

PRÁVNICKÉ LISTY

1/2019

OBSAH

Odborné články

Minulosť v ústavách. Historická narratíva v ústavných preambulách štátov strednej Európy
prof. Dr. Ivan Halász, Ph.D.,
Spoločenskovedné výskumné centrum Maďarskej akadémie vied, Budapešť 3

Rekodifikace veřejného stavebního práva: quo vadis?
doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.,
Fakulta právnická Západočeské univerzity v Plzni 11

The significance of Ulen loans for the financial and investment economy
of the interwar Lublin
Mgr Mariola Szewczak-Daniel,
Katedra Historii Państwa i Prawa, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie 15

Zajištění bezpečnosti ČR (z pohledu HZS ČR)
plk. doc. JUDr. Mgr. František Vavera, Ph.D., LL.M.,
Ministerstvo vnitra – generální ředitelství Hasičského záchranného sboru České republiky,
Fakulta právnická Západočeské univerzity v Plzni, katedra trestního práva 23

Z vědeckého života

Ohlédnutí za prof. Jiřím Švestkou 28

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. 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., JUDr. Petra Smržová, Ph.D., 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), prof. JUDr. et PhDr. Tomáš Gábriš, Ph.D., LL.M., MA (PF TU Bratislava), doc. JUDr. Tomáš Gřivna, Ph.D. (PF UK Praha), JUDr. Ondřej Hamuľák, 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 Luxembour), 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 Małeckı (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 Wrzyszczy, 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

Příspěvky do časopisu zasílejte na tyto e-mailové adresy: lojek@kpd.zcu.cz; marie.novotna@wolterskluwer.com
Pokyny pro autory na: www.fpr.zcu.cz

Časopis vychází dvakrát ročně, číslo 1/2019. Toto číslo bylo dáno do výroby 20. 6. 2019, den vydání je 25. 6. 2019. 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
www.wolterskluwer.cz/obchod

Všeobecné obchodní podmínky: www.wolterskluwer.cz/obchod

Časopis je dostupný na: www.fpr.zcu.cz a v systému ASPI

Minulosť v ústavách

Historická narratíva

v ústavných preambulách štátov

strednej Európy

prof. Dr. Ivan Halász, Ph.D.,

Spoločenskovedné výskumné centrum Maďarskej akadémie vied, Budapešť

Abstrakt: Príspevok sa zaoberá úlohou histórie v ústavách stredoeurópskych krajín po roku 1989. Článok sa koncentruje na ústavné preambuly Českej republiky, Poľska, Maďarska, Slovenska, Chorvátska a Slovinska. Všetky spomínané štáty majú skúsenosť nielen s Habsburskou ríšou, ale aj so Sovietskym zväzom. Dejiny, otázka štátnosti a náboženstvo hrali dôležitú úlohu v ústavodarnom procese po roku 1989. Situácia je však v jednotlivých krajinách odlišná. Veľmi intenzívna historická dimenzia je typická pre nový Základný zákon Maďarska. Relatívne umiernená je historická narratíva v slovinskej ústave.

Abstract: The paper deals with the role of history in the Central European constitutions after 1989. The article focuses on the constitutional preambles of Czech Republic, Hungary, Poland, Slovakia, Croatia and Slovenia. These countries have experience with the Habsburg Empire and Soviet Union too. History, issues of statehood and religion have played important role in the process of constitution-making after 1989. The situation is different in the individual countries. Very intensive historical dimension is typical for a new Fundamental Law of Hungary. Relatively moderate is the preamble of Slovenia.

Key words: Central Europe, constitution, history, preamble, religion, statehood.

Kľúčové slová: história, náboženstvo, preambula, stredná Európa, štátnosť, ústava.

Vývoj ústavného práva nie je možné pochopiť bez znalosti histórie. Ústavy totiž nie sú len odrazom určitých dôležitých princípov, ale aj dielom politických a historických kompromisov. Z druhej strany úlohou dobrej ústavy je nielen regulovať pomery v danom štáte, ale aj politicky, kultúrne a emocionálne integrovať väčšinu jeho obyvateľstva. V tomto procese vždy zohráva dôležitú úlohu aj história. Ústavodarca sa preto občas pokúša vytvoriť svoju vlastnú historickú narratívu. Prirodzene ide o citlivú záležitosť, lebo historické povedomie väčšiny krajín je relatívne fragmentované a komplikované. Fragmentovanosť je dôsledkom sociálnej, kultúrnej, konfesionalnej a občas aj národnostnej rozmanitosti konkrétnych štátov. Osobitne to platí v priestore strednej Európy, ktorá si vlastnú podobu modernej národnej štátnosti vytvorila pomerne neskoro.

Najvhodnejšou časťou na formovanie historického povedomia a vytváranie vlastnej narratívy sú ústavné preambuly. Prirodzene preambulu môžu mať aj iné právne dokumenty (zákony, medzinárodné zmluvy a pod.). Okrem toho oficiálnu historickú narratívu vytvárajú aj tzv. zásluhové zákony,¹ alebo zákony o pamäti národa,

respektíve právne normy, ktoré sa chcú v nejakej podobe vysporiadať s nedávnou minulosťou. Môže ísť o reštitučné alebo lustračné zákony, ako aj o iné špeciálne právne normy, ktoré sa snažia ovplyvniť verejný a odborný diskurz o určitých témach. Ako príklad môžu slúžiť neskôr známe ukrajinské dekomunizačné zákony² alebo legislatívna snaha Poľskej republiky ovplyvniť diskusiu o táboroch smrti z obdobia druhej svetovej vojny.

