

# PRÁVNICKÉ LISTY

1/2018

Odborné články

*„Lhostejná demokracie“ a neliberální politika*

*Legislativa ČR v roce 2015 – kvantitativní přehled I*

*Nestabilita*

*Rozpočtové určení daní a jeho povaha*



FAKULTA PRÁVNICKÁ  
ZÁPADOČESKÉ  
UNIVERZITY  
V PLZNI

 Wolters Kluwer

# PRÁVNICKÉ LISTY

## 1/2018

### OBSAH

#### Odborné články

„Lhostejná demokracie“ a neliberální politika

*doc. JUDr. Helena Hofmannová, Ph.D., Právnická fakulta Univerzity Karlovy*

*Mgr. Karel Řepa, Právnická fakulta Univerzity Karlovy* ..... 3

Legislativa ČR v roce 2015 – kvantitativní přehled I

*JUDr. František Novák, CSc.*

*Fakulta právnická Západočeské univerzity v Plzni* ..... 12

Nestabilita

*doc. PhDr. Ivan Mucha, CSc.*

*Fakulta právnická Západočeské univerzity v Plzni* ..... 21

Rozpočtové určení daní a jeho povaha

*prof. JUDr. Hana Marková, CSc.*

*Právnická fakulta Univerzity Karlovy* ..... 25

**Předseda redakční rady**

doc. JUDr. Jan Pauly, CSc.

**Interní členové**

prof. JUDr. et PhDr. Karolina Adamová, CSc., DSc., JUDr. et PhDr. Stanislav Balík, Ph.D., prof. JUDr. Miroslav Bělina, CSc., prof., prof. zw., Dr. et Mgr. Ing. Alexander Bělohávek, dr. h. c., doc. JUDr. František Cvrček, CSc., (místopředseda redakční rady), doc. JUDr. Tomáš Dvořák, Ph.D., doc. JUDr. Monika Forejtová, Ph.D., doc. JUDr. Helena Hofmannová, Ph.D., JUDr. Petra Jánošíková, Ph.D., JUDr. Vilém Knoll, Ph.D., doc. JUDr. Martin Kopecký, CSc., JUDr. Tomáš Louda, CSc., prof. JUDr. Jan Musil, CSc., doc. JUDr. Jarmila Pavlátová, CSc., prof. JUDr. Václav Pavlíček, CSc., dr. h. c., prof. JUDr. Přemysl Raban, CSc., doc. PhDr. Lukáš Valeš, Ph.D.

**Externí členové**

prof. JUDr. Vladimír Babčák, CSc. (PF UPJŠ Košice), JUDr. Eduard Barány, DrSc. (ÚŠP AV SR), prof. Gad Barzilai (Faculty of Law, University of Haifa), prof. JUDr. Jan Dvořák, CSc. (PF UK Praha), Dr. Karim Eshragh (Public International Law Expert, Hague), doc. PhDr. Vlastimil Fiala, CSc. (PF UPOL), doc. JUDr. et PhDr. Tomáš Gábriš, Ph.D., LL.M., MA (PF UK Bratislava), prof. JUDr. Zdeňka Gregorová, CSc. (PF MU Brno), doc. JUDr. Tomáš Gřivna, Ph.D. (PF UK Praha), JUDr. Ondřej Hamuřák, Ph.D. (PF UPOL), prof. Dr. Ivan Halász, Ph.D. (Ústav právních věd, Maďarská akademie věd), prof. JUDr. Mahulena Hofmannová, CSc. (Faculty of Law, Economics and Finance, University of Luxembourg), prof. JUDr. Ján Husár, CSc. (PF UPJŠ Košice), Mgr. Jakub Charvát, Ph.D. (MUP), doc. JUDr. Jiří Jirásek, CSc. (PF UPOL), Dr. h. c. mult. prof. JUDr. Mojmír Mamojka, CSc. (PF UBB), dr hab. Marian Małecki (WPiA UJ Kraków), Dr. Damian Mather (School of Law, Manchester Metropolitan University), prof. dr hab. Jerzy Menkes (Szkola Główna Handlowa w Warszawie), doc. JUDr. et PhDr. Lucia Mokrá, Ph.D. (Fakulta sociálních a ekonomických věd, UK Bratislava), prof. JUDr. Marie Karfíková, CSc. (PF UK Praha), prof. Paul Okojie dr. h. c. (School of Law, Manchester Metropolitan University), doc. JUDr. Mgr. Andrea Olšovská, Ph.D. (PF TU), prof. Elena D'Orlando (Dipartimento di scienze giuridiche, Università Degli di Udine), doc. JUDr. Vladimír Pítra (MUP), doc. JUDr. Lenka Pítrová, CSc. (PF UK Praha), Dr. Fabio Trabucco Ratto (Università Ca' Foscari di Venezia), prof. Dr. iur. Gerald G. Sander (Hochschule für öffentlicher Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg), Dr. Lucca Savino (Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali, Università di Trieste), prof. JUDr. Vladimír Sládeček, DrSc. (PF UK Praha, ÚS ČR), doc. JUDr. Václav Stehlík, Ph.D., LL.M. (PF UPOL), prof. PhDr. Jiří Straus, DrSc. (VŠFS Praha), prof. JUDr. Jozef Suchoža, DrSc. (PF UPJŠ Košice), doc. et doc. JUDr. Naděžda Šišková, Ph.D. (PF UPOL), doc. JUDr. Mgr. Martin Škop, Ph.D. (PF MU Brno), doc. JUDr. et PhDr. Adriana Švecová, Ph.D. (PF TU), prof. JUDr. Ladislav Vojáček, CSc. (PF MU Brno), dr hab. Andrzej Wrzyszczyk, prof. nadzw. (WPiA UMCS Lublin)

**Výkonný redaktor:** JUDr. Antonín Lojek, Ph.D.

**Odpovědný redaktor:** PhDr. Mgr. Marie Novotná

Vydává Fakulta právnická Západočeské univerzity v Plzni se sídlem Sady Pětatřicátníků 14, 306 14 Plzeň ve společnosti Wolters Kluwer ČR, a. s.

**Adresa redakce:** Wolters Kluwer ČR, a. s., U nákladového nádraží 10, 130 00 Praha 3, tel. 246 040 417, [www.wolterskluwer.cz](http://www.wolterskluwer.cz)

Příspěvky do časopisu zasílejte na tyto e-mailové adresy: [lojek@kpd.zcu.cz](mailto:lojek@kpd.zcu.cz); [marie.novotna@wolterskluwer.com](mailto:marie.novotna@wolterskluwer.com)  
Pokyny pro autory na: [www.fpr.zcu.cz](http://www.fpr.zcu.cz)

Časopis vychází dvakrát ročně, číslo 1/2018. Toto číslo bylo dáno do výroby 1. 6. 2018, den vydání je 15. 6. 2018. Cena ročního předplatného je 500 Kč (vč. DPH).

Vydávání povoleno Ministerstvem kultury pod číslem MK ČR E 22756. ISSN 2533-736X.

Názory obsažené v jednotlivých příspěvcích v tomto časopisu jsou pouze osobními názory autorů a nejsou názory Fakulty právnické ZČU v Plzni ani institucí nebo orgánů, v nichž jednotliví autoři pracují nebo je reprezentují. Publikované příspěvky nemusí vyjadřovat ani názory jednotlivých členů redakční rady.

Sazba Monika Koucká

Tisk: Serifa®

Informace o předplatném a distribuci: tel. 246 040 417, e-mail [marie.novotna@wolterskluwer.com](mailto:marie.novotna@wolterskluwer.com)

[www.wolterskluwer.cz/obchod](http://www.wolterskluwer.cz/obchod)

Všeobecné obchodní podmínky: [www.wolterskluwer.cz/obchod](http://www.wolterskluwer.cz/obchod)

Časopis je dostupný na: [www.fpr.zcu.cz](http://www.fpr.zcu.cz) a v systému ASPI

# „Lhostejná demokracie“ a neliberální politika

doc. JUDr. Helena Hofmannová, Ph.D., Právnická fakulta Univerzity Karlovy

Mgr. Karel Řepa, Právnická fakulta Univerzity Karlovy

**Abstrakt:** Článek je příspěvkem k široké diskusi o krizi liberální demokracie. Jako východisko úvah pojímá lidskou důstojnost a její roli v soudobém politickém a právním diskursu. Právě oslabování role lidské důstojnosti v těchto sférách lze identifikovat jako jeden z průvodních jevů krize liberální demokracie. Za účelem kritické analýzy krize samotné nabízí článek vlastní sémantický model liberální demokracie, jehož užitím se snaží analyzovat některé z problematických otázek vyvstávajících v současné krizi, tj. zejména teoretickou otázku vztahu mezi liberálním a demokratickým politickým a ústavním uspořádáním či reálný problém nárůstu identitárních politik a antisystémových stran.

**Abstract:** The article is a contribution to broad discussions concerning the crisis of liberal democracy. The starting point of the article is human dignity and its role in recent political and legal discourse. The weakening of the concept of human dignity in both spheres can be identified as one of the accompanying phenomenon of the crisis of liberal democracy. To provide a critical analysis of the crisis itself the article develops a semantic model of liberal democracy and by its use it tries to analyze some of the problematic aspects of the crisis, e.g. the theoretical problem of the relationship between liberal and democratic political and constitutional arrangement or the serious issue of the rise of identity politics and anti-system political parties.

**Klíčová slova:** krize liberální demokracie, identitární politika, lidská důstojnost

**Key words:** crisis of liberal democracy, identity politics, human dignity

Evropské dějiny lze postmoderním pohledem chápat jako historický příběh dlouhodobé snahy o nalezení hodnotového a racionálního modelu politické stability na úrovni celoevropské i národní, a to v prostředí kulturní, politické a jazykové různorodosti. Veškeré tyto snahy čelí opakovaným krizím různého druhu, tj. krizím sociálním, ekonomickým, politickým, vojenským či jejich vzájemným kombinacím. Evropské dějiny jsou proto dějinami krizí. Krize představují samy o sobě významný a typický jev evropského historického kontinua, byť s průvodními tragickými důsledky. Vytvářejí však ve své podstatě dialektický prostor pro vznik nových forem myšlení a sociálně-ekonomického uspořádání. Obdobně tak reflexe druhé světové války jakožto katastrofy evropských dějin přenesla otázku hodnotového a racionálního modelu politické stability na úroveň evropskou, a to s finální platností.

Zatímco některé krize mohou být svou povahou exogenní evropským společnostem, sama svoboda individua předcházející stát, která je v návaznosti na kulturní dědictví Evropy jádrem poválečného uspořádání, představuje vlivem své apriorní neseznatelnosti jeden z potenciálních zdrojů krizové situace pro dosažené politické a ústavní uspořádání. Svoboda manifestující se jako politická participace jednotlivce může

působit nejen jako stimulující prvek hodnotových základů politického a ústavního uspořádání, ale též jako prvek destabilizující. V druhém případě představuje otevřenou možnost pro realizaci alternativních forem politického myšlení, které v sobě vždy latentně inkorporují potenciál rizika pro dosažené ústavní uspořádání. Tento dvojí funkční důsledek politické svobody jednotlivce však představuje základní paradigma moderních evropských dějin, které jim propůjčuje zcela specifický ráz a dynamiku. Odlišuje je též od státoprávních uspořádání, které dosahují stability podřízením svobody jednotlivce silnému státu a kolektivnímu účelu.

Jestliže evropské dějiny jsou dějinami krizí, pak 21. století bylo nejprve ve znamení permanentní a fluidní „války proti terorismu“ vedené zejména USA od teroristických útoků 11. září 2001, a to za pomoci mnoha evropských zemí. Záhy však byl západní svět v roce 2008 postižen nejhlubší finanční a hospodářskou krizí od roku 1929, která na evropském kontinentě byla pouze předehrou k dlouhodobé dluhové krizi kulminující v letech 2010 až 2012. Fenomény příznačné pro dluhovou krizi jako velká míra zadluženosti veřejných rozpočtů, nutnost chránit bankovní systémy před jejich vlastní nestabilitou, globální ekonomické vlivy, vnitřní problémy jednotlivé měny aj. vedly

zejména v jižních částech evropského kontinentu k dlouhodobě vysoké nezaměstnanosti a nízkému ekonomickému růstu. Tyto problémy a jejich průvodní negativní sociální jevy přetrvávají do dnešní doby.<sup>1</sup>

Evropské společnosti postižené tragicky pomalým vyrovnáváním se s důsledky dluhové krize a frustrací z nejisté ekonomické budoucnosti byly následně vystaveny nebezpečí mnohačetných teroristických útoků a migrační krizi kulminující v roce 2015. K problémům ekonomické povahy se tak přidala dodnes trvající nejistota v otázce smyslu evropské integrace, vyvstávající v procesu hledání společného řešení migrační krize. Položená otázka smyslu evropské integrace a jejích limitů však sahá mnohem hlouběji do samotné povahy kulturní identity evropských společností a odhaluje křehké kořeny evropského liberálního vědomí. Původní ekonomicko-politická krizová kontrapozice mezi evropským bohatým severem a chudým jihem je v důsledku toho nově zastíněna krizovou kontrapozicí mezi liberálním západem a identitárním východem.<sup>2</sup> Obtíže spojené s otázkou migrace, ekonomického uspořádání, charakteru identity evropských společností a evropské integrace tak ve svém souhrnu vytvářejí prostředí těžko popsitelné a časově ohraničitelné krize liberální demokracie, která se stává pro velkou část společnosti nesrozumitelná, neboť je ve své komplexní podstatě skryta za horizontem jednotlivých politických aktů a komplexní politickou propagandou.<sup>3</sup>

Při analýze krize liberální demokracie nelze překlenout horizont prostého objektivního popisu, aniž by autoři připustili svou hodnotovou pozici. Koncept

liberální demokracie považujeme za sémantické východisko, jehož ústřední pojmy se prozatím osvědčily v konkrétních proměnných formách ústavních systémů jako nástroj stabilního politického a ústavního uspořádání po druhé světové válce. Zároveň svým principiálním hodnotovým důrazem na svobodu a rovnost zachovává věrnost evropské hodnotové tradici. Je proto nutné zdůraznit, že veškeré negativní jevy spojené s krizí liberální demokracie je nutné řešit právě nástroji liberální demokracie samotné, a to včetně problémů, které jsou tomuto uspořádání vlastní samy o sobě.<sup>4</sup> Odpovědi proto nemohou být radikální politické alternativy liberálně demokratickému ústavnímu uspořádání, které dnes představují zpravidla identitární regres do politických forem, jež jsou i přes svůj populistický půvab hodnotově delegitimizovány dějinnou zkušeností Evropy a dále vyostřují systematické napětí v rámci dosaženého modelu liberální demokracie.

## I. Lidská důstojnost jako liberální hodnotový předpoklad lidských práv

Zahajme zkoumání krize liberální demokracie návratem k jednomu z jejích dnes ohrožených kořenů. Jedná se o koncept lidské důstojnosti, který v současném právním diskursu představuje přímou reakci na zkušenost druhé světové války. Ta byla poznamenána akty systematicky porušujícími lidskou důstojnost, a to v míře zcela přesahující historickou zkušenost západní civilizace. V nově rekonstruovaném mezinárodním právu nalezla lidská důstojnost výsadní postavení ve Všeobecné deklaraci lidských práv, z níž později našla cestu též do Ženevských úmluv, Úmluvy o právech dítěte, Úmluvy o právech migrujících pracovníků, Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením aj.<sup>5</sup> Obdobně pronikla do obnovených

<sup>1</sup> Blíže k otázce implikací globální finanční a hospodářské krize a evropské dluhové krize viz například CRAMME, O., HOBOLT, S. (ed.) *Democratic Politics in a European Union Under Stress*. New York: Oxford University Press, 2015; VAN BEEK, U. J., WNUK-LIPINSKI, E. (ed.) *Democracy Under Stress: The Global Crisis and Beyond*. Berlin: Barbara Budrich Publishers, 2012; STIGLITZ, J. *The Euro: How a Common Currency Threatens the Future of Europe*. New York: W. W. Norton, 2016.

<sup>2</sup> Ačkoliv se jedná, obdobně jako u kontrapozice evropského severu a jihu, o zjednodušující kontrapozici, která opomíjí krizové politické tendence na úrovni zemí západní Evropy, akcentuje odlišný stav závažnosti situace, kdy institucionální a politické uspořádání zemí západní Evropy prozatím vykazuje daleko úspěšnější averzi vůči realizaci antiliberalních identitárních politik.

