na jedné straně dává informace obyvatelstvu k osobnímu užití. Na druhé straně je tato funkce součástí celospolečenského systému ochrany před životními katastrofami, včetně předcházení těmto katastrofám.

³⁹³ Tato funkce je značně závislá na profesionální schopnosti okamžitě koncentrovat veškeré prostředky k řešení situace - finanční, technické, potravinové, lékařské, dopravní apod.

láni.³⁹⁴ Umění a kultura v sobě nesou duchovní paměť pokolení národů a etnik. Jsou tudíž předmětem péče státní politiky a jejího zachování a rozvoje. Podpora státu v oblasti divadelnictví, muzejnictví, galerijnictví či hudby je tedy součástí obecného zájmu na humánním vývoji obyvatelstva. Součástí svobody umění, kultury a vědy je taktéž péče státu o ochranu autorského práva založeného na výsledcích intelektuální činnosti lidí.

Právo na vzdělání je v tomto ojedinělém případě kombinováno s **povinností** věkově vymezené školní docházky. Státy tedy zavazují občany zajistit dětem a mládeži určitý standard vzdělání docházkou do akreditovaných škol.

Ochrana
hodnot

7. Zajištění ochrany národních a kulturních hodnot pro další generace.³⁹⁵ Státní politika moderních demokracií zavazuje instituce i občany péčí o historické, kulturní a duchovní památky, zejména ochranou a zvelebováním památek archeologických, stavebních, přírodních unikátů, památek technických atd.³⁹⁶

Podpora
vědeckého
výzkumu

8. Zajištění organizace vědeckého výzkumu spočívá ve vytvoření organizačních, řídicích a kontrolních podmínek pro rozvoj systému vědeckého výzkumu, včetně vymezení exkluzivity určitého typu výzkumu, resp. kontroly nad ním.³⁹⁷

Rozvoj vědy je považován za součást existenční, ekonomické, kulturní a jiné prosperity národa a státu. Státní funkce tak sleduje vytvoření vhodného a příznivého prostředí k rozvoji soukromého i státem placeného výzkumu.

^{3.4} Tradiční národní školství je důležitou složkou sebeurčení národa, etnika, jazykové skupiny. Z pohledu uvědomění skupiny obyvatelstva má státotvorný charakter.

^{3.5} Zjišťování archeologických, sídlištních, výrobních, etnografických a jiných památek má nejen význam pro výzkum původu daného obyvatelstva, ale především pro emancipační sebeuvědomění kulturně blízké skupiny obyvatelstva.

^{•36} Vzhledem k sakrálnímu původu i smyslu řady památek (katedrál, poutních míst, kostelů, klášterů apod.) se i přes jejich namnoze soukromovlastnickou povahu státu v zájmu obecného národního odkazu a významu snaží jejich ochranu a zvelebení dotovat z veřejných prostředků. Navíc jsou vybrané unikáty pod mezinárodní protekcí (např. UNESCO).

³⁹⁷ Funkce obrany teritoria a exkluzivita organizace tohoto systému především koncentruje výrobu zbrojních prostředků, střeliva, chemikálií do rukou veřejné moci tak, aby tyto nemohly být zneužity.

7.7 Funkce spravedlnosti

Soudní moc se podstatně odlišuje od zákonodárné a výkonné moci. Soud nevytváří obecná pravidla chování, jak to činí parlament, a nezabývá se státní správou. Soudní moc má konkrétní charakter. Soud působí na základě zvláštní **procesní formy**.³⁹⁸ Soud zkoumá a rozhoduje konkrétní věci - a to trestní, v nichž posuzuje důkazy o spáchání trestných činů a vynáší rozsudky; dále pak občanské, v nichž se řeší majetkový nebo jiný spor mezi stranami (fyzickými a právnickými osobami); resp. administrativní věci (zpravidla spory mezi občany a orgány státní správy; resp. pracovní spory mezi zaměstnavateli a zaměstnanci).

Soudní moc náleží nikoli soudnímu orgánu jako instituci (včetně služebního personálu), ale soudu ve formě soudní **jednotky** (senátu, apod.) a soudního zasedání. Soudní moc působí prostřednictvím jednoosobových soudců (při rozhodování méně závažných soudních věcí) nebo soudních kolegií. Kolegia mohou být složena z profesionálních soudců (jednoho nebo několika soudců) a určitého počtu lidových přísedících.³⁹⁹

Soudy se zabývají konflikty ve společnosti, které po přezkoumání rozhodují. Tím se liší od jiných funkcí státní moci. Soudy zajišťují „panství práva“ a přitom postupují v souladu se zákonem a vnitřním přesvědčením soudce, jeho životní zkušeností, zásadou spravedlnosti, apod. Soudní soustava je **zvláštní větví** moci, tedy **vydělenou** linií mocenské soustavy, systémově zcela nezávislou.⁴⁰⁰

Soudy nejsou v zásadě úplně izolovány od ostatních funkcí veřejné moci, neboť **používají** zákony vydávané parlamentem; výkonná moc

^{3.8} Porušení procesní formy může mít za následek zrušení soudního rozhodnutí, i když po věcné stránce mohlo být správné.

^{3.9} Občanskoprávní věci jsou rozhodovány obvykle kolegiem profesionálních soudců nebo soudcem jediným. Přísedící jsou obvykle povolováni ke zkoumání závažných trestních věcí - ve Francii: 3 soudci a 9 přísedících; v USA: soudce a 24 přísedících. Přísedící v anglosaských zemích rozhodují o vině.

⁴⁰⁰ Existence zvláštní větve soudní moci, její nezávislost a neovlivnitelnost předpokládá zvláštní vnitřní soudní samosprávu; ta je představována zvláštními orgány vytvořenými ze soudců a jiných soudních pracovníků. Tyto orgány rozhodují o otázkách přeložení soudců, disciplinárních rozhodnutích, apod. Nazývají se různě: soudcovské rady, kvalifikační komise, apod.

Úloha
soudu

Vykona-
vatelé
soudní

Nezávislost
soudní
moci

realizuje jejich rozhodnutí (příslušné ministerstvo zajišťuje nápravu odsouzených).⁴⁰¹

Pozice soudů Pozice soudů ve společnosti je v různých aspektech **rozporuplná**. Na jedné straně má soud rozsáhlé pravomoci, jež nemají moci ostatní. Soud může na jedné straně zbavit člověka svobody i života,⁴⁰² konfiskovat majetek, rozpustit politickou stranu, uložit státnímu orgánu nahradit fyzické osobě způsobenou škodu, zbavit rodiče rodičovských práv. Současně však soudní moc nemá demokratickou legitimitu danou volbami, neboť se neopírá o přímou podporu občanů - voličů.⁴⁰³ Soudní moc v zásadě nemá výkonný mechanismus, ten zajišťují exekutivní orgány.

Soudní moc je systémově i funkčně **oddělena** od politiky, včetně státní politiky. Na rozdíl od zákonodárné a výkonné moci, které jsou bezprostředně spjaty s politikou (stranické frakce v parlamentu, stranou sestavená vláda), je v souvislosti s výkonnou mocí vyloučen politický vliv, tlak, nátlak. Soud nesmí být veden politickými nebo jinými motivy, které se nacházejí mimo zákon.⁴⁰⁴

Funkce soudní moci Soudní moc má taktéž zvláštní postavení ve společnosti. Vykonává především ochrannou funkci, tedy svým stabilním složením, pozicí ve státním mechanismu, má **konzervativní podstatu**, jež je charakterizována vysokým stupněm **byrokracie** (úřednického postupu). Současně je však soud schopen chránit zájmy „menšiny“, svobodu osobnosti a demokracie.

Soudní moc svými rozhodnutími **upevňuje a stabilizuje** státní moc, legitimitu státní správy, přispívá ke **kontrole nad společností**. Současně vystupuje v zájmu státní moci, když subjekty porušují zákony.

Soudní činnost udržuje ekonomickou stabilitu ve společnosti. K tomu přispívá tím, že aplikuje sociální normy ve společnosti, rozho-

⁴⁰¹ Soudní moc vstupuje různým způsobem do sféry zákona výkladem zákonů a vyslovením precedenčních rozhodnutí (precedenční právo). Soudní moc taktéž přezkoumává správní rozhodnutí.

⁴⁰² Evropská úmluva o lidských právech a základních svobodách v platném znění zakazuje trest smrti, nicméně ve velké části zemí světa včetně řady států USA se uplatňuje.

⁴⁰³ Volby soudců občany jsou velmi výjimečné a týkají se pouze soudců první instance. V angloamerické oblasti existují tzv. porotní soudy, složené z „laických“ občanů.

⁴⁰⁴ Zvláštní otázkou je samozřejmě činnost ústavních soudů, která je zaměřena k rozhodování ústavních konfliktů - tedy politicky motivovaných a mnohdy „voluntaristických“ rozhodnutí.

duje spory o dodržování smluv (rozhoduje o dlužích a satisfakcích), zakazuje nekalou soutěž, omezuje monopolní činnost, atd.

Soud chrání politickou stabilitu, trestá původce útoků na bezpečnost vnitřního pořádku i na osobnosti.⁴⁰⁵

7.8 Funkce kontroly ve společnosti

Koncepce zvláštní „moci kontrolní“ není jednotnou doktrínou, ale vzniká na základě postupně se rozvíjejících zvláštních státních institucí.⁴⁰⁶ Rozvoj státní kontrolní funkce je typický až pro období po II. světové válce. V zásadě vznikly nové typy institucí státní kontroly a také různé procedury.

Funkce kontroly ve společnosti má veřejnomocenský charakter a je tudíž chápána jako státní funkce. Vzhledem ke svému vzniku a vývoji (velmi heterogenním) nemá ucelený, jednotný (monolitní) charakter. Lze ji takto hodnotit jako souhrn **různorodých, neurčitých orgánů**.

Zvláštností orgánů kontroly je především zvláštnost jejich právního postavení. Kontrolní moc působí jménem státu, ale odlišuje se především od administrativní kontroly (v rámci státní správy).⁴⁰⁷

Pokud je třeba vymezit zvláštní „větev“ státní funkce jako „moc kontrolní“, je třeba dovodit, že:

1. existují zvláštní orgány státu, které určují „pouze“ kontrolní moc a nejsou přitom podřízeny žádnému orgánu jiné státní moci, tedy jiným orgánům;
2. každá větev moci je spjata s určitou organizačně právní transformací určité funkce státní moci;

⁴⁰⁵ Úloha soudů není ve všech zemích stejná. Velkou úlohu mají v rozvinutých zemích (Velká Británie, Německo, Francie, Itálie, apod.), zvláště pak v USA, v systému často zvaném „vládou soudců“. Na druhé straně je nízká role soudů v Africe, kde se obyvatelstvo spíše přimyká k tradičním procedurám řešení sporů rodovými stařešiny.

⁴⁰⁶ Počátky této moci zřejmě vcházejí ze skandinávského institutu „ombudsmana“, a dále pak v systému ústavní kontroly, který vzniká v roce 1803 v USA, nebo v nové době role státního zastupitelství.

⁴⁰⁷ Prakticky každá část státní moci má svoji vlastní kontrolu v souvislosti s vlastním profilem činnosti; vláda např. posuzuje činnost státního aparátu, ministerstva mají svoji vnitřní inspekci. Zejména pak skutečnost, že v jakékoli sféře státní správy vždy „vyšší“ státní orgán realizuje kontrolu nad níže stojícími články systému.

Vývoj
kontrolní
moci

Specifika
orgánů
kontroly

3. systém orgánů dané větve je „hierarchií“ nebo může být „rozptýlen“, ale vždy je sjednocen obecným „funkčním“ předurčením. V činnosti té či jiné moci lze nalézt funkční jednotu;
4. činnost určitého typu moci má obecný, celostátní charakter, nikoli „vnitrouřednický“;⁴⁰⁸
5. kontrolní moc má vzhledem k velmi „heterogennímu“ charakteru vlastních orgánů „souhrnný“ (kumulativní) charakter.

Exkurz: Vývoj kontrolní moci

Účel kontrolní moci

I když lze vznik kontrolní moci monitorovat dosti dávno (Švédsko), lze její systémový rozvoj spojovat až se situací po II. světové válce. Nutnost této státní moci vyplývá z podstaty této moci, která vyžaduje kontrolu ze strany společnosti, ale bez užití jakýchkoli normativních nebo exekutivních pravomocí. Tato funkce se vymyká klasické triádě, neboť tato činnost je vykonávána mimo ně.

Soustava kontrolních orgánů

Zvláštností kontrolní funkce je skutečnost, že orgány kontroly jsou „rozptýleny“, **nemají jednotnou soustavu**. Tudíž každý z nich realizuje část funkce celostátní kontroly (kontrola dodržování ústavnosti, jiných normativních aktů, kontrola zákonnosti činných orgánů státní správy, kontrola užití finančních prostředků státu, kontrola dodržování lidských práv, apod.).

Kontrolní funkce státní moci zpravidla vylučuje podřízenost a hierarchické uspořádání, neboť by se mohla vytvořit příliš silná koncentrovaná moc autoritativního typu. Na druhé straně jde o orgány **nezávislé** a nejsou podřízeny žádným jiným orgánům (jsou též charakterizovány jako orgány autonomní).

Základní funkcí činnosti orgánů kontroly je určit (zjistit), zda skutečnosti nasvědčují porušení zákona, ale také **neúčelnosti** činnosti či případně ne hospodárnosti. Nenahrazují činnost specializovaných orgánů (např. soudů) a zpravidla nemají možnost ukládat sankce.

Kontrola má buď **předběžný** nebo **následný** charakter,⁴⁰⁹ následná kontrola přitom převažuje.

Nejde o typické vztahy nadřazenosti a podřazenosti.

V prvním případě lze poukázat na možnost preventivní ústavní kontroly i následné ústavní kontroly v činnosti ústavních soudů.

Exkurz: Finanční kontrola

Prvkem samostatné kontrolní moci se finanční kontrola stává tehdy, když jsou vytvořeny orgány finanční kontroly jako **zvláštní**, nikoli v jiné soustavě začleněné orgány. Jsou vytvořeny k tomu, aby vykonávaly kontrolu plnění státního rozpočtu, tudíž kontrolují vládu a ministerstva. Jedná se o **tzv. účetní dvory**.

Účetní dvory

8. STÁT A OSOBNOST

8.1 Pojetí lidských práv (vývoj)

8.1.1 Lidskoprávní terminologie

Vztah státu a jednotlivce

Problematika vztahu státu a jednotlivce se odráží v příslušnosti jednotlivce ke státu (institut státního občanství), nebo v absenci této příslušnosti (bezdomovectví - apatridismus, apolitismus), popř. v jiném režimu vztahu jedince a státu (cizinecký režim, režim azylu). Zároveň však je vztah státu a jednotlivce výrazně determinován ústavním zaručením a ochranou lidských práv.

Pro tento aspekt vztahu státu a jednotlivce se používá řada označení. Jednak jde o termíny „práva“ a „svobody“, jednak o adjektiva, která příslušná práva či svobody dále specifikují jako **lidská, občanská, základní**, popř. další. Používání terminologie není jednotné ani v teorii, ani ve formulaci lidskoprávních katalogů, ani v rozhodovací praxi soudních institucí (vnitrostátních, mezinárodních i evropských).

Pojem „právo“ a „svoboda“

Pokud jde o pojmy „práva“ a „svobody“, nelze stanovit jasnou hranici mezi užitím uvedených pojmů. Výraz právo evokuje nárok na určité plnění ze strany státu (např. sociální práva) či možnost jednotlivce se nějak aktivně chovat způsobem předvídaným právem (např. volební právo), pojem svoboda vyjadřuje spíše určitý autonomní prostor jednotlivce, který má být chráněn před zásahy veřejné moci (např. domovní svoboda, svoboda pobytu). Jak k postavení jednotlivce uvádí Jellinek, „možnost individuální činnosti, jež zbývá, odečte-li se právní omezení, tvoří sféru jeho svobody“.⁴¹⁰ Vzhledem k tomu, že jednotlivé lidskoprávní katalogy hovoří o těchto pojmech často zaměnitelně či v opačném významu⁴¹¹ nebo používají společně obou pojmů pro ozna-

čení téhož práva (svobody),⁴¹² nelze ze samotného označení „právo“ či „svoboda“ činit právní závěry.

Jako souhrnný jednoslovný pojem je vhodnější použít pojmu „práva“, který v sobě implicitně zahrnuje i „svobody“ (půjde tedy o právo na svobodu určitým způsobem jednat bez zásahu veřejné moci).

Jako zastřešující pojem je v teorii používán buď pojem „**lidská**“⁴¹³ práva (human rights,⁴¹⁴ droits de l'homme⁴¹⁵) nebo pojem „**základní**“⁴¹⁶ práva (grundrechte,⁴¹⁷ basic rights, fundamental rights) nebo též přímo „**základní lidská**“⁴¹⁸ práva či širší spojení „**lidská a občanská práva**“.⁴¹⁹ Totéž platí i pro různé názvy a formulace lidskoprávních katalogů.⁴²⁰

Lidskoprávní terminologie je tak do jisté míry neustálá a zřejmě ani nelze vytvořit jedinou platnou dogmatiku a terminologii lidských práv, což je dáno i tím, že předmět zkoumání (lidská práva) je vědecky popisován a zkoumán nejen právní vědou, ale i jinými (zejména společenskými) vědami, přičemž právní a neprávní přístup nelze zcela

Terminologie

⁴¹² Např. či. 10 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (tzv. Evropská úmluva) hovoří o „právu na svobodu projevu“ (the right to freedom of expression, le droit à la liberté d'expression).

⁴¹³ Srov. např. Donnelly, J.: Lidská práva a nový světový řád: realita a naděje, Právník č. 12/1992, str. 1046, Bářány, E.: Determinanty lidských práv, Právník č. 10/2003, str. 953, Šišková, N.: Dimenze ochrany lidských práv v EU, ASPI, 2003.

⁴¹⁴ Např. Rada Evropy používá zastřešující pojem „lidská práva“, který v sobě již zahrnuje pojem „základní svobody“. Srov. názvy Evropského soudu pro lidská práva a Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, jejíž dodržování štrasburský soud garantuje. Srov. též http://www.coe.int/TVE/Human_rights/.

⁴¹⁵ Sudre, F.: Droit international européen des droits de l'homme (v českém překladu J. Malenovského Mezinárodní a evropské právo lidských práv, Brno, MU, 1997).

⁴¹⁶ Srov. např. Filip, J. - Svatoň, J. - Zimek, J.: Základy státovědy, Brno, MU, 3. vyd., 2005, str. 127 an.

⁴¹⁷ Alexy, R.: Theorie der Grundrechte, Suhrkamp Verlag KG, 1994.

⁴¹⁸ Srov. např. Šturma, P.: Vztah Charty základních práv EU k dosavadnímu systému ochrany základních lidských práv v Evropě, Právní rozhledy, č. 9/2004, str. 321-328.

⁴¹⁹ Srov. Blahož, J.: Sjednocující se Evropa a lidská a občanská práva, ASPI, 2005, Blahož, J.: Ústavní koncepce a ústavněsoudní interpretace lidských a občanských práv: srovnávací pohled, Právník č. 7/1998, str. 588-621, Blahož, J.: Úvaha o podstatě lidských a občanských práv, Právník č. 10-11/1998, str. 874 an.

⁴²⁰ Klasická francouzská „Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen“ hovoří o právech lidských a občanských (právech člověka a občana), Charta základních práv EU používá zastřešujícího pojmu „základní práva“ (fundamental rights, droits fondamentaux, grundrechte), zmínovaná Evropská úmluva hovoří v názvu o „lidských právech“ (human rights, droits de l'homme, menschenrechte) a „základních svobodách“ (fundamental freedoms, libertés fondamentales, grundfreiheiten) atd.

⁴¹⁰ Jellinek, J.: Všeobecná státověda, Praha, J. Laichter, 1906, str. 440.

⁴¹¹ Právo na život či právo vlastnit majetek jsou obsahově spíše svobody než práva. Někde pojem právo či svoboda použit není, ale lze jej z obsahu dovodit (např. výraz „obydí je nedotknutelné“ zakotvuje domovní svobodu i bez tohoto výslovného označení).

oddělit a prolínají se.⁴²¹ V této učební pomůcce je jako **zastřešující pojem** použita formulace „**lidská práva**“.

Různost používání jednotlivých termínů není vždy důsledkem snahy o obsahové odlišení jednotlivých práv či svobod či vytvoření vzájemně se vylučujících kategorií, nýbrž spíše projevem snahy akcentovat určitý rozměr či aspekt toho kterého práva.

Pojem „lidská práva“

Pojem **lidská** práva akcentuje jejich vazbu na každého člověka, zdůrazňuje jejich přirozenoprávní základ. Každý člověk se s lidskými právy rodí, jsou imanentní součástí lidské osobnosti, přičemž veřejná moc (stát) tato práva jedinci neuděluje či nedává, pouze jejich existenci uznává a zavazuje se je garantovat.

Pojem „občanská práva“

Pojem **občanská** práva je naopak spojován se státoobčanským statutem jednotlivce. Jde tedy o práva, která jednotlivci přísluší díky příslušnosti k určitému státu (např. volební právo, sdružování v politických stranách).

Pojem základní práva“

Pojem **základní** práva bývá nahlížen ve více významech. Jednak jako zastřešující pojem, kdy je výrazem „základní“ reflektován způsob jejich zakotvení v ústavě (tj. základním zákoně⁴²²). Základními právy jsou pak všechna ústavně zaručená práva.⁴²³

V jiném pojetí může výraz základní práva označovat pouze určitou podskupinu ústavně zaručených práv.⁴²⁴ Jde tak potom pouze o skupinu historicky nejstarších garantovaných práv (srov. dále dělení na generace lidských práv) kam již neřadíme hospodářská sociální a kulturní práva či práva ještě modernější. Pak lze za základní práva považovat pouze práva osobnostní a politická (srov. dále kategorizaci

⁴²¹ Na potřebu tohoto multidisciplinárního náhledu na problematiku lidských práv upozorňuje Blahož, J.: Sjednucující se Evropa a lidská a občanská práva, Praha, ASPI, 2005, str. 11-14.

⁴²² Srov. např. Hollander, P.: Základy všeobecné státovědy, Všeherd, 1995, str. 58. Toto pojetí se odráží např. i v názvu Listiny základních práv a svobod v České republice.

⁴²³ Zvolené pojetí se potom může projevit i ve způsobu překladu. Např. výraz Grundrechte pro označení ústavně zaručených práv v SRN je potom v tomto kontextu do angličtiny překládán spíše jako *constitutional rights* než jako basic (fundamental) rights.

⁴²⁴ Lze se setkat i s tím, že v jednom a tomtéž lidskoprávním katalogu je pojem „základní práva“ použit v různých významech. Srov. např. názvy hlavy druhé a dále jejího oddílu prvního Listiny základních práv a svobod v ČR, kde je pojem „základní“ použit v užším smyslu než přímo v názvu Listiny, což pojem „základní“ práva v kontextu ústavního systému ČR značně znejasňuje.

lidských práv). F. Sudre v této souvislosti hovoří o „tvrdém jádru“ lidských práv či „klasických svobodách“.⁴²⁵

8.1.2 Historický vývoj

O historickém vývoji lidských práv lze hovořit ve dvou rovinách. V první rovině lze historický vývoj sledovat na **historii myšlenek a konceptů** lidských práv (či jen některých jejich aspektů, jako je myšlenka vzájemné rovnosti lidí, jejich svobody či důstojnosti), které se objevovaly v právnickém, filosofickém či teologickém myšlení (literatuře) a byly často inspirací pro pozitivněprávní ukotvení lidských práv. Ve druhé rovině lze potom historický vývoj lidských práv sledovat na **historii vzniku ucelených lidskoprávních katalogů**, jakožto právních dokumentů ústavní síly, resp. později též právních dokumentů práva mezinárodního.

Představy o rovnosti lidí, o individualitě člověka a jeho jedinečné osobnosti se objevují v **antické** filosofii, později v **křesťanství**, a dále jsou rozvíjeny zejména v historických etapách **liberalismu** a **osvícenství**.⁴²⁶

Pokud jde o historický vývoj lidskoprávních katalogů, patří mezi historicky přelomové zejména anglické lidskoprávní dokumenty **Magna Charta Libertatum** (1215), **Petition of Rights** (1628), **Habeas Corpus Act** (1679) či **Bili of Rights** (1689).

Později na americkém kontinentě to byla zejména tzv. **Virginská deklarace práv** (1776), která značně ovlivnila jak Deklaraci nezávislosti USA (1776), přijatou o měsíc později, tak pozdější **ústavní dodatky** známé jako **Bili of Rights** (1789).

V Evropě byla průlomovým katalogem již výše zmiňovaná francouzská **Deklarace práv člověka a občana** (1789), též silně inspirovaná (zejm. prostřednictvím osoby generála Lafayette) americkými vzory. Další lidskoprávní katalogy se poté objevují v ústavách na konci 18. století a zejména potom v 19. a 20. století.

Novou dimenzi zakotvení a garancí lidských práv přináší druhá polovina 20. století v podobě **mezinárodních úmluv o lidských právech**.

⁴²⁵ Sudre, F.: Mezinárodní a evropské právo lidských práv, Brno, MU, 1997, str. 131.

⁴²⁶ Srov. Jellinek, J.: Všeobecná státověda, Praha, J. Laichter, 1906, str. 425 an.

Vývoj
lidských
práv

Vývoj
lidsko-
právních
katalogů

věch. Klíčovou a do jisté míry i vzorovou pro další úpravy se stala **Všeobecná deklarace lidských práv** přijatá na půdě OSN v roce 1948. Z globálních (celosvětových) úmluv sjednaných též v rámci OSN mají zásadní postavení **Mezinárodní pakt o občanských a politických právech a Mezinárodní pakt o hospodářských sociálních a kulturních právech** (oba z roku 1966)

Evropská
úmluva

Z regionálních úmluv je v evropském prostoru⁴²⁷ stěžejním dokumentem již výše zmiňovaná **Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod** (tzv. Evropská úmluva) z roku 1950 sjednaná v rámci států Rady Evropy. Pro evropské státy má tato úmluva význam zejména díky poměrně silné garanci v ní uvedených práv prostřednictvím Evropského soudu pro lidská práva ve Štrasburku. V souvislosti s touto úmluvou je třeba připomenout, že v roce 1998 došlo ve Velké Británii k historickému kroku, kdy byla uvedená úmluva zvláštním zákonem inkorporována do právního řádu Velké Británie, čímž Velká Británie jakožto kolébka prvních lidskoprávních katalogů získala zcela novou moderní komplexní vnitrostátní úpravu ochrany lidských práv.⁴²⁸

Charta
základních
práv EU

Nejnovější etapou kodifikace lidských práv v Evropě je úprava lidských práv na úrovni institucí Evropské unie. Zatímco výše uvedená Evropská úmluva byla sjednána v rámci států Rady Evropy a orgánem zajišťujícím garanci těchto práv je již zmíněný Evropský soud pro lidská práva ve Štrasburku, tzv. **Charta základních práv EU** (sjednána v Nice v roce 2000) je již snahou o kodifikaci lidských práv přímo Evropskou unií. Ještě před přijetím této Charty však Evropský soudní dvůr postupně (i bez existujícího lidskoprávního katalogu Evropské unie) začal poskytovat ochranu lidským právům, když je prohlásil za součást obecných zásad komunitárního práva a vytvářel tak systémem ochrany lidských práv na úrovni Evropské unie.⁴²⁹ V návrhu tzv.

⁴²⁷ K. regionální úpravě lidských práv na americkém a africkém kontinentě srov. podrobněji Malř, J.: Interamerický systém ochrany lidských práv: Základní dokumenty, instituce a mechanismy, Právní rozhledy, č. 10 a 11/2003, str. 507-512, resp. 558-562; Malř, J.: Regionální systém ochrany lidských práv v Africe, Právní rozhledy, č. 16 a 17/2004, str. 605-610, resp. 635-639.

⁴²⁸ Srov. podrobněji např. Hamerník, P.: Human Rights Act 1998, inkorporující práva evropské Úmluvy o lidských právech do vnitrostátního anglického práva, Právník č. 6/2003, str. 617 an.,

⁴²⁹ Srov. k tomu např. Šišková, N.: Vývoj doktríny základních práv v judikatuře Evropského soudního dvora, Právník č. 4/2003, str. 342.

Ústavy pro Evropu je tento katalog již přímo zakomponován jakožto součást této zamýšlené „Evropské ústavy“.⁴³⁰

Poněkud jiným náhledem na historický vývoj lidských práv je teorie tzv. **generací lidských práv**.⁴³¹ Jak připomíná J. Blahož, tato teorie vznikla a byla rozpracována v 70. letech 20. století a je spíše dílem politologů a sociologů, než dílem právní vědy.⁴³² Jako tzv. generaci lidských práv lze označit určitou skupinu lidských práv, která jsou vzájemně typově blízká a byla kodifikována v určité historické etapě. V teorii se rozlišují čtyřgenerační (čtyřstupňové) a třígenerační (třístupňové) pojetí. Vzhledem k tomu, že dělení na generace do značné míry koresponduje se základní klasifikací lidských práv dle jejich obsahového zaměření, bude o generacích lidských práv učiněna zmínka dále v souvislosti s klasifikací lidských práv.

8.1.3 Současné pojetí - charakter lidských práv, ochrana

Chceme-li stručně charakterizovat lidská práva je nutno předeslat, že lidská práva jsou právy naprosto specifickými, neboť ve většině případů nemají charakter klasické právní normy (hypotéza, dispozice, sankce), nýbrž spíše určitých **obecných principů**, které jsou navíc soudní judikaturou dotvářeny a obsahově naplňovány. Řada lidských práv byla navíc uznána či nalezena až soudním rozhodováním bez toho, že by byla explicitně uvedena v příslušném ústavním katalogu. Typickým příkladem je svoboda sdružovací (společovací) v USA, kterou výslovně uvedenou v žádném ústavním dodatku nenajdeme, ale judikaturou Nejvyššího soudu USA byla uznána a dovozena z I. dodatku Ústavy USA jakožto ústavně zaručené právo.⁴³³

⁴³¹ Podrobněji k ochraně lidských práv na úrovni orgánů Evropské unie a k paralelní jurisdikční činnosti Evropského soudu pro lidská práva a Evropského soudního dvora srov. zejm. Blahož, J.: Evropská unie, lidská práva a proces vládnutí, Právník č. 2/2004, str. 113; Šišková, N.: Dimenze ochrany lidských práv v EU, ASPI, 2003; Šišková, N.: Formální základy evropského unijního práva lidských práv, Právník č. 6/2003, str. 595; Šturma, R.: Vztah Charty základních práv EU k dosavadnímu systému ochrany základních lidských práv v Evropě, Právní rozhledy, č. 9/2004, str. 321-328; Zemánek, J.: Listina základních práv EU před národními soudy, in: Zmluva o ústave pre Európu a ústavy členských státov EÚ, BVŠP, Bratislava, 2005, str. 161-166.

⁴³² Srov. Blahož, J.: Sjednocující se Evropa a lidská a občanská práva, Praha, ASPI, 2005, str. 48-51.

⁴³³ Blahož, J.: op. cit., str. 48-49.

⁴³⁴ Srov. např. O'Brian, D. M.: Constitutional Law and Politics, Volume 2, W. W. Norton and Company, New York, 1995, str. 628 an.

Generace
lidských
práv

Charakter
lidských
práv

Tyto obecné principy se často dostávají do vzájemné kolize a je potřeba je proto vzájemně vyvažovat (princip **proporcionality**), proto zpravidla žádný z těchto principů (práv) nelze uplatnit absolutně, ale pouze relativně, tj. při zohlednění jiných protichůdných principů a jejich vzájemné optimalizaci.⁴³⁴

Základní principy

Za základní hodnoty či principy, ze kterých je většina práv a svobod odvozena, bývají považovány **svoboda, rovnost a důstojnost**.⁴³⁵ Některé teorie upřednostňují jako výchozí základní princip **právo na život**, z něhož jsou všechna další odvozena.⁴³⁶

Charakteristika lidských práv

Chceme-li stručně charakterizovat lidská práva,⁴³⁷ je třeba úvodem zopakovat, že stát lidská práva pouze deklaruje, ale nekonstituuje. Lidská práva mají **přírozenoprávní charakter**⁴³⁸ a existují bez ohledu na vůli státu či dokonce bez ohledu na jeho existenci. Z hlediska jejich vynutitelnosti je však důležité jejich uznání, dodržování a právní zakotvení. Je povinností moderního ústavního státu tato přirozeně existující práva uznat, právně zakotvit (tj. učinit z nich též práva pozitivní) a následně díky tomu zaručit jejich ochranu a vynutitelnost. Vzhledem k tomu, že stát lidská práva nevytváří, nemůže je tak ani zrušit či odebrat. Navíc ani jedinec sám nemá možnost s nimi disponovat (vzdát se jich, zcizit je), jsou každé lidské bytosti vlastní. Proto lidská práva charakterizujeme přívlastky jako **nezrušitelná, nezczizitelná, nezadatelná** apod.

⁴³⁴ Např. při uplatnění svobody pohybu a pobytu je třeba zohlednit vlastnické právo či právo na soukromí jiných subjektů či veřejný zájem (např. ochranu přírody), při uplatnění svobody projevu či svobody umělecké tvorby je třeba zohlednit práva na ochranu cti, důstojnosti a soukromí jiných osob apod.

⁴³⁵ Srov. např. čl. 1 francouzské Deklarace práv člověka a občana, který uvádí, že „lidé se rodí a zůstávají svobodní a rovnoprávní“ či čl. 1 Listiny základních práv a svobod v ČR, který stanoví, že „lidé jsou svobodní a rovni v důstojnosti a v právech“. Dále srov. např. Šamalík, R: Svoboda a rovnost v soudobých ústavách, Právník č. 7 a 9/2000, str. 649 an., resp. 875 an.

⁴³⁶ Srov. např. Blahož, J.: op. cit., str. 16–17, 39–40.

⁴³⁷ Přehledný výčet charakteristických znaků podává J. Filip in Filip, J. - Svatoň, J. - Zimek, J.: Základy státovědy, Brno, MU, 3. vyd., 2005, str. 135 an.

⁴³⁸ Teorii vyjadřujících podstatu přirozených práv je řada (odvozenost od přírody, rozumu, boha apod.). Podstatu věci však spíše vystihuje teze J. Blahože, podle které mají přirozená práva „velmi účelový charakter“, jsou to „základní vzory - archetypy - chování potřebného pro zachování druhů živých tvorů i jednotlivců. ...Tedy potřeba a zkušenost, nikoli jakási vznešená idea, je prazákladem přirozených práv všech živých tvorů“ (Blahož, J.: op. cit., str. 15).

Jinou věcí je však jejich možné **omezení**, které možné je a plyne z výše uvedené povahy těchto práv jako vzájemně kolidujících principů, které je třeba vyvažovat. Uplatněním jednoho práva často dochází k omezení jiného či jiných práv a naopak. Je potom úkolem zejména ústavního soudnictví tato práva poměřovat a vhodně vyvážit.

Výše uvedené zakotvení lidských práv má podobu buď **ústavního nebo mezinárodního zakotvení**. Pravidelnou součástí každé ústavy je tak katalog základních práv a svobod. V různých státech mají katalogy různou podobu, může jít přímo o součást Ústavy (např. Německo, Slovensko), nebo o samostatně stojící ústavní zákon (ČR), nebo o historický dokument či dokumenty, které jsou soudně aplikovány (Francie, dříve Velká Británie). Vedle ústavního zakotvení lidských práv existuje historicky mladší (viz výše) zakotvení v mezinárodních úmlouvách.

Pokud stát lidská práva uzná a zakotví, stávají se z nich **veřejná subjektivní práva**,⁴³⁹ tj. práva či svobody jednotlivce vztahující se přímo ke státu (resp. širě k veřejné moci). Obsahem daného vztahu je buď zajištění určité autonomní sféry jednotlivce, která je chráněna před ingerencí veřejné moci (svoboda) nebo zajištění možnosti jednotlivcům se nějakým způsobem chovat či mít vůči státu určité nároky (práva).

Specifickou otázkou a určitým průlomem do naznačeného vertikálního působení lidských práv mezi státem a jednotlivcem je potom působení lidských práv i mezi subjekty soukromého práva navzájem, tj. tzv. **horizontální působení** (drittwirkung, horizontal impact, third party effect), které je v praxi uplatňováno jen jako tzv. nepřímé (zprostředkované) horizontální působení. Lidská práva tedy nepůsobí na vztahy sobě rovných subjektů soukromého práva přímo, ale určité lidskoprávní hodnoty lze na soukromoprávní vztahy aplikovat za předpokladu, že se tak stane prostřednictvím použití určitého institutu soukromého práva. Při uvažování o míře uplatnitelnosti koncepce horizontálního působení lidských práv jde v podstatě o problém vyvažování autonomie vůle a smluvní svobody typické pro soukromé právo na straně jedné a veřejnoprávní ochrany ústavních lidskoprávních principů na straně druhé.⁴⁴⁰

⁴³⁹ K rozvoji koncepce subjektivního veřejného práva srov. Jellinek, J.: Všeobecná státověda, Praha, J. Laichter, 1906, str. 437 an.

⁴⁴⁰ Srov. blíže Bartoň, M.: Horizontální působení základních práv jako způsob pronikání ústavního práva do práva obyčejného, in Sborník „Interpretační rozsah právního

Zakotvení lidských práv

Veřejná subjektivní práva

Na výše uvedený způsob ústavního či mezinárodního právního zakotvení navazuje i způsob ochrany těchto práv. Jsou-li lidská práva pozitivněprávně zakotvena, lze se jich domáhat právními prostředky a lze je zároveň státními institucemi garantovat. Lidská práva jsou typicky **pod ochranou moci soudní** a jsou tak chráněna jednak soudnictvím **vnitrostátním**, jednak **mezinárodním**. Lidská práva již tedy nejsou pouhými programovými větami či akademickými zásadami soudně přímo nevynutitelnými tak, jak o tom hovořila právní doktrína první poloviny 20. století.⁴⁴¹

Klíčovou roli při vnitrostátní ochraně lidských práv má **ústavní soudnictví**, ať již v podobě koncentrovaného specializovaného modelu (ústavní soudy - většina evropských států) nebo v podobě všeobecného difúzního modelu (obecné soudy - typicky USA). Z hlediska mezinárodních záruk je v evropském kontextu nejvýznamnější již zmiňovaný **Evropský soud pro lidská práva** ve Štrasburku, ke kterému mohou přímo jednotlivci podávat stížnosti na porušení Evropské úmluvy ze strany členského státu Rady Evropy. V řadě dalších mezinárodních lidskoprávních úmluv lze též nalézt kontrolní mechanismy, jejichž právní i faktická pozice však není natolik významná.⁴⁴²

8.2 Kategorizace lidských práv

Dle obsahového zaměření lze lidská práva (svobody) dělit na základní kategorie, a to

- osobní práva,

řádu v rozhodování ústavního soudu", PF ZČU, Plzeň, 2006; dále srov. Filip, J. - Svatoň, J. - Zimek, J.: op. cit., str. 138-139.

⁴⁴¹ F. Weyr hovořil o lidských právech jako o určitých programových větách či monologu zákonodárce, nikoli však jako o přímo vynutitelných právech (Weyr, F.: Československé právo ústavní, Melantrich, Praha, 1937, str. 68). Obdobně Z. Neubauer používá pojem „ideové normy“, když uvádí, že „u jiných takto absolutně formulovaných práv (na př. ... „Svoboda tisku je zabezpečena“), jde však spíše o programová prohlášení, o „normy ideové“ ..., tj. ideové směrnice pro budoucího zákonodárce, nikoliv však o právní normy přímo aplikovatelné soudy či správními úřady.“ (Neubauer, Z.: Státověda a teorie politiky, Praha, Jan Laichter, 1948, str. 438).

⁴⁴² Např. Výbor pro lidská práva zřízený Mezinárodním paktem o občanských a politických právech.

- politická práva a
- hospodářská, sociální a kulturní práva.⁴⁴³

Mezi typická **osobní práva (svobody)** patří vedle práva na život jakožto stěžejního principu též klasické liberální svobody jako svoboda myšlení a svědomí, náboženského vyznání, dále nedotknutelnost osoby, jejího soukromí, obydlí, svoboda pohybu a pobytu, vlastnictví apod.

Mezi **politická práva** řadíme volební právo (právo volit a být volen) či obecně právo účasti na správě věcí veřejných (tj. např. hlasování v referendu), právo petiční, svobodu sdružovací (spolčovací) či svobodu projevu, tisku, shromažďování. Jde o práva či svobody související s přímým či nepřímým podílem jednotlivců na správě věcí veřejných. Kategorizace práv není vždy jednoznačná, svoboda projevu a shromažďování je v některých katalogích lidských práv řazena do kategorie první, tj. mezi osobní svobody.

Kategorie **hospodářských, sociálních a kulturních práv** je kategorií poměrně kontroverzní a právě užší koncepce základních práv tuto kategorii ze základních práv vylučuje. Mezi tato práva patří např. právo na nemocenské a důchodové zabezpečení, zabezpečení při ztrátě zaměstnání, právo se sdružovat v odborech, práva související se zajištěním určitých standardů při práci (např. pro těhotné ženy), právo na ochranu zdraví, právo na vzdělání apod. Pro řadu těchto práv je typické, že stát je schopen je zajišťovat pouze s ohledem na vlastní ekonomické možnosti (jde často o právo na konkrétní hmotné plnění ze strany státu), proto i rozsah ústavní vynutitelnosti bývá u některých z těchto práv omezen a vázán na prováděcí zákon.⁴⁴⁴

Dalším výše naznačeným dělením lidských práv je dělení na generace (vývojové etapy, vlny).⁴⁴⁵ Ve **třígeneračním** pojetí odpovídá **první generace** právům osobním a politickým (vznik v období raně libe-

⁴⁴³ Srov. Blahož, J.: op. cit., str. 46.; Klíma, K: Teorie veřejné moci (vládnutí), ASP1, 2003, str. 265-266. Této struktúre odpovídá vnitřní členění klasických lidskoprávních katalogů.

⁴⁴⁴ Srov. typicky v ČR č. 41 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

⁴⁴⁵ Dělení na generace není jen otázkou samoučelné etapizace historického vývoje, ale tato terminologie se promítá i do právní doktríny a praxe. Srov. např. Bárány, E.: Uplatnění První a třetí generace lidských práv podľa Ústavy Slovenskej republiky, Právny obzor, č. 1/1995, str. 12-24; Prusák, J.: Prirodzené právo, morálka a tretia generácia ľudských práv, Právnik č. 12/1993, str. 977 an.

rálních států, jde o první ústavně kodifikovaná práva v období konce 17. a v průběhu 18. století), **druhá generace** právům hospodářským, sociálním a kulturním (konec 19. a zejména 20. století) a **třetí generace** zahrnuje nejmodernější a stále se rozvíjející okruh práv často reagující na civilizační rozvoj, jako je právo na zdravé životní prostředí, na klid apod. V pojetí čtyřgeneračním se práva osobní a politická dělí do dvou odlišných generací.

Mohou existovat i jiné obsahové klasifikace lidských práv, ať již vytvořené doktrinálně nebo konstrukcí moderních lidskoprávních katalogů. Např. lze lidská práva dělit na práva vyplývající z rovnosti lidí, práva spjatá s nedotknutelností osobní integrity, práva související s řádným procesem, duchovní svobody, hospodářské svobody, sociální práva a práva menšin.⁴⁴⁶ Další možné členění nabízí Charta základních práv EU - zde jsou práva členěna do rubrik: důstojnost, svobody, rovnost, solidarita, práva občanů, spravedlnost.

Jiné možné členění práv dle jejich obsahového zaměření je dělení zavedené J. Jellínkem na statusy (stavy), které vyjadřují pozici, v jaké se jedinec ve vztahu ke státu nachází. Jako základní stavy lze uvést **status negativus** (sféra osobní autonomie, do které stát nezasaahuje - svobody), **status positivus** (právo na pozitivní plnění ze strany státu)⁴⁴⁷ a **status activus** (právo podílet se na správě věcí veřejných).⁴⁴⁸ Dané rozlišení do značné míry (při určitém zjednodušení) koresponduje s klasickým dělením na osobní svobody (negativní status), politická práva (aktivní status) a hospodářská, sociální a kulturní práva (pozitivní status).

8.3 Stát a povinnosti lidí

Definice povinnosti

Pojmovým znakem každého státu je existence určitých povinností. Povinnosti je třeba považovat za **implicitní požadavek plynoucí ze**

⁴⁴⁶ Srov. Holländer, P.: Základy všeobecné státovědy, Všehrd, 1995, str. 64-71.

⁴⁴⁷ Jak uvádí Jellínek, „nikoli negativní volnost od státu, nýbrž pozitivní výkony státní jsou jejich obsahem“ (Jellínek, J.: Všeobecná státověda, Praha, J. Laichter, 1906, str. 442). Srov. k tomu též Filip, J. - Svatoň, J. - Zimek, J.: Základy státovědy, Brno MU, 3. vyd., 2005, str. 139 an., 143 an.

⁴⁴⁸ „Tyto nároky nevztahují se ani na opomíjení ani na konání státu, nýbrž na uznání státu, že smí být pro něj jednáno... na tom se zakládající posice jest stavem aktivního občana“ (Jellínek, J.: op. cit., str. 443 - 444).

státněmocenského uspořádání společnosti, bez ohledu na to, zda jsou pozitivněprávně vyjádřeny a zakotveny či nikoli. Pokud uznáváme existenci přirozených práv (srov. výše), která existují bez ohledu na jejich uznání a garantování státem, je třeba připustit též existenci určitých „přirozených povinností“, které jsou zrcadlovým obrazem přirozených práv. Obsahem těchto povinností je respektovat přirozená práva ostatních (s přirozeným právem na život koresponduje povinnost ostatních toto právo respektovat). Jde tedy opět o určitou evoluční nutnost, bez které by lidská společnost nepřežila.

Ve státněmocenském uspořádání je základní povinností každého člověka **dodržovat právní řád** i bez toho, že by tato povinnost byla výslovně stanovena. Pro stát je typická regulace společenských vztahů pomocí práva, přičemž obsahovou náplní právního řádu jsou zejména povinnosti.

Ne vždy jsou však povinnosti výslovně zakotveny i na úrovni ústavní a ne každý stát má tedy určitou pozitivněprávní obdobu lidských práv či základních práv, tj. jakési „lidské povinnosti“ či „základní povinnosti“. Často je však lze z povahy některých ústavních ustanovení dovodit nebo -jak bylo výše zmíněno - plynou automaticky z povahy mocenského uspořádání společnosti.

Pokud stát určité **základní ústavní povinnosti výslovně stanoví**, zpravidla jde o již zmíněnou povinnost dodržovat právní řád, branou povinnost, povinnost platit daně, o povinnou školní docházku,⁴⁴⁹ volební povinnosti apod.

Jako příklad lze zmínit Ústavu Italské republiky, kde je v čl. 48 zmíněna povinnost volit, v čl. 52 povinnost bránit vlast („obrana vlasti je posvátnou povinností občanů“), v čl. 53 povinnost platit daně či v čl. 54 povinnost zachovávat ústavu a zákony.

⁴⁴⁹ Např. v ČR jde o jedinou výslovně stanovenou povinnost v Listině základních práv a svobod.

Základní
povinnost
člověka

Příklad
Itálie

9. ODPOVĚDNOST VEŘEJNÉ MOCI

Uplatnění
státní
moci

Jedna za zásad (srov. kap. 8), na kterých je budován moderní demokratický právní stát, vyžaduje, aby státní moc byla uplatňována pouze v případech a v rozsahu stanoveném zákonem a zároveň výhradně způsobem zákonem popsaným.⁴⁵⁰ Stát jako vykonavatel veřejné moci, „subjekt nejvyšší (výsostné) veřejné moci ve vztahu k danému území“, jejíž součástí je primárně moc státní,⁴⁵¹ tak plní úlohu mocenské instituce, schopné svými specifickými prostředky státního donucení vynutit splnění či respektování jím stanovených pravidel chování (právního řádu), případně i sankcionovat jejich porušení. Stanovením závazných pravidel a postupů jiným subjektům (fyzickým a právníckým osobám) stanoví zároveň i pravidla závazná pro stát, resp. stanoví pravidla svého chování i meze, které překročit nesmí, a současně vymezuje oblasti společenského života, kam vstupovat prostředky veřejné moci dovoleno není. Stát je tak subjektem oprávnění i povinností.

Za protiprávní jednání považuje obecná teorie práva takové porušení povinností, kdy subjekt, který byl něčím povinen, se choval jinak, než se chovat měl, tedy buď se choval tak, jak neměl, nebo se nechoval tak, jak měl.⁴⁵²

Odpověd-
nost
veřejné
moci

Právní normy stanoví v takových případech **odpovědnost za porušení práva**, neboť bez jejího stanovení by právo zůstávalo jen v rovině deklarace. Stanovení odpovědnosti je podmínkou efektivního fungování každého systému. Odpovědnost veřejné moci, především za řádný výkon jí svěřených pravomocí, s vědomím toho, že tyto

⁴⁵⁰ Srov. ust. čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a ust. čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky.

⁴⁵¹ K pojmu státní a veřejné moci srov. Filip, J., Svatoň, J., Zimek, J., *Základy státovědy*, Brno, MU, 2001, str. 21–22. J. Grospič uvádí, že veřejná moc zahrnuje v současném státě státní moc jako rozhodující složku, zároveň ale i moc uplatňovanou korporacemi, zejména územní samosprávou, jejíž působnost je vymezena zákony, tudíž obecnou vůlí státní moci, a tato část veřejné moci je tak rovněž sankcionována mocí státní. In V. Pavlíček a kol., *Ústavní právo a státověda*, I. Díl, *Obecná státověda*, Praha 1998, str. 67.

⁴⁵² Srov. Čapek J., in *Základy teorie práva a právní filozofie*. Praha 1996, str. 142.

jsou stanoveny zase jen orgány státní moci a jim svěřovány, v sobě obsahuje jednak stránku pozitivní odpovědnosti, odpovědnosti, která je směřována k dosažení určitého předpokládaného a právní normou požadovaného cíle a vzniká již v okamžiku převzetí či uložení povinnosti (odpovědnost za úspěch), a na druhé straně odpovědnosti jako projevu potenciálu státu k zajištění povinností porušených či porušovaných, negativní (sankční) odpovědnost, tj. sekundární, která vzniká teprve v důsledku porušení právní povinnosti. V tomto případě je právní odpovědnost povinností strpět následky, které pro takový případ porušení určité povinnosti stanoví právní norma.⁴⁵³

Vymezení pojmu odpovědnosti představuje nejen v právní teorii jeden z nejdiskutovanějších problémů. Odpovědnost je všeobecně chápána jako povinnost (nutnost) nést následky chování a jednání, byť pochopitelně ne každá odpovědnost je odpovědností právní. Vedle ní lze na základě jiných než právních normativních systémů vydělit povinnost etickou, morální, politickou, které nastupují při porušení norem těchto systémů, případně při porušení určitých principů, např. obecně demokratických, kulturních, občanského soužití apod. Vyloučen pochopitelně není ani souběh různých odpovědností, kdy například odpovědnost politická může být současně doprovázena i odpovědností právní, resp. jí může předcházet. J. Filip upozorňuje na skutečnost, že právě uplatnění ústavněprávní sankce je často důsledkem předchozího uplatnění sankce politické.⁴⁵⁴

Stát uskutečňuje **výkon veřejné moci** prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní i cestou dalších orgánů, zejména samosprávných. Kritériem pro určení toho, zda jiný subjekt koná jako **organ veřejné moci**, je, že konkrétní subjekt rozhoduje o právech a povinnostech jiných osob a tato rozhodnutí jsou státní mocí vynutitelná, stát může do těchto práv a povinností zasahovat.⁴⁵⁵ Výše uvedené definiční kritérium však nedává odpověď na otázku, jaký bude charakter právní

Pojem
„odpověd-
nost“

Typy
odpověd-
nosti

⁴⁵³ Přehled názorů na pojetí právní odpovědnosti podává především literatura civilistická, srov. např. Knappová M., *Povinnost a odpovědnost v občanském právu*, Praha 1968, Macur, J., *Odpovědnost a zavinění v občanském právu*, Brno 1980.

⁴⁵⁴ Srov. Filip, J., *Ústavní právo České republiky, Základní pojmy a instituty*, *Ústavní základy ČR*, 4. opravené a doplněné vydání, Brno, MU, 2003, str. 62.

⁴⁵⁵ „Veřejná moc je taková, která autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů. Subjekt, o jehož právech a povinnostech rozhoduje orgán veřejné moci, není v rovném postavení s tímto orgánem a obsah rozhodnutí orgánu není dán na

odpovědnosti orgánů veřejné moci. Základním dělením práva zůstává **dělení na právo veřejné a soukromé**, byť současné tendence rozvoje státu a práva činí do značné míry toto dělení jen podmíněným. To souvisí především s tím, že veřejné právo a jeho odvětví (ústavní, správní) reguluje nejen organizaci a fungování státu, ale i instituty občanské společnosti, např. činnost politických stran, církví, zájmových sdružení. Na základě tohoto dělení právaje opodstatněno i podmíněné dělení právní odpovědnosti na odpovědnost veřejnoprávní a soukromoprávní.

Z hlediska objektu veřejnoprávní odpovědnosti jde o odpovědnost vyplývající ze společenských vztahů, které jsou právně regulovány normami ústavního, správního, finančního, trestního práva a práva životního prostředí a při jejich porušení vzniká orgánům veřejné moci odpovědnostní vztah, jehož obsahem je povinnost nést důsledky tohoto porušení. Důsledky, sankce, mají v takových případech zcela odlišný charakter oproti sankcím, které právní řád stanoví pro případ porušení povinností ze soukromoprávních vztahů mezi právníckými nebo fyzickými osobami, tedy osobami soukromého práva. K. Klíma upozorňuje, že jde v zásadě o sankce na úrovni vztahů mezi rovnocennými mocenskými orgány a bylo by absurdní předpokládat sankce např. trestněprávní, které mohou případně být pouze sankcemi derivovanými, tedy odvozenými od jiných závazků nikoliv spočívajících v úkolech orgánu na základě práva, ale od závazků konkrétní osoby, která na sebe zpravidla smlouvou tuto funkci vzala.⁴⁵⁶ Současně však může nastat i případ, kdy porušením povinnosti stanovené předpisy veřejného práva dojde ke vzniku soukromoprávní odpovědnosti, tedy újmy, která je sankcionována soukromoprávní metodou úpravy. Typickým příkladem je, vznikne-li takovým jednáním orgánu veřejné moci právnícké nebo fyzické osobě soukromého práva škoda. V tomto případě orgán veřejné moci, resp. stát či samosprávný celek, za škodu způsobenou výkonem veřejné moci odpovídá a takové odpovědnosti se nemůže zprostit.⁴⁵⁷

vůli subjektu. Hranice veřejné moci končí tam, kde začíná moc soukromá." Srov. Ústavní soud České republiky: Sbirka nálezů a usnesení - svazek 3, usnesení sp. zn. II. ÚS 86/95, str. 359-360.

⁴⁵⁶ K. Klíma, Teorie veřejné moci (vládnutí), Praha 2006, str. 275.

⁴⁵⁷ Srov. § 2 zák. č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ve znění pozdějších předpisů.

S otázkou odpovědnosti veřejné moci úzce souvisí i to, jakými prostředky a nástroji, jakými formami své činnosti sama **veřejná moc autoritativně** stanoví, že k porušení práva došlo, a na základě takového zjištění pak i vyvoluje odpovědnost, resp. ukládá sankce a zjednáává nápravu.

Takovými formami činnosti jsou především

- a) kontrola (vnitřní a vnější);
- b) rozhodování sporů;
- c) kontrola ústavnosti a zákonnosti právních předpisů.

Kontrolou rozumíme specifickou funkci veřejné moci, která je vykonávána prakticky všemi orgány veřejné moci. To platí především o orgánech, jimiž je vykonávána státní moc, tedy o orgánech moci zákonodárné, výkonné a soudní, které jsou kontrolními pravomocemi nadány vedle svých základních funkcí a vykonávají ji v rámci věcné působnosti, např. kontrola vlády parlamentem v parlamentní formě vlády, kontrola činnosti ministerstev vládou nebo v rámci působnosti funkční, jako je např. specifická kontrolní funkce soudních orgánů vyšší instance při projednávání opravných prostředků proti rozhodnutím prvoinstančních soudů.

Kontrola vnitřní vyplývá z věcné kompetence nadřízeného orgánu vůči podřízenému, nebo z instanční nadřízenosti, jako je tomu při rozhodování o přezkoumání individuálního právního aktu orgánem vyšší instance, s právem takové rozhodnutí nižšího orgánu zrušit a vrátit k novému projednání (kasace), zrušit a rozhodnout ve věci samé (apelace) a zrušit a postoupit jinému orgánu (sistace).

Vnější kontrola je vykonávána orgány zvláště k tomuto účelu zřízenými, a to vůči orgánům, které jinak nejsou kontrolním orgánům podřízeny, může jít o ucelenou soustavu orgánů vertikálně členěnou, může jít i o samostatný, jedinečný orgán, v řadě zemí zařazený do soustavy nejvyšších orgánů ústavních, jinde jsou tyto orgány spojovány s parlamenty, jimi jsou zpravidla také kreovány, a představují tak orgány parlamentní kontroly, někde mají povahu orgánů soudního. Jejich základním společným úkolem je kontrola nakládání se státními prostředky, resp. kontrola plnění státního rozpočtu, případně kontrola veřejné moci občany prostřednictvím orgánů typu ombudsmana. Tyto orgány nejsou vybaveny pravomocí výkonnou, nemohou zpra-

Prostředky veřejné moci

Kontrola

Vnitřní kontrola

Vnější kontrola

vidla ukládat sankce, ale pouze předkládat jiným státním orgánům, parlamentu, vládě, výsledky kontrolní činnosti se zjištěnými nedostatky, případně návrhy na jejich odstranění či prevenci a nemohou tak zasahovat bezprostředně do činnosti kontrolovaných subjektů veřejné moci.⁴⁵⁸

Rozhodování sporů

Při **rozhodování sporů** půjde o specifické spory buď mezi různými orgány veřejné moci, tedy mezi státními orgány navzájem, nebo mezi státními orgány a jinými orgány veřejné moci, zejména orgány územní samosprávy (např. kompetenční), případně o spory vyvolané při ustavování těchto orgánů (např. rozhodování o platnosti voleb, jmenování funkcionářů orgánů veřejné moci, vzniku a ověřování platnosti mandátu) nebo v průběhu jejich funkčního období (např. spory o inkompatibilitu, ztrátu volitelnosti, zánik funkce odvoláním nebo zánik poslaneckého mandátu či mandátu zastupitele v průběhu volebního období). K rozhodování takových sporů jsou zpravidla povolávány orgány soudní, ať již obecného nebo správního soudnictví, volební soudy, ústavní soudy.

Soudní přezkum zákonnosti

Nezanedbatelnou skupinou sporů budou spory mezi orgány veřejné moci a fyzickými a právnickými osobami soukromého práva, týkající se individuálních právních aktů těchto orgánů vydaných, v nichž půjde o **soudní přezkum zákonnosti i věcné nesprávnosti** těchto aktů (zpravidla orgány správního soudnictví).

Mimořádnou úlohu při kontrole orgánů veřejné moci sehraává **činnost ústavních soudů** v ochraně občanů před neoprávněnými zásahy orgánů veřejné moci do ústavně zaručených práv občanů.

Specifickou formou **kontroly** činnosti veřejné moci, zejména pokud jde o **normotvornou činnost** těchto orgánů, představuje soudní kontrola ústavnosti zákonů a ústavnosti a zákonnosti dalších právních předpisů, vykonávaná orgány soudnictví ústavního či správního.

Právní odpovědnost

Pro **právní odpovědnost**, její předpoklady a znaky je charakteristické, že je vymezena obecně pro všechna právní odvětví. Znaky, které ji charakterizují, jsou: objekt, subjekt, objektivní a subjektivní stránka

⁴⁵⁸ Kontrola nad zachováváním zákonnosti v činnosti státních orgánů nebo orgánů územní samosprávy bývá označována jako dozor (např. nad přípravným řízením trestním soustavou orgánů státního zastupitelství či prokuratury). Jde o kontrolu dodržování právních předpisů a zároveň oprávnění dozorových orgánů vydávat závazné pokyny.

protiprávního jednání, příčinná souvislost mezi protiprávním jednáním a následkem, zavinění. **Odpovědnost tak vzniká jako důsledek zaviněného jednání (úmyslného nebo nedbalostního) nesouladného s právem, tedy protiprávního jednání (deliktu), spočívajícího v porušení právní povinnosti, které narušuje určitý právem chráněný statek či hodnotu a v jehož důsledku stíhá narušitele sankce stanovená zákonem a uložená příslušným orgánem stanoveným procesním postupem.**

Základním dělením je členění na odpovědnost veřejnoprávní a soukromoprávní. Subjekty veřejné moci mají jednotlivé formy právní odpovědnosti, přičemž pro ně charakteristické jsou formy odpovědnosti veřejnoprávní.

Rozeznává se tak odpovědnost

- ústavní (ústavněprávní);
- správní (správněprávní);
- disciplinární;
- trestní;
- mezinárodněprávní;
- soukromoprávní (civilní, občanskoprávní).

S ohledem na předmět společenských vztahů upravovaných ústavním právem, tedy vztahů základních, týkajících se formy státu, soustavy nejvyšších státních orgánů, jejich kompetence a vzájemných vztahů, územního členění státu, principů politického režimu i základů právního postavení občanů, na postavení norem ústavního práva v systému práva (právní sílu), disponuje ústavní právo i vlastním potenciálem prostředků, schopných zajistit účinnost svých pokynů, k nimž patří i **institut ústavněprávní odpovědnosti.**⁴⁵⁹ V demokratickém právním státě je ústavněprávní odpovědnost považována za důležitou záruku proti koncentraci moci i proti jejímu zneužití.

Specifikem ústavněprávní odpovědnosti veřejné moci, zejména pak nejvyšších orgánů státní moci, je především skutečnost, že tyto orgány realizují v rámci svých kompetencí normy základních záko-

⁴⁵⁹ Rozsáhlejší literatura zkoumající uceleně ústavněprávní odpovědnost v domácí produkci zatím chybí. Zásadním počinem je nález problematiky v práci J. Filipa, Ústavní právo České republiky, Základní pojmy a instituty, Ústavní základy ČR, 4. opravené a doplněné vydání, Brno 2003, str. 60-73.

Veřejno-
právní
odpověd-
nost

Ústavně-
právní
odpověd-
nost

Specifika

nů země (ústav), rozhodují v případě jejich neplnění nebo porušení o ústavněprávních sankcích ve vztahu k jiným orgánům i jednotlivcům, ale zároveň jsou samy potencionálně deliktně způsobilé tyto normy porušit. Systém dělby moci, vzájemných brzd a protivah tento dualismus překonává a zajišťuje ústavní odpovědnost i nejvyšších orgánů státní moci.

Ústavněprávní odpovědnost veřejné moci se od ostatních odpovědnostních vztahů liší řadou dalších odlišností, resp. vlastností, které jsou příznačné jen pro ni samotnou. Jejimi subjekty mohou být pouze ty, které mohou být subjekty ústavněprávních vztahů, způsobilé vlastním jednáním či opomenutím způsobit porušení ústavní normy a tato jejich delikttní způsobilost je zpravidla stanovena ústavními předpisy pro každý případ samostatně. Skutková podstata ústavního deliktu navíc nebývá výslovně definována. Ústavněprávní odpovědnost je většinou rovněž **odpovědností objektivní**, zavinění se nepředpokládá a odpovědnost je posuzována příslušným orgánem nebo jde o **odpovědnost absolutní**, tedy odpovědnost bez zřetele na zavinění, a ten, jemuž hrozí sankce z této odpovědnosti, se jí nemůže zpravidla ubránit.

Subjekt **Subjektem ústavněprávní odpovědnosti** veřejné moci může být každý její nositel, tedy kolektivní nebo monokratický orgán státní moci, stát, orgány státní správy, ale i samosprávné celky a jejich orgány, případně, jen zcela výjimečně, fyzické nebo právnické osoby soukromého práva, to za předpokladu, že stát jim zákonem svěřil část výkonu veřejné moci. Zároveň musí být tyto subjekty způsobilé být účastníky ústavněprávních vztahů a nadané způsobilostí k ústavněprávnímu deliktu.

Definice ústavního deliktu

Za **ústavní delikt** veřejné moci považuje státověda takové jednání či nečinnost subjektu ústavněprávní odpovědnosti jako účastníka ústavněprávních vztahů, které neodpovídá požadavkům ústavních předpisů, ale i všeobecně uznávaným demokratickým principům právního státu, a v jehož důsledku nastupují opatření ústavní odpovědnosti, sankce.⁴⁶⁰

Typy delikttního jednání

Takové delikttní jednání subjektů veřejné moci může spočívat v celé řadě jednání, která odporují zákonu, např.

⁴⁶⁰ Srov. text Preambule Ústavy České republiky, která prohlašuje odhodlání budovat Českou republiku v duchu nedotknutelných hodnot lidské důstojnosti a svobody... jako svobodný a demokratický stát, založený na účtě k lidským právům a na zásadách občanské společnosti ... řídit se osvědčenými principy právního státu.

- a) překročení pravomocí, zpravidla spojené s porušením ústavy a zákona;
- b) zneužití pravomocí;
- c) překročení ústavních zákazů, jakým je např. neslučitelnost funkcí;
- d) nesprávný výkon svěřené funkce či neplnění povinností z této funkce vyplývajících;
- e) jiné protiprávní jednání.⁴⁶¹

Sankce uplatňované vůči veřejné moci z titulu její právní odpovědnosti mohou mít různou povahu. Převažují sankce zakotvené v normách ústavního práva, které mají charakter jednak preventivní, ale i represivní a reparační, některé sankce jsou obsaženy v právních předpisech jiných právních odvětví. Klasickými sankcemi jsou ty, které vyplývají ze vztahů mezi nejvyššími orgány státní moci, vyslovení nedůvěry, odvolání z funkce či vyslovení jejího pozbytí, nesouhlas s odpovědí na interpelaci či sankce uplatňované uvnitř jednotlivých větví státní moci, ať již jde o sankce disciplinární, např. odnětí části poslanceckého platu, či ústavněpolitické, např. odvolání z parlamentní funkce, či vyslovení zániku funkce soudce ústavního soudu.

Zvláštní sankční charakter má zrušení neústavního či nezákonného právního předpisu, byť např. postih poslanců za schválení zákona, který bude později shledán protiústavním, je ve vztahu k členům zákonodárných sborů na základě jejich indemnity vyloučen. J. Filip považuje tuto sankci za sankci s výrazným preventivním účinkem.⁴⁶²

Mezinárodněprávní odpovědnost orgánů veřejné moci za porušení pravidel stanovených mezinárodním právem vychází ze zásady, že stát odpovídá za všechna jednání svých orgánů, případně jejich nečinnost. Jedná se o tzv. přičitatelnost chování jeho orgánů. Sankce jsou pak stanoveny v normách mezinárodního práva a jejich subjektem je sám stát.⁴⁶³

⁴⁶¹ K. Klíma rozlišuje předpoklady odpovědnosti na taková rozhodnutí státu, v nichž a) rozhodnout nemohl a překročil pravomoc, b) rozhodnutí bylo možné, ale bylo dosaženo postupem, jenž zákon nepředvídá, a konečně c) rozhodnutí bylo možné, ale s určením sankce, jež neodpovídá sankcím zákonem předvídaným. Cit. práce v pozn. 7, str. 399–400.

⁴⁶² Srov. cit. práce, str. 67.

⁴⁶³ Judikatura Evropského soudního dvora přičítá státu odpovědnost za porušení komunitárního práva, a to bez ohledu na to, který konkrétní státní orgán se ho dopustil.

Typy sankcí

Mezinárodněprávní odpovědnost

Odpovědnost za škodu Součástí pojmu právního statu je i **odpovědnost veřejné moci za škodu** způsobenou jejím protiprávním konáním. „Stát je zde proto, aby své občany chránil, aby jim poskytoval záruky, že jejich práva, zakotvená v Ústavě ČR a zákonech, budou chráněna a že v případě jejich porušení se budou moci domáhat nápravy.“⁴⁶⁴

Odpovědnost za škodu způsobenou veřejnou mocí je konstruována zpravidla jako:

- a) odpovědnost za škodu způsobenou **nezákonným rozhodnutím**;
- b) odpovědnost za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem.

