

DĚLITELNÁ NEBO NEDĚLITELNÁ? KONCEPT SUVERENITY V JUDIKATUŘE ÚSTAVNÍHO SOUDU ČR

Vojtěch Belling*

***Abstrakt:** Ústavní soud ČR se problematikou suverenity zaobíral od svého vzniku již v několika nálezech. S pojmem suverenity v nich však nakládá nekonzistentně a bez hlubších teoretických fundamentů. Osciluje přitom mezi chápáním suverenity jako dělitelné státní moci či agregátu kompetencí státu v rámci ustaveného řádu a jako nedělitelné, konstitutivní moci stojící mimo rámec ústavy. Zatímco ještě v nálezu o protiprávnosti komunistického režimu jednoznačně rozlišil mezi suverenitou coby základem konstituující moci a pravomocemi existujícími v rámci konstituovaného řádu, v následných nálezech opakovaně obě roviny vícekrát zaměnil, což vedlo k vzájemně nekonzistentním závěrům. Soud tak na jedné straně zpochybňuje „plnou“ suverenitu státu a odkazuje na koncept „sdílené suverenity“, na druhé straně z pojmu suverenity vyvozuje materiální omezení přenosů pravomocí na nadnárodní úroveň. Přitom však obsah těchto omezení logicky vyplývá spíše z konceptu (konstituovaného) materiálního ohniska ústavy než z principu suverenity. V článku docházím k závěru, že Ústavní soud by měl pojmu suverenity jako argumentu užívat střídměji, a to i s ohledem na fakt, že mu přísluší být strážcem ústavy, avšak sotva může být strážcem suverenity ve smyslu symbolické, extrakonstituční moci.*

***Klíčová slova:** suverenity, materiální jádro ústavy, svrchovanost, výsostná práva*

ÚVOD

Téma suverenity je sice po staletí předmětem neutuchajících a mnohdy velmi ostrých debat politické a právní filosofie, avšak spíše zřídka se stává předmětem deliberace soudů. Mnohdy se může zdát, jako by náleželo do sféry pouhé teorie s minimálním praktickým přesahem. Ostatně i ustanovení o tom, že státní moc vychází z lidu, obsažené v čl. 2 odst. 1 Ústavy ČR, je podobně jako přihlášení k demokratickému právnímu státu mnohdy implicitně pokládáno za politickou proklamaci bez valného konkrétního dopadu na judikaturu. Již Carl Schmitt varoval před takovým pohledem a označil právě taková ustanovení za jádro ústavy, neboť zakotvují konkrétní politické rozhodnutí pro určitou formu státní existence.¹ Právě ona jsou nezměnitelnou substancí ústavy, na rozdíl od ostatních částí, jež je možno měnit rozhodnutím derivativního ústavodárce. Ony zřídkaivé případy, kdy jsou předmětem soudní interpretace, jsou proto podstatné, neboť v nich jde o výklad samotné podstaty státu a podmínek jeho existence.

I když se v Ústavě ČR nachází pojem suverenity, respektive svrchovanosti jako jeho českého ekvivalentu,² pouze v čl. 1 odst. 1 a čl. 65 odst. 2, má podstatné místo v syste-

* Doc. JUDr. PhDr. Vojtěch Belling, Ph.D., Univerzita J. E. Purkyně v Ústí nad Labem. E-mail: belling@email.cz. Tato studie byla zpracována v rámci grantového projektu GA ČR GA-16-20390S „Eroze suverenity a post-nacionální vládnutí v době krize“.

¹ SCHMITT, C. *Verfassungslehre*. 9. vyd. Berlin: Duncker & Humblot, 2003, s. 24.

² Čeština obvykle mezi oběma výrazy nerozlišuje, byť je otázkou, zda to nepřispívá k jistému zmatení, a to zejména v souvislosti s častým přejímáním některých konceptů z německé doktríny i judikatury. V němčině má totiž rozlišení mezi výrazy „*Souveränität*“ a „*Hoheitsgewalt*“ podstatný význam a druhý z termínů je obvykle chápán ve smyslu výsostné moci založené v ústavě. Pokud jsou proto principy spojené s touto „*Hoheitsgewalt*“ do češtiny přenášeny na koncept svrchovanosti a současně suverenity, dochází ke konfuzi.

matice ústavního řádu (to ostatně platí i v případě ústav, v nichž se samotný výraz „suverenita“ vůbec neobjevuje).³ Toho si byl Ústavní soud ČR (dále též ÚS) vědom, když právě pojem suverenity vícekrát použil jako ústavní princip zakládající konkrétní normativní důsledky. V několika nálezech, kde se jím zabíral, přitom rozvinul zajímavou, ne vždy však plně konzistentní a přesvědčivou teoretickou konstrukci. Velkou pozornost vyvolaly v této souvislosti zejména nálezy, v nichž se ÚS zabýval vymezením vztahu mezi evropským a ústavním právem. V nich soud na jedné straně využil pojmu suverenity ke stanovení limitů přenosů pravomocí na Evropskou unii a zároveň určení podmínek jejich výkonu, na straně druhé se současně přiklonil k teoretickému konceptu tzv. sdílené suverenity, jehož zastánci v dějinách moderní právní teorie stáli v ostré opozici vůči teoretikům (klasické) suverenity. Napětí mezi oběma pozicemi vedlo, a stále vede, k různým interpretacím „evropských“ nálezů ÚS. Někteří chtějí z úvahy soudu o „sdílené suverenitě“ vyvozovat dalekosáhlé normativní důsledky o nepodmíněné a nezvratitelné povaze přenosu pravomocí,⁴ popřípadě doložit, že ústavní soud zde zaujal – ve srovnání se svými protějšky z jiných států EU – velmi „proevropský“ postoj.⁵ Jiní ÚS kritizují za snahu o stanovení limitů transferu pravomocí coby setrvávání na příliš rigidním výkladu suverenity, jenž vedl až k jeho „euroskeptickému uklouznutí“.⁶ Stal se tedy ÚS protagonistou „*difúze suverenity*“ v prostoru jednotného trhu, jak projekt evropské integrace označuje Ulrich Haltern,⁷ nebo naopak lpění na tradiční suverenitě jako základu veškeré moci na území státu?

V následujícím příspěvku se pokusím na tuto otázku odpovědět, a to na základě analýzy nálezů, v nichž se ÚS tématem suverenity podrobněji zabíral. Po krátkém nástinu nálezů z éry prvních deseti let existence ÚS (k zákonu o protiprávnosti komunistického režimu a k postavení církví a náboženských společností) půjde především o třetí nálezy k cukerným kvótám a posléze oba tzv. lisabonské nálezy. Na základě této analýzy se pak pokusím o kritický komentář ke způsobu nakládání ÚS s konceptem suverenity, zejména ve vztahu k pojmu materiálního ohniska ústavy, a současně zhodnotím, nakolik lze z tohoto konceptu vůbec úspěšně a logicky konzistentně vyvozovat konkrétní normativní závěry v judikatuře. Nebudu se přitom primárně zabírat mnohokrát diskutovanými otázkami vztahu evropského a ústavního práva, pravomocí Ústavního soudu rozhodovat o použitelnosti právních aktů EU na území ČR nebo o rušení vnitrostátních norem pro nesoulad s právem EU, nýbrž samotnou logikou interpretace a nakládání s pojmem suverenity v užším slova smyslu.

³ Příkladem je samozřejmě německý Základní zákon, který sice odpovídající pojem neobsahuje, což ovšem nikterak Spolkovému ústavnímu soudu nebrání se konceptu suverenity dovolávat a vyvozovat z něj normativní konsekvence.

⁴ TICHÝ, L. – DUMBROVSKÝ, T. Ústavní soud ČR mezi dvěma právními řády: od interpozice k nové evropské doktríně. *Právní rozhledy*. 2013, č. 6, s. 191–198.

⁵ Tak CASTILLO ORTIZ, P. J. *EU Treaties and the Judicial Politics of National Courts: A Law and Politics Approach*. London – New York: Routledge, 2016, s. 84 an.

⁶ MALENOVSKÝ, J. K nové doktríně Ústavního soudu ČR v otázce vztahů českého, komunitárního a mezinárodního práva. *Právní rozhledy*. 2006, č. 21, s. 774–783, zde s. 779.

⁷ Srov. HALTERN, U. *Was bedeutet Souveränität?* Tübingen: Mohr und Siebeck, 1997, s. 100.

1. SUVERENITA VERSUS KOMPETENCE: NÁLEZY K ZÁKONU O PROTIPRÁVNOSTI KOMUNISTICKÉHO REŽIMU A K CÍRKVÍM A NÁBOŽENSKÝM SPOLEČNOSTEM

Ve svém prvním a klasickém nálezu k návrhu zrušení zákona o protiprávnosti komunistického režimu⁸ se Ústavní soud přihlásil k antipozitivistickému pojetí suverenity. Zcela v duchu kritiky normativismu v prostředí německého „sporu o metodu“ postavil ideu suverenity (drže se výrazu „svrchovanost“) lidu proti normativistické ideji suverenity zákona. Zatímco suverenita lidu se vztahuje k „*nadstátní, konstruktivní moci*“, která předchází konstituované moci, zákon je „*produktem moci uvnitř státu již konstituované a institucionalizované*“. Suverenita je zde tedy implicitně identifikována s ústavodárnou mocí. Ačkoliv Ústavní soud výslovně neřeší otázku, zda se vztahuje pouze k originární, nebo rovněž derivativní ústavodárné moci, z jeho argumentace vyplývá jednoznačně první možnost. Explicitně totiž konstatuje, že „*v rámci ústavního státu nejsou již svrchovanosti, tam jsou již jen kompetence*“. Ani kompetence měnit jednotlivé části ústavy zakotvená touto ústavou není proto v systematické této argumentace zaměnitelná se suverenitou.

Tímto svým pojetím se soud přiklonil na stranu starší kritiky pozitivismu a normativismu. Jak známo, koncept suverenity zákona, respektive suverenity práva, razili ve své době již Francois Guizot, Hugo Krabbe a – v podobě suverenity ústavy – Hans Kelsen.⁹ Jejich pojetí přitom v mnohém navazovalo na dřívější pozitivistické spojování suverenity s již konstituovaným státem a s jeho právní mocí. Odpůrci pozitivismu, jako byli Carl Schmitt či Hermann Heller, proti tomuto pohledu kladli koncept, který suverenitu vztahoval k lidu coby sociální entitě, která měla být původním subjektem ústavodárné moci.¹⁰ Tím navázali na starší hobbessovskou tradici, ve které byla suverenita přisuzována nikoli státu ve smyslu právnické osoby, nýbrž subjektu, kterým je stát a jeho právní řád konstituován.

Tento svůj koncept suverenity lidu Ústavní soud později, v nálezu k návrhu zákona o církvích a náboženských společnostech ze dne 27. 11. 2002 podstatně modifikoval, když prohlásil, že „*princip suverenity státu není možno chápat natolik extenzivním způsobem, že mu bude nutně odporovat již jen samotná právní existence jakýchkoliv právních subjektů odvozených z jiné právní skutečnosti, než je výslovná akceptace státní moci*“.¹¹ Myšlenka liberálního právního státu podle ÚS „*vychází z toho, že stát má omezovat svoje státní zásahy a vliv pouze na takové případy, kdy je to nezbytné a kdy to jednoznačně koresponduje s veřejným zájmem. Přebujelost státního vlivu a svévolná reglementace*

⁸ Nález sp. zn. Pl. ÚS 19/93 (14/1994 Sb.), k zákonu o protiprávnosti komunistického režimu.

⁹ GUIZOT, F. *Histoire des origines du gouvernement représentatif en Europe, I.* Paris: Didier, 1851, s. 111; KRABBE, H. *Die Lehre von der Rechtssouveränität*, Groningen: J. B. Wolters, 1906, s. 245; KELSEN, H. *Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts*. Tübingen, 1920. V českém ústavním pořádku se toto pojetí odráží v preambuli Listiny základních práv a svobod.

¹⁰ Jak přitom ukazuje Michael Stolleis, byla v meziválečné éře kritika normativistické destrukce suverenity v německé právní vědě dominantním proudem, který zdaleka nelze redukovat jen na jmenované autory (STOLLEIS, M. *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland. II. Weimarer Republik und Nationalsozialismus*. München: C. H. Beck, 1999, s. 153 an., zvl. s. 169 an.). Viz k tomuto tématu podrobněji má kniha *Zrození suveréna. Pojem suverenity a jeho kritika v moderní politické a právní filozofii*. Brno: CDK, 2015, s. 343 an.

¹¹ Nález sp. zn., Pl. ÚS 6/02, (4/2003 Sb.), postavení církví a náboženských společností.

společenských jevů je pak ve zjevném rozporu s tímto pojetím“. I když tato pasáž, k níž se soud hlásil i později,¹² na první pohled může působit spíše jako upřesnění výše uvedeného pojetí v tom smyslu, že ani lidu příslušející suverenita není neomezená, představuje ve skutečnosti podstatnou změnu pohledu. Tím, že soud uznal, že na území státu existují entity, jejichž právní subjektivita není odvozena ze státu a jeho suverenity, akceptoval současně existenci dalšího, nadřazeného¹³ právního řádu, jehož subjektem tyto entity jsou. To je však v rozporu s klasickým Hobbesovým konceptem suverenity, jenž se zakládá na tom, že suverenita je na určitém území základem veškerého právního řádu a mimo ni existuje jen prostor přirozené svobody coby mimoprávní kategorie.¹⁴ V tomto klasickém pojetí jsou i lidé právními subjekty jen prostřednictvím (suverénním aktem) konstituovaného právního řádu (jímž pochopitelně nemusí být jen psané právní normy a psaná ústava). Naopak přístup, který v roce 2002 zaujal Ústavní soud, se blíží pojmu nejvyšší moci předmoderní tradice spojené např. se jmény Bartola de Saxoferrato či Balda de Ubaldis. Také u nich je sice lid (*populus*) nositelem nejvyšší moci, avšak s tím, že tato jeho moc je omezena vyšším přirozeným a Božím právem, v jehož rámci vůbec existuje a díky němuž mají lidé vůbec právo na moci participovat.¹⁵ Tato tradice nejvyšší světské moci coby právně omezené kompetence existující uvnitř vyššího, nadpozitivního právního řádu, se v dějinách moderního politického a právního myšlení dále rozvíjela, aniž by se však smísila s protikladnou vizí, která veškerý existující právní řád opírala o sociální legitimitu zdola.

Oba dva pohledy na suverenitu se promítají a vzájemně mísí v judikatuře Ústavního soudu až do současnosti, a to konkrétně v nálezech dotýkajících se vztahu evropského a národního ústavního práva. Jejich paralelní přítomnost přitom vedla ÚS k mnoha zjevným inkonzistencím, a to nejen v čistě teoretických konstrukcích, ale i jejich praktických implikacích, jak dále uvidíme.

2. POJEM SUVERENITY V NÁLEZU K CUKERNÝM KVÓTÁM (III)

2.1 Přenos části suverenity a originární nositel suverenity

Ve svém třetím nálezu k cukerným kvótám (dále též *Cukerné kvóty III*) se Ústavní soud věnoval konceptu suverenity v souvislosti s přesunem pravomocí na Evropskou unii.¹⁶

¹² Nález sp. zn. IV ÚS 34/06 (N 201/47 SbNU 597), k právní subjektivitě tzv. historických církevních právnických osob.

¹³ Má-li jít o řád, který právně omezuje suverenitu státu a jeho možnost regulovat určité jevy, tak musí být „suverenitě“ logicky nadřazený (respektive vyplývat z nějaké nadřazené normy společné oběma řádům), jinak by ji nemohl omezovat.

¹⁴ Srov. k tomu vynikající rozbor Hobbesova pojetí vztahu svobody a práva, potažmo suverenity od Quentina Skinnera (SKINNER, Q. *Hobbes and the Republican Liberty*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008). Viz také BELLING, V. Hobbesovo pojetí suverenity v kontextu pojmů osoby a reprezentace. *Reflexe*. 2014, č. 47, s. 85–110.

¹⁵ Baldův koncept lidu jako fiktivní osoby je v tomto směru zcela odlišný od moderních konceptů fikce. Pro Balda není lid umělým výtvozem, nýbrž přirozeně existující korporací, jež existuje v rámci vyššího normativního rámce (viz např. CANNING, J. *The Political Thought of Baldus de Ubaldis*. Cambridge: Cambridge University Press: 2003, s. 185 a s. 190). I Bartolovo pojetí lidu je přes své difference vůči Baldovi od moderního konceptu radikálně odlišné (srov. CRIGNON, P. L'ontologie politique de Hobbes et son impact sur le droit public universel. In: Jauffrey Berthier – Nicolas Dubos – Arnauld Milanese – Jean Terrel (eds). *Lectures de Hobbes*. Paris: Ellipses Marketing, 2013, s. 249–280, zde s. 269).

Rozvinul přitom několik zajímavých, avšak ne zcela vzájemně slučitelných úvah. V úvodních pasážích vlastního přezkumu uvádí, že Česká republika přenesla na EU podle čl. 10a Ústavy „některé části státní suverenity“.¹⁷ Takové konstatování je jednoznačně v rozporu s dřívějším pojetím, dle kterého nejsou v rámci konstituovaného ústavního státu „svrchovanosti“, nýbrž jen kompetence. Je také v rozporu s klasickým pohledem na suverenitu v moderní politické i právní teorii, v němž není suverenita faktickou (a dělitelnou) mocí či agregátním celkem státních pravomocí, nýbrž ideální, neomezenou kreační mocí, jež předchází ústavě a pozitivnímu právu. Koncept „dělitelné“ nejvyšší moci navazuje naopak na předmoderní pojetí *summa potestas* zakotvené v již existujícím univerzálním normativním řádu. Z následující argumentace Ústavního soudu však lze dovodit, že šlo spíše o pojmové zmatení a míněným významem oněch „částí suverenity“ byla výsostná práva v pojetí německé doktríny a Spolkového ústavního soudu.¹⁸ Pojem „svrchovaných pravomocí“, který těmto výsostným právům odpovídá, se ostatně v téže souvislosti objevil již dříve v důvodové zprávě k euronovele Ústavu.¹⁹

Ústavní soud totiž o pár odstavců dál dochází k závěru, že přesun pravomocí jakýchkoli vnitrostátních orgánů nelze zaměňovat se suverenitou, neboť jde o podmíněné propůjčení, zatímco „*originárním nositelem suverenity a z ní vyplývajících pravomocí zůstala nadále Česká republika*“.²⁰ Toto rozlišení přenesených pravomocí od (originárního nositele) suverenity navazuje na odlišení suverenity od konstituovaných kompetencí ve výše zmíněném nálezu k zákonu o protiprávnosti komunistického režimu a současně odpovídá německé doktríně výsostných práv. Podle této doktríny lze přenášet na nadnárodní orgány jednotlivé pravomoci i v klíčových oblastech činnosti státu, aniž by tím docházelo k dělení či omezování suverenity. Logika tohoto pojetí je zřejmá a odpovídá logice prvního nálezu českého Ústavního soudu: zatímco suverenita je vlastností příslušející samotnému lidu coby zdroji legitimacy celého ústavního řádu, výsostná práva jsou již konkrétní pravomoci konstituované uvnitř tohoto řádu a přisouditelné jednotlivým ústavním institucím (mezi které lze řadit i derivativního ústavodárce, tedy ústavou určený

¹⁶ Nález sp. zn. Pl. ÚS 50/04 (154/2006 Sb.), Cukerné kvóty III.

¹⁷ Ibidem, část VI A, odst. 10.

¹⁸ Na tom, že na EU nebyla přenesena suverenita, nýbrž konkrétní svrchovaná práva, trvá Spolkový ústavní soud ve své judikatuře konstantně. Viz jeho rozhodnutí BVerfGE 22, 293 (296) – 1967 (EWG Verordnungen); 37, 271 (279n.) – 1974 (Solange I); 73, 339 (375) – 1986 (Solange II); 89, 155 (183) – 1993 (Maastricht). V maastrichtském rozhodnutí se hovoří též o společném výkonu suverenity státy EU (odst. 188n), aniž by však tato byla na EU přenesena. Přehledně k judikatuře SÚS v oblasti vymezení kompetencí van Ooyen, R. Ch. *Die Staatstheorie des Bundesverfassungsgerichts und Europa. Von Solange über Maastricht zu Lissabon*. 3. vyd. Baden-Baden: Nomos, 2010 a z české literatury MLSNA, Petr – KNĚŽÍNEK, Jan. *Mezinárodní smlouvy v českém právu. Teoretická východiška, sjednávání, schvalování, ratifikace, vyhlášení a aplikace*. Praha: Leges, 2009, s. 403 an. Viz také Dieter Grimm, jenž konstatuje, že „na nedělitelnosti suverenity lze za změněných podmínek trvat pouze, pokud bude rozlišováno mezi abstraktní suverenitou a konkrétními svrchovanými právy“. (GRIMM, D. *Souveränität. Herkunft und Zukunft eines Schlüsselbegriffs*. Berlin: Berlin University Press, 2009, s. 107).

¹⁹ „*Svrchovaný stát při svém vstupu předává mezinárodní instituci část svých svrchovaných pravomocí v oblasti tvorby práva, vynucování práva, centrálního bankovníctví atd. Nevzdává se tím svrchovanosti samotné, která je pojmovým znakem samostatného státu. Naopak svou svrchovanost zhodnocuje tím, že ji v některých oblastech vykonává společně s jinými státy prostřednictvím zvláštního mezinárodního subjektu. Vstup do Evropské unie proto nebude mít za následek ztrátu svrchovanosti českého státu, ale jen odlišný výkon svrchovaných pravomocí*“
Důvodová zpráva k ústavnímu zákonu č. 395/2001 Sb., sněmovní tisk č. 884, 3. volební období, dostupné z: <www.psp.cz> [citováno 26. 4. 2016].

²⁰ Nález sp. zn. Pl. ÚS 50/04 (154/2006 Sb.), Cukerné kvóty III, část VI B, odst. 4.

orgán povoláný ke změnám ústavy).²¹ Rozhodně přitom nelze jednoduše tvrdit, že úvaha soudu o originárním „nositeli“ suverenity je nesprávná proto, že originárním „nositel“ moci je lid a stát pouze derivativním, jak tvrdí L. Tichý a T. Dumbrovský.²² Lid coby základ suverenity ve smyslu ústavy není totiž empiricky přítomnou jednotkou, korporací v předmoderním smyslu konceptu „*populus*“, již by bylo možné identifikovat s hlasujícím lidem v referendu, nýbrž symbolickým centrem státní moci. Jak správně konstatuje Josef Isensee, přes pokoušení pokládat lid za konkrétní jednající entitu je v kontextu suverenity a ústavodárné moci třeba chápat jej jako referenční subjekt.²³ Lid ve smyslu ústavy tedy není nositelem, nýbrž referenčním subjektem suverenity. Jak správně upozornil Hermann Heller, v demokratickém státě a jeho ustaveném řádu žádný „nositel“ suverenity neexistuje, je zde jen její subjekt.²⁴ Tímto referenčním subjektem však není agregát občanů hlasujících ve volbách či v referendu. I tento plebiscitní „lid“ je totiž v rámci konstituovaného řádu orgánem státu, který, stejně jako jiné orgány, reprezentuje suverénní lid, není s ním však identický. Uvnitř konstituovaného systému tak pro empirického, viditelného suveréna, respektive „nositele“ suverenity není místo, ať by jím byl parlament, ústavní soud, nebo lidé hlasující v referendu. Protože se suverénita vztahuje k předústavní originární ústavodárné moci, je v rámci ústavního systému pojem suveréna vyhrazen pouze lidu ve smyslu ideálního zdroje ústavodárné moci. Po dobu trvání tohoto systému tak tento suverén hraje roli referenčního subjektu, z něž je odvozována moc vykonávaná jeho reprezentanty.

Suverénita lidu není proto v rozporu se suverenitou státu, je-li lid referenčním subjektem, který teprve díky státu získává podobu organizované rozhodující politické entity.²⁵ Podstatné je, že v této podobě stát spolu s lidem coby referenčním subjektem předchází ústavě, resp. konstituovanému řádu, v němž již suveréna hledat nelze.²⁶ Nemá proto smysl odvozovat suverenitu státu z lidu či naopak. Suverénní lid i stát jsou v ústavním systému demokratického státu vzájemně komplementární pojmy. Pokud tedy Ústavní soud hovoří o státu jako originárním nositeli suverenity, není to nutně nesprávné, pakliže tím má na mysli to, že mu nepředchází žádný konstituovaný řád, v němž by jeho moc

²¹ Těmito výsostnými právy či pravomocemi lze chápat pravomoci státu určené k plnění jeho úkolů, např. při normotvorbě a prosazování práva, při výběru daní či použití mocenských prostředků navenek. Německý pojem „*Hoheit*“ je v tomto kontextu přesnější, neboť umožňuje spojení s konkrétními oblastmi činnosti státu: „*Gesetzgebungshoheit*“, „*Finanzhoheit*“, „*Wehrhoheit*“.

²² TICHÝ, L. – DUMBROVSKÝ, T. Ústavní soud ČR mezi dvěma právními řády: od interpozice k nové evropské doktríně. *Právní rozhledy*. 2013, č. 6, s. 191 an.

²³ ISENSEE, J. *Das Volk als Grund der Verfassung – Mythos und Relevanz der Lehre von der verfassungsgebenden Gewalt*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1995, s. 48.

²⁴ K pojmovému rozlišení subjektu a nositele suverenity viz HELLER, H. *Staatslehre*. Leiden: Lijthof, 1934, s. 278. Srov. také BELLING, V. *Zrození suveréna*, s. 400 an.

²⁵ Hermann Heller tu používá pojmu „*organisierte Wirkeinheit*“ (ibidem, s. 228). Stejně, a rovněž jako „*organisierte politische Entscheidungseinheit*“, jej pak nazývá BÖCKENFÖRDE, E. W. Die Bedeutung der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft im demokratischen Sozialstaat der Gegenwart. In: E. Böckenförde. *Recht, Staat, Freiheit*. Frankfurt/Main: Suhrkamp, 2006 (1991), s. 209–243, zde s. 219 an.

²⁶ Christian Seiler v podobné souvislosti, ve vztahu k čl. 20 odst. 2 věta 1 německého Základního zákona („*alle Staatsgewalt geht vom Volke aus*“), jenž je paralelní normou k čl. 2 odst. 1 Ústavy ČR, konstatuje, že toto ustanovení je „*jak potvrzujícím výrazem pouze právně filosofické suverenity lidu, tak normou pozitivního práva, které zná jen suverenitu státu a zásadu demokracie. Oba pojmy suverenity se vztahují na různé entity: lid a stát*“ (SEILER, Ch. *Der souveräne Verfassungsstaat zwischen demokratischer Rückbindung und überstaatlicher Einbindung*. Tübingen: Mohr und Siebeck, 2005, s. 380, úryvek přel. V. B.).

byla již normativně upravena, nýbrž že sám ústavě předchází. Uvedené vyjádření však bezesporu není příliš šťastné, neboť navozuje dojem pozitivistické identifikace suverenity se státní mocí a přisouzení role nositele této suverenity státu coby právnické osobě, namísto lidu coby referenčnímu politickému subjektu.²⁷ V kontextu teze o „částech“ suverenity navíc působí tak, jako by zde existovala na jedné straně „originární“, nedělitelná suverenity a na druhé straně derivativní, dělitelná suverenity, a jako by tak bylo možno pojem suverenity zcela zaměnit za pojem ústavodárné moci v její originární i derivativní dimenzi.

2.2 Omezení přenosu pravomocí suverenitou

Spíše než koncept nositele suverenity je však v nálezů k cukerným kvótám problematické vyvození nutnosti omezení přenosů určitých pravomocí z konceptu suverenity. Ústavní soud totiž prohlásil, že takovým přenosem nesmí dojít nejen k ohrožení „*samotné podstaty materiálního právního státu*“, ale také k ohrožení „*základů státní suverenity České republiky*“. Zatímco prvně jmenovaná podmínka se vztahuje k „*obsahovým komponentám výkonu státní moci*“, druhá se týká „*mocenských atributů státní suverenity*“.

Zatímco v případě podstatných náležitostí demokratického právního státu již existuje obsáhlá judikatura, která obsah tohoto konceptu podrobněji vymezuje, u „*základů státní suverenity*“ lze jen spekulovat, co vše k nim může náležet. Předně je však otázkou, jak lze soudní cestou tyto „*základy*“ vůbec chránit. Vzhledem k tomu, že suverenitu nemůžeme, jak již řečeno, zaměnit s ústavně zakotvenými pravomocemi, je jakákoli snaha o její „ochranu“ v rámci ustaveného řádu, včetně ochrany soudní cestou, prazvláštní. Suverén stojí – ostatně i v logice prvního nálezů Ústavního soudu – nad každým ústavně konstituovaným orgánem s jeho stejně tak ústavně konstituovanými pravomocemi (logicky včetně Ústavního soudu), pročež pokud by se sám rozhodl (či byl donucen) na svou suverenitu rezignovat či s ní jakkoli jinak nakládat, těžko by mu v tom mohl Ústavní soud zabránit (pokud by se mu to podařilo, bylo by ostatně sotva možné hovořit o suverénovi). Znovu můžeme podotknout, že suverénem v tomto smyslu není derivativní ústavodárce konstituovaný ústavou (tj. aktuální třípětinová většina obou komor parlamentu nebo lidé hlasující v referendu). Role strážce ústavy, již může Ústavní soud vykonávat i ve vztahu k aktům derivativní ústavodárné moci, není rolí strážce suverenity, kterážto nemůže příslušet nikomu jinému než suverénovi samotnému.

Lze si samozřejmě představit argument, že například přenos tzv. kompetenční kompetence na nadnárodní úroveň by narážel na „*základy státní suverenity*“. Zmíněný Spolkový ústavní soud (dále SÚS) ve svém maastrichtském rozhodnutí suverenitu s kompetenční kompetencí do značné míry ztotožnil a výslovně tuto kompetenci vyňal z ústavně přípustného transferu výsostných práv.²⁸ Aniž bychom na tomto místě museli otevírat

²⁷ Otázka, zda je nositelem suverenity stát, panovník či lid, byla ostatně v právní vědě 19. století jedním z nejdiskutovanějších témat. Srov. QUARITSCH, H. *Staat und Souveränität. I. Die Grundlagen*. Frankfurt/Main, 1970, s. 471, 502; SCHLIESKY, U. *Souveränität und Legitimität von Herrschaftsgewalt. Die Weiterentwicklung der Staatslehre und Staatsrechts im europäischen Mehrebenensystem*. Tübingen: Mohr und Siebeck, 2004, s. 99. Viz k tomu též BELLING, V. *Zrození suveréna*, s. 313 an.

²⁸ BVerfGE 89, 155, odst. 194. Srov. LERCHE, P. „Kompetenz-Kompetenz“ und das Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts. In: Jürgen Ipsen a kol. (ed.). *Verfassungsrecht im Wandel*. Köln: Heymanns, 1995, s. 409–424.

složitou a v literatuře mnohokrát diskutovanou otázku vymezení této kompetence, její legislativní a judičiální dimenze a její (ne)přípustnosti na úrovni EU,²⁹ je třeba ji odlišovat od pojmu suverenity. Tzv. kompetenční kompetence je totiž ústavně zakotvená pravomoc odpovídající derivativní ústavodárné moci. Je zřejmé, že je standardně vykonávána zákonodárným sborem v příslušné kapacitě derivativního ústavodárce, případně nejvyšší soudní institucí (v její judičiální dimenzi). Bezesporu spadá mezi výsostná práva ve výše uvedeném smyslu. Pokud bychom ji zaměnili se suverenitou, mohli bychom jistě mluvit o tom, že takto chápáná suverenita je *per se* omezená.³⁰ Avšak právě taková záměna se mívá s chápáním suverenity jako moci, jež ústavě předchází. Suverenita není kompetence, a to ani ta kompetenční.³¹

I pravomoc definovat a rozdělit pravomoci v rámci konstituovaného ústavního řádu je součástí tohoto řádu a jsou na ni aplikována příslušná omezení, *in concreto* čl. 9 odst. 2 Ústavy ČR.³² Přenos kompetenční kompetence, tedy fakticky pravomoci rozhodovat o rozsahu a obsahu svěřených pravomocí, na orgán EU by z tohoto hlediska nemusel být neslučitelný se „základy“ suverenity, neboť by neznamenal omezení originárního suveréna. Spíše než z hlediska suverenity by takový krok byl problematický z hlediska demokracie. Moc zakládat, měnit nebo rušit pravomoci by totiž byla vykonávána nadnárodním orgánem, který by sice pro tento účel byl reprezentantem lidu ČR coby referenčního subjektu, avšak byl by volen (pokud vůbec) občany celé EU.³³ Z hlediska praktického je tak pro účely judikatury princip podstatných náležitostí demokratického právního státu daleko snáze uchopitelný než princip suverenity a uvedené zdvojení podmínek ze strany ŮS se nejeví ani jako teoreticky plausibilní a ani jako upotřebitelné.

²⁹ Viz k tomuto tématu již starší, avšak robustní práci MAYER, F. C. *Kompetenzüberschreitung und Letztentscheidung. Das Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts und die Letztentscheidung über Ultra-Vires-Akte im Mehrebenensystem. Eine rechtsvergleichende Betrachtung von Konflikten zwischen Gerichten am Beispiel der Gerichte von EU und USA*. Baden-Baden: Nomos, 2000. K rozlišování různých dimenzí kompetenční kompetence viz WEILER, J. – HALTERN, U. The Autonomy of the Community Legal Order – Through the Looking Glass. *Harvard International Law Journal*. 1996, roč. 37, s. 411; WALKER, N. *The Idea of Constitutional Pluralism*, s. 349. Srov. dále CRAIG, P. The ECJ, National Courts and the Supremacy of Community Law. In: Ingolf Pernice – Roberto Miccú (eds). *The European Constitution in the Making*. Baden-Baden: Nomos, 2003, s. 48 an.

³⁰ Tak již HÄBERLE, P. Zur gegenwärtigen Diskussion um das Problem der Souveränität. *Archiv des öffentlichen Rechts*. 1967, roč. 92, s. 259–287, zde s. 268.

³¹ Srov. již HELLER, H. *Souveränität*, s. 160. Chápání suverenity jako kompetenční kompetence prosazoval naopak VERDROSS, A. *Die Verfassung der Völkerrechtsgemeinschaft*. Wien – Berlin: J. Springer, 1926, zvl. s. 163–223.

³² Srov. HOLLÄNDER, P. Materiální ohnisko ústavy a diskrece ústavodárce. *Právník*. 2005, roč. 144, č. 4, s. 313 an. O skutečnost, že i akty derivativní ústavodárné moci musí naplňovat materiální principy konstituovaného ústavního řádu, se opírá i náleží Pl. ŮS 27/09, „Melčák“. Viz k tomuto tématu např. ŠIMÍČEK, V. Materiální ohnisko ústavního pořádku, jeho ochrana a náleží Ústavního soudu ve věci M. Melčáka. In: *Vladimír Klokočka – liber amicorum*. Praha: Linde, 2009, s. 217–234 a nejnověji z komparativního hlediska MADEJ, M. Melčák nebo Melčáci? Ústavní soudy rušící ústavní zákony. *Právník*. 2016, roč. 155, č. 5, s. 413–426.

³³ Ostatně i zmiňovaný SÚS vyvozuje nepřipustnost přenosu kompetenční kompetence právě parlamentní odpovědností ústavodárce (BVerfGE 89, 155, odst. 194). Nelze dle mého soudu tvrdit, že přenos pravomocí na nadnárodní organizaci nemůže *per se* materiálně porušit jádro ústavního pořádku, a že je z tohoto důvodu nutné jej odlišovat od přímých novelizačních ústav (tak ovšem TICHÝ, L. – DUMBROVSKÝ, T. Ústavní soud ČR mezi dvěma právními řády: od interpozice k nové evropské doktríně. *Právní rozhledy*. 2013, č. 6, s. 193). Tak jako přenos pravomocí v rámci státu, tedy mezi jednotlivými státními orgány, může narážet na limity ústavnosti, může k těmž docházet i u přenosu na nadnárodní úroveň. Rozhodně přitom pro konstatování souladu s materiálním ohniskem ústavy není příliš relevantní, že v příslušném nadnárodním orgánu jsou přítomni „zástupci České republiky“ (kteří mohou být ostatně také přehlasování).

2.3 Vyplývají podmínky propůjčení pravomocí z principu suverenity?

Dalším kontroverzním elementem nálezu k cukerným kvótám relevantním z hlediska pojmu suverenity byl koncept podmíněného propůjčení pravomocí, opakovaně kritizovaný v literatuře. L. Tichý a T. Dumbrovský vůči ÚS namítají, že „lid“ coby originární ústavodárce v referendu souhlasil s přenosem pravomocí bez podmínek.³⁴ J. Malenovský vytýká soudu „mylný“ pohled na přenos pravomocí jako bilaterální akt, zatímco ve skutečnosti tu jde o „mnohostrannou operaci“.³⁵ Obě tyto výhrady nepokládám za příliš přesvědčivé, byť s argumentací soudu, jak dále ukáží, rovněž nemohu souhlasit.

K první výhradě lze uvést, že občané hlasující v referendu jsou neméně reprezentanty lidu coby referenčního subjektu ve smyslu čl. 2 odst. 1 Ústavy ČR než jiné ústavní orgány. Není tedy důvod, proč by Ústavní soud nemohl v rámci své pravomoci vyvodit z interpretace ústavy určité podmínky, za nichž lze zakládat, měnit, rušit nebo přenášet pravomoci, a to jak mezi státními orgány navzájem, tak ze státu na jinou organizaci, bez ohledu na to, jak je o takovém aktu rozhodováno. Ani lid hlasující v referendu nemůže schválit akt, jenž by byl v rozporu s principy materiálního ohniska ústavy, neboť i jeho jednání je výrazem konstituované, nikoli konstituující moci. Už vůbec není přitom podstatné, zda je některá pravomoc přenášena na nadnárodní úroveň nebo přenášena či měněna v rámci státu.³⁶

Rovněž Malenovského pohled není přesvědčivý, neboť pomíjí otázku perspektivy právního řádu, z níž je na přenos pravomocí nahlíženo. Zatímco z perspektivy nadnárodního integračního celku jde samozřejmě o mnohostranný akt (neboť mezinárodní organizace získává pravomoci od různých států současně), z perspektivy státu je samotný přenos pravomocí, jakkoli provedený na základě mnohostranné mezinárodní smlouvy, logicky dvoustranný akt. Ona dvoustrannost se totiž nevztahuje k povaze smlouvy, na jejímž základě je přenos proveden. I když se vícero států současně vzájemně zaváže k tomu, že přenesou určité pravomoci na mezinárodní organizaci, v každém jednotlivém případě jde pak o přesun mezi dotyčným státem a dotyčnou organizací, která sama stranou smluvního vztahu není.