<sup>3</sup> V nepřeberném množství monografické a časopisecké literatury lze k tématu krize liberální demokracie uvést například následující díla: SORENSEN, G. *A Liberal World Order in Crisis: Choosing between Imposition and Restraint*. New York: Cornell University Press, 2011; REITER, B. *The Crisis of Liberal Democracy and the Path Ahead*. London: Rowman & Littlefield International, 2017; GALSTON, W. *Anti-Pluralism: The Populist Threat to Liberal Democracy (Politics and Culture)*. New Haven: Yale University Press, 2018; ZNOJ, M., BÍBA J., VARGOVČÍKOVÁ J. *Demokracie v postliberální konstelaci*. Praha: Karolinum, 2014.

<sup>4</sup> Mezi jevy, které ve svém komplexu přispívají ke krizi liberální demokracie a jejichž podstata přímo pramení z vnitřních tenzí liberálnědemokratického uspořádání, můžeme řadit zejména negativní sociální důsledky kapitalistické ekonomické formy liberálnědemokratických společností, otázky krize identity, sociální koheze a pocitu sounáležitosti liberálního individua, či veskrze demokratický problém omezování vlády většiny prostřednictvím expanze ryze liberálních institutů jako například lidskoprávního diskursu.

<sup>5</sup> Všeobecná deklarace lidských práv v Preambuli vyjadřuje, že „uznání přirozené důstojnosti a rovných a nezczitelných práv členů lidské rodiny je základem svobody, spravedlnosti a míru ve světě...“, jakož i „víru v základní lidská práva, v důstojnost a hodnotu lidské osobnosti...“. V čl. 1 stanoví, že „Všichni lidé rodí se svobodní a sobě rovní co do důstojnosti a práv...“. Dále čl. 22 a 23 přiznává lidské důstojnosti sociální rozměr, když ji spojuje s požadavkem sociálního zabezpečení a spravedlivé odměny za práci.

ústavních systémů některých zemí, například do ústavy SRN (1949), Itálie (1948) či Japonska (1946).<sup>6</sup>

Významný vliv na právní zakotvení lidské důstojnosti, jakož i konstrukci poválečného lidskoprávního diskursu vůbec měl katolický filosof Jacques Maritain. Maritain byl jako mnozí jiní konfrontován s obtížemi nalézt konsensus nad poválečnou formulací lidských práv ve světě roztržitém kulturní, politickou a náboženskou diferenciací. Zaujal tedy stanovisko, že není možné formulovat konsensus ohledně spekulativního východiska lidských práv. Oproti tomu pragmaticky věřil, že je možné formulovat elementární obsah lidských práv, jakož i některé základní hodnoty stojící v jejich pozadí, a to bez ohledu na zvolený spekulativní diskurs.<sup>7</sup> Výrazem úspěšnosti tohoto přístupu byl právě konsensus vtělený do Všeobecné deklarace lidských práv. Vyjma metody měl Maritain též významný vliv na prosazení centrality lidské důstojnosti do Všeobecné deklarace lidských práv ve smyslu základního mezikulturního východiska v rámci principů praktického diskursu.<sup>8</sup>

Zatímco Všeobecná deklarace lidských práv artikuluje univerzální shodu o centrální právní pozici lidské důstojnosti, samotný obsah a aplikace tohoto konceptu se zásadním způsobem v jednotlivých národních právních řádech odlišují. Ideální typologie ve vztahu k právní funkci lidské důstojnosti může být definována ve dvou základních kategoriích: a) lidská důstojnost jako přirozenoprávní princip, z něhož je odvozován celý systém základních práv, b) lidská důstojnost jako samostatné základní právo v celkovém komplexu základních práv. V třetím případě lze lidskou důstojnost

chápat jako mimoprávní etický princip, který může podporovat legitimitu systému základních práv.

Bez ohledu na formální ústavní pozici lidské důstojnosti v jednotlivých právních řádech lze konstatovat, že interpretace a aplikace pojmu lidské důstojnosti v posledních desetiletích prodělává dynamický vývoj, který vede k extenzivní aplikaci tohoto pojmu.<sup>9</sup> Reakcí na výše popsanou extenzi lidské důstojnosti byl rozvoj konceptu „jádra lidské důstojnosti“. Snahou při jeho definici je nalezení jistých společných rysů lidské důstojnosti, které jsou přítomny bez ohledu na konkrétní případ její aplikace. Jeden z takových modelů obsahuje následující charakteristiku „jádra lidské důstojnosti“:

1. Uznání skutečnosti, že jakákoliv lidská bytost má svou hodnotu, která pramení ze samotného faktu, že je lidskou bytostí.
2. Jisté formy zacházení a jednání jsou v rozporu s uznáním a respektem ve vztahu k faktu lidské důstojnosti.
3. Princip, že stát existuje pro účely lidských bytostí a ne opačně.<sup>10</sup>

Vydjeme-li z ústředního prvku jádra lidské důstojnosti, pak lidská důstojnost je v právním diskursu konstruována jako pozitivnímu právu předcházející univerzálně a objektivně existující fakt. Představuje vlastnost každé lidské bytosti z podstaty sebe sama, která je poválečnou přirozenoprávní teorií rozpoznána jako hodna právní ochrany. Právní důsledky uplatnění tohoto konceptu mají široký dopad. Tradiční jádrové principy liberálně demokratického státu, zejména princip svobody a rovnosti, byly doplněny o lidskou důstojnost, která je obdobně postulována v přirozenoprávním smyslu. Došlo tak k funkční změně lidskoprávního diskursu.<sup>11</sup>

<sup>6</sup> Christopher McCrudden dokazuje, že koncept lidské důstojnosti je součástí dlouhé filosofické a náboženské tradice sahající svými počátky až do období antiky. I přesto platí, že užití lidské důstojnosti jako právního konceptu lze vystopovat právě až v období po druhé světové válce. Viz MCCRUDDEN, Ch. Human Dignity and Judicial Interpretation of Human Rights. *The European Journal of International Law*. 2008, Vol 19, No. 4, s. 655–723.

<sup>7</sup> Maritain vychází z rozlišení spekulativního diskursu, který chápe ve způsobu myšlení, jehož cílem je „racionální ospravedlnění v rámci duchovní dynamiky filosofické doktríny či náboženské víry“, a diskursu praktického, jehož cílem je nalezení jednoznačných závěrů o správném a spravedlivém jednání. Právě v tomto druhém případě viděl „principy jednání společně každému člověku, ačkoliv jsou různými osobami ospravedlněny různými způsoby“. MARITAIN, J. *Human Rights: Comments and interpretations. A symposium edited by Unesco*. Paris: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, UNESCO/PHS/3, 1948, s. 2. Online dostupné na: <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001550/155042eb.pdf>.

<sup>8</sup> K bližšímu seznámení se s Maritainovým personalistickým pojetím člověka jako kompromisu mezi individualistickým a socialistickým chápáním člověka viz MARITAIN, J. *The Rights of Man and Natural Law*. New York: Gordian Press, 1971.

<sup>9</sup> Lidská důstojnost je v individuálních případech aplikována na celou škálu situací, jako je například mučení a nelidské zacházení, trest smrti, chudoba, životní podmínky, zákaz diskriminace, postavení osob se zdravotním postižením, regulace biomedicínského výzkumu a další otázky související s ochranou individuální svobody a autonomie.

<sup>10</sup> MCCRUDDEN, Ch. Human Dignity and Judicial Interpretation of Human Rights. *The European Journal of International Law*. 2008, Vol 19, No. 4, s. 679. Barroso rozvinul podobný koncept „minima lidské důstojnosti“, který definoval jako obsahující následující tři komponenty: 1. hodnota lidské bytosti, která plyne ze samotného faktu její existence, 2. autonomie každého individua, 3. omezenost určitými legitimními limity za účelem ochrany veřejných hodnot a státního zájmu. BARROSSO, L. R. Here, There, and Everywhere: Human Dignity in Contemporary Law and in the Transnational Discourse. *Boston College International and Comparative Law Review*. 2012, Vol. 35, Issue 2, s. 360.

<sup>11</sup> V tradičním smyslu bylo liberální svobodné individuum chápáno jako individuum nadané autonomií státem chráněnou a státu zapovězenou, jehož svobodná existence se naplňuje pouze samotnou možností rozhodování ve sféře autonomie, kdy každá absence volby je prezentována jako svobodná absence

Ve vztahu mezi jednotlivcem a státem má lidská důstojnost potenciál plnit několik funkcí. Zaprvé, lidská důstojnost působí z pohledu mezinárodního práva *de lege lata* jako ekvivalenční funkce všech lidských bytostí, tj. jejím subjektem je každý, čímž podporuje univerzalistické aspirace poválečné ochrany lidských práv. V tomto ohledu se však také střetává s faktickými limity realizace univerzalistické ochrany lidských práv. Zadruhé, v národních právních řádech má potenciál plnit ryze liberální funkci prostředku ochrany jednotlivce před určitými formami zacházení ze strany státu na jedné straně (status negativus). Na straně druhé může být interpretována jako závazek státu chránit člověka před stavem, který by jej situoval do stavu negujícího lidskou důstojnost (status positivus).

Zákaz určitého zacházení ze strany veřejné moci představuje nejen zákaz mučení a jiného krutého, nelidského či ponižujícího zacházení, ale maximum, aby lidská bytost byla vždy pojmána za subjekt práv. V tomto smyslu je uznání lidské důstojnosti zárukou, že jednotlivec bude součástí přirozenoprávního univerza lidských práv, neboť objektivizace člověka je ve své absolutní podobě zbavením samotné schopnosti být subjektem práv. Zákazem objektivizace člověka je tak vytvářen tlak na institucionální a funkční strukturu veřejné moci, kdy veškeré složky veřejné moci musí k jednotlivci přistupovat způsobem, který respektuje, že účelem existence státu je člověk sám o sobě. Je tak podpořen tradiční liberální primát jednotlivce před státem.<sup>12</sup>

Zatímco koncept jádra lidské důstojnosti a jeho adekvátní judikatorní aplikace může být odpovědí právního diskursu na nebezpečí rozplynutí lidské důstojnosti v dlouhé řadě nehomogenních interpretací s kontradiktorními závěry o povaze lidské důstojnosti samotné, významnější nebezpečí pro lidskou důstojnost lze spatřovat v oblasti politického diskursu. Uvedeme-li nejflagrantnější případy selhání při ochraně lidské důstojnosti v nedávné době, pak se jednalo zejména o neschopnost zamezit systematickému popírání lidské důstojnosti mučením, nelidským a ponižujícím zacházením, které realizovaly Spojené státy americké v rámci trestání tzv. mimosoudních vězňů. V rámci programu „Zadržení vysoké hodnoty“ byly používány tzv. rozšířené výslechové prostředky, které představují

vůle. Oproti tomu lidská důstojnost má užší vztah k hodnotově morální pozici člověka ve světě a vyjadřuje požadavek důstojné situovanosti individua bez bezvýjimečného přihlídnutí k jeho vůli.

<sup>12</sup> Zmíněný požadavek zákazu objektivizace byl formulován v rámci tzv. teorie objektu Güntera Düringa. Viz DÜRING, G. *Grundgesetz: Kommentierung der Artikel 1 und 2 Grundgesetz*. In MAUNZ, T., DÜRING G. (ed.) *Grundgesetz. Kommentar*. München: C. H. Beck, 2003.

zcela zásadní porušení zákazu mučení a jiného krutého, nelidského a ponižujícího zacházení. Kooperace některých evropských zemí, byť utajovaná, přispěla k politické legitimizaci těchto prostředků a znamenala porušení mezinárodních a vnitrostátních ústavních garancí lidských práv.<sup>13</sup> V současné době jsme pak na úrovni mezinárodněpolitického prostředí svědky situací, které jsou negací lidské důstojnosti v masovém měřítku, a to bez adekvátní reakce mezinárodního společenství či států, pod jejichž suverénní mocí k takovým aktům dochází. Jedná se například o použití chemických zbraní proti civilnímu obyvatelstvu a mezinárodněprávně chráněným cílům v Syrské občanské válce<sup>14</sup> či situace migrujících osob v oblasti Středomořího moře.<sup>15</sup>

Ačkoliv faktické případy popírání lidské důstojnosti nemají vliv na samotnou platnost konceptu lidské důstojnosti v právním diskursu, představují negaci lidské důstojnosti ve sféře politické fakticity, kdy případné neadekvátní reakce jsou tichým souhlasem s předmětnou politickou praxí. Zatímco je politicky zcela tolerován rozklad hodnoty lidské důstojnosti v mezinárodním měřítku, obdobný problém vyvstává na úrovni jednotlivých evropských zemí. Politický útok na liberálně demokratický řád je ve své podstatě zacílen proti lidské důstojnosti určitých individuí či skupin osob, ať již z jakéhokoliv politického motivu. Účelem pak je politicky potenciálně efektivní pokus o vyloučení těchto osob z univerza společnosti systematickou politickou negací faktu lidské důstojnosti těchto osob na základě hledisek národních, rasových či náboženských. V tomto smyslu se otvírá prostor pro reprezentaci určitých kategorií osob jako bezprávných objektů, kdy takový stav je v esenciálním smyslu popřením existence liberální společnosti. Zároveň dochází k recipročnímu důrazu na návrat národních identit, kdy prostá příslušnost k národu je propagována jako hodnota stojící nad individualitou člověka. Tím je bezprostředně ohrožen jeden z hodnotových základů poválečného uspořádání liberálně demokratických

<sup>13</sup> Blíže k dostupným informacím o praktikách amerických tajných služeb, jakož i k právní kvalifikaci případné mezinárodní kooperace viz například rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 24. 7. 2014 ve věci Al Nashiri proti Polsku, stížnost č. 28761/11.

<sup>14</sup> K otázce identifikace konkrétních aktů porušení mezinárodního práva včetně použití chemických zbraní viz například zpráva Nezávislé mezinárodní vyšetřovací komise pro Syřskou arabskou republiku ze dne 6. 9. 2017. Komise existuje jako orgán systému OSN zřízený Radou pro lidská práva OSN. Zpráva dostupná online na: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/IICISyria/Pages/IndependentInternationalCommission.aspx>

<sup>15</sup> Pro historické i aktuální informace o migraci, včetně množství osob utonutých, v oblasti Středomořího moře viz datový portál Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky. Dostupný online na: <http://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean>

společností a esenciální princip poválečné mezinárodní ochrany lidských práv.

## II. Vnitřní tenze konceptu liberální demokracie a „lhostejná demokracie“

Ohrožení lidské důstojnosti politickou fakticitou lze považovat za jeden z projevů krize liberální demokracie. Ta se v politickostranickém systému dále manifestuje nárůstem antisystémových stran, zpravidla na nacionalistickém ideovém základě, které požadují revizi institucionálního uspořádání Evropy, dělby moci a právního státu, tj. jádrových prvků evropských ústavních systémů.<sup>16</sup> Ačkoliv tyto jevy nejsou rovným dílem distribuovány ve všech západních zemích, můžeme konstatovat, že v určitém stupni se projevují napříč celým západním světem.<sup>17</sup>

Jakákoliv analýza krize liberální demokracie je plně závislá na zvoleném sémantickém rámci základních pojmů.<sup>18</sup> Definujme pro stávající účel liberální ústavní uspořádání jako systém, který garantuje a chrá-

ní tradičně liberální práva, včetně lidské důstojnosti, na přirozenoprávním základě a jeho vnitřní struktura je podřízena limitům dělby moci a právního státu, včetně ústavněprávního přezkumu. Liberální práva, dělba moci a právní stát tak představují triádu charakteristickou pro liberální stát. Demokratickým státem chápáným formálně a komplementárně ke státu liberálnímu lze rozumět politickou organizaci jednotlivců, pro niž je centrálním principem rovná politická účast a princip většiny pro formulaci rozhodnutí. Formální pojetí demokracie nezbytně nutně nedefinuje, jaké osoby mají být součástí politického společenství, jakož ani nestanoví limit pro vládu většiny vyjma limitu popření demokratické formy. Tím by bylo rozhodnutí narušující existenci politických práv a rovnosti členů politického společenství.<sup>19</sup> Spojení liberální a demokratické formy pak můžeme ve výše uvedeném smyslu chápat jako ústavní systém, který na základě rovné politické participace většinovým principem rozhoduje v rámci limitů nastavených především modelem liberálního státu.

