Legislativní příloha
odborného časopisu
Správní právo

Ročník IV **IV/2012**

Vedoucí redaktorka:
JUDr. Petra Gronwaldtová Wagnerová

Redakční rada:
JUDr. Václav Henych (předseda)

prof. JUDr. Jan Filip, CSc.
prof. JUDr. Aleš Gerloch, CSc.
doc. JUDr. Jan Kysela, Ph.D.
Mgr. Peter Mišúr
JUDr. Jitka Morávková
JUDr. Josef Vedral, Ph.D.
JUDr. Pavel Zářecký, CSc.

Technická redaktorka a tajemnice redakce:
Michaela Majstríková

AUTOŘI V TOMTO ČÍSLE:

Marie P e c h a n c o v á,
studentka Právnické fakulty UK,

Michaela T o k á r o v á,
studentka Právnické fakulty UK

AUTOŘI PRAVIDELNÝCH RUBRIK:

ZE SOUDNÍCH ROZHODNUTÍ
Mgr. Alena H á l k o v á,
Kancelář veřejného ochránce práv,

Z LEGISLATIVY EVROPSKÉ UNIE
Mgr. Daniel H o d a,
Úřad vlády ČR, odbor kompatibility,

ZE ZAHRANIČNÍCH PERIODIK
Mgr. Jan Gric (jg),
interní doktorand katedry ústavního práva
Právnické fakulty UK,
JUDr. Pavel Ondřejek, PhD. (po),
Právnická fakulta UK,
doc. JUDr. Zbyněk Š í n (zš),
Praha

OBSAH:

Marie P e c h a n c o v á:
Několik poznámek k normotvorbě obcí ve Spolkové republice Německo C

Michaela T o k á r o v á:
Parlament jako zákonodárce? Praktické postřehy ke znakům pojmu „parlament“ v Evropě..... CIX

ZE SOUDNÍCH ROZHODNUTÍ CXXII

Z LEGISLATIVY EVROPSKÉ UNIE CXXV

ZE ZAHRANIČNÍCH PERIODIK CXXVIII

Marie Pechancová

Několik poznámek k normotvorbě obcí ve Spolkové republice Německo

1. Úvod

Celostátní zákonodárství je často předmětem diskuse v médiích i mezi laickou veřejností. Ovšem nejsou to pouze právní předpisy s celostátní působností, které se nás dotýkají. Málokdy si uvědomíme, že na nás dopadají také předpisy s územní působností, obecně závazné vyhlášky, které v České republice vydávají na základě čl. 104 odst. 3 z. č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky (dále jen *Ústava*), v mezích své působnosti zastupitelstva obcí či vyšších územních samosprávných celků (krajů), a nařízení vydávaná orgány územní samosprávy na základě a v mezích zákona, jsou-li k tomu zákonem zmocněny (čl. 79 odst. 3 Ústavy ve spojení s § 11 odst. 1 z. č. 128/2000 Sb., o obcích (dále jen *obecní zřízení*) a § 7 z. č. 129/2000 Sb., o krajích (dále jen *krajské zřízení*). Jsou to tedy nařízení, která územní samosprávné celky vydávají v přenesené působnosti, zatímco obecně závazné vyhlášky vydávají obce v působnosti samostatné. Institut obecně závazné vyhlášky vychází z práva na samosprávu obcí, jehož definici a obsah se u nás zejména v 90. letech určoval zejména Ústavní soud.[1)] Vzhledem k historickým danostem byla cesta k vymezení práva na samosprávu obcí a vytyčení mezí normotvorby obcí poněkud složitější. Proto je zajímavé zaměřit se na vymezení tohoto práva v zahraničních právních řádech, kde je právo na samosprávu obcí a jejich vlastní normotvorbu etablovaným demokratickým institutem. V těchto řádcích bude stručně nastíněn systém

---

[1)] Viz vytvoření tzv. testu čtyř kroků, který slouží k posouzení souladu obecně závazné vyhlášky se zákonem a byl prve explicitně použit v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 63/04 ve věci vyhlášky města Prostějov (náhrada za ekologickou újmu při záboru veřejné zeleně), ačkoliv jej fakticky Ústavní soud používal i dříve. V jeho rámci Ústavní soud přezkoumává, zda 1. měla obec pravomoc vydat napadené ustanovení obecně závazné vyhlášky, 2. zda se obec při vydávání napadeného ustanovení obecně závazné vyhlášky nepohybovala mimo zákonem vymezenou věcnou působnost (zda nejednala ultra vires), 3. zda obec při jejím vydání nezneužila zákonem svěřenou pravomoc a působnost a konečně 4. zda obec přijetím napadeného ustanovení nejednala zjevně nerozumně. Dále musí obecně závazná vyhláška splňovat požadavky kladené obecně na právní předpisy – její ustanovení musí být určitá a vzájemně nerozporná.
Důležitým mezníkem k judikatuře Ústavního soudu byl také tzv. jirkovský nález (sp. zn. Pl. ÚS 45/06, vyhláška města Jirkova stanovící povinnost pravidelných sečí veřejné zeleně), neboť do té doby vycházela judikatura Ústavního soud z teze, že k uložení povinnosti obecně závaznou vyhláškou je zapotřebí výslovného zákonného zmocnění. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 45/06 však dle svých slov Ústavní soud opouští dosavadní restriktivní výklad čl. 104 odst. 3 Ústavy a k uložení povinnosti obecně závaznou vyhláškou tak již není zapotřebí výslovného zákonného zmocnění.

německý, neboť německé právo a německá právní kultura jsou té naší velmi blízké a často se stávají inspirací i pro našeho zákonodárce.

2. Ústavní zakotvení práva na samosprávu v SRN

Právo na samosprávu je tradičním základním prvkem německého státního zřízení[2] a je zakotveno v čl. 28 odst. 2 německého Základního zákona,[3] který stanoví, že obcím musí být zaručeno právo spravovat všechny záležitosti místního společenství v mezích zákona a na vlastní odpovědnost. Dle věty druhé tohoto odstavce mají právo vlastní správy v mezích zákonem vymezené oblasti úkolů i svazky obcí. Toto stručné vymezení tak v podstatě představuje minimální standard kladený na zemského zákonodárce, který má otázku práv a povinností obcí rozvést podrobněji, neboť GG se dále práv obcí a svazků obcí nedotýká. Garance zakotvená v čl. 28 odst. 2 GG není základním právem (*Grundrecht*), nýbrž se jedná o institucionální záruku územní samosprávy.[4] Obce totiž nejsou dle čl. 19 odst. 3 GG[5] *a contrario* způsobilé být nositeli základních práv. Ustanovení tak má dle Nierhause[6] v podstatě dvojí smysl. Zaprvé představuje institucionální garanci právní subjektivity obcí – zaručuje tedy instituci obce jakožto základ správního systému, z ustanovení také vyplývá záruka právní subjektivity a místní svrchovanosti obcí. Druhým významem je pak garance subjektivního právního postavení. Tato zaručuje právní ochranu proti porušení práv obcí, která je zaručena institutem komunální ústavní stížnosti.[7]

Záležitostmi, které jsou svěřeny do vlastní správy obcí, se rozumí[8] výsost

---

[2] NIERHAUS, M. in SACHS, M. *Grundgesetz. Kommentar*, 3. Aufl. München: Beck,2003, s. 1043.

[3] Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, BGBl. S. 1, dále jen „*GG*".

[4] Tamtéž, shodně LÖWER, W. in KUNIG, P., MÜNCH, Ingo von. *Grundgesetz-Kommentar. Band 2. Art. 20 – 69,* 5. Aufl. München: C. H. Beck, 2001, s. 343 a TETTINGER, Peter J. in STARCK, Christian, MANGOLDT, Hermann von. *Das Bonner Grundgesetz*: *Kommentar. Band 2, Art. 20 – 79,* 4. Aufl. München: Verlag Franz Vahlen, 2000, s. 706.

[5] Čl. 19. odst. 3 GG*: „Základní práva platí také pro vnitrostátní právnické osoby, pokud jsou dle jejich podstaty na ně uplatnitelná."*

[6] NIERHAUS, M. in SACHS, M. (2003) *Grundgesetz. Kommentar,* s. 1046.

[7] V orig. *Kommunalvervassungsbeschwerde*, institut zakotvený v čl. 93 odst. 1 č. 4b GG a § 13 č. 8 a § 91 zákona o spolkovém ústavním soudu (Gesetz über das Bundesverfassungsgericht vom 12. März 1951, BGBl. I S. 243). Tuto projednává Spolkový ústavní soud, nejedná-li se o zásah učiněný prostřednictvím zemského zákona, kdy je Spolkový ústavní soud příslušný pouze tehdy, pokud věc není možné projednat před zemským ústavním soudem (zásada subsidiarity). Aktivně legitimovány jsou obce a svazky obcí, které mají právo spravovat na vlastní odpovědnost své záležitosti; nikoliv občané či jejich organizace a účelová sdružení (tito mohou využít „běžné" ústavní stížnosti dle čl. 93 odst. 1 č. 4a GG). Komunální ústavní stížnost může být na základě § 93 odst. 3 BVerfGG podána nejpozději do jednoho roku od okamžiku, kdy zákon nebo jiný akt, proti němuž směřuje, nabyl účinnosti či byl vydán. Srov. čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy a § 72 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu.

[8] Viz např. LÖWER, W. in KUNIG, P., MÜNCH, Ingo von. (2001) *Grundgesetz-Kommentar. Band 2. Art. 20 – 69,* s. 362 an. a TETTINGER, P. J. in STARCK, Ch., MANGOLDT, H. von (2000) *Das Bonner Grundgesetz*: *Kommentar. Band 2, Art. 20 – 79,* s. 723.

územní (*Gebietshoheit*) jakožto oprávnění vykonávat na území obce vlastní správu, výsost organizační (*Organisationshoheit*) jakožto oprávnění vytvořit vlastní vnitřní organizační strukturu; do těchto záležitostí ve smyslu čl. 28 odst. 2 GG spadá také výsost kooperační (*Kooperationshoheit*) přestavující oprávnění zabezpečovat společně s jinými nižšími správními jednotkami provádění úkolů vlastní správy; výsost personální (*Personalhoheit*), tj. oprávnění k výběru, zaměstnávání, povyšování a propouštění zaměstnanců obce; výsost finanční (*Finanzhoheit*), tedy právo spravovat vlastní majetek a nakládat s ním na vlastní odpovědnost. Do dalších oprávnění jsou řazeny výsost plánovací (*Planungshoheit*), na základě níž má obec oprávnění spravovat a určovat využití vlastního území zejména z pohledu jeho stavebního využití; konečně mezi tyto záležitosti patří takové oprávnění vydávat vlastní správní akty a také právní předpisy (*Rechtssatzungshoheit, Satzungshoheit*), tedy oprávnění spravovat všechny vlastní záležitosti pomocí vlastních právních aktů, ať už individuálního, či obecného charakteru. Právě obecné právní akty obcí, tj. vlastní právní předpisy – vyhlášky obcí[9] – budou těžištěm následujícího rozboru. Nierhaus[10] řadí do těchto záležitostí také oprávnění k založení a užívání vlastní pokladny jakožto důležitou činnost zajištěnou právem na vlastní správu (*Sparkassehoheit*).

Podrobnější úpravu práva na samosprávu pak obsahují zemské ústavy. Pro příklad zmiňme čl. 11 bavorské ústavy,[11] který ve svém druhém a třetím odstavci stanoví, že obce jsou územními korporacemi veřejného práva a mají právo v mezích zákona řídit a spravovat vlastní záležitosti, zejména pak volit svého starostu a zastupitelský sbor. Vedle této samostatné působnosti zakotvuje i působnost přenesenou, kdy zákonem mohou být na obce přeneseny úkoly, které musí vykonávat jménem státu. To ústava spolkového státu Severní Porýní – Vestfálsko[12] reguluje postavení obcí v čl. 78 a 79. Shodně jako bavorská ústava stanoví, že obce (a svazky obcí) jsou územními korporacemi s právem na vlastní správu vykonávanou prostřednictvím zvolených orgánů, dodává, že jsou na svém území *jediným* nositelem veřejné správy, pokud zákon nestanoví něco jiného. I zde je zakotveno právo spolkové země pověřit obec nebo svazek obcí převzít a provést určitý úkol veřejné správy, ovšem zároveň velmi podrobně stanoví pravidla k pokrytí nákladů takového úkolu – obec je tedy povinna splnit úkol pouze potud, pokud jí bude zaručeno finanční krytí. Konečně oproti poměrně stručné úpravě obsažené v BayVerf zakotvuje Vefr NRW také dozor spolkové země nad zákonností správy prováděné obcemi a svazky obcí. V čl. 80 Verf NRW je pak zakotveno právo obcí vybírat daně. Jako příklad tzv. nových spolkových zemí užijme Saska jakožto součásti bývalé Německé demokratické republiky.

---

[9] V orig. *Satzungen,* pro účely tohoto textu bude překládáno jako vyhláška obce, neboť v kontextu české právní terminologie může být pojem stanov v souvislosti s normotvorbou obcí poněkud matoucí.

[10] NIERHAUS, M. in SACHS, M. (2003) *Grundgesetz. Kommentar,* s. 1052.

[11] Verfassung des Fraistaates Bayern vom 8. Dezember 1946 (GVBl. S. 333), dále jen *BayVerf.*

[12] Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 28. Juni 1950 (Fn 1), dále jen *Verf NRW.*

Jeho zemská ústava[13] neupravuje postavení obcí v samostatném článku či oddílu, nýbrž práva a povinnosti obcí jsou rozesety v celém textu SächsVerf. Lze však soudit, že obsahuje zakotvení všech výše zmíněných práv a povinností – obce jsou tedy nositeli veřejné správy, nestanoví-li zákon jinak (čl. 82 odst. 2 ve spojení s čl. 84 odst. 1 SächsVerf), zaručena je také svobodná volba zástupců obce (čl. 86 SächsVerf) apod.

3. Právo normotvorby obcí

Právo vlastní normotvorby obcí pramení, jak bylo výše uvedeno, z čl. 28 odst. 2 GG. Pomocí vlastních právních předpisů – vyhlášek – obec normuje své vlastní záležitosti, pomocí nich také zveřejňuje a činí závaznými územní plány a organizuje vlastní činnost. Vyhlášky tak lze dělit dle jejich účinku na ty, které mají účinek vnější (tj. zavazují třetí osoby nacházející se na území obce) a předpisy s pouhým vnitřním účinkem (tedy interní předpisy).

Vyhlášky obcí vydávají obecní zastupitelstva, ovšem v případech, kdy je to nezbytně nutné nebo kdy zastupitelstvo není schopno se usnášet, to může být i obecní rada[14] (podrobnosti pak případně upraví zemské obecní řády). Legitimace k vydávání místních právních předpisů je však omezena. Předně nelze přijímat takové právní předpisy obcí, které by zasahovaly do základních práv bez zákonného zmocnění.[15] Tak tedy pokud by měla vyhláška zasáhnout např. do vlastnických práv nebo osobních svobod občanů, je třeba zmocnění obsaženého ve zvláštním zákoně nebo v obecním řádu. Týká-li se záležitost pouze místních poměrů, není zákonného zmocnění třeba. Obsahem vyhlášky je regulace vlastních záležitostí, přičemž je možné ukládat i povinnosti (nejčastěji např. povinnost k připojení na vodovodní síť či povinnost k užívání kanalizace atd.). Donucení však musí být odůvodněno stanoveným cílem – dosažením veřejného blaha.[16]

V podstatě jedinou podstatnou podmínkou platnosti vyhlášky obce je její oznámení. Podmínky tohoto upřesňují obecní řády, tedy zemské zákony, které obsahují konkrétnější úpravu práva obcí vydávat právní předpisy a k jejichž vydávání jsou země oprávněny na základě čl. 70 odst. 1 GG. Jedná se o zákony normující postavení, práva a povinnosti obcí, tzv. *Gemeindeordnungen*.[17]

Ačkoliv má obec na základě čl. 28 odst. 2 GG rozhodovací svobodu

---

[13] Verfassung des Freistaates Sachsen vom 27. Mai 1992 (SaGVBl. S. 243), dále jen *SächsVerf.*

[14] LÖWER, W. in KUNIG, P., MÜNCH, Ingo von. (2001) *Grundgesetz-Kommentar. Band 2. Art. 20 – 69,* s. 369.