Podmínky odpovědnosti Jde o odpovědnost objektivní, které se nelze, pokud jsou naplněny zákonné podmínky odpovědnosti, zprostit. Těmito kumulativními podmínkami je existence nezákonného rozhodnutí nebo nesprávného úředního postupu, vznik škody a příčinná souvislost mezi vydaným nesprávným rozhodnutím orgánu veřejné moci či nesprávným úředním postupem a vzniklou škodou.

Nezákonnost rozhodnutí však musí konstatovat autoritativně příslušný orgán veřejné moci, který takové rozhodnutí předepsaným procesním postupem zruší nebo změní.⁴⁶⁵

Nesprávný úřední postup O nesprávnosti úředního postupu **rozhoduje v řízení o náhradu škody soud**. Za nesprávný úřední postup je považován postup v rozporu s právními předpisy, ale i s interními předpisy a metodickými pokyny, stejně jako postupy neodpovídající povaze a funkci úředního úkonu. Nesprávný úřední postup je dovozován i v případech úplné nečinnosti, opomenutí či neodůvodněných průtahů.

Způsobená škoda, která je kategorií občanského práva je považována za újmu majetkovou a je zpravidla vyjadřována penězi a napravitelná poskytnutím majetkového plnění, nelze-li ji napravit restitucí, tedy uvedením v předešlý stav.

⁴⁶⁴ Srov. Nález ÚS sp. zn. I. ÚS 125/99, Ústavní soud České republiky: Sbírnka nálezů a usnesení - svazek 30, str. 57.

⁴⁶⁵ Za zrušení nebo změnu rozhodnutí pro nezákonnost, které by zakládalo odpovědnost státu za způsobenou škodu, není považována milost či vyhlášení amnestie, rovněž tak novela zákona nebo jeho ustanovení, kterou byl napraven omyl zákonodárce.

II. ZVLÁŠTNÍ ČÁST

10. ORGANIZACE STÁTU

10.1 Úvodem k pojetí

Stát je chápán jako mnohvrstevná struktura článků, které jsou vertikálně a horizontálně organizovány. Stát je tudíž možné organizačně chápat v jeho celku (jako právnickou osobu) a současně jako určité množství jeho článků jako samostatných rozhodovacích jednotek.

Pojetí
státu

Stát je jednak systémově členěn na **oddělené moci** (zákonodárnou, výkonnou a soudní) a další relativně samostatné orgány, dále pak se skládá ze státního aparátu a státních zařízení jako součástí celého **státního mechanismu**.

Státní mechanismus tak chápeme jako **souhrn státních orgánů** (včetně aparátu výkonných orgánů) **a státních zařízení**. Jako součást veřejné moci existuje i aparát obecné a regionální samosprávy.¹

Státní
mechanis-
mus

10.2 Státní mechanismus - organizace

Státním mechanismem je třeba rozumět systém různorodých státních orgánů a úředních osob, které řídí stát. V širším slova smyslu zahrnuje „státní mechanismus“ **všechny oddělené typy moci** (viz výše).²

V užším slova smyslu je třeba vymezit pojem „**státní aparát**“ jako zvláštní realizační systém orgánů výkonné moci, především její **úřední osoby** (ve státní službě).³

V radě zemí existují zástupci státu v místech, územní orgány ministerstev - a to jako součásti státního aparátu. Vedle toho jsou v některých zemích voleni starostové v místech; prefekti jsou potvrzováni vládou jako zástupci státní moci a přitom se u nich spojuje článek municipálního a státního aparátu.

V tom smyslu je třeba sem zařadit i orgány státní kontroly, orgány subjektů federace, místní orgány státu, ale i armádu, policii, tajné služby a další veřejnoprávní zařízení (univerzity státu, státní léčebné ústavy, apod.).

Pojem „byrokracie“ má svoje historické i pejorativní vysvětlení. Na jedné straně jako nezbytný servisní a realizační aparát výkonné moci a na druhé straně jako mechanismus, který (má tendenci):

- rozšiřovat svoje funkce a dokazovat svoji potřebnost;
- rozšiřovat formalizační („formulářový“) rozsah svého rozhodování;
- být ohrožován koruptivními jevy, tedy zneužíváním nebo využíváním svého služebního postavení, tedy přístupem k moci.

Orgány státu V souladu s koncepcí dělby moci je akceptováno rozlišování na orgány zákonodárné, výkonné a soudní moci. Tato klasifikace odráží nejobecnější přístup. Mimo tuto klasifikaci zůstávají orgány ústavní justice, prokuratury (státního zastupitelství), orgány státní kontroly, případně další zvláštní instituce, jako orgány poradní a konzultativní.

Z hlediska územního členění státu se rozlišují ústřední, regionální a místní orgány státního mechanismu. Prvně jmenované uskutečňují státní moc na území celé země (prezident, vláda, ministerstva, nejvyšší soudy); druhé působí na území určených **administrativně-územních jednotek**.⁴

Existují státní orgány mající **obecnou kompetenci** (např. vláda) a orgány funkční kompetence řídící určitý úsek činnosti státní funkce. Zvláštní pozornost vyžadují „státní zařízení“ státu (např. armáda), které se přimykají k výkonné moci.⁵

Funkcionář státní služby Funkce státu vykonávají občané, kteří se nacházejí v právních vztazích ke státu, zejména pak tzv. služebního charakteru - lze tedy hovořit o funkcionářích státní služby, úřednících či státních zaměstnancích, apod. Funkcionář státní služby nese zvláštní odpovědnost za svoji činnost, a to ve vztahu ke státu za porušení svých povinností a dále ve vztahu ke třetím osobám (občanům, právníkům osobám). V prvním případě zákon obvykle předvídá neomezenou osobní odpovědnost zaměstnance státní služby - hmotnou, disciplinární, trestní atd.⁶

Pojetí státní služby Pojetí státní služby se samozřejmě liší v jednotlivých právních systémech. To závisí zejména na zvláštnostech historického vývoje, typu právní kultury apod. V zásadě se rozlišuje:

tzv. kariérní systém, založený na celoživotní pracovní kariéře státního zaměstnance; tento systém je chráněn zákonem a znamená trvalost a nezrušitelnost služebního poměru;⁷ systém zaručuje kariérní postup na základě odpracovaných let, když se postup do

vyšších tříd podmiňuje pracovním hodnocením, vzděláváním, atestacemi, apod.;

- tzv. systém merit, založený na systematizaci funkčních míst, která se obsazují podle kvalifikace a pracovních výsledků uchazečů.⁸

Funkcionáři státní služby jsou současně určitým způsobem zavázáni a odpovědní. V mnohých zemích platí zásada politické neutrality a loajality vůči státu.⁹ Princip loajality znamená věrnost funkcionáře vůči státu, tedy nesmí veřejně vystupovat s kritikou politiky vlády.

10.3 Státní orgán jako subjekt státní moci

10.3.1 Organizace státní moci jako soustava státních orgánů

Státní moc tvoří především soustava státních orgánů, které jsou podle určitých principů organizovány do horizontálně (územně) a vertikálně (stupňovitě a funkčně) členěné **soustavy**. Podle nejobecnějšího hlediska jsou tyto státní orgány¹⁰ členěny na zákonodárné, výkonné a soudní, pokud se za hledisko vezme rozlišení **podle obecných pravomocí**.

Stát je právníkou osobou jako celek, je samostatným právním subjektem. Současně je korporací (sdružením) organizačních jednotek funkčně propojených. V evropsko-kontinentálním právu se vychází z předpokladu, že stát je **originálním** (původním) nositelem veřejné moci, ale nikoli jediným. Část rozhodovací moci může stát delegovat na jiné (nestátní) subjekty, a to formou zákona."

Státní orgán je relativně samostatnou (obecně i podle zákona) jednotkou státu, která je **jedinečná** podle právních norem (ústavy,

Členění státních orgánů

Statut státu

Státní orgán

⁴ Jedná se zejména o územní orgány ministerstev, jmenované ministerstvem.

⁵ Nicméně, nejdůležitější rozhodnutí o užití armády (např. za hranicemi) může přijmout pouze obecný zákonodárný orgán.

⁶ Obvyklou sankcí za neunesení odpovědnosti za plnění obsahu funkce je **odvolání** pracovníka.

⁷ Republika československá tento vztah zakládala na pojetí tzv. definitiva, kdy zaměstnanec plnil veškeré profesionální i odpovědnostní požadavky k výkonu „doživotního“ pracovního poměru.

⁸ Vznikl a užívá se v USA a v zemích Skandinávie.

⁹ Zákony tak například mohou určitým funkcionářům státní služby zakázat stávku nebo se stávky vůbec zúčastnit, nebo mít podíl v orgánech obchodních společností.

¹⁰ Pokud zde pro potřeby obecné státovědy užíváme pojem „státní orgány“, máme na mysli jejich nejširší pojetí, při němž plní ústavní rozhodovací pravomoci na základě ústavy a zákonů. Tudíž státním orgánem je i parlament jako exkluzivní normotvorný orgán republiky.

¹¹ Za souběžného nositele veřejné moci v místech či jiných územních jednotkách je považována volená územní samospráva.

zákonů, případně i jiných právních předpisů), a to následujícími **organizačními zvláštnostmi**:

- jednotka je zasazena v **určité soustavě** a je druhově ojedinelá nebo mnohočetná;¹²
- jednotka je zasazena ve dvou- či vícestranném **vztahu (vztazích)**, které na základě zákona mohou mít charakter nadřazenosti, podřazenosti, nadřízenosti či podřízenosti, kontroly, dozoru nebo možné či povinné kooperace;
- jednotka má svoji **vnitřní strukturu**, v níž odborný aparát může být vybaven rozhodovacími pravomocemi;¹³
- jednotce je zákonem přikázána určitá rozhodovací **pravomoc a působnost**, jimiž naplňuje funkci či funkce státu;
- jednotce mohou být **přiřazeny útvary** (útvary), které mají odborně realizační, pomocné, organizační či jiné servisní činnosti, v nichž samy **nerozhodují**.¹⁴

10.3.2 Pravomoc a působnost státního orgánu

**Právní
zakotvení**

Model evropsko-kontinentálního systému státních orgánů vychází z **nezbytnosti vymezení postavení a funkcí státního orgánu** v právních normách. Všeobecně se tak požaduje, aby soustava stěžejních orgánů státu měla **ústavní základ** a veškeré další konkrétní státní orgány pak měly bezpodmínečně zákonný základ.¹⁵ V zásadě se tak předpokládá, že tvorba mocenské organizace státu je výlučně záležitostí **parlamentní** (tedy primární) moci.

Vedle systémotvorných zásad a ustanovení, která ústava a zákony obsahují a určují tak mechanismus a vztahy v něm, je **organizačními normami** těchto prvotních předpisů založena činnost - působení

¹² I parlament je článkem soustavy, stejně jako dekoncentrovaný úřad na úrovni kraje (např. Česká obchodní inspekce, orgán celní správy, správy povodí, atd.).

¹³ Typické v ČR v oblasti finanční kontroly (finanční úřady - v nich tzv. správce daně), nebo policejní správy, apod.

¹⁴ Tak lze například poukázat na vztah ministerstva obrany jako státního orgánu a organizačního či velitelského systému armády (útvary, štábů, technických zařízení, apod.).

¹⁵ Ustáváje systémotvorným dokumentem, který je kromě toho „řídící normou“ stabilizujícího charakteru. Upravuje tak zejména systém hlavních mocenských orgánů podle druhu a prvky vertikální a horizontální organizace.

orgánů státní moci. Pokud prvky soustavy považujeme za „pasivní“ snahu právní normy, pak právo zakládá i aktivní prvky **funkčního působení státu**.

Funkční působení státu se projevuje ve dvou prvcích, a sice státní orgán:

- a) určitými **způsoby** rozhoduje, tedy lze hovořit o **prostředcích** rozhodování nazývaných **pravomocemi**;
- b) rozhoduje v určitém okruhu otázek, na určitém prostoru, o určitých subjektech, tedy v **pravomoci aplikované**, nazývané **působností**.

**Funkční
působení
státu**

10.3.3 Pravomoc státního orgánu

Pravomoc lze definovat jako způsob, **jak** státní orgán rozhoduje. Vzhledem k hlavnímu dělení funkcí státu se jeho činnost v zásadě dělí na normotvornou a aplikační. V tomto smyslu stát:

**Definice
pravomoci**

- a) přijímá právní normy;
- b) rozhoduje v konkrétních věcech, kdy vydává tzv. akty aplikace práva, tedy z iniciativy státu nebo na návrh soukromých fyzických a právnických osob.

Ad a) Normativně regulativní pravomoc vychází z parlamentní (primární) moci a na jejím základě pak orgány moci výkonné mohou být delegovány k vydávání norem (sekundárních).¹⁶

Exkurz: Litera právního výrazu pravomoci normativní

Vydávání právních norem se slovně projevuje tak, že státní orgán: „přijímá ústavní zákony“, „přijímá zákony“, „vydává nařízení“, „vydává vyhlášky“, „vydává dekretální opatření“, apod.

Ad b) Vydávání aktů aplikace práva je zákonem založené rozhodování orgánů moci ve zcela **individuálních věcech** zákonem vymezených předmětných otázek.

¹⁶ Zde máme samozřejmě na mysli i normotvorbu orgánů územní samosprávy, přímo volených obyvatelstvem (tudíž primární), nicméně působností redukovanou, s nezbytnou souladností se systémem práva „nadřazeného“ - státního.

Exkurz: Litera právního výrazu aplikační pravomoci

Rozhodování státní moci v konkrétních věcech se v právní řeči projevuje **rozmanitostí typových** rozhodování v závislosti na vztahu **ke konkrétní působnosti** - tedy státní orgán: vydává (povolení), rozhoduje (o), kontroluje (ve věci), posuzuje (věci), přezkoumává (věci), atd.

10.3.4 Působnost státního orgánu

Definice působnosti

Působnost státního orgánu má zákonnou povahu, která je neoddělitelná od pravomoci. Lze ji takto definovat jako **rozsah a dosah** společenských vztahů, v němž se uplatňují prostředky rozhodování státu.

Druhy působnosti

Působnost se podle určitých hledisek dělí na:

- a) věcnou** působnost podle okruhu právních otázek („právních věcí“), v nichž orgán rozhoduje;
- b) územní** působnost podle teritoriálního dosahu, na nějž se pravomoc státu vztahuje;
- c) osobní** působnost podle rozsahu a vymezení osob, jichž se pravomoc týká;
- d) funkční** působnost podle odlišné činnosti dvou článků v jednom systému.

Věcná působnost

Ad a) Věcná působnost představuje **agendu** záležitostí vyjmenovaných pro určitý státní orgán v zákonech, v níž uplatňuje pravomoc.

Lze rozlišovat podle rozsahu a způsobu vymezení:

- působnost **všeobecnou**, jako dominanci jediného orgánu v neomezeném nebo mnohoovětvovém rozsahu rozhodování o věcných otázkách (např. Parlament ČR ve vztahu k rozsahu věcných otázek, v nichž může „bezmezně“ rozhodovat zákonem, resp. vláda ČR, resp. krajský úřad, resp. obecní úřad, Nejvyšší kontrolní úřad, atd.);
- působnost **dílčí**, která vymezuje věcné otázky podle jejich věcné příbuznosti do jednotlivých **odvětví** státní moci (správy), jinak zvaná **obory** či **resorty**, jejichž správa a odborné vedení v centru přísluší resortnímu ministerstvu;¹⁷ tato působnost je ty-

¹⁷ Obory věcné působnosti se tak dělí na: zdravotnictví, školství, ochranu životního prostředí, sociální péči, finance, dopravu, bezpečnost (vnitro), atd.

pická pro státní správu, v níž se uplatňuje zásada účelové **dělby práce**.¹⁸

Ad b) Územní působnost může být **ústřední** s rozsahem rozhodování na celém území státu, nebo **místní**, a to na menším prostoru, než je celý stát. Záleží tedy na dalším administrativním členění státu a jeho **plošných organizačních jednotkách**.¹⁹

Ad c) **Osobní** působnost znamená, že rozhodování určité věcné problematiky se neuplatňuje obecně vůči všem subjektům, ale okruh fyzických a právnických osob je **vymezen** (a omezen). Osobní působnost tedy v zásadě **specifikuje věcnou** působnost.²⁰

Ad d) **Funkční** působnost znamená v procesním vztahu dvou článků jednoho odvětví státní moci to, že jeden článek rozhoduje a druhý přezkoumává,²¹ nebo v systému určitý orgán kontroluje, dozoruje nebo odborně servisně konzultuje.

10.3.5 Realizace pravomoci a působnosti v praxi

Rozhodování státního orgánu je konkrétním společenským vztahem, na jehož jedné straně je konkrétní státní orgán a na druhé straně určitý nebo neurčitý subjekt či počet subjektů. Rozhodnutí státního orgánu je tak aplikací práva se závazností **všeobecnou** (např. zákon) nebo **konkrétní**, a to jako akt aplikace práva v individuálních věcech.

V situaci orgánů se všeobecnou a ústřední pravomocí, v níž se jejich rozhodnutí týkají celého území a všech subjektů (např. zákon, nařízení vlády, nález Ústavního soudu, apod.), kdy exkluzivita orgánu je zřejmá a nezaměnitelná, není třeba stavět otázku, **který orgán je**

¹⁸ Je samozřejmé, že tato dělba práce souvisí především s koncentrací odborného aparátu. Možné je i organizační členění uvnitř jednoho subjektu veřejné správy nebo delegace některých dílčích resortních úkolů na jiný subjekt veřejné správy.

¹⁹ V kontinentální státní správě se územní administrativní členění obvykle dělí alespoň na dva stupně, kdy základním článkem je obec.

²⁰ Lze uvést příklady specializované státní správy vůči osobám mladistvým, dětem; selektivní osobní dopad má i legislativa odvětví obrany, atd.

²¹ Funkční působnost je založena na možnosti subjektů vyvolat odvoláním nové projednání věci a tudíž jeho opravu.

Územní působnost

Osobní působnost

Funkční působnost

Rozhodnutí státního orgánu

příslušný rozhodnout.²² Komunikace státu s jednotlivými osobami a dalšími soukromoprávními subjekty je **mnohočetná a vícestranná** a vždy je třeba zjistit a posoudit vztah moci jako **konkrétní aplikační vztah** státem aplikovaného práva vůči konkrétním adresátům, tedy subjektům práva. Mocenské uplatnění pravomoci a působnosti v realizační praxi tak musí před rozhodováním odpovědět na otázku **příslušnosti státního orgánu ve věci** (viz níže o „procesním základu činnosti státu“.)

Exkurz: Některé zvláštnosti státní funkce soudnictví

Specifika
soudnictví

Zvláštní a systémově vyčleněnou soustavou statuje oblast výkonu funkce spravedlnosti. Její zvláštností je výrazná **systémová oddělenost** od moci zákonodárné a výkonné a taktéž **rozhodovací nezávislost**, neboli vyloučení jakéhokoli kauzálního zasahování do rozhodnutí soudů a státních zastupitelství.²³ Zejména soudnictví se tak vymyká některým principům obvyklým pro organizaci výkonné moci, tedy např. podřízenosti a nadřízenosti.²⁴ Oproti tomu se principálně uplatňují garanční zásady odlišení funkční působnosti (např. rozhodnutí v 1. stupni, následný přezkum řádný, případně i mimořádný), ale také rovnost účastníků,²⁵ veřejnost jednání, apod. Soudy jsou také exkluzivně nadány řešením sporů veřejnoprávních a soukromoprávních, a to i navzájem. V rozhodování těchto sporů jsou pak definitivní autoritou jak pro soukromoprávní osoby, tak i pro veřejnoprávní subjekty včetně státních orgánů.

Realizace
soudní
moci

Moc soudní uskutečňují ve státním mechanismu **soudy vytvářené v souladu se zákonem**. Vytváření mimořádných soudů, které

²² To platí i v situaci, kdy např. prezident republiky rozhoduje o žádostech o milost jednotlivých osob, nebo Veřejný ochránce o žádostech jednotlivých osob o postupu jiných orgánů státní moci v jeho zákonné pravomoci sjednávání pořádku při rozhodování státu - srov. k tomu Klíma K., Ústavní právo, 2. vydání, tamtéž, str. 368.

²³ Svévolné kauzální zasahování je vyloučeno taktéž i v samotné soudní soustavě, např. zákazem svévolného odnímání věcí soudcům, když jim byly na základě ústavní zásady tzv. přiděleného soudce v souladu s rozvrhem práce soudu přiřazeny.

²⁴ I disciplinární postup proti soudci, který se dopustil některého s funkcí neslučitelného jednání nemůže „vedoucí organizační jednotky“, tedy předseda soudu, řešit ve státní správě obvyklým odvoláním nebo přeřazením.

²⁵ Tak ve sporu mezi správním úřadem a občanem, vedeném před soudem, mají tito zcela rovné procesní postavení, a to jak ve sporu zcela soukromém (o majetek), tak i ve sporech, kde především státní orgán rozhodl o právech člověka.

nepředvídají zákony, je v zásadě ústavami vyloučeno.²⁶ Vedle soudů existují v rámci státního mechanismu jiná právníka zařízení: orgány vyšetřování, prokuratura nebo státní zastupitelství či soukromoprávní instituce vykonávající zákonem delegované veřejnoprávní funkce.²⁷

10.4 Státní zařízení

Zvláštní místo v rámci státního mechanismu zaujímají tzv. **státní zařízení**. Odlišují se od státních orgánů, neboť nedisponují v zásadě rozhodovacími pravomocemi **vydávání aktů aplikace práva**. Plní však rozhodnutí státních orgánů a zajišťují realizaci určitých funkcí státu.

Jedná se o řadu typů **organizačních zařízení**, které se přimykají **k výkonné moci**:

a) armáda (ozbrojené síly) - k vnější funkci obrany,²⁸

Armáda je v různých zemích světa utvářena dvěma způsoby: na základě všeobecné branné povinnosti anebo dobrovolnosti.²⁹ Armáda je v demokratických státech pod společensko-politickou kontrolou a nesmí se zúčastnit politického života jako samostatná síla.

Typy
státních
zařízení

²⁶ V různých zemích světa existují nestejnorodé soudní soustavy, různé typy soudů, které mají tradiční soudní procedury. Soudní soustavy zemí anglosaského práva se podstatně odlišují od románsko-římského typu soudní soustavy; v Latinské Americe existují zvláštnosti v souvislosti s existencí volebních tribunálů, zvláštní charakter mají soudní soustavy v islámských státech. Zvláštní soudní soustavy mají federativní státy, kde např. existuje oddělená soudní soustava soudů federace a soudů členských států.

²⁷ Zejména advokacie, notářství, exekutorství vykonávají na základě zákona určité samostatné delegované funkce, jež vykonávají ve veřejném zájmu - např. obhajoba ex offio, činnost „soudních úředníků“, apod.

²⁸ Armáda se skládá z různých typů vojsk - pozemních, vzdušných, námořních, pohraničních, vojsk spojovacích, raketových, apod. V armádě existuje přísná hierarchie podřízená efektu nezbytného rychlého zásahu a koordinace a současně existuje strohá disciplína. Vojenské útvary se organizačně **podrozdělují**, např. na divize, pluky, prapory, roty, čety, družstva. Armáda může mít **územní organizační dislokaci**, např. na vojenské oblasti, okruhy. Pod velitele takového vojenského území spadají veškerá vojska a tento podléhá přímo ministru obrany.

²⁹ V prvním případě se povolává do vojska podle územního principu vojenskými úřady. Tyto orgány mohou povolat do armády kteréhokoli dospělého občana, zpravidla může - v Izraeli i ženy.

V systému dobrovolnosti je služba ve vojsku povoláním, kdy se občan smluvně dostává do státní služby, za splnění určitých zákonných podmínek. Poměr se uzavírá na určitou dobu za úplaty (systém USA).

b) **policie** - k funkci vnitřní bezpečnosti;

Její hlavní funkcí je ochrana společenského pořádku. Struktura „pořádku“ je složitá a zahrnuje pořádek pouliční, dopravní, námořní, apod.³⁰

c) **rozvědka a kontrarozvědka** - k funkcím obrany, ochrany i vnitřní bezpečnosti (antiterorismu);

Jsou založeny na principu vojenské hierarchie a vojenské disciplíny a přísné konspirace.

d) **vězeňský systém** - k zajištění funkce spravedlnosti;

Vězeňský systém realizuje rozhodnutí státu o trestu a způsobu jeho výkonu.

e) **státní školská zařízení** - k zajištění funkce nezbytného základního, středního či univerzitního vzdělání;

f) **státní krizové a záchranné sbory** - k zajištění prevence a následného řešení krizových stavů ohrožení - požárů, povodní, zemětřesení, přírodních katastrof, atentátů, teroru, zločinů, ale i ekologických havárií.

10.5 Státní služba

Státní aparát

Státní mechanismus jako soustava státních orgánů a státních zařízení je v zásadě složen z jednotlivců - občanů, kteří smluvně a za úplatu na jednotlivých pozicích (funkcích) nebo v odděleních, odborech, úsecích či útvech apod., plní úkoly a funkce státu **jeho jménem nebo v jeho zájmu**.

Způsob vytváření státního aparátu jako lidské funkční složky státní moci je obvykle založen na konkrétních **zákonných podmínkách**, které výrazně odlišují nároky na výkon tohoto povolání ve srovnání s jinými obvyklými pracovněprávními závazky občanů.³¹

³⁰ Policie se podle typu své činnosti dělí na řadu skupin. Policie řídí dopravní pořádek, tržště, přístavy, ale také daňovou disciplínu. Tradiční součástí je tzv. kriminální policie, která vyhledává a vyšetřuje kriminální činy, což předkládá prokuratuře (státní žalobě).

³¹ Právní úprava vztahů státní služby - tedy práva a povinnosti jejích zaměstnanců mnohdy nejsou upraveny pracovním právem, ale správním právem, které je založeno na **podřízenosti** (např. v armádě či policii).

Pracovníci státní služby se dělí na různé třídy (skupiny, kategorie apod.),³² nicméně obecně lze zaměstnance státní služby dělit na funkcionáře, kteří rozhodují ve funkci, a na druhé straně zaměstnance jako odborný servisní personál.

Způsob utváření státní služby (tzv. kompletace) jako mechanismus obsazování míst ve státní službě je prerogativem **výkonné moci**. V zásadě lze říci, že funkcionáři státní služby jsou vždy jmenováni vyšším (nejvyšším) funkcionářem, přičemž „nejvyšší“ může jmenování nižších delegovat na svoje podřízené. Jmenování funkcionářů předchází **různé procedury**, v podmínkách středoevropského práva se uplatňují často zásady tzv. **konkurzního řízení**.³³

Zvláštním způsobem ustavování zaměstnanců státu (či nestátní veřejnoprávní samosprávy) je volba obyvatelstvem.³⁴

Právní postavení zaměstnanců státní služby má svoje zvláštnosti. Ze zákona především disponují privilegiem nesaditelnosti z hlediska politicko-stranických důvodů. Zpravidla jsou totiž jmenováni na neomezenou dobu,³⁵ tudíž mohou být odvoláni z důvodů vztahu k té či oné politické straně a příchodu nové strany k moci.

Funkcionáři státní služby disponují tzv. **diskrečními pravomocmi**, což znamená rozhodování věcí podle vlastního uvážení, ale v rámci zákona. Tato skutečnost vztahu funkcionáře k řadovým občanům se v realitě projevuje ve dvou možnostech - funkcionář buď rozhodne pozitivně nebo nerozhodne pozitivně.³⁶

Funkcionáři (a pracovníci) státní služby disponují zvláštními **materiálními a právními** požitky jako zárukou nezávislosti i vzhle-

³² Ve francouzské státní službě se užívá čtyřstupňový systém, v Japonsku patnáctistupňový systém. Nejvyšší funkci zaujímají „řídící pracovníci“, nicméně, ministři či jejich náměstci jsou považováni za politické činitele a tudíž nebyvají do funkční stratifikace zařazováni - v této funkci tak nepožívají tzv. definitivy (jsou sesaditelní).

³³ Konkurzní řízení může mít zákonem různě stanovený průběh a požadavky na prokazování schopností - od interview (zjišťování komunikativnosti a vystupování), přes psychologické testy, znalostní zkoušky, prověřování zdravotní schopnosti atd., až k prostému posouzení dotazníků a dokumentů.

³⁴ V USA jsou tak ustavováni guvernéri, starostové, soudci i žalobci.

³⁵ Samozřejmě s výjimkami: soudci ústavního soudu mohou být jmenováni na dobu omezenou, např. u Ústavního soudu ČR na 10 let.

³⁶ V tom smyslu nabývá zvláštní důležitosti funkce správního soudnictví, která umožňuje přezkoumávat rozhodnutí orgánů veřejné správy. Tudíž, umožňuje kontrolu rozhodovací (diskreční) pravomoci u funkcionářů státu.

Kompletace státní služby

Postavení zaměstnanců

Diskreční pravomoc

dem k pracovní náročnosti určitých státních funkcí.³⁷ Zajištění tarifních platových tříd a postupů, zvýšené penzijní zabezpečení, dřívější odchod do důchodu, zvláštní premiový, rehabilitační aj. systém i zvláštní lékařské služby, to vše jsou možné hmotné požitky zajištěné těmto pracovníkům zákonem.

10.6 Konzultativní orgány

**Orgány
poradního
charakteru**

V současné době se již v zásadě nevystačí s vymezením „tří mocí“ státní moci. V nynějším státě existuje množství jiných orgánů a úředníků osob, které neexistovaly v době, kdy byla formulována koncepce dělby moci. V podmínkách demokracie nabývají zvláštního významu orgány **poradního** charakteru, které existují **při orgánech moci** nebo existují samostatně.

11. PROCESNÍ ZÁKLAD ČINNOSTI STÁTU

11.1 Úvodem k vymezení pojmu

Stát prostřednictvím státních orgánů a státních organizací realizuje svoje pravomoci. Činí tak v postupech (v tzv. procesních řízeních), jednotlivými (okamžitými) rozhodnutími či organizačními opatřeními.³⁸

**Realizace
pravomocí
státu**

Z hlediska prostředků, které veřejná moc a stát zejména užívají k uskutečňování svých funkcí, lze jako **základní způsoby** této činnosti jmenovat:

1. vydávání obecně závazných právních norem jako normativně regulativní pravomoc;
2. vydávání aktů aplikace práva jako uskutečňování výkonné pravomoci státu;
3. vydávání aktů aplikace práva jako rozhodování sporů na základě nalézání pravdy jako výkon funkce spravedlnosti;
4. výkon dozoru, dohledu či kontroly nad dodržováním pravidel jako plnění kontrolní funkce státu;
5. organizačně technická činnost státu, která souvisí se zajištěním uplatňování funkcí státu.

11.2 Vydávání obecně závazných právních norem - proces

Vydávání obecně závazných právních norem mohou v modelu ústavního systému **demokratického a právního** státu založeného na pojetí suverenity lidu v prvé řadě uskutečňovat orgány, jejichž složení a postavení je bezprostředně odvozeno od původního nositele moci - suverénních občanů.³⁹

**Orgány
normo-
tvorby**

³⁸ V našem pojednání se v tomto zvláštním tématu soustředujeme na model kontinentální, středoevropské „rozhodovací kultury“ a zvyklostí s organizační argumentací z českého právního systému.

³⁹ Jakkoli je tedy zastupitelská demokracie zprostředkovanou vůlí lidu, její hlavní výkon - zákony, se koncentruje ve voleném „korpusu“.

Vydávání obecně závazných právních norem je však s ohledem na dělbu moci a odvětovou složitost státních funkcí **vícevrstevná činnost**. Dělbba moci spolu s dalšími principy (suverenita lidu a právní stát) totiž orgánům zastupitelským svěřuje upravit **stěžejní základ** právem regulovaných vztahů. Vzhledem k potřebnosti tyto obecné principy konkretizovat a zejména konkretizovat prováděcí podrobnosti, si dělba moci vyžaduje přijmout **další**, tedy druhotné, předpisy, vydávané na základě a k provedení norem prvotních - **zákonů**. V systému parlamentní formy vlády mají tak možnost vydávat právní normy taktéž orgány veřejné státní správy - zejména ministerstva.

Normovaná
procedura

Středoevropská právní kultura přijímání obecných právních norem je založena na **normované** proceduře stanovené zákonem tak, aby byla zachována jednotná **demokratická** a **odborná** pravidla přijetí normy. Do procesu dále vstupují politické souvislosti, zvyklosti, koaliční dohody a nakonec i hlasování v zastupitelském sboru.⁴⁰

Etapy
normo-
tvorby

Po **formální stránce** lze postup při přijímání obecných právních norem rozdělit do obvyklých etap:

zjištění potřeby úpravy, včetně zhodnocení funkčnosti platné a účinné právní normy;

formulace návrhu normy, právních vět a odůvodnění iniciativním orgánem (ministerstvem, vládou, výkonem parlamentu, skupinou poslanců, odborným aparátem, atd.);

jednání o návrhu uvnitř zastupitelského orgánu na různých úrovních (politické kluby poslanců či senátorů, výbory či komise, plénum komory, atd.);

hlasovací nebo schvalovací procedura, ústavněprávní podepsání (inaugurace normy), její oficiální zveřejnění, publikace;⁴¹

umožnění přezkoumání normy pro její (eventuální) nesoulad s jinými předpisy vyšší právní úrovně,⁴² znamená to tedy, že

⁴⁰ Zákonodárný proces je v zásadě kombinací stanovených normativních pravidel a politickostranického užití tohoto základu, včetně jeho přizpůsobování dohodami a zvyklostmi.

⁴¹ Zveřejnění je považováno za počátek účinnosti právní normy, tedy její závaznosti pro všechny (obecná závaznost) nebo pro osobně určené působnosti (konkrétní závaznost).

⁴² Ve středoevropské právní kultuře je v moderním systému právního řádu tento vertikálně organizován, kdy směrem odshora dolů existuje nadřazenost vyšší normy nad všemi nižšími.

předpisy níže stojící musejí být s předpisy výše stojícími v souladu.

11.3 Vydávání aktů aplikace práva výkonou mocí

Výkonná pravomoc státu spočívá v **realizaci zákonů jejich aplikací** na konkrétní skutečnosti. Tuto aplikaci vyvolává buď sám stát (státní orgán) z „úřední povinnosti“ nebo na návrh fyzických a právnických osob.

Stát jedná sám z vlastní iniciativy (tzv. „ex offio“) zejména tam, kde je jeho jednání právními předpisy předvídáno. Toto jednání má **zákonný** podklad, je to závazek státu, který je za ni tudíž odpovědný. Tato činnost zpravidla souvisí s těmi funkcemi státu, kde stát realizuje „**služby veřejného zájmu**“ (viz pojednání o funkcích státu).

V zásadě tak lze druhově vymezit oblasti **legislativní úpravy**, kde je stát zavázán profesionálně jednat a rozhodovat. Z hlediska odpovědnosti státu za aktivní jednání lze takto uvést především činnosti:

1. směřující k zajištění celkové bezpečnosti osob, dopravy, ochrany majetku kohokoli, včetně vyhledávání, zjišťování a rozhodování o činnostech zákonem zakázaných;
2. zajišťující vnitřní správu státu ve vztahu k postavení občanů a souhrnných právnických osob;⁴³
3. organizující užívání a ochranu přírody, počínaje zásadami exploatace přírodních zdrojů, nerostů, vodních zdrojů, lesů a reagující na porušení zákonem stanovených zásad;
4. reagující na krizové situace, resp. organizující prevenci před krizovými stavy, zejména řešení havárií, přírodních katastrof atd.;
5. směřující k zajištění zákonem požadovaných povinností od fyzických a právnických osob, jako jsou např.:
 - daňové a poplatkové povinnosti,
 - zajištění standardu kvality výrobků a služeb,
 - zajištění standardu pracovních podmínek,

⁴³ Jako příklad lze uvést záležitosti státoobčanské, vydávání „povinných“ legitimací - rodného listu, občanského průkazu, dokladů o rodičovských právech, rozhodování o dědictví; dále pak např. registrace nemovitého majetku (vedení registrů), registrace firem, organizace a registrace živnostenského podnikání, atd.

Aplikační
činnost

Oblasti
činnosti
státní

- zajištění standardu obecné hygieny a zdraví (např. předcházení a řešení epidemií),
 - zajištění standardu technické kvality staveb, urbanizace, apod. (např. nařízení odstranění nebezpečné stavby),
zajištění celní politiky a kontroly pravidel, ochrana vnitřního trhu;
6. zajišťující zákonem stanovené úkoly státu v oblasti sociální péče, péče o děti a mládež, včetně předcházení a řešení negativních vlivů a činností (např. akce státu k zamezení konzumace alkoholu a drog mládeží);
 7. zajišťující rozhodování o přestupkové agendě (pokud není zákony přenesena na jiné subjekty), kdy stát reaguje, pokud zjistí nebo se dozví o jednání, jímž byla naplněna skutková podstata přestupku podle zákona;⁴⁴
 8. další jednotlivé činnosti, v nichž zákon státu ukládá jednat, pokud se státní orgán dozví o podnětech (např. řešení tzv. nekalé soutěže, porušení konkurenčních pravidel atd.).

11.4 Rozhodování státního orgánu na návrh

Iniciace návrhu

Stát nebo jiný orgán veřejné moci může též jednat až tehdy, pokud je k tomuto jednání iniciován zpravidla nestátním subjektem - fyzickou nebo právnickou osobou. Tato iniciativa má často podobu návrhu, žádosti nebo jiného podnětu.

Případ jednání na návrh

Stát jedná na návrh zpravidla tehdy, kdy **zákony vyžadují rozhodnutí státu**, jímž určitou činnost nestátních osob umožňuje (povoluje, schvaluje, potvrzuje, ověřuje, zahajuje, apod.). Stát v tomto smyslu rozhoduje o právech, povinnostech i odpovědnosti subjektů, které z různých důvodů hodlají v praxi využít možnosti zákonů.⁴⁵ V obdobné pozici jako státní orgány jsou i orgány územní samosprávy, pokud jim zákon svěřuje rozhodování o právech fyzických či právnických osob.⁴⁶

⁴⁴ Přestupková agenda souvisí s neplněním povinností stanovených zákonem fyzickými a právnickými osobami a je tak důsledkem kontrolní činnosti státu.

⁴⁵ I v této situaci (na návrh) stát vystupuje „vrchnostensky“, tedy nadřazeně vůči subjektům.

⁴⁶ V České republice se jedná o tzv. přenesenou působnost podle zákonů o obcích, resp. krajích, kdy „úřady“ v soustavě územní samosprávy plní správní funkce státu

Právní řád obsahuje velmi různorodé otázky **věcné působnosti** státu, v nichž si zákonem vyhrazuje jednat na návrh, jako:

1. záležitosti osobního statusu (vydávání osobních průkazů a legitimací);
2. záležitosti osvědčení znalostí, dovedností, schopností, atd. (řidičské, strojní a jiné průkazy či povolení k činnosti);
3. záležitosti vlastnické (registrace nemovitostí, půdy, vedení katastru pozemků, apod.);
4. záležitosti podnikatelské (vydávání živnostenských či jiných podnikatelských povolení);⁴⁷
5. záležitosti hmotných a jiných plnění ze strany státu, na něž je zákonný nárok (např. dávky sociálního zabezpečení, státní finanční podpory, atd.);
6. záležitosti technické způsobilosti (např. stavby, výrobky, plnění odborná, atd.).

Zákony státu stanoví pro uplatnění práv fyzických a právnických osob vůči státu určité požadavky či podmínky - např. věk, vzdělání, prověření znalostí, schopností, bezúhonnost, délku praxe, majetek, atd. Za splnění těchto podmínek státu pak nebrání žádosti navrhovatele vyhovět. V případě negativního vyjádření státního orgánu je možné, aby byla žádost přezkoumána nadřízeným orgánem nebo soudem (případně obojí postupně).

Podmínky pro uplatnění práv

11.5 Rozhodování jako postup - procesní řízení

Doktrína právního státu a středoevropská kultura státní správy zakládají rozhodování státního orgánu na pravidlech, která se uplatňují v určitém většinou formálně zakotveném postupu - procesu nebo také řízení. Tento postup má etapy, prvky a principy.

Proces

Obecný model rozhodování se člení zpravidla do těchto etap:

1. zahájení řízení;

(např. v záležitostech sociálního zabezpečení, stavebního řízení, ochrany životního prostředí, atd.).

Zákon však může svěřit např. rozhodování o profesních osvědčeních orgánům profesní (nestátní) samosprávy - např. vydávání advokátních osvědčení.

203

2. vnitřní posouzení a jednání o věci státním orgánem, příprava rozhodnutí;
3. postup přijetí rozhodnutí;
4. zveřejnění rozhodnutí;
5. přezkoumání rozhodnutí (na případný návrh);
6. výkon rozhodnutí (v případě nutnosti).

Subjekty řízení

Ad 1) Zákon především stanoví, kdo má ve věci rozhodovat a má tedy pravomoc a působnost. Druhou stranou jsou **účastníci** jako subjekty, o jejichž právech a povinnostech se rozhoduje. Pokud stát rozhoduje z úřední povinnosti, jsou z tohoto pohledu ze strany státní moci „osobou dotčenou“, kterou zákon určitým pojmenováním staví do pozice povinného jednání (např. jako „daňový subjekt“).

V případě situace, kdy státní orgán rozhoduje „na návrh“, zákon určuje, kdo a za jakých podmínek může navrhnout, podat žádost ke státnímu orgánu. Tato osoba (vč. fyzické) je tzv. aktivně legitimovanou a zákon ji určitým způsobem pojmenovává (např. jako „stavebník“, „řidič“, „uchazeč“, „žadatel“ atd.).

Jednání a příprava rozhodnutí

Ad 2) Ve věci se může konat jednání za účasti subjektu, o jehož právech se rozhoduje. Orgán státní správy však zpravidla rozhoduje **neveřejně**, což znamená, že státní orgán si sám zajišťuje potřebné podklady a argumenty, posuzuje splnění podmínek stanovených zákonem, apod.

K jednání mohou být předvolány i jiné osoby, než osoby, o jejichž právech se rozhoduje (např. jako svědkové).

Součástí přípravy rozhodnutí mohou být i zvláštní postupy zjišťování pravdy, např. dokazování, svědectví apod. Státní orgán může také požádat o součinnost či informace jiný orgán veřejné moci, např. formou tzv. dožádání.

Úřední postup státního orgánu je odborným, oficiálním a profesionálním postupem, v němž státní orgán postupuje iniciativně a **dle vlastního uvážení** (tzv. diskrece).

Rozhodnutí

Ad 3) Rozhodování či vlastní rozhodnutí může být formálně stanoveno **jako postup** nebo je **výrokem** orgánu rozhodujícího. Rozhodnutí

je pak vydáno nejčastěji **jménem** vedoucího (ředitele atd.) orgánu státu nebo jeho funkční složky. V oblasti státní správy je tak rozhodnutí zpravidla rozhodnutím **monokratickým**, a to rozhodnutím **vedoucího funkcionáře státní složky**, a to **jménem státu**.

Ad 4) K zákonným podmínkám rozhodování náleží též stanovení způsobu, jakým se účastníci mají dozvědět o rozhodnutí.

Na časově určený moment, kdy se dotčené či návrhem legitimované strany mají dozvědět rozhodnutí orgánu státní správy, je obvykle stanovena individuální či vícečetná platnost a závaznost rozhodnutí.

Rozhodnutí orgánů veřejné moci se na vědomí účastníkům závazně sdělují řadou způsobů stanovených zákonem. Účastník taktéž potvrzuje, že rozhodnutí přijal (převzal).

Způsoby jsou rozmanité, a to:

- přímým vyhlášením účastníkům, a to se současným či dodatečným písemným vyhotovením, nebo okamžitým předáním;
- doručením účastníkům v písemné formě se stvrzením doručení podpisem účastníka.

Ad 5) Prvním rozhodnutím orgánu veřejné moci ve věci nemusí celý proces rozhodování končit, a tudíž nemusejí nastoupit očekávané právní následky (obsahová i právní závaznost). V souladu se zásadou právního státu, spravedlivého procesu, „sebeomezení“ veřejné moci a jinými, je proces rozhodování státu v zásadě přezkoumatelným. Účastníci, jichž se rozhodnutí týká, mohou uplatnit skutkové i právní námitky proti rozhodnutí nebo proti důvodům, z nichž rozhodnutí vzešlo.

Přezkoumání rozhodnutí orgánu veřejné moci se uskutečňuje buď orgánem, který stojí ve stejném systému výše - orgánem **instančně nadřazeným** - nebo orgánem, který je součástí jiného systému a jako nezávislý orgán je oprávněn přezkoumávat rozhodování jiných státních orgánů (nezávislý soud).⁴⁸

⁴⁸ Dosavadní stupeň kultivace právní státnosti dospěl k principu, že rozhodování státní správy by nemělo být vyňato z následného přezkumu **nezávislým soudem**.

Vyrozmění účastníků

Přezkum

Možnost přezkoumat rozhodnutí orgánu veřejné moci je zpravidla **časově určena lhůtami**, v nichž dotčení účastníci nebo jiné zákonem určené subjekty mohou iniciovat přezkum.

Požadavek stanovení lhůt je odůvodněn zejména požadavky zachování právní jistoty účastníků. Pokud nebyl prostředek přezkumu použit, je rozhodnutí státního orgánu v tzv. právní moci a stává se vykonatelným a vynutitelným. Totéž nastupuje i v situaci, kdy rozhodl orgán přezkumný.

**Formy
přezkumu**

Nejčastější formou přezkumu rozhodnutí orgánu 1. stupně je **odvolání**, jinou formou přezkumu jakéhokoli rozhodnutí je **obnova řízení**. Právní systém zná přezkumné prostředky **řádné**, na něž je právní nárok, a prostředky **mimořádné**, které lze použít pouze za určitých podmínek.⁴⁹

**Právní
důsledky
rozhodnutí**

Ad 6) Veřejná moc je **prosaditelnou** mocí. Právní moc rozhodnutí znamená nejen možnost realizovat plnění, o která účastník státní moc žádal, ale z hlediska účastníků od nich očekávat chování, které rozhodnutí určuje. Rozhodnutí tedy může být po právní moci úředně vykonáno nebo jinak prosazováno.⁵⁰ Prostředkem prosazování rozhodnutí orgánů veřejné moci jsou často finanční sankce (pokuty) v podobě odstupňovaných a vymahatelných pokut.

11.6 Poplatky za řízení, náklady řízení

Činnost orgánů veřejné moci je činností veřejného zájmu. Stát také ručí za materiální a personální vybavení a chod veřejné moci a správy.

Stát může zpoplatněním řady úkonů, sankčními pokutami i poplatky zavazovat účastníky řízení, aby se, přiměřeně či zcela, podíleli na ekonomickém zajištění rozhodování," a to v podobě úhrady nákladů řízení nebo prostřednictvím poplatků.

• " Tak je zpravidla obnova řízení vázána na objevení se skutečností tzv. nových, před tím nepoznaných, i když existujících, ale nevyjevených, neprokázaných, taktéž i vyslovených nových svědectví.

⁵⁰ Např. vystěhování objektu neoprávněně obsazeného, zadržení osoby ukrývající se před nástupem výkonu trestu, zástava majetku v případě daňového dluhu vůči státu atd.

⁵¹ V případě neplnění povinných odvodů státu může nastupovat penalizace, úroky z prodlení apod.

V zásadě se dá říci, že rozhoduje-li stát z úřední povinnosti ve veřejnoprávním zájmu, nese veškeré náklady tohoto rozhodování.⁵² Pokud stát rozhoduje na návrh soukromoprávních subjektů, tyto se ekonomicky finančně podílejí na činnosti státu (poplatky, kolky apod.).

11.7 Forma a obsah rozhodnutí státního orgánu

Pro právní jistotu účastníků, možnosti jejich právní ochrany a z důvodu celkové kultury rozhodování veřejné moci má význam **forma**, v níž je obvykle rozhodnutí zpracováno a vyhotoveno, vyhlášeno či předáno.⁵³ Forma rozhodnutí je typickou součástí evropské kontinentální úřední (byrokratické) zvyklosti jako písemný způsob, jímž je projev vůle orgánu veřejné moci (státního úřadu zejména) sdělován účastníkům.

Forma rozhodnutí je buď přímo pojmenována zákonem včetně jejího obsahu, nebo je určena vnitřními předpisy resortu, nebo má jinak ustálenou podobu. Často může být forma rozhodnutí předurčena potřebou úředním formulářem poskytnout státnímu orgánu potřebné údaje k rozhodování (např. žádost o vydání řidičského průkazu, žádost o povolení stavby, žádost o vydání zbrojního průkazu atd.). Dodržení formy rozhodnutí je obvykle jednou z podmínek správnosti a perfektnosti úkonu orgánu veřejné moci.

11.7.1 Zákonem pojmenovaná rozhodnutí

Jedná se především o rozhodnutí vydávaná ve všech typech procesních území - trestním, civilním, správním (tedy obecném), jako jsou rozsudky, usnesení a další rozhodnutí.⁵⁴

⁵² Např. veškeré typy státem organizované kontroly, z níž mohou vzniknout konkrétní státní rozhodnutí ve věcech daňové disciplíny, zamezení ohrožení přírody, ochrany vodních zdrojů, dodržování hygienických předpisů, dodržování pravidel ochrany spotřebitele atd.

⁵³ Vzhledem k tomu, že se při rozhodování veřejné moci v soukromých věcech jedná o individuální záležitosti fyzických a právnických osob, je hlavním způsobem sdělení formálního rozhodnutí jejich doručení poštou.

⁵⁴ Obsahem rozhodnutí je ve věci samé výrok a odůvodnění tohoto rozhodnutí. K obsahu odůvodnění tak zákon obvykle dává obecné dispozice a vlastní vyhotovení je záležitostí invence úředního funkcionáře.

11.7.2 Vnitřními předpisy určená rozhodnutí

Rozmanitost správních předpisů určujících především typy podnikání ovlivňuje obsahovou stránku formulářů, jimiž státní orgán vyžaduje informace potřebné k rozhodování, a taktéž i případně další dokumenty potřebné k rozhodnutí (např. kvalifikační doklady o dosaženém vzdělání a schopnostech, dovednostech, praxi apod.).

11.7.3 Ostatní

Rozhodování veřejné správy je taktéž o různých typech komunikace státních a jiných úřadů se soukromými osobami.

11.8 Obsah rozhodnutí

**Obsah
rozhodnutí**

Rozhodnutí státního orgánu ve věci by mělo obsahovat tyto složky:

- a) název orgánu, který rozhodnutí vydal;
- b) označení druhu rozhodnutí pojmenovaného zákonem;
- c) označení věci, jíž se rozhodnutí týká;
- d) rozhodnutí samé, jako **slovní výrok** s odkazem na právní předpis, na jehož základě bylo rozhodnuto;
- e) odůvodnění rozhodnutí, s eventuálním popisem postupu orgánu při rozhodování;
- f) poučení o právní možnosti přezkoumat rozhodnutí orgánu;
- g) datum a podpis funkcionáře oprávněného jednat za orgán (s razítkem orgánu veřejné moci).

Ad a) Pro formální kulturu státní správy (včetně územní samosprávy) je charakteristické, že označení orgánu, který rozhodl nebo má rozhodnout, tvoří předtištěné **záhlaví** tzv. úředního formuláře,⁵⁵ tudíž označení druhu orgánu státní správy (veřejné moci) ve spojení s jeho územní dislokací, a tudíž i územní působností, je takto autentické a nezaměnitelné (např. Báňský úřad v X., Státní zastupitelství v X., Stavební úřad v X., Obvodní úřad pro Prahu X. atd.). Označení orgánu

v záhlaví taktéž napovídá, kdo má oprávnění jej podepsat a kdo taktéž svým podpisem takovéto rozhodnutí autentizuje.

Ad b) Nezbytnou součástí určitého druhu předtištěných rozhodnutí bývá též předtištěné označení druhu rozhodnutí (např. „rozsudek“, „usnesení“ nebo „vydává toto stavební povolení“, atd.).⁵⁶

**Označení
druhu
rozhodnutí**

Ad c) Označení věci, jíž se rozhodnutí týká, zpravidla odpovídá věcné otázce, pro kterou je orgán příslušný a o jejíž rozhodnutí je žádán - tedy na základě „žádosti o povolení k ...“ orgán vydává „povolení k ...“.

Každé rozhodnutí je zpravidla individuálním výrokem a získává tak již na základě žádosti subjektu svoje registrační číslo - tzv. **spisovou značku**. Taje uváděna obvykle pod záhlavím úředního formuláře a v souvislosti s typem rozhodnutí.

Ad d) Součástí právní kultury opřené o hmotné a procesní kodexy je spojení **výroku** rozhodnutí s paragrafy zákona a dalšími právními předpisy. **Kultura psaného práva** vymezujícího pravomoci státního orgánu tak na jedné straně umožňuje žadateli splnit podmínky zákona a na druhé straně zjistit, zda státní orgán rozhodl „v mezích zákona“.

Výrok

Ad e) Odůvodnění rozhodnutí státního orgánu by mělo vyjádřit, jakým způsobem orgán státní moci dospěl k výroku, o jaké argumenty se opíral, jaká zjištění učinil, jaké důkazy si opatřil nebo využil.⁵⁷ Vyčerpávající a úplné popsání takového postupu je důležitou stránkou **legality postupu orgánu** k rozhodnutí.

**Odůvodnění
rozhodnutí**

Ad f) Poučení o možnosti přezkoumat rozhodnutí či vyloučení dalšího přezkumu je důležitou zásadou „právního státu“ a taktéž i jistoty

Poučení

⁵⁶ Užívání přesných označení rozhodnutí podle zákona je jednou z prioritních a bezpodmínečných součástí odborné smlouvy a komunikace mezi služebními profesionály a potažmo i právním zastoupením, jinak řečeno, pro odbornou frontu je rozlišování např. „odvolání“ a „dovolání podle...“, otázkou průkaznosti znalostí profese.

⁵⁷ Je součástí ustálené judikatury Ústavního soudu ČR, že nedostatečná odůvodnění nevyužitých důkazů obecnými soudy považuje za tzv. „opomenuté důkazy“ a tudíž za porušení zásady tzv. spravedlivého procesu, viz k tomu blíže Klíma K. a kol., Praktikum českého ústavního práva, Plzeň, Aleš Čeněk, 2005, str. 355 a násl.

účastníků. Poučení je obvykle povinnou složkou rozhodnutí, v zásadě korespondující s literou zákona a opakující ji.⁵⁸

Ad g) Datum může uzavírat písemné rozhodnutí, ale může být uvedeno též v záhlaví. Datum písemného vyhotovení taktéž nemusí odpovídat dni, kdy bylo o věci rozhodnuto.

11.9 Organizačně technická činnost státu

Výkon funkcí státu Výkon funkcí státu zejména související s výkonem služeb veřejného zájmu není samozřejmě pouze činností rozhodovací, ale souvisí řadou přípravných, organizačních, technických, kontrolních, administrativních činností, v nichž vystupují jak státní orgány, tak státní zařízení, v zásadě pak především tzv. **aparát státu** (viz jinde zde v učebnici).

Organizačně-technická činnost státu je zásadním obsahem mnoha odborných odvětví **správy státu**, jež má mocenský charakter, ale **nespočívá pouze** v rozhodování (viz pojednání k bodu 11.3). Tato činnost spočívá v odborné profesionální činnosti pracovníků ve státní službě.

Exkurz: Finanční správa daní

Orgány finanční správy Daňová povinnost je z hlediska státní činnosti zajištěna orgány finanční správy, které vykonávají registrační činnost (vedení seznamu daňově povinných subjektů), kontrolní činnost (zjišťování, zda ti, kdo mají odvádět daně, je odvádějí ve správné výši, či vůbec odvádějí), příjem daní a další finanční dispozice s odvedenými hodnotami (např. vrácení přeplatku na dani),⁵⁹ výkon rozhodnutí v případě nedodržení daňové povinnosti, atd.

Výkon funkce státu je v této souvislosti charakterizován **spojením správy, kontroly, rozhodování a sankcionování**, které provádí ve směr **správní úřad** (např. finanční úřad).

⁵⁸ Právní řád České republiky obsahuje rozmanitá ustanovení upravující tzv. poučující povinnost např. soudů, a to v průběhu procesu. Tato povinnost není „radou“ o taktice a strategii, ale o obecných procesních možnostech a oprávněních podle zákona (a pro všechny účastníky).

⁵⁹ Samozřejmě také ukládání pokut směřujících k zajišťování daňové povinnosti nebo k sankcionování nedostatečné morálky.

Exkurz: Vnitřní bezpečnost státu

Výkon funkce vnitřní bezpečnosti státu je uskutečňován mnoha státními orgány a zařízeními. Spočívá v organizaci dopravní kontroly, zjišťování a vyšetřování různých nehod i trestných činů, v hlídkové a preventivní činnosti předcházející nežádoucím jednáním, ale i v zásazích napravujících nežádoucí stav.⁶⁰

Výkon funkce státu (veřejné moci) je v této souvislosti kombinací činnosti organizační, správní, rozhodovací i sankční, které provádějí policie (státní zařízení i orgány policejní správy podle zákona), agenturní služby (státní zařízení), správní orgány územní samosprávy (vedení přestupkové agendy), ale i orgány soudní (rozhodnutí o vzetí do vazby).

Exkurz: Správa dopravy a rozvoje dopravních cest

Tato činnost je založena na technicko-organizační, plánovací, investiční, realizační, ale i udržovací aktivitě státu zajišťující rozvoj a údržbu dopravních cest různého druhu (pozemních, vodních, leteckých, ale i podzemních). Zajišťují ji především účelově technické složky a zařízení státu v jednotlivých lokalitách země (např. správa povodí, správa leteckého provozu, správa dálnic, atd.).

Výkon této činnosti je založen na činnosti organizační, rozpočtové, technicko udržovací, apod., při níž se zpravidla nerozhoduje o právech fyzických osob.⁶¹

⁶⁰ Např. hlídková činnost policie má organizačně-preventivní charakter jak svoji přítomností na ulicích, tak kontrolami osob, ale i upozorňováním veřejnosti na pohoršující nedostatky, či přímým zásahem, řešícím fyzický střet osob. Ale má také organizační charakter agenturních zpravodajství, zjišťující přípravu trestné činnosti.

⁶¹ Samozřejmě s výjimkami, když jde např. o vyvlastnění pozemků soukromých osob k výstavbě dopravní sítě.

12. FUNKCE SPRAVEDLNOSTI

12.1 Pojem a výkon spravedlnosti

Pojem „spravedlnost“

Pojem **spravedlnosti** je poměrně obtížně, po právní stránce přesně, definovatelným pojmem a je tak pojmem seznatelným spíše intuitivně nežli prostřednictvím exaktních právních definicí.⁶²

Jako jedny z nejstarších definicí pojmu spravedlnosti lze uvést definici z římského práva: *ars boni et aequi*, tj. umění poznat dobré a rovné, a dále definici spravedlnosti dle Aristotela, jenž jako základ spravedlnosti určuje rovnost, a to rovnost jako tzv. rovnovážnost (neboli **diortotickou spravedlnost**, kdy jde zkráceně řečeno o zachování pokojného stavu a jeho protiprávní porušení pak znamená povinnost náhrady utrpěné škody) a dále jako rovnost v rozdělování (čili **distributivní spravedlnost**, která, opět zkráceně řečeno, vyžaduje, aby při rozdělování čehokoliv bylo postupováno dle stejného měřítko pro všechny, jimž je rozdělováno).⁶³

O definování pojmu spravedlnosti se lze pokusit též za pomoci vymezení negativního, tzn. pomocí definování nespravedlnosti či pojmu protiprávnosti. Patrně však dospějeme ke stejným neshodám, jež provází pokusy o definování pojmu spravedlnost. Lze proto uzavřít, že pojem spravedlnosti je v právní teorii pojmem víceméně obsahově (především intuitivně) srozumitelným.⁶⁴

Spravedlivý proces

V moderní právní praxi jde pak o naplnění několika základních principů, jež tvoří **právo na spravedlivý proces**, přičemž pojem spravedlivý proces je vykládán především soudní judikaturou, v menší míře pak právní teorií. Jde o základní principy soudního řízení, jak trestního, tak civilního, a v neposlední řadě soudního řízení správního, které utvářejí obsah pojmu spravedlivého procesu v soudní praxi. Tyto principy a zásady bývají pravidelně vyjádřeny v normách té nejvyšší

⁶² Srov. Knapp, V.: *Teorie práva*, I. vydání. Praha, C. H. Beck 1995, str. 86: *Filozofové i právníci se o to pokoušejí (o definici pojmu spravedlnost - pozn. aut.) více než dva tisíce let, zatím však uspokojivá definice, ale ani explikace pojmu spravedlnosti, neexistuje.*"

⁶³ Více viz tamtéž, str. 87 a násl.

⁶⁴ Zájemce o podrobnou analýzu uvedených pojmů lze odkázat na v tomto směru vynikající knihu Knapp, V.; *Teorie práva*, I. vydání. Praha, C. H. Beck 1995.

právní síly (obvykle v normách práva ústavního), dále pak v normách práva mezinárodního, příp. nadstátního *sui generis*.⁶⁵

Výkon spravedlnosti v moderní společnosti originárně přináleží státu. Na rozdíl do dob raného středověku, kdy byla spravedlnost (ve smyslu potrestání pachatele) v určitých případech předmětem rodové (krevní) msty, lze od doby vzniku moderních demokratických a právních států hovořit o tom, že výkon spravedlnosti je výhradně úkolem státní moci.⁶⁶ Spravedlnost je tak výhradním monopolem státu, který naplňuje ideje, jež tvoří obsah tohoto pojmu, prostřednictvím (a to výhradně) justičních orgánů.⁶⁷

Výkon spravedlnosti se postupem doby institucionalizoval natolik, že v právním státě existuje **moc soudní**, jíž je výkon spravedlnosti svěřen jako hlavní úkol. Tato soudní moc je jednou ze tří mocí ve státě, je vybavena účinnými nástroji k vyvažování a kontrole dvou mocí zbývajících,⁶⁸ a to tak, aby soudní orgány mohly účinně, nezávisle a nestranně řešit právní spory, jichž se účastní i stát, prostřednictvím svých orgánů.

Společnost - stát - tak činí ze dvou důvodů. Skutečnost, že stát vyděluje jako samostatnou větev své moci moc soudní, tuto důsledně odděluje od mocí zbývajících, vybavuje ji značnou mírou nezávislosti na ostatních státních orgánech a svěřuje jí rozhodování sporů, je za prvé třeba chápat jako výraz snahy zachování sebe sama.

Ve společnosti, pro kterou je vždy charakteristická snaha individualit o maximální možné prosazení svých partikulárních nároků, je zcela nezbytné umožnit prosazení legitimních zájmů státu tak, aby stát

⁶⁵ Tedy v právu Evropských společenství.

⁶⁶ Srov. k tomu situaci v zemích, kde platí islámské právo (šaría) a kde se lze stále setkat s jevy, jako je rodová msta, tedy beztrestné potrestání pachatele např. zabitím, tedy prvky, jež byly pro evropské právní prostředí charakteristické pouze v raném středověku.

⁶⁷ Byť patrně nelze hovořit o tom, že by bylo výhradně úkolem soudů při svém rozhodování postupovat spravedlivě. V právním státě je takový postup předpokládán u všech orgánů veřejné moci, jež rozhodují o právech a povinnostech jiných osob.

⁶⁸ Viz k tomu - náleží č. 78 Úst. soudu PÍ. 7/02/ 23. sv.: „...zdrojem veškeré státní moci je lid, vykonávající ji prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní. Již z tohoto úvodního konstatování (či. 2 odst. 1 Ústavy ČR) lze dovodit, že v samotném základu našeho ústavního systému je zakotven princip dělby státní moci, princip, vycházející z myšlenky, že v přirozenosti člověka je zakotvena tendence ke koncentraci moci a jejímu zneužití...“

Výkon spravedlnosti

Důvody pověření

mohl prostřednictvím svých institucí vykonávat jemu přiznané pravomoci. A to zejména i přes protichůdné zájmy ostatních, od státu odlišných, osob, s cílem **přimět recipienty právních norem k žádoucímu chování**, a to k takovému, které je v zájmu širšího celku hodnoceno jako prospěšné a užitečné a tudíž nezbytné pro zachování efektivity státní moci.

Druhým důvodem, pro který stát svěřuje výkon spravedlnosti do rukou soudních orgánů, je snaha o **snížení míry entropie** ve vzájemných mezispolečenských vztazích, a to nejen mezi individui navzájem, ale i ve vztazích mezi fyzickými a právníckými osobami na straně jedné a státem na straně druhé.

Vztahy soukromoprávní a veřejnoprávní

Posledně uvedené vztahy se vyskytují ve dvou rovinách: fyzické a právnícké osoby soukromého práva a stát, jenž prostřednictvím svých orgánů může vstupovat (a také pravidelně vstupuje) do **vztahů soukromoprávních**, a tedy do vztahů, kde platí vzájemná rovnost jejich subjektů. Druhým typem vztahuje pak vztah mezi týmiž subjekty a státem, pro který je charakteristická nerovnost jeho účastníků, neboť stát v takových vztazích vystupuje v pozici vrchnostenské a tyto vztahy jsou upraveny normami veřejného práva (**vztahy veřejnoprávní**).

V obou typech vztahů se zcela přirozeně střetávají protichůdné zájmy, z nichž pravidelně minimálně jeden lze hodnotit jako nelegitimní, a proto je nezbytné oprávněným zájmům a nárokům (tedy takovým, které jsou v souladu s normami chování obsaženými v právních předpisech), **poskytnout ochranu proti zásahům protiprávním**. Jedinec tak oprávněně očekává ochranu svého práva před jeho možným anebo už nastalým porušením a je nezbytné takovou ochranu zajistit, neboť k ní je stát povinován. Tato povinnost je tak protiváhou povinností, jež má naopak jedinec vůči státu (např. placení daní), a ostatních omezení, jež ho mohou ze strany státu postihnout, např. z důvodu priority zájmů veřejných před zájmy soukromými v různých oblastech jeho práv (kupříkladu vyvlastnění či omezení vlastnického práva).

Organizace soudní moci

Organizace soudní moci ve státě bývá nastolena tak, aby se legitimním nárokům dostalo co možná nejširší ochrany, resp. takovým způsobem, aby byla v co možná nejnižší míře vyloučena pochybení ze strany státu - např. dvojinstančnost soudního řízení, přezkum z hlediska dodržování norem ústavního práva apod. Na uvedené navazuje

dále na nadstátní úrovni možnost domáhání se ochrany svých práv u mezinárodních, či nadnárodních, soudních orgánů.⁶⁹

Zároveň povinnost státu zajistit v dostatečné míře výkon spravedlnosti, jak kvantitativní tak i kvalitativní, spočívá ohledně prvního požadavku ve vytvoření takové **soudní soustavy**, aby celé území, na němž stát svou moc uplatňuje, bylo pod jurisdikcí nějakého soudního orgánu.⁷⁰

Pod pojmem jurisdikce je tak nutno chápat jak **územní příslušnost** soudu k rozhodování a projednání konkrétních sporů (či dalších věcí⁷¹), tak i příslušnost v rámci vertikální soustavy soudů, tedy určení, který se soudů různé úrovně bude danou kauzu řešit (tzv. **věcná příslušnost**).

Posledním prvkem, jenž lze zahrnout pod pojem jurisdikce, je pak určení, který ze soustavy soudních orgánů je příslušný pro rozhod-

Pojem „jurisdikce“

⁶⁹ Např. Evropský soud pro lidská práva se sídlem ve Štrasburku či Evropský soudní dvůr Evropských společenství se sídlem v Lucemburku.