Atributy liberálního státu, tj. základní práva, dělba moci a právní stát, jsou ve svém principu v neustálé tenzi s politickým prvkem určujícím podstatu jakéhokoliv ústavního uspořádání, tj. i uspořádání demokratického.<sup>20</sup> Platí tedy, že koncept liberálně demokratického státu může fungovat ve dvou základních modech. V prvním případě liberální ústavní uspořádání je efektivním institucionálním a hodnotovým základem pro formulaci demokratických rozhodnutí v rámci limitů liberálního ústavního uspořádání. Liberální

<sup>16</sup> Dnes již „tradiční“ politická doktrína stojící v kontrapozici k liberálně demokratickému státu je koncepce Viktora Orbána, který prosazuje „odmítnutí liberálních principů a metod sociální organizace, jakož i obecného liberálního chápání společnosti... osobní zájmy lidí a jejich práce musí být blízce spjaté s životem komunity a národa a tento princip musí být chráněn a posilován. Jinými slovy, maďarský národ není uskupení jednotlivců, ale komunita, která musí být organizována a v principu konstruována. V tomto smyslu nový maďarský stát je iliberální, ne-liberální stát.“. Viz řeč Viktora Orbána 30. července 2014 u příležitosti 25. Bálványos letní svobodné univerzity. Ve vztahu k revizi institucionálního uspořádání lze uvést jako příklad Polska a vnitřní politické pokusy, založené na nacionálně konzervativní koncepci strany PiS, o dekonstrukci dělby moci zejména ve vztahu k moci soudní. Blíže viz například stanovisko Evropské komise pro demokracii prostřednictvím práva, respektive „Benátské komise“, CDL-AD(2016)026 ze dne 14. 10. 2016 „Stanovisko k zákonu o Ústavním tribunálu“.

<sup>17</sup> Evropský vývoj tak v jistém smyslu sleduje obecný globální trend nárůstu neliberální demokracie, který již v 90. letech 20. stol. identifikoval Fareed Zakaria. Blíže viz ZAKARIA, F. *The rise of illiberal democracy. Foreign Affairs*. Nov/Dec 1997.

<sup>18</sup> Význam definice základních pojmů lze ilustrovat například na vlivné publicistické diskusi reflektující předvolební kampaň a zvolení Donalda Trumpa americkým prezidentem. Andrew Sullivan přičítá úspěch Donalda Trumpa mimo jiné dlouhodobé politické praxi, která zredukovala účinnost původních ústavních mechanismů dělby moci. Byl tak otevřen prostor pro demokratickou tyranii většiny. Oproti tomu Michael Lind v reakci na Sullivanu konstruuje obraz vyčerpané demokracie vlivem technokracie či lidskoprávní adjudikace, která působí krizi politické reprezentace. Příčinou krize liberální-demokracie tak je v závislosti na zvoleném chápání pojmů a výběru relevantních jevů buď příliš neliberální demokracie, nebo liberální nedemokracie. Viz SULLIVAN, A. Democracies end when they are too democratic. *New York Magazine*, 2. 5. 2016. Získáno z: <http://nymag.com/daily/intelligencer/2016/04/america-tyranny-donald-trump.html>. Dále LIND, M. Is There Too Much Democracy in America or Too Little. *The New York Times*, 14. 5. 2016. Získáno z: <https://>

[www.nytimes.com/2016/05/15/opinion/campaign-stops/is-there-too-much-democracy-in-america-or-too-little.html](http://www.nytimes.com/2016/05/15/opinion/campaign-stops/is-there-too-much-democracy-in-america-or-too-little.html)

<sup>19</sup> Je nasadě, že zprvu antiliberální demokratický politický útok proti liberálně demokratickému ústavnímu uspořádání se zpravidla neomezí vůči ryze liberálním prvkům, jako jsou liberální základní práva či dělba moci. Ve snaze aktivizovat určitý segment politického prostředí ke změně základních ústavních parametrů systému bude zcela jistě využita politická taktika omezování politických práv oponentů, kdy případná demontáž principu dělby moci uvedený proces usnadní.

<sup>20</sup> Teze o kontrapozici mezi liberálně svobodným individuem, jež je chráněno atributy liberálního státu proti státu samotnému, a politickou formou platí nejen pro demokratické uspořádání, ale v principu pro jakoukoliv formu politického uspořádání. Příčinou je charakter liberální tradice svobody, která „ve své nejněmější podstatě všecko sociální a tím i všecko politické neguje a tím zároveň tvoří protiklad veškeré teorie společenské a státní praxe“. Viz KELSEN, H. *Problém parlamentarismu*. Praha: Parlament, 1926. In KELSEN, H. *O státu, právu a demokracii*. Výběr z prací let 1914–1938. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015, s. 10. Obdobně, avšak se zcela jinými teoretickými důsledky, též Schmitt: „Negace politična, která je inherentně přítomna v každém konsistentním individualismu, vede nezbytně nutně k politické praxi nedůvěry vůči jakémukoliv politickým silám a formám státu a vlády...“. SCHMITT, C. *Pojem politična*. Praha: Oikoymenh, 2013, s. 69.



hodnotový model je demokratickým systémem dále rozvíjen, popřípadě alespoň existenčně udržován. Na druhé straně je myslitelná situace, kdy liberální ústavní uspořádání může být politicky viděno jako přítěž, která omezuje politickou vůli většiny, a musí být z tohoto důvodu omezeno či odstraněno. Politickou tendencí je za této situace prezentovat liberální model jako zcela antidemokratický, a proto nelegitimní. Není proto náhodou, že formálně demokratické kroky zaměřené proti liberálně demokratickému státu míří zpravidla proti garancím základních práv, dělbě moci a právnímu státu. Obdobně zcela příznačným projevem jsou apely na realizaci přímé demokracie zejména ze strany antiliberálních stran, kdy přímá demokracie má odkrýt rozpor mezi vůlí lidu a ústavními garancemi liberálního státu.

Současná krize liberální demokracie může být chápána ve výše uvedeném kontextu jako krize pozitivního působení mezi liberálním a demokratickým prvkem evropských ústavních systémů. Výsledkem je stav, který můžeme nazvat jako „lhostejná demokracie“, kdy ústavní systém je stále *de constitutione lata* liberální demokracie, avšak modus fungování ústavně-politického uspořádání vykazuje nesouvztažnost mezi hodnotovými a institucionálními požadavky liberálního státu na straně jedné a prozatímne stále ještě převažujícím demokratickým státem na straně druhé. V tomto smyslu přívlastek lhostejnosti vyjadřuje formu demokratické či nedemokratické politické opozice a pohrdání ve vztahu k fundamentálním hodnotám liberálního státu, a to jak ze strany politické reprezentace, tak občanů.

### III. Kořeny „lhostejné demokracie“ v České republice

Kořeny krize liberální demokracie v České republice lze hledat zejména v 90. letech minulého století. Právě v tomto období byl koncept liberálního státu prostřednictvím svého tradičního důrazu na ochranu vlastnického práva plně asociován s modelem tzv. neoliberálního ekonomického uspořádání, který přinesl dominanci specifické formy ekonomické logiky a tržních hodnot do domácího politického diskursu.<sup>21</sup>

<sup>21</sup> Pojmu „neoliberální“ je zde užito ve smyslu politické dominance specifické ekonomické logiky sledující výlučně cíle ekonomické efektivity prostřednictvím tržních mechanismů, která stojí nad jinými politickými racionálními. Je však zřejmé, že samotný pojem „neoliberální“ není zcela jednoznačný. Zpravidla vystupuje jako obecná kritická forma pojmové objektivizace reality kapitalistické ekonomiky a s ní spojeného způsobu politického myšlení, který se rozvíjí zejména od 90. let 20. století. Ad analýza neoliberálního viz například DAVIES, W. *The Limits of Neoliberalism: Authority, Sovereignty and the Logic of Competition*. London:

Stalo se tak i přesto, že počátek porevolučního politického uspořádání se nesl původně v duchu hodnotového pojetí demokracie, jehož výchozím politickým účelem bylo odmítnutí totalitního režimu a které bylo úzce spojeno s disentem. Václav Havel jako hlavní reprezentant uvedeného politického proudu zakládal nové politické uspořádání na centralitě pravdy, morálky a odpovědnosti.<sup>22</sup> Demokracie měla být životem reflexivní existenciální zkušenosti jednotlivce prostřednictvím odpovědného vztahu k druhým a ke společnosti. Havlova koncepce byla proto založena na specifickém morálním pojetí jednotlivce, který v politickém společenství s druhými využívá demokratického modelu vládnutí.<sup>23</sup> Právě jeho prostřednictvím realizuje specifickou formu liberální demokracie. Takové politické uspořádání artikuluje svou kolektivní vůli na základě hodnot odpovědnosti, morálky a pravdy, čímž dosahuje analogické morální kvality formálně demokratických rozhodnutí ve smyslu výše představeného modelu.

Havlovo vnímání demokracie bylo blízké pojetí filosofa J. Patočky. Ačkoliv oba vycházeli z obdobné zkušenosti českého politického disentu minulého století, Havel se ve svých úvahách vymezoval především vůči realitě komunistického režimu. Oproti tomu Patočkovu fenomenologické myšlení bylo širší a zahrnovalo elementární otázky demokracie, svobody a smyslu dějin. Patočka při formulaci obsahu demokratické společnosti vycházel – obdobně jako Havel – ze svobodné odpovědnosti. Historie pro něj představovala stále aktualizovaný pokus o život v pravdě. Svoboda tak měla být svobodou pravdy, a to v podobě pravdy samotného bytí, které odlišuje od jsoucen jako pouhých výrazů této originální svobody a které samy o sobě postrádají autenticitu bytí.<sup>24</sup> Vyjádřením spjatosti člověka s obcí Patočka propojil athénský ideál demokracie se současností. Smysl demokracie spatřoval v budování prostoru pro „*autonomní smysluplnost*

SAGE Publications Ltd., 2017 nebo CAHILL, D., KONINGS, M. *Neoliberalism*. Cambridge: Polity Press, 2017.

<sup>22</sup> „Demokracie je systém založený na víře v lidskou zodpovědnost... Demokracie a občanská společnost jsou dvě strany téže mince.“ HAVEL, V. *Projevy I*. Praha: Paseka, 1995, s. 179.

<sup>23</sup> „Rozumím demokracii jako formu státního bytí, jako sebeorganizaci společnosti, jako formu společného žití... Ne jako způsob institucionálního uspořádání... Demokracie je niterný projev každého individua...“ HAVEL, V. *Vážení občané*. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 1992, s. 133.

<sup>24</sup> „Svoboda je posléze svoboda pravdy, a to v podobě odhalení samotného bytí, pravdy bytí samého, a nikoli jen jsoucen... Svoboda není stránka lidské podstaty, nýbrž znamená v podstatě to, že bytí samo je konečné, že je v ofřesu všech naivních ‚jistot‘, které hledí najít svůj domov ve jsoucnech, aby si nemusily přiznat, že člověk nemá žádný, vyjma toto všeodhalující a svobodné, co právě proto nemůže ‚být‘ tak jako jsoucna: bytí a jeho tajemství a div: že jsoucno jest.“ PATOČKA, J. *Kacírské eseje o filosofii dějin*. Praha: Academia, 1990, s. 47.

*skrze smysluplnost vzájemného uznání v působnosti, která má význam pro všechny účastníky a neomezuje se na pouhé udržování tělesného života“.*<sup>25</sup>

Koncept hodnotové demokracie odvozený od specifického pojetí svobodného člověka žijícího v odpovědnosti k druhým a ke společnosti byl záhy překonán neoliberálním modelem rychlé privatizace a priority ekonomických a tržních zájmů. Morálně filosofické koncepce, s nimiž se vstupovalo do nového prostoru demokracie a které byly rozvinuty především filosofií disentu v návaznosti též na tradice první republiky, byly záhy vytlačeny. Úplné roztržštění a negace hodnotového odkazu disentu reprezentovaného právě osobami Václava Havla a Jana Patočky však nastávají až v poslední době jako příznak rozkladu hodnotových základů českého modelu liberální demokracie. Zatímco dílo Jana Patočky je ve smyslu jeho politického odkazu zapomenuto, Havlova koncepce člověka a demokracie je delegitimizována a ti, kteří se snaží jeho politický odkaz uchovat, jsou stigmatizováni jako „pravdoláskáři“.

Efekty perforace politického diskursu neoliberálním myšlením v 90. letech jsou v principu dvojího druhu. Zaprvé, byly delegitimizovány alternativní sféry politického myšlení a prostor pro potenciální rozsah demokratického rozhodování byl značně zúžen na rozhodnutí legitimizovaná neoliberální diskursivní logikou soukromého a tržního zájmu. Důsledkem je kolaps politického spektra, které bylo determinantem politického života evropského kontinentu od počátku moderní doby. Za vyvrcholení tohoto procesu lze považovat politickou úspěšnost koncepcí, které připodobňují stát k soukromoprávním korporacím a za nejvhodnější model vládnutí považují maximy soukromé korporátní správy. Následně vyprázdněný prostor demokratického politického diskursu vytvořil potenciální zónu pro politické formy, které se dnes projevují právě jako příznaky „lhostejné demokracie“.

Druhým efektem byla přímá změna ve vnímání hodnot, které formují základ liberální společnosti a státu, tj. svobody a rovnosti, a které tímto ztratily svou pozitivní politickou funkci. Aby liberálně demokratické uspořádání mohlo fungovat ve výše popsaném teoretickém modelu kohabitace a vzájemného posilování hodnot liberální společnosti prostřednictvím demokratické formy vlády, je nutné, aby převládající pojetí hodnotových principů svobody a rovnosti bylo schopné motivovat jednotlivce a politickou reprezentaci k politickému jednání. Jenom v tomto případě mohou fungovat liberální hodnoty svobody a rovnosti jako konstruktivní základ pro demokratické rozhodování.

Právě z tohoto důvodu byla v historickém kontextu svoboda vždy v jistém dialektickém vztahu ke své

vlastní negaci a její rozšiřování bylo politickým smyslem určité části společnosti. Zpočátku stála svoboda jako antiteze k náboženskému útlaku a její naplnění bylo zárukou spásy jednotlivce, později sekularizovaná svoboda měla osvobodit jednotlivce od podřízení tradici, tyranii, monarchii, národnostnímu a třídnímu útlaku. Po pádu Sovětského svazu však svoboda ztratila svůj celospolečenský hybný status. Liberální svoboda byla politicky ztotožněna, jako jednou provždy dosažený princip, se svobodou majetkovou a tržní. Stala se privatizovanou, individualizovanou a partikularizovanou kategorií, a proto ztratila stimulační efekt jako zdroj představy kolektivního dobra, které by motivovalo demokratickou politickou akci.<sup>26</sup>

Oba efekty pramenící z vnitřních slabín stávající formy liberální demokracie, tj. vyprázdnění politického spektra, jakož i privatizace liberálních hodnot, otevřely prostor těm, kteří se znovu snaží antagonistovat politický diskurs. Zatímco uvedené slabiny se projevují na úrovni celé Evropy, právě v postkomunistických zemích jsou zakořeněny nejsilněji. Ačkoliv samotné obnovení ostré politické dynamiky za limity neoliberálního statusu quo nelze považovat za negativní, za stávající situace se odehrává za hranicemi základního hodnotového rámce liberálně demokratického ústavního uspořádání. Zejména prostřednictvím reprezentace politického prostoru jako souboje existenciálního přítele a nepřítele, kterýžto koncept se vždy prokázal jako užitečný, jde-li o legitimizaci antiliberálních politických programů, a zároveň zhoubný, pokud šlo o odstraňování záruk existence svobodné společnosti.

#### IV. Antiliberální politické trhliny a migrační krize

Migrační krizi lze chápat jako příčinu zásadní změny v politické dynamice oslabených evropských liberálních demokracií.<sup>27</sup> Krize vyvolala sérii závažných

<sup>26</sup> Na obdobné nebezpečí fragmentace svobody upozorňoval též Jan Patočka slovy: „Co se ze stanoviska liberální společnosti jeví jako progresivní rozšiřování jejich zisků a jejich pozeňání, prokazuje se však při souhrnné úvaze o lidstvu jako neustálé kupčení, získávání jednotlivých svobod za svobodu jedinou... Vnitřní rozpor mezi svobodou a svobodami ochromuje zevnitř naivní víru ve vlastní právo a optimismus expanze do ostatního světa“. PATOČKA, J. *Evropa a doba poevropská*. Praha: Lidové noviny, 1992, s. 22–23.