[15] Obce by mohly být zmocněny k vydání takového předpisu na základě čl. 80 odst. 1 GG, dle nějž je zákonodárce oprávněn zmocnit prostřednictvím zákona spolkovou vládu, spolkového ministra nebo zemskou vládu k vydání nařízení. Předvídá-li to předmětný zákon, mohou tyto dále zmocnit další subjekty (tedy i obce), a to prostřednictvím nařízení.

[16] STIMPFL, H., SCHOLLER, H. *Handbuch der internationalen Rechts – und Verwaltungssprache. Reihe T Band 2. Kommunale Selbstverwaltung.* München: Bayerische Verwalt, 1997, s. 145.

[17] V překl. obecní řád, příp. obecní zřízení; společně s krajským řádem jsou v některých zemích nazývány jako komunální ústavy.

(*Entscheidungsfreiheit*),[18] tato může být zemskými obecními řády omezena v tom smyslu, že tyto zemské zákony stanoví povinnost obcí vydat určitý druh vyhlášky.[19]

3.1. Příklady zakotvení práva vlastní normotvorby obcí v konkrétním zemském zákonodárství

Čl. 24 bavorského obecního řádu[20] demonstrativně stanoví, které oblasti mohou obce vydáním vyhlášky normovat (např. využití vlastního majetku, zřizování přípojek vody, uklízení místních komunikací, odpady apod.). Podrobně také stanoví, ve kterých případech mohou obce založit právním předpisem povinnost zaplatit pokutu za porušení těchto jejich předpisů. Jak bylo naznačeno výše, norma upravuje i podmínky vyhlášení a platnosti vyhlášky, a sice v čl. 26. Dle něj tyto nabývají účinnosti jeden týden od jejich zveřejnění, není-li stanoveno v té které vyhlášce jinak, nesmí to být však dříve než den po jejich zveřejnění. Vyhlášky se zveřejňují v obecní sbírce (*Amtblatt*), pokud tuto sbírku obec nevede, zveřejňují se ve sbírce kraje nebo krajské rady, jinak v místě obvyklým způsobem.

To § 7 obecního řádu spolkové země Severní Porýní – Vestfálsko[21] obecně zakotvuje, že obce mohou spravovat své záležitosti pomocí vlastních právních předpisů, pokud zákon nestanoví jinak. Je-li to zákonem výslovně stanoveno, vyžaduje se k jejich platnosti souhlas dozorujícího úřadu. Také tato právní norma zakotví oprávnění stanovit právním předpisem obce pokuty. Právě toto zemské obecní zřízení je také příkladem toho, které povinně předepisuje vydání určité vyhlášky obce, a sice hlavní vyhlášky (*Hauptsatzung*, § 7 odst. 2). Opět je zakotvena povinnost zveřejnit vyhlášku obce, obecné pravidlo zde obsažené pak stanoví, že účinnosti nabývají již den po jejich zveřejnění.

Konečně saský obecní řád[22] v § 4 shodně zakotvuje právo obcí normovat vlastní záležitosti, pokud tyto záležitosti nejsou upraveny zákonem nebo nařízením. Dodává, že vyhlášky přijímá zastupitelstvo obce. Povinnost vyhotovit a uveřejnit je ukládá starostovi. Účinnosti nabývají taktéž den po jejich zveřejnění, není-li stanoveno jinak. Trpí-li tyto právní předpisy vadami formy nebo procesu přijetí, po jednom roce od nabytí účinnosti se má za to, jako by byly bezvadné.[23] Obdobnou konstrukci můžeme nalézt i obecním řádu Severního Porýní – Vestfálska.

---

[18] LÖWER, W. in KUNIG, P., MÜNCH, I. von. (2001) *Grundgesetz-Kommentar. Band 2. Art. 20 – 69*, s. 371.

[19] Většinou stanoví povinnost vydat rozpočtová či daňová pravidla či jakousi ústavu obce (*Hauptsatzung*).

[20] Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. August 1998 (GVBl 1998, S. 796).

[21] Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen, Bekanntmachung der Neufassung vom 14. Juli 1994 (Fn 1, 35).

[22] Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen in de Fassunf der Bekanntmachung vom 18. Mai 2003 (SächsGVBl. Jg. 2003 Bl.-Nr. 4 S. 55, 159).

[23] Výjimku z tohoto pravidla tvoří například situace, kdy právní předpis nebyl vůbec nebo byl chybně vypracován, byl porušen předpis o jeho zveřejnění nebo obligatorním povolení k jeho vydání.

3.2. Přezkum právních předpisů obce

Obecně lze dohled nad výkonem pravomocí obce rozdělit do dvou skupin. První z nich je dohled odborný (*Fachaufsicht*), který se uplatňuje v oblasti přenesené působnosti. Na rozdíl od právního dohledu (*Rechtsaufsicht*), v rámci něhož je dohlíženo na dodržování práva a zákona v rámci výkonu úkolů v samostatné působnosti, se prvně jmenovaný soustředí i na posouzení přiměřenosti cíle, tedy hodnotí použitý způsob řešení daného úkolu. Koncepce dohledu dokresluje celkový obraz veřejné správy a je ústavněprávně nařízeným korelátem samosprávy. Spolkový ústavní soud přitom opakovaně zdůrazňuje zákaz takového dohledu, který by znamenal nepřiměřené vměšování se do vnitřních záležitostí obcí.[24] Obec je povinna dozorujícímu orgánu zpravidla ještě před nabytím účinnosti vyhlášku předložit, aby tento posoudil její zákonnost. Oprávněním dohlížejícího orgánu v rámci právního dohledu je žádat na příslušném orgánu změnu nebo zrušení vadné vyhlášky, případně může pozastavit její účinnost.

Proces přezkumu právního předpisu obce obsahuje § 47 německého soudního řádu správního[25], který zakládá pravomoc vrchních zemských správních soudů rozhodovat o platnosti 1. vyhlášek a nařízení vydaných podle ustanovení stavebního zákona a 2. jiných podzákonných (myšleno z hlediska práva zemského) právních předpisů, pokud tak stanoví zemské právo.[26] Tento druhý bod tak zahrnuje všechny abstraktní a obecné předpisy s vnějším účinkem, tedy i vyhlášky obcí. Řízení je zahajováno výslovně na návrh, který je oprávněna podat jakákoliv fyzická či právnická osoba, která tvrdí, že byla (či v dohledné době bude) zkrácena na svých právech vydáním nebo uplatňováním takového právního předpisu. Aktivně legitimován je také každý úřad státní správy. Je však nutné dodržet lhůtu, která činí jeden rok od zveřejnění daného předpisu. Pasivně legitimovány jsou korporace, instituce a nadace, které předpis vydaly.

Pokud správní soud shledá, že právní předpis je v rozporu s normami vyšší právní síly, vysloví jeho neúčinnost, přičemž takové rozhodnutí je všeobecně závazné a musí být odpůrcem zveřejněno stejným způsobem, jakým zveřejnil napadený právní předpis. V rámci tohoto řízení je také možné vydat předběžné

---

[24] LÖWER, W. in KUNIG, P., MÜNCH, I. von (2001) Grundgesetz-Kommentar. Band 2. Art. 20 – 69, s. 360; shodný názor můžeme vysledovat v judikatuře Ústavního soudu ČR, a to v souvislosti se čtvrtým krokem přezkumu souladu obecně závazné vyhlášky se zákonem, tj. přezkumem obsahu obecně závazné vyhlášky z hlediska „nerozumnosti" (unreasonabless), kdy zdůrazňuje že „(…)[n]*erozumnost nesmí být použita jako záminka k zásahu do obcí přijatého rozhodnutí proto, že Ústavní soud s rozhodnutím obce věcně nesouhlasí.*" (nález sp. zn. Pl. ÚS 57/05, ve věci obecně závazné vyhlášky města Nový Bor o pyrotechnických efektech a ohňostrojích).

[25] Verwaltungsgerichtsordnung vom 21. Januar 1960 (BGBl. I S. 17), dále jen „*VwGO*".

[26] Viz např. čl. 5 bavorského prováděcího zákona k VwGO (Gesetz zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung (AGVwGO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 20. Juni 1992 (GVBl S. 162, BayRS 34-1-I). Naproti tomu například Severný Porýní – Vestfálsko ve svém zemském zákonodárství nezakotvuje daný přezkum, proto je nutné využít postupu dle § 43 VwGo, tedy určovací žaloby. K tomu více FRENZ, W. *Öffentliches Recht,* 5. Aufl. München: Verlag Franz Vahlen, 2011, s. 142.

opatření, hrozí-li značné nebezpečí nebo jsou-li dány jiné závažné důvody (§ 47 odst. 6 VwGO).

3.3. Příklady řešení problematických otázek

Obdobně jako u nás i v Německu se mnohé obce snaží vypořádat s problémem konzumace alkoholu na veřejnosti a jejími negativními důsledky na poklidné fungování obce.[27)] Proto mnohé přistoupily k regulaci této konzumace prostřednictvím vyhlášek obce regulujících využití veřejných prostranství (*Satzung über die Benutzung der öffentlichen Grünanlage*). V souvislosti s nimi se tedy objevila otázka, zda obce mohou vlastním právním předpisem zakázat konzumaci alkoholu na těchto veřejně přístupných místech. Na tuto otázku nepřímo odpověděl Vrchní zemský soud[28)] v Hammu (spolková země Severní Porýní – Vestfálsko), který ve svém rozhodnutí sp. zn. 3 RBs 12/10 ze dne 5. 4. 2010 vyslovil opačný názor, že obec k tomu oprávněna není. Takový obecný zákaz by totiž zasahoval do svobody jedince zaručené čl. 2 odst. 1 GG.[29)]

Nutno dodat, že mnohdy je problém konzumace alkoholu na veřejnosti řešen formou nařízení obce, jak tomu bylo ve městě Freiburg ve spolkové zemi Bádensko – Württembersko na základě zmocnění zemského zákona (zde bylo dovozováno ze zákona o policii, který umožňoval vydat nařízení obce k zabránění „abstraktního nebezpečí"). Vrchní správní soud v Mannheimu o této otázce rozhodl rozsudkem sp. zn. Az. 1 S 2200/08 a 1 S 2340/08 ze dne 28. 7. 2009, v němž vyslovil názor, že zákaz konzumace alkoholu na veřejnosti je přípustný jen tehdy, pokud v praxi tato konzumace vede pravidelně a zcela typicky ke vzniku škody či násilí. Vyžaduje se, aby konzumace alkoholu představovala reálné nebezpečí pro místní bezpečnost. V případě freiburského zákazu soud takové důvody neshledal a označil jej za protiprávní. Na základě takové judikatury lze však dovodit, že bez větších omezení lze konzumaci alkoholu zakázat na takových místech, jako jsou školy, školky, knihovny, sportovní zařízení a jejich okolí.[30)]

Jiné otázky podobného rázu jsou v Německu často řešeny zemským zákonodárstvím. Příkladem může být spolková země Bádensko – Württembersko, kde byl zem-

---

[27)] Srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 33/05 ve věci obecně závazné vyhlášky města Krupky č. 12/2004 k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku na veřejných prostranstvích či nález sp. zn. Pl. ÚS 11/09 ve věci obecně závazné vyhlášky města Jeseník č. 1/2008, o zákazu konzumace alkoholu na veřejném prostranství.

[28)] V tomto případě řešil spor vrchní zemský soud, neboť se jednalo o řízení ve věcech pokut, v němž se stěžovatel bránil udělení pokuty na základě zmiňované vyhlášky obce, nejednalo se tedy o řízení dle § 47 VwGO.

[29)] Čl. 2 odst. 1 GG*: „Každý má právo na svobodné rozvíjení vlastní osobnosti, pokud tím nezasáhne do práv jiných a neodporuje-li to ústavněprávnímu zřízení či mravnímu zákonu.*"

[30)] Srov. článek dostupný na World Wide Web: http://www.weka.de/kommunalverwaltung/13.01.2011-Kann-eine-Gemeinde-ein-generelles-Alkoholverbot-in-einer-Benutzungsordnung-zu-einer-Gemeindeeinrichtung-anordnen-.html.

ským zákonem[31] zakázán prodej alkoholu mezi 22:00 hod a 5:00 hod.[32] Tento zákon se stal také předmětem přezkumu ze strany BVefG, který však návrh na jeho zrušení zamítl. O podobné úpravě uvažovalo město Aachen, ovšem zde se nabízí otázka, zda by taková regulace na místní úrovni formou právního předpisu obce obstála, neboť dle názoru většiny by tímto obec překročila meze své normotvorby.[33]

4. Shrnutí

Právo na obecní samosprávu zakotvuje čl. 28 odst. 2 GG. Z pohledu obcí se nejedná o právo základní, nýbrž jeho záruka má institucionální charakter. Vzhledem k tomu, že Německo je spolkovou republikou, další rozvedení této ústavněprávní garance je ponecháno na úpravě zemské. GG tak představuje minimální nutný standard, který musí zemský zákonodárce respektovat. V zemských ústavách lze zakotvení práva obcí na samosprávu nalézt v různých podobách, základní obsah však zůstává v duchu čl. 28 odst. 2 GG stejný – právo na správu vlastních záležitostí, právo volit si své zástupce, právo spravovat vlastní majetek apod. Jako obrana obcí a jejích svazků proti zásahům státu do práva na vlastní samosprávu slouží institut komunální ústavní stížnosti.

Jednou ze záležitostí, která spadá do vlastní působnosti obce, je právo vydávat vlastní právní předpisy. Institut korespondující obecně závazné vyhlášce přestavují v Německu vyhlášky obcí (*Satzungen*) vydávané na základě čl. 28 odst. 2 GG ve spojení s jednotlivými úpravami zemských ústav a zemských obecních řádů. I tyto musí být v souladu s normami vyšší právní síly, a pokud se dotýkají pouze a výlučně záležitostí té které obce, není třeba k jejich vydání výslovného zákonného zmocnění. V jednotlivých právních řádech spolkových zemí může být zakotvena i povinnost vydat určitý druh právního předpisu obce (zejména tzv. základní právní předpis a právní předpisy regulující finanční záležitosti obce). Právě konkrétní zemské obecní řády stanoví náležitosti přijetí a platnosti obecních právních předpisů. Nestanoví-li obecní řád nutnost preventivní kontroly takové normy, je její revize možná na základě § 47 VwGO, pokud to zemské zákonodárství umožňuje. Výsledkem tohoto přezkumu pak je vyslovení neúčinnosti vyhlášky obce.

Právní předpisy obcí pak posuzují vrchní zemské správní soudy, které se zabývají zákonností těchto územních právních předpisů. Spolkový ústavní soud rozhoduje pouze ve věci komunální ústavní stížnosti.

Meze normotvorby jsou v Německu vymezeny několika skutečnostmi. Zejména

---

[31] Gesetz zur Abwehr alkoholbeeinflusster Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung während der Nachtzeit und zum Schutz vor alkoholbedingten Gesundheitsgefahren (Alkoholverkaufsverbotsgesetz) vom 4. November 2009.

[32] Návrh podobného zákona, který by obce zmocnil k vydání nařízení zakazujícího prodej alkoholu v určitý čas na určitých místech je momentálně projednáván v zemském sněmu spolkové země Porýní – Vestfálsko.