⁷⁰ Viz např. III. ÚS 293/98 nálež č. 11/13 sv. 21:

„Jedním z důsledků přímé závaznosti Ústavy, jako bezprostředního pramene práva, je nezbytnost ústavně konformní interpretace jednoduchého práva ze strany obecné justice. Kromě procesních pravidel určování příslušnosti soudů a jejich obsazení, jako garance proti možné svévoli, je součástí základního práva na zákonného soudce i zásada přidělování soudní agendy a určení složení senátů na základě pravidel, obsažených v rozvrhu práce soudů. Mezi požadavky, jež vyplývají pro rozvrh práce z č. 38 odst. 1 Listiny, patří dále předvídatelnost a transparentnost obsazení soudu, včetně zastupování, pro účastníky řízení. Osoba soudce ve složení senátů musí tedy být jista předem, než návrh ve věci civilní, resp. obžaloba ve věci trestní, dojde soudu. Pokud příslušný senát, stanovený rozvrhem práce soudu, projedná a rozhodne věc v jiném, než určeném složení, může se tak stát toliko tehdy, jestliže je absence rozvrhem práce soudu určených soudců důvodná. Za takovou je třeba považovat zejména vyloučení soudce z důvodu podjatosti a jeho odůvodněnou nepřítomnost (v důsledku nemoci, dovolené, pracovní cesty a pod). Zastoupení soudců se stejně jako složení senátů musí řídit předem stanovenými pravidly, určenými rozvrhem práce. Funkci rozvrhu práce proporcionálně přidělovat projednávané věci mezi jednotlivé senáty, resp. soudce, nutno považovat ve vztahu k požadavkům plynoucím z č. 38 odst. 1 Listiny, a to zejména k požadavku předvídatelnosti a transparentnosti obsazení soudu pro účastníky řízení, za sekundami (III. ÚS 200/98). Pojem nesprávného obsazení soudu, jako důvod dovolací, nutno proto interpretovat nikoli pouze hledisky obsaženými v ustanoveních § 36 až § 36c o. s. ř., nýbrž komplexně z pohledu práva na zákonného soudce dle č. 38 odst. 1 Listiny.“

⁷¹ Vyjma řešení „klasických“ sporů, vyplývajících ze soukromého práva, jimiž jsou např. spory o plnění z uzavřených smluv apod., rozhodují soudy též ve věcech, jež nejsou předmětem sporu dvou subjektů o přiznání práva či uložení povinnosti. Jde kupříkladu o rozhodování ve věcech dědických, rozhodování o vzniku, trvání či zániku obchodních společností, rozhodování o prohlášení osoby za mrtvou, rozhodování o držení osob v psychiatrických léčebnách proti jejich vůli apod.

vání o opravných prostředcích, tzn. který soud rozhoduje o odvolání, který o dovolání, stížnosti pro porušení zákona, o návrhu na obnovu řízení apod. (a dalších mimořádných opravných prostředcích), příp. který soud rozhoduje o žalobách v ústavním soudnictví (např. Ústavní soud rozhodující o ústavních stížnostech).⁷² Jde o tzv. **funkční příslušnost**.

Neposledním požadavkem je pak vytvoření dostatečného počtu soudních orgánů tak, aby právní ochrana, již soudy poskytují, přicházela dostatečně včas, tzn. v takovém čase, aby splňovala svůj účel. Tedy v co možná nejkratším časovém okamžiku po nastalém porušení práva, jehož ochrany se jednotlivec u soudu domáhá.

Další z dílčích povinností státu, jíž stát naplní svou primární povinnost zajištění výkonu spravedlnosti, a tedy zajistí **kvalitativní stránku výkonu spravedlnosti**, je vytvoření soudních orgánů v takové „kvalitě“, aby průběh samotného soudního řízení odpovídal vysokým požadavkům a limitům, jenž jsou na spravedlivý soudní proces kladeny, a to především mezinárodními smlouvami, judikaturou nadnárodních soudních orgánů a příp. judikaturou ústavních soudů.

Uvedené znamená především zajištění **rozhodování v náležitých lhůtách**, jež jsou pro konkrétní typ rozhodnutí stanoveny, rozhodování **v náležitém obsazení soudu** (tedy např. tam, kde má rozhodovat senát, zajistit rozhodování řádně obsazeným senátem, tam, kde má rozhodovat samosoudce, zajistit rozhodnutí samosoudcovské). V této souvislosti je třeba uvést, že významná část rozhodování soudů je svěřena odbornému soudnímu personálu - tzn. soudním tajemníkům či vyšším soudním úředníkům.

Dále do této oblasti jednoznačně náleží povinnost zajištění anebo **umožnění osobní přítomnosti** toho, o jehož právech či povinnostech je rozhodováno, možnost uplatnění či **zajištění právní pomoci, povinnost poučení** o právech v soudním řízení osobám práva neznalým.

K výkonu spravedlnosti neodmyslitelně patří již shora několikrát zmíněná **nezávislost soudních orgánů**,⁷³ jež je tak typickým a cha-

⁷² Viz čl. 87 Ústavy ČR.

⁷³ Pí. 7/02 nález č. 78/26. sv.: „Uvedená reálná nezávislost soudů je specifickým a nepostradatelným atributem soudní moci, odůvodněným a také vyžadovaným čl. 4 Ústavy, podle kterého základní práva a svobody jsou pod ochranou soudní moci,

rakteristickým znakem soudních orgánů. Je nutné připomenout, že nezávislost není osamoceným požadavkem na soudní rozhodování, neboť jde ruku v ruce s nestranností toho, jenž o právech a povinnostech ostatních subjektů rozhoduje.

Nezávislost je třeba chápat, tak, že soud, přestože je též orgánem státním byl na ostatních státních orgánech zcela nezávislým, tzn. aby nebyl vázán rozhodnutími či pokyny jiného orgánu, a zároveň je potřebné, aby výkon rozhodovací činnosti soudu nebyl ovlivnitelný i jinými způsoby, např. ovlivněním zabezpečení chodu soudů skrze přisun finančních a materiálních prostředků apod.

Nestrannost v rozhodování soudů při výkonu spravedlnosti je pak dosažitelná za předpokladu, že osoba, jež rozhodování činí, není v takovém poměru k rozhodované věci, k účastníkům sporu anebo k jejich právním zástupcům, aby byl dán důvod k pochybnostem.

Aby takový důvod k pochybnostem byl, by muselo jít o poměr takové intenzity, která vylučuje objektivní posouzení a rozhodnutí věci. Dosažení požadované úrovně nestrannosti je především záležitostí morálních kvalit osoby soudce, neboť soudce by měl být schopen i v případě existence určitého osobního poměru k rozhodované věci nebo k účastníkům řízení, příp. k jejich zástupcům, rozhodovat zcela nestranně, a teprve v případě, že tento poměr je takové intenzity, že již nelze rozumně požadovat a očekávat uvedený standard nestrannosti, svou podjatost vyjádřit.

Druhou zárukou nestrannosti by měla být též **patříčná úroveň hmotného zabezpečení soudce** tak, aby míra případného nátlaku na

jakož i čl. 81 a čl. 82 Ústavy, podle kterých soudní moc vykonávají jménem republiky nezávislé soudy s tím, že soudci jsou při výkonu své funkce nezávislí a jejich nestrannost nesmí nikdo ohrožovat. Již konstatovaný specifický rys a obsah soudní moci nemůže být proto zpochybnován, a proto ani její základní funkce nejsou slučitelné se žádným způsobem infiltrace jiné státní moci, kterážto premisa byla v Ústavní listině Československé republiky uvozené zákonem č. 121/1920 Sb. vyjádřena ustanovením § 96 odst. 1, podle kterého soudnictví jest ve všech stolicích odděleno od správy, v současné Ústavě pak v čl. 82 odst. 3, podle kterého funkce soudce není slučitelná s funkcí prezidenta republiky, člena parlamentu ani s jakoukoli funkcí veřejné správy. Princip nezávislosti soudu má tedy v tomto směru, jak již uvedeno, nepodmíněnou povahu vylučující možnost ingerence výkoné moci. "

Lhůty
k rozhod-
nutí

Právní
pomoc

Nezávislost

Nestrannost

Záruky
nestrannosti

jeho rozhodování, formou finanční anebo jiné materiální ovlivnitelnosti, byla co možná nejmenší (ideálně nulová).⁷⁴

Lze uzavřít, že všechny shora uvedené prvky tvořící výkon spravedlnosti jsou zcela nezbytnými atributy, jimiž musí stát vybavit moc soudní tak, aby míra ochrany práv, jež soudy mají poskytovat, byla co možná nejvyšší a zároveň tak, aby taková ochrana byla realizována bez zbytečné časové prodlevy.

Podřízenost státu

Dalším charakteristickým znakem je, že stát sebe sama podřizuje soudním rozhodnutím, tedy že státní moc sama vymezuje limity své činnosti a realizaci svých pravomocí a vytváří tak proces kontroly a případného postihu v různých typech řízení, kde postavení státu a postavení jednotlivých fyzických a právnických osob jsou zásadně rovnocenná.

12.2 Spory v soukromoprávní oblasti

Pojem „soukromoprávní spor“

Při rozhodování soudu ve sporech mezi subjekty soukromého práva, tzn. při rozhodování sporů mezi jednotlivými fyzickými a právnickými osobami, kdy spor, sporné právo či povinnost jsou upraveny normami soukromoprávní povahy,⁷⁵ vystupuje více do popředí role státu jako arbitra.

Specifika

Pro soukromoprávní spory je (na rozdíl od rozhodování ve veřejnoprávní oblasti) typické následující:

- **dispozice se soudním řízením** - tzn. je zcela na vůli konkrétní osoby v pozici žalobce, zda řízení zahájí, zda v něm bude pokračovat či zda jej neukončí např. tím, že žalobu vezme zpět a pro-

K tomu srovnej Pí. 11/02 nález č. 87/30 sv.: „Platové poměry soudců v širokém smyslu mají být stabilní nesnižovatelnou veličinou, nikoli pohyblivým faktorem, s nímž kalkuluje to či ono vládní uskupení např. proto, že se mu zdají platy soudců příliš vysoké ve srovnání s platy státních zaměstnanců nebo ve srovnání s jinou profesní skupinou. Usilování o takovou rovnost vybočuje z kategorie ústavnosti, jde o politický cíl, který nemá oporu v ústavně chápaném principu rovnosti. Tento princip nalézá v materiálním smyslu své hranice ve vyjádření, dle kterého „stejně nesmí být upravováno libovolně nestejně, avšak zároveň nestejně nesmí být upravováno libovolně stejně“. Princip rovnosti nelze chápat jako nivelizaci ve výsledku, nýbrž je třeba jej interpretovat jako garanci stejných startovních šancí. Takto vyložený princip rovnosti však zákonodárce zjevně nedodržel.“

Jde o normy práva občanského, obchodního, rodinného a pracovního.

jeví tak vůli, aby soudní řízení dále neprobíhalo. Vliv na pokračování řízení má i osoba žalovaná, když např. tím, že žalobou vznesený nárok uspokojí, dosáhne zpravidla zastavení řízení.

- **odpovědnost za výsledek** - tzn. odpovědnost za vlastní jednání v probíhající soudním sporu. Je tak jen na vůli subjektu, jenž se řízení účastní, zda bude soudu předkládat důkazy, jež svědčí o jeho právu a tedy o povinnosti druhého (žalovaného), příp. důkazy o tom, že není tou osobou, která by měla uspokojit nároky žalobce, příp. že nárok žalobce byl již uspokojen, anebo že vůbec neexistuje. Právě aktivita účastníků soukromoprávního sporu ohledně vyhledávání a předkládání důkazu je rozhodujícím faktorem, jenž ovlivňuje konečné soudní rozhodnutí.
- **neexistence povinnosti soudu zjistit skutečný stav věci** - tzn. není povinností soudu zjistit skutečný sled událostí, tzv. skutečný děj, tj. zda všechny, pro rozhodnutí rozhodující, události se odehrály tak, jak je uvedeno v žalobě, příp. tak, jak vypovídá žalovaný.⁷⁶ Břemeno dokazování (tj. povinnost prokázat to, co je tvrzeno) leží jen a pouze na žalobci.
- **dispozice s výkonem soudního rozhodnutí** - rozdílně od automatického výkonu soudního rozhodnutí v trestním řízení anebo ve správním soudnictví je tak opět na vůli toho, jemuž bylo soudem určité právo přiznáno tím, že jiné osobě byla stanovena tomuto právu odpovídající povinnost, zda v případě, že soudem uložená povinnost nebyla splněna, zahájí u soudu tzv. řízení vykonávací neboli exekuční.

Shora uvedené odlišnosti vytváří takové charakteristické rysy soudního řízení v soukromoprávních sporech, jež naznačují, že jednak stát plně dostává své povinnosti poskytovat právní ochranu právu, jež bylo porušeno, a jednak, že stát i zde naplňuje zásadu minimalizace zásahů veřejné moci do soukromoprávní oblasti.

Posledně uvedené platí navzdory vysoké četnosti soukromoprávních sporů, jež pravidelně převyšují počet soudních řízení, vyplývajících z veřejnoprávních norem.

⁷⁶ Opačně je tomu v trestním řízení, kdy poznání skutečného průběhu rozhodujícího děje prostřednictvím důkazů by mělo být realitě co možná nejbližší.

Soud bývá též pravidelně významným mediátorem smírného vyřešení sporu. Soud nemá pouze povinnost v pozici nestranného třetího daný spor autoritativně rozhodnout, ale má i nezanedbatelnou měrou usilovat o smírné vyřešení věci.⁷⁷

12.3 Vina a trest

Charakter trestního řízení

Rozhodování o vině a trestu je typickou pravomocí soudů. Jinak řečeno, tento typ rozhodování neodmyslitelně patří k výkonu spravedlnosti. V trestním řízení, v němž je vina zjišťována a prokazována a v němž je posléze ukládán trest, participují vedle soudů i další orgány státu, a to jednak orgány policejní, jejichž hlavním úkolem je odhalování trestné činnosti, její rozkrývání, hledání a zafixování důkazů, a jednak orgány státního zastupitelství, jejichž hlavním úkolem je zastupování státu jakožto veřejného žalobce před nestranným a nezávislým soudem.

Fáze trestního řízení

Celý proces trestního řízení je tak rozčleněn do několika fází:

V prvé řadě, jak již bylo předesláno shora, je celé řízení iniciováno **policejními orgány státu**, jež jsou tak výlučným a jediným možným orgánem, nadaným pravomocemi jak k přijímání podnětů k **zahájení trestního stíhání**, tak k samotnému zahájení trestního stíhání a k jeho pokračování, spočívajícím v zachycení co největšího počtu důkazů svědčících v neprospěch osoby, proti níž je trestní stíhání vedeno. Nelze však opomenout, že policejní orgány nejsou při své činnosti v přípravné fázi trestního řízení vedeny výhradně jednostranně, tzn. vyhledávat a zachycovat důkazy svědčící pouze o vině osoby trestně stíhané. Naopak, primárním zájmem státu je zjištění skutečného pachatele trestného činu.

Dalším z charakteristických prvků řízení, v němž je rozhodováno o vině a trestu, je snaha o vyvážení, resp. o rovnovážnost v postavení orgánů státu, tedy jeho policejních složek a osoby trestně stíhané.

„Rovnost zbraní“

Trestněprávní evropská judikatura a nauka mluví o tzv. **rovnosti zbraní**, kdy obviněnému jsou přiznána široká práva a dány účinné

⁷⁷ Důraz, jenž je na takový způsob řešení sporů kladen, je různý podle toho, o který stát jde. V západních státech Evropské unie bývá smírné vyřešení sporných práv zvýhodňováno např. vyšší odměnou pro právní zástupce stran. V těchto státech je procento smírného skončení soudního řízení nepoměrně vyšší v porovnání se státy střední a východní Evropy.

možnosti, jak se proti vzneseným obviněním bránit, snášet důkazy o své nevině, využívat právní pomoci prostřednictvím advokátů, možnosti opravných prostředků proti rozhodnutím policejních orgánů, apod. Stát je v této oblasti výrazně omezen limity, jež stanovuje sám sobě, neboť v trestním řízení své orgány staví na roven stíhaným osobám a naplňuje tak zásadu minimalizace státních zásahů do sféry práv jednotlivců. Fakticky nerovné postavení obviněného, u něž se předpokládá, že nemůže disponovat takovými možnostmi jako policejní orgány, je posilováno nepřekročitelnými limity, jež tak tvoří základní právní principy trestního řízení.

Úloha **státního zastupitelství**⁷⁸ v procesu rozhodování o vině a trestu je odlišná od úkolů policejních složek státu. Státní zastupitelství reprezentuje státní moc v úloze **veřejného žalobce**. Je projevem výsadního práva státu na stíhání a potrestání pachatele trestného činu. Nikdo jiný nemůže obžalobu k soudu proti obviněnému podat, nikdo jiný nemůže před soudem prokazovat vinu obžalovaného a navrhopvat trest, žádný jiný orgán státu či jiná fyzická anebo právnická osoba se nemůže domáhat potrestání pachatele soudem.⁷⁹

Je též i úkolem státního zastupitelství snažit se obžalovat a trestně stíhat skutečného pachatele trestného činu, z tohoto důvodu je proto možné, aby státní zástupce snesl i důkaz svědčící o nevině pachatele, pokud došel k závěru, že trestný čin, jenž je předmětem konkrétního trestního řízení, spáchala osoba jiná.

I postavení státního zastupitelství, které prezentuje veřejný zájem na odhalení a potrestání pachatele, však není v řízení před soudem nikterak zvýhodňováno, i zde platí zásada rovnosti zbraní. Stát jako veřejný žalobce též podléhá sebeomezení, jež platí pro všechny orgány státní moci - může jednat pouze tak, jak mu dovoluje zákon.⁸⁰

Pro tu část trestního řízení, jež se odehrává před soudem, pak platí odlišné principy a zásady než při rozhodování v soukromoprávních věcech. Je např. výrazně posíleno právo na obhajobu, a to takovou

⁷⁸ V některých evropských zemích jsou tyto orgány nazývány prokuraturami, stejně jako v někdejší Československu.

⁷⁹ Pro ostatní právnické či fyzické osoby platí (s výjimkami) povinnost oznamovací, tzn. vědomost anebo podezření o spáchání trestného činu oznámit policejním orgánům, příp. státnímu zastupitelství.

⁸⁰ K tomu opačně srov. zásadu legální licence platící pro soukromoprávní subjekty, dle které, co není zákonem výslovně zakázáno, je dovoleno.

Státní zastupitelství

měrou, že v určitých případech platí povinnost státu (zpravidla soudu) obhajobu vždy zajistit.⁸¹

Ne-
pochybná
vina

Výraznou odlišností soudního **rozhodování o vině** je požadavek, aby soud, který zkoumá vinu obžalovaného, byl po předložení všech dostupných důkazů o vině přesvědčen do té míry, že o závěru spáchání konkrétního trestného činu konkrétním obžalovaným nelze mít pochybnosti. Jinak řečeno, soud může vyslovit vinu obžalovaného jenom a pouze tehdy, pokud všechny provedené důkazy vinu prokazují, příp. ji nasvědčují, a zároveň žádný z důkazů, jež byly před soudem předloženy, vinu obžalovaného nevyvrací, příp. nezpochybňuje do té míry, že by byl odůvodněn závěr o tom, že není zcela jisté spáchání toho kterého trestného činu obžalovanou osobou. V případech, kdy není uvedena maxima trestního práva naplněna, soud nemůže vinu obžalovaného vyslovit a je povinen (bez ohledu na subjektivní přesvědčení osob podílejících se na rozhodování), obžalovaného obžalovat by zprostit.⁸²

Rozhodování o trestu nastupuje pouze v případech, kdy byla vyslovena vina obžalovaného ohledně spáchání trestného činu. Stát tímto naplňuje nejen svou funkci represe za protiprávní jednání, ale též i povinnost ochrany společnosti.

Zákonný
trest

Při rozhodování o trestu platí více než kde jinde povinnost soudu jednat pouze tak, jak umožňuje zákon. Soud je při výběru trestu a určení jeho výše či délky přísně vázán zákonnými hledisky a limity.

12.4 Spory ve veřejné moci

Předmět
správního
soudnictví

Rozhodování sporů ve veřejné moci je zcela nezbytným artiklem soudnictví ve státě, jenž lze označit přívlastkem právní. Je především úkolem tzv. **správního soudnictví**, z čehož vyplývá, že rozhodování tohoto typu sporů bývá svěřeno specializovaným správním soudům.

Správním soudnictvím je třeba především rozumět rozhodování sporů mezi správními orgány (**orgány veřejné moci**) a jednotlivými fyzickými a právnickými **osobami soukromého práva**.

⁸¹ Tato povinnost je v zákonem přesně stanovených případech bezvýjimečná, neodvislá od finančních možností obviněného, neboť za určitých situací náklady obhajoby platí stát.

⁸² Jde o naplnění zásady *in dubio pro reo* (v pochybnostech ve prospěch obviněného).

Předmětem takového soudního řízení může být **zákonost rozhodování** správního orgánu, **nečinnost** správního orgánu (v případech, kdy právní předpis předpokládá aktivitu správního orgánu) anebo ochrana před **nezákonným zásahem** ze strany správního orgánu.

Samostatnou oblastí správního soudnictví je rozhodování ve věcech **volebních**, kdy předmětem soudního přezkumu bývá ochrana registrovaných voličů,⁸³ dále proces registrace politických stran a hnutí, neplatnost voleb a hlasování a konečně rozhodování ve věcech mandátů členů zákonodárných sborů.

Třetím okruhem věcí, jež jsou projednávány a rozhodovány správními soudy, je rozhodování tzv. **kompetenčních sporů** (viz níže).

12.4.1 Přezkum činnosti a rozhodování správních orgánů

Při soudním přezkumu rozhodnutí správního orgánu je soudní kontrole podrobena jak vlastní **rozhodnutí**, tak i **řízení** jeho vydání předcházející, a to z hlediska **zákonosti**, tj. dodržení příslušných zákonných ustanovení, resp. nevybočení z jejich mezí.

Předmět
soudní
kontroly

Procesní předpisy, jež upravují řízení před správním orgánem, pravidelně stanovují z hlediska základních právních zásad, společně platících pro rozhodovací činnost orgánů veřejné moci, nepřekročitelné limity,⁸⁴ jejichž nedodržení má zpravidla za následek zrušení rozhodnutí v takovém řízení vydaného.

Při přezkumu rozhodnutí samého jsou hledisky přezkumu především to, zda obsah rozhodnutí, tzn. jeho výrok, má oporu jak v příslušných zákonných ustanoveních, tak v provedeném dokazování, jež správní orgán provedl. Podpůrnými hledisky přezkumu rozhodnutí jsou jeho určitost, srozumitelnost a formální náležitosti, jež jsou pro rozhodnutí předeepsány.⁸⁵

⁸³ Tzn. odstraňování chyb a nedostatků v seznamech voličů.

⁸⁴ Jde např. o právo být uvědomen o zahájení správního řízení, právo osobní účasti v tomto řízení, právo navrhnout doplnění dokazování a k provedeným důkazům se vyjádřit, právo dát se zastoupit v takovém řízení, právo na přezkum nadřízeným správním orgánem apod.

⁸⁵ Jde např. u uvedení názvu orgánu, jenž rozhodnutí vydal, uvedení konkrétní osoby, jež jménem takového orgánu jednala a rozhodovala, uvedení data, kdy bylo rozhodnuto, srozumitelnost a určitost výrokové části rozhodnutí – tzn. té části, která ukládá povinnosti či přiznává oprávnění, dále poučení o opravných prostředcích apod.

Podmínky soudní ochrany Podmínkou soudní ochrany proti rozhodnutím správních orgánů bývá úplné vyčerpání těch opravných prostředků, o nichž rozhodují nadřízené správní orgány.

Soudní ochrana je též přiznána v situacích, kdy správní orgán, který má za povinnost vydat rozhodnutí, je **nečinný**, čímž negativně (právě svou nečinností) zasahuje do práv jednotlivců. V takovém případě se osoba, o jejichž právech má být správním orgánem rozhodováno, může obrátit na soud s tím, aby byla správnímu orgánu uložena lhůta k takovému rozhodnutí.

Soudnímu přezkumu mohou být též podrobeny **i jiné úkony správních orgánů**, než je rozhodnutí. Jde o takové úkony, které přestože nejsou rozhodnutími, mohou jimi správní orgány vynucovat splnění povinností.⁸⁶

12.4.2 Volební soudnictví

Předmět volebního soudnictví Podřízení procesu voleb soudní kontrole je požadavkem k zajištění zákonnosti jak procesu hlasování, tak i získávání jednotlivých mandátů politickými kandidáty a jejich případných zániků.

V širším slova smyslu lze pod volební soudnictví podřadit i rozhodování ve věcech **politických stran a hnutí**, tzn. řešení otázek jejich vzniku, trvání a zániku.

Ohledně **hlasovacího procesu ve volbách** je možné návrhem iniciovat soudní přezkoumání správnosti a úplnosti seznamu oprávněných voličů, kdy se osoba, jíž by se případná nesprávnost v seznamu voličů týkala, může domáhat, aby soud rozhodnul o odstranění takové chyby v seznamu voličů, která může ovlivnit právo konkrétní fyzické osoby volit politické kandidáty.⁸⁷

V případech, kdy správní orgán odmítl kandidátní listinu politické strany či hnutí, odmítl **registraci kandidátní listiny** anebo kdy vyškrtl kandidáta politické strany či hnutí z kandidátní listiny, se může

⁸⁶ Zákon hovoří o pokynech, zásazích a donucení správního orgánu. (srov. § 82 zák. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, dále jen „s. ř. s.“).

⁸⁷ Lze dovodit, že se lze domáhat, aby určitá osoba byla do seznamu voličů zapsána, příp. z něho byla vyšktrnuta, anebo aby byla zapsána v seznamu voličů v jiném okrsku apod. Viz § 88 s. ř. s.

dotčená politická strana či hnutí, příp. přímo dotčený kandidát, domáhat nápravy v soudním řízení.

Proces samotného hlasování ve volbách může být předmětem žaloby ve volebním soudnictví tehdy, pokud se žalobce, jímž může být kterýkoliv občan státu, politická strana anebo nezávislý kandidát, domnívá, že byla porušena zákonná ustanovení upravující hlasování a organizaci voleb takovým způsobem, že to způsobuje jejich neplatnost.⁸⁸

Rozhodování ve věcech politických stran a hnutí zahrnuje i možnost, aby se nově vzniklá politická strana či hnutí žalobou domáhala toho, aby soud rozhodl při **registraci nově vzniklého politického subjektu** o tom, že návrh na provedení registrace je bez nedostatku,⁸⁹ anebo možnost se domáhat, aby soud rozhodl o **rozpuštění politické strany či hnutí**, případně o znovuoobnovení jejich činnosti.⁹⁰

12.4.3 Kompetenční spory

Pro spory ve veřejné moci je jedním z nejtýpějších případů spor o rozsah kompetencí mezi jednotlivými orgány veřejné moci. Pro tento druh sporů platí, že spor může být tzv. kladný anebo záporný.

Kladným kompetenčním sporem nazýváme spor, v němž se každý z orgánů veřejné moci, jež jsou ve sporu, domnívá, že je nadán pravomocí konkrétní věc projednat a rozhodnout, zatímco **záporným kompetenčním sporem** je spor, v němž každý z orgánů svou pravomoc k projednání a rozhodnutí dané věci popírá.

Řízení o kompetenčních sporech je dvojího druhu:

V případech, kdy zúčastněnými orgány jsou **správní úřad na straně jedné a orgán územní, zájmové či profesní samosprávy na straně druhé**, rozhoduje o tom, který z uvedených orgánů je nadán pravomocí k dané věci, Nejvyšší správní soud, a to dle zákona o soudním řádu správním.⁹¹ Stejně tomu je i v případech, kdy jde o spor mezi

⁸⁸ Viz § 90s. ř. s.

⁸⁹ Nutným předpokladem je tedy zamítavé stanovisko Ministerstva vnitra, jež je orgánem, který registraci politických stran a hnutí provádí.

⁹⁰ Na uvedené řízení pak navazuje řízení před Ústavním soudem, v němž Ústavní soud ověřuje zákonnost a ústavnost rozhodnutí o rozpuštění politické strany - srov. čl. 87 odst. 1 písm. j) Ústavy.

⁹¹ Zák. č. 150/2002 Sb.

Druhy sporů

Druhy
"ze">

orgány územní, zájmové či profesní samosprávy mezi sebou, anebo v případech sporu mezi ústředními správními úřady navzájem.

Druhým typem řízení o rozhodování kompetenčních sporů je rozhodování 1. o sporech mezi **soudy** na straně jedné a **orgány moci výkonné, územní, zájmové či profesní samosprávy** na straně druhé, anebo 2. o sporech **mezi soudy** rozhodujícími dle občanského soudního řízení⁹² na straně jedné a soudy rozhodujícími ve správním soudnictví⁹³ na straně druhé. Může jít jak o spor záporný, tak i kladný.

K rozhodnutí tohoto typu sporů je příslušný speciální soudní orgán, **zvláštní senát**, složený ze 3 soudců Nejvyššího soudu ČR a ze 3 soudců Nejvyššího správního soudu. Zvláštností tohoto specializovaného orgánu je jednak skutečnost, že je ustavován vždy na dobu 3 let, jednotlivé členy tohoto senátu jmenuje vždy předseda Nejvyššího soudu a předseda Nejvyššího správního soudu, a dále to, že (a zde jde o skutečnou raritu v jinak neměnném pravidle o lichém počtu členů soudního senátu) tento senát je šestičlenný. Z uvedeného vyplývá reálná možnost vzniku patové situace, kdy se nenajde většina hlasů pro rozhodnutí ve věci. Zákon uvedenou situaci výslovně neřeší, lze tedy výkladem dojít k závěru, že senát o věci jedná do té doby, než některý z návrhů získá mezi jeho členy potřebnou většinu.

Proces projednávání a rozhodnutí tohoto zvláštního senátu je upraven v zák. č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, jenž tak zrušil, po dlouhou dobu již obsolentní, zák. č. 3/1918 Sb. z. a n., o nejvyšším správním soudu a řešení kompetenčních konfliktů.

13. POJETÍ ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVY

13.1 Komunální samospráva

13.1.1 Vymezení pojmu obec (včetně určení úlohy a rozsahu činností)

Existenci obce již z podstaty věci podmiňují tři faktory - území, lidé žijící trvale na tomto území s vůlí spravovat určité záležitosti společně, a konečně majetek, se kterým tito lidé společně hospodaří. Tento majetek bývá v literatuře označován jako vlastní majetek obce a její finanční zdroje, ekonomický základ samosprávy obcí.⁹⁴

Obec je možné charakterizovat též tím, že **jde o právnickou osobu**. Vystupuje tedy v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývající.⁹⁵ Obec má určité veřejnoprávní postavení a z toho plynoucí určitá veřejnoprávní práva a povinnosti.

Obec může vystupovat, a často vystupuje, i jako subjekt práva soukromého - kupuje, prodává nemovitosti i věci movité, uzavírá smlouvy o dílo, smlouvy mandátní, smlouvy pojistné k pojištění vlastního majetku, obchoduje s cennými papíry, zakládá obchodní společnosti apod. Zjednodušeně řečeno, obec se může v určitých záležitostech chovat jako jakákoliv jiná osoba soukromého práva.

Pro dotvoření uceleného náhledu na to, co se pojmem „obec“ rozumí dle české odborné literatury zabývající se zkoumáním veřejné správy, je zcela namístě uvést **výklady i dalších českých právních teoretiků**.

J. Flógel nahlíží na obec v právním smyslu jako na „zákonem organizovanou veřejnou korporaci, které je svěřena určitá část veřejné moci nad osobami a věcmi na určitém území. **Obec je nejnižším článkem veřejné správy**. Je veřejnou korporací a je právnickou osobou podle soukromého práva.“⁹⁶ Zajímavý zůstává i výklad pojmu obce

**Pojmové
znaky
obce**

**Právní
statut
obce**

**Definice
obce**

⁹⁴ Srov. Průcha P.: Správní právo obecná část, Brno, 1998, str. 159.

⁹⁵ Průcha P.: Správní právo obecná část, Brno, 1998, str. 158: „Obec jako samosprávné společenství občanů a současně jako příslušný územní celek má, jak již bylo uvedeno, postavení právnické osoby, vystupujeme proto v právnických vztazích svým jménem a současně také nese odpovědnost vyplývajících z těchto vztahů.“

⁹⁶ Flógel J.: Obecní zřízení v Čechách, na Moravě a ve Slezsku a místní národní výbory, České zemské ústředí obcí, měst a okresů, Praha, 1948, str. 41, 42.

⁹² Tedy dle zák. č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád.

⁹³ Tedy dle zák. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

dle Všeobecného slovníku právního z roku 1897, ve kterém je uvedeno: „Politická obec jest obvodovou korporací nejnižšího druhu, která spojuje všechny osoby a pozemky, jež k oblasti její náležejí, v jeden celek na základě určité organizace, takové veřejné záležitosti obstarává, které se týkají zájmu těchto osob a pozemků a v mezích tohoto svazku vlastními silami a prostředky provedeny býti mohou.“⁹⁷

Ze zahraničních autorů je zajímavý výklad Rakušana K. Gallenta, který uvádí, že „obcí je třeba rozumět jak sociologickou jednotku místního společenství, tak i právní osobu, jež vystupuje jako nositel práv a povinností ve státním mechanismu.“ „Obcí je shromáždění lidu úzkého obvodu“, „souhrn individuí, která jsou na sebe odkázána a chtějí uskutečňovat společné zájmy a plnit společné potřeby“, „působností a pravomocí vybavený právní subjekt.“⁹⁸

Z výkladů pocházejících z německé literatury uveďme výklad profesora **Dr. Hartmuta Maurera,** který uvádí, že občanům má být dána příležitost své místní záležitosti a své vlastní společenství samostatně regulovat a spravovat. A právě prostřednictvím vědomí oprávněnosti podílet se na správě věcí veřejných a v důsledku vědomí odpovědnosti za podílení se na veřejné správě může být dosaženo dobře fungujícího stavu. „Samospráva znamená - v ideálním pohledu - správu vykonávanou těmi, kteří jsou jí přímo dotčeni a nesou za výkon této správy vlastní odpovědnost.“⁹⁹

Podle **Eckarta Hiena,** soudce Spolkového správního soudu v Bavorsku, je obec společenství lidí, které je vázáno na určité území. Obec je nadána právní subjektivitou, je to právní subjekt.¹⁰⁰

Závěrem této dílčí kapitoly se zaměříme na **ústavní základy postavení obcí v České republice.**

Obec v Ústavě ČR Dle druhého odstavce článku 100 Ústavy České republiky platí, že **obec je vždy součástí vyššího územního samosprávného celku.** Zde můžeme říci, že jde o určité systémové či organizační ustanovení, které vytváří právní rámec pro další organizaci právních vztahů v oblasti územní samosprávy. Uvnitř těchto hranic jsou pak prostřednictvím

⁹⁷ Všeobecný slovník právní, II. díl, Praha, 1897, str. 552.

⁹⁸ Gallent K.: Gemeinde und Verfassung, Graz, 1978, str. 26, 32.

⁹⁹ Maurer H.: Allgemeines Verwaltung, Munchen, 2000, str. 557.

¹⁰⁰ Hien E.: Gemeindeordnung, Landkreisordnung, Verwaltungsgemeinschaftsordnung, Munchen, 1998, str. 1.

především běžných zákonů stanovovány jednotlivé pravomoci obcí i krajů a též vymezovány možné kontrolní mechanismy vyšších územních samosprávných celků ve vztahu k obcím.

Ke vztahu obce a kraje uvádí Z. Koudelka: „V oblasti územní samosprávy je obec základní jednotkou a její vztah ke kraji jako vyššímu územnímu samosprávnému celku není vztahem nadřízeného a podřízeného. Naopak obec má v rámci samosprávy obecnou působnost. Je-li tedy něco působností územní samosprávy a není-li výslovně stanoveno, že jde o působnost kraje, vždy je příslušná obec.“¹⁰¹

Co se týká **vytvoření a zrušení územních samosprávných celků,** je třeba upozornit na skutečnost, že obcí je takový územní celek, který byl obcí ke dni účinnosti původního obecního zřízení (zákon č. 367/1990 Sb.) nebo který se stane obcí po nabytí účinnosti tohoto zákona.

Postavení obce u nás, rozdělení působnosti obce, orgány obce a dozor nad výkonem příslušných působností obce jsou základní pilíře, které obec jako takovou charakterizují a jsou pojednány v obecním zřízení.

Dle úvodních ustanovení obecního zřízení je obec „základním územním samosprávným společenstvím občanů; tvoří územní celek, který je vymezen hranicí obce“. Dále se zde uvádí, že je obec veřejnoprávní korporací, má vlastní majetek, v právních vztazích vystupuje svým jménem a sama nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývajících. Dle zákonné dikce též platí, že obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů. Při plnění těchto uložených úkolů musí chránit veřejný zájem, který je vyjádřen v zákonech a jiných právních předpisech.

13.2 Regionální samospráva

13.2.1 Vymezení pojmu regionu a kraje (včetně úlohy a rozsahu činnosti)

V rámci pojednání o regionální samosprávě jsou pro vymezení a správné pochopení tohoto pojmu určující dva jiné pojmy, a to **pojmem „region“ regionu a kraje.**

¹⁰¹ Koudelka Z.: Obce a kraje, Praha, 2000, str.47.

V některých zjednodušených výkladech bývají region a kraj považovány za pojmy totožné, či jsou často zaměňovány. Proto se jeví jako vhodné tyto pojmy vysvětlit.

„Tradičně je **region geografický pojem** spojený s určitým územím definovaným fyzikálními, klimatickými a lidskými znaky vykazujícími určitý stupeň dočasné stability. Region jako politická nebo správní jednotka je relativně nedávny koncept.“¹⁰²

Na mezinárodní úrovni se můžeme setkat s definicí regionu, kterou přijalo Evropské shromáždění regionů, jež chápe regiony jako „orgány samosprávy přímo pod úrovní ústřední vlády s politickou přímo volenou reprezentací; případně mohou být nahrazeny skupinou konstituovanou na regionální úrovni složenou z volené reprezentace místní samosprávy.“¹⁰³

„Z ekonomického pohledu není region institucí, ale postupně se vyvíjející městská, průmyslová a politická oblast, charakterizovaná částečně polarizací městských center, průmyslovými zdroji a nakonec i organizačními formami, kterými se zaručuje solidarita, koordinace a integrace soukromého a veřejného rozhodování.“¹⁰⁴

Postavení regionů v ČR
Zaměřme se teď více na **postavení regionů v České republice**. Rada Evropy jako organizace na mezinárodní úrovni stanovila pro existenci a fungování územní samosprávy určité standardy. Tyto bychom našli v Evropské chartě místní samosprávy, jejíž ratifikace se uskutečnila ještě za neexistence krajů. Formálně se tedy vztahuje jen na obce. Z hlediska principů obsažených v našem právním řádu lze však ve vztahu ke krajům konstatovat, že kraje tyto standardy více méně splňují.

Pojem „kraj“
Z odborných výkladů pojmu kraj je možné uvést např. výklad Z. Koudelky, ve kterém se uvádí, že „kraj je územní společenství občanů, náleží mu právo na samosprávu. Charakteristickými prvky kraje jsou:

- území;
- obyvatelstvo;

¹⁰² Widemannová, M.: Samosprávné regiony v Evropě: nástroj integrace?, Veřejná správa č. 21/05, Příloha, str.2.

¹⁰³ Widemannová, M.: Samosprávné regiony v Evropě: nástroj integrace?, Veřejná správa č. 21/05, Příloha, str.2.

¹⁰⁴ Widemannová, M.: Samosprávné regiony v Evropě: nástroj integrace?, Veřejná správa č. 21/05, Příloha, str.3.

- soustava orgánů, jimiž jedná a uskutečňuje svou vůli;
- právní subjektivita. Kraj je veřejnoprávní korporací, může tedy vystupovat v právních vztazích svým jménem, má postavení právnické osoby;
- vlastní hospodaření. Kraj má právo na vlastní majetek a samostatné hospodaření s tímto majetkem v zákonných mezích.“¹⁰⁵

Podle P. Havlana představují dnes **kraje plnohodnotné právní subjekty** a jsou tudíž i plnohodnotnými subjekty vlastnického práva. „Mají tedy jako vlastníci, principiálně v rovném postavení s jinými vlastníky, všechna vlastnická oprávnění a jsou také v zásadě stejně omezovány jako jiní vlastníci. To, že je v některých aspektech na ně „veřejnoprávní“ úprava přísnější než na ostatní vlastníky, je pak věc další. Vzhledem k jejich nezastupitelné pozici při naplňování tzv. sociální funkce vlastnictví a veřejného zájmu je současně možné je označit za vlastníky se „zvláštním posláním.“¹⁰⁶

Mají-li být zmíněny **ústavní základy postavení krajů u nás**, pak jejich existence je předpokládána v Ústavě České republiky v článku 99, ve kterém se uvádí, že „Česká republika se člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky a kraje, které jsou vyššími územními samosprávnými celky“.

Dle odstavce druhého článku 100 Ústavy pak platí, že obec je vždy součástí vyššího územního samosprávného celku. Pokud se týká **vytvoření a zrušení územních samosprávných celků**, pak ve vztahu ke krajům platí, že vytvořit nebo zrušit vyšší územní samosprávný celek lze jen ústavním zákonem.

V České republice se tak stalo ústavním zákonem č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, kterým se vymezily následující vyšší územní samosprávné celky: Hlavní město Praha, Středočeský kraj, Jihočeský kraj, Plzeňský kraj, Karlovarský kraj, Ústecký kraj, Liberecký kraj, Královéhradecký kraj, Pardubický kraj, Vysočina, Jihomoravský kraj, Olomoucký kraj, Moravskoslezský kraj a Zlínský kraj. Hranice těchto vyšších územních samosprávných celků lze měnit pouze zákonem.

¹⁰⁵ Koudelka Z.: Obce a kraje, Praha, 2000, str.137.

¹⁰⁶ Havlan R: Majetek obcí a krajů, Praha, 2004, str. 25.

Kraj jako právní subjekt

Kraj v Ústavě ČR

Výčet krajů v ČR

Krajské zřízení Podrobnější právní úpravu týkající se postavení kraje, jeho samostatné a přenesené působnosti, orgánů kraje a dozoru nad výkonem příslušných působností nalezneme v **krajském zřízení**.

Krajem se dle zákonného výkladu rozumí **územní společenství občanů**, které má právo na samosprávu. Krajské zřízení řadí kraj k veřejnoprávním korporacím. Jde tedy o samostatnou právnickou osobu, která má vlastní majetek a vlastní příjmy vymezené zákonem. S tímto majetkem kraj hospodáří za podmínek stanovených zákonem. S ohledem na právě uvedenou charakteristiku kraje lze dále konstatovat, že kraj vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývajících. Stejně jako obecní zřízení u obce, tak i krajské zřízení u kraje předpokládá, že kraj pečuje o všestranný rozvoj svého území a potřeby svých občanů.

„Obdobně jako obec je kraj veřejnoprávní korporací, vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost, která z těchto vztahů vyplývá. Kraj má svůj vlastní majetek, se kterým hospodáří samostatně za podmínek stanovených krajským zřízením nebo zvláštním zákonem.“¹⁰⁷

Samostatná působnost kraje

V rámci samostatné působnosti kraje je rozhodováno o územním rozvoji kraje, majetkoprávních otázkách, o sociální péči o občany kraje, o vytváření zdravých životních podmínek, dále pak nelze zapomenout na rozhodování ve věcech dopravy a spojů, v oblasti výchovy, vzdělávání, kultury a v otázkách zabezpečení ochrany veřejného pořádku.

Závěrem kapitol o vymezení pojmů obec a kraj připojme ještě **Rozhodnutí Vrchního soudu v Praze sp. zn. SJS 1039/2002**.

„Ústava státu považuje obce za „základní územní samosprávné celky“ (a kraje za vyšší územní samosprávné celky (či. 99)). Zjevně tedy již pojmově nelze základní (elementární) celek působnosti (Jednotku“) dělit na celky menší. Proto ani ze zákona o hl. m. Praze plynout nemůže a také neplyne, že by městské části hlavního města Prahy byly samostatným, od obce Praha odlišným, územně samosprávným celkem, ani jim tento zákon výslovně nepřiznává postavení právnické osoby, nehledě ani na protimluv, že by Pražská obec jako základní jednotka (a právnická osoba) byla současně tvořena „základními jed-

notkami“ (a právnickými osobami; pak by totiž Praha byla něčím podobným svazu obcí, což není). Proto plyne z právní úpravy, že toliko hlavní město Praha jako jednotka územní samosprávy je právnickou osobou.“

13.3 Ústavní základy práva na samosprávu na úrovni obcí a na úrovni krajů dle právního řádu České republiky

Jedním ze základních znaků každého demokratického státu je jeho demokratická ústava. Prostřednictvím takové ústavy pak dochází k **základní dělbě moci**, kdy je rozlišována moc zákonodárná, výkonná a soudní. Stejně tomu je i v Ústavě České republiky, č. 1/1993 Sb., ve znění pozdějších změn a doplňků (dále jen ústava). Společně s rozlišením druhů veřejné moci ústava zároveň vyjmenovává orgány, které tuto moc vykonávají. Specifikací jejich působnosti a pravomocí pak dochází k dílčí konkretizaci výkonu těchto veřejných mocí.

Vedle naznačené základní dělby moci obsahuje ústava i další ustanovení, která by bylo možné jen obtížně zařadit k ustanovením upravujícím moc zákonodárnou, výkonnou či soudní. Přesto se v některých případech jedná o taková ustanovení, prostřednictvím kterých je **státní moc delegována na jiné od státu odlišné subjekty**, a též v souvislosti s tímto o taková ustanovení, která předpokládají existenci dalších subjektů veřejné správy.

K takovým ustanovením náleží článek 99 ústavy, který zakotvuje, že jednotky územní samosprávy jsou obce nebo kraje. Dále pak, že tyto jednotky spravují své záležitosti samostatně, jsou nadány vlastními právy a povinnostmi a že disponují vlastním majetkem. V článku 100 ústavy je tedy zakotveno právo územních samosprávných celků na samosprávu. Oba právě uvedené články náleží do **hlavy sedmé ústavy, která je nazvaná „Územní samospráva“**.

Pojďme se blíže podívat na další ustanovení této hlavy, ve kterých nalezneme ve vztahu k územní samosprávě úpravu podrobnější. Dle druhého odstavce článku 100 ústavy platí, že obec je vždy součástí vyššího územního samosprávného celku. Pokud jde o **vytvoření a zrušení územních samosprávných celků**, je třeba upozornit na

Dělba moci

Územní samospráva v Ústavě

skutečnost, že obec je takový územní celek, který byl obcí ke dni účinnosti původního obecního zřízení nebo který se stane obcí po nabytí účinnosti tohoto zákona.

Ve vztahu ke krajům platí, že vytvořit nebo zrušit vyšší územní samosprávný celek lze jen ústavním zákonem.

Právo na vlastní majetek

Dle článku 101 odstavce prvního ústavy je obec samostatně spravována zastupitelstvem. Obdobnou úpravu ve vztahu k vyššímu územnímu samosprávnému celku nalezneme v článku 101 odstavci druhém ústavy, ve kterém je uvedeno, že tyto celky jsou též samostatně spravovány zastupitelstvem. Následujícím ustanovením je ústavou **garantováno právo obcí a krajů mít vlastní majetek** a s tímto majetkem hospodařit. Od tohoto ustanovení pak můžeme odvozovat právo územních samosprávných celků majetek nabývat, disponovat s ním a stejně tak jej pozbývat.

Vztah ke státu

Za velmi významné ustanovení, které v podstatě určitým způsobem vymezuje **vztah státu a územních samosprávných celků**, lze považovat článek 101 odstavec čtvrtý ústavy, v němž je stanoveno, že stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků jen tehdy, vyžaduje-li to ochrana zákona a jen způsobem stanoveným zákonem.

Stát prostřednictvím k tomu příslušných orgánů určí formou ústavních a běžných zákonů **hranice, ve kterých se mohou obce a kraje pohybovat**. V okamžiku, kdy by však činnost územních samosprávných celků byla mimo tyto zákonem vymezené hranice a vyžadovala by to ochrana zákona, může stát nástroji k tomu zákonem určenými do činnosti těchto celků zasáhnout.

Výkon státní správy

Vztahu státu a územních samosprávných celků se týká též článek 105 ústavy, který upravuje **delegaci výkonu státní správy**. V tomto článku se určuje, že výkon státní správy lze svěřit orgánům samosprávy pouze za předpokladu, že tak stanoví zákon. Takovými zákony jsou především obecní zřízení a krajské zřízení.

Svěří-li stát územním samosprávným celkům výkon státní správy, pak platí, že takový celek postupuje při výkonu státní správy nejen podle zákona, ale též podle podzákonných právních předpisů vydaných k provedení zákona. Stát na výkon této státní správy poskytuje územním samosprávným celkům určité finanční prostředky.

Články 102 a 104 ústavy jsou věnovány **ústavní úpravě postavení zastupitelstev obcí a vyšších územních samosprávných celků** - krajů. V článku 102 odstavci prvním ústavy je zakotveno, že členové zastupitelstev jsou voleni tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva. Zákon o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, č. 491/2001 Sb., v platném znění, dále dodává, že volby probíhají též podle zásad poměrného zastoupení.

Každému občanovi České republiky tedy ústava garantuje právo podílet se na správě věcí veřejných. Toto právo je realizováno prostřednictvím práva volit a být volen. Právo volit pak zákon přiznává občanovi České republiky, který alespoň v den voleb dosáhl věku nejméně osmnácti let a je v den voleb v příslušné obci, městě nebo v hlavním městě Praze přihlášen k trvalému pobytu. Dále je toto právo přiznáno také státnímu občanovi jiného státu majícímu na území České republiky trvalý pobyt, za předpokladu, že mu právo volit přiznává mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána. (Směrnice Evropských společenství 94/80/EC).

Co se týká **aktivního volebního práva**, pak členem zastupitelstva se může stát každý volič s trvalým pobytem v územním obvodu příslušné obce, u kterého není překážka výkonu volebního práva podle příslušného zákona.

Obdobná, nikoli zcela shodná, je právní úprava v oblasti aktivního a pasivního volebního práva do zastupitelstev krajů (srov. §§ 4, 5 zákona č. 491/2001 Sb. a §§ 4, 5 zákona č. 130/2000 Sb.).

Vrátíme-li se zpět k článku 102 ústavy, pak je třeba ještě doplnit informaci o tom, že je ústavou uvažována i možnost vyhlášení voleb do zastupitelstev obcí a krajů ještě před uplynutím funkčního období těchto zastupitelstev. Vlastní podmínky a v souvislosti s nimi i podrobnější úpravu této problematiky stanoví běžný zákon.

V souladu s článkem 104 odstavcem prvním ústavy může být **působnost zastupitelstev stanovena jen zákonem**. V případě obcí je tomu tak prostřednictvím obecního zřízení a v případě vyšších územních samosprávných celků krajského zřízení.

Pokud se týká rozhodovací pravomoci v oblasti samosprávy a **vymezení toho, kdy ještě rozhoduje zastupitelstvo obce a kdy již**

Volební právo

Působnost zastupitelstev

rozhoduje zastupitelstvo kraje, pak platí, že zastupitelstvo obce rozhoduje ve věcech samosprávy, pokud nejsou zákonem svěřeny zastupitelstvu vyššího územního samosprávného celku.

K nejvýznamnějším pravomocem zastupitelstva náležejícím do oblasti samosprávné patří **vydávání obecně závazných vyhlášek**. Ty mohou zastupitelstva obcí a krajů vydávat v mezích své působnosti v souladu s článkem 104 odstavcem třetím ústavy.

V posledním článku hlavy sedmé ústavy nalezneme základ právní úpravy **výkonu státní správy orgány samosprávy**, když zákonodárce určuje, že tento výkon může být svěřen orgánům samosprávy. To však lze jen tehdy, je-li tak stanoveno zákonem.

Hovoříme-li o ústavních základech územní samosprávy, není možné při tomto výkladu setrvat pouze u ústavy, ale je nutné též pamatovat na **ústavní zákon č. 347/1997 Sb.**, o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, v platném znění. Tímto zákonem bylo na území České republiky vytvořeno čtrnáct vyšších územních samosprávných celků, vymezeno území těchto celků a zakotveno, že hranice vyšších územních samosprávných celků lze měnit pouze zákonem. Prostřednictvím části druhé tohoto zákona byla novelizována ústava, a to formou změny článku 99 ústavy a vypuštěním článku 103 ústavy, který zakotvoval, že o názvu vyššího územního samosprávného celku rozhoduje jeho zastupitelstvo.

13.4 Evropská charta místní samosprávy jako základní ideový dokument územní samosprávy

Přistoupení k Chartě Evropská charta místní samosprávy (dále jen charta) byla přijata ve Štrasburku dne 15. října roku 1985, avšak jménem České republiky byla podepsána tamtéž až dne 28. května 1998. S chartou vyslovil souhlas Parlament České republiky a prezident republiky ji ratifikoval. Ratifikační listina České republiky byla uložena u generálního tajemníka Rady Evropy dne 7. května 1999. Při této ratifikaci bylo učiněno mimo jiné oznámení v tom smyslu, že **pro Českou republiku charta vstoupí v platnost dne 1. září 1999**, a to v souladu s článkem 12 Charty, ne však všemi jejími ustanoveními.

V úvodu tohoto pojednání je třeba upozornit též na skutečnost, že ke konečné formulaci a přijetí charty na evropské úrovni nedošlo ze dne na den, ale že mu předcházela **dlouhodobá jednání** s prvotní myšlenkou celoevropské garance práva na místní samosprávu. Ta začala být intenzivněji vedena až po druhé světové válce a vyústila v konání pravidelných evropských komunálních konferencí.

Pokud se týká **obsahu Charty**, pak v jejích osmnácti člancích nalezneme třicet základních principů, jejichž uplatněním dochází k naplnění evropského standardu práva na místní samosprávu jako jednoho ze základních politických práv, které jsou uznávány ústavami evropských demokratických států.

Jejich úplný výčet nalezneme ve Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 181/1999 Sb., o přijetí Evropské charty místní samosprávy (dále jen sdělení). Ve vztahu k právnímu řádu České republiky je třeba vést v patrnosti, že **Česká republika není vázána všemi ustanoveními této Charty**, tedy že není vázána všemi principy v ní uvedenými. Toto je však zcela v souladu s podmínkami v Chartě obsaženými, kdy se předpokládá, že členský stát Rady Evropy prohlásí, že se cítí být vázán alespoň dvaceti odstavci části první Charty, z nichž alespoň deset musí být vybráno z článků a odstavců, které jsou v článku 12 Charty výslovně uvedené.

K základním **principům, kterými jsou vázány všechny smluvní státy**, náleží princip ústavní garance práva na samosprávu, princip pojmového vymezení místní samosprávy, princip zákonného rozsahu práva na samosprávu a odpovědnosti za výkon práva na samosprávu.

Dále nesmí být pominut princip změny hranic místních správních jednotek pouze po předchozí konzultaci s obyvatelstvem dotčených jednotek, garance svobodného výkonu funkcí volenými zástupci a princip státního dozoru nad výkonem samosprávy pouze za stanovených podmínek a zákonem stanoveným způsobem. Mezi poslední tři neopomenutelné principy jsou řazeny princip práva místních společenství na určité finanční zdroje ze státního rozpočtu, na vlastní zdroje, princip spolupráce a sdružování se místních společenství navzájem a konečně princip garance právní ochrany místní samosprávy u nezávislých soudů.

Závěrem této kapitoly je třeba ještě upozornit na **oznámení učiněné Českou republikou při ratifikaci Charty**. V tomto oznámení je uvedeno, že Česká republika se cítí být vázána, v souladu s požadavky stanovenými v Chartě, dvaceti čtyřmi jejími odstavci první části charty a z toho třinácti odstavci, které jsou uvedeny v jejím článku 12. Zároveň je v oznámení uveden taxativní výčet takových ustanovení charty, kterými se Česká republika vázána být necítí.

13.5 Exkurz do samospráv vybraných zemí

13.5.1 Spolková republika Německo

Ústava SRN Základy územní samosprávy ve Spolkové republice Německo jsou dány obdobně jako v České republice právním předpisem nejvyšší právní síly, tedy ústavou (Grundgesetz fUr Bundesrepublik Deutschland). Pro zajímavost uvedme, že **Ústava Spolkové republiky Německo** je nepoměrně starší právní předpis ve srovnání s ústavou naší republiky. Tento stav je dán historickými událostmi a z nich vyplývajícími historickými souvislostmi.

Německá parlamentní rada na svém veřejném zasedání 23. května 1949 v Bonnu nad Rýnem zveřejnila, že 8. května 1949 jí schválená Ústava Spolkové republiky Německo (dále jen německá ústava) byla na veřejném zasedání národního shromáždění ve dnech 16. až 22. května 1949 dvoutřetinovou většinou dotčených německých zemích přijata a následně v souladu s článkem 145 odst. 3 této ústavy ve Spolkovém věstníku zveřejněna.

Základní komunálního práva Po krátkém historickém exkurzu se soustředíme na ty články ústavy, které můžeme chápat jako určité **základní kameny německého komunálního práva**. Mezi tyto články se řadí především články 28, 106 a 109 německé ústavy.

V prvním odstavci článku 28 této ústavy se určuje, že **v zemích, krajích a obcích musí mít lid své zastoupení**, které vzejde ze všeobecných, bezprostředních, svobodných, rovných a tajných voleb. Jde o zásadu, která není cizí ani našemu systému. Dále se uvádí, že k volbám do krajů a v obcích jsou povoláni též lidé se státní příslušností členských států Evropské unie, kteří jsou oprávněni volit a být zvoleni podle pravidel práva Evropské unie.

V druhém odstavci článku 28 německé ústavy se **obce označují za hlavní garanty realizace práva na samosprávu**, spočívajícího v právu řídit si záležitosti místního charakteru v rámci zákonem stanovených regulí dle vlastní vůle, respektive vůle občanů obce.

Za velmi významnou lze považovat dále třetí větu téhož odstavce, která k zajištění práva na samosprávu ze strany státu řadí též **právo obce vůči státu na poskytnutí určitých finančních prostředků**, daňových výnosů, bez nichž by realizace samosprávy ani nebyla možná.

Článek 106 stejně jako článek 109 náleží do hlavy desáté německé ústavy, která obsahuje **základní zásady upravující finanční oblast ve státě**. Článek 106 upravuje rozdělení daňových příjmů ve státě a článek 109 obsahuje základní zásady pro vnitřní hospodaření ve státě a v jednotlivých zemích.

V článku 106 se výslovně uvádí, z jakých příjmů se sestavuje rozpočet, podle jakých zásad se hospodář, jak se získané finanční prostředky rozdělují. V odstavci čtvrtém a pátém tohoto článku se konstatuje, že obce obdrží podíl na dani z příjmu a na dani z obratu. Tolik k základním ústavním principům samosprávy.

K velmi důležitým informacím ve vztahu k vymezení základních principů územní samosprávy a jejich uplatňování v praxi je třeba dále uvést, že způsob výkonu samosprávy není ve všech německých obcích stejný, a to z toho důvodu, že **Spolková republika Německo je rozdělena na spolkové země** (Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Břemen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein a Thuringen), které jsou nadány upravovat si vymezený okruh záležitostí v souladu se spolkovými předpisy samostatně.

Z toho lze dovodit, že znění **obecních zřízení jednotlivých spolkových zemí nejsou vždy totožná**. Mohou se lišit v rámci právní úpravy soustavy obecních orgánů a úpravy vzájemných vztahů mezi těmito orgány. V některých odborných pojednáních jsou i přes množství právních úprav obecních zřízení odpovídajících počtu spolkových zemí uvažovány tzv. čtyři základní modely obecního zřízení (Jihoněmecký statut rad, Severoněmecký statut rad, Magistrátní

**Financo-
vání obcí**

**Spolkové
země**

statut, Statut starosty), pod které prostřednictvím určitých shodných typových znaků můžeme řadit obecní zřízení jednotlivých zemí. Toto členění však v rámci moderních studií týkajících se samosprávy začíná být opouštěno, a to v důsledku zvyšujícího se množství odlišností jednotlivých úprav. Svůj podíl na této skutečnosti má též sjednocení země, které se uskutečnilo dne 3. října roku 1990 a má za následek zvýšení počtu spolkových zemí, a tím i počtu obecních zřízení upravujících vnitřní organizaci a fungování orgánů obce při výkonu obecní samosprávy.

Příloha Bavorska

V návaznosti na právě uvedené je možné konstatovat, že měly-li být dále pojednány principy územní samosprávy a způsoby jejího fungování na úrovni běžných zákonů, je třeba tak vždy činit s ohledem na obecní zřízení v té které jednotlivé spolkové zemi. Pro zajímavost se nabízí provést krátký **exkurz do obecního zřízení Bavorska**.

Obecní rada

Hlavními orgány obcí podle obecního zřízení Bavorska jsou **obecní rada a starosta**, který v některých obcích a velkých krajských městech nese označení primátor.¹⁰⁸ Obecní rada je společenství zástupců občanů obce; ve městech nese označení městská rada.¹⁰⁹ Obecní radu představují její členové a starosta.

Všichni členové obecní rady, včetně starosty,¹¹⁰ jsou voleni na **volební období v délce šesti let**. Hned v úvodu se nabízí prostor pro srovnání s naší právní úpravou, když v České republice je délka volebního období do volených orgánů místních samospráv čtyřletá. Toto kratší volební období skýtá výhodu spočívající v určité větší pružnosti či variabilnosti členů rozhodujících orgánů místních samospráv. Nejsou-li občané spokojeni s činností těchto orgánů, je zde zákonem daná kratší časová prodleva k možné změně.

Zůstává však otázkou, zda čtyřleté volební období poskytuje dostatečný časový prostor k tomu, aby se zvolení zástupci místních samospráv dokázali zorientovat ve svých funkcích, získat dobrý přehled o svých možných pravomocích a následně uskutečnit zamýšlené cíle obsažené v příslušném volebním programu (vytváření průmyslových zón za účelem získání více pracovních míst pro příslušný region, rea-

¹⁰⁸ Srov. Gemeideordnung, Landkreisordnung, Verwaltungsgemeinschaftsordnung Bayern.Hien E., str. 4.

¹⁰⁹ Článek 30 odst. 1 bavorského obecního zřízení.

¹¹⁰ Článek 31 odst. 2 bavorského obecního zřízení.

lizaci veřejně prospěšných staveb, přípravu kulturních či sportovních akcí s mezinárodní účastí apod.). Z tohoto pohledu by bylo možné delší funkční období považovat pro výkon místní samosprávy za praktičtější.

Počet členů obecní rady je obdobně jako v českém obecním zřízení odvozen od počtu osob majících v obci trvalý pobyt. **Obecní rada rozhoduje o všech záležitostech obce**, vyjma těch, o kterých na základě pověření radou rozhodují výbory. Obecní rada dozoruje celkový výkon samosprávy v obci, zvláště pak provádění svých rozhodnutí.¹¹¹

Nutno dodat, že ačkoli bavorské obecní zřízení užívá ve vztahu ke svému zastupitelskému sboru označení „obecní rada“, lze **tento orgán s ohledem na jeho rozhodovací pravomoci spíše připodobnit našemu obecnímu zastupitelstvu**. S radou obce, tak jako tomu je v českém obecním zřízení, se v obecním zřízení Bavorska nesetkáme.

Obecní rada je příslušná k rozhodování takových záležitostí, které mají pro obec zásadní význam. K těmto záležitostem náleží především schvalování obecního rozpočtu, rozhodování o územním rozvoji obce a vydávání předpisů obce.

Jak již bylo výše jednou zmíněno, k výkonu určitých záležitostí mohou být oprávněny i **výbory obecní rady**. Podle článku 32 odst. 2 bavorského obecního zřízení může rada obce přenést obstarání určitých obchodních záležitostí či zařízení nějaké konkrétní věci na obecní radou vytvořený výbor.¹¹² Následně však zákon striktně vymezuje okruh záležitostí, jejichž obstarání, správu či výkon výborům svěřit nelze.

Srovnáme-li postavení výborů (mějme na mysli výborů obecních zastupitelstev podle obecního zřízení našeho právního řádu a postavení výborů zřízených podle bavorského obecního zřízení), lze pozorovat nepoměrně silnější postavení výborů bavorských. Zatímco výbory našich obecních zastupitelstev jsou jen orgány poradní a pomocné, výbory bavorských obecních rad krom toho, že mohou plnit funkci poradní a pomocnou, mohou též samostatně obstarávat a rozhodovat svěřené záležitosti.

¹¹¹ Článek 30 odst. 2 a odst. 3 bavorského obecního zřízení.

¹¹² Článek 32 odst. 1 bavorského obecního zřízení.

Starosta obce Starosta obce rozhoduje samostatně tzv. **výkonné záležitosti** (týkající se chodu úřadu), které však již nejsou z hlediska dalšího zatížení obce povinnostmi tak významné jako záležitosti, o kterých rozhoduje obecní rada. Starosta dále obecní radě předsedá, vykonává její rozhodnutí a zastupuje obec navenek.¹¹³ V souladu s díkčí článku 34 odst. 1 bavorského obecního zřízení má starosta obce též postavení úředníka obce. Dále se však v zákoně uvádí, že jde o tzv. úředníka na „určitý čas“, jehož délka odpovídá délce funkčního období, na které byl starosta zvolen.

Starosta je ze zákona nadán **vykonávat služební dozor** nad všemi úředníky a ostatními zaměstnanci obce.

Velmi významnou pravomocí starosty je jeho pravomoc podle článku 37 odst. 3 bavorského obecního zřízení, a to oprávnění na místo obecní rady či výboru rady obce **zaříditi záležitosti nebo obstarati úkony, které nesnesou odkladu**. Zpravidla jde o situace, kdy v případě nečinnosti orgánů k tomu určených by obci hrozila nějaká majetková újma, či nebezpečí na životech a zdraví občanů obce. Obecní radu nebo příslušný výbor je starosta na jejich nejbližším zasedání o tom, co učinil, a o důvodech jej k tomu vedoucích, povinen informovat.

Starosta může být v souladu s článkem 35 odst. 1 bavorského obecního zřízení **zastupován jedním nebo dvěma místostarosty**, které ze svého středu volí obecní rada. Starosta může na svého místostarostu přenést výkon určitých oprávnění, které mu podle zákona náleží. Nemůže tak učinit jen ze své vlastní vůle, ale potřebuje k tomu také souhlas obecní rady.

Shodné principy Z toho, co již bylo o bavorském obecním zřízení výše uvedeno, lze dovodit, že ačkoli tu existují určité rozdíly, a to ať už v terminologii označení volených orgánů či v nich projednávaných záležitostech, princip samosprávy je postaven na podobných, mnohdy i stejných základních principech, a proto v obou zákonech - **v českém obecním zřízení i v obecním zřízení bavorském - nalezneme velké množství institutů sobě velmi blízkých.**

Právě uvedené podporuje i vyjádření jednoho z našich současných odborníků specializujících se na oblast veřejné správy a komparaci

komunálních práv jednotlivých států, který uvádí, že „veřejná správa se v moderních demokraciích vyznačuje společnými shodnými základními rysy a principy. Vyplyvá to z jejího společného politického, ekonomického a právního základu, především z pluralitního politického systému, zajišťujícího svobodnou soutěž politických stran a svobodnou činnost opozice.“¹¹⁴

13.5.2 Slovenská republika

Obdobně jako v právním řádu České republiky a Spolkové republiky Německo jsou základy územní samosprávy na Slovensku dány předpisem nejvyšší právní síly, tedy ústavou.

Ústava Slovenské republiky je členěna do devíti hlav, přičemž principy územní samosprávy jsou zakotveny v její hlavě čtvrté (č. 64-71). Pro zajímavost je možné upozornit na to, že tato úprava je řazena v ústavě ještě před právní úpravu moci zákonodárné, výkonné a soudní.

Při porovnání úpravy principů územní samosprávy, uvedených v Ústavě Slovenské republiky, s principy samosprávy stanovenými v Ústavě České republiky je patrné, že jsou si tyto úpravy velmi podobné.

Tato skutečnost je dána **historickým vývojem státoprávního uspořádání** na území obou států, kdy z novodobějších mezníků je možné jako rozhodný faktor jmenovat přechod od tzv. totalitního uspořádání státu ke státu fungujícímu na demokratických zásadách a principech.

Výše uvedené však neznamená, že by v obou právních úpravách neexistovala rozdílná právní ustanovení. Jednotlivé rozdíly budou pojednány níže.

Základem územní samosprávy na Slovensku je v souladu s ústavou obec. Vedle obcí předpokládá ústava i existenci vyšších územních celků. V obou případech je ústava definuje jako samostatné samosprávné celky, které sdružují osoby, jež mají na jejich území trvalý pobyt. Obdobně jako v české právní úpravě jde o právnické osoby, které disponují vlastním majetkem a finančními prostředky. S tímto

¹¹⁴ Grospič, J., Kadeřábková, I., Mates, R., Postránecký, J., Svoboda, K., Toth, P., Wokoun, R.: Úvod do regionálních věd a veřejné správy, Praha, 1998, str. 199.

majetkem a prostředky za podmínek stanovených zákonem samostatně hospodaří.

Vlastní výkon územní samosprávy může být v souladu s článkem 67 Ústavy Slovenské republiky omezen jen zákonem nebo mezinárodní smlouvou dle článku 7, odstavcem pět této ústavy. S právem uvedeným souvisí i další zákonné ustanovení, podle kterého může stát zasahovat do činností obcí a vyšších územních celků jen způsobem stanoveným zákonem.