Jiří Malenovský dále tvrdí, že se podmíněné propůjčení neslučuje s definitivní povahou integračního procesu a otevírá možnost opětovného transferu pravomocí na národní úroveň. Zde však musíme rozlišit propůjčenost a podmíněnost. Pakliže ovšem vyjdeme z výše uvedeného odlišení suverenity od výsostných práv (ve smyslu ústavně zakotvených pravomocí), není samotný princip propůjčenosti pravomocí ničím, co by nás muselo znepokojoovat. Originárním disponentem pravomocí je totiž pouze suverén, zatímco jednotlivé ústavní orgány disponují pravomocemi již jen odvozeně.³⁷ Jinými slovy, i jejich

³⁴ TICHÝ, L. – DUMBROVSKÝ, T. *Ústavní soud ČR mezi dvěma právními řády*, s. 194.

³⁵ MALENOVSKÝ, J. *K nové doktríně ústavního soudu*, s. 778.

³⁶ Viz pozn. 27.

³⁷ Samotný pojem pravomoci nás v této souvislosti musí rovněž zajímat. Např. podle Jana Kysely je pravomoc pouze způsobilost orgánů vykonávat moc, zatímco působnost označuje okruh vztahů, na něž lze pravomoci uplatnit (KYSELA, J. K dalším důsledkům přijetí tzv. euronovely Ústavy ČR. *Právní rozhledy*. 2002, č. 11, s. 525). S tímto pojmovým rozdělením lze jistě v teorii souhlasit. Oboje ovšem nelze v praxi oddělit. Tvrdit, že v případě EU nedochází k přenosu pravomocí, nýbrž působnosti, by proto bylo zjednodušující. Jak konstatuje P. Bříza, dochází totiž současně k tomu, že v daných oblastech ztrácí státní orgány i určité nástroje (BŘÍZA, P. Jaké jsou dopady „Lisabonského nálezu“ (nejen) pro ústavní rovinnu vztahu českého a unijního práva? *Soudní rozhledy*. 2009, č. 6, s. 201). Jinými slovy lze říci, že se státní orgán pro danou oblast vzdává své pravomoci.

pravomoci jsou jim propůjčeny lidem coby referenčním subjektem ústavní moci. Propůjčenost je vlastností každé ústavně zakotvené pravomoci a neznamená nic jiného, než právě princip této zakotvenosti. Z tohoto hlediska je pravomoc přenesená na nadnárodní orgán propůjčená stejně jako pravomoc svěřená státnímu orgánu. Rozdíl spočívá v tom, kdo tyto pravomoci vykonává, avšak nikoli v tom, kdo je jejich referenčním subjektem z hlediska národní ústavy. Problém, jak správně postřehl Dieter Grimm, pak tkví v tom, že v nadnárodní organizaci není vždy možné dostatečně zajistit soulad výkonu takto svěřených pravomocí s principy ústavního řádu, z něhož pocházejí.³⁸ Zde se dostáváme k tomu, zda propůjčení pravomocí může být také podmíněné. Tady ovšem argumentace ÚS stojí na vratkých základech.

Kvůli Grimmem zmíněnému problému německý SÚS v minulosti přijal doktrínu, podle níž je výkon svěřených pravomocí možné ústavním soudem v individuálních případech přezkoumávat. Tou se, jak známo, ÚS v mnohém inspiroval. Mezi doktrínou SÚS a doktrínou ÚS tak, jak byla vyjádřena v nálezu k cukerným kvótám, je ovšem řada rozdílů. SÚS si přisvojil pravomoc přezkoumávat individuální akty Společenství (potažmo Unie) z hlediska základních práv a z hlediska *ultra vires* jednání. V případě základních práv přitom v doktríně *Solange II* rezignoval na individuální přezkum, dokud je ve Společenství (Unii) zachován stejný standard ochrany základních práv jako v Německu. U přezkumu souladu unijních aktů s rozsahem svěřených pravomocí (doktrína tzv. vybočujícího právního aktu) má pak SÚS možnost takový přezkum provádět v každém individuálním případě. Obě doktríny SÚS, tedy koncept *Solange II* a koncept vybočujícího právního aktu, ovšem nehovoří o podmíněnosti přenosu pravomocí. Ochranou základních práv není podmíněn samotný přenos pravomocí, nýbrž pouze omezen jejich výkon. Pokud by byl standard této ochrany ohrožen, nedochází k jakémusi zpětnému přenosu, respektive zneplatnění původního přenesení, nýbrž pouze k možnosti prohlášení nepoužitelnosti aktů, které budou porušovat základní práva dle německého Základního zákona jako referenční normy. Stejně tak ani doktrína „vybočujícího právního aktu“ neobsahuje žádnou teorii „podmíněného“ přenosu. Vybočující právní akt není na území SRN použitelný, nicméně nevede k zpětvzetí pravomoci.

Ústavní soud se v nálezu k cukerným kvótám vydal podstatně jiným směrem argumentace než SÚS. Celé propůjčení (ÚS *promiscue* mluví též o delegování) části pravomocí je podmíněné v důsledku státní suverenity. Nejde přitom jen o podmínku přenosu *ex ante*, konzumovanou okamžikem jeho uskutečnění, která by zavazovala spíše ústavní

Nevzdává se totiž působnosti ve smyslu materiální oblasti (jako sféry společenských vztahů), ale právem definované moci v této sféře, respektive její části jednat. Parlament tedy bezesporu přišel o pravomoc vydávat zákony v některých oblastech, jakkoli nepřišel o pravomoc vydávat zákony v jiných oblastech. Naopak těžko by bylo hovořit o tom, že přišel o „okruh vztahů“, který je ve skutečnosti součástí nikoli právní, nýbrž sociální reality (zatímco právní nástroje na tento okruh uplatňované již spadají do sféry práva). Přišel jen o (pravo)moc v daném „okruhu“ jednat. V tomto nepokládám za zcela přesnou argumentaci Břízovu, v níž je přenos „okruhu vztahů“ spojen s „přenosem části suverenity“. „Okruh vztahů“ lze přenášet právě tak málo, jako lze přenášet určitou část společnosti. Jediné, co se přenáší, je pravomoc v určitém okruhu jednat. Hovoříme-li v následujícím textu o přenosu pravomocí, máme na mysli právě přenos pravomocí vykonávat moc v určité konkrétní oblasti. Současně však lze – s odkazem na Břízovu otázku, zda by nebylo vhodnější překládat pojem „*competence*“ jako působnost – položit obecnou otázku, zda by používání pojmu „kompetence“ ve smyslu, jak činí německá či anglosaská právní věda, tedy jako komplexu oprávnění použít určité nástroje a (pozitivně či negativně) vymezené oblasti pro takové použití, nebylo v kontextu ústavního práva vhodnější.

³⁸ GRIMM, D. *Souveränität*, s. 95.

orgány, které přenos umožní. Delegation totiž trvá pouze „*potud, pokud tyto pravomoci jsou orgány ES vykonávány způsobem slučitelným s uchováním základů státní suverenity České republiky a způsobem, jenž neohrožuje samotnou podstatu materiálního právního státu*“. A *contrario* platí, že pokud takto vykonávány nebudou, přestane celá delegace jako taková platit.

To je ovšem zcela jiné „dokud“ („*solange*“), než v případě SÚS, ale i řady dalších ústavních soudů.³⁹ Na jeho základě lze totiž vyvodit nejen neplatnost konkrétního aktu, ale – dovedeno *ad absurdum* – zneplatnit *ex nunc* celé členství ČR v EU. Zůstává přitom otázkou, proč je takový pohled opřený o princip suverenity. Zatímco totiž pojem suverenity dozajista umožňuje vysvětlit, proč je každé svěření pravomocí, ať státnímu nebo nadnárodnímu orgánu, pouze propůjčením, neříká již, zda vůbec a jak má být toto propůjčení podmíněno v rámci již konstituovaného řádu. Ani případné jednání zákonodárce v rozporu s principy materiálního právního státu nic nemění na jeho pravomocích, nýbrž pouze způsobuje neplatnost konkrétních aktů. Není tedy zřejmé, proč by nadnárodní orgán měl být v tomto směru omezen více než orgán státní. Spíše než o podmíněnosti propůjčení pravomocí měl tak ÚS hovořit o materiálním omezení jejich výkonu, a to nikoli s ohledem na princip suverenity, nýbrž s ohledem na princip materiálního jádra ústavy. Bez pojmu suverenity se mohl v celém nálezu obejít.

3. SUVERENITA NEBO MATERIÁLNÍ OHNISKO ÚSTAVY?: NÁLEZY K LISABONSKÉ SMLOUVĚ

Politicky velmi diskutovaný nálezk k eurozatykači z r. 2006 potvrdil doktrínu vyjádřenou v *Cukerných kvótách III*.⁴⁰ Ústavní soud zde znovu zopakoval obě podmínky trvání přenosu pravomocí s referenčním rámcem v podobě podstatných náležitostí demokratického právního státu a principu suverenity.⁴¹ Konceptem suverenity se nicméně v tomto kontextu již nijak nově nezaobíral, stejně jako ani v nálezu o lékové vyhlášce, kde se opět zaobíral pravomocí rušit vnitrostátní normy, jež jsou v rozporu s právem EU.⁴²

³⁹ Nelze tedy bez dalšího tvrdit, že v dané věci učinil ÚS „*podobné závěry, které učinily vrcholné soudy jiných členských států ve vztahu k právu EU*“, jak konstatoval KOMÁREK, J. Vztah práva Evropské unie a právního řádu ČR očima tří rozhodnutí Ústavního soudu. *Soudní rozhledy*. 2008, č. 10, s. 357–366. Viz komparativně CRAIG, P. *ECJ, National Courts and the Supremacy of Community Law*, s. 36; MAYER, F. C. *The European Constitution and the Courts. Adjudication European Constitutional Law in a Multilevel System. Jean Monnet Working Paper*. 2003, 9; KWIECIEŃ, R. *The Primacy of European Union Law over National Law Under the Constitutional Treaty. German Law Journal*. 2005, roč. 11, s. 1479–1496, zde s. 1486 an. Dále též sbírka rozhodnutí národních ústavních soudů OPPENHEIMER, A. (ed.). *The Relationship Between European Community Law and National Law: The Cases*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994 (I), 2003 (II). Netřeba také zdůrazňovat, jak podstatnou roli tu hraje Spolkový ústavní soud ovlivňující ve velmi silné míře judikaturu ostatních ústavních soudů (viz pro středoevropské ústavní soudy nejnověji ALAN, F. T. *Central European Constitutional Courts in the Face of EU Membership. The Influence of German Model in Hungary and Poland*, 2013).

⁴⁰ Nález sp. zn. Pl. ÚS 66/04 (č. 434/2006 Sb.), Evropský zatýkácí rozkaz (Eurozatykač).

⁴¹ *Ibidem*, odst. 53: „*V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 50/04 ze dne 8. března 2006 (vyhlášen pod č. 154/2006 Sb.) Ústavní soud odmítl uznat doktrínu ESD, pokud vyžaduje absolutní přednost komunitárního práva. Konstatoval, že delegace části pravomocí vnitrostátních orgánů na orgány EU může trvat pokud, pokud jsou tyto pravomoci vykonávány orgány EU způsobem slučitelným se zachováním základů státní suverenity České republiky a způsobem, jenž neohrožuje samotnou podstatu materiálního právního státu. Je pochopitelné, že pokud k této výjimečné a vysoce nepravděpodobné situaci nedojde, Ústavní soud, veden shora uvedenou doktrínou ESD, nebude přezkoumávat individuální normy komunitárního práva z hlediska jejich souladu s českým ústavním pořádkem.*“

Teprve v obou nálezech k Lisabonské smlouvě z l. 2008 a 2009 se Ústavní soud znovu k tématu suverenity vrátil a dosavadní doktrínu možného přezkumu unijních aktů z hlediska ústavní konformity v nich dále rozvinul.⁴³

3.1 Konec „staré“ suverenity?

V prvním lisabonském nálezu (dále též *Lisabonská smlouva I*)⁴⁴ se ÚS zaobírá problematikou suverenity velmi obšírně, avšak nikoli zcela konzistentně. Na mnoha místech totiž zaměňuje suverenitu s konstituovanou státní mocí. Vycházejí z Jellinekovy teze o „sebeomezení suveréna“ konstatuje, že možnost úpravy vlastních kompetencí tak „není projevem nedostatečnosti suveréna, nýbrž jeho plné svrchovanosti“.⁴⁵ Jellinek byl ovšem proponentem identifikace suverenity s mocí státu v rámci ústavy. Právě proto se jeho pohled stal vzápětí předmětem kritiky, jež poukazyvala na to, že sebeomezení je v něm představitelné jen uvnitř pozitivního právního řádu, zatímco suverenita je mocí, jež tento řád konstituuje. Suverén tak neomezuje sebe, nýbrž pravomoci konstituovaných orgánů v rámci státu.⁴⁶

V dalších odstavcích se Ústavní soud pouští na velmi tenký led konstatováním, že státy „již“ dnes nejsou plně suverénní. Radikálnost, s níž k tomuto závěru dochází, je přitom výraznější než v případě jiných ústavních soudů, které se v souvislosti s integrací tématu suverenity dotkly.⁴⁷ Odkazuje tu na „*mezinárodní politický systém*“ existující v globálním měřítku, „*kteřý postrádá institucionalizovaná pravidla vlastního sebeřízení, jakými dosud disponoval mezinárodní systém tvořený suverénními státy*“.⁴⁸ Pozoruhodné je, že Ústavní soud právě s ohledem na beztvorost globalizovaného systému vidí podstatnou roli pro suverénní stát, který by měl tento systém podřídit „*řádu demokratické legitimacy*“.⁴⁹ Podobně třeba chápat i proklamaci, že „*suverenita státu není v moderním demokratickém právním státě účelem sama o sobě, tedy izolovaně, nýbrž je prostředkem k naplňování základních hodnot, na kterých konstrukce demokratického právního státu stojí*“.⁵⁰

Klíčovým argumentem pro útok na „klasický“ koncept suverenity je Ústavnímu soudu tvrzení, že „*v globalizovaném světě dochází k přeskupování center moci i v závislosti na*

⁴² Nález sp. zn. Pl. ÚS 36/05, Léková vyhláška.

⁴³ Předmětem následující analýzy budou oba lisabonské nálezy Pl. ÚS 19/08 a Pl. ÚS 29/09.

⁴⁴ Nález sp. zn. Pl. ÚS 19/08 (č. 446/2008 Sb.), Lisabonská smlouva I.

⁴⁵ Ibidem, odst. 100.

⁴⁶ Viz k tomuto problému u Jellineka již HENNIS, W. *Das Problem der Souveränität*, s. 19.

⁴⁷ Viz již citovaný CASTILLO ORTIZ, P. J. *EU Treaties and the Judicial Politics of National Courts*, s. 84 an.

⁴⁸ Nález sp. zn. Pl. ÚS 19/08 (č. 446/2008 Sb.), Lisabonská smlouva I., odst. 105: „*Na globální scéně již není možné hledět pouze jako na svět izolovaných států. Všeobecně se má za to, že stát a jeho suverenita prodělávají proměny a že žádný stát již není tak jednotnou oddělenou organizací, jak předpokládaly klasické teorie v minulosti. V globálním měřítku vzniká mezinárodní politický systém, který postrádá institucionalizovaná pravidla vlastního sebeřízení, jakými dosud disponoval mezinárodní systém tvořený suverénními státy. Je bytostným zájmem integrující se evropské civilizace vystupovat v globální soutěži jako významná a respektovaná síla. Zmíněné procesy zcela jasně demonstrují, že i suverénní legitimní moc státu musí nutně sledovat probíhající vývojové tendence a snažit se jim přiblížit, porozumět jim a postupně podřídit tento spontánní proces globalizace postrádající hierarchické uspořádání řádu demokratické legitimacy.*“

⁴⁹ „*Suverénní legitimní moc státu musí nutně sledovat probíhající vývojové tendence a snažit se jim přiblížit, porozumět jim a postupně podřídit tento spontánní proces globalizace postrádající hierarchické uspořádání řádu demokratické legitimacy.*“ (Ibidem).

⁵⁰ Nález sp. zn. Pl. ÚS 19/08 (č. 446/2008 Sb.), Lisabonská smlouva I, odst. 209.

jiných faktorech, než je pouze moc a vůle jednotlivých suverénních států. Jedná se o spontánní, neřízený proces stále intenzivnější integrace zemí světa v jediném ekonomickém systému. Tento proces, za přispění klíčových komunikačních technologií masmédií, internetu a televize, následně ovlivňuje související vztahy vně i uvnitř jednotlivých států v oblasti politické, kulturní, sociálně psychologické a dalších, včetně oblastí práva.⁵¹ Proto se „všeobecně má za to, že stát a jeho suverenita prodělávají proměnu a že žádný stát již není tak jednotnou oddělenou organizací, jak předpokládaly klasické teorie v minulosti“.⁵² Soud dále odkazuje na práci Davida P. Callea, podle kterého „je národní suverenita vždy omezena objektivními podmínkami, včetně reakcí sousedních států“, a proto „znamená především legitimní vládu, která disponuje formální pravomocí vybrat si mezi v úvahu připadajícími variantami, a nikoliv následovat variantu přímo diktovanou cizí mocností“.⁵³

Tento zkratkovitý výťah z oblíbených tezí moderní politické vědy o konci „klasické“ suverenity znalého čtenáře příliš neoslňuje. Představa, že moderní státy vestfálské éry byly někdy „suverénní“ ve smyslu jejich úplné nezávislosti na dění v mezinárodním prostoru a ve smyslu faktické neomezenosti jejich moci, je samozřejmě mýtem.⁵⁴ Současně však ani „klasické teorie“, o nichž hovoří ÚS, takovou nezávislost a neomezenost nikdy nepředpokládaly.⁵⁵ Pojem suverenity tradičně vyjadřoval snahu o legitimizaci, respektive autorizaci veřejné moci „zdola“, tedy jiným způsobem než jejím odvozením z nějakého vyššího právního řádu založeného v Bohu či univerzálním rozumu. Teoretiky suverenity byl proto spatřován zásadní rozdíl mezi tradiční *summa potestas* ve smyslu agregátu kompetencí veřejné moci a suverenitou. Suverenita přináležela jako nejvyšší zdroj pozitivních norem státu coby fiktivní entitě, racionálně konstruované jako protiklad sociální, empirické reality.⁵⁶ Vědom si tohoto založení ideje suverenity, varoval již John Dewey, sám jinak tvrdý kritik pojmu suverenity, před snahou o snadné „vypořádání se“ s tímto pojmem pouhým odkazováním na faktickou omezenost moci.⁵⁷ Stejně tak i Hans Kelsen upozornil, že „pokus suverenitu rozpustit v množství jednotlivých pravomocí státu a touto cestou ji z právní formy přetvořit v právně obsahový pojem, vede k tomu, že se suverenita z vlastnosti státní moci sama stává touto státní mocí“, což vede k tomu, že pak „pojem suverenity ztrácí jakoukoli hodnotu“.⁵⁸

⁵¹ Ibidem, odst. 101.

⁵² Ibidem, odst. 105.

⁵³ Nález sp. zn. Pl. ÚS 19/08 (č. 446/2008 Sb.), Lisabonská smlouva I, odst. 107.

⁵⁴ Viz klasicky KRASNER, S. *Sovereignty, Organized Hypocrisy*. Princeton: Princeton University Press, 2009, jenž na mnoha příkladech porušování principů non-intervence a nezávislosti států dokumentuje, že „vestfálská suverenita“, jak ji běžně chápeme, v historické realitě nikdy neexistovala.

⁵⁵ Vzpomenout lze na Spinozovo upozornění, že každá faktická moc je omezená, bez ohledu na to, jak se tato formálně deklaruje. Jak Spinoza uvádí, pouze moc davu (*multitudo*) je skutečně absolutní, zatímco faktická moc státních orgánů je vždy odvozená a omezená (SPINOZA, B. *Rozprava politická*. Praha: Akademie věd a umění, 1939, s. 59).

⁵⁶ Viz k tomuto odlišení SKINNER, Q. *O státě*. Praha: Oikuméné, 2015.

⁵⁷ DEWEY, J. *Austin's Theory of Sovereignty*. *Political Science Quarterly*. 1984, Vol. 9, s. 31–52, cit dle: DEWEY, J. *Early Essays and The Study of Ethics. The Early Works*. Carbondale: Southern Illinois University Press, 1971, s. 70–90.

⁵⁸ „Der Versuch, Souveränität in eine Fülle von Einzelbefugnissen des Staates aufzulösen und auf solche Weise aus einer Rechtsform zu einem Rechtsinhaltsbegriff umzudeuten, läuft darauf hinaus, daß Souveränität aus einer Eigenschaft der Staatsgewalt zu dieser Staatsgewalt selbst wird.“ (KELSEN, H. *Der Wandel des Souveränitätsbegriffes*, s. 175).

Skutečnost, že v globalizovaném světě dochází k přeskupování faktických center moci, je zřejmá. Avšak ani v klasickém moderním státě nebylo skutečně rozhodování nikdy soustředěno jen do jednoho centra, ať by jím byl panovník, nebo parlament.⁵⁹ „*Skuteční vládcí jsou vždy neviditelní*“, jak trefně prohlásil John Chipman Grey.⁶⁰ Podstatně důležitější ovšem je, zda je vůči této neformální, konkrétní moci postavena do vyvažujícího protikladu právě moc oficiální, formální a symbolická, fungující jako ideální zdroj vykonávané moci.⁶¹ Negujeme-li tuto formální a symbolickou moc, odmítáme tím i princip ústavy chápané nikoli jen jako faktický systém organizace moci ve státě, ale i jako normativní uspořádání politického prostoru podle konkrétní představy spravedlivého řádu.⁶² K takovému odmítnutí však ÚS rozhodně nedochází. To je však pochopitelné, neboť celá jeho teze o konci „plné“ suverenity nemíří, jak jsem již konstatoval, na suverenitu v klasickém pojetí, nýbrž na faktickou moc státu, jež ovšem nikdy „plně“ neomezená nebyla.

3.2 Metafora sdílené suverenity

Teze o konci „tradiční“ suverenity je v 1. lisabonském nálezu dále doplněna přijetím teze o „sdílené“ a „slité“ suverenitě: „*Evropská unie pokročila zdaleka nejvíce v konceptu sdílené – „slité“ – suverenity (pooled sovereignty) a již dnes vytváří entitu sui generis, která těžko snese zařazení do klasických státovědných kategorií. Je spíše otázkou jazykovou, zda lze proces integrace označovat za „ztrátu“ části suverenity, resp. kompetencí, nebo příleha- věji např. za „propůjčení, postoupení“ části kompetencí suveréna.*“⁶³ Zde lze samozřejmě namítnout, že úvodní věta nutně neříká, že sám Ústavní soud koncept sdílené suverenity akceptuje, neboť jen konstatuje, že v něm EU nejvíce pokročila. Hned následující věta však dokládá, že ÚS celé téma pokládá spíše za věc jakýchsi jazykových her. Jestliže je „spíše otázkou jazykovou“, zda je či není v procesu integrace ztracena „část suverenity“, je zřejmě neméně jazykovou otázkou, zda suverenita vůbec může být sdílená či rozdělená.

Netřeba zde dokládat, že koncept „sdílené“, „dělené“ či „omezené“ suverenity byl v dějinách moderní právní a politické filosofie spojen se zcela jiným chápáním legitimacy, státu a práva než koncept „nedělitelné“ suverenity. Nejde rozhodně o tutéž substanci, kterou by pouze část autorů pokládala za dělitelnou a druhá nikoli, nýbrž o zcela odlišné významy jednoho slova. Již proto se však nemůže z povahy věci jednat o pouhou jazykovou otázku.⁶⁴ Smysl nedělitelnosti klasické suverenity spočívá právě v tom, že jde

⁵⁹ Jak praví Spinoza, i v monarchii je skutečným držitelem suverenity nikoli král, nýbrž ti „*qui summa imperii negotia administrant, vel qui regi sunt proximi*“. (SPINOZA, B. *Rozprava politická*, s. 32; latinský originál. In: *Politischer Traktat. Tractatus Politicus*. 2. vyd. Hamburg, 2010, Cap. VI/5, s. 72).

⁶⁰ Cit. dle ELLIOT, W. Y. *Pragmatic Revolt in Politics*. London – New York, 1928, s. 149.

⁶¹ LUHMANN, N. *Politik der Gesellschaft*, s. 258.

⁶² Právě takové odmítnutí principu ústavnosti bylo konečnou i obsahem kritiky suverenity u poststrukturalistických autorů, pro něž je představa symbolického jádra moci, práva a státu vždy pouze nárokem faktických držitelů moci na legitimizaci vlastní vlády (viz FOUCAULT, M. „*Il faut défendre la société*“. *Cours au Collège de France*. 1976. Paris: Gallimard – Seuil, 1997, s. 26. Srov. NEAL, A. W. Cutting Off the King's Head: Foucault's Society Must Be Defended and the Problem of Sovereignty. *Alternatives*. 2009, roč. 29, s. 373–398). K pojmu normativní síly ve spojitosti s ústavou viz BADURA, P. *Verfassung und Verfassungsgesetz*. In: Horst Ehmke – Joseph H. Kaiser – Wilhelm A. Kewenig – Karl M. Meessen – Wolfgang Rüdfer (eds). *Festschrift für Ulrich Scheuner zum 70. Geburtstag*. Berlin: Duncker & Humblot, 1973, s. 19–39, zde s. 37.

⁶³ Nález sp. zn. Pl. ÚS 19/08 (č. 446/2008 Sb.), Lisabonská smlouva I. odst. 104.

o moc jednoho subjektu, lidu, jemuž zcela přináleží (dokonce i v absolutistickém pojetí Thomase Hobbesa).⁶⁵ V opačném případě by ztratila svůj legitimizační charakter, neboť by se obrátil vztah mezi suverenitou a subjektem. Zatímco v klasickém pojetí nedělené suverenity je subjekt tím, kdo jako suverén vytváří normativní řád, u sdílené suverenity není subjekt tvůrcem právního řádu, nýbrž existuje již uvnitř něj, což vyvolává otázku, z čeho takový řád vychází. Koncept sdílené „suverenity“ je tak založen v předmoderní vizi přirozeného řádu, jenž předchází každému konkrétnímu politickému systému.⁶⁶ „Klasickou“ suverenitu tedy „sdílet“ nelze; sdílet lze jen konstituovanou státní moc.

Lze ještě dodat, že ve svém druhém nálezu k Lisabonské smlouvě (dále též *Lisabonská smlouva II*) ÚS reagoval na kritiku pojmu „sdílené suverenity“ ze strany prezidenta republiky pozoruhodným argumentem, podle kterého „prezidentu republiky, ale i dalším politickým činitelům odpovědným za přijetí citovaného memoranda, musel být koncept sdílené suverenity dobře znám již v době, kdy Česká republika ještě nebyla členem Evropské unie“, a to s odkazem na usnesení vlády České republiky ze dne 13. prosince 1995 č. 732 k žádosti České republiky o přijetí do Evropské unie, které o sdílené suverenitě skutečně hovoří.⁶⁷ Otázkou je, co takový argument vlastně vysvětluje. Nehledě k tomu, že sám ÚS zachází s konceptem sdílené suverenity v kontextu svého nálezu podstatně jinak než většina známých zastánců tohoto pojmu,⁶⁸ není především vůbec podstatné (zejména pak v případě kontroly ústavnosti), jak je určitý termín používán v daném okamžiku v běžném politickém slovníku, k němuž citované usnesení vlády náleží, nýbrž jakou roli plní v pojmovém kontextu ústavního pořádku. Jinými slovy, i pokud se kterýkoliv ústavní aktér v roce 1995 domníval, že se aktem přistoupení k EU přenáší část suverenity, celá suverenita nebo že se třeba suverenita rozpouští v procesu nadnárodní integrace, je to bez relevance pro ústavního soudce, jenž posuzuje limity transferů konkrétních pravomocí z hlediska ústavního řádu.

Kromě odmítnutí kritiky sdílené suverenity je zajímavým prvkem druhého lisabonského nálezu, jenž se opírá opět o koncept sdílení suverenity, teze, že „*surchovanost však neznamená svévoli anebo možnost volně porušovat existující závazky v podobě mezinárodních smluv, jakými jsou i smlouvy, na jejichž základě je Česká republika členem*

⁶⁴ Ústavní soud přitom ani nespouští, jak přesně vůbec rozumí konceptu „sdílení“ a „slévání“. Předně je třeba zdůraznit, že mezi oběma pojmy není vztah ekvivalence. Pojem „sdílená“ vede čistě z hlediska gramatického výkladu k závěru, že je jeden předmět sdílen dvěma či více aktéry (zatím ponechme stranou otázku, zda jde o nositele nebo subjekty suverenity). Pojem „slitá“ naopak spíše navozuje dojem, že jsou dva předměty „slity“, tedy spojeny do jednoho celku. Není tedy zřejmé, zda měl Ústavní soud na mysli slévání jakési autonomní suverenity Evropské unie se suverenitou (lidu) státu – České republiky, slévání nebo sdílení suverenity členských států EU, nebo zda chtěl konstatovat sdílení suverenity (lidu) ČR orgány ČR a EU.

⁶⁵ Viz k tomuto spojení moderní suverenity s koncepcí subjektu a subjektivitu BALIBAR, É. Réponse à la question de Jean-Luc Nancy: „Qui vient après le sujet?“ In: É. Balibar. *Citoyen sujet et autres essais d'anthropologie philosophique*. Paris: PUF, 2011, s. 35–66 a BALIBAR, É. Subjectus/Subjectum. In: É. Balibar. *Citoyen sujet et autres essais d'anthropologie philosophique*. Paris: PUF, 2011, s. 67–86.

⁶⁶ K nesmyslnosti konceptu sdílení suverenity dvěma subjekty viz též jinak k suverenitě kritický SANDELIUS, W. *Sovereignty Versus the Rule of Law*, s. 5.

⁶⁷ Nález sp. zn. Pl. ÚS 29/09 (č. 387/2009 Sb.), Lisabonská smlouva II, odst. 249.

⁶⁸ Např. Jürgen Habermas používá koncept „sdílené suverenity“ jako ospravedlnění své teze o nadřazenosti globálního, potažmo nadnárodního právního řádu nad řádem národním. Viz jeho text: HABERMAS, J. *K ustavení Evropy*. Praha: Filosofia, 2013, s. 73 an. Jak jsem uvedl již výše, Ulrich Haltern v této souvislosti upozorňuje na skryté přirozenoprávní prvky relativizace státnosti, ať již v podobě začlenění státu do vyššího, jej předcházejícího řádu, nebo v podobě relokace suverenity na transnacionální/globální úroveň.

Evropské unie“.⁶⁹ Proto dále uvádí, že by bylo „v rozporu se zásadou *pacta sunt servanda*, kodifikovanou v ustanovení čl. 26 Vídeňské úmluvy, kdyby Česká republika mohla v jakémkoliv okamžiku začít tyto závazky ignorovat s odvoláním na to, že se opět ujímá svých pravomocí“. Zde totiž Ústavní soud opět zaměňuje suverenitu za konstituovanou státní moc. Bezesporu totiž platí, že státní moc lze naplňovat pouze v mezích ústavy a jejích zásad, k nimž v případě České republiky patří na základě čl. 1 odst. 2 Ústavy dodržování mezinárodněprávních závazků. Tyto zásady však platí v situaci normality. Co však v případě, kdy by striktní dodržování mezinárodněprávních závazků mělo z jakéhokoliv důvodu v některém konkrétním případě vést k ohrožení samotné existence státu, respektive jeho ústavního řádu? Suverenita, vztahující se k moci konstituující, nikoli konstituované, se dotýká právě situací výjimečného stavu nepokrytých ústavním právem. Jak popsal Frank Schorkopf, princip suverenity dovoluje, aby státy v případě krize kolektivně porušily mezinárodní právo, které ony samy vytvářejí.⁷⁰ Podobně již Hermann Heller spatřoval podstatu suverenity v oprávnění státu legitimně překročit meze mezinárodního právního řádu v případě nouze, neboť existence každého takového řádu je podmíněna existencí rozhodující entity, jež může tento řád v případě nouze prolomit.⁷¹ Koneckonců to bylo již obsahem tradičního konceptu *princeps legibus solutus*, jenž moderní ideji suverenity předcházela.⁷² Tvrzení, že suverenita je podřízena mezinárodněprávním závazkům, je obsahově stejné jako tvrzení, že je podřízena ústavě. V obou případech je tím suverenita redukována na státní moc, právě jako v případě popsaného Jelinekova konceptu sebeomezení. Takové její svázání do rámce pozitivního práva však pouze vytěšňuje otázku výjimečného stavu a legitimního porušení ústavy z právní vědy, aniž by odstranilo možnost jejich uplatnění.⁷³

3.3 Normativní implikace suverenity

Zatímco z dosud popsané argumentace vyplývá spíše snaha ÚS relativizovat klasickou suverenitu, v normativních konsekvencích vyvozovaných z jejího pojmu soud, poněkud paradoxně, zastává spíše silně „suverenistickou“ pozici. Výslovně tak v odst. 109 prvního lisabonského nálezu uvádí, že „čl. 10a nemůže být zjevně použit k neomezenému přenosu svrchovanosti; jinými slovy, na základě článku 10a nelze přenést – jak již bylo uvedeno, takové pravomoci, jejichž přenesením by byl dotčen čl. 1 odst. 1 Ústavy v tom smyslu, že by již nebylo možno hovořit o České republice jako o svrchovaném státu. Pojem svrchovanosti interpretovaný ve vzájemné souvislosti čl. 1 odst. 1 Ústavy a čl. 10a Ústavy tedy jasně ukazuje, že existují také určité limity přenosu svrchovanosti, jejichž nedodržením by byl již dotčen jak čl. 1 odst. 1, tak čl. 10a Ústavy.“⁷⁴ V duchu *Cukerných kvót III* je zde tedy ÚS toho názoru, že ze samotné podstaty suverenity lze vyvodit určitá vodítka pro to, které

⁶⁹ Nález sp. zn. Pl. ÚS 29/09 (č. 387/2009 Sb.), Lisabonská smlouva II, odst. 168.

⁷⁰ SCHORKOPF, F. Finanzkrisen als Herausforderung der internationalen, europäischen und nationalen Rechtssetzung. *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*. 2012, roč. 72, s. 183–225.

⁷¹ HELLER, H. *Souveränität*, s. 120. Tentýž princip platí i vůči vlastnímu pozitivnímu ústavnímu řádu, byť Heller nechápal suverenitu jako moc suspendující normální řád, nýbrž jej zakládající. K odlišení od Schmittovy koncepcí suverenity definované výjimečným stavem viz HELLER, H. *Souveränität*, s. 103 an.

⁷² Viz blíže WYDUCKEL, D. *Princeps legibus solutus*. Berlin: Duncker und Humblot, 1979.

⁷³ Srov. BÖCKENFÖRDE, E. W. Der verdrängte Ausnahmezustand. *Neue Juristische Wochenschrift*. 1978, s. 1881–1890.

⁷⁴ Nález sp. zn. Pl. ÚS 19/08 (č. 446/2008 Sb.), Lisabonská smlouva I, odst. 109.

pravomoci lze přenést a které nikoli. Konstatuje sice, že stanovení limitů má primárně politickou dimenzi, avšak přesto sebe sama pokládá v *ultima ratio* za jejich konečného ochránce (a tedy interpreta).⁷⁵ K podobnému závěru došel ve svém lisabonském rozhodnutí i Spolkový ústavní soud.⁷⁶ Ten však precizně, jak jsme viděli, rozlišuje mezi suverenitou a výsostnými právy. Proto také může tvrdit, že si státy ponechávají plnou suverenitu.⁷⁷ Ne tak ÚS, který mezi oběma pojmy, v rozporu s nálezem k protiprávnosti komunistického režimu, nerozlišuje a o limitech přenosu pravomocí mluví právě jako o „*limitech přenosu svrchovanosti*“. Tím tedy *a contrario* sděluje, že přenos určité části suverenity je akceptovatelný.⁷⁸ Jako by tedy jím popisovaná suverenita byla rozdělena do jakýchsi dvou částí: jedné, kterou lze volně přenášet a vzdávat se jí, a druhé, která tvoří jakési jádro suverenity a kterou již přenášet nelze. Toto jádro může být paradoxně dokonce transfery části suverenity „posíleno“ v důsledku toho, že se stát stává součástí mocensky významnějšího celku.⁷⁹

Toto zdvojení je ovšem logickým a nutným důsledkem záměny suverenity s konstituovanou státní mocí. Suverenita je dle ÚS něčím, s čím mohou státní orgány nakládat; je *de facto* ztotožněna s kompetenční kompetencí.⁸⁰ Zároveň má být ale limitujícím principem takového nakládání. To v sobě nese logický rozpor. Soud navíc neuvádí, co je oním pomyslným nepřenositelným, nezadatelným jádrem suverenity. Není tedy jasné, jaká pravomoc by musela být přenesena, aby již „*nebylo možno hovořit o České republice jako o svrchovaném státu*“. Mohli bychom se koneckonců tázat, jakou hodnotu by vůbec „suverenita“, již lze „částečně“ přenášet a ztrácet, měla vlastně mít, a proč by bylo problémem ji postrádat. Naopak pokud na suverenitu nahlédneme jako na „konstruktivní moc“ ve smyslu nálezu k zákonu o protiprávnosti komunistického režimu, nebyl by jejím ohrožením dokonce ani transfer kompetenční kompetence, jak jsem ukázal již v kap. II.

Ona limitace, kterou se ÚS z pojmu suverenity snaží pro přenos pravomocí vyvodit, se stejně jako v nálezů k cukerným kvótám fakticky nevztahuje k suverenitě, nýbrž k materiálnímu ohnisku ústavy. Podobně SÚS hovoří konstantně o omezeních přenosu

⁷⁵ Nález sp. zn. Pl. ÚS 19/08 (č. 446/2008 Sb.), Lisabonská smlouva I, odst. 109.

⁷⁶ Limitace přenosů svrchovaných pravomocí principem „suverénní ústavní státnosti“ tvoří přitom též jádro lisabonského rozhodnutí Spolkového ústavního soudu: BVerfGE 123, 267 – 2009 (Lissabon), odst. 226. Viz česky: KUST, J. (ed.). *Evropská inspirace z Karlsruhe*. Praha: Úřad vlády 2009, s. 65–86. Srov. k tomu GEORGIEV, J. Lisabonský nález z Karlsruhe: Spolkový ústavní soud určil podmínky a meze přenosu kompetencí na EU. In: J. Kust (ed.). *Evropská inspirace z Karlsruhe*. Praha: Úřad vlády 2009, s. 27–48. Z německé literatury uvedme např. GRÄDITZ, K.-F. – HILLGRUBER, Ch. Volkssouveränität und Demokratie ernst genommen – Zum Lissabon-Urteil des BVerfG. *Juristenzeitung*. 2009, č. 18, s. 872–881; GRIMM, D. Das Grundgesetz als Riegel vor einer Verstaatlichung der Europäischen Union. Zum Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts. *Der Staat*. 2009, roč. 49, č. 4, s. 475–495; SCHÖNBERGER, Ch. Die Europäische Union zwischen „Demokratiedefizit“ und BundeStaatsverbot. Anmerkungen zum Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts. *Der Staat*. 2009, roč. 49, č. 4, s. 535–558; WAHL, R. Die Schwebelage im Verhältnis von Europäischer Union und Mitgliedsstaaten. Zum Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts. *Der Staat*. 2009, roč. 49, č. 4, s. 587–614, THYM, D. Europäische Integration im Schatten souveräner Staatlichkeit. Anmerkungen zum Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts. *Der Staat*. 2009, roč. 49, č. 4, s. 559–586.