[33] Zdroj: článek dostupný na World Wide Web http://www.ferner-alsdorf.de/2010/06/alkoholverbot-im-aachener-pontviertel-pontstrasse-juristisch-haltbar/wettbewerbsrecht/strafrecht/rechtsanwalt/verkehrsrecht/.

je nutné vzít v potaz, že Německo je spolkovou zemí, a tak mnohá úprava místních poměrů je svěřena právě zemskému zákonodárství. Tak zatímco v některých zemích mohou právní předpisy obcí regulovat určité otázky na základě zemského zmocnění, v jiných zemích takové zmocnění chybí a obce tak tyto záležitosti samy řešit nemohou, ač se jedná o záležitosti v samostatné působnosti (viz zmíněná regulace alkoholu na základě zemského zákona). V Německu jsou navíc často otázky, které u nás regulují obecně závazné vyhlášky, regulovány nařízeními obcí. Forma obecného právního předpisu obce bývá nejčastěji prostředkem k regulaci otázek územního plánování.

Lze uzavřít, že v Německu je široce zakotveno právo na samosprávu obcí, které má mimo jiné ten praktický dopad, že obce jsou oprávněny vydávat vlastní právní předpisy v mezích své působnosti. Proto je nutné vnímat, že také na poli územní samosprávy bují rozličná normotvorba ať už kvalitní či méně hodnotná. V případě Německa je nutné přihlédnout ke spolkovému charakteru státu, a proto to není pouze zákon a rozhodující orgán, které určují polohu těchto mantinelů, jak je tomu u nás, ale je to také zemský zákonodárce, který má do problému co mluvit.

Shrnutí:

V článku je věnována pozornost právu na samosprávu obcí ve Spolkové republice Německo, z práv, které z něj vyplývají, je podrobněji popsáno právo normotvorby obcí. Jsou vypočteny ústavní základy práva na samosprávu na spolkové úrovni. Zakotvení práva na vlastní normotvorbu je demonstrováno na příkladech zemských ústav spolkových zemí Bavorska, Severního Porýní – Vestfálska a Saska. Představen je institut vyhlášek obcí (*Satzungen*) a systém jejich přezkumu správními soudy dle § 47 soudního řádu správního. Jsou nastíněna také rozhodnutí soudů ve věci zákazu konzumace alkoholu právním předpisem obce. Cílem článku je obecně představit zakotvení práva na normotvorbu obcí v Německu a nastínění některých aktuálních problémů, se kterými se tamní systém potýká.

Einige Anmerkungen zur Rechtsetzung durch die Gemeinden in der Bundesrepublik Deutschland – Resümee:

Der Artikel befasst sich mit dem Recht auf kommunale Selbstverwaltung in der Bundesrepublik Deutschland und mit den Hoheiten einer Gemeinde, wobei die Rechtssatzungshoheit breiter beschrieben wird. Auf einer Seite sind die verfassungsrechtlichen Grundlagen auf Bundesebene genannt, auf der anderen Seite wird die Rechtssatzungshoheit an den Beispielen der Verfassungen der Bundesländer Bayern, Nordrhein-Westfalen und Sachsen demonstriert. Die öffentlich-rechtliche Satzung und die Normenkontrollklage gemäß § 47 der Verwaltungsgerichtsordnung sind ebenfalls erfasst. Es sind auch einige Gerichtsentscheidungen aufgeführt, die sich mit dem Alkoholverbot beschäftigen. Der Artikel deutet allgemein auf das Recht der Selbstverwaltung und der Rechtssatzungshoheit hin und zeigt gleichzeitig auch die aktuellen Probleme des ganzen Systems.

Michaela Tokárová

Několik postřehů ke znakům pojmu parlament v Evropě*)

Během roku 2011 autorka článku absolvovala stáže v délce jednoho až tří měsíců v Senátu Parlamentu České republiky, Evropském parlamentu a německém Spolkovém sněmu. Jedná se o tři sbory označované jako parlamenty, ovšem sbory s velmi různorodým zapojením do zákonodárství a různou funkcí. Tato zkušenost vyvolala množství otázek spojených s legislativním procesem a jeho vlivem na chápání parlamentu jako takového. Některým z nich, resp. jejich expozici, bude věnován tento článek, který je úmyslně založen na kombinaci subjektivních pozorování s objektivizující literaturou a dokumenty.

Zajímat nás bude především to, jestli má výraz „parlament" konkrétní a koncizní obsah, anebo se pod něj v praxi podřazují odlišné instituty (instituce). Jak se liší jednotlivé legislativní postupy? Které ze znaků definujících parlament jsou splněny u jednotlivých těles? Tyto otázky se pokusíme blíže specifikovat a případně i objasnit na základě popisu legislativních procedur již zmíněných parlamentů, a to především v jejich skutečně praktikované podobě. Cílem tohoto článku je podrobněji rozebrat znaky parlamentů a průběh legislativního procesu u jednotlivých těles a nalézt případné společné znaky.

I. Obecně ke znakům parlamentu

Je všeobecně známo, že parlament je nejvyšší zastupitelský orgán státu a disponuje zákonodárnou mocí. Podle význačného českého předválečného konstitucionalisty *Bohumila Baxy* je to zastupitelský sbor národa.[1)] Zákonodárnou moc realizuje zejména vydáváním právních předpisů ve formě zákonů.

Na základě klasické německé nauky o zákonech odlišujeme zákony ve smyslu formálním a materiálním. Ve smyslu formálním je zákonem jakýkoliv dokument přijatý přesně popsaným parlamentním zákonodárným procesem, nezávisle na svém obsahu. Ve smyslu materiálním je zákonem všeobecně závazný právní předpis, který splňuje jistá materiální, čili obsahová, kritéria.[2)]

Kromě své zákonodárné funkce vykonává parlament v parlamentní formě vlády i dohled nad orgány výkonné moci a volí nebo jmenuje členy množství dalších

*) Článek vznikl v rámci řešení grantu GA ČR P408/12/1255.

1) BAXA, B.: Parlament a parlamentarism. Praha: Košatka, 1924.

2) BADURA, P.: *Staatsrecht – Systematische Erläuterung des Grundgesetzes,* 3. Auflage, Mnichov: C. H. Beck, 2003, s. 537.

centrálních orgánů. I v jiných formách vlády často zastává kontrolní funkci vůči ostatním složkám moci.[3)]

Jeho existence, koncepce a pravomoci vycházejí z teorie dělby moci; parlament ztělesňuje jednu ze tří základních částí státní moci. Legislativa dává právní rámec exekutivě a justici k výkonu jejich funkcí, a tím je i omezuje, přirozeně jen v mezích daných ústavodárcem.

Parlament, jako kolektivní orgán, je hlavním reprezentantem demokratického systému, a to zejména proto, že bývá volen přímo. V mnoha zemích, typicky v parlamentní formě vlády, je dokonce jediným přímo voleným centrálním orgánem. V jeho složení by měla být vyjádřena vůle lidu a uplatňuje se tak princip participace lidu na veřejných záležitostech. V zemích s poměrným systémem volby se jím zabezpečuje reprezentace menšin, a tím i ochrana jejich zájmů. Souběhem všech funkcí, které zastává, se stává přímo nezbytným elementem demokracie.

Heywood přidává další kritéria definice parlamentu. Podle něj je *„tento orgán... jakousi náhražkou lidu, jelikož je složen spíše z politických laiků, kteří o sobě tvrdí, že zastupují lid, než z odborně připravených a věcí znalých vládních úředníků."*[4)]

Legitimitě zákonů svědčí jejich odvození od orgánu voleného lidem a lid reprezentujícího, což vytváří fikci, že skrze parlament si lid dává zákony sám, a také proto je poslouchá. Reprezentativnost se odráží ve složení parlamentu, které zobrazuje složení společnosti v menším. Například v německém Spolkovém sněmu je věkový rozdíl mezi nejstarším a nejmladším poslancem více než 50 let a jsou reprezentovány téměř všechny věkové skupiny. Genderové rozdělení se také postupně vyrovnává a v dnešní době je podíl žen ve sněmu 32,8%. Reprezentováno je více než 100 povolání, přičemž většinu (celých 22%) tvoří právníci.[5)]

Termín parlament už svým sémantickým významem (původně toto slovo znamená „mluvit") poukazuje na důležitost diskuse ve shromáždění. Parlament tak není jen místem hlasování, ale též (a zejména) diskuse navrhovaných zákonů. Tato jeho funkce úzce souvisí s pojmem politické diskuse[6)] a stává se jedním z jeho definičních znaků.

Jeho existence a pravidelné obměňování, reflektující vůli občanů, je esenciální pro udržení fungující demokracie, a to i ve smyslu plnění závazků z mnoha mezinárodních úmluv, jejichž dodržování je prubířským kamenem postavení státu v mezinárodním společenství. Například čl. 23 Všeobecné deklarace lidských práv stanoví, že základem vlády je vůle lidu. Taktéž mnoho mezinárodních organizací,[7)] na prvním místě Organizace spojených národů,[8)] ve svých zakládajících smlouvách

---

3) K různým funkcím parlamentů viz KYSELA, J.: Parlament a parlamentarismus. In: SYLLOVÁ, J., KOLÁŘ, P., KYSELA, J., GEORGIEV, J., PECHÁČEK, Š.: *Parlament České republiky*. Praha: Linde, 2. vyd. 2008, s. 19 a násl.

4) HEYWOOD, A.: *Politologie,* Praha: Eurolex Bohemia 2004, s. 348.

5) Deutscher Bundestag – 17. Wahlperiode, Rheinbreitbach: NDV, 2011, s. 15-16.

6) Ibid, s. 339, 347, 348.

7) Organizace amerických států, Africká unie, Ekonomická komunita západoafrických států, Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě.

8) UNGA Res 46/7 (říjen 1991) UN Doc A/RES/46/7, UNSC Res 1132 (říjen 1997) UN Doc S/RES/1132, UNSC Res 1529 (únor 2004) UN Doc S/RES/1529.

a navazujících rezolucích podporují myšlenku demokracie a nutnosti vlády orgánů volených ve všeobecných rovných volbách v souladu s ústavou daného státu. Obvykle se upravuje právo občanů podílet se na veřejných záležitostech přímo či volbou svých zástupců, což ostatně najdeme i v čl. 21 naší Listiny základních práv a svobod. V současnosti se tak reprezentace vůle lidu stává podmínkou uznání a legitimity vlády daného státu.[9)]

Jindřiška Syllová[10)] odlišuje několik kritérií, která jsou definičními znaky parlamentu. Základem je jeho kolegiální charakter. Ten spočívá v tom, že parlament je kolektivním orgánem, složeným z většího množství členů, kteří rozhodují většinou svých hlasů. Přitom je nutno dodat, že každý člen má jen jeden hlas a hlas každého člena má stejnou váhu. Specifický může být případ předsedajících, kteří v zásadě nehlasují vůbec a soustřeďují se na výkon organizační a pořádkové role (např. Spojené království).

Dalším kritériem je přímá volba ve všeobecných a rovných volbách. Ty zabezpečují zastoupení zájmů všech částí obyvatelstva. Dále se musí jednat o ústřední orgán státní moci s pravomocí přijímat zákony a státní rozpočet, tedy vykonávat něco, co by nejspíše odpovídalo *Kelsenově* představě tvoření směrodatné státní vůle.[11)]

Otázkou je, zda jsou to kritéria deskriptivní, nebo normativní. Znamenala by, že nepřímo volený sbor přestává být parlamentem? Můžeme mluvit o parlamentech v dílčích státech federace, anebo pro ně musíme zavádět jiné označení? A pokud jde o *Kelsena*, není úplně jasné nejen to, jaká rozhodnutí musí být takový parlament schopen přijímat, ale i jaká je míra jeho autonomního uvážení, s níž jedná o návrzích (např. pouhé potvrzení návrhů vládních). Posuzované parlamentní sbory se liší jak v rozsahu působnosti, tak i v míře volnosti jednotlivých členů.

Primární ustanovení o parlamentech, zakládající jejich existenci a stanovící její hlavní náležitosti jako způsob ustavení nebo působnosti, jsou součástí ústav států. Kromě toho jsou detaily organizace a činností popsány a regulovány též jednacími řády. Rozdíl úrovně úpravy spočívá v tom, že zatímco ústava upravuje postavení parlamentu ve státě v rámci dělby moci, jednací řád se věnuje již jeho interním postupům a způsobu fungování. Oba tyto prameny práva jsou silně ovlivněny právní a politickou kulturou státu a praxí a zvyklostmi státních orgánů.

Tak, jak se od sebe liší samotné parlamenty, jejich způsob vytváření a obsazování, liší se od sebe i legislativní procesy. Společné všem parlamentům je při výkonu zákonodárné funkce veřejné rozhodování většinou hlasů. Jak velká však tato většina má být, z jakého počtu poslanců se počítá a jak se zjišťuje, je ale otázkou ústavní úpravy, případně úpravy v rámci jednacího řádu. Taktéž průběh jednání a jeho formy jsou v jednotlivých zemích stanoveny značně odlišně.

---

9) Thomas M. Franck, 'The emerging right to democratic governance' (1992) 86 AJIL 46.
10) In: V. PAVLÍČEK a kolektiv: *Ústavní právo a státověda I,* Praha: Linde, 1998, s. 232.
11) K tomu viz KYSELA, J.: op. cit. v pozn. 2, s. 16.

II. Senát Parlamentu České republiky

Senát je druhou (horní) komorou dvoukomorového českého parlamentu. Tvoří jej 81 senátorů, kteří jsou voleni většinovým systémem, každý v samostatném volebním obvodu.[12)] Podmínky pro pasivní volbu jsou nastaveny jinak než do Poslanecké sněmovny, neboť senátorem nemůže být osoba mladší čtyřiceti let. Senátoři jsou voleni na 6 let, přičemž se každé dva roky obměňuje jedna třetina senátorů.

Základem odlišnosti vůči ostatním popisovaným subjektům je, že Senát není parlamentem, ale jenom jeho součástí. I když byla jeho existence předpokládána již v původním znění Ústavy, reálně jsme se ho dočkali až v roce 1996. To kromě jiného dokazuje, že Senát, ačkoliv se (alespoň autorce) zdá být neocenitelným pozitivem legislativního procesu, není v unitárním státě nepostradatelný.

Jak bylo výše naznačeno, pasivní volební právo je pojato odlišně od Poslanecké sněmovny. Tento rozdíl je umocněn podstatnou odlišností v politickém složení. Častěji opakované volby, a to v jiném období než volby do Poslanecké sněmovny a s užitím jiného volebního systému, často přináší jiné politické obsazení jednotlivých komor. Tím se Česká republika značně odlišuje od meziválečného Československa, kdy bylo politicky shodné složení obou komor pravidlem.[13)]

Jako druhá komora má Senát odlišný účel existence od komory „základní", tedy první. Specifikem oproti ostatním zde zmiňovaným parlamentním sborům je to, že v zákonodárném procesu rozhoduje jen o návrzích, které již přijala Poslanecká sněmovna jako hlavní legislativní komora, popřípadě navrhuje své vlastní návrhy zákonů. Senát má totiž zákonodárnou iniciativu jen jako celek, ne jednotliví jeho členové. Jeho funkce je tak více regulativní či korigující: zákony může schválit, změnit nebo zamítnout, Poslanecké sněmovně však téměř vždy zůstává první i poslední slovo. Je často považován za konzervativní brzdu dolní komory, která má zpomalovat legislativní proces a provádět jistou kontrolu přijímaných zákonů ještě před jejich vstupem v platnost.

Pouze některé zákony[14)] musejí být schváleny jak Poslaneckou sněmovnou, tak i Senátem (totéž platí pro mezinárodní smlouvy, které jsou však oběma komorám předkládány přímo vládou[15)]). Tím se má zabezpečit jejich zvýšená stabilita, legitimita a taktéž právní jistota občanů (ústavní zákony jsou rámcem pro celý právní řád atd.).

[12)] Čl. 16 odst. 2 Ústavy ČR 1/1993 Sb. a zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky, ze dne 27. 9. 1995.

[13)] Srov. tabulky in KYSELA, J.: *Dvoukomorové systémy.* Praha: Eurolex Bohemia, 2004, s. 538-540. Z pozdějšího období stojí za pozornost zejména období dominance ODS (tzv. modrý Senát let 2006 – 2008) a ČSSD (tzv. oranžový Senát po roce 2010).