Orgány obce

První výraznější rozdíl mezi ústavními úpravami územní samosprávy v České a Slovenské republice je v určení orgánů obce a orgánů vyššího územního celku. Zatímco Ústava České republiky výslovně hovoří jen o obecním zastupitelstvu a krajském zastupitelstvu (ostatní orgány obce a kraje jsou definovány jen na úrovni běžných zákonů), Ústava Slovenské republiky v článku 69 stanoví, že orgány obce jsou obecní zastupitelstvo a starosta obce. Orgány vyššího územního celku jsou pak zastupitelstvo vyššího územního samosprávného celku a předseda tohoto celku.

Principy voleb

Dalším zásadním rozdílem obou úprav je **odlišný princip volby starosty obce a hejtmana kraje** dle české právní úpravy a volby starosty obce a předsedy vyššího územního celku dle úpravy slovenské. Starostu obce a hejtmana kraje volí zastupitelé obce, respektive v druhém případě zastupitelé kraje, tzv. ze svého středu, tedy z okruhu osob, které uspěly v rámci voleb do obecních a krajských zastupitelstev. Na Slovensku tento princip neplatí, neboť starostu obce i předsedu vyššího územního celku volí přímo obyvatelé obce, případně vyššího územního celku, kteří mají na dotčeném území trvalý pobyt. Tato funkce je neslučitelná s funkcí poslance v zastupitelském sboru.

Volby probíhají na základě **všeobecného, rovného a přímého volebního práva**. Volební období je shodně s naší právní úpravou čtyřleté.

Normotvorba samosprávy

K. dalším právům, která jsou s územní samosprávou spojena, patří právo na vlastní normotvorbu. V souladu s článkem 68 Ústavy Slovenské republiky mohou obce a vyšší územní samosprávné celky ve věci územní samosprávy a za účelem zabezpečení úkolů vyplývajících pro samosprávu ze zákona vydávat obecně závazná nařízení.

Shodně označení nesou též právní předpisy, které vydávají obce a vyšší územní celky v rámci výkonu tzv. přenesené působnosti obce nebo tohoto celku. V tomto případě jde o vydávání právních předpisů obcemi a vyššími územními celky v souvislosti s výkonem činností náležejících do tzv. **místní státní správy**. Její výkon přenesl na obce a vyšší územní celky zákonem stát a zároveň se zavázal hradit náklady s tímto výkonem spojené.

S další významnou odlišností české a slovenské právní úpravy územní samosprávy se setkáváme **v oblasti provádění dozoru právě při výkonu státní správy obcemi a vyššími územními celky**, K tomuto se v Ústavě Slovenské republiky uvádí: „Výkon státní správy přenesený na obec nebo vyšší územní celek zákonem řídí a kontroluje vláda. Podrobnosti stanoví zákon.“ V souladu s právní úpravou této problematiky v České republice se v tomto případě počítá především s dozorem ze strany krajských úřadů a Ministerstva vnitra České republiky.

Vyjma odlišností právních úprav územní samosprávy na ústavní úrovni je možné nalézt určité další rozdíly při **porovnávání českého a slovenského obecního zřízení**. Jednak jde o odlišnosti, které navazuji na právní úpravu v ústavách obou států a které tyto v podstatě pouze podrobněji rozvádějí a precizují (viz volba starosty, výkon dozoru). Vedle těchto odlišností je možné však poukázat i na některé další.

K těmto patří např. **způsob zřizování a postavení obecní rady**. Ta se dle české právní úpravy nezřizuje v obcích, ve kterých má zastupitelstvo méně než patnáct členů. Jinak se rada obce zřizuje vždy. Dle slovenské právní úpravy záleží na rozhodnutí obecního zastupitelstva, zda radu, jako svůj výkonný, poradní a kontrolní orgán, zřídí, či nikoli. Slovenské obecní zřízení též nepočítá s žádnou vyhrazenou pravomocí obecní rady. Její zákonné postavení se tedy ve srovnání s postavením obecní rady v České republice jeví jako slabší.

K dalším odchylkám obou úprav na úrovni běžných zákonů patří **stanovení odlišné kvóty pro přijetí usnesení obecního zastupitelstva**. Podle české právní úpravy je k přijetí návrhu třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech zastupitelů. Dle slovenské právní úpravy postačí, vysloví-li souhlas s návrhem nadpoloviční většina přítomných poslanců obecního zastupitelstva.

Dozor nad samosprávou

Obecní zřízení

Obecní rada

K poslední významnější odchylce ve slovenské právní úpravě náleží **zřízení funkce hlavního kontrolora**. Jde o funkci, která se dle naší právní úpravy vůbec nezřizuje. Problematika kontroly hospodaření obcí a krajů u nás je řešena zcela jiným způsobem.

Funkce hlavního kontrolora je obsazována vždy na šest let (tedy na dobu delší než jedno funkční období poslanců obecního zastupitelstva). Slovenské obecní zřízení obsahuje poměrně podrobnou **úpravu postavení této osoby a pravomocí s touto funkcí spojených**.

V rámci závěrečného **shrnutí pojednání o právní úpravě územní samosprávy v České a Slovenské republice** nezbyvá než konstatovat, že tyto úpravy vycházejí z obdobných principů a zásad. Důvody, které k tomuto vedou, byly již zmíněny v úvodu této kapitoly. Dílčí odlišnosti můžeme pak spatřovat především při dalším podrobnějším rozpracovávání těchto principů a zásad, a to především v právních úpravách na úrovni běžných zákonů.

14. TYPY SOUDNICTVÍ

14.1 Druhy soudů a kritéria jejich členění ¹⁵

V moderním státě jsou nositeli soudní moci nezávislé **soudy**. Jsou to zvláštní orgány vytvářené státem, jejichž prostřednictvím stát zajišťuje některé své **základní funkce**. Náleží k nim zejména úkol poskytovat ochranu právům a svobodám jednotlivců, udržovat vnitřní pořádek v zemi, rozhodovat o vině a trestu, dbát na to, aby činnost samotných orgánů státu nepřekračovala limity stanovené právním řádem. V právním státě tak soudy činí výlučně zákonem stanovenými metodami a v právním řádem předepsaných procesních formách.

Předmětem soudního projednávání se stávají **konkrétní věci a spory** fyzických a právnických osob, jež jsou důsledkem nejrozmanitějších konfliktů vznikajících ve společnosti. Úkolem soudu pak je, ať již má konflikt povahu trestní, majetkovou, pracovní, obchodní nebo například politickou, posoudit jej s ohledem na právním řádem stanovené normy chování a právní vědomí soudců a svým rozhodnutím **prosadit panství práva**.

Rozhodnutí soudu představuje zvláštní státní akt, jenž je nezřídkapřípadem uplatnění státního donucení. Vyznačuje se zákonem předepsanou formou i obsahem. Je vyhlašováno jménem státu a jeho smyslem je jak zajištění dodržování zákonů všemi subjekty, které se nacházejí na území daného státu, tak stanovení mezi případnému svévolnému zneužití moci ze strany orgánů veřejné moci.

Počet a druhy soudů, jejich uspořádání a vzájemné vztahy se v jednotlivých státech odlišují. Rozdíly mohou být založené nestejným systémem práva (například model angloamerický nebo kontinentální),¹⁶ územním uspořádáním státu (federace či unitární stát), historickými tradicemi, různou povahou právních konfliktů, o kterých soudy jed-

Úloha soudů

Rozhodnutí soudu

Soustava soudů

¹⁵ Obsáhleji k dané problematice srov. např. Schelleová I., Schelle K. a kolektiv, Soudnictví (historie, současnost a perspektivy), Eurolex Bohemia, Praha 2004, s. 15 n. nebo Zoulík R, Soudy a soudnictví, C. H. Beck, Praha 1999, s. 147-152, 201-216.

¹⁶ Srov. k tomu např. Klíma K., Teorie veřejné moci (vládnutí), ASPI, Praha 2003, s. 23 ln.

nají, účelem, jehož má být dosaženo apod. Souhrn všech soudů, které působí v daném státě, může vytvářet jednu nebo více vnitřně strukturovaných soustav.

Existují různá kritéria, podle nichž lze jednotlivé soudy charakterizovat či vzájemně porovnávat. Nejvýznamnější hledisko je hledisko funkcionální, založené na pravomoci (věcné příslušnosti), kterou zákon jednotlivým typům soudů světuje. Podle něj základní schéma tvoří **soudy obecné, správní a ústavní**.

Každá soustava, zejména obecných soudů, je vnitřně hierarchicky členěná. V evropských státech se setkáváme nejčastěji s tří- nebo dokonce i s čtyřstupňovými systémy. Tvoří je tak několik článků (instancí), kdy nejnižší články představují soudy okresní (municipální, obvodní, hrabství, magistrátní apod.), soudy druhé instance jsou soudy krajské (apelační,¹¹⁷ oblastní apod.) a soustavu završuje soud nejvyšší (kasační).¹¹⁸

Na uspořádání soudní moci může mít vliv i územní učlenění státu. V některých případech jsou soudní obvody shodné s administrativně-územním členěním státu, jinde jsou vytvářeny zvláštní soudní obvody, které se s hranicemi územního členění státu neshodují vůbec nebo jen částečně. Organizace státní moci v místech je tak zdánlivě méně přehledná, avšak takové uspořádání bývá považováno za lepší záruku nezávislosti soudů, neboť je vzdaluje bezprostřednímu vlivu místních orgánů a jejich pokoušení prosazovat u soudů své lokální zájmy. Ve většině federativních států se setkáváme se soudy federálními a se soudy, které si v rámci své kompetence vytvářejí jednotlivé subjekty federace.

Soudce

Soudci mohou být povolávání do své funkce jmenováním (např. hlavou státu, ministrem spravedlnosti) anebo volbou (občany, parlamentem). Rozdíly v obsazení jednotlivých soudů pak mohou být

¹¹⁷ Apelační soud projednává v odvolacím řízení rozsudek soudu první instance z procesního hlediska stejným způsobem jako soud první instance s tím, že se zabývá věcí v plném rozsahu. Původní rozhodnutí může potvrdit, ale může je i zrušit a nahradit vlastním jiným rozhodnutím.

¹¹⁸ Kasace v soudním řízení znamená, že soud vyšší instance přezkoumává rozhodnutí soudu nižší instance výhradně z hlediska dodržení zákona tímto soudem, aniž by se zabýval věcnou stránkou. Pokud předchozí rozhodnutí zruší, nemůže je nahradit vlastním rozhodnutím, ale vrátí věc k rozhodnutí soudu nižší instance. Ten je však při svém rozhodování vázán právním názorem kasačního soudu.

založeny i tím, zda soudní moc vykonávají pouze soudci z povolání, kteří musí mít vysokoškolské právnické vzdělání, praxi, složenou odbornou justiční zkoušku a bezúhonnou pověst, anebo zda se na výkonu soudní moci podílejí i laici, kteří mají obohatit práci soudu o své životní zkušenosti a znalosti rozličných prostředí. Ti mohou působit buď v porotních soudech, kdy rozhodují pouze o vině či nevině obžalovaného, zatímco o výši případného trestu rozhodne profesionální soudce, anebo laici působí jako členové senátů - přísedící při prvoinstančním rozhodování. V takových případech mají rovné postavení se soudci z povolání.

Právní stát nepočítá s vytvářením tzv. **mimořádných (výjimečných) soudů**. V některých státech vyplývá jejich zákaz dokonce přímo z ústavy.¹¹⁹ Pohled do historie napovídá, že státní moc k mimořádným soudům, jež působily výlučně na úseku trestního soudnictví, sahala v minulosti buď v dobách výjimečných stavů (války, ohrožení vnitřní bezpečnosti) anebo se k nim uchýlovaly vojenské či autoritativní režimy, jež se i soudní procesy snažily využívat k prosazení svých politických cílů. V takovém soudním řízení nejsou zpravidla garantovány běžné procesní postupy, důraz je kladen na rychlost řízení, často s vyloučením veřejnosti, bez garance rovnosti stran v řízení, s ukládáním i výjimečných trestů, bez možnosti přezkoumání vynesenoho rozsudku aj.

Od počátku 20. století se přestává soudnictví svazovat výhradně hranicemi jednotlivých států a postupně vzniká na základě mezinárodních smluv i celá řada soudů mezinárodních. Koncept mezinárodního soudnictví byl původně přímým důsledkem prosazení zásady urovnání případných sporů mezi státy namísto násilnými prostředky mírovou cestou, stejně jako byl veden snahou o zajištění kolektivní bezpečnosti. Na půdě OSN je hlavním soudním orgánem Mezinárodní soudní dvůr založený Chartou OSN, příkladem specializovaného soudního orgánu je pak Mezinárodní soudní dvůr pro mořské právo anebo Mezinárodní soudní dvůr pro životní prostředí. Úsilí o vyrovnání se s důsledky válečných konfliktů, především pak snaha, aby nezůstaly nepotrestány zločiny proti lidskosti a byli stíháni váleční zločinci,

¹¹⁹ Např. čl. 102 Ústavy Italské republiky zakotvuje, že: "...Nemohou být ustanoveny mimořádné soudy nebo zvláštní soudy." a čl. 101 odst. 1 Základního zákona SRN uvádí: „Výjimečné soudy jsou nepřípustné“.

Mimořádné soudy

Mezinárodní soudnictví

vedly k vytvoření mezinárodního trestního soudnictví. Ke konkrétním příkladům naplnění těchto idejí patří po Druhé světové válce působení mezinárodních vojenských tribunálů v Norimberku a v Tokiu, v devadesátých letech minulého století pak byly Radou bezpečnosti ustaveny Mezinárodní trestní tribunál pro zločiny v bývalé Jugoslávii a Mezinárodní tribunál pro Rwandu. Zatím naposledy v roce 1998 byla sjednána mezinárodní smlouva o Mezinárodním trestním soudu, který byl v roce 2002 ustaven. Regionální charakter má Evropský soudní dvůr v Lucemburku, který je povolán jak k řešení sporů mezi členskými státy ES, tak zajišťuje ochranu práv jednotlivců, kteří byli přímo dotčeni akty orgánů Společenství. K zajištění závazků vyplývajících z Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a svobod, jež byla vypracována a schválena na půdě Rady Evropy, působí Evropský soud pro lidská práva se sídlem ve Štrasburku.

14.2 Obecné soudnictví

Obecné soudy

Tzv. obecné soudy existují ve všech státech a právě jimi je rozhodována většina právních sporů. Rozhodují všechny věci týkající se buď občanskoprávních vztahů (**civilní soudy**) nebo trestněprávních vztahů (**trestní soudy**), ale i dalších právních vztahů, pokud je zákon nesvěřil do působnosti jiných zvláštních soudů, které může stát zřizovat speciálními zákony.

Zvláštní soudy

Zvláštní soudy mohou být vytvářeny pro rozhodování ve věci přesně vymezených a podle objektivních hledisek určených skupin obyvatelstva, např. soudy pro nezletilé, které se zabývají výlučně případy porušení zákona touto sociální skupinou, nebo soudy vojenské, jež rozhodují ve věcech trestných činů spáchaných příslušníky armády. Ještě širší možnosti ke zřízení speciálních soudů dávají jednotlivé obory práva, kdy v řadě zemí jsou zřizovány zvláštní soudy pracovní, obchodní, sociální, pojišťovací, daňové, patentové, volební, námořní aj. Z organizačního hlediska mohou tyto soudy buď vytvářet autonomní soudní soustavy, anebo působí jako kolegia při obecných soudech. Za jejich přednost bývá považována užší specializace soudců a často i zrychlení řízení před nimi.

Méně rozšířenou institucí, jež má původ ve Velké Británii, jsou tzv. **smírčí soudci**. Ti ani nemusí mít vždy vysokoškolské právnícké

vzdělání, mohou vykonávat současně i jinou profesi a ne vždy jsou za tuto svoji funkci dokonce honorováni. Rozhodují méně složité a významné spory, především občanskoprávní, ovšem i jejich rozhodnutí je považované za akt státu.

Předmětem každého soudního řízení je **řešení právního konfliktu**. Soud v zásadě nejedná z vlastní iniciativy, ale na základě podnětu zvenčí (podání žaloby), který uvádí do chodu mechanismus soudní ochrany. Pokud jsou splněny zákonem stanovené podmínky, je návrh na zahájení řízení pro soud závazný. Svou podstatou jde při řízení před soudem o posouzení a rozhodnutí konkrétní věci, ve které proti sobě stojí dvě strany s rozdílnými zájmy a žádají po soudu, nezávislém a nestranném státním orgánu, aby na základě aplikace právních předpisů uvedený spor rozhodl.¹²⁰ Soudní řízení je zakončeno v konečné fázi vydáním závazného a po nabytí právní moci nezměnitelného rozhodnutí.

Řízení před civilními a trestními soudy vykazují mnohé shody, ale vyznačují se i řadou odlišností. Jako názorný příklad lze uvést soukromoprávní povahu žaloby a zásadu dispoziční v případech řízení před civilními soudy, a naopak veřejnoprávní charakter obžaloby v řízení trestním.

V **občanskoprávním řízení** se subjekt (žalobce), který se považuje za nositele práva, o němž se domnívá, že bylo odpůrcem (žalovaným) porušeno nebo je jím ohroženo, obrací s vlastní věcí soukromoprávní povahy na soud se žádostí, aby bylo toto porušení nebo ohrožení subjektivního práva odstraněno, případně byl odpůrce přinucen k plnění povinnosti, jež ze zjištěného právního vztahu pro něj vyplývá. Obsahem podané žaloby tak je nárok žalobce vůči žalovanému, založený sporným hmotněprávním vztahem.

Před trestními soudy v trestněprávním řízení proti sobě stojí osoba obžalovaná ze spáchaní trestného činu a státní žalobce (prokurátor, státní zástupce), který v zájmu státu a za stát obžalobu podal. Spáchaní trestného činu je právní skutečností, která zakládá nový trestněprávní vztah, na základě kterého státu vzniká právo uložit trest a obžalovanému povinnost se uloženému trestu podrobit. Úkolem soudce je zjistit skutkový stav věci a na základě provedených důkazů buď dojít k jednoznačnému přesvědčení, že se jedná o pachatele trestného činu a pak

¹²⁰ Existují však i tzv. nalézací soudní řízení nesporná, jako příklady můžeme uvést zejména rozhodování ve věcech dědických a opatrovnických.

Soudní řízení

Občanskoprávní řízení

Trestněprávní řízení

rozhodnout o vině a trestu, anebo pachatele obžaloby zprostit a vynést osvobozující rozsudek.

Rovnost
stran

Řízení před soudy tak má **kontradiktorní povahu**, skutkový stav soud zjišťuje na základě střetávání protichůdných zájmů a názorů procesních stran, cestou sporu, diskuse, polemiky. V jeho průběhu je právními předpisy důsledně garantována **rovnost procesních stran**, zejména pokud jde o uplatňování podaných návrhů a činěných tvrzení, a to i v případě trestního řízení, kdy obžalobu představuje zvláštní státní orgán. Povinností zástupce obžaloby je dokázat vinu obžalovaného, zatímco na obžalovaného se vztahuje až do pravomocného rozsudku soudu presumpce nevinu. Jestliže státní žalobce usiluje o to, aby soud přijal jeho závěry a vynesl odsuzující rozsudek, obžalovaný a jeho obhájce se snaží obžalobu zpochybnit, případně zmírnit trestní odpovědnost obžalovaného.

14.3 Správní soudnictví

Správní
soudnictví

Rozšiřování funkcí moderního státu vyvolalo zákonitě zintenzivnění zásahů státních orgánů do subjektivních práv jednotlivců. Tyto procesy vedly od poloviny 19. století ke vzniku zvláštního typu soudnictví, jehož hlavním úkolem byla kontrola veřejné správy, spočívající v možnosti korigovat nezákonné akty moci výkonné, prostřednictvím rozhodnutí **správních (administrativních) soudů**.

V tomto typu právních sporů proti sobě stojí soukromé osoby (fyzické, ale i právnické) na jedné straně a proti nim orgán veřejné moci, případně úřední osoba, která jej představuje. Vznik konfliktu má původ ve správní činnosti, tj. buď v jednání orgánu veřejné moci, kterým bylo podle žalobce porušeno jeho zákonem chráněné právo, anebo v nečinnosti orgánu v případě, že měl ve věci rozhodnout, či v překročení kompetencí daného orgánu. Podání žaloby tak musí nutně předcházet zásah správního orgánu, předmětem žaloby je **zákonost tohoto aktu**, jímž bylo podle žalobce dotčeno nebo ohroženo jeho subjektivní právo.

Působnost
správních
soudů
252

Soudní řízení o přezkoumání správního rozhodnutí se může na první pohled jevit jako řízení opravné, z hlediska soudu se však ve skutečnosti jedná o řízení v první instanci, kdy se žalobce návrhem domáhá poskytnutí ochrany svého subjektivního práva. Správní soud

ve věci vystupuje jako nezávislý arbitr, který má právo na základě posouzení dané věci buď potvrdit nebo **zrušit napadený správní akt proto, že odporuje zákonu**, anebo může správnímu orgánu uložit, aby pozměnil své rozhodnutí, případně může rozhodnout o povinnosti uhradit žalobci vzniklou škodu. Správní soud však nemůže svým rozhodnutím nově upravit administrativně-právní vztahy mezi žalobcem a správním orgánem, neboť by tím nepřipustně zasáhl do pravomoci orgánu státní správy. V případě zrušení nezákonného správního aktu je oprávněný orgán při svém novém rozhodnutí v téže věci vázán právním názorem správního soudu. Kromě rozhodování o individuálních správních aktech může patřit do působnosti správních soudů i kontrola zákonnosti normativních aktů orgánů výkonné moci (nařízení, vyhlášek, dekretů apod.), dále řešení kompetenčních sporů mezi orgány územních jednotek státu, ale i spory o práva vyplývající ze služebního poměru státních zaměstnanců anebo žádosti imigrantů o přezkum rozhodnutí ve věci oprávněnosti jejich pobytu na území daného státu aj.

Důvodem pro podání správní žaloby nemůže být pouhá skutečnost, že správní orgán nevyhověl žádosti žalobce, ten se musí vždy snažit před soudem prokázat, že správním aktem úřední osoby byl porušen zákon. Rozhodování v rámci výkonu státní správy v konkrétních záležitostech totiž dává správním orgánům vždy určitý prostor k uvážení, nabízí alternativní řešení a ty v jeho rámci jednájí samostatně, i když v mezích zákona, přičemž berou při svém rozhodování v úvahu i taková hlediska, jako je účelnost či efektivnost učiněného rozhodnutí. Správní žalobě proto musí zpravidla též předcházet pokus dovolat se nápravy u správního orgánu nadřízeného tomu, jenž vydal sporný akt.

Organizačně bylo původně správní soudnictví řazeno do systému obecných soudů, i když v průběhu druhé poloviny 20. století lze v Evropě vysledovat **tendenci k jeho osamostatňování** a vytváření autonomních soustav správních soudů, jež završuje Nejvyšší správní soud, případně Státní rada. Charakteristická pro angloamerický systém práva je existence kvazisoudních orgánů, jež působí v rámci jednotlivých správních úřadů (ministerstev a jiných orgánů výkonné moci) a přísluší jim posuzovat spory týkající se správních aktů. I jejich činnost ale podléhá kontrole soudu.

Správní
žaloba

Podoba
správního
soudnictví

14.4 Ustavní soudnictví¹²¹

Kontrola
ústavnosti

Další z funkcí, která je svěřována soudní moci, je **kontrola ústavnosti zákonů**.¹²² Jedná se o oprávnění soudů prověřovat soulad zákonů s ústavou, tj. posoudit, zda neodporují ustanovení normativního aktu schváleného parlamentem obsahu základního zákona státu.

Takové oprávnění je funkční jen za splnění celé řady **předpokladů**, z nichž mezi ty formální náleží vedle existence psané podoby práva i hierarchicky strukturovaný právní řád, v němž právě rigidní ústava stojí na vrcholku pomyslné pyramidy právních předpisů a všechny další právní normy s ní mají být v souladu. Materiální podmínku vyjadřuje idea hodnotového řádu obsaženého v ústavě, včetně shody na v zásadě dnes již univerzálním obsahu katalogu základních práv a svobod, který znají všechny soudobé ústavy. Pak může hrát ústavní soudnictví roli garanta svrchovanosti ústavy tím, že ovládá účinný mechanismus, prostřednictvím kterého je zajišťován soulad právních norem s ústavou.

Anglo-
americká
koncepte

Institut ústavního soudnictví je **reakcí na existenci moderních ústav**, i když jisté stopy soudní kontroly zákonodárství můžeme najít již v Anglii v 17. století. Myšlenkami soudní kontroly ústavnosti zákonů se zabývali zejména „otcové“ Ústavy USA v souvislosti s hledáním prostředků k vyvážení jednotlivých mocí ve státě. Doktrína soudní kontroly ústavnosti se však reálně začala prosazovat až po roce 1803, kdy Nejvyšší soud USA rozhodl v případě *Marbury v. Madison*.¹²³ Svoji argumentaci založil na myšlenkové konstrukci, podle které, je-li ústava svrchovaným nadřazeným zákonem, pak akt Kongresu jí odporující nemůže být zákonem, přičemž prohlásit jej za neplatný

¹²¹ K tomu podrobněji např. Blahož J., *Soudní kontrola ústavnosti, srovnávací studie*, Praha 2001, Sládeček V., *Ústavní soudnictví*, Praha, C. H. Beck, 1999.

¹²² Konstitucionalistickou USA používaný pojem „Judicial Review“ má poněkud jiný obsah, neboť zahrnuje právo soudů přezkoumávat akty jiných státních orgánů z pohledu hledání smyslu obsahu federální ústavy, ale i ústav států a zákonů, čímž soudy právní předpisy vykládají a současně je tak i dotváří.

¹²³ 5 U.S. (1 Cranch) 137 (1803) - Ve výsostně politickém sporu mezi republikány, stoupenci decentralizovaného systému Unie a federalisty o předání jmenovacích dekretů nových soudců, se hrozící ústavní krizi předseda Nejvyššího soudu J. Marshall, který byl skutečným původcem tohoto konfliktu, šikovně vyhnul tak, že se Nejvyšší soud pod jeho předsednictvím „sebeomezil“ s odvoláním se na neústavnost ustanovení § 13 zákona o soudnictví z roku 1789, podle kterého by měl vydat přímo příkaz ke splnění povinnosti státnímu tajemníkovi J. Madisonovi.

pro nesoulad s ústavou je pravomocí soudu. „Pravomoci zákonodárné moci jsou vymezené a omezené; aby se tyto meze nepřekročily a aby se na ně nezapomnělo, sepisují se ústavy“, říká se mimo jiné v odůvodnění uvedeného rozsudku Nejvyššího soudu.

Koncepčně jinou podobu má ústavní soudnictví vznikající zatím ještě ojediněle v Evropě po I. světové válce,¹²⁴ aby se pravidelným institutem ústavně vyjádřeným a garantovaným stalo až v období po II. světové válce. V současnosti chybí, především z důvodů historických, převládající doktríny nebo pojetí systému práva, zvláštní soudní orgány kontroly ústavnosti jen v malém počtu států Evropy, z nichž si jako příklad můžeme uvést Velkou Británii nebo Nizozemsko.

Přes četné odlišnosti při provádění kontroly ústavnosti v jednotlivých zemích se historicky vyvinuly **dva základní modely** soudní ochrany ústavnosti.¹²⁵ Starší z nich má svůj původ v USA, kde ústavnost zákonů a jiných aktů jsou sice oprávněny prověřovat všechny obecné soudy v souvislosti s projednáváním konkrétních sporů v řízení před nimi (konkrétní - incidentní kontrola ústavnosti), klíčovou roli hraje ovšem Nejvyšší soud USA, u kterého jako u nejvyšší odvolací instance končí ty případy, které on sám považuje z nějakého důvodu za právně, společensky, anebo i politicky významné a zajímavé. Takové uspořádání bývá v literatuře označováno jako model **všobecného difúzního ústavního soudnictví** (např. v Kanadě, Japonsku, Dánsku, Norsku). Zvláštní variantou jsou případy, kdy obdobným způsobem vykonávané ústavní soudnictví náleží pouze nejvyššímu soudu jako orgánu jedinému (Irsko, Švýcarsko).

Druhý ze systémů, který našel své uplatnění ve většině evropských států, bývá označován jako model **koncentrovaného a specializovaného** ústavního soudnictví. V něm je ochrana ústavnosti svěřena zvláštnímu soudnímu orgánu, jedinému v celé zemi - ústavnímu soudu. Výjimku představují některé federace (Německo, Rusko), ve

¹²⁴ Jako příklad se nabízí odraz Kelsenovy normativní teorie v rakouské ústavě z roku 1920, kdy ústavní soudnictví mělo vést k posílení funkce ústavy jako právní hranice pro realizaci veškeré politické moci ve státě. Za pouhé epizody je třeba považovat existenci Ústavního soudu v Československu, vytvořeného na základě ústavní listiny z roku 1920 (resp. jejího uvozovacího zákona) nebo španělský Soud ústavních záruk z roku 1931.

¹²⁵ Podrobněji např. Blahož J., Balaš V., Klíma K., *Srovnávací ústavní právo*, ASPI, Praha 2003, s. 31 In.

Evropská
koncepte

Modely
ústavního
soudnictví

kterých vznikají ústavní soudy i na úrovni jednotlivých subjektů federace. Ty ovšem nikdy netvoří jednotnou soustavu spolu s federálním ústavním soudem, ani nejsou ve vzájemných právních vztazích, neboť každý z orgánů se pohybuje na jiné úrovni a ústava, popřípadě zákon, jim přesně vymezují okruhy působnosti.

**Kontrola
konkrétní
a abstraktní**

Pokud provádějí kontrolu ústavnosti obecné soudy, nepřichází v úvahu, jak bylo uvedeno výše, jiný její druh než **kontrola konkrétní**,¹²⁶ je spojena s projednáváním sporů stran před soudem, v nichž procesní strany namítají porušení svých práv nebo jim hrozící újmy právě v důsledku aplikace zákona, který podle jejich názoru odporuje ústavě. Koncentrované a specializované soudnictví je naopak založeno především na **kontrole abstraktní**. Zákon zde dává oprávněným subjektům možnost vyvolat svým podnětem jednání ústavního soudu ve věci neústavnosti kteréhokoli platného zákona, aniž by byly bezprostředně a konkrétně dotčeny ve vlastních právech jeho ustanoveními. Toto právo obvykle náleží prezidentu republiky a vládě jako představitelům moci výkonné, ale i komorám parlamentu či skupině poslanců, čehož využívají zejména k obhajobě svého menšinového názoru, který se jim nepodařilo prosadit při tvorbě daného zákona na půdě zákonodárského sboru. Ve federacích mají toto oprávnění i subjekty federace, případně přísluší i regionálním samosprávám.

**Následná
kontrola**

S ohledem na okamžik, ve kterém se soud může kontrolou ústavnosti zákonů zabývat, lze rozlišovat mezi kontrolou následnou, která je častější, a kontrolou předběžnou. V případě **následné kontroly** ústavnosti se orgán ústavní kontroly zabývá výlučně zákonem platným a účinným, který po neomezeně dlouhou dobu již zakládal právní vztahy. Předností tohoto institutu jistě je, že k prověrce ústavnosti je možné přistoupit kdykoli a případně tak zhojit omyl zákonodárce nebo v pozměněných společenských podmínkách na něj reagovat rychleji, než někdy dokáže učinit parlament, jenž může vzhledem ke svému politickému složení obtížněji hledat společnou vůli ke kompromisnímu řešení a k dohodě. Problémem je, že pokud shledá ústavní soud doposud účinný zákon neústavním a zruší jej, nemůže svým rozhodnutím zhojit ty konkrétní právní vztahy, které do rozhodnutí soudu na základě neústavního zákona vznikly.

**Předběžná
kontrola
256**

Méně častým případem je **předběžná (preventivní) kontrola** ústavnosti, při které orgán ústavní kontroly posuzuje soulad zákona (nebo mezinárodní smlouvy), který ještě nebyl vyhlášen, s ústavou.

Může se tak dít po schválení návrhu zákona parlamentem anebo i v průběhu jeho projednávání zákonodárným sborem. Smyslem tohoto institutu je v zárodku zabránit možné existenci neústavních zákonů. Slabým místem však je, že pokud návrh zákona neprojde takovým zkoumáním anebo v konkrétní situaci není orgánem ústavního soudnictví prohlášen za odporující ústavě, nelze později cestou ústavního soudnictví zhojit jeho neústavnost a v úvahu tak připadá pouze jeho novela nebo zrušení cestou legislativního procesu.¹²⁶

Před ústavními soudy je možné napadnout jak **celý zákon, tak jeho část nebo konkrétní ustanovení**. Předmětem ústavní kontroly může být zkoumání **formálních podmínek**, za jakých byl zákon přijat, tj. zda byly dodrženy ústavní požadavky na jeho tvorbu a schválení (zejména zda se tak stalo příslušným orgánem v rámci jeho kompetencí, byla-li dodržena pravidla zákonodárského procesu a náležitý způsob vyhlášení zákona). Ústavní kontrola **v materiálním smyslu**, která je nepochybně častější, se zabývá obsahem zkoumaného zákona, který konfrontuje s obsahem ústavních ustanovení.

Závěr, ke kterému může orgán ústavní kontroly po řádném projednání dojít, je, že sporný zákon odporuje ústavě a prohlásí jej za neústavní. V systému koncentrovaného soudnictví má takový závěr **zrušující účinky** a uvedený zákon je nadále neplatný. V USA soud takový zákon zrušit nemůže (**neústavnost znamená neplatnost od samého počátku**), konstatování jeho neústavnosti je ale překážkou pro jeho další aplikaci a zákon je tak nadále vyřazen z použití jakýmkoli orgánem, nejen tím soudem, který ve věci rozhodl.

Působnost orgánů ústavní kontroly se neomezuje jen na samotnou kontrolu ústavnosti zákonů, i když ta je původním smyslem jejich existence a neztrácí v čase na svém významu. Zejména v rámci koncentrovaného soudnictví jim obvykle náleží i **řada dalších** věcí. Nejčastěji se jedná o individuální ústavní stížnosti, kterými se jednotlivci po vyčerpání pořadu práva může domáhat ochrany svých ústavně garantovaných práv a svobod před domnělými zásahy ze strany orgánů veřejné moci, dále to jsou kompetenční spory mezi státními

¹²⁶ Předběžnou kontrolu ústavnosti zná například Francie, Portugalsko nebo Rumunsko. Obrátit se na Ústavní radu ve Francii se v této věci může podle ústavy prezident republiky, ministerský předseda, předseda Národního shromáždění, předseda Senátu, šedesát poslanců nebo šedesát senátorů (či. 61 odst. 2).

**Předmět
kontroly**

**Důsledky
rozhodnutí**

**Působnost
ústavního
soudnictví**

orgány, ale i ve vztahu k orgánům samosprávy, ústavní soudy dále rozhodují o ústavních žalobách proti ústavním činitelům (tzv. impeachment), prověřují platnost výsledků voleb a hlasování v referendech, případně i ústavnost existence a činnosti politických stran. Společným znakem všech vykonatelných rozhodnutí ústavních soudů je, že se jedná o rozhodnutí obecně závazná, konečná, která nelze prostředky vnitrostátního práva zvrátit.

Ustavení
soudců

Na výkon funkcí ústavního soudu nemá zvláštní vliv **způsob, jakým jsou soudci do svého úřadu v jednotlivých zemích povoláni**. Nejčastěji o obsazení ústavního soudu rozhoduje větší počet nejvyšších orgánů státu. Buď tak, že každý z nich jmenuje část soudců ústavního soudu (prezident, parlament, nejvyšší soudy), anebo ústava vyžaduje jejich součinnost (např. jmenuje prezident na návrh parlamentu). Konkrétně soudci německého Spolkového ústavního soudu jsou voleni z poloviny zvláštním orgánem Spolkového sněmu a z poloviny Spolkovou radou. Funkční období se pohybuje zpravidla v rozpětí 10 až 12 let s tím, že nezřídka je nemožné stát se soudcem ústavního soudu opakovaně. Ačkoli většina soudců ústavních soudů osvědčila v minulosti své schopnosti především v právnických povoláních (soudci, advokáti), bývají mezi nimi i vysokoškolští profesoři práva, ale kupříkladu to mohou být i osoby, které mají za sebou politickou kariéru nebo byly vysokými státními úředníky. V některých zemích je rozhodování soudců ústavních soudů anonymní, jinde je přikládán zvláštní význam menšinovým stanoviskům **jednotlivých soudců**, která se v tom případě publikují spolu s vlastním rozhodnutím. Jsou svědectvím názorových rozdílů a alternativ, která ústavní soud při svém rozhodnutí zvažoval. Vzhledem k tomu, že rozhodovací praxe každého ústavního soudu vykazuje jistou dynamiku a není neměnná, menšinovými stanovisky se otevírá mimo jiné i jistý prostor pro možnou změnu většinového stanoviska či argumentace v budoucnosti.

Princip
nezávislosti
a neutrality

Teorie často, obzvláště v souvislosti s institutem ústavního soudnictví, zdůrazňuje spolu s principem nezávislosti jako žádoucí dodržování zásady politické zdrženlivosti při jednání orgánů kontroly ústavnosti, pod kterou je obecně chápán požadavek nevměšování se do politických záležitostí státu. Očekávaná neutralita ústavního soudnictví je však v praxi jen těžko splnitelná vzhledem k tomu, že v právním státě

lze kterýkoli problém politického života obléci do právního hávu a jen obtížně bychom hledali situace, kdy bychom s přesvědčením mohli tvrdit, že s obsahem zákonů nejsou spojovány rozdílné a protichůdné zájmy, potřeby a očekávání. Přesto, že jistým limitujícím omezením je skutečnost, že ústavní soudy zásadně nejednají z vlastní iniciativy, rozhodnutí o tom, co je a co není politická otázka, náleží nakonec samotnému ústavnímu soudu, pro který to může být důvod odmítnutí danou věcí se věcně zabývat.

Význam působení orgánů ústavního soudnictví zdaleka nespočívá jen v tom, že rozhodují o osudu zákonů, řeší konkrétní spory mezi státními orgány nebo působí jako účinná záruka ochrany ústavně garantovaných práv jednotlivců. Jejich rozhodnutí v jakékoli věci se vždy opírá o interpretaci konkrétních ústavních ustanovení, stejně jako i hodnot a principů, jež základní zákony právních států obsahují. Judikatura ústavních soudů se tak postupně stala vedle vlastního textu ústavních norem „živou“ ústavou, bez znalosti které nelze spolehlivě porozumět ani fungování státního mechanismu ani postavení jednotlivců v kterémkoli státě.

Význam
ústavního
soudnictví

14.5 Právo na spravedlivý proces

Pro charakteristiku soudnictví a pochopení jeho role v moderním státě je důležité jak hledisko institucionální, tj. jaké druhy soudů stát zákonem zřizuje a v jakých věcech rozhodují, tak i pravidla, za jakých soudní orgány jednají a rozhodují, a tím i způsob a podmínky, za nichž je soudy poskytována ochrana práv jednotlivcům a zajištěno fungování demokratického právního státu.

Pravidla
soudního
řízení

Souhrn obecných pravidel vztahujících se k řízení před soudy, tak jak se vyvinula a osvědčila v historicky dlouhém procesu rozvoje civilizace a s ní spojené právní kultury, bývá v současnosti označován jako právo na spravedlivý proces. Jedná se o ideje a zároveň limity, kterými se řídí zákonodárce při právní regulaci soudní moci ve státě a následně podle nich a v jejich duchu postupují při své činnosti i samotné soudy. V zásadě jednotný přístup k řešení procesních otázek činnosti soudů a všeobecné uznání jejich významu a platnosti vedly k tomu, že při vypracovávání mezinárodních katalogů základních práv se i ony staly předmětem jejich úpravy.

259

Výslovně tento pojem zakotvuje například Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, když jím označila svůj čl. 6, a pracuje s ním často i Evropský soud pro lidská práva při svém rozhodování podle této smlouvy.¹²⁷ Podobné ustanovení bylo zařazeno i do Charty základních práv EU (čl. 47).

Nezávislost a nestrannost soudů

Právo na spravedlivý proces v sobě koncentruje záruky jednoho ze základních principů právního státu, a sice, že každá fyzická a právnická osoba má mít možnost obrátit se na soud k ochraně svých práv, což je možné za předpokladu, že stát plní svoje funkce a závazky z nich vyplývající a takové orgány na svém území zřídí. Základní charakteristikou soudních orgánů je jejich **nezávislost a nestrannost**. Ty jsou garantovány jak prostřednictvím přísně vymezených okruhů působnosti a pravomocí, které mohou soudy vykonávat, tak i nepřipustností ovlivňování jejich rozhodování ze strany kohokoli jiného (orgánů státu, orgánů samosprávy, jednotlivců), vázaností soudu zákonem, stejně jako zajištěním postavení každého jednotlivého soudce. Soudci se nenachází, pokud jde o konkrétní rozhodování, v žádných vztazích podřízenosti k orgánům moci zákonodárné nebo výkonné (zásada absolutní neslučitelnosti funkcí), ale ani moci soudní. Soud nižšího stupně je sice vázán právním názorem vyššího soudu, který vyslovil, když zrušil rozhodnutí soudu nižšího. Vyšší soud ale nesmí nikdy předem řešit otázky, které bude teprve řešit soud nižší instance. Nikdo (tedy ani soud vyšší instance) nesmí dávat soudcům v konkrétních věcech příkazy, avšak ani vyslovovat očekávání nebo doporučení, jak má soud ve věci rozhodnout.

Postavení soudce

Záruky postavení soudce a výkonu jeho funkce spočívají též v jeho neodvolatelnosti, nepřeložitelnosti, v neomezené délce funkce-

¹²⁷ Čl. 6 - Právo na spravedlivý proces

1. Každý má právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu. Rozsudek musí být vyhlášen veřejně, avšak tisk a veřejnost mohou být vyloučeny buď po dobu celého nebo části procesu v zájmu mravnosti, veřejného pořádku nebo národní bezpečnosti v demokratické společnosti, nebo když to vyžadují zájmy nezletilých nebo ochrana soukromého života účastníků anebo, v rozsahu považovaném soudem za zcela nezbytný, pokud by, vzhledem ke zvláštním okolnostem, veřejnost řízení mohla být na újmou zájmům spravedlnosti.

Druhý a třetí odstavec uvedeného ustanovení uvádí zvláštnosti a minimální standardy práva na spravedlivý proces vztahující se výlučně k trestnímu řízení.

ního období i v přiměřeném materiálním ohodnocení, jež mu za práci náleží. Právní stát se přitom nemůže omezit jen na deklarování nezávislosti a nestrannosti soudů v ústavách a zákonech, neméně důležité je, aby tak soudy oceňovala i veřejnost a s důvěrou a bez obav se nejen na soudy obracela, ale považovala rozhodnutí soudu za zákonná, předvídatelná a ve smyslu převládajícího hodnotového řádu i spravedlivá. Nic na tom nemění skutečnost, že ve většině sporů projednávaných před soudem dostane za pravdu z hlediska procesních stran jen jedna z nich, anebo že v trestních věcech je prokázána jednotlivci vina a za spáchaný trestný čin mu je uložen trest.

Komplex dílčích práv obsažených v právu na spravedlivý proces je třeba analyzovat ze dvou vzájemně souvisejících úhlů pohledu. V první řadě je povinností státu zajistit všem jednotlivcům, ale i právnickým osobám, **přístup k soudu**, a následně jim pak garantovat v plném rozsahu i **právo na spravedlivé soudní řízení**.

Jedním z významných předpokladů naplnění práva na přístup k soudu je tzv. **právo na zákonného soudce**. Je jím vyjádřena skutečnost, že příslušnost soudu, tedy to, ve které věci bude rozhodovat který soud, je stanovena zákonem pro všechny stejně a je daná předem, tj. před spáchaním trestného činu anebo před vypuknutím sporu. V právním státě je nepřípustné zřizovat speciální soudy určené výlučně k vyřízení konkrétní věci, stejně jako si strany nemohou zvolit soudce, který bude v jejich věci rozhodovat. Postoupení soudem projednávané věci jinému soudu je sice ve výjimečných případech možné, avšak pouze ze zákonem stanovených důvodů. Soud ani nemůže odmítnout projednat věc z důvodu chybějící nebo nedostatečné právní úpravy.

Neméně důležitá je i **dostupnost soudu**. Taje na jedné straně jistě dána formálním vymezením velikosti soudních obvodů s ohledem na počet obyvatelstva a na jeho složení, obsazením jednotlivých soudů soudci, jejich vzděláním, zkušenostmi, organizací práce, dostatečným vybavením technickým i zabezpečením pomocným aparátem. Dostupnost soudu nositelům práv však vzdalují četné překážky, které jim mohou bránit obrátit se na soud. Na předním místě lze uvést vysoké náklady řízení (např. soudní poplatky, povinné zastoupení advokátem), krátké promlčecí lhůty, vyloučení rozhodování určitých věcí z pravomoci soudů a jejich přenesení kupříkladu na správní orgány, mohou to být ale i přiznané rozsáhlé imunity, které vyjímají určité

Právo na zákonného soudce

Dostupnost soudu

osoby ze soudní jurisdikce, přílišný formalismus řízení, ztížený přístup k opravným prostředkům aj.

Veřejnost jednání Právo na spravedlivý proces má i druhou součást, kterou je, jak bylo výše uvedeno, **právo na spravedlivé soudní řízení**. To zahrnuje souhrn obecných i zvláštních pravidel, jimiž se soudy řídí při výkonu soudnictví. Patří k nim kupříkladu **veřejnost** soudního jednání, nepominutelná zejména při rozhodování v první instanci. Znamená to, že jednání soudu je přístupné vedle účastníků řízení též veřejnosti, která nemusí prokazovat žádný vztah k projednávané věci, stejně jako se jej mohou účastnit zástupci sdělovacích prostředků. Ze zákonem stanovených důvodů, např. ochrany veřejného pořádku, morálky či bezpečnosti státu, může být sice veřejnost zjednání vyloučena, avšak i v těchto případech je rozsudek soudu vyhlášen zásadně veřejně.

Rovnost stran Zvláštním projevem ústavního principu rovnosti před zákonem je **rovnost stran** v řízení před soudem. Rozumí se tím rovnost účastníků řízení co do práv, jež jim právní řád v jednotlivých typech řízení přiznává. Projevuje se zejména v „rovnosti zbrani“, kdy žalobce i žalovaný, obžalovaný i státní žalobce jsou si rovni především v navrhování důkazů soudu. Na základě jejich provedení si soud činí úsudek ve věci, aby posléze rozhodl. Z principu rovnosti stran nevyplývá povinnost soudu provést všechny stranami navržené důkazy, musí ale připustit, aby účastníci předložili soudu všechny argumenty, o kterých se domnívají, že jsou významné pro rozhodnutí, a aby tak mohli učinit za podmínky, jež nejsou zjevně nevýhodné pro jednu ze stran. Ze souvisejícího principu kontradiktornosti soudního řízení pak vyplývá nárok protistrany, aby se s obsahem navržených důkazů mohla seznámit a odpovídajícím způsobem se k nim i vyjádřit. Nepřípustné jsou však takové důkazy, které byly získány nezákonnými prostředky anebo za cenu porušení základních lidských práv. V souvislosti s dokazováním v průběhu soudního řízení platí však zásada, že nikdo nemůže být nucen k tomu, aby poskytl takové důkazy, jimiž by přivodil sobě nebo osobám blízkým trestní stíhání.

Ústnost jednání Zásada **ústního jednání** je výrazem přesvědčení, že bezprostřední slovní objasnění okolností projednávané věci dává lepší možnosti soudu odhalit pozice jednotlivých stran, zabraňuje zbytečným průtahům a účinně tak napomáhá rychlejšímu průběhu soudního řízení. Uvedenou zásadu jistě nelze považovat za příkaz absolutní, v každé

fázi projednávání věci lze předkládat i písemné důkazy, např. doklady, osvědčení, znalecké posudky.

Každý účastník řízení před soudy má **právo na právní pomoc**. Rozumí se jí poskytování kvalifikované služby odborníky v oboru právo, jimiž jsou především advokáti. Osoby, o jejichž právech se před soudy rozhoduje, si svého právního zástupce mohou zvolit. Z tohoto smluvního vztahu pak právnímu zástupci vyplývá řada práv i povinností, například se účastní řízení, má právo jednat jménem zastoupeného, podávat návrhy, sepisovat listiny a v průběhu řízení mu též poskytuje rady. Speciálním případem práva na právní pomoc je **právo na obhajobu** v trestním řízení. Jeho hlavním smyslem je umožnit obžalovanému se kvalifikovaně, za pomoci všech prostředků, které mu právní řád dává, bránit obvinění, jež je proti němu vzneseno. Za pomoci obhájce se snaží zpochybnit navržené důkazy, předkládá soudu k posouzení skutečnosti, jež hovoří v jeho prospěch, obhájce dohlíží ale i na to, aby bylo v průběhu soudního řízení dbáno práv obžalovaného a případný odsuzující rozsudek byl založen na hodnověrně prokázaných skutečnostech. Zajistit právo na obhajobu je povinností i zájmem státu. V některých případech zákon ukládá povinnou obhajobu, a pokud by si obžalovaný obhájce nemohl nebo nechtěl zvolit, je mu přidělen rozhodnutím soudu. Prokazatelně nemajetní mají v takovém případě právo na bezplatnou obhajobu.

Soudní řízení může plnit svůj účel jen za předpokladu, že proces je veden v jazyce srozumitelném všem účastníkům řízení. Pokud by některá ze stran neovládala úřední jazyk daného státu, nerozuměla mu nebo jí nemluvila, má **právo na tlumočnicka**, kterého jí zajistí soud. Náklady spojené s touto službou hradí stát. I tímto procesním opatřením je garantováno rovné postavení stran v soudním řízení.

Všechna **rozhodnutí soudu musí být odůvodněna**. Důsledky soudních rozhodnutí jsou natolik závažné, že soud musí pečlivě vážit všechny okolnosti projednávané věci a pak přesně formulovat důvody, které jej s přihlédnutím k obsahu právních předpisů, jež v té souvislosti aplikuje, vedly k danému řešení. To je důležité nejen pro případ odvolacího řízení, ale i pro účastníky řízení, neboť jen v tom případě, kdy soud jednoznačně vyloží a přesně odůvodní právní konstrukci, na které založil své rozhodnutí, může být na ně nahlíženo jako na rozhodnutí předvídatelné, správné a dokonce i spravedlivé.

Právo na právní pomoc

Odůvodnění rozhodnutí

Rychlost řízení V souvislosti s realizací práva na spravedlivý proces je zřejmě nejproblematictější **rychlost řízení**. Věci projednávané soudy jsou nesterajně složité a obtížné k rozhodnutí, a tak ačkoli procesní normy znají celou řadu lhůt a další při výkonu soudnictví určují samotní soudci v mezích stanovených jim zákonem, nelze zákonem vzhledem k rozmanitosti projednávaných případů stanovit jednotnou lhůtu, v níž musí soud rozhodnout. Má se obvykle za to, že soudní řízení má trvat přiměřeně dlouhou dobu, která se ovšem vždy odvíjí od charakteru projednávané věci, ale i jednání účastníků řízení a jejich zástupců, včetně orgánů státu a samotných soudů. Jednoznačně přísnější pravidla musí platit v trestním řízení, zvláště pak tehdy, je-li obviněn ve vazbě, zvláštní ohled si vyžaduje i rozhodování o rodičovských právech aj.

Zásady trestního řízení K zárukám **vylučně trestního řízení** patří vedle již výše zmíněného práva na obhajobu i princip presumpce nevinny, podle kterého je každý, proti němuž je vedeno trestní řízení, považován za nevinného, pokud mu pravomocným odsuzujícím rozsudkem nebyla vina vyslovena, dále nikdo nemůže být souzený a potrestaný dvakrát za tentýž trestný čin, platí zákaz retroaktivity, jenž znamená, že trestnost činu se posuzuje a trest ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán, přičemž pozdější zákon se použije, je-li to pro pachatele příznivější, aj.

Z výše uvedeného vyplývá, že komplex práv zahrnutý pod pojem právo na spravedlivý proces není jednou provždy uzavřeným souborem, i když většina z popsanych práv má své zákonné a mnohdy dokonce ústavní vyjádření. Jejich obsah je upřesňován judikaturou národních soudů s ohledem na zvláštnosti jednotlivých zemí, stejně jako soudy mezinárodními, zvláště intenzivně pak Mezinárodním soudem pro lidská práva.

15. LIDSKÁ PRAVÁ

15.1 Koncepce lidských práv

Lidská práva jsou hlavním výrazem vztahu člověka a veřejné moci. Ve státě demokratickém je to právě lid, který je zdrojem a nositelem státní moci. Kromě principu suverenity lidu (a principu dělby moci) je právní stát dále charakterizován koncepcí garance základních lidských práv.

Myšlenka lidských práv není samozřejmě výdobytkem současné společnosti, ale ideje shrnuté v ústavách moderních demokratických států mají své hluboké kořeny v různých **historických etapách vývoje** demokratického státu. V době absolutismu či jiného typu despoticke moci bylo vcelku obtížné, aby se zformovala samostatná soustava norem, jež by tuto moc omezovaly. Přesto vznikaly a byly přijímány jednotlivé akty a normy, které se staly předchůdci moderního pojetí lidských práv. Jde zejména o Magna Charta Libertatum z roku 1215, Petition of Rights z roku 1628, Habeas Corpus Act z roku 1679 a další.

Základy myšlení o rovnosti lidí, ochrany vlastnictví i o přirozeném původu lidských práv lze vysledovat již v antické filosofii (Platon, Aristoteles, stoikové) a dále i v právním myšlení řady filosofů. Například podle Johna Locka je každý člověk podle přírodních zákonů oprávněn schraňovat své vlastnictví, včetně života a svobody. J. J. Rousseau se potom snažil budovat politické svobody na základě rovnosti občanů ve vybudované nové společnosti.¹²⁸

Pro současné pojetí lidských práv v novodobých ústavách jsou východiskem dále dokumenty týkající se lidských práv, které vzešly z revolučních hnutí v Anglii, USA, Rusku a Francii. V americké revoluci se jednalo o zákony o lidských právech nových států Virginie, Maryland a Masechusetts, Deklaraci nezávislosti USA, po nich následovala Bili of Rights, která byla a je rozvíjena interpretační činností Nejvyššího soudu USA. Z francouzské revoluce vzešel v roce 1789 akt pro evropské pojetí lidských práv patrně nejvýznamnější,

Podstata právního státu

Vývoj lidských práv

Zakotvení lidských práv

¹²⁸ Rousseau, J. J., O společenské smlouvě neboli o zásadách státního práva (Du Contrat social ou Principes du droit politique), Praha, V. Linhart, 1949.

a to Deklarace práv člověka a občana. Odtud i česká Listina základních práv o svobodě čerpá myšlenkové ideje přirozenoprávní koncepce lidských práv, zejména pokud jde o neporušitelnost přirozených práv člověka, svrchovanost zákona, rovnost a svobodu.¹²⁹

Veřejná
moc
a člověk

Respektování a dodržování základních lidských práv ze strany veřejné moci, resp. prostředky jejich ochrany, jsou jedním z významných měřítek úrovně demokracie ve státě.

Ve vztahu veřejné moci ke člověku lze pozorovat zesilující akcent na chápání a ochranu jednotlivého individua. V podstatě neustále dochází ke střetům veřejné moci a jednotlivce (se všemi jeho právy), přičemž ovšem zároveň jedním z hlavních úkolů veřejné moci je právě ochrana základních lidských práv. Otázka je, v kterých případech může veřejná moc překročit tuto hranici ochrany základních lidských práv a stát se tak nadřazenou sféře lidských a občanských práv. Takové případy předně musí být stanoveny platnými normami právního řádu. To však zřejmě k překročení této hranice nestačí,¹³⁰ tyto normy musí být dále ospravedlnitelné, nejčastěji tzv. **veřejným zájmem**. Takový zájem ovšem skutečně musí být veřejný, to znamená, že zde státní moc musí jednat ku prospěchu a v zájmu většího množství jednotlivců na úkor menšího počtu jednotlivců; případně musí jednat ve prospěch „silnějšího“¹³¹ práva v případě kolize několika základních lidských práv.¹³²

Úloha
soudnictví

Posoudit, jsou-li i splněny podmínky pro zásah veřejné moci do sféry lidských práv, nemusí být vždy jednoduché a jednoznačné (podle

¹²⁹ či. 1 Deklarace práv člověka a občana: „Lidé se rodí a zůstávají svobodní a rovní v právech. Společenské rozdíly se mohou zakládat, jen pokud to žádá společenský prospěch.“

čl.4: Svoboda spočívá v možnosti konat vše, co neškodí nikomu jinému: tak výkon přirozených práv každého člověka má jen ty meze, které zabezpečují jiným členům společnosti užívání těchže práv.“

¹³¹ Srov. např. tzv. Norimberské zákony: nacistické zákony, které tvořily základ Hitlerova režimu a zavedly diskriminaci na základě rasy, vyznání nebo politického přesvědčení - zrušeny na Postupimské konferenci dne 2.srpná 1945.

¹³¹ Roz. významnějšího z hlediska práv člověka nikoliv silnějšího z hlediska zájmu státu.

¹³² Viz. náleze Ústavního soudu ČR, sp.zn. Pí. US 16/98, podle kterého k omezení základních práv či svobod, i když jejich ústavní úprava omezení nepředpokládá, může dojít v případě jejich kolize. V těchto situacích je nutné stanovit podmínky, za splnění kterých má prioritu jedno základní právo či svoboda, a za splnění kterých jiné. Základní je v této souvislosti maxima, podle které základní právo či svoboda lze omezit pouze v zájmu jiného základního práva či svobody.

situace rozhoduje zákonodárný či výkonný orgán veřejné moci). Proto musí v demokratickém státě vždy existovat možnost dovolat se nezávislého přezkumu jednání orgánu veřejné moci. V demokratických státech tuto úlohu plní zejména **správní a ústavní soudnictví**. Zároveň je to však opět veřejná moc, která je garantem fungujícího soudnictví ve státě, tedy nejen v případech rozhodování sporů, rozhodování o vině a trestu za trestné činy, ale i v případě kontroly činnosti veřejné správy.

Měřítkem demokracie ve státě může být i stanovení možnosti fyzické osoby zapochybovat o „správnosti“ právní normy. Tato možnost může být vyjádřena různým způsobem; v České republice může člověk napadnout účinnou právní normu pouze prostřednictvím vlastní kolize v konkrétním případě.

15.1.1 Základní principy ochrany člověka v demokratickém státě

V demokratickém státě vždy musí existovat určité principy, které upravují základní vztahy státu, veřejné moci a člověka (občana), Základním takovým principem je **omezenost veřejné moci**. To znamená, že veřejná moc může pouze to, co jí zákon ukládá. Nad rámec stanovený právními předpisy nikdy nemůže do sféry osobní svobody a do práv jednice zasahovat.

Výklad této základní zásady lze rozšířeně interpretovat rovněž jako **princip sebeomezení** veřejné moci. Ten můžeme vyložit tak, že nejen že veřejná moc nesmí překročit stanovené zákonné hranice, ale v pochybnostech se vždy musí rozhodnout pro variantu nejméně zasahující či ohrožující základní lidská práva, neboli řídit se zásadou **minimalizace zásahů** do základních lidských práv.

Naproti této zásadě omezenosti veřejné moci stojí tzv. **zásada legální licence** (zákonného povolení), která platí pro všechny od státu a veřejné moci odlišné subjekty. Tato zásada naopak znamená, že každý může činit to, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit to, co zákon (výslovně) neukládá.¹³³ Znamená to, že veškeré povinnosti, které jsou státem či veřejnou mocí ukládány (nejen

Omezenost
veřejné
moci

Legální
licence

¹³³ Srov. či. 2 odst. 4 Ústavy (pro občany) a či. 2 odst. 3 LZPS (pro každého).

občanům, musí být stanoveny na základě normy minimálně zákonné úrovně a v zákonných mezích. Předpis nižší právní síly než zákon tedy nemůže stanovit žádné povinnosti navíc. Přičemž ani zákonem stanovené povinnosti nesmí ve svém důsledku popírat nějaké základní právo či svobodu.¹³⁴

Konkrétní podobu i rozsah jednotlivých základních práv a svobod lze zjistit z možností a způsobu jejich **omezení**. Nejčastější důvody pro omezení výkonu základních práv a svobod vychází z tzv. generální klauzule, podle které je možné základní práva a svobody omezit ve všech případech, kdy je to nezbytné zejména pro zabezpečení bezpečnosti státu, ochranu veřejné bezpečnosti a veřejného pořádku, ochranu života a majetku, předcházení trestným činům nebo pro ochranu práv a svobod druhých.¹³⁵

Obecně je možné vysledovat tato základní **pravidla pro zásah do základních lidských práv**:¹³⁶

1. Tato práva mohou být omezena jen zákonem¹³⁷ (což samozřejmě nevyklučuje omezení základního práva i zákonem ústavním nebo Listinou samotnou) za podmínek stanovených Listinou. Nestací proto pouhé zmocnění v zákoně pro předpis nižší právní síly.
2. Tato zákonná omezení základních práv a svobod nesmí být diskriminačního charakteru, tedy musí platit stejně pro všechny případy, které splňují stanovené podmínky.
3. Při omezení základního práva nebo svobody v ČR musí zůstat zachována podstata a smysl tohoto práva.
4. Takto stanovená zákonná omezení základních práv a svobod nesmí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena.

¹³⁴ K tomu srov. náleží Ústavního soudu č. 35/1994 Sb.

¹³⁵ Podle Ústavního soudu (náleží č. 34/1994 Sb. ČR) je vždy nezbytné údajně porušené ustanovení o ochraně základních lidských práv a svobod porovnávat s jinými ústavními normami chránícími zájem druhé strany či třetích osob, zvažovat, zda vůbec došlo k omezení základního práva a svobody, a pokud ano, zda k němu došlo v takovém rozsahu, který ústavní předpisy připouštějí.

¹³⁶ Srov. čl. 4 LZPS.

¹³⁷ Lidská svoboda není neomezená, ale její hranice mohou být stanoveny zákonem. Zákon je zde základem svobody, její mírou a současně stanoví její limity. Tím jsou vymezeny rovněž záruky, které mohou působit i proti zákonodárci. Zákon je ochráncem osobní svobody, neboť je produktem svobody politické.

Základní **ochrana lidských práv** náleží především všem orgánům veřejné moci. Z těchto orgánů jsou potom nejpovolanějšími obecné soudy (a to ať již jde o civilní, trestní či správní agendu) a samozřejmě Ústavní soud.¹³⁸

Obecné soudy poskytují ochranu jak právům základním, uvedených v Listině, Ústavě či mezinárodních smlouvách o lidských právech, tak i všem ostatním právům člověka či občana, jež mohou být založena běžným zákonodárstvím, podzákonnými právními předpisy nebo např. smluvními ujednáními z občanskoprávních, obchodněprávních či pracovněprávních vztahů.

Nejvýznamnějším orgánem ochrany ústavnosti a tím i ochrany základních lidských práv je **Ústavní soud**. Právě tento soud je nadán pravomocemi rušit rozhodnutí jiných orgánů veřejné moci (Parlamentu, vlády, obecných soudů...), pokud shledá, že toto rozhodnutí, ať už ve formě individuálního právního aktu či ve formě aktu normotvorného, je v rozporu s některým ustanovením ústavního pořádku. Ne vždy musí jít nutně o porušení nějakého ústavně zaručeného lidského či občanského práva, může jít i o porušení jiného ústavního ustanovení (překročení pravomoci některého z orgánů veřejné moci); i v takovém případě lze ale dovést alespoň obecné právo na zachování ústavy. **Ústavní soudnictví** by tak mělo zaručit, že v jeho rámci budou odstraněna minimálně ta nejzávažnější pochybení (tzn. odporující ústavě), kterých se svým jednáním dopustily ostatní orgány veřejné moci.

15.1.2 Obsah lidských práv

Lidská práva nemají všechna stejnou váhu, pokud jde o jejich vztah k člověku a působení na něj i na celou společnost. Z tohoto pohledu můžeme rozlišovat několik skupin lidských práv, která se postupně historicky vyvíjela a zformovala.

1. Práva těsně související se samotnou **fyzickou existencí** člověka (právo na život, právo na osobní svobodu, svoboda pohybu apod.). Tato lidská práva mají veskrze přirozenoprávní původ, jsou na státu nezávislá a jsou státem pouze garantována (niko-

¹³⁸ Vyplyvá to např. z čl. 90 Ústavy, podle kterého jsou soudy povolány především k tomu, aby zákonem stanoveným způsobem poskytovaly ochranu právům; rovněž podle čl. 4 Ústavy jsou základní práva a svobody pod ochranou soudní moci.

Ochrana
lidských
práv

Role
obecných
soudů

Role
ústavního
soudnictví

Základní
lidská
práva

liv určována). Jsou většinou označovány jako **základní lidská práva a svobody**.¹³⁹ Do této skupiny lze řadit i ta práva člověka, která nesouvisí sice přímo s fyzickým bytím jedince, ale jsou úzce spjata s jeho bytím psychickým (např. svoboda myšlení, náboženského vyznání atd.).

Politická práva

2. Práva související s životem člověka **ve společnosti** (právo volit a být volen, svoboda tisku, svoboda projevu apod.) Tato práva jsou uplatňována v závislosti na společnosti, ve které se člověk pohybuje. Jde tedy o práva, která přímo souvisí s existencí státu, a aby mohla být skutečně naplňována, musí se jednat o stát demokratický (vláda lidu). Jelikož v těchto případech jde o projevy člověka směrem ke společnosti (veřejnosti) a naopak, hovoříme o **právech politických**.¹⁴⁰

Práva hospodářská, sociální a kulturní

3. Práva **hospodářská, sociální a kulturní** (právo na zabezpečení v nemoci a ve stáří, právo na uspokojivé pracovní podmínky, právo na zdravé životní prostředí apod.) Tato práva jsou jakousi nadstavbou holého práva na život, neboť jsou určující pro jeho úroveň a kvalitu. Tato skupina práv je neuzavřená a neustále se vyvíjí podle aktuálních potřeb společnosti. Také z toho důvodu stát těmto právům často nepřiznává tak silné ústavní postavení jako u skupin předchozích.¹⁴¹

Právo na spravedlivý proces

4. Práva tvořící tzv. právo **na spravedlivý proces** (např. právo na obhajobu, právo na zákonného soudce, právo na přiměřenou délku řízení apod.) Základem práva na spravedlivý proces je právo domáhat se svých práv u stanoveného orgánu. Tato skupina práv slouží při zachování a vymáhání všech práv předchozích a i práv dalších, která nemusí nutně vždy být deklarována v textu ústavního charakteru, ale mohou být založena i zákonem.

¹³⁹ Srov. např. Oddíl první Hlavy druhé Listiny základních práv a svobod.

Pojem „základní právo“ však bývá užíván i v souvislosti s právy jinými; k pojmu základní právo srov. např. Filip, J., K pojmu základního práva nebo svobody z hlediska jednoho nálezu ústavního soudu. In. Právník č. 8/1995, s. 771-182.

¹⁴⁰ Pojem politika lze obecně definovat jako veřejnou činnost, řízení státu, a vztahy mezi státy.

¹⁴¹ Srov. např. čl. 41 Listiny, podle kterého se práv tam uvedených lze domáhat pouze v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí. To znamená, že se těchto práv nelze domoci přímo, na základě jen ústavního textu, jak je tomu u práv ostatních (arg. a contrario).

15.2 Katalogy lidských práv

15.2.1 Mezinárodní dokumenty o lidských právech

Základním katalogem lidských práv, vydaným po 2. světové válce, je **Všeobecná deklarace lidských práv** schválená Valným shromážděním OSN v roce 1948.¹⁴² Ačkoliv je formálně právně nezávazná, stala se základem pro další mezinárodní normotvorbu v oblasti lidských práv a postupem času nabyla jisté závaznosti jako právní obyčej. Tento univerzální mezinárodně uznávaný kodex o definuje širokou škálu mezinárodně uznávaných práv včetně práv ekonomických, sociálních a kulturních, občanských a politických, a vytváří také mechanismy zajišťující ochranu těchto práv.

Všeobecná deklarace

V rámci i mimo OSN navazuje na myšlenky Všeobecné deklarace mnoho dalších mezinárodních úmluv,¹⁴³ z nichž nejvýznamnější jsou 2 pakty z roku 1966 vydané pod záštitou OSN: **Mezinárodní pakt o hospodářských, kulturních a sociálních právech a Mezinárodní pakt o občanských a politických právech**, k němuž byly postupně přijaty 2 opční protokoly (1976, 1989). Tyto dohody posunují ustanovení Všeobecné deklarace tím, že z těchto práv činí právně závazné povinnosti a ustavují orgány pověřené dohledem nad jejich dodržováním. Valná většina států světa tyto pakty ratifikovala. Byl ustanoven osmnáctičlenný Výbor pro lidská práva, který posuzuje zprávy předkládané smluvními státy o opatřeních na plnění ustanovení paktu.

