

## STATI

# Stav ústavní nouze

Jakub Dienstbier\*

**Abstrakt:** Tento článek se zabývá analýzou institutu stavu ústavní nouze, přičemž dochází k následujícím poznatkům. Ke vzniku tohoto stavu dochází v případě, kdy ústava explicitně, konkrétně a určitě nereguluje způsob veřejnomocenské reakce na nastalou mimořádnou situaci, kterou je nezbytné řešit. Jde tak o případ mezery v ústavě, jež může mít podobu mezery pravé, nepravé i smíšené. Právě smíšené mezery budou s ohledem na současný stav teorie ústavního práva nastávat nejčastěji, neboť k zaplnění mezery budou vyzývat jak ustanovení organizační, tak lidskoprávní části ústavy. Toto zaplnění může mít především podobu výkonu výsoštné pravomoci ústavního orgánu, jehož činnost byla v důsledku mimořádné situace znemožněna, aniž byl výslovně stanoven způsob jeho nahrazení. Nicméně kompetence k zaplnění mezery ve stavu ústavní nouze není bezbřehou, neboť musí splňovat požadavek subsidiarity, proporcionality, účelové vázanosti a souladnosti s mezinárodním právem veřejným. Stav ústavní nouze pak automaticky končí, když pominou okolnosti jej vyvolávající; jednání za něj učiněná jsou však od počátku učiněna v souladu s právním řádem. Stav ústavní nouze je ovšem třeba pokládat za kontroverzní institut, a to mj. s ohledem na tvrzenou anormativnost, účelovost a nerepublikánský charakter ústavní nouze, pouze implicitní podobu zmocnění, spornost nezbytnosti dotvoření ústavy, problematický poměr dotváření ústavy k ústavodárné moci nebo možnému riziku zneužití a institucionalizace rozšířeného předmětu ústavní nouze.

**Klíčová slova:** ústavní nouze, stav ústavní nouze, mimořádné stavy, mimořádné vládnutí, ústavní nezbytnost, mezera v právu, implicitní pravomoc

## Úvod

Ústava je v podstatě mírovým řádem.<sup>1</sup> Je tak velmi dobře představitelné, že bude upravovat pouze takové modely vládnutí (výkonu veřejné moci), které z objektivních důvodů nebude možné využít v situaci zásadního ohrožení ústavního řádu, nebo které nebudou stačit na potlačení takové mimořádné situace, přičemž alternativy výslovně v ústavě upraveny nebudou. Jinými slovy, bude potřeba uchýlit se k mimořádnému vládnutí, jehož explicitní zakotvení bychom v ústavních zákonech hledali jen marně. Tento naléhavý nedostatek ústavních předpisů nazvěme stavem ústavní nouze.

S termínem „ústavní nouze“ nebo též „ústavní nezbytnosti“ se lze setkat v zahraniční doktríně.<sup>2</sup> Velmi známá je však i v českém právním prostředí, a to především pro jeho

\* JUDr. Jakub Dienstbier. Katedra ústavního práva, Právnická fakulta Univerzity Karlovy. E-mail: dienstbierj@prf.cuni.cz. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4284-3159>. Výzkum byl podpořen Grantovou agenturou Univerzity Karlovy (projekt č. 376320, *Mimořádné vládnutí v českém ústavněprávním kontextu*). Za cenné připomínky by autor rád poděkoval Janu Kyselovi, Vojtěchu Mišákoví a Anně-Bettině Kaiser z Právnické fakulty Humboldtovy univerzity v Berlíně.

1 HÄFELIN, U. – HALLER, W. – KELLER, H. *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*. 8. vydání. Zürich: Schultess, 2012, s. 584.

2 Srov. např. PAULSEN, M. S. The Constitution of Necessity. *The Notre Dame Law Review*. 2004, vol. 79, no. 4; WOLF-PHILIPS, L. Constitutional legitimacy: A study of the doctrine of necessity. *Third World Quarterly*. 1979, vol. 1, no. 4; STAVSKÝ, M. The Doctrine of State Necessity in Pakistan. *Cornell International Law Journal*. 1983, vol. 16, no. 2; MAHMUD, T. Jurisprudence of Successful Treason: Coup d'Etat & Common Law. *Cornell International Law Journal*. 1994, vol. 27, no. 1. V německojazyčném prostředí je užívání toho pojmu velmi časté, srov. proto za všechny (včetně literatury tam uvedené)

používání v kontextu jednání československé exilové politické reprezentace v rámci tzv. Prozatímního státního zřízení za druhé světové války.<sup>3, 4</sup> V odborných pracích se ovšem, v návaznosti na francouzskou, německou a rakouskou doktrínu, objevovalo již v době okolo první světové války a po ní.<sup>5</sup> Dosud však nedošlo ke komplexnímu zhodnocení tohoto fenoménu, což je cílem tohoto článku, a to z hlediska teorie mimořádného vládnutí (nikoliv obecné teorie práva). Pro postup analýzy se volně inspirujeme systematickou rozboru (především švýcarského) systému právní úpravy mimořádného vládnutí Ralpa Trümpfera<sup>6</sup> – budeme se tak postupně zabývat vznikem, předmětem, obsahem, mezím a skončením stavu ústavní nouze. Následně se zmíníme i o problémech či kontroverzích, které s koncepcí stavu ústavní nouze souvisejí.

Konečně je třeba podotknout, že pro účely analýzy stavu ústavní nouze vycházíme z teorie normativního institucionalismu jako právněteoretického základu (zejména pokud jde o pojem práva, vládnutí a institucionalizace), přičemž naši argumentaci koncipujeme s ohledem na její použitelnost v prostředí demokratických právních států s republikánskou státní formou (ústavní republiky).

## 1. Vznik ústavní nouze

Ke vzniku stavu ústavní nouze dochází při současném splnění dvou podmínek. První podmínka je splněna, pokud v objektivní realitě nastaly takové skutkové okolnosti, jejichž obecnou, určitou, ale zároveň situačně-specifickou normativní úpravu ústavní zákony výslovně neobsahují. Zde tedy hrají důležitou roli popisné informace, referující o fakticky nastalém stavu věcí (bytí). Nejsou však jedinými. Samotný úsudek o absenci účinné ústavní úpravy řešení situace je už založen na informacích praktických; nelze jej tak exaktně prokázat. Stejně je tomu u druhé podmínky. Spočívá totiž na obecně akceptovatelném zaujetí stanoviska o nezbytnosti (nutnosti) přijetí normativního řešení na podkladě stá-

---

TRÜMPFLER, R. *Notrecht. Eine Taxonomie der Manifestationem und eine Analyse des intrakonstitutionellen Notrechts de lege lata und de lege ferenda*. Zürich: Schulthess, 2012; ZIPPELIUS, R. *Allgemeine Staatslehre*. 17. vydání. München: C. H. Beck, 2017, s. 255 an.; KAISER, A.-B. *Ausnahmeverfassungsrecht*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2020.

- <sup>3</sup> Srov. výběrově MEISSNER, A. Právní kontinuita. In: *Sborník věd právních a státních*. Praha: Bursík a Kohout, 1946, roč. 44–46, s. 21–22; POŠVÁŘ, J. Kontinuita státu a práva československého. *Právník*. 1947, roč. 86, č. 8–9, s. 256 an. Z novější doby pak PAVLÍČEK, V. Předmět ústavního práva a obecné státovědy. In: PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústavní právo a státověda. 1. díl. Obecná státověda*. Praha: Linde, 1998, s. 23; KUKLÍK, J. *Mýty a realita tzv. „Benešových“ dekretů: dekrety prezidenta republiky 1940–1945*. Praha: Linde, 2002, s. 61 an.; SUCHÁNEK, R. Nouzové zákonodárství. In: PAVLÍČEK, V. a kol. *Bezpečnost České republiky a potřeba ústavních změn*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2004, s. 33; GRONSKÝ, J. *Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa. I., 1914–1945*. Praha: Karolinum, 2005, s. 433; MARŠÁLEK, P. *Pod ochranou hákového kříže: nacistický okupační režim v českých zemích 1939–1945*. Praha: Auditorium, 2012, s. 224 an.; KLÍMA, K. *O právu ústavním*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 74.
- <sup>4</sup> Bez přímé spojitosti s Prozatímním státním zřízením se tento termín objevuje v JIRÁSEK, J. Vyhlašování mimořádných stavů. In: PAVLÍČEK, V. a kol. *Bezpečnost České republiky a potřeba ústavních změn*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2004, s. 84; PREUSS, O. Teorie ústavy. Ústavní a demokratický právní stát. In: RESCHOVÁ, J. – KINDLOVÁ, M. – GRINC, J. – PREUSS, O. – ANTOŠ, M. *Státověda: stát, jednotlivec, konstitucionalismus*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 185.
- <sup>5</sup> Srov. BAXA, B. *Sněm království českého*. Praha: Josef R. Vilímek, 1914, s. 31; WEYR, F. *Základy filosofie právní (Nauka o poznávání právnickém)*. Brno: A. Piša, 1920, s. 103–104; KREJČÍ, J. *Delegace zákonodárné moci v moderní demokracii*. Praha: Nakladatel Jan Košťatka, 1924, s. 28, 38–39, 50–51; KREJČÍ, J. *Nařízení contra legem*. Praha: Parlament, 1927, s. 7 an. KREJČÍ, J. *Zásada právnosti státních funkcí a zásada zákonnosti správy*. Praha: Moderní stát, 1931, s. 96; WEYR, F. *Teorie práva*. Brno – Praha: Orbis, 1936, s. 307–308.
- <sup>6</sup> Srov. TRÜMPFLER, R. *Notrecht*, s. 34–63.

vající ústavy,<sup>7</sup> v kontextu mimořádného vládnutí pak v návaznosti na závěr o přistoupení k mimořádnému vládnutí. Jde tedy v podstatě o rozhodnutí dotvořit ústavní úpravu v rámci dosavadního ústavního řádu, tj. stále v kategoriích moci ustavené (*pouvoir constitué*). Absence explicitní ústavní úpravy vyvolávající stav ústavní nouze se však musí dotýkat fungování ústavního systému jako takového,<sup>8</sup> nikoliv jen jistého „nepohodlí“, které dodržení ústavního textu pro ústavní orgány může vyvolat.<sup>9</sup> Typickým příkladem stavu ústavní nouze je tak znemožnění činnosti ústavního orgánu, kterému je ústavně svěřena výsostná kompetence, aniž by byl současně stanoven způsob jejího náhradního výkonu.<sup>10</sup> Za mimořádné situace se tak může stát např. usmrcením členů zákonodárského sboru nebo jejich nemožností se sejit v usnášeníschopném počtu v důsledku teroristického útoku nebo živelné katastrofy, případně znemožněním řádné činnosti justice (soudů a orgánů veřejné žaloby) v prostoru bojových operací a na území okupovaného válečným nepřítelem. Jako další klasický příklad může posloužit naléhavá potřeba okamžitě podniknout jednání, jež ze strany zmocněného orgánu podniknout v daném čase a za daných okolností není možné.

## 2. Předmět ústavní nouze

Již z okolností vzniku stavu ústavní nouze je zřejmé, že jde o případ mezery v ústavním zákoně.<sup>11</sup> V české právní nauce byla otázkám právních mezer, jejich kategorizaci a možnostem dotváření práva věnována v uplynulých desetiletích značná pozornost;<sup>12</sup> můžeme se

<sup>7</sup> Srov. KÖRBEL, P. Doslov ke kontinuitě práva. *Právník*. 1947, roč. 86, č. 10, s. 283 (mluvící o naléhavé potřebě změn a doplnění právního řádu); POŠVÁŘ, *Kontinuita státu a práva československého*, s. 256 (mluvící o nutnosti tvorby právních norem).

<sup>8</sup> Shodně HALLER, W. – KÖLZ, A. – GÄCHTER, T. *Allgemeines Staatsrecht*. 6. vydání. Zürich: Schulthess – Nomos, 2020, s. 142. Autoři mezi podmínky vzniku ústavní nouze řadí 1) existenciální ohrožení státu nebo plnění jeho úkolů a 2) nemožnost podniknout nezbytná opatření v ústavě explicitně předvídaným způsobem.

<sup>9</sup> V českém kontextu došlo při zajišťování bezpečnosti republiky minimálně ke dvěma případům, kdy rozhodující aktéři zanedbali ústavní text. V obou případech došlo k překročení předem daného souhlasu Parlamentu s nasazením části ozbrojených sil v zahraničí; šlo konkrétně o přesun části polní nemocnice z Albánie do Turecka v reakci na zemětřesení v roce 1999 a vyslání vojenských jednotek na Slovensko k postavení provizorního přístřeší pro ukrajinské uprchlíky v roce 2022. Přestože lze důvodně kritizovat čl. 43 Ústavy *de constitutione ferenda*, ani v jednom uvedeném případě nešlo o stav ústavní nouze. Byť byly obě akce motivovány humanitárními důvody, nedotýkaly se fungování ústavního řádu.

<sup>10</sup> Srov. HOETZEL, J. Příspěvky k výkladu ústavní listiny. In: *Sborník věd právních a státních*. Praha: Bursík a Kohout, 1925, roč. 25, č. 2, s. 140–141 (mluvící o „absolutní technické nemožnosti pravidelných prostředků“, zvláště nemožnosti, aby se sešel parlament); MEISSNER, A. *Právní kontinuita*, s. 21–22 (mluvící o nemožnosti svolat parlament); NEUBAUER, Z. Kontinuita našeho ústavního práva. *Právník*. 1945, roč. 84, č. 9, s. 291 (mluvící o „prosté faktické či technické nemožnosti postupovati přesně podle ústavy“); POŠVÁŘ, J. *Kontinuita státu a práva československého*, s. 256 (mluvící o nouzi nepřipouštějící aplikaci předpisů ústavy); PAVLÍČEK, V. *Předmět ústavního práva a obecné státopědy*, s. 23 (mluvící o nemožnosti parlamentu nebo jiného orgánu ústavou výlučně zmocněného zaplnit mezeru).

<sup>11</sup> Srov. KAISER, A.–B. *Ausnahmeverfassungsrecht*, s. 340; PAVLÍČEK, V. *Předmět ústavního práva a obecné státopědy*, s. 23; JIRÁSEK, J. *Vyhlašování mimořádných stavů*, s. 84; PREUSS, O. *Teorie ústavy. Ústavní a demokratický právní stát*, s. 185; KLEIN, E. Funktionsstörungen in der Staatsorganisation. In: ISENSEE, J. – KIRCHHOF, P. (hrsg.) *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Band XII, Normativität und Schutz der Verfassung*. 3. vydání. Heidelberg: C. F. Müller Juristischer Verlag, 2014, s. 931; KLEIN, E. Innerer Staatsnotstand. In: ISENSEE, J. – KIRCHHOF, P. (hrsg.) *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Band XII, Normativität und Schutz der Verfassung*. 3. vydání. Heidelberg: C. F. Müller Juristischer Verlag, 2014, s. 969.

<sup>12</sup> Srov. především WEINBERGER, O. *Norma a instituce: úvod do teorie práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, s. 200 an.; KNAPP, V. *Teorie práva*. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 65 an.; HOLLÄNDER, P. *Ústavněprávní argumentace: ohlédnutí po deseti letech Ústavního soudu*. Praha: Linde, 2003, s. 18 an.; KÜHN, Z. *Aplikace práva ve složitých případech*. Praha: Karolinum, 2002, s. 200 an.; TRYZNA, J. *Právní principy a právní argumentace*. Praha: Auditorium, 2010, s. 245 an.; MELZER, F. *Metodologie nalézání práva: úvod do právní argumentace*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 213 an., 223 an.; GERLOCH, A. –

proto opřít o tyto poznatky. Především jde o Hlouchův závěr o zásadním přijetí teorie mezer ze strany současné právní teorie i praxe;<sup>13</sup> nebudeme se tedy zabývat její obhajobou. Existenci mezer v zákoně tak přijmeme jako výchozí předpoklad. Dále je třeba ujasnit, že vzhledem ke shora uvedenému vymezení vzniku stavu ústavní nouze půjde o mezeru v (ústavním) zákoně, nikoliv mezeru v (ústavním) právu.

Pro naše účely se zdá být klíčová kategorizace mezer na mezery pravé a nepravé,<sup>14</sup> posléze doplněná ještě o mezery smíšené.<sup>15</sup>

Pravou (technickou, logickou) mezerou se rozumí neúplnost psaného práva, tj. situace, kdy pro rozhodnutí určitého případu, respektive aplikaci určitého ustanovení je nezbytná existence jiné pozitivní zákonné úpravy, jež nicméně absentuje.<sup>16</sup> V našem případě půjde o situaci, kdy v ústavním zákoně nalezneme příslib ústavní úpravy mimořádného vládnutí, která však nebyla přijata.<sup>17</sup>

Mnohem častější jsou však mezery nepravé (teleologické, axiologické), tedy případy, kdy na neúplnost psaného práva usoudíme z hlediska principů, hodnot nebo účelů.<sup>18</sup> V oboru mimořádného vládnutí půjde o situace, kde v ústavním zákoně nejsou vůbec zakotveny instituty mimořádného vládnutí, případně zakotveny jsou, avšak nedostatečně (neupravují způsob řešení konkrétní nastalé mimořádné situace nebo ji neumožňují vyřešit).

Vzhledem k širokému předmětu moderních ústav<sup>19</sup> a povaze jejich ustanovení<sup>20</sup> lze mít za to, že co do úpravy mimořádného vládnutí budou nejčastěji nastávat mezery smíšené. Smíšená mezera kombinuje pravou a nepravou mezeru; teleologickou argumentací dojdeme k závěru, že ústava vyžaduje naplnění určitého cíle, avšak k jeho dosažení chybí psaná ústavněprávní úprava.<sup>21</sup> V takovém případě, dospějeme-li k poznatku o nezbytnosti zaplnění mezery (viz výše o vzniku stavu ústavní nouze), lze dovodit kompetenční normu.<sup>22</sup>

TRYZNA, J. Závažnost právních textů při interpretaci a aplikaci práva soudy a argumentace *lege artis*. In: GERLOCH, A. – TOMÁŠEK, M. a kol. *Nové jevy v právu na počátku 21. století. II, Teoretické a ústavní impulzy rozvoje práva*. Praha: Karolinum, 2010, s. 36 an.; WINTR, J. *Metody a zásady interpretace práva*. 2. vydání. Praha: Auditorium, 2019, s. 168 an.; HLOUCH, L. Teorie mezer a současné právní myšlení. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2013, roč. 21, č. 2; TVRDÍKOVÁ, L. Teorie mezer a nejednotný přístup k nim v soudní praxi. *Jurisprudence*. 2019, roč. 28, č. 6.

<sup>13</sup> HLOUCH, L. *Teorie mezer a současné právní myšlení*, s. 129.

<sup>14</sup> Srov. HOLLÄNDER, P. *Ústavněprávní argumentace*, s. 18; MELZER, F. *Metodologie nalézání práva*, s. 225–227; TVRDÍKOVÁ, L. *Teorie mezer a nejednotný přístup k nim v soudní praxi*, s. 32.

<sup>15</sup> MELZER, F. *Metodologie nalézání práva*, s. 232; TVRDÍKOVÁ, L. *Teorie mezer a nejednotný přístup k nim v soudní praxi*, s. 35.

<sup>16</sup> MELZER, F. *Metodologie nalézání práva*, s. 225; HOLLÄNDER, P. *Ústavněprávní argumentace*, s. 18.

<sup>17</sup> V takové situaci se nacházelo Slovensko, a to od 1. 1. 1993 do 1. 5. 2002. Dle čl. 102 písm. d) ústavního zákona č. 460/1992 Zb., Ústava Slovenskej republiky, mohl slovenský prezident vyhlášovat výjimečný stav, avšak na základě ústavního zákona, který ale byl přijat až s účinností od 1. 5. 2002 (jedná se o *ústavní zákon č. 227/2002 Z. Z., o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu*).

<sup>18</sup> MELZER, F. *Metodologie nalézání práva*, s. 227; HOLLÄNDER, P. *Ústavněprávní argumentace*, s. 18; TVRDÍKOVÁ, L. *Teorie mezer a nejednotný přístup k nim v soudní praxi*, s. 33; KÜHN, Z. *Aplikace práva ve složitých případech*, s. 205 an.

<sup>19</sup> Prieto Sanchis tento rys moderního chápání ústav (neokonstitucionalismu) označil za „vsudypřítomnost“ ústav (srov. GÁBRIŠ, T. *Preskriptivná teória práva. Metodológia aplikácie práva pre súčasnosť*. Bratislava: VEDA, 2020, s. 195). Pokud totiž začneme aplikovat doktrínu přímé aplikace ústav a prozařování jejich ustanovení, pak stěží najdeme společenský vztah upravený právním řádem, ke kterému alespoň nějaká ústavní ustanovení nebude mít co říci.

<sup>20</sup> Jak uvádí, v návaznosti na Ernsta-Wolfganga Böckenfördeho (a Pavla Holländera), Jan Kysela, v ústavních textech „převážují principy, programové věty, obecná ustanovení o cílech, či lapidární formulace, namnoze navazující na ústavní tradici“. (KYSELA, J. *Ústava mezi právem a politikou: úvod do ústavní teorie*. Praha: Leges, 2014, s. 50).

<sup>21</sup> MELZER, F. *Metodologie nalézání práva*, s. 232; TVRDÍKOVÁ, L. *Teorie mezer a nejednotný přístup k nim v soudní praxi*, s. 35.

V ústavních textech lze takovou teleologickou normu (příkaz k dosažení cíle) dovodit z různých ustanovení. V prvé řadě jde o povšechná ustanovení ukládající státu (veřejné moci) zajistit bezpečnost svou a svých občanů.<sup>23</sup> Dále jde o ustanovení, která všeobecně charakterizují postavení ústavního orgánu a rámcově vymezují jeho úkolů a kompetencí. Typicky jde o hlavu státu, vládu nebo předsedu vlády. Může jít jak o ustanovení přímo vztahovaná k zajišťování bezpečnosti,<sup>24</sup> tak i k obecnému postavení ústavního orgánu v ústavním systému.<sup>25</sup> Jako třetí podklad pro argumentaci o existenci smíšené mezery mohou posloužit i sliby ústavních funkcionářů,<sup>26</sup> příkladem za všechny budiž slib polského prezidenta „*střežit důstojnost národa, nezávislost a bezpečnost státu*“ v čl. 130 polské ústavy.

Nicméně není nutné zůstávat pouze v oblasti organického ústavního práva. Na smíšenou mezeru lze usoudit, i pokud se opřeme o ustanovení zakotvující základní práva a svobody.<sup>27</sup> Pokud totiž uznáme, že z ústavně zaručených základních práv a svobod plynou pro veřejnou moc nejen negativní, ale i pozitivní závazky<sup>28</sup> včetně povinnosti přijmout náležitou právní úpravu k ochraně a realizaci základních práv, pak v podstatě měníme normologický charakter lidskoprávních norem. Ty totiž tradičně byly chápány jako normy dovolující, tj. vyjadřující normativní modalitu dovolení spolu s implicitním zákazem do dovolení zasahovat.<sup>29</sup> Přijmeme-li ale široce formulovanou doktrínu pozitivních závazků, pak se normativní modalita lidskoprávních norem mění z dovolení (pro nositele – osoby) na příkaz, respektive na zmocnění (pro adresáty – veřejnou moc). Podpoříme-li navíc doktrínu pozitivních závazků argumentací o bytostném sepětí opravdové realizace základních práv pouze ve státně organizované společnosti,<sup>30</sup> získáme tím ústavně přikázaný cíl a zmocnění k vyplnění mezery.<sup>31</sup> Právě na význam pozitivních závazků, vyžadujících po

<sup>22</sup> Srov. WEINBERGER, O. *Alternativní teorie jednání*. Praha: Filosofie, 1997, s. 45. Jak uvádí Weinberger, nejde o porušení dichotomie popisných a praktických vět, neboť normativní závěr (kompetenční norma) jsme dovodili z praktické premisy (intendovaný cíl). Pro ústavní teorii viz i ústavněprávní argument „kdo má dovolený cíl, má dovolené i jednání k němu směřující“ v práci FILIP, J. *Ústavní právo České republiky. 1. Základní pojmy a instituty, ústavní základy ČR. 4., opravené a doplněné vydání*, v nakl. Doplněk 2. opravené a doplněné vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2003, s. 319.

<sup>23</sup> Taková ustanovení nalezneme kupříkladu v čl. 1 českého ústavního zákona č. 110/1998 Sb., v čl. 1 odst. 1 slovenského ústavního zákona č. 227/2002 Z. z., v čl. 5 polské ústavy, v čl. 9a odst. 1 rakouského spolkového ústavního zákona, v čl. 2 švýcarské ústavy nebo v čl. 9 písm. a) portugalské ústavy.

<sup>24</sup> Příkladem budiž čl. 5 a čl. 21 francouzské ústavy, čl. 126 odst. 1 a 2, čl. 146 odst. 4 bod 7 a 8 polské ústavy nebo čl. 120 portugalské ústavy.

<sup>25</sup> Jde o různé, známé formulace o vládě jako „*vrcholném orgánu výkonné moci*“ nebo o hlavě státu, jež má „*zabezpečovat řádný chod ústavních orgánů*“. Užívání těchto obecných formulací je však velmi zrádné, neboť v různém kontextu mohou komunikovat velmi odlišný význam. Navíc se nemusí týkat pouze exekutivních orgánů, ale např. Ústavního soudu jako „*soudního orgánu ochrany ústavnosti*“. K možným odlišným významům na příkladu čl. 83 Ústavy o českém Ústavním soudu viz DERKA, V. – HORÁK, F. – DIENSTBIER, J. Ústavní soud je soudním orgánem ochrany ústavnosti. Ale co to znamená?. *Právník*. 2021, roč. 160, č. 11.

<sup>26</sup> PAULSEN, M. S. *The Constitution of Necessity*, s. 1261 an.

<sup>27</sup> KAISER, A.-B., *Ausnahmeverfassungsrecht*, s. 339–340.

<sup>28</sup> Což je v evropském ústavním myšlení, mj. s ohledem na silný vliv judikatury Evropského soudu pro lidská práva, v současné době převažující postoj. Srov. BARTOŇ, M. Úvod do teorie základních práv. In: BARTOŇ, M. a kol. *Základní práva*. Praha: Leges, 2016, s. 60–62.

<sup>29</sup> Srov. WEINBERGER, O. *Alternativní teorie jednání*, s. 141; PROCHÁZKA, R. – KÁČER, M. *Teória práva*. 2. vydání. Bratislava: C. H. Beck, 2019, s. 110.

<sup>30</sup> V anarchii (bezstátní společnosti), jež by vznikla v důsledku nezvládnuté mimořádné situace, by lidskoprávní standard byl velmi nízký. Srov. SUCHÁNEK, R. Omezení základních práv v mimořádných situacích. In: PAVLÍČEK, V. a kol. *Právo a bezpečnost státu: sborník statí*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2002, s. 63; POSNER, R. A. *Not a suicide pact: the constitution in a time of national emergency*. New York: Oxford University Press, 2006, s. 46–47.

<sup>31</sup> Srov. KAISER, A.-B. *Ausnahmeverfassungsrecht*, s. 339–340.

státu aktivní řešení mimořádné situace, tedy mimořádné vládnutí, bylo opakovaně poukázáno v době koronavirové pandemie.<sup>32</sup>

### 3. Obsah a meze ústavní nouze

Obsahem ústavní nouze je implicitní zmocnění k vyplnění mezery v ústavním zákoně,<sup>33</sup> tj. k takovému jednání orgánů veřejné moci, které by jinak (mimo stav ústavní nouze) bylo považováno za protiústavní.<sup>34,35</sup> Typickým příkladem je přípustnost náhradního výkonu výsostné kompetence jednoho ústavního orgánu (například parlamentu při výkonu zákonodárné moci) jiným, ústavně výslovně nezmocněným orgánem veřejné moci (například vládou) nebo možnost zřizovat zvláštní orgány veřejné moci mimo postup zachycený explicitně v ústavě.

Takové nouzové zmocnění však není absolutní a všezahrnující; opak by znamenal úplné opuštění a následný zánik stávajícího ústavního řádu. Jednání orgánů veřejné moci ve stavu ústavní nouze je omezeno požadavky subsidiarity, účelové vázanosti, proporcionality

<sup>32</sup> Srov. BÍLKOVÁ, V. *Koronavirová krize a lidská práva*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů, Centrum mezinárodního práva, 2020. Dostupné z: <<https://www.iir.cz/koronavirova-krize-a-lidska-prava-2>>; MAVRONICOLA, N. Positive obligations in crisis. In: *Strasbourg Observers* [online]. 2020 [cit. 2021-12-21]. Dostupné z: <<https://strasbourgobservers.com/2020/04/07/positive-obligations-in-crisis/>>; STUBBINS BATES, E. COVID-19 Symposium: Article 2 ECHR's Positive Obligations – How Can Human Rights Law Inform the Protection of Health Care Personnel and Vulnerable Patients in the COVID-19 Pandemic? In: *OpinioJuris* [online]. 2020 [cit. 2021-12-21]. Dostupné z: <<http://opiniojuris.org/2020/04/01/covid-19-symposium-article-2-echrs-positive-obligations-how-can-human-rights-law-inform-the-protection-of-health-care-personnel-and-vulnerable-patients-in-the-covid-19-pandemic/>>.

<sup>33</sup> Jeden z anonymních recenzentů vyjádřil pochybnost o tom, zda lze konstatovat mezeru v ústavním zákoně, když se objevování mezer v běžných zákonech děje s ohledem na důsledky plynoucí z nadřazeného souboru právních norem, tedy s ohledem na ústavu. Ústavní zákony se ale nachází na vrcholu právního řádu, a proto, dle recenzenta, nelze takovou mezeru konstatovat, ledaže by tak učinila moc ustavující. Dle názoru autora článku se zjištění mezery (v ústavních) zákonech neděje pouze s ohledem na požadavky plynoucí z vyššího souboru norem, ale také pro systémové důvody dané úrovní právního řádu. Některé normy nadané formálně stejnou právní silou, tedy nacházející se na hierarchicky stejném stupni právního řádu s ohledem na jejich delegační i derogiční souvislost, jsou důležitější, a to s ohledem na svůj význam, obsah a rozsah. Pokud jde o ústavní úroveň, mohou ústavní principy a ústavní teleologické normy vyvolávat nutnost normativní existence psaných ústavních pravidel, která ale v ústavním textu nenajdeme. Při vyplňování mezery, dovoleném navíc pouze v extrémním případě ohrožení ústavního řádu jako takového, tak orgán moci ustavené stále respektuje vůli moci ustavující. Uznáváme však, že jde o poměrně kontroverzní postoj, jak ostatně uvádíme v závěrečné části článku.

<sup>34</sup> Srov. PAVLÍČEK, V. Mýty a realita prezidentských dekretů. In: PAVLÍČEK, Václav. *O české státnosti. 1. Český stát a Němci*. Praha: Karolinum, 2002, s. 387. Obdobné stanovisko v německé ústavní nauce zastává Eckart Klein (srov. KLEIN, E. *Innerer Staatsnotstand*, s. 969 an.). Viz též JAKAB, A. German Constitutional Law and Doctrine on State of Emergency. *German Law Journal*. 2005, vol. 7, no. 5, s. 473. V tomto ohledu jde, jak autora upozornil Jan Kysela, o institut podobný Schmittově koncepci komisařské diktatury, neboť také v ní se komisařský diktátor odchyluje od dílčích částí ústavy za účelem její zachrany jako takové (srov. SCHMITT, C. *Dictatorship*. Cambridge – Malden: Polity Press, 2014, s. 127 an.; SCHUPMANN, B. A. *Carl Schmitt's State and Constitutional Theory: A Critical Analysis*. Oxford: Oxford University Press, 2017, s. 153 an.; KYSELA, J. *Ústava mezi právem a politikou*, s. 129). Přesto není komisařská diktatura se stavem ústavní nouze zcela totožná; komisařská diktatura není *a priori* omezena pouze na případy mezer a nemá stanoveny určitější meze, jako je tomu u stavu ústavní nouze.

<sup>35</sup> Zde lze vysledovat podobnost (nikoliv totožnost!) stavu ústavní nouze a jiných „stavů (krajní) nouze“, zejména v právu trestním, občanském nebo mezinárodním. Analogie mezi těmito dvěma instituty tkví v tom, že v obou případech jde o jednání, které by jinak bylo protiprávní, tj. by mimo nastalé okolnosti nebylo právně dovolené (zmocněné). Pokud by nenastaly podmínky zapříčínující vznik ústavní nouze, nebylo by zaplnění mezery tohoto charakteru mimo formální proces ústavních změn a doplňků (dodatků) dovoleno stejně, jako by kupříkladu v právu trestním nebylo dovoleno mimo okolnosti krajní nouze způsobovat škody na majetku. Povahou jednání se však v obou institutech (stavu ústavní nouze a ostatních krajních nouzích) odlišuje, a proto nejde o instituty shodné (stejně), nýbrž pouze podobné, analogické.



a souladnosti s mezinárodním právem veřejným. Tyto meze vyplývají jednak z povahy ústavní republiky (jejích řídicích idejí),<sup>36</sup> jednak z *lege artis* postupů dotváření práva v případě mezery.<sup>37</sup>

Požadavek subsidiarity nouzového výkonu veřejné moci je založen na právní závaznosti ústavy a jejím nadřazeném postavení v rámci právního řádu i státního mechanismu. Ústava totiž v prvé řadě váže svým textem a ústavodárcem výslovně přijatými instituty a procesy. Z tohoto důvodu mají explicitní ústavní nástroje mimořádného vládnutí, jejich částečné užití nebo alespoň užití analogické<sup>38</sup> vždy přednost před relativně volnou úvahou při vyplňování mezery.<sup>39, 40</sup>

Požadavek účelové vázanosti je v prvé řadě odvozen od účelu mimořádného vládnutí, jímž je zabránění nebo překonání konkrétní mimořádné situace.<sup>41</sup> V tomto stavu má ale ještě užší význam, který je dán předmětem ústavní nouze, a sice existencí mezery v ústavním zákoně. Z tohoto důvodu může jednání orgánů veřejné moci ve stavu ústavní nouze směřovat pouze k nezbytnému zaplnění takové mezery.<sup>42</sup> S ohledem na výše zmíněné typické příklady ústavní nouze a na strukturální ústavní princip věrnosti ústavních orgánů (*Verfassungsorgantreue*)<sup>43</sup> bude praktickým užitím požadavku účelové vázanosti povinnost ústavních orgánů směřovat své jednání k co možná nejrychlejšímu obnovení běžného fungování ostatních ústavních orgánů, jejichž činnost byla znemožněna mimořádnou situací.<sup>44</sup>

<sup>36</sup> Srov. PAVLÍČEK, V. Několik poznámek k právním principům v procesu transformace ústavních systémů. In: PAVLÍČEK, V. *O české státnosti. 2. O právech, svobodách a demokracii*. Praha: Karolinum, 2002, s. 167 (mluvící o vázanosti stavu ústavní nouze „*duchem ústavy*“ a účelem zajistit ústavně chráněné hodnoty).

<sup>37</sup> Obdobně píše Melzer, že je soudní moc při tvorbě práva (v případě mezer) vázána mezemi přípustné právní argumentace. Srov. MELZER, F. *Metodologie nalézání práva*, s. 44.

<sup>38</sup> O možnosti použít analogii při vyplňování ústavní mezery ve stavu ústavní nouze píše Pavlíček; srov. PAVLÍČEK, V. *Předmět ústavního práva a obecné státovědy*, s. 23.

<sup>39</sup> Srov. MELZER, F. *Metodologie nalézání práva*, s. 223, 232, 243 an. K tomu, že výslovná úprava v ústavním právu má při rozhodování přednost viz též FILIP, J. *Ústavní právo České republiky*, s. 266. Analogii jako v podstatě běžnou metodu v právní argumentaci a aplikaci pak obhájí Marek Káčer; srov. KÁČER, M. *Na okraji krajnej nůdze. O prepisování zákonov počas ich aplikácie*. Praha: Leges, 2015, s. 95.

<sup>40</sup> K podmínce subsidiarity shodně PAULSEN, M. S. *The Constitution of Necessity*, s. 1287; FLOR, G. Fragen des Ausnahme- und Staatsnotrechts. *Juristische Rundschau*, 1954, Nr. 4, s. 126; ISENSEE, J. Die Staatlichkeit der Verfassung. In: DEPENHEUER, O. – GRABENWARTER, Ch. (hrsg.). *Verfassungstheorie*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2010, s. 258. Bohumil Baxa obdobně píše o podmínce vyčerpání všech ústavních prostředků a o vyloučenosti ústavní nouze, pokud lze „*téhož účinku dosáhnouti prostředkem v ústavě obsaženým*“ (BAXA, B. *Sněm království českého*, s. 31). Podobně uvádí i Lukáš Kollert (v návaznosti na Hanse-Ernsta Folze) a Konrad Hesse, že je pro využití „*nadpozitivního výjimečného stavu*“ (v podstatě období stavu ústavní nouze) nutné evidentně vyčerpat všechny možnosti dané pozitivním (mysleno psaným) právem (srov. KOLLERT, L. *Výjimečný stav a jeho regulace v právním státě. Časopis pro právní vědu a praxi*. 2021, roč. 29, č. 2, s. 256; HESSE, K. *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. 20. vydání. Heidelberg: C. F. Müller, 1999, s. 301). Konečně lze na podmínku subsidiarity usoudit s ohledem na podobnost stavu ústavní nouze k jiným „*nouzovým*“ institutům v ostatních právních odvětvích, tj. *per analogiam iuris* (viz poznámka pod čarou č. 35).

<sup>41</sup> Srov. PAVLÍČEK, V. *Mýty a realita prezidentských dekretů*, s. 387 (mluvící o vázanosti aktů veřejné moci učiněného za stavu ústavní nouze mimořádnou situací).

<sup>42</sup> Podobně KOLLERT, L. *Výjimečný stav a jeho regulace v právním státě*, s. 255 (pro svou koncepci „*nadpozitivního výjimečného stavu*“).

<sup>43</sup> Srov. WINTR, J. *Principy českého ústavního práva*. 5. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2020, s. 34; GRÖPL, Ch. *Staatsrecht I*. 9. vydání. München: C. H. Beck, 2017, s. 347; SCHENKE, W.-R. *Die Verfassungsorgantreue*. Berlin: Duncker & Humblot, 1977.

<sup>44</sup> Z tohoto důvodu se jednání exekutivy za ústavní nouze chápe ne jako jednání v rozporu s vůlí legislativy, nýbrž jako jednání náhrady (náhradníka, surrogáta) legislativy v situaci, kdy je její explicitní projev vůle nedosažitelný. Srov. BARON, D. L. – LEDERMAN, M. S. The Commander-in-Chief at the Lowest Ebb. Framing the Problem. *Harvard Law Review*. 2008, vol. 121, no. 3, s. 747–748.

Další požadavek má opět analogický předobraz v různých právních odvětvích; jde však o samostatný ústavní princip, jenž stojí v základu soudobého konstitucionalistického myšlení. Jde o povinnost postupovat při vyplňování ústavní mezery proporcionálně.<sup>45</sup> Části standardního testu proporcionality jsme již zmínili u podmínky subsidiarity a účelové vázanosti; jednání orgánů veřejné moci za stavu ústavní nouze musí být způsobilé dosáhnout sledovaného účelu (vhodnost, tedy i účelová vázanost), přičemž k tomuto dosažení není lepší alternativy (potřebnost, tedy i subsidiarita). Přiměřenost jednání ve stavu ústavní nouze se tak především zaměřuje na poměrování, respektive zvažování významu mimořádné situace ve vztahu k ústavní mezeře a způsobu jejího zaplnění. Přiměřenost *stricto sensu* má zajistit, aby se jednání v prostoru ústavní mezery skutečně omezilo jen na to, co je nezbytné k obnovení řádného fungování ústavních orgánů, tj. k návratu do sféry explicitního ústavního práva.<sup>46</sup> Tento požadavek též představuje rozhraničení mezi jednáním za ústavní nouze, tedy v rámci stávajícího ústavního řádu, a jednáním majícím povahu vzniku nového ústavního řádu.

Závěrečný požadavek respektu k závazkům plynoucím z mezinárodního práva je důsledkem vlivu mezinárodního práva na právní řády ústavních republik, respektive jejich vzájemného vztahu.<sup>47</sup> Především jde o respektování kogentních norem mezinárodního práva, stanovujících absolutní meze pro jakékoliv jednání států a státních institucí; ani ve stavu ústavní nouze proto nelze mučit, páchat genocidia nebo zavádět apartheid.

#### 4. Skončení ústavní nouze

Stav ústavní nouze automaticky končí, pomínou-li podmínky pro jeho vznik a trvání. Vzhledem k jeho podstatě (vyplňování právních mezer) a kontextu (řešení mimořádné situace) nejde o jednání protiprávní, neboť je kryto implicitními ústavními normami majícími především povahu ústavních principů,<sup>48, 49</sup> v případě smíšených mezer pak i konkrétním podkladem v ústavním ustanovení. Nicméně z hlediska právní jistoty a praktického (ústavního) zákonodárce bude velmi účelné, pokud bude jednání za stavu ústavní nouze posléze potvrzeno, dle povahy učiněného jednání, ústavním zákonem nebo zákonem přijatým řádnou procedurou, který právnost dotčeného jednání prohlásí s deklara-

<sup>45</sup> Shodně GRZESZICK, B. *Ungeschriebenes Verfassungsrecht*. In: DEPENHEUER, O. – GRABENWARTER, Ch. (hrsg.). *Verfassungstheorie*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2010, s. 442; FLOR, G. *Fragen des Ausnahme- und Staatsnotrechts*, s. 127; HESSE, K. Grundfragen einer verfassungsmäßigen Normierung des Ausnahmezustandes. *Juristenzeitung*, 1960, Jhrg. 15, Nr. 4, s. 106. Podobně KOLLERT, L. *Výjimečný stav a jeho regulace v právním státě*, s. 255 (pro svou koncepci „nadpozitivního výjimečného stavu“). Taktéž Ústavní soud ČR v nálezu ze dne 10. 9. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 27/09 (část VI./a), uvádí, že je nutné dodržet princip proporcionality i při vyplňování ústavní mezery za mimořádné situace (válka, přírodní pohroma) ústavním zákonem *ad hoc* (tj. z materiálně-ideálního hlediska mimořádným opatřením přijatým ve formě ústavního zákona).

<sup>46</sup> Shodně GRZESZICK, B. *Ungeschriebenes Verfassungsrecht*, s. 442.

<sup>47</sup> Srov. Filipovu obecnou výkladovou direktivu pro ústavní právo, požadující respektovat souvislost ústavy a mezinárodních závazků, jakož i sladění výkladu domácí ústavy s ústavami rodiny demokratických právních států (FILIP, J. *Ústavní právo České republiky*, s. 303–304).

<sup>48</sup> Podobně považuje za součást „práva v širším smyslu“ jednání v „nadpozitivním výjimečném stavu“ i Lukáš Kollert, který uvádí, že takto učiněné jednání se opírá o zásadu tvořící „implicitní komponentu ústavy moderního státu, i pokud není výslovně uvedena v ústavním textu, a v existenční krizi ospravedlňuje přijetí opatření, jež jsou percipována jako nutná, i bez zákonného zmocnění“. Srov. KOLLERT, L. *Výjimečný stav a jeho regulace v právním státě*, s. 255.

<sup>49</sup> U zaplňování mezer v zákonech jde obecně o princip účelnosti práva, princip (hodnotové) bezrozpornosti práva a princip formální spravedlnosti či rovnosti. Srov. MELZER, F. *Metodologie nalézání práva*, s. 217.



torními účinky. Lze totiž očekávat, že bude sporné, kdo jednal ve stavu ústavní nouze a co v něm učinil. Přijetí „krycího“ právního předpisu bude každopádně zcela nezbytné, pokud akty učiněné za stavu ústavní nouze mají mít právní účinky i po jejím skončení.

## 5. Problémy ústavní nouze

Z výše uvedeného rozboru stavu ústavní nouze je zřejmé, že jde o institut vyvolávající určité spory. Hlavní problémy a kontroverze si nyní uvedeme a blíže rozebereme.

### 5.1 Anormativnost, účelovost a nerepublikánský charakter ústavní nouze

Nejjednodušší, ale také nejsilnější námitkou proti stavu ústavní nouze je, že jde o institut, který je jen „*stěžl o něco víc než racionalizací mimoústavního, protiprávního jednání za mimořádné situace*“.<sup>50</sup> Stav ústavní nouze za institut nemající oporu v ústavě a právním řádu vůbec, právně-politického či přímo jusnaturalistického charakteru,<sup>51</sup> označují takoví teoretici,<sup>52</sup> jako je Clinton Rossiter,<sup>53</sup> Gaston Jéze,<sup>54</sup> František Weyr,<sup>55</sup> Saikrishna Prakash,<sup>56</sup> Adolf Merkl,<sup>57</sup> Friedrich Koja<sup>58</sup> nebo Jaroslav Krejčí.<sup>59</sup>

První výtkou vůči ústavní nouzi je normativistický závěr o noetické chybnosti stavu ústavní nouze, neboť ten má plynout ze zdroje nezávislého na právním řádu, a sice z „nouze“ samotné.<sup>60</sup> Jde tak o nepřípustné narušení oddělenosti světa bytí a světa mětí. Toto porušení Humovy teze je však jen zdánlivé, neboť, jak jsme uvedli při rozboru vzniku ústavní nouze, neopírá se ústavní nouze pouze o existenci popisných informací (bytí), nýbrž hlavně o informace praktické, tj. o zaujetí stanoviska k objektivní realitě. Je-li tedy součástí premis kromě popisných informací i alespoň nějaká informace praktická, může být závěr povahy praktické informace.<sup>61</sup> Dále pokud je onou praktickou informací v premise stanovený cíl (účel), jež jsme identifikovali v různých ústavních ustanoveních organického i lidskoprávního charakteru (viz výše), může být závěr normativního charakteru (zmocnění k nouzovému výkonu veřejné moci směřujícímu k zaplnění mezery), pokud

<sup>50</sup> ROSSITER, C. L. *Constitutional dictatorship: crisis government in the modern democracies*. New Brunswick: Transaction Publishers, 2002, s. 11.

<sup>51</sup> Je pravdou, že historicky vzato byl stav ústavní nouze obhajován právě z pozic nepsaného přirozeného práva; za příklad může posloužit KAUFMANN, E. On the problem of the people's will. In: JACOBSON, A. J. – SCHLINK, B. (eds). *Weimar: A Jurisprudence of Crisis*. Berkeley: University of California Press, 2000, s. 202.

<sup>52</sup> A nejen oni; ústavní nouzi oponoval i Georg Jellinek, Hans Kelsen nebo Richard Thoma. Srov. SEIFERT, Jürgen. Die Abhör-Affäre 1977 und der Überverfassungsgesetzliche Notstand. *Kritische Justiz*. 1977, Jhrg. 10, Nr. 2, s. 105–106.

<sup>53</sup> Srov. ROSSITER, C. L. *Constitutional dictatorship*, s. 11, 106–114.

<sup>54</sup> Srov. KREJČÍ, J. *Delegace zákonodárné moci v moderní demokracii*, s. 38–39. Krejčí zde odkazuje na Jézeho publikaci *L'executif en temps du guerre* z roku 1917 (s. 112–118).

<sup>55</sup> Srov. WEYR, F. *Základy filosofie právní*, s. 103–104; WEYR, F. *Teorie práva*, s. 307–308.

<sup>56</sup> Srov. PRAKASH, S. The Constitution as Suicide Pact. *Notre Dame Law Review*. 2004, vol. 79, no. 4.

<sup>57</sup> Srov. MERKL, A. *Obecné právo správní. Díl první*. Brno: Orbis, 1931, s. 56.

<sup>58</sup> Srov. KOJA, F. *Allgemeine Staatslehre*. Wien: Manz, 1993, s. 398.

<sup>59</sup> Srov. KREJČÍ, J. *Delegace zákonodárné moci v moderní demokracii*, s. 51; KREJČÍ, J. *Nařízení contra legem*, s. 7 an.; KREJČÍ, J. *Zásada právnosti státních funkcí a zásada zákonnosti správy*, s. 96.

<sup>60</sup> Srov. KREJČÍ, J. *Nařízení contra legem*, s. 66; WEYR, F. *Základy filosofie právní*, s. 103; WEYR, F. *Teorie práva*, s. 307–308; MERKL, A. *Obecné právo správní*, s. 56. Nejde však jen o názor normativistů; o nouzi (nezbytnosti) jako o autonomním prameni práva mluví v kontextu koncepce ústavní nouze i Oren Gross. Srov. GROSS, O. – NÍ AOLÁIN, F. *Law in Times of Crisis: Emergency Powers in Theory and Practice*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006, s. 46–47.

<sup>61</sup> Srov. WEINBERGER, O. *Alternativní teorie jednání*, s. 45, 99.

se dospělo k poznání, že jde o jediný prostředek k dosažení tohoto cíle (zajištění národní bezpečnosti, platnosti právního řádu, řádného fungování orgánů veřejné moci, realizace základních práv atp.).<sup>62</sup> Opíráme tudíž jednání za stavu ústavní nouze o právní řád, jak vyžadoval Merkl<sup>63</sup> a Krejčí,<sup>64</sup> byť jinak, než by si asi představovali, protože „*normativní řád je bohatší, než v zákonech [výslovně – pozn. aut.] vyjádřené normativní myšlenky*“.<sup>65, 66</sup>

Druhá výtká kritizuje ústavní nouzi za nedostatečně určitý a explicitní podklad<sup>67</sup> v ústavním textu či přímo za nerespektování slov ústavního zákona.<sup>68</sup> V pozadí této výtky stojí již stěžejí překonatelný rozdíl v koncepci práva a chápání toho, co je po právu. S doktrínou stavu ústavní nouze totiž nemůže souhlasit ten, kdo zastává úzké pojetí práva nebo je přesvědčen o uzavřeném charakteru ústavního práva jako právního subsystému; oba přístupy totiž vylučují možnost mezer v (ústavním) zákoně, a tak i způsoby jejich zaplnění (dotvoření prostřednictvím analogie, teleologické redukce apod.). Americký konstitucionalista Saikrishna Prakash se v této souvislosti trochu provokativně ptá, kde bereme jistotu, že ústavy nejsou zamýšleny jako „sebevražedné pakty“, u nichž se buď bude uplatňovat text jakožto úplná regulace vládnutí, nebo se nebude ústava aplikovat vůbec.<sup>69, 70</sup>

Řešení tohoto sporu však není předmětem této práce, neboť jde o záležitost obecné právní teorie, nikoliv teorie mimořádného vládnutí. Z hlediska názoru panujícího v české právní doktríně a judikatuře je třeba konstatovat širší koncepci práva, otevřenost systému ústavního práva, existenci mezer a přípustnost jejich dotváření způsobem *lege artis*, tedy i možnost stavu ústavní nouze.

Nicméně situace je komplikovanější. Je totiž třeba upozornit, že republikánská ústavnost má specifickou povahu;<sup>71</sup> je tak nutné si ujasnit, zda mezery v ústavních zákonech jsou možné i v ústavních republikách, založených na privilegovaném postavení ústavního dokumentu a právně-politickém postulátu o úplnosti ústavní úpravy. Právě na tuto odlišnost poukázal Gaston Jèze, který stav ústavní nouze chápe právě jako předústavní či reziduální moc suverénního panovníka pouze částečně omezeného oktrojovanou ústavou.<sup>72</sup> Jak jsme ale uvedli shora, není to samotný stav krize či nouze, který by měnil kompetence

62 Ibidem, s. 45. Shodně též ZIPPELIUS, R. *Allgemeine Staatslehre*, s. 255–256.

63 Srov. MERKL, A. *Obecné právo správní*, s. 56.

64 Srov. KREJČÍ, J. *Zásada právnosti státních funkcí a zásada zákonnosti správy*, s. 96.

65 WEINBERGER, O. *Inštitucionalizmus: nová teória konania, práva a demokracie*. Bratislava: Kalligram, 2010, s. 191.

66 Shodně FLOR, G. *Fragen des Ausnahme- und Staatsnotrechts*, s. 126. Josef Isensee uvádí, že koncepce ústavní nouze není a priori rozporná s kelsenovskou právní teorií (ryzí naukou právní), neboť není založeno ani na fakticitě státní existence, ani na přirozenoprávních premisách, nýbrž na státní ústavě. Srov. ISENSEE, J. *Die Staatlichkeit der Verfassung*, s. 258.

67 Srov. Kelsenovu poznámku o tom, že ryzí nauka právní nemůže jako právní vidět nic jiného, než co je výslovně uvedeno v textu („empirickém právním materiálu“) v KELSEN, H. *Legal formalism and pure theory of law*. In: JACOBSON, A. J. – SCHLINK, B. (eds). *Weimar: A Jurisprudence of Crisis*. Berkeley: University of California Press, 2000, s. 77–78.

68 Srov. KREJČÍ, J. *Nařízení contra legem*, s. 17, 33, 65; WEYR, F. *Teorie práva*, s. 307–308; ROSSITER, C. L. *Constitutional Dictatorship*, s. 11, 112–114, 226.

69 Srov. PRAKASH, S. *The Constitution as Suicide Pact*, s. 1302 an.

70 Prakash zároveň zpochybňuje možnost „vybírat“ si, kterou ústavní normu kdy aplikujeme a kterou při aplikaci „upozadíme“. Vadí mu neujasněnost kritérií tohoto „výběru“ i to, že bychom jeho připuštěním v podstatě vytvořili dvě kategorie ústavnosti. Srov. ibidem, s. 1300, 1305 an. Tato argumentace nápadně připomíná postoj odpůrců nauky o materiálním jádru (ohnisku) ústavy; k tomu srov. např. PAVLÍČEK, V. *Kdo je v České republice ústavodárcem a problém suverenity*. In: VANDUCHOVÁ, M. – HOŘÁK, J. (eds). *Na křižovatkách práva: pocta Janu Musilovi k sedmdesátým narozeninám*. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 22.

71 Blíže viz DIENSTBIER, J. *K otázce mimoprávnosti mimořádného vládnutí*. *Právník*. 2022, roč. 161, č. 6, s. 516–517.

72 Srov. KREJČÍ, J. *Delegace zákonodárné moci v moderní demokracii*, s. 38.

orgánů veřejné moci, a ani se neopíráme při vymezení ústavní nouze o oprávnění suverénního panovníka, nýbrž o ústavu přijatou svrchovaným lidem. Pokud bychom chápali republikánskou ústavnost rigidním způsobem, a sice že existuje pouze a jen ústavní text a nic jiného, pak bychom do naší argumentace v podstatě vraceli tezi o tzv. všeobecné negativní větě,<sup>73</sup> vztaženou k psanému ústavnímu právu. Takový postup by však byl v rozporu s námi chápaným pojmem práva, založeným na normativním institucionalismu, výše zmíněné otevřené povaze ústavního práva, jakož i s ústavním republikanismem samotným.<sup>74</sup> Sladíme-li tyto teoretické poznatky o (ústavním) právu s právně-politickou koncepcí republikanismu, můžeme chápat republikánskou ústavnost tak, že pro obhájení výkonu veřejné moci v republice, tedy i pro dotvoření ústavy ve stavu ústavní nouze, je třeba vyhledat a přinést argumenty odůvodněné ústavou samotnou, ať už jejími explicitními nebo implicitními normami či normami vzniklými fungováním řádu jí zakotveným (ústavní zvyk či obyčej), a nikoliv v jiných zdrojích.<sup>75</sup> Jako důsledek republikánské ústavnosti je koneckonců třeba spatřovat i meze jednání za stavu ústavní nouze, tj. požadavek subsidiarity (využít ústavní text v maximální možné míře), účelové vázanosti (směřovat k obnovení normality, tj. zejména obnovení činnosti zákonodárního sboru), proporcionality i vázanosti mezinárodním právem.

## 5.2 Implicitní charakter zmocnění

Dalším problémem ústavní nouze, navazujícím na problémy předešlé, je pouze implicitní charakter zmocnění k výkonu veřejné moci. Odmítáme-li, že kompetence orgánů veřejné moci mohou být stanoveny i jinak než výslovně a určitě, pak odmítáme i ústavní nouzi.<sup>76</sup> S ní však zamítáme i obdobné kompetence, kupříkladu soudní moci k rozhodování *praeter et contra verba legis*, neboť až na výjimky<sup>77</sup> taková kompetence ústavou či zákonem

<sup>73</sup> Srov. MELZER, F. *Metodologie nalézání práva*, s. 215 an.

<sup>74</sup> Srov. HAMILTON, A. *Federalista č. 28*. In: HAMILTON, A. – MADISON, J. – JAY, J. *Listy federalistů: Soubor esejí psaných na podporu nové ústavy předložené federálním shromážděním 17. září 1787*. Olomouc: Univerzita Palackého, 1994, s. 157.

<sup>75</sup> Zmocnění dané od Boha, časová předřazenost monarchy před zákonodárným sborem, panovník jako vlastník státu či nositel otcovské moci nad poddanými, oktrojovaný charakter ústavy vyjadřující monarchovo sebeomezení apod.