⁷⁷ BVerfGE 123, 267, odst. 228.

⁷⁸ Tomu odpovídá i dikce odst. 104, kde soud konstatuje, že „*klíčovým projevem svrchovanosti státu je i možnost se svou svrchovaností (její částí) dále nakládat, resp. určité kompetence dočasně či trvale postoupit*“. (Nález sp. zn. Pl. ÚS 19/08 (č. 446/2008 Sb.), Lisabonská smlouva I, odst. 104).

⁷⁹ Nález sp. zn. Pl. ÚS 19/08 (č. 446/2008 Sb.), Lisabonská smlouva I, odst. 108.

⁸⁰ Viz pozn. 78.

výsostných práv tam, kde by vznikalo riziko ohrožení ústavní identity.⁸¹ Objektem chráněného zájmu tu není suverenita samotná, nýbrž určité části konstituovaného řádu. Skutečnost, že ÚS využívá pojmu suverenity k ochraně takto konstituovaných klauzulí věčnosti, je zřejmá i z dalších částí nálezu, kde soud stanovuje nutnost dostatečného „ohrazení“ přenesených pravomocí a „dostatečné kontroly“, kterou nad nimi musí ČR i nadále vykonávat.⁸² I tyto principy vycházejí z materiální podstaty demokratického právního státu tak, jak o ní rozhodl originární ústavodárce. Samotné materiální ohnisko ústavy je ovšem součástí konstituovaného řádu, není tedy základem, nýbrž produktem suverenity. Týká se výkonu konstituované moci, nikoli ale jejího zdroje. Proto také jednání v rozporu s ním neohrožuje suverenitu státu, nýbrž jeho povahu jako státu demokratického a právního.

Přes velmi nekonzistentní a konfuzní zacházení s pojmem suverenity z prvního nálezu k Lisabonské smlouvě ovšem vyplývá, že ÚS implicitně z klasické nedělitelné suverenity odlišné od státní moci vychází. Pokládá totiž za nezbytné, aby i akty orgánů EU byly v souladu s materiálním ohniskem ústavy ČR.⁸³ Takový požadavek však může vyplývat jedině z toho, že je moc lidu pokládána za legitimační pramen *všech* aktů veřejné moci, bez ohledu na to, kým jsou vykonávány. Proto se na všechny tyto akty vztahuje stejný stupeň materiálních limitů.⁸⁴ I pokud by Ústavní soud rezignoval na ústavní přezkum unijních aktů, a to i ve vztahu k materiálnímu ohnisku ústavnosti, neznamenalo by to přitom z hlediska principu suverenity problém, pakliže by roli Soudního dvora EU vykonávanou ve vztahu k základním právům a k hodnotám Unie pokládala za dostatečnou alternativu vlastního přezkumu. Ostatně, právě takový postup zvolil – byť jen ve vztahu k ochraně základních práv ve smyslu Základního zákona – v doktríně *Solange II* SÚS. Takový přístup však, jak rovněž známo, neznamená popření vlastní přezkumné pravomoci, nýbrž pouze rezignaci na její provádění, je-li stejný výsledek zajištěn i jinou cestou.

⁸¹ BVerfGE 37, 211 (279 f.); 73, 339 (375 f.); 89, 155 (184).

⁸² Nález sp. zn. Pl. ÚS 19/08 (č. 446/2008 Sb.), Lisabonská smlouva I, odst. 135. Viz k tomu blíže BŘÍZA, P. *Jaké jsou dopady „Lisabonského nálezu“* (nejen) pro ústavní roviny vztahu českého a unijního práva? *Právní rozhledy*. 2009, č. 6, s. 201.

⁸³ Ústavní soud si dokonce, jak známo, přisoudil dokonce pravomoc přezkoumávat akty EU z hlediska jejich konformity s celým ústavním pořádkem: nález sp. zn. Pl. ÚS 19/08 (č. 446/2008 Sb.), Lisabonská smlouva I, odst. 94 („je třeba, aby měl Ústavní soud možnost přezkoumávat ustanovení evropského práva z hlediska jejich souladu s ústavním pořádkem jako celkem, nikoliv pouze s jeho materiálním ohniskem“), odst. 216 (koncept „vybočujícího právního aktu“) a podobně nález sp. zn. Pl. ÚS 29/09 (č. 387/2009 Sb.), Lisabonská smlouva II, odst. 172. Srov. k tomu kriticky BŘÍZA, P. *Jaké jsou dopady „Lisabonského nálezu“* (nejen) pro ústavní roviny vztahu českého a unijního práva? *Právní rozhledy*. 2009, č. 6, s. 201; pozitivněji WINTR, J. První rozhodnutí Ústavního soudu o ústavnosti mezinárodní smlouvy. *Jurisprudence*. 2009, č. 1, s. 28–29.

⁸⁴ L. Tichý a T. Dumbrovský zastávají naopak tezi, že přenosem pravomocí na základě čl. 10a Ústavy dochází k nepřímé změně ústavy, u níž je nutnost ochrany souladu s klauzulemi věčnosti nižší než u standardních změn ústavy. S takovým závěrem je však stěžejí možno souhlasit, neboť každá změna ústavy musí naplňovat stejné materiální podmínky. Tichý a Dumbrovský vycházejí z fikce, že tyto podmínky jsou *per se* naplněny, pokud organizace, na níž jsou pravomoci přenášeny, funguje dle stejných hodnot, jež chrání klauzule věčnosti: „přenos pravomocí nemůže materiálně porušit klauzuli věčnosti, pokud ústavněprávní rámec nového fóra, na kterém jsou nyní vykonávány, je založen na stejných hodnotách, které národní klauzule věčnosti chrání“ (TICHÝ, L. – DUMBROVSKÝ, T. *Ústavní soud ČR mezi dvěma právními řádami*, s. 193 an). Ovšem soulad s hodnotami materiálního ohniska ústavy nemůže být založen na fikci platné v okamžiku přistoupení, nýbrž musí být otevřen možnosti průběžného přezkumu toho, zda tento soulad stále existuje. Ostatně lze připomenout, že Výmarská ústava, bezesporu původně založená na obdobných hodnotách, formálně platila i mezi léty 1933–1945.

Snaha podrobit akty nadnárodní moci stejným materiálním principům jako akty státní moci tak implicitně vyplývá z pohledu na stát jako suverénní entitu. To, co je ovšem touto snahou chráněno, není sama suverenita, nýbrž obsah původního suverénního rozhodnutí, tedy právě materiální principy ústavnosti. Z tohoto pohledu je pochopitelné, že ÚS usiluje o dodržování těchto principů nadnárodními orgány, avšak neměl by se přitom zaštiťovat ochranou suverenity samé, nýbrž konstituovaného řádu, tedy ústavy.

ZÁVĚR

Postoj českého Ústavního soudu k tématu suverenity je dlouhodobě nejednoznačný a postrádá solidní teoretické fundamenty. Starší konstatování Jana Komárka o neustálosti judikatury ÚS ve vztahu k právu EU⁸⁵ platí bezesbýtku i pro vztah k pojmu suverenity v souvislosti se vztahem evropského a ústavního práva. Soud osciluje mezi chápáním suverenity jako agregátu pravomocí státních orgánů v mezích existujícího ústavního řádu a jako normativního zdroje státní moci předcházejícího konstituované ústavě. Zatímco v nálezu o protiprávnosti komunistického režimu jednoznačně rozlišil mezi suverenitou coby základem konstituující moci a pravomocemi existujícími v rámci konstituovaného řádu, v následných nálezech opakovaně obě roviny vícekrát zaměnil, což vedlo k vzájemně nekonzistentním závěrům.

Soud tak na jedné straně opakovaně hovořil o sdílené suverenitě jako výrazu současného stavu nadnárodní integrace, čímž přistoupil na terminologické instrumentarium, které odpůrci klasického moderního pojmu suverenity používají již od počátku raného novověku. Transfery výsostných pravomocí opakovaně nazval transferem „části suverenity“, čímž přistoupil na záměnu suverenity se státní mocí, potažmo s konstituovanými pravomocemi. Na straně druhé opakovaně konstatoval, že i takové transfery mají jisté podmínky a limity vyplývající z principu suverenity, jež i v nadnárodní integraci přísluší státu. S těmito podmínkami a limity spojil i možnost přezkumu (a rozhodování o aplikovatelnosti) nadnárodních právních aktů Ústavním soudem, kterou ve známém a kontroverzním nálezu ve věci slovenských důchodů (*Landtová*) později též využil, prohlásiv rozhodnutí Soudního dvora EU C-399/09 za vybočující právní akt.⁸⁶ Všechny tyto argumentační pozice dohromady vytvářejí ne příliš konzistentní konglomerát, v němž pojem suverenity hraje sice klíčovou, ale zároveň velmi matoucí úlohu.

V kontextu analyzovaných nálezů lze tvrdit, že koncept sdílené suverenity Ústavní soud používá spíše jako formulaci, jejímž smyslem je vyjádřit faktickou propojenost národního a nadnárodního právního řádu. Nejde tedy o promyšlený a plánovitý krok „kreativního“ výkladu ústavy, o němž mluvil svého času třeba Gerhard Leibholz,⁸⁷ ale spíše o úlitbu převládajícímu postmodernímu diskursu v právní teorii bez hlubšího teoretického

⁸⁵ KOMÁREK, J. *Vztah práva Evropské unie a právního řádu ČR*, s. 366.

⁸⁶ Nález sp. zn. Pl. ÚS 5/12, *Landtová*. Viz k tomu KNOB, M. Další pokračování ságy slovenských důchodů před Ústavním soudem. *Soudní rozhledy*. 2012, č. 4, s. 127 an.

⁸⁷ LEIBHOLZ, G. Repräsentativer Parlamentarismus und parteienstaatliche Demokratie. In: Kurt Kluxen (hg.). *Parlamentarismus*. 5. vyd. Königstein/Taunus, 1980, s. 360. Nutno konečně říci, že i takový „tvůrčí“ výklad musí podle Leibholze respektovat hodnotu a ducha právní normy, a nikoli jednoduše zvolit tezi, která je v jádru popřením hned několika základních pojmů, na nichž stojí systematická celá ústava.

fundamentu. Jak v této souvislosti správně podotýká Manfred Baldus, je koncept dělení suverenity metaforou, která ovšem neodpovídá realitě latentního konfliktu mezi národní a nadnárodní sférou a pouze vede k dalšímu zvětšení jeho hrozby tím, že petrifikuje stav nejistoty.⁸⁸ „Sdílená suverenity“ v judikatuře Ústavního soudu přitom nehraje žádnou normativní roli. Není tedy například důvodem pro akceptaci přenosu určitých pravomocí na nadnárodní úroveň, neboť i bez takového konceptu, respektive při výlučném a konzistentním zastávání klasického konceptu nedělitelné suverenity, by soud mohl dojít ke stejnému závěru.

Normativní konsekvence soud naopak explicitně odvozuje z konceptu suverenity tam, kde mluví o limitech přenosů pravomocí. Nečiní tak ovšem příliš šťastně, neboť tyto transfery nazývá jako přenosy „části suverenity“, a navozuje tak dojem, že z principu suverenity vyplývá nutnost omezení jejích vlastních transferů, neboli že suverenity náleží jakési vnitřní jádro limitující její vlastní dezintegraci. Jaký je jeho obsah, potažmo jaké jsou zmíněné limitující faktory, však soud nespécifikuje. Již v *Cukerných kvótách III* hovořil o „základech suverenity“ a „materiální podstatě demokratického právního státu“ jako o dvou vzájemně odlišných limitech přenosu pravomocí. Pokud se ovšem podíváme na to, v čem se tato limitace konkrétně projevuje, slévá se v argumentaci ÚS zcela s materiálním ohniskem ústavy.

Materiální ohnisko ústavy je však třeba od pojmu suverenity odlišovat. Již Carl Schmitt, autor konceptu substanciálního jádra ústavy, které nelze odstranit žádnou její revizí, mezi oběma koncepty jasně rozlišoval.⁸⁹ Jádro ústavy zakládá limity změn ústavy, avšak je samo produktem rozhodnutí suveréna. Není tedy k dispozici konstituované moci, včetně derivativní ústavodárné moci, avšak může být samozřejmě změněno jiným rozhodnutím suveréna v budoucnu. Je pochopitelné, že v rámci hranic demokratického právního státu takové pojetí suverenity vzbuzuje jisté obavy. Někteří autoři proto požadují, aby byla suverenity vtěsnána do rámce tohoto jádra, aby nevznikal dojem, že zde existuje jakási univerzální kompetence k jeho prolamování.⁹⁰ Avšak popsané pojetí není normativní, nýbrž deskriptivní. Neobhazuje tedy legitimní prolamování klauzulí věčnosti. Neříká nic jiného, než že i to, co je pokládáno za nezměnitelné a věčné, je výsledkem rozhodnutí v určitém dějinném momentu (nikoli tedy nějaké kompetenční kompetence).

Není tedy třeba předústavní podstatu suverenity odmítat. Takové odmítnutí by totiž i samotné materiální ohnisko postavilo na velmi vratké základy, neboť by absentoval důvod jeho nezměnitelnosti po dobu platnosti ústavy jako celku. Právě základ samotného materiálního ohniska v suverénním lidu coby referenčním subjektu originární ústavodárné moci, a tedy i suverenity, je koneckonců implicitním důvodem, proč Ústavní soud, podobně jako SÚS, opakovaně konstatoval, že nadnárodní právní akty musí naplňovat podmínky materiální podstaty demokratického právního státu tak, jak vyplývají z českého ústavního pořádku, potažmo právě z jeho materiálního ohniska. Je-li totiž zdrojem veškeré státní moci lid, přísluší i pravomoci státních orgánů přenesené podle čl. 10a

⁸⁸ BALDUS, M. Zur Relevanz des Souveränitätsproblems für die Wissenschaft vom öffentlichen Recht. *Der Staat*. 1997, roč. 37, s. 381–398, zde s. 397.

⁸⁹ SCHMITT, C. *Verfassungslehre*, s. 103. Srov. UNRUH, P. *Der Verfassungsbegriff des Grundgesetzes. Eine verfassungstheoretische Rekonstruktion*. Tübingen: Mohr und Siebeck, 2002, s. 283.

⁹⁰ Srov. BALDUS, M. *Zur Relevanz*, s. 388. Toto pojetí ovšem odpovídá kelsenovskému konceptu suverenity ústavy, který však veškeré mimoústavní a mimopozitivní kategorie jednoduše klade „před závorku“.

Ústavy na EU nadále lidu jako referenčnímu subjektu suverenity. Proto i akty orgánů EU vykonávané na státním území České republiky na základě přenesení pravomocí jsou odvozené z moci lidu, a musí tudíž, po dobu platnosti ústavy, splňovat stejné podmínky jako jakékoli jiné akty veřejné moci. V této argumentaci je koncept (nedělené) suverenity implicitně obsažen. Smysl požadavku na konformitu aktů EU s materiálním ohniskem ústavy netkví totiž v tomto ohnisku samotném, nýbrž v důvodu, proč toto ohnisko existuje. Jinak řečeno, rozhodnutí suveréna není chráněno *per se*, jako by samo mělo absolutní povahu vyvěrající z nějakého věčného přirozeného řádu, ale právě proto, že o něm rozhodl suverén. Pokud bychom tohoto suveréna vytěsnili z úvah právní vědy,⁹¹ zbavili bychom se logického důvodu, proč aplikovat koncept materiálního ohniska české ústavy i na akty jiného právního řádu.⁹² V tomto smyslu je tedy v argumentaci Ústavního soudu i v jeho lisabonských nálezech implicitně přítomen klasický koncept suverenity, i když je jím aplikovaný výraz „suverenita“, popřípadě „svrchovanost“, používán podstatně jinak a ne příliš šťastně ani jednoznačně.

Paralelní existence národního a nadnárodního právního řádu, ani rostoucí globalizace, faktické omezení vnější i vnitřní moci státu tedy nepředstavují žádný razantně nový důvod pro zpochybnění či „redefinici“ klasických pojmů ústavního a politického řádu, ať jde o lid coby referenční subjekt suverenity, či suverenitu samotnou. Jistě lze o relevanci těchto pojmů vždy pochybovat. Podstatné však je si uvědomit, že tyto pochybnosti se netýkají jen jednotlivých výrazů, ale jejich obsahu a především obsahů vytvářených jejich kontextem, tedy samotného dosavadního způsobu konstituování politické a ústavní reality. Jak v návaznosti na známou Humboldt-Cassirerovu hypotézu konstatoval Pierre Bourdieu, „*politická moc je do značné míry mocí prostřednictvím slov, v míře, v níž jsou slova nástroji konstrukce reality*“.⁹³ I nenápadná změna ústavního řádu reinterpetací jeho základních pojmů by mohla mít zásadní důsledky, jak koneckonců víme i z historie. Koncept „sdílené suverenity“, pokud by měl být skutečně aplikován konzistentně, by v normativních důsledcích znamenal revoluční změnu ústavy a prolomení jejího materiálního ohniska. Ačkoliv takovou změnu nelze nikdy vyloučit, je Ústavní soud coby instituce povoláná k ochraně ústavy, a to nikoli jen ve smyslu psaného textu, nýbrž jejího smyslu, povinen se jí v mezích svých pravomocí snažit zabránit.⁹⁴

Ze stejného důvodu je legitimní, že si soud přisoudil *ultima ratio* přezkum souladu přenosu pravomocí s materiálními principy demokratického právního státu. Ačkoliv totiž takový přenos nemůže ohrozit suverenitu samotnou, je kontrolovatelnost ústavní

⁹¹ Po tom volá ve vztahu k originární ústavodárné moci HENKE, W. Staatsrecht, Politik und verfassungsgebende Gewalt. *Der Staat*. 1980, roč. 19, s. 181–211.

⁹² Právě to je případ pluralistické argumentace Neila Walkera, pro něhož je střet národního a nadnárodního právního řádu kelsenovskou kolizí dvou základních norem (*Constitutional Pluralism*). Toto pojetí je ovšem logickým vyústěním případné rezignace na koncept suverenity či aplikace konceptu sdílené „suverenity“, neb v něm na určitém území chybí odvoditelnost moci z jednoho jediného zdroje.

⁹³ BOURDIEU, P. *Sur l'État*, s. 522 (přeložil autor).

⁹⁴ I pokud bychom tak přijali kontroverzní tezi Ulricha Becka, že jsou moderní ústavní řády vybudovány na principech „metodologického nacionalismu“ (BECK, U. *Was ist Globalisierung? Irrtümer des Globalismus – Antworten auf Globalisierung*. Frankfurt/Main: Suhrkamp, 1997; BECK, U. *Der kosmopolitische Blick oder: Krieg ist Frieden*. Frankfurt/Main: Suhrkamp, 2004; podobně WIMMER, A. – GLICK SCHILLER, N. *Methodological Nationalism and Beyond: Nation-State Building, Migration and the Social Sciences. Global Networks*. 2002, roč. 2, s. 301–334), nezbyvalo by jejich institucím než hájit tento řád, na jehož základě existují.

konformity u přenesených pravomocí obtížná.⁹⁵ Proto je na místě, že ÚS coby strážce ústavy dohlíží na to, aby některé oblasti, kde by ztížený přezkum mohl v konečném důsledku ohrožovat podstatu demokratického právního státu, zůstaly v působnosti státních orgánů. Je zřejmé, že primární odpovědnost tu musí v rámci projednávání transferu pravomocí hrát politické orgány, jak soud sám konstatoval, avšak to nebrání *ultima ratio* kontrolní roli ÚS. Tuto roli musí přitom vykonávat nejen *ex ante*, ale i průběžně, neboť materiální podmínky výkonu přenesených pravomocí i dodržování limitů přenosu mohou být v čase porušovány.⁹⁶ Pokud by soud na tuto svou roli rezignoval, neohrozilo by to sice suverenitu státu (podobně jako ani v případech, kdy by podmíněně rezignoval na možnost přezkumu jednotlivých aktů EU), mohlo by to však ohrozit základní principy, na nichž je demokratický právní stát vybudován, a z tohoto hlediska proto i obsah původního rozhodnutí suveréna.⁹⁷ V tomto směru lze shrnout, že kompetenční transfery na nadnárodní organizaci neohrožují princip státní suverenity, avšak mohou ohrozit naplňování principu demokracie.⁹⁸

⁹⁵ GRIMM, D. *Souveränität*, s. 95.

⁹⁶ Nemohu přitom souhlasit s tvrzením, že otázka, zda v určité oblasti došlo nebo nedošlo k přenosu pravomocí, není problémem národního, nýbrž komunitárního práva (tak ovšem např. MARŠÁLKOVÁ, Z. Jak daleko sahá omezení pravomocí orgánů ČR po vstupu do EU ve světle nálezu Ústavního soudu ve věci cukerných kvót? *Právní rozhledy*. 2006, č. 15, s. 553–561, zde s. 559). Jde totiž o problémy obou řádů. Z perspektivy unijního práva je logická snaha na jednotném výkladu přenosu pravomocí. Na druhé straně ústavní soudy coby orgány interpretující ústavu mohou jako jedině s konečnou platností posoudit, jaké pravomoci národní ústavní řád vůbec umožnil přenést. Viz k této debatě též BELLING, V. – MALÍŘ, J. – PÍTROVÁ, L. *Kontrola dělby pravomocí v EU se zřetelem ke kompetenčním excesům*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010.

⁹⁷ Z těchto důvodů nelze dle mého názoru plně souhlasit s argumentací Zdeňka Kühna, podle kterého „otázka LS a přenosu pravomocí na EU co se týče vztahu k suverenitě státu je otázka politická, a není proto důvodu, aby se politici této odpovědnosti vzdávali přenesením odpovědnosti na ÚS“ (KÜHN, Z. Kauza Lisabonské smlouvy II. Výklad pojmu suverenity. In: *Jiné právo* [online]. 9. 12. 2008. Dostupné z: <<http://jinepravo.blogspot.com/2008/12/kauzal-lisabonsk-smlouvy-ii-vklad-pojmu.html>>).

⁹⁸ K podobnému závěru dochází ve své vynikající práci též SEILER, Ch. *Der souveräne Verfassungsstaat zwischen demokratischer Rückbindung und überstaatlicher Einbindung*. Tübingen: Mohr und Siebeck, 2005.

MYŠLENÍ V SYSTÉMU V KRIZI – PRÁVNÍ NAUKA A SJEDNOCOVÁNÍ PRÁVA

Walter Boente*

Abstrakt: Z hlediska německých právníků ohrožuje harmonizace evropského práva vysoce diferencovaný německý právní systém. Vnější systém německého práva je reflektován v jeho právním řádu, knihách, monografiích, člancích a dokonce v definicích jsou jeho soudržnost a souladnost považovány za charakteristické znaky vnitřního systému německého práva. Tento systém slouží jak interpretaci, tak na podporu rozvoje práva. Naproti tomu evropské zákonodárství je často chápáno jako nesouladná množina různorodých částí. V soutěži právních systémů nejsou němečtí právníci schopni chápat svůj systém jako ten lepší. Dokonce i dnes zůstávají kořeny právního systému, které jsou spíše nahodilé než logické, zatím nepoznány.

Klíčová slova: systém práva, myšlení v systému, soulad, bezrozpornost, vliv evropského práva, vnitřní a vnější systém

ÚVOD

Slovo systém pochází ze starořeckého *systema* a neznamená především nic jiného než složení celku z jednotlivostí či jednotlivých částí. Jednotlivé části mohou být navzájem v logickém anebo jakkoli harmonickém poměru. Mohou si však vzájemně odporovat nebo být nedůsledně přiřazovány. To vše ale nevylučuje možnost hovořit alespoň obecně o systému jakožto celku složeném z více částí či jednotlivostí. Zda tento systém dostatečně jím sledovanému účelu a zda se v takovém složení jedná o dobrý systém, je ovšem jinou otázkou, jíž se budeme věnovat později.

1. PROLOG: OBECNÝ A PRÁVNICKÝ JAZYK

1.1 Komunikace o běžných věcech prostřednictvím obecného jazyka

Předtím, než se budeme věnovat právnímu či odbornému jazyku, jehož prostřednictvím sdělujeme naše vědomosti o právu, je nutno se nejprve zaměřit na samotný obecný jazyk.

Když se člověk dívá na svět,¹ uchovává v pojmech, co o něm pochopil.² Svou znalost o souvislostech zaznamenává do pravidel.³ Základní pravidla se nazývají principy.⁴

* Dr. Walter Boente, Université de Lausanne, Chaire de droit allemand/Lehrstuhl für Deutsches Recht. E-mail: walter.boente@unil.ch. Příspěvek je přepracovaným textem přednášky prezentované dne 3. 12. 2015 na fóru Centra právní komparatistiky Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze. Styl přednášky je zachován. Z německého jazyka přeložil prof. Luboš Tichý s přispěním Kateřiny Džbáňkové.

¹ LORENZ, K. Gegenstand. In: J. Mittelstraß (ed.). *Enzyklopädie: Philosophie und Wissenschaftstheorie. Band 1.* Stuttgart: J. B. Metzler, 2004, s. 714 an.

² MITTELSTRASS, J. Begriff. In: J. Mittelstraß (ed.). *Enzyklopädie: Philosophie und Wissenschaftstheorie. Band 1.* Stuttgart: J. B. Metzler, 2004, s. 265 an.; srov. též VESTING, T. *Rechtstheorie.* 2. vyd. München: C. H. Beck, 2015.

³ KAMBARTEL, F. – JANTSCHKE, T. Regel. In: J. Mittelstraß (ed.). *Enzyklopädie: Philosophie und Wissenschaftstheorie. Band 3.* Stuttgart: J. B. Metzler, 2004, s. 530 an.

⁴ KAMBARTEL, F. Prinzip. In: J. Mittelstraß (ed.). *Enzyklopädie: Philosophie und Wissenschaftstheorie. Band 3.* Stuttgart: J. B. Metzler, 2004, s. 341 an.

Pomocí obecného jazyka je pak (často nevědomě) zprostředkován určitý systém, tedy určitá složenina běžných, obecných pojmů, pravidel a základních principů běžného života, skrze niž komunikujeme naše běžné znalosti.⁵

Skutečnost, že může takový systém, jímž sdělujeme obecné informace, vypadat různě, je nám zřejmá teprve tehdy, komunikujeme-li tyto znalosti prostřednictvím jiné řeči či překládáme-li je do cizího jazyka. V rámci jedné a též kulturní oblasti se to nezdá zvlášť problematickým, ale vnímáme-li jazyky jiných kultur, vidíme, že každý jazyk je jedinečný – historicky, sociálně, politicky, psychologicky, religiózně a hospodářsky individuálně ovlivněný.

Doslovný překlad není v tomto rámci často možný anebo vede k nedorozumění, neboť pojmy jiného jazyka uchovávají jiné znalosti a jsou spojeny s jinými pravidly a principy.

Vedle problému spojeného s převáděním běžných znalostí do jiných komunikačních a jazykových systémů se významnou stává rovněž otázka, jakým jazykem lze neefektivněji komunikovat.⁶ Který systém je nejlepší pro zprostředkovávání našich obecných znalostí? Mohou být naše běžné znalosti sdělovány právě tak dobře jinou řečí, které se lze možná dokonce snadněji naučit? Nebo je naopak jiný jazyk jednodušeji naučitelný jen proto, že nezprostředkovává tolik informací a vše tedy poněkud příliš zjednodušuje? Stížnosti ohledně úpadku jazyka, zejména na pozadí dominance jazyka anglického, jsou celosvětově známým fenoménem.

1.2 Komunikace právních vědomostí prostřednictvím právního jazyka

1.2.1 Obecně

Právní jazykem jsou na rozdíl od jazyka obecného zprostředkovávány nikoliv běžné, každodenní znalosti, nýbrž odborné informace.⁷ Současně s obecným jazykem existují i právní pojmy, právní pravidla a právní principy.⁸ Právní pojem též slouží k uchovávání znalostí, popřípadě jako zkratka, jako zjednodušení diskuse a jako navazovací kritérium, respektive stavební prvek pravidel.⁹ Souvislosti v právu jsou vyjadřovány prostřednictvím právních pravidel, základní souvislosti pak skrze právní principy. Soubor právních pojmů, právních pravidel a právních principů může být rovněž v právu zcela obecně označován jako celek složený z více jednotlivých částí, tedy jako „systém“.¹⁰

⁵ SIEGWART, G. System. In: J. Mittelstraß (ed.). *Enzyklopädie: Philosophie und Wissenschaftstheorie. Band 4.* Stuttgart: J. B. Metzler, 2004, s. 183 an.

⁶ V této souvislosti se mluví o „komunikativní účinnosti“, podrobně k tomu ROELCKE, T. *Kommunikative Effizienz.* Heidelberg: Universitätsverlag Winter, 2002.

⁷ LORENZ, K. Wissenschaftssprache. In: J. Mittelstraß (ed.). *Enzyklopädie: Philosophie und Wissenschaftstheorie. Band 4.* Stuttgart: J. B. Metzler, 2004, s. 737 an.

⁸ K otázce kvalitativního rozdílu mezi právním pravidlem a principem, respektive k rozdílným definicím pojmů srov. METZGER, A. *Extra legem, intra ius. Allgemeine Rechtsgrundsätze im Europäischen Privatrecht.* Tübingen: Mohr Siebeck, 2009, s. 13 an. s dalšími prameny.

⁹ K tomu např. viz SCHÄRDEL, K. *Die Bücherkodifikation: Untersuchung einer Gesetzgebungstechnik.* Baden-Baden: Nomos, 2012, s. 135 an.

¹⁰ Směrodatně k tomu zejména HÖPFNER, C. *Die systemkonforme Auslegung.* Tübingen: Mohr Siebeck, 2008, s. 3 an.; HILBERT, P. *Systemdenken in Verwaltungsrecht und Verwaltungsrechtswissenschaft.* Tübingen: Mohr Siebeck, 2015, s. 3 an., vždy s dalšími prameny. Ohledně celé řady užších pojmů „systém“ a závislosti na jejich funkci blíže např. HÖPFNER, C. *Die systemkonforme Auslegung.* Tübingen: Mohr Siebeck, 2008, s. 3 an.; HILBERT, P. *Systemdenken in Verwaltungsrecht und Verwaltungsrechtswissenschaft.* Tübingen: Mohr Siebeck, 2015, s. 3 an., vždy s dalšími prameny.

1.2.2 Myšlení v systému

Ještě zřetelněji než v případě obecného jazyka se v rámci komunikace právnických informací projevuje význam systémového myšlení, tedy myšlení, komunikace se systémem.¹¹ Uchová vání vědomostí v pojmech a pravidlech je základem komunikace pro každý následný případ jejich zpracování. To slouží při ohromném množství informací především k přehlednosti a přístupnosti práva. Současně se tak rovněž zjednodušuje vědecká diskuse a odůvodnění právních následků v praxi. Taková odůvodnění a znalosti uchované v pojmech pak lze předpokládat. Z uvedeného plyne, že zdaleka ne všechno musí být v každém jednotlivém případě znovu promyšleno – ovšem s tím rizikem, že staré chyby se mohou opakovat.

Od tohoto vnějšího systému, jenž je zprostředkováván zákonodárstvím a je tak téměř nutně mezerovitý, je třeba odlišovat zvláštní, nepsaný systém, označovaný jako „vnitřní systém“. Proto člověk odstupuje od jednou stanovených pojmů a pravidel a hledá na pozadí existující souvislosti, základní pravidla a principy, jež mohou být použity pro nalézání práva.¹²

Nadto je v současnosti především s poukazem na „myšlenku práva“, respektive na (základní) principy spravedlnosti, právní jistoty a účelnosti vyžadována vnitřní harmonie a hodnotová bezrozpornost právního systému. Důsledkem je, že vnitřní systém má být schopen působit na vnější systém v tom smyslu, že jednak jsou pochybná rozhodnutí zákonodárce nebo rozhodování o právu kvalifikována jako „systémově cizí“ či v „rozporu se systémem“ a jsou následně napravována například cestou restriktivního výkladu, jednak má být vnitřní systém schopen působit produktivně s tím, že skrze základní pravidla a principy v systému vytváří logická právní pravidla, která již tvoří součást zákonů.¹³

1.2.3 Překládání právních vědomostí do jiných jazyků

Na pozadí těchto nesčetných souvislostí nepřekvapuje, jestliže se v právu ještě zřetelněji než v případě překladu běžného vědění do jiného jazyka projevuje problém překladu jedné právníkové řeči do druhé.¹⁴ Národní právo je na rozdíl od běžného vědění alespoň v zásadě zřetelně nahodilejší. Při každém překladu z jednoho právního jazyka do druhého by proto vlastně bylo nutno uvážit celý právní řád, právní vědu a právní kulturu. Z toho důvodu existuje nemálo autorů, kteří tento obrovitý úkol ekvivalentního překladu považují za nemožný a neuskutečnitelný.¹⁵

¹¹ Směrodatně k tomu zejména CANARIS, C.-W. *Systemdenken und Systembegriff in der Jurisprudenz*. 2. vyd. Berlin: Duncker & Humblot, 1983; BYDLINSKI, F. *System und Prinzipien des Privatrechts*. Wien: Springer, 1996; podrobně ke stavu diskuse opět HÖPFNER, C. *Die systemkonforme Auslegung*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2008; HILBERT, P. *Systemdenken in Verwaltungsrecht und Verwaltungsrechtswissenschaft*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2015.

¹² Rozdílné definice systému, vnitřního a vnějšího systému, mají svůj základ nejen v rozdílném chápání právního principu, srov. ohledně jejich předmětu poznání HÖPFNER, C. *Die systemkonforme Auslegung*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2008, s. 91 an. na straně jedné a METZGER, A. *Extra legem, intra ius*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2009, s. 25 an. na straně druhé.

¹³ K chápání systému zejména BYDLINSKI, F. *System und Prinzip des Privatrechts*. Wien: Springer, 1996, s. 1 an., zejména s. 31 an.; LARENZ, K. – CANARIS, C.-W. *Methodenlehre der Rechtswissenschaft*. 3. vyd. Berlin: Springer, 1995, s. 263 an., zejména 302 an.

¹⁴ K tomu např. BÄCKER, C. *Recht, Sprache und Kultur*. In: C. Bäcker – M. Klatt – S. Zucca-Soest (eds). *Sprache – Recht – Gesellschaft*. Tübingen, 2012, s. 257 an.; SCHMIEDL-NEUBURG, H. *Kultur, Sprache und Recht zwischen Relativismus und Universalismus*. In: M. Klatt et al. (eds). *An den Grenzen der Rechtsdogmatik*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2012, s. 271 an.

¹⁵ Podrobně k tomuto problému GLANERT, S. – LEGRAND, P. *De la traductibilité du droit*. Paris: Dalloz-Sirey, 2011.

1.2.4 Účinnost právního jazyka

Souběžně s obecným jazykem vyvstává otázka odborného jazyka práva, tedy jakým právním jazykem, jakými právními pojmy, pravidly a principy lze neúčinněji zprostředkovat své vědomosti o právu, právo jako takové a se stejnými právní účinky.¹⁶ I v tomto rámci se často vyskytují stížnosti na úpadek právního jazyka,¹⁷ jenž je zde spojován především se „špatným“ zákonodárstvím.

2. NESYSTEMATICKÉ ZÁKONODÁRSTVÍ

V Německu se národnímu zákonodárci v oblasti civilního práva již dlouho vyčítá nesystematická legislativa. Je podrobována kritice neúčinných pojmů, pravidel a principů, které ve svém souhrnu představují národní civilněprávní systém. Podle Kötze se však především v tzv. vedlejších oblastech pro zákonodárce zdá být již dlouho „*velkým pokusem vyprodukovat zvláštní zákon s vlastní systematikou a vlastní terminologií a důvěřovat tomu, že se hodnotové protiklady a systémové vady, které tím vznikají, prostě nějak vyřeší*“.¹⁸ Avšak idyla jádra německého civilního práva, zejména tuzemským zákonodárcem dlouho nedotčené obecné závazkové právo z 19. století, byla tímto sotva narušena.

Unijní soukromé právo však této idyle učinilo konec. Bez zprostředkování zasahuje skrze zvláštní právní materii přímo do srdce civilního práva.¹⁹ Reforma právní úpravy se tak dotkla také jádra německého občanského práva.

Protože unijní soukromé právo „prostupuje“ různými národními právními pojmy, znamená to ve výsledku, že německý právní řád tyto pojmy nezná nebo zná jen zčásti. Musí tak být vytvořeny nové pojmy, jež musí být následně zavedeny do systému nekonečného množství pravidel a principů. Z teorie chaosu je znám tzv. motýlí efekt, tedy že komplexní systémy jsou vysoce citlivé na malé odchylky v základních podmínkách, takže i nepatrné změny těchto podmínek mohou v dlouhodobém hledisku vést k naprosto jinému vývoji. Stejně je tomu i zde. Není vůbec jednoduché vkládat nové pojmy harmonicky do starého systému. Změna nemusí být zpočátku velká, ale existuje nebezpečí, že na druhém konci vzniknou následky, jež zdaleka nebyly předvídané.

K uvedenému však ještě přistupuje kritika samotného unijního soukromého práva, upozorňující na jeho pochybnou pojmovou jasnost a přímost stejně jako rozporuplnou systematiku.²⁰ Je tak postrádána „harmonie“, respektive bezrozpornost a onen „vnitřní“

¹⁶ Tato otázka je řešena pravidelně v rámci diskuse o jazykové optimalizaci právnických textů, jako např. THIEME, S. – RAFF, G. – TACKE, K. Möglichkeiten und Grenzen der sprachlichen Optimierung von Rechtstexten. In: R. Fischer (ed.). *Sprache und Recht in grossen Europäischen Sprachen: Juristische Begriffsbildung im Spannungsfeld zwischen Fachsprachlichkeit und allgemeiner Verständlichkeit*. Regensburg: Universitätsverlag Regensburg, 2010, s. 155 an.

¹⁷ Např. REINHARDT, M. Europäische Rechtssprache: Verspätete Randbemerkungen über einen fortgeschrittenen Verfall. *Neue Juristische Wochenschrift*. 2003, s. 3449 an. o „*Europäische Rechtssprache: Verspätete Randbemerkungen über einen fortgeschrittenen Verfall*“.

¹⁸ KÖTZ, H. Schuldrechtsüberarbeitung und Kodifikationsprinzip. In: A. Dieckmann et al. (eds). *Festschrift für Wolfram Müller-Freienfels*. Baden-Baden: Nomos, 1986, s. 404; dále též HONSELL, H. *Vom heutigen Stil der Gesetzgebung*. Salzburg – München: Universitäts-Verlag A. Pustet, 1979, s. 14, 18 an. s rozsáhlým pramenným aparátem ohledně dlouhé tradice této diskuse.