[14)] Vedle ústavních zákonů i zákony podle čl. 40 Ústavy: K přijetí volebního zákona a zákona o zásadách jednání a styku obou komor mezi sebou, jakož i navenek a zákona o jednacím řádu Senátu je třeba, aby byl schválen Poslaneckou sněmovnou a Senátem.

[15)] Čl. 49 Ústavy: K ratifikaci mezinárodních smluv a) upravujících práva a povinnosti osob, b) spojeneckých, mírových a jiných politických, c) z nichž vzniká členství České republiky v mezinárodní organizaci, d) hospodářských, jež jsou všeobecné povahy, e) o dalších věcech, jejichž úprava je vyhrazena zákonu, je třeba souhlasu obou komor Parlamentu.

Charakter a funkce Senátu mají velký vliv i na způsob jeho fungování a průběh diskuzí. Diskuze jsou méně politicky vyhrocené a agresivní, protože tu neprobíhá primární střet vlády a opozice. Pokud se jedná o politicky málo citlivé otázky, nastávají chvíle, kdy téměř není možné určit, který senátor je členem které strany. Naopak u programových návrhů je tento rozdíl zřetelný a i situace v sále se vyostřuje.

Většina Senátem zamítnutých zákonů je v následném „jednacím kole" (viz čl. 47 Ústavy) opět přijata Poslaneckou sněmovnou. Tím se z autoritativního rozhodování stává spíše pozvednutí prstu nad Poslaneckou sněmovnou, aby ještě jednou zvážila své rozhodnutí.

Ze jmenovaných parlamentárních těles je Senát jediný, ve kterém se po každém hlasování počítají hlasy. Po celou dobu se sleduje přítomnost senátorů v sále a hlasování probíhá zmáčknutím tlačítka elektronického hlasovacího zařízení. Pomocí kartiček senátorů se po celou dobu jednání monitoruje, kdo je přítomen v sále během rozpravy a hlasování. Pro každé hlasování se samostatně určí, kolik hlasů je zapotřebí k přijetí návrhu a na základě toho se i konstatuje, zda návrh byl nebo nebyl přijat. Je tedy možné ke každému zákonu dohledat nejen kolik senátorů pro něj hlasovalo, ale také kteří senátoři to byli (identifikováni jsou elektronickým hlasovacím zařízením).

Jednací řád nepovoluje, aby senátoři hlasovali jeden za druhého, případně předseda strany za všechny její členy. Odpovídá to ústavní konstrukci osobního výkonu mandátu (čl. 26 Ústavy). Ostatně mnohá hlasování vůbec neprobíhají po linii politických stran, resp. senátorských klubů. Vnitřní demokracie v rámci Senátu je tak neporovnatelně vyšší než v dalších dvou sborech. Je možné, že je to dáno jeho specifickou pozicí v rámci zákonodárného orgánu, také to ale může být ovlivněno kulturou politického prostředí.

Individuální hlasování na základě volného mandátu přináší nespornou výhodu ve zvýšení legitimity a demokracie. Na druhou stranu by absolutní nezávislost na vedení strany v jednokomorovém parlamentu nebo v první (dolní) komoře dvoukomorového parlamentu mohla působit nepřekonatelné problémy efektivnímu vládnutí, jak již bylo v minulosti několikrát prokázáno. Pro reálnou vládu v zemi je totiž nutné, aby parlamentní většina byla opravdu většinou a nečekala u každého hlasování s obavami, jestli uspěje, nebo ne. Otázkou zůstává, zda ve chvíli, kdy občané v poměrném volebním systému volí strany, a ne jednotlivé poslance, není pro občany příznivější mít vyšší jistotu (nebo spíše pravděpodobnost), že program, pro který ve volbách hlasovali, bude opravdu naplněn. Jde tedy o to, zda je volný mandát hodnotou jednoznačně nadřazenou stranické soudržnosti a zda má stejné účinky v parlamentních komorách bez ohledu na jejich význam a použitý volební systém.

Stranické orientace se v Senátu leckdy proměňují podle toho, zda jde o jednání pléna, nebo výborů a komisí. Senát má devět výborů a sedm komisí.[16] Výbory

[16] Dostupné na http://senat.cz/organy/index.php?ke_dni=08.04.2012&O=8&lng=cz, naposledy navštívené 9. 4. 2012.

jsou nejdůležitějšími orgány v rámci celého legislativního procesu, protože tam se na základě detailnějšího zkoumání návrhu zákona často reálně rozhoduje, jak hlasování nakonec dopadne. Přirozeně, jistá míra odchýlení plenárních a výborových usnesení existuje, a to zvláště při projednávání návrhů zákonů, jejichž politický význam přesahuje odborné zaměření výboru.

Senátorské kluby mají pravomoci zejména v oblasti vnitřního fungování Senátu. Spolupodílejí se na vytvoření organizačního výboru,[17] volební komise[18] nebo mohou navrhovat kandidáty na předsedy a místopředsedy Senátu a klubů.[19] Co se konkrétní legislativní procedury týče, mohou senátorské kluby navrhovat změnu schváleného programu,[20] přerušení schůze,[21] mohou přednášet svá stanoviska[22] a jejímu předsedovi může být uděleno slovo kdykoliv o něj požádá[23].

III. Spolkový sněm v Německu

Spolkový sněm je parlamentem Spolkové republiky Německo, ve kterém zasedá 620 poslanců ze všech šestnácti spolkových zemí Německa. Voleni jsou na čtyři roky tzv. personalizovaným poměrným systémem, kdy 299 z nich je voleno přímo a stejný počet zasílají parlamentní strany přes své „zemské listy", k tomu určené.

Spolkový sněm je hlavním orgánem legislativy. Zákonodárného procesu se však neúčastní sám; podílí se na něm také Spolková rada, v Německu tradiční orgán složený ze členů jednotlivých zemských vlád. Spolková rada nemá postavení parlamentní komory, ale do zákonodárného procesu významně zasahuje podle toho, o jaký typ zákonů se jedná, resp. jaké mají dopady na země. Zejména se účastní důležitých hlasování týkajících se jednotlivých zemí a přijímání státního rozpočtu. Má rovněž právo zákonodárné iniciativy.[24]

Volební právo je všeobecné, rovné, přímé a s tajným hlasováním. Volit může každý občan se způsobilostí k právním úkonům, který dovršil 18 let, a volen může být každý, kdo dosáhl plnoletosti.[25] Německo je tak jednou z mála zemí, kde je pasivní volební právo stanoveno stejně jako aktivní. V současném volebním období se poslanci sdružují do pěti politických klubů, které se označují jako frakce.

Funkci organizačního výboru, nám již známého z obou komor českého Parlamentu, do značné míry plní Rada starších, která je složena z předsedy a místopředsedů Spolkového sněmu a z několika dalších reprezentantů frakcí.

---

17) Čl. 40 zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ze dne 11. 5. 1999 (dále jen jednací řád Senátu).
18) Čl. 28 jednacího řádu Senátu.
19) Čl. 48 jednacího řádu Senátu.
20) Čl. 57 jednacího řádu Senátu.
21) Čl. 58 jednacího řádu Senátu.
22) Čl. 63 jednacího řádu Senátu.
23) Čl. 69 jednacího řádu Senátu.
24) Ke Spolkové radě srov. KYSELA, J.: op. cit. v pozn. 10, s. 341 násl. a literaturu tam citovanou. A články 16a, 23, 29, 53 a další základního zákona Spolkové republiky Německo, přijatého 23. 5. 1949.
25) Čl. 38 základního zákona.

Ve Spolkovém sněmu se dosud nezačalo používat elektronické hlasování. Hlasuje se zvednutím ruky, přičemž hlasování často provede jen předseda frakce. V případě návrhů zákonů se hlasuje povstáním. Předsedající odhadem prohlásí, jestli souhlas projevila většina, nebo ne. V případě, že se ani po opakovaném hlasování předsednictvo neshodne na výsledku, nastává takzvané skokové hlasování, kterého se účastní všichni poslanci. Musí odejít ze zasedacího sálu a poté do něj zpětně vstoupit dveřmi, které jsou označené jako souhlas, nesouhlas a zdržení se.[26] Administrativní pracovníci je při tom počítají a tímto způsobem se dojde ke konkrétnímu počtu poslanců, kteří návrh podporují, a určí se, jestli je přijat. Postup je vlastně velmi podobný tomu v Evropském parlamentu, ale s absencí hlasovacích zařízení.

Poslanci se mohou hlásit o slovo kdykoliv v průběhu rozpravy. Prezident nebo předsedající z Rady starších jim ho udělí, přičemž se snaží, aby se názory pravidelně střídaly, a tedy, aby diskuse proběhla řádně. Čas rozpravy ke každému bodu je rozdělen mezi frakce, s čímž se setkáme i v Evropském parlamentu.[27]

Zvláštností je existence množství setkání poslanců v různých podskupinách pracovních skupin frakcí, tedy skupin poslanců jedné frakce v jednom či více výborech. Pracovní skupiny sdružují poslance několika výborů, které spolu nejčastěji řeší společné otázky. Připravují tak jednání frakce, která bývají mnohem delší, častější a důkladnější než jinde. Odehrávají se na různých úrovních, v různě tvořených skupinách, někdy dle (spolkové) země původu, někdy dle těžiště jejich práce.

V rámci Spolkového sněmu se schází 22 výborů, které mají mezi 13 a 41 členy. Jejich orientace odpovídá jednotlivým ministerstvům, některé se orientují na oblasti nezastoupené ve vládě. V nich se odehrává až 90 procent veškeré parlamentní práce.[28] Předsednictví výborů je rozděleno mezi parlamentní frakce na základě počtu jejich hlasů mezi odborníky na jednotlivé oblasti. Tradičně ale místo předsedy rozpočtového výboru získává člen největší opoziční strany. Hlavním důvodem je, že z této pozice mají největší možnost kontrolovat vládu.

Různá setkání jsou na pořadu téměř každý den. Odlišuje se týden, kdy zasedá plénum, další týden se konají setkání výborů, několik dnů se věnuje politice v spolkovém státu, ve kterém byl poslanec zvolen. Do toho se konají všemožná jednání v rámci frakce.

Na jednání pléna jsou poslanci přítomni v závislosti na své příslušnosti k pracovní skupině, tj. podle zaměření. Pouze na některé body, jako je např. projev spolkové kancléřky, přicházejí všichni. Stejně tak se účast zvyšuje při hlasování. Od klasického legislativního procesu a projednávání zákonů se přirozeně upouští u zkráceného procesu, nebo v případě schvalování již po prvním čtení. Tyto

---

[26] Čl. 51 jednacího řádu německého Spolkového sněmu, přijatého 2. 7. 1980.

[27] Tomuto typu aranžovaného či režírovaného parlamentního jednání, resp. obecněji usměrněné parlamentní kultury, se obšírně věnuje J. WINTR: *Česká parlamentní kultura.* Praha: Auditorium, 2010.

[28] Deutscher Bundestag – 17. Wahlperiode, NDV, 2011, Rheinbreitbach, s. 31.

odchylky od klasického legislativního procesu ovšem nejsou nijak zvlášť časté, a proto mohou být považovány spíše za excesy.[29)]

IV. Evropský parlament

Evropský parlament formálně splňuje mnohá kritéria v úvodu vytyčená pro definici parlamentu. Na úvod, je to jediný demokraticky volený orgán Evropské unie. Své zástupce volí občané všech členských zemí v počtu odvozeném od počtu obyvatel (tzv. degresivní proporcionalita zvýhodňující méně lidnaté státy). V některých zemích jsou volby, ovšem nejen tyto, povinné.[30)] V rámci poměrného volebního systému si každá země sama určuje způsob, kterým jsou voleni její zástupci.[31)]

Poslanců je 736, a to z 27 členských zemí. Jejich počet je však pohyblivý. Lisabonská smlouva totiž určuje maximální počet poslanců na 751 celkově a 96 pro jeden členský stát. Počet poslanců tedy může kolísat, určena je jen horní hranice.

Členové jednotlivých národních politických stran se po zvolení do Evropského parlamentu sdružují do frakcí, které sjednocují zástupce politických stran všech zemí s podobnými politickými názory. V současné době jich je sedm, několik poslanců není zařazeno do žádné z frakcí. Kromě toho poslanci zasedají ve 22 stálých výborech a jednom zvláštním, do kterých jsou zařazeni na základě svého těžiště zájmů tak, aby byly jednotlivé strany relativně rovnoměrně zastoupeny ve všech výborech.[32)]

Každé rozhodnutí Parlamentu, ať už se jedná o nařízení, směrnici nebo jen politické prohlášení, prochází stejně komplikovanou procedurou. Poslanci se scházejí a projednávají politické otázky ve skupině všech poslanců jednoho státu, ve skupině z jednoho státu a frakce, ve frakci a následně v plénu.

Všechny otázky se nejdřív několik dnů projednávají a na závěr jednání se o nich hlasuje. Během jednání je plenární sál téměř prázdný. K jednání se dostaví jen ti, které daná problematika opravdu zajímá. Takže se relativně často stává, že v sále pro 800 lidí jich sedí třeba dvacet. Výbor, který se návrhem zabývá, může dokonce navrhnout hlasování bez rozpravy. Tento systém je v zemích Evropské unie poměrně neobvyklý a způsobuje to nemalé problémy. O návrzích se totiž často hlasuje bez jejich faktického plenárního projednání, pouze na základě předběžných pozic.

Poslanci se před vstupem podepíší a jejich seznam se vede po celou dobu hlasování. V případě jmenovitého hlasování se zaznamenává i to, jak hlasoval který jednotlivý poslanec. Funkci organizačního výboru plní konference předsedů.

Řečnické doby jsou vymezeny pro všechny politické skupiny stejným dílem. Každý výstup se musí předem hlásit, konzultovat a povolovat. Často tak dochází

[29)] K tomu PECHANCOVÁ, M.: Způsoby zrychlení legislativního procesu v ČR a SRN, *Správní právo č. 4/2011, Legislativní příloha II/2011, s. XXXIV.*

[30)] Belgie, Lucembursko, Řecko a Malta.

[31)] Za výrazného přispění Jana Exnera a jeho práce prezentované v rámci IV. ročníku Studentské vědecké a odborné činnosti na PF UK *Je Evropský parlament parlamentem?*

[32)] Dostupné na http://www.europarl.europa.eu/committees/cs/full-list.html, naposledy navštívené dne 9. 4. 2012.

k tomu, že v průběhu rozpravy na sebe řečníci nenavazují a nereagují, ale čtou předem připravené příspěvky. To považuji za jeden z hlavní nedostatků a projev demokratického deficitu. Není ani povoleno (s výjimkou výslovného souhlasu předsedy), aby se jeden poslanec vícekrát vyjadřoval k jedné otázce. Rozpravy jsou proto značně formální.

Hlasování probíhá v prvním kole bez elektronických zařízení. Ta se používají, až když odhad lidským okem selhal nebo byl zpochybněn. V prvním kole hlasování se zvedají ruce. Pak předsedající odhadem rozhodne, zda bylo dosaženo většiny, nebo ne. Pokud jeho rozhodnutí někdo zpochybní, dojde k opakovanému hlasování pomocí elektronických zařízení, kde se ukáže počet hlasujících pro a proti. Na základě toho se definitivně prohlásí, zda byl návrh přijat.[33)]

Není to ale tak jednoduché. Na každý bod hlasování v rámci „maratónu" na konci jednání je vyhrazeno přesně tolik času, aby předsedající stihl říci „pro", „proti" a „zdržuje se". To má na jednu stranu nepochybně svůj podíl na inflaci evropské legislativy, nicméně tou se zde nezabýváme. Na druhou stranu poslanci nemají čas zamyslet se, jaký je na daný bod jejich názor, a obvykle nestíhají ani zjistit, o čem se zrovna hlasuje. Protože se neúčastnili rozpravy, případně ani žádná neproběhla, neznají názory svých kolegů a argumenty zastánců opačného názoru. Hlasují čistě na základě pokynů předaných vedením frakce.