Ambíciou tohto príspevku je preskúmať formovanie historickej narratívy v súčasných ústavných preambulách krajín strednej Európy. Pôjde predovšetkým o ústavy štátov, ktoré mali v posledných dvoch storočiach skúsenosť nielen s dedičstvom Habsburskej ríše (neskôr Rakúsko-Uhorska), ale aj s komunistickým režimom. Okrem Českej republiky, Maďarska, Poľska a Slovenska tu preto bude ešte reč aj o Chorvátsku a Slovinsku. Pozornosť teraz nebude venovaná Rakúsku, ktoré nemalo skúsenosť s komunistickými pokusmi, a ani ostatným krajinám juhovýchodnej Európy, ktoré síce mohli mať aspoň čiastočnú skúsenosť s existenciou ich územných častí v rámci starej stredoeurópskej monarchie (napríklad

¹ HALÁSZ, I., SCHWEITZER, G. *Szimbolika és közjog. Kalligram*. Pozsony: 2010, s. 141–149.

² Pozri FEDINEC, CS., CSERNICSKÓ, I. *Az Ukrajnából száműzött Lenin. Európai út a kommunizmus öröksége nélkül?* REGIO, 2016, No. 1, s. 73–124.

Sedmohradsko v Rumunsku alebo Vojvodina v Srbsku), avšak hlavný prúd ich národného vývoja už v 19. storočí prebiehal v inom – samostatnom – rámci.

Charakteristickou črtou národného vývoja v priestore bývalej habsburskej strednej Európy je veľký dôraz na úlohu jazyka a kultúry v procese národného obrodovania, ďalej problematika paralelného budovania atribútov samostatnej štátnosti alebo aspoň verejnoprávnej autonómie na totožných územiach, ako aj multikonfesionálny charakter týchto národov. Posledne spomínaný prvok je – s výnimkou Poľska – prítomný dokonca aj v tých štátoch, ktoré sa v dôsledku protireformácie stali viac-menej konfesionálne homogénnymi, avšak predtým zohral v ich národnom vývoji dôležitú úlohu aj taký náboženský prvok, ktorý bol síce neskôr porazený, ale jeho pamiatka nikdy nebola zabudnutá.

Všetky skúmané ústavy sa zrodili v dôsledku krachu komunistických režimov v rokoch 1989/1990 a čiastočne aj ako výsledok emancipačných procesov, ktoré priviedli k vzniku nových štátov. Maďarský Základný zákon z roku 2011 je zase dôsledkom veľkého volebného víťazstva pravicových národných síl v roku 2010, ako aj snahy nového vedenia krajiny o určitý nový začiatok po ukončení tzv. prechodného postkomunistického obdobia. Hoci skoro všetky ústavy boli v posledných dvoch až troch desaťročiach novelizované, zmeny sa len výnimočne dotkli úvodných textov.

Preambula znamená úvod do právneho textu, v ktorom sa ústavo- alebo zákonodarca pokúša vyjadriť v koho mene vlastne vystupuje, potom opísať tie historické podmienky a výzvy, na ktoré reagoval, a napokon sa snaží sformulovať hlavné hodnoty, z ktorých vychádzal. Podľa Jiřího Jiráka: „*Preambule slavnostním, někdy až archaickým jazykem, odlišným od jazyka dalšího textu ústavy, deklarují principiální ustanovení psané ústavy, artikulují motivy ústavodárce i cíle státu a společnosti, které se ustava snaží naplnit a uskutečnit, popisují i okolnosti přijetí základního zákona, charakterizují daný stupeň vývoje společnosti. V preambulích najdeme základní hodnotovou orientaci státu, stejně jako znaky ústavního zřízení, které je podrobně upraveno v dalších částech vlastního textu ústavy. Není neobvyklé, že preambule vyjadřují státní ideu... Preambule jsou dokumentem politického významu, zároveň ale představují normativní hodnotu zejména tím, že tvoří základ pro výklad a aplikaci ústavy i běžného zákonodárství.*“³

Ide teda o určitý katalóg ústavných a spoločenských hodnôt.⁴ Tieto vychádzajú predovšetkým z ústavnej a politickej kultúry daného štátu.⁵ Prirodzene obsah jed-

notlivých preambul sa môže líšiť a nemusí reflektovať všetky práve spomínané dimenzie. Okrem toho preambula nie je povinnou súčasťou každej modernej ústavy. Niektoré demokratické štáty ju preto vôbec nepoznajú alebo presnejšie povedané neobsahujú.