<sup>76</sup> V teorii mimořádného vládnutí se takovým striktním zastáncem ústavního textu zdá být András Jakab. Má totiž obavu, že pokud nebudeme přísně dodržovat ústavní text, pak jsou právní meze mimořádného vládnutí zbytečné. Za tuto podle něj „slepu uličku“ kritizuje především Eckarta Kleina (srov. JAKAB, A. *German Constitutional Law and Doctrine on State of Emergency*, s. 474). K Jakabovým názorům třeba uvést toto: Mimořádné vládnutí je samozřejmě plně vázáno ústavním textem. Pouze v případě zřejmé mezery v tomto textu je možné uchýlit se k pravomocím nepsaným, implicitním. V takovém případě stále ústavní text váže prostřednictvím požadavku subsidiarity v nejvyšší možné míře. Ústavní text je ostatně zásadní i pro požadavek účelové vázanosti, neboť stanovuje cíl nouzového jednání. Pokud bychom Jakabovu argumentaci přenesli i na jiné případy vyplňování mezer, znamenalo by to, že ani soudci nejsou vůbec vázáni textem zákona, což ale neodpovídá ani právní teorii, ani právní praxi. Jakab se navíc vůbec nevypořádává se samotnou doktrínou implicitních pravomocí. Jím navrhovaný postup, kombinující striktní vázanost ústavním textem v kombinaci s morálním korektivem, obsahuje přinejmenším stejná rizika a vady, které vycítá implicitním pravomocím. Prostřednictvím striktního dodržení ústavního textu obsahujícího mezeru může dojít ke zhroucení ústavního systému, či přímo k sabotáži ústavy (srov. LEVINSON, S. – BALKIN, J. M. *Constitutional Crisis*. *University of Pennsylvania Law Review*. 2009, vol. 157, no. 3, s. 714, 730). A pokud jde o jeho morální korektiv, jde v určitém smyslu o přihlášení se k variantě doktríny *Extra-Legal Measures*, tj. k preferenční mimoprávnosti mimořádného vládnutí. V konečném důsledku se však naše stanoviska příliš neliší. I my přiznáváme, při rozboru preferenční mimoprávnosti, podstatný, klíčový vliv psané právní regulace mimořádného vládnutí. Pouze jsme ochotni v určitých případech (mezera v ústavě a naléhavá potřeba ji zaplnit opřená o objektivní skutečnosti) akceptovat odklon od ní, a to z právních (nikoliv morálních) důvodů.

<sup>77</sup> Viz např. čl. 1 odst. 2 švýcarského občanského zákoníku či čl. 4 odst. 2 slovenského zákona č. 160/2015 Z. z., civilního sporového poriadku. Ani ty však *stricto sensu* nehovoří o možnosti dotvářet právo *contra verba legis*.

výslovně a určitě stanovena není. V oboru ústavního práva pak zmocnění ke spouště jednání ústavních orgánů není předepsána výslovně a určitě.<sup>78</sup> Navíc byly tzv. dovozené pravomoci uznány doktrinárně<sup>79</sup> i judikatorně,<sup>80, 81</sup> přičemž Melzer dokonce hovoří o povinnosti orgánu veřejné moci právo dotvořit, tj. implicitní pravomoc využít.<sup>82</sup> Že se impli-

<sup>78</sup> Srov. HOLLÄNDER, P. *Ústavněprávní argumentace*, s. 9, 42; FILIP, J. *Ústavní právo České republiky*, s. 95, 146–147; KYSELA, J. *Ústava mezi právem a politikou*, s. 56–57.

<sup>79</sup> Srov. DRGONEC, J. *Ústavné právo hmotné*. Bratislava: C. H. Beck, 2018, s. 79. Drgonec pro možnost dovození implicitní pravomoci vyžaduje 1) nevyhnutelnou potřebu pro řádné uplatnění jiné ústavně svěřené pravomoci, 2) striktní vymezenost pro legitimní ústavní účel, 3) shodnost nebo úzkou spojitost legitimního ústavního účelu s explicitní pravomocí, 4) maximálně rozumně možnou šetrnost k právní sféře osob (ibidem). Navazuje tak na závěry českého Nejvyššího správního soudu (viz dále). V oboru ústavní teorie (a politické filosofie) jsou nejznámějšími zastánci implicitních pravomocí američtí federalisté. Srov. MADISON, J. *Federalista* č. 44. In: HAMILTON, A. – MADISON, J. – JAY, J. *Listy federalistů: Soubor esejí psaných na podporu nové ústavy předložené federálním shromážděním 17. září 1787*. Olomouc: Univerzita Palackého, 1994, s. 249 ve spojení s HAMILTON, A. *Federalista* č. 23. In: HAMILTON, A. – MADISON, J. – JAY, J. *Listy federalistů: Soubor esejí psaných na podporu nové ústavy předložené federálním shromážděním 17. září 1787*. Olomouc: Univerzita Palackého, 1994, s. 137. Hamilton dále dochází k závěru, že prostředky by měly být přímo úměrné cílům, přičemž osoby, od jejichž činnosti se dosažení takových cílů očekává, mají mít k tomuto účelu náležitě prostředky, tj. pravomoci. Koncepce implicitních pravomocí je však mnohem staršího data, neboť, jak uvádí Jan Wintr, objevíme o ní zmínku již v *Digestech*; srov. WINTR, J. *Metody a zásady interpretace práva*, s. 42.

<sup>80</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 25. 11. 2009, č. j. 7 Afs 111/2009-64, č. 2017/2010 Sb. NSS. Je ale zřejmé, že největší zkušenosti s doktrínou implicitních pravomocí pocházejí z prostředí federálních států, v nichž jsou spory o rozsahy kompetencí mezi federací a členskými subjekty na denním pořádku. V americkém prostředí, pomíne-li rozhodnutí nejvyššího soudu ve věci *McCulloch v. Maryland*, 17 U.S. 316 (1819), kde šlo o interpretaci *Necessary and Proper Clause*, jde zejména o rozhodnutí ve věci *In re Debs*, 158 U.S. 564 (1885), a *In re Neagle*, 135 U.S. 1 (1890). V první zmiňované kauze šlo o spor, zda federální vláda je kompetentní k vydání soudního rozhodnutí, kterým se nařizuje ukončení stávky, která má násilný charakter. Nejvyšší soud rozhodl, že federální veřejná moc je kompetentní mj. k zabezpečení obecného blahobytu (*general welfare*), což opřel o různé své předchozí precedenty. Ukázkovým příkladem dovození v podstatě nesporné implicitní pravomoci je však kauza druhá. Její podstatou bylo, zda federální vláda může, v případě hrozeb vůči životu federálního soudce, přidělit ohroženému tělesnou stráž i bez explicitního zákonného zmocnění. Tato tělesná stráž pak atentátníka při útoku usmrtila, za což byla orgány státu Kalifornie vzata do vazby. V tomto případě nejvyšší soud dovodil, že pravomoc ustavit tělesnou stráž s oprávněním použít zbraně i k usmrcení útočníka implicitně vyplývá z povinnosti federální exekutivy zajistit, aby zákony byly svědomitě plněny (Čl. II oddíl 3 ústavy USA). V německém prostředí se uznávají tři druhy nepsaných kompetencí spolkové veřejné moci. Prvním druhem jsou doplňkové kompetence (*Annexkompetenzen*), plynoucí z potřeby provést či připravit výkon jiných kompetencí. Druhým druhem jsou kompetence věcné souvislosti (*Kompetenzen kraft Sachzusammenhang*), jejichž podstatou je, že bez nich by nebylo možné užít jiných, výslovně svěřených kompetencí věcně souvisejících. Třetím příkladem jsou kompetence svěřené Spolku povahou věci (*Kompetenzen kraft Natur der Sache*). Rakouská doktrína a judikatura v obdobných případech hovoří o *Adhäsionstheorie*. Srov. JAKAB, A. *Two Opposing Paradigms of Continental European Constitutional Thinking. The International and Comparative Law Quarterly*. 2009, vol. 58, no. 4, s. 940 (ke srovnání německé a rakouské teorie); GRÖPL, Ch. *Staatsrecht I*, s. 295–296 (k německé teorii); ÖHLINGER, T. *Verfassungsrecht*. 5. vydání. Wien: WUV, 2003, s. 132 (k rakouské teorii).

<sup>81</sup> Proti doktríně implicitních pravomocí bývá stavěno rozhodnutí Nejvyššího soudu USA ve věci *Steel Seizure Case [Youngstown Sheet & Tube Company v. Sawyer]*, 343 US 579 (1952); viz např. KYSELA, J. *Dělba moci v kontextu věcného hledání dobré vlády*. Praha: Leges, 2019, s. 165. Tento případ se však vůbec netýkal stavu ústavní nouze, neboť nešlo o situaci mezery. Prezident Truman totiž otevřeně nerespektoval zákon Kongresu, který přesně dotčenou situaci (v podstatě pracovněprávní spor) reguloval (srov. EDELSON, Ch. *Emergency Presidential Power: From the Drafting of the Constitution to the War on Terror*. Madison: The University of Wisconsin Press, 2013 s. 106; PAULSEN, M. S. *Youngstown Goes to War. Constitutional Commentary*, 2002, vol. 19, no. 1, s. 227). A, jak z argumentace Nejvyššího soudu USA dovozují Barron a Lederman, pokud by takové explicitní úpravy nebylo, Nejvyšší soud USA by podpořil prezidenta! Srov. BARRON, D. J. – LEDERMAN, M. S. *The Commander-in-Chief at the Lowest Ebb. Framing the Problem*, s. 703. Významným se zdá být i *concurring opinion* soudce Burtona, který poukázal na charakter situace, ve které se Spojené státy v předmetné době ocitly: rozhodně totiž nešlo o situaci srovnatelnou s hrozícím nebo trvajícím útokem (srov. též VLADECK, S. I. *Congress, the Commander-in-Chief, and the Separation of Powers After Hamdan. Transnational Law and Contemporary Problems*. 2007, vol. 16, no. 3, s. 945); Nejvyšší soud USA se tedy nevymezil proti doktríně implicitních pravomocí (rozhodně pak ne implicitních pravomocí ve stavu ústavní nouze), nýbrž proti doktríně nevázaných pravomocí inherentních.

<sup>82</sup> Srov. MELZER, F. *Metodologie nalézání práva*, s. 210, 218 an. Melzer tuto povinnost navíc neukládá pouze soudům jako součástí soudní moci, nýbrž i orgánům veřejné správy jako součástí moci výkonné.

citní pravomoci standardně užívají v právu mezinárodním a evropském asi netřeba blíže rozepisovat.<sup>83, 84</sup>

V oblasti zajišťování bezpečnosti je pak velmi zajímavou doktrínou, postavenou na implicitních pravomocech, teorie Henryho Monaghana o ochranné pravomoci (*protective power*).<sup>85</sup> Tato pravomoc obsahuje zmocnění exekutivy zachovat, chránit a bránit personál, majetek a prostředky státu (v americkém kontextu federální veřejné moci) proti protiprávnímu útoku.<sup>86</sup> Pro americké ústavní právo dále rozvíjí tuto doktrínu tak, že je exekutiva oprávněna (a možná i povinna) užít sílu v rozsahu nezbytném pro vynucení práva, pokud nastala porucha v běžném fungování veřejné moci, čímž se zřetelně přibližuje naší koncepci stavu ústavní nouze.<sup>87</sup>

Přes všechny přednosti zůstává však teorie dovozených či implicitních pravomocí (*implied powers theory*) kontroverzní, neboť normologicky vzato jsou tyto kompetence jako normy zmocňující dovozeny z norem příkazujících a účelových (teleologických);<sup>88</sup> tyto však jsou příliš vágní, tudíž potenciálně umožňují koncentraci moci okolo nich.<sup>89</sup> Tato skutečnost se z konstitucionalistického pohledu jeví jako velmi závažná. Absence výslovných a určitých mezí při výkonu veřejné moci při zajišťování bezpečnosti (nejen za mimořádné situace) totiž dala v ústavní teorii v minulosti vzniknout nejrůznějším koncepcím odůvodňujícím expanzi exekutivy na úkor jak ostatních složek veřejné moci, tak fundamentálních právních pozic jednotlivců (základních práv a svobod). Namátkou uvedeme tři příklady.

První z nich je tzv. teorie správcovství (*stewardship theory*), kterou pro americké ústavní právo rozpracoval prezident Theodore Roosevelt. Její podstatou je, že veřejní činitelé (zejména v nejvyšších ústavních exekutivních funkcích) mají povinnost jednat kdykoliv a jakýmkoliv způsobem v zájmu národního blaha, ledaže to ústava výslovně zakazuje.<sup>90</sup> Tato teorie nejen obrací běžně chápaný poměr mezi legislativou a exekutivou v prezidentských i parlamentních režimech,<sup>91</sup> ale především znamená naprosté opuštění koncepce právního státu, která stojí na zákazu jako na výchozím normativním nastavení pro uplatňování veřejné moci.<sup>92</sup> Ostatně podobná argumentace francouzského konstitucionalisty Raymonda Carré de Malberga stran přípustnosti zákonodárné delegace, stojící na tezi o tom, že co ústava zákonodárci nezakazuje, je mu dovoleno, byla právě na tomto podkladě vyvrácena, a to již začátkem 20. století.<sup>93</sup>

<sup>83</sup> Srov. za všechny poradní posudek Mezinárodního soudního dvora v kauze *Bernadotte* (Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations, Advisory Opinion. *I.C.J. Reports*. 1949, s. 182–183) a rozsudek Evropského soudního dvora č. 22/70 (AETR).

<sup>84</sup> Odkaz na stav nouze v mezinárodním právu jako na variantu stavu nouze v právu ústavním uvádí Václav Pavlíček; srov. PAVLÍČEK, V. *Mýty a realita prezidentských dekretů*, s. 387.

<sup>85</sup> Srov. MONAGHAN, H. P. The Protective Power of the Presidency. *Columbia Law Review*. 1993, vol. 93, no. 1.

<sup>86</sup> *Ibidem*, s. 61, 72.

<sup>87</sup> Srov. *ibidem*, s. 66–67. Monaghan odkazuje mj. na jednání Abrahama Lincolna v počátcích americké občanské války.

<sup>88</sup> Srov. PROCHÁZKA, R. – KÁČER, M. *Teória práva*, s. 112.

<sup>89</sup> *Ibidem*.

<sup>90</sup> Srov. WINTERTON, G. The Concept of Extra-Constitutional Executive Power in Domestic Affairs. *Hastings Constitutional Law Quarterly*. 1979, vol. 7, no. 1, s. 1.

<sup>91</sup> V prezidentských i parlamentních režimech se počítá s tím, že dominantní část kompetenčního katalogu exekutivy bude stanovena v zákonech jakožto právních aktech sboru volených představitelů lidu, bezprostředně se opírajících o ústavu; odchylky je poté zpravidla třeba stanovit ústavou výslovně.

<sup>92</sup> Srov. především SOBEK, T. *Argumenty teorie práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, s. 130; PROCHÁZKA, R. – KÁČER, M. *Teória práva*, s. 71.

<sup>93</sup> Srov. KREJČÍ, J. *Delegace zákonodárné moci v moderní demokracii*, s. 44 an.



Na teorii správcovství navazuje tzv. teorie inherentních pravomocí (*inherent powers theory*), opět především americké provenience; za její základ je však třeba považovat již pozdní názory Alexandra Hamiltona, vyjádřené v tzv. *Pacificus Papers*.<sup>94, 95</sup> Za inherentní jsou naukou považovány takové pravomoci, které jsou dány samotnou povahou exekutivy,<sup>96</sup> bez zřetele na explicitní ustanovení ústavy nebo z nich racionálně dovozených implicitních kompetencí.<sup>97</sup> Exekutiva, respektive její vrcholný představitel tudíž může opomenout jak explicitní zákonné restriktce své pravomoci, tak i závazky plynoucí z mezinárodního práva.<sup>98</sup> Přestože se teorie inherentních pravomocí dočkala též určitého judikaturního uznání,<sup>99</sup> je třeba její základ spatřovat v ústavní doktríně<sup>100</sup> a praxi americké exekutivy.<sup>101</sup> Ve spojení s teorií jednotné exekutivy (*unitary executive theory*)<sup>102</sup> získal tento přístup velkou pozornost v teorii mimořádného vládnutí v souvislosti s tzv. válkou proti terorismu po 11. září 2001.<sup>103</sup> Obhajoval se jím totiž postup americké vlády stran možnosti nasazovat ozbrojené síly, internovat podezřelé z terorismu *incommudicado* na dobu neurčitou, skrytě sledovat komunikaci svých občanů, jakož i mučit domnělé teroristy, a to bez ohledu na zmocnění či právní regulaci zákonem a bez ingerence soudů. Negativní důsledky takto koncipovaných ústavních pravomocí jsou asi vcelku zřetelné.<sup>104</sup>

<sup>94</sup> V těchto nepříliš známých listech Alexander Hamilton obhajoval vydání tzv. proklamace neutrality prezidentem Georgem Washingtonem roku 1793, aby se zabránilo vtažení USA do války mezi Velkou Británií a revoluční Francií. Hamilton, zejména v prvním listě, obhajoval širokou koncepci exekutivní pravomoci v zahraničních vztazích a vojenských. Blíže viz HAMILTON, A. Pacificus I. In: *Founders Online* [online]. [cit. 2022-1-10]. Dostupné z: <<https://founders.archives.gov/documents/Hamilton/01-15-02-0038#ARHN-01-15-02-0038-fn-0002>>. Na Hamiltonovy listy ostře a záporně reagoval jiný z původních federalistů, a sice James Madison, píšíci jako Helveticus.

<sup>95</sup> Srov. ARATO, A. Their Creative Thinking and Ours: Ackerman's Emergency Constitution after Hamdan. *Constellations*, 2006, vol. 13, no. 4, s. 546–547.

<sup>96</sup> Srov. WINTERTON, G. *The Concept of Extra-Constitutional Executive Power in Domestic Affairs*, s. 2.

<sup>97</sup> Srov. EDELSON, Ch. *Emergency Presidential Power*, s. 4, 9. Z těchto důvodů označuje Leonard Feldman zastánce teorie inherentních pravomocí za realistické extralegalisty (srov. FELDMAN, L. C. Judging Necessity: Democracy and Extra-Legalism. *Political Theory*. 2008, vol. 36, no. 4, s. 551).

<sup>98</sup> Srov. EPSTEIN, R. A. Executive Power, The Commander-in-Chief, and the Militia Clause. *Hofstra Law Review*. 2005, vol. 34, no. 2, s. 320.

<sup>99</sup> Srov. rozhodnutí amerického nejvyššího soudu v kauze *U. S. v. Curtiss-Wright Export Corporation*, 299 US 304 (1936), ve kterém soudci došli k závěru, že prezident disponuje v oblasti mezinárodních vztahů „úplnou a exkluzivní pravomocí“. K zařazení mezi teorii inherentních pravomocí viz ARATO, A. *Their Creative Thinking and Ours*, s. 546–547; EDELSON, Ch. *Emergency Presidential Power*, s. 65.

<sup>100</sup> Barron s Ledermanem na základě rozsáhlé analýzy historických pramenů tvrdí, že konkrétně teze o výhradních prerogativách (inherentních pravomocích) prezidenta jako vrchního velitele ozbrojených sil je dílem až akademiků z doby po skončení občanské války do začátku první světové války. Navíc až do Korejské války (1950–1953) žádný z amerických prezidentů neargumentoval výsadností a nedotknutelností (právní neregulovatelností) takové pravomoci. Srov. BARRON, D. J. – LEDERMAN, M. S. The Commander in Chief at the Lowest Ebb. A Constitutional History. *Harvard Law Review*. 2008, vol. 121, no. 4, s. 948, 1027. Za hlavního současného proponenta této teorie lze považovat Johna Yoo (srov. EDELSON, Ch. *Emergency Presidential Power*, s. 131 an.; ARATO, A. *Their Creative Thinking and Ours*, s. 546–547).

<sup>101</sup> Jde především o postup administrativy prezidenta George W. Bushe ml. Srov. BARRON, D. J. – LEDERMAN, M. S. *The Commander-in-Chief at the Lowest Ebb. Framing the Problem*, s. 704.

<sup>102</sup> Tato americká ústavněprávní teorie ve zkratce spočívá v tvrzení, že prezident USA je jediným držitelem veškeré federální výkonné moci a jako takový není při výkonu této moci vázán akty Kongresu ani soudní moci; v oboru exekutivy mu tak přísluší výsostná kompetence interpretace ústavy na úkor interpretace ze strany zákonodárné a soudní moci. Srov. EDELSON, Ch. *Emergency Presidential Power*, s. 126. Počátky propojení této teorie s teorií inherentních pravomocí v bezpečnostní oblasti lze vysledovat k administrativě prezidenta Ronalda Reagana; srov. LEVINSON, S. – BALKIN, J. *Constitutional Dictatorship: Its Dangers and Its Design*. *Minnesota Law Review*. 2010, vol. 94, no. 6, s. 1842 an.

<sup>103</sup> Srov. SCHEPPELE, K. L. Small Emergencies. *Georgia Law Review*. 2005–2006, vol. 40, no. 3, s. 858.

<sup>104</sup> Benjamin Kleinerman výstižně uvádí, že koncepce inherentních pravomocí kombinuje to nejhorší jak z legálního, tak extralegálního přístupu k mimořádnému vládnutí. Srov. KLEINERMAN, B. A. In the Name of National Security: Executive



Teorie správcovství i teorie inherentních pravomocí jsou však svým rozsahem nerosovatelně širšího dosahu než implicitní pravomoci dovozené za stavu ústavní nouze. Nárokují si svou použitelnost totiž i mimo existenci mezery v ústavě, již je především za mimořádné situace nezbytně nutné doplnit. Mají být použitelné pro běžný provoz veřejné moci a řešení bezpečnostních záležitostí v řádných situacích.<sup>105</sup> Pokud jde o meze, pak jediná, která jakékoliv meze exekutivy uznává, je teorie správcovství, a to výslovnými zákazy uvedenými v ústavě. Tím ovšem plně neřeší problém ústavních mezer (při potřebě rozhodovat *contra verba constitutionis*), takže tváří v tvář stavu ústavní nouze není efektivní. Navíc stav ústavní nouze více respektuje principy právního státu i poměr legislativy a exekutivy, když svou použitelnost omezuje výlučně na situace ústavních mezer, které je nezbytně nutné zacelit. Navíc teorie správcovství není způsobilá pokrýt všechna jednání učiněná za mimořádné situace. Vedle toho meze ústavní nouze, ač nejsou tolik zřetelné a určité jako v případě teorie správcovství, přece poskytují účinnější nástroj kontroly.

Zcela bez kontroly, bez účinných normativních i institucionálních mezí, bez použitelnosti pouze za mimořádné situace, respektive ústavní mezery, a s mnohými historickými příklady zneužití je teorie inherentních pravomocí. Pro její zásadní odlišnost od stavu ústavní nouze netřeba s ohledem na výše řečené více dodávat.

Teorie inherentních pravomocí má ovšem svou verzi, která se striktně vzato omezuje na situace podobné stavu ústavní nouze. Její zdroj a myšlenkový základ je však v kategoriálním rozporu s podstatou ústavních republik. Navíc neobsahuje žádné meze a nenechává prostor pro orgány ostatních složek veřejné moci. Tuto verzi inherentních pravomocí nastínil Carl Schmitt ve svém pozoruhodném článku *Der Führer schützt das Recht*, kde se snažil obhájit postup Adolfa Hitlera a dalších předáků německé nacistické strany v rámci tzv. noci dlouhých nožů, při níž došlo k likvidaci špiček SA (*Sturmabteilung*). Podle Schmittovy koncepce je to Vůdce, který „chrání právo před nejhorším zneužitím, když v okamžiku nebezpečí bezprostředně vytváří právo mocí svého vůdcovství jako nejvyšší soudce“, neboť „každý opravdový Vůdce je vždy zároveň i soudcem. Z vůdcovství plyne soudcovství.“<sup>106</sup>

Je třeba říci, že Schmittova koncepce „Vůdce chrání právo v případě bezprostředně hrozícího nebezpečí“ dává naprostý smysl v nacistické koncepci státu a práva,<sup>107</sup> především pak ve Schmittově verzi, pracující s kategoriemi konkrétního řádu.<sup>108</sup> O její zásadní

---

Discretion and Congressional Legislation in the Civil War and World War I. In: TULIS, Jeffrey – MACEDO, Stephen (eds). *The limits of constitutional democracy*. Princeton: Princeton University Press, 2010 s. 106. Jenny Martinez, komparující kompetence výkonné moci v různých ústavních režimech, dokonce dochází k závěru o neexistenci kompetencí, které by byly svou povahou výlučně exekutivní (dovozené z politické teorie a praxe), přičemž svěření takto široce konstruované kompetence by navíc, s ohledem na četné příklady zneužití, nebylo nezbytné ani moudré. Srov. MARTINEZ, J. S. Inherent Executive Power: A Comparative Perspective. *The Yale Law Journal*. 2006, vol. 115, no. 9, s. 2486.

<sup>105</sup> Srov. KLEINERMAN, B. A. *In the Name of National Security*, s. 106 an.

<sup>106</sup> SCHMITT, C. *Der Führer schützt das Recht*. *Deutsche Juristen-Zeitung*. 1934, Jhrg. 39, Nr. 15, s. 946. Dostupné z: <[http://www.flechsig.biz/DJZ34\\_CS.pdf](http://www.flechsig.biz/DJZ34_CS.pdf)>. Anglický překlad článku je dostupný z: <<https://arplan.org/2019/06/15/schmitt-fuhrer-law/>>.

<sup>107</sup> Především jde o koncepci „vůdcovství“ (*Führertum*). Srov. KNAPP, V. *Problém nacistické právní filosofie*. Reprint původního vydání z r. 1947. Dobrá Voda: Aleš Čeněk, 2002, s. 123.

<sup>108</sup> O jejím vlivu svědčí i užívání obrátů typu *oberster Gerichtsherr* (doslovně „nejvyšší soudní pán“), který vychází ze středověkého germánského práva, nebo jeho odkaz na jednání „Vůdce“ jako reakce na porušení důvěry ze strany „podvůdce“ v rámci „hnuti“. Ke středověkému základu konkrétně-řádového právního myšlení, jež se př nejvíce projevil

nepoužitelnosti v prostředí ústavních republik, jakož i odlišnosti od námi koncipovaného stavu ústavní nouze, ale nelze pochybovat.<sup>109</sup>

### 5.3 Spornost nezbytnosti dotvoření ústavy

Nebezpečí koncentrace a zneužití moci ve stavu ústavní nouze jistě bude vždy hrozit. To však nepochybně jeho existenci, odůvodněnost a potřebnost.<sup>110</sup> K minimalizaci tohoto rizika slouží jak velmi úzké vymezení vzniku a předmětu ústavní nouze, tak i dovozené meze přípustného jednání. Jednání ve stavu ústavní nouze tudíž neodpovídá úsloví *Not kennt kein Gebot*, jímž „odůvodňoval“ německý říšský kancléř Theodor von Bethmann Hollweg vpád do Belgie roku 1914, a tedy jednoznačné porušení mezinárodního práva.<sup>111</sup> Tím vším se stav ústavní nouze podstatně odlišuje od výše zmíněných koncepcí, jako jsou správcovství, inherentní pravomoci nebo vůdcovství.

Existence stavu ústavní nouze je ale založena na praktických informacích, na námi zaujatém stanovisku k objektivní realitě, o které tvrdíme, že není (vůbec či vhodně) řešena psanou ústavní úpravou. Důsledkem takového stanoviska je závěr o nezbytnosti, naléhavé nutnosti vzniklou ústavní mezeru zaplnit dotvořením ústavy, tedy jednáním směřujícím k nastolení ústavní normality. Na tomto úsudku však přirozeně nemusí panovat stoprocentní shoda a je dokonce možné, že přes naše snahy o co možná nejpřísnější formulaci podmínek vzniku, předmětu a obsahu ústavní nouze, bude takový úsudek poměrně sporný.<sup>112</sup>

Určité kontroverznosti nebo vzniku dohadů o neodůvodněnosti neobvyklých nebo výjimečných postupů v konkrétních případech, jako je třeba dotváření práva při vyplňování mezer, řešení obtížných případů aplikace práva (*hard cases*) nebo zajišťování bezpečnosti při řešení mimořádných situací, se nelze vyhnout.<sup>113</sup> Proto *ex ante* odůvodněnosti těchto koncepcí a postupů, včetně stavu ústavní nouze, v konkrétních případech budou mít významný vliv i jejich efekty a rozbor *ex post*,<sup>114</sup> s ohledem na akceptaci ze strany právní komunity (především právních aplikátorů).<sup>115</sup> To je však osud v podstatě veškerého práva.

právě v německém prostředí, jakož i ke zvláštnímu, zčásti mystickému, přístupu k chápání právních institutů, jako je čest nebo důvěra, srov. SCHMITT, C. *On the Three Types of Juristic Thought*. Westport: Praeger, 2004, s. 45, 54–55, 75 an. Souhlasit je třeba i s poznámkou Jana Kysely, že tato koncepce obtoji i v decisionistické perspektivě s Vůdcem jako suverénem.

<sup>109</sup> Schmitt mj. uvádí, že je to „Vůdce“ sám, který rozhoduje o rozsahu a obsahu svého „ochranného“ jednání, přičemž ve „vůdcovském státě“ nedochází k rozdělení moci, proto je „vůdcovství“ plnějším vyjádřením státní moci užitě k obraně národního společenství. Srov. SCHMITT, C. *Der Führer schützt das Recht*, s. 948 an. Absence mezi, nevázanost na případ ústavní mezery, jíž je třeba nezbytně nutně vyplnit, rozpor s řídicími idejemi a základními ústavními normami ústavní republiky (dělbá moci, lidová suverenita apod.) je nasnadě.

<sup>110</sup> Srov. PAULSEN, M. S. *The Constitution of Necessity*, s. 1259.

<sup>111</sup> Srov. LÜGER, H.-H. *Kommunikation in der Krise – Reden zum Ausbruch des Ersten Weltkrieges*. In: WEIGT, Z. – KACZMAREK, D. – MAKOVSKI, J. – MICHON, M. (hrsg.) *Felder der Sprache. Felder der Forschung. Lodzer Germanistikbeiträge. Didaktische und Linguistische Implikationen der Interkulturellen*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, 2014, s. 19 an.

<sup>112</sup> Srov. HELLER, K. J. *The Rhetoric of Necessity*. *Georgia Law Review*. 2006, vol. 40, no. 3, s. 785; HESSE, K. *Grundfragen einer verfassungsmäßigen Normierung des Ausnahmezustandes*, s. 106.

<sup>113</sup> Srov. postřehy Jana Tryzny stran vzniku pochybností o legitimitě argumentace při použití argumentu dosud nepoužívaného, neznámého či neobvyklého (TRYZNA, J. *Právní principy a právní argumentace*, s. 69).

<sup>114</sup> HELLER, K. J. *The Rhetoric of Necessity*, s. 796.

<sup>115</sup> Srov. KÁČER, M. *Prečo zotrvať pri rozhodnutom. Teória záväznosti precedentu*. Praha: Leges, 2013, s. 29, 44.

## 5.4 Poměr dotváření ústavy k ústavodárné moci

Problematicčnost stavu ústavní nouze tkví též v tom, že jeho podstatou je dotváření ústavy ze strany jí založených ústavních orgánů, a to bez opření se o předpis o formálních ústavních změnách a doplňcích (dodatcích). Z důvodu nauky o odlišnosti moci ustavující a ustavené bývá proto ústavní teorie velmi citlivá, pokud jde o zásahy do ústavy bez patřičného výslovného zmocnění.

Máme-li ústavu považovat za právo, musíme uznat, že pro ni platí základní zákonitosti týkající se vzniku a existence práva. V naší koncepci založené na normativním institucionalismu jde především o to, že platnost práva spočívá na jeho institucionalizaci, přičemž i prostřednictvím institucionalizace nemající oporu v předepsaném postupu právních změn k nim přeci jen dochází.<sup>116</sup> Tento poznatek není novinkou v ústavní teorii, neboť jej výstižně zpracoval klasik státovědy Georg Jellinek, když od sebe odlišil formální ústavní změnu na straně jedné a ústavní proměnu neprobíhající podle formálních předpisů na straně druhé.<sup>117</sup> Podle něj vedou k ústavní proměně právě objevy ústavních mezer,<sup>118</sup> tímto proměňováním (doplňováním) se však neruší ústava jako taková, protože vše probíhá stále v rámci jejího řádu.

Klíčovou odlišností dotvoření ústavy za stavu ústavní nouze od projevů ustavující moci je tak úvodní zhodnocení dotvořit ústavu stále na jejím podkladě, v rámci stávajícího ústavního řádu,<sup>119</sup> v čemž se též projevují meze ústavní nouze. Tato odlišnost není jedinou, neboť pro to, abychom stav ústavní nouze uznali jako institut stávajícího ústavního práva, je třeba i zásadní kontinuity institucí jednajících ve stavu ústavní nouze; bez ní by totiž podmínky vzniku, předmětu, obsahu a mezí ústavní nouze nebyly závazné právně-normativní povahy, nýbrž „pouhým“ autonomním, morálně-politickým sebeomezením subjektu jednajícího jménem nositele ustavující moci (lidu).<sup>120</sup> Z tohoto důvodu není, rigorózně vzato, činnost tzv. Prozatímního státního zřízení v zahraničí jednáním účinným v námi vymezeném stavu ústavní nouze. Ústavnost první Československé republiky totiž byla Mnichovem a událostmi po něm následujícími rozbita a její ústavní instituce a řád zanikly.<sup>121</sup> Prezident Beneš a vláda jím jmenovaná dne 21. července 1940 v čele

<sup>116</sup> WEINBERGER, O. *Institutionalismus*, 191; WEINBERGER, O. *Law, Institution, and Legal Politics. Fundamental Problems of Legal Theory and Social Philosophy*. Dordrecht: Springer, 1991, s. 118–119.

<sup>117</sup> Srov. JELLINEK, G. *Constitutional Amendment and Constitutional Transformation*. In: JACOBSON, A. J. – SCHLINK, B. (eds). *Weimar: A Jurisprudence of Crisis*. Berkeley: University of California Press, 2000, s. 54 an.

<sup>118</sup> *Ibidem*, s. 56.

<sup>119</sup> Jan Kysela pro tento případ uvádí ilustrativní rozdíl mezi orgánem-tvůrcem a orgánem-realizátorem ústavy, stejně jako nezbytnost zachování ústavy v její „identitě, kontinuitě či základní struktuře“, aby bylo možné stále hovořit o totožném ústavní řádu. Srov. KYSELA, J. *Ústava mezi právem a politikou*, s. 130.

<sup>120</sup> Schmittovskou terminologií „suverénního diktátora“. Srov. SCHMITT, C. *The Dictatorship*, s. 127; SCHUPMANN, B. A. *Carl Schmitt's State and Constitutional Theory*, s. 160 an.

<sup>121</sup> Shodně PEŠKA, Z. K otázce kontinuity našeho ústavního práva v letech 1938–1945. In: *Sborník věd právních a státních*. Praha: Bursík a Kohout, 1946, roč. 44–45, s. 67 an.; HORÁČEK, C. ml. K problému kontinuity československého ústavního práva. In: *Sborník věd právních a státních*. Praha: Bursík a Kohout, 1946, roč. 44–45, s. 53 an.; TÁBORSKÝ, Z. *Naše věc*. Praha: Melantrich, 1946, s. 148, 177; WEYR, F. Vznik a zánik státu. In: *Slovník veřejného práva československého*. Svazek V. Praha: Eurolex Bohemia, 2000, s. 530 an.; MARŠÁLEK, P. Otázka kontinuity československého státu a práva v letech 1938–1945. In: GERLOCH, Aleš (ed.). *Teoretické problémy práva na prahu 21. století: pocta k 75. narozeninám prof. JUDr. Jiřího Boguszaka, DrSc.* Praha: Karolinum, 2002, s. 216–217; PAVLÍČEK, V. O dekretch prezidenta republiky v kontinuitě státu a práva. In: PAVLÍČEK, V. *O české státnosti. 1. Český stát a Němci*. Praha: Karolinum, 2002, s. 189 an. Částečná shoda je též s Krčmářem, a to z důvodu jeho označení ústavního dekretu č. 2/1940 Úř. věst. čsl. za normativní ohnisko; dále ovšem označuje toto ohnisko za restaurační, nikoliv čistě revoluční, které ponechává základní rysy

s Janem Šrámkem, nevznikly na základě kontinuálního výkonu Ústavní listiny.<sup>122</sup> Z perspektivy vnitrostátního ústavního práva<sup>123</sup> proto nelze než označit činnost exilové politické reprezentace za jednání učiněné jménem a v zastoupení československého lidu jako ustavující moci, vytvářející základy nového ústavního řádu, byť z vlastní vůle založeného na předcházejících ústavních poměrech.<sup>124</sup> V těchto intencích je třeba chápat Schwelbovu poznámku o chápání dekretální normotvorby jako nepřikázaného jednatelství (*negotiorum gestio*) vyžadujícího následné potvrzení (ratihabici) ze strany lidu;<sup>125</sup> pokud by tyto dekrety a formalizovaný nový ústavní řád nevyjadřovaly vůli lidu jako ustavující moci, prostě by je po skončení války odmítla.<sup>126</sup> Ústavní nouze žádné nové normativní ohnisko nezakládá, neznamená revoluci v právním smyslu ani (formální) ústavněprávní diskontinuitu. Jednání za ní učiněná jsou, formálně vzato, od počátku platná na základě stávající ústavy a nepotřebují dodatečného zhojení platnosti po dobu ústavní nouze.<sup>127</sup>

## 5.5 Riziko zneužití a institucionalizace rozšířeného předmětu ústavní nouze

Ústavní nouze je, jak vyjadřuje samotný název, institutem výjimečným, sloužícím k řešení mimořádně závažných situací, na něž ústavní text nepamatoval. Bude-li užíván v relativně krátké době opakovaně, byť z opodstatněných důvodů, hrozí, že se prostřednictvím procesu spontánní institucionalizace odpoutá od ústavy, osamostatní se jako obyčejová ústavní norma a rozšíří rozsah své použitelnosti a důsledků.<sup>128</sup> Přesně k takovému jevu došlo v Pákistánu, kde se postupem času z úvodní „opravdové“ ústavní nouze stal zcela odlišný institut, sdílející se stavem ústavní nouze pouze název, užívaný pro odůvodnění státních převratů.<sup>129</sup> Opravdový, námi vymezený stav ústavní nouze nemůže být s ohle-

předcházejícího ohniska v platnosti (KRČMÁŘ, J. Několik poznámek k tvorbě normových ohnisek. In: *Sborník věd právních a státních*. Praha: Bursík a Kohout, 1946, roč. 44–45, s. 12). Otázkou ovšem je, zda tak restaurační ohnisko činí z vlastní vůle (moci), či z vůle (moci) ohniska předcházejícího, revolučního.

<sup>122</sup> Shodně uvádí Václav Pavlíček, že abdikace, byť vynucená, je stále platná, proto prezidentský úřad Edvarda Beneše dle Ústavní listiny zanikl dne 5. 10. 1938. Srov. PAVLÍČEK, V. *O dekretch prezidenta republiky v kontinuitě státu a práva*, s. 189.

<sup>123</sup> Autor práce považuje za nutné zdůraznit, že plně souhlasí se závěry Pavla Maršálka (srov. MARŠÁLEK, P. *Otázka kontinuity československého státu a práva v letech 1938–1945*, s. 208 an.) i Ústavního soudu ČR (náleze ze dne 8. 3. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 14/94) o hodnotové, státní a mezinárodněprávní legitimitě, kontinuitě a legalitě Prozatímního státního zřízení, respektive stavem před rokem 1938 a po roce 1945.

<sup>124</sup> Proto je ilustrativní hovořit po Krčmářově vzoru o normativních ohniscích revolučních a restauračních (srov. KRČMÁŘ, J. *Několik poznámek k tvorbě normových ohnisek*, s. 12); v obou případech jde však o projev nevázané ustavující moci, respektive v jejím zastoupení, což si Krčmář pohříchu neuvědomuje.

<sup>125</sup> Srov. SCHWELB, E. *Obnovení právního pořádku. Vysvětlivky k ústavnímu dekretu presidenta republiky ze dne 3. srpna 1944 o obnovení právního pořádku /č. 11/1944/*. Londýn: Spolek československých právníků v zahraničí, 1945, s. 10–11.

<sup>126</sup> Srov. SCHUPMANN, B. A. *Carl Schmitt's State and Constitutional Theory*, s. 164–165.

<sup>127</sup> Zůstává však praktická výhoda přijetí „krycího“ právního předpisu s ohledem na právní jistotu a očekávanou spornost aktéra jednajícího ve stavu ústavní nouze, kterou jsme zmínili v rozboru skončení stavu ústavní nouze a odpovědnosti za něj a v něm (viz výše).

<sup>128</sup> Srov. FLOR, *Fragen des Ausnahme- und Staatsnotrechts*, s. 128; HADJIGEORGIOU, N. – KYRIAKOU, N. Entrenching Hegemony in Cyprus: The Doctrine of Necessity and the Principle of Bicommunality. In: ALBERT, R. – ROZNAI, Y. (eds). *Constitutionalism Under Extreme Conditions. Law, Emergency, Exception*. Cham: Springer, 2020, s. 295. Autoři Hadji-georgiou a Kyriakou zde uvádějí, že kyperská judikatura a doktrína rozšířila původní úzký stav nouze na „nepřesný základní kámen kyperského právního řádu“.

<sup>129</sup> Srov. rozhodnutí pákistánského federálního (nejvyššího) soudu ve věci *Begum Nusrat Bhutto v. Chief of Army Staff and Federation of Pakistan*, PLD 1977 SC 657, a práci KALHAN, A. *Constitution and 'extraconstitution': colonial emergency*

dem na podmínky jeho vzniku, předmět, obsah a meze nikdy korektně použit pro odůvodnění státního převratu či jiné protiústavní uzurpace moci.<sup>130</sup> Zneužití ovšem lze kterýkoliv právní institut, kteroukoliv právní normu a kterýkoliv právní argument.

## Závěr

V tomto článku jsme se věnovali rozboru institutu stavu ústavní nouze v ústavních republikách, a to jak jeho vymezení, tak i jeho kontroverzním stránkám. Z podaného výkladu je zřejmé, že nejde ani o institut běžného ústavního práva, ani o institut nesporný, nevyvolávající značný počet sporných otázek. Nejde tak o téma tímto krátkým článkem uzavřené jednou provždy.

Ústavní nouze je institutem nouzovým a takovým by též měla zůstat. Je tak především úkolem ústavodárce, aby při tvorbě ústavy myslel i na méně obvyklé situace, ke kterým může v provozu veřejné moci dojít, zejména pokud jde o náležitou explicitní úpravu působu mimořádného vládnutí. Nicméně přes všechny snahy nelze z teoretického hlediska nikdy vyloučit, že ke vzniku stavu ústavní nouze někdy dojde. O tom ostatně svědčí i zkušenosti ze zahraničí, ať už jde o ústavní nouzi v USA na začátku občanské války, ve Francii na začátku první světové války nebo na Kypru v souvislosti s bojkotem účasti na výkonu veřejné moci ze strany kyperských Turků. Argumentace ústavní nouzí navíc není záležitostí pouze ústavních republik: známá je z Rakousko-Uherska (1913), Nizozemska (1941), Pákistánu (1955), Španělska (1981) nebo Japonska (1984). K rozboru všech těchto případů však na tomto místě již není prostor, a proto mu bude věnována pozornost v některé z příštích prací.

---

regimes in postcolonial India and Pakistan. In: RAMRAJ, V. V. – THIRUVENGADAM, A. (eds). *Emergency Powers in Asia: Exploring the Limits of Legality*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009. Za vrchol dějinné ironie je třeba považovat argumentaci zastánců státních převratů, volajících na pomoc teoretické závěry svrchovaného demokrata a liberála Hanse Kelsena. Že používání vývodů jeho ryzí nauky právní jako popisné teorie norem *de lege lata* k legitimizaci jednání *de lege ferenda* plyne z hlubokého nepochopení, netřeba blíže rozvádět; sám Kelsen se ostatně vůči takovému užívání jeho závěrů v praxi ohradil. Srov. MAHMUD, T. *Jurisprudence of Successful Treason*, s. 105 an. Tayyid Mahmud ve svém článku též poskytuje rozsáhlý přehled rozhodnutí nejen pákistánských soudů, snažících se stavět svou argumentaci na domnělém stavu ústavní nouze či na jeho překrouceném, institucionalizovaném „dvojníkoví“. Viz MAHMUD, T. *Jurisprudence of Successful Treason*, s. 54 an.

<sup>130</sup> Shodně STAVSKÝ, M. *The Doctrine of State Necessity in Pakistan*, s. 388; MAHMUD, T. *Jurisprudence of Successful Treason*, s. 116.

# Opustenie nehnuteľnosti so zameraním sa na nedostatočne identifikovaných vlastníkov

Marek Maslák\*

**Abstrakt:** Podľa § 1050 ods. 2 českého občianskeho zákonníka platí, že ak vlastník nevykonáva vlastnícke právo k nehnuteľnosti po dobu desiatich rokov, má sa za to, že nehnuteľnosť opustil. V prípade nedostatočne identifikovaných vlastníkov na toto ustanovenie nadväzuje § 65 českého katastrálneho zákona, ktorý upravuje proces šetrenia prípadov nedostatočne identifikovaných vlastníkov, pričom v § 65 ods. 9 ustanovuje, že ak sa vlastníka nepodarí zistiť, hľadá sa na vec ako na opustenú, ak uplynie lehota ustanovená občianskym zákonníkom. V predkladanom príspevku sa autor venuje dopadom § 1050 ods. 2 občianskeho zákonníka v spojitosti § 65 katastrálneho zákona, zamýšľa sa nad ich súladnosťou s ochranou vlastníckeho práva ako základného ľudského práva, pričom poukáže aj na slovenský príklad riešenia otázky nedostatočne identifikovaných vlastníkov v minulosti.

**Kľúčové slová:** nedostatočne identifikovaný vlastník, nezistený vlastník, vlastnícke právo, zánik vlastníctva, opustenie veci

## 1. Nedostatočne identifikovaní vlastníci v ČR a rozsah ich majetku

V zmysle § 64 katastrálneho zákona<sup>1</sup> môžeme hovoriť o nedostatočne identifikovanom vlastníkovi vtedy, keď jeho zápis v katastri nehnuteľností nie je dostatočne určitý tak, ako to vyžaduje katastrálny zákon. Môže ísť teda o prípady, keď nie sú známe žiadne údaje o vlastníkovi, ako aj o prípady, keď o vlastníkovi chýbajú údaje na to, aby ho bolo možné dostatočne identifikovať (napr. chýba údaj o dátume narodenia). Dikcia § 64 katastrálneho zákona nasvedčuje tomu, že za nedostatočne identifikovaného vlastníka sa automaticky nebude považovať vlastník, u ktorého chýba niektorý z identifikačných údajov vyžadovaných katastrálnym zákonom,<sup>2</sup> ale bude to vlastník, u ktorého chýba taký identifikačný údaj, respektíve údaje, že ho nie je možné dostatočne identifikovať.

Katastrálny zákon sa vo svojej poslednej piatej časti o spoločných, prechodných a záverečných ustanoveniach snaží nielen redukovať, ale až odstrániť takéto nedostatočné zápisy vlastníkov. Podľa § 64 ods. 2 katastrálneho zákona platí, že Český úrad zememeračský a katastrálny ako ústredný orgán katastra nehnuteľností poskytne známe údaje z katastra nehnuteľností o nedostatočne identifikovaných vlastníkoch a ich nehnuteľnostiach Úradu pre zastupovanie štátu vo veciach majetkových.

Na základe toho Úrad pre zastupovanie štátu vo veciach majetkových vedie evidenciu nedostatočne identifikovaných vlastníkov a zverejňuje ju aj na svojej webovej stránke. Na tejto stránke Úradu pre zastupovanie štátu vo veciach majetkových sa spomínajú údaje

\* JUDr. Marek Maslák, Ph.D. Katedra propedeutiky právnických vzťahov Právnickej fakulty Trnavskej univerzity v Trnave, advokát. E-mail: marek.maslak@truni.sk. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8043-9811>. Tento príspevok bol vypracovaný v rámci riešenia projektu VEGA č. č. 1/0041/22.

<sup>1</sup> Zákon č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrálny zákon), v znení neskorších predpisov.

<sup>2</sup> § 4 ods. 2 a 3 katastrálneho zákona.



o približne 170 tisíc nehnuteľnostiach nedostatočne identifikovaných vlastníkov, v drvivej väčšine ide o pozemky (približne 162 tisíc pozemkov).<sup>3</sup> Hoci Úrad neuvádza celkovú výmeru týchto pozemkov, vychádzajúc z informácií o výmere jednotlivých druhov pozemkov ide o výmeru takmer 43 tisíc ha pozemkov nedostatočne identifikovaných vlastníkov.<sup>4</sup> Pritom najvyšší počet položiek je na hraniciach so Slovenskom.<sup>5</sup> V tabuľke nedostatočne identifikovaných vlastníkov pre celú Českú republiku je 369 078 položiek podľa stavu k 1. 8. 2021.<sup>6</sup>

## 2. Proces dohľadávania nedostatočne identifikovaných vlastníkov podľa § 65 katastrálneho zákona

Ako sme uviedli, podľa § 65 ods. 1 katastrálneho zákona Úrad pre zastupovanie štátu vo veciach majetkových zverejňuje na svojej internetovej stránke zoznam nedostatočne identifikovaných vlastníkov. Tieto zoznamy sú prehľadne členené podľa jednotlivých okresov.<sup>7</sup> Zoznamy poskytuje Úrad jednotlivým obciam, na ktorých území sa nehnuteľnosti nedostatočne identifikovaných vlastníkov nachádzajú, a tieto majú povinnosť zverejniť zoznamy na úradnej tabuli v zmysle § 65 ods. 2 katastrálneho zákona. Ďalej katastrálny zákon v § 65 ods. 3 ustanovuje, že súčasťou zverejnenia má byť aj výzva, aby sa vlastník k svojmu vlastníctvu prihlásil na Úrade pre zastupovanie štátu vo veciach majetkových s poučením o dôsledkoch v podobe považovania nehnuteľnosti za opustenú, ak sa vlastník neprihlási v lehote stanovenej občianskym zákonníkom.<sup>8</sup>

Ďalej katastrálny zákon v § 65 ods. 4 ustanovuje, že Úrad v spolupráci s obcou vykoná šetrenie s cieľom dohľadania nedostatočne identifikovaného vlastníka v dostupných evidenciách, najmä v matrike a základných registroch, v agendovom informačnom systéme evidencie obyvateľov a cudzincov. Ak sa nepodarí vlastníka zistiť, § 65 ods. 9 katastrálneho zákona ustanovuje, že za predpokladu, že uplynie lehota, po uplynutí ktorej sa má za to, že nehnuteľnosť je opustená, hľadá sa na nehnuteľnosť ako na opustenú, pričom ďalší postup sa riadi predpismi upravujúcimi hospodárenie s majetkom štátu.

Úrad pre zastupovanie štátu vo veciach majetkových v spolupráci s obcou nemá povinnosť vykonať bližšie šetrenie mimo dostupných základných evidencií, napr. vyhľadávanie listín v archívoch, miestne šetrenie. Proces šetrenia nedostatočne identifikovaných vlastníkov je skôr postavený na aktivite týchto vlastníkov, respektíve ich právnych nástupcov a na princípe, že vlastníctvo zaväzuje (viď vyššie uvedený obsah výzvy vlastníkom na prihlásenie sa, ktorá sa uvádza spolu so zverejnením zoznamu nedostatočne identifikovaných vlastníkov).

O tom, že Úrad pre zastupovanie štátu vo veciach majetkových ani nestihne vykonať šetrenie u všetkých nedostatočne identifikovaných vlastníkov do uplynutia lehoty, po

<sup>3</sup> Dostupné zo: <<https://www.uzsvm.cz/cinnost-uzsvm>>, <<https://www.uzsvm.cz/informace-pro-verejnost-1>> a <<https://www.uzsvm.cz/uzsvm-uz-vyresil-pres-42-tisic-nemovitosti-s-nespravne-zapsanymi-vlastniky>>.

<sup>4</sup> Dostupné zo: <<https://www.uzsvm.cz/informacni-material-nedostatecne-identifikovani-vlastnici>>, s. 18. Hoci na stránke sa neuvádza, k akému dátumu je uvedená prislúchajúca výmera.

<sup>5</sup> Dostupné zo: <[https://www.uzsvm.cz/prilohy/brozura\\_NIV.pdf](https://www.uzsvm.cz/prilohy/brozura_NIV.pdf)>, s. 7.

<sup>6</sup> Dostupné zo: <<https://www.uzsvm.cz/ceska-republika-1>>. Na internetovej stránke Úradu sa tiež uvádza, že k 1. 8. 2021 bolo 129 834 nedostatočne identifikovaných vlastníkov. Dostupné z: <<https://www.uzsvm.cz/uzsvm-uz-vyresil-pres-42-tisic-nemovitosti-s-nespravne-zapsanymi-vlastniky>>. Túto informáciu však treba brať s rezervou, keďže v prípade nedostatočne identifikovaných vlastníkov sa nedajú s určitosťou stotožniť rôzne nedostatočné zápisy v katastri nehnuteľnosti.

<sup>7</sup> Dostupné zo: <<https://www.uzsvm.cz/seznam-nedostatecne-identifikovanych-vlastniku>>.

<sup>8</sup> Zákon č. 89/2012 Sb., občiansky zákonník, v znení neskorších predpisov.

ktorej sa podľa občianskeho zákonníka má za to, že nehnuteľnosť je opustená, svedčí aj doterajší počet prešetrených prípadov. Ako sa uvádza na internetovej stránke Úradu pre zastupovanie štátu vo veciach majetkových, Úrad k 31. 10. 2021 zahájil šetrenie v 78 475 prípadoch, z toho 42 930 prešetril, pričom sa zameriava na tie nehnuteľnosti, ktoré komplikujú obciam a mestám rozvoj.<sup>9</sup> Vzhľadom na vyššie uvedený počet položiek k 1. 8. 2021 (369 078 položiek) a počet uvedených prešetrených prípadov môžeme konštatovať, že od roku 2014 sa Úradu podarilo prešetriť okolo 10 % všetkých prípadov.<sup>10</sup>

Ako uvádza Úrad pre zastupovanie štátu vo veciach majetkových na svojej webovej stránke, následok toho, keď sa nedostatočne identifikovaného vlastníka nepodarí stotožniť do 31. 12. 2023, je ten, že jeho majetok prejde na štát.<sup>11</sup> Vychádza sa tu z § 65 ods. 9 katastrálneho zákona v spojitosti s § 1050 ods. 2 občianskeho zákonníka. Poďme sa bližšie pozrieť na to, či je to naozaj tak, respektíve na dopady týchto ustanovení.

### 3. Zánik vlastníckeho práva jeho nevykonávaním?

V § 1050 ods. 2 občianskeho zákonníka sa ustanovuje, že v prípade nevykonávania vlastníckeho práva k nehnuteľnosti počas desiatich rokov sa má za to, že vlastník túto nehnuteľnosť opustil. V zmysle § 3067 občianskeho zákona desaťročná lehota uvedená v § 1050 ods. 2 začne plynúť odo dňa nadobudnutia účinnosti občianskeho zákonníka, t. j. od 1. 1. 2014. Zároveň v zmysle § 1045 ods. 2 občianskeho zákonníka platí, že opustená nehnuteľná vec prechádza do vlastníctva štátu.

Ustanovenie § 1050 ods. 2 občianskeho zákonníka je založené na vyvrátiteľnej domnienke, čo akcentuje aj odborná spisba.<sup>12</sup> To znamená, že ak nie je preukázaný opak, t. j. vykonávanie vlastníckeho práva k nehnuteľnosti, nastáva právna skutočnosť v podobe opustenia vecí a prechod vlastníckeho práva na štát. Rozsah uplatnenia § 1050 ods. 2 občianskeho zákonníka je však nejasný, čomu zodpovedajú aj rôzne výklady tohto ustanovenia v odbornej spisbe.

V prvom rade je potrebné uviesť, že v českej a slovenskej rozhodovacej praxi súdov, a rovnako tak v českej a slovenskej odbornej literatúre je zhoda na tom, že opustenie vecí nie je právnou udalosťou, ale právnym úkonom, a preto musia byť splnené náležitosti právneho úkonu, aby bolo možné hovoriť o opustení vecí.<sup>13</sup> Opustenie vecí je jednostranným právnym úkonom, vyžaduje sa teda prejav vôle vlastníka (či už výslovný alebo kon-

<sup>9</sup> Dostupné zo: <<https://www.uzsvm.cz/informace-pro-verejnost-1>>, <<https://www.uzsvm.cz/uzsvm-uz-vyresil-pres-42-tisic-nemovitosti-s-nespravne-zapsanymi-vlastniky>>. Najčastejším výsledkom prešetrenia je podanie podnetu k začatiu dedičského konania, pretože sa zistilo, že zapísaný nedostatočne identifikovaný vlastník už nežije (približne 60 % prípadov). Prešetrenie však môže skončiť aj tak, že žiadne relevantné listiny sa nenájdu, a teda zápis ostane pôvodný (nedostatočný). Dostupné zo: <[https://www.uzsvm.cz/prilohy/brozura\\_NIV.pdf](https://www.uzsvm.cz/prilohy/brozura_NIV.pdf)>, s. 9.

<sup>10</sup> Ide o približný údaj vzhľadom na to, že ostatne uvedený stav položiek je k 1. 8. 2021, pričom počet prešetrených prípadov je k 31. 10. 2021.

<sup>11</sup> Dostupné zo: <<https://www.uzsvm.cz/nedostatecne-urcite-identifikovani-vlastnici>>.