Mezinárodní pakt

Právní dokumenty OSN daly podnět ke vzniku řady regionálních dohod, z nichž je z našeho pohledu nejvýznamnější **Evropská úmluva o lidských právech**.¹⁴⁴ Tato úmluva byla uzavřena na půdě **Rady Evropy** v roce 1950, v platnost vstoupila v roce 1953. Úmluva zaručuje širokou škálu především základních lidských, občanských a politických práv, která jsou dále rozšiřována v **Dodatkových protokolech k Úmluvě**.¹⁴⁵ Původně byly k dohledu nad uplatňováním práv zaruče-

Evropská úmluva

¹⁴² Skutečně prvním dokumentem byla Charta OSN z roku 1945, na kterou Všeobecná deklarace lidských práv navazuje. Dokumenty k dispozici na www.osn.cz.

¹⁴³ Všeobecná deklarace dala podnět ke vzniku zhruba 80 úmluv a deklarací týkajících se nejrůznějších témat, uzavřených v rámci Organizace spojených národů.

¹⁴⁴ Dále též např. Americká úmluva o lidských právech a Africká charta lidských práv.

¹⁴⁵ Publikováno pod č. 209/92 Sb.

ných Úmluvou ustaveny dvě nezávislé instituce: Evropská komise pro lidská práva a Evropský soud pro lidská práva. V zájmu usnadnění řešení požadavků nové, větší Evropy bylo na Vídeňském summitu v roce 1993 rozhodnuto nahradit původní dvoustupňový systém novým **Evropským soudem pro lidská práva**. Je tak zaručen nezávislý dohled nad dodržováním lidských práv v Evropě. Samostatná Česká republika je členem Rady Evropy od roku 1993.

Tyto základní dokumenty o lidských právech rozšiřuje jak v rámci OSN, tak v rámci Rady Evropy, celá škála **dalších různorodých mezinárodních úmluv**, které se podrobněji zabývají některými konkrétními právy člověka. Jako příklad lze uvést: Úmluva o právech dítěte, Úmluva o zabránění a trestání zločinu genocidia, Úmluva o politických právech žen, Mezinárodní úmluva o odstranění všech forem rasové diskriminace, Úmluva o nepromlčitelnosti válečných zločinů a zločinů proti lidskosti, Úmluva o potlačení všech forem diskriminace žen, Úmluva proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání, Úmluva týkající se odstranění nucené práce atd.

**Charta
základních
práv**

V rámci **Evropské unie** byla v roce 2000 v Nice přijata tzv. **Charta základních práv Evropské unie**.¹⁴⁶ Tato charta je společná dosud právně nezávazná deklarace Evropské Rady, Evropské Komise a Evropského Parlamentu.¹⁴⁷ Charta základních práv EU opouští klasické třídění práv na práva osobní, práva politická a práva sociální, hospodářská a kulturní a to z toho důvodu, aby mohla vyjádřit rovné hodnotové postavení všech práv, která jsou do ní jako základní zahrnuta. Významným pozitivním rysem Charty je tedy teoreticky rovnocenné chápání nové kategorizace lidských a občanských práv zaváděné Chartou, vyjadřující jednotné pojetí kvalit lidského života, které jednotlivá práva svým obsahem znamenají.¹⁴⁸

¹⁴⁶ Tento akt, jenž v ucelené, systematizované a transparentní podobě zakotvil práva a svobody jednotlivců na komunitami a unijní úrovni, bývá někdy nepřilíš přesně označován jako „European Bill of Rights“ srov. Šišková, N., Dimenze ochrany lidských práv v EU. 1. vydání, Praha, ASPI Publishing, 2003, s. 178.

¹⁴⁷ Blíže k Chartě EU jak z hlediska historické potřeby, tak z hlediska její struktury, rovněž Šišková, N., První ucelený katalog základních práv Evropské unie - Charta. In. Právník č. 6/2001.

¹⁴⁸ K problematice Charty EU a práva EU též srov. Blahož, J., Klíma, K., Skála, J. a kol., Ústavní právo Evropské Unie. 1. vydání, Dobrá Voda, Aleš Čeněk, 2003.

Charta základních práv EU již měla ke své skutečné právní závaznosti a vynutitelnosti velice blízko, když byla v mírně pozměněné podobě zařazena jako část druhá **Smlouvy o Ústavě pro Evropu**. Schvalovací proces této „Evropské ústavy“ se však po nesouhlasném stanovisku Francie a Nizozemska zastavil.

Podle čl. 10 Ústavy vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva. **Mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách** ve smyslu předchozího znění tohoto ustanovení zůstávají i po 1.6. 2002¹⁴⁹ součástí právního řádu, neboť splňují následující **podmínky**: 1) byly ratifikovány, 2) jejich ratifikaci dal souhlas československý nebo český Parlament, 3) zavazují současnou Českou republiku, 4) byly vyhlášeny, nezávisle na tom, zda byly součástí právního řádu již před tímto datem.¹⁵⁰

Exkurz: Listina základních práv a svobod

Základním vnitrostátním pramenem práva, ve kterém nalézáme katalog zaručených práv a svobod, je **Listina základních práv a svobod**. Zdaleka však není pramenem jediným. Radu ustanovení, která mají povahu základních práv a svobod nebo s nimi bezprostředně souvisejí, obsahuje i Ústava¹⁵¹. Kromě Ústavy lze nalézt určitá práva i možnosti omezení práv např. v úst. zákoně č. 110/1998, o bezpečnosti ČR.

Pokud jde o **právní povahu Listiny**, můžeme konstatovat, že se jedná o **ústavní zákon**. To lze dovodit jednak ze znění čl. 3 a čl. 112 Ústavy, podle kterých je součástí ústavního pořádku ČR, a jednak z toho, že i před vyhlášením nové Ústavy ČR v roce 1993 to byl ústavní zákon (č. 23/1991 Sb.) a tento byl de facto republikován pod č. 2/1993 Sb. Původní ústavní zákon č. 23/1991 Sb. má podle čl. 112 odst. 3 Ústavy sílu (běžného) zákona. Došlo tak ke zvláštní

¹⁴⁹ Blíže k tzv. euronovele Ústavy např. Malenovský, J., Euronovela Ústavy: „Ústavní inženýrství“ ústavodárce nebo Ústavního soudu či obou? In. Deset Let Ústavy, východiska, stav, perspektivy, sborník příspěvků, uspořádal Kysela, J., Eurolex Praha 2003, s. 173.

¹⁵⁰ Blíže srov. Malenovský, J., Postavení mezinárodních smluv o lidských právech v českém právu po 1. červnu 2002. In Právník č. 9/2003, s. 917-932.

¹⁵¹ Jedná se např. o čl. 1-10, 12, 18, 19, 81, 87, 95, 100, 102 Ústavy.

**Čl. 10
Ústavy ČR**

**Lidská
práva v ČR**

**Právní
povaha
Listiny**

situaci, kdy text Listiny máme v českém právním řádu dvakrát: na rovině ústavní i na rovině zákonné.

Listina
- základní
práva

Listina tvoří obecný základ nejen práva ústavního, ale i dalších právních odvětví, a to jak práva veřejného, tak práva soukromého. Ke **konkretizaci** a naplnění zásad uvedených v Listině je v řadě případů nutné **přijmout zákony**, případně další podzákonné normy, které se potom vztahují už většinou k předmětům jiných právních odvětví (zejména práva trestního, správního, občanského, pracovního, obchodního, finančního, sociálního zabezpečení nebo procesního práva).

Členění
Listiny

Listina základních práv a svobod je logicko-strukturálně členěna na **Preambuli a šest hlav**. Preambule se opírá o některé stěžejní tradiční právní ideje a o některé obecně závazné demokratické principy.

Hlava první nazvaná **Obecná ustanovení** vyjadřuje ústavodárcův pohled na základní dimenzi všech lidských práv, tedy na vztah státu a člověka či občana a naopak vztah občana ke státní moci. Podle této hlavy Listiny jsou lidé svobodní a rovni v důstojnosti i v právech. Základní práva a svobody jsou nezadatelné, nezcizitelné, nepromlčitelné a nezrušitelné.

Hlava druhá nazvaná **Lidská práva a základní svobody** se člení na dva oddíly. Oddíl první - **Základní lidská práva a svobody** - obsahuje výčet fundamentálních práv a svobod, jež jsou absolutní a přirozená. Oddíl druhý je nazván **Politická práva**, tato práva jsou dána státem (nikoliv tedy samotnou přirozeností člověka) a jsou to proto práva občanská nebo demokratická.

Hlava třetí je nazvána **Práva národnostních a etnických menšin** a stanoví individuální i kolektivní práva příslušníků těchto menšin.

Hlava čtvrtá je nazvána **Hospodářská, sociální a kulturní práva** a vedle těchto práv obsahuje i práva týkající se životního prostředí. Pro tato práva je typické, že se jich většinou lze podle čl. 41 odst.1 Listiny domáhat pouze v mezích zákonů, která je provádějí.

Hlava pátá nazvaná **Právo na soudní a jinou právní ochranu** představuje základní procesní práva důležitá pro důsledné chápání právního státu.

Poslední, **hlava šestá** Listiny, nazvaná **Ustanovení společná** obsahuje interpretační pravidla, výjimky a omezení některých práv a svobod v Listině a též ustanovení práva azylu.

15.3 Základní lidská práva

Ochrana osobnosti člověka jako fyzické bytosti má svůj prvotní základ v dávné historii, v podstatě v době, kdy se začala vytvářet územní společenská uspořádání, která bychom mohli pojmově nazvat stát, tzn. kde kromě území a obyvatel existovala i nějaká veřejná moc. Základní lidská práva totiž tvoří pomyslný protipól veřejné moci, ale nestojí přímo proti ní, nýbrž je to právě veřejná moc, jejímž posláním je také základní lidská práva chránit. Takovýto pohled na základní práva člověka však není zdaleka automatický, ale byl během dlouhé doby postupně budován a později i deklarován v různých historických dokumentech.¹⁵²

15.3.1 Přirozenoprávní původ základních lidských práv

Základní lidská práva mají bezesporu tzv. přirozenoprávní charakter. To především znamená, že to není stát, který by si tato práva určoval, nýbrž je to sama přirozenost člověka, z níž tato práva vychází. Stát má potom úlohu jakéhosi garanta základních práv a svými akty (ústavními zákonnými) může určovat pouze meze těchto práv a nikoliv jejich samotnou existenci.

Myšlenka **přirozeného práva** (též iusnaturalismus) pochází z antické řecké filosofie,¹⁵³ a ačkoliv byl tento přístup k právu často opouštěn či odmítán, stále přetrvává nebo se vrací. Přirozenoprávní přístup je **přístup dualistický** v tom smyslu, že rozlišuje právo dané, tj. vytvořené lidmi, zejména zákonodárstvím, a právo přirozené, které je na daném právu nezávislé. Ve své dlouhé historii mělo přirozené právo různé varianty, které se navzájem lišily zejména vysvětlováním původu přirozených práv.

Přirozeno-
právní
přístup

¹⁵² Magna Charta Libertatum, Prohlášení nezávislosti, Prohlášení práv člověka a občana a další.

¹⁵³ Přirozené právo znamenalo vše, co mělo vztah k rozvinutí možností obsažených v podstatě člověka. V této souvislosti se často uvádí za jeho typický výraz stoické rčení, že „každému, co jeho jest“ (stoikové - 3 stol. př.n.l.) Přirozené právo prodělávalo svůj vývoj i v rámci starořecké filosofie, takže posléze se do jeho obsahu začlenila práva na život, rodinu, vlastnictví. Z dnešního hlediska jsou pozoruhodnými názory stoiků, kteří prohlásili za typický znak přirozeného práva svobodu a rovnost. Přirozené právo v představách antických filosofů bylo pojato jako vesmírný rozumový řád, který člověka přivádí k určité odpovědné vazbě vůči ostatním. Srov. Kuba, J., Filosofie lidských práv a právo. 2. vydání, Plzeň, ZČU, 1999, s. 5.

Přímým opakem přirozenoprávního přístupu je **přístup pozitivistický**, jenž jako programově gnozeologický přístup k právu vznikl kolem poloviny 19. století. Tento přístup je veskrze monistický a omezuje předmět právní vědy na poznání obsahu právních norem. Zkoumání vzniku práva ve společnosti a jeho působení nepovažuje za úkol právní vědy, ale za úkol sociologie.¹⁵⁴

K renesanci idejí přirozeného práva dochází od počátku 20. století, přičemž nejostřejší kritika právně pozitivistické nauky se objevuje po roce 1945 v Německu, kde tento směr více než jinde převládal.¹⁵⁵

Přirozené právo se trvale formuje z přirozených pramenů práva jako zvláštní seskupení normativních postulátů a principů, které přechodně předcházejí vzniku pozitivního práva. Na to, co je oním **přirozeným pramenem**, existují různé teorie. Přirozené právo je podle těchto teorií produktem lidské přirozenosti, vyplývá z podstaty člověka - antropologická koncepce, je produktem boží vůle, je odvoditelné z víry v Boha - náboženská teorie, je produktem lidského rozumu - racionalistická teorie, je produktem přírody - naturalistická teorie v užším smyslu, a nebo je produktem lidské intuice, schopnosti vystihnout správné hodnoty, resp. lidského vědomí - psychologická teorie. Podle přirozenoprávní teorie existuje ideální systém práva, objektivní měřítko správného chování, a jde jen o to je najít a poznat. Opírá se o určité hodnoty, které jsou nadčasové a absolutní.

Základní východiska přirozenoprávní teorie je možné vyjádřit a shrnout v těchto aspektech: Všichni lidé jsou svobodní a rovni od narození a nikdo nemá právo upřít jim jejich přirozená práva. Hlavním úkolem státu je tato práva garantovat a ochraňovat. Svoboda člověka nemůže být absolutní, je omezena svobodami jiných lidí, principy morálky i svědomí a veřejnými všeobecnými zájmy společnosti. Hranice lidské svobody mohou být stanoveny pouze zákonem; je dovoleno vše, co zákon nezakazuje.

¹⁵⁴ Linapp, V, Teorie práva. 1. vydání, Praha, C. H. Beck 1995, s. 5-6.

¹⁵⁵ Vysvětlení rozvoje přirozenoprávní teorie v Německu lze hledat především ve sféře politickoprávní, neboť obnova ideje přirozeného práva je odezvou na zkušenosti s nacismem, jehož neblahým důsledkům pro demokratickou právní kulturu nebyla převládající pozitivistická varianta právní nauky s to jakkoli čelit. Srov. Veverka, V, Boguszak, J., Čapek, J., Základy teorie práva a právní filosofie. Codex, 1. vydání, Praha 1996, s. 284.

Největší problém týkající se přirozenoprávních teorií lze však spatřovat v tom, že není jednoznačné, či jednoznačně určitelné, co **je obsahem přirozeného práva**. Tzn. které konkrétní hodnoty, která práva, i to, co je „správné“ a spravedlivé, není v historickém kontextu stále stejné. I obsah přirozeného práva se s časem mění, stejně jako se mění společnost se svými hodnotami, která ho v určitých dějinných epochách využívá ku svému prospěchu, resp. proto, aby zdůvodnila špatnost minulého politického nebo právního režimu a tím tedy i nezbytnost režimu nového.

Z přirozenoprávní podstaty základních lidských práv vyplývá jejich **zvláštní charakter**. Čl. 1 Listiny základních práv a svobod stanoví, že: „Lidé jsou svobodní a rovni v důstojnosti i v právech. Základní práva a svobody jsou nezadatelné, nezczizitelné, nepromlčitelné a nezrušitelné.“

Nezadatelnost znamená, že tato práva nelze někomu jinému zadat, postoupit je, dát je do zástavy a nikdo je nemůže pominout, člověk se jich nemůže vzdát (například dlužník nemůže souhlasit se svým uvězněním).

Nezcizitelnost vyjadřuje fakt, že taková práva nemůže jejich subjekt - to jest zásadně lidská bytost - převést za úplatu ani darovat jinému. Jak výraz „nezcizitelnost“, tak výraz „nezadatelnost“ tedy vyjadřují, že tato práva nemohou být postoupena jinému nebo být pominuta a v tomto smyslu se v zásadě jedná o synonyma.¹⁵⁶

Nepromlčitelnost znamená, že taková práva nezanikají způsobem běžným v soukromém právu, tj. nevyužitím jich v určité lhůtě. Neuplatněním nároku o ně člověk nemůže ve vztahu k veřejné moci přijít a ta se nemůže takové skutečnosti dovolávat. Ani skutečnost, že tato práva nemohla být i dlouhou dobu uplatňována nebo byla potlačována, nemění nic na jejich trvání, neboť nemohou být promlčena.

Nezrušitelnost základních práv a svobod znamená, že státní moc může tato práva pouze uzнат, deklarovat, ale nemůže je zrušit nebo prohlásit za neplatná, a to ani zákonem ústavním, ani např. většinou vůlí lidu vyjádřenou v referendu.

¹⁵⁶ Pavlíček, V., a kol., Ústava a ústavní řád ČR - komentář, 2. díl Práva a svobody, 2. vydání, Praha, Lindě, 2002, s. 39, Boguszak, J., Diferenciace lidských práv. In. Právník č. 3/2000, s. 254.

15.3.2 Práva tvořící fyzickou integritu člověka

Fyzická integrita Fyzická nedotknutelnost osoby je tvořena souborem základních lidských práv, která se lidské bytosti dotýkají skutečně fyzicky, tzn. jde o práva těsně související s existencí samotného lidského života, zdraví a osobní svobody.

Způsobilost k právům Základem všech práv je právo mít práva, tedy **právo na způsobilost k právům**. Toto právo je zaručeno či. 5 Listiny, kde je stanoveno, že „Každý je způsobilý k právům.“ Způsobilost k právům ovšem mlčky implikuje i způsobilost k povinnostem. Jedná se především o povinnost všech subjektů respektovat způsobilost každé lidské bytosti, člověka, občana, cizince i osoby bez státní příslušnosti mít způsobilost k právům.

Toto ustanovení vyjadřuje to, že každý člověk je z hlediska práva osobou, že má právní subjektivitu, a tohoto svého charakteru nemůže být zbaven. Jinak řečeno, nikdo nesmí být zbaven své způsobilosti mít práva a může v ní být omezen jen zákonem a tak, aby to nebylo v rozporu s jeho základními právy a svobodami garantovanými mu Listinou.¹⁵⁷

Ústavně stanovený princip v či. 5 Listiny je nejen deklaračním uznáním přirozeného stavu člověka, ale zároveň i současně jakousi „obecnou koncesí“ veřejné moci ve vztahu k člověku. Toto ustanovení je i **základem pro obecnou právní subjektivitu člověka** jako soukromé osoby i jako subjektu, který má možnost účasti na ovlivňování věcí veřejných. Takto stanovené právo (způsobilost) je třeba chápat především jako ústavněprávní kategorii, tedy obecný základ, který v zásadě musí být konkretizován v dílčích právních kodexech.¹⁵⁸

Právo na život Primárním právem z hlediska fyzické nedotknutelnosti osoby je právo na život.¹⁵⁹ Listina toto právo deklaruje v či. 6 odst.1 konstatováním,

Srov. Knapp, V., Každý je způsobilý mít práva (Je každý k tomu způsobilý?) In. Právník č. 2/94, s. 97-102.

Ochrana osobnosti je zakotvena kromě ústavního zákonodárství i na úrovni obyčejných zákonů, zejména z oblasti civilního práva. Občanský zákoník striktně rozeznává v § 7 a § 8 způsobilost mít práva a povinnosti (způsobilost k právům) a způsobilost k právním úkonům. Za stanovených podmínek může být člověk omezen nebo zbaven pouze způsobilosti k právním úkonům, nikdy však způsobilosti k právům.

Robertson, D., A Dictionary of Human Rights, 2nd ed., Europa Publications, London 2004, s. 204.

že každý má **právo na život**. Zvláštní postavení je zde dále přiznáno **lidskému plodu**, neboť ten je „hoden ochrany již před narozením“. Listina zde chrání jen fyzickou podstatu samotného lidského života, nikoliv už jeho sociální úroveň (minima sociální úrovně života jsou specifikována v jiných člancích Listiny - zejména v Hlavě čtvrté).

Právo na život a na poskytnutí pomoci při ochraně, záchraně či uchování života nemůže záviset na majetku, rase, národnosti či víře nebo jiných rozdílech, naopak, nikdo nesmí být v tomto právu diskriminován, jakkoliv krácen nebo dokonce z tohoto práva vyloučen. Právo na život je jako princip přímo aplikovatelné, k úplné funkčnosti však vyžaduje souběžné užití jiných práv v Listině zakotvených a zejména pak konkretizaci v právním řádu, zejména v trestním právu.

Právo na život v sobě zahrnuje nejen požadavek, aby do tohoto práva nebylo zasahováno, ale výkladem tohoto práva lze dospět i k povinnosti státu, aby umožnil **základní podmínky pro život**, lidské zdraví a jeho ochranu. Přitom je stát povinen toto právo zajišťovat tak, aby si byl každý v tomto právu rovný s jinými. Tato rovnost ovšem neznamená, že by každému stát měl dát úplně stejně např. zdravotní péče, protože nároky na zdravotní péči jsou ryze individuální. Jde tu spíše o rovnost ve smyslu rovnosti podmínek, tzn. že každému pacientovi se stejnou diagnózou by měly být dopřány stejné možnosti její léčby.

Jako subjekt práva má každý právo o svém životě rozhodovat, ale z charakteru nezczizitelnosti tohoto práva vyplývá už nemožnost toto právo přenést na jiného. Tak žádný jiný subjekt nemůže rozhodovat o jiném životě (samozřejmě kromě případů zákonem aprobovaných) nebo se na jeho odnětí podílet. Právo na život nevylučuje možnost uložení povinnosti obětovat i život, a to v případě obrany státu, neboť je to právě stát, který toto právo garantuje. Takovou povinnost by ovšem bylo vhodné stanovit na ústavní úrovni.

S právem na život dále úzce souvisí i otázka **trestu smrti**. Tento trest se ve starších právních řádech vyskytoval poměrně běžně a byl i často používán. Novodobým trendem je však postupná minimalizace jeho používání, ústící v některých zemích až k naprostému zákazu uložení takového výjimečného trestu. Použití této absolutní sankce je zakázáno jednak samotnou Listinou (či. 6 odst. 3), a dále i celou řadou mezinárodních úmluv, ke kterým Česká republika stejně jako většina

Povinnost státu

Trest smrti

demokratických smluvních států přistoupila. Jde zejména o Protokoly č. 6 a č. 13 k Evropské úmluvě o lidských právech a o Druhý opční protokol k Mezinárodnímu paktu o občanských a politických právech a další.

Osobní svoboda na osobní svobodu. Dalším, neméně významným, základním právem člověka je **právo na osobní svobodu**. Pojem svobody člověka jako jeho základního práva je znám už např. z francouzské revoluce, kdy se spolu s myšlenkou rovnosti a bratrství stala základním stavebním kamenem Deklarace práv člověka a občana.

To, že jsou lidé svobodní, deklaruje už první článek Listiny, a tuto svobodu specifikují blíže čí. 2 a čí. 3 Listiny.¹⁶⁰ Ustanovením čí. 8 Listiny tato svoboda nabývá jednu ze základních konkrétních dimenzí pojmu „osobní svoboda“ a omezením státu a jeho orgánů se tu otevírá reálný prostor pro uskutečňování práva na osobní svobodu.

Podle čí. 8 odst.1 Listiny je osobní svoboda zaručena. Tímto ustanovením se stát zavazuje osobní svobodu člověka chránit všemi prostředky, které má k ochraně práv k dispozici. Jde proto především o ochranu prostředky moci zákonodárné, výkonné a soudní. V ustanovení čí. 8 Listiny i v mezinárodních úmluvách, jimiž je Česká republika vázána, je pojem lidské svobody chápán spíše z užšího hlediska, které především obsahuje procesní záruky zejména trestního práva, ale rovněž tak záruky v kontextu práva občanského, jež vyjadřují **uskutečnění záruk ochrany osobní svobody**.¹⁶¹

¹⁶⁰ Srov. nález Ústavního soudu sp.zn. I. ÚS 512/02 - Podle názoru Ústavního soudu ústavní kauce obsažené v čí. 2 odst. 2 Listiny odpovídá subjektivní právo jednotlivce na všeobecnou ochranu svobodné sféry osoby. Jedná se o „sběrnou“ či generální klauzuli, která logicky reaguje na nemožnost předvídat při formulování základních práv všechny v budoucnu se vyskytující zásahy do svobodného prostoru osoby.

¹⁶¹ Srov. čí. 8 LZPS: Čl.8

(1) *Osobní svoboda je zaručena.*

(2) *Nikdo nesmí být stíhán nebo zbaven svobody jinak než z důvodů a způsobem, který stanoví zákon. Nikdo nesmí být zbaven svobody pouze pro neschopnost dostát smluvnímu závazku.*

(3) *Obviněného nebo podezřelého z trestného činu je možno zadržet jen v případech stanovených v zákoně. Zadržena osoba musí být ihned seznámena s důvody zadržení, vyslechnuta a nejpozději do 48 hodin propuštěna na svobodu nebo odevzdána soudu. Soudec musí zadržanou osobu do 24 hodin od převzetí vyslechnout a rozhodnout o vazbě, nebo ji propustit na svobodu.*

(4) *Zatknout obviněného je možno jen na písemný odůvodněný příkaz soudce. Zatčená osoba musí být do 24 hodin odevzdána soudu. Soudec musí zatčenou*

„Osobní svoboda“ je tu tedy pojmem, který nevyjadřuje pouze svobodu z obecného hlediska, jakožto základní postulát právního státu, ale především tím, že je tu tento pojem blíže specifikován a tímto vymezením zúžen, se „osobní svoboda“ stává též jednou ze součástí oné obecné svobody, jak ji má na mysli čí. 1 Listiny, stejně jako např. svoboda pobytu, svoboda myšlení a náboženského vyznání apod.

Právo na osobní svobodu má stejně jako právo na život charakter základního, nezadatelného a nezcizitelného práva a plně se na něj vztahuje ustanovení čí. 3 odst.1 Listiny.¹⁶² Subjektem práva na osobní svobodu je každý člověk bez ohledu na občanství či způsobilost k právním úkonům. Právo na osobní svobodu platí vůči všem a působí absolutně, tedy jak proti osobám fyzickým, tak proti osobám právnickým i proti státu jako takovému. Člověk se rovněž práva na osobní svobodu nemůže sám zříci.

Právo na svobodu ve smyslu Evropské úmluvy o lidských právech je v demokratické společnosti příliš důležité, než aby osoba ztratila výhody ochrany z Úmluvy v důsledku pouhého faktu, že se sama nechá uvěznit. Tudíž i když se jednotlivec sám přihlásí příslušným orgánům a souhlasí se svým následným zbavením svobody, může být jeho zadržení nezákonné a porušovat čí. 5 Úmluvy, tj. jednotlivce se nemůže zříci práv, která mu čí. 5 Úmluvy zaručuje.¹⁶³

Dalším, dnes už jaksi samozřejmým, právem člověka je **právo nebyť mučen** a s tím související právo nebyť podroben nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestu.

Toto právo má tu zvláštnost, že oproti ostatním základním právům člověka **nemůže být za žádných okolností omezeno** a nemohou z něj

osobu do 24 hodin od převzetí vyslechnout a rozhodnout o vazbě nebo ji propustit na svobodu.

(5) *Nikdo nesmí být vzat do vazby, leč z důvodů a na dobu stanovenou zákonem a na základě rozhodnutí soudu.*

(6) *Zákon stanoví, ve kterých případech může být osoba převzata nebo držena v ústavní zdravotnické péči bez svého souhlasu. Takové opatření musí být do 24 hodin oznámeno soudu, který o tomto umístění rozhodne do 7 dnů.*

¹⁶² Čl. 3 odst.1 LZPS: Základní práva a svobody se zaručují všem bez rozdílu pohlaví, rasy, barvy pleti, jazyka, víry a náboženství, politického či jiného smýšlení, národního nebo sociálního původu, příslušnosti k národnostem nebo etnické menšině, majetku, rodu nebo jiného postavení.

¹⁶³ Rozsudek ESLP ze dne 18. června 1971, De Wilde, Ooms a Versyp versus Belgie.

Osobní svoboda v Úmluvě

Zákaz mučení

existovat žádné výjimky či odchýlení se. Jde tedy o právo absolutní, a to nejen z hlediska české právní úpravy, ale i z hlediska mnoha mezinárodních dokumentů, které toto zakazují i za nejtěžších okolností, jako je boj proti terorismu nebo organizovanému zločinu. **Zákaz mučení a nelidského či ponižujícího zacházení a trestů je absolutní i v tom smyslu, že jej není možné překročit ani ve vztahu k osobám podezřelým z nejtěžších zločinů.**

Toto právo je zaručeno ustanovením čl. 7 odst.2 Listiny a je třeba je chápat jako specifický případ nedotknutelnosti osoby a zároveň zákazu zásahů do této nedotknutelnosti. Text tohoto ustanovení byl převzat z čl. 7 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, kde je toto právo spojeno s dalším ustanovením vyjadřujícím zákaz podrobení lékařským nebo vědeckým pokusům bez svobodného souhlasu. Zákaz mučení nebo podrobování nelidskému zacházení ve svém textu stanoví i Evropská úmluva o lidských právech v čl. 3 a pojem mučení obsahuje i Charta práv Evropské unie.¹⁶⁴

Výklad ESLP

Evropský soud pro lidská práva během své rozhodovací činnosti **definoval pojmy** obsažené v čl. 3 Evropské úmluvy o lidských právech a určil jejich vzájemné odlišení.¹⁶⁵ Tak „**mučení**“ je úmyslné nelidské jednání působící velmi vážné a kruté utrpení, jehož cílem je například získání informací nebo přiznání k trestnému činu. Může být též formou trestu. Je charakterizováno třemi prvky: intenzitou utrpení, svobodným úmyslem mučitele a zřejmým cílem, ke kterému má vést. „**Nelidské zacházení nebo trestání**“ je jednání působící intenzivní fyzické nebo psychické utrpení. „**Ponižující zacházení nebo trestání**“ je zacházení, které v člověku vyvolává pocit hrubého pokoření před jinými osobami nebo ponížení před sebou samým, nutí ho jed-

¹⁶⁴ Česká republika je dále signatářem i dalších mezinárodních dohod týkajících se těchto práv. Jde především o Úmluvu proti mučení a jinému krutému, nelidskému, či ponižujícímu zacházení a trestání (OSN), ratifikovanou dne 7. 7. 1988, publikovanou pod č. 143/1988 Sb., Evropskou úmluvu o zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání, která vstoupila pro ČR v platnost 1.1. 1996, publikována pod č. 9/1996 Sb. a dále i o několik dalších smluv, například Ženevskou úmluvu z 12. 8. 1949, Ženevské úmluvy o zacházení s válečnými zajatci z 12. 8. 1949, Ženevské úmluvy o ochraně osob za války z 12. 8. 1949 ve znění dodatkového protokolu z 8. 6. 1977 (publikováno pod č. 168/1991 Sb.) apod.

¹⁶⁵ Jde především o rozsudek ESLP ve věci Irsko versus Spojené království z 18. ledna 1978.

nat proti své vůli či přesvědčení, nebo narušuje jeho psychickou nebo fyzickou odolnost.¹⁶⁶

Dalším právem nesporně spadajícím do fyzické sféry ochrany osobnosti člověka je **právo nebýt podroben či nucen k nuceným pracím nebo službám**. Otázky zákazu nucené práce v historickém vývoji velmi těsně souvisí s řešením problému **otrocké práce a otroctví** vůbec a navazují na ně, i když ovšem nelze oba pojmy ztotožňovat. Liší se zejména tím, že otroctví je stav naprosté nesvobody, v němž se člověk zbavený lidské osobnosti uplatňuje jen jako věc, jako majetek svého pána, je nucen pracovat, protože je otrok, jeho nucená práce je součástí projevu vlastnického práva pána. Naproti tomu nucená práce je prací člověka se svébytnou právní osobností, jehož svoboda je pouze omezována donucováním k určitým pracím nebo službám.

Zákaz nucených prací je vyjádřen jednak v čl. 9 LZPS, který zároveň vypočítává případy, kdy se o nucené práce nebo služby nejedná, a dále je obsažen v celé řadě mezinárodních dokumentů.¹⁶⁷ Pozitivní definici pojmu „nucená práce“ nalezneme v čl. 2 odst. 1 úmluvy MOP č. 29/1930, která za ni považuje každou práci nebo službu, která se na kterékoli osobě vymáhá pod pohrůzkou jakéhokoli trestu a ke které se řečená osoba nenabídl dobrovolně. Trestem se zde rozumí nejen trest ve smyslu trestního práva, ale jakákoliv újma, která by se týkala zbavení nebo omezení některého práva či svobody dotčené osoby.

Podle **Ústavního soudu** lze za nucené práce nebo služby považovat např. takové, jež jsou svou povahou srovnatelné s pracemi a službami uvedenými v čl. 9 odst. 2 Listiny, i když se tím nucené práce a služby nevyčerpávají. Jde zpravidla o práce a služby, jež velmi výrazně a omezujícím způsobem zasahují do osobních práv a svobod občana a jejichž nucený výkon představuje donucení administrativní povahy. Za nucené práce a služby proto v zásadě nelze považovat ty,

¹⁶⁶ K pojmu krutého zacházení a trestání viz. O'Brien, D., Constitutional law and Politics, volume two - Civil Rights and Civil Liberties, 2nd ed., University of Virginia, 1995, s. 1089 an.

¹⁶⁷ Ženevská úmluva o otroctví z roku 1926, která u nás nabyla účinnosti 10. října 1930 (k této úmluvě byla v roce 1956 přijata dodatková úmluva, kterou ale náš stát neratifikoval), úmluva MOP (Mezinárodní organizace práce) č. 29/1930 o nucené nebo povinné práci (tato úmluva vstoupila pro Československou republiku v platnost až 30. října 1958, vyhlášena pod č.506/1990 Sb.) a dále je to samozřejmě Mezinárodní pakt o občanských a politických právech (Čl. 8 Paktu) a podobnou úpravu obsahuje i Úmluva o ochraně lidských práv a svobod (Čl. 4 Úmluvy).

**Zákaz
nucených
prací**

**Pojem
„nucené
práce“**

**Výklad
Ústavního
soudu**

jež vyplývají z občanskoprávních závazků upravených občanským zákoníkem a dalšími soukromoprávními předpisy.¹⁶⁸ Podle Ústavního soudu se dále nejedná o nucenou práci nebo službu v případě **jednání uloženého zákonem pro ochranu práv druhých**. V případě nutné obhajoby se tudíž nejedná o nucenou práci, protože důvody nutné obhajoby, jakož i postup ustanovení obhájce při jejich naplnění, jsou stanoveny zákonem, a to pro ochranu práva na obhajobu (viz. čl. 40 odst. 3 Listiny).¹⁶⁹

Do fyzické stránky nedotknutelnosti osoby by se zajisté mohla zařadit i další práva člověka s uvedenými do jisté míry související. Jedná se např. o svobodu pohybu a pobytu, zákaz vyhoštění vlastních občanů do ciziny, úprava azylového práva pro cizince, svoboda shromažďování atd.

15.3.3 Práva tvořící psychickou integritu člověka

Psychická integrita

Psychická nedotknutelnost osoby je pro osobnost člověka snad ještě významnější než nedotknutelnost fyzická. Protože až v momentě, kdy člověk dostane své jméno, má svoji čest, vede svůj soukromý, rodinný, vědecký či umělecký život, projevuje nahlas své myšlenky či náboženské cítění, až tímto okamžikem se stává skutečně lidskou bytostí, kterou uvedené vlastnosti jednoznačně odlišují od ostatních tvorů. Práva náležející do této skupiny byla postupně historicky formulována a s narůstající intenzitou chráněna a vymáhána.

Ochrana soukromí

Právo, které úzce hraničí s nedotknutelností fyzickou, je **právo na ochranu soukromí**. Toto obecné právo se promítá do řady různých ustanovení chránících např. nedotknutelnost obydlí, listovní tajemství, ale též nedotknutelnost vlastnictví a soukromého majetku nebo jde o ochranu rodinného života, ochranu před neoprávněným shromažďováním či zveřejňováním údajů o osobě atd.

Soukromím je sféra života, do které nikdo (ani stát) nesmí bez souhlasu dotyčné osoby nebo bez výslovného dovolení zákona zasahovat

¹⁶⁸ V daném případě šlo o závazek poskytovat třetí osobě práce a služby spojené s užíváním bytu. Srov. náleží ÚS ze dne 7 července 1994 sp.zn. 1. ÚS 2/93.

¹⁶⁹ Srov. náleží ÚS č. 403/2002 Sb. Ústavní soud v této souvislosti odkázal rovněž na analogický právní názor vyslovený Evropským soudem pro lidská práva ve věci Van der Mussel v. Belgie.

nebo o ní požadovat či získávat informace, a o které subjekt soukromí není povinen informace dávat, pokud mu to zákon neukládá. Meze soukromí lze v tomto smyslu odvodit tak, že soukromé je to, co člověk podle zákona není povinen zpřístupnit nebo vyjevit někomu jinému.

Základním ustanovením chránící soukromí člověka je čl. 7 odst. 1 Listiny, zaručující nedotknutelnost osoby a jejího soukromí, Nedotknutelnost osoby a jejího soukromí je klasickou liberální svobodou, jejíž omezení je možné jen na základě zákona, který respektuje obecná pravidla čl. 4 Listiny. Ustanovení **chrání jak tělesné, tak duševní aspekty lidského zdraví**. V případech, v nichž to nedovoluje zákon, nemůže dát postižená osoba platný souhlas k zásahu do své tělesné nebo duševní integrity. Jde o výjimku ze zásady volenti non fit iniuria - bezprávi se neděje tomu, kdo si to přeje.

Jedná se o úpravu přímo související se **zásahy do tělesné integrity člověka** a z hlediska praxe jde i o problematiku **zdravotnických výkonů**, při kterých zdravotníci zasahují do integrity pacienta. V oblasti zdravotnictví může dojít k zásahům do tělesné integrity zásadně se souhlasem pacienta a dále při zdravotnických prohlídkách a vyšetřeních stanovených obecně závazným předpisem při léčení přenosných nemocí nebo jiných nemocí společensky zvlášť závažných.¹⁷⁰

Konkrétní projevy práva na ochranu soukromí lze nalézt dále např. v čl. 12 Listiny, jež zaručuje ochranu **domovní svobody**, a v čl. 13 Listiny, kterým je chráněno **listovní a jiné obdobné tajemství**.

Podle Listiny není dovoleno vstoupit do obydlí bez souhlasu toho, kdo v daném obydlí bydlí. Souhlas může být dán trvale, pro určité období nebo jednorázově. **Pojem obydlí** není v ústavních předpisech definován, ale z povahy věci plyne, že je to každý prostor, který jednotlivci slouží k bydlení a není proto veřejně přístupný. Může jít o dům, byt, přívěs sloužící k obývání apod. Nemusí jít jen o věc ve vlastnictví oprávněného, ale může to být i pronajatý byt, pokoj, hotelový pokoj apod.

Ochrana listovního tajemství je vzhledem k vývoji zejména telekomunikačních sítí, počítačové techniky a magnetických nosičů nutně

¹⁷⁰ K. tomuto blíže srov. Zimek, J., Právní problematika zásahů do tělesné integrity (Příspěvek pro X. prac. dny zdravotníků o dědičných a metabolických poruchách v Olomouci 1.-2.6. 1995), In. Časopis pro právní vědu a praxi č. 3/1995 s. 121-12X.

Nedotknutelnost osoby

Domovní svoboda

Listovní tajemství

rozšířit a vykládat v souladu s **technickým rozvojem**. Listina v tomto článku chrání nejen údaje přepravované poštou, telefonem a telegrafem, ale užívá zde termínů „nebo jiným způsobem“ a „nebo jiným podobným zařízením“, které by měly dosahovat právě na tyto nové způsoby komunikace.

Důstojnost, čest a pověst

Již jednoznačně psychické stránky lidského jedince se dotýká **právo na zachování lidské důstojnosti, osobní cti, dobré pověsti a ochranu jména**. Tato suma práv, jež jsou zaměřena na vlastnosti člověka, je zaručena či. 10 odst.1 Listiny a dále konkretizována zákonnými ustanoveními především občanského zákoníku, ale i předpisy správního a trestního práva. Pojmy lidská důstojnost, osobní čest a dobrá pověst v sobě zahrnují subjektivní i objektivní aspekt a významnou úlohu zde proto hraje na jedné straně osobnost konkrétního člověka a na druhé straně „veřejné mínění“. Některá tato práva (právo na dobrou pověst) mohou náležet nejen osobám fyzickým, ale i osobám právnickým. K poškození uvedených práv, tj. cti, důstojnosti, dobré pověsti, nemusí dojít pouze verbálně, ale i zvukem, obrazem a jiným způsobem, pokud je jím možné takovou újmu způsobit.

Ochrana jména

Listina výslovně nestanoví **právo na jméno**,¹⁷¹ nýbrž stanoví právo na jeho ochranu. Jméno je základním individualizačním prostředkem a odlišují se jím jak osoby fyzické, tak i právnícké. Každý proto může trvat na správném a přesném užívání svého jména, a to jak ze strany vlastní, tak ze strany ostatních subjektů, zejména pak veřejné moci.

Psychická činnost a přesvěd- čení

Další skupina čistě přirozených základních práv jedince jsou práva založená na vnitřní psychické činnosti a přesvědčení člověka, a to **právo na svobodu myšlení, svědomí a náboženského vyznání**.

Tato práva jsou zaručena bez jakéhokoliv omezení (srov. či. 15 LZPS) a nelze je ničím omezit či zúžit, omezena mohou být maximálně stejnými svobodami ostatních.¹⁷² Z této neomezenosti však vyplývá, že zároveň nelze nikoho k výkonu těchto práv nutit, či nějak násilně

¹⁷¹ Právo zejména je obsaženo v či. 7. odst.1 Úmluvy o právech dítěte.

¹⁷² Články 15 a 16 Listiny zakotvují nedotknutelnost psychické činnosti a přesvědčení člověka, přičemž v případě či. 15 Listiny se jedná o skutečně vnitřní přesvědčení jedince, jež nelze ničím omezit, zatímco v případě či. 16 (svoboda výkonu náboženství nebo víry, nezávislost církví a náboženských společností na státních orgánech při správě svých záležitostí) se jedná o projevy postojů člověka navenek, které již lze zákonem omezit z důvodů uvedených v či. 16 odst. 4 Listiny.

nabádat ke změně názoru, např. v případě náboženského přesvědčení. Stát by měl poskytnout ochranu každému, kdo by byl pro uplatňování těchto práv jakkoli postizen nebo diskriminován.

Jde o **duševní i duchovní rozměr** každého jedince, o kterých nemůže nikdo jiný (fyzická osoba, církev, stát, orgán veřejné moci, nezávislé sdružení...) rozhodovat. Tato práva se vztahují nejen na dospělé osoby, ale i na děti a osoby zbavené způsobilosti k právním úkonům. Z tohoto důvodu nemají rodiče právo ovlivňovat děti proti jejich vůli ve společenském cítění či náboženském přesvědčení a vést je k náboženské, rasové či jiné nesnášenlivosti.

Pojem **svědomí** není zcela jednoznačný a jde o záležitost ryze individuální, nicméně je v určité společnosti jistým způsobem formováno etickými kodexy a mravními zásadami této společnosti. Svoboda svědomí však zaručuje to, aby ono formování nikdy nedosáhlo úrovně nátlaku a nuceného přesvědčování o změně konkrétních životních postojů; případně, aby odlišné postoje nebyly nikomu na újmu či nijak sankcionovány.¹⁷³

Poněkud modernějšími právy člověka jsou potom práva **na svobodu vědeckého bádání a svobodu umělecké tvorby**. Tyto základní lidské svobody zabezpečují realizaci různých myšlenkových, citových, tvůrčích i názorových stránek života člověka na poli vědeckém či uměleckém. Tato práva jsou úzce spjata se svobodou myšlení a velmi souvisí s rozvojem kultury a šířením vědy v určité lidské společnosti.

Svoboda vědeckého bádání bývá zajišťována tzv. akademickými svobodami na vysokých školách a univerzitách, mezi něž patří zejména svoboda vědy výzkumu a umělecké tvorby, a je zaručována i poskytnutím nemalé autonomie a svobody vysokoškolské samosprávy. Důležitou součástí jak svobody vědeckého bádání, tak svobody umělecké tvorby, je zaručení možnosti publikace, tedy uveřejnění

¹⁷³ Podle Ústavního soudu (č. 106/2003 Sb.) se svoboda svědomí projevuje v rozhodnutích jednotlivce učiněných v konkrétních rozhodnutích, tedy „tady a teď“, pocítovaných jako hluboce prožitá povinnost. Strukturálním znakem svědomí je kromě souvztažnosti k normě a zároveň k situaci i osobní prožitek bezpodmínečné povinnosti. Svoboda svědomí patří k tzv. právům absolutním, která nelze omezit obyčejným zákonem. V případě konfliktu právní normy s konkrétně uplatňovanou svobodou svědomí je třeba vážít, zda prosazení Svobody svědomí nebrání jiné hodnoty či principy obsažené v ústavním pořádku ČR (ústavně imanentní omezení základních práv a svobod).

Pojem
„svědomí“

**Bádání
a umělecká
tvorba**

dosažených výsledků vědy a vědeckého výzkumu, či prezentace uměleckých děl širší veřejnosti.

15.4 Vlastnictví člověka

Právo vlastnit majetek je jedním z nejdůležitějších přirozených práv člověka. Nedotknutelnost a dokonce „posvátnost“ vlastnictví byla proklamována již v Deklaraci práv člověka a občana z roku 1789.

**Rovnost
vlastníků**

Podle současné úpravy obsažené v čl. 11 Listiny má každý právo vlastnit majetek a vlastnické právo všech vlastníků má stejný obsah a ochranu. Toto ustanovení výslovným zakotvením **rovnosti všech vlastníků**, pokud jde o **ochranu** jejich práva, reaguje na stav před rokem 1989, kdy bylo rozlišováno vlastnictví státní, družstevní a osobní, přičemž nejvyšší ochrany požívalo vlastnictví státní.

Majetkové zájmy všech vlastníků jsou stejnou měrou chráněny zejména předpisy trestního práva, které stanoví skutkové podstaty různých trestných činů proti majetku (krádež, zpronevěra, lichva, pojištný podvod, neoprávněné užívání cizí věci a řada dalších)

**Výhrada
vlastnictví**

Současná právní úprava připouští, aby zákon vlastnictví k některým věcem vyhradil jen některým subjektům. Typicky zde půjde např. o pozemní komunikace, vedení a rozvody elektrických sítí, zvýšené nároky na držitele střelné zbraně atd. Toto omezení vlastnického práva však vždy je v nějakém dalším zájmu společnosti. Stát k naplnění svých funkcí a splnění dalších cílů, které garantuje, musí vlastnit vymezený majetek a nutně proto dochází k omezení vlastnického práva jiných subjektů.

Pod pojem majetek je třeba zahrnovat nejen statky hmotné, tj. věci, ale je nutné na něj nahlížet v širším smyslu, tedy zahrnout do tohoto pojmu i jiné majetkové hodnoty -jako majetková práva, „know how“, intelektuální či průmyslové vlastnictví atd.¹⁷⁴

Dědění

Vlastnické právo je chráněno i ustanovením, podle kterého se **zaručuje dědění**. Znamená to, že zákonem nemůže být dědění vyloučeno. Vyloučit dědění svých dědiců může pouze zůstavitel svojí závětí, případně listinou o vydědění. Význam dědění majetku dle předem zřej-

mých postupů tkví v zachování a přetrvávání již nabytého majetku člověka v rámci předem (zůstaviteli) známého okruhu oprávněných dědiců, tedy často v rámci rodu. Neexistuje-li takový dědic, stává se majitelem stát.

Nejzávažnějším zásahem do vlastnického práva v moderním právním státě je **vyvlastnění**, tedy nucené odnětí vlastnictví. Tento zásah státu je natolik razantní, že jeho základní podmínky jsou stanoveny již v rovině ústavní.¹⁷⁵ K vyvlastnění může dojít pouze za podmínek zákonem stanovených (nemůže je tedy stanovit předpis nižší právní síly), pouze ve veřejném zájmu a pouze za (ekvivalentní) náhradu. Za stejných podmínek může dojít i k tzv. „nucenému omezení vlastnického práva“ (např. nucené zřízení věcného břemene).

Vyvlastnění i nucené omezení vlastnického práva je samozřejmě možné pouze v případě, že daného výsledku nelze dosáhnout jinak, např. uzavřením smlouvy. Stejně tak lze těchto institutů za splnění ústavních podmínek použít jen v míře a rozsahu nezbytně nutném pro dosažení sledovaného cíle veřejného zájmu.

Vyvlastnění

¹⁷⁴ Např. ve věci Van Merle versus Holandsko (1986) ESLP zahrnul pod pojem majetek za daných podmínek i „dobrou pověst firmy“.

¹⁷⁵ Srov. čl. 11 odst. 3 LZPS.

16. POLITICKÉ SVOBODY

16.1 Rozsah účasti obyvatel ve společenských věcech

Správa věcí veřejných

Nedílnou součástí demokratických ústavních systémů je aktivní účast občanů na společenském životě, přičemž z hlediska funkčnosti ústavních systémů je rozhodující ta část, která je spojena s **participací** občanů na **veřejném životě**, resp. na **správě věcí veřejných**. Základním způsobem, jakým se mohou občané účastnit na správě věcí veřejných, je realizace jejich volebního práva, a to jak práva aktivního, tak samozřejmě pasivního.

Mimo toto základní participační právo existují a v ústavách demokratických států jsou vždy zaručena i ostatní práva, kterými se občané více či méně mohou účastnit na správě věcí veřejných. Mezi tato práva zahrnujeme zejména **právo na svobodu projevu, právo na informace, právo petiční, právo shromažďovací a právo sdružovací**.

Charakter politických práv

Účast občanů na správě věcí veřejných je v demokratických režimech zásadně vždy **dobrovolnou** záležitostí a je na každém konkrétním občanovi, zda má zájem se angažovat či nikoliv. Proto jsou také veškeré způsoby participace na veřejné moci vždy primárně legislativně upraveny jako **subjektivní práva** a nikoliv povinnosti.

Svoboda projevu

Základním předpokladem pro svobodnou účast na správě věcí veřejných je garance svobody **svědomí a smýšlení**, tedy vnitřní stav občana svobodně o věcech přemýšlet jako základní předpoklad pro realizaci veškerých vnějších projevů občana.¹⁷⁶ Svoboda **projevu** je primárně vnějším projevem vnitřního smýšlení každého jednotlivce. Svoboda projevu je svobodou všeobecnou. Ve vztahu ke správě věcí veřejných ji lze charakterizovat jako prvopočátek jakéhokoliv dalšího způsobu participace na správě věcí veřejných. Garance svobody projevu je důležitá pro formování různorodých názorových proudů, pro vyjádření myšlenek a záměrů zejména potenciálních konkurentů

vykonavatelů veřejné moci.¹⁷⁷ Z těchto důvodů je v zásadě nežádoucí jakkoliv omezovat svobodu projevu. Z hlediska historického a společenského jsou však určité projevy i v demokratických státech omezeny, resp. zakázány, pod trestní sankcí. Jedná se téměř výlučně o projevy směřující proti důstojnosti a integritě jiných občanů.

Projev lze učinit **ústně, písemně či faktickým chováním**, dále je možné, aby byl projev jednotlivce **šířen** prostřednictvím médií, přičemž se takto rozšiřuje okruh potencionálních recipientů. Omezovat svobodu projevu prostřednictvím médií s pomocí jakékoliv předběžné kontroly - **cenzury** - je nepřijatelné.¹⁷⁸

Na druhou stranu je třeba si uvědomit, že svoboda projevu je přirozeně vždy omezena tam, kde by se dostala do rozporu s jiným subjektivním právem jednotlivce, častý je zejména střet s právem na ochranu osobnosti a lidské důstojnost. Obzvláště v případě médií a jejich projevů je vždy nutné hledat vyvážený postoj mezi absolutní svobodou jakéhokoliv projevu a absolutní ochranou osobnostních práv.

Média hrají v současných demokratických režimech významnou roli jako kontrola vykonavatelů veřejné moci, čímž mají možnost burcovat občany k větší angažovanosti či minimálně k zamýšlení nad jejich politickým názorem. Proto je všeobecně uznávanou zásadou, že vykonavatelé veřejné moci jsou méně chráněni na svých osobnostních právech, zejména z důvodu, aby byla zajištěna široká míra realizace svobody projevu.

Se svobodou projevu je vždy úzce spjata otázka možnosti občana **získat informace** o činnosti orgánů veřejné moci. Obecně lze konstatovat, že vždy žádoucí, aby orgány veřejné moci informovaly občany o své činnosti, čímž opět poskytují prostor pro její účinnou kontrolu. Na druhou stranu je zřejmé, že nelze orgánům veřejné moci uložit pouze povinnost informovat, bez možnosti občanů žádat ty informace, které je zajímají. Bez práva na informace nelze hovořit o právu podílet se na správě věcí veřejných.¹⁷⁹ Omezení práva na informace je přípust-

Meze svobody projevu

Právo na informace

¹⁷⁶ Srov. T. Pezl in: Klíma K. a kolektiv, Komentář k Ústavě a Listině, Plzeň, Aleš Čeněk, 2005, str. 713.

¹⁷⁷ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Handyside vs. Velká Británie, A.24 (1976) I EHRR 737: „*Soud považuje svobodu projevu za jednu z nejdůležitějších podmínek pro fungující demokracii*“.

¹⁷⁸ Srovnej rozsudek ESLP ve věci Observer a Guardian vs. Velká Británie, A.216 (1991) 14 EHRR 153.

¹⁷⁹ Srov. D. Stark in: Klíma K. a kolektiv, Komentář k Ústavě a Listině, Plzeň, Aleš Čeněk, 2005, str. 725.

né pouze ze závažných důvodů, a to pouze ve výslovně stanovených případech.

Právo petiční

Kromě svobodného projevu je v demokratických systémech zaručena občanům možnost sdělovat orgánům veřejné moci požadavky a názory na určité záležitosti písemně formou **petice**. Petici lze označit za kvalifikovaný politický projev, jehož autor - petent - se v textu petice domáhá něčeho ve veřejném zájmu¹⁸⁰ či společenském zájmu. Na druhou stranu adresát petice, orgán veřejné moci, je zpravidla povinen petici projednat a petentovi odpovědět.

Pokud jde o možnost omezení petičního práva, ta v zásadě existuje, avšak pouze a zásadně v zájmu ochrany veřejného pořádku či nezávislosti určitých orgánů veřejné moci (např. soudů).¹⁸¹

Shromáždovací právo

Za další z atributů angažovanosti občanů ve správě věcí veřejných je považováno právo občanů **shromážďovat** se na veřejných prostranstvích a na těchto shromážděních projevovat své názory, nebo podporovat určité myšlenky či protestovat proti určitým záležitostem.

Právo shromáždovací je dalším z podpůrných práv pro úplné rozvinutí svobody projevu a v politické rovině pro širokou prezentaci různých politických názorů. Shromáždění je možné svolávat na **podporu** určitého názoru, či naopak **na protest** proti určité skutečnosti nebo pouze za účelem společenského nebo náboženského setkání. Shromáždovací zásadou je však vždy pokojnost shromáždění. Shromáždovací právo je vždy zásadně chápáno jako právo zaručené a v zásadě neomezené. Není proto žádoucí jakkoliv omezovat svolávání různých shromáždění, přičemž zakázání či rozpuštění shromáždění je vždy přesně definováno v příslušné legislativní úpravě.¹⁸²

Shromáždění je jedním z **prostředků** realizace **politického boje**, a to jednak zejména v době předvolební, ale stejně tak i v době mezi jednotlivými volbami.

¹⁸⁰ Srov. Z. Horská in: Klíma K. a kolektiv, Komentář k Ústavě a Listině, Plzeň, Aleš Čeněk, 2005, str. 747.

¹⁸¹ Srovnej § 1 odst. 3 zákona č. 85/1990 Sb., o právu petičním, v platném znění: „*Petici se nesmí zasahovat do nezávislosti soudu*“.

¹⁸² Srovnej ustanovení § 1 odst. 4 zákona č. 84/1990, o právu shromáždovacím, v platném znění a ustanovení § 4 odst. 1 téhož zákona. Dále též viz rozsudek ESLP *Ártze fiir das Leben vs. Rakousko*, A. 139 (1988) 13 EHRR 204 a rozsudek ESLP *Rassemblement Jurassien a Unité Jurassienne vs. Švýcarsko*, DR.93 (1979) 17.

Za nejaktivnější formu realizace účasti občanů na správě věci veřejného zájmu je **sdružování občanů** do různých sdružení, spolků, klubů či politických stran. Je třeba si uvědomit, že historicky vznikala sdružení občanů zcela náhodně a svévolně jako shromáždění lidí s podobnými zájmy či zálibami. Z hlediska ústavněprávního je třeba odlišovat sdružování občanů do tzv. občanských sdružení, která mohou být zaměřena na nejrůznější aktivity (sportovní kluby, historické společnosti atd.) od kvalifikovanějších sdružení občanů s jediným účelem, a to realizací politického programu, tedy politických stran.

Občanská sdružení mohou právě přes svou širokou škálu vhodně doplňovat zavedené politické instituce a vytvářet tak prostor pro větší společenskou diskusi. Je nepochybné, že dobře založená struktura občanských sdružení přispívá k barvitosti a pestrosti politického systému a přímo ovlivňuje reprezentanty veřejné moci. V této souvislosti se velmi často objevuje termín **neziskového či občanského sektoru**, jakožto protikladu sektoru veřejné moci.

Sdružovací právo

16.2 Volební právo

16.2.1 Význam voleb pro společnost

Volbám je v pluralitních demokraciích tradičně připisována významná úloha. Právě ony jsou totiž tím prostředkem, který **legitimizuje veřejnou moc**. V **reprezentativní** neboli **zastupitelské demokracii** se mohou občané jednorázově podílet na politickém rozhodování tím, že ve volbách svými hlasy **rozhodnou o obsazení parlamentu a potažmo i vlády**, popřípadě jiných orgánů či úřadů. Tím však jejich role končí, zvolení reprezentanti dále jednájí autonomně, tedy na základě svého svědomí a své vůle.¹⁸³ Občané - voliči tak vysílají prvotní impulsy k výkonu státní moci, na tvorbě státní politiky se však bezprostředně nepodílejí. Tento výše popsáný vztah „voličů a zvolených“ je charakteristický pro **tzv. volné pojetí mandátu**.

Volby představují jedinou „**počítatelnou část politiky**“,“¹⁸⁴ která díky svým přesným procesním pravidlům **kultivuje konkurenční**

Funkce voleb

¹⁸³ Skutečnost je ovšem taková, že se při svém rozhodování musí zvolený reprezentant (v ČR poslanec) často podřídit zájmům a pokynům politické strany, za kterou byl zvolen.

¹⁸⁴ Krejčí, O. *Knihla o volbách*. Praha: Victoria Publishing, 1994, s. 5.

boj o politickou moc. Zásadou periodicky se opakujících voleb mají občané možnost **politickou moc kontrolovat.**¹⁸⁵ Svou nespokojenost s vládou mohou projevit v nejbližších volbách jednoduše tím, že dají přednost opozičním reprezentantům. Z toho logicky vyplývá pravidlo, že voliči nebývá nikdy tak „podstrojováno“ jako před volbami.

Je nesporné, že svou úlohu mohou volby plnit pouze za předpokladu dodržování **politických práv v podmínkách ústavního státu.**¹⁸⁶

16.2.2 Volební právo

Pojem „volební právo“

Pojem volební právo má dvojí význam: **subjektivní a objektivní.** Volební právo objektivní je možné charakterizovat jako souhrn právních norem upravujících volby jako proces. Volební právo v **subjektivním smyslu slova je nezadatelným lidským právem (tradičně řazeným do práv politických),** které je bezpodmínečně spojeno s existencí reprezentativní demokracie. Význam volebního práva podtrhuje i to, že se o něm zmiňují nejvýznamnější mezinárodní úmluvy upravující lidská a občanská práva.¹⁸⁷ Volební právo se dále dělí na **aktivní - právo volit - a pasivní - právo být volen.**

Principy volebního práva

Volební právo bývá v demokratických státech zpravidla ústavami definováno jako **všeobecné, rovné a přímé rozhodování prováděné tajným hlasováním.**¹⁸⁸ Tato charakteristika se vztahuje na **aktivní i pasivní volební právo.** Vývoj aktivního i pasivního volebního práva probíhal společně, pouze s tím rozdílem, že pasivní volební právo bylo spojeno se splněním náročnějších kritérií, kupříkladu s vyšším

¹⁸⁵ V. Klokočka uvádí tyto základní funkce voleb:

- legitimace veřejné moci,
- prostředek k výběru politické elity,
- procedura pokojného řešení politických konfliktů,
- prostředek kontroly veřejné moci,
- prostředek aktivizace voličů

(viz. Klokočka, V. Ústavní systémy evropských států. Praha: Lindě, 1996, s. 304).

¹⁸⁶ Viz k tomu např. Klíma K., Teorie veřejné moci (vládnutí), Praha: ASPI Publishing, 2003, str. 257.

¹⁸⁷ Kupř. čl. 21 Všeobecné deklarace lidských práv či čl. 25 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech.

¹⁸⁸ Ústavy jednotlivých států zakládají principy, na kterých je subjektivní volební právo založeno, konkrétní praktická formulace těchto principů je pak zpravidla svěřena volebním zákonům. Rovněž však mohou vyplývat z volebních zvyklostí či dohod politických stran.

věkem, větším majetkem či odvodem daní. Ve vývoji volebního práva byla větší pozornost většinou zaměřena na voliče, tedy na volební právo aktivní. Je to možné zdůvodnit zejména tím, že tento vývoj by se dal vyjádřit jako snaha či dokonce boj nějakým způsobem znevýhodněných skupin občanů (nemajetných, žen apod.) o přiznání práva volit.

16.2.3 Všeobecné volební právo

Princip všeobecnosti znamená, že z účasti na volbách nemůže být vyloučena žádná vrstva nebo skupina obyvatelstva, ať už se jedná o pozici voliče či kandidáta. V souvislosti s **aktivním volebním právem** vyjadřuje slovo všeobecné fakt, že každý **občan - volič má právo volit** a tím se prostřednictvím svých zvolených zástupců podílí na politickém řízení společnosti.

Všeobecné volební právo prošlo dlouhým vývojem, ať už poklidným (Belgie, Švédsko) nebo bouřlivě revolučním (Francie). V minulosti bylo volební právo upíráno především **neprivilegovaným a nemajetným vrstvám obyvatelstva a ženám.**

Impuls k rozšíření volebního práva na všechny společenské vrstvy vzešel právě z revoluční Francie roku 1789, kdy se začaly naplňovat **přírozenoprávní myšlenky o rovnosti všech lidí.** Nutno podotknout, že všeobecné volební právo však bylo praktikováno pouze v omezené podobě.¹⁸⁹ V červnu roku 1789 se generální stavy přeměnily na Národní shromáždění, kde se již nehlasovalo podle stavovského principu. Rok 1789 byl tedy přelomový i z hlediska **zrušení stavovských privilegií.** Skončilo tak období, kdy bylo volební právo přiznáváno pouze příslušníkům určitého stavu, volební právo se dále začalo rozšiřovat na stále širší okruh obyvatel.

Všeobecné volební právo se **plně prosadilo až ve 20. století.** Prvním mezníkem byl konec 1. světové války, do kterého se podařilo víceméně prosadit všeobecné volební právo, ovšem pouze pro mužskou část populace. Ženy získaly ve většině zemí právo volit až po

¹⁸⁹ Při volbách do generálního shromáždění se volili zástupci prvního (šlechta), druhého (duchovenstvo) a třetího stavu (měšťané). Volby nebyly tajné ani přímé. Navíc třetí stav, který byl stejně početný jako první dva, disponoval jen jedním hlasem proti dvěma.

2. světové válce. Přitom platila zajímavá zásada, že země s křesťanským náboženstvím, kde byla převaha římskokatolického vyznání, zaváděly volební právo žen pomaleji než země s převahou protestantismu.

Omezení volebního práva

Význam pojmu všeobecné volební právo svádí k výkladu, že je toto lidské právo přisuzováno všem občanům. To ovšem není z čistě technických důvodů možné. Z obav před bezdůvodným vyloučením jednotlivých občanů nebo skupin občanů z účasti na volbách byly v demokratických státech vymezeny **čtyři základní ceny (podmínky)**, které omezují volební právo, aniž by byla narušena zásada všeobecnosti. Jsou to:

Podmínka věku

Dosažení zletilosti (většinou 18 let)¹⁹⁰ je přirozenou podmínkou pro nabytí aktivního volebního práva. Pro pasivní volební právo bývá zpravidla tato hranice posunuta ještě výše, zvláště výrazný je tento rozdíl v případě voleb do druhé komory parlamentu či voleb prezidentských.¹⁹¹

Podmínka státního občanství

Výkon volebního práva je vázán na svazek občana a státu, přičemž volební právo je jedním z práv, které jsou obsahem tohoto státoobčanského vztahu. K této podmínce se někdy přidává podmínka trvalého pobytu na území státu.¹⁹²

Podmínka způsobilosti k právním úkonům

Tato podmínka se opírá o předpoklad, že kdo se nedokáže postarat sám o sebe, nedokáže to ani ve věcech veřejných. Volebního práva jsou tedy zbaveni duševně nemocní lidé, nikoliv lidé negramotní či neplatiči daní.

¹⁹⁰ Prostředkem k většímu zisku ve volbách bývá snaha o snížení věkové hranice k získání aktivního volebního práva např. na 16 let.

¹⁹¹ Pro volby do první komory parlamentu musí zpravidla kandidát dosáhnout 21 let, ale např. v Turecku 30 let, v Belgii a Řecku 25 let. Pro členy druhé komory parlamentu a kandidáty na prezidenta je tato hranice zpravidla ještě vyšší - např. 40 let v ČR.

¹⁹² Mezi výjimky patří např. Velká Británie a Irsko, které přiznávají svým občanům trvale žijícím v druhé zemi právo zúčastňovat se tamních voleb do parlamentu.

Ztráta volebního práva

Takovéto omezení lidských práv je možné pouze na základě zákona. V některých zemích je spojeno s výkonem trestu za takové kriminální delikty, jejichž spáchání znamená sebevyloučení ze společenské samosprávy.

V případě **pasivního volebního práva** mohou být nad tento rámec dalšími speciálními **pozitivně vymezenými** podmínkami stanovenými zákonem např. složení volební kauce, určitý počet podpisů na podporu kandidatury, zapsání na kandidátní listině politické strany či občanství od narození.

Naopak **negativním vymezením** požadavků pro získání pasivního volebního práva je tzv. nevolitelnost, která je způsobena např. vyčerpáním počtu možných funkčních období pro jednoho člověka či neslučitelností výkonu funkcí. Prvý případ vede k neplatnosti volby, v druhém případě je volba pokládána za platnou, zvolený se však musí rozhodnout pouze pro jednu z funkcí. Kupříkladu výkon poslaneckého mandátu bývá neslučitelný s funkcemi soudce, státního zástupce, prezidenta, vojáka z povolání aj. Rovněž je obvykle neslučitelné¹⁹³ současné působení v obou komorách téhož zastupitelského sboru či na různých úrovních samosprávy.¹⁹⁴

16.2.4 Rovné volební právo

Princip **rovného volebního práva** znamená, že každý volič má k dispozici **stejný počet hlasů se stejnou hodnotou**. Bez rovnosti volebního práva nemá význam ani všeobecné volební právo, neboť pakliže je volební právo přiznáno všem vrstvám či skupinám obyvatelstva, není v demokratické společnosti udržitelné, aby některé hlasy měly větší váhu než jiné.

V minulosti byla nerovnost volebního práva odrazem nerovnosti ve společnosti vůbec, kdy bylo žádoucí, aby kupříkladu bohatí nebo vzdělaní měli větší podíl na správě státu než ostatní vrstvy obyva-

¹⁹³ Je tomu tak i v České republice.

¹⁹⁴ Viz Klíma, M. Volby a politické strany v moderních demokraciích. Praha: Radix, 1998, s. 186-194, Gerloch, A., Hřebejk, J., Zoubek, V. Ústavní systém České republiky. Praha: Prospektrum, 2002, s. 122-125.