Štáty možno z pohľadu preambuly rozdeliť do troch kategórií.⁶ Do prvej patria tie, ktoré preambulu nemajú. To je prípad väčšiny klasických západoeurópskych demokracií so staršou samostatnou ústavnou kultúrou. Ide predovšetkým o Veľkú Britániu, štáty Beneluxu a škandinávske krajiny. Spomedzi posttranzitných štátov sem patrí Rumunsko. Nasledujúcu kategóriu predstavujú tie štáty, ktorých ústavy majú síce preambulu, ale tá je stručná a celkovo chudobná na konkrétne prvky. Poslednú kategóriu tvoria tie štáty, ktoré majú relatívne rozsiahlu a hodnotovo bohatú (občas aj relatívne ideologickú) preambulu.⁷

Väčšina stredo- a východoeurópskych krajín patrí po roku 1989 do tretej kategórie, kam spomedzi západo- a juhoeurópskych štátov možno zaradiť aj Portugalsko a Španielsko. Ibérske štáty mali v druhej polovici 20. storočia taktiež priamu skúsenosť s antidemokratickými diktatúrami, ako aj s postupným demokratickým prechodom. Do strednej („zdržanlivej“) kategórie patria okrem Francúzska, Grécka, Írska, Nemecka a Talianska aj Bulharsko a Slovinsko.⁸ Ide teda o krajiny, ktoré majú republikánsku štátnu formu, pomerne bohaté antidemokratické tradície a komplikovanú históriu. Nemožno však povedať, že by v Európe existovala klasická západná („bezpreambulová“) a nová – postkomunistická – stredo- a východoeurópska („preambulová“) skupina. Svoju úlohu tu namiesto politickej geografie skôr zohráva termín prijatia ústavy, osobitný (regionálny, historický) charakter konkrétnych štátov a po páde komunizmu aj určitá miestna tradícia, ktorá je naklonená deklaratívnej funkcii ústavných dokumentov.⁹

Dôležitým faktorom je taktiež rozsah preambuly. Aj v rámci skúmaného regiónu existujú veľké rozdiely medzi relatívne rozvláčnymi a textovo rozsiahlymi preambulami (Chorvátsko, Poľsko a po roku 2010 aj Maďarsko) a stručnými úvodmi, ktoré nemajú ani rozsah jednej polstrany (Česká republika, Slovensko, Slovinsko). Na menšom priestore musel byť ústavodarca úspornejší a preto aj všeobecnejší a obozretnejší.

Mnohé stredoeurópske ústavy sa začiatkom 90. rokov 20. storočia museli vysporiadať s otázkou zdôvodnenia vzniku nových štátov. Osobitne výrazne sa to prejavilo v prípade Chorvátska, Slovenska a Slovinska, ktoré sa vo svojich preambulách priamo odvolávali na právo národov na sebaurčenie. Poľská a česká ústava, podobne ako ani krátka preambula pôvodného maďarského textu z roku

³ JIRÁSEK, J. K. preambuli ústavy. In: *Ústava ČR – vznik, vývoj a perspektivy*. Ed. MLSNA, P. et alii. Praha: 2011, s. 165–166.

⁴ HORKAY-HÖRCHER, F. A. Nemzeti hitvallásról. In: *Alkotmányozás Magyarországon és máshol*. Eds. JAKAB, A., KÖRÖSÉNYI, A. Budapest: MTA PTI – Új Mandátum, 2012, s. 288.

⁵ FEKETE, B. *Az európai alkotmánypreambulák. Összehasonlító és elméleti elemzés. Habilitációs dolgozat*. Budapest: ELTE, 2017, s. 54 (rukopis).

⁶ Citovanú kategorizáciu vytvoril maďarský právny filozof Balázs Fekete vo svojej habilitačnej práci. Pozri pozn. pod čiarou č. 5.

⁷ Tamže, s. 54–56.

⁸ Tamže, s. 55–59.

⁹ Tamže, s. 59–60.

1989 toto právo nespomínali – predsa len tieto národy nevnímali vtedajšie udalosti ako vznik svojho štátu. Mali skôr transformačný charakter.

Nový maďarský Základný zákon z roku 2010 však v preambule označil obdobie od 19. marca 1944 (nacistická okupácia) do 2. mája 1990 (prvé zasadnutie parlamentu, ktorý vzišiel znovu zo slobodných volieb) za obdobie, keď sa nerealizovalo štátne sebaurčenie Maďarska (doslovne: vlasti). Touto vetou maďarský ústavodarca vlastne vymedzil tzv. obdobie neslobody. Problém spočíva v tom, že v rozpätí marca 1944 a mája 1990 medzi iným došlo v Maďarsku k vyhláseniu republiky (zákonom číslo I. z roku 1946), k podpisu parížskej mierovej zmluvy po druhej svetovej vojne, ako aj k demokratickej tranzícii, ktorá právne začala prijatím veľkej novely ústavy z roku 1949 (t. j. k prijatiu zákona číslo XXXI. z roku 1989). Prirodzene, Maďarsko aj naďalej uznáva výsledky druhej svetovej vojny, Základný zákon taktiež deklaruje, že krajina je republikou, a nikto nespochybňuje výsledky prechodu k demokracii v rokoch 1989/1990, avšak takéto presné vymedzenie doby neslobody (lepšie povedané: „nasebaurčenia“) je sporné z pohľadu stability celého právneho systému a jeho hodnotového ukotvenia.