<sup>12</sup> DOBROVOLNÁ, E. In: SPÁČIL, J. a kol. *Věcná práva. Věcná práva, katastr nemovitostí a správa cizího majetku*. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 99. Rovnako BĚLOVSKÝ, P. In: SPÁČIL, J. – KRÁLÍK, M. a kol. *Občanský zákoník III. Věcná práva (§ 976–1474)*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 265; ako aj THÖNDEL, A. In: ŠVESTKA, J. a kol. *Občanský zákoník. Komentář. Svazek III*. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 145.

<sup>13</sup> Napríklad rozsudok Najvyššieho súdu ČR, sp. zn. 21 Cdo/2257/2018, nález Ústavného súdu SR, sp. zn. III. ÚS 194/2017. Z literatúry napríklad BĚLOVSKÝ, P. In: SPÁČIL, J. – KRÁLÍK, M. a kol. *Občanský zákoník III. Věcná práva (§ 976–1474)*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 256 a 257; a FEKETE, I. *Občanský zákoník. Velký komentář. 2. svazek. 2. vydání*. Bratislava: Eurokódex, 2015, s. 212.

kludentný<sup>14</sup>). Zároveň platí, že samotné neužívanie veci nemôže samo osebe zakladať zánik vlastníckeho práva.<sup>15</sup>

V týchto súvislostiach je potrebné interpretovať § 1050 ods. 2 občianskeho zákonníka. Možno si vypomôcť dôvodovou správou k tomuto ustanoveniu, v ktorej sa uvádza, že opustená vec je taká, ktorú jej vlastník opustí s úmyslom už nebyť jej vlastníkom. No keďže môžu byť niektoré prípady sporné, navrhuje sa stanoviť, že účinky derelikcie nastávajú, ak nevykonáva vlastník k veci svoje právo po stanovený čas.<sup>16</sup> Opustenie veci sa teda v prípade nevykonávania vlastníckeho práva prezumuje.

Vzhľadom na to, že § 1050 ods. 2 občianskeho zákonníka ustanovuje domnienku, ktorej následkom je zánik vlastníckeho práva opustením, ako aj vzhľadom na zámer zákonodarcu vyjadrený v dôvodovej správe sa treba prikloniť k tomu, že toto ustanovenie slúži k odstráneniu pochybností o tom, či došlo k vôli vlastníka opustiť vec. Nesúhlasíme tak s názorom Brima, ktorý uvádza, že rozoberané ustanovenie občianskeho zákonníka nemá smerovať k odstráneniu pochybností o existencii derelikčného prejavu, ale ide o nástroj pre riešenie problému dlhodobo nevyužívaného a zanedbávaného majetku.<sup>17</sup> Predmetný § 1050 ods. 2 občianskeho zákonníka neznamená, že faktické nevykonávanie vlastníckeho práva spôsobuje jeho zánik. Predmetné ustanovenie znamená „len“ založenie domnienky o tom, že je daná vôľa vlastníka vec opustiť. V tomto nadväzujeme na Bělovského, ktorý upozorňuje na to, že § 1050 ods. 2 nie je založený na faktickom nevykonávaní práva, ale na tom, že vlastník mal vôľu vec opustiť. Preto predmetné ustanovenie nemožno chápať ako určitý druh vyvlastnenia.<sup>18</sup>

Keďže § 1050 ods. 2 občianskeho zákonníka nie je založený na zániku vlastníckeho práva jeho nevykonávaním, ale je založený na pravdepodobnosti o tom, že vlastník mal vôľu vec opustiť, pričom táto vôľa sa dedukuje z jeho správania, možno uviesť, že (riadny, dostatočný) zápis vlastníckeho práva v katastri nehnuteľností svedčí o tom, že vlastník nemá vôľu nehnuteľnosť opustiť. Rovnako možno uviesť, že neplatenie daní je porušovaním verejnoprávneho predpisu, no automaticky (*per se*) neznamená nevykonávanie vlastníckeho práva.<sup>19</sup>

#### **4. Ustanovenie § 1050 ods. 2 občianskeho zákonníka v spojitosti s § 65 katastrálneho zákona**

Vzhľadom na rozsah nedostatočne identifikovaných vlastníkov, ako aj na to, že § 1050 ods. 2 občianskeho zákonníka neznamená, že samotným nevykonávaním vlastníckeho práva vlastník svoje vlastníctvo stráca, čomu sme sa venovali vyššie, je zřejmé, že predmetné

<sup>14</sup> Najvyšší súd ČR v rozhodnutí vedenom pod sp. zn. 22 Cdo 1479/2012 uviedol, že konkludentný je taký prejav vôle, ktorý nemá znaky výslovného prejavu vôle, no vyjadruje vôľu konajúceho takým spôsobom, že so zreteľom ku všetkým okolnostiam prípadu nezanecháva pochybností o tom, že ide o prejav vôle konajúceho, a aký je obsah tejto vôle.

<sup>15</sup> Rozhodnutie Najvyššieho súdu ČR, sp. zn. 22 Cdo 1479/2012, rozhodnutie Ústavného súdu ČR, sp. zn. I. ÚS 696/02, ako aj rozhodnutie Najvyššieho súdu SR, sp. zn. 3 Mcdo 5/2013.

<sup>16</sup> Dostupné zo: <<https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=6&ct=362&ct1=0>>, s. 824.

<sup>17</sup> BRIM, L. In: ADAMOVI, H. – BRIM, L. – COUFALÍK, P. – DOBROVOLNÁ, E. – HANÁK, J. – PEKAŘOVÁ, A. *Pozemkové vlastníctví*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 195.

<sup>18</sup> BĚLOVSKÝ, P. In: SPÁČIL, J. – KRÁLÍK, M. a kol. *Občanský zákoník III. Věcná práva (§ 976–1474)*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 265.

<sup>19</sup> Rovnako THÖNDEL, A. In: ŠVESTKA, J. a kol. *Občanský zákoník. Komentář. Svazek III*. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 159 a 160.

ustanovenie občianskeho zákonníka má najmä aplikačný dopad v spojitosti s § 65 katastrálneho zákona vo vzťahu k nehnuteľnostiam nedostatočne identifikovaných vlastníkov. Aj komentárová spisba vidí význam § 1050 ods. 2 občianskeho zákonníka najmä v spojitosti s nedostatočne identifikovanými vlastníkami a úpravou § 65 katastrálneho zákona.<sup>20</sup>

Otázkou však je, či je v poriadku, ak v prípade nedostatočne identifikovaných vlastníkov prezumujeme existenciu ich vôle opustiť nehnuteľnosť. Možno si tu položiť otázku, či je rozoberaná právna úprava v súlade s ústavnou ochranou vlastníctva nedostatočne identifikovaných vlastníkov. V tejto súvislosti je potrebné pochopiť historický kontext vzniku nedostatočných údajov o vlastníkoch v katastri nehnuteľností. Bol to samotný štát, ktorý v období socializmu zapríčinil stav nedostatočnej evidencie vlastníckych vzťahov a ktorý odtrhol vlastníkov od svojej pôdy. Týmto vlastníkom často zostalo len holé vlastníctvo bez reálneho úžitku, zaťažené rôznymi užívacími právami. Účinnosťou stredného občianskeho zákonníka<sup>21</sup> došlo k zrušeniu intabulačného princípu pri prevode pozemkov, t. j. zápis v pozemkovej knihe nebol potrebný na prevod vlastníckeho práva k pozemku. Od roku 1964 sa zápisy do pozemkových kníh prestali vykonávať úplne. V dôsledku toho všetkého sa postupne strácal osobný vzťah vlastníka k svojej (najmä) poľnohospodárskej a lesnej pôde. Dedičia pôvodných vlastníkov nevedia, kde sa nachádzajú pozemky ich predkov, ktorá konkrétna časť pôdy to je, respektíve o týchto pozemkoch nevedia vôbec. Túto situáciu pritom zapríčinil štát. Na základe uvedeného môžeme povedať, že nedostatočne identifikovaní vlastníci sa v absolútne drvivej väčšine stali nedostatočne identifikovanými nie z vlastnej vôle, ale v dôsledku historických okolností, za ktoré bol zodpovedný štát.

V súvislosti s prezumpciou opustenia veci vlastníkom treba poukázať na § 65 ods. 9 katastrálneho zákona, na základe ktorého bude orgán katastra oprávnený zapísať na list vlastníka namiesto nedostatočne identifikovaného vlastníka štát. Na základe úpravy domnienky vôle vlastníka opustiť vec v spojení so zápisom štátu namiesto nedostatočne identifikovaného vlastníka na list vlastníka (od 1. 1. 2024) bude v praxi štát oprávnený s týmito nehnuteľnosťami nakladať ako vlastník, keďže sa bude vychádzať z údajov v katastri nehnuteľností. V prípade uplatnenia domnienky nedostatočne identifikovaného vlastníka opustiť vec je teda právna úprava nastavená tak, že aktívny pri iniciovaní súdneho konania bude musieť byť samotný vlastník, respektíve jeho právni nástupcovia, a nie štát. Zároveň v drvivej väčšine prípadov nedostatočne identifikovaných vlastníkov nedôjde k vyvráteniu domnienky opustenia veci. Totižto, väčšina nedostatočne identifikovaných vlastníkov je mŕtva. Ak budú chcieť ich právni nástupcovia spochybníť vlastnícke právo štátu, budú tak musieť urobiť (za predpokladu, že sa so štátom nedohodnú) v súdnom sporovom konaní, pričom v súdnom konaní budú preukazovať, že nedošlo k naplneniu domnienky podľa § 1050 ods. 2 občianskeho zákonníka.<sup>22</sup> Jednak vo väčšine prípadov sa právni nástupcovia o majetku svojho predka ani nedozvedia (obzvlášť, ak na

<sup>20</sup> JANOUŠEK, L. In: PETROV, J. – VÝTISK, M. – BERAN, V. a kol. *Občianský zákoník. Komentář. 2. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 1127. Rovnako THÖNDEL, A. In: ŠVESTKA, J. a kol. *Občianský zákoník. Komentář. Svazek III*. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 161.

<sup>21</sup> Zákon č. 141/1950 Zb. *Občiansky zákoník*.

<sup>22</sup> V tejto súvislosti na okraj dodávame, že môže ísť o určenie, že poručiteľ bol v čase smrti vlastníkom veci, respektíve o určenie, že vec patrí do dedičstva. K tomu autor publikoval článok, v ktorom poukazuje aj na rozhodnutia českých súdov. MASLÁK, M. Formulácia petitu žaloby v konaniach o určenie, že vec patrí do dedičstva. *Bulletin slovenskej advokácie*. 2017, roč. XXIII, č. 12, s. 24–32.

liste vlastníctva bude zapísaný štát), a jednak je otázne, či bude postačovať ich vyhlásenie o tom, že ich právny predchodca nikdy nemal v úmysle nehnuteľnosť opustiť. V tomto smere budú zrejme potrebné aj ďalšie dôkazy (napr. svedecké výpovede, listiny týkajúce sa nehnuteľnosti) na to, aby bola vyvrátená domnienka podľa § 1050 ods. 2 občianskeho zákonníku. Prezumpovanie opustenia veci podľa § 1050 ods. 2 občianskeho zákonníku sa v prípade nedostatočne identifikovaných vlastníkov tak javí ako utvrdenie krívd spáchaných štátom v čase socializmu.

Na tomto mieste je nutné poukázať aj na dikciu § 65 ods. 3 a 9 katastrálneho zákona, v ktorých sa používa terminológia fikcie opustenia (považuje sa, hľadá sa na ňu),<sup>23</sup> čo vyvoláva pochybnosti o tom, či tieto ustanovenia katastrálneho zákona nezasahujú do hmotnoprávnej úpravy zániku vlastníckeho práva opustením veci v občianskom zákonníku.<sup>24</sup> Ak by to tak bolo, znamená to, že od 1. 1. 2024 by prešlo vlastnícke právo k všetkým nehnuteľnostiam nedostatočne identifikovaných vlastníkov na štát, pričom by nebol prípustný dôkaz opaku. Tégl s Melzerom s takýmto výkladom nesúhlasia a interpretujú § 65 katastrálneho zákona v rozpore s jeho dikciou tak, že § 65 katastrálneho zákona je procesným ustanovením slúžiacim na to, aby mohol byť orgánom katastra zapísaný do katastra štát ako knihovný vlastník nehnuteľnosti, nemá však dopad na hmotnoprávnu úpravu nadobúdania či zániku vlastníckeho práva, čo je výsostne úlohou súkromnoprávneho kódexu v podobe občianskeho zákonníku.<sup>25</sup> S ich názorom sa stotožňujeme, katastrálny zákon má rešpektovať úpravu občianskeho zákonníku ako kódexu súkromného práva a z neho vychádzať.<sup>26</sup>

Dôležité je poukázať tiež na to, že keby sa aj domnienka stanovená v § 1050 ods. 2 občianskeho zákonníku v konkrétnom prípade nedostatočne identifikovaného vlastníka vyvrátila, štát v dôsledku rozoberanej právnej úpravy môže nadobudnúť vlastnícke právo titulom vydržania (po uplynutí vydržacej doby). Na základe § 65 ods. 9 katastrálneho zákona bude mať od 1. 1. 2024 štát minimálne tabulárnu (knihovnú) držbu. V tejto súvislosti prichádza do úvahy otázka, či na základe samotného zápisu vlastníckeho práva štátu v katastri nehnuteľností môže dôjsť k vydržaniu nehnuteľnosti štátom (t. j. na základe tabulárnej držby, aj keby bola napokon domnienka opustenia veci vyvrátená). Inak povedané, možno uvažovať, že k vydržaniu štátom môže viesť len samotný zápis vlastníckeho práva štátu v zmysle § 65 ods. 9 katastrálneho zákona bez toho, aby štát v konkrétnom prípade začal vykonávať vlastnícke právo ku konkrétnej nehnuteľnosti nedostatočne identifikovaného vlastníka. Pri držbe síce musí byť naplnený znak faktického ovládania veci,<sup>27</sup> no faktické ovládanie veci nemožno automaticky stotožňovať s fyzickým ovládaním veci. Napriek tomu sme toho názoru, že samotný zápis štátu v katastri nehnuteľností *per se*

<sup>23</sup> Porovnaj aj dôvodovú správu k občianskemu zákonníku, podľa ktorej sa prísne dbá na používanie rozdielnej terminológie vo vzťahu k domnienkam a fikciám. Dostupné zo: <<https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=6&ct=362&ct1=0>>, s. 576.

<sup>24</sup> V tomto smere nejasne poukazuje na dôsledky § 65 ods. 9 aj komentár ku katastrálnemu zákonu. BAREŠOVÁ, E. In: BAREŠOVÁ, E. – BLÁHOVÁ, I. – DOUBEK, P. – JANEČEK, B. – NEDVÍDEK, L. – SOUČEK, P. *Katastrální zákon. Komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 527.

<sup>25</sup> TÉGL, P. – MELZER, F. K domněnce opuštění nemovitě věci dle § 1050 odst. 2 o. z. a jejím právním následkům. *Bulletin advokacie*. 2021, č. 5, s. 28.

<sup>26</sup> V tomto zmysle aj PLANK, K. K problému hodnovernosti a záväznosti údajov katastra nehnuteľností. *Justičná revue*. 1996, roč. 48, č. 5, s. 23.

<sup>27</sup> LAZAR, J. a kol. *Občianske právo hmotné 1*. Bratislava: Iura Edition, 2010, s. 525.

nezakladá držbu štátu, ale musí ísť o skutočný výkon práva. Stotožňujeme sa tak so SPÁČILOM, ktorý uvádza, že knihovná držba nie je skutočnou držbou a neplynú z nej výhody držbou poskytované, poukazuje tu na potrebu skutočne vykonávať právo.<sup>28</sup> Na druhej strane to nič nemení na tom, že štát sa po 1. 1. 2024 bude môcť ujať držby nehnuteľností nedostatočne identifikovaných vlastníkov na základe uplatnenia domnienky vôle vlastníka vec opustiť v zmysle § 1050 ods. 2 občianskeho zákonníka (so zohľadnením § 3067 občianskeho zákonníka) v spojitosti so zápisom vlastníckeho práva štátu na list vlastníctva v zmysle § 65 ods. 9 katastrálneho zákona. V konečnom dôsledku tak môže nadobudnúť vlastnícke právo štát titulom vydržania,<sup>29</sup> aj keby sa napokon preukázalo, že štát v skutočnosti nenadobudol vlastnícke právo v dôsledku opustenia veci (t. j. aj keby došlo k vyvráteniu domnienky podľa § 1050 ods. 2 občianskeho zákonníka). V konkrétnych okolnostiach prípadu ale musí byť preukázané faktické ovládanie veci a vôľa štátu mať vec pre seba (nakladať s ňou ako vlastnou).

## 5. Slovenská neúspešná cesta snahy o trvalé riešenie nezistených, respektíve neznámych vlastníkov

Čo sa týka SR, rozsah majetku nedostatočne identifikovaných vlastníkov, v zmysle slovenskej právnej úpravy označovaných ako nezistení (neznámi) vlastníci,<sup>30</sup> je alarmujúci. Na základe údajov z roku 2020 ide o výmeru 636 166 ha pozemkov.<sup>31</sup> Ide o takmer 15násobok výmery takýchto pozemkov v porovnaní s ČR.<sup>32</sup>

Aj z dôvodu rozsiahlej výmery pozemkov nezistených (neznámych) vlastníkov slovenská právna úprava ustanovuje zákonných správcov týchto pozemkov (Slovenský pozemkový fond, správcovia lesného majetku štátu), ktorí majú pomerne široké oprávnenia v súvislosti s prevodom a ďalšími trvalými zásahmi do vlastníckeho práva týchto vlastníkov.<sup>33</sup>

Takýto veľký rozdiel vo výmere v SR a ČR je spôsobený historickými okolnosťami. Na Slovensku sa uplatňovalo uhorské dedičské právo, teda majetok poručiťela sa rozdeľoval

<sup>28</sup> SPÁČIL, J. a kol. *Věcná práva. Věcná práva, katastr nemovitostí a správa cizího majetku*. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 29. Rovnako PETROV, J. In: PETROV, J. – VÝTISK, M. – BERAN, V. a kol. *Občanský zákoník. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 1038.

<sup>29</sup> V českej právnej spisbe sa vyskytujú rozdielne názory na to, či pôjde o vydržanie riadne alebo mimoriadne. V prospech riadneho vydržania pozri TÉGL, P. – MELZER, F. K domněnce opuštění nemovité věci dle § 1050 odst. 2 o. z. a jejím právním následkům. *Bulletin advokacie*. 2021, č. 5, s. 27. K mimoriadnemu vydržaniu sa prikláňa BRIM. Pozri BRIM, L. In: ADAMOVIÁ, H. – BRIM, L. – COUFALÍK, P. – DOBROVOLNÁ, E. – HANÁK, J. – PEKAŘOVÁ, A. *Pozemkové vlastnictví*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 196.

<sup>30</sup> V slovenskej právnej úprave sa pojmy nezistený, respektíve neznámy vlastník používajú striedavo v rovnakom význame (a *promiscue*). Rovnako ako v ČR pri nedostatočne identifikovaných vlastníkoch ide o vlastníkov s nedostatočne evidovanými údajmi v katastri nehnuteľností. K tomu pozri GABRIK, P. Vyporiadanie pozemkov neznámych vlastníkov. *Bulletin slovenskej advokacie*. 2020, roč. 26, č. 7–8, s. 13.

<sup>31</sup> Spočítajúc výmeru poľnohospodárskych a iných pozemkov (s výnimkou lesných pozemkov nepatriacich do spoločnej nehnuteľnosti podľa zákona č. 97/2013 Z. z. o pozemkových spoločnostiach v platnom znení) nezistených (neznámych) vlastníkov, ktorých zákonným správcom je Slovenský pozemkový fond (424.266 ha podľa Výročnej správy Slovenského pozemkového fondu za rok 2020, s. 5. Dostupné zo: <<https://pozfond.sk/wp-content/uploads/2021/08/SPF-v%C3%BDro%C4%8Dn%C3%A1-spr%C3%A1va-2020.pdf>>), ako aj výmeru lesných pozemkov nezistených (neznámych) vlastníkov, ktorých zákonným správcom je správca lesného majetku štátu – ide najmä o Lesy SR, štátny podnik (211.900 ha vychádzajúc z údajov Zelenej správy 2021, s. 52. Dostupné zo: <<https://www.mpsr.sk/zelena-sprava-2021/123---17322/>>>).

<sup>32</sup> Pritom výmera územia SR je približne 63 % z výmery ČR.

<sup>33</sup> Pozri § 19 zákona č. 180/1995 Z. z. o niektorých opatreniach na usporiadanie vlastníctva k pozemkom v znení neskorších predpisov (ďalej ako „zákon č. 180/1995 Z. z.“).



rovným dielom medzi všetkých dedičov, ak nebolo dohody dedičov, čo spôsobilo extrémnu rozdrobenosť vlastníctva k poľnohospodárskej a lesnej pôde.<sup>34</sup> Takisto odborná spisba poukazuje na zlý stav pozemkových kníh na Slovensku.<sup>35</sup> Nasledovalo obdobie socializmu, ktoré odtrhlo vlastníka od svojej pôdy. Ako píše Kemény, rezort geodézie a kartografie v rokoch 1964 až 1990 na základe zákona č. 22/1964 Zb. o evidencii nehnuteľností evidoval vlastnícke vzťahy k nehnuteľnostiam v zásade len v intraviláne (aj to nie v celom rozsahu), dôsledkom čoho bolo to, že začiatkom 90. rokov boli evidované právne vzťahy na listoch vlastníctva na Slovensku v priemere v intraviláne u približne 70 % nehnuteľností a v extraviláne len u približne 5 % nehnuteľností.<sup>36</sup>

Vzhľadom na tento neuspokojivý stav slovenský zákonodarca zákonom č. 180/1995 Zb. zaviedol konanie o obnove evidencie niektorých pozemkov,<sup>37</sup> ktorého cieľom bolo zistiť dostupné údaje o pozemkoch a právnych vzťahoch k nim. Išlo o administratívnoprávne konanie, ktorého cieľom nebolo zasahovať do vlastníctva, ale pomôcť vlastníkom dozvedieť sa o ich majetku. V zmysle § 6 ods. 1 zákona č. 180/1995 Z. z. je povinnosťou správneho orgánu pri zostavovaní registra obnovej evidencie pozemkov získavať podklady z „údajov poskytnutých nájomcami pozemkov, pozemkovými spoločenstvami alebo inými oprávnenými osobami, z katastrálneho operátu, štátnych archívov, z listín predložených účastníkmi konania, z výpovedí svedkov a z iných dôkazov získaných najmä pri prešetrovaní v obci“. Pôvodne sa počítalo, že po vykonaní registrov obnovej evidencie pozemkov (ROEP) bude len minimum nezistených (neznámych) vlastníkov, keďže v konaniach sa mali títo vlastníci, respektíve ich právni nástupcovia dohľadať, a to aktívnou činnosťou správneho orgánu.<sup>38</sup>

Vo vzťahu k prípadom, kedy by sa vo vyššie uvedenom správnom konaní nenašiel vlastník a na liste vlastníctva by bol zápis nezisteného (neznámeho) vlastníka, podľa § 15 zákona č. 180/1995 Z. z. v pôvodnom znení platilo, že uplynutím piatich kalendárnych rokov od účinnosti tohto zákona pozemky s nezisteným (neznáмым) vlastníkom, ktoré sú zapísané v katastri nehnuteľností najmenej jeden kalendárny rok, prechádzajú ako opustené do vlastníctva štátu a do správy Slovenského pozemkového fondu. V tomto prípade teda zákon stanovil prechod vlastníckeho práva nezistených (neznámych) vlastníkov na štát na základe fikcie opustenia veci týmito vlastníkmi (bez toho, aby bolo možné preukázať opak). V dobovom kontexte, keďže zákon č. 180/1995 Z. z. bol prijatý s cieľom nájsť majetok nezistených (neznámych) vlastníkov, Ústavný súd SR v rozhodnutí vedenom pod sp. zn. PL. ÚS 23/1998 uviedol, že uvedený § 15 zákona je z hľadiska ústavnej súladnosti v poriadku, pričom ústavný súd argumentoval práve účelom zákona č. 180/1995 Z. z., a zároveň uviedol, že bola zavedená lehota na usporiadanie týchto pozemkov. Inak povedané, vlastníci mali v správnom konaní podľa zákona č. 180/1995 Z. z. možnosť doplniť

<sup>34</sup> V súčasnosti je jeden pozemok na Slovensku vlastnený v priemere 11,91 vlastníkmi a jeden vlastník má priemerne podiel v 22,61 pozemkoch. Návrh opatrení na urýchlené vykonanie pozemkových úprav v SR (nelegislatívny materiál MPRV SR), 2019, s. 16. Dostupné z: <<https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/-/SK/dokumenty/LP-2019-372>>.

<sup>35</sup> Jakubáč v tejto súvislosti odkazuje na istého uhorského sudcu (prítom odkazuje na dielo IMLING, K. *Telekkönyvi reformok*. Budapest, 1885, s. 6), ktorý vo vzťahu k uhorským pozemkovým knihám použil spojenie „hodné zaplakania“. JAKUBÁČ, R. In: JAKUBÁČ, R. – MASLÁK, M. *Zákon o pozemkových spoločenstvách. Komentár*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 114.

<sup>36</sup> KEMÉNY, V. Register pozemkových úprav ako jeden z podkladov na založenie evidencie právnych vzťahov k nehnuteľnostiam v Slovenskej republike. In: *V. mezinárodní konference o katastru nemovitostí: sborník přednášek*. 1995, s. 69–70.

<sup>37</sup> Ide najmä o poľnohospodársku a lesnú pôdu.

<sup>38</sup> Vyjadrenie Ministerstva pôdohospodárstva SR v konaní pred Ústavným súdom SR, sp. zn. PL. ÚS 23/1998.

evidenciu, predložiť listiny a preukázať tak svoje vlastnícke právo, respektíve svoje právne nástupníctvo.

No vykonávanie registrov obnovenej evidencie pozemkov nešlo takým tempom, ako sa očakávalo, a preto slovenský zákonodarca posunul čas prechodu vlastníckeho práva na štát, pričom tiež novelizoval § 15 zákona č. 180/1995 Z. z. v tom, že následne malo dôjsť k prechodu vlastníckeho práva zo štátu na obce. Novelizované ustanovenie sa opäť dostalo pred Ústavný súd SR, ktorý toto ustanovenie už nepovažoval za súladné s Ústavou SR. Ústavný súd SR v rozhodnutí vedenom pod sp. zn. PL. ÚS 11/05 uviedol, že právna úprava prechodu vlastníckeho práva nezistených (neznámych) vlastníkov na štát je „*natolko vážna a neurčitá, že v skutočnosti odporuje všetkým princípom, na ktorých v právnom poriadku je upravený vznik, zánik a ochrana vlastníckeho práva ako základného práva zaručeného ústavou*“. Ústavný súd považoval za problematické to, že prechod vlastníckeho práva na štát, respektíve obec nie je preskúmateľný (chýba mechanizmus ochrany vlastníckeho práva nezisteného vlastníka).

Idea zákona č. 180/1995 Z. z. bola výborná. Hoci § 6 ods. 1 zákona č. 180/1995 Z. z. ustanovoval a doteraz ustanovuje<sup>39</sup> povinnosť správneho orgánu dohľadávať vlastníkov pozemkov až na úroveň miestneho šetrenia v obci, táto právna úprava (vzhľadom na to, o aké náročné a dôležité konanie išlo) bola v tomto smere priveľmi všeobecná, pričom v konečnom dôsledku spomínané registre obnovenej evidencie pozemkov podľa tohto zákona sa v praxi vykonávali pomerne nekvalitne, často od stola medzi bližšieho miestneho šetrenia.<sup>40</sup> Hoci slovenská právna úprava upravovala osobitné administratívnoprávne konanie s cieľom dohľadať nezistených (neznámych) vlastníkov, pričom ustanovovala povinnosť podrobnejšieho dohľadávania vlastníkov v porovnaní s úpravou § 65 ods. 4 českého katastrálneho zákona, nepodarilo sa jej redukovať fenomén nezistených (neznámych) vlastníkov, práve naopak, skôr ho zvýraznila nekvalitným spracovaním registrov obnovenej evidencie pozemkov v praxi. Zároveň spomínaný § 15 zákona č. 180/1995 Z. z. bol problematický v tom, že ustanovoval prechod vlastníckeho práva nezistených (neznámych) vlastníkov na štát v dôsledku fikcie opustenia vecí (bez možnosti preukázania opaku).

## Záver

Ústavný súd SR v rozhodnutí vedenom pod sp. zn. PL. ÚS 19/09 príznačne uvádza, že ústavnoprávna ochrana vlastníctva je úzko vnímaná s ochranou slobodnej sféry jednotlivca, respektíve jeho personálnej autonómie voči štátu a verejnej moci. V našom československom priestore sme poznačení socialistickou minulosťou, kedy štát výrazne zasahoval do vlastníckeho práva jednotlivcov, odtrhol vlastníka od poľnohospodárskej a lesnej pôdy, ktorej sa týka väčšina nedostatočne identifikovaných, respektíve nezistených (neznámych) vlastníkov. Túto historickú skúsenosť nemôžeme preceňovať, čoho dôsledkom by bol extrém v podobe absolutistického poňatia vlastníckeho práva. No nemôžeme

<sup>39</sup> V súčasnosti existuje už len mizivé percento katastrálnych území, v ktorých register obnovenej evidencie pozemkov nebol vyhotovený.

<sup>40</sup> GABRIK, P. Vyporiadanie pozemkov neznámych vlastníkov. *Bulletin slovenskej advokácie*. 2020, roč. 26, č. 7–8. Preto bola tiež novelou katastrálneho zákona s účinnosťou od 1. 10. 2018 zakotvená možnosť opravy chyby orgánom katastra, ak boli zapísané nesprávne údaje na základe rozhodnutia o schválení registra obnovenej evidencie pozemkov. Pozri § 59 ods. 2 písm. e) zákona č. 162/1995 Z. z. o katastri nehnuteľností a o zápise vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam (katastrálny zákon) v platnom znení.

ju ani nevšimáť, respektíve podceňovať ju. Pri výklade § 1050 ods. 2 českého občianskeho zákonníka v spojitosti s § 65 českého katastrálneho zákona nemôžeme opomínať, že nedostatočné zápisy v katastri nehnuteľností, ktoré neumožňujú dostatočne identifikovať vlastníka, spôsobil štát. Preto je namieste dôsledná a vyvážená úprava riešenia problematiky týchto vlastníkov, obzvlášť v prípade, ak má na základe takejto úpravy nadobudnúť vlastnícke právo štát ako subjekt, ktorý týmto nedostatočne identifikovaným vlastníkom spôsobil krivdu.

Zverejnenie zoznamov nedostatočne identifikovaných vlastníkov na internetovej stránke Úradu pre zastupovanie štátu vo veciach majetkových môže byť silným argumentom v prospech ústavnosti riešenia v zmysle ústavnoprávneho princípu vlastníctvo zaväzuje. V § 65 katastrálneho zákona však chýba podrobnejšia a efektívna úprava vyhľadávania nedostatočne identifikovaných vlastníkov štátom. Šetrenie nedostatočne identifikovaných vlastníkov je minimalistické, nevyžaduje sa bližšie šetrenie. Napriek snahe a transparentným informáciám Úradu pre zastupovanie štátu vo veciach majetkových veľkú väčšinu prípadov Úrad ani nestihne prešetriť v spomínanom minimalistickom rozsahu stanovenom katastrálnym zákonom.

V kontexte vyššie uvedenej historickej skúsenosti sa javí domnienka derelikcie v § 1050 ods. 2 občianskeho zákonníka v spojitosti s § 65 katastrálneho zákona, ktorý umožňuje po uplynutí desaťročnej lehoty od účinnosti občianskeho zákonníka zapísať na list vlastníctva namiesto nedostatočne identifikovaného vlastníka štát, ako sporná na hrane ústavnosti vo vzťahu k čl. 11 ods. 1 Listiny základných práv a slobôd.<sup>41</sup> V dôsledku úpravy § 65 katastrálneho zákona v spojitosti s § 1050 ods. 2 občianskeho zákonníka bude štát významnou mierou profitovať na krivdách, ktoré sám svojim občanom spôsobil v období socializmu. Výklad právnych noriem musí byť zasadený do istého spoločenského kontextu. Štát by sa mal v tejto situácii snažiť o riešenie cestou riadneho dohľadávania nedostatočne identifikovaných vlastníkov, respektíve ich právnych nástupcov a nie vytvárania skratiek v podobe domnienok či fikcií v snahe uľahčenia nadobudnutia vlastníckeho práva v prospech štátu. Historické krivdy majú byť materiálным právnym štátom v primeranom rozsahu odčinené, nie podporované.

Vzhľadom na historické konotácie v prípade nedostatočne identifikovaných vlastníkov a praktické (aplikačné) dopady súčasnej právnej úpravy, ktorým sme sa venovali v tomto článku, nie je podľa nášho názoru prezumpcia derelikcie s nadobudnutím vlastníckeho práva štátu v ČR súladná s ochranou vlastníckeho práva ako základného ľudského práva v zmysle čl. 11 ods. 1 Listiny základných práv a slobôd. Autor tohto článku zastáva názor, že v československom priestore by bola ústavne-konformná taká úprava riešenia problematiky nedostatočne identifikovaných (nezistených, neznámych) vlastníkov, v zmysle ktorej by sa v osobitnom administratívno-právnom konaní títo vlastníci bližšie zisťovali (konania by sa riešili podľa jednotlivých katastrálnych území), pričom ak by sa ich v tomto správnom konaní nepodarilo identifikovať, vlastnícke právo k nehnuteľnosti by prešlo na štát po právoplatnom rozhodnutí správneho orgánu, ktorým by bolo deklarované opustenie nehnuteľnosti vlastníkom (s možnosťou súdnej ochrany voči takémuto rozhodnutiu). Týmto spôsobom by štát dal najavo skutočný záujem na ochrane vlastníckeho práva

<sup>41</sup> To už nehovoriac vtedy, ak by sme prijali výklad katastrálneho zákona o fikcii opustenia veci. V prípade fikcie slovenská skúsenosť ukazuje, že nejde o ústavne súladné riešenie. Pozri v článku spomínané rozhodnutie Ústavného súdu SR, sp. zn. PL. ÚS 11/05.

nedostatočne identifikovaných (nezistených, neznámych) vlastníkov a ich vyhľadání.<sup>42</sup> Riešenie problematiky nedostatočne identifikovaných vlastníkov by malo prispieť k obnoveniu vzťahu vlastníka k svojej pôde, k oživeniu tohto mŕtveho kapitálu vlastníkov v prospech nich samotných a nie k ľahkému získaniu majetku štátom. Je potrebné uvedomiť si, že to bol štát, kto opustením princípu intabulácie v období socializmu zapríčinil to, že dnes máme státisíce, respektíve na Slovensku až milióny zápisov takýchto vlastníkov. Je to štát, ktorý by mal vyvinúť primerané a skutočné úsilie, aby tento stav reparoval. Súčasná právna úprava § 1050 ods. 2 občianskeho zákonníka a § 65 katastrálneho zákona skôr poskytuje sofistikovanú skratku pre štát,<sup>43</sup> ako sa dostať k nehnuteľnostiam nedostatočne identifikovaných vlastníkov, než by skutočne smerovala k reálnej pravdepodobnosti identifikovania týchto vlastníkov (o tom svedčí doterajší počet prešetrených prípadov Úradom pre zastupovanie štátu vo veciach majetkových, ktorý sa pohybuje v úrovni 1/10 všetkých prípadov, ako sme na to poukázali v tomto článku).

---

<sup>42</sup> Cestu osobitných administratívno-právnych konaní pri riešení problematiky nezistených, respektíve neznámych vlastníkov navrhuje Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR v nedávno zverejnenej predbežnej informácii k príprave návrhu zákona o pozemkoch nezistených vlastníkov. Dostupné zo: <<https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/SK/PI/2022/109>>.

<sup>43</sup> Takáto úprava má v sebe vo svojich faktických dôsledkoch istý kontext znárodnenia, hoci korektne treba uviesť, že tu nejde o priamy prechod vlastníckeho práva na štát zákonom, ako je tomu pri znárodnení. Najvyšší súd ČR v rozhodnutí vedenom pod sp. zn. 22 Cdo 456/2001 uvádza, že znárodnenie predstavuje také opatrenie, ktorým bol majetok odňatý celej skupine osôb, pričom k prechodu vlastníctva dochádza priamo zo zákona.

# Psychologický demokratický deficit Evropské unie a možná role právníků

Jaroslav Denemark\*

**Abstrakt:** Jakkoli lze demokratický deficit Evropské unie definovat institucionálními nedostatky charakteristickými nedostatkem legitimacy nebo transparence, je nutné nezapomínat na psychologickou složku demokratického deficitu. Evropská identita a uvědomění unijních občanů o fungování, cílech a politikách Evropské unie jsou totiž klíčové pro úspěšné řešení problematiky demokratického deficitu inherentního pro Evropskou unii od jejího vzniku. K eliminaci psychologického demokratického deficitu může přispět nastolení evropských témat v médiích, vytvoření pravých evropských voleb (především skrz nastolení evropských témat na národní úrovni) a v neposlední řadě občanské vzdělávání, jež cílí na objektivní informování společnosti o relevantních tématech potřebných k budování zdravého povědomí o Evropské unii. Právě k občanskému vzdělávání mohou nemálo přispět právníci, kteří díky svým předpokladům, ať už charakterovým, či daným vzděláním, mají jasné předpoklady nutné k úspěšnému vzdělávání společnosti.

**Klíčová slova:** demokratický deficit, Evropská unie, populismus, občanské právní vzdělávání

## Úvod

Demokratický deficit Evropské unie je zdánlivě tématem výlučně akademiků a teoretiků, expertů na problematiku evropské integrace a legislativců zabývajících se institucionalismem na úrovni Evropské unie. Přitom je ale demokratický deficit EU tématem, které hýbe politikou dnes a denně, tématem, které rezonuje pomalu v každém restauračním zařízení, ať už v Karlíně nebo v zapadlé slezské vesničce (diskutéři pouze ne vždy vnímají, že se baví právě o demokratickém deficitu). Demokratický deficit EU má totiž mnoho podob. Jistě, sofistikovaná a erudovaná debata založená mnohdy na empirických poznacích je vyhrazena spíše akademickému prostředí,<sup>1</sup> ale je nutné si uvědomit, že demokratický deficit EU je obsažen i v tom nejprostším populismu, např. v takových výrazech jako „diktát Bruselu“, „evropská autokracie“, „ztráta suverenity lidu“ nebo „evropský superstát s cílem zlikvidovat národní státy a národy Evropy“.<sup>2</sup>

Demokratický deficit Evropské unie lze totiž pojmout a vnímat jako deficit legitimacy, absenci evropské identity či celounijního sebeuvědomění.<sup>3</sup> Hloubka problematiky

\* JUDr. Jaroslav Denemark. Katedra evropského práva, Právnická fakulta Univerzity Karlovy. E-mail: jaroslav.denemark@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8304-1312>. Tento výstup vznikl v rámci projektu Specifického vysokéhoškolského výzkumu 2020–260 495. Děkuji výzkumnému týmu za inspirativní podněty a návrhy úprav. Tento příspěvek by především nevznikl bez JUDr. Mgr. Michala Urbana, Ph.D., a Mgr. Tomáše Friedela, Ph.D., kteří mi dodali významnou vědeckou inspiraci. Dále děkuji za podnětné komentáře Aleně Žibřidové, Jakubu Stádníkovi, Andree Procházkové, JUDr. Ondřeji Preussovi, Ph.D., a Kryštofovi Doležalovi.

1 Bez jakékoli pejorativní nebo bagatelizační konotace.

2 Nutno podotknout, že mnoho z těchto výrazů je přímo užito v programech některých krajně pravicových politických stran, jsou užívány dezinformačními weby a některé z nich jsou hluboce zakořeněny (alespoň v české) společnosti. O hluboké zakořeněnosti těchto pojmů i stran českých médií např. <<https://www.seznamzpravy.cz/clanek/existuje-diktat-bruselu-legislativni-proces-evropske-unie-a-ceska-role-v-nem-71949>> nebo <<https://www.novinky.cz/zahranicni/evropa/clanek/proti-diktatu-bruselu-kaczynski-a-orban-sjednotili-kritiky-eu-ze-14-zemi-40365691>>.

3 MCNAMARA, K. R. When the Banal Becomes Political: The European Union in the Age of Populism. *Polity*. 2019, roč. 51, č. 4, s. 5.

demokratického deficitu Evropské unie je nezměrná a stejně tak nezměrný je i počet nabídnutých řešení od institucionálních reforem, přes federalizaci Evropské unie až k znovuoobjevení občanského prvků.

Příspěvek provádí analýzu přístupů k demokratickému deficitu nejuznávanějších autorů a má za cíl hledat průsečíky a styčné body tezí, jež demokratický deficit Evropské unie popisují a jež na něj nabízí řešení. Analýza má za cíl potvrdit hypotézu, že demokratický deficit má rovinu psychologickou, založenou, respektive vycházející ze samotného občana Evropské unie a rovinu institucionální, přičemž pouhou snahou o eliminaci institucionálního demokratického deficitu nemůže zřejmě dojít k eliminaci demokratického deficitu jako takového. V případě, že syntéza analýzy výše uvedenou hypotézu potvrdí, zaměří se příspěvek na možnosti právníků (kterým je ostatně tento příspěvek směřován), jakým způsobem je možné se zapojit do eliminace psychologického demokratického deficitu a zda by takové zapojení bylo ve výsledku efektivní.

## 1. Co je demokratický deficit Evropské unie

Pro vytyčení a pochopení dílčího problému je vhodné vymezit alespoň rozsah obsahu pojmu demokratický deficit Evropské unie. Dobrým odrazovým můstkem je vymezení demokratické legitimacy Stefanem Bartolinim. Ten tvrdí, že se legitimita v demokratickém systému projevuje „*principy a procesy prostřednictvím kterých jsou přijímány kolektivní a závazná pravidla těmi, kteří se neúčastnili procesu jejich tvorby*“.<sup>4</sup> Demokratický deficit je pak logickým vyústěním nedostatku demokratické legitimacy.<sup>5</sup>

Je však potřeba si uvědomit, že standardy demokratického deficitu je nutné aplikovat rozdílně pro národní státy a pro Evropskou unii. Mnoho autorů při definování nebo vytyčování problematiky a možných řešení demokratického deficitu Evropské unie zapomíná na fakt, že Evropská unie není a ani nemá být národním parlamentním demokratickým systémem.<sup>6</sup> Stejně tak nelze demokratickou legitimitu a deficit Evropské unie poměřovat oproti představě ideální utopické demokracie, v které se „*informovaní občané aktivně zapojují do všech věcí veřejných*“.<sup>7</sup> Na Evropskou unii nutno nahlížet jako na subjekt *sui generis*, jako na hybridní společenský útvar, který je specifikován jako organizace odvozující svou legitimitu nepřimo od vlád národních států.<sup>8</sup> Evropská unie má nadto legitimitu hned dvojitou – právě od vlád národních států, když tyto vlády vznikají na základě demokratických voleb jednotlivých členských států (a někteří autoři tuto legitimitu považují za určující),<sup>9</sup> a legitimitu odvozenou od přímo volených zástupců v Evropském parlamentu.

Ostatně s ohledem na legitimitu je vhodné dodat, že členství v Evropské unii je plně dobrovolné.<sup>10</sup> Státy se aktivně rozhodly, často na základě národních referend, že část své

<sup>4</sup> BARTOLINI, S. The Nature of the EU Legitimacy Crisis and Institutional Constraints: Defining the Conditions for Politicisation and Partisanship. In: CRAMME, O. (ed.). *Rescuing the European Project: EU Legitimacy, Governance and Security*. London: Policy Network, 2009.

<sup>5</sup> PARRY, P. The Democratic Deficit of the EU. *North East Law Review*. 2016, roč. 4, č. 1, s. 97.

<sup>6</sup> MORAVCSIK, A. The Myth of Europe's Democratic Deficit. *Intereconomics*. 2008, roč. 43, č. 6, s. 334.

<sup>7</sup> Ibidem.

<sup>8</sup> LONGO, M. – MURRAY, P. No Ode to Joy? Reflections on the European Union's Legitimacy. *International Politics*. 2011, roč. 48, č. 6, s. 672.

<sup>9</sup> Srov. např. MORAVCSIK, A. In defence of the democratic deficit: Reassessing legitimacy in the European Union. *Journal of Common Market Studies*. 2002, roč. 40, č. 4, s. 603–624.



legislativní pravomoci přenesou na nadnárodní orgán, a zároveň každý stát může Evropskou unii svobodně opustit.<sup>11</sup>

V souladu s výše uvedeným by se tak mohlo zdát, že Evropská unie je plně legitimní (dokonce dvakrát) a není tedy prostoru pro úvahy nad demokratickým deficitem, protože kde je legitimita, tam není deficit (alespoň částečně). Takový závěr by však byl zkratkovitý a neúplný. Problém (ne)legitimity Evropské unie je natolik komplexní, že ho nelze zjednodušovat na pouhé konstatování, že lidé volí zástupce do Evropského parlamentu a pomocí voleb sestavují národní vlády, které v důsledku tvoří Radu, a žádný demokratický deficit tedy vlastně neexistuje.

Přítom demokratický deficit Evropské unie je hluboce komplexní problematika, kterou je třeba jasně definovat. Follesdal a Hix tak například vymezují demokratický deficit EU za pomoci pěti okruhů problémů, které v celku tvoří jeho obsah:<sup>12</sup>

- 1) Evropská integrace měla za následek posílení exekutivních pravomocí a tím sníženou kontrolu národních parlamentů;<sup>13</sup>
- 2) Evropský parlament je stále příliš slabý;<sup>14</sup>
- 3) I s ohledem na sílící pravomoci Evropského parlamentu neexistují „evropské“ volby – tj. volby do Evropského parlamentu nejsou o osobnostech s celounijním přesahem a o evropských politických stranách, případně ani (jak bude popsáno níže) o evropských tématech;
- 4) Evropské integrační procesy vyúsťují v posun politik od preferencí voličů, tj. jinými slovy v EU převládá neoliberalní regulatorika jednotného trhu;<sup>15</sup> a především
- 5) Evropská unie je jednoduše příliš vzdálená od občanů.

V bodu 5) Hix s Follesdalem spatřují dvě roviny – institucionální a psychologickou, přičemž obě mohou a nemusí být do určité míry propojeny.<sup>16</sup> Rovina institucionální vyjadřuje nedostatek systémové a voličské kontroly (přímé kontroly) nad Radou a Komisí, resp. repektive tato kontrola je jednotlivým občanům příliš vzdálená.

<sup>10</sup> Byť lze argumentovat ekonomickým tlakem, tak každý stát má sám konečné, suverénní rozhodnutí, zda bude podporovat ekonomickou spolupráci a integraci koordinovaně s ostatními státy nebo bude razit vlastní cestu mimo tržní jednotu.

<sup>11</sup> PARRY, P. The Democratic Deficit of the EU. *North East Law Review*. 2016, roč. 4, č. 1, s. 98.

<sup>12</sup> FOLLESDAL, A. – HIX, S. Why there is Democratic Deficit in the EU: Response to Majone and Moravcsik. *Journal of Common Market Studies*. 2006, roč. 44, č. 3, s. 533–562.

<sup>13</sup> Národní parlamenty sice mají již dnes možné prostředky zásahu do procesu tvorby norem Evropskou unií především v podobě žlutých, oranžových a červených karet, nicméně je stále pravdou, že důležité pravomoci připadají exekutivním orgánům (ať už částečně Komisi na poli hospodářské soutěže nebo Centrální evropské bance), jsou od kontroly národních parlamentů vzdálené. Srov. např. PARRY, P. The Democratic Deficit of the EU. *North East Law Review*. 2016, roč. 4, č. 1, s. 97–101.

<sup>14</sup> Byť daná kritéria Follesdal a Hix předložili již v roce 2006, sami reflektují stupňující se pravomoci Evropského parlamentu v oblasti zákonodárního procesu (spolurozhodovací nebo též řádný legislativní proces). Kritika je ale založená na nemožnosti Evropského parlamentu iniciovat legislativní proces a stále nadřazená pozice Rady. Tato kritika přetrvává i po přijetí Lisabonské smlouvy, kdy Evropský parlament má do určité míry ústřední roli v zákonodárném procesu, výše uvedené ale stále ve výčtu pravomocí chybí. Srov. např. PARRY, P. *The Democratic Deficit of the EU*, s. 97–101.

<sup>15</sup> Follesdal a Hix nalézají shodu s dalšími autory (Habermas, Majone, Moravcsik, McNamara a další) v tom, že levicová politika je v EU velice upozaděna a dále též ve skutečnosti, že vlády národních států prosazují na úrovni Evropské unie takové politiky, které by neprošly v jejich národních parlamentech – především podpora pro velké zemědělství, neoliberalní podpora jednotného trhu atd.

<sup>16</sup> FOLLESDAL, A. – HIX, S. *Why there is Democratic Deficit in the EU: Response to Majone and Moravcsik*, s. 536.

V této rovině naopak Moravcsik uvádí, že institucionální kontrola je dostatečná, protože občané volí v národních volbách, ze kterých více či méně přímo vycházejí vlády, a jejich ministři a premiéři tvoří Radu – tedy jednotlivé vlády podléhají kontrole občanů, jež je zvolili.<sup>17</sup> Komise je dle Moravcsika taktéž dostatečně pod kontrolou občanů. Je totiž podrobena jak dohledu Rady (příčemž Evropská rada a Rada se podílejí na jejím sestavení), tak dohledu přímo voleného Evropského parlamentu (který personální obsazení Komise schvaluje a může Komisi vyslovit nedůvěru).<sup>18</sup>

Majone více než Moravcsik vyzdvihuje technokratické postavení Komise a rozvádí, že postavení Komise je s ohledem na její exekutivní účel v pořádku – vlády jednotlivých členských států jsou sice produktem voleb, ale občané nad nimi mají kontrolu též pouze skrz přímo volené národní parlamenty.<sup>19</sup>

Rovina psychologická pak znamená, že Evropská unie je příliš „jiná“ než systém národních států, evropské orgány jsou příliš odlišné a mnohem složitější v porovnání s orgány jednotlivých členských států, na které jsou jejich občané zvyklí. Důsledkem je, že Evropské unii občané jednoduše nerozumí, nechápují její systematiku, natož mechanismy, a tak nebudou nikdy schopni považovat ji za velký demokratický systém nebo se s Evropskou unií identifikovat.<sup>20</sup>

Ona odlišnost Evropské unie a s tím spojená obtíž porozumět Evropské unii jsou jedním z určujících faktorů, proč je evropská identita v občanech EU tak málo zakořeněná. Dalšími faktory zabraňujícími tvorbě kolektivní evropské identity jsou jistě také geografická rozsáhlost a kulturní rozmanitost jednotlivých národů,<sup>21</sup> to vše jsou ale proměnné, které mohou být překonány v případě pocitu interkonektivity mezi občany a Evropskou unií navzájem.<sup>22</sup>

Habermas v podstatě do určité míry potvrzuje definici demokratického deficitu Hixe a Follesdala, na rozdíl od nich jej ale definuje třemi problematickými okruhy:<sup>23</sup>

- 1) Negativní začlenění rozdílných národních společností prostřednictvím tržních svobod má prioritu před pozitivním začleněním dosaženým politicky prostřednictvím formování vůle samotných občanů;<sup>24</sup>
- 2) Nepolitický proces přijímání politik na unijní úrovni, jenž je oproštěn od demokratického vlivu;<sup>25</sup> a
- 3) Vzdálenost Evropského parlamentu od občanů, jejichž zájmy má zastávat.<sup>26</sup>

<sup>17</sup> MORAVCSIK, A. *In Defence of the Democratic Deficit: Reassessing Legitimacy in the European Union*, s. 605.

<sup>18</sup> *Ibidem*, s. 612.

<sup>19</sup> MAJONE, G. Europe's Democratic Deficit: The Question of Standards. *European Law Journal*. 1998, roč. 4, č. 1, s. 7.

<sup>20</sup> FOLLESDAL, A. – HIX, S. *Why there is Democratic Deficit in the EU: Response to Majone and Moravcsik*, s. 536.

<sup>21</sup> PARRY, P. *The Democratic Deficit of the EU*, s. 100.

<sup>22</sup> Ostatně příkladem v tomto smyslu budiž USA. Amerika je geograficky rozsáhlá země s nezměrným množstvím kultur, občané USA se ale cítí být spojeni celoamerickým patriotismem, cítěním vůči celé Americe, nikoliv jen vůči jednotlivým federativním státům. Občané USA spojuje myšlenka společného odkazu, která překonává geografickou rozlehlost a kulturní rozmanitost. Zajímavá data o americkém patriotismu např. zde: <<https://www.statista.com/statistics/954000/proud-to-be-american-timeline/>>, ze statistiky je zřejmé, že byl v posledních letech od roku 2013 úroveň patriotismu v USA mírně klesala, od roku 2020 již úroveň patriotismu opět stoupá a v roce 2021 tak 69 % Američanů uvedlo, že je extrémně až velmi pyšná na to, že jsou Američané a dokonce 64 % Američanů vlastní vlajku USA.

<sup>23</sup> HABERMAS, J. *Democracy in Europe: Why the Development of the EU into Transnational Democracy is Necessary and how it is Possible*. *European Law Journal*. 2015, roč. 21, č. 4, s. 546–557.

<sup>24</sup> Habermas tím myslí, že evropská integrace se soustředí na začlenění jednotlivých států do jednotného trhu, případně měnové unie, čímž samozřejmě jsou začleněny i občané v těchto státech žijící. Vhodné by ale bylo začleňovat občany prostřednictvím společné vůle evropanství, kterýmžto nevyhnutelným důsledkem by bylo tržní integrace národních států.

Bod 2) souvisí s institucionálními změnami, reformou fungování Komise, posílení principu deliberativní demokracie a transparency uvnitř dalších mechanismů Evropské unie. Bod 3) souvisí s problémem reprezentace a ostatně i přijímáním neoliberalních politik pro posílení jednotného trhu na úkor řešení socioekonomických problémů (což se částečně překrývá s bodem 1).<sup>27</sup> Zčásti se tento bod týká též institucionální reformy Evropského parlamentu, navržení pravomoci iniciovat legislativní proces, utvořit vnitřní politickou soutěž apod. Jednoduše přizpůsobit fungování Evropského parlamentu fungování parlamentům národních. Ostatně předpokladem demokracie je, aby její občané sami sebe vnímali jako suveréna, který přijímá zákony prostřednictvím svých zástupců.<sup>28</sup>

Někteří autoři však věří, že institucionální změny samy o sobě nejsou tou jedinou správnou cestou k řešení problému nedostatečné legitimacy Evropské unie. Poulsen například píše, že strukturální změny jsou sice potřeba ke snížení demokratického deficitu, ale samotné kopírování systematiky národních parlamentů spíše, než odbourá demokratický deficit, vtiskne Evropské unii novou strukturální identitu s novými problémy. Principy deliberativní demokracie přijaté Evropským parlamentem tak jen vytvoří vzorec podobný státním mechanismům, což ve výsledku pouze změní podobu problematiky demokratického deficitu. Poulsen uzavírá, že paradoxně implementace přímo demokratické legitimacy do fungování Evropské unie je proti cílům Evropské unie.<sup>29</sup>

S tím ostatně souhlasí jak Moravcsik, tak Majone. Moravcsik píše, že Evropská unie se jednoduše soustředí na ty funkce moderního demokratického vládnutí, které se více odráží v ne tak výrazné politické participaci.<sup>30</sup> Majone výslovně uvádí, že technokratické postupy Evropské unie jsou jí imanentní do té míry, že bez nich nemůže jednoduše fungovat. Politiky Evropské unie nelze do důsledku vykonávat dle co nejvíce důsledných demokratických principů a ostatně samotné státy tímto způsobem také nefungují. Hospodářská soutěž je v jednotlivých členských státech hlídána nikým nevolenými zaměstnanci státního aparátu,<sup>31</sup> to stejné platí pro národní finanční trhy, dohled nad ochranou osobních údajů, lékové agentury apod.<sup>32</sup>

## 2. Občané a populismus

Bod 1)<sup>33</sup> dle Habermase stojí za nárůstem popularity pravicového populismu a extremismu, schovávajícího se pod rouškou národního citění a sebeuvědomění. Prosazování liberálních politik s cílem harmonizovat vnitřní trh mělo být ze strany Evropské unie i prostředkem pro zaházení jakýchkoli reminiscencí nacionalismu (především tedy spojeného

<sup>25</sup> Jednoduše řečeno se jedná dle Habermase o nedostatečnou legitimitu rozhodovacích procesů uvnitř Komise, Soudního dvora Evropské unie a jiných institucí EU. Důsledkem pak dle Habermase je sebe imunizace Bruselu vis-à-vis národních veřejných sfér.

<sup>26</sup> Přičemž zde Habermas nenaráží ani tak na posilování pravomocí Evropského parlamentu, jako spíše na důležitost efektivitu komunikace politik Evropského parlamentu občanům, tj. kýženým prostředkem k dosažení ideálního stavu je posílení komunikačních kanálů a mediálního prostoru.

<sup>27</sup> Což je Habermasovo zásadní téma.

<sup>28</sup> LORD, Ch. Does the EU Suffer from a Democratic Deficit? *Intereconomics*. 2008, roč. 43, č. 6, s. 316.