Speciální podmínky

Nevolitelnost

Princip rovnosti

Nerovnost

telstva. Šlo především o tzv. **otevřenou nerovnost**, jejím příkladem bylo tzv. pluralitní hlasování ve Velké Británii, kdy měl jeden hlas vzdělanec větší hodnotu než hlas méně vzdělaného občana. V zemích Rakouska-Uherska se nerovnost volebního práva odrážela v tzv. kuriovém systému.¹⁹⁵ Poprvé bylo zásady všeobecného a rovného volebního práva použito v českých zemích v roce 1907 při volbách do říšské rady.

V současné době je princip rovnosti ohrožen spíše **skrytě**, zejména neúměrně vysokými volebními kaucemi nebo uzavíracími klauzulemi, v hrazení nákladů voleb ze státního rozpočtu, v otázkách volební aritmetiky či geometrie. Absolutně stejné váhy všech hlasů dosáhnout nelze, rovnost volebního práva je zapotřebí posuzovat vždy s ohledem na ústavně stanovený volební systém.

Vývoj volebního práva Poprvé bylo všeobecné a rovné aktivní volební právo uplatněno ve Švýcarsku v roce 1848. Poté bylo postupně zaváděno (i když pouze pro muže) i v dalších zemích. Ve Spojených státech je to v letech 1820-1850, ve Francii v roce 1870, v Německu v roce 1871, v Rakousku-Uhersku v roce 1907,¹⁹⁶ ve Švédsku v roce 1921.

Zavádění volebního práva pro ženy byl proces o poznání opožděnější. Primát si drží americký stát Wyoming, kde šly ženy poprvé volit již v roce 1890. Protipól představuje Švýcarsko, kde ženy získaly volební právo až v roce 1971.¹⁹⁷

16.2.5. Přímé volební právo

Princip přímosti **Přímé volební právo** je založeno na skutečnosti, že volič **rozhoduje o volbě svého kandidáta bezprostředně**, tedy bez využití dalšího zprostředkovatele. V minulosti se naopak volilo vesměs nepřímým, kdy si občané nejprve zvolili delegáty neboli volitele (elektory) a ti pak teprve zvolili poslance. Tento zprostředkující mezičlánek byl považován za politicky kulturnější než veřejnost jako celek. Institut

¹⁹⁵ V tomto systému bylo obyvatelstvo podle majetku a společenského postavení rozděleno do 3 kurií (města, venkov a velkostatkáři, tj. především šlechta), přičemž každá kurie mohla volit jen určitý počet zástupců.

¹⁹⁶ Poprvé bylo všeobecné a rovné volební právo pro muže starší 24 let použito při volbách do říšské rady.

¹⁹⁷ Jednalo se o volební právo do parlamentu. Možnost zúčastnit se voleb do místních samospráv vybraných kantonů jim byla přiznána až v 90. letech.

nepřímých voleb používaly např. francouzské ústavy z roku 1791 a 1793.¹⁹⁸

Dnes je nepřímé volební právo používáno především v souvislosti s volbami do druhé komory parlamentu (např. v Německu) či s volbou prezidenta (např. ve Spojených státech). Volitele zde však hlasují na základě imperativního (vázaného) mandátu. V těchto případech není nepřímá volba omezením volebního práva občanů, jak tomu bylo v minulosti, nýbrž jen tradicí, která nijak nenarušuje fungování politického systému.

Tajné volby zaručují, že je **nemožné zjišťovat a zjistit, jak kdo hlasoval**. Volič je tajným hlasováním ochráněn před jakýmkoliv nátlakem či ovlivňováním. Nikdo tak nemusí mít obavu **svobodně se přihlásit ke svému politickému přesvědčení**. Úkolem státní moci je v rámci voleb zajistit takové podmínky, ve kterých je znemožněno porušení zásady tajného hlasování. Poprvé se tajně volilo ve Francii v roce 1789.¹⁹⁹

Prostřednictvím voleb dochází k výběru osob, které zastupují občany při výkonu veřejné moci. Takto ustavené veřejné moci se však dostává legitimacy pouze v případě, že **vzešla ze svobodných voleb**. **Princip svobodných voleb** je nadřazen všem ostatním principům praktikovaným ve volbách, neboť jejich sebelepší uplatnění nemá bez svobodných voleb význam. Svým významem proto svobodné volby subjektivní volební právo přesahují.

Součástí svobodných voleb je **svobodné volební právo**, tedy primárně právo voliče účastnit se či naopak neúčastnit voleb.²⁰⁰ V případě účasti je pak jeho obsahem možnost voliče svobodně (tedy bez zásahu jiné vůle a obav z následků) se rozhodnout mezi svobodně učiněnými nabídkami kandidátů, popř. kandidátních listin.²⁰¹

¹⁹⁸ Občané s aktivním volebním právem nejprve ve volbách prvního stupně zvolili sbor volitelů (kolegium elektorů), kteří pak v rámci jednotlivých departmentů rozhodovali o složení zastupitelských orgánů.

¹⁹⁹ Viz. Krejčí, O. Kniha o volbách. Praha: Victoria Publishing, 1994, s. 46-58.

²⁰⁰ V některých státech (např. v Belgii, Francii, Řecku, Austrálii) je stanovena povinnost volit. Nerozhodnutým voličům je však umožněno vhodit do hlasovací urny tzv. bílý lístek.

²⁰¹ Viz. Klíma, K. Teorie veřejné moci (vládnutí). Praha: ASPI Publishing, 2003, s. 57-58, Blahož, J., Balaš, V., Klíma, K. Srovnávací ústavní právo. Praha: ASPI Publishing, 2003, s. 257-258.

Nepřímé volby

Tajné hlasování

Princip svobodných voleb

Svobodné volební právo

17. SOCIÁLNÍ FUNKCE STÁTU (hospodářská a sociální práva)

17.1 Sociální stát, sociálně právní stát

**Sociální
zabezpe-
čení**

Pojem sociálního státu je v současné době nerozdělitelně spjat s právem sociálního zabezpečení. **Sociální zabezpečení** představuje soubor právních předpisů, které upravují hmotné zabezpečení a služby, jež stát zabezpečuje, reguluje nebo poskytuje občanům, kteří v důsledku sociální události nemohou být výdělečně činnými a jejichž nezadatelná sociální práva zaručená ústavou jsou ohrožena.

Historickými předchůdci pojmu sociálního zabezpečení byly pojmy **chudinská péče**,²⁰² **sociální správa**²⁰³ a **sociální péče**.²⁰⁴ Pojem sociálního zabezpečení byl významně modifikován teorií známou jako „sociál welfare stát“.

**Teorie
sociálního
státu**

Ekonomické základy sociál welfare formuloval lord John Maynard Keynes (1883-1946),²⁰⁵ který navrhl potřebné nástroje na měření účinků změn v rozdělování příjmů na úroveň agregované ekonomické a společenské aktivity. Na Keynesa navázala řada dalších ekonomů, kteří propracovali modely redistribuce příjmů a dali tak ekonomický základ novému pojetí sociální bezpečnosti. V Anglii po druhé světové válce William Beveridge (1879-1963) přišel v roce 1942 s návrhem na vytvoření národního pojištění²⁰⁷. Podle Beveridge sociální stát musí

²⁰² **Chudinskou péčí** se rozumí soustava komunálních a státních opatření a pomoci chudým, jimiž nejprve obec a pak stát navázal na církevní filantropickou charitu v době, kdy feudalismus přecházel do své poslední tržní fáze, kdy chudých velmi rychle přibývalo.

²⁰³ Nejprve chudinská správa a později **sociální správa** představovala soustavu státní administrativy organizující a poskytující chudinskou pomoc. Sociální správa tak vykonávala dvě základní funkce. Mocenskou funkci, zejména kontrolní a policejní, když dozírala na dodržování právních předpisů chudinou. Služební funkce představovala poskytování azylu a jiných služeb chudým, zejména jídlo apod., spravovala tak rozdělování státních prostředků získaných z poplatků a daní.

²⁰⁴ **Sociální péče** je pojem, kterým se na konci 19. a na počátku 20. století označovala soustavná péče státu a obce o sociálně slabší občany. V roce 1918 se odpovědné ministerstvo v Československu nazývalo ministerstvem sociální péče (dnešní ministerstvo práce a sociálních věcí).

²⁰⁵ Keynes, J. M.: General Theory of Employment, Interests and Money, 1936.

²⁰⁶ Beveridge, W.: Sociál Insurance and Allied Services, 1942.

usilovat o uspokojení základních potřeb člověka tím, že bojuje proti pěti základním sociálním zlům:

1. Nevědomosti (anglicky *ignorance*)
2. Nečinnosti (anglicky *idleness*)
3. Nemoci (anglicky *disease*)
4. Nouzi (anglicky *want*)
5. Zanedbanosti (anglicky *squalor*)

Beveridge svými myšlenkami podstatně ovlivnil pojetí sociálního zabezpečení po druhé světové válce. Pod tímto vlivem byla ve Všeobecné deklaraci lidských práv OSN (1948) formulována sociální práva člověka. Sociální zabezpečení získalo zřetelný obsah, kterým je zajišťovat lidem přiměřenou a důstojnou jistotu sociální existence.²⁰⁷

Žurnalisté a politici občas ztotožňují sociální politiku státu se **záchrannou sociální sítí** (anglicky *social safety net*). Záchranná sociální síť je však jako útočiště poslední naděje pro lidi v hmotné i sociální nouzi jen jedním z nástrojů sociálního zabezpečení. Pojem sociální záchranná síť znamená soustavu sociálních dávek k zabezpečení životního minima občanů a sociálních služeb, které mají pomoci v sociální existenční krizi. Kvalita záchranné sociální sítě určuje kvalitu sociálního zabezpečení. Pojem záchranné sociální sítě použila poprvé Světová banka začátkem 80. let 20. století v souvislosti s ekonomickými reformami v Latinské Americe a v Asii. Označuje systémové uspořádání sociálního pojištění, sociálních (státních) podpor a sociální pomoci takovým způsobem, aby žádný občan nebyl existenčně ohrožen v době ekonomických reforem. Záchranná sociální síť má zajistit jen důstojnou minimální hranici životních potřeb a ponechat na iniciativě jednotlivce, aby si zajistil více (reziduální pojetí sociální ochrany).

„Záchranná sociální síť“

Sociál welfare se v sociálním státě uskutečňuje sociálním a zdravotním pojištěním, státními podporami a sociální pomocí občanům.

17.1.1 Institucionální pojetí sociální politiky

Od raných dob si lidé uspořádávali život podle určitých pravidel v určitý sociální řád. Utvářeli si sítě vzájemných vazeb a sociálních vzta-

Vznik sociálních institucí

²⁰⁷ Tomeš, I. v: Troster, P. a kol.: Právo sociálního zabezpečení, Praha, C. H. Beck, 2005, str. 4.

hů, aby mohli vykonávat alespoň základní sociální funkce - žít, pracovat, bydlet, žít se a množit. Vytvořeny tak byly instituce nejrůznějšího charakteru, kolem kterých se systemeticky sdružovali lidé a vyžadovali, aby se tak sdružovali všichni členové téže obce či rodu nebo území.²⁰⁸

Patriarchální přístup

Historicky nejstarší **pojetí sociální politiky²⁰⁹ a sociálních institucí²¹⁰** se označuje za **patriarchální (matriarchální)**. Na vrcholu hierarchických struktur stál otec (náčelník, despota, feudál, diktátor), který přiděloval role a prostředky všem, tedy i sociálně potřebným. O zcela neschopné a nemocné se zpravidla starala **rodina**. Jako paternalistická je dnes označována snaha státu manipulovat s prostředky na sociální instituce a snaha zastínit a monopolizovat všechny sociální dávky a služby s vyloučením soukromých iniciativ v sociální sféře.

Liberalní stát

V reziduálním neboli liberálním pojetí státu sociální instituce poskytovali péči těm, kdo vypadli z primárních přerozdělovacích systémů, pokud selhala sociální péče uvnitř rodiny a sdružení. Liberální stát se nevměšoval do soukromých záležitostí občanů a jejich zaměstnavatelů. Přístup státu vzešel z holandské, anglické či francouzské revoluce, stát (především obec) péči poskytoval jen těm, kdo vypadli z jiných systémů, a to jen v nezbytně nutném rozsahu a pokud se o potřebné nepostaral někdo jiný, například církve nebo filantropické sdružení. Sociální politika je chápána jako záležitost nestátních subjektů. Takový přístup je typický pro období počátku kapitalismu.

²¹⁸ Tomeš. I.: Sociální politika teorie a mezinárodní zkušenost, Sešity pro sociální politiku, Praha, Socioklub, 1996, str. 11.

²⁰⁹ Slovo „sociální“ je latinského původu. V češtině se původně používalo ve smyslu „společenský“, přesněji „týkající se společnosti“ (1905). Později se význam slova zúžil na „týkající se vrstev hospodářsky slabých, závislých, vykořisťovaných“ (1932). Po druhé světové válce se slova používalo v trojm významu (1948): „vztahující se ke společnosti, týkající se zlepšování společenských poměrů, týkající se hmotného zabezpečení jedince ve společnosti.“ Slovo „politika“ je chápáno jako úsilí o udržení nebo změnu systému, jako soubor sociálních činností, jako soubor politických nástrojů a institucí. Spojení slov „sociální politika“, anglicky „social policy“, pak lze definovat jako soustavné a cílevědomé úsilí jednotlivých sociálních subjektů o změnu nebo udržení a fungování státního nebo obecního sociálního systému (Tomeš, I.: Sociální politika, teorie a mezinárodní zkušenost, Socioklub, Praha 1996, str. 19).

²¹⁰ „Sociální instituce“ lze chápat jako subjekty sociální politiky, jsou to formalizované sociální systémy s definovanými strukturami a chováním. Nejsilnějším formalizovaným sociálním subjektem je stát. Dalšími sociálními subjekty jsou i mezinárodní organizace nebo organizace s regionální působností. Může jít o organizace státního charakteru, nestátní, případně odborové.

Sociální politika a sociální instituce je dnes ve většině evropských zemí chápána jako nezbytná **integrální součást společenského uspořádání**. Nenastupují až ve chvíli, když jiné nástroje a instituce selžou, ale pomáhají ostatním institucím (rodině, sdružení apod.), aby nesehaly. Dávky jsou integrální součástí rozdělování ve společnosti, občané k nim mají nezadatelná práva. Sociální stát svými institucemi spoluvytváří sociální prostředí, ve kterém se uspokojují občanská, hospodářská a sociální práva člověka.

Cílem soudobého **sociálního zabezpečení** v nejobecnějším slova smyslu je regulace odpovědnosti občana za svou budoucnost (povinné pojistné systémy) a stanovení míry a forem sociální solidarity mezi občany (povinný či dobrovolný transfer prostředků skrze daňovou soustavu nebo sponzorováním).²¹¹

17.1.2 „Sociál welfare statě“, solidarita a sociální stát

Pojem „sociál welfare“ lze do češtiny překládat různě, jako sociální blaho, sociální blahobyt, sociální péče apod. Obecné uznání práva každého občana na takovou životní úroveň, která by jemu a jeho rodině zajistila zdraví a blaho, počítaje v to zejména výživu, ošacení, byt, lékařskou pomoc, jakož i nezbytná sociální opatření, je produktem teorií 19. století, kdy vznikla teorie o tzv. sociálním státu neboli sociál welfare statě.

Podstata sociálního státu

Podnětem ke vzniku teorií sociálního učení byla bída dělníků v počátcích kapitalistické společnosti. Úsilí dělnických hnutí a jejich politických a odborových organizací vyústilo v obecné uznání práva každého občana na takovou životní úroveň, která by jemu a jeho rodině zajistila zdraví a blaho (welfare).

Právo občanů na důstojnou životní úroveň je zaručeno i při ztrátě výdělečných možností nastalé v důsledku okolností nezávislých na jejich vůli (sociální události), jako jsou například nezaměstnanost, nemoc (invalidita), věk (děti a starci) či ztráta živitele.

Po roce 1990 vláda v tehdejší Československu začala budovat základní záchrannou sociální síť. Za rozhodující sektory sociální

²¹¹ Tomeš, I. v: Troster, P. a kol.: Právo sociálního zabezpečení, Praha, C.I.Beck, 2005, str. 8.

rovnováhy jsou považovány výtěžná činnost (zaměstnanost), rovnováha rodinných příjmů a výdajů (včetně **solidarity** ve prospěch dětí) a sociální dávky (sociální minimum).

Krise sociálního státu Historicky zcela nová moderní forma **solidarity** se soustředí kolem ústřední hodnoty práce a placeného zaměstnání, které zastřešují svými garancemi státní moc. Přestože je dnes potřeba sociálního státu coby pojistitele nemajetných stále stejně aktuální jako před sto lety, všechny prvky, na nichž byl vystavěn, procházejí vážnou krizí. Státní moc je oslabena procesem **globalizace**.²¹² Odpovědí na výzvy globalizace je soutěž produktivity podniků a států, kvalitní vzdělávání, kvalitní školy, kvalitní univerzity, kvalitní výzkumná zařízení, kvalitní infrastruktura v silniční a kolejové dopravě, energetická produktivita. Cílem demokracie je umožnit všem lidem, aby se rovným dílem podíleli na společenském životě. Těžištěm je nová hospodářská politika, zaměřená na ekologicky ušný růst a zaměstnanost, jejímž etickým základem je respektování lidské důstojnosti.

Úloha sociálního státu Podívejme se z výkladového hlediska na **základní typy sociálního státu**. Sociální stát zajišťuje, že nikdo nemůže být ve své existenci ohrožen úsilím druhých o soukromý zisk, jinými slovy tedy že svoboda jedněch nepovede k absolutní závislosti druhých. Právě proto moderní tržně orientovaná společnost využívá určitou politickou a právní korekturu čistě ekonomických mechanismů. Sociální stát doplňuje princip dravé tržní konkurence o princip **sociální ochrany** těch, kdo z nejrůznějších důvodů v takové konkurenci neuspějí.

17.1.3 Modely sociálního státu

Pojetí sociálního státu Sociální stát neodstraňuje příčiny sociálních problémů, pouze kompenzuje část jejich důsledků. Sociální stát je nezbytným doplňkem tržního systému. Pojem „sociální stát“ je natolik široký a neohraňovaný, že právě typologie mohou vhodně posloužit k jeho ostřejšímu vymezení a naplnění konkrétním obsahem. Různé systémy sociál-

²¹² Pojem „**globalizace**“ lze vysvětlit za pomoci pojmu globální, který podle slovníku cizích slov (Klímeš, L., Praha, SPN, 1981) znamená pojem souhrnný, celkový, mající dalekosáhlý rozsah, zasahující na zeměkouli kterékoli místo z jakéhokoli směru. Globalizací je dnes označován proces celosvětového rozšiřování obchodu a poskytování služeb bez ohledu na hranice jednotlivých států.

ního státu zajišťují své občany proti stejným rizikům (nemoc, úraz, nezaměstnanost, mateřství, stáří aj.), dělají to ale za pomoci různých institucionálních struktur, v různém rozsahu a skrze odlišné způsoby financování.

Různé modely sociálního státu vycházejí z různých filosofí.²¹³ Filosofickou otázkou do budoucna pak zůstává, nakolik jsou různé modely sociálního státu setrvačné ve svém vývoji a v jaké míře mohou konvergovat. Pokud by totiž jejich sblížení nebylo reálné, výrazně by to komplikovalo např. představu Evropy sjednocené na sociálním základě. V jaké rovině „**sociálních práv**“ se pak státy setkají? Tlaky globalizace doprovázené úspornými opatřeními v oblasti sociální zvyšují naléhavost dané otázky v celosvětovém měřítku.

1. Kontinentální model - Německo

Kontinentální nebo také konzervativní model sociálního státu je historicky nejstarší, jeho typickým představitelem je Německo. Dalšími výraznými představiteli tohoto typu jsou Rakousko, Francie, Belgie a do nedávné doby k nim patřilo rovněž Nizozemsko.

Hlavním nástrojem ochrany je povinné členství těch, kdo pracují, v systému sociálního pojištění, který je organizován na profesním základu. Konzervativním se tento typ nazývá proto, že konzervuje statusové rozdíly mezi jednotlivými profesemi a obory činnosti, silně je v něm zastoupen vliv profesních korporací. Historicky se tento model vyvinul z ochrany kvalifikovaných dělníků a zaměstnanců, jejichž status dosažený vlastním pracovním výkonem se snažil zabezpečit před výkyvy tržní ekonomiky. Sociální doktrína se formovala od osmdesátých let 19. století. **Bismarcův** model důchodového pojištění a zajištění v nezaměstnanosti spočívá na pojištění hrazeném z příjmů ze zaměstnání.

Výše sociálního zajištění a dávek závisí na výši placeného pojistného. Nejsilnější zajištění je podmíněno **plnohodnotnou prací** a vysokými výtěžky. Zabezpečení atypické je statusově nižší a je zajišťováno záchrannou sítí dávek sociální pomoci, jež je financována z daní.

²¹³ **vývoj evropských sociálních idejí a učení**, které podstatně ovlivnily sociálně politické postoje, úsilí a vývoj institucí v historii naší civilizace, podrobně popisuje I. Tomeš ve své práci: Sociální politika, teorie a mezinárodní zkušenost, Praha, Socioklub, 1996, str. 28-58.

Podstata konzervativního modelu

Úskalí konzervativního modelu

Do 70. let 20. století byl kontinentální model považován za vzorový příklad sociálního zabezpečení. Kvůli své rigidnosti je však v posledních několika letech ostře kritizován, neboť není schopen reagovat na výzvy globalizace. Za největší slabinu je považována **ústřední role plnohodnotných forem placené práce** při sociálním zajištění. Německý sociální stát je více než ze dvou třetin financován skrze příspěvky zaměstnanců a jejich zaměstnavatelů. Spočívá na předpokladu **plné zaměstnanosti** a na převaze plnohodnotných forem práce. Flexibilní práce nepojišťuje člověka proti elementárním sociálním rizikům. Jan Keller hovoří o tzv. pasti konzervativních modelů, neboť čím větší je rozsah překerní (nejisté, neplnohodnotné) práce a nezaměstnanosti, tím větší je pojistná zátěž těch, kdo mají plnohodnotnou práci.²¹⁴

Modernizace konzervativního modelu

Závislost sociálního zabezpečení na rodinném a profesním postavení se ukazuje jako neúnosná v době, kdy rychle narůstá počet neúplných rodin a rozvíjejí se nestandardní formy rodiny. Sociální rizika, která jsou v systému přednostně kryta, se týkají typického mužského životního cyklu se silnou podporou muže jako hlavy rodiny. Sociální pojištění je ohroženo flexibilizací práce a tím, že sociální nároky jsou brány jako právo, jako jistá forma osobního vlastnictví, o něž nelze lidi připravit. Zastánci nutnosti modernizace německého sociálního modelu²¹⁵ navrhuje přesunout váhu jeho financování z pojistného na daně. Proto se proti modernizaci staví odbory, které by tímto byly vyřazeny ze hry. Veškeré rozhodování by se totiž pak přeneslo z tripartity na vládu, parlament a politické strany.

2. Skandinávský model - Švédsko

Princip univerzalizmu

Skandinávský, severský nebo také sociálně demokratický model sociálního statuje založen na univerzalizmu, což znamená, že všichni občané jsou zaopátráni proti sociálním rizikům nezávisle na své výdělečné činnosti. Míra zaopatření je přitom ze všech typů sociálního státu nejvyšší. Stát je zodpovědný za blaho všech občanů. Sociální práva zde byla rozvinuta v nejvyšší míře.

²¹⁴ Keller, J.: Soumrak sociálního státu, Praha, Sociologické nakladatelství, 2005, str. 54.

²¹⁵ Podrobněji též Lafontaine, O., Mullerová, Ch.: Žádný strach z globalizace, blahobyť a práce pro všechny, Praha, Ústav mezinárodních vztahů, 1999.

Severské země představují malé a otevřené ekonomiky, výrazně zaměřené na export a využívající nadprůměrné vzdělanosti populace. Až do 80. let 20. století zde existovala téměř plná zaměstnanost při vysoké zaměstnanosti žen, což snižovalo náklady na sociální výdaje. Distribuce příjmů byla výrazně egalitářská a spolu s vysoce progresivním zdaněním vedla k tomu, že míra nerovnosti na úrovni domácností byla nižší než ve zbytku Evropy. Silné slovo v ekonomice měly odbory a profesní korporace, trh práce byl ze strany státu velmi silně regulován. Odbory kontrolují pokladny sociálního pojištění a v rámci solidární mzdové politiky sjednávají obdobné mzdy mezi různými ekonomickými sektory.

Ve financování a poskytování sociální péče dominuje stát stejně jako v penzijním systému. V sektoru veřejných služeb je ve Švédsku zaměstnána téměř třetina všech zaměstnanců, na rozdíl například od Německa, kde je to jen 15 %. Existuje hustá síť služeb péče o děti a staré lidi.

Od přelomu 80. a 90. let 20. století dochází v severských zemích k poměrně výraznému ekonomickému zpomalení, k prudkému nárůstu nezaměstnanosti a veřejné zadluženosti. Začíná se diskutovat o vztahu mezi sociálním zajištěním a konkurenceschopností země v globalizované ekonomice. Financování skandinávského modelu sociálního státu spočívalo na příliš vysokých daních, což je chápáno jako vážný problém.

Deregulací kapitálových trhů na počátku 90. let 20. století byla odstraněna všechna omezení pro tok cizího kapitálu. Firmy se nechávají zatěžovat daněmi stále méně. Ve Švédsku, v Dánsku i ve Finsku roste tlak na financování sociální politiky z pojištění. V rámci harmonizace Evropské unie roste tlak, aby byla redukována zadluženost a snaží se tedy snižovat veřejné výdaje. Zároveň roste tlak na flexibilizaci práce. Převažuje snaha o vyrovnaný rozpočet a nízkou míru inflace. S tím souvisí tlak na nezaměstnané, snaha přinutit je, aby aktivně pracovali i v neplnohodnotných pracovních příležitostech.

3. Reziduální model - Velká Británie

Reziduální anglosaský neboli liberální model sociálního státu představuje svým způsobem *contradictio in adjecto*. Základní funkcí klasického sociálního státu je působit jako korektiv tržního mechanismu, který produkuje sociální nerovnosti. Anglosaský sociální stát

Problémy skandinávského systému

Podstata liberálního modelu

naopak požaduje, aby všechny instituce sociální politiky byly tržně konformní.²¹⁶

Univerzalizmus v Británii

William **Beveridge** zavedl systém národního pojištění na počátku 40. let 20. století. Sestavil mezirezortní komisi pro sociální zabezpečení. V roce 1942 byla publikována jeho zpráva, která se stala základem sociální politiky, byl zásadně změněn koncept stávající sociální legislativy.²¹⁷ Systém měl silné rysy sociálně demokratické, které spočívaly především v jeho univerzalizmu. Rizika veškeré populace měla být kryta prostřednictvím dávek a služeb v oblasti bydlení, školství a zdravotnictví. Vláda se zavázala podporovat plnou zaměstnanost, dávky a služby byly chápány jako minimální a negarantovaly životní úroveň, pouze chránily příjemce před nejhorší bídou. Všechny dávky spravovalo jedno ministerstvo a každý pojištěný občan měl stejné právo na dávky.

Zavedení liberálního

Od konce 70. let 20. století lze Velkou Británii považovat za případ liberálního modelu, vlastně od reformy Margaret **Thatcherové**.²¹⁸ Britská konzervativní strana nahradila politiku sociálních demokratů. „Thatcherismus“ je interpretován jako jasný krok od sociálního konsensu směrem k novému konsensu založenému na podpoře volné ekonomiky a silného státu.²¹⁹ Liberalismus nutí aktéry k přijímání vlastní zodpovědnosti a jen ti, kdo selžou, mohou očekávat minimální pomoc, pokud doloží, že ji potřebují. Sociální opora zde nemá preventivní charakter a nemá podobu práva na sociální zajištění. Sociální rizika jsou vymezena velice úzce a pomoc nastupuje až tehdy, když všechny ostatní prostředky selhaly. Reformy Margaret Thatcherové znamenaly odklon od univerzalistických idejí Beveridge a všennárodní solidarity a zamítnutí myšlenky sociálních práv jako součásti občanských práv. Došlo k redukci veřejných výdajů a k výrazným škrtům v sociálním zajištění, byly sníženy přídavky na děti, snížena podpora v nezaměstnanosti, zrušena minimální mzda, sníženy mzdy pracovníků ve veřejném sektoru a snížena státní podpora vědeckého výzkumu

²¹⁶ Keller, J.: Soumrak sociálního státu, Praha, Sociologické nakladatelství, 2005, str. 57.

²¹⁷Williams, G.: The Coming of the Welfare State, 20. Century Histories, George Allen and Unwin Ltd., London, 1967, str. 80.

²¹⁸ Johnson, N.: Reconstructing the Welfare State: a decade of change, 1980-1990, Billing and Sons Ltd. Worcester 1990, str. 3.

²¹⁹ Johnson, N.: Reconstructing the Welfare State: a decade of change, 1980-1990, Billing and Sons Ltd. Worcester 1990, str. 2.

a vývoje. Místo některých sociálních dávek byly poskytovány půjčky. Byly sníženy daně pro podnikatele, došlo k výraznému rozvoji méně hodnotných forem zaměstnání, k výrazné privatizaci v oblasti sociálního zabezpečení, kde namísto veřejného sektoru nastupují soukromé agentury. Pojem veřejné služby mizí. Vláda se stává tím, kdo financuje soukromě poskytované služby fungující kvazitržně. Míra sociální nerovnosti se však zvýšila.

Britský systém se vyznačuje nízkou výměrou pojistného a tomu odpovídající nízkou úrovní vyplácených dávek. V tomto základním systému neexistuje vazba mezi dřívějšími příjmy a výší zajištění, Minimální zabezpečení je doprovázeno nutností prokázat vlastní potřebnost jako základní předpoklad nároku na sociální pomoc. Dávky jsou testovány ve vztahu k prostředkům. Pomoc přichází ve chvíli, kdy nelze očekávat pomoc z jiných zdrojů, především od vlastní rodiny.

Liberální model se vyznačuje poměrně nízkou mírou sociálních výdajů v poměru k hrubému domácímu produktu. Orientace pouze na nejhudší představuje úspornost sociálního státu, což vede ve svém důsledku k tomu, že i domácnosti s průměrným a s podprůměrným příjmem (včetně např. domácností s jedním živitelem) jsou vystaveny plným tržním cenám bydlení, zdravotní péče atd.

Důraz je kladen na tržně konformní soukromé pojištění proti rizikům. Do oblasti soukromého sociálního zabezpečení směřuje jen minimum dotací a podfinancovány jsou i sociální služby.

Vyšší míra flexibilizace trhu práce a snaha přenášet na rodinu část povinností sociálního státu tak činí anglosaský model flexibilnějším, Úsilí o ekonomickou konkurenceschopnost je však spojeno s rostoucím počtem chudých a prohlubující se nerovností, ekonomická integrace tak probíhá souběžně se sociální dezintegrací.

Ve Spojených státech amerických stoupá nezaměstnanost pomaleji, avšak rychle klesají reálné mzdy a tak dochází k prohlubování propasti mezi chudými a bohatými. Zhruba šestina zaměstnanců v USA dnes má příjem pod hranici bídy a přibližně 40 milionů občanů Spojených států není vůbec nemocensky pojištěno.

4. Rudimentární model - Španělsko

Rudimentární model, též jižní nebo latinský model, sociálního státu bývá přiřazován Španělsku, Itálii a všem evropským středozemním

Charakter britského systému

Negativa liberálního modelu

státům od Portugalska po Řecko. Sociální stát se v nich rozvíjel s určitým opožděním a odlišnostmi.

**Sociální
role
rodiny**

V jihoevropských zemích je dosud velmi silná úloha rozvětvené rodiny. Rodina vykonává řadu sociálně významných funkcí a ulehčuje tak sociálnímu státu. Mladí lidé mnohem později než jinde v Evropě opouštějí domácnost rodičů, výrazně častěji žijí pohromadě dvě i tři generace, rodinné kontakty hrají velkou úlohu při zajišťování zaměstnání a rodinné sítě jsou oporou v nezaměstnanosti i ve stáří. Převažuje model rodiny, kdy otec je jediným živitelem, zatímco matka zůstává v domácnosti.

**Vývoj
latinského
modelu**

Sociální státy jižního typu mají značný význam pro rozvoj sociálního státu, který začaly budovat nejpozději. Španělsko od konce 70. let 20. století začalo budovat systém sociálního zabezpečení podle skandinávského vzoru. V průběhu 80. let došlo k univerzalizaci péče o zdraví a k rozvoji vzdělanostní politiky, přičemž obojí bylo financováno z větší míry ze státních příjmů. Na přelomu 80. a 90. let 20. století byl ve Španělsku zaveden minimální příjem, rodinné dávky, dávky pro nepojištěné staré a nemohoucí. Zároveň však začala prudce stoupat nezaměstnanost, trh práce se flexibilizoval a koncem 80. let 20. století tvořily časově omezené pracovní poměry více než třetinu všech pracovních míst. Dávky v nezaměstnanosti se omezovaly na dlouhodobě nezaměstnané živitele rodiny, jejich vyplácení bylo omezováno, koncem 80. let 20. století dostávalo 80 % nezaměstnaných Španělů podporu, koncem devadesátých let už to byla jen polovina.

Ve druhé polovině 80. let 20. století se ztížil přístup ke starobním důchodům. Bylo nutné mít odpracováno více let a je prodloužena doba, po kterou si musí aktivně činní na důchod platit. Koncem 90. let 20. století snaha vlády omezit výdaje na zdravotnictví a školství narazila na odpor, neboť přišla příliš krátce po jejich univerzálním rozšíření.

5. Vzorové země modernizace sociálního státu

- Nový Zéland, USA, Velká Británie a Nizozemsko

**Sociální
reformy
310**

V devadesátých letech 20. století došlo k radikální reformě sociální politiky a sociálního zabezpečení na **Novém Zélandu**. Sociální pomoc byla redukována, o 25 % byla snížena podpora v nezaměst-

nanosti a pro všechny profesní kategorie byla sjednocena, odchod do důchodu se odsunul z šedesáti na šedesát pět let. Místo kolektivních pracovních smluv sjednáváných podle odvětví byl důraz přesunut na individuální pracovní smlouvy. Odbory ztratily přes polovinu svých členů, právo na stávku bylo omezeno.

Ve **Spojených státech amerických** byla na základě zákona o sociální pomoci z roku 1996 redukována ochranná sociální síť a nastoupila opatření, která nutí chudé přijmout jakoukoliv práci. Pomoc je omezena na dva roky, přičemž je potřebnost nutno prokazovat. V důsledku toho tak byla velká část chudých kriminalizována, jednalo se zejména o chudé málo kvalifikované příslušníky etnických menšin.

Nejradikálnější reformy sociálního státu v Evropě provedla v 80. letech 20. století **Velká Británie** a v 90. letech Nizozemsko. V obou zemích došlo k výraznému nárůstu neplnohodnotných zaměstnání. Zároveň byly sníženy příspěvky na nezaměstnanost placené zaměstnavateli a sociální výdaje na všech úrovních byly zredukovány, byla zrušena relace mezi výší sociálních dávek a předešlým příjmem. Rovněž byly zredukovány dětské přídatky a přídatky na studium. Naopak byla zvýšena účast nemocných na placení léků a zdravotní péče. Od roku 1996 byla privatizována výplata ušlé mzdy v nemoci. Platí ji firmy, které se za tímto účelem soukromě pojišťují.

17.1.4 Krize sociálního státu, povaha a problémy států veřejných sociálních služeb

V 50. letech 20. století bylo sociálnímu státu vytýkáno, že je zdrojem inflace a brzdou ekonomického růstu. Sociální stát by však nikdy nevznikl, pokud by všichni lidé ve společnosti měli dostatečně velký majetek, pokud by všichni podnikatelé prosperovali a všichni zaměstnanci měli práci, pokud by lidem nehrozily nemoci, pokud by se manželé nerozváděli a muži neopouštěli rodiny, pokud by lidé nestárli a neodcházeli do důchodu.²²⁰ Takto dokonalá tržní společnost nikde neexistovala a neexistuje.

²²⁰ Keller, J.: Soumrak sociálního státu, Praha, Sociologické nakladatelství, 2005, str. 9-10.

Stát blahobytu je produktem velké hospodářské krize a druhé světové války. Posílit otřesený sociální kontrakt v podmínkách moderní společnosti znamená dnes nalézt rovnováhu a vybalancovat zájmové rozpory mezi sektorem tržní ekonomiky na straně jedné a zásadami demokratické politiky a občanské kultury na straně druhé.

Hospodářská a sociální politika

Moderní sociální politika se tak stala výrazem dočasného smíření těchto rozporů a hlavním úkolem sociálního státu je smířovat potřeby sociální politiky s imperativy politiky hospodářské. **Hospodářská politika** se snaží zajišťovat ekonomický růst a plnou zaměstnanost jako základ pro financování veřejných výdajů a služeb, **politika sociální** se pak stará o to, aby tlaky tržního systému nevedly k polarizaci společnosti a k narušení sociálního smíru, což může zpětně narušit i fungování ekonomiky.

Vznik sociálních práv

Sociální stát tak interpretuje **ideály křesťanské a humanitární tradice** s jejím důrazem na ochranu slabších, na podporu strádajících a na zajištění lidsky důstojných podmínek existence pro neprivilegované. Základem je snaha o udržení rovnováhy mezi silami práce a silami kapitálu. Výsledkem se stala **moderní podoba sociálních práv**, která završila sadu práv občanských a politických.

Přístup k sociální politice v moderní společnosti představuje rovněž konkurenci z hlediska **snahy politických stran** získat přízeň co nejširšího spektra voličů. Sociálně demokratické strany pojmají sociální politiku jako jeden ze stěžejních bodů svých programů.

17.1.5 Globalizace a její vliv na státy veřejných sociálních služeb, soudobé trendy ve vývoji sociálních institucí a úkoly sociálního státu v moderní tržní společnosti

Sociální modely a globalizace

Vlastnosti liberálního modelu jsou nejlépe adaptovány na proces **globalizace**²²¹ a doprovodné vlny sociálních reforem. Projevuje se zvýšený tlak na redukci všech druhů sociálních dávek, tendence k vytvoření jednotné dávky sociálního zabezpečení bez ohledu na typ sociálního rizika a pojmání dětí jako soukromé záležitosti rodiny, tedy v krajním případě bez nároku na pomoc ze strany státu.

V ekologickém slova smyslu termín „**udržitelnost**“²²² poukazuje na to, že našemu jednání jsou dány přírodní, nezměnitelné limity, jejichž překročení by vedlo k nevratné katastrofě a k ohrožení budoucnosti člověka na planetě. Jde zejména o přílišné tempo vyčerpávání neobnovitelných zdrojů a doprovodné zamoření životního prostředí škodlivými emisemi. Přenesením termínů „udržitelnost“ do kontextu sociální politiky se vyvolává dojem, že také například k zeštíhlování sociálních výdajů dochází s přírodní nutností, tedy zcela zákonitě a bez ohledu na vůli a přání lidí.

Přejímá-li stát odpovědnost za to, aby každý občan mohl realizovat své právo na práci, tím že pečuje o plnou zaměstnanost, musí být státu přiznáno právo zavázat k práci ty občany, kteří sice ze společnosti žijí, ale chtěli by jí odpírat svůj dělný přínos.²²³ Povinnost k práci může vyžadovat ten, kdo práci nabídl. V centru pozornosti státního konání tudíž zákonitě musí být nejprve vytváření většího množství pracovních míst a ve střednědobém výhledu plná zaměstnanost.

Mezi pozitivní efekty zaměstnanosti patří **zkracování pracovní doby**. Přerozdělování práce je i nadále vhodným prostředkem pro potírání nezaměstnanosti. Technický pokrok přinesl občanům prospěch v podobě vyšších mezd a platů a v souvislosti s tím i lepšího hmotného zabezpečení. Kvalita života se zvyšuje tím, že lidé pracují méně těžce a především po kratší dobu. V 50. letech 20. století byla zrušena sobotní práce, týdenní pracovní doba byla zkrácena, dovolená prodloužena. V posledních letech se nejvíce propaguje širší zavádění práce na částečný úvazek.

Převládající znevýhodnění práce na částečný úvazek je však potřeba odbourat. Je nutné, aby přijetí takové práce bylo založeno na dobrovolnosti. V současné době pracuje na zkrácený úvazek více žen bez patřičného mzdového vyrovnání. Ženy by v řadě případů rády pracovaly více. Problémem však zůstává snaha o **spojení povolání**

Zaměstnanost

Zkracování pracovní doby

312 ²²¹ Vysvětlení pojmu viz poznámka pod čarou č. 11.

²²² Podle § 6 zákona o životním prostředí, z. č. 17/1992Sb., ve znění pozdějších předpisů, je **trvale udržitelný rozvoj** takový, který současným i budoucím generacím zachovává možnost uspokojovat jejich základní životní potřeby a přitom nesnižuje rozmanitost přírody a zachovává přirozené funkce ekosystémů.

²²³ Lafontaine, O., Miillerová, Ch.: Žádný strach z globalizace, blahobyt a práce pro všechny, Praha, Ústav mezinárodních vztahů, 1999, str. 212.

s **rodinnými povinnostmi**. U pracovních poměrů na částečný úvazek se setkáváme obecně s trendy, které činnosti vykonávané ve zkráceném pracovním úvazku staví do světla méně vážené práce. Nejvíce činné jsou tak ženy, které pracují jako sekretářky, prodavačky, uklízečky, pokladní apod. V práci na kratší pracovní úvazek je mnohem náročnější docílit profesního postupu.

Právo
na výdě-
lečnou
činnost

Demokratická společnost musí všem svým členům dopomáhat k jejich **právu na výdělečnou činnost**. Platí to pak obzvláště pro méně kvalifikované pracovní síly, pro které je výdělečná práce často jedinou možností, jak rozvíjet vlastní sebevědomí a integrovat se do společnosti. Osoby méně kvalifikované, dlouhodobě nezaměstnané, osoby starší nebo zdravotně postižené nalézají pracovní možnosti ve službách, v jednoduchých činnostech místně vázaných řemesel a soukromých službách. Pro práce na zkrácený úvazek v úvahu přicházejí činnosti v maloobchodě, pohostinství, ve službách pro domácnost a opravárenských službách, ve vzdělávacích a zdravotnických zařízeních i v sociálních službách.

Stimulace
k výdělečné
činnosti

Činnosti v oblasti **služeb** jsou často málo produktivní. Jejich odměňování není vysoké a příliš nízké tarify nezajišťují existenční minimum pro zaměstnance a jejich rodiny. Souvisí s tím otázka nutného odstupu minimální mzdy a životního minima. Pro mnohé příjemce sociální podpory se pak nevyplatí pracovat. Podpora tržní uplatnitelnosti jednoduchých prací by měla být nastavena tak, aby poživatelé sociální podpory byly stimulovány k výdělečné činnosti. Příspěvky na sociální pojištění z nejnižších příjmů by pak mohl zčásti nebo zcela převzít stát. Také by bylo možné přímé subvencování nižších příjmů. Model příjmových příplatků ke mzdám předpokládá vytvoření nejnižších mzdových kategorií na trhu práce. Podle Fritze W. **Scharpf**²²⁴ by zákonem stanovená minimální mzda nebo nějaká nižší mzda pod současnými nejnižšími mzdovými tarify byla doplňována státními příspěvky do té míry, že čistý příjem při práci na plný úvazek by převyšoval existenční minimum. Ve stejném duchu hovoří o občanské podpoře osamělé osobě i Joachim **Mitschke**.²²⁵ Vlastní výdělečný příjem by se

²²⁴ Scharpf, F. W.: Subventionierte Niedriglohn-Beschäftigung statt bezahlter Arbeitslosigkeit?, Zeitschrift für Sozialreform 41.

²²⁵ Mitschke, F.: Steuer- und Sozialpolitik für mehr reguläre Beschäftigung, Wirtschaftsdienst, 75. Jahrgang, Heft 2/1995.

nepřipočítával k sociální podpoře v plné vsi, nýbrž jen v rozsahu 40, 50 nebo 60 %.²²⁶

Pro jednotlivý **podnikje** dnes rentabilnější zaměstnance propouštět než zkracovat pracovní dobu. Pokud by podnikatel, který nadprůměrně zkrátí pracovní doby svých zaměstnanců a zřídí za to další pracovní místa, získal úlevy v placení sociálních příspěvků, přineslo by to i pozitivní efekt z hlediska politiky zaměstnanosti. Poklesne-li nezaměstnanost na základě zkrácování pracovní doby, sníží se i náklady na nezaměstnanost. Zaměstnavatelé i zaměstnanci by pak mohli získat úlevy z příspěvkových plateb na sociální zabezpečení v té míře, v jaké přispívají k tomu, aby vznikala pracovní místa. Podnikům se musí v budoucnu vyplatit **vytvářet pracovní místa a přijímat zaměstnance**. Jen tak lze využít šancí globalizace a nedostat se do **pasti závodů ve snižování mzdových nákladů podniků** v celosvětovém měřítku. Jedině tak evropský model sociálního státu nepadne za oběť globalizaci. Je nutné prosadit novou, světovou finanční architekturu, která přispěje k tomu, aby byla odstraněna nezaměstnanost a bída v mnohých zemích světa.

Nová hospodářská politika a finanční politika by měla být zákonitě doprovázena **aktivní politikou v oblastech pracovního trhu a pracovní doby**. I politika Evropské unie k tomu směřuje. Zkrácování pracovní doby je prostředkem umožňujícím více lidem přístup k výdělečně aktivnímu životu. Pracovní poměry nepodléhající sociálnímu pojištění by měly být omezovány a přeměněny na pracovní poměry s povinným sociálním pojištěním.

Zaměstnanci by měli mít možnost se rozhodnout, jak přizpůsobí svou pracovní dobu svým potřebám a rodinným poměrům, které se během života mění. V takovém případě by mohl pomoci **právně závazný nárok na práci s částečným časovým úvazkem**, který by měl platit přinejmenším pro ty, kdo se současně věnují výchově či pečovatelské práci. Žádoucí by bylo **garantovat právo na návrat na pracovní místo s plným úvazkem**, přičemž příležitostně uvolňovaná místa s plným úvazkem by mohla být přednostně zaměstnancům pracujícím na částečný úvazek. Garance návratu by měla

²²⁶ Lafontaine, O., Mullerová, Ch.: Žádný strach z globalizace, blahobyt a práce pro všechny, Praha, Ústav mezinárodních vztahů, 1999, str. 221.

Stimulace
k zaměst-
návání

Politika
pracovního
trhu

platit pro zaměstnance, kteří zajišťují výchovnou a pečovatelskou práci, nebo kteří přešli na práci na částečný úvazek z důvodu situace na trhu práce. Zaměstnavatelé by měli umožnit zaměstnancům požádat o změnu pracovní doby.

Počínaje 70. lety 20. století došlo k útlumu průmyslu a souběžně k expanzi **sektoru služeb**. V době, kdy v továrnách mizí práce pro muže, nastupují na trh práce v západních zemích v masovém měřítku ženy. Nástup společnosti služeb byl doprovázen velice výraznými změnami jak na trhu práce, tak na úrovni rodiny a celé domácnosti. Specifický demografický vývoj²²⁷ pak vedl k silným tlakům na sociální stát.

Produktivita práce ve službách roste výrazně pomaleji než v sektoru průmyslovém. Daniel Bell se stal jedním z prvních proroků nástupu společnosti služeb. „Produktivita ve službách, kde se jedná o vztah mezi osobami spíše než o vztah mezi člověkem a strojem, bude nezbytně nižší, než je v průmyslu“, konstatoval Bell v roce 1973,²²⁸ jako příklad uvádí relativně nízkou produktivitu práce v oblasti obchodu, na klienta orientované služby jako kadeřník, cestovní agentury, kde osobní vztah vyžaduje množství času. Obdobná je situace ve školství, sociálních službách a rovněž ve zdravotnictví, kde i přes nové přístroje a přesnější diagnózy zůstává čas lékařů limitujícím faktorem.

Přesun většiny ekonomicky aktivních osob z průmyslu do oblastí služeb tak vytvořil zcela jinou situaci než dřívější přesun masy lidí ze zemědělství do průmyslu. Zatímco dříve přecházeli lidé z oblasti s nízkou produktivitou práce do oblasti s produktivitou práce vysokou a rychle rostoucí, přesun do terciéru znamenal přesně opačný proces.²²⁹ Přitom lidé přicházející do služeb požadují při nižší produktivitě práce přinejmenším stejné mzdy a platy jako dělníci v průmyslu. To přispívá k nárůstu nákladů v oblasti vzdělávání, zdravotnictví a v dalších oblastech, což služby prodražuje. Pokud by zmíněné oblasti byly organizovány čistě tržně, mohlo by to při jejich vysoké ceně ohrozit

²²⁷ Nejvýraznějším demografickým ukazatelem je **odsouvání založení rodin a narození dětí** do pozdějšího věku a celkově se začíná projevovat **proces stárnutí populace**.

²²⁸ Bell, D.: The Coming of Post-Industrial Society. Basic Books, New York 1973.

²²⁹ Keller, J.: Soumrak sociálního státu, Praha, Sociologické nakladatelství, 2005, str. 25.

dostupnost pro velkou část populace. Bez veřejného spolufinancování by tedy hrozilo, že část veřejnosti bude z užívání řady služeb vyloučena. **Výdaje na veřejné finance služeb** zvyšují tlak na státní rozpočet a hrozí, že vyústí v narůstající zadlužení státu. V konečném důsledku pak je zřejmé, že na velkorysé státní financování veřejných služeb není ani v těch nejbohatších zemích dostatek prostředků.

Charakter práce ve službách vede často k **individualizaci pracovních podmínek**, klade vyšší nároky na aspiraci jednotlivých pracovníků. Odporuje to standardizovaným a uniformovaným způsobům sociálního zabezpečení, jež byly vhodné pro zajištění průmyslových dělníků. Pracovní síla v diverzifikované oblasti služeb může být jen nesnadno organizována, což snižuje vyjednávací moc odborů a jejich tlak na zajištění sociálních práv. Rozvoj služeb vede k výrazné feminizaci trhu práce a je spojován s obecným trendem diskriminace ženské práce. Velká část služeb má charakter marketizované formy konvenčních domácích prací jako například úklid, stravování, oprava šatstva či péče o dítě. Expanze služeb znamená, že rodina či její členové nabízí služby, jež byly dříve vykonávány ve vlastní domácnosti, za úplatu druhým. Dříve vykonávaná činnost zdarma je zpoplatněna a cena této práce je nízká, protože při jejím zvýšení by hrozilo, že uvedená služba bude z úsporných důvodů opět vykonávána domácnostmi ve vlastní režii.

Přechod většiny populace do terciárního sektoru je z hlediska ekonomického považován za vyšší stupeň vývoje, z hlediska sociální politiky však představuje zvýšený **nápor na veřejné výdaje**, aniž by přitom naplňoval státní pokladnu tak spolehlivě, jako tomu bylo v době, kdy většina populace byla zaměstnána v průmyslu.

Veškeré fungování sociálního státu bylo založeno na předpokladu téměř plné zaměstnanosti, který platil přibližně do počátku 70. let 20. století. Díky technologickým a organizačním inovacím dokáže ekonomiky vyrábět stále více se stále menšími počty zaměstnaných lidí. Dochází tak k rozvoji nového fenoménu **flexibilní práce**. Zaměstnavatelé se snaží skrze flexibilizaci práce přesunout na zaměstnance (či subdodavatele) rizika plynoucí z kolísání poptávky po svém zboží a službách. Stoupá podíl nízkopracované práce a narůstá riziko, že výdělek ekonomicky činného člověka se bude pohybovat na hranici bída či jen těsně nad ní. Vzniká tak relativně nový jev tzv. pracující

Individualizace pracovních podmínek

Flexibilní práce

chudoba. Ještě v 60. letech byla flexibilní práce spojována téměř výhradně s vdánými ženami, kterým umožňovala sladit pracovní povinnosti s péčí o rodinu a přitom ještě o něco vylepšit příjem domácnosti. Stále více se však tento model pracovního kontraktu objevuje i u mužů a těch, kdo o něj mají zájem. Flexibilizace práce tak podlamuje základní předpoklad fungování pojistných systémů, na nichž je založeno financování sociálního státu.

Flexibilizace práce má přispět ke zvýšení konkurenceschopnosti země v **soutěži ekonomik na globální úrovni**. Evropští pracující budou nuceni v konečné fázi soutěžit s těmi, kdo nemají nárok na minimální mzdu, kdo nesmějí zakládat odbory, připouštějí práci dětí, pracují dvanáct hodin denně a jejichž mzda činí něco mezi jednou čtvrtinou až jednou patnáctinou průměrné mzdy v Evropě.²³⁰

17.2 Princip solidarity, stát jako sociální systém

Stát jako sociální subjekt

Nejsilnějším formalizovaným sociálním subjektem (seskupením lidí) je stát. Stát zaručuje občanům jejich lidská práva deklarovaná ústavou. Právní rámec této záruky vymezuje parlament soustavou zákonů a za provádění těchto zákonů odpovídá vláda spolu s regionálními a obecními správními orgány.

Stát prostřednictvím své sociální politiky působí **jako subjekt integrující sociální politiku ostatních subjektů**.²³¹ Cílem fungování státu je vytvářet podmínky pro stabilitu a regulovat sociální klima, tlumením sociálního napětí a rozvojem sociálních činností stabilizovat poměry ve společnosti tak, aby se sociální subjekty mohly plně rozvíjet, působit a realizovat svými silami své cíle.

Stát by měl vytvořit podmínky pro sociální průchodnost ekonomických reforem, pro jejich akceptaci obyvatelstvem, a to tím, že budou

²³⁰ Keller, J.: Soumrak sociálního státu, Praha, Sociologické nakladatelství, 2005, str. 28.

²³¹ Subjektem sociální politiky je stát. **Stát** je reprezentován ústředními orgány (parlament, vláda), regionální a obecní správou nebo samosprávou. Demokratická správa je založena na občanském principu, tj. na principu občanské samosprávy jednotlivých územních částí. **Obec** je nejmenší samosprávnou jednotkou státu, který je významným subjektem státní sociální politiky. **Nestátními subjekty** sociální politiky jsou nejrůznější občanská sdružení, hnutí, spolky a nadace, ale patří sem rovněž podnikatelé a zaměstnavatelé. Subjekty sociální politiky jsou rovněž **mezinárodní organizace**.

vytvořeny mechanismy pro vstřebání (absorpci) sociálních důsledků a průvodních jevů ekonomických reforem.²³²

Stát je reprezentován ústředními a regionálními orgány a obecní správou nebo samosprávou. Demokratická správa je zpravidla založena na občanském principu, tj. na principu občanské samosprávy jednotlivých územních částí.

Obec je typickou a nejmenší samosprávnou jednotkou státu. Je významným subjektem státní sociální politiky. Stát obci poskytuje určité prostředky buď přidělem ze státního rozpočtu nebo tím, že jí svěří vybírání určité státní daně a umožní, aby si ponechala její výtěžek (např. daně z majetku, z půdy apod.). Obec se však může sama rozhodnout, že něco poskytne nebo vykoná. Například může být připravena zasáhnout, ocitne-li se některý z jejích občanů v náročné životní situaci. Stát může takovou obec dotovat (grantem) nebo umožnit, aby obec mohla sama vybírat poplatky (např. z chovaného zvířectva apod.).

Obec jako sociální subjekt

Sociální subjekty se stávají vedle státu rovněž **nestátní organizace**, kterými jsou fyzické nebo právnické osoby (sdružení, nadace, hnutí, spolky, podnikatelé, zaměstnavatelé) podnikatelského nebo nepodnikatelského (zájmová sdružení, nadace, fondy atp.) charakteru. Vzniká tak **sít' zařízení**, která poskytují sociální služby podle finančních možností klienta a jeho rodiny, podle potřeby klienta a podle jeho vlastního úsilí. Stát by přitom měl garantovat jen nezbytné služby pro ty, kdo si je nemohou zaplatit sami.

Nestátní organizace

Podnikatelské subjekty zpravidla rozvíjejí sociální politiku vůči vlastním zaměstnancům (personální politika). Podniková sociální politika bývá zaměřena na rozvoj potenciálu a motivaci zaměstnanců, zejména na otázky kvalifikace, zdraví, odměňování, pracovních a sociálních podmínek. Personální oddělení vykonávají i činnosti směřující k pěstování pocitu sounáležitosti k firmě, snaží se zajistit vhodné zájemní nejen pro své zaměstnance ale i pro jejich rodiny. Individuální péče o zaměstnance se objevuje v podobě firemních služeb jako například nadstandardní zdravotní péče, penzijní připojištění, zaměstnanecké výhody, příspěvky na jízdné apod.

Podnikatelské subjekty

²³² Tomeš. I.: Sociální politika teorie a mezinárodní zkušenost, Sešity pro sociální politiku, Praha, Socioklub, 1996, str. 65.

Sociální činnost a poskytování služeb může být podnikatelským programem. Podnikat znamená organizovat službu. Podnikat lze se zaměřením na dosažení zisku nebo lze poskytovat služby činností neziskovou se základním pokrytím mezd a nákladů. Sociální služby pro stát nebo občany je možno vykonávat za úplatu a přitom dosahovat zisk. Sociální podstata těchto činností je v tom, že jsou přístupné i těm, kteří na ně nemají peníze, jsou tedy za ně hrazeny z jiných zdrojů. Podnikatelé mohou i mimo své vlastní činnosti formou sponzorskou podporovat sociální činnosti prostřednictvím darů nebo službami.

**Meziná-
rodní
organizace**

Nezastupitelnou úlohu sehrávají i **mezinárodní organizace**. Světovou působnost má Mezinárodní organizace práce nebo Světová zdravotnická organizace jako specializované organizace OSN.²³³ Organizacemi s regionální působností jsou Evropská unie nebo Rada Evropy. Mezinárodní banka pro obnovu a rozvoj klade ve svých rozvojových programech důraz na rozvoj lidských zdrojů a na budování sociálních sítí pro změkčení sociálních důsledků a průvodních jevů ekonomických reforem a jiných programů strukturálních změn. Rovněž nestátní organizace se sdružují na nadnárodní úrovni, příkladem je Mezinárodní asociace sociálního zabezpečení sdružující sociální pojišťovny či Mezinárodní konfederace svobodných odborových svazů sdružující odborové organizace. Mezinárodní organizace mohou působit v celé oblasti sociální politiky nebo se zabývají pouze některými aspekty sociální politiky jako například Mezinárodní červený kříž, mezinárodní svazy invalidů, sociálních pracovníků apod.

17.2.1 Přístup k výkladu sociálních jevů

Z hlediska ochrany života a zdraví člověka sehrává stát nezastupitelnou roli. V centru zájmu je ochrana biologicko-fyzické existence člověka. Stát má povinnost prostřednictvím svých orgánů aktivně chránit život občanů. Stát garantuje životně důležité potřeby lidí v minimálním rozsahu.

²³³ **Organizace spojených národů** působí v sociální oblasti prostřednictvím Hospodářské a sociální rady OSN a prostřednictvím Centra pro sociální rozvoj a humanitární záležitosti se sídlem ve Vídni. Centrum se zabývá sociální problematikou napří, stárnoucího obyvatelstva, invalidů, žen, mládeže apod. V návaznosti na činnost centra působí i Evropské centrum OSN pro výzkum a vzdělávání v „sociál welfare“.

Předmětem sociální politiky je to, co v sociálním systému nebo v sociální ochraně je potřeba zachovat nebo změnit. Člověk prožívá různé **životní situace**, které vyvolávají určité potřeby. V některých životních situacích jsou lidé ohroženi ztrátou příjmů (výdělků), mimořádnými velkými výdaji, mimořádnými zdravotními nebo sociálními omezeními. Životní situace pak mohou vyvolávat i další důsledky psychické, sociální a etické. Nejsou-li však spojeny s ekonomickými důsledky, nebývají předmětem veřejného zájmu a nebývají proto považovány za sociální události.

Stát svou sociální politikou působí jako **subjekt integrující sociální politiku ostatních** subjektů. Stát pomocí demokratických mechanismů, demokratickým fungováním, vyjadřuje zájem širší většinové veřejnosti. Od ostatních subjektů se stát liší svými formalizovanými rozhodovacími, realizačními, donucovacími a kontrolními mechanismy.

Různé životní situace vyvolávají určité potřeby. Potřeby jsou buď obvyklé, běžné (požívání stravy, vyměšování atp.) a člověk je umí a může uspokojit svými vlastními silami v přirozených procesech, nebo jsou neobvyklé, mimořádné (vyvolané nemocí apod.) a člověk nemá sílu tak učinit. Pak hrozí ztráty na zdraví, výdělku, majetku atp., které neumí napravit. Teorie hovoří o tzv. riziku, které může být způsobeno vlastním přičiněním, úkonem jiné osoby nebo nezávisle na lidském jednání, tedy událostí (nemoc, stáří apod.). Je-li riziko obecně společensky uznáno za objektivní a zasluhující si pozornost některého sociálního subjektu, hovoříme o **sociálním riziku**. Je-li riziko předmětem soukromoprávního pojištění, označuje se jako **pojistné riziko**. Je-li sociální riziko předmětem zájmu státu nebo některého veřejnoprávního systému, hovoříme o **sociální události**.

Sociální událost je tedy riziko, které je společensky uznáno za závažné a vyžadující společenskou ochranu, protože postižená osoba nebo rodina nejsou s to jeho důsledky odvrátit bez pomoci z vnějšku. Jednotlivé státy se pak od sebe liší podmínkami, za kterých ochranu poskytují, i její úrovní, například vyšší dávek, měřením průměrných individuálních výdělků apod.

Sociální události jsou základem pro plnění státu. V současnosti lze rozlišovat několik základních skupin sociálních událostí souvisejících se změnou **zdravotního stavu** (tedy s nemocí nebo invaliditou), s **nezaměstnaností**, se zakládáním **rodiny** a s výchovou dětí v rodi-

ně, se **stářím**, s **nouzí** a **sociální dezintegrací**²³⁴ lidí nebo skupin lidí nepřízpusobených normálnímu životu.

Stát má zájem na sociálním klidu a stabilitě jako předpokladu ekonomického rozvoje, a proto uznává vybrané životní situace za naléhavé a organizuje pro ně řešení. Životní situace, které jsou veřejnoprávně uznané a je s nimi spojováno sociální opatření ve prospěch postiženého, se tedy označují jako **sociální události**. Životní situace se pak stanou předmětem veřejného společenského zájmu zpravidla až tehdy, když jsou **příčinou ztráty nebo ztížení společenského, zejména ekonomického uplatnění**. Teprve v příčinné souvislosti mezi veřejně uznanou individuální životní situací a jejími ekonomickými a společenskými následky se stává tato situace sociální událostí.²³⁵

**Právní
titul
ochrany**

Sociální ochrana se při jednotlivých sociálních událostech poskytuje zpravidla v rámci právních poměrů založených:

1. **z zákona**, např. povinné pojištění proti následkům pracovních úrazů a nemocí z povolání;
2. úředním výrokem jako například rozhodnutím o poskytnutí státního sociálního příspěvku nebo sociální pomoci;
3. smluvně například pracovní smlouvou, pojistnou smlouvou apod.

**Sociální
činnost
státu**

Stát zabezpečuje, reguluje a poskytuje občanům hmotné zabezpečení a služby v případě, že v důsledku sociální události nemohou být výdělečně činnými a jejich nezadatelná sociální práva zaručená ústavou jsou tak ohrožena. Stát poskytuje sociální ochranu nejen **v případech, kdy nastala sociální událost**. Stát chrání i **preventivně** před vznikem sociální události regulací podmínek práce (pracovní právo) a života (trestní právo, správní právo) a zákazy a příkazy k ochraně člověka a jeho prostředí.

Dnes pomalu dochází k **potírání rozdílu mezi ochranou pracovních podmínek a ochranou při sociálních událostech**. Sociální pojištění ztrácí svůj pojišťovací charakter a stává se jinou formou

²³⁴ **Sociální dezintegrace** představuje rozpad sociálních vazeb a následnou izolaci nebo vyčlenění ze společnosti.

²³⁵ Tomeš, I.: Sociální politika teorie a mezinárodní zkušenost, Sešity pro sociální politiku, Praha, Socioklub, 1996, str. 95.

sociální ochrany přerozdělováním části příjmů občanů. Vývoj směřuje k integraci pracovního práva a práva sociálního zabezpečení v **sociální právo** poskytující sociální ochranu občanům jako reflexe jejich nezadatelných lidských práv.²³⁶

Následně se tedy podíváme na **jednotlivé sociální události** vyvolané změnou **zdravotního stavu, ztrátou zaměstnání, založením rodiny** a výchovou dětí, **stářím, chudobou a sociální dezintegrací**.

17.2.2 Změna zdravotního stavu (zdraví, nemoc, úraz, pracovní neschopnost, invalidita)

1. Zdraví

Zdraví lze definovat jako stav dokonalé tělesné, duševní a sociální rovnováhy.²³⁷ Faktory životního a pracovního prostředí, které vyvolávají nebo přispívají k určitým onemocněním, se pak nazývají zdravotními riziky. Nejčastějšími zdravotními riziky jsou nedostatek pitné vody, nedostatek hygieny a sanitárních zařízení a strava kontaminovaná bakteriemi a plísněmi.

Zdraví je soukromou záležitostí, je spjata s osobní odpovědností, je právem občana. Věcí veřejnou se stává tehdy, jestliže porucha zdraví ohrožuje jiné občany například nákazou. Ochrana práva na zdraví se pak stává společenskou záležitostí a společnost může vnutit nemocné osobě určitý model chování.

Obsah práva na zdraví nezahrnuje právo na lékařskou péči nebo na lékařskou péči konkrétní podoby. V demokratické společnosti má každý sám dostát své odpovědnosti a realizovat své právo na zdraví. Potřebuje k tomu **dostupnou odbornou službu**. Právo na zdraví je lidským právem a všem, kteří se nemohou sami o sebe postarat, musí být zaručena jistá míra společenské pomoci. Společenská pomoc je pak v demokratickém státě chápána jako záchranná síť.

Právo na zdraví představuje i právo subjektu rozhodovat svobodně o svém zdravotním stavu. Nikdo nesmí být operován nebo léčen bez svého souhlasu. Ve zcela výjimečných případech lze tak učinit se sou-

**Pojem
„zdraví“**

**Obsah
práva
na zdraví**

²³⁶ Tomeš, I. v: Tróster, P. a kol.: Právo sociálního zabezpečení, Praha, C.H.Beck, 2005, str. 7.

²³⁷ V antickém Řecku byl tento stav označován pojmem „kalokagáthie“.

hlasem rodiny nebo za velmi přísného úředního dohledu nebo z rozhodnutí soudu. Ohrožuje-li nemocný svým chováním ostatní, může mu být nařízena například karanténa.

S právem na vlastní zdraví souvisí řada právních problémů jako například při transplantaci lidských orgánů, interrupci,²³⁸ eutanazii²³⁹ apod. Tyto problémy mají dimenzi společenskou, etickou a právní.

Realizace práva na zdraví

Stát vytváří podmínky pro realizaci práva občanů na zdraví. Tyto podmínky se ve svém souhrnu projevují v dostupnosti zdravotní péče. Geografická dostupnost je dána prostorovou vzdáleností ke zdravotnímu zařízení. Časová dostupnost je dána v okamžiku potřeby lékařské pomoci. Institucionální dostupnost je dána mírou rozvoje lékařské péče. Ekonomická dostupnost je dána mírou sociální solidarity. Kulturně-civilizační dostupností je míra schopnosti zdravotní péči vyžadovat a přijímat.

2. Nemoc, úraz

Nemoc jako sociální událost

Lékaři definují **nemoc** jako souhrn reakcí organismu na poruchu rovnováhy mezi organismem a prostředím. Dojde-li k narušení rovnováhy biologických a psychických faktorů a jejich vzájemného působení ve fyzickém a sociálním prostředí, mluvíme o **chorobě**. Nemoc se stává sociální událostí v okamžiku, kdy člověk nemůže zabránit poruše svého zdraví nebo nemá dost vlastních sil a zdrojů, aby tuto poruchu odstranil, léčil a rehabilitoval se, tedy potřebuje-li člověk pomoc jiné osoby, pomoc peněžní (ekonomickou pomoc) či pomoc institucionální (službu).

Úraz

Zvláštním případem nemoci je **úraz**. Je to zevní zásah působící na organismus náhle či krátce. Následkem je porucha zdraví. Jde většinou o zevní působení fyzikální (např. elektřiny, ohně, pohybu předmětu atp.), chemické (otravy, popáleniny atp.) nebo sociální (stres, selhání člověka atp.).

Ekonomické důsledky nemocí vyvolané představují náklady na prevenci, léčení, rehabilitaci a reintegraci.²⁴⁰

²³⁸ **Interrupce** je umělé přerušení těhotenství.