<sup>27</sup> Pod pojmem migrační krize můžeme stricto sensu rozumět vývoj v roce 2015, kdy počet nelegálních překročení vnější hranice Schengenského prostoru dosáhl přibližně 1 800 000 a počet prvotních žádostí o azyl v zemích EU dosáhl 1 300 000. Largo sensu pak můžeme hovořit o migrační krizi od roku 2014 až do současnosti, kdy příčiny a migrační toky v nižší intenzitě přetrvávají. Pro více informací viz databáze Frotexu a Eurostatu dostupná na <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/migratory-routes-map/> a [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr\\_asyappctza&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_asyappctza&lang=en)

<sup>25</sup> Tamtéž, s. 57 a násled.

politických jevů. Na jedné straně stojí trhliny evropského politického konsensu, které vyvstaly v důsledku neshody na řešení migrační krize. Na straně druhé posílení nových forem antiliberální identitární politiky. Problém identitární politiky, dnes zpravidla založené na dlouhé tradici evropských nacionalismů a zneužívající – prizmatem liberální demokracie zcela legitimní – otázku po uchování kulturní identity, přináší do liberálně demokratického politického prostoru novou antiliberální dynamiku.

Návrat k antiindividuálnímu pojetí jednotlivců a jejich politickou konceptualizací prostřednictvím vnějších kolektivních kritérií za hranici občanství vede k vytváření identit, které mají ospravedlnit destrukci modelu vnitrostátní i evropské liberální politiky. Pro účely politické údernosti je tak vytvářena, bez ohledu na širokou národnostní, náboženskou a rasovou variabilitu současné západní civilizace, představa typizovaného nepřítele – migranta, který je schopen ohrozit samotnou existenci konkrétního politického společenství. S tímto jevem jsou bezprostředně spojeny snahy využít demokratický politický diskurs k negaci obecné hodnoty lidské důstojnosti individua a vypudit nepřítele z politického prostoru. Argument nebezpečným nepřítelem bez lidské důstojnosti je stále rozšířenější ultimativní antiliberální politickou metodou. Deklarované účely této metody se mohou pohybovat na škále od snahy chránit kulturní identitu až ke krajní schmittovské představě existenciálního politického nebezpečí odehrávajícího se na pozadí střetu civilizací.<sup>28</sup> Tato tendence není limitována na žádnou specifickou část politického spektra. Právě naopak platí, že proniká politickým spektrem od antisystémových po tradiční politické strany.

Při konstrukci antiliberální identity, založené na národnostní, náboženské, kulturní či rasové jednotě, stává se strach neefektivnějším politickým nástrojem. Migrace je tak jednoznačně ztotožněna s představou existenciálního ohrožení, které se děje v kontrapozici islámu a evropské civilizace, a to bez ohledu nejen na racionální analýzu zejména teroristické bezpečnostní hrozby, ale i samotného obsahu užívaných pojmů. Strach vítězí nad rozumem a ukazuje svou politickou

<sup>28</sup> Schmittovo antiliberální pojetí politiky vychází ze specifického politického rozlišení přítele a nepřítele. Za nepřítele je považován „někdo jiný ... cizinec, a k jeho podstatě stačí říci, že je ve zvlášť intenzivním smyslu někým jiným a cizím, takže v extrémním případě jsou s ním možné konflikty, které nemohou být rozhodnuty ani nějakým předem přijatým souborem obecných norem, ani výkonem nějakého ‚nezúčastněného‘, a tudíž ‚nestranného‘ třetího ... každý může jen sám rozhodnout o tom, zda jinakost cizince znamená v konkrétním existujícím konfliktu negaci vlastního způsobu existence a zda se proto proti ní vystupuje nebo bojuje, aby byl zachován bytostně vlastní způsob života“. SCHMITT, C. *Pojem politična*. Praha: Oikoyemenh, 2013, s. 26–27.

schopnost polarizovat politický prostor přítomný v demokratickém státě za hranici liberálních limitů politiky. Právě tím je bezprostředně ohrožen model otevřené společnosti založené na diskusi a toleranci. Zcela aktuální se tak stává Patočková výzva k odpovědné odvaze: „*Běži dnes o to, aby pohnutky jednání neležely nadále jediné nebo převahou v oblasti strachu a zvýhodnění, nýbrž v úctě k tomu, co je v člověku vyššího, v porozumění pro povinnost, pro obecné dobré, pro nezbytnost vzít na sebe v tomto směru i nepohodlí, nepochopení a jisté riziko.*“<sup>29</sup>

Averze vůči „riziku“ existence sociální diverzity, která je inherentně spojena s migrační krizí, je nejsilněji pociťována v zemích Visegrádské čtyřky. Oproti zemím západní Evropy je pro tyto země i dnes stále charakteristická poměrně výrazná etnická, rasová, náboženská a národnostní homogenita, která se rozvíjí s poválečným uspořádáním a byla konzervována v období existence Východního bloku. Zprvu proklamované dosažení liberálně demokratického ústavního uspořádání se dnes ukazuje jako vysoce problematické. Zatímco identita ústavních systémů byla pojímána jako liberálně demokratická, společností těchto zemí chyběla a chybí faktická sociální diverzita. Absence dlouhodobé reálné praxe společenské plurality tak neumožňuje realizovat skutečné jádro pojmu liberálního státu, a to ve smyslu svobodné společnosti, jejíž členové dokážou existovat ve státě, kde každý může realizovat svoji svobodu, v limitech svobody druhých a veřejného zájmu, bez ohledu na svou rasu, původ, národnost, náboženství atd. Vše v atmosféře skutečné tolerance a nediskriminace. Právě absence materiálního fungování liberálně demokratického státu vystavuje předmětné společnosti vyšší náchylnosti ke strachu a hledání nepřítele.

## V. Závěr: Budoucnost lidské důstojnosti a lidských práv v době „lhostejné demokracie“?

Jestliže ústavní systémy liberálních demokracií nemají podlehnout radikálním antiliberálním silám, k čemuž může dojít též prostřednictvím formálně demokratické procedury, je nezbytné, aby liberální model byl schopný adaptace na změněné podmínky uvnitř politického prostoru.

Pokusíme-li se závěrem nastínit, jakým směrem by se mohlo ubírat zejména politické myšlení, aby uchránilo stabilitu liberální demokracie, pak můžeme konstatovat následující. Je nutné, aby byla uchována centralita jádra lidské důstojnosti jako nadnormativního univerzalistického základu lidských práv, a to

<sup>29</sup> PATOČKA, J. „*Čím je a čím není Charta 77*“. In Sebrané spisy Jana Patočky, sv. 12, Češi I. Praha: Oikoyemenh, 2006, s. 430.

na mezinárodní i národní úrovni. Tento požadavek se nevztahuje pouze na fungování právního diskursu. Politiky liberálně demokratických zemí by měly být schopny principiálně chránit lidskou důstojnost osob, jejichž postavení se vlivem geopolitických událostí dostalo do přímého rozporu s jádrem lidské důstojnosti. Zřetelná neschopnost realizovat tento požadavek zeslabuje nejen hodnotovou praxi politického života v jednotlivých státech, ale i koncept lidské důstojnosti jako takový.

Zajištění požadavku ochrany lidské důstojnosti je též nutné chápat v kontextu tendencí omezovat v rámci národních ústavních systémů mechanismy dělby moci. Právě tendence k expanzi exekutivní moci na úkor moci soudní a zákonodárné se dnes projevuje též jako jeden z výrazných fenoménů současné krize liberální demokracie. Útoky na zákonodárnou a kontrolní moc parlamentu či moc soudní a reciproční expanze exekutivy historicky předcházely obdobím objektivizace člověka či skupin lidí ze strany veřejné moci. Ocitnou-li se ústavní systémy v obdobné pozici, pak odehrávají

se politická devalvace lidské důstojnosti může jen usnadnit prosazení autoritativních forem vlády.

Směr, kterým se politické uspořádání vydá ze stávajícího stavu „lhostejné demokracie“ a který ovlivní budoucí podobu ústavních systémů, obecně závisí nejen na schopnosti evropského kontinentu adekvátně čelit geopolitickým problémům včetně terorismu, ale též na politické schopnosti řešit vnitřní problémy liberálních demokracií. Předpokladem této schopnosti je, aby bylo prohlédnuto ekonomizující pojetí člověka a svobody vytvářející iluzorní přesvědčení o neotřesitelné privátní pozici liberálního individua před nástrahami politiky a státní moci a existujícího v kontextu zdánlivě apolitické veřejné sféry, jejímž postulovaným smyslem je poskytovat prostor ekonomickým vztahům. Liberální hodnoty musí být politicky artikulovány jako kolektivní veřejné ctnosti s reálným významem pro demokratický život jednotlivce. Jenom tak lze odpovédět na nastavenou síť identitárních politik, která zachytí každého, vůči němuž se liberální demokracie nedokázala obhájit jako legitimní hodnotový systém.

# Legislativa ČR v roce 2015 – kvantitativní přehled I

JUDr. František Novák, CSc.

Fakulta právnická Západočeské univerzity v Plzni

**Abstrakt:** Studie předkládá pravidelnou prezentaci výsledků základní statistické deskripce a prvotní analýzu zákonodárství České republiky za rok 2015. Přináší základní kvantitativní popis skladby české legislativy, zejména z hlediska formální typologie a struktury, odvětvové klasifikace a mezinárodní dimenze.

**Abstract:** This study provides a regular presentation of results of a basic statistical description and an initial analysis of 2015 legislation in the Czech Republic. It provides basic quantitative description of structure of the Czech legislation, especially in terms of its formal typology and structure, sectoral classification, and international dimensions.

**Klíčová slova:** česká legislativa, statistická deskripce, sbírka zákonů, mezinárodní smlouvy

**Key words:** Czech legislation, statistical description, Collection of Laws, international treaties

## Úvodem

Cílem této studie je pravidelná prezentace výsledků základní statistické deskripce a prvotní analýzy zákonodárství České republiky za rok 2015. Přináší proto základní kvantitativní popis skladby české legislativy, především z hlediska její formální typologie a struktury, odvětvové klasifikace a mezinárodní dimenze. Přináší rovněž informaci o fundamentálních změnách, jež se uskutečnily v příslušném roce, tedy v roce 2015.

Kvantitativní deskripce je zachycením stavu v rámci zvoleného časového rámce. Standardizovaný metodologický přístup pak umožňuje porovnávat tyto stavy navzájem a takto rekonstruovat pohyb v systému celé české legislativy, zachytit její vývoj. Ten je jistě primárně ovlivňován politicky. Takto získané a explikované informace mají tudíž i specifický sociologický a politologický význam. Nelze ovšem pustit ze zřetele ani vlastní samopohyb struktury legislativy, který je určován mj. tradičními právně kulturními vlivy.

Díky dostatečně dlouhé časové řadě, v níž jsou data pro tento výzkum cílevědomě shromažďována, lze také odlišovat a hodnotit relativně krátkodobé, nebo naopak dlouhodobé tendence a trendy, popřípadě vývojové zlomy, definovat etapy, stanovit určité periodizace tohoto vývoje apod.

Analýza se zaměřuje především na faktor novelizační, respektive faktor změny v legislativě, jakož i na vliv mezinárodního prostředí na vývoj v české legislativě. Uvedené faktory jsou pak vztaženy k základní typologické struktuře legislativních dokumentů a k jejich rozdělení podle tradičních právních odvětví

definovaných teoreticky v rámci systému českého práva. Tento článek soustřeďuje pozornost především na dynamický vývojový faktor v legislativě, tedy na zmiňovaný faktor změny, který je zvláště v posledním období v popředí zájmu teorie i praxe.<sup>1</sup>

Monitoring legislativy ČR se provádí již od roku 2007, respektive 2006, kdy byly jeho výsledky poprvé zachyceny a posléze standardně zjišťovány a publikovány.<sup>2</sup> Tato specifická statistika vychází z analýzy oficiálních sbírek legislativních dokumentů Sbírkou zákonů ČR a Sbírkou mezinárodních smluv ČR a dále z údajů, které poskytuje speciální databáze legislativních dokumentů LexGalaxy. Ta jako jediná, pokud je autorovi této studie známo, zachycuje data o stavu a vývoji české legislativy včetně jejích každoročních posunů, a to i v delším časovém srovnání, a může tak být mj. též jedním z východisek kvantitativní analýzy v této pro právo mimořádně důležité oblasti.

<sup>1</sup> Viz například BÁRÁNY, E., ed. *Změna práva*. Bratislava: SAP, 2013. BÁRÁNY, E., eds. *Ako právo reaguje na novoty*. Bratislava. Ústav štátu a práva SAV, 2015. CVRČEK, F., JERMANOVÁ, H. *Metamorfózy práva ve střední Evropě IV. Žijeme v nejlepším z možných právních světů?* 1. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o., 2014, aj.

<sup>2</sup> K tomu viz zejména NOVÁK, F. *Legislativa v ČR v roce 2007 – kvantitativní přehled*. *Právník*, 2009, č. 2 a další studie s obdobnými názvy publikované v letech následujících (2009–2012) v časopise *Právník*.

## 1. Kvantitativní přehled dokumentů z oficiálních sbírek ČR

Tab. č. 1 Přehled dokumentů publikovaných a oznámených ve Sbírce zákonů ČR a ve Sbírce mezinárodních smluv ČR v roce 2015 podle jejich základních typů – souhrnná základní kvantifikace

Typ	UZ	ZO	Z	NV	V	UZZ	NUS	UP	RP	MS	S	RS	RV	Celkem
Počet	0	0	72	80	173	0	13	0	0	64	70	5	0	477

Tab. č. 2 Souhrnné kategorie legislativních dokumentů s rozlišením „právních“ a „ostatních“

Kategorie	Všechny dokumenty	Celkem Sb.	Celkem MS	Právní	Ostatní
Počet	477	413	64	402	75
Podíl z celku	1	0,866	0,134	0,843	0,157
Procento z celku	100	86,58	13,42	84,28	15,72

Tab. č. 3 Souhrnné kategorie dokumentů publikovaných ve Sb. s rozlišením na „právní“ a „ostatní“

Kategorie	Sbírka celkem	Právní	Ostatní
Počet	413	338	75
Podíl z celku	1	0,818	0,182
Procento z celku	100	81,84	18,16

Standardně jsou v tabulkách používány následující zkratky: UZ – ústavní zákony, Z – zákony, ZO – zákonná opatření Senátu ČR, NV – nařízení vlády, V – vyhlášky ústředních úřadů, MS – mezinárodní smlouvy, UZZ – úplné znění zákona, NUS – nálezy Ústavního soudu, UP – usnesení Poslanecké sněmovny, RP – rozhodnutí prezidenta, RPS – rozhodnutí předsedy Senátu Parlamentu ČR, RV – rozhodnutí vlády, S – sdělení, RS – redakční sdělení o opravě tiskové chyby, Sb. – Sbírka zákonů ČR, Sb. m. s. – Sbírka mezinárodních smluv ČR. Dokumenty označené jako „právní“ jsou ty, které jsou podle Ústavy způsobilé nést obecně závazné, tedy právní normy – UZ, ZO, Z, NV, V, NUS a MS. Jako „ostatní“ jsou v tomto kontextu označeny dokumenty typu UZZ, UP, RP, RV a S, popřípadě též RS.

### 1.1 Základní komentář

1.1.1 Celkový počet dokumentů obsažených v obou oficiálních sbírkách je 477, z toho na Sbírku zákonů připadá 413 a na Sb. m. s. pak 64. Oproti roku 2014 tak zaznamenáváme mírný nárůst (oproti celkovému počtu legislativních dokumentů vydaných v oficiálních sbírkách v roce 2014 – 444, a zvláště pak ve Sbírce zákonů)<sup>3</sup>. Porovnání s předchozími dvěma lety pak naznačuje možný trend k celkové redukci legislativy. Oproti předchozímu sledovanému období došlo k zřetelnému poklesu dokumentů domácích i mezinárodních smluv.

Tento pokles v relativním vyjádření znamenal, že legislativní produkce v roce 2014 dosáhla pouze 76,42 procenta skutečnosti roku předchozího, oproti roku 2012 pak jen 72,67 procenta, v roce 2015 pak 82 procent roku 2013 a 78 procent roku 2012. Pokles počtu MS je ještě významnější – na 68,57 procenta roku 2012 v roce 2014, a dokonce pouhých 62 procent v roce následujícím, tedy o více než 30 procent!