Česká republika bola v roku 1993 v inej situácii, ako Maďarsko a Poľsko, ktoré v tejto podobe existovali ako suverénne a samostatné štáty už pred prijatím práve platných ústav. Česká republika mala tiež svoje jasné hranice, identitu a štátne orgány, ale do konca roka 1992 bola predsa len súčasťou Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky. Nezávislosť a úplnú suverenitu získala teda až po rozpade a právnom zániku práve spomínaného spoločného štátneho útvaru. Podľa profesora Václava Pavlíčka: „K 1. 1. 1993 zůstala Česká republika ve skutečnosti „zbytkovým státem“ v důsledku úsilí a ústavních kroků především představitelů slovenského národa, kteří svůj vztah k československé státnosti ústavní formou vyjádřili v Deklaraci Slovenské národní rady o svrchovanosti Slovenské republiky ze 17. 7. 1992 a v preambuli k Ústavě Slovenské republiky ze dne 1. 9. 1992.“¹⁰ Tento fakt čiastočne reflektoval český ústavodarca na začiatku preambuly, keď vyzdvihol, že k prijatiu ústavy dochádza „... v čase obnovy samostatného českého štátu...“.

Ústavodarca sa pokúsil v minulosti nájsť východiská pre novú samostatnú českú štátnosť a našiel ich v tradíciách „dávné státnosti zemí Koruny české i státnosti československé“. Nespomenul však generálne všetky tradície, ale vyzdvihol len „dobré tradície“, ku ktorým chcel byť verný. Nie všetky staršie tradície je totiž možné a vhodné použiť v procese budovania suverénnej a demokratickej štátnosti.

Pavel Maršálek sa v jednej zo svojich štúdií pokúsil zhrnúť, ktoré tradície je možné považovať za dobré. Na prvom mieste spomenul kontinuálnu snahu Čechov mať vlastný štát, ktorá je občas spojená s pragmatizmom

pri začleňovaní do väčších nadnárodných celkov. Potom uviedol fenomén národovectva a vlastenectva, a nakoniec humanistickú a demokratickú orientáciu českých politických elít.¹¹ Prirodzene ide o relatívne subjektívny výber. Myšlienku európanstva, podobne ako austroslavizmus Františka Palackého napríklad autor považuje skôr len za súčasť pragmatickej tradície. Zároveň nespomína kresťanstvo, ktoré napriek mnohým nedorozumeniam a postupujúcej laicizácii v posledných storočiach určite významne formovalo české myslenie, štátnosť a každodennosť.¹²

Dôležitú nepresnosť pri formulácii tejto časti ústavy si všimol profesor Václav Pavlíček, keď pripomenul, že česká štátnosť existovala už aj pred vznikom útvaru, ktorý sa označuje ako Koruna česká a to už od vlády dynastie Přemyslovcov.¹³ Za významnú súčasť tradície štátnosti a štátnej idey považuje aj svätováclavskú tradíciu. Okrem toho Československo svoju štátnu ideu historicky odvodzovalo od Veľkej Moravy,¹⁴ hoci priamo v ústave z roku 1920 sa táto nespomínala – inak podobne, ako ani iné predchádzajúce tradície štátnosti.¹⁵

Iný vzťah k tradíciám predchádzajúcej štátnosti vyjadril slovenský ústavodarca v septembri 1992, keď prijal ústavu Slovenskej republiky. V preambule okrem „historického odkazu Veľkej Moravy“ nespomenul ani jednu z predchádzajúcich foriem štátnosti, v podmienkach ktorých žili obyvatelia Slovenska a ich predkovia pred rokom 1992. Teda ani štátnosť uhorskú, voči ktorej sa postupne vymedzilo slovenské národné hnutie v 19. storočí, ani medzivojnovú československú demokratickú, ani autoritatívnu vojnovú slovenskú, ani povojnovú prechodnú (koaličnú) alebo komunistickú československú, a v jej rámci aj autonómnu (asymetrickú) slovenskú štátnosť.

To však neznamená, že by sa Slovensko od tohto dedičstva úplne odvrátilo – to by vlastne reálne ani nebolo možné. Slovensko prevzalo predchádzajúci československý právny poriadok a vplyv československých ústavných a politických tradícií je dodnes cítiť aj na samotnej ústave. Jediný odkaz na Veľkú Moravu v preambule je paradoxný hlavne preto, lebo jej praktický vplyv na súčasnú podobu Slovenska, jeho hranice, kultúru, mentalitu a právny poriadok je – okrem symbolického významu – asi najmenší.

¹¹ MARŠÁLEK, P. Ústava České republiky a dobré tradice naší státnosti. In: *Ústava ČR – vznik, vývoj a perspektivy*. Ed. MLSNA, P. et alii. Praha: 2011, s. 158. Inak práve citovaný autor mal pocit, že v súčasnosti (t. j. v roku 2011) sa Česká republika dôsledne pridržiava už len tretej – humanistickej a demokratickej – tradície. Tamže, s. 163.

¹² V tomto zmysle chápal české dejiny aj významný historik Josef Pekař.

¹³ PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústavní právo a státověda II. díl. Ústavní právo České republiky*. 1. úplné vydání. Praha: Leges, 2011, s. 402.

¹⁴ Tamže, s. 402.

¹⁵ Začiatky českej štátnosti vo Veľkej Morave a v českom priemyslovskom kniežatstve vidí aj KLÍMA, K. a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. 1. díl. 2. rozšířené vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 29.

¹⁰ PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústavní právo a státověda II. díl. Ústavní právo České republiky*. 1. úplné vydání. Praha: Leges, 2011, s. 402.