<sup>29</sup> POULSEN, E. Close Look on Improving Democracy in the European Union. *North East Law Review*. 2013, Vol. 1, s. 144.

<sup>30</sup> MORAVCSIK, A. *In Defence of the Democratic Deficit: Reassessing Legitimacy in the European Union*, s. 606.

<sup>31</sup> Bez pejorativní konotace.

<sup>32</sup> MAJONE, G. *Europe's Democratic Deficit: The Question of Standards*, s. 26.

<sup>33</sup> „Negativní začlenění rozdílných národních společností prostřednictvím tržních svobod má prioritu před pozitivním začleněním dosaženým politicky prostřednictvím formování vůle samotných občanů.“

s 2. světovou válkou) a imperialismu (supremace některých států především západní Evropy nad ovládaným územím, ať už se jednalo o Belgie, Holandsko, Portugalsko, Španělsko, ale i Francii a další).<sup>34</sup> Paradoxně ale liberální politiky Evropské unie dávají prostor pro strach z rozšiřující se socioekonomické propasti nikoliv jen na úrovni členských států, tj. mezi skupinami obyvatel jednoho státu, ale i mezi členskými státy navzájem a mezi různými skupinami osob napříč celou Evropskou unií.

Tento strach je velice jednoduše použitelný pro vytvoření společného veřejného nepřítel, kterým Evropská unie pro pravicové populisty je.<sup>35</sup> Zářným příkladem je pak dle Habermase situace v Maďarsku.<sup>36</sup> Byť bylo Habermasovo pojednání psáno v roce 2016, jsou jeho slova pro Maďarsko, respektive demokraticky zvoleného autokrata Viktora Orbána, platná i v roce 2022.

Na Maďarském příkladu rozvedeném níže v tomto textu tak lze velice dobře demonstrovat, jakým způsobem pravicoví populisté dokážou téma Evropské unie (téma demokratického deficitu Evropské unie) použít pro svůj vlastní prospěch a tím demokratický deficit EU posílit.

Již notnou chvíli v médiích a unijních kuloárech rezonuje problematika spojená s návrhem maďarského zákona proti pedofilii. Tento návrh zákona obsahuje zákaz šíření jakékoli osvěty týkající se homosexuality mezi dětmi, případně šíření jakéhokoli materiálu zobrazujícího nebo propagujícího homosexualitu.<sup>37</sup>

V důsledku se tento zákaz může dotýkat jakéhokoli projevu homosexuality na veřejnosti, v kultuře, zprávách, jednoduše v jakémkoli veřejném prostoru. Proti takovému návrhu zákona se ohradila většina členských států Evropské unie s tím, že se jedná o jasné porušení zásad, na kterých je Evropská unie vybudována. Hlasité výzvy vyslyšela i Komise, která v polovině července roku 2021 zahájila proti Maďarsku řízení o nesplnění povinnosti.<sup>38</sup>

Orbán zareagoval v souladu s očekáváními. Evropská unie dle jeho slov zasahuje do výsostných záležitostí Maďarska, dokonce Maďarsko doslova „napadla“.<sup>39</sup> Evropská unie tak brání v ochraně dětí, k níž se Viktor Orbán zavázal. Orbán emotivním způsobem zdůrazňuje nutnost ochrany dětí a dodává, že právě jejich budoucnost je v sázce – budoucnost, kterou chce Evropská unie zničit.<sup>40</sup> Orbán nato vyhlásí celostátní referendum o přijetí kontroverzního zákona. Primární cíl referenda je však umocnit pozici Orbána, vnutit maďarským občanům myšlenku boje nás, maďarského národa, proti Bruselu, zlé Evropské unii, která nás napadá proto, že vás, naše občany, chceme chránit.<sup>41</sup> Orbán bravurně vytvořil vějičku a reakci Evropské unie přetransformoval ve vlastní prospěch.

<sup>34</sup> HABERMAS, J. *Democracy in Europe: Why the Development of the EU into Transnational Democracy is Necessary and how it is Possible*, s. 548; 549.

<sup>35</sup> Zmiňování jsou pravicoví populisté, protože ti levicoví nejsou relevantní hybnou politickou silou; levicoví kritici Evropské unie jako by se vytratili, čehož si všímá nejen Habermas, ale i Majone, Moravcsik, McNamara a další.

<sup>36</sup> *Ibidem*.

<sup>37</sup> *Orbán slíbil referendum o ochraně dětí. Reaguje tak na kritiku EU*. Dostupné z: <<https://ct24.ceskatelevize.cz/svet/3343674-orban-slibil-referendum-o-ochrane-deti-reaguje-tak-na-kritiku-z-eu>>. Zobrazeno dne 4. 8. 2021.

<sup>38</sup> Dostupné z: <[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/cs/ip\\_21\\_3668](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/cs/ip_21_3668)>. Zobrazeno dne 4. 8. 2021.

<sup>39</sup> *Orban referendum plan raises stakes in Hungary's LGBT row with EU*. Dostupné z: <<https://www.reuters.com/world/hungarys-pm-call-referendum-child-protection-issues-2021-07-21/>>. Zobrazeno dne 4. 8. 2021.

<sup>40</sup> *Ibidem*.

<sup>41</sup> Podcast českého rozhlasu Vinohradská 12 ze dne 9. 7. 2021 s maďarskou politoložkou Eszter Kováts. Přepis rozhovoru dostupný z: <[https://www.irozhlaz.cz/zpravy-svet/podcast-vinohradska-12-madarsko-zakon-lgbt\\_2107090600\\_cen](https://www.irozhlaz.cz/zpravy-svet/podcast-vinohradska-12-madarsko-zakon-lgbt_2107090600_cen)>. Zobrazeno dne 4. 8. 2021.

Důkazem budiž zaplacená reklama v několika celostátních denících členských států unie. Orbán v ní v sedmi bodech píše, co je dle jeho názoru s Evropskou unií špatně. „*V Bruselu se buduje superstát, k čemuž nikdo nedal mandát. Říkáme ne evropskému impériu,*“ dozví se například čtenář z reklamy. „*Evropský parlament se ukázal být slepou uličkou: reprezentuje pouze své ideologické a institucionální zájmy. Role národních parlamentů musí být posílena,*“ píše se dál.<sup>42</sup> Právě na tomto příkladu se ukazuje výše zmíněné, totiž že problematika demokratického deficitu se odráží i v těch nejvíce bagatelizujících prohlášeních protiunijních populistů.

Jakýkoli národ, jak píše Habermas, je složen z občanů, kteří tvoří politická společenství, která však nevznikla spontánně, spíše byla vytvořena uměle, za pomoci právních nástrojů.<sup>43</sup> Byť kýženým unijním výsledkem by snad bylo vytvořit jeden unijní národ, případně evropanství nadřadit pojetí jednotlivých národů členských států (tak jako tak uměle vytvořenými), pravicoví populisté se snaží o pravý opak s cílem upevnění vlastní moci. Čím větší je snaha Evropské unie o sjednocení nejen vnitřního trhu, ale také evropského smýšlení, jedno jak druhé podepřeno liberálními politikami, tím větší a silnější jsou tato témata pro pravicové populisty.

Přitom právě evropská identita je jedním z klíčových řešení demokratického deficitu Evropské unie.<sup>44</sup> Politický systém je o to pevnější a stabilnější, čím více se lidé uvnitř tohoto politického systému cítí jeho součástí jak na úrovni emocí, tak na úrovni jednotného politického společenství (ve smyslu společenské skupiny jednotlivých osob náležejících pod jeden politický systém).<sup>45</sup>

Je pravdou, že v podstatě od dob politizace Komise rezonují unijní témata v narativu politiků jednotlivých členských států čím dál více, byť téma převládá u již několikrát zmíněných populistů.<sup>46</sup> Tento proces nicméně nevnímám jako čistě negativní. Je pravdou, že politizaci Komise a další obdobná témata lze využít jako demonstraci „ideologie Bruselu“ a nástin hodnotového směřování evropských integračních politik a tím opět zdůraznit nutnou nacionalizaci. Na druhou stranu je politizace prostředkem přiblížení fungování Evropské unie občanům prostřednictvím národních médií. Jistě, média ovládaná Orbánem píší o útoku Evropské unie na maďarské hodnoty a snahu chránit děti. Svobodná média však píší o zájmu Evropské unie chránit demokratické hodnoty a lidská práva jako důstojnost a svobodu, na nichž je evropské společenství vybudováno.<sup>47</sup> Lidé pak vnímají snahy Evropské unie bránit základní lidské hodnoty moderního státu, což může být tím pomyslným pojícím prvkem, kterým lze prorazit apatii občanů vůči Evropské unii.<sup>48</sup>

Občané si pak mohou uvědomit, že jejich životy v Evropské unii jsou nutně hluboce propojeny prostřednictvím integrace evropského trhu, právního rámce a norem ovlivňu-

<sup>42</sup> No thanks: Some Europe newspapers refuse political ads from Hungary's Orban. Dostupné z: <<https://www.reuters.com/world/europe/no-thanks-some-europe-newspapers-refuse-political-ads-hungarys-orban-2021-07-01/>>. Zobrazeno dne 4. 8. 2021.

<sup>43</sup> HABERMAS, J. *Democracy in Europe: Why the Development of the EU into Transnational Democracy is Necessary and how it is Possible*, s. 552.

<sup>44</sup> MORAVCSIK, A. Ever-further Union: What Happend to the European Idea. *Foreign Affairs*. 2020, roč. 99, č. 1, s. 164.

<sup>45</sup> MCNAMARA, K. R. *When the Banal Becomes Political: The European Union in the Age of Populism*, s. 4.

<sup>46</sup> Ibidem.

<sup>47</sup> A samozřejmě též jednotný trh, který je též maďarským zákonem ohrožen (např. směrnice o elektronickém obchodu).

<sup>48</sup> FOLLESDAL, A. – HIX, S. *Why there is Democratic Deficit in the EU: Response to Majone and Moravcsik*, s. 551.

jících celounijní ekonomiku, a tedy i celou společnost.<sup>49</sup> Mohou mít pocit, že i jejich všední zájmy jsou Evropskou unií reprezentovány, což v důsledku vytváří onen kýžený pocit jednotné komunity.<sup>50</sup>

Výše uvedené je však čistě hypotetická úvaha. Jistě, „[...] *co kdyby bylo právě téma lidských práv a společných hodnot tím pojícím elementem?*“ Troufám si však odhadnout, že tomu tak spíše nebude. Na celounijní úrovni se bude jednat o pěnu dní, kdežto na úrovni členského státu, v tomto případě Maďarska, sehraje téma svou zamýšlenou roli.

Evropská unie, respektive její fungování a témata, kterými se zabývá a ve kterých má určité pravomoci, jsou totiž příliš vzdálená a neuchopitelná pro „průměrného“ evropského občana.<sup>51</sup>

### 3. Co tedy je demokratický deficit

Z přístupu k evropskému deficitu jsou tak zřetelné dva směry. Jeden vidí problematiku demokratického deficitu Evropské unie v nedostatečné legitimitě institucionálního rámce, tj. snaží se alespoň částečně vymezit problém demokratického deficitu a jeho řešení reformou mechanismů uvnitř Evropské unie. Ať už je to posílení zákonodárné pravomoci Evropského parlamentu, skutečné jednotné evropské volby, které budou odrážet unijní politiky, a nikoliv jen národní problémy,<sup>52</sup> institut tzv. Spitzenkandidáta, oslabení exekutivní role Komise nebo zajištění přímé volby evropského prezidenta či eurokomisařů, nabízená řešení mají za cíl oslabit demokratický deficit posílením přímého občanského prvku v evropských politikách.

Výše uvedené institucionální změny reagují na většinu z definičních znaků demokratického deficitu Follesdala a Hixe, ba dokonce Habermase. Otázkou však je, zda, ať už samostatně či libovolná kombinace, tyto institucionální změny dokážou eliminovat autory zmiňovanou „vzdálenost Evropské unie“, tj. její obecnou neuchopitelnost. Lze vycházet z příkladu přímých voleb do Evropského parlamentu, jejichž zavedení bylo oslavováno jako velký krok k přímé participaci občanů Evropské unie na jejích politikách. Role Evropského parlamentu byla navíc záměrně posilována tak, aby jediný přímo volený orgán Evropské unie dokázal čelit narůstající kritice unijní technokracie, tj. být protiváhou vyrovnávající exekutivní charakter Komise.<sup>53</sup> Přesto ale role Evropského parlamentu v eliminaci demokratického deficitu posílením legitimacy přímo volené evropské instituce nebyla naplněna. Od roku 1979, kdy byly přímé volby do Evropského parlamentu poprvé, se účast v těchto volbách v celé Evropské unii snížila až o 20 % z 61,99 % v roce 1979 na 42,61 % v roce 2014.<sup>54</sup> V posledních volbách do Evropského parlamentu v roce 2019 byla sice účast 50,62 %, je nicméně nutno podotknout, že k volbám dorazili voliči oslovení především populistickými stranami, tedy v Británii *Brexit party* vedená Nigelem Farageem

<sup>49</sup> MCNAMARA, K. R. *When the Banal Becomes Political: The European Union in the Age of Populism*, s. 6.

<sup>50</sup> MORAVCSIK, A. *In defence of the democratic deficit: Reassessing legitimacy in the European union*, s. 616.

<sup>51</sup> MORAVCSIK, A. *The Myth of Europe's Democratic Deficit*, s. 340.

<sup>52</sup> SCHLEICHER, D. What if Europe Held an Election and No One Cared? *Harvard International Law Journal*. 2011, roč. 52. č. 1, s. 115.

<sup>53</sup> *Ibidem*, s. 123.

<sup>54</sup> CLARK, D. EU Parliament: voter turnout in the European elections 1979. In: *statista.com* [online]. 27. 7. 2022 [naposledy cit. 2022-01-30]. Dostupné z: <<https://www.statista.com/statistics/300427/eu-parlament-turnout-for-the-european-elections/>>.



získala 29 míst z celkových 73, ve Francii protievropská populistická strana Marie le Pen získala 22 míst ze 74 a v Itálii nacionalistická populistická strana vedená Matteem Salviniem získala 28 míst, což je o 23 míst více než v minulých volbách do Evropského parlamentu.<sup>55</sup>

Dané výsledky plně korelují s výše uvedenou analýzou. Populisté dokážou velmi podbízivě oslovit unijního občana a nabídnout mu natolik jednoduché vysvětlení problematiky Evropské unie a současně i řešení problému, že ho dokáže unijní občan velmi jednoduše uchopit. Jak bude argumentováno dále, je to právě nepochopení unijních politik, respektive nedostatek relevantních informací poskytovaných unijním občanům, která způsobuje onu „*racionalní apatii voličů*“.<sup>56</sup>

Druhý směr – oproti institucionální legitimitě – čerpá spíše z občana jako takového. Follesdal a Hix píšou o „psychologické vzdálenosti“ Evropské unie občanu.<sup>57</sup> Habermas v souvislosti s deficitem institucionální legitimacy spojuje vzestup pravicového extremismu a populismu, který dále v občanech Evropské unie podněcuje vymezování se vůči politikám Evropské unie, jejím mechanismům a integračním procesům, čímž vzniká psychologický prvek demokratického deficitu.<sup>58</sup>

Výše popsané rozměry demokratického deficitu – tedy institucionální a psychologický – se liší od často v teorii uznávaného přístupu k legitimně Evropské unie při rozlišování tzv. legitimacy na vstupu (*output legitimacy*) a legitimacy na výstupu (*input legitimacy*). Legitimita na vstupu zohledňuje především interoperabilitu mezi občany Evropské unie a Evropskou unií samotnou, pohotovost při reakci Evropské unie na potřeby jejích občanů při jejich současném zapojení do politiky Unie.<sup>59</sup> Legitimita na výstupu poměřuje kvalitu normativního rámce vydávaného Evropskou unií, jak z kvalitativního, tak kvantitativního hlediska, při zohlednění institucionálních mechanismů zajišťujících tento normativní rámec.<sup>60</sup> Někteří autoři s ohledem na demokratický deficit vychází z toho, že legitimita na výstupu je dostatečně určujícím hlediskem (ne)existence demokratického deficitu EU a legitimita na vstupu je v zásadě irelevantní (tak hovoří, jak popsáno výše, např. Majone nebo Moravcsik).<sup>61</sup> Jiní autoři zas usuzují, že právě legitimita na vstupu je určujícím hlediskem k vytyčení demokratického deficitu EU, tj. slabá účast u voleb do Evropského parlamentu, nedostatečné zastoupení levicových politik v Evropském parlamentu a tím způsobené utváření norem a směřování Evropské unie pomocí tzv. politiky bez politizování (*policy without politics*).<sup>62</sup> Přístup k demokratickému deficitu Follesdala a Hixe a Habermase obsahuje problémy, které je možno podřadit jak pod legitimitu na výstupu, tak legitimitu na vstupu. Naopak Moravcsik praví, že demokratický deficit není způsobený nedostatečnou legitimitou na výstupu, ale když už něčím, tak legitimitou na vstupu, tj. problém tkví především na přístupu občanů k Evropské unií.

<sup>55</sup> Ibidem.

<sup>56</sup> SCHLEICHER, D. *What if Europe Held an Election and No One Cared?*, s. 138; 146.

<sup>57</sup> FOLLESDAL, A. – HIX, S. *Why there is Democratic Deficit in the EU: Response to Majone and Moravcsik*, s. 536.

<sup>58</sup> HABERMAS, J. *Democracy in Europe: Why the Development of the EU into Transnational Democracy is Necessary and how it is Possible*, s. 549.

<sup>59</sup> SCHMIDT, A. V. *Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Inout, Output and „Throughput“*. *Political Studies*. 2013, č. 61, s. 4; 5.

<sup>60</sup> Ibidem.

<sup>61</sup> Ibidem, s. 10–12.

<sup>62</sup> Ibidem, s. 12–14.

Psychologické, stejně jako institucionální pojetí demokratického deficitu, může vycházet jak z absence legitimacy na výstupu, tak na vstupu, příčina a následek se částečně překrývají. Jak již bylo zmíněno výše, při snaze eliminovat institucionální demokratický deficit nemusí dojít k eliminaci demokratického deficitu jako takového. Psychologický demokratický deficit tak považují za hlavní problém demokratického deficitu jako celku. Mnoho autorů přistupuje k řešení demokratického deficitu výlučně institucionálně, snaží se řešit problém „z druhé strany“, tedy reformami, které mají mít za následek změnu vnímání Evropské unie veřejností. Takové počínání se ale ukázalo být slepou uličkou. Správně by dle mého názoru měla nejdříve přistoupit snaha eliminovat deficit psychologický tak, aby Evropská unie přestala být unijním občanům natolik „vzdálená“. Následně se poté věnovat institucionálním reformám, případně institucionální reformy Evropské unie dostatečně propojit se snahou o eliminaci psychologického demokratického deficitu.

#### 4. Vzdálenost Evropské unie

Moravcsik jde dokonce dál než Follesdal, Hix nebo Habermas, když píše, a není daleko od pravdy, že svou nesrozumitelností a neuchopitelností je evropská politika pro občany *nudná*.<sup>63</sup> Základem problému totiž je, že většina témat, která lidé považují za důležitá a politicky exponovaná, jsou témata čistě národní a Evropská unie nemá při jejich formaci buď žádnou nebo minimální pravomoc.<sup>64</sup> Občana totiž primárně zajímá (stačí se podívat na politická hesla používaná před kampaní do Poslanecké sněmovny České republiky v roce 2021) oblast sociální politiky, zdravotní péče, důchodů, vzdělání, právo a pořádek, rodinné otázky (včetně např. sňatků homosexuálů; politika adopcí atd.) a otázky infrastruktury (od dálnic po výstavbu železnic, přístup k internetu atd.), přičemž Evropská unie do těchto témat zasahuje jen málo či vůbec.<sup>65</sup>

Jedním z důsledků výše uvedeného je pak mimo jiné nízká účast ve volbách do Evropského parlamentu.<sup>66</sup> Empirickým výzkumem bylo zjištěno, že neporozumění fungování Evropské unie je jedním ze čtyř hlavních faktorů ovlivňujících nízkou účast voličů ve volbách do Evropského parlamentu.<sup>67</sup> Evropské volby představují decentralizovaná, pro voliče v podstatě lhostejná témata, v kterých relativně malé množství voličů vybírá některou ze stran na základě národní politiky.<sup>68</sup> Volby do Evropského parlamentu se tak často stávají protestními volbami, ve kterých se projevuje názor daných voličů na vládnoucí politickou stranu a jiná čistě národní témata.<sup>69</sup>

Je ale přitom nutné rozeznávat apatii způsobnou neporozuměním, neuchopitelností a vzdáleností Evropské unie na straně jedné a negativním postojem vůči Evropské unii na straně druhé. Podle posledního Eurobarometru je na základě empirických dat zřejmé, že většina občanů Evropské unie je s ní spokojena. Ve všech členských státech (s výjimkou tří) většina obyvatel hodnotí úroveň demokracie Evropské unie kladně. Majorita osob je

<sup>63</sup> MORAVCSIK, A. *The Myth of Europe's „Democratic Deficit“*, s. 339.

<sup>64</sup> *Ibidem*.

<sup>65</sup> *Ibidem*.

<sup>66</sup> SCHLEICHER, D. *What if Europe Held an Election and No One Cared?*, s. 147.

<sup>67</sup> BLONDEL, J. – SINNOTT, R. – SVENSSON, P. *Institutions and Attitudes: Towards an Understanding of the Problem of Low turnout in the European Parliament Elections of 1994*. 1996. EU Working Paper RSC No. 96/19.

<sup>68</sup> MORAVCSIK, A. *In defence of the democratic deficit: Reassessing legitimacy in the european union*, s. 604.

<sup>69</sup> MORAVCSIK, A. *The Myth of Europe's „Democratic Deficit“*, s. 337.

také optimistická s ohledem na budoucnost Evropské unie. Přitom demograficky je zajímavé, že spokojenost s Evropskou unií vyjadřují spíše vzdělaní, mladí lidé, kteří nemají problém platit své účty.<sup>70</sup> Naopak více nespokojeni jsou buď starší lidé nad 55 let, nebo méně vzdělaní a zadlužení či nezaměstnaní.<sup>71</sup>

Nespokojenost však zřejmě není tím nejdůležitějším hybatelem při rozhodování o hlasování o unijních tématech. Tím je právě ta určitá míra apatie, zapříčiněná neporozuměním. S neporozuměním lze velice dobře pracovat z populistického hlediska a je velmi jednoduché za pomoci bagatelizačních hesel a vykonstruovaných problémů „přiblížit“ Evropskou unii v takovém světle, v jakém ji populisté chtějí mít.

Když v roce 2001 probíhalo v Irsku první referendum o přijetí dodatku ústavy, který by umožnil ratifikaci Niceské smlouvy, výsledkem bylo jeho zamítnutí. 42 % dotázaných voličů v tehdejší referendu uvedlo, že hlasovalo *proti* přijetí, protože jim obsah ústavního dodatku byl lhostejný nebo ani nevěděli, co je jeho obsahem. Ostatně heslem kampaně proti přijetí bylo: „*If you don't know, vote no!*“ – „Pokud nevíš, hlasuj NE!“ Podstatná část voličů *proti* též uvedla, že jejich rozhodnutí ovlivnila skutečnost, že se domnívali, že dodatek ústavy (respektive Niceská smlouva) bude obsahovat ustanovení, která vůbec obsahovat neměl, např. znovuzavedení trestu smrti, legalizace potratů, zhoršení práv zaměstnanců, či dokonce uvěznění tříletých dětí za vzdělávací účely (sic!). Jednoduše politiky, které jsou mimo kompetence Evropské unie.<sup>72</sup>

Když proběhlo referendum o vystoupení Velké Británie z Evropské unie, výsledek byl 52 % pro odchod z EU, 48 % pro setrvání v EU. Jedná se o extrémně malý rozdíl pro tak dalekosáhlé následky, přičemž samotný výsledek byl ze značné části zapříčiněn manipulací politiků, bagatelizací unijních témat a zjednodušenými hesly.<sup>73</sup> Nejúspěšnějšími slogany kampaně pro odchod bylo jednoznačně „*We want our country back*“ – „Chceme zpět naši zemi!“ a „*Let's take back control*“ – „Získejme zpět kontrolu“. Slogany, které naznačovaly, že Evropská unie je jakýmsi superstátem vládnoucím nad všemi ostatními, že Velká Británie je ochuzena o jakoukoli suverenitu a je třeba se opět osamostatnit.

Michael Gove, přední politik kampaně Brexitu, prohlásil: „*Věřím, že rozhodnutí, která ovládají naše životy, zákony, které máme následovat a daně, které máme platit, mají být přijímány lidmi, které sami volíme a které můžeme vyhodit, pokud chceme změnu.*“<sup>74</sup> Z Evropské unie byl vytvořen všeobjímající démon chrlící normy ovlivňující i ty nejmenší problémy všedních životů; tyto normy byly popsány jako „*neviditelný ostnatý drát, který nás obklopuje*“.<sup>75</sup>

Mýšlenka zlého superstátu ovládajícího každý náš pohyb byla jednoduše představena jako způsob, kterým Evropská unie funguje. Stejně tak byl tématem vstup Turecka do

<sup>70</sup> Toliko výraz užitý přímo v Eurobarometru.

<sup>71</sup> Eurobarometr Evropského parlamentu. 2021. Zpráva o výsledku empirického výzkumu dostupná za: <<https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-heard/eurobarometer/2020/parlemeter-2020/en-report.pdf>>.

<sup>72</sup> MORAVCSIK, A. *The Myth of Europe's „Democratic Deficit“*, s. 336.

<sup>73</sup> Vysvětleno i s daty např. zde: <<https://www.bloomberg.com/quicktake/will-uk-leave-eu>>.

<sup>74</sup> Hesla se zjednodušila na suverenitu, opětovné získání kontroly nad *vlastním* státem a na výdaje. Celá problematika, institucionální reformy, aparát Evropské unie zjednodušeny do hesel, které ani nebyla pravdivá. Více k tomu, proč se nakonec Brexit uskutečnil a že to má pramálo společného s nespokojeností občanů s Evropskou unií ve skvěle věrném filmu *Brexit – the uncivil war*.

<sup>75</sup> RINGEISEN-BIERDEAUD, J. „Let's Take Back Control“: Brexit and the Debat on Sovereignty. *French Journal of British Studies*. 2017, roč. 22, č. 2, s. 1–17.

Evropské unie a s tím spojený příval tureckých migrantů. Jedinou možností, jak by Velká Británie mohla tomuto zabránit, byl odchod z Evropské unie. Nicméně z voličů věděl zřejmě málokdo o procesu přijímání nového členského státu do Evropské unie a nutnosti jednomyslného rozhodnutí Rady. Při alespoň bazální znalosti evropského práva je zřejmé, že výše uvedená politická hesla měla daleko od pravdy.<sup>76</sup> A protože lidé Evropské unii nerozumí a nechápou její fungování, musela být pro účely brexitové kampaně nastolena i důležitá národní témata, v případě Brexitu zdravotní péče, do níž měly po Brexitu proudit miliony liber ušetřených právě díky opuštění EU. Brexit je esencí všeho v tomto pojednání napsaného, je esencí toho nejpalcivějšího problému, jehož vyřešením by „demokratický deficit Evropské unie“ (ve smyslu psychologického demokratického deficit) byl zkoncentrován na otázku „skutečného zlepšení fungování a efektivity Evropské unie“ (ve smyslu institucionálního demokratického deficit).

Krom apatie k Evropské unii formuje psychologický demokratický deficit taktéž vyloženě negativní postoj nebo cynismus<sup>78</sup> k Evropské unii. Apatie může být na negativní postoj k EU přeměněna působením populistů, jak již popsáno výše, případně může negativní postoj vyvěrat z vlastního originálního postoje k politikám Evropské unie na základě vlastního přesvědčení. Ostatně negativní postoj nemusí mít apriorně negativní konotaci. Vyjádření negativního postoje vůči politikám Evropské unie je legitimním projevem názorového proudu. Důsledky pro psychologický demokratický deficit má však takový negativní postoj, který je založen na mylných či zkreslených informacích o Evropské unii. I zde je třeba připomenout, že psychologický demokratický deficit, v tomto smyslu v rovině negativního postoje (v zásadě až cynismu) vůči Evropské unii, zabraňuje eliminaci institucionálního demokratického deficitu. Empirickým výzkumem bylo zjištěno, že i takový institut, kterým je evropská občanská iniciativa, je méně využíván v případě vzrůstající nespokojenosti (cynickému postoji) k Evropské unii nebo není využíván vůbec.<sup>79</sup> Jinými slovy institut, který je naprosto imanentní snahám odstranit demokratický deficit, tedy přímo posílit legitimitu na vstupu možností zapojit občany Evropské unie přímo do jejich politik, je úměrně méně využíván se vzrůstajícím negativním postojem k Evropské unii.

Z výše uvedeného je zřejmé, že k eliminaci demokratického deficitu jako celku je třeba nejdříve eliminovat psychologický demokratický deficit. Občané Evropské unie by měli mít povědomí o tom, jak Evropská unie funguje, co spadá do pravomocí Evropské unie, jak může ovlivnit jejich život, jaké jsou výhody a nevýhody pro každého občana EU. Způsobů, jak daného lze docílit, může být několik.

S ohledem na volby do Evropského parlamentu je esenciální role samotných politických stran ve sdělování dostatečně relevantních informací, představování evropských kandidátů a nastolování evropských témat.<sup>80</sup> Důležitou roli hrají také média, která jsou hlásnou troubou jak domácí, tak zahraniční politiky. Evropská Komise si uvědomuje důležitost mediálního obrazu, respektive informovanosti veřejnosti o evropských záležitostech

<sup>76</sup> Ibidem.

<sup>77</sup> Ostatně 70 % voličů, kteří hlasovali pro vystoupení VB z EU je bez vyššího vzdělání či jakékoli pracovní kvalifikace, pouze čtvrtina voličů pro vystoupení má vysokoškolské vzdělání. Pro vystoupení z EU navíc drtivě více hlasovali lidé nad 45/50 let, mladší lidé přesvědčivě hlasovali pro zůstat v EU.

<sup>78</sup> KENTMEN-CIN, C. Explaining willingness to use the European Citizens' Initiative: Political cynicism, anti-EU attitudes and voting weight of member states. *Comparative European Politics*. 2014, roč. 12, č. 3, s. 301.

<sup>79</sup> Ibidem, s. 310.

<sup>80</sup> SCHLEICHER, D. *What if Europe Held an Election and No One Cared?*, s. 124.

tech, a tak dne 8. prosince 2021 uveřejnila oznámení o podpoře Evropského newsroomu tiskových agentur, který se skládá z 16 tiskových agentur členských států, jež spolupracují na informování o evropských záležitostech.<sup>81</sup>

Mnozí autoři se domnívají, že základním stavebním kamenem k eliminaci demokratického deficitu jsou veřejné sféry. Veřejnou sférou (anglicky *public spheres*; výraz pochází z německého *Öffentlichkeit*)<sup>82</sup> se v zásadě rozumí „společenský subsystém, pomocí něhož dochází k vzájemnému pozorování společenských a politických hráčů“,<sup>83</sup> respektive „otevřené komunikační fórum pro kohokoliv, kdo se chce vyjádřit nebo naslouchat tomu, co mají říci jiní.“<sup>84</sup>

Pro veřejné sféry je zásadní, aby *docházelo* k politickému konfliktu. Pokud totiž není konflikt, a každý tedy souhlasí se vším, není komunikace potřeba a diskuse uvnitř veřejných sfér je bezpředmětná.<sup>85</sup> Veřejných sfér je několik především s ohledem na témata, jež jsou předmětem deliberace.<sup>86</sup> Postupně se vytváří i „evropská veřejná sféra“, byt' někteří autoři píší spíše o „europeizaci“ již existujících národních veřejných sfér.<sup>87</sup> Europeizaci veřejných sfér pak rozumíme přeměnu předmětu zájmu společenských debat, institucí a politik tak, že právě Evropská unie se stane jejich integrální součástí.<sup>88</sup>

Nikoliv ale v tom smyslu, že by snad unijní témata měla vytlačit, nahradit ta domácí či mezinárodní (ve smyslu globální). Občané a národní instituce mají fungovat s ohledem na svoji identitu obdobně tak, jak je tomu ve federativních systémech.<sup>89</sup> Občané by se měli hlásit a rozvíjet identitu státu na své národní úrovni, zároveň by ale měli cítit identitu celku, tj. Evropské unie.<sup>90</sup> Na stejném principu by pak měla být založena europeizace veřejných sfér.

Smyslem veřejných sfér je obecně vytvoření legitimního politického systému založeného na politické debatě (analogicky ideální model deliberativní demokracie podle J. Habermase).<sup>91</sup> Tato debata, respektive samotné veřejné sféry nicméně musí být podporovány pluralitní politickou soutěží, politizací politik a politickou opozicí.<sup>92</sup> Evropská unie se s ohledem na svůj spíše technokratický charakter těmito znaky nevyznačuje. Politická soutěž je málo viditelná, Komise jedná konzistentně, v Evropském parlamentu nejsou v zásadě zastoupeny levicové strany, natož levicoví populisté. Určitému rozvoji europeizace veřejných sfér napomáhá politizace procesů Evropské unie, především pak Komise,<sup>93</sup>

<sup>81</sup> Tisková zpráva Evropské Komise, The European Newsroom of press agencies. In: *digital-strategy.ec.europa.eu* [online]. 8. 12. 2021 [naposledy cit. 2022-01-31]. Dostupné na: <<https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/european-newsroom-press-agencies>>.

<sup>82</sup> RISSE, T. (ed.). *Contemporary European politics: European public spheres: Politics is back*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014, s. 5.

<sup>83</sup> *Ibidem*, s. 6.

<sup>84</sup> *Ibidem*.

<sup>85</sup> *Ibidem*, s. 9.

<sup>86</sup> *Ibidem*.

<sup>87</sup> *Ibidem*, s. 10.

<sup>88</sup> *Ibidem*.

<sup>89</sup> FOLESDALL, A. Democracy, identity, and european public spheres. In: RISSE, T. (ed.). *Contemporary European politics: European public spheres: Politics is back*, s. 257.

<sup>90</sup> *Ibidem*.

<sup>91</sup> HARRISON S. – BRUTER, M. Media and identity: the paradox of legitimacy and the making of European citizens in RISSE, T. (ed.). *Contemporary European politics: European public spheres: Politics is back*, s. 165.

<sup>92</sup> *Ibidem*.

<sup>93</sup> RISSE, T. (ed.). *Contemporary European politics: European public spheres: Politics is back*, s. 13.

nejvíce ale k podpoře europeizace veřejných sfér napomáhají události, které se týkají Evropské unie jako celku. Ať už je to ekonomická krize, pandemie nemoci covid-19 nebo ruská invaze na Ukrajinu, tato témata sjednocují evropský mediální prostor a podporují tak europeizaci veřejných sfér.

Nicméně s ohledem na skutečnost, že obecně jednotná unijní témata chybí (právě s ohledem na nedostatek politického boje), vzkvétá čím dál více euroskepticismus a jeho mediální dosah. Euroskepticismus je nikoliv kritika k určitým aspektům Evropské unie, ale kritika, respektive skepse k samotné existenci Evropské unie jako takové (tj. celku).<sup>94</sup>

Nárůst euroskepticismu je problematický především s ohledem na to, že negativní zprávy a dokonce tzv. *fake news* mají tendenci šířit se rychleji a mít větší dopad mezi lidmi.<sup>95</sup> Sociální média podporují veškeré praktiky euroskeptiků a v této návaznosti vyvolávají efekt rozdělení společnosti, a navíc velmi posilují nacionalismus.<sup>96</sup> Co se „klasických“ médií týče, objevují se euroskeptické zprávy, respektive negativní zprávy o Evropské unii spíše v bulvárních periodikách, která míří na chudší a méně vzdělané části obyvatelstva.<sup>97</sup> Problematické je, což je v tomto článku zmíněno hned na několika místech, že Evropská unie je příliš komplexním společenským uspořádáním, což ji a zprávy o ní činí více náchylným k dezinterpretacím a celkovému nepochopení.<sup>98</sup>

Empirickým výzkumem Sarah Harrison a Michaela Brutera bylo zjištěno, že lidé, kteří mají větší povědomí o Evropské unii, spíše nepodlehnu *fake news* o Evropské unii.<sup>99</sup> Je nicméně nutné, aby neobjektivní a difamační zprávy konfrontovali tito občané přímo, a nikoliv jen pasivně. Jinými slovy nestačí, pokud informovaní občané vědí, že jsou některá média či zprávy zaměřeny proti Evropské unii a spíše šíří nepravdivé informace, ale je nutné aktivně vůči těmto informacím konfrontovat pravdivá zjištění. Pokud tak, byť informovaní, občané nečiní, nastává efekt tzv. „časové bomby“, kdy jsou tito občané a jejich názor na Evropskou unii negativně ovlivněni z dlouhodobého hlediska.<sup>100</sup>

Taktéž bylo zjištěno, že pokud jsou unijní občané vystavováni pozitivním zprávám o Evropské unii, podporuje to rozvoj jejich unijní identity. Pokud však na druhou stranu jsou občané systematicky a dlouhodobě vystavováni špatným zprávám (většinou ve formě *fake news* či jiných dezinformačních forem zpráv), v zásadě to brání jakémukoli vytváření unijní identity a podporuje to prohlubování psychologického demokratického deficitu.<sup>101</sup>

Klíčem k vytvoření unijní identity, respektive europeizovaných (případně přímo evropských veřejných sfér) a tedy k eliminaci psychologického demokratického deficitu Evropské unie, je občany o Evropské unii vzdělávat a systematicky informovat tak, aby bylo možné je objektivně informovat v médiích a aby se ubránili působení dezinformací o Evropské unii.

---

<sup>94</sup> Ibidem, s. 16.

<sup>95</sup> KERMER, J. E. – NIJMEIJER, R. A. Identity and European Public Spheres in the Context of Social Media and Information Disorder. *Media and Communication*. 2020, roč. 8, č. 4, s. 32.

<sup>96</sup> Ibidem.

<sup>97</sup> Ibidem, s. 33.

<sup>98</sup> Ibidem, s. 34.

<sup>99</sup> HARRISON S. – BRUTER, M. Media and identity: the paradox of legitimacy and the making of European citizens in RISSE, T. (ed.). *Contemporary European politics: European public spheres: Politics is back*, s. 184.

<sup>100</sup> Ibidem.

<sup>101</sup> Ibidem, s. 185.



Výše zmíněného kýženého efektu tak může být docíleno občanským vzděláváním, jakožto nástrojem komplexním a založeným na přímém kontaktu mezi občany Evropské unie navzájem.

## 5. Co můžeme udělat?

Občanské vzdělávání hraje důležitou roli při edukaci společnosti o jejích právech, povinnostech, předcházení sporů nebo poskytování informací o fungování právních mechanismů obecně.<sup>102</sup> Právní občanské vzdělávání (anglicky *public legal education* nebo *public legal education and information*)<sup>103</sup> může být důležitým nástrojem poskytujícím občanům-neprávníkům vodítka a návody o fungování světa práva a složitých právních institutů. Výsledky pozorující dopady právního občanského vzdělávání ukazují, že je zřejmé propojení mezi znalostí práva a právních procesů a schopností řešit právní problémy,<sup>104</sup> pojitko je též mezi právní gramotností občanů a vývojem právních institutů, respektive mezi tím, jak správně informovaní občané s právním povědomím dokážou kritickým myšlením zhodnotit stav právních institutů a napomoci tak k jejich reformaci či celkovému fungování.<sup>105</sup>

Vzdělávání občanů o dané problematice je důležité proto, že jsou to právě „*výchovně-vzdělávací aktivity, které posilují občany, aby se informovaně, odpovědně a aktivně podíleli na spravování věcí veřejných a na rozvoji demokratické společnosti*“.<sup>106</sup>

Cílem občanského vzdělávání s ohledem na výše popsany psychologický demokratický deficit by tak mělo být informovat občany a vést je k odpovědnému a aktivnímu podílení se na rozvoji Evropské unie. Informovaný občan dokáže, ostatně jak píše výše citovaný Zariski, učinit informované rozhodnutí v Evropských volbách nebo využít instituty Evropské unie nabídnuté občanům k přímému zapojení se do procesů evropských politik jako je evropská občanská iniciativa<sup>107</sup> nebo využít svého petičního práva. Zároveň dokáže kriticky nahlížet na informace podsouvané populistickými politiky. Urban přímo označuje (ve velmi dobře zpracované analýze) občanské vzdělávání za nástroj nutný k eliminaci populismu, protože „*[p]okud lidé nerozumí tomu, co se ve společnosti děje, pokud jim není nikdo schopný věrohodně a zároveň pravdivě vysvětlit, proč právo přiznává nová práva novým menšinám, pokud celé generace vyrůstaly před rokem 1989 v radikálně odlišném*

<sup>102</sup> Developing capable citizens: the role of public legal education. The report of the PLEASE Task Force. In: *lawforlife.org* [online]. 2007 [naposledy cit. 2022-01-31]. Dostupné z: <<https://lawforlife.org.uk/wp-content/uploads/2013/05/pleas-task-force-report-14.pdf>>, s. 9, 10, 11.

<sup>103</sup> *Public legal education* (PLE) je zaměřeno spíše na vzdělávání, tj. aktivní přístup strany vzdělání poskytující ke straně, které je vzdělání adresované, kdežto *Public legal education and information* (PLEI) poskytuje spíše informace, tj. určitá fakta bez aktivního zapojení recipienta, více o rozdílu zde: <[https://www.wikiwand.com/en/Legal\\_awareness](https://www.wikiwand.com/en/Legal_awareness)>.

<sup>104</sup> BUCK, A. – PLEASANCE, P. – BALMER, N. J. Education Implications from the English and Welsh Civil and Social Justice Survey, 2007. Citováno z Developing capable citizens: the role of public legal education. The report of the PLEASE Task Force. In: *lawforlife.org* [online]. 2007 [naposledy cit. 2022-01-31]. Dostupné z: <<https://lawforlife.org.uk/wp-content/uploads/2013/05/pleas-task-force-report-14.pdf>>, s. 10.

<sup>105</sup> ZARISKI, A. *Legal Literacy: An Introduction to Legal Studies*. AU Press, 2014, s. 27.

<sup>106</sup> PROTIVÍNSKÝ, T. – DOKULILOVÁ, M. *Občanské vzdělávání v kontextu českého školství: analytická sonda*. Brno: Masarykova univerzita, 2012, s. 12–13, citováno z URBAN, M. *Občanské vzdělávání jako protiváha populismu*. In: KYSELA, J. (ed.) *Populismus v demokratickém právním státě: hrozba, nebo výzva?* Praha: Leges, 2019, s. 215.

<sup>107</sup> Více o evropské občanské iniciativě jako prvním nástroji přímé demokracie Evropské unie v MANOSOGLU, T. – PITROVÁ, M. *Evropská občanská iniciativa*. In: PITROVÁ, M. (ed.) *Postlisabonské procesy v Evropské unii*. Brno: Masarykova univerzita, Fakulta sociálních studií, Mezinárodní politologický ústav, 2014, s. 151.

*politickém prostředí a procházely diametrálně odlišnými kurzy občanského či politického vzdělávání [...] a od té doby mnozí neměli příležitost projít jiným vzděláváním, nelze se úspěchu populistů divit“.*<sup>108</sup> Důležitou roli právního občanského vzdělávání si uvědomuje i Poslanecká sněmovna České republiky, když ve svém usnesení píše, že cílem takového vzdělávání má být: „[...] vychovávat svobodné občany, tedy občany, kteří jsou schopni vlastního kritického úsudku o veřejných záležitostech, kteří jsou nakloněni osobnímu aktivnímu zapojení do veřejného dění a respektují při tom základní lidská a politická práva ostatních občanů“.<sup>109</sup>

Právní občanské vzdělávání může mít mnoho podob. Možné je využití letáků, informativních webových stránek s infografikami, dnes populárních podcastů,<sup>110</sup> výuky problematiky v rámci školního sylabu, seminářů pro zájmové skupiny mimo školní prostředí, workshopů, telefonní pomocné linky, kontaktní kampaně, televize, vlogů, blogu atd.<sup>111</sup> Přitom právě semináře a jiné techniky založené na setkávání se tváří v tvář jsou považovány za neefektivnější při rozvíjení nejen vědomostní stránky, ale též stránky dovednostní a dokáží více podnítit adresáty k určitému aktivnímu jednání.<sup>112</sup> Právě semináře vnímám jako neefektivnější i v tom smyslu, že při nich dochází k přímé konfrontaci řečníka a recipienta, je tak umožněna přímá diskuse a mizí určitá odosobněnost, které se ostatní výše prezentované formy právního občanského vzdělávání nevyhnou.

Při tvorbě tematického semináře je nutné, jak píše Grimes, uvědomit si především to, čeho chci docílit.<sup>113</sup> Cílem takových seminářů by zřejmě s ohledem na složitost tématu nemělo být komplexní vysvětlení fungování složitého aparátu Evropské unie, objasnění veškerých zákoutí bruselských, štrasburských a lucemburských jednání. Z výše uvedeného vymezení „vzdálenosti“ Evropské unie vyplývá, že je nutné se zaměřit především na „přiblížení“ Evropské unie posluchačům. Toho může být docíleno načrtnutím základních obrysů fungování Evropské unie, vysvětlení její úlohy a zasazení tohoto uspořádání v dnešním moderním světě, přiblížit oblasti, kterými se zabývá, nastínit výhody, které přináší každému jednomu občanu Evropské unie a pokud možno vyvrátit nejvíc notorické mýty o Evropské unii. Na první pohled může znít jednoduše „vysvětlit základy“, ale únosná a dostatečně erudovaná simplifikace tak komplexní problematiky je velice složitý problém. Vhodné je řídit se principem tzv. granularity, tj. postupovat od nejvíce důležitých, v zásadě až obecných témat, k těm více konkrétním, doplňujícím tématu přednesená dříve. Vhodné by tak mohlo být začít se samotným vytyčením působení práva Evropské unie na národní

<sup>108</sup> URBAN, M. Občanské vzdělávání jako protiváha populismu. In: KYSELA, J. (ed.). *Populismus v demokratickém právním státě: hrozba, nebo výzva?*, s. 214.

<sup>109</sup> Usnesení č. 529 Poslanecké sněmovny PČR ze 4. prosince 2014, k návrhu usnesení Poslanecké sněmovny k podpoře občanského vzdělávání, citováno z: URBAN, M. Občanské vzdělávání jako protiváha populismu. In: KYSELA, J. (ed.). *Populismus v demokratickém právním státě: hrozba, nebo výzva?*, s. 215.

<sup>110</sup> Populárně naučný podcast o Evropské unii a jejím fungování s názvem „zEvropy“ již vzniká na katedře evropského práva Právnické fakulty Univerzity Karlovy. Cílem autorů je zaměřit se nejen na odbornou veřejnost, ale tématy oslovit i veřejnost laickou. K poslechu možné zde: <<https://open.spotify.com/show/7gnG8yGdmbwGApe35hAz67?si=f3faf6a778714f30>> nebo na Apple podcast.

<sup>111</sup> Developing capable citizens: the role of public legal education. The report of the PLEASE Task Force. In: *lawforlife.org* [online]. 2007 [naposledy cit. 2022-01-31]. Dostupné na: <<https://lawforlife.org.uk/wp-content/uploads/2013/05/please-task-force-report-14.pdf>>, s. 15.

<sup>112</sup> Ibidem.

<sup>113</sup> GRIMES, R. Evaluating Legal Literacy Programmes – aims, challenges, modes and Call to Action. *International Journal of Public Education*. 2018, roč. 2, č. 1, s. 28–45.

právní řády, tj. zjednodušeně vysvětlit aplikační přednost evropských norem, princip subsidiarity a proporcionality. Dále obecně nastínit vůbec smysl existence Evropské unie – vytvoření jednotného vnitřního trhu bez hranic – a jaké politiky k naplnění tohoto cíle slouží, tedy do čeho může Evropská unie zasahovat, a do čeho nikoliv. Vhodné by bylo dále pokračovat právě rozdělením pravomocí výlučně připadajících Evropské unii a sdílených s národními státy. Na toto lze navázat hierarchizací vztahů Evropské unie a členských států, jak je volena Komise, že Rada jedná na demokratickém principu, zastupují nás v ní námi volení zástupci (respektive zástupci vlády vycházející z přímých voleb) a státy mají právo veta, ostatně jako mají právo veta (v podobě žlutých, oranžových a červených karet) i národní parlamenty. Výše uvedené je typickým příkladem granularity – nastolením nejvíce stěžejního tématu se postupně dostáváme k tématům odvislým.

Dle Grimese je také nutné si uvědomit věk a počet cílových posluchačů.<sup>114</sup> Jiné postupy přednášení a jiný obsah (do určité míry) bude mít seminář pro skupinu pěti seniorů a jiné postupy a obsah bude mít seminář pro tělocvičnu plnou maturantů. Studenty bude více zajímat přínos Evropské unie na poli vzdělávání, možnost vyjet studovat do zahraničí, možnosti uplatnění na trhu práce za hranicemi České republiky nebo ochrana osobních údajů na sociálních sítích, u věkově pokročilejšího publika pak lze akcentovat témata jako cena potravin, dostupnost léků nebo boj Evropské unie za rovnoprávnost žen a mužů. Problematické v tomto smyslu může být samotné zaměření specificky vytvořeného programu právního občanského vzdělávání. Při jeho tvorbě je totiž nutné vyselektovat adresované publikum a takový program je pak jen těžko možné použít pro publikum odlišeného gardu. V zásadě pak dochází k nutnosti vynaložení dalších nákladů pro tvorbu vzdělávacího programu pro publikum s odlišnými specifikami a nutně tak dochází k poměřování možností, zda vynaložení úsilí k danému specifickému publiku je ještě perspektivní.

Po uvědomění si cíle semináře, specifického publika a přednášené látky (obsahu semináře, stylu přednášení a s tím spojené skutečné doručení kýžené myšlenky) je také dobré si uvědomit své vlastní charakterové schopnosti, které mohou seminář ovlivnit.

Seminář by měl být objektivní, oproštěný od ideologického obsahu nebo politické agitace tak, aby posluchači nenabylí dojmu, že se je někdo snaží „indoktrinovat“.<sup>115</sup> Zákaz indoktrinace je ostatně součástí triády základních pravidel občanského vzdělávání, tj. tzv. „beutelsbašského konsensu“.<sup>116</sup> Dále sem patří pluralita a vyváženost, tedy snaha o komplexní informace o tématu, včetně kontroverzí a negativních témat.<sup>117</sup> Poslední pravidlo z triády apeluje na kritické a nezávislé myšlení studentů, když to jsou právě oni, kteří svým vlastním myšlením na základě přednesených informací mají dojít k porozumění.<sup>118</sup> Při vysvětlování politik a mechanismů Evropské unie je velice složité oprostít se od jakékoli názorové spojitosti s Evropskou unií. Pokud však přednášející působí jako zapálený eurokonformista, nebudou předávané informace vnímány objektivně, stejně tak pokud bude zřetelné, že je přednášející euroskeptik.

<sup>114</sup> Ibidem.

<sup>115</sup> Public Legal Education – Principles and Guidance. In: *lawforlife.org* [online], [naposledy cit. 2021-07-05], dostupné z: <<https://lawforlife.org.uk/wp-content/uploads/PLE-principles-and-guidance.pdf>>.

<sup>116</sup> O vzniku beutelsbašského konsensu (podle německého města Beutelsbach) více v URBAN, M. *Občanské vzdělávání jako protiváha populismu*. In: KYSELA, J. (ed.). *Populismus v demokratickém právním státě: hrozba, nebo výzva?*, s. 218.

<sup>117</sup> Ibidem.

<sup>118</sup> Ibidem.

V neposlední řadě je pak vhodné stanovit si způsob vyhodnocení úspěšnosti semináře, tj. jak se seminář projevil ve znalostech, dovednostech a postojích posluchačů. Mají posluchači základní přehled o Evropské unii? Vědí, proč Evropská unie existuje, jaký je její cíl a jak se ho snaží dosáhnout? Může se s ohledem na nabyté znalosti změnit jejich případný (negativní) postoj vůči Evropské unii a je možné, že nabyté znalosti a případná změna postoje se promítne do praktické dovednostní roviny?<sup>119, 120</sup> Měření efektivity dopadu právního občanského vzdělávání je obecně spíše problematické. Možnost zkoumání dostatečného vzorku respondentů je sama o sobě výzvou ve smyslu přístupu k takovému výzkumu. Po jak dlouhé době je vhodné subjekty zkoumat (tedy jak z pohledu po jak dlouhé době přímého působení právního občanského vzdělávání, tak ve smyslu uplynutí času od účasti na aktivitách právního občanského vzdělávání), jakým způsobem (dotazníkovou metodou, moderovanou analyzovanou debatou, přímým dotazováním) a na co se zaměřit (změnil se postoj respondenta k Evropské unii, jsou nabyté vědomosti dostatečné k informovanému rozhodování a kritickému myšlení o problematice Evropské unie, využívá respondent nabyté vědomosti v rovině dovednostní např. při volbách do Evropského parlamentu).<sup>121</sup> Problém zde hrají i zdroje vynakládané na takové měření, když samotné právní občanské vzdělávání je vykonáváno spíše *pro bono*,<sup>122</sup> tedy zdroje na samotné provádění edukace jsou omezené, natož aby bylo dostatek zdrojů i na měření impaktu takového vzdělávání.

Právní občanské vzdělávání tak přináší mnohé výzvy, kterým není jednoduché čelit, a proto také nelze vnímat právní občanské vzdělávání jako samospásný recept na odstranění demokratického deficitu jako takového. Na druhou stranu je ale důležité otázku právního občanského vzdělávání s ohledem na psychologický demokratický deficit nastolit. Přes všechny možné překážky je totiž občanské právní vzdělávání silným nástrojem, který může mít, jak bylo popsáno výše, velmi pozitivní vliv na společnost.

## 6. Mohou právníci pomoci vyřešit demokratický deficit Evropské unie?

V souladu s výše uvedeným by informace předávané o Evropské unii měly být přesné, založené na odborných poznatcích, ale zároveň je nutné, aby nepřesahovaly nutné kvantum a snad i kvalitu.<sup>123</sup> Vše může být zjednodušeno do přijatelné formy, snad i musí tak, aby bylo dostatečně jasně a zároveň pochopitelně vysvětleno, za jakým účelem byla Evropská unie založena a proč je tento účel důležitý i dnes, jak Evropská unie funguje a prosazuje své politiky, a především co jsou ty dané politiky Evropské unie a jaké jsou její hodnoty.

<sup>119</sup> Např. ve smyslu, že posluchač ví, že se volí do Evropského parlamentu, v jakém období a jak volby probíhají, zda se nějak liší od národních a zda i samotná volba se nějak liší, což následně promítne do faktické účasti při volbách do Evropského parlamentu.

<sup>120</sup> Public Legal Education – Principles and Guidance. In: *lawforlife.org* [online], [naposledy cit. 2021-07-05], dostupné z: <<https://lawforlife.org.uk/wp-content/uploads/PLE-principles-and-guidance.pdf>>.

<sup>121</sup> Více o problematice možnosti měření výsledků právního občanského vzdělávání v CADER, L. *Evaluation of Public Legal Education and Information: An Annotated Bibliography*. Research and Statistics Division Department of Justice Canada, 2002.

<sup>122</sup> ZARISKI, A. *Legal Literacy: An Introduction to Legal Studies*, s. 26.

<sup>123</sup> Ve smyslu obtížně uchopitelného tématu, příliš složité problematiky apod. Nemusí být vysvětlen přímo pojem „řádný legislativní proces“, lze ale říct, že jednotlivé členské státy prostřednictvím svých zástupců spolurozhodují v legislativním procesu Evropské unie, není pak pravdy hesla „o nás bez nás“. V některých otázkách dokonce musí státy hlasovat jednomyslně.

Domnívám se, že důležitá úloha řešení této problematiky leží na právnících. Jistě, o integračních procesech Evropské unie může vzdělávat i absolvent oboru politologie, či sociologie (ostatně přední expert na evropskou integraci Jürgen Habermas je sociolog). Nicméně jakožto právníkům se nám dostalo takového vzdělání, v jehož rámci jsme se dříve či později a ať už v jakékoli formě setkali s právem Evropské unie. V naší praxi, lhostejno zda jako soudci, advokáti, notáři, korporátní právníci atd. se s aplikací a výkladem evropských norem setkáváme dnes a denně. Celoplošně se samozřejmě povědomí o fungování a procesech Evropské unie může lišit, u některých právníků (troufám si tvrdit u většiny) je ale kvalifikace ve smyslu erudice naprosto nepopíratelná. S tímto alespoň bazálním porozuměním dotýkané problematiky lze pak navíc pracovat tak, aby předávané informace byly reprodukovány nejen v dostatečně zjednodušené, ale přitom pravdivé a objektivní formě, ale též takovým způsobem, který u cílového publika vzbudí zájem.