¹⁹ Podle LADEUR, K.-H. Die Bedeutung eines Allgemeinen Verwaltungsrechts für ein Europäisches Verwaltungsrecht. In: H.-H. Trute – T. Groß – C. Röhl – C. Möllers (eds). *Allgemeines Verwaltungsrecht – zur Tragfähigkeit eines Konzeptes, für das deutsche Verwaltungsrecht*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2008, s. 798.

system, jenž alespoň zdánlivě platil pro německé civilní právo a na nějž byl člověk v jeho rámci zvyklý.²¹

3. JÁDRO PRÁVNÍ NAUKY

Německá právní nauka je v důsledku nesystematického zákonodárství zbavena dle svého vlastního názoru vynikajícího a bezrozporného systému. Její nástroj spočívající v systematickém výkladu, jenž při výkladu nejasných pojmů a pravidel využívá svobody rozporů a „logiky“ legislativy na jiných místech právního řádu, již nefunguje. Též německá civilněprávní nauka je v oblasti unijního soukromého práva odkázána z velké části na text zákona a vůli zákonodárce, a nachází se proto v krizi identity. Má obavu, aby se nestala pouhou „informační jurisprudencí“,²² tedy „právní osvětou“.²³ Ve vztahu k tzv. sousedním, neboli partnerským vědám vyvstává otázka vlastní právní nauky.²⁴ Co je tedy zvláštního na právní nauce?

Poté, co byly otázky ohledně národního právního řádu tematizovány ještě podrobněji, se této problematice spojené s europeizací soukromého práva věnuje celá řada publikací. Základním krystalizačním bodem této diskuse je myšlenka systému.

Jednak je sebekriticky zjišťováno, že by setrvávání na starých představách bezrozporného „vnitřního“ systému přinášelo riziko, že se právní nauka s odvoláním na obecně platné právní principy v případech neupravených nebo špatně upravených povýšila do role zákonodárce. Jednak se poukazuje na to, že bezrozporný systém neodpovídá dnešní realitě, zejména pluralitě zákonodárců, a možná, že v Německu ani nikdy neexistoval.²⁵

4. NÁVRAT K SOUČASNÝM PROBLÉMŮM

Zatímco diskuse je ještě v plném proudu, zdá se, že německá soukromoprávní nauka si našla nejpozději s návrhem Společné evropské kupní smlouvy (CESL) pevnou půdu pod nohama. Návrh byl vybudován na systému založeném na hodnotách a zájmech, jež jsou německému právu známé. Například samotné označení „právo kupní smlouvy“ a struktura právní úpravy, jež byly pro návrh na počátku zvoleny, jsou v rámci německého práva dobře známy.

Z toho důvodu se zdá, jako by německá civilistika tendovala k normálním aktuálním problémům. Proto by bylo sotva možné očekávat něco jiného v případě, že by se přistoupilo k evropskému občanskému zákoníku, alespoň pokud by tento projekt odpovídal

²⁰ Tento pojem ovlivnil zejména STÜRNER, R. *Das Zivilrecht der Moderne. Juristen Zeitung*. 2012, s. 10, 13 passim.

²¹ Sám zákonodárce se snaží o vytváření vnitřního systému. HERRESTHAL, C. In: M. Schulte-Nölke et al. (eds). *Der Entwurf für ein optionales europäisches Kaufrecht*. München: Sellier European Law Publishers, 2012, s. 143.

²² FLUME, W. citováno dle ERNST, W. In: C. Engel – W. Schön (eds). *Das Proprium der Rechtswissenschaft*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2007, s. 36.

²³ KAHL, W. Die Europäisierung des Verwaltungsrechts als Herausforderung an Systembildung und Kodifikationsidee. In: P. Axer – B. Grzeszick – W. Kahl – U. Mager – E. Reimer (eds). *Das Europäische Verwaltungsrecht in der Konsolidierungsphase*. Berlin: Duncker & Humblot, 2010, s. 54 an.

²⁴ Viz např. příspěvky ve sborníku ENGEL, C. – SCHÖN, W. (eds). *Das Proprium der Rechtswissenschaft*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2007.

²⁵ K těmto závěrům dochází v oblasti civilněprávní vědy např. STÜRNER, R. *Das Zivilrecht der Moderne. Juristen Zeitung*. 2012, s. 10 an.

systemu, právním pojmům, právním pravidlům a právním principům německého civilního práva.²⁶

5. ZMATKY S MYŠLENÍM V SYSTÉMU

S návratem k současné agendě však hrozí, že budou diskutovaná odůvodnění jádra právní vědy, respektive zhodnocení chyb odůvodnění německého systémového myšlení, zapomenuta.

5.1 Renesance systémového myšlení

Lze pouze litovat, že s ohledem na přednosti systematického výkladu, respektive systematického odůvodnění, tyto nebyly reflektovány pod heslem „odlehčovací funkce“ také v zahraničí.²⁷ Samotný styl anglické judikatury se zdá být součástí přeměny od charismatiko-konkrétních rozhodnutí k rozhodnutím racionálně systémovým.²⁸

V existujícím systému jsou přednosti systémového právního myšlení, tedy zprostředkování právních informací prostřednictvím efektivního systému, často uskutečňovány jako pouhý reflex. K odůvodnění a k reklamě systému stejně jako pro vypracování lepšího systému mohou být tyto výhody sotva využity.

Ani na úrovni ujednání práva není obecně příliš vybízeno k odůvodnění systému právní materie. Ve středu pozornosti právního sjednocování stojí pojmy smluvního a obecného obligatorického a deliktivního práva, spolu jako „*přírozené pilíře řádu civilního práva evropského ražení*“, jehož oprávnění existence nebylo nikdy zpochybňováno a u něhož se jeho pochopení daří bezprostředně.²⁹

Naproti tomu v případě práva bezdůvodného obohacení je to již méně samozřejmé,³⁰ v případě nepřikázaného jednatelství pak ještě méně.³¹ Zde se též připomíná, že „*dříve než bude formulován právní rámec pro takový institut, je třeba se ptát, jak dalece je taková skutková podstata hodnotově adekvátním navazovacím kritériem pro případné nároky*“.³² Jinými slovy, často je kladena otázka, zda zvláštní pojem „nepřikázaného jednatelství“ a na něj navazující pravidla a principy, které „účinně“ vyjadřují relevantní hodnoty a zájmy, nebo zda překryvy, jež byly vyvolány zvláštní úpravou nepřikázaného jednatelství, s jinými pojmy, pravidly a principy, respektive právními instituty systém pouze komplikují a činí ho tedy neefektivním, a dokonce vadným.

²⁶ Tak označuje ERNST, W. Zur Struktur des CFR. In: M. Schmidt-Kessel (ed.). *Der Gemeinsame Referenzrahmen*. München: European Law Publisher, 2009, s. 70, CFR jako „BGB převedený do angličtiny“.

²⁷ Např. RÜTHERS, B. – FISCHER, C. – BIRK, A. *Rechtstheorie*. 8. vyd. München: C. H. Beck, 2015, marg. č. 323; KAHL, W. Die Europäisierung des Verwaltungsrechts als Herausforderung an Systembildung und Kodifikationsidee. In: P. Axer – B. Grzeszick – W. Kahl – U. Mager – E. Reimer (eds). *Das Europäische Verwaltungsrecht in der Konsolidierungsphase*. Berlin: Duncker & Humblot, 2010, s. 46 n. Jako funkce systematické argumentace zahrnuje: „*funkci uchování informací, odlehčovací funkce, funkce zvládnutí komplexních problémů a integrační funkce*“.

²⁸ MAULTZSCH, F. In: F. Maultzsch (ed.). *Fuchs oder Igel? – Fall und System in Recht und Wissenschaft*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2014, s. 55 n.

²⁹ To vyzdvihuje WENDEHORST, C. In: R. Schulze – C. von Bar – H. Schulte-Nölke (eds). *Der akademische Entwurf für einen Gemeinsamen Referenzrahmen*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2008, s. 216 an.

³⁰ Viz např. WENDEHORST, C., *ibidem*, s. 253 an.

³¹ Viz JANSEN, N. *Zeitschrift für Europäisches Privatrecht*. 2007, s. 958, 970.

³² *Ibidem*.

Tedy ještě jednou: právní následky nejsou zpochybňovány. Klade se však otázka, zda vědění, které uchováváme pod pojmem nepřikázané jednatelství, je skutečně něčím natolik zvláštním, aby mělo být osamostatněno, anebo zda nelze naše vědomosti o něm lépe uchovávat v rámci práva smluvního, práva bezdůvodného obohacení či zda by spíše nemělo být přiřazeno k deliktárnímu právu.

Na počátku zmíněné právo kupní smlouvy zůstává těmito pochybnostmi nedotčeno. Ve výsledku se nakonec „právo kupní smlouvy“ může ukázat nepostradatelným pro efektivní komunikaci právních vědomostí.³³ V rámci skutečnosti, že si lze systematicky představit jiný řád smluvních typů, například dle věcných hledisek, tj. kupříkladu „*smlouvy o převodu práv, užívání aj.*“,³⁴ by bylo odůvodnění těchto domnělých samozřejmostí žádoucí.³⁵

5.2 Relativita systému

Návratem německé právní vědy k žádoucí agendě byla vedle výhod zakryta rizika, jež se projevila v diskusi o soukromoprávním myšlení v systému. V rámci německého civilního práva se pozornost velkou měrou nevěnovala psanému právu, nýbrž především zájmům a hodnotám, které byly vypracovány německou právní vědou. Co se nehodilo v psaném právu, uzpůsobilo se s poukazem na základní principy a tvrzenou nebo žádoucí bezroznost systému. Tam, kde chyběla úprava, přispěchala německá právní věda, aby z právních principů, jež sama vypracovala, odvodila řešení a přitom je nejen doporučila zákonodárci jako právní úpravu, nýbrž dokonce tvrdila, že její vlastní řešení je platným právem.

Avšak spolu s vypracováním těchto „věcných soukromoprávních“ zásad ve „vnitřním“ systému se zdálo, že nastala určitá právní imunizace civilního práva vůči ústavněprávnímu základu nebo ústavněprávním změnám. Dnes je německé civilistice zejména ze strany veřejného práva vytýkána určitá mentalita „vozové hradby“, jistá strnulost. Ona sama může poukázat pouze na „zákonitost“ soukromého práva, ať už je jimi rozuměno cokoliv.³⁶

Opomněli jsme však, že principy vypracované v rámci systematického výkladu, platné pro německé právo, jsou chápány pouze v závislosti na pojmech a právních pravidlech právě jen německého práva. Je však princip naturálního plnění, a ještě spíše princip abstrakce, typicky německý? Zvláště (funkcionální) právní srovnání poukazuje ve svém výsledku často na podobná řešení konkrétního případu i v rámci jiných právních řádů.³⁷ Alespoň v těchto diskusích je pozornost upřena na to, jak je třeba lépe chápat tyto výsledky. „*Je vůbec dobré mít princip abstrakce?*“ – například takto je možné nadepsat nový

³³ Na okolnost, že „*kategorizace jako kupní smlouva není samozřejmost*“, poukazuje NICOLAI, P. In: J. Santos – C. Baldus – H. Dedek (eds). *Vertragstypen in Europa*. München: European Law Publisher, 2011, s. 259 an.

³⁴ K tomu viz ERNST, W. In: M. Schmidt-Kessel (eds). *Der Gemeinsame Referenzrahmen*. München: European Law Publisher, 2009, s. 65.

³⁵ Tak tomu je např. podle SANTOS, J. – BALDUS, C. – DEDEK, H. In: J. Santos – C. Baldus – H. Dedek (eds). *Vertragstypen in Europa*. München: European Law Publisher, 2011, s. X: „... *historický vysvětlující koncept je pro srovnávací pochopení tohoto fenoménu smluvního typu nezbytný*“.

³⁶ Příznačný je titul příspěvku GRIGOLEIT, C. In: M. Jestaedt – O. Lepsius (eds). *Rechtswissenschaftstheorie*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2008, s. 51 an.: „*Anforderungen des Privatrechts an die Rechtstheorie*“ (Požadavky soukromého práva na právní teorii).

³⁷ K principu naturálního plnění např. RIEHM, T. *Der Grundsatz der Naturalerfüllung*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2015; k principu abstrakce viz STADLER, A. *Gestaltungsfreiheit und Verkehrsschutz durch Abstraktion: Eine rechtsvergleichende Studie zur abstrakten und kausalen Gestaltung rechtsgeschäftlicher Zuwendungen anhand des deutschen, schweizerischen, österreichischen, französischen und US-amerikanischen Rechts*. Tübingen: Mohr Siebeck, 1995, vždy však s analýzou podstatných rozdílů.

příspěvek k diskusi.³⁸ Jsou německé pojmy, právní pravidla a právní principy efektivní, je princip abstrakce efektivní? Nevyjadřují snad jiné právní řády, jiné právní jazyky či jiné právní systémy stejně výsledky efektivněji?

5.3 Nedostatky odůvodnění

Zdá se, že německý systém funguje dobře, alespoň o tom svědčí samotná hodnocení německé právní nauky. Ale proč má být německý systém lepším v komunikaci právních následků? Od německého právníka je v mezinárodním diskurzu, respektive při sjednocování právních řádů ze strany reprezentantů jiných právních řádů požadováno odůvodnění, jež není schopen prezentovat.

V současné době stále přetrvávají nedostatky odůvodnění německého civilněprávního systému. Jako zkrácení odůvodnění vyžadují německé pojmy a na ně navazující, respektive na nich postavená právní pravidla a principy stále ujištění o právě předpokládaném zkráceném odůvodnění. Avšak proč právě tyto pojmy, pravidla, principy, proč právě tento systém ke komunikaci právního vědění, zejména ke komunikaci právních následků pro konkrétní případ?

K takovému odůvodnění dodnes nebyla německá soukromoprávní věda donucena. Jinak než v případě veřejného práva po roce 1945 nepotřebovalo německé civilní právo ve svém jádru v úzkém slova smyslu etického znovunarození.³⁹ Civilněprávní nauka mohla naopak navazovat na svůj metodický kánon, na stoletou tradici vědecké systematizace, mohla stavět na stoletých pojmech, pravidlech a principech.

Ale proč se v Německu tyto pojmy a tento systém stále používají? Proč se ještě stále hovoří o historicky podmíněném právnickém jazyku užívaném ke komunikaci právního vědění? Ačkoli se pro to dnes sotva najde odůvodnění, jaké jsou tedy alespoň historické důvody?⁴⁰

Zvláštní roli v Německu hrála historická právní škola, která byla určující především v první polovině 19. století. Zákonodárství v té době existovalo pouze v určitých oblastech, respektive pouze v jednotlivých německých státech. Člověk se často ocital uprostřed nekonečného množství právních pojmů a názorů, které se dědily a hromadily z generace na generaci.⁴¹ Sotva byl někdo schopen zvládnout tuto obrovskou materii. Zdálo se dokonce, že se praxe již dlouho nestarala o teorii. Právní jazyk se stal ke komunikaci právních informací neefektivním. Stále hlučněji se ozývaly hlasy, aby zákonodárce konal, aby legislativa již skoncovala s tímto „zmatkem“ a začala znovu.

Předpokladem úspěšného zákonodárství bylo tehdy, stejně jako je tomu dnes, že člověk disponuje pojmy, pravidly a principy, tedy určitým systémem, prostřednictvím kterého

³⁸ BEZZENBERGER, T. – NICOLAS-MAGUIN, F. Lohnt sich das Abstraktionsprinzip? Eine rechtsvergleichende Skizze aus deutscher und französischer Sicht. In: T. Bezenberger – J. Gruber – Stéphanie Rohlfing-Dijoux (eds). *Die deutsch-französischen Rechtsbeziehungen, Europa und die Welt. Les relations juridiques franco-allemandes, l'Europe et le monde: Liber amicorum Seul*. Baden-Baden: Nomos, 2014, s. 21 an.

³⁹ Podle MÜLLER-GRAFE, P.-C. Zur Integrationskraft zivilrechtlicher Dogmatik im Querschnitt von Rechtsgebieten: Zugleich ein Blick in das Unionsrecht. In: T. Lobinger – A. Piekenbrock – M. Stoffels (eds). *Zur Integrationskraft zivilrechtlicher Dogmatik*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2014, s. 129.

⁴⁰ Podrobně k tomu viz BOENTE, W. *Nebeneinander und Einheit im Bürgerlichen Recht*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2013.

⁴¹ SAVIGNY, F. C. von. *Vom Beruf unsrer Zeit für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft*. 1814, s. 112.

lze právní vědění a zejména právní následky komunikovat pro každý jednotlivý případ. To, že takový systém existuje, popíral především Savigny, který vůbec odpíral nutnost zákonodárství. Navrhl proto pro přechodnou dobu kopírovat systém civilního práva, vysoké formální vzdělání a výstižný umělý jazyk od Římanů, neboť v té době jednoduše neexistovalo nic lepšího, a zároveň nebyl s to římský systém „nahradit vlastními silami“. Co je však často přehlíženo: hmotné římské právo bylo Savignymu v této souvislosti lhostejné. Považoval ho doslova za „*tak obecné povahy, že by mohlo být chápáno většinou již samotným zdravým rozumem bez právníckého vzdělání, a k dosažení tak jednoduchého přínosu se nevyplatí usilovat o zákony a právníky*“.⁴²

Rovněž Savigny se tedy chtěl Římanů „*zřítí jako vzoru a předat je historii k vděčné vzpomínce, jestliže se člověk naučil zvládat danou právní materii se stejnou svobodou a jistotou*“,⁴³ jinými slovy až do okamžiku, kdy nalezne pojmy, pravidla a principy, tedy právní systém, který je obdobně efektivní, respektive zdařilý jako římský systém, anebo ještě lepší, ještě efektivnější, ještě zdařilejší.

Dosáhl toho však člověk do dnešní doby? Německá civilistika na tento úkol zapoměla a z velké části se omezila na diferenciaci systému, který jí byl zprostředkován a podmíněn historickou právní školou. Tento systém však s určitými malými výjimkami do dnešního dne neodůvodnila, neřkuli znovu neodůvodnila.

6. PERSPEKTIVY MYŠLENÍ V SYSTÉMU V CIVILNÍM PRÁVU

Tímto budiž opuštěna německá perspektiva a pozornost bude následně věnována obecné otázce budoucnosti systémového myšlení v civilním právu.

6.1 Nové odůvodnění

V Evropě mluvíme právním jazykem, respektive právními jazyky, které byly z velké části podmíněny historicky. Odůvodnění, proč používáme historické pojmy, často nenalezneme. Jelikož jsme v nich vzděláni, mohou se nám zdát dostatečně efektivní k tomu, abychom byli schopni komunikovat naše právní vědění, respektive právní následky pro každý jednotlivý případ. Avšak často nevíme, zda by to nebylo možné ještě efektivněji. Jsou jiné právní pojmy a na ně navazující právní pravidla snad efektivnější? A především efektivita: jaký náklad pro jaký výnos? Efektivitu lze jistě kvalifikovat různě, a to podle účelu, který systém, respektive právní jazyk sledují, zejména zda slouží zákonodárství – nebo zda se jedná o vědecký systém. Taková diskuse, respektive základy takové diskuse se objevují okolo pojmu „právní jednání“ anebo v případě evropského soukromého práva kolem pojmu „*juridical acts*“. Je v tomto pojmu vědění uloženo efektivně, či se jedná pouze o fatu morgánu? Vyplatí se vůbec pojem „právního jednání“? Pro vědu, pro zákonodárství? V určité paralele k právu veřejnému s jeho rozlišováním ústavní dogmatiky a ústavní teorie by možná mohla německému civilnímu právu být nápomocná uvědomělejší civilně právní teorie.⁴⁴

⁴² SAVIGNY, F. C. von. *Vom Beruf unsrer Zeit für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft*. 1814, s. 27 an.

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ Viz „*Úvahy o struktuře budoucího soukromého práva*“, např. AUER, M. *Der privatrechtliche Diskurs der Moderne*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2014, s. 165 an.

V rámci problematiky nové civilněprávní teorie položil maďarský právní vědec Gyul Eörsi ve svém příspěvku z roku 1981 v poctě pro Konráda Zweigerta současně otázku, zda se nejedná o „jezdce apokalypsy“, kteří by systémové myšlení v systémovém právu zcela pošlapali.⁴⁵ Eörsi sám tuto otázku zodpověděl záporně.⁴⁶ Jestliže se nám nyní nechce takto zodpovědět způsobilost systému civilního práva, bude dle mého soudu nevyhnutelné odstoupit od historicky tradovaného systému civilního práva a z takto získané vnější perspektivy nejprve odůvodnit systém jako takový. Jestliže nechceme systémem jen odlehčit diskusi a zkrátit odůvodnění, je třeba taková odůvodnění nejprve prezentovat v jejich celkovém rozsahu a až v dalším kroku pokračovat směrem ke zkrácení odůvodnění prostřednictvím jejich vložení do pojmu tím zprostředkované struktury právní materie. Bez takového návratu zpět k samotným základům, zůstává z mého pohledu též systematické odůvodnění právních následků v jednotlivém případě nepřípustně zkrácené.

6.2 Omezení systémů orientovaných na prostředky a cíle

Zcela na konci lze přistoupit ke zvláštní výzvě v případě odůvodnění či nového odůvodnění dnešních civilněprávních systémů. Dnešní německé, alespoň civilní ano, právo je orientováno na prostředky. Ve středu zájmu existuje jednání soukromoprávních subjektů jako prostředek dosažení sebeurčujících účelů.

Ochrana spotřebitele a jeho orientace na cíl v současnosti přitahuje alespoň v počátečním stadiu celé části smluvního práva. Co si počít s takovým překrýváním systému orientovaného na účel a prostředky? Jak dalece lze chápat tuto ochranu spotřebitele v rámci civilního práva?⁴⁷ Jsou pro to civilněprávní pojmy ještě dostatečně efektivní? Nebo lze snad komunikovat právní vědění a právní následky lépe prostřednictvím vždy pochopitelného veřejného práva?

Z této perspektivy proto platí, že by měl člověk odstoupit od současného systému a nenechat se nutit do něčeho, co jsme my, právníci sami vytvořili, ale již nevíme proč.

ZÁVĚR

Německý právník profituje ze systému, složeného z pojmů, pravidel a principů ke komunikaci právního vědění, který (z jeho pohledu) docela dobře funguje. Německý civilněprávní systém je často prezentován jako povedená kombinace abstraktnosti, aby se člověk neztratil v jednotlivostech, a konkrétnosti, aby neztratil ze zřetele skutečné životní vztahy. Pro německého právníka, jenž je vyškolen v tomto systému, se zdá vědění, vědění o právu, tímto způsobem efektivně nashromážděné, respektive efektivně použitelné.

Protože však německý právník tento systém sám nevytvořil, nýbrž z velké části ho okopíroval z historie, může sotva v procesu sjednocování práva pochopit, proč dobře funguje a jak by mohl fungující systém vypadat ještě lépe.

⁴⁵ EÖRSI, G. Geistig und begrifflich geschlossene Zivilrechtstheorie? In: H. Bernstein – U. Drobnig – H. Kötz (eds). *Festschrift für Konrad Zweigert zum 70. Geburtstag*. Tübingen: Mohr Siebeck, 1981, s. 806.

⁴⁶ Obecně o způsobilosti systému LEPSIUS, O. Themen einer Rechtswissenschaftstheorie. In: M. Jestaedt – O. Lepsius (eds). *Rechtswissenschaftstheorie*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2008, s. 41.

⁴⁷ K systémům orientovaným na cíle a prostředky, viz EÖRSI, G. Geistig und begrifflich geschlossene Zivilrechtstheorie? In: H. Bernstein – U. Drobnig – H. Kötz (eds). *Festschrift für Konrad Zweigert zum 70. Geburtstag*. Tübingen: Mohr Siebeck, 1981, s. 807 an.

ANTONÍN RANDA OČIMA SVÝCH SOUČASNÍKŮ

Luboš Velek*

Abstrakt: Článek je věnován osobě a působení Antonína Randy, profilové osobnosti české právní vědy a české univerzity v Praze v 19. a na počátku 20. století. Ačkoliv se Randa přes svůj velký význam dosud nedočkal vlastní biografie, řada autorů – badatelů i Randových současníků – se v dílčích studiích věnovala jeho osobě i dílu. Přestože veskrze pozitivní obraz významného středoevropského vědce a českého vlastence poměrně překvapivě z „buržoazní tradice“ recipovala i marxistická právní věda 50. let 20. století, upadl Randa posléze v zapomnění. Znovuobjevení se dočkal až po roce 1989. Jeho místo v právní vědě, univerzitním světě, vlastenecké společnosti, ale i v dosud u něj opomíjené politice nyní umožňují nahlédnout nejen analýzy jeho vědeckých spisů, ale především mnohé nové egodokumenty (deníky, paměti, korespondence), které Randovu osobnost i působení nahlížejí z různorodějších úhlů, nežli tomu bylo dosud. Článek tak usiluje nabídnout vyváženější a různorodější obraz Randova působení, nežli tomu bylo dosud.

Klíčová slova: dějiny právní vědy, dějiny právnické fakulty české univerzity, habsburská monarchie 1848–1918

ÚVODEM

Osobnosti Antonína Randy byla v posledním čtvrtstoletí opakovaně věnována zasloužená pozornost.¹ Přesto postrádáme jeho ucelenou biografii, podobně jako propracované dějiny civilistiky a dalších právních oborů pěstovaných na pražské univerzitě v dlouhém

* PhDr. Luboš Velek, Ph.D., Masarykův ústav a Archiv AV ČR, v. v. i. E-mail: velek.lubos@volny.cz. Článek vznikl s podporou na dlouhodobý koncepční rozvoj výzkumné organizace RVO: 67985921. Autor děkuje recenzentům za jejich postřehy a doplnění.

¹ Odhlédneme-li od různých dobových jubilejních statí, respektive nekrologů A. Randy, tak první odborné analýzy jeho díla, působení a myšlení nalézáme zejména v publikaci *Památník Spolku českých právníků Všehrd (1868–1918)*, Praha, 1918 a dále v publikaci *Randův jubilejní památník. K stému výročí narození Antonína Randy vydala Právnická fakulta Univerzity Karlovy*, vyd. Jan Krčmář, Praha, 1934. O komplexní zhodnocení Randova díla se později pokusil V. Knapp, přímý žák Randova následovníka J. Krčmáře. Knapp tak učinil dvakrát, poprvé v roce 1953 v navenek silně ideologizované, ale jinak k Randově díle i osobnosti možná až překvapivě korektní studii: KNAPP, Viktor. Antonín Randa. In: Václav Husa (red.). *Zdeníku Nejedlému Československá akademie věd. Sborník prací k sedmdesátým pátým narozeninám*. Praha: Nakladatelství ČSAV, 1953, s. 590–609. Podruhé pak Knapp o Randovi psal v polovině 90. let, nicméně velmi výrazně vycházel z předchozí studie, kterou pochopitelně očistil od předchozího ideologizujícího balastu, a v hlavních myšlenkách a názorech o Randově díle mnoho měnit nemusel: KNAPP, Viktor. Portrét Antonína Randy. (K jeho dvojímu výročí). *Právník*. 1994, roč. 133, č. 9–10, s. 865–877. K Randovi dále: BALÍK, Stanislav. Antonín rytíř Randa 8. 7. 1834 – 6. 10. 1914. (Osobnosti české minulosti). *Historický obzor*. 1992, roč. 3, č. 11, s. 325–327; PAVLÍČEK, Václav. Prof. JUDr. Antonín Randa a odkaz Josefa Hlávky. In: Jiří Mikulec – Miloslav Polívka (eds). *Per saecula ad tempora nostra. Sborník prací k šedesátým narozeninám prof. Jaroslava Pánka. Sv. 2*. Praha: Historický ústav Akademie věd České republiky, 2007, s. 642–646; MALÝ, Karel. Tradice české právní minulosti v díle Antonína Randy. In: Jiří Mikulec – Miloslav Polívka (eds). *Per saecula ad tempora nostra. Sborník prací k šedesátým narozeninám prof. Jaroslava Pánka. Sv. 2*. Praha: Historický ústav Akademie věd České republiky, 2007, s. 639–642; SOUKUP, Ladislav. Antonín Randa. In: Petra Skřejpková – Ladislav Soukup (eds). *Antologie české právní vědy (2. polovina 19. století až 30. léta století 20.)*. Praha: Univerzita Karlova, 1993, s. 113–118; KOKEŠOVÁ, Helena. Vzájemná korespondence Eduarda Alberta a Antonína Randy. *Paginae historiae. Sborník Státního ústředního archivu v Praze 12*. Praha: Státní ústřední archiv v Praze 12, 2004, s. 95–146; HOFFMANNOVÁ, Jaroslava. Prezidenti České akademie věd a umění. Přehled pramenů, literatury, výtvarných zpodobení a památných míst spjatých s jejich působením. In: Alena Mišková (ed.). *Instituce, osobnosti, ideje a struktura vědy v českých zemích*. Praha: Archiv AV ČR, 2007, s. 135–194; ELIÁŠ, Karel. Osobnost Antonína Randy a jeho vliv na české soukromé právo. *Právník*. 2014, roč. 153, č. 10, s. 811–815. Velmi důležitou publikací z poslední doby je pak sborník *Prof. Dr. Antonín Randa. Zakladatelská osobnost pražské civilistiky. Sborník prací k 175. výročí narození a 95. výročí úmrtí*. Praha: Univerzita Karlova, 2009.

19. století. Paradoxnost tohoto faktu vynikne, když si uvědomíme, že právě 19. století je dobou zrodu moderní české kultury, politiky, vědy atd. Dobou, na jejímž ideovém a kulturním dědictví stále stavíme, dobou, ke které se často vracíme. Díky osobnostem Randova formátu se podařilo nejen konstituovat českou národní vědu, ale i prorazit s jejími výsledky na vědecké fórum celé habsburské říše, jejíž součástí české země, a tedy i Češi, byli. Speciálně v Randově případě jsme ovšem svědky i výjimečného faktu, kdy jeho vědecké dílo rezonovalo nejen v českém či celorakouském prostoru, ale dokonce v celé střední Evropě, tj. včetně sjednoceného Německa.

Můj článek je pochopitelně dalek ambice zaplnit zmíněná bílá místa, ať již v podobě Randovy komplexní biografie či přehledného nastínění vývoje pražské civilistiky 19. století. K tomu mi chybí nejen odpovídající prostor, ale i nezbytný výzkum. Nechci ovšem ani opakovat známá fakta a hodnocení Randova působení, naopak pro budoucí výzkum chci přispět postřehy získanými na základě dosud málo známých či zcela neznámých pramenů, které nabízejí Randův obraz v konturách, jež dosud zpravidla v příspěvcích věnovaných jeho osobě nezaznívaly. V první řadě se jedná o deníky Randova žáka a kolegy, právního historika J. Čelakovského; dále o I. díl pamětí Randova žáka a pokračovatele Jana Krčmáře, který byl o více než generaci mladším nežli Čelakovský. Třetím pramenem jsou pak zápisky Marie Červinkové-Riegrové, dcery a jakési osobní tajemnice F. L. Riegra, která v 80. letech 19. století přicházela do častého styku s Randou a zachytila tak jeho angažmá nejen na pražské univerzitě, nýbrž i v politice, což je rovina Randova života, která našemu poznání dosud výrazně unikala. Uvedené prameny umožňují načrtnout nejen dosud málo známé stránky Randova působení v české vědě, politice a společnosti, nýbrž nabízejí i obraz poněkud kontroverzní, kdy zejména Čelakovského hodnocení Randovy osoby a jeho univerzitní činnosti je hodně subjektivní a samotným Čelakovským později zčásti revidované.

1. A. RANDA JAKO UNIVERZITNÍ UČITEL

Všichni jmenovaní se již ve své době shodovali, že Randa byl pro české právníctví osobou zcela mimořádného významu. M. Červinkové při jejich setkáních připomínal – zřejmě nejen duchem ale i postavou – „*vtělený duch paragrafů*“,² J. Čelakovský ve svém deníku konstatoval, že je osobou „*ve vědě vynikající*“, aby pak ovšem pokračoval zdrcujícím vylíčením Randova nečeského působení a pletichaření na univerzitě.³ Nejpodrobnější skicu Randova vědeckého a pedagogického působení ovšem zanechal Randův přímý žák a také dědic J. Krčmář. Svě vzpomínky na Randu uvedl slovy, že byl „*nade všechny profesory*“ nejen jemu, nýbrž už i jeho otci, známému předsedovi trestního senátu v procesu s Omladinou Janu Krčmářovi st.⁴ Krčmář vzpomíná, že v polovině 90. let při jeho

² ČERVINKOVÁ-RIEGROVÁ, Marie. *Zápisky. II (1885–1886)*. Vyd. Milan Vojáček – Luboš Velek a kol. Praha, 2013, zápis 11. 6. 1886, s. 429.

³ ČELAKOVSKÝ, Jaromír. *Moje zápisky 1871–1914*. Praha, 2004, zápis z konce února 1883, s. 67–71.

⁴ Literární archiv Památníku národního písemnictví v Praze (LA PNP), J. Krčmář, k. 1, rkp. Paměti, kap. I. Zde a v následujících citacích vycházím z rukopisu Krčmářových Pamětí, část týkající se Randy však Krčmář částečně zveřejnil již v: KRČMÁŘ, Jan. Randa a Stupecký. Z mých studentských pamětí. In: *Památník Spolku českých právníků Všehrd*, s. 217–221. Krčmářovy paměti na dobu po roce 1918 pak vyšly tiskem: KRČMÁŘ, Jan. *Paměti II a III*. vyd. Jana Čechurová a Jan Kuklík. Praha – Pelhřimov: Filozofická fakulta Univerzity Karlovy, 2007. Oba jmenovaní editoři společně publikovali na základě vydané části Krčmářových pamětí i několik případových studií, viz SVOBODA, Milan – LOZOVIUKOVÁ, Kateřina – ROKOSKÝ, Jaroslav. *Svět historie – historikův*

vstoupení na fakultu byl Randa „nejvýznamnější osobností na fakultě a snad na celé univerzitě. ... [a] Když [jsem] vstupoval do rektorátu, ... mihla se mně myšlenka, jak je to možné, že rektorem není Randa“? Podotýkám, že jím byl již dávno, a to hned v pořadí druhým rektorem po založení české univerzity. Krčmář zachytil i momentku ze slavnosti 100. jubilea narození F. Palackého v roce 1898, kdy do dvorany Pantheonu Národního muzea vstoupil Randa, „ozdoben jsa řády a kyná přívětivě na všechny strany“. Přítomný ředitel gymnázia v Křemencově ulici „ukazoval naň v patrném rozzechvění“ se slovy: „vidíš, to je Randa, největší český právník“. Sám Krčmář ve zralém věku své někdejší nadšení Randou mírnil slovy, že Randa byl vlastně jen obklopen „největším nimbem“, ale největšímu odbornému respektu se těšil jeho kolega Emil Ott.⁵ K našim jmenovaným pamětníkům dodejme ještě Randovu reflexi z pera Z. Nejedlého, který již třicetiletého Randu označil za „celebritu přímo světovou“, která byla v občanském právu „nepřekonatelnou“.⁶

A. Randa známý dnes jako civilista měl ovšem pedagogicky širší záběr, neboť nepřednášel pouze o svých nominálních oborech, tedy o právu občanském, obchodním a směnečném, ale rovněž o právu římském.⁷ Ve všech těchto odvětvích ovšem exceloval. Civilistický sál Klementina býval zpravidla již před přednáškou zcela zaplněn „a vstup Randův byl očekáván s patrným napětím“. To platilo především pro posluchače prvních ročníků. „Ono napětí bylo zcela pochopitelné, hledíc k nimbu, kterým bylo obestřeno jméno Randovo ... Vstup Randův nás nikterak nezklamal. Po čtvrti akademické slušně protáhlé vstoupil on, šedesátník, trochu již sehnutý, ale vysoký a statný a zdravého vzhledu, obličej, kterému zahnutý a silný nos dodával výrazné linie, lebky na temeni již holé, s sedými vlasy ke krku dost dlouze splývajícími a s pečlivě pěstěným bílým vousem neobvyklé úpravy. Vstoupil všecek černě oděný (i skřípec byl černě ovrouben) a trochu kolébavým krokem, maje přes ramena přehozen surchník. Přednáška, a to hned prvá, hodně na nás působila.“⁸

Randův profesorský nimbus se ovšem neopíral o pozoruhodné metodologické výklady, kdy smysl pro metodologii Randovi údajně zcela chyběl, ani o přesvědčivost, a ani o skvělé řečnické výkony. Svůj předmět totiž podával nadobyčej suše a přednášky posluchačům diktoval. Jeho *diktando* však mnohým vyhovovalo, neboť z málokteré jiné přednášky si posluchači najednou odnášeli tolik nových poznatků a vědomostí: „*Stručné věty diktátu byly protkány hustě výklady, příklady, pokyny pro studium, polemikami, exkurzy na pole zákonodárné politiky i na pole právní historie, zejména práva římského a českých právních památek. A konečně pokyny pro právní praxi... Velkého místa dopřával Randa lektuře zákoníku, a to v autentickém textu. Zákoníků však do přednášek s sebou nenosíval...*“ a jejich text „bezvadně přednesl z paměti“. Síla Randova výkladu tkvěla především v „*daru*

svět. Sborník profesoru Robertu Kvačkovi. Liberec: Technická univerzita v Liberci, 2007 a SEKYRKOVÁ, Milada (ed.). *Paměti a vzpomínky jako historický pramen.* Praha: Národní technické muzeum, 2006); J. Kuklík pak samostatně monografii věnovanou osobě J. Krčmáře: KUKLÍK, Jan. *Profesor Jan Krčmář. Pozapomenutá osobnost pražské civilistiky.* Praha: Univerzita Karlova, 2008 a též drobnou biografickou črtu v kompendiu SKŘEJPKOVÁ, Petra (ed.). *Antologie československé právní vědy v letech 1918–1939.* Praha: Linde, 2009.

⁵ LA PNP, J. Krčmář, kap. III. Krčmáře samotného pak vědecky nejvíce „připoutával“ Randův konkurent Stupecký, nejušlechtilější mu byl F. Storch a „nejnápadavější a nejzábavnější byl Bráf“.

⁶ NEJEDLÝ, Zdeněk. *T. G. Masaryk. III. Na pražské universitě 1882–1886.* Praha, 1935, s. 76.

⁷ Málo se ví, že Randa se původně zamýšlel habilitovat v oboru národního hospodářství. KADLEC, Karel. Antonín Randa. Slovo k letošnímu jubileu jeho. *Osvěta.* 1898, roč. 28, s. 641; KNAPP, Viktor. *Portrét...*, s. 870; KNAPP, Viktor. *Antonín Randa...*, s. 596; KINDL, Vladimír. Fenomén Randa nebo Randův fenomén? Vybrané kapitoly ze života a díla prof. JUDr. Antonína Randa. In: *Prof. Dr. Antonín Randa. Zakladatelská osobnost...*, s. 15.