Z druhej strany treba zdôrazniť, že práve Veľká Morava bola ten štátny útvar, ktorý sa v minulosti čiastočne spomínal aj v československom ústavnom práve, ale nie ešte v jeho prvopočiatoch. Preambula československej ústavnej listiny z roku 1920, ani úvod ústavy samostatnej Slovenskej republiky z roku 1939 totiž odkaz na Veľkú Moravu neobsahovali. Až ústava z 9. mája 1948 pripomenula svojim čitateľom: „*Češi a Slováci, dva bratrské národy, členové veľké rodiny Slovanstva, žili již před tisícem let společně v jednom státě a společně přijali z východu nejvyšší výtvar tehdejší vzdělanosti – křesťanství.*“¹⁶ Priamo pojem Veľkej Moravy a meno Cyrila a Metoda sa však ani tu neobjavili. Socialistická ústava z roku 1960 už nespomínala tento starý spoločný útvar. V preambule k ústavnému zákonu č. 143/1968 o československej federácii sa taktiež nespomína Veľká Morava a dedičstvo Cyrila a Metoda. Text obsahuje len pomerne otvorenú vetu: „*My národ český a slovenský, vycházející z poznání, že naše novodobé dějiny jsou prodechnuty oboustrannou vůlí žít ve společném státě...*“¹⁷ Túto formuláciu však nemožno interpretačne rozšíriť na tradíciu veľkomoravskej štátnosti, lebo ústavodarca spomenul len novodobé dejiny.

Pozitívnejší vzťah k hore uvedeným – nespomenutým – štátnostiam sa prejavil v prejave predsedu Národnej rady Slovenskej republiky Pavla Hrušovského pri príležitosti 10. výročia vzniku Slovenskej republiky. Vznikom Uhorska v roku 1000 sa podľa prejavu: „*Slovensko stalo súčasťou kráľovstva, ktoré deväťsto rokov tvorilo dejiny Strednej Európy. Prorocky znejú slová zakladateľa Uhorska sv. Štefana, ktorý v záveti vyzýval svojho syna k rešpektovaniu jazykovej a etnickej rôznosti obyvateľov svojho kráľovstva. Takmer osemsto rokov jeho nasledovníci toto prorocké odporúčanie rešpektovali a aj preto bolo Slovensko osemsto rokov nie objektom – ale subjektom uhorských dejín... Hlásme sa preto hrdo k uhorským dejinám, ako súčasť našich dejín.*“¹⁸ V súvislosti so vznikom Československa predseda slovenského parlamentu vyzdvihol nasledovné: „*Je však neoddiskutovateľnou skutočnosťou, že v roku 1918 dostalo Slovensko svoje meno a územie a že od roku 1918 sa mohli Slováci rozvíjať v prostredí demokratického štátu, ktorý poskytol priestor pre vznik slovenských štátnych, vzdelávacích a kultúrnych inštitúcií.*“¹⁹ Nakoniec bol spomenutý aj vojnový slovenský štát, ktorého vznik väčšina vtedajšieho

obyvateľstva akceptovala, hoci neskôr spôsobil aj mnohé tragédie. Voči tomuto štátu sa potom vymedzilo antifasistické povstanie v roku 1944. Ako pozitívum prejav ešte vyzdvihol voľby v roku 1946 a potom komplexnú zmenu v roku 1989, ktorá vošla do dejín ako November 1989.²⁰ Prejav predsedu parlamentu napriek jeho výnimočnosti prirodzene nemôže suplovať text preambuly.

Spomienke na predchádzajúci štátnosť sa vyhla aj dodnes platná slovinská ústava z roku 1991. Slovinský ústavný zákon o realizácii novej ústavy sa prihlásil k právnej kontinuite a prehlásil, že právne predpisy, ktoré boli platné pred 23. decembrom 1991, zostali naďalej súčasťou platného právneho poriadku. Predpisy, ktoré odporovali novej ústave, museli byť najneskôr do 31. decembra 1993 uvedené do súladu s jej textom. Dovtedy bolo dokonca s výnimkou prípadov ochrany ľudských práv pozastavené aj konanie pred ústavným súdom, ktoré sa týkalo kontroly ústavnosti.²¹

Naopak, ústava Chorvátskej republiky z decembra 1990 vo svojej I. časti, ktorá má názov „Historické základy“,²² presne vymenovala skoro všetky formy samostatnej alebo autonómnej chorvátskej štátnosti pred vyhlásením samostatnosti. Výpočet začal založením chorvátskych kniežatstiev v VII. storočí a skončil obdobím, keď bola Socialistická republika Chorvátsko členským štátom juhoslovanskej socialistickej federácie.²³ Text nevyzdvihol len obdobie tzv. ustašovského štátu počas druhej svetovej vojny. Nezávislým a suverénnym štátom sa Chorvátsko však stalo až v roku 1991.

Českej ústavnej úprave sa najviac podobá text preambuly poľskej ústavy z roku 1997. Prijatie tejto ústavy znamenalo ukončenie pomerne dlhého prechodného obdobia, keď poľský štátny a ústavný život upravovali prechodné ústavné normy – jednak v roku 1989 novelizovaný text starej ústavy z roku 1952 a jednak provizórna, tzv. malá ústava z roku 1992. Tá nemala preambulu, takže sa vyhla riešeniu otázky návaznosti na predchádzajúce štátnosti.