Celé jednání pléna se simultánně překládá do 21 jazyků členských zemí a každý může vstupovat do diskuze nebo přednášet své příspěvky, v jakém jazyce chce. Příležitostně se stává, že poslanec přednese svůj příspěvek i v cizí řeči, a to zejména v reakci na svého předřečníka. Není to ovšem moc oblíbené, a to hlavně kvůli chabým jazykovým znalostem většiny poslanců.

V rámci evropského legislativního procesu je nejvíce viditelná kooperace jednotlivých orgánů Evropské unie. Parlament v průběhu tří čtení dává najevo své stanovisko Radě i Komisi a konzultuje s nimi možnost pozměnění nebo případně i stažení návrhu. Je to dáno vývojem postavení parlamentu, kterého funkce je silnější každou novelizací primárních dokumentů (zakládajících smluv). Stále je ale vidět jeho závislost na exekutivě, i když se jí postupně vyrovnává. Vzájemná spolupráce ale napomáhá tomu, že jsou projednávané návrhy často výrazně přepracovány za konsensu několika složek moci.

Role Evropského parlamentu se od jeho vzniku výrazně změnila. Z původně poradního orgánu se stal orgán, na jehož rozhodnutích opravdu záleží a který se reálně spolupodílí na vzniku evropské legislativy.[34)] Pořád ale není výlučným zákonodárcem. Pokud chápeme smysl parlamentu v tom, že jako jediné těleso přijímá zákony ve formálním smyslu, znamená to, že každou novou mezinárodní smlouvou členských státu se přibližuje pojmu národního parlamentu.

Vypadá to tedy tak, že Evropský parlament formálně splňuje všechna kritéria

---

[33)] Článek 118 jednacího řádu Evropského parlamentu, dostupného na http://www.europarl.europa.eu/sides/getLastRules.do?language=CS&reference=TOC.

[34)] Článek 289 Smlouvy o fungování Evropské unie, v konsolidovaném znění po přijetí Lisabonské smlouvy.

definice parlamentu. Demokracie vnější však musí kráčet ruku v ruce s tou vnitřní. Ta po pozorování několika plenárních schůzí vzbuzuje spíše obavy. Účast na jednáních je chabá a značně kolísá. Hlasování má do demokratického, považujeme-li za něj autonomní uvážený úsudek, ještě daleko. Konkrétní problémy spočívají do značné míry v oddělení hlasování od projednávání věci.

Dalším nedostatkem, nebo absentujícím znakem parlamentu, je nedostatek diskusí. K tomu vede nejen slabá účast na jednáních, ale i nedostatek prostoru k diskusi a oddělení hlasování od projednávání věci. Evropský parlament je tak místem, kde poslanci spíše hlasují, než že by fakticky diskutovali o problémech. Není to platforma, kde jsou vyjádřeny všechny názory. I když je poslancům totiž umožněno vyjádřit se, jakýkoliv projev postrádá význam ve chvíli, kdy není vyslyšen a ani na něj není reagováno. Základním bodem diskursu je však nejen argumentace, ale i její kombinace s protiargumentací.[35)]

Jak probíhají hlasování v plénu, již bylo vysvětleno výše. Setkání výborů, komisí a frakcí jsou na tom s účastí výrazně lépe. Demokratičnost jednání ale i tu pokulhává. Někteří poslanci se vůbec nepokoušejí vyjádřit svůj názor, některým to je vedením strany znemožněno a některé téma možná ani nezajímá. Každopádně ta menšina, která se snaží nějak politiku frakce pozměnit, se obvykle účastní diskuzí, jež však často k ničemu nevedou, protože reálně rozhodnutí padne na setkáních vedení.

V. Shrnutí poznámek k legislativnímu procesu

Hlavní funkcí – a ve spojení s reprezentací politického společenství – i smyslem existence parlamentů je vytváření a přijímání legislativních aktů. Legislativní proces se ovšem neodehrává celý v parlamentech. Značná jeho část probíhá v exekutivních orgánech. V samotném parlamentu se pak rozhodne, jestli bude návrh přijat, nebo ne.

Na vytváření návrhů legislativních aktů se zkoumané parlamenty zčásti podílejí, statisticky je ale jejich přínos minimální.[36)] Senát má například možnost podat senátní návrh zákona, ale za více než 15 let své činnosti ji využil jen v desítkách případů, Evropský parlament může po Komisi požadovat jisté návrhy, taktéž má právo být informován o všech jednáních v rámci legislativního procesu jako celku. Není však účelem tohoto textu zabývat se legislativním procesem jako takovým. V centru pozornosti je parlament, a proto se zaměřujeme na tu část legislativního procesu, která se ho nejvíce týká, totiž na schvalování legislativních aktů.

K hlasování může dojít jen, pokud je přítomný dostatečný počet poslanců, takzvané kvórum, obvykle činí jednu třetinu všech poslanců (například ve Spolkovém sněmu je to polovina), ale konkrétní číslo není relevantní. Důležité je, že toto pravidlo zabezpečí minimální míru reprezentativnosti parlamentu.

Jak již bylo výše naznačeno, parlamenty mívají obvykle složitou vnitřní struktu-

---

[35)] ALEXY, R.: *Theorie der juristischen Argumentation,* Frankfurt am Main: Suhrkampf Taschenbuch Wissenschaft, 1983, s. 114.

[36)] HEYWOOD, A.: *Politologie*, Praha: Eurolex Bohemia, 2004, s. 334.

ru. Vnitřně se člení na množství výborů, komisí, pracovních skupin, poslaneckých klubů, případně frakcí a dalších orgánů. Poslanecké kluby či frakce jsou seskupení poslanců na základě jejich příslušnosti k politické straně nebo stranám. Mají tedy obdobný program a politické názory a na této úrovni je nejjednodušší dojít ke kompromisu (samozřejmě ne vždy). Výbory a komise seskupují poslance s podobnými okruhy odborných zájmů; jsou to seskupení poslanců věnující se návrhům zákonů a politice v některé konkrétní oblasti. Pracovní skupiny, popřípadě vnitroklubové platformy, sdružují několik výborů, které mají k sobě blízko a často společně projednávají některé právní nebo politické otázky. A samozřejmě ještě zbývá plénum, kde se schází všichni poslanci, kromě těch, kteří se zrovna neomluvili. Je nutno dodat, že různé skupiny se v jednotlivých státech označují různě a musíme je k sobě v rámci srovnávání přiřazovat podle obsahu, a ne podle názvu.

Vytvořením těchto podskupin se rozvrstvuje jednání, které probíhá na několika úrovních. Může to sice vypadat značně složitě, ale ve výsledku to znamená, že konečné hlasování se stává více či méně formalitou. Ke konsensu totiž dochází v průběhu jednotlivých setkání na nižších úrovních, kdy je čas všechno důkladně probrat. Zabezpečí se tím současně jak to, aby každé otázce byla věnovaná přiměřená doba, tak i to, aby legislativní proces probíhal hladce a bez výraznějších komplikací.

Je obvyklé, že se nejdříve hlasuje o pozměňujících návrzích, až pak o samotném návrhu zákona. Důvodem je snaha docílit, aby členové parlamentu mohli ovlivnit samotné schválené znění. Je totiž možné, že by s návrhem v původním znění souhlasili, v pozměněném ho už však nepodpoří. Pokud je ale předloženo více neslučitelných pozměňovacích návrhů, jednotlivé postupy se liší. Například v Senátu se hlasuje nejprve o dříve podaném návrhu, v Evropském parlamentu o tom, který se více liší od původní předlohy. Pokud je takový návrh přijat, o tom protichůdném se již nehlasuje.

Poslanci vykonávají svůj mandát osobně a nezávisle. Vázaný mandát není povolen ve většině zemí. Je tedy jedním z charakteristických znaků parlamentu, nakolik nezávislý je reálný výkon mandátu.

Právo hlasovat je právem osobním. Není možné hlasovat za někoho jiného, mít víc hlasů, hlasovat v nepřítomnosti apod. To potvrdilo i několik kauz z nedávné minulosti. Za zmínku stojí situace, když pozdější slovenská premiérka hlasovala za kolegyni. Po upozornění na dané provinění se nakonec sama vzdala svého mandátu a odstoupila. Tato kauza ale není ojedinělá. Je známý i případ, kdy česká poslankyně odhlásila několik nepřítomných kolegů, a tím ovlivnila kvórum pro hlasování.

Je jasné, že ne všichni členové parlamentu budou hlasovat o každé otázce. Způsob úpravy jejich absence, a to, kdy mohou chybět, se však výrazně liší. Podobně i jejich způsob trávení času mimo plenární zasedací sál. Například v německém Spolkovém sněmu se poslancům za každou absenci snižuje plat. Výše této srážky závisí od toho, jestli se poslanec předem omluvil nebo ne. V případě neomluvené absence je srážka dvakrát vyšší. Není však možné, aby poslanec, který se na jednání neukázal, vyvázl bez této sankce a dostal plný plat, jako kdyby se

jí zúčastnil. V českém Senátu je každý senátor povinen se ze schůze omluvit, a to pokud možno před počátkem schůze nebo její části, na kterou se omlouvá.[37] Důvod absence není povinen uvést a taktéž mu nehrozí sankce. Příležitostně se stává, že se senátor ze schůze neomluví předem, případně se omluví během ní. To mírně zhoršuje pracovní morálku, při povinnosti omluvy ale pořád zůstává dost vysoká. V Evropském parlamentu poslanci nemusí povinně navštěvovat zasedání. Jejich přítomnost se vyžaduje reálně jen jeden až dva dny měsíčně u hlasování. Proto je plenární sál v čase projednávání více prázdný než plný, až je někdy problém tam poslance vůbec najít.

V den schůze členové parlamentu tráví svůj čas různě. V českém Senátu je zvykem vést dvě debaty zároveň. Jedna se odehrává v plenárním sálu, ta druhá v kuloárech. Jejich poměr se mění v závislosti na zajímavosti probíraného tématu. Počet senátorů v sále a hranice pro přijetí návrhu se ale pro každé hlasování počítá zvlášť, proto je u relevantního hlasování minimálně kvórum vždy přítomno. Je taktéž nutno dodat, že i v dané chvíli nepřítomni senátoři sledují průběh diskuze alespoň na obrazovkách v budově Senátu. Ve Spolkovém sněmu je důležité zejména se ráno zaregistrovat. Každá politická frakce má seznam, kteří poslanci se musí účastnit kterých jednání. Obvykle je to na základě jejich příslušnosti k takzvaným pracovním skupinám sdružujícím několik výborů (viz výše). Po dobu své nepřítomnosti se zdržují v budovách parlamentu. Je pro ně nutností sledovat postup jednání alespoň ve své kanceláři, aby bylo vždy jasné, kdy se musí přesunout do plenárního sálu.

VI. Výsledný pojem „parlamentu“

V krátkém popisu provedeném výše je vidět, jak se chápání pojmu „parlament“ v jednotlivých zemích rozchází.

Reprezentanti jsou v každé zemi voleni rozličným způsobem, který je ale zásadně demokratický, a jsou voleni lidem jako celkem. Taktéž se dodržují zásady přímosti, všeobecnosti, rovnosti a tajnosti hlasování, dané mezinárodními smlouvami. Lze tedy náležitosti voleb označit za elementární charakteristický znak moderního parlamentu. Samozřejmě je část rozdílů způsobena odlišností prostředí a politické kultury.

Obecně lze říct, že jednotlivé parlamenty se od sebe značně liší, stále je tady ale mnohé, co je spojuje a umožňuje spolupráci. Konkrétní provedení obecného modelu se značně liší v závislosti na státu, jeho kulturní a politické tradici, které se musí přizpůsobit. Není možné vytvořit všeobecný, všude aplikovatelný model. Jak bylo prokázáno aplikací amerického modelu prezidentské demokracie v několika zemích Jižní Ameriky, je nutné přizpůsobit politické orgány místní kultuře. Model musí navazovat na historickou tradici, jinak nebude nikdy doopravdy přijat.

Označení Evropského parlamentu za parlament v obvyklém slova smyslu závisí na tom, jak si parlament definujeme. Pod širší definici spadá, ale čím víc kritérií

---

[37] § 11 jednacího řádu Senátu.

zavedeme, tím méně bude podoben svým národním „kolegům“. Přitom největším problémem je vnitřní demokracie celého tělesa jako takového, když rozhodují jednotliví předsedové stran a značná část poslanců nemá možnost se k některým tématům vyjádřit.

K shrnutí jen dodávám, že kritéria stanovená v úvodu jsou splněna ve všech národních parlamentech a sjednocují společné znaky těchto orgánů. Jako každý abstraktní výraz, i „parlament“ zahrnuje širší kategorii jednotlivostí, které se v mnoha směrech liší.

Shrnutí

Hlavním tématem článku je legislativní procedura v českém Senátu, německém Spolkovém sněmu a Evropském parlamentu, inspirovaná stážemi autorky. Cílem následujícího článku je popsat fungování a legislativní proces těchto tří evropských parlamentních těles a srovnat, jak je koncept parlamentu převáděn do praxe.

Po krátkém vysvětlení původu parlamentu, jeho tvorby a struktury jeho složení, následuje popis konkrétních legislativních procedur. Článek srovnává některé znaky a kritizuje vnitřní demokracii Evropského parlamentu. Tento názor vychází z toho, jak vrcholní představitelé politických seskupení ovlivňují rozhodovací proces a z chybějící, či nedostatečné diskuse předcházející hlasování. To za těchto okolností vyvolává otázku relevance volného mandátu a srovnává další s hlasováním spojené problémy jiných států. Článek též popisuje přístup k diskusi na relevantní otázky přímo na půdě parlamentu. Shrnuje, že i když je chápání pojmu parlament v Evropě velice podobné, jeho realizace se značně liší.

Reflections on the attributes of the conception of „parliament“ in Europe – summary:

The main topic of the Article is legislative procedure in the Czech Senate, German Bundestag and European Parliament, inspired by author's internships there. The purpose of the following article is to describe functioning and legislative procedure of these three various European parliamentary bodies and to compare how the concept of parliament is transferred into practice.

After the short explanation of the origin of parliament, its creation and the structure of its composition, specific legislative processes are depictured. The paper compares some of its features and criticizes internal democracy in the European parliament. This opinion is based on the level, how the leaders of parliamentary political groups influence the decision-making process and the lack of debate foregoing the division. It poses question of relevance of the free mandate of members under these conditions and compares it to other ballot related problems in other countries. The paper depictures different attitudes to discussing the relevant issues. It concludes, that although the understanding of the concept of parliament is very similar throughout Europe, its realization differs significantly.

ZE SOUDNÍCH ROZHODNUTÍ

Smyslem této rubriky je poskytnout čtenářům základní informace o vybraných rozhodnutích Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu. Nebudou zde prezentována veškerá rozhodnutí zmiňovaných soudních institucí, nýbrž pouze zásadní rozhodnutí Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, která mají významnější souvislost s oblastí správního práva a zároveň obecnějšími otázkami normotvorby.

ÚSTAVNÍ SOUD

Slovenské důchody XXIII – aplikace a výklad Smlouvy mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení

Nález Ústavního soudu ze dne 5. 9. 2012, ***sp. zn. II.ÚS 2524/10.***

33. Je pravdou, že čl. 15 odst. 1 Správního ujednání[1)] není jazykově vyjádřen zcela pregnantně, pokud uvádí „je-li zaměstnavatelem odštěpný závod nebo jiná organizační složka zapsaná v obchodním rejstříku, rozumí se sídlem zaměstnavatele adresa tohoto odštěpného závodu nebo organizační složky". Jazykový výklad tohoto ustanovení by skutečně vedl k závěru, že podmínkou aplikace takového pravidla je skutečnost, že odštěpný závod či organizační složka musela mít samostatnou pracovněprávní subjektivitu, tj. musela být sama zaměstnavatelem. Lze se domnívat, že přesnější jazykové vyjádření pravidla, jež smluvní strany zamýšlely stanovit, mělo znít „má-li zaměstnavatel odštěpný závod nebo organizační složku…". Při výkladu mezinárodního práva, a přirozeně nejen jeho, je však třeba přihlížet rovněž i k účelu, jenž smluvní strany vytvořením právního pravidla sledovaly. Ostatně také z judikatury Ústavního soudu plyne, že jazykový výklad slouží toliko k prvotnímu přiblížení se smyslu právní normy. Naopak teleologická výkladová metoda jako interpretační přístup hraje neopominutelnou úlohu, neboť je způsobilá spolu s racionální argumentací vytvářet významný korektiv při zjišťování obsahu právní normy (srov. například nález I. ÚS 529/09).