²³⁹ **Eutanazie** je ulehčení umírání, zejména tlumením bolestí, neuspíjící však smrt nemocného. V českém právu je nedovolené a jako vražda posuzovatelné usmrcení nevyléčitelně nemocného ze soucitu nebo na jeho žádost. (Klimeš, L.: Slovník cizích slov, Praha, SPN, 1981, str. 165).

²⁴⁰ **Reintegrace** představuje znovuzačlenění do společenského či pracovního života.

3. Pracovní neschopnost

Pracovní neschopností rozumíme stav, kdy **nemoc nebo úraz** omezí příjmy z ekonomické činnosti. V okamžiku, kdy kvůli nemoci nebo mateřství ztratí ekonomicky aktivní občan krátkodobě výdělek, nastupují dávky nemocenského pojištění.²⁴¹ Z nemocenského pojištění zaměstnanců se vyplácí **nemocenské, podpora při ošetřování člena rodiny, vyrovnávací příspěvek v těhotenství a mateřství a peněžitá pomoc v mateřství**.

Odpovědnost zaměstnavatele za škodu při pracovních úrazech a nemocech z povolání upravují pracovní právní předpisy, zejména zákoník práce.²⁴² Systém úrazového pojištění zaměstnanců je nově upraven v zákoně o úrazovém pojištění zaměstnanců.²⁴³ Zaměstnavatel odpovídá zaměstnanci za škodu vzniklou **pracovním úrazem**²⁴⁴ nebo nemocí z povolání,²⁴⁵ jestliže vznikla škoda při plnění pracovních úkolů nebo v přímé souvislosti s ním. Zaměstnanci, který utrpěl pracovní úraz nebo u něhož byla zjištěna nemoc z povolání, je zaměstnavatel povinen poskytnout náhradu za:

- a) ztrátu na výdělků po skončení pracovní neschopnosti nebo při uznání částečné nebo plné invalidity;
- b) bolest a ztížení společenského uplatnění;
- c) účelně vynaložené náklady spojené s léčením;
- d) věcnou škodu.

Způsob a výši náhrady je zaměstnavatel povinen projednat bez zbytečného odkladu se zaměstnancem a s odborovou organizací, pokud u zaměstnavatele působí.

²⁴¹ Zákon č. 54/1956 Sb., o **nemocenském pojištění zaměstnanců**, ve znění pozdějších předpisů, od 1. 1. 2007 účinný zákon č. 187/2006 Sb.

²⁴² Ustanovení §§ 190-203 **zákoníku práce**, zákona č. 65/1965 Sb., ve znění pozdějších právních předpisů.

²⁴³ Zákon č. 266/2006 Sb., o **úrazovém pojištění zaměstnanců**, účinnost od 1. 1. 2008, od 1. 1. 2007 se bude řídit odpovědnost zaměstnavatele za škodu při pracovních úrazech a nemocech z povolání novým zákoníkem práce, §§ 366-393 z. č. 262/2006 Sb.

²⁴⁴ **Pracovním úrazem** je poškození zdraví zaměstnance, k němuž došlo nezávisle na jeho vůli krátkodobým, náhlým a násilným působením zevních vlivů.

²⁴⁵ **Nemocí z povolání** jsou nemoci upravené ve zvláštním právním předpise, nařízení vlády č. 290/1995 Sb., kterým se stanoví seznam nemocí z povolání.

Nemocenské pojištění

Odpovědnost za škodu

Nařízení vlády č. 494/2001 Sb. stanoví způsob evidence, hlášení a zaslání záznamu o úrazu, vzor záznamu o úrazu a okruh orgánů a institucí, kterým se ohlašuje pracovní úraz a zaslá záznam o úrazu.

4. Invalidita

Pojem „invalidita“

Invalidita je významnější přechodné nebo trvalé tělesné či duševní poškození nebo ztráta určité funkce či části organismu a v důsledku toho i snížená pracovní schopnost nebo společenské uplatnění. Invalidita je definována v každé době a v každé zemi zákonem. Pojem invalidita se používá jako pojem medicínský, ekonomický, sociologický a právní.

Jako invalidní se jeví ten, koho nelze vyléčit, dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav má vážné profesionálně ekonomické důsledky. Nejmodernější pojetí měří invaliditu mírou zbylé schopnosti k dalšímu životu a práci.

Pojem „handicap“

Invalidita bývá někdy spojována s pojmem „handicap“, pojem je překládán jako postižení nebo omezení. Invalidita představuje vlastní psychosomatickou či psychickou poruchu, zatímco handicap znamená spíše důsledky invalidity pro život a práci postiženého.

Invalidita²⁴⁶ je sociální událostí, která vyřazuje člověka ze standardních situací trvale nebo dlouhodobě. S nemocí bojujeme, léčíme ji, s invaliditou se musíme naučit žít. Deprivace invalidního člověka je tedy podstatně širší než u nemocného. Příčinná souvislost je zřejmá mezi zdravím a možností uplatnění člověka vůbec, nejen ve vazbě na minulou profesi nebo dosažení vzdělání. Mluví se pak o potenciálu uplatnění a nikoli jen o schopnostech.

Plná a částečná invalidita

V České republice je občan **plně invalidní** tehdy, pokud je jeho zdravotní stav dlouhodobě nepříznivý, a proto mu poklesla výdělečná schopnost nejméně o 66%, nebo z důvodu svého zdravotního postižení je schopen soustavné výdělečné činnosti jen za zcela mimořádných podmínek. **Částečně invalidní** je občan, jestliže mu z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu trvajícím déle než jeden rok poklesla schopnost soustavné výdělečné činnosti nejméně o 33% nebo jestliže mu dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav značně ztěžuje

²⁴⁶ Tomeš. I.: Sociální politika teorie a mezinárodní zkušenost, Sešity pro sociální politiku, Praha, Socioklub, 1996, str. 104, uvádí různé koncepty invalidity v teoriích sociálního zabezpečení.

obecné životní podmínky. O dávkách důchodového pojištění rozhoduje Česká správa sociálního zabezpečení.²⁴⁷

17.2.3 Nezaměstnanost

Právo na práci neznamena právo na určitou práci, ale jen právo na pomoc státu při získávání práce a na podporu v nezaměstnanosti.²⁴⁸ Cílem sociální politiky se tak stává snaha o vytváření nových pracovních příležitostí, podpora samostatné ekonomické aktivity a přípravy lidí na zaměstnání nebo jinou ekonomickou činnost. Součástí sociální politiky statuje tak i státní politika zaměstnanosti.

Cílem **státní politiky zaměstnanosti** je dosažení rovnováhy mezi nabídkou a poptávkou po pracovní síle. **Státní politika zaměstnanosti** má dvojí rozměr:

1. **Centrální** - tzv. velká politika zaměstnanosti, která vytváří globální strategie. Klíčovou roli v ní hrají nástroje měnové, fiskální a mzdové politiky, strukturální změny ekonomiky, zaměření exportu, úroveň vzdělávacího systému i celková koncepce zaměstnanosti. Jde o makroekonomické ovlivňování hospodářství, které je nutné odvíjet od výrobních rezortů, jež by měly působit preventivně proti nezaměstnanosti a jejím negativním sociálním dopadům. Hlavní úlohu v oblasti centrální státní politiky zaměstnanosti má Ministerstvo práce a sociálních věcí.
2. **Regionální** - tzv. malá politika zaměstnanosti, která čítá provozování základních služeb zaměstnanosti. Zajišťuje vytváření nových pracovních míst. Může stimulovat rozvoj národního hospodářství. Konkretizuje globální politiku státu na místní podmínky a stanovuje způsoby její realizace. Hlavní váha při tvorbě a uskutečňování této politiky je na úřadech práce.

Státní politiku lze dále ještě specifikovat a členit na:

1. **Aktivní politiku zaměstnanosti**, jejímž cílem je vytvářet reálné podmínky pro dosažení rovnováhy mezi nabídkou a poptáv-

²⁴⁷ Na základě zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů.

²⁴⁸ Základní právní normou u nás je **zákon o zaměstnanosti**, zákon č. 435/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Důležitý je rovněž zákon o **ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele**, z. č. 118/2000 Sb., jehož úplné znění bylo vydáno ve Sbírce zákonů v roce 2006 pod č. 153.

Obsah práva na práci

Státní politika zaměstnanosti

Členění státní politiky

kou na trhu práce, zejména podmínky pro vznik nových a efektivních pracovních míst, společensky účelných pracovních míst,²⁴⁹ veřejně prospěšných prací²⁵⁰ a zajišťování rekvalifikace a pracovní rehabilitace pro osoby se zdravotním postižením.

- 2. Pasivní politika zaměstnanosti** znamená ze zákona zprostředkování zaměstnání uchazečům o práci a dále sem patří hmotné zabezpečení uchazečů v případě ztráty zaměstnání.

Politika trhu práce a sociální ochrana proti nezaměstnanosti se prolínají a doplňují. Nezaměstnanost není považována za vážný ekonomický a sociální problém do té doby, dokud se nestává masovou. Samotná existence nezaměstnanosti je přirozeným fenoménem a atributem svobodné společnosti založené na tržním mechanismu a demokracii.

Sociální a zdravotní pojištění

Státní politika zaměstnanosti²⁵¹ směřuje k rozvoji svobodného trhu práce. Zaměstnané osoby si platí sociální a zdravotní pojištění.²⁵² Sociální pojištění zahrnuje důchodové a nemocenské pojištění a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti. Pojistné na sociální pojištění tvoří v České republice 39 % příjmů státního rozpočtu.²⁵³

Pojem „nezaměstnanost“

Nezaměstnanost se rozumí ztráta výdělku vyplývající z nemožnosti získat vhodné zaměstnání osobou, která je schopna pracovat

²⁴⁹ **Společensky účelné pracovní místo** je nové pracovní místo, které zaměstnavatel zřizuje na základě písemné dohody s úřadem práce a obsazuje ho uchazeči o zaměstnání vedenými u úřadu práce, kterým nelze zajistit jiným způsobem pracovní uplatnění.

²⁵⁰ **Veřejně prospěšné práce** jsou nové pracovní příležitosti, které vytváří obec nebo zaměstnavatel na základě písemné dohody s úřadem práce ke krátkodobému pracovnímu umístění uchazeče o zaměstnání. Krátkodobým umístěním je míněna doba nepřesahující 12 po sobě jdoucích kalendářních měsíců.

²⁵¹ **Ministerstvo práce a sociálních věcí (MPSV)** je řídicí, metodickým a kontrolním orgánem na úseku zaměstnanosti. Ministerstvo řídí a kontroluje výkon státní správy a dodržování zákonnosti při zabezpečování státní politiky zaměstnanosti. MPSV zejména řídí územní orgány práce, tj. úřady práce. Spravuje státní prostředky na zabezpečování státní politiky zaměstnanosti a rozhoduje o jejich využití. V rámci MPSV má významnou roli zvláštní útvar ministerstva pro otázky zaměstnanosti tzv. **Správa služeb zaměstnanosti**. **Úřady práce** jsou základním realizačním článkem na úseku státní politiky zaměstnanosti.

²⁵² Zákon č. 589/1992 Sb., o **pojistném na sociální zabezpečení příspěvku na státní politiku zaměstnanosti**, ve znění pozdějších předpisů.

²⁵³ Sociální zabezpečení 2006, Česká správa sociálního zabezpečení, Praha 2006, str. 16.

a zároveň je pro výkon práce k dispozici. Pro potřeby sociálního zabezpečení se jedná o nezaměstnanost nedobrovolnou.

Je-li zaměstnanec propuštěn z důvodu platební neschopnosti nebo restrukturalizace podniku či jiných organizačních důvodů, získává nárok na odstupné jako kompenzaci za ztrátu zaměstnání.

Částečná nezaměstnanost je chápána v podobě zaměstnávání osob na zkrácenou pracovní dobu proti vůli pracovníka.

Ztráta zaměstnání má na člověka negativní vliv. Nezaměstnanost znamená značné snížení životní úrovně, někdy chudobu, velmi často ztrátu bývalého společenského postavení a prestiže. V případě mladých lidí představuje snížení naděje na vybudování uspokojivé pracovní, rodinné a životní existence.

Nezaměstnaní žijí častěji v konfliktních a neuspořádaných rodinných poměrech, ztrácejí sebedůvěru, smysl života, stydí se za své postavení, destruuje se jejich životní stereotypy, struktura prožívání času. Nezaměstnaní se častěji dopouštějí trestné činnosti, snadněji podléhají toxikománii, více je ohroženo jejich psychické i fyzické zdraví. Ztráta zaměstnání a trestný čin znamenají někdy začátek bludného kruhu, neboť trestané osoby nacházejí mnohem hůře zaměstnání. Nenajdou-li je, vede to k opakování trestné činnosti, jako recidivisté už mají jen mizivou naději, že budou znovu zaměstnání.²⁵⁴

17.2.4 Rodina

Státy veřejných sociálních služeb (Welfare States) jsou produktem evolučního vývoje demokratických společností s tržní ekonomikou v posledních zhruba sto letech. V zákonech, ve vědomí a v postojích lidí, v aktivitách institucí i v politice se zde prosazuje myšlenka, že sociální podmínky, v nichž lidé žijí, nejsou jen věcí jedinců či rodin, nýbrž věcí veřejnou.²⁵⁵ Každému z občanů se tak dostává alespoň určitého uznaného minima podpory a pomoci v různých životních situacích, které jej či jeho **rodinu** ohrožují.

Vznik manželství a péče o nezletilé děti na principu rodinné zodpovědnosti jsou u nás upraveny v zákoně o rodině.²⁵⁶

²⁵⁴ Potůček, M.: Křížovatky české sociální reformy, Praha, SLON, 1999, str. 188.

²⁵⁵ Potůček, M.: Křížovatky české sociální reformy, Praha, SLON, 1999, str. 262.

²⁵⁶ Zákon č. 1963 Sb., o rodině, ve znění pozdějších předpisů.

Následky ztráty zaměstnání

Ochrana rodiny

Zprostředkování náhradní rodinné péče zajišťuje stát prostřednictvím orgánů sociálně-právní ochrany dětí.²⁵⁷

**Ochrana
dětí**

Ochrana dětí při zániku rodiny patří k nejstarším směrům sociální ochrany. Všeobecná deklarace lidských práv obsahuje právo na rodinu a úmluva Mezinárodní organizace č. 102 z roku 1952 o minimálních standardech sociálního zabezpečení zahrnuje do sociálního zabezpečení rovněž zabezpečení matek v těhotenství a mateřství, pomoc při výchově dětí v rodině a zabezpečení rodinných příslušníků a pozůstalých.

**Ochrana
mateřství**

Ochrana mateřství se projevuje zejména v právní úpravě pracovních podmínek žen.²⁵⁸ Mateřská a rodičovská dovolená jsou instituty, které by měly umožnit každému rodiči zajistit dostatečným způsobem péči a výchovu potomků. Hmotně je rodič zajištěn dávkou nemocenského pojištění, tzv. peněžitou pomocí v mateřství, a dávkou státní sociální podpory, tzv. rodičovským příspěvkem.

V tradičních společnostech poskytovaly oporu a pomoc v nouzi osobám blízkým početná rodina, sousedé, někdy církve. Průmyslová revoluce přivedla velký počet obyvatelstva do anonymních měst, což narušilo nebo znemožnilo do té doby běžné formy rodinné péče, přivedlo většinu mužů a rostoucí počet žen na trh práce v postavení námezdních pracujících. Rozvinulo se bydlení v činžovních domech.

17.2.5 Stáří

**Pojem
„stáří“**

Stáří je přirozené, poslední období lidského života, ve kterém se pozvolna omezují funkce lidského organismu. Postupně se snižuje schopnost pracovat a aktivně reagovat na vnější svět. Stárnutí člověka je proces velmi individuální, složitý, probíhající u různých lidí různě. Stáří není nemoc, oba stavy se však vzájemně ovlivňují.

Stárnutí jednotlivce zkoumá **gerontologie**. Sociální gerontologie zkoumá společenské faktory stárnutí a následky tohoto jevu. Jedním

²⁵⁷ Tj. krajských úřadů, obecních úřadů obcí s rozšířenou působností, obecních úřadů, Ministerstva práce a sociálních věcí a Úřadu pro mezinárodněprávní ochranu dětí, a to ve spolupráci s osobami pověřenými výkonem sociálně-právní ochrany dětí. Základní právní normou u nás je zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů.

²⁵⁸ Základní právní normou je u nás **zákoník práce**, z. č. 65/1965 Sb., s účinností od 1.1. 2007 by měl být účinný zákon č. 262/2006 Sb.

z úkolů moderní gerontologie je snaha o vytvoření vhodných pracovních podmínek pro prevenci předčasného stárnutí a pro aktivní stáří.

Povaha sociálního zabezpečení ve stáří se stává v podmínkách moderní společnosti aktuálním problémem, stárá-li populace a ubývá-li ekonomicky aktivního obyvatelstva. Zabezpečení ve stáří je podmíněno dosažením důchodového věku jako právními předpisy stanoveného věku, jehož dosažení je jednou z podmínek pro vznik nároku na starobní důchod, a věku odchodu do důchodu jako věku skutečného zanechání výdělečné činnosti a přechodu do společensky zabezpečené ekonomické nečinnosti.²⁵⁹ Odchod do důchodu je záležitostí oprávněné osoby, je na jejím rozhodnutí, zda a kdy podá žádost o přiznání důchodu z důchodového pojištění.²⁶⁰

**Zabezpečení
ve stáří**

17.2.6 Chudoba a sociální dezintegrace

Pro sociální politiku je fenomén chudoby mimořádně významnou kategorií. Vztah k chudobě, volba nástrojů k řešení její existence a jejích důsledků, jakož i míra prostředků k danému účelu přerozdělování, je jedním z hlavních kritérií pro odlišování jednotlivých sociálních doktrín, tedy typů sociálního státu.²⁶¹

**Fenomén
chudoby**

Stav hmotné nouze je situace, v níž se nachází občan, jehož základní životní podmínky nejsou zabezpečeny dostatečnými příjmy a tyto příjmy si nemůže vlastním přičiněním nebo za pomoci své rodiny zajistit. Do takové situace se člověk může dostat v důsledku nízkého příjmu, ztráty nebo snížení příjmu pro nemoc, invaliditu, stáří apod. Postižený člověk nedisponuje ani majetkem, jehož zpeněžením či jiným využitím by mohl získat prostředky k překonání své náročné situace a k zajištění svých potřeb.

**Hmotná
nouze**

Společensky uznanou hranicí příjmu občana, pod níž nastává stav hmotné nouze, je **životní minimum**, které je stanoveno zpravidla právní normou. Občanu v hmotné nouzi je poskytována sociální pomoc v podobě doplnění jeho příjmů prostřednictvím peněžních nebo věcných dávek.

²⁵⁹ V ČR je základní právní normou **zákon o důchodovém pojištění**, zákon č. 155/1995 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

²⁶⁰ Podrobně k problematice odchodu do důchodu Příb, J.: Kdy do důchodu a za kolik, Jihlava, Grada Publishing, a. s., 2004.

²⁶¹ Viz kapitola 18.1.3 věnovaná typům sociálního státu.

Sociální nouze Stav **sociální nouze** naopak představuje situaci, kdy občan pro nízký věk (dětství), zdravotní stav, dysfunkci rodiny, absenci sociálního zázemí, z důvodů osobnostních, ohrožení vlastních zájmů jinou osobou nebo z jiných závažných důvodů není schopen zabezpečovat své základní životní a sociální potřeby ve smyslu zabezpečení péče o svou osobu, o svá práva a oprávněné zájmy a potřeby, o svou výživu a domácnost. Občan má pak právo na dostupnou, dostatečnou a kvalifikovanou **sociální pomoc**. Sociální pomoc nahradí chybějící soběstačnost formou sociálních služeb.

Existenční a sociální minimum Pro praktické měření chudoby jsou právními normami stanoveny minimální úrovně příjmů a minimální životní náklady. Používá se pojem životní minimum, existenční minimum nebo sociální minimum. **Existenční minimum** je minimální úrovní příjmů a životních nákladů, která umožňuje elementární existenci člověka, tj. stravu, oděv a ochranu před počasím. Při nižším příjmu znamená ohrožení člověka hladem a zimou. Naopak **sociální minimum** je příjem, který odráží celkovou životní úroveň v dané zemi. Sociální minimum vyjadřuje všeobecný názor na nejnižší přijatelné uspokojování všech potřeb člověka na minimální úrovni. V České republice upravuje danou problematiku zákon a sociální potřebnosti²⁶² a zákon o životním minimu.²⁶³

Chudoba je trvalou součástí společenské stratifikace i v moderních a bohatých státech. S růstem bohatství jedněch se jiní budou stávat relativně chudšími. Například stane-li se součástí průměrné vybavenosti domácností osobní automobil, omezí se levná městská hromadná doprava. Postižení budou chudí, kteří nemají auto.²⁶⁴ Stanou se ještě chudšími nemohou-li například nakupovat v supermarketech na okraji města, kde je levněji, apod.

Sociální pomoc v nouzi Věcný rozsah **sociální pomoci** je zaměřen na **pomoc občanům v obtížných životních situacích**. Jde o peněžité a věcné dávky a služby. Na rozdíl od ostatních částí sociálního zabezpečení zde příslušné orgány (především obce) nevystupují jen jako pasivní orgány, kte-

²⁶² Zákon č. 482/1991 Sb., o **sociální potřebnosti**, ve znění pozdějších předpisů, od 1. 1. 2007 nabývá účinnosti zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi.

²⁶³ Zákon č. 463/1991 Sb., o **životním minimu**, ve znění pozdějších právních předpisů, od 1. 1. 2007 nabývá účinnosti zákon č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu.

²⁶⁴ Tomeš. 1.: Sociální politika teorie a mezinárodní zkušenost, Sešity pro sociální politiku, Praha, Socioklub, 1996, str. 129.

ré poskytují dávky na základě žádosti občana, ale jejich úkolem je aktivně vyhledávat potřebné osoby.²⁶⁵ Obecní úřady obcí s rozšířenou působností, pověřené obecní úřady, obecní úřady a krajské úřady, vystupují-li v rámci sociální péče, mohou dostávat od státu příspěvky na úhradu nákladů za tyto služby a stát může kontrolovat hospodaření s těmito příspěvků.

1. péče o rodinu a děti;
2. péče o občany staré a těžce zdravotně postižené;
3. péče o občany, kteří potřebují zvláštní pomoc;
4. péče o občany společensky nepřizpůsobené.

Součástí systému sociální pomoci je **péče o osoby společensky nepřizpůsobené**. Jde o osoby, které se ocitly v nepříznivé životní situaci, kterou nemohou překonat bez pomoci společnosti. V některých případech ale tito lidé tuto náročnou životní situaci ani překonat nechtějí, popřípadě ztratili schopnost si svou situaci jako nepřijatelnou uvědomit. Svým způsobem života se tak dostávají do konfliktu se společností a jejími institucemi, ohrožují své zájmy a zájmy osob na nich závislých.

Lidé sociálně dezintegrovaní trpí často syndromy deprivace a frustrace, nedostatky citových vztahů, narušením a omezením interpersonálních vztahů a v důsledku toho sociální izolací, neexistencí sociálního zázemí, hodnotovou dezorientací, nedostatkem smyslu pro realitu života, nepřiměřenými reakcemi na životní a sociální problémy, neadekvátním uspokojováním potřeb, neschopností vyřizovat samostatně a odpovědně své záležitosti. Skupiny těchto osob tvoří například bezdomovci, osoby závislé na drogách či alkoholu, tuláci, osoby vyhýbající se práci a získávající obživu nekalým způsobem, osoby páchající trestnou činností, osoby propuštěné z výkonu trestu, výchovně narušená mládež a další.

17.3 Systémy nástrojů sociální politiky

Sociální ochrana se poskytuje především v systémech budovaných v rámci **pracovního práva** jako povinnosti zaměstnavatele, **práva**

²⁶⁵ Galvas, M. Sociální zabezpečení, Brno, Masarykova univerzita a nakladatelství Doplněk, 2000, str. 272.

Osoby společensky nepřizpůsobivé

Systém sociální ochrany

sociálního zabezpečení jako sociální pojištění, sociální podpora nebo sociální pomoc, a **občanského a obchodního práva** jako komerční systémy pojišťovací a připojišťovací.

Systémy sociálního zabezpečení byly vytvořeny k poskytnutí peněžitých nebo věcných dávek či služeb náhradou za příjmy z ekonomické činnosti nebo k úhradě mimořádných nákladů. Systémy lze pak rozlišit podle několika kritérií na základní neboli povinné (obligatorní) sociální zabezpečení a dobrovolné doplňkové (fakultativní) sociální zabezpečení. Základní systémy se dělí na:

1. nárokové, kdy dávky jsou poskytovány po splnění určité podmínky;
2. nenárokové (podpora, pomoc), kdy dávky jsou přiznávány po uvážení.

Systémy sociálního zabezpečení jsou většinou koncipovány na třech základních pilířích:

1. celostátní základní systémy, zpravidla povinné pro všechny občany, resp. osoby trvale žijící v dané zemi, které jsou garantovány státem;
2. skupinové doplňkové systémy, které umožňují kolektivní zabezpečení většinou na úrovni zaměstnavatele a s jeho příspěvím, stát garantuje pouze právní nároky pojištěnců;
3. individuální pojištění, spoření apod.

Historicky se vyvinulo **několik základních modelů** řešení sociálního zabezpečení²⁶⁶ v návaznosti na jednotlivé typy sociálního státu:

1. liberální model převážně soukromoprávní, příkladem je USA;
2. charitativní, kombinace veřejnoprávního a soukromoprávního zabezpečení, příkladem je Velká Británie a skandinávské země;
3. pojišťovací převážně veřejnoprávní model, příkladem je Německo, a zajišťovací model, jehož příkladem je Francie, Rusko;
4. zaopatřovací model například u státních zaměstnanců.

²⁶⁶ Podrobněji se typologií jednotlivých systémů sociálního pojištění nebo zaopatření zabývá Tomeš. I.: Sociální politika, teorie a mezinárodní zkušenost, Sešity pro sociální politiku, Praha, Socioklub, 1996, str. 135.

Systémy **sociální pomoci** jsou rovněž značně různorodé, společně jim je, že dávky se hradí z daní a nejsou závislé na zaplacení příspěvků nebo pojistného.

Doplňkové systémy v sociálním zabezpečení představují nadstavbu, v jejímž rámci je možné poskytovat dávky či služby zabezpečující vyšší úroveň, než může poskytnout základní systém. Doplňkové systémy jsou zpravidla dobrovolné. Zvláště jsou doplňkové systémy rozšířeny v důchodovém zabezpečení při poskytování starobních důchodů a ve zdravotnictví pro nadstandardní zdravotní péči.

Volba nástrojů sociální politiky závisí na tom, čeho se jimi má dosáhnout a kdo má být adresátem (objektem) péče. Poskytování cílené ochrany je vždy administrativně a finančně náročnější než poskytování plošné ochrany. Důležité je stanovit výši nákladů, která je s poskytováním ochrany spjata, rozhodnout se, zda cílení sociální ochrany není dražší než poskytování plošné ochrany. Lze si to demonstrovat na příkladu **poskytování přídatků na děti**. V ČR se do roku 1995 vyplácel přídatek všem rodinám s dětmi **plošně**. Dnes je to dávka státní sociální podpory²⁶⁷ vyplácená v závislosti na výši příjmů rodiny, tzv. testovaná dávka. Péče o zdravé děti představuje pro rodiče značnou zátěž ve smyslu množství vynakládaného času a investování finančních prostředků. I když existence či neexistence dětských přídatků jistě není nejdůležitějším faktorem ovlivňujícím počet narozených dětí, jejich podpůrný charakter je materiálním i symbolickým vyjádřením toho, že danému národnímu společenství není úplně lhostejné, zda mladí lidé děti budou mít nebo nebudou.²⁶⁸ Adresné poskytování přídatků na děti v závislosti na výši příjmů rodiny je spojeno i s rizikem, že rodiny v důsledku administrativního zatížení žádost vůbec nepodají. Naopak rodiče s příjmy těsně pod uznanou hranicí potřebnosti ztrácejí zájem o zvýšení výdělku, neboť by tak ztratily nárok na dětský přídatek.

Nejnáročnějšími nástroji sociální politiky jsou ty, jimiž sociální subjekt něco koná, tj. činí pro jiný sociální objekt nebo subjekt. Nejnáročnější proto, že vyžadují peníze, instituce a právní prostředky (smlouvu nebo právní předpis). Příkladem je u nás nový zákon

²⁶⁷ Ustanovení §§ 17-19 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů.

²⁶⁸ Potůček, M.: Křížovatky české sociální reformy, Praha, SLON, 1999, str. 113.

Doplňkové systémy

Nástroje sociální politiky

o sociálních službách,²⁶⁹ na který veřejnost čekala poměrně dlouhou dobu a jehož příprava byla spojena s odbornou diskusí nad standardy úrovně poskytovaných služeb a úrovní vzdělání poskytovatelů těchto služeb.

Obecně je dávana **přednost poskytování peněz** než služeb. Služby se poskytují tehdy, když účinněji pomáhají objektu péče než peníze (například pomoc osobě závislé na pomoci druhého člověka, umístění osamělého invalidy v domově apod.).

17.3.1 Regulace

**Obsah
regulace**

Regulací subjekt státní sociální politiky nutí jiné subjekty, aby něco daly (například daně, pojistné za zaměstnance apod.), něco konaly (například závodní stravování), zdržely se určitého konání (bezpečnost a ochrana zdraví při práci²⁷⁰) a strpěly konání jiných (např. omluvily karanténu, nemoc, dovolenou na zotavenou apod.).

17.3.2 Peněžité dávky

**Definice
peněžité
dávky**

Peněžité dávky jsou finančním plněním vypláceným těm, kdo na ně mají nárok, nebo jimž byly přiznány úředním výrokem nebo jimž byly poskytnuty jako dar. Peněžité dávky mohou být poskytnuty jako nenávratné plnění (dávka) nebo jako návratná nebo podmíněně návratná půjčka (manželská půjčka, půjčka studentům na financování studia apod.). Peněžité dávky mohou být jednorázové (nejčastěji porodné a pohřebné) nebo opakované neboli periodická (měsíčně, ročně apod.).

17.3.3 Věcné dávky

**Podmínky
poskytnutí
dávky**

Poskytování věcné dávky je vždy finančně náročnější než poskytnutí peněžité dávky. Věcné dávky vyžadují vytvoření složitějších institucionálních podmínek. Věcná dávka se poskytuje, jestliže je důvodné podezření, že by peněžité dávky nebyla použita k účelu, pro který byla určena

²⁶⁹ Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, účinnost od 1. 1. 2007.

²⁷⁰ Příkladem je nejaktuálnější zákon č. 309/2006 Sb., kterým se upravují další požadavky bezpečnosti a ochrany zdraví při práci v pracovněprávních vztazích a o zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví při činnosti nebo poskytování služeb mimo pracovněprávní vztahy (zákon o zajištění dalších podmínek bezpečnosti a ochrany zdraví při práci), který by měl být účinný od 1. 7. 2006.

(například rodinné přídatky rodině alkoholiků), jestliže ten, komu má být dávka poskytnuta, ji nemůže z objektivních důvodů použít k zamýšlenému účelu (nedostupnost na trhu, potřeba servisu apod.) a věcné plnění lépe plní účel, pro který byla určena (potravin v době války atp.).

Věcná dávka může být jednorázová (výbavička pro dítě, uhlí pro staré lidi) nebo opakující se (doprava zdarma pro důchodce, přesnídávky ve škole, učebnice apod.).

17.3.4 Služby

Služby lze rozdělit podle toho, zda jsou vykonávány v zařízení, ústavu nebo v domácnosti občana. Dále lze členit podle převažující povahy základní činnosti nebo hlavního problému, který je překonáván nebo kompenzován poskytnutím příslušné služby.

Příkladem sociálních služeb je sociální poradenství například pro zdravotně postižené osoby. Provizorní, prozatímní nebo dočasné ubytování využívají osamělé matky s dětmi, azylové domy bývají využívány bezdomovci, uprchlíky ze zahraničí, osobami propuštěnými z výkonu trestu odnětí svobody apod. Další možné sociální služby představuje poskytování stravování pro chudé, staré lidi, rozvoz stravy do domácností starých nebo zdravotně postižených občanů atd.

V případě snížení soběstačnosti se poskytuje pečovatelská služba v domácnosti starého nebo zdravotně postiženého občana. Pečovatelská služba je poskytována i dětem a rodinám. Své místo nalézají tzv. krizová centra pro řadu sociálních událostí, k nimž dochází náhle a neočekávaně, jež zastihují občana nepřipraveného, vyžaduje okamžité řešení v případě ohrožení zdraví, života nebo výchovy dětí. Zabezpečení pomoci běžným úředním postupem trvá i několik dní, proto je třeba situaci provizorně řešit ihned. Příkladem lze uvést i povodňové situace, problém nalezených a osiřelých dětí apod. Krizová centra se zřizují pro děti i dospělé. Formou sociálních služeb jsou i zařízení pro občany společensky nepřizpůsobené, ústavní sociální péče pro osiřelé, zdravotně postižené a staré občany.

V České republice byl po dlouholeté snaze prosazen zákon o sociálních službách²⁷¹ v roce 2006.

²⁷¹ Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, účinnost od 1. 1. 2007.

17.4 Financování nástrojů sociální politiky

Financování sociálního státu

V polemikách vedených nad tématem **financování** sociálního státu jeho obháječi zdůrazňují, že odčerpávání soukromě produkováných prostředků na veřejné účely nemá zdaleka jen záporné ekonomické dopady. Právě naopak, v době recese pomáhají veřejné výdaje stabilizovat ekonomiku, neboť dávky nezaměstnaným umožňují, že poptávka neklesá drasticky se ztrátou pracovních míst a sociální příjmy nezaměstnaných zajišťují určitý odbyt nezávislý na konjunkturu.

Empiricky je prokázáno, že neplatí přímá úměra mezi mírou štěrnosti sociálního státu a výší nezaměstnanosti ani mezi nezaměstnaností a mírou deregulace. Existují země, jako je Dánsko, Rakousko či Norsko, které jsou sociálně velmi štedré, a přitom vykazují výrazně nižší míry nezaměstnanosti než řada zemí sociálně úsporných, jako je například Španělsko, Portugalsko či Česká republika.

Sociální činnosti lze financovat fondovou technikou (kapitalizací), rozpočtovou technikou (průběžně) a darem.

17.4.1 Kapitalizace

Kapitálová rezerva

Financování kapitálovou technikou předpokládá vytvoření určité kapitálové rezervy, kterou lze investovat a výnosy z investic použít k úhradě části nákladů na vyplacení dávky, a tedy ke snížení příspěvků, nebo ke zvýšení úrovně dávek. Kapitálová rezerva by měla být schopna v kterémkoli okamžiku krýt náklady na všechny dospělé dávky, tj. nejen na ty vyplácené, ale i na ty, na které by vznikl nárok, kdyby se oprávněné osoby rozhodly ukončit své členství v systému. Fondy jsou zranitelné, roste-li úroková míra pomaleji než inflace.

17.4.2 Rozpočtová technika

Rozpočtové financování

Při rozpočtovém financování anglicky nazývaném jako „pay as you go“ se dávky v daném období vyplácejí z příspěvků v daném období vybraných. V rozpočtu se bilancují příjmy a výdaje pro každé finanční období a jde o to, aby rozpočet nebyl deficitní.

Na příjmové straně je nutné vybrat prostředky od těch, u nichž se předpokládá, že je poskytnou. Na výdajové straně je nejdůležitější co nejpresněji předpovědět pravděpodobné náklady, například se sleduje

vývoj demografie, invalidizace apod., jiné náklady je potřeba odhadovat, jako například inflaci, nezaměstnanost atd.

17.4.3 Dary

Pro nadace a občanská sdružení jsou hlavním příjmem dary. Veřejné sbírky peněz, šatstva nebo potravin u nás ještě nejsou tak rozšířeny. Přesto je jim ale v poslední době věnována stále větší pozornost a objevují se stále častěji.

Zvláštním případem financování je získávání grantů, tj. státní podpory nebo prostředků ze soukromých fondů a nadací.

Veřejné služby a granty

17.5 Sociální práva člověka, mezinárodní souvislosti, koordinace systémů sociálního zabezpečení v Evropské unii

Demokratické uspořádání společnosti se zabudovanými sociálními zárukami důstojné existence člověka se jeví jako přirozený vrchol pyramidy společenského rozvoje.²⁷²

V České republice právní úprava navazuje a vychází z mezinárodních úmluv, které jsou základem závazků ČR vyplývajících z členství v nadnárodních organizacích. V návaznosti na mezinárodní dokumenty jsou sociální práva upravena podrobněji v naší **Listině základních práv a svobod (LZPS)**²⁷³, o jejichž jednotlivých člancích věnovaných sociálním právům člověka bude pojednáno v souvislosti s výkladem jednotlivých sociálních práv. V ČR upravuje hlava čtvrtá Listiny základních práv a svobod hospodářská, sociální a kulturní práva v člancích 26 až 35.²⁷⁴

Sociální práva občana zakotvuje **Všeobecná deklarace lidských práv**, kterou 10. 12. 1948 přijalo a vyhlásilo Valné shromáždění Organizace spojených národů (OSN). Deklarace obsahuje politická

Všeobecná deklarace

²⁷² Tomeš, I.: Sociální politika teorie a mezinárodní zkušenost, Sešity pro sociální politiku, Praha, Socioklub, 1996, str. 87.

²⁷³ Zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, součást ústavního pořádku ČR.

²⁷⁴ Velmi podrobně je o jednotlivých právech pojednáno v Komentáři k Ústavě a Listině (Klíma, K. a kol.), Plzeň, Aleš Čeněk, s.r.o., 2005.

a základní sociální práva občana. Nejedná se o právní dokument, nemá právní sílu, má pouze sílu morální. Ve vědomí lidstva a u vlád širokého okruhu zemí světa si přesto získala velkou váhu.

**Evropská
úmluva**

Dne 21. února 1991 byla v Madridu podepsána jménem bývalé ČSFR **Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod/Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (EULPZS)**, publikovaná pod č. 209/1992 Sb. EULPZS byla sjednána dne 4. listopadu 1950 v Římě. Vlády států, které k EULPZS přistoupily, a členové Rady Evropy, se zřetelem na Všeobecnou deklaraci lidských práv vyhlášenou Valným shromážděním Organizace spojených národů 10. prosince 1948, se dohodli na tom, že přiznávají každému práva a svobody uvedené v EULPZS. **Evropská sociální charta**²⁷⁵ z 18. října 1961, stejně jako EULPZS, byly přijaty v rámci Rady Evropy.²⁷⁶ Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod nesmí být vykládána tak, aby dávala státu, skupině nebo jednotlivci jakékoli právo vyvíjet činnost nebo dopouštět se činů zaměřených na zničení kteréhokoli z úmluvou přiznaných práv a svobod nebo na omezování těchto práv a svobod ve větším rozsahu, než je stanoveno. K zajištění plnění závazků se zřizuje Evropský soud pro lidská práva jako stálý úřad sídlící ve Štrasburku.

Podle č. 14 EULPZS musí být užívání práv a svobod úmluvou přiznaných zajištěno **bez diskriminace** založené na jakémkoli důvodu, jako je pohlaví, rasa, barva pleti, jazyk, náboženství, politické nebo jiné smýšlení, národnostní nebo sociální původ, příslušnost k národnostní menšině, majetek, rod nebo jiné postavení.

**Meziná-
rodní
pakty**

Celosvětová právní úprava je dále obsažena v **Mezinárodním paktu o občanských a politických právech** a v **Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech**, které byly u nás publikovány pod č. 120/1976 Sb. a v platnost vstoupily v roce 1976.

²⁷⁵ **Evropská sociální charta (ESCH)** byla publikována pod č. 14/2000 Sb. m. s.

²⁷⁶ **Rada Evropy** byla založena 5. května 1949 ve Štrasburku. Jejími členy je v současnosti 41 zemí. Je nejstarší a nejrozsáhlejší mezinárodní organizací svobodných a demokratických států Evropy. Hlavními požadavky jsou upevnění jednoty evropského kontinentu a ochrana důstojnosti evropských občanů. Rada Evropy je samostatná instituce a s Evropskou unií (EU) není spojena právně ani organizačně. Musíme ji odlišovat od **Evropské rady**, vrcholného setkání nejvyšších státních a vládních představitelů členských států EU. Dále ji musíme odlišovat od **Rady Evropské unie**, orgánu EU, v němž trvale spolupracují odborní ministři zemí EU.

Jménem bývalé ČSSR byly oba pakty podepsány v New Yorku dne 7. října 1968. Ratifikační listiny²⁷⁷ byly uloženy u generálního tajemníka OSN dne 23. prosince 1975 a v platnost vstoupily dne 23. března 1976.

Podle č. 3 a 26 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech se smluvní státy zavázaly zajistit **stejná práva mužů a žen** na požívání všech občanských a politických práv a to, že si jsou všichni před zákonem rovni a mají právo na stejnou ochranu zákonem bez jakékoli diskriminace. Všem osobám musí být zaručena stejná a účinná **ochrana proti diskriminaci** z jakýchkoli důvodů, např. podle rasy, barvy, pohlaví, jazyka, náboženství, politického nebo jiného přesvědčení, národnostního nebo sociálního původu, majetku a rodu.

Podle č. 3 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech se smluvní státy zavázaly, že zajistí **rovná práva mužů a žen** při požívání všech hospodářských, sociálních a kulturních práv.

Významnými jsou rovněž **Úmluva o odstranění všech forem diskriminace žen**, která byla u nás publikována pod č. 62/1987 Sb. a **Úmluva o právech dítěte** publikovaná pod č. 104/1991 Sb.

V návaznosti na Všeobecnou deklaraci lidských práv upravují základní sociální práva člověka úmluvy **Mezinárodní organizace práce (MOP)**. Mezinárodní organizace práce je důležitou odbornou organizací přidruženou k Organizaci spojených národů. Sídlem MOP je Ženeva. MOP byla založena již 28. července 1919 jako odborná organizace hlásící se ke Společnosti národů. Založení MOP bylo přirozeným a zákonitým důsledkem dlouholeté snahy o uskutečnění myšlenky mezinárodního pracovního zákonodárství a projevem snahy a péče vlád států o zlepšení postavení pracujících na celém světě. Činnost jejích orgánů se opírá o princip tripartity zástupců členských států. Její orgány se skládají z delegátů vlád, delegátů zaměstnanců a delegátů zaměstnavatelů. Jednou z hlavních forem činnosti MOP je přijímat mezinárodní úmluvy a doporučení a jejich prostřednictvím působit na jednotlivé země, aby zabezpečovaly zlepšování péče o pracovní a životní podmínky zaměstnanců. Úmluvy MOP nabývají závaznosti ratifikací. Stát je povinen ratifikovanou úmluvu vtělit do

²⁷⁷ **Ratifikace** je konečné schválení podepsané mezinárodní smlouvy orgánem povolaným k tomu podle ústavy, v České republice je takovým orgánem Parlament.

**Meziná-
rodní
organizace
práce**

vnitrostátní právní úpravy. Naše republika jakožto členský stát řadu úmluv ratifikovala. Některé základní povinnosti, které jsou dány ústavou MOP, jsou členské státy povinny dodržovat i bez ratifikace mezinárodní úmluvy. Jde zejména o zákaz nucené práce, o právo na svobodné odborové sdružování a o zákaz diskriminace.

Mezinárodní zákoník práce

Mezinárodní zákoník práce vypracovaný v roce 1939 a doplněný v roce 1951 není právně závazný. Pro jednotlivé státy jsou právně závazná jen ta ustanovení, která jimi byla výslovně ratifikována. Význam tohoto dokumentu lze spatřovat v jeho funkci pomocného dokumentu, který lze užít při interpretaci právních norem a při legislativní tvorbě.

Československo jako zakládající člen Společnosti národů bylo i zakládajícím členem MOP a jeho členství trvalo od roku **1919** nepřetržitě.

Evropská unie (EU²⁷⁸) představuje nadnárodní společenství, které neopomenutelným způsobem ovlivňuje legislativu svých členských států. V roce 1993 byla v Lucemburku přijata Evropská dohoda zakládající přidružení České republiky k Evropským společenstvím a jejich členským státům. ČR se stala řádným členem EU dne 1.5. 2004.

Sociální charta EU

Sociální charta Evropského společenství byla podepsána 9. 12. 1989 ve Štrasburku. Jedná se o deklaraci základních sociálních práv v souvislosti se zaměstnáním, platí pouze pro členské státy ES a nemá přímou právní závaznost. Členské státy se zavázaly promítat normy v ní obsažené do vnitrostátního zákonodárství. Hlavním důvodem přijímání pracovněprávních i sociálněprávních úprav na úrovni ES a EU je snaha o zajištění volného pohybu osob a ochrany podmínek

hospodářské soutěže, k čemuž přistoupila i snaha o zajištění všeobecné vysoké životní úrovně a sociální ochrany občanů členských zemí ES. Jednotný evropský akt, který vstoupil v platnost dnem 1. července 1987 a stanovil termín vzniku vnitřního trhu bez hranic uvnitř Společenství do konce roku 1992, přispěl ke snaze o definování minimálních požadavků týkajících se zaměstnanců. Minimální požadavky pracovních vztahů a pracovních podmínek byly zapracovány do směrnic o ochraně těhotných žen a matek, ochraně mladistvých v práci, o organizaci pracovní doby, o ochraně pracovníků na dobu určitou a na částečný úvazek a postupně i do dalších směrnic.²⁷⁹

Evropská unie věnuje **otázkám zaměstnanosti** mimořádnou pozornost. V listopadu 1997 byl zahájen tzv. lucemburský proces a byl dohodnut katalog konkrétních cílů stanovujících hlavní směry politiky zaměstnanosti v EU. Členské státy musí přijmout a realizovat svůj akční program k dosažení vyšší úrovně zaměstnanosti. Vycházejí z přítomné hospodářské situace v zemi a ze struktury specifík jejich trhu práce. Hlavním cílem této politiky EU je snaha o snižování nezaměstnanosti a o tvorbu nových pracovních míst.

Evropská odborová konfederace uskutečňuje sektorová jednání a konzultace mezi ní a **Evropskou asociací** zaměstnavatelů. Prosazuje svůj Evropský sociální program s rozvinutou listinou evropských pracovních práv a evropských kolektivních vyjednávání. Jsou zřizovány i Evropské rady zaměstnanců.

Princip **koordinace systémů sociálního zabezpečení** je upraven v čl. 51 a 118 Smlouvy o založení ES.²⁸⁰ Je nutné přijímat opatření a podporovat úzkou spolupráci mezi členskými státy v oblasti sociální, zejména v záležitostech týkajících se zaměstnanosti, pracovního práva a pracovních podmínek, základního a vyššího odborného vzdělávání, sociálního zabezpečení, prevence pracovních úrazů a nemocí z povolání, ochrany zdraví při práci, práva odborově se sdružovat a práva kolektivního mezi zaměstnavateli a pracovníky. Sociální zabezpečení upravené **komunitárním právem**²⁸¹ směřuje k zajištění volného pohy-

²⁷⁸ Smlouva o založení **Evropského společenství** vstoupila v platnost dnem 1. ledna 1958. Posláním ES je vytvoření společného trhu a hospodářské a měnové unie a provádění společných politik nebo dalších činností, zejména odstraňování překážek volného pohybu zboží, osob, služeb a kapitálu mezi členskými státy. Smlouva o založení Evropského společenství pro atomovou energii vstoupila v platnost dnem 1. ledna 1958. Smlouva o Evropské unii vstoupila v platnost dnem 1. listopadu 1993. Pro zjednodušení se užívá **souhrnný pojem Evropské společenství** (ES), které jedná v mezích pravomocí svěřených mu smlouvou a v rámci cílů ve smlouvě stanovených. V oblastech, které nespádají do výlučné pravomoci ES, vyvíjí činnost v souladu se **zásadou subsidiarity**, tj. pouze pokud nemůže být sledovaných cílů dosaženo uspokojivě na úrovni členských států. Právě na úseku sociálního zabezpečení se uplatňuje **princip koordinace v systémech sociálního zabezpečení**.

²⁷⁹ Štangová, V. v: Bělina a kol.: Pracovní právo, 2001, Praha, C. H. Beck, hl. V, str. 44.

²⁸⁰ **Smlouva o založení ES** vstoupila v platnost dnem 1. ledna 1958, jde o primární pramen tzv. komunitárního práva.

²⁸¹ Utváření **evropského sociálního zabezpečení** spočívá částečně na harmonizaci právních úprav, v členských státech se používají stejné zásady budování sociálního

Politika zaměstnanosti v EU

Princip koordinace systémů

bu pracovních sil. Sociální zabezpečení je však předmětem podrobné právní úpravy každého členského státu.²⁸² Koordinace je nezbytná z technického hlediska, protože národní systémy sociálního zabezpečení jsou velmi rozdílné, pokud jde o podmínky vzniku nároků, výše dávek, platebních postupů apod. Účelem koordinace je vytvoření podmínek pro fungování všech sociálních systémů sociálního zabezpečení tak, aby osobám, které využívají právo volného pohybu osob, byla zajištěna konstantní ochrana proti sociálním událostem bez ohledu na jejich pohyb uvnitř Společenství. Národní systémy sociálního zabezpečení i nadále zůstávají samostatné, nezávislé a samostatně se rozvíjející. Koordinace národních systémů sociálního zabezpečení je postavena na čtyřech základních principech:²⁸³

Principy koordinace

- a) **Aplikace právního řádu jediného členského státu**, v němž jedinec pracuje, bez ohledu na místo jeho trvalého pobytu. Podle takto určeného právního řádu se posuzují všechny otázky sociálního zabezpečení jedince od placení pojistného až po poskytování konkrétních dávek.
- b) **Rovné zacházení** s osobami sídlícími na území členského státu, podléhají stejným povinnostem a užívají stejných výhod jako státní příslušníci dotyčného státu.
- c) **Zachování práv během jejich nabytí** představuje vznik nároku na některé dávky sociálního zabezpečení na základě splnění tzv. čekací doby, tj. po stanovenou dobu účast na pojištění formou placení příspěvků nebo formou výkonu práce event. pobytu na území státu. Negativní dopad migrace na plnění čekací doby odstraňuje **princip sčítání dob pojištění**. Pro vznik nároku na dávku, připadá-li v úvahu, je potřeba započítat pojistná období dosažená i v jiných členských státech. Dochází

zabezpečení, avšak převažujícím principem je princip koordinace právních úprav jednotlivých členských států. Národní úpravy jednotlivých členských států existují i nadále a právo ES se zaměřuje na vytváření „můstků“, které umožňují aplikaci jednotlivých národních systémů na migrující jedince bez ztráty jejich původně získaných nároků.

²⁸² Chyátalova, I.: Úvod do práva sociálního zabezpečení a zdravotního pojištění v České republice, Vysoká škola ekonomická v Praze, Fakulta mezinárodních vztahů, Praha 1998, str. 31.

²⁸³ Podrobněji též: Gregorová, Z., Píchová, I. : Základy pracovního práva a sociálního zabezpečení v Evropských společenstvích, Brno, MU, 2001, str. 97-103.

tak ke sdružování pojistných období ve vztahu k dávkám v nemoci a mateřství, při invaliditě, z důvodu stáří a ztráty živi-tele, v nezaměstnanosti a ve vztahu k rodinným dávkám.

- d) **Zachování nabytých práv** v podobě možné výplaty dávek do ciziny. Je tak odstraněna podmínka trvalého bydliště například pro výplatu důchodů. Jednotlivci tak nelze odepřít nárok na výplatu již nabytého důchodu jen proto, že bydlí na území jiného členského státu, než je členský stát, v němž má sídlo instituce odpovědná za výplatu důchodu. Invalidní důchody, starobní důchody, důchody pozůstalých, důchody z titulu pracovních úrazů a nemocí z povolání získané podle zákonodárství jednoho nebo více členských států nepodléhají žádnému omezení, změně, pozastavení, odnětí nebo konfiskaci z důvodu, že příjemce bydlí na území jiného členského státu.

Věcný okruh vztahů, na něž se vztahuje rozsah koordinace právních úprav sociálního zabezpečení, upravuje nařízení Rady č. 1408/71/EHS, které upravuje pravidla, podle nichž budou aplikovány právní normy jednotlivých členských států, tj. národní systémy sociálního zabezpečení, které jsou velmi pestré, pokud jde o druhy jednotlivých dávek, jejich pojmenování, podmínky, výši apod. Podle čl. 4 odst. 1 zmíněného nařízení se koordinace vztahuje na právní předpisy týkající se následujících oblastí:

1. dávky v nemoci a mateřství;
2. dávky v případě invalidity včetně těch, které jsou určeny k udržení nebo zlepšení výdělečné schopnosti;
3. dávky ve stáří;
4. dávky pozůstalým;
5. dávky při pracovních úrazech a nemocech z povolání;
6. pohřebné;
7. dávky v nezaměstnanosti;
8. rodinné dávky.

Aplikace soustav sociálního zabezpečení²⁸⁴ upravená nařízením Rady 1408/71/EHS se vztahuje na osoby zaměstnané, samostatně

²⁸⁴ Podrobněji též: Sociální zabezpečení osob pohybujících se v rámci Evropské unie, Koordinace sociálního zabezpečení, Ministerstvo práce a sociálních věcí, Praha 2001.

Pravidla aplikace

výdělečně činné a jejich rodinné příslušníky pohybující se v rámci Evropského společenství. Prováděcím právním předpisem je nařízení Rady č. 574/72/EHS. Jejich účelem je tedy zajistit, aby migrující osoba zaměstnaná ve více zemích neztratila své nároky na sociální dávky z důvodu jiného občanství, bydliště nebo proto, že v žádné zemi nesplnila potřebnou dobu pojištění stanovenou předpisy té které země.

18. VZNIK A VÝVOJ STÁTU (komplementární studie)

18.1 Pojetí vzniku státu

Politická mapa světa v dějinách, ale i v současnosti, prodělávala a prodělává řadu změn. Dochází k nim obvykle v **určitých vlnách**, v souvislosti nejen s **revolucemi** nebo válkami, ale v hlubší minulosti mimo jiné i v souvislosti s tím, co bývá nazýváno **stěhováním národů**. V posledních sto letech měly na vznik nových států a rozpad jiných vliv zvláště první a druhá světová válka, národněosvobozenecké hnutí v bývalých koloniích a pak konec tzv. studené války a po něm následující nárůst nacionalismu. Rozpad různých typů totalitárních systémů znamená zejména v Evropě rozvoj řady demokracií, a to v několika vlnách.

Okolnosti
vzniku
států

18.1.1 Historické, respektive historicko-právní pojetí vzniku státu. Od předstátní společnosti ke státu

Je nutno se uvědomit, že z pohledu dějin lidstva předcházelo státnímu období nesrovnatelně delší **období předstátní a předprávní**, období prvobytně pospolné společnosti. Toto období se dělí na základě různých kritérií, nejčastěji podle užívaných technologií, podle způsobu opatřování potravy a podle typu organizace ve společnosti, či podle kombinací těchto hledisek.

Předstátní
období

Prvobytně pospolná společnost byla organizována na **rodovém principu**, kdy rod postupně vznikl z prvotní tlupy, a původně ani nebyla vázána na pevné místo. Zpočátku měly rozhodující postavení v rodech ženy, rod se odvozoval v mateřské linii, a proto hovoříme o matriarchátu. Teprve postupně, mimo jiné v souvislosti s rozvojem výroby, získávají převahu muži, rod se dále odvozuje po otcovské linii, přičemž matriarchát se mění v patriarchát. V souvislosti se společenskou dělbou práce a rozvojem směnného obchodu pak dochází nejen ke vzniku specializovaných činností, ale také ke vzniku **soukromého vlastnictví**. Právě majetková a sociální nerovnost spolu s postupně se vyvíjející vzájemnou mocenskou závislostí lidí vedly až k rozpa-

347

du rodového zřízení a jeho přeměně na stratifikovanou společnost. Jednotlivé rody se postupně spojovaly do kmenů a kmenových svazů, které již nebyly příbuzenským společenstvím, ale spíše politickým polostátním útvarem.

První státy Vznik států probíhal v různých částech světa v různých časových obdobích a různým způsobem. Celý proces přeměn vedoucích až ke vzniku prvních států byl velmi pozvolný a pro jeho účastníky pravděpodobně takřka nepostřehnutelný. První státy se v dějinách lidstva objevují **asi 3000 let př. n. 1. v oblasti Starého Východu**. Pro vznik těchto států byla důležitá především potřeba organizace výstavby a udržování zavlažovacích zařízení, umožňujících fungování zemědělství. V této oblasti, ale i ve Středomoří, byl přechod od společnosti rodové ke společnosti státní představován vojenskou demokracií, vznikající z kmenových svazů. Společnost ovládla menší skupina svobodných, kterým stát sloužil k ovládnutí nesvobodné většiny. Plná práva zde měl jen svobodný muž schopný vojenské služby.

Rozlišování obyvatelstva na rodovém základě je postupně zatlačováno do pozadí členěním dle území nebo majetku. Různost dalšího vývoje ukazují diametrální rozdíly mezi Starým Východem a antickým Středomořím. Zatímco v oblasti Starého Východu postupně došlo k posilování monokratických orgánů na úkor orgánů kolektivních, vedoucímu až k dědičnému absolutnímu vládci, například faraónovi, ve Středomoří proběhl tento proces opačně, a vyvrcholil vyhnáním králů z Říma.

Funkce států Státy se vyvinuly jako územní politické organizace zajišťující moc vládnoucí vrstvy nebo vrstev, přičemž touto vrstvou mohla být jak menšina, tak i většina jejich obyvatelstva. Funkcí státu bylo plnit nejdůležitější úkoly zajištění základních potřeb obyvatelstva žijícího na jeho území. Uvnitř udržoval vnitřní pořádek, vynucoval dodržování právního řádu, který vytvářel, a navenek se bránil vpádům jiných států či tyto státy sám napadal.

18.1.2 Ustavněprávní pohled na stát a jeho vznik

Vnitřní aspekt státnosti U státu, respektive státnosti, můžeme rozlišovat vnitřní a vnější aspekt, přičemž druhý z nich chápe stát jako suverénní jednotku existující ve světě, který je společenstvím států. Ustavněprávní pohled na stát se soustřeďuje zvláště na první, tedy vnitřní, aspekt státnosti

a zajímá se o stát jako formu organizace společnosti, o jeho instituce a způsoby uskutečňování veřejného zájmu.²⁸⁵ Zabývá se formami vládnutí, funkcemi státu, legitimitou veřejné moci a její organizací i odpovědností. Vznik státu, a hlavně pak jeho vývoj, je zkoumán na vzniku a vývoji jeho ústav, případně obecně na porovnávání ústav více států.²⁸⁶

Ústavy, které jsou po formální stránce psané nebo nepsané, mohou být jedním dokumentem či souborem více dokumentů. Vzhledem ke svému účelu a obsahu jsou obvykle přijímány zvláštním způsobem a mají zvláštní postavení v právním řádu státu.

Ústava, jako soubor základních ustanovení formujících stát, je až novověkým produktem. První moderní ústavy, pomineme-li různá starší zemská zřízení, jsou spojeny s obdobím 18. století. Moderní vývoj státnosti je obvykle spojen se změnami ústavy, a tak právě v textu ústav se rychle odrážejí historické i společenské zvraty. Jejich rolí je vedle institucionalizace změn často i manifestace nezávislosti či změny v politickém či společenském vývoji státu.

Vývoj státní formy lze na základě ústavních systémů rozdělit na vznik nového státu, přeměnu dosud unitárního státu na stát složený nebo státu složeného na stát unitární a vytvoření společného unitárního nebo složeného státu státy dosud samostatnými.²⁸⁷ Podle klasické srovnávací teorie jsou ústavní systémy založeny na různých variantách dělby moci. Rozlišuje se tak forma vlády parlamentní, prezidentská a shromáždění.²⁸⁸ Faktická forma vlády však často není pouze záležitostí samotného textu ústavy. Zachování demokratických pravidel pluralitního systému vyžaduje, aby byl politický systém státu v souladu s ústavou. Ne vždy však tomu tak je a může dokonce dojít k rozporu mezi textem ústavy a ústavou fakticky uplatňovanou, tedy mezi ústavou de iure a de facto.²⁸⁹

²⁸⁵ Ke státu jako ustavněprávní kategorii stručně K. Klíma, *Teorie veřejné moci (vládnutí)*. Praha 2003, zvl. s. 101.

²⁸⁶ K ustavněprávní komparatistice srovnej zejména V. Knapp, *Velké právní systémy. Úvod do srovnávací právní vědy*. Praha 1996, passim; J. Blahož - V. Balaš - K. Klíma, *Srovnávací ústavní právo*. Praha 2002, zvl. s. 15-107.

²⁸⁷ K tomu K. Klíma, *Ústavní právo*. Dobrá Voda 2002, s. 112-123.

²⁸⁸ Blíže K. Klíma, *tamtéž*, s. 158-164.

²⁸⁹ Příkladem je ústavní vývoj ČSR v 50. letech 20. století, tj. v době vrcholícího stalinismu a platnosti a účinnosti ústavy 9. května (úst. zák. č. 150/1948 Sb.), kdy se

Charakter ústav

Formy vlády

18.1.3 Mezinárodněprávní pohled na stát a jeho vznik

Způsobu vzniku státu Z hlediska mezinárodního, respektive mezinárodněprávního, je stát základním subjektem práva. Mezi další takové subjekty patří například mezinárodní organizace, zvláštní politické útvary nebo města a územní celky s mezinárodním statutem.²⁹⁰ Moderní obecné mezinárodní právo sice považuje vznik státu za skutečnost, s kterou spojuje řadu dalších významných skutečností, ale neupravuje ho. Podle teorie mezinárodního práva však nový stát může vzniknout spojením několika stávajících států, dismembrací, neboli rozdělením státu existujícího na několik států nových, a secesí, čili odštěpením části státního území s obyvatelstvem, které se konstituuje v nový stát. Secesí pak je podobná přeměna nesamostatných území, kolonií, které nebyly součástí metropolitního území, v nezávislé státy. V minulosti, v době před ukončením zabírání takzvaných neobsazených území v rámci koloniální činnosti, mohl stát vzniknout také v souvislosti s jeho prvotním osídlením.²⁹¹

Pojmové znaky státu O vzniku nového státu lze hovořit pouze tehdy, když má nově vzniklý politický útvar hlavní charakteristické rysy státu jakožto subjektu mezinárodního práva. Musí tedy představovat relativně trvalou, na jiných státech nezávislou, a tedy suverénní nejvyšší organizovanou politickou moc, kterou efektivně vykonává na nějakém území vůči jeho veškerému trvale přirozeně usedlému obyvatelstvu, přičemž nesmí sloužit účelům, které by byly v rozporu s mezinárodním právem.²⁹² Historie však zná i případy dočasné absence některých z těchto pojmových znaků, které však nevedly k zániku státu - lze uvést například exilové orgány sídlící během 2. světové války v Británii, představující oficiální reprezentaci obsazených států, ač nevykonávaly suverénní faktickou moc nad konkrétním územím a vůči veškerému

skutečné ústavní poměry nakonec téměř kompletně odchýlily od původního znění ústavy, přičemž jen část těchto odchylek byla vyjádřena jejími změnami a doplňky, tj. formou ústavního zákona. Ústava byla omezována především hrubým zasahováním do občanských práv a svobod, odbouráváním demokratických pravidel občanského života. Degradací parlamentu a faktickým odstraněním nezávislé justice byla v masovém měřítku soustavně obcházena, porušována a svévolně interpretována.

²⁹⁰ Viz např. I. Seidl-Hohenveldern, *Mezinárodní právo veřejné*. Praha 2001, s. 129.

²⁹¹ M. Potočný - J. Ondřej, *Mezinárodní právo veřejné*. Zvláštní část. Praha 2003, s. 21-22 a 28-31.

²⁹² Blíže I. Seidl-Hohenveldern, tamtéž, s. 131-133 a 197-250.

jejímu obyvatelstvu, ba bylo tomu v předemných časových obdobích právě naopak.

Samotným vznikem se stát stává subjektem základních práv a povinností. V důsledku toho má plnou mezinárodněprávní způsobilost k právům a právním úkonům a nese i odpovědnost za porušení mezinárodního práva. Ostatní státy jsou povinny respektovat jeho výlučnou a plnou územní jurisdikci a on je povinen k zachování této.²⁹³ K plnému podílu státu na životě světového mezinárodního společenství však je třeba, aby se mu dostalo mezinárodního uznání. To může mít dvě podoby - uznání de facto a de iure. První je omezené, prozatímní a odvolatelné, kdežto druhé je plné a neodvolatelné. Uznání se může odehrát konkludentně nebo výslovně, přičemž má vždy retroaktivní účinek k okamžiku vzniku uznaného státu.²⁹⁴

Důležitou otázkou nově vzniklého státu je i jeho případná sukcese, tedy určení, která práva a povinnosti předcházejícího státu přecházejí na nový stát. Jde zvláště o mezinárodní smlouvy, členství v mezinárodních organizacích, ale i o státní majetek, dluhy a archívy.²⁹⁵

18.2 Antické formy státu

18.2.1 Vývoj řeckého státu²⁹⁶

První státy na evropském kontinentu se postupně, zhruba od roku 1500 př. n. l., vyvíjely **na Peloponésém poloostrově**. Procházely

^{2,3} K právům a povinnostem státu srovnej I. Seidl-Hohenveldern, tamtéž, zv. s. 251-277 a 303-318.

²⁹⁴ Viz např. I. Seidl-Hohenveldern, tamtéž, s. 135-138. Srovnej také Úmluvu o právech a povinnostech států - Convention on Rights and Duties of States (inter-American), 26. prosince 1933.

²⁹⁵ Blíže srovnej např. I. Seidl-Hohenveldern, tamtéž, s. 242-250. Srovnej také Vídeňskou smlouvu o sukcesi států ve vztahu ke smlouvám (Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 292/1999 Sb.) a dosud neplatnou Vídeňskou smlouvu o sukcesi států ve vztahu ke státnímu majetku, státním archívům a státním dluhům (výňatky: M. Potočný - J. Ondřej, *Obecné mezinárodní právo v dokumentech*. Praha 2000, s. 29-31). K užívané praxi pak např. úst. zák. č. 541/1992 Sb. o dělení majetku České a Slovenské Federativní Republiky mezi Českou republikou a Slovenskou republikou a jeho přechodu na Českou republiku a Slovenskou republiku a úst. zák. ČNR č. 4/1993 o opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní Republiky.

²⁹⁶ Blíže viz J. Tureček a kolektiv, *Světové dějiny státu a práva ve starověku*. Praha 1963, s. 153-181.

přeměnou od rodového zřízení přes vojenskou demokracii až k monarchii. Po úpadku královské moci v raném období nastupuje samovláda, která se pak mění buď v demokracii (Athény) nebo ve vládu aristokracie (Sparta). Obecně se jednalo o **rozvinuté otrokářské státy s relativně centralizovaným státním aparátem**.

Městský stát Pro řecké státy je charakteristickou státní formou **městský stát, tzv. poliš**. Po rozpadu rodové společnosti vznikly v relativně uzavřených oblastech politicky i ekonomicky nezávislé městské státy, které tvořilo město se svým širším zemědělským zázemím.²⁹⁷ Vzhledem ke geografickým podmínkám zůstaly tyto státy roztrženy a nikdy nevznikl velký řecký stát. Důležitější než území byl pro Řeky personální prvek státu. Jeho příslušníky spojovalo sepětí s lokalitou a spoluobčany, s nimiž se podíleli na řízení státu, společní bohové a podřízenost zákonům a státním orgánům dle nich fungujícím.²⁹⁸

Raný athénský stát V průběhu 8. století př. n. 1. došlo **ke vzniku athénskému státu**. V jeho čele stáli nejprve králové, postupně omezování ve své moci aristokracií, která jediná byla oprávněna vykonávat úřady. Nejvýznamnějším orgánem se stal sbor devíti nejvyšších úředníků, archontů. Vedle nich měla výrazný podíl na moci aristokratická rada, aréopag, a lidové shromáždění, tvořené svobodnými občany, kteří se dělili podle zmíněné aristokracie ještě na držitele pozemků a řemeslníky. Počátkem 6. století př. n. 1. byla moc aristokracie částečně omezena ve prospěch nejširších občanských vrstev Solónovými reformami, které mimo jiné nově rozdělily obyvatelstvo na majetkovém základě. V reakci na tyto změny došlo po polovině století krátkodobě ke vzniku samovlády, tyranidy. Po jejím svržení směřovaly Athény prostřednictvím řady reform z konce 6. a průběhu 5. století př. n. 1. k demokracii.