Preambula ústavy z roku 1997 sa začala konštatovaním, že Poliaci v roku 1989 znovu získali možnosť suverénne a demokraticky rozhodovať o osude svojej vlasti. Týmto spôsobom bola relatívne veľkoryse vyriešená otázka vymedzenia obdobia neslobody. O niečo neskôr ústavodarca v texte preambuly vyslovil, že chce nadviazať na „*najlepšie tradície Prvej a Druhej Republiky*“. V poľskej historickej a politickej terminológii sa pod Prvou Republikou (Piersza Rzeczpospolita) rozumie poľsko-litovský štát pred veľmocenskými zábermi koncom 18. storočia a to spolu s jeho špecifickou „šľachtickou demokraciou.“

¹⁶ Ústavní zákon č. 150/1948 Sb. ze dne 9. května 1948. In: GRONSKÝ, J. *Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa. II. 1945–1960.* Praha: Karolinum, 2006, s. 330.

¹⁷ Ústavní zákon č. 143/1968 Sb. ze dne 27. října 1968 o československé federaci. In: GRONSKÝ, J. *Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa. III. 1960–1989.* Praha: Karolinum, 2007, s. 167.

¹⁸ HRUŠOVSKÝ, P. *Tvár krajiny. Prejav predsedu parlamentu Pavla Hrušovského prednesený 1. 1. 2003 na slávnostnom zasadnutí Národnej rady SR pri príležitosti 10. výročia vzniku Slovenskej republiky.* Prešov: Vydavateľstvo Micha Vaška, 2003, s. 9.

¹⁹ Tamže, s. 11.

²⁰ Tamže, s. 12–13.

²¹ Republika Slovinsko. In: *Transformace ústavních systémů zemí střední a východní Evropy.* III. část. Eds. PAVLÍČEK, V., JIRÁSKOVÁ, V. a kol. Praha: PF UK, 2001, s. 291.

²² Chorvátska ústava nemá klasickú preambulu.

²³ Oficiálny názov Socialistická Federatívna Republika Juhoslávia (SFRJ).

Pojem Druhá Republika (Druga Rzeczpospolita) označuje medzivojnové obdobie. Týmto spôsobom ústavodarca v roku 1997 znovu vyjadril dištanc od povojnovej Poľskej ľudovej republiky a jej ideových a politických tradícií. Poľské politické myslenie dodnes neoznačuje číslom toto obdobie, lebo za Tretiu Republiku považuje až obdobie po roku 1989. Tento pojem používa inak aj posledná veta samotnej preambuly. Preambula si inak špeciálne pripomenula aj trpké skúsenosti z čias, keď boli v poľskej vlasti porušované základné slobody a ľudské práva. Toto obdobie však ústavodarca – logicky – neobmedzil len na roky komunistickej diktatúry, lebo takýchto časových úsekov bolo v poľskej histórii podstatne viac.

Dnes vládnuca strana Právo a spravodlivosť (PiS) počas svojho prvého vládnutia v prvej dekáde 21. storočia prišla s myšlienkou prijatia novej poľskej ústavy, ktorá mala symbolicky položiť základy tzv. Štvrtej Republiky. V projekte z roku 2005 chceli zmeniť aj preambulu, ktorú chceli urobiť trochu vzletnejšou a transcendentnejšou. Jej text sa mal začať slovným spojením: „*V mene Boha Všemohúceho!*“ Potom mal text pokračovať vetami: „*My Národ Poľský, skladajúc vďaka Božej Prozreteľnosti za dar získanej nezávislosti, vďační predchádzajúcim pokoleniam za ich vytrvalú prácu a obeť pre Poľsko, za to, že sa zbavili jarma cudzej presily a komunizmu...*“ Text projektu spomínal aj „... vyše tisícročné dejiny zviazané s kresťanstvom...“²⁴ Nakoľko však PiS čoskoro stratil moc a jeho volebné víťazstvo v roku 2015 nestačilo k zmene ústavy, bola otázka prijatia novej ústavy odložená. Inak v prostredí poľských ústavných právnikov si zatiaľ nezískala táto myšlienka výraznejšiu popularitu. Základný zákon Poľska z roku 1997, ktorý je výsledkom veľkých kompromisov, je stabilný a zabezpečuje normálne fungovanie systému. O jeho stabilite svedčí aj minimálny počet noviel ústavy.

Okrem českej ústavy všetky ostatné preambuly a úvodné časti v nejakej podobe spomínajú predchádzajúce zápasy o národnú samobytnosť a vlastnú štátnosť. Česká úprava totiž spomína len „*obnovu samostatného českého štátu*“. Poľská preambula vyjadruje vďaka predkom za ich prácu a za vojny o nezávislosť, ktoré boli vykúpené obrovskými obeťami. Na začiatku slovenskej preambuly ústavodarca v mene slovenského národa spomenul „*stáročné skúsenosti zo zápasov o národné bytie a vlastnú štátnosť*“. Zápasy o štátnosť tu teda doplnil o snahu zachovať samotné národné bytie, ktoré bolo ohrozené hlavne v čase intenzívnej, resp. silenej (ale nie násilnej) maďarizácie v druhej polovici 19. a začiatkom 20. storočia. Do určitej miery samostatné slovenské národné bytie ohrozovala aj koncepcia československého národa (t. j. čechoslovakizmus).