⁸ LA PNP, J. Krčmář, k. 1, rkp. Paměti, kap. III.

jasného a koncizního výrazu“ a v „nenapodobitelné schopnosti upoutati pozornost k dané látce a k postulovanému rozhodnutí. Jak jsem si později uvědomil, dociloval toho zejména tím, že uměl vyvolati silný kontakt s posluchači a že uměl abstraktní přednášku, jakou je nakonec každá přednáška právníká, protnouti celou řadou velmi konkrétních věcí, někdy i dost neobvykle přednesených. ... Dělalí jsme si z toho legraci, ale pamatovali jsme si to.“ A konečně Randovy přednášky budoucí právníky zaujímaly na fakultě zcela ojedinělým „silným literárním zabarvením“. Byly totiž zhusta „polemikou se slavnými odpůrci Randovými“, jako R. Iheringem, L. Pinińským, E. Strohaem, L. Pfaffem, ale i Randovým přítelem a krátce i předchůdcem na pražské fakultě Josefem Ungerem. Polemický ráz vzbuzoval zájem posluchačů, a to i přesto, že se „vzdálil leckdy od vlastního výkladu dosti daleko, takže např. předčítal svoji vědeckou korespondenci, ukazuje k projevům souhlasu se svými názory a kritizuje místa v dopisech odpůrců, která se od jeho názorů odchylovala; nebo že vykládal obšírně o zážitcích a zkušenostech, kterých získal v zasedáních panské sněmovny a říšského soudu nebo jako konsiliář. Nám zdály se tyto věci leckdy dost podivné, ale později jsme si uvědomili, že byly jednou z hlavních příčin jednak oblíby, jaké se těšily Randovy přednášky, jednak zejména jejich úspěšnosti.“⁹

Randa předcítáním svých polemik s civilistickými esy své doby cíleně budoval svůj tolikrát zmíněný věhlas. Činil tak očividně s hlubokým sebeuspokojením, které jeho vnímavější studenty přivedlo k tomu, že jeho oblíbené polemické floskule typu: *Omylně Unger, Pfaff i Strohal* přes jejich zjevnou anekdotičnost vkládali u zkoušek do svých odpovědí na Randovy otázky a tento „*byl prý spokojen*“. Taktika objevená údajně J. Hoetzlem činila z obávaného examinátora krotkého beránka. Kdo jí neznal či se jí zdráhal použít, musel naopak počítat s přísnou zkouškou, kdy Randa „*žádal znalost občanského zákoníka (a tuším také jiných zákonů) z paměti, a to i znalost takových předpisů, které se týkaly partií, ze kterých posluchač nekolokvoval*“. Jít k Randovi na kolokvium bylo proto „*řádkým zjevem a skoro výrazem jakési bravury*“. U státnic pak byl Randa komisařem nejen velmi přísným, ale dle všeho i nepřilíš příjemným, kdy měl kandidáty při zkoušce zprvu nechat mluvit a najednou řekl: „*Špatně*“ a vystresované mladíky uvedl v ještě větší zmatek. Sám Krčmář např. nikdy nesebral dost odvahy, aby se na kolokvium k Randovi vydal a těšil se, že jej nezkoušel ani u státnic.¹⁰

Přes všechnu osobitost bylo Randovi dáno to, co jen nemnohým učitelům: vytvořit vlastní školu, respektive obraz její existence. Jistě zde není na místě hovořit o *Randově škole* v pravém slova smyslu vědecké školy, neboť pro vznik takovéto školy je předpokladem nejen intenzivní a oboustranný vztah mezi učitelem a jeho žáky (vědeckými stoupenci a následovníky), ale i společně sdílená a prosazovaná originální metoda, nový směr výzkumu, inovační téma apod. A tak tomu u Randy – podobně jako např. mezi historiky u J. Golla¹¹ – nebylo. Veřejné povědomí o Randově škole, tedy jakési vědecké kvazi škole

⁹ Podobně vzpomínal i HERRMANN-OTAVSKÝ, Karel. K Randově činnosti v oboru práva obchodního a směnečného. In: *Památník Všehrdu...*, s. 92. Jasnost a obsažnost měla být ovšem typickou nejen pro Randovy přednášky, nýbrž i pro jeho spisy. KADLEC, Karel. *Antonín Randa...*, s. 645. Občasné pochyby o tom, zda snad Randa kdysi navštěvoval Ungerovy pražské přednášky, pak vyvrací sám Randa: RANDA, Antonín. Josef Unger mrtev! *Právník*. 1913, roč. 52, s. 299 (cit. dle ELIÁŠ, Karel. *Osobnost...*, s. 812).

¹⁰ LA PNP, J. Krčmář, k. 1, rkp. Pamětí, kap. III. Nervy na chodbě před Randovou posluchárnou byly pověstné, stejně jako to, že sem propadlé kandidáty chodíval utěšovat fakultní pedel Balatý s poznámkou, že i velcí páni kdysi propadli... Zřejmě zde vzala původ legenda, že kdysi sám velký Randa při vlastní historickoprávní zkoušce propadl, kap. IV.

založené na množství posluchačů, kteří Randu odborně respektovali a hlásili se k němu jako ke svému *učiteli* (tedy k někomu, kdo je sice učil, ovšem vědecky je ve výše naznačeném smyslu nevedl a oni jej nenásledovali), zde však podobně jako u Golla bylo. Jistě tomu napomohl fakt, že Randovými přednáškami během čtyř desetiletí prošli snad všichni čeští právníci, a v roce 1882, kdy zahajovala česká univerzita, měli být všichni jeho fakultní kolegové až na jednu výjimku (prof. M. Talíř) jeho žáky! Hlavní důvod však ležel jinde, a to v obsahu Randova díla, v jeho nevšedních vědomostech, v jeho víře v právo a jeho funkci, ve vážnosti, s jakou se stavěl ke každé otázce, ve svědomitosti, s jakou si počínal v každé funkci svého povolání, a v neposlední řadě v dovednosti uvádět právo do souvislostí se sociálním životem. Přitažlivým na Randovi však bylo i určité novátorství. Byl to právě on, kdo v Praze po Ungerově vzoru upustil od komentářového výkladu (podle paragrafů) občanského práva a začal o něm přednášet „*podle systému*“.¹² Zaujme také to, že i ve vysokém věku se Randa intenzivně zabýval novými podněty z právní praxe. Velkou pozornost měl např. koncem 90. let věnovat právním důsledkům výroby a vlastnění elektřiny, stejně jako odpovědnosti za škody v souvislosti s tím vzniklé.¹³

Randa, kterému se již za života dostalo neobyčejného množství poct a projevů respektu ze všech stran, žáky počínaje a císařem konče, byl na své výsledky náležitě hrdý a liboval si v uspokojení sebou samým. Jeho fotografie s veškerými řády nebo Švabinského podobizna v uniformě tajného rady v tomto směru leccos napoví,¹⁴ byť A. Bráf podobné *fouňovství* přičítal nikoliv přímo Randovi, nýbrž těm jeho „sakramentským ženským“, tedy manželce a dceři. Přestože Randa dlouhá léta otálel s podáním žádosti o povýšení do šlechtického stavu, nakonec i ve svém rytířství našel sebestřednou zálibu, kdy např. o přednáškách psal na tabuli příklady směnek, které podepisoval Antonín rytíř Randa a za avalistu či remitenta udával Andělu šlechtičnu Randovou!¹⁵

Ačkoliv byl Randa podle Krčmáře dalek toho, aby sám přímo inicioval své oslavování, tak pochvalné pozornosti vůči své osobě se neježeně nebránil, ale i si ji náležitě užíval a „*stalo-li se někdy více, než bylo vkusné (nevím o tom), nejde to na vrub Randův, nýbrž na vrub těch slavitelů*“.¹⁶ Zcela opačný názor měl Čelakovský, který ve svém místy hodně subjektivně vedeném deníku uvedl, že „*jak velice muž ten prospěl českému učení tím,*

¹¹ Tzv. Gollova historická škola sice nepostrádala linii intenzivního a oboustranného vztahu učitele a jeho žáků (popř. *klientů*), ale ona originální vědecká (metodologicko-tematická) linie v případě Gollovy školy chyběla, respektive byla slabá. V případě Randovy školy byla ve srovnání s gollovcí výrazně slabší i ona linie pedagogická (učitel – žák), mj. i pro odlišný (neseminární) způsob výuky na právnické fakultě. O srovnání odlišných badatelských prostředí v obecné a právní historiografii jsem se kdysi na případě Golla a Čelakovského pokusil ve studii: VELEK, Luboš. Respektující rivalita: Jaroslav Goll a Jaromír Čelakovský na mocenském poli české historiografie. Několik postřehů k taktikám a strategiím ve vědeckém prostředí přelomu 19. a 20. století. In: Bohumil Jiroušek – Josef Blüml – Dagmar Blümllová (eds). *Jaroslav Goll a jeho žáci*. České Budějovice, Jihočeská univerzita v Českých Budějovicích, 2005, s. 193–242.

¹² LA PNP, J. Krčmář, k. 1, rkp. Paměti, kap. III. Randovu metodologii, či spíše jen metodu/způsob, podrobněji analyzoval KNAPP, Viktor. *Portrét...*, s. 868–876.

¹³ LA PNP, J. Krčmář, k. 1, rkp. Paměti, kap. III. Aktuální sociálně ekonomické aspekty v Randově právnickém díle rozebral KNAPP, Viktor. *Portrét...*, s. 873–874.

¹⁴ ŠTEMBERKOVÁ, Marie. *Universitas Carolina pragensis*. Praha: Karolinum, 1995, s. 50; KNAPP, Viktor. *Portrét...*, s. 865.

¹⁵ LA PNP, J. Krčmář, k. 1, rkp. Paměti, kap. III.

¹⁶ Srov. též KNAPP, Viktor. *Portrét...*, s. 865. Mladší současník K. Kadlec Randu před posedlostí vlastní osobou též bránil, byť nepřímou připouštěl, že takový dojem mohl vzniknout. U příležitosti Randových narozenin konstatoval, že Randa není veřejnosti plně doceněn, protože je mužem, „*který toho nikdy nedbal, aby zvon reklamy rozhlášoval jeho zásluhy*“. KADLEC, Karel. *Antonín Randa...*, s. 640.

*že jeho jméno ve světě vědeckém známé poskytovalo záruku vědeckosti nového ústavu; tak na druhé straně uškodil vědě české protežováním všelijakých svých kreatur a naše fakulta právnická dlouho bude na tuto nemoc stonati. Byli nadaní právníci, kteří by byli rádi věnovali se dráze učitele, např. dr. Heller, dr. Pavlíček, dr. Preissler; avšak ty odpudil, jakmile zpozoroval, že to nejsou lidé servilní“.*¹⁷

Randa měl dle četných svědectví vřelý vztah ke svým studentům. Snad do nich promítal skutečnost, že se mu nedostalo vlastního syna. Bylo pro něj ostatně velkou ranou, že přežil oba své starší žáky a nástupce na fakultě: v roce 1907 předčasně zemřelého Josefa Stupeckého a 1912 tragicky zesnulého Emanuela Tilsche. Byl jakýmsi „otcem mladých“ a rozumělo se, že své oblíbence pouštěl i do svého soukromí, což bylo chování u profesorů 19. století spíše výjimečné. J. Krčmář takto vzpomíná na pravidelné procházky po Novém Městě, kde Randa venčoval své psy a s Krčmářem debatoval o právnických problémech. Mladého kolegu později zval i do svého bytu s pověstným zvonkem nadepsaným slovy „*Tlačte od 2–3*“ a ještě pověstnějším zrcátkem za oknem své pracovny, ve kterém „*bylo vidět tlačícího návštěvníka*“. Svě oblíbence zval i do dobřichovické vily, kde trávil letní měsíce. Otcovský poměr zaujal nejen ke Krčmářovi, nýbrž i k svému bezprostřednímu nástupci Tilschovi, na jehož práce vždy s pochvalou upozorňoval. Randův vřelý vztah k někdejšími žákům se projevoval i na půdě fakulty, kdy se žáci nejednou proměnili v konkurenty. Na rozdíl od mnohých na paralelně přednášející kolegy nežárnil, a když sám např. pro nemoc nemohl přednášet, dával svým posluchačům automaticky pokyn, aby za jeho nepřítomnosti navštěvovali paralelní přednášky Hermannovy, Stupeckého či Tilschovy. Zároveň však byl přesvědčen, že vše, čeho jeho žáci dosáhli, je jeho zásluhou a není na tom třeba nic více zdokonalovat. Krčmář s překvapením vzpomíná, že Randa absolutně nejevilo zájem o jeho stipendijní pobyt v Německu, a vzbuzoval až dojem, jako by si myslel: „*Víc se nikde nenaučíš, než u mne, tedy k čemu to všechno; škoda času a peněz.*“¹⁸

2. ANTONÍN RANDA JAKO AKADEMICKÝ KOLEGA

Mnohem komplikovanější a nejednoznačnější však bylo Randovo chování v kolegiálních interakcích v mikrosvětě právnické fakulty. Ač sám ideově platil spíše za liberála, na fakultě vždy patřil ke konzervativnímu křídlu profesorů a nechával se strhnout k účastenství v akcích, které velká část veřejnosti i někteří kolegové ostře odsuzovali. Navenek se nezávislým pozorovatelům právnická fakulta jevila jako „*jednolitá*“ a sklánějící se „*před svojí modlou, dr. Randou*“.¹⁹ Skutečnost však byla jiná. Randa byl v 80. a 90. letech často ve vleku ultrakonzervativních exponentů na fakultě v čele s profesory Ottem, Bráfem a Pražákem. Ač považován za „*otce studentů*“, nedokázal se např. účinně postavit trestání tzv. pokrokářů z řad studentstva.²⁰ V řadě případů podobné skandály končily nejen

¹⁷ ČELAKOVSKÝ, Jaromír. *Moje zápisky...*, zápis z konce února 1883, s. 68.

¹⁸ LA PNP, Krčmář, rkp. Paměti, kap. III. Randův dobrý vztah ke studentům rezonoval i v neprávnických kruzích, viz např. JIRÁSEK, Alois. *Z mých pamětí (Spisy XXXVI)*. Praha, 1932, s. 16–17; NEJEDLÝ, Zdeněk. *T. G. Masaryk... III*, s. 77.

¹⁹ ČERVINKOVÁ-RIEGROVÁ, Marie. *Zápisky...*, zápis 25. 6. 1885, s. 156. V hodnocení Randova politického zaměření se neztotožňuji s názorem V. Knappa, že Randa byl bytostný konzervatívec. Stejně tak odmítám klasifikovat jeho staročeskou stranu jako stranu konzervativní, naopak ji vnímám jako stranu konzervativně/umírněně liberální. KNAPP, Viktor. *Portrét...*, passim, zvl. s. 875. Srov. RANDA, Jan S. Portrét Antonína Randy z pohledu dnešní doby. K jubilejnímu výročí r. 2009. In: *Prof. Dr. Antonín Randa. Zakladatelská osobnost...*, s. 39.

důtkami, nýbrž i vyloučením ze studia. Na fakultě dokonce konzervativní profesori prosadili omezení přístupu do auly, perlustrace posluchačů a jejich dozorování univerzitními sluhy a úředníky ve stejnokrojích. „*Předevčirem pravil např. Bráf, že je na to pyšným, že jej mají za špicla, neboť je to povinností, takovou pakáz' udávat i o prof. Ottovi je známo, že v úředním aktě jako referent senátu odůvodňoval vyloučení studentů z univerzity z toho důvodu, aby prý na ně ovzduší české univerzity špatně neúčinkovalo! A tak prý se jim dobrodiní prokazuje. ... už i Randovi, Stupeckému aj. kolegům se zprotivilo jich řádění.*“²¹ Zasáhnout však Randa nedokázal. Ještě později bylo Randovi vyčítáno, že se nepostavil za svého žáka Ferdinanda Pantůčka, pozdějšího prezidenta správního soudu, ve sporné plagiátorské aféře, kterou inicioval E. Ott a která nad jiné nadějného právníka Pantůčka, politicky ovšem mladočecha, vypudila z univerzitní pudy.²²

Zatímco v potírání studentských rebelů Randa spíše přihlížel a ponechával konzervativcům volné pole působení, v potírání politických odpůrců mezi kolegy byl sám víceméně aktivní. Týkalo se to především J. Čelakovského, aktivního mladočeského politika a svého času jediného mladočecha v profesorském sboru. Randa počátkem 80. let blokoval Čelakovského habilitaci v oboru právních dějin.²³ Čelakovský za tím viděl intriky ne snad Randy samotného, nýbrž především „*bídnych, vši cti prázdnych kreatur*“, kterými se Randa nechal obklopovat a pochlebovat: „*Vymyslili si bídne klepy, že prý já sháním prof. Krasnopolskému materiál k polemickému spisu proti R[andovi] v otázce zřízení knihovního. Tuto podlost zejména prof. Ott [...] rozšiřoval a Randa následkem toho dal mi beze vsí příčiny vzkázati, že mne varuje, abych habilitaci nezadával.*“ Čelakovský se akademické nepřízni na právě se rozdělující fakultě postavil čelem a habilitaci podal. Zajistil si ovšem předtím podporu tří českých a tří německých profesorů a zejména děkana ještě nerozdělené fakulty Ullmanna: „*Tím však píchl jsem do vosího hnízda. Ačkoliv v žádosti výslovně stojí, že chci přednášeti na české fakultě, přesto Randa, potkav mne, velmi neslušným způsobem vytýkal mně, že prý jsem urazil české profesory, dolézáje k Němcům' a že mi nechají mou žádost nevyřízenou do podzimka. Odpověděl jsem, že jsem užil pouze svého práva a že na rozhodnutí profesorův nemám žádného vlivu. ...*

²⁰ K pokrokovému hnutí českého studentstva srov. např.: ČERVINKA, František. *Boje a směry českého studentstva na sklonku minulého a na počátku našeho století*. Praha, 1962; HAVRÁNEK, Jan. *České studentské pokrokové hnutí 1888–1891 v evropských souvislostech*. In: Oldřich Král – Blanka Svadbová – Pavel Vašák (eds). *Prameny české moderní kultury II*, s. 284–304; HAVRÁNEK, Jan. *Horizonty mladých českých inteligentů roku 1891*. In: Marta Ottlová – Milan Pospíšil (eds). *Umění a civilizace jako divadlo světa*. Praha, 1993, s. 45–52; HAVRÁNEK, Jan. *Počátky a kořeny pokrokového hnutí studentského na počátku devadesátých let 19. století*. *Acta Universitatis Carolinae – Historia Universitatis Carolinae pragensis*. 1961, 2/1, s. 5–28; HAVRÁNEK, Jan. *Protirakouské hnutí dělnické mládeže a studentů a události roku 1893*. *Acta Universitatis Carolinae – Historia Universitatis Carolinae pragensis*. 1961, 2/2, s. 21–81; GALANDAUER, Jan. *Politické dědictví Omladiny a pokrokového hnutí po roce 1897*. *Československý časopis historický*. 1964, roč. 12, č. 6, s. 797–818; PERNES, Jiří. *Spiklenci proti Jeho Veličenstvu. Historie tzv. spiknutí Omladiny v Čechách*. Praha, 1988.

²¹ ČELAKOVSKÝ, Jaromír. *Moje zápisky...*, 23. 11. 1894, s. 87–88.

²² LA PNP, Krčmář, rkp. Paměti, kap. III. K této velmi nechutné a po léta se táhnoucí kauze kolem Pantůčkovy habilitace srov. Ottovu obranu: OTT, Emil. *Habilitační spis a cena nadační. Obrana proti útokům*. Praha 1901 a Pantůčkovu repliku: PANTŮČEK, Ferdinand. *České veřejnosti právnícké. Die Politik*. 29. 3. 1901, s. 10.

²³ K Čelakovského kariéřním problémům na univerzitě blíže: MALÝ, Karel. *La lutte pour l'enseignement, a l'université Charles, de l'histoire du droit Tcheque (durant la période comprise entre les années soixante du XIX^e siècle et la constitution de la République tchécoslovaque)*. In: Juraj Cúth (red.). *Právnícká vzdělanost na Slovensku (1848–1971)*. *Acta facultatis iuridicae Universitatis Comenianae*. Bratislava, 1975, s. 277–278; MALÝ, Karel. *Tradice...*, s. 641 a zejména MALÝ, Karel. Jaromír Čelakovský – zakladatel univerzitního oboru českých právních dějin. *Právněhistorické studie*. 2015, roč. 45, č. 1, s. 7–16.

*Nato mi ještě několik sotis řekl, dokládaje, že ví, kterak s prof. Krasnopolskim proti němu intriguju. Mne pojal hnus nad touto podlostí a odešel jsem.*²⁴

Profesoři vznikající české právnické fakulty Čelakovskému jeho *habilitační troufalost* řádně osladili, v první řadě novopečený první děkan české fakulty Ott, který ji zadal do referátu právnímu historikovu J. Hanelovi: „*Tento pán, podařená to stvůra prof. Randy, strčil mou žádost do šuplíka... Když jsem ho po zadání habilitace navštívil, osopil se ihned na mne: Co prý mi to napadá habilitovati se pro předmět, který on už přednáší. Takový ministr prý se ještě nenarodil, který by připustil dva profesory z rakouské historie právní atd.*“²⁵ J. Čelakovský nakonec habilitaci získal a později i profesuru. Ústrky tím však nekončily a jako jediný mladoček se v profesorském sboru celá desetiletí musel vyhýbat všem sporům, choval se konsensuálně či přímo konformně a v sezeních sboru se debat prakticky vůbec neúčastnil, a to ani v tak vypjatých chvílích, jako byly zmíněné relegace studentů sympatizujících s mladočeskou stranou. Kolega z filozofické fakulty Masaryk v Čelakovského smířlivém chování viděl osobní rezignaci, kdy se Čelakovský „*ješitnosti Randově obětoval*“. A Randa mu svoji porážku v kauze kolem Čelakovského habilitace dlouho neodpustil a jako skutečný šosák par excellence se přičiňoval o trvalé společenské znemožnění Čelakovského v očích kolegů. Masaryk Randovy útoky na Čelakovského ještě po letech vykládal tak, že Čelakovský byl mladoček, a podle Randy měl navíc i rozhárané rodinné poměry. Inu mladočech... „*Mne [Masaryka] Randa varoval před Č[elakovským], abych k němu nechodil a zejména, abych se štítíl jeho paní, že je slovem člověk nemožný naprosto.*“²⁶

Čelakovský Randovi nakonec odpustil. Ve svém deníku z let kolem roku 1900 opakovaně zdůraznil, že Randa byl a je čestný a poctivý člověk, „*za jakého jsem jej vždy považoval*“.²⁷ K někdejšímu zahořklým a subjektivním hodnocením v roce 1896 připsal: „*Úsudek tento o Randovi není vesměs spravedlivý. Poslední léta poznal jsem jej blíže a vyznávám, že jsem se v mnohém ohledu mýlil a že Randa dával se často strhnouti svými kolegy Ottem, Bráfem a Pražákem k věcem, jež by sám nebyl činil.*“²⁸

Ale nešlo jen o univerzitu. Randa se roku 1890 nechal, tentokrát profesorem filozofické fakulty Kvíčalou, např. vmanipulovat i do pletich kolem jmenování, respektive nejmenování nepohodlných osob české vědy za členy vznikající České akademie císaře Františka Josefa pro vědy, slovesnost a umění.²⁹ Stejně se Randa jako spolutvůrce české univerzity vyjadřoval ke jmenování profesorů všech jejích fakult, a to ne vždy s patřičnou znalostí osob a poměrů, respektive se jako vlivný faktor nechával vmanipulovat do vnitrooborových pletich, kterým ovšem sám nerozuměl a zřejmě je ani neměl touhu rozkrývat. Jeho

²⁴ ČELAKOVSKÝ, Jaromír. *Moje zápisky...*, zápis z konce února 1883, s. 22.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ Masaryk Albertovi 5. července 1889 In: Helena Kokešová – Vlasta Quagliatová (eds). *Korespondence T. G. Masaryk – staročeski*. Praha, 2009, s. 129.

²⁷ ČELAKOVSKÝ, Jaromír. *Moje zápisky...*, zápis 28. 10. 1904, s. 151.

²⁸ *Ibidem*, zápis z konce února 1883, s. 68, pozn. b. Čelakovský později Randovi dokonce dedikoval svůj spis *O domácích a cizích registrech, zvláště o registrech české a jiných rakouských dvorských kancelářích*. Praha, 1890. Randovo podléhání konzervativní staročeské profesorské klice však nebylo absolutní, utvořil-li si předem jiný názor, respektive ovlivnila-li ho jiná zájmová skupina, dokázal se Ottovi a spol. na fakultě postavit. To byl příklad Kaizlovy řádné profesury v polovině 90. let. KNAPP, Viktor. *Portrét...*, s. 867.

²⁹ Opírám se o svědectví prof. E. Alberta, který při této příležitosti zaznamenal i skutečnost, že Randu v pletích kolem akademie nepodpořil ani jeho jinak věrný spolupracovník Bráf. Archiv Národního muzea v Praze (ANM), M. Červinková-Riegrová, rkp. Zápisků, zápis 11. 8. 1890. K Randově vlivu na jmenování členů akademie srov. KOKEŠOVÁ, Helena. *Eduard Albert (1841–1900). Český intelektuál ve Vídni*. Praha, 2014, s. 171–174.

neinformované, zato však rezolutní postoje ovšem způsobovaly krivdy (např. Č. Strouhalovi, o jehož vědecké práci měl Randa neodůvodněně negativní mínění).³⁰ Příčinu Randových podivných postojů a reakcí můžeme asi opravdu hledat v našeptávačích, kteří jej obklopovali a manipulovali jím. Nejde přitom jen o Čelakovského přesvědčení, ale i poznání Krčmářovo, který toto vykládal jako projev Randovy vrozené naivity: „*O Randovi se kolportovalo, že je člověk velmi naivní. S oblibou to kolportoval Bráf, říkáje to po lopatě, Ott zase zaobaleně do uctivých k Jeho Excelenci [tj. k Randovi] slov. ... Určitá naivita a určité nechápání skutečnosti tu jistě byly ... Ale jistě bude souhlasiti, že tak trochu se pohyboval v oblacích. V lidech se asi příliš nevyznal, leckdos se potloukal v jeho okolí, kdo toho nezasloužil.*“³¹

3. ANTONÍN RANDA A ZALOŽENÍ ČESKÉ UNIVERZITY

Čelakovský hojně rozebírá ještě jednu stránku Randovy osobnosti, a to jeho etnicitu. Tedy otázku, která v éře rozhořivajícího se nacionalismu mohla být pro Randovo vnímání českou veřejností klíčovou. Zhrzený Čelakovský v roce 1883 bez okolků uvádí, že Randa, muž ve vědě vynikající, v soukromém i národním životě hraje „*úlohu velmi nepěknou. V rodině jeho němčilo se jako v žádné druhé, u něho dávány věnečky, kamž pouze buršové zváni bývali. Paní jeho následkem stálého němčení tak daleko to přivedla, že ani pořádně česky už nemluvila.*“ ... „*Vůbec Randa, syn úředníka, neměl nikdy velkou náklonnost k českému jazyku. Sám ještě za mého času, když byl vládou nucen přednáseti pouze [česky], klopýtal v přednáškách přes gramatiku a nás opravdu české posluchače neměl v přílišné lásce. U něho našli vždy podpory lidé poněmčili, kteří se uměli dvořiti jeho paní a servilně se k němu chovali. Lidí samostatných, opravdových Čechů, nemiloval.*“³² Čelakovský Randovu etnicitu, k níž se ještě interpretačně vrátím, zasadil i do pozoruhodného kontextu boje o českou univerzitu: podle Čelakovského Randa býval „*rozhodným odpůrcem české univerzity, sám jsem nejednou měl s ním o to hádku a vždy jsem slyšel stejné důvody: Naši docenti a právníci byli by odkázáni pouze na jedinou univerzitu a nemohli by postupovati. Proto ujímal se jenom takových docentův, kteří psali a přednášeli německy, aby tak dokázal, že stojí na, vyšší vědy.* Jeho vlivem a vinou stalo se, že také všichni docenti čeští německy psali a posud píšou a my ve vědě právnické jsme tak pozadu.”³³

To jsou jistě těžká obvinění člověka, který je všeobecně považován nejen za budovatele české právnické fakulty, ale české univerzity vůbec. Odmítnout Čelakovského slova s poukazem na jeho momentální osobní zahořklost však jednoduše nelze. V Randových pochybách o vhodnosti založení české právnické fakulty se odráží vedle určité nacionální umírněnosti především rozumově podložená obava, že česká právnická obec omezená na jazykově výhradně českou univerzitu nutně ve své akademické špici zakrní a zdegeneruje, neboť na její půdě nebude probíhat v tehdejší době obvyklé *peregrinatio academica*, tedy akademická mobilita, kdy profesori během svého života postupně vystřídali několik

³⁰ Ibidem, s. 140–141.

³¹ LA PNP, J. Krčmář, k. 1, rkp. Paměti, kap. III.

³² ČELAKOVSKÝ, Jaromír. *Moje zápisky...*, zápis z konce února 1883, s. 68.

³³ Ibidem. Pro relevanci Čelakovského svědectví je třeba dodat, že na přelomu 70. a 80. let byl Čelakovský poslancem říšské rady a spolu s J. Kvíčalou a J. Jirečkem byl hlavním poslaneckým aktérem při přípravě zákona o rozdělení pražské univerzity. Randa těmto při založení české univerzity sekundoval v panské sněmovně říšské rady. MALÝ, Karel. *Tradice...*, s. 640.

univerzit a zpravidla z těch méně atraktivních během let vystoupali až na ty prestižní rakouské, případně říšskoněmecké. Jazykově česká univerzita by tak byla uzavřena všem, kteří by česky neuměli a mohli by na ní působit výhradně jen její čeští absolventi. Randa se tak zjevně obával toho, čemu dnes říkáme *akademický incest*. A Randa evidentně věděl, o čem mluví, neboť sám byl s pražskou univerzitou spjat od svých studijních let až do své smrti.³⁴ Současně však Randův odpor vůči jazykově ryze české univerzitě odrážel obavu o osud jejích absolventů, kteří dosáhnou kompletního vzdělání výhradně v mateřském jazyce by byli asi jen těžko uplatnitelní na ostatních univerzitách v Rakousku či sousedním Německu. A nepochybně by měli i problémy s německým úřadováním v c. k. byrokracii.

Randovy předpoklady odpovídaly situaci, kterou dobře znal z 50. a 60. let 19. století, kdy vnitrorakouská mobilita – a to nejen c. k. profesorů, nýbrž vůbec státní byrokracie – ještě spolehlivě fungovala a podporovala tak národnostně indiferentní rakušanství akademických či byrokratických elit. Přinejmenším od počátku 70. let však tento systém bral za své. Bylo to patrné i u etnických Čechů, kteří, ač s ohledem na německé školství jazykově způsobilí, odmítali zmíněné *peregrinatio* a své kariéry – jedno zda vědecké, či úřednické – chtěli budovat nejraději v Čechách, a nikoliv někde v Haliči, Bukovině či Bosně a Hercegovině.³⁵ Randa tuto relativně rychlou proměnu akademické kultury zprvu zjevně nevnímal a obhajoval zažitý model, jehož byl součástí již celé čtvrtstoletí.

Na místě je otázka, co způsobilo změnu Randova nahlížení na ryze jazykovou českou univerzitu, kterou v 80. letech s vervou začal budovat? Čelakovský nabízí vysvětlení v poukazu na Randovu malichernost, kdy se tento urazil a rozešel s německými kolegy teprve poté, co jej podvkrát – 1876 a 1880 – ne zvolili za rektora, přičemž byl dle zažité tradice právě na řadě: „*Pojednou byl pro rozdělení univerzity a kdežto dříve krčil se a zalézal do kouta, pojednou byl ukrutně radikální, když se ve sněmovně poslanecké jednalo o univerzitní zákon.*“³⁶ Randa malicherný jistě byl, ale domnívám se, že jeho obrat uvedená motivace vysvětluje jen částečně. Předně se Randa bránil zjevně jen vzniku ryze české univerzity, ale rozšíření češtiny jako vyučujícího jazyka plně podporoval.³⁷ Jeho představou byla pronikavá jazyková utrakvizace stávající pražské univerzity při současném zachování její organizační jednoty. To byl ostatně i původní plán českých politiků

³⁴ Randa sám měl ovšem přinejmenším dvakrát odmítnout nabízenou profesuru na vídeňské univerzitě! KADLEC, Karel. *Antonín Randa...*, s. 650.

³⁵ K proměně národnostního statutu c. k. úřednictva a jeho kariéerního chování v druhé polovině 19. století – a na příkladě justice – podrobně a objektivně KLEČACKÝ, Martin. Iluze nezávislosti. Sociální status c. k. soudce v konfliktu loajalít mezi národem a státem na přelomu 19. a 20. století. *Český časopis historický*. 2014, roč. 112, č. 3, s. 432–462.

³⁶ ČELAKOVSKÝ, Jaromír. *Moje zápisky...*, zápis z konce února 1883, s. 68. Srov. též HAVRÁNEK, Jan. Budování české univerzity a její působení jako centra české vzdělanosti (1882–1918). In: Jan Havránek (red.). *Dějiny univerzity Karlovy. III. 1802–1918*. Praha, 1997, s. 186. K. Kadlec neshody mezi Randou a německými profesory klade již do průběhu 60. let, kdy nejenže pražská fakulta nepodala sama návrh na Randovo jmenování profesorem (musel ji k tomu vyzvat přímo ministr), ale němečtí kolegové měli potom svojí vykalkulovanou nepřítomností opakovaně bojkotovat přijetí Randova návrhu za profesora. Randu nepochybně notně podráždily i praktiky Němců v akademickém senátu při dělení univerzity, kdy ze 14 členů bylo 12 německých profesorů plus dva čeští teologové! Tomu odpovídalo, že podle takto národnostně *vyrovnaného a nestranného* senátu měla nová česká univerzita z cca 700 místností společně univerzity získat jen 17! KADLEC, Karel. *Antonín Randa...*, s. 643 a 648–649.

³⁷ Již v polovině 60. let stál Randa při vzniku českojazyčné Právnícké jednoty, která kromě oborových zájmů měla „*pěstovati vědy právní a státní v řeči české*“ a byla proto některými – samozřejmě přehnaně – a nemístně – považována za jakousi náhradu českojazyčné univerzity. KADLEC, Karel. *Antonín Randa...*, s. 647.

a profesorů, kteří požadovali důslednou rovnoprávnost a jazykovou paralelnost kateder na pražské *alma mater*. Randa utrakvizací pražské univerzity sledoval udržení sepětí české vědy s vědou obecnou (tj. německou),³⁸ a provedení této utrakvizace spolu s ostatními po léta připravoval cestu snahou připravit dostatek docentů schopných česky přednášet. Z tohoto rezervoáru osob měly být posléze obsazeny nově zřízené české katedry dvoj-jazyčné univerzity.³⁹ Mnozí politici, a možná i někteří Randovi univerzitní kolegové, však současně doufali, že český živel na jazykově utrakvistické bohemistické instituci přirozenou cestou časem převáží a Němce převálcuje. Této vize se ovšem obávali Němci samotní, kteří nakonec prosadili nikoliv národnostní/jazykové zrovnoprávnění na společné univerzitě, nýbrž její důsledné rozdělení, a tedy i její nacionalizaci.

Další vývoj dal Randovým obavám částečně za pravdu. Absolventům české fakulty se zájmem o akademické působení se cesta na ostatní rakouské a německé univerzity skutečně uzavřela, ale – jak již víme – tento typ kariér Češi příliš nebudovali ani předtím. Naplnění Randových obav od 90. let dokládá naléhavé volání českých učenců i politiků po zřízení druhé české univerzity, která by se stala domovem pro rychle narůstající počty akademického dorostu produkovaného českou univerzitou v Praze.⁴⁰ Tento tlak na nová místa pochopitelně stoupal, na druhou stranu jej ale ventilovala skutečnost, že konkurenční prostředí na české univerzitě tvořili pouze její čeští absolventi sobě navzájem, kteří o místa na univerzitě nemuseli soupeřit s absolventy ostatních rakouských a německých univerzit. Mateřský jazyk se zde stal účinnou obranou před konkurencí z vnějšku a nástrojem sociálního a akademického vzestupu Čechů.

Naštěstí se ovšem výrazněji nenaplnila druhá Randova obava, tedy že v důsledku uzavření se do sebe a omezením dosavadní konkurence dojde k degeneraci českého akademického prostředí. Česká univerzita si udržela standard své nerozdělené předchůdkyně a trvale zaujímal po Vídni a německé sestře v Praze třetí místo v rámci monarchie. Nezpochybnitelnou, leč zřejmě nikoliv fatální nedostatečnost konkurenčního prostředí, zdá se, vyvažovala personální stabilita české univerzity, která ostře kontrastovala s vysokou fluktuací velké části akademiků na německé univerzitě v Praze, která v německojazyčném akademickém světě patřila spíše k outsiderům a platila nejednomu za poněkud lepší startovní čáru, nikoliv však za životní metu.

Randa byl ovšem o potřebnosti znalosti německého jazyka českými právníky hluboce přesvědčen a spolu s kolegy v roce 1882 přinejmenším akceptoval požadavek vídeňské vlády, aby budoucí čeští právníci skládali část státní zkoušky i nadále v německém jazyce. Slovy *přinejmenším akceptoval* naznačují eventualitu, že tuto podmínku možná sám inicioval a vídeňská vláda se jí teprve následně chopila. Některé dobové prameny, jak

³⁸ Randa v 60. letech „přihlásil se bezvýhradně mezi stoupence historickoprávní školy, zdůrazňoval nutnost úzkého přilnutí české právní vědy k vědě obecného práva a ve své vědecké práci se také skutečně napojil na německou právní vědu, resp. na směr Ungerů, který mu toto napojení zprostředkoval. Bylo pak jen přirozené, že Randa ... až téměř do poslední doby, nepociťoval potřebu samostatné české university, že usiloval jen o rovnoprávnost na jednotné, utrakvistické universitě.“ MORÁVEK, Jaroslav. *První česká stolice na pražské universitě*. Praha, 1970, s. 57. Srov. též ELIÁŠ, Karel. *Osobnost...*, s. 812.

³⁹ KADLEC, Karel. *Antonín Randa...*, s. 648.

⁴⁰ Otázku zřízení druhé české univerzity shrnuje např. MALÍŘ, Jiří. *Otázka založení druhé české univerzity a její nacionální a politická instrumentalizace*. In: Harald Binder – Barbora Křivohlavá – Luboš Velek (eds). *Místo národních jazyků ve výchově, školství a vědě v habsburské monarchii 1867–1918/Position of National Languages in Education, Educational System and Science of the Habsburg Monarchy 1867–1918*. Praha, 2003, s. 247–271.

dále ukáží, tento vývoj naznačují. Ať tomu bylo tak či onak, Randa nepochybně usiloval o zabezpečení odpovídající znalosti němčiny u absolventů české právnické fakulty, neboť ji vnímal jako *conditio sine qua non* pro úspěšné právnické a zejména byrokratické kariéry. Vývoj mu zde ovšem nedal za pravdu.