Klasická demokracie Klasická demokracie zde existovala v 5. a 4. století př. n. 1. Obyvatelstvo bylo rozděleno na svobodné, tvořené **občany a neobčany**, kteří byli buď usedlíky nebo cizinci, a státní nebo soukromé otroky. Politická práva měli pouze občané organizovaní do skupin podle majetkového censu. Patřilo mezi ně zejména právo na účast na sněmu

²⁹⁷ S výjimkou velkých států, jako byly Athény nebo Sparta, nepřesahovala obvykle rozloha státu 1000 km².

²⁹⁸ Stručně srovnej S. Balík - S. Balík ml., Právní dějiny evropských zemí a USA. Stručný nástin. Plzeň 2005, s. 38-39.

a možnost kandidatury do úřadů, ale i procesní způsobilost a nárok na státní pomoc. Mezi jejich povinnosti pak patřila v první řadě vojenská služba a daňová povinnost.

Nejvyšším athénským orgánem v této době bylo lidové shromáždění s nejširšími pravomocemi. Nejvýznamnějším výkonným orgánem byla rada, soudnictví spočívalo na soudním sboru a areopagu. Mezi důležité orgány patřil také sbor vojenských velitelů, stratégů. Takřka veškeré orgány byly kolektivní. Úřady mohl zastávat na základě volby nebo losu pouze občan, který prošel prověrkou, a to po dobu jednoho roku, přičemž opakované obsazení bylo zakázáno. Za činnost během svého funkčního období byli úředníci odpovědní lidovému shromáždění.

Athénská demokracie a současně i suverénní stát zaniká v důsledku prohrané peloponéské války a následného střetu s makedonským králem Filipem, zakončeného v roce 337 př. n. 1., kdy se spolu s řadou dalších států Athény Filipovi definitivně podrobily.

Jiné uspořádání s přežitky rodové společnosti měl pak militantní Spartský stát, který vznikl v 7. století př. n. 1. Na rozdíl od Athén se vyznačoval neměnností. Obyvatelstvo se dělilo do několika tříd svobodných a nesvobodných. Vládnoucí skupinou byli Sparťané, tvořící vojenskou aristokracii. Výrobní prostředky, představované půdou a nesvobodnými heilóty, byly v jejich kolektivním vlastnictví. Základními povinnostmi Sparťanů byly vojenská služba, příprava k ní a život v kolektivu.

V čele spartského státu stáli dva dědiční králové s původní nejvyšší mocí vojenskou a soudní. Postupně však byli omezováni spartskou aristokracií. Jejimi orgány byla rada starších, se zákonodárnou, správní a soudní mocí, a zvláště pak pět volených eforů, původně pomocníků králů dohlížejících na jejich činnost, z nichž se stal posléze nejmocnější orgán spartského státu. Všichni plnoprávní občané pak měli právo účasti na lidovém shromáždění, které mělo volební, zákonodárnou a soudní pravomoc. Bylo však ovládáno úzkou skupinou aristokracie, zvláště prostřednictvím eforů, a ztrácelo tak na významu. Stejně jako v Athénách, i ve Spartě byl pro chápání státu velice důležitý personální prvek. Stát byl státem rovných, homoioi, tedy těch svobodných Sparťanů, kteří byli schopni vojenské služby a současně přispívali v patřičné výši na společné stravování. Od 5. století př. n. 1.

Státní orgány v Athénách

Spartský stát

Státní orgány ve Spartě

se Sparta s narůstající majetkovou diferenciací mezi jednotlivými rovnými postupně dostávala do vnitřní krize, kterou se nepodařilo vyřešit, a nakonec podlehla moci Říma.

18.2.2 Vývoj římského státu³²⁹

Římský stát vznikl na přelomu 8. a 7. století př. n. l. a trval do zániku západoférické říše v roce 476. Během své dlouhé existence prošel řadou změn a dosáhl ohromného územního nárůstu. Vývoj jeho formy prošel **od království přes republiku až po principát a dominát**.

Římské království
Římské království bylo ještě rodovou společností, kterou postupně ovládla rodová aristokracie. V čele státu stál volený král. Jeho postavení dnes není zcela jasné. Měl mimo jiné správní a soudní pravomoci, staral se o náboženství, spravoval státní pokladnu a pozemky. Byl také vrchním velitelem, ale k válce potřeboval souhlas senátu. Poradním orgánem krále se širokými pravomocemi byl senát, vzniklý z rady rodových stařešinů. Nejširším orgánem bylo lidové shromáždění, organizované na základě kurií, tvořených rody. Mezi jeho pravomoci patřilo vedle přijímání nových občanů i vydávání zákonů a volba krále. Fungování státu zajišťovali úředníci, tzv. magistráti. Mezi nejvýznamnější patřili kněží - pontifikové. Království skončilo vyhnáním králů kolem roku 509 př. n. l.

Římská republika
Nový stát byl Římany označován jako „věc veřejná, veřejný majetek“, tedy res publica - republika. **Republika byla klasickým otrokářským státem**. Po vyhnání králů byl vytvořen úřad dvou konsulů, kteří měli rozsáhlou pravomoc v oblasti vojenské, soudní, správní i náboženské. Svolávali také lidová shromáždění i senát, kterému předsedali. Od roku 367 př. n. l. měli obdobné pravomoci také přetoři. Nejvýznamnějším orgánem republiky však byl senát.³⁰⁰ Původně jen poradní orgán úředníků se rychle proměnil na orgán, na kterém byli úředníci závislí. Jeho členové byli jmenováni na doživotí. Měl rozsáhlé pravomoci mj. v oblasti zákonodárství, správy, soudnictví a voleb úředníků. Disponoval také státním majetkem. Základem státní

organizace bylo několik lidových shromáždění. Důležitým momentem bylo zrušení rodové organizace a rozdělení obyvatelstva na základě majetkového a územního principu. Existovala zde shromáždění kurií, postupně ztrácející význam, a setninová, tributní a plebejská s různými pravomocemi volebními, zákonodárnými a soudními. Rozdělení do tříd zajišťovalo lepší mocenské postavení bohatším starým rodům patricijů na úkor chudších plebejců. Po řadě rozporů byla zavedena mj. rovnoprávnost v přístupu k úřadům, obecná závaznost usnesení plebejských shromáždění a byli zřízeni zvláštní úředníci, tribunové, chránící plebejce. Republikánští úředníci se dělili podle řady hledisek. Úřady byly volené, sborové a bezplatné, přičemž je bylo možno zastávat obvykle jen 1 rok, postupně však byla tato zásada prolamována. Úředníci byli odpovědní, skládali účty ze své činnosti. Významnými úředníky byli censoři, mající rozsáhlé pravomoci v oblasti hospodářské a finanční, ale i kontrolní - měli například právo vyloučit senátora ze senátu. Za mimořádných situací bylo možno zvolit do čela státu diktátora s rozsáhlými pravomocemi.

V souvislosti s územním rozmachem státu se republika postupně začíná dostávat do krize, objevují se politické i hospodářské problémy, vrcholící občanskými válkami. Ty v průběhu 1. století př. n. l. vedou k **zániku republikánského zřízení**. Kritická situace je zprvu částečně řešena dlouhodobými diktaturami. Úspěchu docílil až před přelomem letopočtu Oktavianus Augustus. Podporován armádou i obyvatelstvem získal postupně od senátu řadu výlučných pravomocí. Je označován jako princeps, Augustus a imperator. Jeho postavení, pro které bylo typické kumulování pravomocí dosud svěřených republikánským orgánům, pak definitivně zajistily reformy v roce 23 př. n. l., kdy mimo jiné získal zvláštní postavení - nadále „stál nad zákony“. **Principát je přechodem od republiky k monarchii, císařství**, přičemž po jistou dobu byly ještě zachovávány republikánské instituce, postupně však zatlačované do pozadí, a nahrazované orgány císařskými. Jejich úředníci byli zcela závislí na panovníkovi, kterému byli odpovědní.

Po polovině 4. století se však římská říše dostává opět do krize. Hrouť se hospodářství, dochází ke krizi otrokářských forem výroby. Současně se stát dostává pod tlak barbarských kmenů, které začínají kolonizovat římské území. Reakcí je upevnění postavení vládce

Principát

Dominát

355

³²⁹ Blíže viz zvláště J. Kincl - V. Urfus - M. Skřejpek, Římské právo. Praha 1995, s. 1-53.

³⁰⁰ O jeho význam jasně svěděl i sám název římského státu - S.P.Q.R., filii Senatus Populus Que Romanus.

spojené s likvidací pozůstatků republikánského zřízení. V čele státu tak stojí císař označovaný jako „pán a bůh“ - dominus et deus. Má absolutní moc, je nejvyšším zákonodárcem i soudcem. Jeho funkce se stává dědičnou, ale o nástupci často rozhoduje armáda. Ideologicky se císař opíral nejprve o staré pohanské bohy, následně pak od 4. století o křesťanské náboženství. Staré republikánské orgány již takřka zanikly nebo ztratily svou moc. Stát spravují přísně centralizované úřady. Byla zlikvidována samospráva, správa vojenská byla oddělena od civilní. Státní území bylo rozděleno na hierarchicky uspořádané jednotky.

Rozdělení říše

V roce 395 byla římská říše ve snaze o posílení a zlepšení fungování státní moci rozdělena definitivně na dvě části - východní a západní. V čele každé z nich stál císař. Ani tento krok však nedokázal zastavit déletrvající hospodářský i politický rozklad země. Západořímský stát nakonec zanikl pod tlakem barbarských vpádů v roce 476.³⁰¹ Přes jeho pád se stal na dlouhá staletí císařský Řím ideovým vzorem univerzálního všekřesťanského a světovládného státu, o který usilovala řada nástupců, ať již Franků (Francká říše) nebo Němců (Svatá říše římská).

18.3 Vývoj státu ve středověku a novověku

18.3.1 Patrimoniální stát

Středověký stát

Mezi charakteristické rysy středověkého státu patřilo zejména to,³⁰² že **panovník a stát splyvali**. Společnost a státní mechanismus spočívaly **převážně na lenních vztazích**, přičemž převažovaly svazky personální nad teritoriálními, neexistovalo jednotné státní občanství, současně neexistovala plná státní suverenity a neustálily se dosud pevné státní hranice. Byl kombinován princip centralizace a decentralizace moci a správy. Zájmy státu a církve se prolínaly, přičemž se prozrazoval princip universalismu katolické církve a imperiální myšlenka

³⁰¹ Východořímská říše přes různé peripetie existovala ještě dlouhá staletí, zaniká až dobytím Konstantinopole Turky v roce 1453. K jejímu vývoji srovnej stručně např. R. Seltenreich a kolektiv, Dějiny evropského kontinentálního práva. Praha 2004, s. 499-515.

³⁰² Srovnej shrnutí K. Adamové na základě práce O. Lehnery in: Dějiny veřejného práva ve střední Evropě. Přehled vybraných otázek. Praha 2000, s. 20.

římských císařů. Jejich vzájemný vztah byl řešen teorií dvou mečů, dle které byl dán meč spirituální papeži a meč temporální císaři.

Imperiální teorie vycházela z myšlenky translatio imperii, tedy přenosu římského impéria od Řeků k Frankům, a jeho následné obnovy, renovatio imperii, v 10. století za saské dynastie německých králů. Tak se stalo německé království Svatou říší římskou, později od roku 1512 pak Svatou říší římskou národa německého. Volený vládce, římský král, rex Romanorum, ze kterého se stával papežskou korunovací v Římě císař - imperator, se proto považoval za hlavu celého tehdejšího světa, za jeho nejvyššího pána a vladaře.

Funkce panovnická se dědila obvykle za užití principů seniorátu, který posléze nahradil princip primogenitury. Princip seniorátu znamená nástupnictví nejstaršího člena panovnického rodu, princip primogenitury pak nástupnictví panovníkova nejstaršího syna. Volba byla v tomto období výjimečným aktem, který došel uplatnění v případě vymření vládnoucího rodu. Pro legalitu nástupu panovníka byly ještě důležité akty korunovace nebo nastolení, jejichž prostřednictvím se panovník symbolickou slavnostní formou ujímal plné vlády nad zemí a jejím lidem.

Mladším příslušníkům vládnoucího rodu byly svěřovány tzv. úděly, tedy části státního území, které ovládali s tím, že respektovali ústřední moc vládnoucího panovníka. Obvykle byly udělovány na doživotí, ale záhy se začaly objevovat snahy o dědičnou držbu. V Polsku nakonec tato praxe vedla k decentralizaci a oslabení státu jako celku.

Ve velké části Evropy se objevují podobné mýty a tradice **zdůvodňující oprávněnost vlády panovnické dynastie**. S mýtickým, a svým charakterem ještě pohanským, ideálním králem oráčem, zvelebujícím zemi a s ní úzce spojeným, se tak vedle Čech setkáváme i ve Skandinávii nebo v Polsku. Vedle něj často vystupuje idea o věčném svatém panovníkovi, který je současně patronem země a pod jehož ochranou vládne aktuální panovník - v Cechách to je sv. kníže Václav, v Uhrách sv. král Štěpán, v Norsku sv. král Olaf a v Benátkách sv. Marek. Současně však panovník vládl z Boží vůle, což propůjčovalo jeho moci i sakrální rozměr - panovník se považuje za přímého zástupce Krista na zemi, dostává svou moc přímo z Božích rukou. Jeho vztah s Bohem byl zdůrazňován prostřednictvím tzv. pomazání, které bylo součástí slavnostní korunovace králů.

Imperiální teorie

Nástupnictví

Ozdůvodnění vlády

Postavení panovníka **Postavení panovníka** v patrimoniálním státu bylo zjevně velmi silné. Panovník nebyl orgánem státu, **nýbrž stál nad státem**. Byl zdrojem práva, a tedy nejvyšším zákonodárcem, i nejvyšším soudcem. Dosazoval světské i církevní úředníky, kteří vykonávali správu jeho jménem. Zemské předáky svolával v případě potřeby k poradám na tzv. kolokvia či sjezdy. Byl reprezentantem státu ve vnějších vztazích i vrchním velitelem vojska. Přes své takřka absolutistické postavení však do určité míry musel brát v potaz názory a potřeby čelných předáků a vrcholných představitelů církve. Jejich mínění se dozvídal nejprve na shromáždění svobodných kmenových bojovníků, posléze na sjezdech předáků a církevních synodách, které mimo jiné i za tím účelem svolával. Tyto tzv. dvorské sjezdy rozhodovaly o těch otázkách, které jim panovník předložil, včetně rozhodnutí soudní povahy. Postupně se z nich vyvinuly tři orgány - menší a operativnější rada, tvořená panovníkovými příbuznými a předními úředníky, která byla poradním orgánem, nejvyšší zemský soud, na kterém panovník spolu s úředníky a nejvýznamnějšími předáky vykonává spravedlnost, a nakonec nejširší orgán - sněm, rozhodující o panovníkových návrzích.

Správa státu Státní území bylo považováno za majetek panovníka, jeho dědictví - patrimonium, nerozlišovalo se tak tedy mezi majetkem panovníkovým a majetkem státním. Proto i správa, představovaná úředníky, kterým panovník svěřoval část svých pravomocí, byla původně pro obě oblasti jednotná. V jejím čele stál právě panovník, vládoucí z počátku tzv. ze sedla, to znamená, že objížděl zemi, obklopen svou družinou, a v jednotlivých správních centrech vykonával spravedlnost a rozhodoval důležité otázky. Neměl tedy stálé sídlo a stát tak postrádal svou metropoli. Teprve postupně s rozšiřující se agendou, zdokonalujícím se úřednickým aparátem a narůstajícím obyvatelstvem se panovník usazuje - v Čechách v Praze, v Uhrách ve Stoličném Bělehradě, v Polsku nejprve v Hnězdně a posléze v Krakově. Až před koncem patrimoniálního státu se začíná oddělovat panovníkovo dominium od státního majetku, přičemž současně dochází k rozdělení úřednictva na dvorské, neboli panovníkovo (knížecí, královské) a zemské, čili státní.

Úředníci **Úřednický aparát** byl v této době v jednotlivých středoevropských státech velmi podobný, přičemž vycházel z Franckého vzoru.³⁰³

Nižšími územněsprávními celky v patrimoniálním státu byly hradské obvody (župy, komitáty), ve kterých vykonával moc jménem panovníka jím pověřený úředník (kastelán, župan). Své úředníky panovník odměňoval nejprve cennostmi, posléze výsluhami (beneficium, donacio) ve formě nemovitostí či platů. Původně zásadně doživotní beneficia se postupně měnila v dědičnou držbu, přičemž byl uplatňován institut lenní držby. Je využívána teorie děleného vlastnictví, kde vedle přímého vlastnictví (dominium directum) existuje vlastnictví užitkové (dominium utile).

18.3.2 Stavovský stát

Středoevropské státy se na přelomu 13. a 14. století postupně mění ze států patrimoniálních na státy stavovské. Na základě svého různého postavení ve společnosti se zde vytvářejí ohraničené skupiny obyvatel, z nichž některé postupně začínají mocensky konkurovat panovníkovi, ovládat orgány státu a podílet se tak na vládě. Právě **stavy se stávají, vedle panovníka, druhým personálním prvkem státu**. Mezi rozhodující stavovské skupiny patřila šlechta, dále se členící na nižší a vyšší, **duchovenstvo a měšťané zeměpanských měst**. Tyto skupiny postupovaly občas ve shodě, jindy proti sobě, přičemž usilovaly o získání co největšího podílu na moci.³⁰⁴ Státní moc je spojena se svobodnou držbou půdy, jejíž většina je postupně ovládnuta šlechtou. S řadou specifik se také rozvíjí **lenní soustava**.

Stavy, v první řadě však šlechta, se stávají panovníkovým partnerem a spolupodílejí se na výkonu státní správy. Dochází k **mocenskému dualismu**, představovanému na straně jedné stavy a na straně druhé panovníkem. Postupně se **dotváří státní aparát**, přičemž se jasně odlišují úřady dvorské od zemských, které ovládají stavy. V Uhrách dokonce práva palatina posilují natolik, zeje takřka druhým králem, přičemž je díky volbě sněmem na panovníkovi nezávislý. Mění se také odpovědnost - zemští úředníci již nepřisahají panovníkovi, ale stavům, posléze již jen stavům. Neodpovídají tak v první řadě panovníkovi, ale stavům, čili zemi. Jejich cílem bylo „obecné dobré“.

³⁰⁴ Příkladem střetu stavů jsou spory české šlechty a měst ukončené v roce 1517 Svatováclavskou smlouvou. K ní stručně viz P. Jánošíkova - V. Knoll - A. Rundová, *Mezníky českých právních dějin*. Plzeň, Aleš Čeněk, 2005, s. 86-87.

Dvorským úředníkům zůstávají převážně jen ceremoniální funkce. Obdobně jako úřady, i dosavadní jednotné státní finance, se kterými dosud disponoval panovník, se dělí na panovníkovy a státní, se kterými disponují stavy. Prostřednictvím schvalování daní také stavy do velké míry korigují nejen státní příjmy, ale i příjmy panovníka. Stavy ovládají také vojsko, neboť rozhodují o zemské hotovosti.

**Pozice
sněmu**

Důležitým orgánem stavovské monarchie se stává sněm, reprezentující zemské stavy. Bývalý dvorský sjezd, na kterém byla účast povinností, se mění na zemský sněm, na kterém je účast právem. Vedle velmožů, vysokých úředníků a ostatních šlechticů zde zasedají představitelé církve a posléze i zeměpanských měst. Výjimečná situace byla v Tyrolích, kde zasedají i zástupci „selského“ stavu. Specifická situace pak nastala i v Cechách, kde v důsledku husitských válek na sněmu nezasedají zástupci církve.

Právě prostřednictvím **sněmu stavy projevují svou vůli**. Sněm rozhoduje o důležitých otázkách, zejména schvaluje daně, přechází však na něj i převážná část legislativy. Sněmy přijímají usnesení jednohlasně, přičemž obvykle probíhalo jednání nejprve ve stavovských kuriích a posléze až v plénu. K platnosti usnesení je potřeba ještě schválení panovníka, jeho sankce. Postupně, jak posiluje moc stavů, jsou přijímány předpisy i bez panovníkovy sankce - například v roce 1500 vstupuje v platnost české zemské zřízení, které panovník podepisuje až o dva roky později. Vedle **sněmů zemských** pak, vzhledem k organizaci složených států, vznikají ještě **sněmy celého soustátí**. Příkladem je generální sněm českého státu, tvořený zástupci sněmů zemských, kteří v některých případech rozšířili český zemský sněm. Každá země zde měla při rozhodování jeden hlas, přičemž přijaté usnesení bylo závazné jen pro ty země, které s ním souhlasily.

**Příklad
Polska**

Nejvýznamnější postavení získaly **stavy v Polsku**, kde král ztratil v jejich prospěch takřka veškerou svou moc. Zdejší generální, respektive valný, sněm měl dvě komory - poslaneckou sněmovnu a senát. Poslanecká sněmovna byla tvořena posly, tedy vyslanci sněmíků, na kterých zasedali stavové jednotlivých vojvodství a které se vyvinuly z dřívějších knížecích rad, tzv. wiece. Poslové měli vázaný mandát a jednali tedy na základě pověření vysílajícího sněmíku. V senátu zasedali úředníci, zástupci církve a vojvodové. Postavení sněmu výrazně vzrostlo, když se v roce 1505 privilegiem Nihil novi král zavázal

vydávat zákony pouze se souhlasem sněmovny a senátu. Významným právem pak bylo tzv. liberum veto, uplatňované v letech 1652-1791, opravňující kteréhokoliv jednotlivého posla vetovat přijetí navrhovaného usnesení.³⁰⁵

Ve střetu s emancipačními snahami stavů se mění postavení panovníka, přičemž hlavně z počátku záleží do velké míry na schopnostech jedince a konkrétní politické situaci, zda své výhradní postavení udrží, nebo zda přenechá větší vliv na chod státu stavovským skupinám. V nástupnictví se začíná vedle dědičnosti uplatňovat také **volitelnost**, případně **kombinace obou systémů**. V českém státě se od 14. století uplatňuje vedle primogenitury právo volby v případě vymření panovnícké dynastie, Polsko se v 16. století stává čistě volební monarchií.

Stavy také ovládají většinu soudních institucí. Například český zemský soud se stává čistě soudem šlechtickým, přičemž se tím, že svobodně nalézal právo, podílel na normotvorbě. Postupně vzniká řada nových soudních institucí pro určité osoby nebo pro rozhodování určitých vztahů. Většinu z nich vytváří nebo postupně ovládá šlechta.

Stavy postupně ovládají i **místní správu**, která se do jisté míry mění na samosprávu. V českých zemích je hradská správa nahrazena správou krajskou, v jejímž čele stojí poprávci, od 15. století hejtmane. Stavy se scházely na krajských sněmech. Skutečnými samosprávnými jednotkami pak byly uherské komitáty. Jejich šlechtická shromáždění měla vedle např. soudní a vojenské pravomoci i pravomoc legislativní - přijímala zákony, které však nesměly odporovat celostátním předpisům. Přezkoumávala též, zda nařízení panovníka neodporují zemským zákonům.

Během období stavovské monarchie se stavy postupně snaží své postavení zajistit i legislativně. V počátečním období, kdy teprve na úkor panovníka postupně posilují svou moc, odmítají kodifikaci zemského práva ve strachu, aby o již nabyté svobody nepřišly či nebyly v nich omezeny,³⁰⁶ respektive v naději na zisk dalších. Svá vydobytá práva si nechávají stvrzovat panovníkem před nástupem na

³⁰⁵ K tomuto institutu W. Konopczyński, Liberum veto. Studium porównawczo-historyczne. Kraków 2002.

³⁰⁶ příkladem je odmítnutí zemského zákoníku Maiestas Carolina generálním sněmem v roce 1355. K němu srovnej stručně P. Jánošíkova - V. Knoll - A. Rundová, Mezinky... s. 46-52.

**Postavení
panovníka**

**Místní
správa**

Kodifikace

trůn korunovační přísahou. V dalším období již vtělují svá práva do zákoníků zemského práva - v Čechách k tomu dochází v roce 1500 Vladislavským zřízením zemským.³⁰⁷

Jak již bylo zmíněno, nejsilnější postavení získaly **stavy v Polsku**. Hovoříme zde dokonce o šlechtické demokracii. Jejím základem byly Něšavské statuty Kazimíra IV. z roku 1454, které omezily postavení panovníka, posílily sněmíky, rozšířily soudní pravomoc šlechty nad poddanými, postavily na roven všechny šlechtice a zakázaly kumulaci úřadů. V roce 1496 následoval Piotrikovský statut Jana I. Albrechta, který posílil hospodářské postavení šlechty a její soudní pravomoc. Z ústavněprávního pohledu byla nejdůležitější Radomská konstituce (zvaná také privilegium Nihil novi) Alexandra I. z roku 1505, která upravila strukturu a kompetence sněmu. Posledním předpisem, který výrazně omezil královskou moc, byly Jindřichovské články, které přijal při nástupu na trůn Jindřich z Valois. V nich se zřekl dědičnosti trůnu, zavázal se řídit radami senátu, dal sněmu již zmíněné právo liberum veto a možnost odporu vůči „nehodnému“ králi. Zaručil také náboženskou svobodu.

Volební monarchií zcela ovládanou stavy se na základě České konfederace z roku 1619 stal také český **stát**.³⁰⁸ Životaschopnost tohoto systému však nemohla být prověřena, neboť končí spolu s porážkou stavovského povstání následujícího roku.

18.3.3 Absolutistický stát

Vládu stavovskou postupně nahrazuje **ve středoevropském prostoru absolutistická vláda panovníka** s tím, že tendence jejího prosazování spatřujeme od 16. století a úspěchu dosahuje ve stoletích 17.-18. Mocenský dualismus panovníka a stavů mizí, aby byl nahrazen jednotnou státní mocí, reprezentovanou panovníkem. V jeho rukou se soustřeďuje veškerá moc, dosud z velké části stavovská. Panovník

³⁰⁷ Další redakce, z nichž některé posilují panovníka, jiné opět stavy, pocházejí z let 1530, 1549 a 1564. Viz stručně P. Jánošíkova - V. Knoll-A. Rundová, Mezníky..., s. 75-85.

³⁰⁸ K ní srovnej např. K. Adamová, K otázce konfedačních snah v českém státě na počátku 17. století. In: Právněhistorické studie 27, Praha 1986, s. 57-96; K. Adamová, K otázce přijetí české konfederace pražským generálním sněmem v roce 1619. In: Právněhistorické studie 30, Praha 1989, s. 55-69.

ovládá moc výkonnou, soudní i zákonodárnou. Svrchovanost a veškerá státní moc jsou tak ztělesněny v jeho osobě, přičemž není omezen žádnou jinou legální autoritou. Jeho moc výkonná je sice omezena zákony, kterými je i on vázán, ale nic mu nebrání tyto zákony měnit. Jeho postavení do jisté míry vystihují slova, spojovaná s Ludvíkem XIV: „Stát jsem já“.³⁰⁹

Zatímco v západoevropských státech je nástup absolutismu spojen se zámořskými objevy a ekonomickým vzestupem, kdy se panovník opírá o obchodnické kruhy, kterým nevyhovuje vláda šlechty, v Evropě střední je spojen s Třicetiletou válkou a je jedním z jejích důsledků.

Postavení panovníka se stává výhradním. Je prosazena dědičnost trůnu ve vládnoucím rodu, a to v obou liniích - mužské i ženské. Pro habsburské soustátí se to definitivně stává Pragmatickou sankcí z roku 1713, i když například v českém státě k tomu došlo již Obnoveným zřízením zemským z roku 1627. Sněmy jsou zatlačeny do pozadí, zákonodárná iniciativa je v rukou panovníka a sněmu zůstává jen jediné významné právo - schvalování daní. Mění se i struktura sněmů, například na český se vrací zástupci církve a prakticky odcházejí zástupci královských měst, generální sněm a sněmy krajské pak nejsou svolávány. Soudy rozhodují jménem panovníka a je možno se k nim odvolat jako k poslední instanci.

S absolutismem současně přichází **centralismus**, projevující se ve smyslu státoprávním zvláště ve složených státech, jako bylo soustátí pod vládou habsburských panovníků, kde postupně dochází ke splyvání nejen nejvýznamnějších oblastí, jako jsou finance, zahraniční politika a armáda. Je vytvořeno profesionální stálé jednotné vojsko. Stavy ztrácejí vliv na obsazování úřadů, a to jak centrálních, tak i provinciálních. Úředníci jsou na dobu určitou jmenováni panovníkem, kterému jsou odpovědni. Je vytvářen nový placený profesionální úřednický aparát, u kterého je rozhodující kvalifikace a vzdělání. Část tradičních zemských úřadů zaniká, ty, jež zůstaly, se mění. Mají jasně dané pravomoci, organizační strukturu a s ní spojenou podřízenost a odpovědnost jednotlivých úředníků. Projevuje se snaha o náboženskou uniformitu jako vyjádření politické loajality. Je prosazována

³⁰⁹ Ve skutečnosti však panovník byl orgánem státu, i když nejvyšším, nikoliv tímto subjektem samým.

jednotná ekonomická politika, jejímž cílem je vytvořit soběstačnou silnou národní ekonomiku, a to i prostřednictvím války.

V průběhu 18. století se panovnický absolutismus zvláště pod vlivem francouzských filosofických myšlenek a teorie přirozeného práva mění na **absolutismus osvícenský**, absolutismus ospravedlňovaný rozumem. Za alternativu absolutismu je považována anarchie (T. Hobbes). Podstata absolutní autority vládce zůstává nezpochybněna, je pouze kladen větší důraz na jeho zodpovědnost. Panovník pozměňuje svou podobu, dochází k posunu od absolutního vladaře k panovníku, který jedná v zájmu a pro „blaho“ státu. Sám sebe považuje za „prvního sluhu státu“ (Friedrich II.) a je vzdáván jeho vzdělání a rozhled.

Postupuje **racionalizace, byrokratizace a profesionalizace státního aparátu**, upevňuje se centralizace a unifikace státní správy, přičemž je úspěšně likvidována svébytnost jednotlivých zemí v rámci složených států. Necitlivý přístup k zemským i národnostním zvláštnostem přitom naráží na zemský patriotismus. Postupně dochází k oddělení soudnictví od správy, k jeho profesionalizaci a vytváření relativně jednotné centralizované soustavy soudů. Stát začíná v této době efektivně vybírat plošně rozvržené daně, kterými je mimo jiné financován jeho profesionální byrokratický aparát.

V tomto období jsou prováděny rozsáhlé reformy konzervovaných režimů, prosazované shora, na základě vůle panovníka. Reformy s sebou nesou i postupné zrovnoprávnování obyvatel, což se projevuje mimo jiné prostřednictvím vydávání univerzálních a výlučných kodexů (nejprve obvykle v oblasti trestního práva), ale i rušením poddanství. Snaha o reglementaci co nejširšího spektra lidského konání zasahuje i do sfér dosud výhradně privátních. Vzhledem k nárůstu vydávaných předpisů začínají tyto být publikovány v oficiálních sbírkách. Vliv na vývoj situace má i ekonomický rozvoj, počínající průmysl. Pod vlivem racionalismu dochází k omezení významu církve, která se postupně podřizuje panovníkově moci. Nastupuje náboženská tolerance.

Na přelomu 18. a 19. století se osvícenský absolutismus, pod vlivem strachu ze šíření protiabsolutistických myšlenek, vycházejících také z francouzské revoluce, mění zavedením policejního režimu na **absolutismus policejní**. Pro něj je charakteristický vznik výkonných moder-

ních profesionálních policejních orgánů, a to včetně cenzury. Životnost takového represivního režimu však byla relativně omezená.

18.3.4 Federativní a konfederativní státní celky³ °

Stát existuje v zásadě ve dvou formách, jako stát jednoduchý (unitární) nebo jako stát složený. Složený stát, který můžeme chápat jako stát států, může mít různou povahu - obvykle rozlišujeme federace a konfederace, přičemž rozlišujícím faktorem je vztah rozsahu suverenity společného státu k rozsahu suverenity na úrovni jednotlivých členských států. Jejich rozlišování v minulosti bylo komplikované a v 18. století byly dokonce užívány jako synonyma. Obvykle šlo o spojení na základě smlouvy upravující společné záležitosti a zájmy, přičemž charakter spolkových států tyto svazky začínají vykazovat až v průběhu 17. století.

Vedle federativních a konfederativních států, představujících reálnou unii několika států, tu existovala ještě **unie personální**. Jde o svazek několika států, které spojuje osoba společného panovníka, přičemž obvykle nejsou vytvářeny společné orgány, které by spravovaly chod unie. Mezi personální unie patřila polsko-litevská unie, jež vznikla koncem 14. století nástupem litevského velkoknížete Jagella na polský trůn, spojení rakouských zemí a Uher pod vládou Ferdinanda I. v 1. polovině 16. století, nebo spojení Anglie a Skotska Jakubem I. počátkem 17. století.

Kořeny federativních a konfederativních myšlenek jsou hledány v **antickém starověku**, ze kterého známe několik typů svazků řeckých i římských států, jejichž cílem byla obvykle obrana před silnějším nepřítelem nebo byly formou ovládnutí slabších států státem silnějším. Některé z těchto celků měly i relativně rozvinutou strukturu společných orgánů.

Nejdéle se vyvíjejícím složeným státem je **Švýcarsko**,³¹⁰ jehož základ byl položen smlouvou z roku 1291, směřující k ochraně před vnějším nepřítelem - rakouskými Habsburky. Postupně se Švýcarské spříšezenectvo, organizované na základě periodicky obnovovaných vzájemných smluv členů - kantonů, rozšiřovalo. Byla při tom však

³¹⁰ K nim srovnej K. Adamová, K historii evropského federalismu. Praha 1997.

³¹¹ Ke Švýcarsku srovnej R. Seltenreich a kolektiv, Dějiny evropského..., s. 467-471.

zachovávána výrazná svébytnost jeho jednotlivých členů, a tak spříseženectvo představovalo konfederativní republiku sui generis, složenou z autonomních rovnoprávných kantonů bez společné vrchní vlády. O společných záležitostech rozhodovalo shromáždění zástupců kantonálních sněmů s vázaným mandátem. Jen pomalu získával jednotící čelní postavení curyšský kanton.

Hansa Dalším specifickým středověkým svazkem byl spolek převážně říšských měst z oblasti Pobaltí, Saska a dolního Porýní, nazývaný **Hansa**,³¹² vznikající postupně od 13. století, přičemž nikdy neměl žádnou zakládací smlouvu nebo ústavu. Navázal na starší kupecké spolky a jeho cílem byla ochrana obchodních zájmů spolkových měst. Jednalo se o volný spolek, nemající s výjimkou společného shromáždění žádné orgány a ani přesnou registraci členů. Přestože nebyl vytvořen státní útvar, lze z pohledu mezinárodního a vojenského práva hovořit o subjektivitě Hansy. Spolek zanikl po dlouhotrvajícím úpadku v polovině 17. století.

Utrechtská unie Významnou úlohu sehrála ve vývoji federalismu tzv. **Utrechtská unie**,³¹³ v roce 1579 smlouvou založená konfederace severních nizozemských provincií, posléze přetvořená v republiku Spojených provincií Nizozemí. Jednotlivé provincie byly rovnoprávné, přičemž o společných záležitostech rozhodovaly společně. Byly vytvořeny některé společné orgány, jako generální stavy, generální místopředseda a státní rada. Unie byla základním spíše obecným zákonem, přičemž se předpokládala jeho konkretizace normotvorbou jednotlivých provincií. Jejím původním cílem byl boj proti nadvládě Španělů.

Česká koruna Zajímavě upravenou **volnou federací pěti zemí** byla po krátkou dobu také Česká koruna,³¹⁴ tedy spolek Čech, Moravy, Slezska a obou Lužic, respektive jejich stavů, vzniklý v roce 1619 na základě smlouvy zvané Česká konfederace, která je pokládána za první moderní evropskou federativní ústavu. Zřídila stát protestantského charakteru, jehož společnými orgány mimo voleného panovníka byl generální sněm, česká dvorská kancelář a sbor defensorů. Tento celek fakticky zaniká

³¹² K tomuto spolku A. Zimák, *Hanza. Obrazy z dějin severského námořního obchodu*. Praha 2002, passim.

³¹³ Stručně viz K. Adamová, *Dějiny veřejného práva...*, s. 62.

³¹⁴ K ní srovnej např. K. Adamová, *Pojem Corona v českých zemích. Myšlení o státu v historii českého království do počátku 19. století*. Plzeň 1995, passim.

bělohorskou porážkou v roce 1620. Na základě zvláštních smluv se k tomuto celku volně přidružily i uherské a rakouské stavy, přičemž v těchto případech se jednalo spíše o obranné spolky.

Moderním federálním státem jsou **Spojené státy americké**.³¹⁵ Po prohlášení nezávislosti a odtržení 13 amerických osad od Anglie v roce 1776 byly v roce 1777 přijaty Články konfederace, vstoupivší v život až roku 1781. Touto první ústavou USA byl vytvořen za účelem obrany republikánský spolek států, které měly vlastní svrchovanost s tím, že společnými orgány byl silný jednokomorový Kongres a mezi jeho zasedáními fungující Výbor států, jehož zvolený předseda byl prezidentem. Moc spočívala na jednotlivých státech, neexistovalo ani jednotné občanství. Konfедераční články byly pro řadu problémů v roce 1787 nahrazeny novou federalistickou ústavou, která spočívala na principech dělby moci a posílila postavení společných federálních orgánů, jejichž pravomoci byly přesně vymezeny. Těmito orgány byly prezident, viceprezident, federální vláda, dvoukomorový Kongres a Nejvyšší soud. Tento model, i přes několik cyklů oprav a doplňků ústavy, platí dodnes. Konfедераční model byl znovu užit odtrženými jižanskými státy v ústavě Konfederovaných států amerických z roku 1861 a skončil s jejich porážkou v roce 1865.

18.4 Období národních států³⁶

Národní státy, respektive státy národně reprezentační, **vznikají na přelomu 18. a 19. století**, kdy postupně nahrazují státy absolutistické. Model jejich uspořádání je ve střední Evropě přejímán ze západní Evropy, přičemž je nutno si uvědomit, že některé z tradičních států v této době prakticky nefungují - ať již to je Polsko, takřka zaniklé opakovaným rozdělením sousedními velmocemi, nebo český stát, začleněný do rakouského habsburského soustátí.

Moderní národy se formovaly na počátku 19. století. Jedním z výrazných impulsů byl **rozvoj průmyslu**, který si vynutil přesun

³¹⁵ K. vývoji ústavy USA srovnej např. D. A. Farber - S. Sherry, *A History of the American Constitution*. Saint Paul - New York - Los Angeles - San Francisco 1990, passim.

³¹⁶ Blíže viz např. B. Baxa, *Dějiny veřejného práva ve střední Evropě od roku 1848*. Brno 1926, passim; K. Adamová, *Dějiny veřejného práva...*, s. 65-81.

Forma státu v USA

Vznik národních států

masy venkovského obyvatelstva, do té doby spojované náboženským vyznáním nebo regionálním původem, do měst, kde se staly součástí atomizované městské populace bez pocitu sounáležitosti. Vývoj národa pak pokračoval dvěma směry - národ se objevuje v pojetí politickoprávním a etnickém.

**Občanský
národ**

Pod vlivem francouzské a americké filosofie došlo k vytváření občanských národů, které vznikaly z vůle občanů předávajících část své osobní „svrchovanosti“ státu, přičemž se současně podílely na státní moci, například účastí ve volbách. Pojem národ se tak v pojetí „národní suverenity“ začal ztotožňovat s obyvatelstvem. Tento politický národ je tak právní konstrukcí, jejíž obsah můžeme definovat jako souhrn občanů příslušejících k danému státu. Například francouzský „grand nation“ je viděn především jako politické společenství bez nutných společných etnických a biologických kořenů a tedy je velice lehké ztotožnit vůli národa s vůlí státu. Vytvořila se zde silná idea státu jakožto politického či právního vyjádření národa. Národ zde není jedním z konstitutivních prvků státu, ale naopak stát je právní personifikací národa a právo je tak výrazem obecné vůle národa.

**Středoevropské
pojetí
národa**

V řadě jiných oblastí, zvláště pak ve střední Evropě, byl národ pojímán nikoliv na politickém základu, ale na základu etnickém či pokrevním. Národ byl v tomto případě seskupením lidí stmelovaných společných předků, ale i společným jazykem, kulturou, tradicí a historií, případně i náboženstvím, obvykle lokalizovaných i geograficky na určitém území. Například německý národ byl primárně společenstvím etnickým, kulturním a jazykovým, které hledalo sjednocení v jiné entitě - státu. Proto byla problémem Frankfurtského sněmu v roce 1848 otázka, zda začlenit i Rakousko. Historickoprávní škola pak chápala stát jako tělesné vyjádření ducha národa či jako organickou manifestaci národa - šlo o národ jakožto duchovní produkt, který si hledá uskutečnění v realitě - státu. To vedlo i k velké tradici organického chápání státu, kdy podle J. C. Blunschliho je stát reálně existující fyzickou entitou a dá se připodobnit živému organismu, protože jde o složku materiálních a vitálních sil, jde o organizovaný celek a má svůj život - vznik, růst a zánik.³¹⁷

³¹⁷ K národu zvláště ve smyslu veřejnoprávním srovnej F. Weyr, Národ. In: Slovník veřejného práva československého. Svazek II, Brno 1932, reprint Praha 2000, s. 761-764.

Specifická konstrukce „státního“ národa byla v souladu s ideou českoslováckismu použita v nově vzniklé Československé republice, která, vycházejíc z toho, že stát je tvořen československým národem,³¹⁸ určila dokonce jako oficiální státní jazyk jazyk československý.³¹⁹

Nacionální sebevědomí, posílené v napoleonských válkách a rozdmýchané duchem romantismu i italskou mezinárodněprávní školou, usilovalo o národní sebeurčení, tedy o osvobození od cizího panství. V konečném důsledku posléze vedlo na straně jedné k ohrožení existence multinárodních států, jakými bylo Rakousko-Uhersko nebo Turecko, a zároveň na straně druhé k triumfu snah o národní sjednocení v Itálii a Německu. **Národ se tak stal určujícím a primárním fenoménem ovlivňujícím vývoj států, jejich vznik i zánik.**

Čistě národní stát byl, zvláště v evropských poměrech, jen těžko dosažitelným ideálem, neboť v jeho hranicích obvykle žila i skupina jiného obyvatelstva. Přesto, že bylo toto menšinové obyvatelstvo nejasného postavení, odlišující se od „státního“ národa národnostně či etnicky, jazykem nebo náboženstvím, již od počátku 20. století bráno do mezinárodní ochrany prostřednictvím řady smluv a norem, ukazuje se středoevropská koncepce národního státu jako nepřilíš životaschopná, respektive komplikovaná. V konečném důsledku byla totiž nejen jednou z příčin vypuknutí druhé světové války, ale vedla a dosud i vede k řadě konfliktů ať již na Balkáně, Kavkazu nebo v jiných částech světa, které často vrcholí genocidou slabšího národa. Jako zcela ideální řešení se přitom neukázaly ani poválečné transfery menšinových etnik do jejich „národních“ států, jejichž příkladem je odsun německého obyvatelstva ze středoevropských států.

V národním státu zaniká stavovský princip, který je nahrazen občanskou společností, stmelovanou ideou národa a ústavy - konstituce, kterou by občané získali podíl na chodu veřejných věcí prostřednictvím svých volených zástupců, reprezentantů. Proměňuje pohled na jedince - z panovníkova poddaného se stává svobodným občanem.

³¹⁸ Srovnej úvod zák. č. 11/1918 Sb. z. a n., o zřízení samostatného státu československého, nebo preambuli zák. č. 121/1920 Sb. z. a n., kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky.

³¹⁹ Srovnej § 3 zák. č. 139/1919 Sb. z. a n., jímž se upravuje vyhlásování zákonů a nařízení, a § 1 zák. č. 122/1920 Sb. z. a n., jímž se stanoví zásady jazykového práva v republice Československé.

**Národní
sebeurčení**

Problema-
tika
menšin

K plné rovnosti však zatím nedochází, neboť právě ve volbách jsou občané omezováni zvláště pomocí majetkového censu, který je teprve postupně odbouráván, přičemž cesta k všeobecnému volebnímu právu je ještě dlouhá.

Konstituční monarchie

Národní státy počátečního období vznikají jako konstituční monarchie, které se případně přetvářejí v monarchie parlamentní. Pod vlivem francouzské revoluce se začíná hovořit o hranicích státní moci, přičemž stát nemá omezovat svobodu svých obyvatel - občanů. V konstituční monarchii je sice nadále veškerá moc v rukou panovníka, ale panovníkova moc je limitována mocí zákonodárnou, která je v rukou zastupitelského sboru, parlamentu. V prvé řadě je panovník omezen samotnou konstitucí - ústavou, kterou sám vydal nebo přijal. Svou moc tedy panovník vlastně sám omezil. Vzhledem k jeho osobní neodpovědnosti musejí být jeho vládní akty obvykle kontrasignovány odpovědnými ministry, kteří, ač jmenováni panovníkem, jsou odpovědní parlamentu.

Parlamentní monarchie

V **parlamentní monarchii** je panovník naproti tomu omezen ústavou vydanou parlamentem, přičemž parlament je „zástupcem“, čili reprezentantem, lidu. Lid je považován za zdroj veškeré moci ve státě, a proto se hovoří o suverenitě lidu. Zdrojem práva zde již není panovník, ale ústava. Panovník tak panuje z moci ústavy. Začíná se zde již uplatňovat dělba moci, kdy moc zákonodárná je svěřena parlamentu, moc výkonná panovníkovi a moc soudní justičním orgánům, přičemž panovník obvykle disponuje právem veta vůči parlamentu. Odpovědné ministry panovník vybírá z parlamentní většiny. V koncepci B. Konstanta pak byl panovník orgánem, jehož úkolem bylo vyvažovat tyto moci, přičemž stál mimo ně. Jeho moc se má opírat o veřejné mínění a tradici.

Decentralizace

Reprezentace se projevuje i na nižších úrovních - dochází k **rozvoji samosprávy**, která znamená také decentralizaci moci. Samospráva se rozšiřuje zvláště v souvislosti se zrušením poddanství, které s sebou současně nese i zánik dosavadního nejnižšího správního článku - poddanko-vrchnostenské správy. Je budována dvoukolejná veřejná správa, kde vedle sebe stojí několikaúrovňová státní správa a samo-správa. Dosavadní státní centralizace se, zvláště ve složených státech jako bylo Rakousko, začíná střetávat s autonomistickými koncepcemi, opírajícími se jednak o tradice zemské, ale již i o postupně se

vzmáhající nacionalismus. Tyto tendence vedou například na jedné straně k dualizaci Rakouska v roce 1867 a nakonec k jeho zániku po 1. světové válce, na druhé straně naopak k opětovnému sjednocení Polska v téže době.

Postupně se pohled na stát vyvíjí tak, že za prvotní jsou považována práva jedince, která má stát ochraňovat. Tato práva jsou legislativně zaručena, stát může působit jen v přesně vymezených limitech. Z těchto důvodů je stát někdy viděn, například W. von Humboldtem, jako stát minimální, který má co nejméně zasahovat do práv a svobod občanů a tam, kde je to možné, přenechat místo občanské společnosti. Přesto, a poněkud protikladně, se v Německu rozvíjí koncepce silného státu, která najde své uskutečnění v bismarckovském Německu. Centrálním prvkem je ale stále sebeomezení státu, které se manifestuje v tom, že je podřízen svému vlastnímu právu. K efektivní kontrole této podřízenosti je nutná nezávislá moc. Tou je moc soudní, zejména pokud jde o správní soudnictví. Přesto je správní soudnictví viděno jako „minimální soudnictví“ - mnoho aktů státní moci uniká přezkumu a přezkum sám je velmi omezený. Tato koncepce je velmi blízká teorii státu jakožto suverénní jednotky, neboť jedná-li stát jako suverén, nesmí ho jeho vlastní soudy příliš omezovat. Je nutné také oddělení exekutivy od legislativy, protože zatímco jedna má právo vydávat zákonodárné akty, druhá nemá mít žádnou obecně normativní pravomoc, ale pouze pravomoc aplikační.

Vedle tohoto německého modelu konstituční monarchie se v 2. polovině 19. století pomalu prosazuje parlamentarismus, vítězí pak po 1. světové válce, kdy zvláště ve střední Evropě na troskách Rakousko-Uherska **vznikají parlamentní demokracie**, které dokonce zavrhnou tradiční monarchistický model a nahrazují ho modelem republikánským. Moderní republika nemá v čele žádného panovníka, tedy individuální osobu, které by náležela nejvyšší moc, nýbrž jen různé velké sbory, který je reprezentací národa, respektive lidu. Nejdůležitější otázkou se tak stává úprava volebních řádů, na nichž pak závisí, jakým způsobem bude tato reprezentace ustanovena. V klasickém složení je pak moc rozdělena na moc výkonnou, obvykle reprezentovanou volným prezidentem a vládou, jmenovanou z parlamentní většiny, moc zákonodárnou, představovanou občany voleným parlamentem o jedné nebo dvou komorách, a moc soudní, tvořenou soustavou soudů

Sebeomezení státu

Moderní republiky

obsazovaných v ideálním případě nezávislými soudci. Celý systém by pak měl být udržován pomocí detailně určených pravomocí v ideální rovnováze.³²⁰

V případě selhání vyrovnávacího systému hrozí přeměna demokratického systému v totalitami režim, ve kterém dochází k omezením práv a svobod občanů ve prospěch více či méně úzké skupiny, která stát ovládá. Příkladem těchto selhání ve 20. a 21. století jsou fašistické diktatury, komunistické režimy jedné politické strany, vlády vojenských junt, převážně islámské teokracie a prezidentské diktatury.³²¹

18.5 Integrace států³²²

Cíle
středověké
integrace

Kořeny myšlenek o integraci evropských států sahají až do středověku. V počátcích bylo jejich cílem dosažení věčného míru a pořádku, přičemž byla obvykle hledána přímá souvislost mezi tímto cílem a tradičním pohledem na univerzální římské impérium.

Univerzální
monarchie

Jedním z prvních, který prezentoval tyto myšlenky, byl ve 13. století sv. Tomáš Akvinský. Do čela univerzální monarchie stavěl papeže, který, odvozuje svou moc od Boha, byl podle něj nadřazen všem světským panovníkům. Obdobnou monarchii pod papežskou svrchovaností, „sluneční stát“, hájil spolu s vládou teokracie koncem 16. století T. Campanella ve svém díle *Civitas solis*.

O univerzální monarchii uvažoval ve 14. století ve svém díle *De monarchia* také italský básník Dante Alighieri, ovlivněný „Boží obcí“ sv. Augustina. Zárukou míru podle něj měla být federace autonomních států, v jejímž čele by však nestál papež, ale římský císař, vládoucí světskou mocí odvozenou od Boha. Jeho současník Engelbert z Admontu považoval takovou světskou monarchii za přirozenější než univerzalismus papežský.

Křesťan-
ská
republika

Propracovanější projekt připravil počátkem 14. století francouzský právník Pierre Dubois, který odmítl ve své práci *De recuperatione Tereze Sanctae* teorii o univerzální monarchii. Prosazoval vytvoření konfederace rovnoprávných států, „křesťanské republiky“, vedené

kolektivním orgánem, koncilem, složeným z panovníků a čelných představitelů církve. Přestože nebyl zastáncem světského panování církve, považoval papeže za nejvyšší autoritu křesťanstva, přičemž měl být mj. nejvyšším soudcem. K němu bylo možno odvolat se od mezinárodního tribunálu, který měl rozhodovat spory členských států. Jako Francouz neuznával Dubois nadřazenost císaře, naopak zárukou míru měl být francouzský král, představující jeho protiváhu. „Křesťanská republika“ měla však vedle udržení míru také například zajistit dobytí Svaté země na nevěřících a její osídlení křesťany.

Duboisovým dílem byl o více než sto let později ovlivněn francouzský diplomat Antonius Marini. Ve svém původním návrhu chtěl sjednotit křesťany pod vedením císaře a papeže pro boj proti Turkům, kteří začínali představovat vážné nebezpečí pro Evropu. Zajímavější projekt však vypracoval spolu s německým právníkem a diplomatem Martinem Mairem pro Jiřího z Poděbrad. Jeho výsledkem měla být nadnárodní evropská křesťanská organizace rovnoprávných suverénních států prosazující *cultus pacis* - kult míru. Jejimi orgány měly být prezident, valné shromáždění (*congregatio*) zástupců jednotlivých států, rada panovníků, stálý sekretariát a arbitrážní soud, jehož prostřednictvím měly být řešeny veškeré spory. Organizace měla mít svou armádu, měnu, archiv, zvláštní právo, disponovat vlastní pečeti i financemi. Jejím prostřednictvím měl být udržen mír v Evropě a zažehnáno turecké nebezpečí. Návrh byl zaměřen proti papeži a císaři stavěl na roven ostatním evropským panovníkům. I proto přes počáteční úspěchy nakonec Jiří s návrhem neuspěl. Jednalo se však o první diplomaticky projednávaný projekt podobného rozsahu.

Zastáncem řešení sporů mírovými prostředky byl v 1. polovině 17. století také francouzský ministr Maxmilián, vévoda de Sully. Ve svém *Grand Dessein* navrhoval vytvoření evropské federace, jejímž cílem byl trvalý evropský mír a současně boj s nevěřícími. Prosazuje však hegemonii Francie a eliminuje postavení Španělska a Rakouska. Hlavním orgánem měla být velká rada bez stálého sídla, disponující pravomocemi zákonodárnými, výkonnými i soudními.

O pár let později navrhoval v díle *Le nouveau Cynnée* francouzský spisovatel Emeric Crucé vytvoření federace suverénních států světa, včetně Ruska, Turecka a Číny. Jedná se o první skutečně světový mezinárodní projekt, přičemž novem je také absence boje proti

Kult míru

**Další
mírové
organizace**

³²⁰ K tomu srovnej například K. Klíma, *Teorie veřejné moci...*, passim.

³²¹ Stručně K. Klíma, *Teorie veřejné moci...*, s. 28-31.

³²² Nejnověji stručně viz K. Adamová, *Dějiny veřejného práva...*, s. 89-97.

Turkům. Sídlem organizace měly být Benátky, hlavním orgánem stálé shromáždění zástupců členských států s pravomocemi legislativními, výkonnými i soudními.

Zajímavostí je o něco mladší a poněkud utopistický návrh Jana Ámose Komenského, prezentovaný zvláště v jeho Všenápravě. Navrhoval vytvořit na Světovém shromáždění panovníků a učenců světovou organizaci. V jejím čele měl stát světový tribunál, orgán se soudními a zákonodárnými pravomocemi, který měl mimo jiné vytvořit nové společné právo. Pro otázky víry pak měla být vytvořena Rada světla.

Evropský federální parlament

Koncem 17. století vypracoval zakladatel Pensylvánie Angličan William Penn návrh na vznik evropského federálního parlamentu, tvořeného zástupci evropských států. Stejně jako v předchozích návrzích měl být tento orgán orgánem nejen zákonodárným, ale i výkonným a soudním. Státy však v něm měly být zastoupeny podle velikosti, aby velmoci nebyly ohroženy malými státy.

Evropská republika

Z řady dalších úvah je zajímavý návrh Jeana Jacquese Rousseaua, který uvažoval o Evropské republice, která by byla konfederací malých evropských států a jako protiváha stávajících velmocí by byla garantem evropské stability.

O nutnosti odzbrojení a věčném míru hovořil ve svém návrhu z konce 18. století anglický právník Jeremy Bentham. Jedním z prostředků pro jeho dosažení mělo být mezinárodní právo. Základem navrhované organizace měl být opět Generální sněm se širokými pravomocemi, složený ze zástupců členských států.

O mírovém uspořádání Evropy či světa psala a hovořila řada osobností po celé 19. století. Namátkou z nich lze zmínit třeba Francouze Claude Henry Saint-Simona a Viktora Huga nebo Američana Elihu Burritta. Po roce 1848 se dokonce uskutečnilo několik Mezinárodních mírových kongresů, navštívených řadou světových osobností.

Společnost národů

První skutečně fungující mezinárodní mírovou organizací se stala až Společnost národů, založená po skončení první světové války na základě Versailleské mírové smlouvy z roku 1919. Její základní dokument, Pakt Společnosti národů, byl platný od roku 1920. Jejím úkolem bylo udržení světového míru pomocí zásad kolektivní bezpečnosti a diplomatického vyjednávání. Sídlem organizace se stala Ženeva,

mezinárodní smírčí soud sídlil v Haagu. Organizace však nebyla schopna prosadit své cíle a zcela pak selhala ve střetu s agresivními fašistickými státy. Nakonec nedokázala zabránit další světové válce, na jejímž počátku ztratila význam. Formálně však byla rozpuštěna až v roce 1946.³²³

Nahrazena byla Organizací spojených národů, jejímiž členy se postupně staly takřka všechny státy světa. Přípravována byla již v průběhu války, založena pak v roce 1945 přijetím Charty OSN. Jejím cílem je zajištění mezinárodního míru a bezpečnosti a zajištění mezinárodní spolupráce. Vrcholovým orgánem je Valné shromáždění zástupců všech členů. Dalšími orgány jsou Rada bezpečnosti, Ekonomická a sociální rada, Poručenská rada, Mezinárodní soudní dvůr a Sekretariát v čele s Generálním tajemníkem. Vedle nich pak má OSN řadu odborných organizací.

18.6 Sebeurčení států

Prámem na sebeurčení bývá rozuměno právo na demokracii, tedy právo jednotlivce spoluurčovat osudy svého státu. Obvykle je toto právo využíváno k osvobození etnické nebo náboženské menšiny od vlády odlišné většiny. Stává se tak právem na nezávislost na cizím panství, které je současně právem založit s osobami stejného etnického původu nebo náboženství nový stát, nebo se připojit ke státu již existujícímu, případně získat autonomii v rámci stávajícího státu. Legálně lze toto právo vykonávat na území, které příslušný národ obývá.

Právo na sebeurčení národů je obsaženo zejména v Chartě Spojených národů³²⁴ a rozvedeno v Mezinárodním paktu o občanských a politických právech z roku 1966³²⁵, v Deklaraci zásad mezinárodního práva,

³²³ Ke Společnosti národů srovnej stručně I. Seidl-Hohenveldern, Mezinárodní právo veřejné..., s. 27-29.

³²⁴ Srovnej čl. 1 odst. 2.: Cíle Spojených národů jsou tyto: ... rozvíjetí mezi národy přátelské vztahy, založené na účtě k zásadě rovnoprávnosti a sebeurčení národů, a činití jiná vhodná opatření na posílení světového míru Vyhláška Ministra zahraničních věcí č. 30/1947 Sb. o chartě Spojených národů a statutu Mezinárodního soudního dvora, sjednaných dne 26. června 1945 na konferenci Spojených národů o mezinárodní organizaci, konané v San Francisku.

³²⁵ Vyhláška Ministra zahraničních věcí č. 120/1976 Sb. o Mezinárodním paktu o občanských a politických právech a Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech.

OSN

**Obsah
práva na
sebeurčení**

**Zakotvení
práva na
sebeurčení**

práva upravujícího mírové, přátelské vztahy a spolupráci mezi všemi státy z roku 1970³²⁶ i v Závěrečném aktu Konference o bezpečnosti a spolupráci v Evropě z roku 1975.³²⁷

Toto právo mají všechny národy. Umožňuje jim svobodně určovat svůj politický statut a uskutečňovat svůj hospodářský, sociální a kulturní vývoj, přičemž je stanoveno, že národ nesmí být v žádném případě zbaven svých vlastních prostředků k životní existenci.³²⁸

**Realizace
práva na
sebeurčení**

Zásadu rovných práv a sebeurčení je možno realizovat mnoha způsoby, včetně práva bojovat proti koloniálním mocnostem všemi prostředky.³²⁹ Všechny státy, včetně těch, které jsou odpovědny za správu nesamosprávných a poručenských území, jsou povinny podporovat uskutečnění práva na sebeurčení a toto právo respektovat.³³⁰ Ne vždy tomu však tak bylo a je, o čemž svědčí řada ozbrojených konfliktů, které probíhaly, a případně probíhají, zejména v Africe a jižní Asii.

Při uskutečňování práva na sebeurčení by však měla být zjištěna konkrétní svobodně projevená vůle národa na sebeurčení, a to nejlépe formou plebiscitu,³³¹ což však není v praxi obvykle prováděno.

**Uznání
národa**

Výjimečně také došlo v dějinách k užití právního institutu uznání za národ. Jde o právo národů, které nemohly dosud vytvořit svůj vlastní stát, ustavit národní stát nebo se spojit podle své vůle s jinými národy v mnohonárodním státě. Obsahuje v sobě neodvolatelné uznání práva uznaného národa na sebeurčení a tedy i na vytvoření vlastní-

³²⁶ Zvi. 5. zásada in: Resolution No. 2625 (XXV) Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations (A/8082), 24. října 1970.

³²⁷ Conference on Security and Co-operation in Europe final act, 1. srpna 1975.

³²⁸ Srovnej či. 1 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech z roku 1966 (vyhláška č. 120/1976 Sb).

³²⁹ Viz již zmíněná Deklarace zásad mezinárodního práva. Blíže srovnej také tzv. dekolonizační deklaraci Valného shromáždění OSN - Resolution No. 1514 (XV) Declaration on the granting of independence to colonial countries and peoples (Deklarace o poskytnutí nezávislosti koloniálním zemím a národům), 14. prosince 1960, a Akční program k ní, zvi. či. 2 - Resolution No. 2621 (XXV) Programme of action for the full implementation of the Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples (Akční program plného uskutečnění deklarace o poskytnutí nezávislosti koloniálním zemím a národům), 12. října 1970.

³³⁰ Srovnej či. 1 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech z roku 1966 (vyhláška č. 120/1976 Sb).

³³¹ Srovnej posudek Mezinárodního soudního dvora v Haagu ve věci Západní Sahary z roku 1975.

ho státu, včetně práva užít zbraní k jeho dosažení. Blíží se tak institutu uznání za povstalce či válčící stranu. V letech 1916-1918 byly takto dohodovými mocnostmi uznány národy český, slovenský a polský, přičemž byla s uznáním spojována i neurčitá povinnost uznávajícího státu pomoci s uznáním posléze vzniklého státu. Obdobný institut pak je užíván od 60. let 20. století vůči orgánům národněosvobozeneckých hnutí, bojujících proti koloniálním nebo okupačním silám, přičemž podmínkou je, aby se jednalo o fakticky se prosazující reprezentanty národa.

18.7 Revoluce ve vývoji státu

Revoluční období, respektive ty revoluce, které jsou úspěšné, vedou často ke vznikům nových států či k přeměnám států stávajících, Přes „revolučnost“ a radikálnost revoluční situace zde obvykle zůstává výrazný prvek kontinuity, kterým často bývá parlament nebo alespoň jeho část - příkladem jsou anglická, francouzská i americká revoluce. Existují však i výjimky, mezi které patří sovětská říjnová revoluce.

Podle amerického Prohlášení nezávislosti z roku 1776 patří právo na revoluci, respektive dokonce povinnost revoluce, mezi práva společnosti. Revoluce vypukají v krizových momentech, které není stávající vládnoucí skupina schopna řešit, přičemž se obvykle štěpí na skupinu snažící se o udržení stávajícího stavu za každou cenu a skupinu svolnou k reformám, které by oddálily hrozící revoluci. Právě neschopnost či neochota k řešení situace vede k tomu, že nahromaděné společenské tlaky z řady důvodů náhle vybuchnou v pokusu o násilný převrat. Jde o odboj a vzepření širšího obyvatelstva proti stávajícím řádům a státní moci, jenž má za cíl jejich změnu. Vzhledem k masovosti je přitom rizikem nezvládnutí situace vedoucími složkami revoluce, které může vést až k vypuknutí anarchie. Termínem revoluce jsou však někdy méně přesně označovány i státní převraty provedené shora, tedy částí vládnoucích vrstev. Mezi ně patří palácové revoluce, kdy je převrat proveden částí dvořanstva, či vojenské puče, provedené alespoň částí armády.

Podle jejich cílů můžeme rozeznávat různé druhy revolucí - národněosvobozenecké včetně dekolonizačních, revoluce za změnu státní formy či vlády (za občanská práva či konstituci), revoluce sociální.

**Význam
revoluce**

**Charakte-
ristika
revoluce**

**Přínos
revolucí
377**

Revoluce 16.-19. století měly řadu společných rysů.³³² Významnou roli v nich hrála buržoazie, byly namířeny proti feudálním či absolutistickým přežitkům, zvláště v oblasti sociální a právní, ale i ekonomické, přičemž mimo jiné směřovaly k rozvoji kapitalistických výrobních vztahů. Nizozemská revoluce z 2. poloviny 16. století, spolu s revolucí anglickou ze století 17., usilovaly úspěšně o omezení absolutistické moci. V americké revoluci ve 3. čtvrtině 18. století byly položeny základy demokratického liberálního státu, opírajícího se mimo jiné o dělbou moci, občanská i lidská práva a soudní kontrolu ústavnosti. Francouzská „velká“ revoluce konce 18. století pak přinesla rozvoj myšlenek suverenity lidu a občanských i lidských svobod. Jejím přímým důsledkem však byla centralizace a utužení absolutismu v řadě ostatních evropských zemí. Až z hlediska dlouhodobé perspektivy měla pozitivní vliv na vývoj a přeměnu monarchií v Evropě na národně-reprezentativní státy. Některé z těchto revolucí, například nizozemská a americká, měly ještě národně-osvobozenecský charakter. Revoluce 20. století pak měly často sociální charakter, přičemž směřovaly k vytvoření socialistického, respektive komunistického státu, na základě společenské teorie K. Marxe. Mezi nejvýznamnější patří říjnová revoluce sovětská, revoluce čínská a kubánská. Zvláště ve 2. polovině 20. století pak byly tyto revoluce výrazně ovlivněny dekolizačním procesem a Studenou válkou.

Dlouho bylo otázkou, zda vzniká nový stát v případě sociální revoluce. Sovětská vláda i právní nauka prosazovaly názor, že říjnovou revolucí v roce 1917 zaniklo carské Rusko jako subjekt mezinárodního práva a na jeho místě vznikl nový stát či státy. Tento přístup se však nakonec nepodařilo na mezinárodním poli prosadit a sovětské Rusko a později i Sovětský svaz byly pokládány za stát identický s carským Ruskem. Obdobně byla již dříve po velké francouzské revoluci považována jak republikánská, tak i císařská Francie za subjekt identický se starou monarchií.³³³ Lze proto konstatovat, že sociální změny nemají vliv na stát jako subjekt mezinárodního práva.

POUŽITÁ LITERATURA

- Abraham, H. J. - Petry, B. A.: Freedom and the Court - Civil Rights and Liberties in the United States, 6th ed., New York, Oxford University Press, 1994
- Adamová K., Dějiny veřejného práva ve střední Evropě. Přehled vybraných otázek. Praha, C. H. Beck, 2000
- Adamová K., K historii evropského federalismu. Praha, Karolinum, 1997
- Adamová K., K otázce konfederalních snah v českém státě na počátku 17. století. In: Právněhistorické studie 27, Praha, Karolinum, 1986
- Adamová K., K otázce přijetí české konfederace pražským generálním sněmem v roce 1619. In: Právněhistorické studie 30, Praha, Karolinum, 1989
- Adamová K., Ladislav Křížkovský, Dějiny myšlení o státě. Praha, ASPI Publishing, s.r.o., 2000
- Adamová K., Pojem Corona v českých zemích. Myšlení o státu v historii českého království do počátku 19. století. Plzeň, ZČU, 1995
- Alexy, R.: Theorie der Grundrechte, Suhrkamp Verlag KG, 1994
- Balík S., Balík S., ml., Právní dějiny evropských zemí a USA. Stručný nástin. Plzeň, Aleš Čeněk, s.r.o., 2005
- Barancová, H.: Sociálně práva a liberálně slobody, Právny obzor, č. 2/1994
- Bárány, E.: Determinanty ľudských práv, Právnik č. 10/2003
- Bárány, E.: Uplatiteľnosť druhej a tretej generácie ľudských práv podľa Ústavy Slovenskej republiky, Právny obzor, č. 1/1995
- Barron, A. J., Dienes T. C., Constitutional law, 2nd ed., West Publishing Co., St. Paul Minnesota 1991
- Bartoň, M.: Horizontální působení základních práv jako způsob pronikání ústavního práva do práva obyčejného, in Sborník „Interpretační rozsah právního řádu v rozhodování ústavního soudu“, Plzeň, PF ZČU, 2006

³³² Stručně S. Balík - S. Balík ml., Právní dějiny..., s. 165.

378 ³³³ M. Potočný - J. Ondřej, Mezinárodní právo veřejné..., s. 21-22.