Celkový pokles legislativní produkce v obou sbírkách se zákonitě projevil i v kategoriích „právní“, respektive „ostatní“ (402 ku 75), podstatný je zde ovšem jejich vzájemný poměr, respektive podíl z celku všech dokumentů. Tento ukazatel má vypovídací hodnotu pouze v případě vnitrostátních legislativních dokumentů, jelikož všechny mezinárodní smlouvy lze principiálně považovat za dokumenty právní povahy, a to i v legislativním smyslu slova. Celkově tedy tvoří právní dokumenty 84,28 procenta ze všech dokumentů, ostatní dokumenty pak zbylých asi 15 procent, na úrovni Sbírky zákonů je ale tento poměr 338 ku 75, tedy právní dokumenty tvoří 81,84 procent ze všech. Koeficient právní relevance dokumentů z obou sbírek je tedy 0,843, pro Sbírku zákonů pak 0,818, a je tedy oproti roku 2014 mírně snížený (absolutně o zhruba 2 procenta). Oproti předchozímu období (2013 a 2012) je tento ukazatel přece jen vyšší, což můžeme z hlediska základních požadavků kladených na kvalitu legislativy hodnotit spíše pozitivně. Pokles míry právní relevance konstatovaný již v monitoringu pro rok 2012 se tedy, jak se zdá, zastavil.

<sup>3</sup> Pro další srovnání: 581 dokumentů celkem evidovaných za rok 2013 v základním rozdělení podle sbírek 476 ku 105, za rok 2012 potom 611 celkem, z toho Sb. 508 a Sb. m. s. 103.

Podíl „ostatních“ dokumentů vcelku je zhruba 15 procent, na úrovni Sbírky zákonů pak zhruba okolo 18 procent.

1.1.2 Relace **vnitrostátních** legislativních dokumentů a dokumentů **mezinárodní** povahy je prezentován tabulkou č. 4 ve zlomkovém vyjádření 413 ku 64, respektive 402 ku 64 na úrovni dokumentů „právních“ (v roce 2014 – 372 ku 72, respektive 312 ku 72 dokumentů „právních“; v roce 2013 je jejich poměr 476 : 105, respektive 377 : 105). Oproti roku 2012 je zřejmé zvýšení podílu mezinárodních smluv. Zatímco v roce 2012 tvořily MS necelých 17 procent ze všech dokumentů, respektive 20 procent dokumentů „právních“, v roce 2013 je to 18 procent, respektive téměř 22 procent ze všech dokumentů „právních“, což relativně znamená nárůst o 10 procent. Rok 2014 přináší návrat zpět – podíl mezinárodních smluv tvoří pouze něco přes 16 procent a necelých 20 procent ze všech dokumentů „právních“. Ve sledovaném roce 2015 dochází opět k poklesu podílu mezinárodních smluv na legislativě ČR (13,42 procent,

respektive 15,9 procenta z dokumentů „právních“). Relativní vliv mezinárodního faktoru v české legislativě v roce 2015 tedy opět po relativním nárůstu v letech 2013 a 2014 výrazněji poklesl (v relativním vyjádření o téměř 17 procent na úrovni všech dokumentů).

Signifikantní relace mezinárodních smluv a zákonů, popřípadě primárních legislativních dokumentů, vykazuje hodnoty 64/72, respektive 0,888 (72/78, respektive 0,923 v roce 2014, což je výsledek téměř totožný jako předchozího roku (2013 – 0,924 ovšem na úrovni primárních předpisů), u zákonů je tento poměr v roce 2013 pouze 0,876. V delší časové perspektivě (v horizontu alespoň 5 let) tento ukazatel kolísá (nejvíce v roce 2011 – 128 ku 106), nicméně oproti roku 2014 zaznamenáváme opět mírný pokles (0,923). V jiném vyjádření to znamená, že z celkového počtu zákonů a mezinárodních smluv jako legislativních dokumentů nejvyšší právní síly tvořily MS v roce 2015 jen asi 47 procent, zatímco v roce 2014 procent 48 a například v roce 2011 více než 50 procent (54,7).

Tab. č. 4 Poměr vnitrostátních a mezinárodních legislativních dokumentů, respektive mezinárodních smluv

Typ dokumentu	Vnitrostátní dokum.	Mezinárodní dokum.	Vnitrost. právní	Mezinár. právní	Celkem	Celkem právní
Počet	413	64	338	64	477	402
Podíl z celku	0,866	0,134	0,818 <sup>1*</sup> (0,709)	0,159	1	0,843
Podíl z celku v %	86,58	13,42	81,84 (70,86)	15,92	100	84,28

1.1.3 Rozdělení podle jednotlivých **typů dokumentů**, včetně jejich kvantitativních proporcí a relativní váhy vyjádřené též procentuálním podílem z celku všech dokumentů z oficiálních sbírek ukazují tabulky č. 5 až 8.

Tabulky č. 7 a č. 8 se soustřeďují na odhalení vzájemných proporcí mezi dokumenty, jež jsme zařadili

do kategorie právně, respektive **legislativně právně relevantní**. V tabulce č. 8 jsou obsaženy agregátní kategorie **primárních a sekundárních** legislativních dokumentů, jejichž vzájemný poměr je rovněž podstatnou statistickou charakteristikou z hlediska výstavby právního řádu každé země, v níž se odráží ústavní princip významu a **svrchovanosti zákona**.

Tab. č. 5 Typy dokumentů obsažené ve Sb. a Sb. m. s. a jejich proporce vzhledem k celku všech dokumentů

Typ	Počet	Podíl z celku	Podíl z celku v %
UZ	0	0	0
ZO	0	0	0
Z	72	0,151	15,09
NV	80	0,168	16,77
V	173	0,363	36,27
UZZ	0	0	0

\* V závorce jsou uvedeny podíly právních vnitrostátních dokumentů z celku všech dokumentů včetně MS.

Typ	Počet	Podíl z celku	Podíl z celku v %
NUS	13	0,027	2,73
UP	0	0	0
RP	0	0	0
MS	64	0,134	13,42
RV	0	0	0
S	70	0,147	14,68
RS	5	0,010	1,05
Celkem	477	1	100

Oproti předchozím rokům chybí UZ a ZO a rovněž úplná znění zákona. Specifické formy jako usnesení Poslanecké sněmovny nebo rozhodnutí prezidenta či rozhodnutí vlády absentují v roce 2015 rovněž, což je asi v souladu s relativně ustáleným vývojem legislativy po stabilizaci vlády po volbách do Parlamentu. Proporční posuny u ostatních typů dokumentů jsou mezi porovnávanými roky spíše malé (okolo 1 procenta). Výjimku představují nařízení vlády, jejichž celkový proporční podíl v roce 2014 oproti roku 2013 vzrostl o téměř 5 procent (z 9,12 na 13,96 procenta) a v roce 2015 dále vzrostl na téměř 17 procent (16,77).

Podíl zákonů poklesl v roce 2015 o zhruba dvě a půl procenta a stejně tak jsme zaznamenali pokles podílu MS o téměř 3 procenta. Indikované změny proporcí mezi jednotlivými základními typy legislativních dokumentů se projevují obdobně při analýze samotné Sbírky zákonů. Nárůst podílu zákonů a nařízení vlády byl v roce 2014 kompenzován poklesem proporčního podílu tzv. „Sdělení“, jenž však v roce 2015 znovu vzrostl na téměř 15 procent.

Tabulka č. 6 se soustřeďuje pouze na proporční rozdělení dokumentů označených jako „právní“.

**Tab. č. 6 Pouze právně relevantní typy legislativních dokumentů ze Sb. a Sb. m. s. a jejich proporce ve vztahu k celku všech dokumentů „právních“**

Typ	UZ	ZO	Z	NV	V	MS	NUS	Celkem
Počet	0	0	72	80	173	64	13	402
Podíl z celku	0	0	0,179	0,199	0,430	0,159	0,032	1
Podíl z celku v %	0	0	17,91	19,90	43,03	15,92	3,23	100

Proporce mezi všemi dokumenty právní povahy doznaly oproti roku 2014 následujících změn: u zákonů dochází k poklesu jejich podílu o více než 2 procenta, což v relativním vyjádření znamená pokles o zhruba 10 procent. Podíl nařízení vlády narostl o další 4 procenta (relativní nárůst na téměř 125 procent stavu z roku 2014). Naopak podíl MS opět poklesl o 2 procenta (relativní pokles na 85 procent roku 2014). Proporční postavení vyhlášek se relativně příliš nezměnilo (o necelá 2 procenta, relativně pak zaznamenáváme pokles v roce 2014 na 95,7 procenta stavu roku 2013). Pokud se soustředíme pouze na proporce dokumentů obsažených ve Sbírce zákonů, uvedené rozdíly se ještě poněkud prohloubí, a to zejména u nařízení vlády, zákonů a sekundárních předpisů (62,94 procenta, což je nejvíce za posledních 6 let).

Poměr primárních a sekundárních legislativních dokumentů nedoznal ve srovnání s rokem 2013

podstatných změn. Jestliže primární předpisy tak zaujímaly v roce 2013 asi 25,73, respektive 26,87 procent při odečtení NUS, sekundární pak 70, respektive 73 procent, v roce 2014 pak 25, respektive 25,91 procenta a sekundární 71,47, respektive 74,09 procenta. V roce 2012 byl tento poměr 25,77 procenta ku 74,23 procenta v neprospěch dokumentů primárních. Rok 2015 přináší změnu: primární předpisy zaznamenaly pokles o zhruba 4 procenta (na hodnotu cca 22 procent), zatímco sekundární zejména díky nárůstu podílu NV vzrostly o zhruba 4 procenta (77 procent). Koeficient síly či svrchovanosti zákona tak v roce 2015 poklesl dosti podstatně. Zákony a nařízení vlády jako by si v rámci struktury české legislativy v tomto roce vyměnily místa, což se přirozeně odrazilo též na vzájemném poměru primárních a sekundárních legislativních dokumentů.

1.1.4 Tabulky č. 7 a č. 8 zobrazují **typologickou strukturu legislativy ČR v posledních šesti letech**



s doplněním agregátních kategorií předpisů **primárních a sekundárních**. Proporční podíly jsou vypočítány jednak z celku všech dokumentů, ale též po odečtení MS a NUS, tedy specificky pro vnitrostátní

legislativní dokumenty ve vlastním slova smyslu, a to vždy v kategoriích tzv. „právních“. Tím je dána možnost porovnat strukturu legislativy ČR a její posuny v recentním, již šestiletém období mezi roky 2010 a 2015.

Tab. č. 7 Rozdělení legislativních dokumentů „právních“ podle typů v posledních 6 letech

Typ-rok	2010	2011	2012	2013	2014	2015
UZ	0	1	2	1	0	0
ZO	0	0	0	4	0	0
Z	66	128	99	92	78	72
PŘI	66	129	101	97	78	72
NV	62	52	49	53	62	80
V	199	189	242	211	161	173
SEK	261	241	291	264	223	253
NUS	30	16	15	16	11	13
MS	91	164	103	105	72	64
Celkem	448	490	510	482	384	402
Celkem bez MS a NUS	327	370	392	361	301	325

Tab. č. 8 Podíl jednotlivých typů legislativních dokumentů (legislativně právně relevantních) na celku všech legislativních dokumentů a dále bez započtení NUS a MS v procentech v posledních 6 letech

Typ-rok	2010	2011	2012	2013	2014	2015
UZ	0 0	0,20 0,27	0,39 0,51	0,21 0,28	0	0
ZO	0 0	0 0	0 0	0,83 1,08	0	0
Z	14,73 20,18	26,12 34,59	19,41 25,26	19,09 25,48	20,31 25,91	17,91 22,15
PŘI	14,73 20,18	26,33 34,86	19,80 25,77	20,12 26,87	20,31 25,91	17,91 22,15
NV	13,84 18,96	10,61 14,05	9,61 12,50	11,00 14,68	16,15 20,60	19,90 24,62
V	44,42 60,86	38,57 51,08	47,46 61,73	43,78 58,45	41,93 53,49	43,03 53,23
SEK	58,26 79,82	49,18 65,14	57,06 74,23	54,77 73,13	58,07 74,09	62,94 77,85
NUS	–	–	–	3,32 4,24	2,86 3,53	3,23 4,00
MS	20,31	21,22	20,20	21,78	18,75	15,92
Celkem	448	490	510	482	384	402
Celkem bez MS a NUS	327	370	392	361	301	325

Z hlediska celkového počtu legislativních dokumentů je rok 2014 zřetelně podprůměrný, v rámci porovnávaných let dokonce **nejméně plodný**, rok 2015 přináší opětovný, byť **mírný nárůst**.

Při porovnání jednotlivých typů legislativních dokumentů a jejich proporcí ve srovnávaných letech vyniká rok 2013 v kategorii zákonných opatření Senátu,

kteřá se objevují pouze v tomto roce (celkem 4). V případě zákonů zaznamenáváme nejvyšší výsledky v roce 2011 (téměř 35 procent) a nejnižší v roce 2010 (pouze 20 procent), rok 2013 je v obou případech průměrný, 2014 patří mezi nejméně plodné. Rok 2015 je z hlediska produkce zákonů v daném šestiletém období předposlední (pouze 22procentní podíl zákonů na

legislativě). Uvedené roky 2011 a 2010 pak vykazují extrémní hodnoty i v agregátní kategorii primárních předpisů. Rok 2015 je stejně jako u zákonů na předposledním místě.

V případě nařízení vlády jsme zaznamenali nejvyšší podíl (20,73 procenta) v roce 2009, nejnižší pak v roce 2012 (12,5 procenta), rok 2013 je spíše pod průměrem sledovaných let, zatímco rok 2014 zaznamenává výsledek v této kategorii nejvyšší. Překonává jej ovšem rok 2015, který udává u nařízení vlády podíl více než 24 procent! Vyhlášky vykazují nejvyšší podíl v roce 2012 (61,73 procenta), nejnižší pak v roce 2009 (49,34 procenta), přičemž rok 2013 je mírně nadprůměrný a rok 2014 spíše průměrný, stejně jako rok 2015. Sekundární předpisy dosahují nejvyššího podílu v roce 2010 (79,82 procenta), nejnižšího pak v roce 2011 (65,14 procent), rok 2013 je těsně nad průměrem, zatímco rok 2014 se zařazuje hned za rok 2010, který vykazuje nejvyšší podíl sekundární legislativy. Rok 2015 jej ovšem výrazně překonává a dostává se téměř na úroveň roku 2010. Mezinárodní smlouvy se pohybovaly vesměs těsně nad 20, respektive 21 procenty, vybočuje jen rok 2009 (23,62 procenta a absolutní počet 124!). Rok 2015 je z hlediska počtu publikovaných mezinárodních smluv v absolutním i relativním vyjádření v rámci sledovaných let na posledním místě (64, respektive 15,92 procenta).

V absolutních počtech vyniká rok 2009 jednak celkově (525), jednak u zákonů (112) a mezinárodních smluv (124) i nařízení vlády (79), která mají obecně spíše klesající tendenci, ovšem s výjimkou let 2014 a 2015. Na rozdíl od vyhlášek, které mají svůj vrchol (242) v roce 2012. Mezinárodní smlouvy se pohybují okolo čísla 100, extrém přináší rok 2015 – pouze 64 smluv. Vzájemný poměr předpisů primárních a sekundárních se blíží relaci 1 ku 3, to znamená celkově zhruba 25 procent předpisů primárních a 75 procent sekundárních. Při započtení MS, které představují zhruba

dvacetiprocentní podíl, poklesne proporční část primárních předpisů na zhruba dvacet procent, sekundární pak zaujmají doplňkových zhruba procent sedesát, či spíše 55. Výjimku tvoří vcelku nečekaně právě poslední rok 2015, kdy dochází k poklesu podílu primárních předpisů (na 22, respektive 18 procent).

## 2. Novelizace a derogace – faktor změny v legislativě

2.1 V této části studie podrobíme analýze **dynamický vývojový element**, jak se v české legislativě konkrétně prosozoval v roce 2015. Faktor či indikátor **změny** v legislativě popisujeme kvantitativně prostřednictvím počtu dokumentů, jejichž prostřednictvím jsou v legislativním systému prováděny **změny**, popřípadě rušení – **derogace**. Derogaci lze přitom chápat rovněž jako krajní případ změny, přičemž zrušení jednotlivého legislativního dokumentu je přirozeně z hlediska celého systému právního řádu, také jeho dílčí korekcí, tedy změnou.