Slovinská preambula spomína niekoľkostoročný boj za národné oslobodenie, počas ktorého sa formovala národná svojbytnosť a nastolila otázka vlastnej

štátnosti. V prvej kapitole chorvátskej ústavy sa vzhľadom na veľmi čerstvú skúsenosť s bojom za slobodu a suverenitu konkrétne spomína len vojna v rokoch 1991 až 1995, počas ktorej „... *chorvátsky národ preukázal svoje odhodlanie a pripravenosť znovuobnoviť a chrániť Chorvátsku republiku ako samostatný a nezávislý, zvrchovaný a demokratický štát.*“²⁵

Zaujímavá je situácia v Maďarsku. Preambula zkomponovaná do demokratického ústavného textu v októbri 1989 deklarovala len toľko, že Snem – do prijatia novej ústavy – prijíma v záujme napomôcť pokojnému politickému prechodu k právnemu štátu, ktorý bude realizovať systém viacerých politických strán, parlamentnú demokraciu a sociálne trhové hospodárstvo, nový text ústavy Maďarska. Nová situácia nastala v roku 2011, keď maďarský Snem prijal nový Základný zákon štátu, o ktorom už bola reč vyššie.

Preambula novej ústavy s názvom „*Národné vierovyznanie*“ vyjadřila hrdosť na predkov, ktorí bojovali za zachovanie krajiny, jej slobodu a nezávislosť. Z bohatej plejády uhorských, resp. maďarských bojov za slobodu však okrem revolúcie v roku 1956 konkrétne nespomenula ani jeden. O spomínanej revolúcii ústavodarca konštatoval, že súhlasí s poslancami prvého slobodne zvoleného Snemu v roku 1990, ktorí vo svojom prvom rozhodnutí prehlásili, že „... *naša dnešná sloboda vyklíčila z revolúcie v roku 1956*“.

V kontexte symbolického a v súčasnosti do určitej miery už aj praktického naviazania na koncepciu historickej (organickej) ústavy spred roku 1944 je však problematické nemenovanie aspoň občianskej revolúcie a boja za slobodu v rokoch 1848/1849. Predsa len vtedajšie udalosti a reformy položili základy moderného maďarského liberálneho štátu postaveného na právnej rovnosti občanov a na vláde zodpovednej parlamentu. Článok R) prvej normatívnej časti Základného zákona totiž v odseku (3) deklaroval, že ustanovenia Základného zákona je potrebné interpretovať aj v súlade s výdobytkami historickej ústavy. Tento pojem však nie je ľahké definovať a maďarský ústavný súd sa už niekoľko rokov pasuje s touto otázkou. Konkretizovanie boja za slobodu v rokoch 1848/1849, ktoré predstavujú jednu z najkrajších a najintegratívnejších maďarských politických udalostí a tradícií v preambule Základného zákona, by určite uľahčili súdu jeho úlohu, osobitne v otázke pokiaľ je až možné a potrebné zísť v procese hľadania začiatkov „*výdobytkov historickej ústavy*“.

Inak ústavodarca v roku 2011 vyjadril hrdosť ešte na jednu dimenziu maďarskej (uhorskej) histórie. Ide o obdobie, keď „... *náš ľud po stáročia bránil Európu, a svojim talentom a usilovnosťou zveľadľoval jej spoločné hodnoty*“. Hoci text priamo nespomenul, o ktoré storočia ide, pravdepodobne je tu reč o období protitureckých

²⁴ Pozri Konstitucja Rzeczpospolitej Polskiej. Projekt Prawa i Sprawiedliwości. www.pis.org.pl

²⁵ Chorvátska republika. In: *Transformace ústavních systémů zemí střední a východní Evropy*. III. část. Eds. PAVLÍČEK, V., JIRÁSKOVÁ, V. a kol. Praha: PF UK, 2001, s. 130.

bojov, ktoré sa hlboko zapísali do historického povedomia a mentality maďarského obyvateľstva. Teoreticky by mohlo ešte ísť o boj proti Mongolom v 13. storočí, ten však je historicky už veľmi vzdialený a nemožno ho považovať ani za veľmi úspešný. Komplikovanejšia je otázka obrany Európy pred inými, modernejšími nebezpečenstvami (napríklad pred nacizmom a stalizmom), ktoré samotné sú však bohužiaľ súčasťou európskeho dedičstva. Okrem toho – okrem antistalinistického povstania v roku 1956 – sa v Maďarsku ťažšie preukazuje aktívny trvalý boj voči týmto nebezpečenstvám. Mierové – t. j. talentom a usilovnosťou dosiahnuté – zveľaďovanie spoločných hodnôt je prirodzene menej konkrétny pojem, a preto je ho ťažšie možno lokalizovať v čase. Mimočodom je to vlastne aj zbytočné.

Národné vierovyznanie maďarského Základného zákona je v súčasnosti asi najdlhšou preambulou v Európe – obsahuje totiž až 469 slov. Konkurovať jej môže len chorvátska ústava, tá však oficiálne nemá preambulu, hoci prvá kapitola, ktorá sa v tomto príspevku už spomínala, by mohla byť obsahovo pokojne vyhlásená za preambulu. Preto vôbec neprekvapuje, že sa maďarský ústavodarca viackrát pomerne podrobne vrátil k historickým koreňom štátnosti a celkovo k historickým otázkam.