Podmínka zachování minima němčiny na české právnické fakultě, byť dobře míněná, pochopitelně narazila na odpor české veřejnosti. Ta nejprve cílila na poslance v čele s Riegrem. Ti však svoji nevinu snadno doložili,⁴¹ zatímco profesori v čele s Randou se k ministerské podmínce veřejně, byť s určitou kajícíností, přiznali.⁴² M. Červinková-Riegrová zaznamenala nejen Riegrovo rozhořčení nad zákulisním jednáním českých profesorů s vládou, ale přímo uvedla, „že to prohlášení ministerské má na svědomí Randa, ... otec, pravil, že Randa jest příliš povolný, příliš mnoho ohledů běře na nátlak shůry. Ostatní profesori právníciť že jsou pak za ním, on má mezi nimi takřka diktaturu, má je všechny v kapse.“⁴³

Tím se dostáváme zpět k problému Randovy etnicity. Randa pocházející z Domažlicka se bezpochyby od počátku cítil etnickým Čechem.⁴⁴ Vyrostl ovšem v rodině předbřeznového úředníka,⁴⁵ tedy v prostředí, pro které byly ještě běžné jak nacionálně nevymezený bohemismus,⁴⁶ tak rakušanství přinejmenším v podobě silné loajality ke státu a dynastii – a podporované bezpochyby i ohledy na kariéru. Nějakému exaltovanému češství u Randy pochopitelně nenahrávalo ani to, že studoval na německých gymnáziích a pochopitelně i na jazykově německé univerzitě Bachovy éry. Česky ovšem musel od počátku umět relativně velmi dobře, když byl od roku 1862 schopen vést na přání ministerstva paralelní přednášky z občanského práva v češtině.⁴⁷ V této souvislosti by jistě stálo za analýzu, kolik českých studentů v 60. letech preferovalo českou přednášku před německou? Domnívám

⁴¹ Jeden z protagonistů zřízení české univerzity prof. J. Kvíčala vydal v *Politik* prohlášení, v němž dokazoval, že poslanci nenesou na zavedení německé části státní zkoušky vinu a že se to stalo vlivy, které snad ještě časem vyjdou na světlo. Kvíčalův dopis ze 14. 7. 1882 je otištěn v *Politik*, 15. 7. 1882, s. 2.

⁴² *NL*, 22. 7. 1882.

⁴³ ČERVINKOVÁ-RIEGROVÁ, Marie. *Zápisky. I (1880–1884)*. Vyd. Milan Vojáček – Luboš Velek a kol. Praha, 2009, zápis 24. 7. 1882, s. 290.

⁴⁴ KNAPP, Viktor. *Portrét...*, s. 868; ELIÁŠ, Karel. *Osobnost...*, s. 814.

⁴⁵ K rodině, tj. otci Václavovi, justičiarovi a posléze okresnímu představenému, a rovněž k Randovu staršímu bratru Františkovi, dvornímu radovi při Vrchním zemském soudu v Praze, blíže: KADLEC, Karel. *Antonín Randa...*, s. 640–641; STUPKOVÁ, Marie – KLEČACKÝ, Martin. *Slovník představitelů soudní správy v Čechách v letech 1849–1918*. Praha, 2015, s. 308–309.

⁴⁶ Tedy dominující anacionální zemská identita před identitou nacionální, zhruba ve smyslu Thunova výroku „weder ein Čeché noch ein Deutscher, sondern nur ein Böhme bin“. THUN, Josef M. *Der Slavismus in Böhmen*. Prag, 1845, s. 17. Srov. i anonymní polemiku s Thunem: *J. M. Graf Thun und der Slavismus in Böhmen*. Leipzig, 1845, s. 19 a reakci MALÝ, Jakub. Odpověď Čecha na spisek hraběte Josefa Matyáše Thuna „Der Slavismus in Böhmen“. In: Jakub Malý. *Výbor drobných spisů I*. Praha, 1872, s. 3–17.

⁴⁷ KINDL, Vladimír. *Fenomén Randa...*, s. 11, 13. K okolnostem Randova povolání, v němž právě schopnost přednášet česky hrála směrodatnou roli, podrobně MORÁVEK, Jaroslav. *První česká stolice...*, s. 41–44. Pochybnosti o Randově češtině známe již od Čelakovského a Morávek dále uvádí, že právě pro pochybnosti o Randově znalosti češtiny Randa získal pražskou profesuru až napodruhé (poté, co nenastoupil zprvu vybraný K. Habětíněk, neboť se nakonec rozhodl počkat na vypsaní civilistické profesury bez povinnosti přednášet česky). Současné však víme, že již jako docent Randa v semestru 1861/62 přednášel paralelně česky i německy. KINDL, Vladimír. *Fenomén Randa...*, s. 16–17. Věděl či alespoň předpokládal, že schopnost česky přednášet bude brzy jeho výrazným prerogativem? Srov. též KAZBUNDA, Karel. *Stolice dějin na pražské universitě. Od obnovení stolice dějin do rozdělení university (1746–1882) II*. Praha, 1965, s. 74, pozn. 183; URFUS, Valentin. *Právnická fakulta 1848–1882*. In: Jan Havránek (red.). *Dějiny Univerzity Karlovy*, s. 137. K. Kadlec nepřilíhověrohodně uvádí, že se Randa „k *habilitaci pro české přednášky*“ připravoval již v letech 1858 až 1860! Tedy v době, kdy vypsaní českých přednášek nebylo z řady důvodů příliš pravděpodobné, byť nikoliv nemožné. KADLEC, Karel. *Antonín Randa...*, s. 641.

se, že návštěvnost té české výrazně pokulhávala, což byl důsledek obecné dobové neoblíbenosti českých přednášek i u etnicky českých posluchačů. Důvod byl nasnadě: pro české maturanty z německojazyčných gymnázií bylo obtížné poslouchat české přednášky, a to tím spíše, že nebyla k dispozici odpovídající česká terminologie, české učebnice a další studijní materiály (studenti se učili převážně z rukopisných zápisů přednášek, zhusta rozmnožovaných), stejně jako odborná literatura v češtině.⁴⁸ Sám Randa si tohoto deficitu české právní vědy (a i jiných oborů) byl vědom a věřil, že tento značný deficit bude emancipovanou českou vědou dohnán po nějakých 30 až 40 letech!⁴⁹ Historie mu v tomto strážlivém odhadu dala víceméně za pravdu.

V nezájmu studentů o české přednášky, který se dařilo prolamovat až od 70. let v souvislosti s růstem počtu maturantů z mezitím počeštěných gymnázií, se domnívám tkví i odpověď na občas vznášenou otázku, proč Randa své odborné monografie z oboru občanského práva (nahrazující ve své době i učebnice) nevydával v češtině, respektive vydával jen některé a zdaleka ne ty nejdůležitější?⁵⁰ Dílem to bylo pro malou poptávku,⁵¹ dílem pro jeho upřímné přesvědčení, že každý vzdělaný Čech musí umět perfektně německy. Oba tyto faktory však doboví ani pozdější kritici nebrali v potaz a jejich interpretace převažujícího Randova německého publikování coby důsledku jeho slabšího češtví, byť i připouštěli jeho postupné posilování, proto nepovažují za korektní. Dokládá to i skutečnost, že Randa do oborového časopisu *Právník* napsal za svůj život asi 80 českých článků!⁵² Randovo časté publikační optování ve prospěch němčiny však souviselo i s tím, že již od počátku 60. let byl veden ambicí polemizovat s německými a rakouskými kolegy a právem se také považoval za součást rakouské, respektive německé právní vědy. Výhradně české publikování by jej z tohoto vědeckého pole pochopitelně eliminovalo a vědecky izolovalo.

⁴⁸ Podotýkám, že např. první kompletní česká učebnice občanského práva byla až ta Krčmářova z přelomu 20. a 30. let 20. století! Do té doby si čeští studující museli vystačit buď s německými učebnicemi, Tilschovým nedokončeným torzem (TILSCH, Emanuel. *Občanské právo rakouské. Část všeobecná*. Praha, 1910) nebo s českým překladem učebnice Mayrovy: MAYR[-HARTING], Robert. *Soustava občanského práva I–V*. Brno, 1922–1927. Zřejmě nevelký zájem o české přednášky vedl profesory Chluppa a Jonáka k tomu, že po krátkém přednášení v češtině (1862) se vrátili opět k německým přednáškám. KADLEC, Karel. *Antonín Randa...*, s. 642.

⁴⁹ Randa tento odhad uvedl v panské sněmovně říšské rady jako reakci na německou kritiku plánu založení české univerzity v únoru 1882. Citováno dle: KADLEC, Karel. *Antonín Randa...*, s. 649.

⁵⁰ „*Knihy psal zpočátku převážně německy, a pokud uveřejňoval články česky... vynikaly sice právníckou vytříbeností, ale byly, stejně jako jeho knihy, až příliš závislé na německých autorech. Randa se také po celou dobu svého dlouholetého působení nepokusil o sepsání a vydání systematického pojednání ze svého hlavního vědního oboru, občanského práva...*“ MORÁVEK, Jaroslav. *První česká stolice...*, s. 67–68; KINDL, Vladimír. *Fenomén Randa...*, s. 18. Ostatně již současníci (např. J. Škarda) tvrdě kritizovali Randu v recenzích jeho knih, že je přes příliš závislý na německé literatuře a německé právní vědě. MORÁVEK, Jaroslav. *První česká stolice...*, s. 55. Při výjimečném významu německé vědy ve středoevropském prostředí 19. století je však nasnadě se ptát, na jaké jiné vědě měl být Randa především závislý? Podobné výčitky proto nemají vědecké, ale spíše jen národně politické opodstatnění. Koneckoně, některé Randovy monografie nakonec i česky vyšly, zejména jeho zásadní *Právo vlastnické*. K volbě jazyku Randových publikací blíže ELIÁŠ, Karel. *Osobnost...*, s. 812.

⁵¹ K. Kadlec uvádí, že Randa svůj stěžejní spis *Der Besitz nach österreichischem Rechte...* (Leipzig, 1865) zamýšlel původně vydat česky, ale protože nenašel nakladatele, tak se rozhodl pro němčinu. Tak tomu jistě mohlo být, ale na místě je pak otázka, proč dílo (vydané německy za Randova života ještě několikrát) nevyšlo česky alespoň později? Randa se nakonec spokojil s existencí jakéhosi výtahu na základě svého spisu a přednášek z pera H. Šikla. Podobně Randovy přednášky využil A. Koldinský. KADLEC, Karel. *Antonín Randa...*, s. 643 a 645; ŠIKL, Heřman. *Držba dle rakouského práva v pořádku systematickém*. Praha, 1890; KOLDINSKÝ, Alois. *Rakouské směněčné právo*. Praha, 1887.

⁵² KNAPP, Viktor. *Portrét...*, s. 865; ELIÁŠ, Karel. *Osobnost...*, s. 812. V pozdějších letech se pak již „neněmčilo“ ani u Randů doma, přestože jeho manželka Angela nebyla původem Češka. RANDA, Jan S. *Portrét...*, s. 43.

Randův osobní vývoj tak možná představuje ideální příklad postupné nacionalizace zprvu národnostně nevyhraněného etnického Čecha vyrostlého v předbřeznových byrokratických kruzích a odkojeného německojazyčným školstvím a německou vědou. Randova postupná nacionalizace (a také politizace, jak ještě ukáží) tak probíhala během cca dvou či tří desetiletí plynule ruku v ruce s národní emancipací české společnosti a koneckonců i s její nacionalizací na samém sklonku 19. století. Nacionální střídmost, politická umírněnost, zakotvení v německojazyčné právní vědě a v neposlední řadě i Randova pevná loajalita ke státu a dynastii u něj vedly k symbióze uvědomělého, leč nikoliv demonstrativního češství s upřímným rakušanstvím opřeneným o loajalitu ke státu a o politický program vycházející z Palackého geopolitické vize střední Evropy. Přihlášení se k národu a současně k rakouskému státu se v Randově myšlení a chování rozhodně nevylučovalo. Ostatně si myslím, že problém jeho češství vhodně vystihl Z. Nejedlý: „*Randa nikdy své češství nezapíral. Nechlubil se jím, ale hlásil se k němu vždy zcela otevřeně a jako samozřejmě.*“⁵³

4. ČESKÝ POLITIK ANTONÍN RANDA

Randova přinejmenším částečně okolnostmi vynucená identifikace s nově založenou českou univerzitou však měla v jeho kariéře ještě jeden nový moment, a tím bylo jeho zapojení se do politiky. Pro 60. a 70. léta zatím nemám důkazů, že by Randu politika příliš vábila.⁵⁴ Nelze ani vyloučit, že měl výhrady k státoprávnímu programu a zejména k české radikální státoprávní opozici 60. a 70. let. Tuto domněnku přinejmenším naznačují jeho – pozdější – pochyby o historickoprávních argumentacích českých politiků. Jazykovou rovnoprávnost češtiny s němčinou např. nedoporučoval opírat o pobělohorská Deklaratoria a tázal se, „*k čemu sahat tak daleko do minulosti? My máme dost na zákonech poslední doby a na našem živém právu. Dle jeho názahu postačí § 19 k obhájení tohoto požadavku*“.⁵⁵ Tato Randova rezervovanost k české politické argumentaci historickoprávní materiál však neznamenal, že by Randa studium starého českého práva ignoroval. Právě naopak!⁵⁶

Změna Randova vztahu k politice ovšem nastala s jeho angažováním se kolem problematického dělení univerzity počátkem 80. let, a tedy i s jeho výše pojednanou výraznější nacionalizací.⁵⁷ Randa se v roce 1881 stal doživotním členem panské sněmovny

⁵³ NEJEDLÝ, Zdeněk. *T. G. Masaryk III...*, s. 76.

⁵⁴ V. Knapp Randu ve vztahu k politice, stejně jako k ostatním vědeckým či kulturním oborům vyjma práva, označuje za „*monumentálního primitiva*“, kteréžto označení ovšem přejímá od Z. Nejedlého. KNAPP, Viktor. *Portrét...*, s. 867; KNAPP, Viktor. *Antonín Randa...*, s. 594. Srov. NEJEDLÝ, Zdeněk. *T. G. Masaryk III...*, s. 78.

⁵⁵ ANM, M. Červinková-Riegrová, rkp. Zápisků, zápis 9. 1. 1891. Zcela opačně se k problematice prosazení jazykové rovnoprávnosti stavěl další významný právník a politik J. Vašatý. Ten odmítal jakékoli novodobé, zvl. podzákonné (tj. ministerská nařízení) právní úpravy jazykové rovnoprávnosti s tím, že tato je dostatečně zajištěna Obnověným zřízením zemským. VAŠATÝ, Jan. *Otázka provedení rovnosti českého jazyka ku konci zasedání rady říšské r. 1896*. Praha, 1896, s. 62–70. Paragrafem 19 Randa mínil § 19 prosincové ústavy (1867), který deklaroval národnostní rovnoprávnost v Předlitavsku.

⁵⁶ K tomu podrobně KNAPP, Viktor. *Portrét...*, s. 871–873; MALÝ, Karel. *Tradice...*, s. 639.

⁵⁷ K dělení univerzity srov. GOLL, Jaroslav. *Rozdělení pražské univerzity Karlo-Ferdinandovy roku 1882 a počátek samostatné univerzity české*. Praha, 1908; SEIBT, Ferdinand (ed.). *Teilung der Prager Universität 1882 und die intellektuelle Desintegration in den böhmischen Ländern*. München, 1984; HAVRÁNEK, Jan. Budování české univerzity a její působení jako centra české vzdělanosti (1882–1918). In: Havránek, Jan (red.). *Dějiny Univerzity Karlovy III. 1802–1918*. Praha, 1997, s. 183–206.

vídeňské říšské rady a není pochyb, že se tak stalo s vědomím vedení české politiky, která se v roce 1879 po dlouhých 16 letech pasivního odporu vrátila na parlamentní půdu.⁵⁸ Až v této chvíli se vždy rakušansky loajální Čech Randa výrazně identifikoval s českou politickou reprezentací, respektive s její staročeskou částí. Odměnou mu bylo nejen místo v panské sněmovně, kde 9. února 1882 razantně vystoupil ve prospěch české univerzity,⁵⁹ ale rovněž čestné místo v Riegrově okolí. O Randových politických názorech a postojích toho zatím mnoho nevíme, myslím, že tragikomicky to dokládá lexikon českých poslanců z roku 1994, kde je Randa mylně označen za člena německé „levice“!⁶⁰ Díky zápiskům Červinkové ovšem víme, že se Randa v průběhu 80. let stal u Riegrů častým a vítaným hostem. Randa byl tehdy horlivým ctitelem F. L. Riegra, což Riegrův zeť Bráf vysvětloval Riegrovým obratem od rakušansky neloajální politiky pasivní opozice k provládní činnosti. Podle Bráfa Randa „*nesouhlasil se směrem opozičním, a s tím co dělo se dříve, ale nyní souhlasí se směrem politiky, má mnoho smyslu pro jednání diplomatické a opatrné, a váží si toho, že otec obět vlastní popularity přináší*“.⁶¹ Randův teprve v 80. letech nalezený respekt k *Vůdci národa* Riegrovi dokládá i skutečnost, že byl spolu s někdejší pražským primátorem T. Černým hlavním organizátorem velkolepých oslav Riegrových sedmdesátin v roce 1888.⁶²

Politika Randu v 80. letech zřejmě oslovila a našel v ní svůj nový zájem. Přestože nebyla hlavním polem jeho činnosti, snažil se politikou v očích veřejnosti neznemožnit. Dokladem je zejména jeho opatrnost v punktační krizi na počátku 90. let,⁶³ kdy přes Riegrovo naléhání ustoupil do pozadí a snažil se nezkompromitovat se osobně tímto debaklem staročeské politiky.⁶⁴ Randovo ustoupení do pozadí mohlo vyvolávat spekulace

⁵⁸ Problematice českých členů panské sněmovny se věnuje: PAVLÍČEK, Tomáš W. Die Idealkarriere für eine Berufung in das cisleithanische Herrenhaus. Der Habsburger Parlamentarismus und die tschechisch-böhmische Politik. In: Adéla Gjuríčová – Andreas Schulz – Luboš Velek – Andreas Wirsching (Hrsg.). *Lebenswelten von Abgeordneten in Europa 1860–1990*. Düsseldorf, 2014, s. 83–104; PAVLÍČEK, Tomáš W. Repräsentationspolitik als Beruf und Berufung. Die tschechischen Mitglieder auf Lebenszeit des Herrenhauses im Reichsrat. In: Franz Adlagasser – Jana Malínská – Helmut Rumpler – Luboš Velek (Hrsg.). *Hohes Haus! 150 Jahre moderner Parlamentarismus in Österreich, Böhmen der Tschechoslowakei und der Republik Tschechien im mitteleuropäischen Kontext*. Wien, 2015, s. 73–90.

⁵⁹ *Stenographisches Protokoll. Herrenhaus*, 9. sesse, 53. zasedání, 9. 2. 1882, s. 759–766.

⁶⁰ LIŠKOVÁ, Marie. *Slovník představitelů zemské samosprávy v Čechách v letech 1861–1913*. Praha, 1994, s. 245.

⁶¹ ANM, M. Červinková-Riegrová, rkp. Zápisků, zápis 30. 5. 1888.

⁶² „*Hlavní původcové této myšlenky, aby se otci k sedmdesátiletým narozeninám dal od národu peněžní dar – byli Randa a Dr. Černý. – Ti dva se toho ujali a tu věc vedou. Zpočátku dělali si optimistické naděje a mysleli na to koupiti [velkostatek] Lobkovice. Randa to vzal na sebe, že se obrátí na šlechtu – ale v tom byl zklamán, a tak viděli, že se budou muset obmeziti. ... „Tedy projev vděčnosti mužů, jenž celý život nezištně pracoval – je stranictvím. Randa byl tím pohoršen a jednal se studenty, myslím, že některým domlouval. Oni pak – myslím ve výboru se usnesli – že se sice průvodu nezúčastní, ale že k otci pošlou blahopřejnou deputaci.“* Ibidem, zápis 30. 5. a 28. 11. 1888.

⁶³ KAZBUNDA, Karel. Krise české politiky a vídeňská jednání o t. zv. punktace roku 1890. *Český časopis historický*. 1934, roč. 40, s. 80–108, 310–346, 491–528 a *Český časopis historický*. 1935, roč. 41, s. 41–82, 294–320 a 514–554.

⁶⁴ Srov. např. zápis: „*Otec vyprávěl o tom, že byl dopoledne u Randy a že jej žádal, aby byl nám nápomocen při jednání o úradní řeči, aby jako právník a znatel pomohl při formulaci a motivaci našeho požadavku. Zdá se, že se Randa nějak z toho vymlouval, a nevím již, co on řekl, musel říci něco snad, že ten požadavek v punktačních není, neboť mu otec na to odpověděl, že on si pro svou osobu vyhradil právo a volnost o to jednat, a že jestli mu řekne, že to byla chyba, že ta věc již nebyla dobytá v punktačních, že může k tomu říci pater peccavi, ale nyní že se jedná o to, co dále činit a jak naše stanovisko obhájit, a o tom, aby byl svými odbornými vědomostmi nápomocen. Randa pak vyžádal si, že si to rozváží.“* ANM, M. Červinková-Riegrová, rkp. Zápisků, zápis 6. 1. 1891. Randa, ač se nechtěl nechat veřejně zatáhnout do punktačních polemik, Riegrovi nakonec pomáhal

o jeho skutečném postoji k puntacím, a mladočeši by této ostentace jistě rádi využili. Mladočeský poslanec Vašatý v souvislosti s tím dokonce rozšířil pomluvu, že se Randa měl o puntacích vyjádřit, že „*jsou hrobem českého národa*“. Budiž Randovi ovšem přičteno ke cti, že dal Riegrovi písemné osvědčení, že podobného výroku nikdy neučinil a Rieger toto osvědčení mohl publikovat v Hlase národa.⁶⁵

Vzato kolem a kolem šlo v Randově uvedeném lavírování o ryze oportunní postoj. Ještě více jej podtrhl kontrast mezi Randovou snahou nezadat si s puntacemi na straně jedné, a sblížit se s realisty na straně druhé. Byl to právě Randa, který – spolu s K. Mattušem – vedl několikrát různá jednání s Masarykem, Kramářem a Kaizlem s cílem sblížit s nimi otřesenou staročeskou stranou a posílit ji tak o tuto intelektuální i budoucí politickou kapacitu. Sblížení s realisty by přitom nemělo pouze politický význam, nýbrž by s nimi nastolilo i smír v rámci univerzity, jejíž personální poměry byly zejména v důsledku rukopisné kauzy z druhé poloviny 80. let velmi rozhárané a realisté bojující zde s *ultra-staročeskými* profesory (Tomek, Hattala, Kalousek, Kvíčala) se ukázali jako nepoddajný a tvrdý soupeř, který měl navíc intelektuálně a vědecky navrch. A to vědec par excellence Randa vycítil zřejmě velmi dobře a čelnému střetu s realisty se zdárně vyhýbal.⁶⁶ Fúze staročechů s realisty zvažovaná v letech 1889–1890 se sice nezdařila, ale Randovi do jisté míry s nástupem nového století – a nástupem realistů (Kaizla, Kramáře) do vedení mladočeské strany – otevírala budoucí cestu k mladočechům a tedy i k ministerskému křeslu z let 1904 až 1906.

Jako *ministr krajan* Randa politicky rozhodně nezaujal a byl spíše karikaturou politika v rozjitřené epoše vyhroceného nacionalismu a rodících se masových stran. Respekt, kterému se obecně těšil, proto pochopitelně v očích mnohých překryl Randův politický, respektive státnický debakl.⁶⁷ To ovšem neznamená, že by ve svém vysokém věku ztratil zájem o politiku. Naopak se zdá, že jej zajímala čím dál více. Alespoň Krčmář vzpomíná, že v letech před první světovou válkou v jejich rozhovorech Randa často utíkal k politickým tématům, což dříve nikdy nečinil. Zachoval si přitom strážlivý úsudek, a to i v situaci, kdy viděl, že se jím vždy uznávaná habsburská říše zpronevěřila svému nadnárodnímu poslání a vydala se na cestu ku svému konci: „*Hovořilo se o všem možném, arci také o zachmuřeném politickém obzoru. Byloť již 14 dnů po sarajevském atentátu. Randa byl tehdy dost optimistický, jakož ostatně i jiní. Nevěřil dost ve válku většího rozsahu. Jak se změnil obraz, když jsem ho navštívil o měsíc později. Svěžest zmizela, byl skleslý a chvílemi činil dojem, jako by jeho sensorium bylo porušeno. Tak jeho, člověka práva, zkrušilo bezpráví vězící v zahájení války. Mluvil úryvkovitě a s přestávkami o vyhlazovacím boji Germánstva proti Slovanstvu a dodal pak zcela jasně: „Finis Austriae.“*⁶⁸

s formulováním právních a politických stanovisek staročeské strany: „*Tatínek pak Randovi dal přečísti onen návrh, on strkal do toho svůj dlouhý nos rozebíral to, a jakkoli se pozastavoval nad některými místy, slyšela jsem, jak řekl něco, že by to bylo dobré, aneb v celku dobré, takže otec proti němu okázal na stinné stránky té věci.*“
Ibidem, zápis 18. 1. 1891.

⁶⁵ Ibidem, zápisy 22. 5. a 8. 6. 1890.

⁶⁶ KOKÉŠOVÁ, Helena. *Eduard Albert...*, s. 201; KNAPP, Viktor. *Portrét...*, s. 867. Realisty však nakonec Randa rád neměl, zvláště pak asi Masaryka. NEJEDLÝ, Zdeněk. *T. G. Masaryk III...*, s. 77–78.

⁶⁷ KLEČACKÝ, Martin. Antonín Randa c. k. ministrem. *Zpravodaj Jednoty českých právníků*. 2015, roč. 25, č. 1, s. 26–35. Randa jako politik naprosto neuspěl a stal se současníkům tragikomickým terčem. Srov. KNAPP, Viktor. *Antonín Randa...*, s. 594; NEJEDLÝ, Zdeněk. *T. G. Masaryk III...*, s. 77.

⁶⁸ LA PNP, Krčmář, rkp. Paměti, kap. III.

ZVLÁŠTNÍ ŽALOBNÍ LEGITIMACE K OCHRANĚ VEŘEJNÉHO ZÁJMU

Anna Chamráthová*

Abstrakt: Článek se zabývá institutem zvláštní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu dle § 66 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů. V první části je institut podrobně popsán a charakterizován, zvláštní důraz je přitom kladen na podmínku prokázání závažného veřejného zájmu na podání této žaloby některými nositeli této legitimace. V další části jsou popsáni jednotliví nositelé této legitimace (nejvyšší státní zástupce, veřejný ochránce práv, některé zvláštní subjekty) včetně potenciálních nositelů (správní orgány, některé zvláštní subjekty), jsou analyzována některá specifika k jednotlivým nositelům se vztahující a je zmíněn aktuální vývoj judikatury v této oblasti. Poté článek rozebírá konkrétní úspěchy a výsledky, kterých nejvyšší státní zástupce a veřejný ochránce práv při podávání tohoto druhu žalob dosáhli a zpracovává nejnovější judikaturu v této oblasti. V poslední části se článek zabývá úvahami, zda je vhodnějším žalobcem ve veřejném zájmu nejvyšší státní zástupce či ochránce, a dochází k závěru, že ač je ochránce charakterem své činnosti k tomuto úkolu lépe uzpůsoben, v praxi se jako žalobce ve veřejném zájmu mnohem více osvědčil nejvyšší státní zástupce.

Klíčová slova: zvláštní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu, závažný veřejný zájem, žaloba, nejvyšší státní zástupce, veřejný ochránce práv

ÚVOD

Zvláštní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu dle § 66 SŘS¹ je typem veřejné žaloby, kde je aktivní legitimace k jejímu podání svěřena úzkému okruhu subjektů, které nejednají z titulu ochrany svých subjektivních práv, ale z titulu ochrany veřejného zájmu. Tato legitimace je již dlouhodobě svěřena nejvyššímu státnímu zástupci a nově také veřejnému ochránci práv.² V poslední době se začínají objevovat i subjekty, kterým je tato legitimace přiznána zvláštním zákonem. Tento článek si klade za cíl nejen shrnout dosavadní názory na tuto problematiku, ale především se zaměřit na srovnání oprávnění k podání žaloby k ochraně veřejného zájmu nejvyššího státního zástupce a ochránce a analyzovat, jakých úspěchů dosáhli a zda existence těchto jejich oprávnění má smysl a splnila svůj účel.

Oba tyto subjekty mohou tuto žalobu podat jen při splnění podmínky závažného veřejného zájmu, přičemž u podání žaloby nejvyšším státním zástupcem se existence závažného veřejného zájmu presumuje a veřejný ochránce práv ji musí prokázat. Tento článek se zabývá důvodem tohoto rozdílu a tím, jak se tento rozdíl případně projevuje v soudní praxi. Ačkoli o úspěších žalob k ochraně veřejného zájmu podaných nejvyšším státním zástupcem již bylo v odborné literatuře pojednáváno, výsledky veřejného ochránce práv v této oblasti nejsou příliš známé. Ochránce má tuto žalobní legitimaci již od roku 2012, tj. přes čtyři roky, je tedy možné a vhodné zhodnotit jeho činnost na tomto poli a zabývat se úvahami, zda je žádoucí, aby žalobní legitimaci k ochraně veřejného zájmu

* Mgr. Anna Chamráthová, Právnická fakulta Masarykovy univerzity. E-mail: 378809@mail.muni.cz.

¹ Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „SŘS“ nebo „soudní řád správní“).

² V textu dále označován i jen jako „ochránce“, popř. „ombudsman“.

měli zároveň nejvyšší státní zástupce i ochránce, popř. která z těchto institucí by byla jako nositel této legitimace vhodnější, s ohledem na charakter a zaměření jejich činnosti.

1. CHARAKTERISTIKA INSTITUTU

Jak již bylo uvedeno, zvláštní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu je druhem veřejné žaloby (označovaná i jako žaloba ve veřejném zájmu). P. Franc tento druh žaloby vymezil jako žalobu, kdy žalobní důvod nespočívá v tvrzeném zásahu do subjektivních práv, namítaný protiprávní stav může být jediným důvodem a cílem požadované nápravy a žalobní důvod spočívá v ochraně veřejného zájmu.³ Všechny tyto podmínky institut zvláštní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu splňuje, jak bude ostatně přiblíženo dále. Vzhledem k okruhu možných žalobců je jasné, že tato žaloba není podávána za účelem ochrany jejich vlastních subjektivních práv, ale právě za účelem ochrany veřejného zájmu. Předmětný institut doplňuje obecnou žalobní legitimaci dle § 65 SŘS sloužící k ochraně vlastních veřejných subjektivních práv tak, že hájí především objektivní právo – zákonnost. Není ovšem vyloučena ani ochrana veřejných subjektivních práv jiných osob, než jsou žalobci taxativně uvedení v § 66 SŘS.⁴

Tato legitimace je upravena především v § 66 SŘS a částečně i v § 72 odst. 2 SŘS, který upravuje lhůty pro podání žaloby. Přímo na základě SŘS, tj. bez nutnosti zvláštního zmocnění v jiném právním předpisu, ji mohou podat nejvyšší státní zástupce (§ 66 odst. 2 SŘS) a veřejný ochránce práv (§ 66 odst. 3 SŘS). Ačkoli oba potřebují, aby na jejím podání existoval závažný veřejný zájem, ochránce musí existenci tohoto zájmu na rozdíl od nejvyššího státního zástupce prokázat. U nejvyššího státního zástupce postačuje, pokud existenci závažného veřejného zájmu shledá a tvrdí. Dále může být k podání této žaloby legitimován i správní orgán (§ 66 odst. 1 SŘS) nebo jiný subjekt (§ 66 odst. 4 SŘS). Ustanovení § 66 odst. 1 a 4 k tomu využívá blanketní odkazy na zvláštní zákony (či, v případě odst. 4, i na mezinárodní smlouvy). Tímto typem žaloby je možné napadnout pouze správní rozhodnutí, ve veřejném zájmu není možné žalovat například nečinnost nebo nezákonný zásah správního orgánu.

Jelikož podání žaloby proti správnímu rozhodnutí jinou osobou než je účastník řízení může především po uplynutí delší doby představovat zásah do právní jistoty účastníků a jejich práv nabytých v dobré víře, je pro podání žaloby dle § 66 SŘS stanovena lhůta. S výhradou zvláštního zákona je tato lhůta upravena následovně. Žalobci dle § 66 odst. 1–3 ji mohou podat do tří let od nabytí právní moci napadaného rozhodnutí (pokud rozhodnutí nenabývá právní moci, do tří let od jeho doručení poslednímu účastníkovi, který žalobu mohl podat) a žalobci dle § 66 odst. 4 dokud neuplynula lhůta k podání žaloby všem účastníkům.

³ FRANC, Pavel. Žaloby ve veřejném zájmu. Část I. *Via Iuris* [online]. 2005, č. 1, s. 13 [2015-12-21]. Dostupné z: <http://www.viaiuris.cz/files/via_iuris_1-2005_soucast_pravniho_fora_z_28-2-2005.pdf>. Srov. i článek S. Pazderky, který se také zabýval vymezením žaloby ve veřejném zájmu a jejím odlišením od tzv. *actio popularis*. PAZDERKA, Stanislav. Ochrana veřejného zájmu ve správním soudnictví. *Právní rozhledy* [online]. 2001, roč. 9, č. 10 [2015-12-21]. Dostupné z: <<http://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nrptembqgfpxa4s7geyf643uojptinzv&groupIndex=5&rowIndex=0>>.

⁴ POTĚŠIL, Lukáš. § 66. Zvláštní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu. In: Lukáš Potěšil a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014, s. 575.

Ustanovení § 66 odst. 5 a 6 představují speciální úpravu překážky *res iudicata* a litispendence. Dle odst. 5 je zakázáno žalobu podat, pokud tytéž právní důvody v téže věci již byly uplatňovány v jiné žalobě, kterou soud zamítl, a dle odst. 6 je žaloba nepřipustná, pokud v téže věci a ze stejných důvodů podal žalobu někdo jiný. Zřejmě ovšem lze i v téže věci uplatnit jiné právní důvody a soud se potom bude muset takovouto žalobou v rámci nových důvodů zabývat.⁵

Na řízení o žalobě dle § 66 SŘS se samozřejmě vztahují stejná pravidla jako na řízení o „klasické“ žalobě proti správnímu rozhodnutí podané dle § 65 SŘS. Vystává ale otázka, zda je nutné, aby žalobce dle § 66 SŘS splňoval veškeré podmínky kladené na žalobce dle § 65, především aby došlo k vyčerpání řádných opravných prostředků v řízení před správním orgánem, připouští-li je zvláštní zákon (§ 68 písm. a) SŘS). Judikatura se k tomu vyjádřila jen ve vztahu k nejvyššímu státnímu zástupci (je možné ji ovšem vztáhnout i na ostatní žalobce dle § 66 SŘS), a to tak, že jejich vyčerpání není nutné. Odůvodnila to argumentem, že „nejvyšší státní zástupce by mohl takovou žalobu podat pouze v případě, že některý z účastníků řádné opravné prostředky vyčerpal, byl by tedy odvislý od podmínky, jejíž splnění není v jeho moci“.⁶ Literatura zabývající se zvláštní žalobní legitimací k ochraně veřejného zájmu problém vykládá tak, že nejvyšší státní zástupce nebyl účastníkem původního správního řízení, takže nemohl vyčerpát řádné opravné prostředky, a podmínka jejich vyčerpání stanovená § 68 písm. a) SŘS se na něj nevztahuje.⁷ Domnívám se ale, že tento výklad není úplně správný, protože § 68 písm. a) SŘS požaduje, aby řádné opravné prostředky vyčerpal žalobce, a jelikož nejvyšší státní zástupce není účastníkem původního správního řízení, nemůže využít žádné opravné prostředky podle SŘ, zákon pro něj tedy připouští nulový počet řádných opravných prostředků. Podmínka proto byla splněna, protože došlo k vyčerpání všech přípustných řádných opravných prostředků. Tento přístup naznačil i Nejvyšší správní soud, který uvedl: „Jestliže zákon stanoví podmínku vyčerpání řádného opravného prostředku přípustného podle zvláštního předpisu (zde správní řád), pak se tím míní ve správním řízení odvolání v případech, kdy zákon podání odvolání nevylučuje, a to pouze ve vztahu k osobám, kterým zákon podání odvolání umožňuje, tj. k účastníkům správního řízení.“⁸

1.1 Krátký historický exkurs

Zvláštní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu byla do českého právního řádu vložena přijetím soudního řádu správního. Navazovala na zrušený institut všeobecného dozoru prokuratury, který odborná veřejnost velmi postrádala, především na tzv. protest prokurátora.⁹ Absence žalobce ve veřejném zájmu zřejmě byla příčinou zakotvení této

⁵ Blíže viz ŠURÁNEK, Petr. § 66. Zvláštní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu. In: Luboš Jemelka a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 529–530. Autor se domnívá, že i tentýž žalobce ve veřejném zájmu může podat v téže věci více žalob, pokud v nich uplatní různé právní důvody.

⁶ Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 23. 4. 2008, č. j. 9 Ca 60/2006-44.

⁷ Srov. ŠURÁNEK, Petr. § 66. Zvláštní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu, s. 525; POTĚŠIL, Lukáš. § 66. Zvláštní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu, s. 578 a LANKOVÁ, Ivana. Zvláštní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu. Brno, 2015. Diplomová práce. Právnická fakulta Masarykovy univerzity, s. 32.

⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2014, č. j. 4 As 157/2013-33.

⁹ Srov. PAZDERKA, Stanislav. Ochrana veřejného zájmu ve správním soudnictví; MAZANEC, Michal. *Správní soudnictví*. Praha: Linde, 1996, s. 35–37; VESECKÁ, Renata. Zvláštní žalobní legitimace nejvyššího státního zástupce k ochraně veřejného zájmu dle soudního řádu správního. In: Jan Neckář a kol. (eds). *Dny práva –*

legitimace,¹⁰ důvodová zpráva k SŘS totiž o hlubších důvodech přijetí tohoto institutu mlčí a věnuje se mu jediným krátkým odstavcem.¹¹ Původně byla přiznána jen nejvyššímu státnímu zástupci a počítalo se s tím, že zvláštní zákony mohou toto oprávnění světit správním orgánům nebo jiným osobám určeným těmito zákony či mezinárodní smlouvou.

Citovaná důvodová zpráva přijetí této úpravy odůvodnila pouze pro nejvyššího státního zástupce, a to takto: „...*kde proto shledá závažný veřejný zájem a jiný způsob nápravy není možný. Může tu jít o případy nepřilíš časté, ale veřejností citlivě vnímané, například tam, kde nezákonné rozhodnutí bylo dosaženo úplatkem a není tu již jiná právní cesta, kterou by bylo možno takové rozhodnutí odstranit.*“¹² Proč by tuto legitimaci měly mít i jiné osoby nebo státní orgány, se zpráva nezmiňuje.

Oprávnění veřejného ochránce práv podat správní žalobu ve veřejném zájmu se vyvíjelo složitěji. Ačkoliv někteří odborníci ještě před přijetím SŘS navrhovali, že ochránce by byl vhodný žalobce ve veřejném zájmu,¹³ ochránce mohl poměrně dlouhou dobu pouze podávat podněty požadující podání žaloby dle § 66 SŘS nejvyššímu státnímu zástupci. Toto nejdříve činil zcela neformálně,¹⁴ i když od vzniku instituce ochránce žádal, aby mu toto oprávnění bylo přiznáno formálně s povinností odůvodnit případné nepodání žaloby.¹⁵ Tak se stalo až v roce 2005 novelou zákona o Veřejném ochránci práv, s účinností od 1. 1. 2006.¹⁶ Ochránce tohoto oprávnění několikrát využil. Novelou soudního řádu správního s účinností od 1. 1. roku 2012 bylo toto oprávnění ochránce zrušeno a byla mu přímo přiznána pravomoc podat žalobu k ochraně veřejného zájmu, pokud prokáže závažný veřejný zájem. Byly také provedeny drobné změny v současném odst. 6.¹⁷ Příslušné ustanovení bylo do SŘS vloženo až při projednávání v Poslanecké sněmovně,¹⁸ můžeme se tedy jen dohadovat, co zákonodárce k této změně vedlo.