Z hlediska novelizační a derogační aktivity sledujeme pouze dokumenty nesoucí legislativněprávní informaci, tedy ty již dříve označené jako „právní“. Stranou pak ponecháváme nálezy Ústavního soudu a tentokrát rovněž mezinárodní smlouvy. Porovnávána je pak především, a to i prostřednictvím souhrnných kategorií primárních a sekundárních předpisů, **legislativa zákonná** (primární) a **podzákoná**. Výsledky **novelizační** legislativní aktivity jsou zachyceny v tabulkách č. 9 a č. 10 jako přehled i proporce předpisů aktivně novelizujících vzhledem k jejich celku v rámci příslušných kategorií, respektive **legislativních typů** (tab. č. 9), a rovněž v souhrnné podobě (tab. č. 10). Pasivní novelizace představují jen nevýznamný marginální doplněk.

Tab. č. 9 Aktivní novelizace v roce 2015 podle typů legislativních dokumentů

Typ	UZ	ZO	Z	PŘI	NV	V	SEK	Celkem
Počet novely / vše	0/0	0/0	61/72	61/72	31/80	85/173	116/253	177/325
Poměr novely / vše	0	0	0,847	0,847	0,386	0,491	0,458	0,545
Podíl novely / vše v %	0	0	84,72	84,72	38,75	49,13	45,85	54,46

**Tab. č. 10 Celkové počty novelizovaných dokumentů u jednotlivých typů legislativních dokumentů v roce 2015 (absolutní novelizace)**

Typ	UZ	ZO	Z	PŘI	NV	V	SEK	Celkem
Počet novely / vše	0	0	292/72	292/72	45/80	88/173	133/253	425/325
Poměr novely / vše	0	0	4,76	4,76	0,903	0,590	0,677	1,734
Podíl novely / vše v %	0	0	475,64	475,64	90,32	59,01	67,71	173,42

2.2 **Celková míra aktivních novelizací** je v roce 2015 dána hodnotou koeficientu 0,545. Oproti roku 2014 je tedy zřetelně nižší (hodnota koeficientu v roce 2014 je 0,658, v roce 2013 pak 0,609). To znamená, že podíl předpisů obsahujících jakýkoliv výslovný novelizační příkaz činí zhruba 54 a půl procenta (oproti 65 procentům v roce předchozím) ze všech legislativních dokumentů. Jedná se tedy o dosti zřetelný pokles novelizační aktivity. U zákonů a primárních předpisů poklesla hodnota tohoto koeficientu ve srovnání s rokem 2014 o více než 11 procent (84,72 oproti 96 procentům), relativně se tedy jedná o zhruba 88 procent stavu z roku 2014. Rovněž u vyhlášek došlo k poklesu, ale mírnějšímu (49 procent oproti 55 procentům). Nařízení vlády vykazují v roce 2014 hodnotu ukazatele aktivní novelizace 53,23 na rozdíl od roku 2015, který zaznamenal u tohoto ukazatele také zřetelný pokles (38,75 procent). Zde došlo k relativnímu meziročnímu poklesu až na asi 72 procent stavu z roku 2014.

Celkový souhrnný ukazatel aktivních novelizací (**koeficient absolutní novelizační aktivity**) dává následující informaci: Na úrovni zákonů připadají na

jeden zákon více než 4 změny (4,76), zatímco v součtu všech typů vykazuje tento ukazatel hodnotu 1,73. V roce 2012 vykazoval ovšem tento ukazatel u zákonů a u primárních předpisů hodnoty výrazně vyšší (6,22 u zákonů, což znamená, že například rok 2014 představoval pouze asi 76 procent této skutečnosti, tedy hodnotu 4,76). Rok 2015 vykazuje rovněž hodnotu 4,76 u zákonů a primárních předpisů. U sekundárních dokumentů nejsou rozdíly mezi srovnávanými roky významné.

Jistý klesající trend absolutní novelizační aktivity dokládá pak i celkový pokles počtu měněných dokumentů v letech 2012 až 2015 (522 v roce 2014 oproti 639 v roce 2013, 777 v roce 2012 a 425 v roce 2015).

2.3 Specifickou změnu v českém zákonodárství v roce 2015 prostřednictvím **rušení právních předpisů** zobrazují tabulky č. 11 a č. 12. Tabulka č. 11 přináší proporce počtu předpisů zrušených vůči všem předpisům vždy v rámci jednotlivých **legislativních typů**. Tabulka č. 12 pak spojuje novelizace i derogace a vytváří tak jakýsi **absolutní ukazatel změny v legislativě**.

**Tab. č. 11 Aktivní derogace v roce 2015 podle typů legislativních dokumentů**

Typ	UZ	ZO	Z	PŘI	NV	V	SEK	Celkem
Počet derog. / vše	0	0	26/72	26/72	18/80	82/173	100/253	126/325
Poměr derog. / vše	0	0	0,361	0,361	0,225	0,474	0,395	0,388
Podíl derog. / vše v %	0	0	36,11	36,11	22,50	47,40	39,53	38,77

**Tab. č. 12 Aktivní derogace a aktivní novelizace celkově (v součtu) u jednotlivých typů legislativních dokumentů v roce 2015 (absolutní ukazatel změny v legislativě)**

Typ	UZ	ZO	Z	PŘI	NV	V	SEK	Celkem
Počet derog. plus novely / vše	0	0	318/72	318/72	63/80	170/173	233/253	551/325
Poměr derog. plus novely / vše	0	0	4,417	4,417	0,788	0,983	0,921	1,695
Podíl derog. plus novely / vše v %	0	0	441,67	441,67	78,75	98,27	92,10	169,53

Ukazatel absolutní derogační aktivity vykazuje v roce 2015 hodnotu 0,38, a ocitá se tak pod hranici padesáti procent (podobně rok 2013 s hodnotou 0,45, rok 2014 naopak 0,58). Signifikantní je oproti minulým rokům rozdíl v případě zákonů s 0,36. U nařízení vlády nalézáme hodnotu ukazatele celkové derogační aktivity pro rok 2015 pouze 0,22 (oproti roku 2014 – 0,61 či oproti roku 2013 – 0,396), u vyhlášek pak 0,47 ve srovnání s 0,41 v roce 2014, respektive 0,31 z roku 2013. Tyto výsledky ukazují, že derogační aktivita celkově a zejména na úrovni zákonů a primárních předpisů zvláště byla v roce 2014 oproti roku 2015 podstatně vyšší (relativně představuje rok 2015 jen 65 a půl procenta skutečnosti z roku 2014).

**2.4 Ukazatel absolutní změny** v legislativě (tab. č. 12) vyjadřuje proporce součtu všech novelizovaných a všech derogovaných předpisů vzhledem ke všem nově vydaným dokumentům. Celková hodnota tohoto koeficientu dosáhla v roce 2013 hodnoty 2,21, v roce 2014 pak 2,32 a v roce 2015 zaznamenáváme hodnotu 1,69. To znamená, že v letech 2013 a 2014 **každý nový dokument přinášel změnu v systému legislativy, která se týkala více než dvou jiných legislativních dokumentů** formou jejich novelizace nebo zrušení. V absolutních počtech derogovaných a novelizovaných předpisů je poměr let 2013, 2014 a 2015 dán jako 801 ku 697 ku 551. Rok 2014

vykazuje pouze zhruba 87 procent derogací a novelizací v součtu, rok 2015 pak představuje jen 79 procent stavu předchozího roku. Oproti letům 2013 a 2014 jde tedy o další pokles této absolutní novelizačně derogační aktivity, což lze vzhledem k trendům posledních desetiletí hodnotit pozitivně.

Na úrovni zákonů a primárních předpisů jsou tyto hodnoty za rok 2013 podstatně vyšší (4,40, respektive 5,67), rok 2014 vykazuje u zákonů rovněž hodnotu 5,67, avšak v roce 2015 jsme zaznamenali pouze 4,42. Sekundární předpisy vykazují hodnoty okolo 1 (0,95 v roce 2013 a 1,14 v roce 2014, v roce 2015 pak 0,92). **Změna se tedy častěji a ve větším rozsahu realizuje prostřednictvím primárních právních předpisů, především zákonů.** A to jak v roce 2013, kdy byla tato kategorie poprvé zavedena, tak i v letech následujících.

**2.5 V této studii pokračujeme v zařazování ukazatele výslovných (explicitních) novelizací.** Lze jej použít zejména jako korektiv indikátoru aktivních novelizací. Novelizace jsou zde definovány jako legislativní dokumenty, které **výslovně, tedy přímo ve svém názvu** deklarují své novelizační určení slovy „mění“ nebo „změna“, popřípadě „doplnění“. Jedná se o velmi spolehlivou identifikaci těch předpisů, které skutečně mají novelizační obsah, buď výlučný, nebo alespoň částečný.

**Tab. č. 13 Předpisy funkčně obsahově určené k provedení změny v legislativě – výslovné novelizace**

Typ	UZ	ZO	Z	PŘI	NV	V	SEK	Celkem
Počet novely / vše	0	0	66/72	66/72	32/80	87/173	119/253	185/325
Poměr novely / vše	0	0	0,936	0,936	0,484	0,559	0,538	0,641
Podíl novely / vše v %	0	0	93,59	93,59	48,39	55,90	53,81	64,12

Porovnání tabulky č. 13 a tab. č. 9 (aktivní novelizace) ukazuje u zákonů a primárních předpisů vzestup novelizačního koeficientu v případě výslovných novelizací (0,94 oproti 0,85). Tyto rozdíly jsou jen mírně sníženy v tabulce explicitních novelizací zejména u nařízení vlády (0,48 oproti 0,39). Výsledky shrnující absolutní novelizační aktivity v legislativě jsou ovšem ve vztahu k jednotlivým dokumentům podstatně vyšší zejména u zákonů a primárních právních předpisů.

Porovnání let 2013 a 2014 na úrovni tohoto ukazatele svědčí o vyšší novelizační aktivitě legislativy z roku 2014 celkově – koeficient 0,64 oproti 0,55 i u jednotlivých legislativních typů, přičemž největší rozdíly zaznamenáváme u zákonů (0,94 oproti 0,73, tj. 128,76 procenta ve prospěch roku 2014) a nařízení

vlády (0,48 oproti 0,38, tj. 126,32 procenta). V roce 2015 jsme zaznamenali u zákonů hodnotu 0,93. Absolutní počet explicitně novelizujících dokumentů byl v roce 2015 nižší než v letech předchozích (185 oproti 193 v roce 2014 a 200 v roce 2013).

**2.6 Faktor změny** se v roce 2014 prosadil na vyšší úrovni ve srovnání s rokem předchozím, avšak v relativním, nikoliv v absolutním smyslu. Je to dáno mj. celkově nižším počtem identifikovaných legislativních dokumentů v daném roce. V podstatě totéž je možno říci i o výsledcích za rok 2015. Zejména na úrovni zákonů byla derogační a novelizační aktivita tradičně velmi vysoká, což svědčí zejména o značném reformním úsilí současné vládnoucí koalice. Vzhledem k obecně kritizované nadměrné tendenci ke změnám

v legislativě můžeme ovšem z tohoto formálního hlediska konstatovat přece jen určitý pokles novelizační i derogační aktivity v legislativě zejména v absolutních počtech.

2.7 Specifický význam má rovněž ukazatel absolutního **nárůstu nebo poklesu** právních předpisů, celkového objemu legislativy. Lze ho vyjádřit prostým porovnáním počtů nově vydaných předpisů v příslušném roce s počtem předpisů v témže roce zrušených. Zřejmě zajímavější je ale vzorec:

**Počet všech nově vydaných předpisů minus počet předpisů zrušených minus počet výslovných novelizací v daném roce.**

Tato kalkulace vychází z úvahy, že novelizace formálně nenavyšují počet existujících předpisů, jejich celkový stav. Mohou ovšem zvyšovat jejich objem (počet paragrafů apod.). Výsledky za rok 2015 jsou pak následující:

Celkový počet předpisů je 325, počet předpisů derogovaných 185 a počet výslovných novelizací 126. Celkový přírůstek/pokles legislativy je pak  $325 - 185 - 126 = 14$ . Z hlediska celkového počtu předpisů to znamená přírůstek ve výši cca 4,3 procenta z počtu všech předpisů vydaných v roce 2015.

Na úrovni zákonů dává ovšem tento výpočet možná překvapivý výsledek:  $-20$  ( $72 - 26 - 66$ ). To znamená celkový pokles počtu zákonů. Z hlediska celkového počtu platných zákonů (po odečtení všech zákonů novelizujících) to znamená pokles asi o 2 procenta. V roce 2014 byl zaznamenán **celkový pokles** všech předpisů na základě tohoto ukazatele v hodnotě minus 60 a u zákonů dokonce 66. Percentuální porovnání zde lze ovšem provést pouze vzhledem k celkovému počtu platných předpisů, což tyto výsledky rozřadí na úroveň maximálně okolo jednoho až dvou procent ročního nárůstu nebo poklesu.

# Nestabilita

doc. PhDr. Ivan Mucha, CSc.

Fakulta právnická Západočeské univerzity v Plzni

**Abstrakt:** Článek se zabývá vývojem moderní západní společnosti, který ovlivnil formování světové civilizace. V článku je poukázáno na to, že prosazování kulturního vzorce Západu neprobíhalo snadno. Nestabilita jako stav současné civilizace je poznamenána ztrátou víry v jednotný smysl lidského života, individuálního i společenského, politického, ekonomického, který byl samozřejmostí na počátku formování moderní společnosti. To se projevuje ve všech institucích moderní civilizace rizikové společnosti.

**Abstract:** The article deals with the developments in modern western society that have influenced the formation of the world civilisation. It points out that the promotion of western cultural patterns was uneasy. Instability as the state of the contemporary civilisation is marked by the loss of faith in coherent meaning of human life, both individual and social, political, economic, a natural feature at the beginnings of the formation of modern societies. This affects all institutions of modern civilisation as the risk-society.

**Klíčová slova:** nestabilita, sociologie, kulturní vzorec, Okcident

**Keywords:** instability, sociology, cultural pattern, Occident

Procesy změn v současné vysoce vyspělé technické civilizaci oslabují význam velkých idejí a role autorit myšlení. Je to způsobeno také tím, že pojmy a kategorie myšlení neodpovídají skutečnosti, nenacházejí dostatečně přesvědčivé formulace k postižení toho, co se v reálném světě odehrává. Je to dáno také tím, že tyto myšlenkové konstrukty se opírají o zkušenost z jiného období již minulé fáze vývoje lidské civilizace. Formy vědění minulosti byly chápány jako prostředek k pochopení či porozumění reálnému světu sociální skutečnosti. Luhmann o nich mluví jako o staroevropských pojmech.<sup>1</sup>

Vývoj moderní společnosti Západu podstatně ovlivnil formování světové civilizace. Uskutečňoval se na základě konsensu o významu kategorií a pojmů filosofického, politického, ekonomického, právního myšlení nejvyspělejších, nejrozvinutějších zemí. Vzdělání mělo zásadní význam a bylo považováno za univerzální prostředek k prosazování myšlenky pokroku a směřování k vytvoření společnosti, která by byla ideální v tom smyslu, že by v ní každý mohl nalézt uplatnění a uskutečnit své představy o štěstí a naplněném životě. Předpokladem k tomu bylo přesvědčení o pravdivém poznání a správném jednání na jeho základě. Pravdivé poznání sociální skutečnosti vyjádřené v jednotném systému logicky uspořádaných pojmů politického, ekonomického a právního myšlení modernity se zdálo být nezviklatelné. Zdálo se, že nic nemůže ohrozit optimální vyhlídky realizace velkých idejí autorit okcidentálního myšlení.

Realizace tohoto záměru však nebyla taková, jaké bylo očekávání. Prosazování kulturního vzorce Západu neprobíhalo snadno. Nezamýšlené důsledky při jeho realizaci vyvolávaly nepředvídatelné reakce. Procesy změn postupně narušovaly představu o možnosti regulovat a kontrolovat vývoj v duchu velkých idejí. Vznikaly sice institucionalizované mechanismy kontroly a regulace vývoje, které se však častěji než idejemi řídily logikou vlastního vývoje. Ideje v institucionalizované podobě, tedy proměněné v organizačně uzavřené systémy jednání, začínaly žít vlastním samostatným životem. Do procesů vývoje a změn tak vstupovaly postupy, v nichž spíše než ideový základ bylo sebeuchování a autonomie vývoje administrativně správních celků. Samovývoj postupně se vydělujících segmentů sociálních vztahů a struktur administrativně správních celků vytvářel novou situaci.

Z logiky aplikace staroevropských pojmů vyplývá základní požadavek udržování či posilování stability společnosti, společenského systému jako jednotného celku. Vše, co narušuje předpokládaný optimální stav udržení řádu ve společnosti, má být odstraněno. Tento požadavek má své racionální opodstatnění odkazující k předpokládanému přesvědčení o zásadním významu myšleného světa idejí, shody ideového, pojmového, kategoriálního schématu, v němž je zachycena skutečnost, jsou jím popsány základní předpoklady soužití a možných změn. To odpovídá i možnosti myšlenkově, racionálně řídit a určovat budoucí fáze vývoje společnosti.