Je třeba si klást otázku, jaká je role právníků. „*Právníci přinášejí právo neprávnickům.*“<sup>124</sup> Advokáti vykládají normy klientům, soudy vykládají normy ve sporech (i nesporných řízeních), exekutoři vykládají normy pro dlužníky a věřitele atd. Citaci výše lze ale vykládat i jinak, jednoduše tak, že osoby s právním vzděláním by měly napomoci společnosti, ve které žijí a která jim dané vzdělání přeneseně poskytla, porozumět principům právního státu, vnést do ní alespoň základní právní povědomí. V citované monografii se též píše: „*V demokratických společnostech právníci jistojistě sehrávají roli, kterou nemůže zaplnit žádná jiná profese: právník je strážcem vlády práva, ideálu, že všichni lidé jsou si rovni před zákonem a neočekávají od něj zvláštního zacházení, kterého se jim ani nedostává.*“<sup>125</sup>

Jinými slovy se dá říct, že právníci jsou mechanici právního systému, kteří mají za úkol opečovávat a hlídat motor s vědomím, že bez správného zacházení s ním nelze dojet ke kýženému cíli.<sup>126</sup> Možná nejde říct, že právníci mají *povinnost* nebo dokonce *morální povinnost*<sup>127</sup> být zachránci společnosti nebo demokratických hodnot (obojí s určitou mírou hyperboly), jsou k tomu nicméně častokrát svým vzděláním, tréninkem z praxe či snad vlivem prostředí do určité míry lépe připraveni.<sup>128</sup>

Lon Fuller tvrdil, že pokud má zákonodárce v úmyslu podřídít lidské chování určitým regulím, je nutné, aby k adresátům těchto norem přistupoval jako k někomu, kdo tato pravidla dokáže přijmout jako „*smysluplné důvody k jednání*“.<sup>129</sup> Aby pak lidé mohli přijmout určitá pravidla jako *smysluplné důvody k jednání*, je třeba, aby chápali jejich smysl a funkci v právním řádu a pokud možno i smysl a funkci instituce, ba celého společenského uspořádání, ze kterého daná pravidla vzešla. K ochraně tohoto stavebního kamene demokracie, respektive legitimacy, jak je uvedeno výše, je třeba napomoci aktivní participací právníků.<sup>130</sup>

<sup>124</sup> MOLITERNO, J. E. – PATON, P. D. – KOPA, M. – TOMOSZEK, M. – DOHNAL, V. (ed.). Globální problémy profesní etiky právníků. Praha: Wolters Kluwer, 2017, s. 1.

<sup>125</sup> Ibidem.

<sup>126</sup> ZACHARIAS, F. C. The Lawyer's Role in a Contemporary Democracy, Promoting Social Change and Political Values, True Confessions About the Role of Lawyers in a Democracy. *Fordham Law Review*. 2009, roč. 77, č. 4, s. 1604.

<sup>127</sup> Byť lze jistě polemizovat nad tím, zda tato morální povinnost nepramení ze skutečnosti, že to byla právě společnost, který umožnila (především ve smyslu hradila) právníkům získat jejich vzdělání.

<sup>128</sup> Ibidem.

<sup>129</sup> SOBEK, T. a kol. *Právní etika*. Praha: Leges, 2019, s. 38.

<sup>130</sup> Developing capable citizens: the role of public legal education. The report of the PLEAS Task Force. In: *lawforlife.org* [online]. 2007 [naposledy cit. 2021-07-08]. Dostupné z: <<https://lawforlife.org.uk/wp-content/uploads/2013/05/pleas-task-force-report-14.pdf>>.

Na druhou stranu tato snaha může být nápomocná i pro nás samotné. Oprostit se od čistě právního pohledu na věc a na problematiku nahlížet i pohledem „zvenčí“,<sup>131</sup> protože jedině tak si dokážeme uvědomit hloubku a závažnost problému, může být velmi obohacující.<sup>132</sup>

Snaha o osvětu společnosti ale nemusí probíhat jen prostřednictvím seminářů, byt' tváří v tvář je právní občanské vzdělávání neefektivnější. Může však být do určité míry příliš složitým, časově náročným způsobem. Možné je kromě výše uvedeného spíše formálního vzdělávání zapojit se i více neformálně,<sup>133</sup> například prostřednictvím sociálních sítí. Ostatně „[p]rávník může sociální média využívat mnoha způsoby. Nasnadě je využít pro soukromé účely, nabízí se i marketing nebo informování veřejnosti.“<sup>134</sup>

Je samozřejmě nutné dodržovat etické zásady jednotlivých právních povolání, mnohdy ani není vhodné vyjadřovat explicitně svůj vlastní názor.<sup>135</sup> Poskytování objektivních informací však zřejmě nebude s profesními předpisy nijak kolidovat. Naopak by mělo být ku cti právníků, pokud používání sociálních sítí přispívá ke zvyšování právního vědomí společnosti.<sup>136</sup>

Způsob práce se sociálními sítěmi je v podstatě dvojitý. Buď přispívá společenskému povědomí o Evropské unii vlastními příspěvky, např. shrnujícími recentní zásadní judikaturní závěry Soudního dvora Evropské unie v oblastech, které jsou blízké „normálnímu člověku“ (jako může být spotřebitelské právo, pracovní právo, duševní vlastnictví),<sup>137</sup> nebo se zapojují do debat/komentovat již vytvořené příspěvky. Vlastní zkušenost mě naučila, že druhý způsob je mnohem jednodušší (přívětivější) u osob známých než v neznámých skupinách, kde jste často považováni za vetřelce.

V neposlední řadě je důležitá klasická neformální komunikace s narativem přízvušeným charakteru místa a osazenstva. I pro nás by ve smyslu seberozvoje mělo být obohacující vystoupit z vlastní „bubliny“ a bavit se s lidmi mimo úzce vymezenou socioekonomickou skupinu.<sup>138</sup> Je důležité s takovými lidmi komunikovat příhodnou formou, nikoliv povýšeně či posměvačně pouze mávnout rukou nad jejich neznalostí. Distingovaná diskuse je plodnou platformou k utváření objektivních názorů spíše než vyhrocená debata, často inklinující k argumentům *ad hominem*.

## Závěr

Demokratický deficit Evropské unie je zásadní problém, který je nutné řešit. Z definice demokratického deficitu Evropské unie je zřejmé, že se jedná o složitý problém s několika méně či více souvisejícími úrovněmi, přičemž ho lze rozdělit na demokratický deficit

<sup>131</sup> ZARISKI, A. *Legal Literacy: An Introduction to Legal Studies*, s. 1.

<sup>132</sup> *Ibidem*.

<sup>133</sup> URBAN, M. Občanské vzdělávání jako protiváha populismu. In: KYSELA, J. (ed.). *Populismus v demokratickém právním státě: hrozba, nebo výzva?*, s. 220.

<sup>134</sup> SOBEK, T. a kol. *Právní etika*, s. 331.

<sup>135</sup> Např. u soudců, srovnání např. SOBEK, T. a kol. *Právní etika*, s. 331.

<sup>136</sup> *Ibidem*, s. 332.

<sup>137</sup> Z osobní zkušenosti se mi osvědčilo kombinovat témata 1) praktická – tj. taková, která mohou mít reálný dopad na každodenní život (často spotřebitelské věci) a témata 2) zajímavá – taková, o kterých si člověk přečte jednoduše proto, že skutečně jsou zajímavá – například duševní vlastnictví (spor o registraci ochranné známky představující zvuk, který vydává plechovka při otevření) nebo umělá inteligence či lidský genom.

<sup>138</sup> ZARISKI, A. *Legal Literacy: An Introduction to Legal Studies*, s. 2.



v rovině institucionální a demokratický deficit v rovině psychologické. Tento příspěvek vyzdvihuje především problematiku demokratického deficitu psychologického, tj. nedostatečné informovanosti společnosti o Evropské unii zapříčiněnou do určité míry složitostí fungování Evropské unie a celkovou vzdáleností témat, jež jsou na unijní úrovni řešeny, za celkového přispění populismu. Jak bylo argumentováno výše, bez eliminace psychologického demokratického deficitu jen těžko lze eliminovat demokratický deficit jako celek.

Svoji zásadní roli v tomto ohledu hrají média a přenositelnost objektivních informací, roli ale může hrát i společenská osvěta a vzdělání cílené na pochopení Evropské unie tak, aby informace v médiích mohly posilovat veřejné sféry. Občanské právní vzdělávání má své místo ve společnosti a je s ním spojeno mnoho pozitivních společenských efektů, ať už je to informované rozhodování, kritické myšlení při setkávání se s populismem či snad reformační pohled na problematiku právní instituty, dostatečně informovaný a erudovaný občan je pozitivním přínosem pro fungování demokratického právního státu, přeneseně pak pro fungování takového společenského uspořádání, kterým Evropská unie je.

Ať už se jedná o semináře, práci se sociálními sítěmi nebo každodenní komunikaci, je možné zapojit se do společenské debaty tak, aby úroveň povědomí o Evropské unii byla dostatečným stavebním kamenem pro možnou společenskou změnu s ohledem na vnímání unijního přínosu.

# Ústavní soud ČR mezi právem a politikou

Andrea Procházková\*

**Abstrakt:** Ústavní soud České republiky se za tři dekády existence už několikrát ocitl před rozhodováním případů, které stojí na hranici (ústavního) práva a politiky. Určit, kde pomyslná dělící čára mezi těmito propojenými koncepty leží, se zdá být skoro nemožné. Odpověď na stanovení hranice mezi právním a už politickým rozhodováním nezná ani Nejvyšší soud USA založený v roce 1789. I přesto bychom na její hledání neměli rezignovat, a to především z důvodu legitimacy rozhodování ústavních soudců, ale i jejich dopadu na tuzemský právní systém.

Tento článek se zabývá vlivem doktríny politické otázky, původně amerického konceptu soudcovské zdrženlivosti, na rozhodovací činnost Ústavního soudu ČR. Pro lepší pochopení se text nejprve stručně věnuje vzniku doktríny na Nejvyšším soudě USA, jejímu ustálení a pojmenování v americké judikatuře. Jádrem článku poté spočívá v definování politické otázky v českém ústavním soudnictví, jejím limitům a aplikaci Ústavním soudem ČR. Činí tak především na základě analýzy judikatury Ústavního soudu ČR v letech 1993–2021, ale také na základě rozhovorů s bývalými a současnými ústavními soudci. Text dochází k závěru, že o vlivu americké doktríny politické otázky na českém Ústavním soudu není pochyb, a vymezuje tematické oblasti judikatury, kde se tento vliv projevuje a ve kterých se zároveň rýsuje česká doktrína politické otázky.

**Klíčová slova:** doktrína politické otázky, soudní přezkum ústavnosti, Ústavní soud ČR, politické otázky, judicializace politiky

## Úvodní poznámka

O tom, že soudy zabývající se přezkumem ústavnosti jsou v určitém smyslu považovány za politické orgány, které ovlivňují politické dění v zemi,<sup>1</sup> toho bylo i v české akademii napsáno už mnoho.<sup>2</sup> Když toto tvrzení budeme chtít posunout dále, je potřeba se ptát, jak se toto konstatování v době judicializace politiky projevuje v soudním rozhodování případů, které stojí přímo na hraně práva a politiky. I ve státech, které vyznávají princip právního státu, nemusí být vše regulováno normami natolik, aby se stalo předmětem rozhodování (ústavních) soudů. Při zablokovanosti politické scény ve smyslu neschopnosti či neochoty hledání kompromisu, v důsledku čehož se politické spory mohou dostávat před soudy častěji, je to zásadní téma, které má v konečném důsledku dopad také

\* Mgr. Andrea Procházková. Doktorandka v oboru ústavního práva a státovědy na Právnické fakultě Univerzity Karlovy a novinářka v týdeníku *Respekt*. E-mail: prochazkova@prf.cuni.cz. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4793-8007>. Tento článek vznikl v rámci projektu Specifického vysokoškolského výzkumu: *Profesní etika právníků*, 2020-260 495. Zároveň také vychází z obhájené diplomové práce: PROCHÁZKOVÁ, A. *Vliv doktríny politické otázky na rozhodování soudců Ústavního soudu ČR*. Diplomová práce. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, Katedra ústavního práva, 2021, [cit. 2022-04-06]. Vedoucí práce prof. JUDr. Jan Kysela, Ph.D., DSc. Dostupné z: <https://dspace.cuni.cz/bitstream/handle/20.500.11956/151221/120395102.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

1 HIRSCHL, R. The Judicialization of Politics. In: WHITTINGTON, K. – KELEMEN, D. – CALDEIRA, G. (eds). *The Oxford Handbook of Law and Politics*. Oxford: Oxford University Press, 2008, s. 119–141, ŠIMÍČEK, V. *Ústavní stížnost*. Praha: Leges, 2018, s. 22.

2 Rozbor vztahu politiky a (ústavního) soudnictví popsala ve své disertační práci například Zuzana Vikarská: VIKARSKÁ, Z. *Politická role soudů a soudců v evropském a srovnávacím kontextu*. Disertační práce. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, katedra politikologie a sociologie, 2018, [cit. 2022-01-08]. Vedoucí práce prof. JUDr. Jan Kysela, Ph.D., DSc. Dostupné z: <https://dspace.cuni.cz/handle/20.500.11956/100795?show=full>.

na důvěryhodnost soudní moci. Vyřešení základních otázek veřejné politiky soudní mocí totiž vyvolává nepřátelské reakce od vysoce postavených politiků, které často nemíří pouze na konkrétní rozhodnutí, ale přímo na samotnou existenci soudu.<sup>3</sup> Vyjasňování vztahu mezi právem a politikou, jehož projevem je právě rozhodování politicky citlivých případů, nám, vnějším pozorovatelům, pomáhá zjistit, zda jsou politické stížnosti oprávněné, či nikoliv.

Pozice Ústavního soudu ČR je unikátní, jelikož na jedné straně je orgánem právním a představuje hlavní tuzemskou instanci poukazující na protiústavní kroky, zatímco ho lze zároveň označit za politického aktéra, který ale musí respektovat princip dělby moci.<sup>4</sup> Takové rozkročení zapříčiňuje, že část rozhodovací činnosti se nachází v předem nedefinovaném prostoru, ve kterém se můžeme zabývat rozlišováním mezi politickými a právními aspekty soudních sporů. Jedním z možných návodů, jak k takovým sporům přistupovat, je původně americký právní koncept soudcovské zdrženlivosti, tzv. doktrína politické otázky (*political question doctrine*), kterou jako předmět rozhodnutí zná také databáze soudních rozhodnutí NALUS Ústavního soudu ČR.

Tento článek si klade za cíl zkoumat vliv doktríny politické otázky na rozhodovací činnost Ústavního soudu ČR. V první části textu bude nejprve stručně popsán koncept doktríny politické otázky a její vývoj ve Spojených státech amerických. Dále bude následovat představení názorů akademiků na existenci doktríny v českém ústavním soudnictví. Následně bude rozebrána analýza vybrané judikatury Ústavního soudu ČR a definovány oblasti, ve kterých se vliv amerického konceptu dá vysledovat.

## 1. Stručně o americké doktríně politické otázky

Abychom mohli zkoumat v rozhodování Ústavního soudu ČR vliv doktríny politické otázky coby ponechání rozhodnutí určitých ústavních otázek jiným politickým větvím moci než moci soudní,<sup>5</sup> je nejprve na místě podívat se na její kořeny a judikaturu Nejvyššího soudu USA, který je považován za jejího „vynálezce“.<sup>6</sup> Vývoj doktríny politické otázky lze zjednodušeně rozdělit na dvě fáze – klasickou a moderní podobu.

Vznik doktríny politické otázky se pojí s předsedou Nejvyššího soudu USA Johnem Marshalllem, který ve všeobecně známém případě *Marbury v. Madison*<sup>7</sup> v roce 1803 poprvé vyslovil názor, že soudci by měli rozlišovat mezi otázkami, ke kterým se soudní moc vyjádřit podle ústavy může, a tzv. politickými otázkami. Podle tohoto rozhodnutí by soudní moc neměla posuzovat spory, ve kterých je na základě ústavy nebo zákonů výkonné

<sup>3</sup> Lze připomenout například výrok bývalého premiéra a předsedy hnutí ANO Andreje Babiše v reakci na nález Ústavního soudu ČR (Nález sp. zn. Pl. ÚS 44/17 ze dne 2. 2. 2021), kterým byla v únoru 2021 zrušena část volebního zákona kvůli rozporu s principem rovnosti volebního práva. Andrej Babiš konkrétně pronesl: „Ústavní soud definitivně ztratil všechny zábrany a aktivně se stejně jako v roce 2009 snaží ovlivnit politickou situaci v naší zemi.“ ZRŮST, T. – KOTTOVÁ, A. Ústavní soud ztratil všechny zábrany. Otrásá důvěrou v politický systém, kritizoval Babiš. In: *iRozhlas.cz* [online]. 3. 2. 2021 [cit. 2022-01-08]. Dostupné z: <[https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/andrej-babis-volebni-zakon-ustavni-soud-snevomni-parlamentni-volby-2021\\_2102031431\\_ako](https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/andrej-babis-volebni-zakon-ustavni-soud-snevomni-parlamentni-volby-2021_2102031431_ako)>.

<sup>4</sup> NOVAK, M. Ústavní soud mezi právem a politikou. *Právník*. 2001, roč. 140, č. 5, s. 421.

<sup>5</sup> CHEMERINSKY, E. *Constitutional Law: Principles and Policies*. 5th edition. New York: Wolters Kluwer, 2015, s. 185.

<sup>6</sup> Detailně se americkému pojetí doktríny politické otázky věnuje Jan Malíř v *Jurisprudence: MALÍŘ, J. Klasická doktrína politické otázky v kontextu limitů soudního přezkumu v USA. Jurisprudence*. 2018, č. 5, s. 15–29; MALÍŘ, J. Moderní doktrína politické otázky v USA: příběh, v němž stále nepadlo poslední slovo. *Jurisprudence*. 2019, č. 1.

<sup>7</sup> Rozhodnutí Nejvyššího soudu USA 5 U. S. (1 Cranch) 137 (1803).

moci poskytnuta tzv. volnost v uvážení.<sup>8</sup> V klasické podobě se doktrína politické otázky následně uplatňovala především ve zdrženlivosti v otázkách zahraniční a vojenské politiky, v domácích politických sporech nebo v otázce právního postavení indiánských kmenů. V několika rozhodnutích posléze Nejvyšší soud USA zopakoval svůj názor, že vedle otázek soudní povahy jsou i otázky politické, které soudní moc přezkoumávat nemá.<sup>9</sup>

K významnějšímu redefinování doktríny politické otázky došlo v roce 1953 v opět poměrně známém soudním sporu *Baker v. Carr*.<sup>10</sup> Předložený případ se týkal přípustnosti přezkumu způsobu, na základě kterého se vymezují volební obvody, tzv. *gerrymanderingu*, který podle dřívějšího názoru soudu nepodléhal soudnímu přezkumu. Nejvyšší soud USA nicméně došel k tomu, že v tomto sporu byla pravomoc ústavou sice svěřena zákonodárnému orgánu státu, ale je potřeba také zkoumat, jestli ten nejednal nad rámec svěřených pravomocí.<sup>11</sup> Zde se už rýsovala dnešní podoba americké doktríny, podle které neexistuje přesná linie mezi přezkoumatelným a nepřezkoumatelným, ale v politických otázkách je možný zásah ze strany soudu, pokud zákonodárna nebo výkonná moc jedná nad rámec svěřených pravomocí a takové jednání přesáhne do větší intenzity.

Zároveň rozhodnutí *Baker v. Carr* poprvé načrtlo poměrně abstraktní kritéria, podle kterých lze poznat, zda se jedná o politickou otázku. Jsou jimi: 1) ústava svěřuje téma explicitně jiné složce státní moci; 2) je zde nedostatek soudně zjistitelných a uplatnitelných standardů pro vyřešení sporu; 3) není možné rozhodnout věc bez přítomnosti politického uvážení; 4) nelze rozhodnout otázku, aniž by soud tímto krokem vyjádřil nedostatek respektu k jiné složce státní moci; 5) je potřeba bezpodmínečného dodržení již existujícího politického rozhodnutí; nebo 6) se zde vyskytují možné komplikace kvůli rozdílným interpretacím stejných otázek jednotlivými složkami státní moci.<sup>12</sup> Pokud předmět sporu spadá alespoň do jedné z vymezených kategorií, jedná se o politickou otázku a mělo by dojít k odmítnutí pro soudní nepřezkoumatelnost.

Doktrína politické otázky je v americké jurisprudenci považována za jednu z tzv. doktrín justiciability (nebo-li „techniky institucionální zdrženlivosti“<sup>13</sup>), které představují právní techniky cíleně minimalizující množinu předložených případů, ke kterým se orgán ochrany ústavnosti musí vyslovit.<sup>14</sup> Jsou založené na konstatování, že některé otázky by soudní moc neměla rozhodovat. Doktríny justiciability včetně doktríny politické otázky existují proto, že americké federální soudy jsou považovány za soudy s omezenými pravomocemi. Tato omezení zaprvé vycházejí z Ústavy Spojených států, konkrétně z článku III odst. 2, který vyjmenovává, že federální soudy mohou rozhodovat pouze „případy“ (*cases*) a „spory“ (*controversies*).<sup>15</sup> Pokud otázku nelze zařadit do vyjmenované kategorie, soudní moc není příslušná ji rozhodnout. Druhé omezení lze najít v soudní interpretaci článku III odst. 2 americké ústavy a následné judikatuře, podle které i když některé otázky spadají

<sup>8</sup> TUSHNET, M. *The Constitution of the United States of America. A Contextual Analysis*. Oxford: Hart Publishing, 2015, s. 145.

<sup>9</sup> PROCHÁZKOVÁ, A. *Vliv doktríny politické otázky na rozhodování soudců Ústavního soudu ČR*, s. 20.

<sup>10</sup> Rozhodnutí Nejvyššího soudu USA 369 US 186 (1962).

<sup>11</sup> MALÍŘ, J. *Moderní doktrína politické otázky v USA: příběh, v němž stále nepadlo poslední slovo*, s. 3.

<sup>12</sup> TUSHNET, M. *The Constitution of the United States of America. A Contextual Analysis*, s. 146.

<sup>13</sup> MALÍŘ, J. *Institucionální zdrženlivost ústavních soudů se zřetelem k Ústavnímu soudu ČR*. In: ONDŘEJKOVÁ, J. – MALÍŘ, J. a kol. *Ústavní soud ČR: strážce ústavy nad politikou nebo v politice?* Praha: Leges, 2020, s. 45.

<sup>14</sup> CHERMERINSKY, E. *Constitutional Law. Principles and policies*, s. 85.

<sup>15</sup> TUSHNET, M. *The Constitution of the United States of America. A Contextual Analysis*, s. 28.

pod výše vymezené kategorie, nejsou ani tak považovány za justiciabilní (např. doktrína bezpředmětnosti, která brání soudnímu přezkumu, pokud zanikne podstata sporu).

I když se zatím americká právní teorie neshodla, jaký je konkrétní důvod vzniku doktríny politické otázky<sup>16</sup> – jestli vychází přímo z ústavy nebo byla dovozena až na základě soudní interpretace – je považována za jeden z klíčových limitů soudního přezkumu, ale zároveň také za nejkontroverznější.<sup>17</sup> Od rozhodnutí *Baker v. Carr* se pravidelně objevují akademické diskuse o jejím vzestupu i jejím vyhasínání. Její použití je navíc některými autory kritizováno jako způsob, jak dosáhnout chtěného výsledku – soud odmítne přezkum s odkazem na jmenovanou doktrínu, protože se chce vyhnout kontroverznímu rozhodnutí.<sup>18</sup> Nejprobíranějším případem se zatím stalo politicky citlivé rozhodnutí *Bush v. Gore*, kterým v roce 2000 byly rozhodnuty americké prezidentské volby, i když tento spor neměl být podle části americké jurisprudence posuzován soudní mocí.<sup>19</sup>

## 2. Vymezení politické otázky na Nejvyšším soudu USA

Jak bylo naznačeno výše, všeobecně přijímanou definici *political question* Nejvyšší soud USA zatím nenabízí. Jedním ze způsobů, jak lépe osvětlit tento pojem, je vyčíst, co vše za politickou otázku označit nelze. Ne každé politické téma (*political issue*) může být totiž zároveň soudně chápáno jako politická otázka. Naopak mnoho případů, které lze označit za *political issues*, má v ústavách nebo v zákoně předem definovaný způsob rozhodování, a nelze je proto chápat jako spory, které by soudní moc neměla posuzovat.<sup>20</sup>

Politické otázky lze obecně definovat jako „*taková rozhodnutí soudců, že danou ústavní otázkou by neměl rozhodovat federální soud, nýbrž jedna (či obě) politické moci ve státě*“.<sup>21</sup> To však může být chápáno buď jako soudcovské sebe-omezení (*judicial self-restraint*) ve všech případech s výjimkou těch, které nejsou přímo svěřeny soudcům, nebo naopak jako rozhodování všech sporů, které nenáleží exekutivní či zákonodárné moci. Ani jedno nezakládá žádoucí stav, zvláště když volba přístupu záleží do velké míry na aktuálním obsazení soudu.

Doktrína politické otázky stojí na dvou základních principech, a tím je princip dělby moci a z ní vycházející soudcovská zdrženlivost, obě dohromady chápané jako snaha o minimalizaci zásahů do činnosti ostatních orgánů veřejné moci. Christopher May proto nabízí další způsob definice spočívající ve dvou základních otázkách, které by si soudci měli před posuzováním položit: 1) Odkazuje předmět sporu na princip dělby moci? 2) Vyčleňuje Ústava USA takové rozhodnutí prezidentovi (exekutivě) či Kongresu (zákonodárné moci)?<sup>22</sup> Pokud se nejedná o dělbu moci, není na místě ani využití doktríny

<sup>16</sup> CHEREMINSKY, E. *Constitutional Law. Principles and policies*, s. 86.

<sup>17</sup> COHN, M. Form, Formula and Constitutional Ethos: The Political Question/Justiciability Doctrine in Three Common Law Systems. *American Journal of Comparative Law*. 2011, Vol. 59, s. 678.

<sup>18</sup> MALÍŘ, J. *Moderní doktrína politické otázky v USA: příběh, v němž stále nepadlo poslední slovo*, s. 2.

<sup>19</sup> Rozhodnutí Nejvyššího soudu USA 531 U.S. 98 (2000).

<sup>20</sup> Za politická témata, která ale zároveň nejsou politickou otázkou, lze označit například kauzy rasové segregace v USA, jejíž rozhodnutí se řídí Listinou práv (*Bill of Rights*). V České republice by se mohlo jednat o ústavní žalobu pro vlezradu podle čl. 65 odst. 2 Ústavy ČR, jejíž rozhodnutí je svěřeno Ústavnímu soudu ČR.

<sup>21</sup> CHOPER, J. The Political Question Doctrine: Suggested Criteria. *Duke Law Journal*. 2005, Vol. 54, No. 6, s. 1461.

<sup>22</sup> MAY, Ch. – IDES, A. *Constitutional Law. National Power and Federalism*. New York: Aspen Law and Business, 1998, s. 120.

politické otázky. Nicméně ne každá záležitost dělby moci zároveň nutně znamená, že se jedná o politickou otázku. Co se tedy týče druhé otázky, pokud ústava přímo zmiňuje nebo se z jejího textu dá implicitně dovodit, že řešení sporu náleží jiné složce státní moci než soudní, soud do posuzování ani nevstupuje.

Erwin Chemerinsky přichází ještě s jiným přístupem, a to vymezením sedmi, poměrně širokými tematickými kategoriemi, do nichž soudní moc ve Spojených státech zpravidla spíše nezasahuje. Jedná se o záruku republikánské formy vlády, volební proces, zahraniční politiku, parlamentní proceduru v Kongresu, ratifikaci ústavních změn, otázky týkající se principu dělby moci (do této položky zahrnuje i federalismus) a impeachment.<sup>23</sup> Chemerinského vymezení nelze však chápat způsobem, že pokud předložený spor spadá pod výše zmíněnou kategorii, představuje automaticky politickou otázku. Je tu nicméně velký potenciál, že právě v těchto oblastech může být doktrína politické otázky uplatněna.

Podle Richarda Fallona je důležité také zkoumat důvody pro aplikaci dané doktríny.<sup>24</sup> Konkrétně rozeznává tři dimenze. První z nich jsou politické otázky, které vznikají v důsledku rozhodnutí jiné složky státní moci a k tomu, aby k rozhodnutí dospěly, není zapotřebí interpretace ústavy (například spor, jehož vyřešení stojí nejprve na zodpovězení otázky, zda určité území spadá pod jurisdikci daného státu, což ve Spojených státech rozhoduje exekutiva<sup>25</sup>). Druhou dimenzí využití doktríny jsou ústavní otázky vyhrazené jiné politické větvi státní moci, než je soudní moc (jen Kongres a prezident mohou prohlásit, jestli vláda ve státu splňuje formu republikánské vlády, kterou žádá federální ústava<sup>26</sup>). Třetím druhem politických otázek jsou takové ústavní otázky, u kterých v ústavě či v navazujících zákonech chybí tzv. soudně zjistitelné a aplikovatelné standardy (*judicially manageable standards*), na základě kterých může dojít k soudnímu přezkumu. Zjednodušeně řečeno, na ústavní úrovni chybí soudcům srozumitelný „návod“, jak k předmětu sporu přistoupit, a zároveň neexistuje ustanovení, které by rozhodnutí přidělovalo jiné složce státní moci (jedná se například o otázku, jestli Nejvyšší soud USA může posuzovat ústavnost *gerrymanderingu* prováděnou politickými stranami a stanovit hranici, od které manipulaci s volebními okrsky lze považovat za protiústavní<sup>27</sup>). Tento poslední přístup je právě podoba doktríny politické otázky, která je typická pro český kontext a chování Ústavního soudu ČR, což bude rozebráno v následujících kapitolách.

### 3. Ústavní soud ČR a political questions

Ačkoliv doktrína politické otázky vznikla v systému difúzního ústavního soudnictví USA, lze najít její otisk také v Evropě vyznačující se koncentrovanou a specializovanou podobou ústavního soudnictví.<sup>28</sup> Na otázku, jestli v českém ústavním systému výslovně

<sup>23</sup> CHEMERINSKY, E. *Constitutional Law: Principles and Policies*, s. 185–209.

<sup>24</sup> FALLON, R. H. Political Questions and the Ultra Vires Conundrum. *The University of Chicago Law Review*. 2020, Vol. 87, No. 6, s. 1494.

<sup>25</sup> Např. rozhodnutí Nejvyššího soudu USA 38 U.S. (13 Pet) 415 (1839), *Williams v. Suffolk Insurance Co.*

<sup>26</sup> Např. rozhodnutí Nejvyššího soudu USA 48 U. S. (7 How.) 1 (1949), *Luther v. Borden*.

<sup>27</sup> Např. rozhodnutí Nejvyššího soudu USA 139 S Ct 2484 (2019), *Rucho v. Common Clause*.

<sup>28</sup> Nejznámější evropský příklad představuje francouzská doktrína vládních aktů, tzv. *actes de gouvernement*. MALÍŘ, J. In: *Institucionální zdrženlivost ústavních soudů se zřetelem k Ústavnímu soudu ČR*. In: ONDŘEJKOVÁ, J. – MALÍŘ, J. a kol. *Ústavní soud ČR: strážce ústavy nad politikou nebo v politice?* Praha: Leges, 2020, s. 76.



existuje doktrína politické otázky jako prostředek, pomocí kterého může Ústavní soud ČR dojít k závěru, že není příslušný spor rozhodnout, by byla odpověď na první pohled záporná. To, že se k doktríně Ústavní soud ČR sám aktivně nehlásí, nicméně neznamená, že vliv doktríny na rozhodovací činnost Ústavního soudu ČR neexistuje.

V judikatuře ani v zákoně č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, rozhodně nenajdeme formulovanou doktrínu politické otázky podobně jako v rozhodnutí Nejvyššího soudu USA *Baker v. Carr*. Rozdíl spočívá také ve stanovení kompetencí, kdy je Ústavní soud ČR podle ústavního pořádku povinen rozhodnout o každém předloženém návrhu, pokud odpovídá zákonným požadavkům, a to i v případě, kdy by se teoreticky jednalo o politickou otázku. Na rozdíl od Nejvyššího soudu USA si jeho český protějšek nemůže vybírat a musí rozhodnout.<sup>29</sup>

Jak ale popisuje Marko Novak, absenci výslovného zakotvení doktríny politické otázky lze vyřešit odkazem na procedurální ustanovení v zákoně o Ústavním soudě, jako je odmítnutí pro nepřislusnost soudu nebo pro nedostatečnou aktivní legitimaci, což nakonec povede ke stejnému, zdrženlivému přístupu ústavních soudců.<sup>30</sup> Další možností je začít otázku meritorně posuzovat, ale zamítnout podání, protože nebylo prokázáno jasné porušení Ústavy ČR zákonodárným či výkonným sborem.<sup>31</sup> Ústavní soud ČR tedy nemůže konstatovat, že spor je vyloučený ze soudního přezkumu, ale musí rozhodnout o merituu věci a návrh zamítnout, nebo splnit jedno z procesních kritérií pro odmítnutí. Nejpalčivější otázka, v jejíž odpovědi tkví celá podstata doktríny politické otázky v České republice, tak spočívá v přemýšlení nad tím, jestli politická otázka představuje důvod pro odmítnutí, nebo se jedná o formu testu ústavního přezkumu podobnou testu proporcionalitě, kterým posuzovaný případ buď projde, nebo neprojde.

I když je využití doktríny politické otázky ve smyslu „nezabývání se“ v českém kontextu poměrně limitované, sám Ústavní soud ČR podle databáze NALUS doktrínu politické otázky od roku 1993 několikrát zmínil.<sup>32</sup> Podkladem pro tuto diskusi se staly dva základní principy, na kterých je doktrína založená právě ve Spojených státech a které najdeme také v českém ústavním soudnictví, a to zmíněný princip dělby moci a princip soudního sebeomezení. I proto Zdeněk Kühn shrnuje, že i „evropské ústavní soudy [...] relativně snadno operují v rámci svého uvážení stejným směrem, tedy ponechávají politiku politikům“.<sup>33</sup> Zkoumání, co vše může Ústavní soud ČR řešit, je o to více žádoucí, když pro soudní přezkum existuje poměrně obecná ústavní úprava, která umožňuje extenzivní zásahy a zároveň neodpovídá na otázku, kde přesně leží hranice mezi sebeomezením a aktivními zásahy do veřejného a politického dění.

Pojetí principu dělby moci v judikatuře poukazuje na specifické postavení Ústavního soudu ČR. Ústavní soud ČR není soudním tělesem ve smyslu obecných soudů, protože plní roli konečného garanta ústavnosti a spíše stojí nad obecnými soudy coby jejich „kontrolor“.

<sup>29</sup> ŠIMÍČEK, V. Čl. 33 [Nezávislost soudů]. In: BAHÝLOVÁ, L. et al. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010.

<sup>30</sup> Viz například níže rozebírané usnesení sp. zn. Pl. ÚS 8/20 ze dne 22. 4. 2020.

<sup>31</sup> NOVAK, M. *Ústavní soud mezi právem a politikou*, s. 435–436.

<sup>32</sup> Databáze eviduje 14 rozhodnutí spadající pod předmět řízení s názvem „political questions“. (Předmět řízení – základní ústavní principy – princip dělby moci – political questions).

<sup>33</sup> KÜHN, Z. *Ústavní praxe a omezená role ústavního soudu*. In: *Jiné právo* [online]. 16. 1. 2009 [cit. 2022-01-09]. Dostupné z: <<https://jinepravo.blogspot.com/2009/01/stavn-praxe-omezen-role-stavno-soudu.html>>.

Zároveň sám sebe někdy prohlašuje v rozhodnutích za součást soudní moci.<sup>34</sup> Ústavní soud ČR se k principu soudcovské zdrženlivosti hlásí ve své rozhodovací činnosti. Chápe ji jako situaci, kdy se „soudní moc má zdržet toho, aby přebírala pravomoci náležející moci zákonodárné a moci výkonné“.<sup>35</sup> Podobnost s definicí politické otázky v americkém kontextu je na první pohled zřejmá a Ústavní soud ČR právě na základě principu sebeomezení existenci *political question* dovodil.<sup>36</sup>

Jako podklad pro nezasahování do politických otázek se v judikatuře objevuje také čl. 5 Ústavy ČR zakotvující svobodnou soutěž politických stran. Pokud by Ústavní soud ČR zasáhl v ryze politické otázce, učinil by soutěž politických stran zbytečnou, protože jejich hlavním úkolem je tvořit a měnit veřejné politiky.<sup>37</sup> Důležitý je také čl. 6 Ústavy ČR týkající se principu (politické) většiny a ochrany (politických) menšin, ze které vyplývá nárok na to, aby vady právní úpravy primárně řešil zákonodárce, nikoliv orgán ochrany ústavnosti.<sup>38</sup>

Pojem politická otázka je v tuzemské praxi spojen s abstraktní kontrolou norem, tedy řízením o zrušení zákonů a jiných právních předpisů. Pokud je v rozhodnutí zmíněna politická otázka, jde především o podpůrný argument, který má vedle dalších argumentů ospravedlnit potřebu zdrženlivosti Ústavního soudu ČR. Jen ve velmi krajních případech je možné, aby Ústavní soud ČR odmítl věc posoudit (rozhodnout ve věci), a to pouze za předpokladu, že z ústavního pořádku nelze dovodit žádné kritérium soudního přezkumu podle § 43 odst. 1, písm. d, zákona o Ústavním soudu (odmítnutí pro nepřislušnost). Vliv doktríny politické otázky na rozhodovací činnost Ústavního soudu ČR může být také spátný v odvolání se na některá procedurální ustanovení, která ve výsledku plní stejnou roli (např. odkaz na absenci aktivní legitimace navrhovatele nebo nepřípustnost návrhu).<sup>39</sup> I když se může na první pohled zdát, že v České republice nemá doktrína politické otázky příliš mnoho důvodů pro existenci, její aplikace se dá považovat za nutnou strategii Ústavního soudu ČR v době judicializace politiky, kdy se jako společnost při řešení společenských a politických otázek stále více spoléháme na soudy.<sup>40</sup> Oproti zákonodárci či exekutivě ústavní soudci však disponují menší demokratickou legitimitou a nejsou vybaveni expertním zázemím na neprávní oblasti.<sup>41</sup>

Rozhodnutí Ústavního soudu ČR se řadí mezi prameny práva, a to i když se jedná pouze o usnesení (ty disponují menší silou přesvědčivosti). Proto také čeští ústavní soudci stojí před otázkou, jak definovat českou politickou otázku. Z analýzy judikatury Ústavního soudu ČR vyplynulo, že soudci uvádějí v zásadě tři základní faktory, z jakého důvodu argumentují, že Ústavní soud ČR nemůže spor rozhodnout: 1) respekt k principu dělby moci;

<sup>34</sup> STÁDNÍK, J. Dělbí moci v judikatuře Ústavního soudu ČR. *Legislativní příloha odborného časopisu Správní právo*. 2019, roč. 9, č. 8, s. 107–109.

<sup>35</sup> Odlišné stanovisko Jana Musíla k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 39/01 ze dne 30. 10. 2002.

<sup>36</sup> ŠÍMÍČEK, V. Čl. 6 [Princip většiny a ochrany menšin]. In: BAHÝLOVÁ, L. et al. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010.

<sup>37</sup> SLÁDEČEK, V. Čl. 83 [Postavení Ústavního soudu ČR]. In: SLÁDEČEK, V. et al. *Ústava České republiky. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.

<sup>38</sup> ŠÍMÍČEK, V. Čl. 6 [Princip většiny a ochrany menšin]. In: BAHÝLOVÁ, L. et al. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010.

<sup>39</sup> PROCHÁZKOVÁ, A. *Vliv doktríny politické otázky na rozhodování soudců Ústavního soudu ČR*, s. 81–83.

<sup>40</sup> TOMOSZEK, M. *Aplikace doktríny politických otázek Ústavním soudem ČR. Olomoucké debaty mladých právníků – Sborník příspěvků*. 2009, č. 2, s. 112.

<sup>41</sup> GÉRYK, J. Typy diskurzu v rozhodování Ústavního soudu o „reformních“ zákonech v kontextu judicializace politiky. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2016, roč. 24, č. 3, s. 431.

2) nedostatek soudně zjistitelných a aplikovatelných standardů (absence upraveného postupu soudního přezkumu); a 3) širší diskrece zákonodárné nebo výkonné moci při úpravě projednávané otázky. V následující části bude vliv doktríny politické otázky na rozhodování soudců Ústavního soudu ČR konkrétněji rozebrán.

#### 4. Politické otázky napříč judikaturou Ústavního soudu ČR

Ústavní soud ČR uvádí v databázi rozhodnutí NALUS celkem 14 sporů, které zařadil do předmětu řízení nazvané „*political questions*“.<sup>42</sup> Tato kategorie byla do databáze přidána v roce 2007, rok po jejím vzniku. Zpětně byly do této kategorie dopsány pouze dva případy, a to konkrétně nálezy sp. zn. Pl. ÚS 9/01 ze dne 5. 12. 2001 a nálezy sp. zn. Pl. ÚS 2/03 ze dne 19. 3. 2003. Ústavní soud ČR se ani v jednom rozhodnutí nepokouší definovat, co za tzv. *political question* považuje.

Jak nicméně z analýzy rozhodovací činnosti Ústavního soudu ČR a z rozhovorů s ústavními soudci vyplynulo, jedná se pouze o jeden ze způsobů, jak vliv doktríny v českém ústavním přezkumu zkoumat. Rozhodnutí jsou řazena do kategorií předmětu řízení analytickým odborem Ústavního soudu ČR, a ten tak často činí na základě explicitních zmínek v rozhodnutí.<sup>43</sup> Odpovědi tuzemského Ústavního soudu na tzv. *political questions* jsem nakonec rozdělila do sedmi oblastí judikatury, a to na základě inspirace kategorizací od Erwina Chemerinského: „*vyrovnávání se s komunistickou minulostí; hospodářská a sociální politika státu; zahraniční a vojenské otázky; dělba moci z pohledu sporu o kompetence; přezkum voleb a vnitřního fungování politických stran a celospolečenské otázky*“.<sup>44</sup> Jen tak může být přiblíženo přemýšlení Ústavního soudu ČR za posledních třicet let nad politickými otázkami.<sup>45</sup>

První skupinou sporů jsou rozhodnutí týkající se *vyvořádávání se s komunistickou minulostí*, což byl jeden z hlavních úkolů, který před Ústavním soudem ČR po roce 1989 stál. Jak popsal Radoslav Procházka, soudci zde využívali zdrženlivost tak, aby nerozporovali „protikomunistické“ kroky zákonodárné a výkonné moci. Ústavní soud ČR v databázi sám zmiňuje kauzu *Lustrační zákony*.<sup>46</sup> Jako politickou otázku spatřuje určení časového období existence lustračních zákonů, které podmiňují vstup do státních služeb zvláštními podmínkami, jako je čisté lustrační osvědčení nebo čestné prohlášení. Dále je explicitně s termínem *political question* spojena kauza týkající se *Ústavu pro studium totalitních režimů*,<sup>47</sup>

<sup>42</sup> K 5. dubnu 2022. Na základě komunikace s analytickým odborem Ústavního soudu ČR lze zjistit, že rozhodnutí se do skupiny „*political questions*“ řadí na základě explicitních zmínek v textu příslušného rozhodnutí.

<sup>43</sup> Informace o předmětu řízení „*political questions*“ získány na základě žádosti podané u Ústavního soudu ČR podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

<sup>44</sup> Radoslav Procházka mluví přímo o „*assisting historical justice*“. Více: PROCHÁZKA, R. *Mission Accomplished. On Founding Constitutional Adjudication in Central Europe*. CEU Press: Budapest – New York, 2002, s. 150–151.

<sup>45</sup> V diplomové práci, ze které tento článek vychází, jsem také zpovídala bývalé a současné soudce Ústavního soudu ČR, jejichž výpovědi vliv doktríny politické otázky ještě o trochu více přibližují.

<sup>46</sup> Nálezy sp. zn. Pl. ÚS 9/01 ze dne 5. 12. 2001, soudce zpravodaj: Jiří Malenovský. Odlišné stanovisko uplatnil Antonín Procházka, nicméně netýkalo se politické otázky, ale kritiky zrušení podmínky, aby při obsazování určitých funkcí v Policii ČR nebyli přijímáni spolupracovníci StB.

<sup>47</sup> Nálezy sp. zn. Pl. ÚS 25/07 ze dne 13. 3. 2008, soudce zpravodaj: Stanislav Balík. Odlišné stanovisko uplatnilo sedm soudců, z toho jeden disentující soudce nesouhlasil pouze s odůvodněním. Autoři disentu proti rozhodnutí namítali, že zřízení úřadu narušuje svobodu vědeckého bádání a podle jejich názoru není jeho ustavení možné brát jako pouhou politickou proklamaci parlamentu.

ve které se ústavní soudci odmítli vyslovit ke zřízení ústavu, jehož úkolem má být vědecky zkoumat historickou minulost státu, protože jeho existence představuje „politickou proklamaci parlamentu“. Do této skupiny případů lze na základě obsahové analýzy zařadit dále nálezy týkající se církevních restitucí, ve kterých Ústavní soud ČR postuluje, že politické rozhodnutí o způsobu určení finanční náhrady je vyňato ze soudního přezkumu.<sup>48</sup> Ústavní soud ČR s velkou zdrženlivostí přistupoval také k přezkumu ekonomických reforem na počátku devadesátých let.<sup>49</sup>

*Hospodářská a sociální politika státu* představuje druhou skupinu případů, ve které můžeme hledat odpovědi tuzemských ústavních soudců na politické otázky. Konkrétně se tento vliv projevuje v méně přísném testu ústavního přezkumu, který ponechává exekutivě a zákonodárné moci větší diskreci při zákonné úpravě těchto otázek. V oblasti sociálních práv jde o test racionality (rozumnosti). Tento mírnější test přezkumu byl formulován ve třech zásadních nálezech, a tím jsou *Regulační poplatky ve zdravotnictví*,<sup>50</sup> *Cenové moratorium*<sup>51</sup> a *Rozpočtové určení daní*.<sup>52</sup> Ve zmíněných nálezech se Ústavní soud ČR přímo odkázal na americkou doktrínu politické otázky s tím, že ekonomická a cenová politika státu spadají do politické sféry státu. Při procházení databáze NALUS narazíme ještě na rozhodnutí Ústavního soudu ČR při přezkumu zákona o oborových zdravotních pojišťovnách,<sup>53</sup> kde soud vylučuje svůj přezkum s odkazem na dělbu moci a politickou otázku. Zmínku o politické otázce lze povrchně najít také v nálezu *Cukerné kvóty II*,<sup>54</sup> ve kterém ústavní soudci píší, že „*obecné formování hospodářské politiky včetně restrikcí podnikání je především věcí politických orgánů*“, a proto je na místě aplikovat test racionality.

Větší zdrženlivost lze najít také u hospodářské oblasti a především u daňové problematiky, která je považována za jádro politického procesu. Při soudním přezkumu ústavnosti se zde používá tzv. test vyloučení extrémní disproportionality, podle kterého může být daň zrušena, pouze pokud má rdousící efekt (daň nesmí omezovat vlastnické právo jednotlivce do té míry, že by byla v rozporu s čl. 4 dost. 4 Listiny),<sup>55</sup> nebo je bezdůvodně diskriminační (svévolné porušení ústavního principu rovnosti).<sup>56</sup> Nejdůležitější nálezy v této oblasti představuje přezkum daně z převodu nemovitostí.<sup>57</sup> Ústavní soud ČR v něm ukládání daňové povinnosti označil za „prerogativu Parlamentu“ a na základě principu dělby moci konstatoval „*relativně široký prostor pro rozhodování o předmětu, míře a rozsahu daní*“.<sup>58</sup> Jestli lze i v českém kontextu tedy mluvit o jádru vlivu doktríny politické

<sup>48</sup> Nález sp. zn. Pl. ÚS 9/07 ze dne 1. 7. 2020, nález sp. zn. Pl. ÚS 10/13 ze dne 29. 5. 2013.

<sup>49</sup> PROCHÁZKA, R. *Mission Accomplished. On Founding Constitutional Adjudication in Central Europe*, s. 152–154.

<sup>50</sup> Nález sp. zn. Pl. ÚS 1/08 ze dne 20. 5. 2008, soudce zpravodaj: Stanislav Balík. Klíčový nálezy je doplněný sedmi odlišnými stanovisky, kteří v nich rozporují hlavní argument nálezu o sebeomezení soudu při přezkumu sociálních práv, na základě kterého je Ústavní soud ČR prohlašuje v určitém ohledu za nejusticebielní. Ukázal se zde názorový střet tehdejšího obsazení soudu, kdy těsná většina soudu prosazovala mírnější přezkum, protože zdravotnické poplatky chápala jako „součást stabilizace veřejných financí“, a tedy politickou otázku. Na druhé straně disentující soudci namítali, že je potřeba zkoumat případný zásah do lidské důstojnosti či práva na život a osobní integritu.

<sup>51</sup> Nález sp. zn. Pl. ÚS 2/08 ze dne 19. 3. 2003, soudce zpravodaj: Antonín Procházka.

<sup>52</sup> Nález sp. zn. Pl. ÚS 50/06 ze dne 20. 11. 2007, soudce zpravodaj: František Duchoň.

<sup>53</sup> Nález sp. zn. Pl. ÚS 21/15 ze dne 4. 9. 2018.

<sup>54</sup> Nález sp. zn. Pl. ÚS 39/01 ze dne 30. 10. 2002, bod VIII.

<sup>55</sup> Nález sp. zn. Pl. ÚS 29/08, ze dne 21. 4. 2009, soudce zpravodaj: Eliška Wagnerová, bod 53.

<sup>56</sup> Nález sp. zn. Pl. ÚS 29/08, bod 49.

<sup>57</sup> Nález sp. zn. Pl. ÚS 29/08 ze dne 21. 4. 2009, soudce zpravodaj: Eliška Wagnerová. O tom, že přezkum daňové politiky je považován za sféru politiků, svědčí také fakt, že proti nálezu nebylo uplatněno žádné odlišné stanovisko.

<sup>58</sup> Nález sp. zn. Pl. ÚS 29/08 ze dne 21. 4. 2009, bod 39.

otázky, můžeme za něj označit právě daňovou politiku státu, do které Ústavní soud ČR až na extrémní disproportionálnost nevstupuje.

*Otázky zahraniční a vojenské politiky* jsou jednou z klíčových oblastí americké doktríny politické otázky.<sup>59</sup> V České republice, která je v geopolitickém měřítku značně méně významná než Spojené státy americké, se politické otázky zmiňují pouze v souvislosti s členstvím ČR v Evropské unii. V nálezech *Lisabon I*<sup>60</sup> a *Lisabon II*,<sup>61</sup> ve kterých ústavní soudci prováděli předběžný přezkum ústavnosti Lisabonské smlouvy, se soud vyjadřuje k suverenitě ČR ve vztahu k přenesení pravomocí na mezinárodní organizaci, v tomto případě Evropskou unii. Podle názoru soudu v *Lisabon I* přenos pravomocí nemůže být neomezený (nesmí dojít k zásahu do čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR), „*tyto limity by [však] měly být ponechány primárně na specifikaci zákonodárci, protože jde a priori o otázku politickou, která poskytuje zákonodárci velké pole uvážení*“.<sup>62</sup> V druhém nálezu věnovaném přezkumu Lisabonské smlouvy Ústavní soud ČR odmítl na žádost skupiny senátorů vymezit „*nepřenositelné pravomoce podle čl. 10a Ústavy ČR*“, o kterých mluvil v prvním nálezu, a dále také odmítl přesně vypočíst materiální jádro ústavního pořádku, a to proto, že se jedná o politické otázky určené zákonodárci, přičemž takováto rozhodnutí nelze přenášet na ústavní soudce.<sup>63</sup>

Ačkoliv se takový případ před Ústavním soudem ČR zatím neobjevil, je podle některých autorů pravděpodobné, že do budoucna bude soud podobně zdrženlivě postupovat také v případech ústavních stížností napadajících účast ozbrojených sil České republiky ve vojenských operacích mezinárodních organizací.<sup>64</sup>

Poměrně bohatá oblast judikatury, ve které lze najít vliv americké doktríny, jsou *spory o kompetence v případě dělby moci*. Jejich řešení je Ústavou ČR vyhrazeno (nebo by mělo být) jiným větvím veřejné moci, než je moc soudní, anebo se jedná o případy, ve kterých se Ústavní soud ČR nepovažuje kvůli absenci předepsaného postupu za vhodný orgán k vydání meritorního rozhodnutí. V přezkumu ústavnosti amnestie Václava Klause z roku 2013, který iniciovala skupina senátorů, Ústavní soud ČR sám konstatuje, že „*ze žádného ustanovení Ústavy [...] nevyplývá ústavněprávní standard přezkumu takového amnestijního rozhodnutí, který by mohl být použit; nestanovil-li jej ústavodárce, nepřísluší Ústavnímu soudu [...], aby jej dotvářel ve své aplikační praxi*“.<sup>65</sup> Amnestii přirovnává soud k prerogativě, která je ze soudní kontroly vyňata, a je proto nezrušitelná. Zajímavé na tomto případě je, že Ústavní soud ČR o sobě zde mluví jako o součásti soustavy obecných soudů (na rozdíl od některých jiných rozhodnutí), a tím odůvodňuje, proč nemůže „*vyvažovaná moc soudní*“ prezidentův akt zrušit, aby tím neporušila princip dělby moci.<sup>66</sup>

<sup>59</sup> TUSHNET, M. *The Constitution of the United States of America. A Contextual Analysis*, s. 146–147.

<sup>60</sup> Nález sp. zn. Pl. ÚS 19/08 ze dne 26. 11. 2008, soudce zpravodaj: Vojen Güttler. Rozhodnutí neobsahuje žádné odlišné stanovisko.

<sup>61</sup> Nález sp. zn. Pl. ÚS 29/09 ze dne 3. 11. 2009, soudce zpravodaj: Pavel Rychetský. Rozhodnutí neobsahuje žádné odlišné stanovisko.

<sup>62</sup> Nález sp. zn. Pl. ÚS 19/08, bod 109.

<sup>63</sup> Nález sp. zn. Pl. ÚS 29/09, body 110–113.

<sup>64</sup> MALÍŘ, J. *Moderní doktrína politické otázky v USA: příběh, v němž stále nepadlo poslední slovo*, s. 17–18.

<sup>65</sup> Usnesení sp. zn. Pl. ÚS 4/13 ze dne 5. 3. 2013, bod 26.

<sup>66</sup> Usnesení sp. zn. Pl. ÚS 4/13, bod 23. K usnesení byla připojena čtyři odlišná stanoviska. Zajímavé je, že sice disidentující soudci argumentovali také principem dělby moci, ale v tom smyslu, že jejím účelem je, aby nemohlo být vydáno nepřezkoumatelné rozhodnutí. Proto měl Ústavní soud ČR podle odlišných stanovisek amnestii Václava Klause přezkoumat.



Za akt vládnutí, a tedy mimo kontrolu Ústavního soudu ČR, označil soud také vyhlášení nouzového stavu v době pandemie.<sup>67</sup> V odmítavém rozhodnutí soud říká, že takové „*usnesení vlády [...] je ad hoc rozhodnutím, které nemá právně normativní obsah, představuje primárně akt vládnutí politického charakteru a Ústavní soud by ho mohl zrušit jen v případě, byl-li by v rozporu se základními principy demokratického právního státu a znamenal-li by změnu podstatných náležitostí demokratického právního státu*“.<sup>68</sup> I podle akademického zhodnocení představuje vyhlášení nouzového stavu formu prerogativy, která je přímým provedením ústavního pořádku.<sup>69</sup> O prerogativě v rukou výkonné moci se podle Ústavního soudu ČR jednalo také v případě přezkumu extradičního a azylového řízení, kdy se soudci měli vyjádřit k rozhodnutí ministra spravedlnosti, kterým povolil vydání osoby z ČR do cizího státu mimo jiné za účelem trestního stíhání.<sup>70</sup> Podle stanoviska pléna je tato otázka svěřena pouze ministru spravedlnosti, rozhodnutí má politický rozměr a jedná se především o projev státní suverenity. V případě zmíněných sporů o kompetence Ústavní soud ČR dochází k závěru, že se jedná o jakýsi smíšený akt, k jehož přezkumu nemá danou kompetenci podle čl. 87 odst. 1 Ústavy ČR. Do této skupiny případů bych také zařadila odlišné stanovisko Jana Musila k nálezu *Melčák*,<sup>71</sup> kterým Ústavní soud ČR poprvé zrušil formálně přijatý ústavní zákon s tím, že se jednalo o individuální právní akt. Podle Musila byl derogační postup soudu chybný, protože chybí výslovné zakotvení kompetence Ústavního soudu ČR přezkoumávat ústavní zákony a argumentace soudu stála pouze na interpretaci.

I když jsou *spory týkající se voleb a fungování politických stran* v soudním přezkumu u Ústavního soudu ČR poměrně častou záležitostí a soudci je meritorně rozhodují, i zde najdeme příklady zdrženlivosti. V ústavním přezkumu komunálních voleb v Praze v roce 2010<sup>72</sup> byl předmět sporu Ústavním soudem ČR zařazen mezi politické otázky. Stěžovatelé rozporovali ústavnost rozdělení volebních obvodů, které mělo být zvoleno účelově tak, aby napomohlo k lepšímu výsledku tehdejšími dvěma nejsilnějšími stranami, ČSSD a ODS. V argumentaci stěžovatelů byl zmíněn přímo odkaz na judikaturu Nejvyššího soudu USA, konkrétně na případ *Reynolds v. Sims*, který stanovoval problematičnost volebních obvodů, z nichž každý má výrazně jiný počet obyvatel. Ústavní soud ČR stížnost nakonec

<sup>67</sup> Usnesení sp. zn. Pl. ÚS 8/20 ze dne 22. 4. 2020, soudce zpravodaj: Jaromír Jírša. Podobně Ústavní soud ČR zopakoval u přezkumu omezení maloobchodu a služeb v době pandemie, a to v usnesení sp. zn. Pl. ÚS 106/20, soudce zpravodaj: Vojtěch Šimíček.