2008 – *Days of Law* [online]. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 1669 [2015-11-30]. Dostupné z: <<http://www.law.muni.cz/sborniky/dp08/files/pdf/SBORNIK.pdf>>; FENYK, Jaroslav. *Veřejná žaloba*. Praha: Institut Ministerstva spravedlnosti České republiky pro další vzdělávání soudců a státních zástupců, 2001, s. 25; NEDOROST, Libor. Netrestní působnost státního zastupitelství. In: Libor Nedorost a kol. *Státní zastupitelství: historie, současnost a perspektivy*. Praha: Eurolex Bohemia, 2002, s. 226 a KRYSKA, David. Role státního zastupitelství, prokuratury a ombudsmana v soudním řízení správním podle české a polské právní úpravy. *Právní rádce*. 2010, roč. 18, č. 11, s. 32–33.

¹⁰ Možnost oprávnění některých státních zástupců podat správní žalobu ve veřejném zájmu zvažoval i návrh zákona o státním zastupitelství. KRYSKA, David. Role státního zastupitelství, prokuratury a ombudsmana v soudním řízení správním podle české a polské právní úpravy, s. 33.

¹¹ Sněmovní tisk č. 1080/0 ze dne 15. 4. 2002, důvodová zpráva k zákonu č. 150/2002 Sb., o soudním řádu správním. In: ASPI. [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [2015-12-1].

¹² *Ibidem*.

¹³ PAZDERKA, Stanislav. Ochrana veřejného zájmu ve správním soudnictví.

¹⁴ KOUKAL, Pavel. Veřejný ochránce práv a žaloba ve veřejném zájmu. *Státní zastupitelství*. 2008, roč. 6, č. 11–12, s. 85 a PŘÍDAL, Miroslav. Veřejný ochránce práv a jeho žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu. In: Vladimír Sládeček – Petra Melotíková (eds). *Aktuální otázky správního soudnictví: (zejména v souvislosti s novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb.)*. Praha: Leges, 2012, s. 68.

¹⁵ Souhrnná zpráva veřejného ochránce práv o činnosti za rok 2001 [online]. KANCELÁŘ VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV, s. 106 [2015-12-21]. Dostupné z: <http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/zpravy_pro_poslaneckou_snemovnu/Souhrnna_zprava_VOP_2001.pdf>.

¹⁶ Čl. I bod 18., čl. XI a čl. XII zákona č. 381/2005 Sb. kterým se mění zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

¹⁷ Čl. I bod 37.–39., čl. IV a čl. VIII zákona č. 303/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

¹⁸ Bod 13. a 21. sněmovního tisku 319/0 ze dne 15. 6. 2011. Poslanecká sněmovna [online]. 2010-2013 [2015-12-22]. Dostupné z: <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=6&ct=319&ct1=1>>.

1.2 Závažný veřejný zájem

Podání žaloby dle § 66 SŘS je vázáno na existenci veřejného zájmu na jejím podání. Pro podání této žaloby nejvyšším státním zástupcem a ochráncem se nadto vyžaduje, aby tento veřejný zájem byl závažný. Veřejný zájem se obecně považuje za pojem neurčitý a nedefinovatelný. Není cílem tohoto článku se jím hlouběji zabývat, pro jeho účely jej proto vymezím jako zájem obecný, obecně prospěšný, nebo zájem společnosti (veřejnosti) jako celku, přičemž posuzování jeho existence přísluší orgánům veřejné moci a provádí se v konkrétních případech.¹⁹ Závažný veřejný zájem se pak považuje za kvalifikovaný veřejný zájem, který dosahuje vyšší intenzity.²⁰ Ve vztahu ke zvláštní žalobní legitimaci k ochraně veřejného zájmu se tímto pojmem blíže zabývalo jen několik málo odborníků.²¹ P. Šuránek jej pro její účely vymezil následovně: „*dopady nezákonného rozhodnutí budou velmi intenzivně zasahovat do významného zájmu, jež byly správní orgány povinny chránit podle zvláštních předpisů, nebo do právní sféry jednotlivce, anebo jestliže účinky rozhodnutí sice nebudou mimořádně intenzivní, avšak budou mít dopad na veřejné zájmy zvláště chráněné či na právní sféru významného počtu osob*“. Významný je také článek Z. Koudelky, který podrobně rozebral, že závažný veřejný zájem nemůže spočívat v pouhé nezákonnosti rozhodnutí, jakkoli lze požadavek na zákonnost rozhodnutí považovat za veřejný zájem. Dovodil, že pokud by nezákonnost byla dostačujícím důvodem podání žaloby dle § 66 SŘS, byl by požadavek existence kvalifikovaného, tj. závažného, veřejného zájmu pro nejvyššího státního zástupce nadbytečný.²² Podobně uvažoval i Nejvyšší správní soud pro účely podání žaloby dle § 66 odst. 3 SŘS veřejným ochráncem práv.²³

Již bylo řečeno, že ochránce musí existenci závažného veřejného zájmu prokazovat. Tato podmínka od počátku své existence mezi odborníky vzbuzovala nejistotu. V. Sládeček se obával obtíží při jejím prokazování, což bylo oprávněné, vzhledem k osudu jediné žaloby ochráncem podané. Jako další problém se jeví splývání přípustnosti a důvodnosti žaloby. P. Šuránek tuto úpravu kritizoval kvůli nutnosti provádět dokazování již při posuzování její přípustnosti, které se navíc bude často prolínat s dokazováním k věci samé.²⁴

Co se nejvyššího státního zástupce a presumpce závažného veřejného zájmu týče, právní úprava se zdá být jednoznačnou, přesto musel Nejvyšší správní soud rozhodnout,

¹⁹ PETRŮV, Helena. Ústavně právní aspekty posuzování existence veřejného zájmu. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica* [online]. 2010, č. 2, s. 97–100, s. 104. [2015-12-22]. Dostupné z: <<http://www.prf.cuni.cz/dcz/dokumenty/auci/1404046928/>>. Tento článek se pojmu veřejný zájem detailně věnuje za pomoci odborné literatury a judikatury, v podrobnostech proto odkazují na něj.

²⁰ PETRŮV, Helena. Ústavně právní aspekty posuzování existence veřejného zájmu, s. 104 a ELLÁŠ, Karel. K justifikaci pravidla o nezávislosti uplatňování soukromého práva na uplatňování práva veřejného. *Právník*. 2014, roč. 153, č. 11, s. 1016.

²¹ PETRŮV, Helena. Ústavně právní aspekty posuzování existence veřejného zájmu, s. 99 a 104; KOUDELKA, Zdeněk. Správní žaloba ve veřejném zájmu. *Trestní právo*. Praha: Wolters Kluwer ČR a.s., 2013, roč. 18, č. 7–8, s. 18–21; FRANC, Pavel. Žaloby ve veřejném zájmu, s. 14–16; ŠURÁNEK, Petr. § 66. Zvláštní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu, s. 526–527 a VÍCHA, Ondřej. K zvláštní žalobní legitimaci Veřejného ochránce práv k ochraně veřejného zájmu. In: Vladimír Sládeček – Petra Melotíková (eds). *Aktuální otázky správního soudnictví: (zejména v souvislosti s novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb.)*. Praha: Leges, 2012, s. 79–81.

²² KOUDELKA, Zdeněk. Správní žaloba ve veřejném zájmu, s. 18.

²³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2015, č. j. 9 As 294/2014-114.

²⁴ ŠURÁNEK, Petr. § 66. Zvláštní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu, s. 526.

že nejvyšší státní zástupce jeho existenci opravdu nemusí prokazovat a že toto nepodléhá přezkumu soudem.²⁵ Jedná se tedy o nevyvratitelnou právní domněnku. Přesto byly k Ústavnímu soudu nedávno podány dvě ústavní stížnosti, které mj. prohlašovaly, že nejvyšší státní zástupce podal žalobu dle § 66 odst. 2 SŘS, aniž by ve věci existoval závažný veřejný zájem, respektive že nejvyšší státní zástupce sice existenci závažného veřejného zájmu tvrdil, tento ale neexistoval.²⁶ Ústavní soud sice obě tyto stížnosti odmítl, nicméně *a priori* nevyloučil, že by se tímto problémem nemohl (po pravomocném skončení řízení u správních soudů) zabývat. Nicméně lze přisvědčit názoru, že pro účely kontroly výkonu této pravomoci nejvyššího státního zástupce by tento měl existenci závažného veřejného zájmu nejen tvrdit, ale i odůvodnit.²⁷

P. Šuránek ohledně problematiky existence veřejného zájmu na podání žaloby dle § 66 SŘS navrhl, že by se mělo zkoumat, zda veřejný zájem na zrušení nezákonného rozhodnutí převažuje nad zájmem na ochraně právní jistoty a práv nabytých v dobré víře, přičemž by soud využil kritéria pro ochranu dobré víry při nakládání s rozhodnutím v přezkumném řízení nebo obnově řízení, uvedená v § 94 odst. 4 SŘ.^{28,29} Ostatně i Nejvyšší soud nedávno uvedl, že pro účely zvláštní žalobní legitimace ve veřejném zájmu veřejného ochránce práv³⁰ platí nutnost zohlednit požadavek ochrany práv nabytých v dobré víře a právní jistoty a jejich vážení se závažným veřejným zájmem, a to už ve fázi posuzování přípustnosti žaloby. Podle něj by totiž bylo zcela zbytečné posuzovat žalobu věcně, kdyby už ve fázi posuzování její přípustnosti bylo zjištěno, že napadené rozhodnutí by stejně nemohlo být z důvodu ochrany dobré víry zrušeno.³¹

1.3 Podání žaloby dle § 66 SŘS jako nezákonný zásah

Vyskytly se i spekulace, zda by bylo možné podání žaloby dle § 66 považovat za nezákonný zásah (konkrétně za nezákonný zásah dle § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu³²)³³ či zda je podání podnětu žádající podání žaloby dle § 66 SŘS správním orgánem, který měl možnost uplatnit mimořádné opravné prostředky dle správního řádu, možné považovat za nezákonný zásah ve smyslu § 82 SŘS.³⁴ Co se týče prvního z uvedených případů, Ústavní soud tento názor odmítl s tím, že: „*pouhé podání žaloby Nejvyšším státním zástupcem za nezákonný zásah ve smyslu § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu samo o sobě bez dalšího považovat nelze*“.³⁵ Uvedl, že v případě podání žaloby

²⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2007, č. j. 8 As 27/2006-70.

²⁶ Usnesení Ústavního soudu ze dne 19. 6. 2014, sp. zn. I. ÚS 1448/14 (dále jen „usnesení I. ÚS 1448/14“) a usnesení Ústavního soudu ze dne 27. 5. 2014, sp. zn. II. ÚS 1357/14 (dále jen „usnesení II. ÚS 1357/14“).

²⁷ POTĚŠIL, Lukáš. § 66. Zvláštní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu, s. 579 a KOUDELKA, Zdeněk. Správní žaloba ve veřejném zájmu, s. 19–20.

²⁸ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „SŘ“ nebo „správní řád“).

²⁹ ŠURÁNEK, Petr. § 66. Zvláštní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu, s. 526.

³⁰ Vzhledem k velké podobnosti předmětného oprávnění ochránce a nejvyššího státního zástupce nevidím důvod, proč by se uvedené závěry Nejvyššího správního soudu neměly vztahovat i na žalobní legitimaci nejvyššího státního zástupce.

³¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2015, č. j. 9 As 294/2014-114.

³² Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

³³ Usnesení I. ÚS 1448/14 a usnesení II. ÚS 1357/14.

³⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2014, č. j. 10 As 152/2014-124.

³⁵ Usnesení II. ÚS 1357/14, bylo potvrzeno i v usnesení I. ÚS 1448/14.

nejvyšším státním zástupcem je možné domáhat se ochrany svých práv již v probíhajícím řízení o žalobě. Dodal také, že nyní se proti nezákonnému zásahu lze bránit především žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu podle § 82 a násl. SŘS, a nikoli ústavní stížností. Nabízí se tedy otázka, zda by mohly správní soudy podání žaloby dle § 66 SŘS vyhodnotit jako nezákonný zásah ve smyslu § 82 SŘS. Domnívám se ovšem, že by došly ke stejnému závěru jako Ústavní soud, že primární prostředek obrany proti podání žaloby dle § 66 SŘS je bránění svých práv v řízení o této žalobě. Tímto bylo také zřejmě vyřešeno, zda by bylo možné za nezákonný zásah orgánu veřejné moci považovat případné podání žaloby dle § 66 SŘS zákonem stanoveným správním orgánem nebo ochráncem.

Ohledně druhého nastíněného problému Nejvyšší správní soud prohlásil, že podáním podnětu směřujícího k podání žaloby dle § 66 SŘS nedošlo „*k přímému, bezprostřednímu zásahu do subjektivních veřejných práv žalobce*“ a o nezákonný zásah ve smyslu § 82 SŘS se proto nejedná.³⁶

2. NOSITELÉ ZVLÁŠTNÍ ŽALOBNÍ LEGITIMACE K OCHRANĚ VEŘEJNÉHO ZÁJMU

2.1 Správní orgán

Jak již bylo řečeno, správní orgán potřebuje k podání žaloby dle § 66 odst. 1 SŘS zmocnění zvláštním zákonem. V současné době žádný takový zákon neexistuje, je ovšem otázkou, jaký je smysl a účel tohoto ustanovení. Důvodová zpráva pouze uvádí, že oprávnění podat žalobu dle § 66 SŘS „*může jiný zákon svěřit také dalším osobám* [kromě nejvyššího státního zástupce – pozn. autora]“.³⁷ I když odhlédneme od toho, že správní orgán se jen stěží dá označit za osobu, není vůbec jasné, který orgán a v jakých případech by toto oprávnění měl případně mít. Jisté vodítko by mohl poskytnout Nejvyšší správní soud, dle kterého není možné, aby se správní orgán nižšího stupně snažil podáním správní žaloby (v citovaném usnesení se jednalo o žalobu dle § 65 SŘS) zvrátit rozhodnutí správního orgánu vyššího stupně, se kterým nesouhlasí.³⁸ I L. Potěšil uvádí, že tento druh žalobní legitimace neslouží k řešení sporů ohledně rozhodovací činnosti nadřízených a podřízených správních orgánů.³⁹ Domnívám se také, že správní orgány by se neměly snažit tímto způsobem řešit situaci, která byla řešitelná cestou mimořádných opravných prostředků, přičemž tyto z nějakého důvodu nebyly použity.⁴⁰

Dodávám, že zřejmě by nebylo možné řešit tímto způsobem ani spory mezi jednotlivými správními orgány na „stejně“ úrovni, tj. v rámci stejné věcné a instancční příslušnosti, ale rozdílné místní. Pokud jsou ovšem vyloučeny správní orgány v rámci jedné věcné

³⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2014, č. j. 10 As 152/2014-124.

³⁷ Sněmovní tisk č. 1080/0 ze dne 15. 4. 2002, důvodová zpráva k zákonu č. 150/2002 Sb., o soudním řádu správním. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [2015-12-1].

³⁸ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 4. 2003, č. j. 7 A 32/2002-23.

³⁹ POTĚŠIL, Lukáš. § 66. Zvláštní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu, s. 576.

⁴⁰ Otázkou, zda je vhodné snažit se uplatnit zvláštní žalobní legitimaci k ochraně veřejného zájmu místo mimořádných opravných prostředků, se okrajově zabýval Krajský soud v Brně v několika nedávných rozsudcích a nenahlížel na tento způsob příliš příznivě. Těmito rozsudky se blíže zabývám v části o výsledcích nejvyššího státního zástupce dosažených na tomto poli.

příslušnosti, naskýtá se otázka, které správní orgány by měly mít zájem na rozhodnutí správního orgánu s jinou věcnou příslušností, protože jich se přece takové rozhodnutí netýká. Pravděpodobně by si bylo možné představit správní orgán typu Nejvyššího kontrolního úřadu, ten však má dostatek jiných prostředků, jak hájit veřejný zájem.⁴¹

2.2 Nejvyšší státní zástupce

Ačkoli SŘS přiznává oprávnění podat žalobu dle § 66 odst. 2 jen samotnému nejvyššímu státnímu zástupci, objevily se otázky, zda se při podání této žaloby nebo následně v řízení smí nechat zastoupit svými náměstky na základě § 8 odst. 2 zákona o státním zastupitelství.⁴² Pro účely jeho pravomoci podávat dovolání judikatura možnost nechat se zastoupit dovodila,⁴³ vznikla ale otázka, v jaké míře je pro žalobní legitimaci nejvyššího státního zástupce dle § 66 odst. 2 SŘS tato judikatura analogicky použitelná. Komentářová literatura byla v této otázce nejednotná, L. Potěšil⁴⁴ vyvracel názor P. Šuránka, který se domníval, že na problematiku tuto judikaturu lze vztáhnout a nejvyšší státní zástupce se svými náměstky nechat zastoupit smí.⁴⁵ Problém rozřešil až v květnu roku 2015 Nejvyšší správní soud, který provedl korekci citovaného usnesení Nejvyššího soudu nálezy Ústavního soudu a na základě toho rozhodl, že nejvyšší státní zástupce k jednotlivým úkonům při podávání žaloby dle § 66 SŘS svého náměstka zmocnit smí, za podmínky, že toto oprávnění a s ním spojená odpovědnost nebudou na náměstka přeneseny generálně, ale jen v jednotlivých případech.⁴⁶

2.3 Veřejný ochránce práv

Předmětnou pravomoc ochránce odborná veřejnost většinou přivítala,⁴⁷ už dříve se totiž mnozí domnívali, že ochránce je lépe vybaven k přijímání podnětů ohledně veřejné správy a má tak lepší představu, kdy žalobu podat, než nejvyšší státní zástupce.⁴⁸

Pravděpodobně jediný, kdo otevřeně nesouhlasil s takovýmto rozšířením pravomocí ochránce, byl V. Sládeček, který toto považoval za nežádoucí a zcela v rozporu s charakterem a posláním této instituce a obával se zneužití ze strany stěžovatelů, kteří budou chtít, ať ochránce vyřídí podání žaloby místo nich.⁴⁹

⁴¹ S. Pazderka navrhoval, že by se mohlo jednat o státní orgán s rezortní nebo všeobecnou působností, přesto se ale domnívám, že tyto orgány mají jiné a vhodnější prostředky nápravy. PAZDERKA, Stanislav. Ochrana veřejného zájmu ve správním soudnictví.

⁴² Zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státním zastupitelství“).

⁴³ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 14. 9. 2011, sp. zn. 15 Tdo 354/2011; náleží Ústavního soudu ze dne 27. 3. 2012, sp. zn. IV. ÚS 3409/11 a náleží Ústavního soudu ze dne 30. 8. 2011, sp. zn. II. ÚS 655/11.

⁴⁴ POTĚŠIL, Lukáš. § 66. Zvláštní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu, s. 577.

⁴⁵ ŠURÁNEK, Petr. § 66. Zvláštní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu, s. 525.

⁴⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2015, č. j. 10 As 3/2015-63.

⁴⁷ PŘÍDAL, Miroslav. Veřejný ochránce práv a jeho žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu, s. 66–74 a VÍCHA, Ondřej. K zvláštní žalobní legitimaci Veřejného ochránce práv k ochraně veřejného zájmu, s. 82.

⁴⁸ KOUKAL, Pavel. Veřejný ochránce práv a žaloba ve veřejném zájmu. *Státní zastupitelství*. 2008, roč. 6, č. 11–12, s. 86 a PAZDERKA, Stanislav. Ochrana veřejného zájmu ve správním soudnictví.

⁴⁹ SLÁDEČEK, Vladimír. K novele soudního řádu správního provedené zákonem č. 303/2013 Sb. In: Vladimír Sládeček – Petra Melotíková (eds). *Aktuální otázky správního soudnictví: (zejména v souvislosti s novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb.)*. Praha: Leges, 2012, s. 16–17.

M. Přidal vyslovil v roce 2012 názor, že vývoj této pravomoci ochránce je zřejmě završen nebo alespoň na dlouhou dobu ukončen.⁵⁰ Nicméně, momentálně se v legislativním procesu nachází novela zákona o Veřejném ochránci práv, která nejen navrhuje, aby ochránce nemusel prokazovat závažný veřejný zájem při podání žaloby dle § 66 SŘS, ale také rozšiřuje okruh správních žalob, které by mohl podat.⁵¹

2.4 Legitimace dle § 66 odst. 4

Na legitimaci dle § 66 odst. 4 SŘS je nejzajímavější to, že není zcela jasné, zda a kdo vlastně tuto legitimaci v současnosti má. Nejčastěji se o ní uvažovalo ve vztahu k občanským sdružením majícím v předmětu činnosti ochranu životního prostředí na základě § 23 odst. 10 a 11 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.⁵² Tato sdružení sice obvykle požadovala uznání své legitimace dle § 65 odst. 2 SŘS, část komentářové literatury se však domnívala, že žalobní legitimaci mají dle § 66 odst. 4 SŘS.⁵³ Jiná část komentářové literatury ale prohlašovala, že § 23 odst. 10 a 11 žalobní legitimaci dle § 66 odst. 4 SŘS nezakládají.⁵⁴ Věc rozřešil na podzim roku 2015 s konečnou platností Nejvyšší správní soud, který prohlásil, že žaloba dle § 23 odst. 10 zákona o posuzování vlivů je nepochybně žalobou podle § 66 odst. 4 SŘS.⁵⁵

Ustanovení § 23 odst. 10 a 11 zákona o posuzování vlivů byla nedávno zrušena a nahrazena ustanoveními § 9c–9e.⁵⁶ Nový § 9d upravuje možnost podání žaloby tzv. dotčenou veřejností a je obdobou § 23 odst. 10 a 11. Toto ustanovení bylo zamýšleno jako zakotvení žalobní legitimace dotčené veřejnosti dle § 66 odst. 4 SŘS, jelikož to ale v něm není výslovně uvedeno, autor komentáře k předmětnému zákonu se domnívá, že se o žalobu na ochranu veřejného zájmu ve smyslu § 66 SŘS nejedná.⁵⁷ S tímto názorem si ovšem dovoluji polemizovat, protože nepovažuji za nutné, aby příslušné zvláštní zákony obsahovaly odkaz na § 66 odst. 4 SŘS, i když by to samozřejmě bylo navýsost vhodné.

Vzhledem k tomu, že § 66 odst. 4 zmiňuje i možnost založení žalobní legitimace mezinárodní smlouvou, vyvstala otázka, zda by takovou smlouvou nemohla být Aarhuská

⁵⁰ PŘIDAL, Miroslav. Veřejný ochránce práv a jeho žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu, s. 66–67.

⁵¹ Kapitola K části čtvrté a čl. 4 bod 1. sněmovního tisku č. 379/0 ze dne 8. 12. 2014, vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. *Poslanecká sněmovna* [online]. 2010–2013 [2016-04-13] (dále jen „novela zákona o veřejném ochránci práv“).

⁵² Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění zákona č. 93/2004 Sb., zákona č. 163/2006 Sb., zákona č. 186/2006 Sb., zákona č. 216/2007 Sb., zákona č. 124/2008 Sb., zákona č. 223/2009 Sb., zákona č. 227/2009 Sb., zákona č. 436/2009 Sb., zákona č. 38/2012 Sb., zákona č. 85/2012 Sb., zákona č. 167/2012 Sb. a zákona č. 350/2012 Sb. (dále jen „zákon o posuzování vlivů“).

⁵³ POTĚŠIL, Lukáš. § 66. Zvláštní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu, s. 582 a ŠURÁNEK, Petr. § 66. Zvláštní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu, s. 528.

⁵⁴ VOMÁČKA, Vojtěch. § 9d. Žaloba o zrušení rozhodnutí. In: Lenka Bahýřlová – Tomáš Kocourek – Vojtěch Vomáčka. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 114. P. Šebek dokonce tvrdí, že není nikdo, kdo by tento typ žalobní legitimace měl. ŠEBEK, Petr. § 66. Zvláštní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu. In: Tomáš Blažek a kol. *Soudní řád správní* [online]. Praha: C. H. Beck, 2014 [2015-12-08].

⁵⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2015, č. j. 10 As 59/2015-42.

⁵⁶ Zákon č. 39/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

⁵⁷ VOMÁČKA, Vojtěch. § 9d. Žaloba o zrušení rozhodnutí, s. 115–116.

úmluva, respektive její čl. 9 odst. 2 a 3.⁵⁸ Judikatura ovšem celá léta konstantně prohlašuje, že tato ustanovení žalobní legitimaci dle § 66 odst. 4 SŘS nezakládají.⁵⁹ Judikatura i komentářová literatura se dále povětšinou shodují, že pojednáváný typ žalobní legitimace je založen přímo aplikovatelným čl. 10a tzv. směrnice EIA.^{60,61}

Z výše uvedeného vyvozují, že žalobní legitimace dle § 66 odst. 4 SŘS by měla sloužit především jako žaloba kvalifikované části veřejnosti, sloužící k ochraně veřejného zájmu v oblasti životního prostředí. Je ovšem nutné přiznat, že pokud toto bylo úmyslem zákonodárce, mohlo být znění § 66 odst. 4 SŘS mnohem jasnější a jednoznačnější. Nabízí se srovnání např. se slovenskou právní úpravou, dle které *„zainteresovaná veřejnosť je oprávnená podať správnu žalobu proti rozhodnutiu orgánu verejnej správy alebo opatreniu orgánu verejnej správy, ak tvrdí, že tým bol porušený verejný záujem v oblasti životného prostredia“*.⁶²

3. DOSAŽENÉ VÝSLEDKY

3.1 Nejvyšší státní zástupce⁶³

Nejvyšší státní zástupce od počátku své oprávnění podávat žaloby dle § 66 odst. 2 SŘS aktivně využíval, do konce roku 2015 jich podal přibližně 100. Podnětů k jejich podání obdržel cca 400, přičemž lze říci, že počet podaných žalob v zásadě koresponduje s počtem podnětů. Nejvyšší státní zástupce samozřejmě může podat žalobu bez obdržení podnětů zvenčí, vzhledem k charakteru činnosti státního zastupitelství pro něj ale zřejmě bude obtížné získat poznatky o činnosti veřejné správy z vlastní činnosti. Existují i názory, že v případech samospráv by vůbec neměl podávat žalobu, pokud k tomuto neobdrží podnět, protože nemá představu o místních podmínkách a potřebách.⁶⁴ Statistice

⁵⁸ Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 124/2004 Sb.m.s., Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (dále jen „Aarhurská úmluva“).

⁵⁹ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 3. 2011, č. j. 1 As 7/2011-397.

⁶⁰ Směrnice Rady 85/337/EHS ze dne 27. 6. 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES (dále jen „směrnice EIA“).

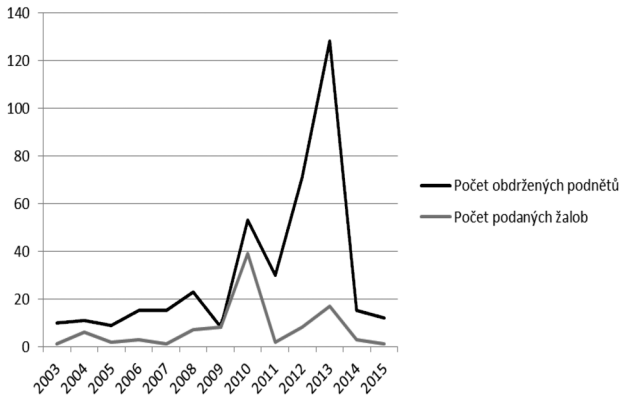
⁶¹ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2011, č. j. 7 As 26/2011-175; POTĚŠIL, Lukáš. § 66. Zvláštní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu, s. 582 a ŠURÁNEK, Petr. § 66. Zvláštní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu, s. 528.

⁶² § 178 odst. 3 zákona č. 162/2015 Z. z., správný soudny poriadok.

⁶³ Následující text zpracovává informace poskytnuté nejvyšším státním zástupcem jako odpověď na žádost o informace a vychází ze stavu k 14. 12. 2015. Odpověď č. 32 na žádost o poskytnutí informací ze dne 14. 12. 2015, č. j. SIN 51/2015-10. Databáze poskytnutých informací podle zákona č. 106/1999 Sb. [online]. Nejvyšší státní zastupitelství, 2012 [2015-12-21]. Dostupné z: <http://www.nsz.cz/images/stories/PDF/svobodny%20prispup/Informace/32-2015_-_sdeleni.pdf> (dále jen „odpověď na žádost o informace“), a její přílohy č. 1 (dále jen „příloha č. 1 k odpovědi na žádost o informace“) a 2 (dále jen „příloha č. 2 k odpovědi na žádost o informace“). Příloha č. 1 k odpovědi č. 32 na žádost o poskytnutí informací ze dne 14. 12. 2015, č. j. SIN 51/2015-10. Databáze poskytnutých informací podle zákona č. 106/1999 Sb. [online]. Nejvyšší státní zastupitelství, 2012 [2015-12-22]. Dostupné z: <http://www.nsz.cz/images/stories/PDF/svobodny%20prispup/Informace/32-2015_-_prehled_spravnich_zalob.pdf> a Příloha č. 2 k odpovědi č. 32 na žádost o poskytnutí informací ze dne 14. 12. 2015, č. j. SIN 51/2015-10. Databáze poskytnutých informací podle zákona č. 106/1999 Sb. [online]. Nejvyšší státní zastupitelství, 2012 [2015-12-22]. Dostupné z: <http://www.nsz.cz/images/stories/PDF/svobodny%20prispup/Informace/32-2015_-_spravni_zaloby_-_VOP.pdf>. Dále využívá databázi rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, dostupnou z: <<http://www.nssoud.cz/main0Col.aspx?cls=JudikaturaSimpleSearch&pageSource=0&menu=188>>.

⁶⁴ KOUDELKA, Zdeněk. Správní žaloba ve veřejném zájmu, s. 19–20.

se vymyká pouze rok 2013, ve kterém nejvyšší státní zástupce podával žaloby směřující k nápravě údajně nezákonně udělených licencí provozovatelům fotovoltaických elektráren na základě podnětů Energetického regulačního úřadu.



Činnost nejvyššího státního zástupce na tomto poli v podstatě naplňuje cíle uvedené v důvodové zprávě k SŘS, protože se ve většině případů nejvyšší státní zástupce snažil dosáhnout nápravy v ojedinělých případech, přičemž podané žaloby byly ve většině případů úspěšné – ze 77 žalob podaných do konce roku 2012 bylo neúspěšných pouze pět. Je ale nutné poznamenat, že v roce 2009 a především v roce 2010 se většina žalob (přibližně 40 případů) týkala jedné věci – hromadného nezákonného uznávání zahraničního vzdělání Západočeskou univerzitou v Plzni. Jak již bylo řečeno, v roce 2013 se všechny podané žaloby týkaly tzv. solárníků a o žalobách z let 2014 a 2015 dosud nebylo rozhodnuto.

Jak je vidět, kromě ojedinělých mimořádných případů, jak to zamýšlel zákonodárce, se nejvyšší státní zástupce pokusil o nápravu dvou systémových pochybení – vadné nostrifikace v Plzni a licence pro fotovoltaické elektrárny. V prvním případě byl stoprocentně úspěšný a v druhém případě je sice rozhodnuto přibližně jen o polovině věcí, už teď je ale možné říci, že se jedná o výrazný neúspěch nejvyššího státního zástupce. Případy řešil Krajský soud v Brně, který zaujal velmi restriktivní přístup k žalobní legitimaci nejvyššího státního zástupce dle § 66 odst. 2 SŘS. Ve svých rozsudcích uvedl následující:

„Institut zvláštní žaloby podle § 66 odst. 2 s. ř. s. byl zaveden k ochraně objektivního práva (zákonnosti), a to ve specifických případech, kdy to vyžaduje (závažný) veřejný zájem; tím je tento prostředek zcela mimořádným, což se nutně musí projevit při posuzování důvodnosti žalobních bodů, jež jsou v žalobě podle § 66 odst. 2 s. ř. s. uplatněny.

...Ke zrušení rozhodnutí, které žaloba napadá, by tak měl soud přistoupit až v případě takových zjištění, která kupř. vyplynou z důkazů získaných v součinnosti s orgány činnými v trestním řízení, případně z rozsudků trestních soudů o tom, že byl spáchán trestný čin, a která zásadně zpochybní pravdivost skutkových podkladů, z nichž vyšel správní orgán, a to za situace, kdy nápravu nemohl sám správní orgán realizovat...

...,otevření případu' na samém konci tříleté lhůty pro podání žaloby ve smyslu § 66 odst. 2 s. ř. s. za situace, kdy v mezidobí především žalovaný nevyužil možnosti přezkumného řízení či obnovy řízení dané správním řádem a kdy již jsou právní vztahy navazující

na udělení licence stabilizovány, představuje nepochybný zásah do právní jistoty osoby zúčastněné na řízení...“⁶⁵

Krajský soud zdůraznil i důležitost ochrany dobré víry jednotlivce ve správnost aktů veřejné moci a ochrany dobré víry v nabytá práva konstituovaná akty veřejné moci a Nejvyšší správní soud se s tímto pojetím žalobní legitimace nejvyššího státního zástupce dle § 66 odst. 2 SŘS dosud plně ztotožňoval. Uvedl, že Krajský soud v Brně v tomto ohledu postupoval zcela správně,⁶⁶ lze tedy jen těžko očekávat, že v dosud neskončených případech svůj přístup radikálně změní. Je tedy otázkou, zda zůstane tento přístup k žalobní legitimaci dle § 66 odst. 2 SŘS ojedinělý, nebo zda se k němu soudy přikloní.

Co se žalob podaných na základě podnětu ochránce týče, vzhledem k odlišným informacím není možné přesně určit, kolik podnětů vlastně ochránce podal a zda byla následně podána žaloba.⁶⁷ Lze ale říci, že bylo podáno něco mezi šesti a deseti podněty, přičemž žaloba byla na jejich základě podána minimálně jednou.

3.2 Veřejný ochránce práv

Jelikož nejvyšší státní zástupce během prvních čtyř let svého oprávnění podávat žaloby dle § 66 odst. 2 SŘS jich podal dvanáct, z toho deset úspěšně, bylo by u ochránce možné očekávat srovnatelnou aktivitu, zvláště když je podle názoru mnohých vzhledem k charakteru jeho činnosti lépe informován o problémech veřejné správy. Nicméně, veřejný ochránce práv podal od začátku roku 2012 jedinou žalobu, přičemž řízení o ní dosud neskončilo. Ochránce nebyl ani příliš aktivní nebo úspěšný v podávání podnětů k nejvyššímu státnímu zástupci, na jejichž základě měla být žaloba dle § 66 SŘS podána.⁶⁸

Ochránce předmětnou žalobu podal několik měsíců poté, co právní úprava umožňující mu to nabyla účinnosti a domáhal se v ní především zrušení dvou rozhodnutí Městského úřadu Duchcov, o umístění a povolení stavby a o umístění stavby zemního vedení. Krajský soud v Ústí nad Labem přisvědčil závěrům ochránce, že existoval závažný veřejný zájem na podání této žaloby a napadená rozhodnutí zrušil.⁶⁹

Nicméně, rozsudek byl napaden kasační stížností a Nejvyšší správní soud jej zrušil z důvodu nedostatku aktivní procesní legitimace ochránce – nepovažoval za prokázaný jeho závažný veřejný zájem. Příkře také Krajskému soudu v Ústí nad Labem vytkl, že

⁶⁵ Podle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 25. 3. 2015, č. j. 62 A 99/2013-51, rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 23. 4. 2015, č. j. 62 A 109/2013-232 a rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 30. 3. 2015, č. j. 62 A 106/2013-58.

⁶⁶ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. srpna 2015 č. j. 7 As 89/2015-28, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. července 2015, č. j. 4 As 84/2015-37 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 10. 2015, č. j. 6 As 102/2015-30.

⁶⁷ P. Koukal uvádí odlišné informace než M. Přidal a nejvyšší státní zástupce, přičemž informace Přidala a nejvyššího státního zástupce se také liší, a to až do roku 2007. Po roce 2007 už se Přidal i nejvyšší státní zástupce shodují na tom, že byly podány 4 podněty a na základě jednoho z nich byla podána žaloba, které soud vyhověl. Informace se tedy různí co do stavu před novelou č. 381/2005 Sb. Srov. KOUKAL, Pavel. Veřejný ochránce práv a žaloba ve veřejném zájmu. *Státní zastupitelství*. 2008, roč. 6, č. 11–12, s. 85; PŘIDAL, Miroslav. Veřejný ochránce práv a jeho žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu, s. 69–72 a odpověď nejvyššího státního zástupce na žádost o informace a její příloha č. 2.

⁶⁸ *Ibidem*.

⁶⁹ Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 8. 10. 2014, č. j. 15 A 108/2013-138.

neprovedl žádné dokazování ohledně existence závažnosti veřejného zájmu a pouze převzal závěry ochránce o jeho existenci. Krajský soud v prosinci 2015 opět dal za pravdu ochránci,⁷⁰ věc však dosud nelze považovat za uzavřenou, protože proti rozsudku opět byla podána kasační stížnost.⁷¹

Jak je vidět, Nejvyšší správní soud se k legitimaci ochránce podávat žaloby dle § 66 odst. 3 SŘS postavil velmi restriktivně, a to může být důvodem, proč se ochránce nepokusil podat další žaloby. Připomínám také, že tento problém předvídal V. Sládeček ihned po uzákonění zvláštní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu pro ochránce.

Poměrně zajímavým faktem ovšem je, že postup ochránce v tomto případě bývá prezentován jako jeho výrazný úspěch na poli podávání žalob dle § 66 odst. 3 SŘS.⁷² Dle mého názoru je ovšem na celou situaci nutno nahlížet jako na nezanedbatelný neúspěch ochránce, především s ohledem na to, že řízení stále není skončeno a nelze ani odhadnout, kdy bude a jak vzhledem k silně restriktivnímu přístupu Nejvyššího správního soudu nakonec dopadne.

4. ZHODNOCENÍ STÁVAJÍCÍHO STAVU A ÚVAHY DO BUDOUCNA

Co se týče žalobní legitimace ve veřejném zájmu pro správní orgány dle § 66 odst. 1 SŘS, považují toto ustanovení za zbytečné, protože vůbec není zřejmé, které orgány by to měly být a proč toto ustanovení v zákoně vlastně je, a ani v tomto směru není vedena žádná debata. Nadto se domnívám, že správní orgány by měly napravovat pochybení spíše pomocí mimořádných opravných prostředků. Za značně problematické považují i ustanovení § 66 odst. 4 SŘS. Ačkoli v praxi očividně směřuje k témuž účelu jako na Slovensku, tj. k založení žalobní legitimace dotčené veřejnosti při ochraně životního prostředí, je tento druh legitimace oproti Slovensku vymezen poměrně nejasně. V příslušných předpisech, které přiznávají žalobní legitimaci okruhům osob, které by případně mohly naplňovat kritéria § 66 odst. 4 SŘS, totiž tato legitimace není jako legitimace dle § 66 odst. 4 SŘS výslovně označena. Judikatura i teorie tak musí pracně dovozovat, zda se skutečně o tento typ legitimace jedná.