Ústavnost soudního přezkumu opatření obecné povahy před novelizací soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb.

Nález pléna Ústavního soudu ze dne 24. 7. 2012, ***sp. zn. Pl.ÚS 34/10 (284/2012 Sb.).***

42. Za této právní situace, která se několikrát změnila a která navíc byla založena zákonem č. 127/2005 Sb. s účinností teprve od 1. 5. 2005, nelze s ohledem na okolnosti případu dát jednoznačně přednost principu právní jistoty před možností dotčených

---

[1)] *Pozn. autorky:* jde o Správní ujednání o provádění Smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení č. 117/2002 Sb. m. s.

subjektů ochránit svá subjektivní práva nově vytvořenou možností podat návrh soudu na zrušení opatření obecné povahy. Dal-li zákonodárce spolu se založením nového právního institutu možnost dotčeným subjektům, aby v závislosti na právě panujícím formálním či materiálním pojetí opatření obecné povahy v průběhu 3 až 5 let napadly (aspekt ochrany subjektivních práv) taková opatření (tedy i územní plány), nelze to považovat za svévoli, nýbrž rovněž za možnost, jak dosáhnout nápravy nezákonnosti (aspekt legality) na tomto úseku s dosahem do vzdálenější minulosti. Nyní se tato možnost uzavřela, přičemž každý dotčený subjekt měl ještě možnost do 31. 12. 2011 takový územní plán napadnout, aniž byl vázán lhůtou. Nově pak čl. II bod 8 přechodných ustanovení k novele soudního řádu správního v zákoně č. 303/2011 Sb. stanoví, že proti opatření obecné povahy, které nabylo účinnosti přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, lze podat návrh na jeho zrušení nebo zrušení jeho části nejpozději do 3 let ode dne, kdy návrhem napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti, přičemž ani zde nelze zmeškání lhůty pro podání návrhu prominout. Je-li nyní stanovena lhůta tří let k podání takového návrhu a je-li možno konstatovat relativní ustálení judikatury na konci roku 2008, není možno tento časový odstup z hlediska absence lhůty pro podání návrhu hodnotit jako neústavní, svévolný nebo neproporcionální. Jedná se o časový úsek, který se řádově podstatně neliší od nyní zvolené lhůty 3 let podle § 101b odst. 1 s. ř. s. a § 174 odst. 2 správního řádu. Stejně tak podle § 72 odst. 2 s. ř. s. lhůta tří let platí pro možnost podání žaloby k ochraně veřejného zájmu, jak ji nyní svěřuje § 66 odst. 2 a 4 s. ř. s. nejvyššímu státnímu zástupci a veřejnému ochránci práv. Totéž se týká právní situace vedlejších účastníků, kde ke změně územního plánu došlo až v květnu 2009, přičemž ke zrušení těchto změn došlo v lednu 2011, ovšem nikoli rozhodnutím samotného zastupitelstva obce v rámci řešení otázek obecní politiky, nýbrž rozhodnutím soudu, které je založeno na závěru o porušení zákona.

45. Ani opačný závěr by ovšem nemohl zvrátit vlastní rozhodnutí o nedůvodnosti návrhu. Ústavní ani obecný soud nemohou vyplnit „mezeru“ tam, kde zákonodárce podání návrhu žádnou lhůtou nesvázal, což konečně uvádí i navrhovatel ve svém podání (viz sub 14). To rovněž dokládá rozsudek Soudu prvního stupně – nyní Tribunál – (čtvrtého rozšířeného senátu) ze dne 6. října 2005 ve spojených věcech T-22/02 a T-23/02 Sumitomo Chemical Co. Ltd a Sumika Fine Chemicals Co. Ltd proti Komisi, kterého se navrhovatel dovolává (viz sub 12). Výše uvedené skutečnosti a časový rámec právní úpravy i iniciačního sporu zde i Ústavní soud vedou k závěru, že v projednávané věci nelze dát jednoznačně přednost principu právní jistoty blíže neurčených adresátů opatření obecné povahy před ochranou subjektivních práv opatřením zasažených subjektů. Stanovení či nestanovení lhůty k podání návrhu na zahájení řízení před soudem či jiným orgánem spočívá plně na zákonodárci. Ten také tuto tvrzenou mezeru vyplnil novelou soudního řádu správního (zákon č. 303/2011 Sb.) a novým zněním § 101b odst. 1 s. ř. s. Protože překážkou použití nové právní úpravy je – jak bylo vícekrát zmíněno – přechodné ustanovení čl. II bodu 9 zákona č. 303/2011 Sb., mohla by se cesta k použití nové právní úpravy (navíc nota bene zpětně) otevřít jen zrušením tohoto přechodného ustanovení. O jeho zrušení však v tomto řízení nešlo a Ústavní soud ani nemůže předjímat

možné rozhodnutí o tom, zda nově stanovená lhůta odpovídá povaze opatření obecné povahy, které je právním aktem na pomezí individuálního správního aktu (kde jsou lhůty daleko kratší právě z důvodu právní jistoty) a právního předpisu (kde lhůty obvykle dány nejsou), a jaký by mohl být výsledek takového řízení. Navrhovatel s odvoláním na judikaturu Soudního dvora EU uvádí (blíže sub 14), že v případech, kdy není zákonodárcem žádná lhůta stanovena, nelze podání návrhu odkládat donekonečna a je třeba jej podat v přiměřené době, jinak by došlo nejen k porušení principu právní jistoty a podle okolností i legitimního očekávání účastníků daného právního vztahu. Zde musí Ústavní soud uvést, že to lze uplatnit především tam, kde to právní řád pro toho, kdo má takto jednat (ale bez vymezení lhůty) stanoví [např. viz nález sp. zn. Pl. ÚS 29/09 ze dne 3. 11. 2009 (N 233/55 SbNU 197; 387/2009 Sb.), body 115 až 122], kdežto v případě uplatnění subjektivního práva osoby soukromého práva jde o úkol zákonodárce, aby sám zjednal stav právní jistoty, je-li to třeba s ohledem na okolnosti předmětu řízení.

Podle usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 6. 9. 2012, ***čj. Konf 25/2012 – 9 (přezkum certifikátu autorizovaného inspektora).***

[63] Pokud by takové osvědčení mělo mít charakter (deklaratorního) rozhodnutí, neexistuje vzhledem k předpokladu racionality zákonodárce důvod, proč by to v zákoně neuvedl. Dle čl. 40 Legislativních pravidel (http://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/legislativn__pravidla_vl_dy.pdf) platí, že:

(1) *Právní předpis musí být terminologicky jednotný. Zároveň je třeba dbát souladu s terminologií použitou v navazujících a souvisejících právních předpisech různé právní síly. Je-li nutné uvést nový právní termín, je třeba jej v právním předpise blíže vymezit.*

(2) Při tvorbě právního předpisu je nutno respektovat všeobecně uznaný význam slov. (…)

[64] Zákonodárce užil ve stavebním zákoně pojem *certifikát*, který má určitý všeobecně uznaný význam (užitý v desítkách jiných zákonů a stovkách jiných právních předpisů). Je proto třeba dovodit, že zákonodárce neměl na mysli *rozhodnutí* ve smyslu § 67 a násl. správního řádu. Správní řád se při aplikaci stavebního zákona použije dle § 192 stavebního zákona subsidiárně. Kdyby (nic ve stavebním zákoně ani v důvodové zprávě k němu pro to nesvědčí) zákonodárce pojmem „certifikát" chtěl ve skutečnosti říci „rozhodnutí", porušil by zásadu právní jistoty.

[69] Ze všech výše uvedených důvodů tak zvláštní senát uzavírá, že autorizovaný inspektor není správním orgánem a jím vydaný certifikát není rozhodnutím správního orgánu (§ 67 spr. ř., § 65 s. ř. s.), ale plněním ze soukromoprávní smlouvy.

Alena Hálková

Z LEGISLATIVY EVROPSKÉ UNIE

Účelem této rubriky je podat přehled o vybraných významných právě připravovaných či již přijatých legislativních aktech Evropské unie, které mají z hlediska svého obsahu vazby na oblast správního práva nebo činnost správních orgánů a úřadů členských států nebo EU nebo jsou jinak významné co do předmětu úpravy. Účelem informací vztahujících se k jednotlivým návrhům či platným právním předpisům EU není detailní rozbor daného předpisu, ale spíše stručné upozornění na jeho nejdůležitější aspekty, jakými jsou cíle a působnost právní úpravy. V případě zájmu o hlubší studium daného předpisu je u názvu předpisu uveden též odkaz na číslo Úředního věstníku Evropské unie, ve kterém byl daný předpis publikován.

Úřední věstník EU: **http://eur-lex.europa.eu/cs/index.htm**
Databáze Pre-Lex: **http://ec.europa.eu/prelex/rech_simple.cfm?CL=cs**

PŘIPRAVOVANÉ PRÁVNÍ PŘEDPISY EU

Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím finanční zájmy Unie
COM(2012) 363 final

Ve většině členských států EU se vyskytly problémy se zneužíváním zejména dotací, kdy toto zneužívání bylo výsledkem podvodného jednání. V této souvislosti se hovoří o protiprávním jednání poškozující finanční zájmy EU. Ze zprávy Evropské komise z roku 2010 o ochraně finančních zájmů Unie[1)] vyplývá, že i přes existující právní rámec se každoročně objevují případy podezření na podvod týkající se příjmů a výdajů, u kterých celkový objem škody dosahuje částky přibližně 600 milionů EUR.

Na úrovni členských států je zpravidla ochrana finančních zájmů EU řešena prostřednictvím jejich vnitrostátních trestněprávních předpisů, zejména z oblasti trestního práva. Nicméně definice podvodu a forma a intenzita postihu je v jednotlivých členských státech velmi odlišná. V členských státech se tedy vychází především z obecných ustanovení trestněprávních předpisů, přičemž speciální ustanovení týkající se ochrany finančních zájmů EU prakticky neexistují.[2)]

[1)] Zveřejněna pod číslem COM(2011) 595.

[2)] Výjimkou je Úmluva o ochraně finančních zájmů Evropských společenství z roku 1995 a doprovodné protokoly. Pokud jde o trestněprávní opatření EU lze zmínit ještě rámcové rozhodnutí

Je samozřejmě otázkou diskuse, zda stávající trestněprávní předpisy jednotlivých členských států jsou dostačující a stejně tak je otázkou, zda je nutné předkládat návrh na úrovni EU, který by upravoval problematiku podvodů poškozujících finanční zájmy EU.

Evropská komise nicméně dospěla k názoru, že takový právní rámec je nutný a své představy vtělila do konkrétního návrhu, jehož předmětem jsou opatření v oblasti prevence a potírání podvodu a jiného protiprávního jednání poškozujícího finanční zájmy EU spočívající ve vymezení trestných činů a souvisejících sankcí. Důležité je vymezení toho, co jsou „finanční zájmy EU". Návrh je definuje jako všechny příjmy a výdaje, které jsou pokryty z rozpočtu EU a rozpočtu orgánů, institucí a jiných subjektů EU a jež pocházejí z těchto rozpočtů nebo do nich mají být odvedeny.

Pokud jde o trestné činy v souvislosti s podvodem poškozujícím finanční zájmy EU, návrh ukládá členským státům povinnost zajistit trestnost jednání spočívající například v:

- poskytnutí či neposkytnutí informací subjektům nebo orgánům zadávajícím zakázku či grant ve veřejném zadávacím či grantovém řízení, které souvisí s finančními zájmy EU, ze strany účastníků řízení nebo uchazečů o veřejnou zakázku nebo osob, které jsou odpovědné za přípravu nabídek v reakci na výzvu k podávání nabídek nebo žádostí o grant těchto účastníků nebo které jsou do této přípravy zapojeny, pokud je takové poskytnutí či neposkytnutí úmyslné a má za cíl obejít či pozměnit ve svůj prospěch použití kritéria způsobilosti, vyloučení, výběru nebo udělení zakázky či grantu;

- úmyslném jednání úřední osoby, která přímo nebo za pomoci prostředníka pro sebe či třetí stranu požaduje nebo získá výhodu jakéhokoliv druhu nebo přijme příslib takové výhody za to, že bude či nebude jednat v souladu se svými povinnostmi nebo při výkonu svých úkolů způsobem, který poškodí nebo pravděpodobně poškodí finanční zájmy EU (pasivní korupce);

- úmyslném jednání každého, kdo slíbí nebo poskytne přímo nebo za pomoci prostředníka úřední osobě výhodu jakéhokoliv druhu určenou pro sebe nebo pro třetí stranu za to, že tato úřední osoba bude či nebude jednat v souladu se svými povinnostmi nebo při výkonu svých úkolů způsobem, který poškodí nebo pravděpodobně poškodí finanční zájmy EU (aktivní korupce);

- úmyslném jednání úřední osoby, která přidělí nebo vyplatí prostředky či si

---

Rady 2005/212/SVV o konfiskaci výnosů a majetku z trestné činnosti a nástrojů trestné činnosti (v legislativním procesu EU je nicméně již směrnice o zmrazování a konfiskaci výnosů z trestné činnosti v EU).

přisvojí nebo použije aktiva v rozporu s účelem, k jakému jsou určeny, a jedná tak s úmyslem poškodit finanční zájmy EU.

Návrh dále ukládá členským státům přijmout nezbytná opatření pro zajištění trestnosti praní peněz podle definice v čl. 1 odst. 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/60/ES, které se také týká majetku pocházejícího z trestných činů, na něž se návrh vztahuje.

Návrh dále stanoví, že navádění k trestným činům uvedeným návrhu, pomoc a účastenství při nich a pokus o ně by měly být postihovány jako trestný čin. Stejně tak návrh ukládá členských státům zajištění odpovědnosti právnických osob za vymezené trestné činy, které v jejich prospěch spáchá jakákoli osoba jednající samostatně nebo jako člen orgánu dotyčné právnické osoby, jež v této právnické osobě působí ve vedoucím postavení na základě oprávnění zastupovat tuto právnickou osobu; pravomoci přijímat jménem této právnické osoby rozhodnutí, nebo pravomoci vykonávat kontrolu v rámci této právnické osoby.

Návrh směrnice upravuje též sankce za vymezené trestné činy, a to pokuty a trest odnětí svobody. Pro právnické osoby ukládá návrh členským státům přijmout odrazující sankce, které zahrnují pokuty trestní nebo jiné povahy, a mohou zahrnovat i jiné sankce, například zbavení nároku pobírat veřejné výhody nebo podpory; dočasný nebo trvalý zákaz provozování obchodní činnosti; uložení soudního dohledu; zrušení rozhodnutím soudu a dočasné nebo trvalé uzavření provozoven použitých ke spáchání trestného činu.

Daniel Hoda

ZE ZAHRANIČNÍCH PERIODIK

NĚMECKO A RAKOUSKO

KLEIN, M.: **Nové vyhlašování zákonů na základě státní konsolidační povinnosti**/Die Neubekanntmachung von Gesetzen vor dem Hintergrund der staatlichen Konsolidierungspflicht.
Zeitschrift für Gesetzgebung, č. 2/2011.