<sup>68</sup> Usnesení sp. zn. Pl. ÚS 8/20, body 25–27. K rozhodnutí připojilo odlišné stanovisko sedm soudců. Část z disentujících soudců dodávala, že stejně zdrženlivě by měl Ústavní soud ČR přistupovat také k přezkumu jednotlivých krizových opatření, která se vyhláší v době nouzového stavu. Soudci Šimáčková, Šimíček a Uhlíř naopak nesouhlasili s tím, že vyhlášení nouzového stavu je podle Ústavního soudu ČR nepřezkoumatelné. Podle jejich názoru má soud zkoumat, zda jeho vyhlášení není například v rozporu se zákazem svévole či libovůle při výkonu veřejné moci, nebo není v rozporu s čl. 1 odst. 1 a čl. 9 odst. 2 Ústavy ČR.

<sup>69</sup> HORÁK, F. – DIENSTBIER, J. – DERKA, V. Právní úprava mimořádného vládnutí v kontextu pandemie covid-19. Rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu. *Právník*. 2021, roč. 160, č. 6, s. 447.

<sup>70</sup> Stanovisko pléna sp. zn. Pl. ÚS-st. 37/13 ze dne 13. 8. 2013.

<sup>71</sup> Nález sp. zn. Pl. ÚS 27/09 ze dne 10. 9. 2009, soudce zpravodaj: Pavel Holländer.

<sup>72</sup> Nález sp. zn. Pl. ÚS 52/10 ze dne 29. 3. 2011, soudce zpravodaj: Pavel Holländer. Proti nálezu se ozvalo pět disentujících soudců. V odlišných stanoviskách soudci namítali, že nemělo dojít k zamítnutí, protože většina soudu tím odepřela „*řádnou ochranu základním právům, v daném případě politickým právům*“ (odlišné stanovisko Elišky Wagnerové, ke kterému se připojil také František Duchoň). Soudkyně Wagnerová v disentu argumentuje také politickou otázkou, když poukazuje na to, že se většina soudu odmítla zabývat komparací zahraničních úprav obecního volebního práva jako je stěžovateli zmíněný postup Nejvyššího soudu USA, jenž otázku volební geometrie považuje za justiciabilní.



zamítl, a to mimo jiné proto, že jeho úkolem není poukazovat na to, že se mu pravidla voleb nejeví jako ideální, ale dohlížet, jestli byly dodrženy požadavky zákonodárce jako je princip rozhodnutí většiny a zda zároveň nedošlo k účelovému posunutí, které „*předem deformovalo vůli voličů a rovnost hlasů*“.<sup>73</sup> Politická otázka zde sice byla při přezkumu použita, ale ne jako přímá inspirace Spojenými státy. Naopak většina soudu došla k závěru, že komparace zahraničních příkladů soudního přezkumu *gerrymanderingu* se jeví jako „nadbytečná“.<sup>74</sup>

Zdrženlivost Ústavního soudu ČR můžeme nalézt i v přezkumu vnitřního fungování politických stran. V nálezu týkajícím se posouzení právní úpravy financování politických stran a hnutí a politických institutů<sup>75</sup> prohlásil tuto otázku za oblast, kde respektuje „*značně široký prostor uvážení zákonodárce*“ ohledně parametrů, jak budou strany a hnutí financovány – a rozhodl se tuto otázku neposuzovat.

Poslední oblast judikatury představují *tzv. celospolečenské otázky*, které se týkají ideového střetu o úpravu problémů, na jejichž rozsouzení se liší názory napříč českou společností i evropskými státy. Proto má být jejich úprava ponechána na zákonodárné nebo exekutivní moci. Sem lze zařadit například dvě rozhodnutí posuzující ústavnost povinného očkování,<sup>76</sup> ve kterých Ústavní soud ČR přezkoumával odmítavý postoj rodičů k povinnému očkování nezletilého dítěte jako podmínky pro poskytnutí veřejných služeb (např. vstup do mateřské školky). Ústavní soud došel k závěru, že není příslušný hodnotit ústavnost zákonné povinnosti podrobit se určitému druhu očkování, protože jde o „*rozhodnutí, které je v první řadě otázkou politickou a expertní*“ a rozhodnutí zákonodárce požívá velký prostor pro politické uvážení. Ke stejnému závěru dospěl Ústavní soud ČR také v případě českého zákazu domácích porodů<sup>77</sup> nebo statusových otázek především z oblasti rodinného práva týkajících se například uznávání cizozemských rozhodnutí v případě osvojení dětí stejnopohlavními páry.<sup>78</sup> Ani v jedné z otázek se Ústavní soud ČR nepovažuje za hybatele změn, který by měl svými rozhodnutími „předbíhat“ politické rozhodování. Novou

<sup>73</sup> Nález sp. zn. Pl. ÚS 52/10, bod 44.

<sup>74</sup> Nález sp. zn. Pl. ÚS 52/10, bod 76.

<sup>75</sup> Nález sp. zn. Pl. ÚS 11/17 ze dne 12. 12. 2017, soudce zpravodaj: Radovan Suchánek. Odlišné stanovisko uplatnili tři soudci. Namítali, že Ústavní soud neměl jít cestou zdrženlivosti při přezkumu financování politických stran a hnutí, protože parlamentní strany nastavují podmínky svého financování, a tím pádem rozhodují samy o sobě. To vede podle disentujících soudců k nerovnosti mezi stranami nacházejícími se v Parlamentu ČR a těmi, které se do něj snaží teprve dostat.

<sup>76</sup> Nález sp. zn. Pl. ÚS 19/14 ze dne 27. 1. 2015, soudce zpravodaj: Ludvík David; Usnesení sp. zn. III. ÚS 1479/14 ze dne 16. 4. 2015, soudce zpravodaj: Vladimír Kůrka. K nálezu týkajícímu se povinného očkování byl připojen dissent Kateřiny Šimáčkové, podle které nebyla posuzovaná právní úprava očkovací povinnosti ústavně komfortní. Šimáčková argumentuje, že částečná úprava povinného očkování vyhláškou ministerstva není v souladu s ústavním požadavkem na to, aby povinnosti byly občanům ukládány toliko na základě zákona. A i kdyby byla povinnost obsažena v zákoně, neprojde podle disentující soudkyně druhým krokem Ústavním soudem vymezeného pětistupňového testu, testem potřeby. Podle Šimáčkové by mohlo být ochrany veřejného zdraví dosaženo i jinými způsoby, které jsou šetrnější k základnímu právu na tělesnou integritu.

<sup>77</sup> Usnesení sp. zn. II. ÚS 391/14 ze dne 10. 3. 2015, soudce zpravodaj: Vojtěch Šimíček.

<sup>78</sup> Nález sp. zn. Pl. ÚS 6/20 z 15. 12. 2020, soudce zpravodaj: Milada Tomková. Dva registrovaní partneři, jeden občan ČR a jeden s cizím státním občanstvím, kteří si osvojili ve Spojených státech dvě nezletilé děti, žádali o zrušení části zákona o mezinárodním právu soukromém, který upřednostňuje česká pravidla pro osvojování dětí. V podání argumentovali tím, že zrušením části zákona dojde v Česku k sladěni „faktické životní reality“ a reality právní. Podle Ústavního soudu ČR však jen parlament coby suverén může rozhodnout o přiznání primátu vnitrostátního práva cizího státu nad tuzemským právem. Proti nálezu napsali odlišné stanovisko tři soudci, kteří kritizovali většinu soudu za to, že dal přednost před nejlepším zájmem dítěte politické úvaze zákonodárce, který při osvojení dětí ze zahraničí uznává jen manželství.

oblastí judikatury, která bude v soudním přezkumu výhledově bohatší, jsou dále otázky ochrany přírody a práva na příznivé životní prostředí,<sup>79</sup> kde Ústavní soud ČR (zatím) uplatňuje při přezkumu zdrženlivost a mluví o tom, že se jedná o „politicko-odborně-ekologické otázky“, které mají být řešeny v zákonodárném sboru.<sup>80</sup>

## Závěr

Ústavní soud ČR patří do kontinentálního ústavního soudnictví a na základě jeho jurisdikce ho politické otázky na rozdíl od Nejvyššího soudu USA alespoň z formálního pohledu v soudním přezkumu výrazně neomezují. Ačkoliv český ústavní pořádek neumožňuje předem vyloučit zákon či jiný právní předpis ze soudního přezkumu, i čeští ústavní soudci zkoumají, jaká jsou kritéria pro soudní přezkum v závislosti na povaze konkrétní normy, a mohou konstatovat, že k řešení některých předložených otázek nemůže soud dojít výkladem, ale je potřeba rozhodnutí politické moci.

Ústavní soud ČR v databázi NALUS eviduje celkem čtrnáct rozhodnutí, které na základě předmětu řízení sám řadí mezi politické otázky. Výše popsaná analýza rozhodovací činnosti dále ukazuje, že vliv americké doktríny politické otázky lze najít napříč judikaturou i bez výslovné zmínky v databázi. Z rozboru rozhodovací činnosti sice nevyplývá, že by se Ústavní soud ČR hlásil k americké doktríně politické otázky coby „formě testu“ užívaného při soudním přezkumu, mimo jiné proto, že když soud mluví o zdrženlivosti v tzv. *political questions*, americkou doktrínu si často upravuje do vlastní podoby a také ji aplikuje v jiných tématech (například oproti Nejvyššímu soudu USA argumentuje politickými otázkami v hospodářské a sociální politice státu, naopak marginální jsou zahraničně-politické otázky).

Zmínky o politických otázkách se v rozhodnutích Ústavního soudu ČR objevují ve třech podobách: jako úplné vyloučení pravomoci soudu v celém rozsahu či v jeho části (ojedinělé); jako odůvodnění použití testu racionality či jiného mírnějšího testu přezkumu (hospodářská a sociální politika státu); nebo jako podpůrný argument v případech, kdy se Ústavní soud ČR necítí „povolán“ otázkou rozhodnout, ale vedle tohoto argumentu existují ještě jiné důvody pro zamítnutí návrhu (nejčastější). Ústavní soud ČR v některých případech politickou otázkou argumentuje v usneseních. Tato rozhodnutí se nejvíce blíží americkému pojetí doktríny, ale i zde Ústavní soud ČR činí především „vedle“ či „nad rámec“ důvodu pro odmítnutí podnětu. Jen ve velmi specifických případech soud odmítne rozhodnout ve věci pouze s konstatováním existence politické otázky, a to na základě zjištění, že z ústavního pořádku nelze dovolit žádné kritérium soudního přezkumu (např. vyhlášení nouzového stavu, amnestie). Zde se Ústavní soud ČR opírá o čl. 87 Ústavy ČR, tedy že nemá přidělenou kompetenci k soudnímu přezkumu. Taková situace však nemůže nastat v řízení o kontrole právních norem, protože za takové situace Ústavní soud

<sup>79</sup> Např.: Nález sp. zn. Pl. ÚS 18/17 ze dne 25. 9. 2018 nebo Nález sp. zn. Pl. ÚS 4/18 ze dne 18. 12. 2018. Zajímavé je, že Ústavní soud ČR zatím v tzv. politických otázkách aktivně nezasahuje ve prospěch těch, kteří podáními „bojují“ za větší ochranu životního prostředí, ani ve prospěch těch, kteří si naopak stěžují, že předmětná právní úprava „škodí“ jiným zájmům než těm ekologickým. Podle Jana Malíře se vliv doktríny politické otázky v environmentálních sporech projevuje uplatněním mírnějšího testu racionality s tím, že pro soudní přezkum neexistují další standardy, podle kterých by se Ústavní soud ČR mohl řídit. (MALÍŘ, J. *Institucionální zdrženlivost ústavních soudů se zřetelem k Ústavnímu soudu ČR*. In: ONDŘEJKOVÁ, J. – MALÍŘ, J. a kol. *Ústavní soud ČR: strážce ústavy nad politikou nebo v politice?*, s. 113).

<sup>80</sup> Nález sp. zn. Pl. ÚS 18/17 ze dne 25. 9. 2018, bod 132.

ČR konstatuje existenci uvážení zákonodárce, respektive, že není dán rozpor s ústavním pořádkem, a podnět zamítne.

Ústavní soud ČR narozdíl od Nejvyššího soudu USA v žádném rozhodnutí doposud ani nenaznačil, jak by měla definice *political question* podle jeho názoru vypadat. Tato absence definice může být i přes občasné zmínky v rozhodnutích soudu způsobena buď nevyjasněností uvnitř soudu, co za politickou otázku považovat, nebo také faktem, že žádný bývalý ani současný ústavní soudce se tématu v akademické rovině výrazněji nechopil. I přesto se dá postoj Ústavního soudu ČR k otázkám stojícím na hranici mezi ústavním právem a politikou shrnout tak, že pokud se v judikatuře objevují zmínky o *political questions*, představují signál, že si je Ústavní soud ČR vědom, že se v daných případech pohybuje velmi blízko politiky. To však nemusí nutně znamenat, že automaticky vyloučí takový spor ze soudního přezkumu.

# Verejné knihy v diele Antonína Randu a Konráda Imlinga

Róbert Jakubáč\*

**Abstrakt:** Verejné knihy, ako nástroj ochrany práv k nehnuteľnostiam, predstavovali a v konečnom dôsledku aj dnes predstavujú jeden z pilierov súkromného práva v krajinách strednej Európy. I keď vynikajúce osobnosti stredoeurópskej právnej vedy podrobili normatívnu reguláciu verejných kníh ako aj účel ich spravovania a tiež ich dejiny dôkladnému bádaniu, plody tejto práce sa v dôsledku mimoriadne búrlivého 20. storočia vo viacerých krajinách nášho regiónu takmer vytratili. Táto štúdia približuje základné aspekty spravovania verejných kníh, osobitne pozemkových kníh, podľa rakúskych a uhorských právnych predpisov skrz dielo Antonína Randu a Konráda Imlinga, dvoch významných osobností českej a maďarskej právnej vedy.

**Kľúčové slová:** verejné knihy, pozemkové knihy, vlastnícke právo, nehnuteľnosti, Všeobecný občiansky zákonník

„*Debita solventur omnia.*“

„*Randovo dílo [...] stalo se také pro budoucí generaci  
právníckou bohatým zdrojem dalšího zkoumání.*“

*Rudolf Rauscher*<sup>1</sup>

## Úvod

Verejné knihy, do ktorých sa zapisovali niektoré práva k nehnuteľnostiam, slúžiace na ochranu práv k nehnuteľnostiam ako aj na ochranu osôb konajúcich v dobrej viere v správnosť údajov v nich obsiahnutých, (ďalej aj len „verejné knihy“) sa v strednej Európe dlhodobo tešili takmer až posvätej úcte ako jeden z pilierov súkromného práva, ktorý má svoje pevné miesto v základnom a všeobecnom predpise súkromného práva. Nebude snáď ďaleko od pravdy téza, že nie je veľa právnych inštitútov, ktorým bola venovaná v rámci stredoeurópskej odbornej právnej spisby taká pozornosť ako práve verejným knihám a v rámci nich osobitne pozemkovým knihám.<sup>2</sup> Vynikajúce osobnosti stredoeurópskej právnej vedy pomerne dôkladne spracovali dejiny, účel vzniku a právnu úpravu spravovania verejných kníh, ako aj k nej viažucu sa aplikačnú prax<sup>3</sup> – vďaka ich usilovnej práci máme dnes možnosť spoznať nielen mŕtve litery právnych predpisov upravujúcich

\* JUDr. Róbert Jakubáč, PhD. Úrad geodézie, kartografie a katastra Slovenskej republiky. E-mail: robert.jakubac@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7857-0992>. Venované JUDr. Pavlovi Valuškovi, nestorovi slovenského katastrálneho práva, k jeho 70. narodeninám.

1 RAUSCHER, R. *Staré české právo v Randově díle*. Zvláštní otisk z Randova Jubilejního Památníku. Praha, 1934, s. 3.

2 Netrúfame si parafrázujúc slová Józsefa Hufa konštatovať, že žiadny inštitút stredoeurópskej právnej vedy nebol podrobený takému bádaniu ako práve inštitút verejných kníh – pozri a porovnaj HUF, J. *Telekkönyvi rendtartás gyakorlati használatra*. Budapest, 1898, s. III.

3 Pozri napr. RANDA, A. *Přehled vzniku a vývinu desk čili knih veřejných, hlavně v Čechách a na Moravě*. Praha: Edvard Grégr, 1870; ZLINSZKY, I. *A telekkönyvi rendtartás (1855 decemberhó 15-én kelt rendelet) és az erre, valamint az ingatlan vagonra eszközlendő végrehajtási eljárásra vonatkozó kzésőbbi törvények és rendeletek magyarázata*. Pest, 1873; IMLING, K. *A magyar telekkönyvi jog*. Budapest, 1902; KRČMÁŘ, J. *Základy přednášek o právu občanském. II. Díl – Práva věcná. Část I. Úvod a právo knihovní*. Praha – Smíchov: Všeherd, 1926.

spravovanie verejných kníh vekov minulých, ale aj ducha, ktorého týmto literám vdýchla aplikačná prax (iste poznačená plodmi právnej vedy).<sup>4</sup>

V tejto štúdií priblížime verejné knihy a právnu úpravu ich spravovania podľa rakúskych a uhorských právnych predpisov druhej polovice 19. storočia a začiatku 20. storočia (tak trošku v duchu plutarchovských paralelných životopisov) skrz dielo dvoch veľkánov stredoeurópskej (presnejšie českej a maďarskej) právnej vedy, dvoch súčasníkov, Antonína Randu (1834–1914) a Konráda Imlinga (1840–1913),<sup>5</sup> ktorí v rámci svojej vedeckej činnosti prejavili nepopierateľný a hlboký záujem o inštitút verejných kníh, a ktorí svojím dielom nadviazali na dobovú bohatú odbornú právnu spisbu venovanú tomuto inštitútu tak, ako my teraz nadväzujeme na ich dielo. Dielo Antonína Randu a Konráda Imlinga venované verejným knihám pritom zasadíme do kontextu dobových reálií spravovania verejných kníh.

Skôr, ako pristúpime k vlastnému predmetu tohto príspevku, žiada sa poznamenať, že kým Antonín Randa je osobnosťou, ktorú českej (a slovenskej) odbornej verejnosti netreba bližšie predstavovať<sup>6</sup> (aspoň dúfame), Konráda Imlinga pravdepodobne pozná len mnoho slovenských (a ešte menej českých) právnych „archeológov“<sup>7</sup> – zmienime sa preto najprv v skratke o osobnosti Konráda Imlinga, o jeho živote a diele.

Konrád Imling sa narodil v roku 1840<sup>8</sup> v dedinke Štós<sup>9</sup> pri Košiciach – zdá sa, že pochádzal z rodiny s nemeckými koreňmi.<sup>10</sup> Gymnaziálne štúdiá začal v Rožňave a dokončil v Košiciach, aby potom študoval právo v Pešti. Právnu prax vykonával najprv ako advokát (v Kežmarku) a neskôr od roku 1873 ako sudca, pričom v roku 1901 sa stal sudcom Uhorskej kráľovskej kúrie ako najvyššej súdnej inštancie Uhorska. Medzičasom od roku 1889 pôsobil aj na uhorskom ministerstve spravodlivosti, kde sa v roku 1906 stal štátnym tajomníkom.<sup>11</sup> Konrád Imling zomrel 29. marca 1913<sup>12</sup> v nemocnici v Budapešti (kde niekoľko dní pred ním zomrel aj jeho jediný syn Alfonz Imling).<sup>13</sup> O jeho smrti informovali viaceré noviny<sup>14</sup> a jeho rakvu „obklopil“ celý uhorský právnický stav, pričom smútočný

<sup>4</sup> Tento obraz má svoje korene v motte knihy Ignáca Fliedera *A telekkönyvi törvény gyakorlati alkalmazása* (Pest, 1869), podľa ktorého „zákon je sám osebe mŕtve písmeno, prax doň vdychuje život“ (s. VIII). Právne inštitúty spravovania verejných kníh povedzme v Uhorsku na sklonku 19. storočia môžeme dnes vďaka rozsiahlej odbornej spisbe študovať prakticky ako inštitúty súčasného pozitívneho práva.

<sup>5</sup> Konrád Imling nech nám odpustí, že sme ho nazvali veľikánom právnej vedy, keď on sám seba (aspoň teda v mladšom veku) považoval za muža praxe par excellence – pozri IMLING, K. *Telekkönyvi reformok*. Magyar Jogászegyleti értekezések. Budapest, 1885, s. 3. Ostatne, nie sme prví, kto si dovolil nazvať ho človekom (právnej) vedy – pozri Dr. Imling üdvözlése. *Telekkönyv*, 1906, č. 7–8, s. 160.

<sup>6</sup> K osobnosti Antonína Randu pozri napr. VELEK, L. Antonín Randa očima svých současníků. *Právník*. 2016, č. 8; BALÍK, S. Odkaz Antonína Randy v proměnách času. *Bulletin advokacie*. 2014, č. 9; MOKRÝ, A. a kol. *Prof. Dr. Antonín Randa. Zakladatelská osobnost pražské civilistiky*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2009.

<sup>7</sup> Pozri napr. ŠTENPIEN, E. *Niekoľko poznámok k prevodu nehnuteľností v Uhorsku do roku 1918*. In: VOJČÍK, P. – FILIČKO, V. – KOROMHÁZ, P. (eds). *Košické dni súkromného práva I. Recenzovaný zborník vedeckých prác*. Košice, 2016, s. 307 a s. 313.

<sup>8</sup> Bűnügy szemle, 1913, č. 7, s. 364.

<sup>9</sup> Pozri medailón venovaný Konrádovi Imlingovi na internetovej stránke: <<https://dtg.ogyk.hu/hu/>> (*Digitalizált Törvényhozási Tudástár*). Podľa tohto medailóna uvádzame aj údaje o štúdiách Konráda Imlinga, o jeho advokátskom pôsobení v Kežmarku a o jeho pôsobení v justičnej sfére.

<sup>10</sup> Pozri SZLADITS, K. Imling Konrád. *Jogtudományi közlöny*. 1913, č. 14, s. 117.

<sup>11</sup> K menovaniu Konráda Imlinga za štátneho tajomníka na ministerstve spravodlivosti pozri Dr. Imling üdvözlése. *Telekkönyv*. 1906, č. 7–8, s. 160–163.

<sup>12</sup> Pozri Nyírvidék, 1913, č. 27, s. 8, Bűnügy szemle, 1913, č. 7, s. 364.

<sup>13</sup> Pozri Délmagyarország, 1913, č. 73, s. 8.

<sup>14</sup> V digitalizovanej podobe časopisu *Vasárnapi újság*, 1913, č. 14, s. 278 je dostupná jeho podobizeň.

prejav predniesol samotný uhorský minister spravodlivosti;<sup>15</sup> dojemný nekrológ v časopise *Telekkönyv* („Pozemková kniha“) napísala ďalšia významná osobnosť uhorského pozemnoknižného práva Géza Káplány.<sup>16</sup>

Vedecké dielo Konráda Imlinga sa v značnej miere sústreďovalo na inštitúty vecného práva s osobitným dôrazom na verejné knihy a ich spravovanie. Od sklonku 19. storočia sa veľmi aktívne a neúnavne podieľal aj na prácach na kodifikácii uhorského súkromného práva. Kým v procese prípravy prvého návrhu uhorského Všeobecného občianskeho zákonníka, publikovaného v roku 1900, bol hlavným referentom pre časť venovanú vecnému právu, druhý návrh mal byť podľa Károlyja Szladitsa už najmä jeho dielom.<sup>17</sup> Zdá sa, že kodifikácia uhorského súkromného práva bola veľkým snom Konráda Imlinga, keďže prakticky do konca svojho života (napriek tomu, že posledný rok ho už trápila choroba) pracoval na návrhu uhorského Občianskeho zákonníka, respektíve Všeobecného občianskeho zákonníka,<sup>18</sup> ktorý sa ale nikdy skutkom nestal – Uhorsko nikdy nepristúpilo ku kodifikácii svojho súkromného práva.

## 1. Verejné knihy a právna veda 19. storočia

Počiatky verejných kníh siahajú prinajmenšom do stredoveku – je však možné, že určitá forma verejných kníh existovala už v staroveku, konkrétne napríklad v starovekom Egypte.<sup>19</sup> Verejné knihy sa v stredoveku prvotne formujú v niektorých mestách v podobe mestských kníh,<sup>20</sup> neskôr v Čechách, na Morave a v Hornom Sliezsku v podobe dosiek zemských<sup>21</sup> – tu by Antonín Randa iste namietal a tvrdil, že dosky zemské sú staršieho dáta ako mestské knihy slúžiace eventuálne aj na evidovanie právnych vzťahov k určitým nehnuteľnostiam.<sup>22</sup> Rozvoj verejných kníh potom súvisel s narastajúcou intenzitou a frekvenciou prevodov vlastníctva nehnuteľností (súvisiacou s postupným prírastkom obyvateľstva), s rozvojom obchodu a s nárastom významu a využívania inštitútu záložného práva k nehnuteľnostiam.

Za významný míľnik vo vývoji normatívnej regulácie spravovania verejných kníh sa považuje pruský *Allgemeine Hypotheken und Concurs-ordnung* z roku 1722.<sup>23</sup> Tento právny predpis totiž vyžadoval zápis vlastníckeho titulu k nehnuteľnostiam do verejných

<sup>15</sup> Pozri *Jogállam*. 1913, č. 5, s. 409.

<sup>16</sup> Pozri KÁPLÁNY, G. Dr. Imling Konrád. *Telekkönyv*. 1913, č. 4, s. 65–66.

<sup>17</sup> Pozri SZLADITS, K. Imling Konrád. *Jogtudomány közlöny*. 1913, č. 14, s. 117; TÓRY, G. – THIRRING, L. *A polgári törvénykönyv tervezete. Magyar Jogászegyleti értekezések*. Budapest, 1913.

<sup>18</sup> Pozri Délmagyarország, 1913, č. 73, s. 8.

<sup>19</sup> Pozri napr. SZTEHLO, K. *A telekkönyvekről a görög papyrusok alapján*. Történelmi szemle, 1921, s. 143; NOSSEK, V. *Das Konzept „Grundbuch“*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2019, s. 1.

<sup>20</sup> Pozri napr. MATÚZ, G. *A telekkönyv intézménye Magyarországon 1855–1960*. Doktori (PhD) értekezés. Debrecen: Szegei Tudományegyetem, 2002, s. 7.

<sup>21</sup> Dosky zemské existovali v Čechách zrejme od 13. storočia, pričom najstaršie zachované zlomky pochádzajú z rokov 1316 až 1325 – pozri napr. KRÁLIK, L. *Publikace soudních rozhodnutí v českém právním prostředí do roku 1918. Právněhistorické studie*. 2013, č. 1, s. 248; VOJTÍŠEK, V. *K počátkům městských knih pražských a desk zemských. Právník*. 1921, roč. XL, č. V, s. 129; ZLINSZKY, I. *A telekkönyvi rendtartás (1855 decemberhó 15-én kelt rendelet) és az erre, valamint az ingatlan vagyonra eszközzendő végrehajtási eljárásra vonatkozó későbbi törvények és rendeletek magyarázata*. Pest, 1873, s. 15.

<sup>22</sup> RANDA, A. *Přehled vzniku a vývinu desk čili knih veřejných, hlavně v Čechách a na Moravě*. Praha, 1870, s. 29 an.

<sup>23</sup> Pozri napr. ZLINSZKY, I. *A telekkönyvi rendtartás (1855 decemberhó 15-én kelt rendelet) és az erre, valamint az ingatlan vagyonra eszközzendő végrehajtási eljárásra vonatkozó későbbi törvények és rendeletek magyarázata*. Pest, 1873, s. 10.



(„hypotekárnych“) kníh ako predpoklad prípustnosti ich zataženia záložným právom.<sup>24</sup> Ďalšími z hľadiska vývoja normatívnej regulácie spravovania verejných kníh významnými právnymi predpismi boli pruský *Allgemeine Hypotheken-Ordnung für die gesamten Königlich-Preussischen Staaten* z roku 1783 a pruský Landrecht z roku 1784.

Počiatkom 19. storočia možno hovoriť už o pomerne rozvinutom systéme verejných kníh v nemeckom jazykovom priestore, v Čechách a na Morave, pričom verejné knihy nachádzajú svoje pevné miesto aj v rakúskom Všeobecnom občianskom zákonníku z roku 1811 (ďalej aj len „ABGB“). Verejné knihy predstavovali a predstavujú pomyselnú chrbtovú kosť vecnoprávnej úpravy ABGB týkajúcej sa nehnuteľností.

V Uhorsku bol zrod moderných verejných kníh komplikovanejší v porovnaní s rakúskou časťou Habsburskej monarchie. Moderné verejné knihy v podobe pozemkových kníh sa v Uhorsku zakladajú až v polovici 19. storočia v nadväznosti na rozšírenie pôsobnosti ABGB v Uhorsku a vydanie nariadenia ministra spravodlivosti č. 222/1855 r. z. zo dňa 15. 12. 1855, ktorým vydávajú sa predpisy o uverejnení nových pozemnoknižných protokolov a o vedení ich čo pozemkových kníh (ďalej aj len „pozemnoknižný poriadok“), a ktorého vydaním bola završená séria nariadení smerujúcich k ich založeniu – tu sa žiada poznamenať, že z tohto Uhorsku vnúteného pozemnoknižného poriadku vychádzal neskôr aj zákon č. 95/1871 r. z. z 25. júla 1871 vydaný v príčine zavedenia všeobecného zákona o knihách pozemkových (ďalej aj len „knihovný poriadok“)<sup>25</sup> a platný v rakúskej časti Habsburskej monarchie. Zavedenie moderných verejných kníh v Uhorsku pritom sprevádzali mnohé ťažkosti, medzi nimi aj ľahostajnosť a nedôvera pospolitého ľudu v tento inštitút.<sup>26</sup> Tieto ťažkosti však neodradili uhorských právnych praktikov a teoretikov od skúmania inštitútu verejných kníh – práve naopak, praktické problémy spojené so spravovaním pozemkových kníh boli zrejme jednou z príčin, ktoré viedli k akejsi hypertrofii uhorskej odbornej spisby venovanej verejným knihám, v rámci ktorej popredné miesto zaujíma dielo Konráda Imlinga.

Hlboké historické korene verejných kníh a predovšetkým ich právny význam našli svoj odraz v rozsahu odbornej právnej spisby 19. storočia, ktorá im bola venovaná. V regióne strednej Európy to bola predovšetkým odborná právna spisba pochopiteľne najmä v jazyku nemeckom,<sup>27</sup> pričom približne od polovice 19. storočia sa potom formuje odborná právna spisba v jazyku maďarskom a tiež v jazyku českom – na sklonku 19. storočia už istý uhorský právnik konštatoval, že „[...] žiadne odvetvie našej právnej vedy nebolo podrobené takému bádaniu ako pozemnoknižný poriadok [...]“;<sup>28</sup> v tej dobe sa i česká právna

<sup>24</sup> Pozri ZLINSKY, I. A porosz telekkönyvi és jelzálog törvény alapelvei. *Jogtudomány közlöny*. 1872, s. 314.

<sup>25</sup> Pozri MATÚZ, G. *A telekkönyv intézménye Magyarországon 1855–1960*. Doktori (PhD) értekezés. Debrecen: Szegedi Tudományegyetem, 2002, s. 14; RECHBERGER, W. H. Die Löschungsklage als notwendige Ergänzung des grundbücherlichen Rechtsschutzsystems. *Zborník PFZ (2-3)*. 2006, s. 386; IMLING, K. A telekkönyvi intézményre vonatkozó törvényjavaslatok és utasítás-tervezet (A magyar telekkönyvi iudicatura e iurisprudentia szempontjából). *Magyar igazságszűgy*. 1877/7, č. 3, s. 219.

<sup>26</sup> Pozri napr. HUF, J. *Telekkönyvi rendtartás gyakorlati használatra*. Budapest, 1898, s. 2. Indokolás a Magyar Általános polgári törvénykönyv tervezetéhez. Második kötet. Dologjog. Budapest, 1901, s. 146 a 378.

<sup>27</sup> Pozri rozsiahly prehľad odbornej právnej spisby o verejných knihách 19. storočia nemeckej jazykovej proveniencie v ROUČEK, F. – SEDLÁČEK, J. a kol. *Komentář k čs. Obecnému zákoníku občanskému a občanské právo platné na Slovensku a v Podkarpatské Rusi. Díl II*. Praha: Codex Bohemia, 1998, s. 509–511. Ku sklonku 19. storočia sa v nemeckom jazyku publikovali monografie venované už aj len čiastkovým otázkam knihovného práva, napr. STROHAL, E. *Die Prioritätsabtretung nach heutigem Grundbuchrecht*. Graz, 1880; CONRAD, O. *Die Prioritäts-Abtretung in ihrer Wirkung auf zwischen-Hypotheken*. Wien, 1881.

<sup>28</sup> HUF, J. *Telekkönyvi rendtartás gyakorlati használatra*. Budapest, 1898, s. III.

veda mohla pochváliť plodmi bádania o verejných knihách,<sup>29</sup> a to najmä v diele Antonína Randu.

## 2. Verejné knihy v diele Antonína Randu

Antonín Randa prejavoval záujem o verejné knihy (a to tak o súdobú právnu úpravu spravovania verejných kníh<sup>30</sup> ako aj o historicko-právny vývoj inštitútu verejných kníh)<sup>31</sup> prakticky od počiatkov svojej vedeckej činnosti<sup>32</sup> až do konca svojho života.<sup>33</sup> I keď svoj záujem o verejné knihy Antonín Randa vo významnej miere zasadil do kontextu bádania o inštitúte držby a vlastníckeho práva,<sup>34</sup> venoval sa aj témam „čisto“ knihovným<sup>35</sup> – teda „čisto“ knihovným aspoň podľa titulu. Výsledky svojho bádania o verejných knihách Antonín Randa publikoval tak knižne,<sup>36</sup> ako aj formou príspevkov do odborných časopisov;<sup>37</sup> o verejných knihách taktiež prednášal na týždenných schôdzach Právnickej jednoty.<sup>38</sup> Antonín Randa sa nebál zapojiť do polemík týkajúcich sa verejných kníh<sup>39</sup> a publikoval aj o „záhadných otázkach“ práva knihovného, akým bolo knihovné (tabulárne) vydržanie

<sup>29</sup> Pozri napr. BOHUSLAV, J. V. *Sbírka a usnesení knihovnických formulářů, žádostí a usnesení knihovnických s dodatkem vzorů zápisů do knih a potvrzení o nich*. Praha, 1899, ČEČETKA, V. J. *Knihovní zákon ze dne 25. července 1871 č. 95 Ř. Z. se stanoviska praxe*. Praha: F. Šimáček, 1891.

<sup>30</sup> Pozri napr. RANDA, A. Které změny nastaly v právu občanskému novým knihovním řádem ze dne 25. července 1871 č. 95. říšsk. zák. *Právník*. 1872, roč. XI, s. 65–83; RANDA, A. Která práva jsou předmětem knih veřejných. *Právník*. 1879, roč. XVIII, s. 1–6.

<sup>31</sup> Pozri napr. RANDA, A. *Přehled vzniku a vývinu desk čili knih veřejných, hlavně v Čechách a na Moravě*. Praha, 1870; RANDA, A. Die geschichtliche Entwicklung des Instituts der öffentlichen Bücher in Oesterreich. *Zeitschrift für das Privat- und Öffentliche Recht der Gegenwart*. 1879, s. 81–119.

<sup>32</sup> Už v roku 1861 Antonín Randa publikoval článok o knihovej (tabulárnej) držbe – pozri RANDA, A. *Der Tabularbesitz. Oesterreichische Vierteljahresschrift für Rechts- und Staatswissenschaft*. 1861, s. 256–268. Tento príspevok sa považuje za prvé publikované dielo Antonína Randu – pozri MOKRÝ, A. a kol. *Prof. Dr. Antonín Randa. Zakladatelská osobnost pražské civilistiky*, s. 25.

<sup>33</sup> Posledný článok Antonína Randu publikovaný v časopise *Právník* bol úvahou o spise profesora M. Wellspachera *Der Streit um das Eintragungsprinzip im österr. Rechte* („Spor o princíp vkladania v rakúskom práve“) – pozri RANDA, A. Úvaha o spise M. Wellspachera, profesora ve Vídni; „Der Streit um das Eintragungsprinzip im österr. Rechte“, Wien, 1914. *Právník*. 1914, s. 729–731.

<sup>34</sup> Pozri napr. RANDA, A. *Der Tabularbesitz. Oesterreichische Vierteljahresschrift für Rechts- und Staatswissenschaft*. 1861, s. 256–268; RANDA, A. Vlastnictví přirozené a knihovní v ob. zákonníku občanském. *Právník*. 1864, roč. III, s. 145–155.

<sup>35</sup> Pozri napr. RANDA, A. O zásadách, na kterých ústav knih veřejných spočívá. *Právník*. 1870, roč. IX, s. 793–801.

<sup>36</sup> Pozri napr. RANDA, A. *Přehled vzniku a vývinu desk čili knih veřejných, hlavně v Čechách a na Moravě*. Praha, 1870; RANDA, A. *Systému rakouského obecného práva soukromého díl zvláštní. II. Právo vlastnícké*. Praha, 1874; RANDA, A. *Das Eigentumsrecht nach österreichischem Rechte: mit Berücksichtigung des gemeinen Rechtes und der neueren Gesetzbücher*. Erste Hälfte. Leipzig, 1884.

<sup>37</sup> RANDA, A. *Der Tabularbesitz. Oesterreichische Vierteljahresschrift für Rechts- und Staatswissenschaft*. 1861, s. 256–268; RANDA, A. Vlastnictví přirozené a knihovní v ob. zákonníku občanském. *Právník*. 1864, roč. III, s. 145–155.

<sup>38</sup> Pozri napr. *Právník*, 1870, roč. IX, s. 358 (týždenná schôdza Právnickej jednoty 28. apríla 1870 – prednáška o doskách zemských), *Právník*, 1872, roč. XI, s. 511 (týždenná schôdza Právnickej jednoty 15. februára 1872 – prednáška o zmenách, ktoré priniesol knihovný poriadok), *Právník*, 1872, roč. XI, s. 402 (týždenná schôdza Právnickej jednoty 22. februára 1872 – prednáška o zmenách, ktoré priniesol knihovný poriadok), *Právník*, 1875, roč. XIV, s. 669 (týždenná schôdza Právnickej jednoty 4. marca 1875 – prednáška/zmienka o otázke, či tretie osoby môžu popierať platnosť zmluvy medzi manželmi, do kníh vložených, neopatrenej však náležitostami vyžadovanými knihovným poriadkom) – kompletný zoznam prednášok Antonína Randu na týždenných schôdzach Právnickej jednoty obsahuje publikácia MOKRÝ, A. a kol. *Prof. Dr. Antonín Randa. Zakladatelská osobnost pražské civilistiky*, s. 116–120.

<sup>39</sup> Pozri napr. K nauce o publicitě knih veřejných. *Právník*. 1872, roč. XI, s. 308–318 a s. 344–349. Tento príspevok bol spracovaný podľa výkladu Antonína Randu. V úvode tohto príspevku sa v stručnosti približuje polemika ohľadom princípu publicity verejných kníh podľa rakúskeho práva občianskeho, ktorú viedli Antonín Randa a prof. Exner – zrejme tu ide o profesora Adolfa Exnera.

práva,<sup>40</sup> inštitút to zlopovestný.<sup>41</sup> Práce Antonína Randu našli pomerne rýchlo ohlas aj v odbornej spisbe venovanej normatívnej úprave verejných kníh.<sup>42</sup>

Zdá sa, že ohľadom verejných kníh Antonína Randu osobitne zaujala jedna zo základných zásad ich spravovania a to princíp publicity (verejnosti) verejných kníh<sup>43</sup> [úzko súvisiaci so zmieneným inštitútom knihovného (tabulárneho) vydržania]; téma to aj dnes aktuálna, ktorá ešte stále máta aplikačnú (súdnu) prax i právnu vedu (obzvlášť na Slovensku).<sup>44</sup> Aj naša pozornosť sa v rámci ďalšieho výkladu sústreďí popri zápise práv do verejných kníh práve na princíp publicity verejných kníh v diele Antonína Randu. Napokon sa ešte pozastavíme pri obraze dosiek zemských ako verejných kníh v diele Antonína Randu.

## 2.1 Zápis práv do verejných kníh v diele Antonína Randu

Zápis práv do verejných kníh bol v rakúskej časti Habsburskej monarchie (podobne ako v tej uhorskej) upravený čiastočne v ABGB, čiastočne v osobitných právnych predpisoch upravujúcich spravovanie verejných kníh.<sup>45</sup> Spomedzi verejných kníh najvýznamnejšie boli pozemkové knihy a osobitným právnym predpisom upravujúcim zápis práv do nich bol od roku 1871 knihovný poriadok.

Podľa knihovného poriadku sa do pozemkových kníh mohli zapisovať „*jenom věcná práva a závady či břemena, též právo koupě zpáteční a právo předkupní [...] jakož i právo nájemní a pachtovní [...]*“<sup>46</sup> – vymedzenie vecných práv pritom obsahoval ABGB;<sup>47</sup> tieto práva zapisované do pozemkových kníh sa v knihovnom poriadku označovali aj ako „práva knihovní“.<sup>48</sup> K pojmu „práva knihovní“ Antonín Randa uvádzal výhradu, že vhodnejším by bol pojem práva „*ku knihovnímu zápisu působilá*“.<sup>49</sup> Táto Randova výhrada vychádzala zjavne zo skutočnosti, že niektoré z „*práv knihovních*“ sa do pozemkových kníh

<sup>40</sup> RANDA, A. Knihovní vydržení vlastnického práva (§§. 1461, 1463, 1467, 1477. ob. z. obč.). *Právník*. 1870, roč. IX, s. 361–367.

<sup>41</sup> Pozri K nauce o publicitě knih veřejných. *Právník*. 1872, roč. XI, s. 312.

<sup>42</sup> Pozri napr. PRAŽÁK, J. Poznámka exekuční dražby. *Právník*. 1872, roč. XI, s. 162, HELLER, J. Třeba-li k výmazu knihovnímu na základě konsolidace zvláštní listiny. *Právník*. 1873, roč. XII, s. 361. K ďalším ohlasom na práce Antonína Randu významné z hľadiska spravovania verejných kníh pozri napr. RŮŽIČKA, J. Připisování a odpisování pozemků k statkům zapsaným v deskách zemských. *Právník*. 1879, roč. VXIII, s. 182.

<sup>43</sup> Tomuto princípu venoval najväčší priestor v príspevku do *Právníka* s názvom *O zásadách, na kterých ústav knih veřejných spočívá* a tiež aj v monografii o vlastníckom práve venoval v rámci výkladu o princípoch spravovania verejných kníh najväčší priestor práve princípu publicity – pozri RANDA, A. O zásadách, na kterých ústav knih veřejných spočívá. *Právník*. 1870, roč. IX, s. 793–801, RANDA, A. *Systému rakouského obecného práva soukromého díl zvláštní. II. Právo vlastnické*. Praha, 1889, s. 157–168. Princípu publicity sa Antonín Randa venoval taktiež v rámci niekoľkých prednášok na týždenných schôdzach Právnickej jednoty – pozri napr. MOKRÝ, A. a kol. *Prof. Dr. Antonín Randa. Zakladatelská osobnost pražské civilistiky*, s. 117. Spomenúť možno aj polemiku, ktorú ohľadom princípu publicity verejných kníh Antonín Randa viedol s profesorom Adolfom Exnerom. Mimo chodom, predmetom samostatného výskumu by mohlo byť skúmanie používania pojmov „zásada“ a „princíp“ v súvislosti s pojmom „právny“ v kontexte teoretickej reflexie vzťahu „právnych zásad“ a „právnych princíпов“ v diele Antonína Randu a súdobej odbornej literatúre. V tejto súvislosti poukazujeme na jednu z prác, ktorú Antonín Randa nazval *O zásadách, na kterých ústav knih veřejných spočívá* (*Právník*. 1870, roč. IX, s. 793–801), pričom ale v samotnom príspevku s výnimkou úvodnej vety už písal o princípoch spravovania verejných kníh; takisto v práci *Přehled vzniku a vývinu desk čili knih veřejných, hlavně v Čechách a na Moravě* (Praha, 1870) používa Antonín Randa tak pojem zásada, presnejšie pojem „zásada volnosti“, ako aj pojem princíp, presnejšie pojem „princíp zákonnosti, čiže legality“ (s. 21).

<sup>44</sup> Pozri napr. KUCBEL, D. *Nadobudnutí vlastnického práva k nehnuteľnosti od nevlastníka*. Žilina: Eurokódex, 2021.

<sup>45</sup> Tento koncept doposiaľ vykazuje tak česká ako aj slovenská právna úprava zápisu práv do katastra nehnuteľnosti.

<sup>46</sup> § 9 knihovného poriadku.

<sup>47</sup> § 308 ABGB.

<sup>48</sup> § 4 knihovného poriadku.

<sup>49</sup> RANDA, A. Která práva jsou předmětem knih veřejných. *Právník*. 1879, roč. XVIII, s. 1.

zapisovali len fakultatívne<sup>50</sup> a teda skutočne vhodnejším pojmom pre označených príslušných práv bol pojem „*práva ku knihovnímu zápisu spôsobilá*“.

V zmysle knihovného poriadku sa knihovné práva nadobúdali, prevádzali, obmedzovali a rušili jedine zápisom do hlavnej knihy<sup>51</sup> – toto ustanovenie knihovného poriadku podrobil Antonín Randa značnej kritike. Ohľadom zápisov práv do pozemkových kníh mal Antonín Randa za to, že mylné je stanovisko, podľa ktorého len zápisom do pozemkových kníh možno v intenciách rakúskeho právneho poriadku nadobudnúť vlastnícke právo k nehnuteľnostiam.<sup>52</sup> Vo svojich výkladoch Antonín Randa dospel k záveru, že „*dle zákona samého při původním nabývání práva vlastnického zápisu nikdy se nevyhledává*“.<sup>53</sup> Inak povedané, pri originárnom spôsobe nadobudnutia vlastníckeho práva k nehnuteľnosti nevyžadoval podľa Antonína Randu rakúsky právny poriadok zápis do pozemkových kníh.

Knihovný poriadok v nadväznosti na ABGB rozlišoval dva druhy zápisov práv do pozemkových kníh, a to vklad a záznam<sup>54</sup> – ako uvádzal Antonín Randa, záznam predstavoval akýsi „*výnimočný vklad*“.<sup>55</sup> Záznam slúžil osobe oprávnenej z práva k nehnuteľnosti na zabezpečenia knihovného poradia v situácii, kedy ten nedisponoval perfektnou vkladovou listinou. Obom druhom zápisov práv do pozemkových kníh venoval Antonín Randa vo svojich dielach značnú pozornosť, pričom jeho výklady v tomto smere by si zaslúžili analýzu v samostatnom príspevku. Na tomto mieste uvedieme (ako predbežný podnet pre ďalšie úvahy) iba dva Randove postrehy, a síce postreh, že k nadobudnutiu vlastníckeho práva potrebné bolo, aby prevodca bol vlastníkom (a to vzhľadom na zásadu *nemo plus dat quam habet*),<sup>56</sup> a že „*přenáší se vlastnictví, ačkoliv smlouva jest neplatnou*“.<sup>57</sup>

## 2.2 Princíp publicity verejných kníh v diele Antonína Randu

So zápisom práv (ale aj iných skutočností) do verejných kníh úzko súvisí princíp publicity verejných kníh. Princíp publicity považoval Antonín Randa za prvú (a teda zjavne najdôležitejšiu) zásadu spravovania verejných kníh<sup>58</sup> – na zdôvodnenie tohto stanoviska

<sup>50</sup> Napr. nájomné právo a pachtovné právo.

<sup>51</sup> Pozri § 4 knihovného poriadku.

<sup>52</sup> Napr. RANDA, A. *Systému rakouského obecného práva soukromého díl zvláštní. II. Právo vlastnické*. Praha, 1889, s. 148. Toto stanovisko potom akceptovali aj ďalší predstavitelia českej právnej vedy – pozri napr. ČEČETKA, V. J. *Knihovní zákon ze dne 25. července 1871 č. 95 Ř. Z. se stanoviska praxe*. Praha: F. Šimáček, 1891, s. 15, KRČMÁŘ, J. *Právo občanské II. Práva věcná*. Praha – Smíchov, 1928, s. 24–25, SEDLÁČEK, J. *Vlastnické právo. Komentář k §§ 353–446 Všeob. obč. zák. se zřetelem ku právu na Slovensku a Podkarpatské Rusi platnému*. Praha, 1935, s. 320. „Mimo“ českej právnej vedy pozri napr. aj MAYR, R. *Soustava občanského práva. Kniha druhá. Práva věcná*. Brno, 1924, s. 103.

<sup>53</sup> RANDA, A. *Systému rakouského obecného práva soukromého díl zvláštní. II. Právo vlastnické*. Praha, 1889, s. 151. Pozri aj RANDA, A. *Vlastnictví přirozené a knihovní v ob. zákoníku občanském*, s. 146.

<sup>54</sup> Pozri § 8 knihovného poriadku. Popri vklade a zázname ako tretí druh zápisu do pozemkových kníh knihovný poriadok ustanovoval poznámku. Tu treba zdôrazniť, že záznam podľa ABGB a knihovného poriadku nemal prakticky nič spoločného s inštitútom katastrálneho záznamu podľa súčasnej českej a slovenskej právnej úpravy.

<sup>55</sup> Pozri RANDA, A. *Systému rakouského obecného práva soukromého díl zvláštní. II. Právo vlastnické*, s. 188.

<sup>56</sup> Pozri ibidem, s. 179.

<sup>57</sup> Pozri RANDA, A. *Systému rakouského obecného práva soukromého díl zvláštní. II. Právo vlastnické*, s. 184–185. Podľa súčasnej slovenskej právnej úpravy bez platnej zmluvy vkladom vznik, zmena alebo zánik práva k nehnuteľnosti nastat' nemôže.

<sup>58</sup> Samotný Antonín Randa v tomto smere poukazoval na spis Antona Heinricha Maschera s názvom *Das deutsche Grundbuch- und Hypothekenwesen* (Berlin, 1869), ktorý taktiež uvádzal princíp publicity ako najdôležitejší princíp spravovania verejných kníh, od ktorého možno potom odvodiť tie ďalšie (s. 583) – Anton Heinrich Mascher venoval v uvádzanej práci princípu publicity cez 50 strán! Tu možno zároveň poznamenať, že súdoba stredoeurópska odborná právna spisba v podstate štandardne uvádzala zásadu publicity medzi základnými zásadami spravovania verejných kníh – pozri napr.

uvádzal účel spravovania verejných kníh, ktorý videl v tom, aby „*vlastníctví a jiná věcná práva k nemovitým statkům způsobem bezpečným zaznamenána a u veřejnou známost uvedena byla*“.<sup>59</sup>

V rámci výkladu o publicite verejných kníh Antonín Randa využil svoje bohaté poznatky z oblasti právnych dejín, zahraničných právnych úprav a odbornej právnej spisby. V súvislosti s princípom publicity verejných kníh Antonín Randa poukázal na jej formálnu a materiálnu stránku (t. j. na formálnu a materiálnu publicitu verejných kníh) a na ich úzke vzájomné prepojenie. Skutočne materiálna publicita verejných kníh (či dnes katastra nehnuteľností) je sotva možná bez formálnej publicity.

Formálnu publicitu verejných kníh, ako uvádzal Antonín Randa, upravovali v rovine zákonnej § 7 knihovného poriadku, podľa ktorého „*každý může do knih pozemkových u přítomnosti některého úředníka nahlédnouti a přepisy nebo výpisy z nich vzíti*“, a v rovine podzákonnej § 31 až § 41 ministerskej inštrukcie č. 5/1872 r. z. z 12. januára 1872 o tom, ako sa má knihovný poriadok v skutok uviesť. Antonín Randa teda subsumoval pod formálnu publicitu verejných kníh nielen nahliadanie do verejných kníh, ale aj vydávanie prepisov a výpisov z verejných kníh.

Materiálnu publicitu verejných kníh vnímal Antonín Randa v troch rovinách. Jeden z komponentov materiálnej publicity videl Antonín Randa v tom, že určité právnymi predpismi vymedzené práva bolo možné nadobudnúť iba zápisom do verejných kníh – tu však zastával stanovisko, že tento aspekt materiálnej publicity nebol dôsledne premietnutý do normatívnej regulácie, keďže podľa rakúskeho právneho poriadku bolo možné v určitých prípadoch nadobudnúť vlastnícke právo aj bez zápisu do verejných kníh. Ďalší komponent materiálnej publicity verejných kníh videl Antonín Randa v zákonnej fikcii, že všetko čo do verejných kníh vložené bolo, považovalo sa za verejne ohlásené, a že nikto sa nemohol dovolávať neznalosti verejných kníh.<sup>60</sup> Napokon tretí komponent materiálnej publicity videl Antonín Randa v ochrane dobrej viery v správnosť údajov obsiahnutých vo verejných knižkách, a to v medziach zákonnej úpravy.<sup>61</sup> Materiálnu publicitu verejných kníh teda Antonín Randa nevnímal iba v rovine ochrany dobrej viery v správnosť údajov pozemkových kníh.

V rámci výkladu o materiálnej publicite verejných kníh sa pozornosť Antonína Randu sústredila na podmienky ochrany dobrej viery v správnosť údajov obsiahnutých v pozemkových knižkách.<sup>62</sup>

Popri princípe publicity verejných kníh sa Antonín Randa venoval aj ďalším princípom spravovania verejných kníh a to princípu špeciality, princípu prednosti, čiže časovej priority, princípu legality, princípu voľnosti.<sup>63</sup> Tieto princípy spravovania verejných kníh (vypočítané Antonínom Random najneskôr už v roku 1870) sa doposiaľ uvádzajú ako

---

PETRUŠKA, F. Ústav knéh pozemných a zástav v Rakousích. *Právník*. 1864, roč. III, s. 650, HALMOSY, E. *A telekkönyvi rendszer alapelvei*. Sopron, 1865; ZLINSZKY, I. *A porosz telekkönyvi és jelzalog törvény alapelvei. Jogtudományi közlöny*. 1872, roč. VII, č. 43, s. 320; Imre Zlinszky však uvádzal nasledovné poradie základných princíпов (zásad) spravovania verejných kníh: princíp legality, princíp špeciality a princíp verejnosti (s. 320 vyššie uvedeného článku).

<sup>59</sup> Pozri napr. RANDA, A. O zásadách, na ktorých ústav kníh veřejných spočívá. *Právník*. 1870, roč. IX, s. 793.

<sup>60</sup> Pozri napr. § 443 ABGE.

<sup>61</sup> Pozri napr. RANDA, A. O zásadách, na ktorých ústav kníh veřejných spočívá. *Právník*. 1870, roč. IX, s. 795.

<sup>62</sup> Táto téma bola v odbornej právnej spisbe druhej polovice 19. storočia pomerne frekventovaná – pozri napr. CSILLAG, G. *A nyilvankönyvek közhitelessége. Magyar igazságügy*. 1876/6, č. 6, 1877/7, č. 1 a č. 2.

<sup>63</sup> Výklad o prvých štyroch princíпов spravovania verejných kníh Antonína Randu uvádza v tej istej systematike ako ich uvádza Anton Heinrich Mascher v spise s názvom *Das deutsche Grundbuch- und Hypothekenwesen* (Berlin, 1869), ktorý Antonín Randa nepochybné poznal.



základné zásady spravovania katastra nehnuteľností ako nástupcu niekdajších verejných kníh v právnom poriadku Slovenskej republiky a Českej republiky s jedným dodatkom, a to princípom vkladania (intabulácie)<sup>64</sup> – tu je potrebné dodať, že Antonínovi Randovi bol tento princíp pochopiteľne známy, avšak v rámci nami analyzovaných prác ho neuvádzal ako samostatný princíp spravovania verejných kníh.

### 2.3 Dosky zemské v diele Antonína Randu

Témou srdcu blízkou iste nielen Antonínovi Randovi v okruhu českých intelektuálnych elít druhej polovice 19 storočia boli dosky zemské – František Palacký o nich napísal, že nevie o ničom, čo by národu českému mohlo „čestnější památku v dějinách světa zjednatí, čím bychom my před očima všech národů spravedlivěji pochlubiti se mohli, nežli zrcadlem tímto starého života státního a společenského“.<sup>65</sup>

Práve vyššie uvedenou myšlienkou Františka Palackého (poodhaľujúcou snád jednu z príčin rešpektu českej odbornej právnickej verejnosti voči „doskám zemským“ a neskôr voči pozemkovým knihám) uvádza Antonín Rada svoju menšiu knižnú publikáciu o vzniku a vývoji dosiek zemských, čiže kníh verejných z roku 1870.<sup>66</sup> Publikácia táto svedčí o veľkej erudícii a bystrosti ducha jej autora.<sup>67</sup> Kým súdobá odborná verejnosť aplaudovala téze Antonína Randu, že „ústav desk zemských jest naskrze původním a samorostlým útvarem práva českého“,<sup>68</sup> my dnes skôr oceníme eleganciu citovaných fragmentov českých právnych dejín (odrážajúcich zmysel vytvorenia verejných kníh), podľa ktorých dosky zemské sú „pravdy neomylné“, „všech jistot jistoty“ a že „žádní svědci proti dskám moci nemají, leč by kdo proti úředníkom chtěl dověsti, že jsou falšovány“.<sup>69</sup> Citované fragmenty predstavujú elegantné vyjadrenie verejnej viery v dosky zemské, t. j. hodnovernosti dosiek zemských. Predmetná „istota“, ako upozornil Randa, nastúpila až uplynutím lehoty na podanie tzv. odporu.