Podle mého názoru je také potřebné provést zhodnocení výsledků, kterých nejvyšší státní zástupce a ochránce při podávání žalob dle § 66 odst. 2 a 3 SŘS dosáhli, a zamyslet se, zda má smysl, aby předmětnou legitimaci měly obě tyto instituce zároveň, v nezměněné podobě, a zda by se měla nadále rozšiřovat. Jak již bylo řečeno, už od přijetí soudního řádu správního se mnozí odborníci domnívali, že státní zastupitelství, potažmo nejvyšší státní zástupce, není nejvhodnější institucí pro podávání správní žaloby. Poukazovali, že státní zastupitelství nemá příliš mnoho možností, jak získat poznatky z oblasti veřejné

⁷⁰ Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 14. 12. 2015, č. j. 15A 108/2013-277.

⁷¹ Informace o řízení vedeném u NSS. *nssoud.cz* [online]. [2016-04-13]. Dostupné z: <http://www.nssoud.cz/mainc.aspx?cls=InfoSoud&kau_id=174763>.

⁷² Srov. Fotovoltaická elektrárna v obci Moldava je nepovolenou stavbou [online]. Kancelář veřejného ochránce práv, publ. 16. 12. 2015 [2015-12-22]. Dostupné z: <<http://www.ochrance.cz/aktualne/tiskove-zpravy-2015/fotovoltaicka-elektrarna-v-obci-moldava-je-nepovolenou-stavbou/>>; LANKOVÁ, Ivana. Zvláštní žalobná legitimácia k ochrane verejného záujmu, s. 52–54 a PRUDILOVÁ, Monika. *Zvláštní oprávnění Veřejného ochránce práv*. Diplomová práce. Brno, 2015. Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Katedra správní vědy a správního práva, s. 25.

správy, a navrhovali, že vzhledem k charakteru jeho činnosti by veřejný ochránce práv byl jako veřejný žalobce v oblasti správního práva vhodnější. Citovaný S. Pazderka uvádí: „Z těchto důvodů se nejvíce jako vhodné, aby tato pravomoc byla svěřena státnímu zastupitelství, neboť soustava těchto orgánů nepůsobí v rámci netrestní oblasti (a ani se nepředpokládá, že by působila) ve správních věcech. Vzhledem k tomu, že státnímu zastupitelství není svěřen všeobecný dozor (oproti bývalé prokuratuře), bylo by problematické, jak by státní zastupitelství získávalo podněty k podávání takových žalob.“⁷³ D. Kryška, který se tímto problémem zabýval, učinil závěr, že žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu je nástroj napomáhající ochránci lépe plnit jeho roli. Navrhl, aby ochránce měl pravomoc podat i jiné druhy správních žalob (např. nečinností, zásahovou nebo na zrušení opatření obecné povahy), pokud by to vyžadovala ochrana jednotlivce.⁷⁴ Určitou inspiraci by mohla dle mého názoru přinést polská právní úprava, dle které mají žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu v oblasti veřejné správy obhájce občanských práv (*rzecznik praw obywatelskich*) a prokurátor, kdy první podává žalobu k ochraně práv osob a druhý k ochraně zákonitosti.⁷⁵ Takto pojatá legitimace by zřejmě lépe odpovídala rolím nejvyššího státního zástupce a ochránce.⁷⁶

Nicméně V. Sládeček prohlásil, že předmětná pravomoc je instituci ochránce cizí, a proto by ji mít neměl. Je pravdou, že institut veřejného ochránce práv byl původně zamýšlen čistě jako orgán neformální pomoci lidem bez jakýchkoli závazných výstupů, a ne jako možný orgán veřejné žaloby. Dle mého názoru tato pravomoc činnost ochránce vhodným způsobem doplňuje a nelze ani přehlížet fakt, že ombudsmeni v jiných zemích světa tuto pravomoc mívají.⁷⁷ Na druhou stranu, uvedenému tvrzení V. Sládečka lze přisvědčit v tom smyslu, že ochránce není díky charakteru své činnosti uzpůsoben k tomu, aby úspěšně vedl soudní spory. Oproti tomu jednou z hlavních činností státního zastupitelství je podávat žaloby a následně vystupovat před soudem,⁷⁸ z technického hlediska se tedy nejvyšší státní zástupce jeví jako vhodnější veřejný žalobce.

Je ovšem třeba připustit, že na rozdíl od prokuratury, která plnila obě následující role, těžiště činnosti státního zastupitelství skutečně nespočívá v nápravě veřejné správy,

⁷³ PAZDERKA, Stanislav. Ochrana veřejného zájmu ve správním soudnictví.

⁷⁴ KRYŠKA, David. Role státního zastupitelství, prokuratury a ombudsmana v soudním řízení správním podle české a polské právní úpravy, s. 39–40.

⁷⁵ CHRÓŚCIELEWSKI, Wojciech. Strony a uczestnicy postępowania sądowoadministracyjnego. In: Roman Hauser a kol. (eds). *System Prawa Administracyjnego. Prawo procesowe administracyjne*. Warszawa: C. H. Beck, 2014, s. 231–274.

⁷⁶ Státní zastupitelství je Ústavou (byť jen pro účely trestního řízení) a zákonem o státním zastupitelství určeno jako orgán ochrany veřejného zájmu a ochránce má působit k ochraně osob před jednáním veřejné správy. Srov. čl. 80 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů a § 1 odst. 1 zákona o státním zastupitelství s § 1 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

⁷⁷ Příkladem v Polsku má tzv. obhájce občanských práv (obdoba ochránce) právo podat správní žalobu na ochranu veřejného zájmu již od roku 1995 a obsáhla publikace European Ombudsman-Institutions, zabývající se postavením a pravomocemi ombudsmanů v mnoha zemích světa, uvádí 12 zemí, kde ombudsman smí podat správní žalobu. Navíc se jedná o údaje z roku 2008 a není vyloučeno, že mezi tyto země se zařadily i některé další, jako např. Česká republika v roce 2012. In: David Kryška. Role státního zastupitelství, prokuratury a ombudsmana v soudním řízení správním podle české a polské právní úpravy, s. 37 a KUCSKO-STADLMAYER, Gabriele (ed.). *European ombudsman-institutions: a comparative legal analysis regarding the multifaceted realisation of an idea*. Wien: Springer, 2008, s. 521.

⁷⁸ § 4 odst. 1 zákona o státním zastupitelství.

ale v trestním řízení. Nelze ovšem přehlížet fakt, že nejvyšší státní zástupce žaloby na rozdíl od ochránce skutečně podává, a to s výraznými úspěchy, byl úspěšný v přibližně 75 % případů.⁷⁹ Ochránce, navzdory jeho proklamovaným širokým možnostem získat informace o problematické činnosti veřejné správy, nejvyššímu státnímu zástupci podal jen minimum podnětů a žalobu dle § 66 odst. 4 SŘS podal jen jedinou. Je sice možné, že ho od podávání dalších žalob odradil její neúspěch a že novelizace, která také pro něj zakotví nevyvratitelnou domněnku závažného veřejného zájmu na podání žaloby, situaci zlepšil, přesto se domnívám, že by bylo vhodné blíže zkoumat, zda je toto skutečně příčinou, proč je ochránce na tomto poli neaktivní.

ZÁVĚR

Ačkoliv institut zvláštní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu se v českém právním řádu vyskytuje už 15 let, stále se jedná o vyvíjející se institut, při jehož použití se objevují nové, nevyjasněné otázky. Judikatura v této věci ještě pořád není uzavřena a je velmi živelná, mnohá zásadní rozhodnutí pochází teprve z roku 2015. Největší problém, který dosud nastal, je rozdílná úprava existence závažného veřejného zájmu při podání žaloby dle § 66 SŘS ochráncem a nejvyšším státním zástupcem, kdy ochránce musí tuto existenci prokazovat a u nejvyššího státního zástupce se presumuje. I to může být důvodem, proč ochránce zatím podal jen jedinou žalobu, která napoprvé neuspěla právě z důvodu neprokázání existence závažného veřejného zájmu.

Za roky existence žalobní legitimace nejvyššího státního zástupce dle § 66 odst. 2 SŘS bylo těchto žalob podáno nezanedbatelné množství, přičemž když se týkaly ojedinělých případů, byly téměř vždy úspěšné. Co se týče nápravy velkých systémových pochybení podáním většího množství žalob, nejvyšší státní zástupce uspěl jen v případě vadných nostrifikací udělených Západočeskou univerzitou v Plzni. Lze tedy říci, že předmetná legitimace nejvyššího státního zástupce funguje dle představ zákonodárce, protože žaloby dle § 66 odst. 2 SŘS jsou skutečně v zásadě podávány v ojedinělých mimořádných případech.

Navzdory faktu, že veřejný ochránce práv smí podávat žalobu k ochraně veřejného zájmu dle § 66 odst. 3 SŘS už čtyři roky, je na analýzu jeho činnosti na tomto poli evidentně příliš brzy, je však možné učinit alespoň dílčí závěry. V praxi způsobuje nutnost prokázání existence závažného zájmu na podání této žaloby ochráncem velké problémy, přičemž ale není zcela jisté, zda je toto jediným důvodem pasivity ochránce při podávání žalob tohoto typu. Je otázkou, zda skutečně presumpce závažného veřejného zájmu na podání žaloby dle § 66 SŘS nejvyšším státním zástupcem zapříčinila úspěchy jeho žalob, na rozdíl od ochránce. Odpověď na tuto otázku by mohlo přinést případné schválení novely zákona o veřejném ochránci práv. Prozatím lze uzavřít, že navzdory lepším předpokladům ochránce podávat žaloby dle § 66 SŘS je nejvyšší státní zástupce neporovnatelně úspěšnější.

⁷⁹ Stav ke dni 14. 12. 2015, viz příloha č. 1 odpovědi na žádost o informace.

JUBILEUM

ŽIVOTNÍ JUBILEUM DOCENTA FRANTIŠKA CVRČKA

Dlouholetý člen redakční rady *Právníka* a významný vědecký pracovník Ústavu státu a práva AV ČR, předseda jeho vědecké rady, doc. JUDr. František Cvrček, CSc., oslavil 6. srpna šedesáté narozeniny.

Jubilant po absolutoriu právnických studií na brněnské právnické fakultě v roce 1979, kde také o rok později dosáhl titulu doktora práv, a po výkonu základní vojenské služby spojil svou profesní dráhu s vydavatelskou institucí *Právníka*, když do Ústavu státu a práva nastoupil v roce 1981 jako interní aspirant zařazený zde (posléze jako vědecký asistent) do oddělení obecné teorie práva a politických systémů. Kandidátskou disertační práci nazvanou *Některé metodologické problémy řízení socialistické společnosti pomocí práva* obhájil v Ústavu státu a práva v únoru 1986 (*Právník*, CXXV, 1986). Na tomto akademickém pracovišti – dnes jako vedoucí vědecký pracovník v oddělení teorie práva a právní filosofie – působí již pětatřicátý rok a významně se zasloužil o rozvoj právněteoretických disciplín a zejména právní informatiky, právní lingvistiky a teorie právní interpretace. Vedle vlastního zájmu o tuto problematiku a předpokladů nabytých dalším vzděláváním (mj. postgraduálním studiem matematické analýzy dat na Filozofické fakultě Univerzity Karlovy a studiem na štrasburské Faculté internationale de droit comparé) nelze pominout vliv a působení Viktora Knappa, za jehož přímého žáka se jubilant často prohlašuje a jehož zásluhy o právní informatiku František Cvrček nejednou připomněl, např. ve statích *Zakladatel právní informatiky* (*Právník*, CXXXII, 1993) nebo *Viktor Knapp a 50 let právní informatiky v České republice* (*Právník*, CLII, 2013). Z počátků právní informatiky u nás zmiňuje Knappův projekt Automatizovaného systému právních informací, na jehož myšlenky navázala databáze informací o právních předpisech vzniklá již za Cvrčkova vědeckého zapojení v letech 1985–1989, z níž se vyvinul program Legsys, o jehož vzniku a vývoji Cvrček na stránkách našeho časopisu také informoval, zejména v statích *Informační systém o čs. právních předpisech – CS Legsys* (*Právník*, CXXX, 1991), *Právní informační systém CS Legsys text, verze 3.0* (*Právník*, CXXXIII, 1994) nebo *Výzkum v oboru právní informatiky* (*Právník*, CXXXV, 1996). Mezi poslední Cvrčkovy právněinformatické projekty patří Právní elektronický slovník, kterému jubilant věnoval *Popis právního řádu na základě lingvistické a právně formální analýzy textů právních předpisů* (*Právník*, CXLVII, 2008) a příspěvek *Právní elektronický slovník* (*Právník*, CLIV, 2015). Pominout nelze ani skutečnost, že se František Cvrček společně se svým stálým spolupracovníkem Františkem Novákem významně zasloužil o výuku právní informatiky v rámci vysokoškolského právnického vzdělávání. Společně také zpracovali *Základy právní informatiky* vydané Masarykovou univerzitou již v roce 1992. Cvrček sám také pedagogicky působil nebo působí na Právnické fakultě Karlovy Univerzity, na Metropolitní univerzitě a zejména na Západočeské univerzitě, na jejíž právnické fakultě začal vyučovat v roce 1994.

Vedle právní informatiky se František Cvrček intenzivně zabývá také právní lingvistikou, otázkami právního jazyka a problematikou právní interpretace. Mimořádně úspěšný je František Cvrček v grantových přihláškách a od roku 1991 je nepřetržitě řešitelem nebo spoluřešitelem řady významných grantů zaměřených na témata, kterým soustředěně věnuje vědecký zájem.

Jubilant vedle působení v redakční radě *Právníka* náleží už třicet let rovněž k jeho stálým přispěvatelům. První text, který zde uveřejnil, byla recenze Nersesjancových monografií

o Sokratovi a Platonovi (*Právník*, CXXV, 1986). Poté následovalo na dvě desítky dalších příspěvků – statí, informací, recenzí a zpráv z vědeckých konferencí. František Cvrček přirozeně nepublikuje jen v *Právníku*. Z jeho dalších prací vzpomeňme alespoň ty nejdůležitější. Předně to je *Juristická a lingvistická analýza právních textů*, napsaná společně s Janem Kořenským a Františkem Novákem a vydaná v roce 1999 (Academia, Praha). Monografie rozvíjí poznatky v oboru právní lingvistiky jako lingvistiky aplikované, přinesla právní analýzu struktury právních pojmů a právních dokumentů a významně přispěla také k rozvoji právní informatiky. Téma posledně uvedené zpracoval František Cvrček v monografii vydané pod názvem *Právní informatika* v roce 2010 společně Ústavem státu a práva AV ČR a Nakladatelstvím a vydavatelstvím Aleš Čeněk. Na základě práce *Právní informatika* se jubilant habilitoval na Trnavské univerzitě a byl v roce 2014 jmenován docentem.

Redakce *Právníka* přeje Františku Cvrčkovi do dalších let všechno dobré, zvláště pevné zdraví, životní pohodu a mnoho vědeckých úspěchů.

RECENZE

**Žáčková Zdena. Viktor Knapp v Československé akademii věd.
Kariéra českého právního vědce [e-kniha].
Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2015, 78 s.**

S pozoruhodnou studií přišel Ústav státu a práva AV ČR o svém dlouholetém řediteli a v podstatě zakladateli, profesoru *Viktoru Knappovi*, akademiku ČSAV, takřka v předvečer dvacátého výročí jeho úmrtí. Osobnosti *Viktora Knappa* bylo v posledních letech věnováno několik analýz, zaměřených buď výlučně na jeho osobu a dílo,¹ nebo takových, kde se v prostoru popisovaných skutečností objevil díky své mimořádné vědecké, společenské i politické angažovanosti.² Obsahově je dílo přesně vymezeno toliko na působení *Viktora Knappa* v ČSAV, přestože jeho profesní profil byl značně košatý. Autorka se nicméně dotýká i jiných oblastí *Knappovy* profesionální činnosti. Od práce pro redakci *Literárních novin* ve třicátých letech, přes jeho kontroverzní působení v pražské Židovské náboženské obci v době druhé světové války a snad ještě kontroverznější činnost v Kanceláři prezidenta republiky *Klementa Gottwalda* v padesátých letech, až po práci poslance Národního, později Federálního shromáždění. Zmiňuje i jeho pedagogické působení, ať už na naší Právnické fakultě Univerzity Karlovy v Praze, nebo v zahraničí. Obsahuje i některé pasáže z jeho osobního života, informace o rodičích a rodině, naznačujíc, že také ve vztahu k ženám byl *Knappův* život poměrně pestrý.

Recenzované dílo lze stručně charakterizovat jako dílo faktografické a objektivní, v čemž je jeho nesporná přednost. Zmiňované studie o *Viktoru Knappovi* nesly vždy určité rysy buď kritičnosti (*M. Bobek* et al.), osobní slušnosti (*P. Maršálek*) anebo sympatií, plynoucích z dobrých osobních vztahů s *Knappem* a vzpomínek na něj (*A. Gerloch* et al., *M. Tomášek*). *Zdena Žáčková* pracuje přesně s fakty a je v tomto ohledu velmi korektní a neutrální. Ojedinelá hodnocení nicméně vyslovuje. V závěrech práce na straně 54 o *Knappovi* píše, že „za temnou kapitolu jeho kariéry je třeba považovat jeho angažmá v Kanceláři prezidenta republiky. Bez ohledu na jeho skutečné tehdejší vnitřní přesvědčení či svědomí zůstává faktem, že neobstál v morálně složité situaci, kdy musel konfrontovat svoje klasické prvorepublikové vzdělání s realitou deformací práva v inscenovaných politických procesech“. Toto autorčino hodnocení se zdá být přiměřené a může uspokojit jak *Knappovy* příznivce, tak jeho odpůrce. Budiž k němu dodán názor *Zdeňka Jičínského*, proslavený na konferenci ke stému výročí narození *Viktora Knappa* v prosinci 2013 „*Viktor Knapp – vědecké dílo v proměnách času*“. Podle *Jičínského* je třeba přihlídnout ke skutečnosti, že *Viktor Knapp* se tehdy už podruhé ocitl tváří v tvář smrti. Poprvé tomu bylo, když mu za holocaustu hrozil transport do vyhlazovacího tábora, podruhé právě v *Gottwaldově* kanceláři, kdy byl popraven jeho spolupracovník, vedoucí ekonomického odboru *Ludvík Frejka*, rovněž židovského původu jako *Viktor Knapp*.³ Tuto

¹ Zejména GERLOCH, Aleš (ed.). *Viktor Knapp. Vědecké dílo v proměnách času*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2014.

² Například BOBEK, M. – MOLEK, P. – ŠIMÍČEK, V. (eds). *Komunistické právo v Československu. Kapitoly z dějin bezpráví*. Brno: Masarykova univerzita. Mezinárodní politologický ústav, 2009; MARŠÁLEK, Pavel. Proměny české právní vědy 1945–1989. In: Karel Malý – Ladislav Soukup (eds). *Vývoj práva v Československu v letech 1945–1989*. Praha: Karolinum, 2004, s. 29–58; MLYNÁŘ, Zdeněk. *Mráz přichází z Kremle*. Praha: Mladá fronta, 1990 nebo TOMÁŠEK, Michal. Právník v letech 1948–1989. In: Zdeněk Masopust (ed.). *Právo a stát na stránkách Právníka*. Praha: Ústav státu a práva, 2011, s. 109–164.

³ TOMÁŠEK, Michal. Professor Viktor Knapp (1913–1996) – Juridical Science in Metamorphoses of Time. International Conference: Prague 12th–14th December 2013. *The Lawyer Quarterly*. 2014, No. 1, s. 68–72.

okolnost ostatně *Žáčková* ve své práci také zmiňuje. Na straně 49 recenzovaného díla autorka připomíná postoje *V. Knappa*, kterými se počátkem sedmdesátých let snažil „zachránit svoji kariéru a postavení“. I toto autorčino konstatování je objektivně doložitelné, například *Knappovým* článkem „Některé problémy marxisticko-leninského chápání společnosti“ z roku 1971.⁴ Mimo jiné v něm píše: „Akce z 21. srpna 1968 je, co do svých příčin i politických následků, dosud nejednou předmětem spíše emocionálního než racionálního hodnocení. Vědecké hodnocení, které se – prosto emocí – opírá o marxisticko-leninskou teorii společnosti, však nutně vidí i tuto akci v jejích třídních souvislostech ... jako akci vedenou zájmem poskytnutí třídní pomoci, jako akci, vedenou internacionálními zájmy dělnické třídy, jak je hodnocena i naší stranou.“

Možná by stálo za to exaktněji ověřit autorčin závěr na straně 55, že „navzdory tomu, že valná část jeho díla je již překonaná, protože byla prodchnuta komunistickým uvažováním, významné místo ve vývoji právní vědy mu dějiny práva nebudou moci upřít“. *Viktor Knapp* patří i dvacet let po smrti k nejcitovanějším autorům naší právní vědy. Nelze pochybovat o tom, že určitá část jeho díla je už překonaná, otázkou zůstává, jak velká tato část je a jak velký je jeho odkaz pro současnou právní vědu. V podobném duchu vystoupil na již zmíněné konferenci *Pavel Holländer*, když poznamenal, že *Knapp* prožil většinu vědeckého života ve schématu marxistické právní filozofie.⁵ Z toho by mohlo být dovozeno, že obdobně jako marxisté činí rozdíl mezi mladým *Marxem* a starým *Marxem*, proč by neměl být rozdíl mezi „mladým *Knappem*“ a „starým *Knappem*“? Tím „starým“ se všemi hříchy padesátých let a tím „mladým“, který by se byl, opět podle *Pavla Holländera*, doslova „rozdal“ pro tehdy nastupující mladou generaci právních vědců. Ta mu má určitě být za co věčna, protože jeho odborné, jazykové, ale i literární znalosti a schopnosti byly beze sporu mimořádné.

Recenzovaná publikace je dílo neobyčejně záslužné. Když v roce 2014 vydal *Aleš Gerloch* již citovanou kolektivní monografii *Viktor Knapp. Vědecké dílo v proměnách času*, vytvořil se svými spoluautory poměrně plastickou mozaiku o tomto nepřehlédnutelném právním vědci druhé poloviny minulého století. Mohl očekávat vlnu kritiky, že vyzdvihuje osobnost, kterou stále velká část naší právnické veřejnosti vnímá jako kontroverzní. Leckdo by také *Gerlochovi* mohl adresovat větu, kterou prý kdysi řekl *Viktoru Knappovi Antonín Hobza*, když *Knapp* velebil svého učitele *Jana Krčmáře*: „To je od tebe hezké, že tak dobře mluvíš o svém učiteli, ale byl to velkej pacholek“.⁶ V celém díle ovšem převažují názory těch, kdo k *Viktoru Knappovi* chovali pozitivní vztah. Naproti tomu práce *Zdeny Žáčkové* je solidním základem objektivního hodnocení *Viktora Knappa sine ira et studio*. Měla by se s ní seznámit nejen širší odborná veřejnost, ale hlavně ti, kdo by mohli a měli sepsat o *Viktoru Knappovi* takovou studii, jakou je například skvělá monografie *Jiřího Křestana* o *Zdeňku Nejedlém*.⁷ Určitě by si ji moderní dějiny českého práva a české vědy vůbec zasloužily.

Michal Tomášek*

⁴ *Právník*. 1971, č. 1, s. 1 an.

⁵ HOLLÄNDER, Pavel. Profesor Viktor Knapp – právní filozof nebo nemo propheta in patria. In: Aleš Gerloch (ed.). *Viktor Knapp. Vědecké dílo v proměnách času*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2014, s. 17–36.

⁶ KNAPP, Viktor. *Proměny času*. Praha: Prospektrum, 1998.

⁷ KŘEŠTAN, Jiří. *Zdeněk Nejedlý – politik a vědec v osamění*. Praha: Paseka, 2013.

* Prof. JUDr. PhDr. Michal Tomášek, DrSc., Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze. E-mail: tomasekm@prf.cuni.cz. Recenze vznikla v rámci programu rozvoje vědních oblastí na Univerzitě Karlově PRVOUK 06 „Veřejné právo v kontextu europeizace a globalizace“.

Mosný Peter – Laclavíková Miriam. Dejiny štátu a práva na území Slovenska I. (od najstarších čias do roku 1848). Druhé doplnené a prepracované vydanie. Bratislava: Wolters Kluwer, 2015, 134 s.

Autormi recenzovanej publikácie sú profesor *Peter Mosný* a docentka *Miriam Laclavíková*, poprední odborníci na dejiny štátu a práva na území Slovenska, pôsobiaci na Katedre dejín práva Právnickej fakulty Trnavskej univerzity v Trnave. Profesor *Mosný* a docentka *Laclavíková* sa v posledných rokoch popri bádateľskej činnosti venovali aj didaktike odboru dejín štátu a práva (v rokoch 2012 až 2014 aj v podobe úspešne skončeného grantového projektu zameraného na komplexnú reformu výučby dejín štátu a práva), v súvislosti s čím vydali (ako spoluautori) o. i. dve novátorsky koncipované učebnice dejín štátu a práva na území Slovenska, a to obe v slovenskom i anglickom jazyku.¹ Prvá z týchto učebníc, vydaná v roku 2010, približuje vývoj štátu a práva na území Slovenska od najstarších čias do roku 1848; recenzovaná publikácia je jej druhým, prepracovaným, ako aj rozšíreným vydaním z roku 2015.

Recenzovaná učebnica začína *Predhovorom*. Autori v ňom uvádzajú, že na základe doterajších skúseností s využitím prvého vydania učebnice v didaktickom procese sa rozhodli pripraviť jej druhé vydanie, ktoré je výsledkom celkového prehodnotenia rozsahu, obsahu a spôsobu výkladu pertraktovanej matérie, sprevádzaného systematickým úsilím autorov vyhovieť požiadavkám aktuálne kladeným na vysokoškolské študijné materiály a priblížiť tak „slovenskú národnoštátoprávnu históriu“ (s. 9) od najstarších čias do roku 1848 na jednej strane čo najstručnejšie a najprehľadnejšie a so zameraním len na podstatné fakty, na druhej strane však aj vyvážené a ucelene, a aj jednoduchým, jasným a (študentom) zrozumiteľným štýlom. Po oboznámení sa s recenzovanou učebnicou môžem konštatovať, že v rozhodujúcej miere uvedené požiadavky spĺňa. Napriek tomu som do nasledujúceho textu zahrnul niekoľko menších pripomienok či postrehov k učebnici, ktorými chcem upozorniť na jej určité stránky, ktoré sú, podľa môjho názoru, problematické, pričom však by som chcel zdôrazniť, že ďalej naznačené nedostatky učebnice nepovažujem za zásadné.

Jadro recenzovanej publikácie tvorí šesť kapitol, rozdelených na podkapitoly.

Prvá kapitola obsahuje krátku charakteristiku dejinného vývoja na území Slovenska v predštátnom období, ktoré sa skončilo vznikom Nitrianskeho kniežatstva.

Nasleduje druhá kapitola, v ktorej autori periodizovali štátoprávny vývoj na území Slovenska od vzniku Nitrianskeho kniežatstva až do vzniku samostatnej Slovenskej republiky (1. 1. 1993). Autori tento vývoj periodizujú z troch hľadísk: z historického hľadiska, t. j. autori uvádzajú jednotlivé štátne útvary, ktoré postupne existovali na území Slovenska; z hľadiska formy vlády a štátneho režimu týchto útvarov; a z hľadiska ich sociálno-ekonomickej podstaty a právneho postavenia ich obyvateľstva.

Tretia kapitola sa zameriava na vývoj štátnej organizácie a práva, respektíve prevažne prameňov práva, na území Slovenska v období feudalizmu, ktoré zahŕňa stredovek (počnúc veľkomoravským obdobím) a väčšiu časť novoveku (feudalizmus na slovenskom území končí až v roku 1848). Autori približujú uvedený vývoj najskôr v období ranofeudálnej monarchie, ďalej v období feudálnej rozdrobenosti, potom v období stavovskej monarchie a napokon

¹ MOSNÝ, P. – LACLAVÍKOVÁ, M. *Dejiny štátu a práva na území Slovenska: (od najstarších čias do roku 1848)*. 1. Šamorín: Heuréka, 2010, 103 s. MOSNÝ, P. – LACLAVÍKOVÁ, M. *Dejiny štátu a práva na území Slovenska: (1848–1948)*. 2. Kraków: Spolok Slovákov v Poľsku – Towarzystwo Słowaków w Polsce, 2014, 165 s. MOSNÝ, P. – LACLAVÍKOVÁ, M. *History of state and law on the territory of Slovakia: from ancient times till 1848*. 1. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, 93 s. MOSNÝ, P. – LACLAVÍKOVÁ, M. *History of the state and law on the territory of Slovakia: (1848–1948)*. 2. Kraków : Towarzystwo Słowaków w Polsce, 2014, 190 s.

v období absolutistickej monarchie, pričom výklady o jednotlivých obdobiach feudalizmu sú jednotne štruktúrované podľa schémy: všeobecný dejinný vývoj – ústredná správa štátu – miestna správna organizácia – právo a pramene práva. Domnievam sa, že autorom sa v tretej kapitole podarilo priblížiť rozsiahly, mnohorozmerný a veľmi zložitý vývoj feudálneho štátu a práva vyvážené a v rozsahu, ktorý svedčí o tom, že starostlivo zvážili, znalosť ktorých poznatkov o feudalizme je/nie je pre poslucháčov práv dôležitá. Na druhej strane si myslím, že pasáže venované vývoju správy nie sú miestami dostatočne prehľadné a študenti sa v nich môžu tak trochu „strácať“. Tiež si myslím, že vo výkladoch o vývine správy bolo potrebné vo väčšej miere poukázať na dejinné metamorfózy úsilia štátu o centralizáciu správy a snahy miestnych elít o jej decentralizáciu, ako na dva dlhodobé, protichodné trendy feudálneho správneho vývoja.

Zaujímavou súčasťou tretej kapitoly je výklad o partikulárnom charaktere feudálneho uhorského práva a jednotlivých partikulárnych právach (s. 34 a nasl.), ktorý plasticky ukazuje, že dobový právny poriadok aj napriek svojej roztrieštenosti (uplatňoval sa územný, ako aj stavovský právny partikularizmus) relatívne komplexne upravoval v podstate všetky okruhy spoločenských vzťahov, existujúcich v dobovej spoločnosti.

K tretej kapitole už len jedna poznámka: výklad o emfyteutickom práve (s. 28) nie je, podľa môjho názoru, dostatočne zrozumiteľný.

Štvrtá kapitola obsahuje súhrnnú charakteristiku prameňov uhorského feudálneho práva vo formálnom zmysle (právna obyčaj; zákon; súdne rozhodnutie; nariadenie; privilégium; štatút), podanú so zohľadnením základných vývojových i teoreticko-právnych súvislostí. Táto kapitola je akousi „vstupnou bránou“ do uhorského právneho poriadku obdobia feudalizmu, priblíženého v ďalších dvoch kapitolách učebnice, pričom štvrtá kapitola užitočne napomáha pochopenie tohto poriadku.

V piatej kapitole autori rozobrali dva kľúčové pojmy uhorského feudálneho práva, a to – osoby (fyzické, ako aj právnické) a veci.

Posledná, šiesta kapitola obsahuje systematickú charakteristiku základných inštitútov jednotlivých odvetví uhorského feudálneho právneho poriadku, zohľadňujúcu najdôležitejšie vývojové súvislosti/zmeny. Autori konkrétne priblížili: rodinné právo, vecné právo, dedičské právo, záväzkové právo, procesné právo a trestné právo (hmotné). Keďže recenzovaná učebnica je primárne určená začínajúcim študentom práv, respektíve sa má využívať v úplných začiatkoch (v prvom semestri bakalárskeho stupňa) právnického štúdia, na začiatku výkladov o jednotlivých právnych odvetviach malo byť vysvetlené, čo sa tým – ktorým odvetvím myslí (vo všeobecnej rovine), t. j. aké okruhy spoločenských vzťahov sú týmktorým odvetvím upravené.

Na konci učebnice sa nachádza užitočná príloha (chronologický prehľad panovníkov a hláv štátov), ďalej výberová bibliografia, umožňujúca prípadným záujemcom hlbší ponor do problematiky dejín štátu a práva na území Slovenska pomocou novšej a najnovšej literatúry, a napokon aj výberový menný a vecný register, ktorý čitateľovi významne zľahčuje orientáciu v texte učebnice.

Ako som už uviedol, recenzovaná učebnica v rozhodujúcej miere spĺňa požiadavky kladené na moderné študijné materiály (stručnosť výkladu, respektíve jeho zameranie na podstatné fakty, ako aj prehľadnosť, jasnosť a zrozumiteľnosť výkladu a pod.). Jej (menšie) nedostatky som už tiež uviedol. Na tomto mieste by som sa chcel zmieniť ešte o jednom slabšom mieste učebnice, ktorým je používanie niektorých právnych (odborných) pojmov bez ich náležitého vysvetlenia – možno napr. predpokladať, že čitateľ, ktorým je spravidla začínajúci študent práv, bude bez osobitného vysvetlenia primerane rozumieť pojmu *indosament* (s. 110)? (Nevysvetľovanie pojmov vedie často k tomu, že študenti si ich ku skúške síce mechanicky

osvoja, avšak bez toho, žeby im aj porozumeli.) Výhradu mám aj k slovnému spojeniu „udelit trest“ (správne: uložiť trest), ktoré sa v učebnici viackrát vyskytuje.

Vo výbere, usporiadaní, ako aj v spôsobe výkladu faktov obsiahnutých v recenzovanej učebnici sa prejavuje hlboká erudícia oboch spoluautorov a ich dôkladná znalosť relevantnej pramennej a sekundárnej literatúry. Odborná stránka učebnice je preto vysoká a sotva v nej možno nájsť nejaký nedostatok odborného charakteru.

Na záver možno o recenzovanej učebnici zhrnúť, že predstavuje po obsahovej, ako aj formálnej stránke výborne spracovaný študijný materiál, ktorý má potenciál sprostredkovať začínajúcim študentom práv (v podobe fundovaného, pomerne systematicky usporiadaného a veľmi dobre zrozumiteľného prehľadu) podstatné poznatky o vývoji štátu a práva na území Slovenska od najstarších čias do konca feudálneho obdobia (1848). Učebnica tak nesporne na vysokej kvalitatívnej úrovni naplňa propedeutickú funkciu dejín štátu a práva: oboznamuje študentov s podstatou a dejinnými premenami základných pojmov teórie štátu a práva a učí ich pristupovať k právu kriticky a komplexne, t. j. nazerať naň cez prizmu nielen právnych noriem, ale aj (vyvíjajúcej sa) spoločnosti, jej subsystémov (štátna organizácia, ekonomika, ideológia atď.), problémov, vnútorných tenzií a konfliktov atď., ktoré na právo „odjakživa“ mali a stále majú zásadný vplyv, ako presvedčivo ukazuje aj recenzovaná učebnicou zhrnutý vývoj štátu a práva na území Slovenska.

Petr Vyšný*

* Doc. JUDr. Peter Vyšný, PhD., Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, Katedra dejín práva. E-mail: petervysny@hotmail.com.

Divisible or Indivisible? The Concept of Sovereignty in the Case Law of the Constitutional Court

Vojtěch Belling

***Abstract:** The Czech Constitutional Court has dealt with the concept of sovereignty in several decisions. Its use of this concept is rather inconsistent and is lacking solid theoretical foundations. It oscillates between the interpretation of sovereignty as divisible state power or aggregate of state competences within the constituted legal order and sovereignty as indivisible, constituent power beyond of the constitution. While in the decision on the illegality of communist regime, the Court distinguished between extraconstitutional sovereignty and competences within the legal order, it confused both levels in following decisions, which has lead to inconsistent conclusions. On one side, the Court questioned the concept of “full” sovereignty of state, using the concept of “shared sovereignty”, on the other side, it used the very same notion for material limitations of the transfers of powers to a supra-national body. The content of these limits is nevertheless based rather on the concept of (constituted) material core of the constitution than on the principle of sovereignty. My conclusion is that the Court should use the notion of sovereignty rather rarely as an argument, taking into account, that it can play the role of the guardian of constitution but not guardian of sovereignty in the sense of symbolic, extraconstitutional power.*

***Key words:** sovereignty, material core of constitution, sovereign rights*

Systematic Thinking in Crisis – Legal Theory and Unification of Law

Walter Boente

***Abstract:** In the eyes of German lawyers the harmonization of European private law endangers the highly differentiated German legal system. Beyond the (outer) system of the German law, as it occurs in its order, in its division in books, chapters, articles, paragraphs, sentences and even definitions, coherence and consistency are considered as characteristic elements of the (inner) system of German law. This system serves for both the interpretation as well as the development of the law. On the contrary, European legislation is often considered as piecemeal and not coherent. Nevertheless, in the competition of legal systems, German lawyers seem to be incapable of promoting their system as the “better” system. Even today the roots of the – historically contingent rather than logical – German legal system remain unknown.*

***Key words:** System of law, thinking in system, coherence, consistency, influence of European law, outer and inner system*

Antonín Randa in the Eyes of his Contemporaries

Luboš Velek

***Abstract:** The paper is dedicated to the personality and activities of Antonín Randa, eminent personality of the Czech jurisprudence and Czech University in Prague in the 19th and at the beginning of the 20th centuries. Although Randa's biography, despite his great importance, has not been written yet, a number of authors – researchers as well as his contemporaries – paid attention to his personality and to his work in several studies. His predominantly positive image, as an important central-European researcher and Czech patriot was surprisingly taken over by Marxist jurisprudence in 1950s, however, Randa's legacy was forgotten later only to be rediscovered again after 1989. His position within the academic milieu, in the patriotic society and in politics, where his role has been more or less ignored up to now, can be examined not only by analysing his scientific works, but also with the use of new personal documents (diaries, memoirs and correspondence) that reflect Randa's personality*

and work from different points of view. The article aims to offer a more balanced, yet varied image of Randa's public activities than has been the case so far.

Key words: *history of jurisprudence, history of Faculty of Law of the Czech University in Prague, Habsburg monarchy 1848–1918*

Special Right of Action to Protect Public Interest

Anna Chamráthová

Abstract: *The article deals with the special right of action to protect public interest regulated by Section 66 of Act no. 150/2002 Coll., Code of Administrative Justice, as amended. In the first part of the article, the author describes the institute and characterises it in detail, with the emphasis on the condition to prove the necessity of substantial public interest in order to take this kind of action. The next part describes the holders of this right of action (Director of Public Prosecution, ombudsman, other special holders), including the potential ones (administrative bodies, other special holders), analyses the specifics of particular holders and mentions a new development in case law in this field. Following up on this, the successes and achievements of the Director of Public Prosecution and the ombudsman are discussed, as well as the newest relevant case law. The last part of the article reflects on whether the Director of Public Prosecution or the ombudsman would be preferable to protect public interest. The conclusion is that although the ombudsman seems to be preferable, however due to the nature of their mandate and practical concerns, the Director of Public Prosecution would have better results in practice.*

Key words: *special right of action to protect the public interest in the Czech Republic, administrative action, substantial public interest, Director of Public Prosecution, ombudsman*