Lepší zákonodárství – jako výraz mezinárodního politického tématu „Good Governance" – nabývá stále na významu. Přitom nejde jen jako dříve o hmotná hlediska, jako např. prověřování a hodnocení účinnosti zákona, rovněž i pokud jde o růst nadměrného počtu zákonů byla zvláště na místě účelná i vhodná kritická reflexe a zdrženlivost. Nedoceňovanou relevanci mají i formální (procesní) otázky legislativní techniky a procesu. Standardním dílem, vydaným Spolkovým ministerstvem justice v roce 2008 jako 3. vydání, je Příručka legislativní techniky (metodika), jež dává na tyto otázky praktické odpovědi. Ta se okrajově týká i nového (úplného) znění vyhlášených zákonů. Se zřetelem na značný počet změn zákonů (novelizací), jež pro uživatele jsou obtížně dostupné a rovněž jen těžko srozumitelné, může exekutivou provedené vyhlášení nového (úplného) znění přispět k objasnění a srozumitelnosti (přehlednosti). To je nezbytnost a předpoklad tzv. konsolidace, znamenající náležité a spolehlivé promítnutí novelizací do dotčených regulací v nově vyhlašovaném (úplném) znění zákona. Je třeba poukázat na to, že mohou i vzniknout ústavně právní konfliktní situace mezi exekutivou nově vyhlašovaným zněním na jedné straně a Parlamentem původně schvalovanými zákony na druhé straně.

V práci je uveden všeobecný přehled o vzniku zákonů, dějiny, postup, právní povaha a funkce vyhlašování a smysl nového vyhlašování znění (úplného) zákona po jeho novelizacích. Je objasněn význam a nezbytnost zákonného podkladu vyhlašování a posouzeny jeho ústavněprávní hranice. Dále se přistupuje k právním následkům chybného nového vyhlášení i k možnostem prověřování jeho správnosti. Analyzuje se judikatura i literatura, poukazuje se na dilema, že novému vyhlášení (úplného znění) na jedné straně pro chybějící ústavněprávní základ nelze připsat žádnou konstitutivní účinnost, avšak na druhé straně lze v něm vidět „konsolidující akt s relativní závazností". Motivem celého příspěvku je teze, že stát je ústavněprávně povinen poskytovat občanům jasné a srozumitelné zákony a prosazovat je do života.

(zš)

SCHICK, Peter J.: **Veřejné právo v zrcadle práva trestního.**/Das Öffentliche Recht im Spiegel des Strafrechts.
Zeitschrift für öffentliches Recht, č. 4/2010, roč. 65, s. 573-606.

Autor se v rakouských reáliích zabývá vztahem mezi trestním právem a obecným veřejným právem a poukazuje mimo jiné na nemožnost striktně oddělovat trestní právo od jiných odvětví veřejného práva. Z hlediska hmotněprávního je poměrně neostrá již hranice mezi činy trestnými *de lege ferenda* soudně a správně. Dále se autor věnuje vztahu mezi působením policie při prevenci trestné činnosti a kriminalizací přípravných či ohrožujících jednání a problému stále širších skutkových podstat trestných činů v oblasti životního prostředí či trestných činů úředních osob (zejména korupčních), které však nelze efektivně postihovat. Trestní řízení autor vnímá jako žité ústavní právo a pojednává o některých aspektech principu *nemo tenetur* a o zvláštních ustanoveních týkajících se vyšetřování trestných činů, u nichž je dán zvýšený veřejný zájem. Zvláště se vyjadřuje k míře nezávislosti státního zastupitelství. Kriticky se staví i ke skutkovým podstatám zahrnujícím do objektivní stránky porušení podzákonného předpisu nebo správního aktu (například v oblasti ochrany životního prostředí). Takto formulované skutkové podstaty z jedné strany neumožňují postih byť i úmyslně poškozujícího jednání, které není příslušnými akty upraveno, a z druhé narážejí na možnost omluvitelného omylu pachatele.

(jg)

HÖFLING, Wolfram: **Medicínské právo jako veřejné právo? K referenčnímu charakteru medicínského práva pro ústavní a správní právo.**/Medizinrecht als öffentliches Recht? Zum Referenzcharakter des Medizinrechts für das Verfassungs- und Verwaltungsrecht.
Zeitschrift für öffentliches Recht, č. 4/2010, roč. 65, s. 653-666.

Autor shrnuje vývoj právní regulace související s lékařstvím počínaje otázkami trestněprávní kvalifikace léčebných zákroků, přes soukromoprávní regulaci (smlouvy v oblasti medicíny a soukromoprávní odpovědnost lékaře) až k modernímu trendu stavícímu do středu zájmu pacienta a využívajícímu administrativní prostředky včetně profesních standardů a jiných samoregulačních nástrojů. Dále se zaměřuje na specifické rysy zdravotnického (medicínského) práva, k nimž patří zejména vliv lékařské vědy a praxe na základní právní definice – pojem člověka a osoby, pojem, znaky a prokazatelnost smrti, koncept mozkové smrti. Tyto svým charakterem odborné definice se někdy zcela nepřekrývají s hodnotovým pojetím lidského života a jeho důstojnosti v ústavním právu. V oblasti transplantační medicíny se autor táže po optimálním modelu regulace, který by vyloučil rozmělnění odpovědnosti. Otázka alokace transplantátů přitom úzce souvisí s hodnotou spravedlnosti. Dle autora by tato základní hodnotová rozhodnutí neměla být ponechána pouze na interní zdravotnické praxi. Problematická je však i německá právní úprava, podle níž přijímá směrnice pro alokaci transplantátů

orgán lékařské samosprávy, jenž nutně nemusí být sborem odborníků na danou problematiku, neboť je především povolán hájit stavovské zájmy. Zdravotnické (medicínské) právo má mimo jiné povahu konkretizace práva ústavního a tento aspekt dle autora nelze pomíjet.

(jg)

PERNTHALER, Peter; WALZEL VON WIESENTREU, Walter: **Soukromoprávní prvky utvářející veřejné právo.**/Privatrechtliche Gestaltungselemente des öffentlichen Rechts.

Zeitschrift für öffentliches Recht, č. 3/2010, roč. 65, s. 491-516.

Článek demonstruje soukromoprávní kořeny mnoha pojmů a institutů práva veřejného. V úvodní části shrnuje některá dogmatická východiska včetně pojmu *Privatrechtsstaat* (decentralizovaný právní stát, v němž některé veřejné úkoly plní soukromé subjekty). Ve druhé části hovoří o soukromoprávních souvislostech klíčových pojmů ústavního práva – o suverenitě odvozované historicky z panovníkova vlastnického práva k zemi, o společenské smlouvě, o zmocnění jako základu reprezentace, o podstatě právního státu spočívající ve vzájemnosti, obapolnosti závazků státu a jednotlivce a v pojímání státu jako korporace řízené právem. Ústavně garantovaná základní práva jsou pak často jen různými podobami zásadního soukromoprávního principu autonomie vůle. Také nepsané zásady veřejného práva jsou mnohdy odvozeny z práva soukromého, ať už jde o ochranu legitimních očekávání nebo princip proporcionality, tedy poměřování dvou v kolizi stojících zájmů. V moderním veřejném právu ožívá i tradiční princip společenství či sdružení (*Genossenschaftsprinzip*), projevující se svěřováním výkonu veřejné moci samosprávným korporacím, demokratickou infrastrukturou spolků, médií a podniků, ale třeba i způsobem fungování parlamentu nebo formami mezinárodní integrace. Silné paralely mezi veřejným a soukromým právem lze vystopovat i v konkrétních institutech správního práva, zejména tam, kde veřejné právo upravuje hospodářské otázky (typicky subvence). Veřejné právo zde vychází ze soukromoprávních vzorů, avšak různě si je přizpůsobuje. Jednota práva se potom ukazuje například v odkazech veřejnoprávních předpisů na soukromoprávní úpravu právní subjektivity, zastoupení a dalších otázek.

(jg)

SCHILCHEGGER, Michael: **Rakouská neutralita po Lisabonu.**/Die österreichische Neutralität nach Lissabon.

Zeitschrift für öffentliches Recht, č. 1/2011, roč. 66, s. 5-24.

„Věčná neutralita", která se stala součástí rakouského ústavního práva v roce 1955, je v poslední době dotýkána mezinárodní integrací. Autor zmiňuje účast Rakouska na sankčních akcích OSN proti Iráku v roce 1991, jež vedla k první výrazné změně chápání pojmu neutralita doktrínou. V souvislosti s přistoupením Rakouska k Evropské unii se pak diskutovalo především zapojení do společné

zahraniční a bezpečnostní politiky, jež koliduje s obecným zákazem účastnit se ozbrojených konfliktů, tedy se samým jádrem neutrality. Toto latentní porušování neutrality však dle autora nevedlo ani z hlediska mezinárodního práva k jejímu zániku. Třetí státy tedy vůči Rakousku teoreticky mohou přijmout sankční opatření dle mezinárodního práva. S ohledem na výše uvedené je stále složitější obsah rakouské neutrality pozitivně vymezit. Situaci dále zkomplikovala lisabonská novela zakládacích smluv – vize společné obranné politiky členských států, závazek ke vzájemné pomoci v případě napadení některého členského státu a doložka solidarity mezi členskými státy. Rakousko tak bude muset balancovat mezi plněním závazků dle evropského práva a dodržováním vlastního ústavního práva. Ačkoli díky tzv. irské klauzuli (druhá věta čl. 42 odst. 7 Smlouvy o EU) zřejmě nemůže být nuceno účastnit se v rámci EU vojenských operací, problematická bude i jakákoli jiná forma podpory některé z bojujících stran.

(jg)

PAVČNIK, Marijan: **Argument právního státu se zvláštním ohledem na situaci na Slovinsku.**/Das Argument des Rechtsstaates unter besonderer Berücksichtigung der Situation in Slowenien.
Zeitschrift für öffentliches Recht, č. 1/2011, roč. 66, s. 77-93.

Text se zabývá principem právního státu, jak je vykládán slovinským ústavním soudem. Autor konstatuje, že normy bez principů by ztratily směřování a principy bez norem by ztratily obsahovou rozmanitost, předvídatelnost a pevný význam, což by vedlo k arbitrární aplikaci práva. Zvláště se zabývá otázkou svévole zákonodárce a určitosti zákona. Mimo jiné uvádí, že argument právního státu vyžaduje, aby právní komunikát obsahoval dostatek prvků umožňujících pochopit obsah normy a řídit se jí. Ačkoli slovinský ústavní soud v některých případech zaujal názor, že zákon nesrozumitelný průměrnému, právně nevzdělanému občanovi neskýtá záruku právní jistoty, čímž porušuje princip právního státu, je dle autora nerealistické očekávat, že význam právního textu bude zcela jasný a jednoznačný. Spíše lze od normotvůrce požadovat, aby jeho výstup umožňoval racionální a předvídatelnou právní argumentaci, aby poskytoval orgánu aplikujícímu právo vodítko a jasné limity. Autor též uvádí, že teleologický výklad nesmí být izolovaný a nesmí představovat „vyšší cíl", s nímž lze libovolně manipulovat. Naopak se musí opírat o ostatní prvky právního systému a měl by se uplatnit především v případě střetu dvou výkladových variant nalezených pomocí standardních interpretačních metod.

(jg)

KOVAČ, Polona: **Úloha úřadu ve správním řízení.**/Die Rolle der Behörde im Verwaltungsverfahren.
Zeitschrift für öffentliches Recht, č. 1/2011, roč. 66, s. 95-118.

Správní úřad má ve správním řízení dvojí úlohu – pečuje o obecné blaho, jemuž

nemohou být nadřazeny zájmy konkrétních účastníků řízení, ale zároveň tento konflikt zájmů řeší podle principu legality. Úřad je tedy jako vykonavatel veřejné moci povinen uvážit, zda je možné zachovat zájmy účastníků řízení a přitom poskytnout ochranu konkrétnímu veřejnému zájmu, který je vymezen předpisem správního práva hmotného. Autorka se zabývá konkrétním slovinským případem (odškodňování osob trpících nemocí z povolání), na němž demonstruje, že správní orgán nemá usilovat jen o byrokratickou zákonnost, nýbrž i o věcnou správnost a zachování legitimity výkonu veřejné moci. Zdůrazňuje též význam zásad správního řízení zakotvených ve slovinském správním řádu, jimiž jsou princip legality, nezávislost správního orgánu (v konkrétní věci nesmí přijímat pokyny ani od nadřízeného orgánu), zachování práv účastníků řízení a ochrana veřejného zájmu, zásada materiální pravdy, volné hodnocení důkazů, právo účastníka řízení být slyšen, povinnost správního orgánu poskytnout pravdivé informace a zásada hospodárnosti řízení.

(jg)

BALTHASAR, Alexander: **„Nediskriminace a unijní občanství" ve „svazku států". Analýza zejména rozsudku SDEU z 13. 4. 2010, C-73/08 (Bressol).**/ „Nichtdiskriminierung und Unionsbürgerschaft" in einem „Staatenverbund". Zugleich eine Auseinandersetzung mit (vornehmlich) dem Urteil des EuGH vom 13. 4. 2010, C-73/08 (Bressol).

Zeitschrift für öffentliches Recht, č. 1/2011, roč. 66, s. 41-75.

Článek se zabývá rozhodnutím Soudního dvora EU ve věci Bressol, jehož předmětem bylo posouzení omezeného přístupu občanů členských států EU na vysoké školy v jiném členském státě (v němž nejsou usazeni) z hlediska slučitelnosti s evropským právem. Zatímco některé názory tato omezení považují za nezbytná k zamezení přetlaku na vysoce poptávaných univerzitách, podle jiných jde o zřejmou diskriminaci z důvodu státní příslušnosti. V uvedeném rozhodnutí dospěl soud k závěru, že podmínky přístupu k vysokoškolskému vzdělání spadají do působnosti primárního práva, a proto se zde uplatní zákaz diskriminace. Autor článku tento výklad kritizuje. Soud totiž nezohledňuje ustanovení smluv, dle nichž občanství Unie pouze doplňuje občanství členského státu, avšak nenahrazuje je – členský stát má tedy nadále závazky zejména vůči svým vlastním státním příslušníkům. Zákaz diskriminace a akcesoritu občanství Unie pojímá autor jako dva principy, které je třeba vyvažovat, a detailně analyzuje význam státního občanství v právu EU. V souvislosti s případem Bressol dospívá autor k závěru, že jestliže právo každého občana EU na rovné zacházení koliduje s povinností státu postarat se přednostně o své vlastní občany, má členský stát zatížený požadavky občanů jiných členských států především právo dovolávat se finanční solidarity těchto členských států i Unie jako takové. Pokud touto solidární kompenzací nelze zatížení členského státu snížit na přijatelnou mez, smí členský stát jako *ultima ratio* přistoupit k regulativním opatřením s přímým dopadem na občany jiných států EU, tedy i k zavedení kvót pro přístup cizinců na své vysoké školy.

(jg)

ANGLIE

GRANT, Claire: **Tajné zákony.**/Secret Laws.
Ratio Juris, č. 3/2012, roč. 25, s. 301 – 317.

Článek autorky rozpracovává část jednoho z nejvýznamnějších děl právní filosofie minulého století: knihy *Pojem práva* anglického autora *H. L. A. Harta*. Na základě jeho tezí o reálném fungování právního systému zkoumá autorka možnost právní regulace na základě předpisů, které jsou utajovány.

V úvodu si všímá *Hartovy* teze o nezbytné srozumitelnosti práva, jakožto podmínce jeho regulativního charakteru. Tato srozumitelnost v sobě zahrnuje mimo jiné podmínku dostatečné jasnosti. Již od konce druhé světové války jsme však svědky rostoucí komplexnosti práva (str. 310). *H. L. A. Hart* si byl tohoto problému vědom, proto ve svém díle zdůrazňoval význam úředníků, soudců a právníků, kteří poskytují rady veřejnosti, anebo o právu rozhodují (str. 304). Problém regulace prostřednictvím neveřejných předpisů tak podle autorky lze vysvětlit pozitivistickou právní teorií a neveřejnost práva není překážkou jeho aplikace.