### 3. Verejné knihy v diele Konráda Imlinga

Počiatky praktickej i publikačnej (vedeckej) kariéry Konráda Imlinga spadajú do doby úsvitu „moderných“ pozemkových kníh ako verejných kníh v Uhorsku (poznačeného mnohými ťažkosťami). V čase, kedy Konrád Imling začína vykonávať advokátsku prax v Kežmarku, základným právnym predpisom upravujúcim primárne v procesnej rovine spravovanie pozemkových kníh v Uhorsku bol už zmienený pozemknoknižný poriadok. Hmotnoprávnu stránku zápisov do pozemkových kníh v Uhorsku v tej dobe upravoval predovšetkým ABGB. V zmysle Dočasných súdnych pravidiel judexkuriálnej konferencie

<sup>64</sup> Napr. LAZAR, J. a kolektív. *Občianske právo hmotné I*. Bratislava: IURA EDITION, 2006.

<sup>65</sup> Pozri PALACKÝ, F. O historické důležitosti starých desk zemských r. 1541 pohořelých, a o potřebě i způsobu, obnoviti je, pokud možná, zase. *Časopis Musea království Českého*. 1863, s. 191.

<sup>66</sup> RANDA, A. *Přehled vzniku a vývinu desk čili knih veřejných, hlavně v Čechách a na Moravě*. Praha, 1870.

<sup>67</sup> O veľkej erudícii svedčí rozsah použitej literatúry a o bystrosti ducha napríklad poznámka Antonína Randu, že bezpečnosť právu možno dosiahnuť jedine tesným spojením verejných kníh so spoľahlivým katastrálnym zoznamom všetkých pozemkov – pozri RANDA, A. *Přehled vzniku a vývinu desk čili knih veřejných, hlavně v Čechách a na Moravě*. Praha, 1870, s. 26.

<sup>68</sup> Pozri recenziu predmetnej publikácie Antonína Randu – Úvaha. *Přehled vzniku a vývinu desk čili knih zemských, hlavně v Čechách a na Moravě*. Podáva JUDr. Antonín Randa. V Praze 1870. 8°. Str. 46. *Právník*. 1870, roč. IX, s. 610.

<sup>69</sup> RANDA, A. *Přehled vzniku a vývinu desk čili knih veřejných, hlavně v Čechách a na Moravě*. Praha, 1870, s. 19.



totíž zostali v platnosti do prijatia konečnej zákonnej úpravy pozemnoknižný poriadok ako aj tie ustanovenia ABGB, ktoré súviseli „s pozemnoknižnými nariadeniami a ktoré slúžia za základ k nadobudnutiu alebo k strate nejakého pozemnoknižného práva“. <sup>70</sup> Z uvedeného <sup>71</sup> je zrejmé, že predmet pozitívno-právneho výskumu Konráda Imlinga bol v pomerne významnej miere veľmi podobný tomu Randovmu, avšak realita spravovania pozemkových kníh v Uhorsku a Rakúsku bola odlišná.

V rámci ďalšieho výkladu sa naša pozornosť sústreďí len na určité aspekty diela Konráda Imlinga o pozemkových knihách (ako verejných knihách) a o ich spravovaní v Uhorsku. Konkrétne sa dotkneme témy pozemnoknižných reforiem v Uhorsku, ďalej problematiky uhorského hmotného a procesného knihovného práva a napokon témy miesta pozemkových kníh v návrhu uhorského Všeobecného občianskeho zákonníka z roku 1900.

### 3.1 Pozemnoknižné reformy

Pozemnoknižný poriadok výslovne predpokladal, že bude predstavovať iba dočasnú právnu úpravu spravovania pozemkových kníh, <sup>72</sup> pričom aj Dočasné súdne pravidlá judexkuriálnej konferencie predpokladali iba dočasnú platnosť tohto právneho predpisu. S prihliadnutím k predpokladanej „dočasnej“ povahe pozemnoknižného poriadku a tiež s prihliadnutím k ťažkostiam sprevádzajúcim zakladanie a spravovanie pozemkových kníh v Uhorsku od čias Bachovho absolutizmu je len pochopiteľné, že v Uhorsku patrila téma pozemnoknižných reforiem v odborných kruhoch medzi „horúce“ témy. <sup>73</sup>

Do diskusie o pozemnoknižných reformách sa zapojil aj Konrád Imling (okrem iných) prednáškou na pôde Maďarskej právnickej jednoty v roku 1885, <sup>74</sup> ktorej predmetom bol návrh zákona o zostavení pozemnoknižných vložiek a o zmene a doplnení pozemnoknižných nariadení – cieľom tohto návrhu zákona, ako poznamenal rečník, bolo vytvoriť právny rámec na to, aby boli pozemnoknižné vložky podľa možností v súlade so skutočným stavom a na zabezpečenie toho, aby do budúcnosti nemohol vzniknúť dlhšiu dobu pretrvávajúci nesúlad medzi stavom evidovaným v pozemnoknižných vložkách a skutočným stavom. Pre nás sú dnes zaujímavé predovšetkým dve poznámky v rámci predmetnej prednášky – prvou bolo konštatovanie, že skrz rakúske právo do uhorského práva preniknúvší princíp publicity verejných kníh už našiel svoje pevné miesto aj v uhorských právnych predpisoch; <sup>75</sup> druhou zmienka o žalostnom stave uhorských pozemkových kníh,

<sup>70</sup> § 156 Dočasných súdnych pravidiel – citované podľa ŠTEFANKO, J. *Prvý Občiansky zákonník*. Šamorín: Heuréka, 1999, s. 232. Pozri aj § 21 Dočasných súdnych pravidiel.

<sup>71</sup> Prípadom, že rakúsky knihovný poriadok vychádzal z Uhorsku vnúteného pozemnoknižného poriadku.

<sup>72</sup> Pozri napr. § 50 pozemnoknižného poriadku.

<sup>73</sup> Pozri napr. CSILLAG, G. *Telekkönyvi rendszerünk reformjáról. Magyar igazságügy. 1877/7, č. 6*; HESZ, J. *A telekkönyvre vonatkozó törvényjavaslatok. Magyar igazságügy. 1878/9, č. 1*.

<sup>74</sup> Pozri IMLING, K. *Telekkönyvi reformok. Magyar jogászegyleti értekezések*. Budapest, 1885. O pozemnoknižných reformách však Konrád Imling publikoval už v roku 1877 – pozri IMLING, K. *A telekkönyvi intézményre vonatkozó törvényjavaslatok és utasítás – tervezet. Magyar igazságügy. 1877/7, č. 3*. Na ilustráciu miesta pozemnoknižných reforiem v uhorskom odbornom diškurze považujeme za potrebné uviesť, že na pôde Maďarskej právnickej jednoty odznela prednáška o týchto reformách aj v decembri 1884 s tým, že v roku 1885 popri Imlingovej prednáške odznela aj ďalšia prednáška a na ďalšom zasadnutí sa konala diskusia o pozemnoknižných reformách – pozri KÁPLÁNY, G. *Telekkönyvi reformok. Magyar jogászegyleti értekezések*. Budapest, 1885; CSILLAG, G. *Nézetek a telekkönyvi reformról. Magyar jogászegyleti értekezések*. Budapest, 1885; *Telekkönyvi reformok. Az 1885 május 12-ikén tartott vita. Magyar jogászegyleti értekezések*. Budapest, 1885.

<sup>75</sup> Pozri IMLING, K. *Telekkönyvi reformok. Magyar Jogászegyleti értekezések*. Budapest 1885, s. 4.

prícom ohľadom textu dôvodovej správy k návrhu vyššie uvedeného zákona, podľa ktorého „pozemnoknižné protokoly na pre mnohých miestach nepodávajú práve verný obraz skutočného stavu“, v tejto súvislosti poznamenal, že by ho upravil tak, že „*tento verný obraz sotva niekde podávajú*“.<sup>76</sup> Táto zmienka je jedným zo svedectiev o zlome spracovania pozemkových kníh v Uhorsku na sklonku 19. storočia.

Konrád Imling sa k pozemnoknižným reformám v Uhorsku vyjadroval aj na iných miestach, pričom zastával stanovisko, že eventuálna nová právna úprava spracovania pozemkových kníh by nemala dramatickým spôsobom meniť základné princípy existujúcej právnej úpravy. Taktiež mal za to, že „nová“ právna úprava by mala prihliadať aj na právnu úpravu ustanovenú v rakúskom knihovním poriadku.<sup>77</sup> Bolo to stanovisko veľmi prezieravé, ktoré je aj v súčasnosti relevantné vo vzťahu k eventuálnym úvahám *de lege ferenda*. Časté a zásadné zmeny právnych predpisov upravujúcich evidovanie právnych vzťahov k nehnuteľnostiam majú neblahé dôsledky (ktoré na Slovensku cítiť doposiaľ).

### 3.2 Hmotné a procesné pozemnoknižné právo

Pozemnoknižný poriadok, ako sme to už vyššie naznačili, bol primárne predpisom procesného práva. Zároveň však pozemnoknižný poriadok obsahoval aj ustanovenia celkom zjavne hmotnoprávneho charakteru. Tento aspekt pozemnoknižného poriadku a ďalších nariadení upravujúcich spracovanie pozemkových kníh analyzoval Konrád Imling v príspevku «*Anyagi*» és «*alaki*» *telekkönyvi jog*<sup>78</sup> publikovanom roku 1898.<sup>79</sup>

V predmetnom príspevku Konrád Imling dospel k záveru, že ustanovenia pozemnoknižného poriadku a ďalších nariadení upravujúcich spracovanie pozemkových kníh hmotnoprávneho charakteru možno rozdeliť v podstate do nasledovných troch skupín, a to na:

- 1) ustanovenia hmotnoprávneho charakteru, ktoré v ABGB chýbajú (napr. § 63–65 pozemnoknižného poriadku),
- 2) ustanovenia hmotnoprávneho charakteru, ktoré inými slovami ustanovujú to isté ako ustanovenia obsiahnuté v ABGB, prípadne ktoré dopĺňajú ustanovenia obsiahnuté v ABGB (napr. § 59 pozemnoknižného poriadku a § 431 a § 438 ABGB),
- 3) ustanovenia hmotnoprávneho charakteru, ktoré sú v rozpore s ustanoveniami obsiahnutými v ABGB [napr. § 88 písm. a), b) a c) pozemnoknižného poriadku a § 449 ABGB].<sup>80</sup>

<sup>76</sup> Pozri ibidem, s. 6. Zlý stav uhorských pozemkových kníh (prakticky od ich zakladania až po zánik Uhorska) potvrdzuju aj ďalšie pramene – pozri napr. HARMATH, D. A telekkönyvi intézményről. *Jogtudományi közlöny*. 1900, č. 16, s. 125, REITZER, B. A telekkönyvi bizalom oltalmának határai, tekintettel a kétszeri eladások eseteire és a törvényhozásnak e tekintetben való feladataira. Budapest, 1908, s. 30. Neskôr Konrád Imling ako jednu z možných príčin zlého stavu uhorských pozemkových kníh uvádzal nedostatočnú výučbu pozemnoknižných nariadení na uhorských univerzitách a právnických akadémiách – pozri IMLING, K. Terjeszszük és tegyük alaposakká a telekkönyvi ismereteket. *Jogtudományi közlöny*. 1889, s. 186.

<sup>77</sup> K tomu pozri napr. IMLING, K. A telekkönyvi intézményre vonatkozó törvényjavaslatok és utasítás – tervezet. *Magyar igazságügy*. 1877/7, č. 3, s. 219.

<sup>78</sup> T. j. „Hmotné“ a „procesné“ pozemnoknižné právo“.

<sup>79</sup> Pozri IMLING, K. „Anyagi“ és „alaki“ telekkönyvi jog. *A jog*. 1898, č. 52. Tento príspevok bol neskôr publikovaný aj v časopise *Telekkönyv* v roku 1899, č. 2.

<sup>80</sup> IMLING, K.: „Anyagi“ és „alaki“ telekkönyvi jog. *A jog*. 1898, č. 52, s. 374.

Zmiešavanie ustanovení hmotnoprávneho a procesného charakteru v jednom právnom predpise označil Konrád Imling za legislatívno-technické pochybenie (ktorému sa nevyhol ani československý zákonodarca v zákone č. 265/1992 Zb. o zápisoch vlastníckych a iných vecných práv k nehnuteľnostiam). O to viac potom negatívne vnímal rozpor hmotnoprávnych ustanovení pozemnoknižného poriadku a ABGB – negatívne sa však staval aj k zopakovaniu obsahu ABGB v pozemnoknižnom poriadku inými slovami (ďalšie to neduhu, ktoré sa doposiaľ nepodarilo úplne vymiesť z legislatívnej praxe).

V predmetnom príspevku Konrád Imling ohlásil, že pripravovaný návrh uhorského Všeobecného občianskeho zákonníka bude obsahovať v samostatnom systematickom celku hmotnoprávne ustanovenia súvisiace s inštitútom pozemkových kníh.

### 3.3 Pozemkové knihy v prvom návrhu uhorského Všeobecného občianskeho zákonníka publikovanom v roku 1900

Veľkého uznania sa Konrádovi Imlingovi na sklonku 19. storočia dostalo menovaním za hlavného referenta pre časť návrhu uhorského Všeobecného občianskeho zákonníka venovanú vecnému právu.<sup>81</sup> K tejto úlohe pristúpil mimoriadne zodpovedne, o čom svedčí rozsiahla dôvodová správa k vecnoprávnej časti návrhu uhorského Všeobecného občianskeho zákonníka publikovaná v knižnej podobe v roku 1901.<sup>82</sup> V ďalšom sa naša pozornosť sústreďí na miesto verejných kníh v návrhu uhorského Všeobecného občianskeho zákonníka z roku 1900 (ďalej aj len „návrh“).<sup>83</sup>

O mieste pozemkových kníh v návrhu nemal Konrád Imling žiadne pochybnosti – v dôvodovej správe konštatoval, že potreba zachovania systému pozemkových kníh je tak očividne nepochybná, že zaoberať sa odôvodnením potreby jej zachovania by bolo celkom zbytočné.<sup>84</sup> Ak pozemkové knihy, respektíve verejné knihy mali svoje pevné miesto v ABGB, takéto miesto mali mať aj v návrhu.

Návrh hneď v prvých ustanoveniach o vecnom práve prikazoval, že nehnuteľnosti sa musia zapísať do pozemkových kníh – zároveň ale pripúšťal, aby osobitná úprava nehnuteľnosti určitého druhu vylúčila zo zápisu do pozemkových kníh.<sup>85</sup> Ďalej návrh vymedzoval pojem „*nem-telekkönyvezett ingatlan*“ („neknihované nehnuteľnosti“), pod ktorým sa rozumeli nehnuteľnosti, ktoré sa musia zapísať do pozemkových kníh, avšak z nejakého dôvodu do pozemkových kníh zapísané neboli.<sup>86</sup>

<sup>81</sup> Pozri napr. A magyar általános polgári törvénykönyv tervezetét előkészítő állandó bizottság jegyzőkönyvei. A jog. 1897, č. 45, s. 322, IMLING, K. *Dologjogi nyil kérdések. Magyar Jogászegyleti értekezések.* Budapest, 1898, s. 6; SZÁSZY, B. Magyarország magánjogi törvénykönyvének törvényjavaslatáról. In: *Magyar jogászegyleti értekezések.* 1928, 20. zväzok, 98. zošit, s. 4. Konrád Imling sa uvádza ako redaktor vecnoprávnej časti návrhu napr. aj v časopise *Jogtudomány közlöny* v roku 1898 – pozri SZLADITS, K. Az elővásárlási jog. *Jogtudomány közlöny.* 1898, č. 3, s. 22.

<sup>82</sup> Pozri *Indokolás a Magyar Általános polgári törvénykönyv tervezetéhez. Második kötet. Dologjog.* Budapest, 1901 – dôvodová správa mala v tomto knižnom vydaní cez 800 strán.

<sup>83</sup> Návrh bol publikovaný knižne – pozri: *A magyar általános polgári törvénykönyv tervezete: első szöveg.* Budapest, 1900. Úpravu týkajúcu sa verejných kníh v návrhu uhorského Všeobecného občianskeho zákonníka z roku 1900 v stručnosti priblížil Konrád Imling ešte v tom istom roku Maďarskej právnickej jednote – pozri IMLING, K. *A polgári törvénykönyv tervezetéről. Magyar jogászegyleti értekezések.* Budapest, 1900, s. 202–203.

<sup>84</sup> Pozri *Indokolás a Magyar Általános polgári törvénykönyv tervezetéhez. Második kötet. Dologjog.* Budapest, 1901, s. 106.

<sup>85</sup> Pozri § 486 návrhu. Poznamenávame, že § 486 predstavoval druhý paragraf v tretej časti návrhu pojednávajúcej o vecnom práve – § 485 návrhu ustanovoval, že veci sú nehnuteľné alebo hnutelne, pričom za veci nehnuteľné (nehnuteľnosti) vyhlasoval pozemky.

<sup>86</sup> Tento pojem vymedzoval § 486 návrhu.

Návrh inkorporoval hmotnoprávnu úpravu zápisov do pozemkových kníh v treťom titule tretej časti<sup>87</sup> s názvom *Všeobecné zásady týkajúce sa práv k nehnuteľnostiam zapísaným do pozemkových kníh*.<sup>88</sup> Naproti pozemnoknižnému poriadku návrh už nesubsumoval pod pojem „zápis do pozemkových kníh“ pozemnoknižnú poznámku, keď ustanovoval, že zápis do pozemkovej knihy sa vykoná formou vkladu a formou záznamu<sup>89</sup> – to však neznamená, že by návrh už s inštitútom pozemnoknižnej poznámky nepočítal,<sup>90</sup> uvedené riešenie v návrhu súviselo s tým, že na rozdiel od vkladu a záznamu sa poznámkou práva do pozemkových kníh nezapisovali a teda pochopiteľne sa na vklad a záznam musela vzťahovať odlišná právna úprava ako na pozemnoknižnú poznámku. V súlade s pozemnoknižným poriadkom a ABGB návrh predpokladal, že záznam bude vyžadovať dodatočné ospravedlnenie, kdežto vklad žiadne dodatočné ospravedlnenie vyžadovať nebude.

## Záver

Tak ako majú verejné knihy (bez ohľadu na to, ako sú formálne označené, a bez ohľadu na to, či ich spravujú súdy alebo správne orgány, pretože ich podstata spočíva v tom, aby mal každý možnosť oboznámiť sa s právnymi vzťahmi k nehnuteľnostiam a aby vo svojej dôvere v správnosť údajov nich obsiahnutých požíval právnu ochranu) svoje pevné miesto v základnom a všeobecnom predpise súkromného práva viacerých krajín Európy, majú ho aj v diele dvoch veľkých právnych vedcov Antonína Randu a Konráda Imlinga, ktorých erudícia a znalosť literatúry a pozitívnoprávnej úpravy spravovania verejných kníh, a to nielen podľa rakúskych predpisov (Antonín Randa), respektíve uhorských predpisov (Konrád Imling), ale aj predpisov ďalších európskych zákonodarstiev, je udivujúca. Obaja nesporne významnou mierou ovplyvnili uvažovanie o verejných knihách v českom a maďarskom odbornom právnom diskurze, pričom vplyv Antonína Randu presiahol vďaka publikáciám v nemčine už za jeho života hranice českého jazykového prostredia.<sup>91</sup>

I keď nás od završenia diela Antonína Randu a Konráda Imlinga delí dnes už viac ako jedno celé storočie, z ich výkladov môžeme ešte aj dnes čerpať zdroj inšpirácie pre našu dobu. Pekným svedectvom inšpiračnej sily ich diela pre súčasnosť je článok Krisztiny Izsó o dobromyselnom nadobudnutí vlastníctva z roku 2007, ktorý obsahuje viacero odkazov na dielo Antonína Randu a Konráda Imlinga.<sup>92</sup>

<sup>87</sup> Prvý titul tretej časti návrhu mal názov „Veci“ a „Držba a ochrana držby“.

<sup>88</sup> § 525 až § 559 návrhu.

<sup>89</sup> Porovnaj § 539 návrhu a § 59 pozemnoknižného poriadku.

<sup>90</sup> Inštitút pozemnoknižnej poznámky jednoznačne predpokladal § 538 návrhu.

<sup>91</sup> Odkaz na monografiu Antonína Randu o držbe podľa rakúskeho práva sa objavuje už v práci Imre Zlinszkeho o pozemnoknižnom poriadku z roku 1873 – pozri ZLINSZKY, I. *A telekkönyvi rendtartás (1855 decemberhó 15-én kelt rendelet) és az erre, valamint az ingatlan vagyona eszközzöldő végrehajtási eljárásra vonatkozó későbbi törvények és rendeletek magyarázata*. Pest, 1873, s. 25. Spomenúť možno tiež odkazy na dielo Antonína Randu týkajúce sa verejných kníh v príspevku Bertalana Lányiho o zákaze scudzenia a zafaženia veci – pozri LÁNYI, B. *Az elidegenítési és terhelési tilalom*. A jog. 1889, č. 19.

<sup>92</sup> Pozri IZSÓ, K. *A jóhisemű szerzés. Polgári jogi kodifikáció*. 2007, č. 2.

## DISKUSE

# Rozsudek německého Spolkového ústavního soudu ve věci PSPP – Poučení pro budoucnost evropského právního společenství

Peter-Christian Müller-Graff\*

**Abstrakt:** Právnická komunita Evropské unie byla šokována rozhodnutím německého ústavního soudu z 5. května 2002. Podle názoru německého ústavního soudu Soudní dvůr Evropské unie dvakrát rozhodl ve věci PSPP „ultra vires“. Článek dokazuje jednoznačné porušení unijního práva německou soudní instancí, která je proslulá zeslabováním autority unijního práva. Článek dále hájí názor, proč není zapotřebí, jak se někteří domnívají, rekonstruovat soudní strukturu Evropské unie. Konečně předkládá řešení, jak Soudní dvůr Evropské unie může v budoucnu řešit konflikty jako v daném případě. Je zapotřebí totiž lepší analýzy a dokonalejšího odůvodnění. Závěrem se konstatuje, že německý ústavní soud by měl změnit své chápání unijního práva a své rozhodování.

**Klíčová slova:** právní společenství, rozsudek ve věci PSPP, Soudní dvůr Evropské unie, přestavba evropského soudního systému, oslabování významu unijního práva, německý ústavní soud, rozhodnutí ultra vires, Evropská centrální banka

## 1. Vymezení problematiky

Spektakulární rozsudek ve věci PSPP (*Public Sector Purchase Programme*) 2. senátu Spolkového ústavního soudu (dále ústavní soud) ze dne 5. května 2020 o gigantickém programu nákupu veřejných dluhopisů Evropskou centrální bankou (ECB) se stal mimořádně významným proto, že konstatoval překročení pravomocí dvou orgánů EU, a to jak Soudním dvorem EU (SDEU), tak (s výhradou rozvazovací podmínky) ECB.<sup>1</sup> Rozsudek se setkal s tvrdou kritikou v odborné literatuře v Německu i v zahraničí.<sup>2</sup>

\* Prof. Dr. h. c. mult. Peter-Christian Müller-Graff. Rozšířený a doplněný text referátu, který autor přednesl na Fóru Centra právní komparistiky 24. 3. 2022. Překlad Luboš Tichý.

<sup>1</sup> Viz Spolkový ústavní soud v BVerfGE marg. č. 154, 17.

<sup>2</sup> Srov. mj. FAZ z 2. 7. 2020, s. 7; CALLIESS, Ch. *DL* 2020, s. 408; DIETZE, J. et al. Europa – Quo Vadis? *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*. 2020, Hf. 12, s. 525 an.; GALETTA, D.-U. In: *federalismi.it*. 7. 5. 2020; HELLWIG, H.-J. Die Verhältnismäßigkeit als Hebel gegen die Union. *Neue Juristische Wochenschrift*. 2020, Hf. 35, s. 2497; HILPOLD, P. Ein EU-Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland wegen des PSPP-Urteils? Eine Abwägung von Für und Wider. *Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht*. 2020, Hf. 4, s. 181; HIRSCH, G. FAZ z 20. 5. 2020, s. 6; KAINER, F. Aus der nationalen Brille: Das PSPP-Urteil des BVerfG. *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*. 2020, Hf. 12, s. 533; KELEMEN, R. D. – EECKHOUT, P. – FABBRINI, F. – PECH, L. – UITZ, R. National Courts Cannot Override CJEU Judgments. In: *VerfBlog* [online]. 26. 5. 2020 [cit. 24. 3. 2022]. Dostupné z: <<https://verfassungsblog.de/national-courts-cannot-override-cjeu-judgments/>>; MAYER, S. Deutscher Bundestag, Drs. 19(21)103 z 25. 5. 2020; MEIER-BECK, P. De iudicando ultra vires. *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*. 2020, Hf. 12, s. 519; NETTESHEIM, M. Das PSPP-Urteil des BVerfG – ein Angriff auf die EU? *Neue Juristische Wochenschrift*. 2020, Hf. 23, s. 1631; PERNICE, I. Machtspruch aus

Má význam o této problematice diskutovat v březnu 2022? Uvidíme! O pouhý rok později, v květnu 2021, aféra utichla. Mraky popela z erupce a kouř z diskuse, které následovaly, se rozplynuly. Lze tak situaci přehledně zrekapitulovat:

- SDEU byl napaden Spolkovým ústavním soudem.<sup>3</sup> Bylo mu vytýkáno, že odmítá řádný výklad unijního práva a byl obviněn z jednání *ultra vires*, neboť rozsudek odůvodnil „naprosto nesrozumitelně“<sup>4</sup> a nekriticky přijal argumenty ECB.<sup>5</sup>
- ECB byla obviněna<sup>6</sup> z jednání *ultra vires* za to, že neodůvodnila svůj program nákupu veřejných dluhopisů srozumitelným způsobem.<sup>7</sup>
- Dvěma kritizovaným německým ústavním orgánům, Spolkové vládě a Spolkovému sněmu (dále též parlament)<sup>8</sup> ústavní soud vytýkal porušení ústavy; byly obviněny z porušení volebního práva do německého parlamentu (čl. 38 ústavy – GG) proto, že nepřijaly vhodná opatření ohledně nesprávného rozhodnutí ECB ve věci PSPP a jeho nedostatečného odůvodnění.<sup>9</sup>
- Druhý (2.) senát ústavního soudu, který je odbornou literaturou vnímán jako částečně nejistý ohledně unijního práva; byl kritizován za nepochopení hmotného a hrubé porušení procesního unijního práva pro nepředložení předběžné otázky SDEU.<sup>10</sup>
- Evropská komise zůstala nečinná i rok poté, co ústavní soud porušil procesní unijní právo.<sup>11</sup>
- Navzdory všemu nepřetržitá účast *Deutsche Bundesbank* v PSPP<sup>12</sup> byla možná proto, že ECB povolila uveřejnění podkladových materiálů, což podle názoru Spolkové

---

Karlsruhe: „Nicht verhältnismäßig? – Nicht verbindlich? – Nicht zu fassen...“. *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*. 2020, Hf. 12, s. 508; TILMANN, W. Verfassungsgericht verletzt das Unionsrecht. *Zeitschrift für die internationale Wirtschaftsrecht – IWRZ*. 2020, Hf. 4, s. 166; ULLRICH, H. BVerfG contra EuGH: Der PSPP-Konflikt. *Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht*. 2020, Hf. 6, s. 301; WEGENER, B. W. Karlsruher Unheil – Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 5. Mai 2020 in Sachen Staatsanleihe-käufe der Europäischen Zentralbank. *Europarecht – EuR*. 2020, Hf. 4, s. 347; ZILLER, J. L'insoutenable pesanteur du juge constitutionnel allemand. A propos de l'arrêt de la deuxième chambre de la Cour constitutionnelle fédérale allemande du 5 mai 2020 concernant le programme PSPP de la Banque Centrale Européenne. In: rivista.eurojus.it. 2020, fascicolo n. 2. Rozdílně např. LUDWIGS, M. Scherbenhaufen oder Chance? *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*. 2020, Hf. 12, s. 530; SIEKMANN, H. Gerichtliche Kontrolle der Käufe von Staatsanleihen durch das Eurosystem. *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*. 2020, Hf. 12, s. 491; SIMON, S. – RATHKE, H. „Schlechterdings nicht mehr nachvollziehbar“ – Warum? *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*. 2020, Hf. 12, s. 500. Obrana proti tomu z pohledu německého ústavního práva např. GRIMM, D. Jetzt war es so weit. In: faz.net [online]. 18. 5. 2020 [cit. 24. 3. 2022]. Dostupné z: <<https://www.faz.net/aktuell/feuilleton/debatten/ezb-urteil-jetzt-war-es-so-weit-16773982.html>>; HALTERN, U. Ultra-vires-Kontrolle im Dienst europäischer Demokratie. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht – NVwZ*. 2020, Hf. 12, s. 817; KAHL, W. Optimierungspotenzial im „Kooperationsverhältnis“ zwischen EuGH und BVerfG. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht – NVwZ*. 2020, Hf. 12, s. 824; KIRCHHOFF, P. In: FAZ. 20. 5. 2020 [cit. 24. 3. 2022], s. 6; SCHMIDT, L. „Singen Sie unter der Dusche!“. In: FAZ. 7. 5. 2020 [cit. 24. 3. 2022], s. 7; SCHORKOPF, F. Antwort auf eine entgrenzte Politik. In: FAZ [online]. 8. 5. 2020 [cit. 24. 3. 2022].

<sup>3</sup> Viz rozhodnutí v rozporu s rozsudkem SDEU C-493/17, EU:C:2018:1000.

<sup>4</sup> Viz pozn. 1, marg. č. 118.

<sup>5</sup> Viz pozn. 1, marg. č. 136 an.

<sup>6</sup> Viz pozn. 1, marg. č. 167 an.

<sup>7</sup> Viz pozn. 1, marg. č. 235.

<sup>8</sup> Srov. výrok rozsudku Spolkového ústavního soudu v BVerfGE marg. č. 154, 17.

<sup>9</sup> Viz pozn. 1, marg. č. 116 an.

<sup>10</sup> Srov. kritické ohlasy v pozn. 2.

<sup>11</sup> MÜLLER-GRAFF, P.-Ch. The Conference on the Future of Europe. *ERA Forum*. 2021, Vol. 22, Iss. 3, s. 471.

<sup>12</sup> *Deutsche Bundesbank*, sdělení z 3. 8. 2020.



vlády a *Bundestagu* odstranilo nedostatek odůvodnění kritizovaný ústavním soudem.<sup>13</sup> Dne 29. dubna 2021<sup>14</sup> ústavní soud správně zamítl následné žádosti o výkon rozhodnutí s ohledem na vlastní hodnocení měnové a hospodářské politiky. Z politického hlediska proto někteří odborníci mohli v květnu 2021 incident označit za interinstitucionální spor a odložit jej ad acta. Byla to bouře ve sklenici vody.

V červnu 2021 však Komisi zahájené řízení proti Spolkové republice Německo<sup>15</sup> správně vrátilo problém způsobený BVerfG zpět na scénu. To by však mohlo být překvapením pouze tehdy, pokud bychom (ostře verbalizované<sup>16</sup>) nerespektování rozhodnutí o předběžné otázce ústavním soudem největšího členského státu<sup>17</sup> považovali za triviální nebo z ústavního hlediska za legitimní.<sup>18</sup> Naopak nečinnost ze strany Komise by jen umožnila přetrvávání pocitu právní svěvole,<sup>19</sup> tím spíše, že Francie již musela čelit řízení o porušení smlouvy pro nepředložení předběžné otázky SDEU ze strany *Conseil d'Etat*.<sup>20</sup> Zásadní úloha právního společenství<sup>21</sup> ve prospěch všech členských států v jejich společné Unii si však reakci Komise vyžádala. A tak i v březnu 2022 to může ospravedlnit dodatečné zhodnocení rozsudku ústavního soudu z hlediska unijního práva (ad 2) a posouzení účinků rozsudku z hlediska měnové, rozpočtové politiky a politiky státní pomoci (ad 3) a dopadu na unii práva (ad 4).

## 2. Rozsudek ústavního soudu z hlediska unijního práva

### 2.1 Analýza rozsudku německého ústavního soudu

V souladu se svým posláním byl ústavní soud na základě podaných ústavních stížností povinen zaujmout stanovisko k ústavněprávní otázce, totiž zda právo stěžovatelů volit do Spolkového sněmu (čl. 38 GG), které je rovnocenné základním právům, bylo porušeno tím, že Spolková vláda a Spolkový sněm nepřijaly vhodná opatření ke zrušení nebo neprovedení rozhodnutí ECB o PSPP, o nichž bylo tvrzeno, že nejsou v jejich pravomocích.

Myšlenka o omezení volebního práva jako individuálního demokratického práva spolupůsobení na veřejných záležitostech (které by dle názoru ústavního soudu mělo být ochráněno proti podstatné „erozi“) překročením kompetencí přenesených na unijní orgány z ústavy výslovně nevyplývá. Její původ má základ v tzv. maastrichtském rozsudku ústavního soudu<sup>22</sup> a byla podporována navzdory kritickým hlasům v odborné literatuře.<sup>23</sup>

<sup>13</sup> Viz níže 3.1.

<sup>14</sup> Srov. ECLI:DE:BVerfG:2021:rs20210429.2bvr165115.

<sup>15</sup> Viz Evropská komise z 9. 6. 2021: Předmět unijního práva.

<sup>16</sup> Viz pozn. 1, marg. č. 117 a 118.

<sup>17</sup> Viz rozhodnutí v rozporu s rozsudkem SDEU C-493/17, EU:C:2018:1000.

<sup>18</sup> Viz názory, jež obhajují rozsudek, v pozn. 2.

<sup>19</sup> MÜLLER-GRAFF, P.-Ch. *The Conference on the Future of Europe*, s. 471.

<sup>20</sup> Viz SDEU C-416/17, EU:C:2018:811, marg. č. 114.

<sup>21</sup> MÜLLER-GRAFF, P.-Ch. In: MÜLLER-GRAFF, P.-Ch. (Hrsg.). *Kernelemente der europäischen Integration*. 2020, s. 39 an.

<sup>22</sup> BVerfGE 89, s. 155.

<sup>23</sup> MEIER-BECK, P. *De iudicando ultra vires*, s. 524; PERNICE, I. *Machtspruch aus Karlsruhe: „Nicht verhältnismäßig? – Nicht verbindlich? – Nicht zu fassen...“*, s. 509; WEGENER, B. W. *Karlsruher Unheil – Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 5. Mai 2020 in Sachen Staatsanleihekäufe der Europäischen Zentralbank*, s. 349; HALTERN, U. *Ultra-vires-Kontrolle im Dienst europäischer Demokratie*, s. 820; srov. dále TOMUSCHAT, Ch. *Die Europäische Union unter*

Rozšiřuje procesní individuální právní ochranu proti porušením pravomoci orgány Unie nad rámec v tomto ohledu omezené žaloby na neplatnost práva (čl. 263 SFEU). V důsledku toho se výklad unijního práva v řízení o ústavní stížnosti před ústavním soudem stává předběžnou otázkou v ústavní stížnosti; přesněji řečeno, jde o výklad kompetenčních norem unijních orgánů dohodnutých a ratifikovaných členskými státy.

V rozsudku o PSPP proto dominuje výklad ustanovení práva Unie, které leží mimo konečnou závaznou interpretační pravomoc ústavního soudu. Konkrétně jde o pravomoc Evropského systému centrálních bank (ESCB, čl. 127 odst. 1 SFEU)<sup>24</sup> a SDEU (čl. 19 SEU),<sup>25</sup> zásadu proporcionality (čl. 5 odst. 4 SEU),<sup>26</sup> povinnost odůvodnění právních aktů ECB (čl. 296 SFEU)<sup>27</sup> a zákaz obcházení zákazu přímého financování rozpočtu (čl. 123 odst. 1 SFEU).<sup>28</sup> Charakter těchto výkladových otázek v právu Unie však výchozí ústavněprávní otázka nemění.

## 2.2 Meze výkladu soudu členského státu

Oprávnění ústavního soudu vykládat unijní právo není širší než oprávnění kteréhokoliv jiného členského státu. Pro případ potřeby výkladu relevantního ustanovení unijního práva v zahájeném řízení před národním soudem slouží řízení o předběžné otázce, v němž tento výklad podá SDEU (čl. 267 SFEU). Tento progresní institut je živým vyjádřením společné odpovědnosti soudů členských států za fungování unijního práva a důvěru v ně.<sup>29</sup> Ústavní soud byl proto podle unijního práva oprávněn poté, co SDEU v zásadě závazně rozhodl o předběžné otázce tak, že konstatoval,<sup>30</sup> že nepřekročil svoji pravomoc, hodnotit přesvědčivost tohoto rozhodnutí, předkládat další předběžné otázky.<sup>31</sup>

To se týká zejména otázky, zda rozhodování o dodržování zásady proporcionality ve věci PSPP, jak ji praktikuje SDEU,<sup>32</sup> může být omezeno na otázku přiměřenosti rizika ztrát národních centrálních bank a ECB. Naproti tomu ústavní soud považuje za nutné komplexnější přezkum; totiž poměrování zamýšlené politiky cenové stability s jejími negativními dopady na hospodářskou politiku;<sup>33</sup> konkrétně s rizikem oslabení nezbytných snah členských států o konsolidaci rozpočtu a reformy,<sup>34</sup> s rizikem realitní a akciové bubliny,<sup>35</sup>

---

der Aufsicht des BVerfG. *Europäische Grundrechte-Zeitschrift – EuGRZ*. 1993, s. 491; NETTESHEIM, M. Ein Individualrecht auf Staatlichkeit? Die Lissabon-Entscheidung des BVerfG. *Neue Juristische Wochenschrift*. 2009, Hf. 39, s. 2869; PACHE, E. Das Ende der europäischen Integration? / Das Urteil des BVerfG zum Vertrag von Lissabon, zur Zukunft Europas und der Demokratie. *Europäische Grundrechte-Zeitschrift – EuGRZ*. 2009, s. 287 an.

<sup>24</sup> Viz pozn. 1, marg. č. 116 an.

<sup>25</sup> Ibidem, marg. č. 155 an.

<sup>26</sup> Ibidem, marg. č. 119 an., 123 an., 177.

<sup>27</sup> Ibidem, marg. č. 177.

<sup>28</sup> Ibidem, marg. č. 182 an.

<sup>29</sup> Podrobně MÜLLER-GRAFF, P.-Ch. Die Verantwortung mitgliedstaatlicher Gerichte für die Autorität des Unionsrechts. In: BARRETT, G. – RAGEADE, J.-P. – WALLIS, D. – WEIL, H. (eds). *The Future of Legal Europe: Will We Trust in It?*. 2021, s. 571 an.

<sup>30</sup> Viz pozn. 3, marg. č. 19.

<sup>31</sup> Viz čl. 104 odst. 2 Jednacího řádu SDEU a rozsudek SDEU C-29/68, EU:C:1969:27 marg. č. 3.

<sup>32</sup> Viz pozn. 3, marg. č. 94 an.

<sup>33</sup> Viz pozn. 1, marg. č. 136 an.

<sup>34</sup> Viz pozn. 1, č. 170 an.

<sup>35</sup> Viz pozn. 1, marg. č. 173.

s ekonomickým a sociálním dopadem na občany jakožto nájemníky, vlastníky nemovitostí, střadatele, pojistníky, poskytovatele důchodů a akcionáře,<sup>36</sup> s rizikem udržení neživotaschopných společností na trhu<sup>37</sup> a se zvýšenou závislostí ESCB na politice členských států, které jsou na program nákupu dluhopisů zvyklé.<sup>38</sup> Tato otázka vyvstává na pozadí toho, že rozsáhlý nákup státních dluhopisů ECB je většinou názorů publikovaných v odborné literatuře vnímán velmi kriticky.<sup>39</sup> Existuje podezření, že v rozporu s koncepcí unijního práva budou muset být státy Eurozóny, které se dostanou do potíží při splácení půjček,<sup>40</sup> protože nedodrží svou povinnost podle práva EU (čl. 126 SFEU) vyhnout se nadměrným rozpočtovým schodkům, finančně podporovány.

Ačkoliv musíme konstatovat důkladný test přiměřenosti v rozporu s prioritou cenové stability (čl. 127 SFEU: „prvořadý cíl“),<sup>41</sup> měli bychom si klást otázku přiměřenosti účinků hospodářské politiky PSPP v poměru k šetrnějším účinkům alternativních programů, které nenarušují cenovou stabilitu,<sup>42</sup> i když i toto zkoumání pravděpodobně povede k tomu, že ECB bude ve složitých situacích<sup>43</sup> mít „široký prostor pro uvážení“, které soudní kontrole podléhá jen ohledně „zjevných chyb“.<sup>44</sup>

Kromě toho je třeba objasnit otázky vznesené ústavním soudem týkající se přísnějších požadavků na povinnost ECB odůvodňovat právní akty (čl. 296 SFEU) a především míru soudní kontroly nezbytnou k „dodržování práva“ (čl. 19 odst. 1) SEU ze strany SDEU (ta byla v jeho rozhodnutí o předběžné otázce skutečně velmi skromná<sup>45</sup>). Naproti tomu tolik diskutovaná otázka vztahu mezi překročením pravomoci a porušením zásady proporcionality je při výkonu pravomoci irelevantní,<sup>46</sup> neboť s oběma porušeními se při kontrole právní platnosti unijního aktu [čl. 263 odst. 2, 267 odst. 1 písm. b) SFEU] zachází stejně.

### 2.3 Porušení Smlouvy ústavním soudem

Pokud by ústavní soud byl oprávněn provádět nezávislý výklad unijního práva, byla by ohrožena jeho účinnost. Konečnou odpověď na takové otázky výkladu nelze ponechat na soudech členských států. Aby se tomu zabránilo, členské státy se v zájmu právní jednoty dohodly na předkládání předběžné otázky Soudnímu dvoru EU a ratifikovaly tuto povinnost v souladu se svými ústavními předpisy. Jde o povinnost získat rozhodnutí o zásadní otázce výkladu Smluv pro řízení před soudem členského státu, „jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva“ (čl. 267 odst. 3 SFEU). A o to se v tomto případě jednalo.

<sup>36</sup> Ibidem.

<sup>37</sup> Viz pozn. 1, marg. č. 174.

<sup>38</sup> Viz pozn. 1, č. 175.

<sup>39</sup> SINN, H.-W. F. A. Z. z 9. 3. 2012; z právního pohledu HALTERN, U. *Ultra-vires-Kontrolle im Dienst europäischer Demokratie*, s. 822 an.

<sup>40</sup> Viz pozn. 1, marg. č. 134 a 137.

<sup>41</sup> HELLWIG, H.-J. *Die Verhältnismäßigkeit als Hebel gegen die Union*, s. 2501.

<sup>42</sup> MÜLLER-GRAFF, P.-Ch. *Schockwellen im Unionsrechtsraum: Das PSPP-Urteil des Bundesverfassungsgerichts*. EuZ 2020, s. 154–167.

<sup>43</sup> Viz pozn. 3, marg. č. 30, 41, 91, 92.

<sup>44</sup> Viz pozn. 3, marg. č. 56, 78, 91.

<sup>45</sup> MÜLLER-GRAFF, P.-Ch. *Anmerkung zum Urteil in der Rechtssache C-493/17*. EuZW 2019, s. 172–173.

<sup>46</sup> Např. HELLWIG, H.-J. *Die Verhältnismäßigkeit als Hebel gegen die Union*, s. 2498.

Ústavní soud tuto povinnost v řízení ve věci PSPP původně splnil.<sup>47</sup> Svým rozsudkem vydaným po rozhodnutí SDEU o předběžné otázce se však dopustil tří porušení Smlouvy. Zaprvé porušil svou povinnost<sup>48</sup> respektovat rozhodnutí SDEU.<sup>49</sup> Zadruhé porušil svou povinnost znovu položit předběžnou otázku.<sup>50</sup> Ta totiž existuje nejen v případě nejasností v rozhodnutí SDEU o předběžné otázce, ale i v případě nových nebo nově akcentovaných otázek výkladu unijního práva, které jsou pro rozhodnutí národního soudu relevantní.<sup>51</sup> V daném případě se nejednalo o nezávazné otázky<sup>52</sup> bez nutnosti rozhodnutí SDEU.<sup>53</sup> Zatřetí ústavní soud porušil i zásadu loajální spolupráce podle práva Unie (čl. 4 odst. 3 Smlouvy o EU).<sup>54</sup> Jednostranný postup ústavního soudu nebyl v žádném případě nutný ve smyslu „nezbytného“, ale byl procesní zkratkou a zjevným porušením primárního práva. Toto (politicky účinné) porušení zásady právní unie je šokující i podle německého ústavního práva, protože povinnost předložit je upravena německou ústavou prostřednictvím obecné klauzule o Evropské unii (čl. 23 GG) ve spojení se zákonem o povinnosti předložit předběžnou otázku.<sup>55</sup> Ústavní soud nemohl svoje závažné pochybnosti ohledně finančně politické koncepci ECB<sup>56</sup> vyjádřit méně účinně než pomínutím závažné opakované předběžné otázky.

### 3. Následky pro měnovou, fiskální a podpůrnou politiku?

Má rozsudek nějaké následky v oblasti měnové, finanční nebo podpůrné politiky?

#### 3.1 Účinky měnové politiky

- a) Po výše uvedeném zamítnutí návrhů na výkon jako „nepřípustných“<sup>57</sup> nebo „nedůvodných“<sup>58</sup> je zřejmé, že rozsudek PSPP nemá účinky na účast Bundesbanky (s výhradou obnovené a dle mého názoru beznadějně ústavní stížnosti).
- b) Z politického hlediska je významné, že již v červnu 2020 oznámil spolkový ministr financí jménem Spolkové vlády, která byla ústavním soudem obviněna z porušení ústavy, že podle jeho hodnocení analýz a zápisů z jednání Rady ECB o účincích PSPP byly požadavky ústavního soudu na srozumitelné odůvodnění ECB, uvedené v rozsudku,

<sup>47</sup> BVerfGE 146, s. 216.

<sup>48</sup> Viz SDEU Rs.29/68, EU:C:1969:27; SDEU, Rs. 493/17 (viz pozn. 3, marg. č. 19).

<sup>49</sup> Jednomyslně PERNICE, I. *Machtspruch aus Karlsruhe: „Nicht verhältnismäßig? – Nicht verbindlich? – Nicht zu fassen...“*, s. 517; MAYER, S. *Deutscher Bundestag, Drs. 19(21)103 z 25. 5. 2020*, s. 20; TILMANN, W. *Verfassungsgericht verletzt das Unionsrecht*, s. 166; CALLIESS, Ch. *DL 2020*, s. 409.

<sup>50</sup> TILMANN, W. *Verfassungsgericht verletzt das Unionsrecht*, s. 166; PERNICE, I. *Machtspruch aus Karlsruhe: „Nicht verhältnismäßig? – Nicht verbindlich? – Nicht zu fassen...“*, s. 518; MEIER-BECK, P. *De iudicando ultra vires*, s. 522; DIETZE, J. et al. *Europa – Quo Vadis?*, s. 529; HELLWIG, H.-J. *Die Verhältnismäßigkeit als Hebel gegen die Union*, s. 2499.

<sup>51</sup> Viz pozn. 31.

<sup>52</sup> Viz SDEU Rs. 283/81, EU:C:1982:335, marg. č. 13 an.

<sup>53</sup> MÜLLER-GRAFF, P.-Ch. *Die Verantwortung mitgliedstaatlicher Gerichte für die Autorität des Unionsrechts*. In: BARRETT, G. – RAGEADE, J.-P. – WALLIS, D – WEIL, H. (eds). *The Future of Legal Europe – Will We Trust in It? – Liber Amicorum in Honour of Wolfgang Heusel*. Cham, 2021, s. 571–604.

<sup>54</sup> *Ibidem*, s. 598.

<sup>55</sup> TILMANN, W. *Verfassungsgericht verletzt das Unionsrecht*, s. 166; MÜLLER-GRAFF, P.-Ch. *GPR. 2020*, s. 167.

<sup>56</sup> Jak ji konstatoval již v řízení proti OMT.

<sup>57</sup> Viz pozn. 14, marg. č. 71 an.

<sup>58</sup> Viz pozn. 14, marg. č. 89.

splněny.<sup>59</sup> Krátce nato parlament (který rozsudek rovněž označil za protiústavní) dospěl k závěru, že tyto dokumenty odpovídají „požadavkům na test proporcionality v souvislosti s PSPP obsaženým v rozsudku ústavního soudu.“<sup>60</sup>

- c) V souladu s tím se Bundesbanka bez přerušení účastnila řízení PSPP.<sup>61</sup>
- d) V odůvodnění zamítnutí žádostí o výkon rozhodnutí je pro budoucnost důležité, že se ústavní soud omezil na zjišťování, zda Spolková vláda a Spolkový sněm podklady jako důkazy řádně hodnotily.<sup>62</sup> S tím ústavní soud souhlasí. Odmítá však, aby se odůvodnění ECB oběma ústavními orgány posuzovalo z politického hlediska. V tom spočívá přesvědčivost soudního rozhodování jako poslední instance ve společenství založeném na dělbě moci. Mělo by být příkladem vedoucím ke ztlumení očekávání případných budoucích stěžovatelů na soudní kontrolu obsahu měnové a hospodářské politiky nad rámec kontroly zjevných chyb. Tento proces však nevylučuje dopady na budoucí programy nákupu dluhopisů ECB. Jako unijní orgán nepodléhá sice ECB žádným závazkům vůči soudu členského státu, ale výhradně kontrole SDEU. Nápadný novinářský titulek, který si lze přečíst v předních celoněmeckých novinách po skončení exekutivního řízení, „*ECB zůstane pod dohledem Karlsruhe*“,<sup>63</sup> by byl zavádějící, pokud by to člověk chápal z právního hlediska. Rozhodnutí o PSPP by však mohlo v budoucnu přimět SDEU, aby zpřísnil požadavky na odůvodnění programů ECB, které bylo kritizováno. Mohl by tak preventivně působit na ECB – v očekávání medializace soudního rozhodnutí – v případě, že budou k dispozici „ekonomicky“ šetrnější alternativy, aniž by to narušilo cíl cenové stability. Je pozoruhodné, že Rada guvernérů ECB již po ústním jednání před ústavním soudem oznámila revizi své „strategie měnové politiky“.<sup>64</sup>
- e) Z hlediska měnové politiky nesmí mít rozhodnutí o PSPP žádný dopad na respektování nezávislosti ECB a Bundesbanky, jak vyžaduje čl. 130 věta 2 SFEU. Vlády členských států se zavazují „*nesnažit se ovlivňovat členy rozhodovacích orgánů Evropské centrální banky nebo národních centrálních bank při plnění jejich úkolů*“. Zda se tak stane, či nikoliv, není známo.

### 3.2 Domnělé následky

Úvahy o dopadech na rozpočtovou a podpůrnou politiku jsou spekulativní.

- a) Je spíše nepravděpodobné, že by rozsudek o PSPP měl nepřímé „výchovné“ účinky na rozpočtovou politiku těch členských států, které měly potíže s plněním své povinnosti vyvarovat se nadměrných schodků veřejných financí (čl. 126 SFEU). Nelze tak reálně očekávat drastické přeměrování nebo jiné změny politiky nákupu dluhopisů ESCB pouze z důvodu přísnějších požadavků na odůvodnění. *Pandemic Emergency Purchase Program* (PEPP)<sup>65</sup> zahájený v březnu 2020 dokonce otevřel nové způsoby přístupu na kapitálový trh.

<sup>59</sup> Srov. viz pozn. 7, marg. č. 103.

<sup>60</sup> DEUTSCHER BUNDESTAG. Plenarprotokoll 19/170, s. 21283: Annahme der BT-Drs. 19/20621.

<sup>61</sup> *Deutsche Bundesbank*, sdělení z 3. 8. 2020.

<sup>62</sup> Viz pozn. 7, marg. č. 108.

<sup>63</sup> MÜLLER, T. Kein Freifahrtschein. In: FAZ z 22. 5. 2021, s. 8.

<sup>64</sup> Dle BT-Drs. 19/20621 pod bodem II 1. dne 23. 1. 2020. Ústní jednání se konalo ve dnech 30. a 31. 7. 2019.

<sup>65</sup> Viz usnesení ECB 2020/440, ABLEU 2020 L 91/1.

b) Je myslitelné, i když se značnými překážkami, aby se v EU uskutečňovala podpora členských států s deficitními rozpočty. To by mohlo zahrnovat částečné zmírnění politického záměru ESCB provádět expanzivní měnovou politiku s nepředvídatelnými inflačními riziky – a označit ji s pochybným odůvodněním za podporu „obecné hospodářské politiky v Unii“ podle čl. 127 odst. 1 písm. 1) S. 2 SFEU. Taková úleva pro ESCB by se mohla trvale realizovat, pokud by cesta finanční podpory, kterou se Unie vydala v roce 2020 prostřednictvím Fondu na obnovu ve výši 750 miliard eur, včetně jejího dluhového financování,<sup>66</sup> nezůstala osamocena (klíčové slovo: „Hamiltonův moment“). Zda by to bylo žádoucí, je však jiná otázka.

#### 4. Dopady na právní unii jako normativně závazný základ EU coby nadnárodního státu?

Při posuzování účinků rozsudku ve věci PSPP na právní unii jako normativně závazný základ EU coby nadnárodního společenství<sup>67</sup> a politického systému<sup>68</sup> vyvstává několik otázek: Oslabuje právní unii? Vyžaduje restrukturalizaci soudní architektury Unie? Obsahuje poučení pro SDEU? Měly by převážně kritické reakce na rozsudek ve věci PSPP být motivem k modernizaci chápání unijního práva ze strany ústavního soudu?

##### 4.1 Oslabení evropské právní unie?

Oslabuje rozhodnutí ústavního soudu ve věci PSPP právní společenství Evropské unie? Právní unie je kotvou stability evropské integrace a jejího právního státu.<sup>69</sup> I když unijní právo nemůže nahradit politickou vůli k soudržnosti, jeho propracovaná existence je základem jasné orientace v jakýchkoli politických vlnách. Jeho neustálý další rozvoj je přitom zásadním trvalým úkolem pro realizaci tří hlavních a čtyř operativních cílů stanovených v čl. 3 SEU. Funkce řešení sporů Soudním dvorem EU zaujímá v právní unii klíčové postavení zejména v otázkách výkladu smluv a přezkumu platnosti aktů EU. Její praktická účinnost předpokládá nespornou autoritu SDEU. Nerespektování procesně navazující povinnosti loajality a povinnosti předkládat předběžnou otázku, jakož i ostrý odmítavý tón ústavního soudu největšího členského státu vůči rozsudku SDEU o PSPP („objektivně svévolný“; „naprosto nesrozumitelný“<sup>70</sup>) (viz po desetiletí utvářené pojmosloví ústavního soudu<sup>71</sup>), je nepřijatelné.<sup>72</sup>

<sup>66</sup> Nařízení Rady (EU) 2020/2094, *Úř. věst.* EU 2020, L1 433/23. Čl. 5 a 6 Rozhodnutí Rady (EU, Euratom) 2020/2053, *Úř. věst.* EU 2020 L 424/1.

<sup>67</sup> MÜLLER-GRAFF, P.-Ch. Europäische Verfassungsordnung – Notwendigkeit, Gestalt und Fortentwicklung *Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht*. 2002, č. 5, s. 209 an.

<sup>68</sup> HRBEK, R. Die Europäische Union als Politische Gemeinschaft. In: MÜLLER-GRAFF, P.-Ch. (Hrsg.). *Kernelemente der europäischen Integration*, s. 13 an.

<sup>69</sup> Viz pozn. 14, s. 40, 49, 66.

<sup>70</sup> Viz pozn. 1, marg. č. 117 an.

<sup>71</sup> KAHL, W. *Optimierungspotenzial im „Kooperationsverhältnis“ zwischen EuGH und BVerfG*, s. 825; HALTERN, U. *Ultra-vires-Kontrolle im Dienst europäischer Demokratie*, s. 821; LUDWIGS, M. *Scherbenhaufen oder Chance?*, s. 531.

<sup>72</sup> NETTESHEIM, M. *Das PSPP-Urteil des BVerfG – ein Angriff auf die EU?*, s. 1632; TILMANN, W. *Verfassungsgericht verletzt das Unionsrecht*, s. 166.