V důsledku postupné demokratizace vývoje moderní společnosti sehrávají významnou úlohu témata konsensu, konsensuálního jednání a tolerance. Jejich význam je založen na přijetí myšlenky zásadního

<sup>1</sup> Luhmann na toto téma přednášel v rámci série přednášek věnovaných otázkám přežití lidstva na konci 20. století pořádaných vídeňskou radnicí. N. Luhmann (1996).

významu jasně definovaných norem a zákonů, jimž je třeba se adaptovat, přizpůsobit a které také stanoví rámec možné komunikace. Komunikace pak probíhá v regulované podobě normativních požadavků. To, co je důležité pro nalezení smyslu komunikace, vychází z diskusí, argumentace, která předpokládá možnost nalezení shody, dohody, domluvy. Konsensus je tedy výsledkem připravenosti přijmout v názorové konfrontaci to nejlepší řešení. Vše je podepřeno přesvědčením o oprávněnosti platného systému norem, jimiž se řídí život společnosti, ekonomický, právní, politický, v nichž jsou závažná témata komunikována.

Otevřený systém demokratické společnosti počítá s tím, že postupně přibývá názorových střetů, že není možné předpokládat pasivní přijetí jediného možného výkladu idejí, o něž se systém opírá. Tím spíše, že postupně změny životních podmínek, historického vývoje, válečných konfliktů, přírodních katastrof si vynucují zaujetí postoje, který nemusí být shodný. Nicméně jako určující zůstává přesvědčení, že je možné ve vzájemné interakci dospět ke sladění názorů. To se děje na základě respektu k jiným názorům, na základě tolerance. Ta je podmíněna i celou řadou jiných vlastností, jako například slušností, schopností pro férovost či přitakání lepším názorům druhých. Tolerance, jako téma zvažované a připomínané v moderní společnosti demokratického typu, musí být respektována beze zbytku. To vyplývá nejen z ducha staroevropských pojmů, ale také z přesvědčení o možnosti uskutečňování vyšších, dokonalejších a lepších forem života.

Posilování stability sociálního systému moderní společnosti opírající se o jediný správný vzorec chování, o jednu dominantní ideu skrývá v sobě nebezpečí směřování k totalitarismu. V rané fázi vývoje velkých civilizací byl sice prosazován velmi jednoduchý vzorec jednání, ale později se to změnilo. Také kulturní vzorec Západu, postupně se projevující demokratizací otevřeného systému, narazil na své hranice.

Značná flexibilita systému moderní společnosti jako demokratického otevřeného systému se opírá o možnost neustálého zdokonalování podmínek života efektivním překonáváním překážek. To se po určité době skutečně dařilo. Bylo to spojeno se spoléháním na organizačně-manažerské a technicko-administrativní řešení problémů, což umožňovalo relativně uspokojivý vývoj. Bylo to dáno i nesrovnatelně menší komplexitou podmínek sociálního života, než jak je tomu dnes. Narůstající komplexita, stoupající počet informací, rozvoj médií a komunikace, nástup nových technologií, elektronických médií a řada dalších faktorů brání jednoduchému podřízení nových skutečností nějaké jedné dominantní centrální ideji.

Konfrontace s měnícími se podmínkami sociálního světa nahlížená ve svých počátcích také jako krize hodnot, hodnotového vzorce chování, má dnes výrazně

jinou podobu. Ideový, myšlenkový základ kulturního vzorce moderní společnosti, kapitalismu i socialismu, je ve svém základním určení výrazem historicko-spoolečenského vývoje Okcidentu a kontinuity aplikace staroevropských pojmů. Zmiňovaná krize hodnot je dnes vyjádřena spíše v pojmu krize legitimacy, tedy oprávněnosti univerzálního významu kategorií myšlení ve staroevropských pojmech.

I společnosti demokratické, v nejširším slova smyslu usilující o stabilitu, hrozí, že se dostane do situace přijetí takových postupů k odstranění krizového stavu, že sklouznou k totalitarismu. Čím více přibývá situací, které jsou mimo kontrolu, tím stoupá nebezpečí nepřiměřeného zásahu. Myšlení Okcidentu, víra v pravdivost velkých idejí není pouze něčím, co by stálo mimo realitu, ale naopak podstatně určilo podobu institucionalizovaného světa moderní civilizace.

Přesvědčení o dominanci kulturního vzorce Okcidentu se opíralo o legitimitu zakotvenou zpočátku pevně v náboženství. S kritikou náboženství, sekularizací a postupnou autonomizací a diferencováním, vyčleňováním ekonomické, politické, právní a dalších oblastí sociálního světa, se otázka legitimacy dostávala do stále vágnější podoby. Náboženský základ legitimacy kulturního vzorce Okcidentu se proměňoval v ideologizované podobě zájmů filosoficko-politických, národních, nacionalistických, ekonomicko-politických. Podstatné v této souvislosti je to, že bylo požadováno posílení stability společnosti, sociálního systému, celku, jako by se jednalo o organismus. Hodnotový, kulturně-historický základ moderní společnosti, legitimizační opatření hodnotové orientace byla zdůvodňována i vírou ve vědu a pokrok. Stále větší pozornost vzhledem k měnícím se podmínkám sociálního života byla věnována tomu, jak tento vývoj udržet v určitých mezích v určitém rámci.

Posilování stability systému vedlo k posilování mocensko-politických i organizačně-manažerských postupů při formování sociálních vztahů a sociální struktury. Ideál stability, udržitelnosti vývoje, tedy jeho regulace a kontroly, se zdá být s ohledem na současný stav neudržitelný. Dosavadní pokusy reformovat či vyřešit krizový stav globální společnosti i způsob debaty, diskursu témat jsou ohroženy tím, že se stále více ukazuje omezenost schémat myšlení o světě, o sociálním světě zakletých ve staroevropských pojmech. Ukazuje se také, že představa o společnosti jako organismu či systému i v pojetí teorií otevřeného systému schopného poučit se z chyb, připraveného řešit krize uspokojivým způsobem, je neudržitelná. Jejím předpokladem je představa o efektivitě zásahů z jakéhosi mocenského či intelektuálního centra, v kontextu zásad myšlení ve staroevropských pojmech.

Proti často zmiňovanému požadavku stability jako předpokladu optimálního stavu společnosti, který

těžko odolává tendencím k totalitarismu, se v dnešní době vyvíjejí techniky vyrovnávání se s převládající nestabilitou. Nestabilita se projevuje s ohledem na chování systému vůči svému okolí tím, že narůstá počet prvků, které nemohou být zahrnuty do systému, a které ani v případě otevřeného systému se nijak nepodílejí na jeho dalším trvání. Je obtížné zachovat pevnou stabilní strukturu vztahů, stejně tak jako udržet kontinuitu vývoje společnosti předpokládanou ve starších pojetích sociální evoluce.

To, co výrazně vstupuje do života současné společnosti, je v systémové teorii označováno jako kontingence. Význam tohoto pojmu se nekryje přímo s pojmem náhody, ale spíše mu odpovídá termín nahodilosti či neočekávané události, která vytváří novou situaci, nové problémy neřešitelné tradovanými formami jednání a které zároveň nemohou být zcela opomíjeny. Kontingentní situace se samy stávají impulsem ke změnám. Vyvolávají nutnost nalézání řešení s využitím materiálního i intelektuálního potenciálu, jímž společnost momentálně disponuje, ale jiným než dosud osvědčeným způsobem. Způsoby řešení se opírají o obrovský potenciál nashromážděný vývojem technologií, opírající se také o bohatou tradici experimentu.

Důsledkem nových situací vyvolaných působením kontingence je posílení nového postoje ke světu, v němž dominuje připravenost ke změnám. V obecném smyslu se jedná o posílení vědomí příchodu toho, co je nové a jiné. Přibývání, mnohost nastávajících kontingentních situací obrací pozornost ke konkrétním problémům a odsouvá poněkud stranou do pozadí otázky příliš obecné, abstraktně formulované pojmy kulturně hodnotově stanovených cílů a účelů lidského jednání. V sociálním světě se to projevuje postupnou asymetrií původně komplementárního spojení normativně právní a hodnotově kulturní roviny.

Z hlediska sociologické teorie systému podle nového paradigmatu autopoietického systému<sup>2</sup> se kontingence dotýká a zasahuje i přímo do diferenciaci a autonomizace aktivit a činností, individuálních i institucionálních, jejichž postupné prosazování je možné sledovat od počátku novověku. V současné době se však projevuje způsobem, který neumožňuje jejich výklad starší argumentací v duchu úvah o uzavřených a otevřených systémech.

Nestabilita je reálným stavem současné společnosti, jehož příčinou je stoupající komplexita, složitost a amplifikace, zasahující do vývoje všech oblastí sociálního života. Kromě toho je také důsledkem

zmenšující se možnosti redukovat vývoj civilizace na několik základních a jednoduchých principů. Diferenciace společnosti probíhá spontánně, neredukovatelně a její popis si vyžaduje nový přístup odlišný od důvěry v možnost jednoznačně efektivního uplatnění mocenských, politických či právních prostředků, jimiž současná civilizace disponuje.

Tento stav se odráží i v dnešní rezignaci sociologie při pokusech o vytvoření velké teorie, tedy jakéhosi celostního pohledu na soudobou společnost. Je to patrné i na marných pokusech celostního pojetí člověka a společnosti v tradičních koncepcích antropologie a sociologie, které se opíraly o definice podstaty, ideje člověka a podstaty, ideje společnosti. Základem tohoto přístupu bylo přesvědčení o možnosti uskutečnit ideu, vytvořit takový sociální svět, v němž by byl realizován smysl dějin i lidské existence, předem definovaný.

V současné sociologii se novým způsobem zabývá otázkou nestability systémová teorie. Nepovažuje nestabilitu za negativní stav, který má být nahrazen stabilitou. Nestabilita je normálním stavem společnosti, která vybízí k neustálým aktivním, kreativním a formativním postupům, operacím, jež jsou zároveň přímo základem evoluce systému společnosti. V sociologické teorii systému Niklase Luhmanna se o diferenciaci mluví v jejích třech základních podobách, odpovídajících třem fázím vývoje lidské civilizace od archaické společnosti segmentárně diferencované přes stratifikačně diferencovanou až po funkcionálně diferencovanou společnost současnou. Stabilita jako zásadní požadavek je v archaické, segmentárně diferencované společnosti zajišťována posilováním integrity, soudržnosti relativně malých komunit, pospolitostí stále ohrožovaných svým okolím. V druhém typu sociální diferenciaci, společnosti stratifikačně diferencovaného systému, hierarchicky uspořádaného, je otázka stability zajišťována přijetím hodnotového vzorce kultury. Hodnotový vzorec kultury odpovídá celkovému obrazu hierarchicky uspořádaného světa, v němž je legitimizována i sociální nerovnost.

Současná funkcionálně diferencovaná společnost není uspořádána hierarchicky, tudíž sociální nerovnost není přímo závislá na rozdělování, distribuci moci z jednoho dominantního principu, tak jak je tomu ve stratifikačně diferencované společnosti.

Vývoj společnosti popisovaný v systémové teorii probíhá jako postupné vydělování jednotlivých subsystemů hospodářství, politiky, práva a dalších, jejichž další trvání závisí na způsobu, jakým řeší problémy, před které jsou postaveny. Narůstající komplexita si vynucuje operace redukce komplexity jako důsledek řešení problémů. V soudobé společnosti přibývá problémů, které jsou neřešitelné. Luhmann říká, že je stále více problémů, které nelze řešit v současné době prostředky ani technickými, vědeckými či materiálními,

<sup>2</sup> Pojem autopoiesis byl původně použit biologií Maturanou a Varelou zabývajícími se porozuměním organizací živé bytosti a fungováním nervového systému a současně jejich přesahem do oblasti společenské existence člověka. H. R. Maturana, F. J. Varela (2016).



kteří jsou momentálně k dispozici. Moderní společnost je v ohrožení a její přežití je závislé na řešení řešitelných problémů. Právě kontinuita řešení různých problémů v různých systémech podle požadavků jim stanovených je také způsobem, jímž se uskutečňuje evoluce společnosti. Nestabilita funkcionálně diferencované společnosti soudobé civilizace není důsledkem špatné či nijaké realizace idejí řádu a stability, ale je vyvolána nahodilými, kontingentními událostmi, které ze své povahy brání možnosti absolutních řešení. Nestabilita může být analyzována také jako neustálá připravenost ke změnám.

Z jiného pohledu je posuzována situace člověka v současném světě v kategoriích atomizace, individualizace, případně lokalizace vědění. To je důsledek rozšíření studií, výzkumů každodenního života v různých regionech světa, popisem antropologických či etnologických pojmů, zaměřením na konkrétní podmínky sociálního života. Zatímco systémové teorie si ve svém výkladu všímají procesů samovývoje systému společnosti, realizace systémové racionality, vyčleňování funkčních systémů ekonomiky, politiky, práva, náboženství, vzdělání, pak antropologicko-etnologické či fenomenologické studie se zaměřují na různé formy každodenního života.

Nestabilita jako stav současné civilizace je poznamenána ztrátou víry v jednotný smysl lidského života, individuálního i společenského, politického, ekonomického, který byl samozřejmostí na počátku formování moderní společnosti. To se projevuje ve všech institucích moderní civilizace rizikové společnosti.

LITERATURA:

- BAUMANN, Z. *Moderne und Ambivalenz*. Hamburk: Junis Verlag, 2005.
- HABERMAS, J. *Problémy legitimacy v pozdním kapitalismu*. Praha: FILOSOFIA, 2000.
- LUHMANN, N. *Gesellschaftsstruktur und Semantik*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1980.
- LUHMANN, N. *Die Gesellschaft der Gesellschaft*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1997.
- LUHMANN, N. *Die neuzeitlichen Wissenschaften und Phaenomenologie*. Wien: PicusVerlag, 1996.
- MATURANA, H. R., VARELA, F. J. *Strom života*. Praha: Portál, 2016.
- MARTUCCELLI, D. *Sociologie modernity*. Brno: CDK, 2008.
- POPPER, K. R. *Otevřená společnost a její nepřátelé*. Praha: Oikoymenth, 1994.
- PREISNER, R. *Trialogy o toleranci, skutečné skutečnosti a Evropě*. Praha: Cherm, 2016.

# Rozpočtové určení daní a jeho povaha

prof. JUDr. Hana Marková, CSc.<sup>1</sup>

Právnická fakulta Univerzity Karlovy

**Abstrakt:** Obce a kraje nejsou finančně soběstačné a stát se podílí na financování zejména těch jejich potřeb, které jsou spojeny s úhradou veřejných statků. Stát je subjekt, který vybírá daně, a část daňových výnosů, které inkasuje, následně vyčleňuje pro obce a kraje. Vedle daní však jsou vybírány i jiné povinné platby, které však nejsou řešeny v zákoně upravujícím rozdělování výnosů – jejich rozpočtové určení je spojeno se zákonem, který je upravuje. Je tedy třeba hledat odpověď na otázku, zda by nebylo vhodné přejít u rozdělování výnosů daní od řešení v zákoně o rozpočtovém určení daňových výnosů – tj. z oblasti rozpočtového práva do oblasti práva daňového – tj. vymezit rozpočtové určení dané platby přímo jako závazný prvek právní konstrukce daní.

**Abstract:** The municipalities and the regions are not financially self-sufficient, and the state is involved in financing especially those needs related to the payment of public goods. The state is the tax-collecting entity and part of the tax revenue it collects after that allocates to municipalities and regions. Except taxes, other mandatory payments are also levied, but these are not covered by the revenue distribution law - their budget allocation is linked to the law that regulates them. It is therefore necessary to seek for an answer, whether it is inappropriate to move to the distribution of tax revenues from the solution in the Act on Budgetary Determination of Taxes – i.e. from the field of budgetary law to the field of tax law – i.e. to define the budgetary determination of the payments directly as a binding element of the legal construction of taxes.

**Klíčová slova:** veřejný rozpočet, rozpočtové určení daní, prvky právní konstrukce daní

**Key words:** public budget, budgetary determination of taxes, elements of legal construction of taxes

## 1. Přístupy k problematice

Rozhodující skutečností pro konstrukci státních příjmů byla již v minulosti volba takového nástroje, který by přinášel potřebné příjmy státní pokladně a narážel přitom na nejmenší odpor povinných subjektů. Tento přístup k získání finančních zdrojů pro veřejný rozpočet se odráží – s určitými modifikacemi – i v dnešních daňových a poplatkových teoriích a právních normách.