Autorka si všímá některých základních rozdílů oproti aplikaci promulgovaného práva. Na prvním místě je třeba si uvědomit, že realizace „tajného práva" je odlišná v tom, že obsah práva je veřejnosti zpřístupňován nepřímo, prostřednictvím aplikace takovéhoto práva ze strany orgánů veřejné moci. Tím odpadá autonomní možnost jednotlivců chovat se podle vlastního přesvědčení v souladu s předem danými pravidly. Dále, v případě neveřejných předpisů není možné využívat právní pomoci, neboť předpisy jsou v zásadě utajeny i před advokáty a právníky poskytujícími právní služby.

Autorka se svou odvážnou tezí o možnosti aplikace nezveřejněných předpisů sice vypořádala s odchylkami od aplikace běžného práva, tak jak vyplývají z *Hartova* díla *Pojem práva*, ovšem pro podrobnější zkoumání nedostatků takovéto právní regulace je podle mého názoru třeba zmínit i kritiku ze strany jiných autorů (tu nalezneme například v úvahách *L. Fullera* o vnitřní morálce práva).

(po)

MACAGNO, Fabrizio, WALTON, Doulas: **Domněnky v právní argumentaci.** / Presumptions in Legal Argumentation.
Ratio Juris, č. 3/2012, roč. 25, s. 271 – 300.

Příspěvek autorů staví na doktrínách *common law* týkajících se dokazování a opět potvrzuje skutečnost, že v procesu aplikace práva se právní věda zemí s kontinentální právní kulturou daleko více věnuje otázkám právním než otázkám skutkovým. Ukázka amerického přístupu k dokazování tak na jedné straně představuje zdroj možné inspirace k propracování legislativních i aplikačních pravidel dokazování, na druhé straně však ukazuje určité limity přenositelnosti doktrín do států s kontinentální právní kulturou (dané mimo jiné porotním soudnictvím).

Problematika domněnek je v článku zkoumána velmi široce a z různých hledisek. Autoři se zabývají jak domněnkami právními, tak skutkovými, všímají si domněnek uplatňovaných v rámci logické struktury procesu aplikace práva, jakož i domněnek vytvářejících řečové akty v dialogu účastníků soudního řízení.

Kromě pojmů důkazního břemene a břemene tvrzení autoři popisují i pojem taktického důkazního břemene (*tactical burden of proof*). To spočívá v rozhodnutí strany sporu, v jaké fázi řízení určitý důkaz přednese.

V závěrečné části se autoři věnují jednak historickým základům uplatňování domněnek v soudním řízení; ty sahají až k středověké koncepci nezpochybnitelných indicií (*undoubted indicia* – str. 284). Dále uvádějí některé důvody k používání domněnek v současném právu, mezi něž patří vyrovnání nerovnováhy mezi stranami sporu plynoucí z možnosti opatřit určité důkazy pouze jednou z nich. Dále je to například omezení důkazní nouze, která by vedla k problémům při řešení sporů. V neposlední řadě domněnky favorizují určitý, veřejnou mocí preferovaný, stav (příkladem může být domněnka otcovství).

(po)

EVROPSKÁ UNIE

VINCZE, Attila, VARJU, Marton: **Maďarský nový základní zákon**./Hungary The New Fundamental Law.

European Public Law, č. 3/2012, s 437 – 454.

Poté, co byla v dubnu 2011 schválena nová maďarská ústava, objevila se vůči ní řada kritických komentářů ze strany nevládních organizací či Evropské unie. Autoři článku se zaměřují na některé problematické body, a to nejen pokud jde o úpravu konkrétních institutů v nové ústavě, ale také pokud jde o způsob její tvorby.

Kriticky vnímají nekoncepční přebírání jednotlivých institutů z různých evropských států, omezenou politickou debatu ohledně nové ústavy, nebo četné odkazy na tzv. základní zákony, které mají podrobněji rozvíjet ústavní úpravu, včetně úpravy některých základních práv (str. 438). Příkladem může být základní zákon, který podrobněji upravuje svobodu náboženského vyznání (zákon 2011:C – str. 439) a který omezuje počet státem uznaných církví na 14. Islám a budhismus tak například status církve v Maďarsku nemají.

Značnou pozornost věnují autoři fiskálním ustanovením v ústavě, které jsou reakcí na problémy maďarské ekonomiky v roce 2008. Ústava předepisuje dluhový strop ve výši 50 % HDP. Ten je však v současnosti vyšší, a proto do doby dosažení maximální výše tohoto dluhového stropu jsou maďarskému ústavnímu soudu omezeny některé pravomoci týkající se přezkumu zákonů ovlivňujících příjmy státního rozpočtu. Autoři však uvádějí příklad rozhodnutí ústavního soudu z 6. května 2011, v němž si tento soud extenzivním výkladem pojmu lidská důstojnost ponechal možnost přezkumu v této oblasti (v daném případě šlo o retroaktivní 98% procentní daň na některé příjmy ve státní správě – str. 451).

K dalším problematickým ustanovením patří garance doživotního trestu za určité trestné činy bez možnosti podmíněného propuštění (obdobná kyperská úprava byla Evropským soudem pro lidská práva považována za odporující Evropské úmluvě). Jiným kritizovaným ustanovením je otázka kompetencí veřejného ochránce práv, který má mimo jiné v gesci ochranu „národností". Podle převažujícího výkladu pojem „národnost" v tomto ustanovení nezahrnuje etnickou skupinu, čímž je vyloučeno, aby se své ochrany dovolávali maďarští Romové (str. 446).

Z celkového vyznění příspěvku vyplývá, že autoři maďarskou ústavu nehodnotí příliš pozitivně. Upozorňují na skutečnost, že řada ustanovení se velmi podobá úpravě předchozí socialistické ústavy z roku 1989 (například dlouhodobě kritizovaná ochrana maďarských občanů žijících v zahraničí). Je otázkou, zda autory kritizované nedostatky v nové maďarské ústavě jsou výsledkem její rychlé a nekoncepční přípravy, anebo jsou spíše dány odlišným pohledem na některé ústavní principy.

(po)

NESHOVA, Milena, KOSTADINOVA, Tatiana: **Efektivita reforem veřejné správy v nových demokraciích**./The Effectiveness of Administrative Reform in New Democracies.

Public Administration Review, roč. 72, č. 3/2012, s. 324 – 333.

Autorky působící na floridské univerzitě v článku zkoumají efekty provedených reforem veřejné správy v šesti postkomunistických státech střední a východní Evropy, včetně České republiky. Věnují se dopadu reforem do dvou oblastí: jednak na korupci na nižších postech ve veřejné správě, dále pak na objem zahraničních investic v příslušném státě.

Pokud jde o reformu veřejné správy, autorky si všímají toho, že prakticky ve všech sledovaných státech probíhaly tyto reformy pomalu (zmiňován je mimo jiné i případ České republiky, která dosud neprovádí zákon o úřednících ve státní správě).

Celkově však výzkum prokázal, že profesionalizace a depolitizace veřejné správy, což je hlavní cíl její reformy, vede ke snížení korupce. Důvodem může být podle autorek skutečnost, že úředníci ve veřejné správě, v níž existují transparentní pravidla pro služební postup a odměňování, preferují dlouhodobější cíle spočívající v budování kariéry ve veřejné správě, před krátkodobým ziskem z korupčního jednání. Dalším faktorem může být skutečnost, že reformovaná veřejná správa přitahuje absolventy ekonomických a právnických oborů, kteří by jinak hledali uplatnění v soukromé sféře (str. 327).

I ve druhé ze sledovaných oblastí, tedy objemu zahraničních investic, autorky nacházejí pozitivní vliv provedených reforem veřejné správy. Průzkumy ukazují růst přímých zahraničních investic již v krátké době po uskutečnění reforem. V případě Bulharska tento nárůst činil 6 % (str. 331).

Přestože si autorky všímají toho, že v některých případech samotné přijetí zákona k uskutečnění reforem nestačí, obecně konstatují, že reformní změny týkající se

postavení úředníků a veřejných institucí mají pozitivní vliv na snižování korupce ve veřejné správě, jakož i na zvyšování objemu zahraničních investic.

(po)

COGHILL, Ken, LEWIS, Colleen, STEINACK, Katrin: **Jak by se měli volení poslanci učit parlamentním dovednostem: přehled**./How Shoud Elected Members Learn Parliamentary Skill: An Overview.
Parliamentary Affairs, roč. 65, 2012, str. 505 – 519.

Tématem článku je zkoumání, jakým způsobem probíhá praxe získávání znalostí a praktických dovedností nově zvolených poslanců v parlamentech. Jedná se o shrnutí studie, která kombinuje samostatný výzkumu autorů a zároveň průzkum formou dotazníků v parlamentech 68 států, včetně České republiky.

Základní tezí výzkumu je skutečnost, že u členů parlamentu není vyžadována, na rozdíl od některých jiných představitelů státní moci, například soudců, jakákoli kvalifikace či předchozí zkušenosti s prací, která je v nové pozici čeká. Zákonodárci však svou činností významným způsobem ovlivňují životy lidí v jejich zemi, zejména prostřednictvím legislativní tvorby práva. Z tohoto důvodu je žádoucí, aby si již rychle po nástupu do funkcí osvojili řadu dovedností.

Studie jako nejvýznamnější požadavky na činnost poslanců vnímá: legislativní dovednosti, tvorbu rozpočtu a schopnost přezkoumávat vládní návrhy zákonů.

Z průzkumu vyplynulo, že ve většině sledovaných států existuje určitá forma úvodního vzdělávání v oblasti parlamentních procedur či legislativních technik, praxe je však značně nejednotná. Tento kurz trvá zřídkakdy déle než jeden týden, což se u poslanců, kteří z převážné většiny nejsou právníky, ukazuje jako nedostatečné. Pozitivně je naopak hodnocen fakt, že se tato forma vzdělání objevuje i v rozvojových státech, kde je často organizována pod hlavičkou rozvojového programu OSN.

Celkově výzkum ukazuje, že výsledky současných vzdělávacích kurzů pro nově nastupující poslance nejsou velmi uspokojivé, autoři navrhují převzít zkušenosti z jiných soukromých a veřejných organizací, které mají větší zkušenosti s budováním jejich lidského kapitálu.

(po)

RUSKÁ FEDERACE

FROLOVA, E. A.: **Právní vědomí (teoreticko-filosofický aspekt).**/Правосознание (теоретико-философский аспект).
Государство право, 2011, № 7, с. 14-22.

Problémy právního vědomí, pochopení politicko-právní reality, hledání potřebných konstrukcí v oblasti práva a státu prostupuje teorii, praxi a život každého člena společnosti.

Za právní vědomí se považuje komplex názorů, přesvědčení, emocí, nálad, hodnocení ve sféře práva a státu; jde o široký přístup k výkladu právního vědomí s různými aspekty zkoumání tohoto fenoménu; právní vědomí se ztotožňuje s ustanoveními přirozeného práva, znamená znalost norem platného práva, podle svého obsahu je různotvárností morálky a z těchto pozic hodnotí pozitivní práva. Mravní principy jsou základem pro rozlišování dobra a zla a stávají se měřítkem hodnocení osoby vcelku. Pro právní vědomí je charakteristické hodnocení jednání lidí a jejich organizací z hlediska právních kategorií.

Právní normy určují hranici mezi právem a neprávem, stanoví, máme-li právo uskutečňovat, naše zájmy při střetu s cizími zájmy. Právní vědomí obsahuje hodnotící posouzení o právu. Idea práva začleňuje do jeho obsahu formální principy a hodnocení politicko-právní reality. Oblast právního vědomí je odrazem boje politických sil v duchovní sféře společnosti a ve vědomí každého člena této společnosti. Oblast právního vědomí je třeba studovat z pozice relativismu, tento postup je zaměřen na libovolné posouzení ve vztahu hodnocení druhých a v rámci určitého světového názoru. Ve sféře právního vědomí vznikají systémy konkurujících si hodnot, lišících se obsahem, avšak rovných ve svém významu.

Teoretickou úrovní právního vědomí nové epochy je doktrína přirozeného práva, obsahující právní hodnoty; hodnocení přirozeného práva mají přednost před pozitivními zákony, které jim odporují.

Koncem 19. století a začátkem 20. století vznikla idea výstavby právního a sociálního státu, garantujícího práva a svobody všech členů společnosti. Právní vědomí této epochy odráží požadavky socializace práva občanské společnosti, reálné zabezpečení práv a jejich doplnění ekonomickými, sociálními a kulturními právy, garantovanými státem. Právo je svou povahou zaměřeno na spravedlivost, správnost, jistotu a včasnost řešení konfliktů, vznikajících mezi subjekty práva. Je hodnotou pro stabilitu chování lidí, ukázňuje člověka v rámci určitého společenského systému, poskytuje jednotlivci řadu svobod pro realizaci vnitřní svobody. V tom je objektivní význam a zaměření práva. Právo je součástí duchoví kultury.

Význam práva spočívá v tom, aby je lidé znali, pochopili a z jeho znalosti čerpali motivaci svého chování s tím, že obsahuje měřítko pro správné chování. Právo má být pochopeno, ověřeno zkušeností a uznáno vůlí člověka.

(zš)

BEZKOROVAJNAJA, Ju. E.: **Krize legality a legitimity státní moci v kontextu formování „silného“ státu.**/Кризис легальности и легитимности государственной власти в контексте формирования „сильного“ государства.

Государство право, 2011, № 7, с. 101-103.

Problémy zdokonalování státní moci v průběhu staletí zůstaly klíčovým článkem výzkumu včetně právní vědy. Je to spojeno s předpokládanými změnami v systému mocenských vztahů světového společenství, zajišťováním a zdokonalováním forem součinnosti subjektů práva, snížením významu státní suverenity.

V této souvislosti vzrůstá význam koncepce „silného státu“. Pojem „silný stát“ je třeba považovat především jako charakteristiku způsobilosti státu k řízení politického systému a ekonomiky na principech legality a legitimity tohoto řízení.

Logika rozvoje ruského státu v posledním desetiletí svědčí o tom, Ruská federace přijala rovněž ideje „silného státu“. V současných politických podmínkách fungování státu jako „silného“ v mnohém určuje nejen být subjektem mezinárodních vztahů a formovat zaměření mezinárodního rozvoje, nýbrž i mít možnost ochrany hodnot národní suverenity. Podle názoru F. Fukujamy „se zvyšuje pravděpodobnost, že některý stát v mezinárodních vztazích se bude chtít vměšovat do vnitřních záležitostí zejména slabších zemí proti jejich přání,“ zejména v úsilí státu o modernizaci národních ekonomik a zvýšení efektivnosti sociálního řízení.

V této souvislosti nás zajímají problémy spojené se vznikem negativní sociální reakce – určitých krizových situací, vedoucích k destabilizaci společenských vztahů a disfunkcím státní moci vcelku. Hlavními příčinami vzniku krize je neexistence právního dialogu mezi orgány státní moci a občanskou společností, oddělení a rozpor mezi prvky politického systému společnosti (krize legitimity), a dále defekty v systému fungování institucí státní moci a uskutečňovat vlastní činnost v souladu s požadavky zákona (krize legality). Lze konstatovat těsnou vazbu mezi krizí legitimity a legality. Každá z nich může být v určitých situacích jak příčinou, tak i následkem, růstu napětí ve společnosti pro sociální rozpory a disfunkce mocenských struktur v politické, ekonomické, sociální i kulturní sféře a také v oblasti mezinárodní spolupráce.

Závěrem je vysloven názor, že současný „silný stát“ má možnost využít velmi širokou, potenciálně univerzální politickou i kulturní orientaci ke zdůvodnění, uzákonění i uskutečňování moci, která by vycházela z normativních úprav a zabezpečovala všestrannou legitimitu a legalitu státní moci jak ve vnitřní politice, tak i v mezinárodní aréně. Nezbytnými prvky a znaky každého státu jsou teritorium, obyvatelstvo a moc.

(zš)