Lze však pochybovat o tom, zda, respektive do jaké míry rozsudek ústavního soudu ohledně PSPP trvale poškodí autoritu SDEU a zásadu právní unie,<sup>73</sup> jak se mnozí komentátoři obávají. Zásluhy a pověst Evropského soudního dvora v celé EU jsou příliš výrazné. Polská vláda se naopak údajně dovolává rozhodnutí ústavního soudu, aby se nemusela podřídit rozhodnutí SDEU o uhelném dole Turów v trojúhelníku hranic České republiky, Polska a Německa.<sup>74</sup> Názor polského ústavního soudu ze 7. října 2021 o přednosti polské ústavy před unijním právem je občas ztotožňován s rozsudkem Spolkového ústavního soudu o PSPP, což je zcela mylné.<sup>75</sup> S ohledem na významnou roli ústavního soudu v samotném právním systému Unie přispěla k vyjasnění situace skutečnost, že Komise, i když poměrně pozdě, ale v souladu se svojí povinností, zahájila kvůli rozsudku o PSPP v červnu 2021 řízení o porušení Smlouvy proti Německu.<sup>76</sup> Vydala se přitom stejnou cestou jako v případě *Conseil d'État*, která porušila svou povinnost předložit předběžnou otázku.<sup>77</sup> I když to vzhledem k uklidňujícímu prohlášení Spolkové vlády nemuselo dojít až k SDEU,<sup>78</sup> v celé Unii se objevil jasný vykřičník: rozsudek ústavního soudu byl v rozporu s unijním právem. Spolková vláda sdělila Evropské komisi, že uznává přednost a autonomii unijního práva a pravomoc SDEU a jeho rozhodnutí jako konečné a závazné. Zavázala se též použít všech dostupných prostředků k tomu, aby se předešlo dalším rozhodnutím ústavního soudu, jež by byla v rozporu s jeho pravomocí (*ultra vires*). Tímto abstraktním sebeomezením učinila Spolková vláda zadost požadavku dělby moci.

## 4.2 Restrukturalizace architektury unijního soudnictví?

Je nutná restrukturalizace architektury soudů Unie, pokud jde o výklad kompetenčních norem? Po rozsudku o PSPP byly oživeny jednotlivé institucionální reformní požadavky na vyjasnění „kompetenčních otázek“. Reprezentativní může být pohled německého politika CDU Güntera Kringse, podle něhož „na základě starších názorů [...] může podle situace takový soudní orgán rozhodovat pouze ve smíšeném senátě složeném ze soudců SDEU a národních ústavních a nejvyšších soudů“.<sup>79</sup> Myšlenka kompetenčního soudu (který Bernhard W. Wegener popsal jako „velké zmrtvýchvstání evropské politické debaty“<sup>80</sup>) však upozorňuje na staré postřehy a související problémy vymezení pravomocí, právní ochrany a účinnosti.<sup>81</sup>

<sup>73</sup> PERNICE, I. *Machtspruch aus Karlsruhe: „Nicht verhältnismäßig? – Nicht verbindlich? – Nicht zu fassen...“*, s. 518; MAYER, S. *Deutscher Bundestag, Drs. 19(21)103* z 25. 5. 2020, s. 19; LUDWIGS, M. *Scherbenhaufen oder Chance?*, s. 533; KAHL, W. *Optimierungspotenzial im „Kooperationsverhältnis“ zwischen EuGH und BVerfG*, s. 827.

<sup>74</sup> GRUNERT, M. – GUTSCHKER, T. *Der Streit ums letzte Wort*. In: *faz.net* [online]. 10. 6. 2021 [cit. 24. 3. 2022]. Dostupné z: <<https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/vertragsverletzungsverfahren-nach-ebz-urteil-17381157.html>>.

<sup>75</sup> SCHOETTL, J.-É. *Pourquoi tant de hargne contre la décision du tribunal constitutionnel polonais?* In: *artofuss.blog* [online]. 11. 10. 2021 [cit. 24. 3. 2022]. Dostupné z: <<https://artofuss.blog/2021/10/11/jean-eric-schoetti-pourquoi-tant-de-hargne-contre-la-decision-du-tribunal-constitutionnel-polonais/>>. Srov. Na rozdíl od kontroly *ultra vires* (viz pozn. 1 marg. č. 112 an.).

<sup>76</sup> Viz Evropská komise, Tisková zpráva z 9. 6. 2021.

<sup>77</sup> Viz pozn. 10, marg. č. 13.

<sup>78</sup> Viz Evropská komise, zastoupení v Německu, tisková zpráva z 2. 12. 2021.

<sup>79</sup> KRINGS, G. *Die Kompetenzkontrolle der EU – einer muss es ja machen. Zeitschrift für Rechtspolitik*. 2020, Hf. 5, s. 161.

<sup>80</sup> WEGENER, B. W. *Karlsruher Unheil – Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 5. Mai 2020 in Sachen Staatsanleihe-käufe der Europäischen Zentralbank*, s. 360.

<sup>81</sup> WEGENER, B. W. *Karlsruher Unheil – Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 5. Mai 2020 in Sachen Staatsanleihe-käufe der Europäischen Zentralbank*, s. 360 an.; CALLIES, M. *DL* 2020, s. 409; MAYER, S. *Deutscher Bundestag, Drs. 19(21)103* z 25. 5. 2020, s. 9 an.

Pojem „kompetence“ je mlhavý. Vztahuje se na všechny účinky přímo použitelného smluvního ustanovení, které je pro členské státy závazné, a omezuje jejich prostor pro jednání, jako je například ustanovení sociálního<sup>82</sup> nebo daňového práva<sup>83</sup> členského státu, které omezuje základní tržní svobody. Tak by bylo třeba „podle kompetenčních norem“ objasnit mnoho případů. To by ovšem vyžadovalo procesní pravidla o vztahu mezi příslušným soudem a SDEU a s tím spojenou kafkovskou komplikací právní ochrany.

Tomuto důsledku, který nelze vážně doporučit, lze jen stěží zabránit, i kdyby se „otázky pravomoci“ omezily na „pravomoci vydávat právní akty“ orgánů Unie. Zde by totiž bylo obtížné zachovat zásadu proporcionality při její aplikaci na četná jednotlivá rozhodnutí (např. v kartelovém právu<sup>84</sup>). Obdobně to platí i pro otázky principu subsidiarity [čl. 5 odst. 3) SEU].

Uklidňujícího účinku by v žádném případě nebylo možné dosáhnout u těch soudů členských států, které podřídily respektování rozhodnutí „kompetenčního soudu“ své konkrétní ústavní identitě nebo judikatuře *ultra vires*.<sup>85</sup>

### 4.3 Poučení pro SDEU?

Měl by se SDEU z případu PSPP poučit? V literatuře se v to občas doufá. Měl by tak učinit v zájmu své funkce z řady důvodů.<sup>86</sup> Zaprvé, následný konflikt s jurisdikcí členského státu lze zmírnit, pokud v případě řízení o předběžné otázce o výklad nebo platnost unijněprávních norem s rozpoznatelnou kompetenčně citlivou dimenzí, jako tomu bylo v případě řádně odůvodněné předběžné otázky ústavního soudu ve věci PSPP,<sup>87</sup> se uskuteční řádné přezkoumání důvodů předmětného aktu unijního orgánu. Zadruhé, šance na zmírnění konfliktu se zvyšuje prostřednictvím řádného a srozumitelného odůvodnění rozsudku. Zatřetí, v případě, kdy v předběžné otázce jde o ústavní principy členského státu, vyvstává problém, zda existuje normativní paralela k unijněprávnímu principu. Jedná se o možnou paralelu k (možná vznikajícímu) principu unijního práva (jako v druhém rozhodnutí SDEU *Taricco* v následné předběžné otázce italského *Corte costituzionale* o zákazu zpětné účinnosti trestněprávních ustanovení<sup>88</sup>). Není-li možné, může se pro SDEU klást otázka, zda jde o aspekt „národní identity“, kterou je třeba respektovat podle čl. 4 odst. 2 SEU a „*kerá spočívá v [...] základních politických a ústavních strukturách*“. V případě potřeby by SDEU mohl zodpovědět tuto otázku předkládajícímu soudu ve stylu „pokud, tak“. V řízení o PSPP by se například mohlo jednat o to, zda a za jakých podmínek by měl SDEU rozhodovat o tom, že ústavní principy právního státu a demokracie nejsou respektovány.

<sup>82</sup> Např. požadavek na povolení sociálního zabezpečení pro zubní ošetření v jiném členském státě, SDEU C-158/96, EU:C:1998:171.

<sup>83</sup> Srov. k tomu LENAERTS, K. *Die direkte Besteuerung in der EU*. Baden-Baden: Nomos, 2007, s. 2006.

<sup>84</sup> ACKERMANN, T. Das europäische Wettbewerbsrecht als Kollateralschaden des PSPP-Urteils des Bundesverfassungsgerichts?. *Neue Zeitschrift für Kartellrecht*. 2020, Hf. 5, s. 281.

<sup>85</sup> WEGENER, B. W. *Karlsruher Unheil – Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 5. Mai 2020 in Sachen Staatsanleihe-käufe der Europäischen Zentralbank*, s. 361.

<sup>86</sup> LUDWIGS, M. *Scherbenhaufen oder Chance?*, s. 533; KAHL, W. *Optimierungspotenzial im „Kooperationsverhältnis“ zwischen EuGH und BVerfG*, s. 827.

<sup>87</sup> BVerfGE 146, s. 216.

<sup>88</sup> Viz SDEU Rs. C-42/17, EU:C:2017:936 marg. č. 20 a 57.

#### 4.4 Požadavek modernizace judikatury Spolkového ústavního soudu?

Odhluje tento případ potřebu modernizace judikatury Spolkového ústavního soudu? S ohledem na oprávněnou kritiku svého rozsudku má ústavní soud jako soud členského státu, který je spoluodpovědný za právo Unie, příležitost modernizovat své chápání práva Unie. To se týká především možnosti řešení konfliktů (a povinností) v řízení o předběžné otázce. Příkladem jsou předběžné otázky podané soudy členských států ve věci *Paletta*<sup>89</sup> (ohledně zneužití) a *Taricco*<sup>90</sup> (o zákazu retroaktivity). Příležitost k modernizaci se vztahuje i na aktivní a kreativní využití principu loajální spolupráce (čl. 4 odst. 3 SEU). A platí to i pro judikaturu 2. senátu o trojí výhradě kontroly (výhrada základních práv, výhrada *ultra vires*, výhrada identity),<sup>91</sup> která má kořeny v dřívějších dobách. Nebylo by řešením hledat v problematických případech ústavní identity procesní souvislost s požadavkem respektování identity v čl. 4 odst. 2 SEU, který byl do Smlouvy o Unii inkorporován v roce 2009? Je také třeba zvážit, do jaké míry lze obavy *ultra vires* založené na zásadách demokracie a právního státu spojit s otázkou identity podle čl. 4 odst. 2 SEU. Přínosný však není mlhavý pojem „federace států“ vytvořený ústavním soudem.

Mělo by být možné najít rozumné způsoby, nebudou-li abstraktní otázky suverenity zbytečně zveličovány a pokud odoláme neověřené tezi o plíživém rozšiřování kompetencí Unie ze strany SDEU. Ústavní soud rád popisuje členské státy jako „pány smluv“,<sup>92</sup> ale jednostranný odklon od soudního řízení zakotveného v základacích Smlouvách kvůli objasnění otázek výkladu unijního práva nelze ospravedlnit. *Pacta sunt servanda*.

Stručně řečeno: Další úspěšná existence všech členských států, včetně plnění náročných úkolů EU, k nimž patří zřetelný společný postoj vůči nemocnému Rusku tápajícím v bezútěšné minulosti, je závislá na silné právní komunitě, jejímž je SDEU nesporným strážcem.

<sup>89</sup> K tomu SDEU Rs.206/94, EU:C:1996:182.

<sup>90</sup> K tomu SDEU Rs. C-42/17, EU:C:2017:936, marg. č. 55 an.

<sup>91</sup> K tomu např. BVerfGE 142, s. 123, marg. č. 136 an. („Identitätskontrolle“), marg. č. 143 an. („Ultra-vires-Kontrolle“); BVerfGE 152, s. 216 marg. č. 47 an. („Grundrechtsvorbehalt“).

<sup>92</sup> BVerfGE viz pozn. 1, marg. č. 111; BVerfGE 123, s. 267, marg. č. 334; BVerfGE 126, s. 286, marg. č. 57; BVerfGE 142, s. 123, marg. č. 140.

## GAUDEAMUS

## Profesor Bejček sedmdesátiletý

V sobotu 15. října oslavil sedmdesáté narozeniny boskovický rodák *profesor JUDr. Josef Bejček, CSc.*, jedna z profilujících osobností vědecké úrovně Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, se kterou je spjat přes půlstoletí.

Právnická studia ukončil *Josef Bejček* na brněnské právnické fakultě s výborným prospěchem v roce 1976. Jistě to byla také mimořádná osobnost *profesora Hajna*, jeho povaha, esprit a rozhled, co jubilanta přivedlo k zájmu o působení na katedře hospodářského práva pod *Hajnovým* vedením. Svůj vztah k *Petru Hajnovi* dával *Bejček* opakovaně najevo, kromě jiného i na stránkách našeho časopisu (*Právník*, 2005, roč. CXLIV, s. 768 a násl.). Do práce katedry se *Bejček* zapojil už v posledním roce svého studia. Krátce poté, co *Bejček* v roce 1978 získal titul doktora práv, zaznamenal *Právník* (1979, roč. CXVIII, s. 1090) poprvé jubilantův literární výstup v podobě příspěvku zaměřeného na příčiny různosti stanovisek k podstatě a kritériím efektivnosti právní regulace, jenž byl zařazen do *Sborníku prací učitelů právnické fakulty v Brně*.

Standard vědecké přípravy na vypracování disertace a na obhajobu vědeckého titulu vyžadoval rovněž v oněch dobách zvýšenou literární aktivitu. Tím spíše to platilo, pokud byl školitelem kandidáta *profesor Hajn* „s pochopením pro potřeby a zájmy spolupracovníků, nicméně s nepochopením pro malý výkon a nízkou kvalitu práce,“ jak to o něm *Bejček* po letech napsal. Tak se mimo jiné i v *Právníku* začaly v letech 1982 a 1983 objevovat *Bejčkovy* příspěvky zaměřené na problematiku odpovědnosti nebo na možnosti využití výpočetní techniky a automatizace při právních jednáních a rozhodování hospodářských organizací a při řízení ekonomiky. Práci nazvanou *Hospodářské právo a hospodářské rozhodování* obhájil *Bejček* na Právnické fakultě Univerzity Karlovy 3. května 1984, a získal tak titul kandidáta věd (*Právník*, 1984, roč. CXXIII, s. 1135 a násl.). Jeho kandidátská disertační práce vyšla po čase tiskem (UJEP: Brno, 1987). Pro *Právníka* publikaci recenzoval *Viktor Knapp*, ocenil ji jako „*dílo pozoruhodné vědecké úrovně*“ (*Právník*, 1988, roč. CXXVII, s. 1026).

V roce 1990 jmenoval ministr školství jubilanta docentem hospodářského práva. Téhož roku spatřila světlo světa kniha *Dodávky výpočetní techniky a výpočetních prací* (SNTL: Praha), kterou *Josef Bejček* napsal společně s *Karlem Markem*.

S rokem 1990 se mnohé změnilo. Ve stínu dalších událostí zacházelo dosavadní hospodářské právo na úbytě, jsouc nahrazováno právem obchodním. *Bejček* se s proměnou paradigmatu právní úpravy se ctí vyrovnal knihou *Obchodní závazky* pojednávající obecnou část obchodních obligací a obchodní koupi. Publikace z roku 1993 vynikla mezi tehdejšími literárními výstupy a zakrátko se dočkala i druhého vydání, aktualizovaného a rozšířeného o pět desítek stran. Autor v něm reagoval na změny v právní úpravě i na ohlasy a diskuse. Současně v předmluvě naznačil, že není nakloněn měnit názory pod tlakem a bez vlastního přesvědčení, zdůrazniv, že v některých případech setrvává „*na svých oblíbených omylech*“ a že je hájí s rozšířenou argumentací. Pro *Právníka* recenzoval první vydání spisu *Eliáš* (1993, roč. CXXII, s. 718 a násl.), druhé *Knapp* (1995, roč. CXXXIV, s. 615), přičemž oba ocenili mimo jiné jubilantovu způsobilost jít vědecky vlastní cestou.

Nedlouho poté dolehly na *Bejčka* poněkud jiné akademické úkoly, než bylo dosavadní vědecké bádání. Jak o tom náš časopis přinesl zprávu (1995, roč. CXXXIV, s. 507), byl 28. března 1995 zvolen děkanem Právnické fakulty Masarykovy univerzity. V jejím čele stál ve dvou funkčních obdobích (1995 až 2001). Pod jeho vedením se zvýšilo formální i neformální uznání fakulty, škola se stala náročnější, což se odrazilo mj. i na úrovni jejích absolventů. *Bejček* se zasloužil o nastartování trendu, v němž fakulta stále pokračuje. Četné povinnosti spojené s řízením akademické instituce a nezbytnou administrativou a byrokracií *Bejčka* přirozeně odváděly od vědecké práce. Za vedení fakulty se nemohl naplno věnovat svému oboru. Přesto vydal ještě v roce 1995 systematicky zpracované *Kartelové právo*, které příznivě recenzoval *Viktor Knapp* (*Právník*, 1995, roč. CXXXIV, s. 1237). Následujícího roku se úspěšně habilitoval v oboru obchodního práva, rovněž vytvořil rozsáhlou monografii *Existenční ochrana konkurence* (MU: Brno, 1996). Také tento spis byl v *Právniku* (1997, roč. CXXXVI, s. 443 a násl.) obsáhle recenzován *Karlem Eliášem* jako dílo po mnoha stránkách objemné a hodné pozornosti. Jako nezpochybnitelná vědecká osobnost fakulty byl *Bejček* v roce 1998 jmenován profesorem obchodního práva.

Ukončiv děkanskou funkci, jak to sám v rozhovoru pro studentský časopis *Octopus* zhodnotil, „*již notně obnošen*,“ se *Josef Bejček* manažerských úkolů zcela nezbavil, protože na své *alma mater* převzal po *Petru Hajnovi* hned v roce 2001 vedení katedry obchodního práva. V jejím čele stál až do roku 2019, kdy vedení pracoviště předal *Josefu Kotáskovi*. Přibývajících léta *Bejčkovi* zájem o jeho obor neubrala. Neodráží se to jen v jeho publikační činnosti dokumentované četnými články a studiemi v tuzemsku i mimo ně. Z jeho větších prací zmiňme alespoň knihy *Soutěžní politika a fúze v evropském kontextu* (2010) a *Smluvní svoboda a ochrana slabšího obchodníka* (2015) nebo společně s *Josefem Šilhánem* zpracované *Obchodní smlouvy. Závazky v podnikání* (2016), všechny vydané, jak je pro jubilanta typické, v Brně Masarykovou univerzitou.

*Bejčkovo* zjevné sepětí s Brnem a s jeho univerzitou ovšem neznamená, že by se jubilant na své fakultě a univerzitě uzavřel. Opak dokládají jeho zahraniční aktivity, členství v mezinárodních akreditačních komisích i v mezinárodních organizacích zaměřených na soutěžní právo, účast na konferencích, stáže a přednášková činnost nejen v Evropě (Aix-en-Provence, Berlín, Budapešť, Curych, Mnichov, Poznaň, Vídeň, Würzburg aj.), ale i v USA (Atlanta, New York, Washington). Dokládá to rovněž jubilantův přínos k internacionalizaci fakulty, o niž se zasloužil jako fakultní koordinátor v letech 2001 až 2011. *Profesor Bejček* je typický akademik, není však pouhý akademik. Známý jsou jeho sepětí s právní praxí a spolupráce s různými institucemi a orgány činnými na tomto poli. Za mnohé uvedme Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, který vloni jubilantovu činnost ocenil Medailí ÚOHS za přínos hospodářské soutěži a veřejnému zadávání. Ocenění se přiřazuje k řadě dalších medailí, čestných uznání a cen, jichž se *Bejčkovi* dostalo.

Jubilant je přispěvatelem časopisu *Právník* třicet let. Od publikace prvního *Bejčkova* textu na stránkách *Právníka* zaměřeného na problémy teorie hospodářského práva (1982, roč. CXXXI, s. 144 a násl.) do zatím poslední stati nazvané *Chytré protiprávní „chytré“ smlouvy* (2020, roč. CLIX, s. 377 a násl.) se toho v právu i ve společnosti mnohé změnilo. Přes dvě desítky dalších *Bejčkových* příspěvků našemu časopisu odrážejí tyto změny, v mnoha z nich se autor k řešeným otázkám postavil koncepčně a s nadhledem, vtisknuv jim trvalou hodnotu a inspiraci překračující krátký život legislativních proměn.

Sedmdesát let je v životě člověka dlouhá doba a jejich dovršení zakládá důvod k oslavě v rodinném kruhu a také k setkání s přáteli a spolupracovníky, jaké se u příležitosti jubileantových narozenin uskutečnilo 18. října v brněnské restauraci *Tivoli*. Je to také důvod k ohlédnutí. *Profesor Josef Bejček* se jistě může ohlížet na výsledky své práce s uspokojením.

Redakce *Právníka* ráda přeje *profesoru Josefu Bejčkovi* další dlouhá léta, jejich spokojené prožívání ve zdraví, nevysychající invenci a vůbec všechno dobré.



## RECENZE

### Prudovič Marek. Ústava rímskej republiky. Praha: Leges, 2021, 179 s.

Okruh písomných (historických a historicko-právnych) prameňov poznania antických dejín – všeobecných, ako aj právnych – je v zásade uzavretý. Bádateľia zameriavajúci sa na tieto dejiny tak musia pracovať s písomnými prameňmi, ktoré sú dlhodobo známe a boli už veľakrát a z mnohých uhlov pohľadu vedecky skúmané. Dospieť k novým celistvým poznatkom o gréckej a rímskej antike na báze písomných prameňov sa preto dá iba veľmi obmedzene.<sup>1</sup> Na druhej strane je možné pomerne rozsiahlo prehodnocovať, a tým korigovať, spresňovať či dopĺňať skoršie výklady písomných prameňov. Okrem toho možno na známy obsah písomných prameňov nazrieť z nových perspektív alebo naň vzťahnúť nové explikačné koncepty a podobne. V neposlednom rade možno pramenné informácie viac-menej originálne selektovať, sumarizovať a interpretovať a týmto spôsobom odhaliť povedzme nové súvislosti medzi určitými faktmi. Aj napriek prakticky nulovej akvizícii nových písomných prameňov k všeobecným a právnym dejinám antiky možno teda tieto dejiny aj naďalej zmysluplne a prínosne skúmať, k čomu pristupuje potreba systematickejšie sa venovať ich určitým, nedostatočne prebádaným a pritom z rôznych dôvodov dôležitým témam.

V slovensko-českom priestore je jednou z nedostatočne prebádaných a pritom pre právnú vedu nesporne dôležitých tém antických dejín rímske verejné právo. Preto treba uvítať tu recenzovanú vedeckú monografiu *JUDr. et PhDr. Mareka Prudoviča*, doktoranda Právnickej fakulty Trnavskej univerzity v Trnave, ktorá sa zaoberá komplexným základom uvedeného práva – ústavou antického rímskeho štátu, a to s primárnym zameraním na podobu, ktorú táto ústava mala v období republiky, nasledujúcom po období kráľovstva a vystriedanom obdobím cisárstva (principát a dominát).

Autor sa v recenzovanej monografii pokúsil dôsledne naplniť používané teoretické pojmy dobovým obsahom a tým predísť pri akomkoľvek serióznom výskume minulosti nežiaducim anachronizmom, napríklad vzťahnutiu dnešného chápania štátu na antickú rímsku republiku. Uvedené sa týka aj autorovho vymedzenia centrálného pojmu monografie, t. j. pojmu „ústava“, v širšom kontexte antickej politicko-právnej reality a filozofie. Podľa autora ústavu rímskeho štátu v ktoromkoľvek období jeho vývoja nemožno redukovať na jej normatívnu bázu (nepísané obyčaje plus postupne prijímané právne predpisy čiastkovej povahy), a to aj napriek tomu, že sa táto báza postupne významne rozšírila. Pod skúmanú ústavu treba totiž, ako správne uvádza autor, zahrnúť nielen právne normy, ale aj faktické usporiadanie rímskej spoločnosti a tiež každodenné dianie, keďže toto usporiadanie a dianie ústavu sústavne ovplyvňovali, dotvárali, ba aj pretvárali. Rímska ústava tak bola v podstate totožná s celým spoločenským poriadkom antického Ríma,

<sup>1</sup> K takým poznatkom môže dospieť v podstate iba archeológia skúmajúca nepísané pramene, ktorých počet – na rozdiel od počtu písomných prameňov – je obrovský a ďalej sa zvyšuje.

a preto jej celistvé poznávanie predpokladá venovať sa aj takým oblastiam, ako sú napríklad pôsobenie kňazov v politickom živote (kňazi napríklad rituálne zisťovali, či „bohovia súhlasia“ s určitými verejnoprávnymi aktivitami, napríklad s konaním zasadnutí ľudových zhromaždení či senátu) alebo dopady expanzie Rímskej ríše (napríklad výrazný nárast počtu osôb, ktoré úplne alebo čiastočne nemali práva rímskych občanov, avšak mali značne zaťažujúce povinnosti voči Rímu).

*Marek Prudovič* pristúpil k spracovaniu problematiky monografie vo viacerých smeroch viac-menej inovatívne, čo možno považovať, prinajmenšom v našom prostredí, za dôležitú pridanú hodnotu recenzovaného diela.

Autor predovšetkým neoddelil inštitucionálny aspekt skúmanej ústavy (systém štátnych orgánov spravujúci sa touto ústavou) od (zložitého) historického kontextu, ktorým bola podmienená, jej vývojových zmien, jej antickej, ako i neskoršej teoretickej (filozofickej) reflexie ani veľmi pravdepodobného, respektíve v niektorých prípadoch nesporného inšpiračného pôsobenia na neskoršie ústavné systémy – autor presvedčivo poukázal na možnosť takého pôsobenia okrem iného vo vzťahu k ústavným systémom Veľkej Británie a Spojených štátov amerických. Autor tak premyslene prepojil niekoľko relatívne samostatných perspektív výskumu témy monografie, čím dosiahol pomernú ucelenosť jej vlastného výkladu.

Jednou z podstatných súčastí rímskej republikánskej ústavy bol komplexný systém štátnych orgánov, ktorému sa *Marek Prudovič* v recenzovanom diele podrobne venoval. Spochybnil pritom zaužívaný názor, podľa ktorého politicky najvýznamnejším a najsilnejším republikánskym orgánom bol senát – takým orgánom bola podľa neho skôr magistratúra, t. j. hierarchicky usporiadaná skupina magistrátov (úradníkov) –, a zdôraznil tiež, že politický význam ľudových zhromaždení (občianskych snemov) bol v skutočnosti väčší, než sa niekedy tvrdí. Hoci autor tieto závery podporil solídnu argumentáciou, recenzent ich považuje za do určitej miery diskutabilné.

Magistráti, ako ukázal autor, samostatne, bezprostredne a rozsiahlo vykonávali štátnu moc vo vojenskej i civilnej (v administratívnej, no v nezanedbateľnej miere i v legislatívnej, justičnej a kultovej) sfére a okrem toho fungovali ako určití sprostredkovatelia medzi senátom a ľudom (dobovo teoreticky išlo o dva komplementárne konštitutívne prvky štátu), pričom niektorí tiež zvolávali senát a ľud, t. j. ľudové zhromaždenia, určovali ich program, predsedali ich zasadnutiam a uvádzali do praxe ich akty. Politický význam magistrátov bol teda nepochybne značný. Podľa názoru recenzenta však nemožno tvrdiť, že bol plošne väčší ako politický význam senátu, a to preto, že o určitých podstatných otázkach nerozhodovali magistráti, ale senát, ako aj preto, že senát v pomerne veľkej miere riadil aktivity magistrátov, respektíve magistráti v pomerne veľkej miere boli akousi „predĺženou rukou“ senátu (uznesenia senátu boli právne nezáväznú, no magistráti ich väčšinou rešpektovali a realizovali). Popritom bol senát baštou vládnucej vrstvy, a to najskôr patricijov a neskôr senátorského stavu prepojeného, respektíve vo veľkom rozsahu sa prelínajúceho so širšou spoločenskou elitou – nobilitou, ktorej členovia ovládali magistratúru a mali tiež faktický vplyv na rozhodovacie činnosť ľudových zhromaždení.

Autorom opísané právomoci ľudových zhromaždení, ako boli napríklad volenie magistrátov alebo schvaľovanie zákonov, svedčia o ich značnom politickom význame. Autor však mohol venovať väčšiu pozornosť skutočnosti, že tento význam seriózne relativizovala silná mocenská pozícia magistrátov predsedajúcich zhromaždeniam – magistráti zhromaždenia zvolávali, začínali, viedli i ukončovali a zároveň určovali ich program,

o ktorom účastníci zhromaždení nemohli diskutovať a do ktorého ani nemohli zasahovať. Ak napríklad bol na programe návrh zákona, účastníci zhromaždenia ho hlasovaním schválili alebo odmietli v podobe, v ktorej im ho predložil predsedajúci magistrát, teda bez možnosti ho prerokovať alebo upraviť, doplniť či nahradiť vlastným návrhom.

Vývoj ústavy antického rímskeho štátu je pre autora zhruba kontinuálny. S týmto názorom možno súhlasiť aj preto, že zodpovedá dobovému nazeraniu na vývoj rímskeho štátu. Napríklad ústava principátu ako celok nebola „novou“ ústavou, ale skôr republikánskou ústavou so zakomponovaným úradom principa (cisára) a ďalšími novými prvkami, ktoré, pochopiteľne, túto ústavu výrazne modifikovali, avšak v úplnom rozsahu nenahradili.

Ako sa už spomenulo, autor tému recenzovanej monografie skúmal aj vo filozofickej rovine. V tomto smere sa okrem iného pokúsil o vystihnutie celkovej povahy rímskej republikánskej ústavy. Poukázal na známy fakt, že táto ústava bola zmiešaná, t. j. bola kombináciou troch foriem vlády, a to – demokracie (reprezentovali ju ľudové zhromaždenia), aristokracie (reprezentoval ju senát) a monarchie (reprezentovali ju magistráti na čele s dvomi konzulmi), čo jej dodávalo stabilitu, keďže uvedené tri formy vlády, respektíve inštitúcie, čo ich reprezentovali, boli vzájomne prepojené do dômyselného systému, v rámci ktorého efektívne kooperovali a zároveň sa navzájom limitovali, ako aj kontrolovali, a tak aj udržiavali v pomernej vzájomnej rovnováhe. Tieto formy vlády boli takzvanými dobrými formami vlády, ktoré vďaka svojmu prepojeniu unikli antickou štátovedou (okrem iných Aristotelom) postulovanej vývojovej zákonitosti, spočívajúcej v postupnej degradácii dobrých foriem vlády na ich zlé náprotivky, napríklad aristokracie na oligarchiu. Rímska republikánska ústava sa tak (aspoň z teoretického hľadiska) vyznačovala značnou kvalitou, ktorej príčiny však autor nespája iba s tým, že integrovala tri dobré formy vlády, ale aj s tým, že mala značný potenciál účinne riešiť problémy praktického života obyvateľov rímskeho štátu a do veľkej miery mala racionálny (logický) charakter, respektíve spočívala na prirodzene správnych (prirodzenoprávnych) princípoch, ktoré Rimania postupne odhalili a ďalej rozvíjali premyslenými pozitívnoprávnymi zásahmi.

*Marek Prudovič* sa tiež pokúsil identifikovať konkrétny prínos rímskej republikánskej ústavy pre súčasnú právnu vedu, ktorý vidí predovšetkým v jej prvkoch predstavujúcich ani nie tak predobraz ako skôr už elementárnu formu bazálnych princípov modernej konštitucionalistiky, respektíve moderného demokratického občianskeho štátu, ktorými sú najmä suverenita ľudu, zastupiteľská demokracia, prepracovaná deľba štátnej moci a skutočná zodpovednosť osôb, čo ju vykonávajú.

Recenzovaná monografia je založená na rozsiahlej bibliografii, ktorá zahŕňa napríklad aj diela nemeckého historika antického staroveku *Jochena Bleickena*, ktoré nateraz patria k najvýznamnejším syntézam vývoja ústavy rímskeho štátu. Autorov výklad je prehľadný a dobre zrozumiteľný, čomu napomáhajú aj priebežné schémy a tiež určité prílohy. Monografiu tak možno využiť aj v didaktickom procese (ako učebnicu). Na druhej strane autor sa miestami vyjadruje príliš zdĺhavo či trochu ťažkopádne alebo v podstate zbytočne opakuje už skôr uvedené skutočnosti. Oceňujem však, že monografia nie je iba obyčajným zhrnutím faktov, ale obsahuje aj analytické pasáže a esejistické úvahy, a tak aj do určitej miery pôvodné zistenia a závery autora. Terminológia vrátane latinskej je používaná správne, pravda, výraz „*condicio*“, t. j. „podmienka“, je nesprávne zapísaný ako „*conditio*“, t. j. „korenie“. Výhradu mám k pojmu „majetková aristokracia“. Príslušnosť k aristokracii bola podmienená aristokratickým pôvodom, respektíve narodením sa do aristokratickeho rodu, teda „urodenosťou“ a nie majetnosťou. Navyše je problematickým aj autorovo

stotožnenie majetkovej aristokracie s nobilitou, ktoré evokuje, že hlavným predpokladom členstva v nobilitate bola majetnosť, čo však neplatilo.

Záverom možno konštatovať, že *Marek Prudovič* svojou vedeckou monografiou významne prispel k poznaniu rímskeho verejného práva u nás a ukázal, že aj toto odvetvie rímskeho právneho poriadku, teda nielen rímske súkromné právo, rozsiahlo ovplyvnilo právny vývoj západnej civilizácie.

Peter Vyšný\*

---

\* Doc. JUDr. Peter Vyšný, PhD. et Ph.D. Trnavská univerzita v Trnave, Právnická fakulta, katedra dejín práva. E-mail: petervysny@hotmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5132-1291>.

## Z VĚDECKÉHO ŽIVOTA

### Sjezd českých právníků 2022 – obnovená tradice

Dne 5. května 2022 se v Praze v prostorách Karolina uskutečnil po přibližně století novodobý *Sjezd českých právníků*.

Všechny justiční a právnické komory a spolky, jmenovitě Česká advokátní komora, Exekutorská komora, Notářská komora, Soudcovská unie ČR, Unie podnikových právníků a Unie státních zástupců ČR v čele s Jednotou českých právníků přijaly o rok dříve rozhodnutí obnovit tradici právnických sjezdů jako nejvýznamnějšího fóra pro setkávání a diskusí zástupců právnických profesí.

Sjezd si slovy hlavních organizátorů vytkl za cíl zahájení novodobého kolegiálního dialogu právníků napříč profesemi za účelem reflexe principů, na nichž spočívá práce a poslání právníka a jež je nutno ctít. Právnický stav jako celek totiž má nejen v dnešních dobách zvýšenou odpovědnost za úroveň právního státu a za zachování demokratických hodnot, na nichž svobodná pluralitní společnost stojí.

Myšlenka na uspořádání akce se zrodila zejména na půdě Jednoty českých právníků, volbu sjednocujícího tématu i postup organizačních prací však ovlivnila pandemie nemoci covid-19. Téma bylo pro první sjezd vybráno vhodně a nebylo zvoleno náhodně: *Právníci – odpovědnost nejenom profesní, ale i společenská a institucionální pojistky jejich nezávislosti*. Zároveň téma bohužel nečekaně akcentoval nad přednášenými příspěvky vznášející se temný duch ozbrojeného napadení Ukrajiny Ruskou federací.

Slavnostní zahájení proběhlo za zvuku fanfár a krátkého varhanního koncertu ve Velké aule Karolina za účasti dvou stovek zástupců profesních komor, další program pak pokračoval v přilehlých prostorách. Přizváni byli rovněž slovenští kolegové a zástupci akademického prostředí. Informace o dění přenášel celý den do online prostoru *Advokátní deník*. Písemné vyhotovení příspěvků obdrželi účastníci z komor a spolků předem e-mailem, ze sjezdu byl plánován tištěný sborník.

Sjezd ve Velké aule Karolina zahájil (dále bez uvedení titulů) *Martin Foukal*, předseda Pražského sdružení Jednoty českých právníků. Úvodní slovo držel *Pavel Rychetský*, předseda Jednoty českých právníků, který připomněl, že „*současná společenská realita se všemi svými atributy, zejména nestabilitou, se přirozeně dotýká také právnického stavu. Naším posláním je ochrana principů, na kterých stojí materiální právní stát*.“ Účastníky sjezdu rovněž přivítali předseda Senátu Parlamentu ČR *Miloš Vystrčil* a rektorka Univerzity Karlovy *Milena Králíčková*. O historii právnických sjezdů následně pohovořili *Jan Kuklík*, prorektor Univerzity Karlovy, a *Stanislav Balík*, děkan Fakulty právnické Západočeské univerzity. Ten ve svém příspěvku citoval zejména zprávy z časopisu *Právník*, kdy původní idea pořádat právnické sjezdy se v českých zemích zrodila při příležitosti odhalení pomníku *Viktorina Kornela ze Všehrd* v roce 1901. Organizačnímu komitétu předsedal *Antonín Randa*, starosta Jednoty právnické, samotná akce se uskutečnila v květnu 1904. Mezi lety 1905–1938 proběhly čtyři právnické sjezdy v Brně, Bratislavě a Praze. Kromě toho se konaly advokátní sjezdy, sjezdy německých právníků a sjezd slovanských právníků. „*První odborový sjezd československých právníků v roce 1936 byl zároveň posledním předmnichovským sjezdem. Po osvobození se konaly sjezdy právníků podle stranické příslušnosti –*

*právníci Československé sociální demokracie se sešli v Praze ve dnech 12.–13. října 1946, koncem téhož roku, ve dnech 7.–8. prosince 1946, se konal Sjezd právníků Komunistické strany Československa. Sjezd, připravovaný Právníckým klubem, který se měl konat v únoru 1948, se z pochopitelných důvodů neuskutečnil. Tradice odborných právníckých sjezdů pak byla po únoru 1948 definitivně přerušena.*<sup>1</sup>

Další program sjezdu probíhal v Modré posluchárně a moderoval ho svým přitažlivým způsobem *Jan Kysela*, vedoucí katedry politologie a sociologie Právnícké fakulty Univerzity Karlovy. Zazněly zde referáty a koreferáty představitelů právníckých komor a spolků (podle abecedního pořadí). Nutno podotknout, že ne všichni v sále přítomní obdrželi předem písemná vyhotovení příspěvků. Bez této znalosti nebylo vždy snadné orientovat se v některých vystoupeních, která se právě na toto písemné vyhotovení odkazovala. Stejně tak nebylo snadné na příspěvek pak reagovat v diskusi. To je však dle mého názoru vše, co by se dalo organizátorům tak velké, různorodé a zkušenostně první akce vytknout.

Za Českou advokátní komoru vystoupil *Filip Melzer*, vysokoškolský pedagog a advokát, který se zabýval problematikou advokátní mlčenlivosti jako nedotknutelného základu důvěry klienta k advokátovi a možnosti působení advokátů a advokátních kanceláří v rámci legislativního procesu (legislativní outsourcing). Dále předseda Nejvyššího správního soudu *Karel Šimka*, podle něhož je mlčenlivost advokáta jedním, i když jistě klíčovým prvkem komplexnějšího vztahu důvěrnosti mezi klientem a advokátem. Krokem správným směrem by mohlo být obecné zakotvení zásady důvěrnosti vztahu klienta a advokáta, z níž by plynuly dílčí požadavky na důvěrnost informačního „provozu“ mezi nimi; přičemž v digitální době bude třeba obzvláště důkladně zohlednit, co pro důvěrnost vztahu advokáta a klienta znamená digitalizace některých advokátních postupů.

Za Exekutorskou komoru vystoupil její předseda *Jan Mlynářčík* s příspěvkem na téma soudní exekutor jako nezávislý a zodpovědný vymáhací orgán moderní společnosti, ve kterém se kromě zákonného postavení soudního exekutora, jeho profesní a společenské odpovědnosti zabýval rolí stavovské organizace při zajištění odbornosti a nezávislosti svých členů a pozastavil se nad příliš častou a nesystémovou novelizací předpisů upravujících exekuční řízení.

Notářskou komoru svým příspěvkem zejména o morální a zákonné odpovědnosti notáře, dohledu nad výkonem notářské profese a notářství jako výkonu veřejné moci, včetně judikatury Soudního dvora Evropské unie, reprezentoval *Filip Plašil*. Na jeho příspěvek navázala *Alena Macková*, s východiskem, že český notář je tradiční nezastupitelnou součástí českého systému ochrany práv – českého justičního systému, součástí evropského systému ochrany práv i součástí celosvětového systému ochrany práv. Dále hovořila o notářské činnosti v návaznosti na vzrůstající digitalizaci společnosti a o přeshraniční činnosti notáře – moderní notariát pro 21. století.

Čestná prezidentka Soudcovské unie *Daniela Zemanová* se zamýšlela nad povinnostmi soudce, jak jsou dány zákonem a vyplývají i z etických pravidel. Ministerstvo spravedlnosti by pro jednání o koncepčních otázkách týkajících se soudnictví jako celku mělo mít jasného partnera a navrhla orgán s pracovním názvem Rada pro otázky soudnictví.

<sup>1</sup> Dostupné z: <<https://advokatnidenik.cz/2022/05/05/prvniho-novodobeho-sjezdu-ceskych-pravniku-se-ucastni-pravnicke-spicky/>>.



*Jiří Příbáň* se ve svém příspěvku nazvaném *Kdo a koho žere svědomí* zabýval odpovědností v právu a demokratické společnosti a *David Kosař* konceptualizací soudcovské odpovědnosti, individuální odpovědnosti soudce, institucionální odpovědnosti soudní moci a hledání ideálního modelu správy soudnictví pro Českou republiku.

Unii podnikových právníků zastupoval *Richard Bačka* svým příspěvkem o povinnosti mlčenlivosti a její ochraně pro podnikové právníky jako předpokladu institucionální pojistky jejich nezávislosti při plnění role podnikových právníků ve společnosti a státě založeném na vládě práva. Ten po srovnání zahraničních úprav konstatoval, že zákon ani etický kodex nemohou samy o sobě zaručit, že výkon práce podnikového právníka bude skutečně nezávislý. Pokud ale připustíme, že nezávislost by měla být zakotvena, pak by se měly hledat „*legislativně technické cesty, jak ji zajistit*“. *Kateřina Eichlerová* jej doplnila svým příspěvkem na téma podnikoví právníci jako právní profese a možnosti úpravy jejich nezávislosti.

Za Unii státních zástupců ČR vystoupil viceprezident *Ondřej Šťastný* s příspěvkem na téma státního zástupce jako ochránce veřejného zájmu, ve kterém hovořil o státním zastupitelství, institucionálních pojistkách a nezávislosti, obsahu a zdroji odpovědnosti státního zástupce, institucionálním zajištění správy státního zastupitelství a dotkl se i komunikace s novináři a veřejností. Ostatně problematika a problémy mediální prezentace právního stavu zaznívaly často i v prezentacích ostatních účastníků. *Jan Musil* rozvinul téma státního zástupce jako ochránce veřejného zájmu o ústavněprávní pozici státního zastupitelství. *Jan Wintr* pak o ústavní zakotvení státního zastupitelství, jeho řazení v rámci dělby moci, včetně doporučení Skupiny států proti korupci (GRECO). Státní zastupitelství by mělo být v Ústavě ČR spíše vyčleněno do samostatné části, nikoliv zařazeno automaticky do moci výkonné, jako je tomu nyní.

V druhém moderovaném bloku zazněla vystoupení přihlášených účastníků, ze kterých lze vybrat diskusní příspěvky zejména k tématu mlčenlivosti advokáta – například *Pavel Rychetský, Pavel Šámal, Petr Šuk, Tomáš Gřivna*, který je přesvědčen, že vedle povinnosti mlčenlivosti advokáta je třeba zaručit také důvěrnost komunikace mezi advokátem a klientem, nebo *Petr Tégl*, který shrnul rámec informační povinnosti advokáta ke klientovi. *Jan Lata*, prezident Unie státních zástupců ČR, navrhl toto téma jako speciální pro příští sjezd. Vzhledem k množství stanovisek, která na toto téma na sjezdu zazněla, lze tento nápad organizátorům vřele doporučit.

Dále, a nejen pro akademickou obec, připomněl děkan Právnické fakulty Univerzity Karlovy *Radim Boháč*, že právník je též právník-akademik a právník-legislativec a že tyto profese by na příštím sjezdu měly být jeho součástí. Rovněž hovořil o úloze vzdělávání právníků, jejich přípravě pro praxi a o potřebě změny financování, včetně doktorského studijního programu. Jako zástupce akademické obce se ztotožňuje s názorem, že pro příště by vysoké školy a pracoviště Akademie věd ČR měly být rovnocennými „spoluorganizátory“ sjezdu. Takto široce koncipovaný sjezd by byl reprezentativní vyčerpávajícím způsobem, byť nutno unat, že i na tomto sjezdu byli zástupci akademické obce přítomni a hovořili za řečnickým pultíkem, ovšem jako zástupci některých komor a spolků.

Poslední vystoupení měl předseda České advokátní komory *Robert Němec*: „*Chtěl bych říct něco pozitivního. Jestli existuje zlatý věk práva a právníků, tak mám pocit, že v něm právě žijeme. Dlouho v naší historii nebylo takhle dobré období, v němž se můžeme sejit a svobodně mluvit a nikdo z nás se nebojí, že to druhý den bude použito proti němu. Věřím v to, že máme funkční soudní systém, že máme demokracii. To, že máme k určitým věcem*

*výhrady, je pravda, ale už jen to, že o nich svobodně mluvíme a řešíme je, je skvělé. Skutečně žijeme ve zlatém věku jak demokracie, tak práva a respektu k lidským právům.*<sup>2</sup> Touto „závěrečnou řečí advokáta stejně jako u soudu“ Jan Kysela diskusní blok, a tedy i celý program zakončil.

Závěrem sjezdu přijaly Jednota českých právníků a sjezdový výbor, tvořený představiteli profesních komor a spolků, komuniké, ve kterém zejména prohlásily, že při vědomí zvýšené společenské a profesní odpovědnosti právnických profesí za ochranu demokratického právního státu vynaloží úsilí k obraně jeho principů a hodnot, jejichž středobodem je garance základních práv a svobod jednotlivce i dobrá správa věcí veřejných. Cílem tohoto úsilí je posilování obecného respektu k institucím a právním institutům, jež právní stát zosobňují, k principu rovnosti lidí před zákonem a dále uplatňování odborných znalostí nejen k poctivému výkonu právníckého povolání, ale také k hájení svobody a demokracie. Právnícká obec je připravena nabídnout svoji odbornost při legislativním procesu, při řešení etických otázek, podílet se na zvyšování právní kultury v České republice, tedy převzít svůj díl odpovědnosti za věci budoucí. Zvláště dnes, při současném dění u nás, v Evropě i ve světě, se jeví tento postoj jako nanejvýš potřebný.

Závěrem tohoto příspěvku lze shrnout, že pokud by deklarované úsilí dosáhlo většiny stanovených cílů, byl sjezd bezzbytku naplněn. Stejně tak se dle mého názoru naplnila očekávání organizátorů v zesílení pocitu stavovské sounáležitosti. Budme tedy napjati v očekávání sjezdů příštích.

Lenka Vostrá\*

<sup>2</sup> Dostupné z: <<https://advokatnidenik.cz/2022/05/05/prvniho-novodobeho-sjezdu-ceskych-pravniku-se-ucastni-pravnicke-spicky/>>.

\* JUDr. Lenka Vostrá, Ph.D., Ústav státu a práva AV ČR, v. v. i. E-mail: [lenka.vostr@ilaw.cas.cz](mailto:lenka.vostr@ilaw.cas.cz). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5863-6584>. Příspěvek vznikl s podporou na dlouhodobý koncepční rozvoj výzkumné organizace Ústavu státu a práva AV ČR, v. v. i., RVO: 68378122.

## The State of Constitutional Necessity

Jakub Dienstbier (<https://orcid.org/0000-0002-4284-3159>)

**Abstract:** This article analyses the institution of the state of constitutional necessity, with the following findings. State of constitutional necessity arises when the constitution does not explicitly, specifically and definitely regulate the public authority's response to an emergency situation that needs to be addressed. This is the case of a constitutional gap, which may take the form of a genuine, non-genuine or mixed gap. The mixed gaps will occur most often, given the current state of constitutional law theory, as both the organizational and human rights provisions of the constitution will be called upon to fill the gap. This filling may take the form, in particular, of the exercise of the prerogative power of a constitutional institution whose activities have been prevented as a result of an emergency situation, without any explicit provision being made for its substitution. However, the power to fill the gap in a state of constitutional necessity is not absolute, as it must satisfy the requirements of subsidiarity, proportionality, purpose-boundness and consistency with public international law. The state of constitutional necessity then automatically ends when the circumstances giving rise to it cease to exist; however, the actions taken under it are, from the outset, in accordance with the legal order. The state of constitutional necessity must, however, be considered a controversial institution, *inter alia*, in view of the alleged anormativity, expediency and non-republican character of it, the merely implicit form of empowerment, the questionable necessity of constitutional completion, the problematic relationship of constitutional completion to constitution-making power or the possible risk of abuse and institutionalization of the expanded subject matter of constitutional necessity.

**Keywords:** constitutional necessity, state of constitutional necessity, states of emergency, emergency governance, emergency government, legal gap, implied power

## Abandonment of the Immovable Property with a Focus on Unknown Owners

Marek Maslák (<https://orcid.org/0000-0001-8043-9811>)

**Abstract:** Pursuant to Section 1050(2) of the Czech Civil Code, if the owner does not exercise the right of ownership over the real estate for ten years, he is deemed to have abandoned the real estate. In the case of insufficiently identified owners, this provision is followed by Section 65 of the Czech Cadastral Act, which regulates the process for investigating cases of insufficiently identified owners, whereby Section 65(9) provides that if the owner cannot be identified, the property shall be deemed abandoned if the time limit provided for by the Civil Code expires. In the present paper, the author discusses the implications of Section 1050(2) of the Civil Code in conjunction with Section 65 of the Cadastral Act, considers their consistency with the protection of the right to property as a fundamental human right, and also refers to the Slovak example of dealing with the issue of insufficiently identified owners in the past.

**Keywords:** unidentified owner, unknown owner, right of property, termination of ownership, abandonment of the property

## Psychological Democratic Deficit of the European Union and Possible Role of the Lawyers

Jaroslav Denemark (<https://orcid.org/0000-0002-8304-1312>)

**Abstract:** Although the democratic deficit of the European Union can be defined by lack of legitimacy or transparency of the European institutions, it is necessary not to forget the psychological component of the democratic deficit. Indeed, European identity and the awareness of EU citizens of the functioning, objectives and policies of the European Union are key to successfully addressing the democratic deficit inherent in the European Union since its inception. Contributing to the elimination of the psychological democratic deficit can be helped by raising European issues in the media, the creation of genuine European elections (especially through the raising of European issues at national level) and, last but not least, public legal education, which aims at objectively informing society about relevant issues needed to build a healthy awareness of the European Union. Lawyers have a great deal to contribute to public legal education, as they are clearly equipped, both by personal characteristics and by education, to successfully educate society.

**Keywords:** democratic deficit, European Union, populism, public legal education

## **The Constitutional Court of the Czech Republic between Law and Politics**

Andrea Procházková (<https://orcid.org/0000-0003-4793-8007>)

**Abstract:** During three decades of decision-making, the Constitutional Court of the Czech Republic has decided a number of cases located in the intersection between constitutional law and politics. To determine what a juridical decision is and what is already a political one seems to be almost impossible not only for the Czech Constitutional Court but also for the Supreme Court of the U. S., founded in 1789. Nevertheless, we should not resign to seek an answer to the question “what already constitutes a political decision of the courts”, mainly because of the issue of legitimacy of constitutional judges’ decisions and their impact on the Czech legal system. This article deals with the influence of the U. S. political question doctrine on decisions of the Constitutional Court of the Czech Republic. For a better understanding, it briefly presents the origin and the establishment of this doctrine in the Supreme Court of the United States. The core of the article focuses on defining the Czech political question in the Czech legal system, its limits and on its application by the Constitutional Court of the Czech Republic. The thesis analyses the influence of the American doctrine primarily using case law of the Czech Constitutional Court from the years 1993–2021 and also interviews with current and former constitutional judges. The article concludes that there is an influence of the U. S. political question doctrine on the Czech Constitutional Court and it defines thematic areas of case law which relate to possible Czech political questions.

**Keywords:** political question doctrine, constitutional review, Constitutional Court of the Czech Republic, political questions, judicialization of politics

## **Public Books in the Work of Antonín Randa and Konrád Imling**

Róbert Jakubáč (<https://orcid.org/0000-0001-7857-0992>)

**Abstract:** Public books, as a tool for the protection of real estate rights, have been and ultimately still represent one of the pillars of private law in the countries of Central Europe. Although the prominent figures of Central European jurisprudence have subjected the regulation of public books as well as the purpose of their administration and their history to thorough research, the fruits of this work have almost disappeared in several countries of our region as a result of the extremely turbulent 20<sup>th</sup> century. This study approaches the basic aspects of the management of public books, especially land books, according to Austrian and Hungarian legislation through the work of Antonín Randa and Konrád Imling, two important figures of Czech and Hungarian jurisprudence.

**Keywords:** public books, land books, right of ownership, real estate, General Civil Code

## **Karlsruhe’s PSPP-Judgment: Lessons for the Future of the European Community of Law**

Peter-Christian Müller-Graff

**Abstract:** Shock waves for the European Union’s community of law were triggered by the German Constitutional Court’s (FCC) widely criticized PSPP-judgment of May 5, 2020 with its double “ultra vires”-verdict on actions of institutions of the Union: on the Court of Justice’s (ECJ) preliminary PSPP-judgment and – resolutely conditional – on the European Central Bank’s PSPP. The article shows, first, why this apparent (one-off) violation of Union procedural law by the FCC does not necessarily imply a permanent weakening of the authority of Union law; second, why a reconstruction of the Union’s judicial architecture is not necessary; third, how the ECJ can avoid such a conflict in the future with deepened review intensity and reasoning; and fourth, how the FCC needs to modernise its perception of Union law and its jurisprudence.

**Keywords:** community of law, PSPP judgment, European Court of Justice, reconstruction of the Union’s judicial architecture, weakening of the authority of Union law, German Constitutional Court, ultra vires verdict, European Central Bank

# Vládnoucí a ovládaní

## Explikace vlivu, kontroly a legitimního vládnutí

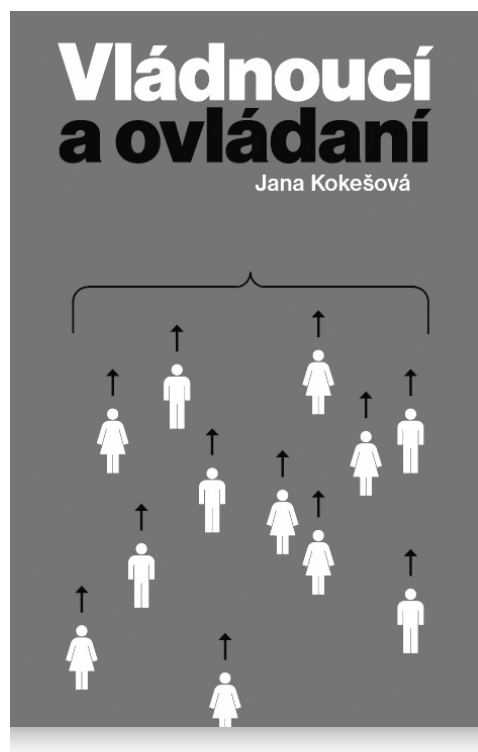
**Jana Kokešová**

Ústav státu a práva AV ČR  
Praha 2022, 288 stran

ŮSTAV	STĀTU
A	PRĀVA

Akademie věd ČR

Publikace je právní monografií s přesahy do příbuzných filozofických oborů, zejména etiky a politické filozofie. Zaměřuje se na problematiku normativity, legitimacy a kolektivního aktérství, přičemž metodologicky vychází z tradic analytické filozofie a využívá právě vznikající teorii normativity, tzv. teorii kontroly, již zároveň rozvíjí. Kniha si klade otázku, jak skloubit teorie demokratické legitimacy s faktem existence jednotlivců neschopných autonomního jednání. Kniha prokazuje, že nástrojem vládnutí je normativní vliv každého jednoho člena společnosti a identifikace takového nástroje umožňuje zdůvodnit pozitivní povinnosti společnosti vůči každému jednotlivci.



# Nepřirozené právo

## Tomáš Sobek

Ústav státu a práva AV ČR  
Praha 2022, 292 stran

ÚSTAV	STÁTU
A	PRÁVA

Akademie věd ČR

Publikace se věnuje normativním zdrojům práva a morálky. Autor ukazuje, že centrální roli v normativním myšlení hraje pojem kontroly. V knize se diskutuje řada zajímavých otázek. Co přesně znamená, že právo je lidský artefakt? Potřebujeme vědět, proč bychom měli být morální? Potřebujeme vědět, co je zdrojem platnosti práva? Je správné rozhodnout morální dilema na základě počítání lidských životů? Je smysluplné hlásit se k ideálům, které jsou tak vysoké, že nejsou reálně dosažitelné? Existují lidská práva objektivně? Lze metafyziku zcela nahradit pragmatickým myšlením? Po přečtení této knihy si čtenář uvědomí, že mnohé odpovědi, které mu připadaly samozřejmé, ve skutečnosti samozřejmě nejsou.