Finančněprávní předpisy dopadaly a dopadají na určitou sféru hospodářských procesů, které jsou vyjadřovány v peněžní podobě. Způsob, jakým legislativní praxe přejímala a používala ekonomické teoretické koncepce, byl a je různý, ale obecně je možno zobecnit a konstatovat, že právní normy považují poznatky ekonomické vědy za obecně platné a uznávané. Tím se sice formálně zbavují povinnosti uvádět původ přejímaných pojmů, avšak zároveň také vytvářejí situaci, že jejich obsah nemusí být jednotně chápán a vykládán. Vedle pouhého přejímání ekonomických kategorií jako obecně platných základů pro finančně-

právní kategorie jsou praktikovány ještě další formy vzájemného spojení teoretických ekonomických konstrukcí a jejich právní úpravy. Státní moc si od zárodečných forem své existence uvědomovala, že požadováním věcných či peněžitých plnění od příslušníků státního kolektivu působí zároveň na jiné než jen majetkové vztahy.

Výsadním právem státu bylo a je ukládat a vybírat daně a poplatky, ovšem jen za předpokladu, že jsou stanovené na základě zákona. Požadavek na to, aby závazek platit daň či poplatek vycházel v právním státě ze zákonného vymezení, se objevil již v dílech Adama Smitha a byl přijat jako jeden ze základních principů, které jsou obsaženy v Deklaraci práv lidských a občanských z roku 1781. Principy stanovící nutnost vymezení platebních povinností občanů vůči státu cestou zákona najdeme prakticky ve všech našich Ústavách. Pohled na ustanovení zákona č. 2/1993 Sb., Listiny základních práv a svobod, potvrzuje, že princip zákonitosti daní a poplatků je součástí ústavního pořádku i dnes. Článek 4 odst. 1 Listiny hovoří o možnosti uložit povinnost pouze na základě zákona a v jeho mezích při zachování základních práv a svobod a článek 11 odst. 5 tuto obecnou zásadu konkretizuje na daně a poplatky, které je podle tohoto ustanovení možné uložit pouze na základě zákona.

<sup>1</sup> Orcid autora: – 0000-0002-0204-4571 – Tento text byl zpracován v rámci programu „PROGRES Q02 – Publicizace práva v evropském a mezinárodním srovnání“ realizovaného v roce 2018 na Právnické fakultě Univerzity Karlovy.

## 2. Rozdělování daní mezi veřejné rozpočty

Daně vybírá stát. Je však třeba si uvědomit, že i územní samosprávné celky plní velký rozsah povinností spojených se zabezpečováním různých veřejných statků pro obyvatele na daném území. K tomu, aby mohly obce a kraje plnit tyto funkce, potřebují mít finanční zdroje, které získávají nejen z vlastní činnosti, z vlastních zdrojů, ale stát jim určitou částí přispívá zejména na výkon státní správy. Výše příspěvku se v různých obdobích liší, ale nikdy nepokrývá vše, co je nutné na tuto činnost vynaložit. Vzhledem k potřebě fungování státu jako celku je nutné, aby vlastní zdroje územních samosprávných celků a státní příspěvek byly doplněny cestou dalších příjmů. Stát tento úkol řeší zejména tím, že část daňových výnosů, které inkasuje, vyčleňuje pro obce a kraje.

Zadíváme-li se do minulosti, tak v roce 1927 byla schválena nejen daňová reforma (spojovaná s jejím autorem K. Englišem), ale ve stejný den, kdy byl přijat zákon č. 76/1927 Sb. z. a n., o přímých daních, byl přijat zákon č. 77/1927 Sb. z. a n., o nové úpravě finančního hospodářství svazků územní samosprávy, tzv. druhá finanční novela. V tomto zákoně se objevily tzv. vyrovnávací, pomocné čili přidělové fondy.<sup>2</sup> V nutnosti přijetí tohoto zákona se odrazila potřeba řešit finanční situaci zemí, okresů a obcí, které se stále více dostávaly do dluhové situace – jejich vlastní příjmy jim na pokrytí nezbytných výdajů nestačily. Zemím se přidělovaly pro jejich vlastní potřebu roční přiděly z výnosu daně z obratu či daně přepychové – daně z piva. Přiděly spravoval jednotně zemský výbor a zemím se ukládalo, aby z přidělů, pokud nejsou vyhrazeny ke speciálním účelům, poskytovaly příspěvky finančně slabým okresům a obcím, tj. takovým, jejichž řádná rozpočtová potřeba není zcela uhrazena, a to i přesto, že plně využily nejvýše přípustných sazeb. Touto právní úpravou tak byla vytvořena možnost, aby rozpočty územních samospráv, které fakticky ani v minulosti nebyly zcela soběstačné, měly možnost svoje zdroje doplňovat ze zdrojů celostátních a samosprávy mohly plnit svoje funkce.

Lze tedy konstatovat, že jen za situace, kdy se jedná pouze o stát bez samostatných územních částí, tj. tam, kde není potřeba zajistit územní samosprávu dostatkem zdrojů z centra, nevzniká potřeba řešit otázku přerozdělování finančních zdrojů. Taková situace však ani v minulosti v našich zemích nebyla realitou

<sup>2</sup> Prováděcími vládními nařízeními tohoto zákona byla nařízení vlády republiky Československé č. 157/1927 Sb. z. a n. a č. 15/1928 Sb. z. a n. Krátce nato byl zákon č. 77/1927 Sb. z. a n. změněn a významně doplněn zákonem č. 169/1930 Sb. z. a n., tj. třetí finanční novelou z 27. 11. 1930.

– pouze procesy přerozdělování celostátně získaných finančních prostředků byly a jsou jinak označovány. Zatímco v období první republiky se přerozdělovací proces uskutečňoval cestou přidělů, v současné době se tento proces řeší cestou rozpočtového určení daňových výnosů.

V roce 2000 byl přijat samostatný zákon pod číslem 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (dále jen „zákon o rozpočtovém určení daní“), který platí do současnosti ve znění pozdějších předpisů. Zákon vymezil daně, které jsou určeny zcela nebo podílem do rozpočtů územních samosprávných celků či státních fondů. U ostatních daní, o kterých tento zákon nehovoří, se bere jako fakt, že jsou svěřeny státnímu rozpočtu.

Daňové příjmy určené do veřejných rozpočtů se tak rozdělily na dvě skupiny – daně sdílené, určené do více veřejných rozpočtů, a daně svěřené jednomu veřejnému rozpočtu. Zároveň se určily podíly, kterými se územní samosprávy podílejí na výnosech sdílených daní. Více jak deset novel zákona zpravidla vždy řešilo procenta, kterými se ta či ona sdílená daň dostává do určitého rozpočtu.

To, co se neřešilo a dosud neřeší ani v tomto zákoně, je rozpočtové určení poplatků a jiných povinných plateb. Vymezení rozpočtového určení těchto plateb je zpravidla součástí zákona, který je upravuje. Nevýhodou přijatého řešení je proto skutečnost, že se zákon o rozpočtovém určení daní zabývá pouze daněmi, ale ostatní povinné platby, jako jsou poplatky, clo či odvody a příspěvky se v daném zákoně neřeší. Máme tu tak dvojí režim rozpočtového určení povinných plateb.

Vzniká otázka – a to nejen pro finančněprávní vědu, ale i pro praktickou legislativu – zda má zůstat současný stav – tj. samostatný zákon o rozpočtovém určení daní, nebo má být tento zákon rozšířen o další povinné platby, nebo zda by měla být konstrukce daní (tj. včetně poplatků a ostatních povinných plateb) řešena přímo v konkrétním zákoně upravujícím danou platbu.

## 3. Konstrukční prvky u jednotlivých daní či zákon o rozpočtovém určení daní

Daň (stejně jako poplatek) měla již od počátku svojí existence určité prvky, které vytvářely její podobu.<sup>3</sup> Právní daňovou techniku tak můžeme vymezit jako

<sup>3</sup> Např. J. Kaizl již v publikaci Finanční věda z roku 1892 se při vymezení daňové povinnosti zmiňuje o subjektech daně, o pramenu a objektu daňovém s tím, že právní normy stanoví další skutečnosti, které daňový závazek subjektů vůči státu mohou vymezit.

nástroj, který vymezuje kvalitu a kvantitu určité daňové povinnosti.

Existují však další důvody, které mohou vést k omezení či rozšíření tradičních daňových prvků z pohledu konstrukce platební povinnosti. Takové důvody jsou odvozeny od toho, jakou funkci mají určité povinné platby plnit a co je v dané etapě vývoje považováno za potřebné promítnout do legislativní úpravy. Současné znění zákonů, ve kterých se upravují platební povinnosti subjektů, nedává jednoznačnou odpověď na to, které základní prvky právní konstrukce daní mají být v zákoně upravujícím povinnou platbu vždy a které tam mohou být, ale také nemusí. Je tedy namísto otázka, zda existuje potřeba obecného vymezení základních daňových prvků – a to v takové podobě, která by byla akceptovatelná nejen teorií, ale také v praktické legislativní činnosti.

Ekonomové zůstávají při vymezení základních konstrukčních prvků daní věrni základním prvkům, kterými jsou subjekty povinné k dani a předmět zdanění a akceptují prvky v podobě kvantitativních nástrojů – tj. základ daně a její sazba. Zpravidla již nezařazují mezi obligatorní prvky něco dalšího, tedy ani to, do kterého veřejného rozpočtu je určen výnos povinné platby. Dá se proto dovodit, že ekonomové nepovažují otázku rozpočtového určení daně za základní prvek, který by měl být stanoven při vymezení daně či poplatku. Je to proto úkol pro současnou právní teorii z oblasti finančního práva, která by to měla řešit. Finančněprávní teorie se skutečně začíná s touto otázkou postupně vypořádávat (viz například práce doc. Boháče či vědecká monografie *Teorie finančního práva a finanční vědy*<sup>4</sup>) a tento proces – vymezování více základních konstrukčních prvků daní či poplatků se také začíná realizovat v nových zákonech z dané oblasti či jejich novelizacích.

Zůstává otázkou k diskusi, zda by rozpočtové určení mělo být vymezeno u každé povinné platby, která je příjmem veřejného rozpočtu, a být tak tím skutečně obligatorním prvkem daně, nebo by se mělo postupovat jinak.

Možností by mohla být výrazná novelizace zákonů v oblasti rozpočtového práva, a to buď zákonů o rozpočtových pravidlech<sup>5</sup> (ve vymezení obsahu rozpočtů), či podstatná změna zákona o rozpočtovém

určení daní.<sup>6</sup> Ani jeden z uvedených postupů není jednoznačně pozitivně přijímán – různé skupiny odborníků v teorii a legislativě mají na danou otázku různý názor.

Územní samosprávné celky prostřednictvím svých zástupců v zákonodárných sborech mají snahu zvýšit podíly zejména na těch povinných platbách, které vykazují vyšší dynamiku při zachování podílu svěřených daní v územních rozpočtech. Je proto zřejmé, že pro územní samosprávné celky je jednodušší cestou novelizace jednoho zákona (zákon o rozpočtovém určení výnosu daní). Je však možné položit si otázku, zda jednodušší řešení je systémové řešení, zda může patřit rozpočtové určení příslušné povinné platby k tomu, co vymezuje a charakterizuje podstatu dané platby, či nikoliv, nebo zda tato otázka patří do rozpočtového práva a má se hledat řešení cestou úpravy zákonů v této oblasti.

Rozpočtové určení se jako konstrukční prvek v současnosti objevuje v zákonech upravujících daně a poplatky tehdy, kdy jde o novou právní úpravu dané platby či novelizaci příslušného zákona.<sup>7</sup> Nad legislativním řešením je však třeba se zamyslet co nejdříve, protože jinak se prohlubuje nejednotnost právní úpravy. Řešit situaci tak, že se tento prvek právní konstrukce do právního řádu bude zařazovat jen při nové úpravě či novelizaci platební povinnosti, tj. cestou postupných kroků ke změně zákonů, znamená změny v dlouhém časovém horizontu. Řešení jednorázové – změny ve všech zákonech, kterých se tento problém dotýká – je také nereálné, neboť by znamenalo obrovskou jednorázovou činnost, o jejímž efektu pro praxi se nedá příliš hovořit.

#### 4. Závěr

Jak si tedy odpovědět na otázku, zda má být rozpočtové určení daní zařazeno do daňových zákonů, nebo má být tento prvek obsažen jen v rozpočtových právních normách?

Změna obsahu zákona o rozpočtovém určení například rozšířením o odvody, příspěvky či jiné podobné platby by znamenala nutnost změny názvu zákona (poplatky a ostatní příjmy, které nejsou přímo v zákoně zmíněny), což je zřejmě nejmenší problém.

Zvolit cestu druhou a řešit obsah zákona o rozpočtovém určení daní postupnými kroky s ohledem na zájmy územních samosprávných celků, u kterých se

<sup>4</sup> BOHÁČ, R. *Daňové příjmy veřejných rozpočtů v České republice*. Praha: Wolters Kluwer, 2013.

KARFIKOVÁ a kol. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer, 2018.

<sup>5</sup> Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>6</sup> Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>7</sup> Rozpočtová skladba dle vyhlášky č. 323/2002 Sb. při druhové skladbě uvádí jednotlivé druhy daní, ale to, do kterého rozpočtu výnos plyne, neřeší.

zájmy velkých a malých obcí často střetávají, nebude přijímáno vždy pozitivně příjemci plateb.

I když v současné době je fakticky předmětem novelizací zákona o rozpočtovém určení daní právě ono dané procento, které určuje, kolik z výnosu určité daně poplyne určité obci či kraji, může být v budoucnu otázkou i zařazení některých dalších plateb do systému přerozdělování a jejich uvedení v tomto zákoně. Při existenci desítek právních norem, ve kterých se upravují daně, poplatky a další povinné platby, půjde při jejich změně o práci velmi náročnou.

Zařazení rozpočtového určení mezi konstrukční prvky daně naráží zejména na existenci zvláštního zákona vymezujícího směřování některých daní do veřejných rozpočtů a obecného vymezení příjmů veřejných rozpočtů v zákonech o rozpočtových pravidlech, kde se hovoří o daních či poplatcích, ale více se tyto příjmy nespecifikují. Může tak dojít k operativní změně v příjmech veřejných rozpočtů dle potřeb státu i územních samosprávných celků.

Domnívám se, že zejména to, který veřejný rozpočet bude cílovým pro svěřené daně (či poplatky), by mělo a mohlo být již zahrnuto v právní úpravě povinné platby. U sdílených plateb je situace složitější vzhledem k výše zmíněným protikladným zájmům.

Zavedení prvku rozpočtového určení daně jednotně do všech zákonů by vyřešilo současnou nejednotnou

právní úpravu i to, že zákon o rozpočtovém určení daní řeší jen některé daně – není tudíž komplexní. Pokud se tento přístup zvolí, půjde o časově velmi náročný proces, ale měla by to být cesta ke sjednocení právní úpravy, a tím i k její přehlednosti.

#### POUŽITÉ ZDROJE:

- BOHÁČ, R. Teoretický pohled na právní úpravu rozpočtového určení daní, poplatků a jiných obdobných peněžitých plnění. *Daně a finance*, 2012, 20(3), 3–8. ISSN 1801-6006.
- BOHÁČ, R. *Daňové příjmy veřejných rozpočtů v České republice*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013. ISBN 978-80-7478-045-5.
- KAIZL, J. *Finanční věda. Část II*. Praha: tiskem a nákladem Jos. R. Vilímka, 1892.
- KARFÍKOVÁ, M. a kol. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer, 2018. ISBN 978-80-7552-935-0.
- MARKOVÁ, H., BOHÁČ, R. *Rozpočtové právo*. Praha: C. H. Beck, 2007. ISBN 978-80-7179-598-8
- MARKOVÁ, H. *Rozpočtové určení jako prvek konstrukce daní a poplatků* in *Rekodifikace daní z příjmů (90 let od Englišovy daňové reformy)* – Eds. Petr Mrkývka, Damian Czudek, Jiří Valdhans. Brno, 2017. ISBN 978-80-210-8553.
- NETOLICKÝ, M. *Vztahy mezi články rozpočtové soustavy*. Tribun EU, Brno, 2010. ISBN 978-80-7399-978-0.