Už na začiatku ústavného textu sa hovorí o hrdosti na to, že „... náš kráľ sv. Štefan pred tisíc rokmi položil pevné základy maďarského štátu, a našu vlasť urobil súčasťou kresťanskej Európy“. V preambule ústavodarca vyzdvihol aj úlohu kresťanstva v procese zachovania národa. Váži si však aj rozličné iné náboženské tradície. Zároveň ústavodarca sľúbil, že „... zachová duchovnú a duševnú jednotu nášho národa, ktorý bol v búrkach minulého storočia rozdelený na časti“. Tu ide o narážku na udalosti začiatkom 20. storočia, keď sa v dôsledku porážky v prvej svetovej vojne rozpadlo historické a multietnické Uhorsko a milióny Maďarov sa dostali pod zvrchovanosť iných štátov.

Aj niektoré iné stredoeurópske ústavné preambuly do určitej miery reagovali na otázku kresťanstva a jeho vzťah k národu. Preambula slovenskej ústavy spomína cyrilo-metodské dedičstvo, ktoré skutočne zohralo významnú úlohu v procese formovania slovenskej kultúry a to napriek tomu, že byzantská misia pôsobila v strednej Európe len pomerne krátko – približne dve desaťročia (863–886). Nakoniec bola znemožnená práve činnosťou najvýznamnejšieho veľkomoravského panovníka – t. j. Svätopluka.²⁶

V prípade Cyrila a Metoda ide o všeslovanské kresťanské dedičstvo, ku ktorému sa hlási väčšina slovanských národov a kultúr. Najvýznamnejšiu civilizáciu a kultúrnu úlohu však zohrala ich misia práve v ortodoxnom prostredí východnej a juhovýchodnej Európy. Oblasť Moravy a Nitry totiž začali pokresťančovať už pred príchodom

solúnskych bratov latinskí kňazi pre a vážne z východo-franského, bavorského prostredia. Metod sa síce v roku 869 stal moravským arcibiskupom, ale nitrianske biskupstvo dostal jeho hlavný protivník Wiching, ktorý nakoniec v tomto súboji dlhodobo aj zvíťazil.²⁷ Christianizácia územia dnešného Slovenska, ale aj Moravy a Čiech sa teda viac viaže na činnosť latinských (bavorských) misií, než na misiu Cyrila (Konštantína) a Metoda. V slovenskom prípade preto toto dedičstvo nemalo kontinuálny vplyv – cyrilometodská tradícia sa nededila, lebo ju po vyhnaní Metodových učeníkov jednoducho nemal kto odovzdať mladším pokoleniam. Znovu sa spomienka na toto dedičstvo objavuje až v období baroka a národného obrodzenia prevažne v 18. storočí.²⁸ Vtedy začala hrať táto tradície dôležitú úlohu v procese budovania modernej slovenskej identity a jej ochrany pred maďarizáciou. Tu však treba spomenúť aj to, že v konfesionalne tradične rozdelenom slovenskom kultúrnom kontexte je toto dedičstvo schopné integrovať rovnako katolícku, evanjelickú a v súčasnosti už aj nábožensky pasívnu časť spoločnosti.

V poľskej preambule sa Boh a kresťanstvo spomína na troch miestach. Najprv na začiatku textu, keď sa spomínajú príslušníci poľského (politického) národa – občania republiky, ktorí veria v Boha, ako aj tí, ktorí univerzálne hodnoty pravdy, spravodlivosti, dobra a krásy čerpajú z iných zdrojov. Poľský ústavodarca taktiež vyjadril vďačnosť predkom „... za kultúru ukotvenú v kresťanskom dedičstve národa, ako aj vo všeľudských hodnotách“. Nakoniec je v texte reč o pocite zodpovednosti ústavodarca v procese prijímania ústavy pred Bohom alebo pred vlastným svedomím.

Česká, chorvátska a slovinská ústavná úprava neobsahuje pripomenutie Boha a kresťanskej tradície. V súčasnosti je v tejto oblasti najaktívnejší asi maďarský Základný zákon, ktorého preambula obsahuje dokonca motto: „Boh ochraňuj Maďarov!“ Ide o názov maďarskej hymny, ktorá sa používa od druhej tretiny 19. storočia a bez ujmy prežila aj obdobie vlády komunistickej štátotraný. Pravda, ústavodarca neuviedol odkiaľ citoval motto k ústave, avšak v maďarskom spoločenskom kontexte ide o evidenciu. Problematickejšie je skôr to, že motto úplne zabudlo na nemaďarských občanov Maďarska. Vyjadrenie zodpovednosti poslancov-ústavodarcov pred Bohom a človekom je v Maďarsku vyjadrené na úplnom konci ústavného textu, teda v postambule.

Samotný názov maďarskej preambuly tiež evokuje kresťanskú tradíciu. Národné vierovyznanie je totiž možné preložiť aj ako krédo (credo) alebo konfesia (confessio). Podľa konzervatívneho filozofa Ferenc Horkay-Hörchera táto terminológia pochádza predovšetkým z maďarskej protestantskej (kalvinistickej) tradície, ktorá vždy výrazne ovplyvňovala maďarské politické myslenie a spôsob diskusie o verejných otázkach. Národné

²⁶ TURČAN, V. Cyril a Metod – trvalé dedičstvo? In: *Mýty naše slovenské*. Eds. KREKOVÍČ, E., MANNOVÁ, E., KREKOVÍČOVÁ, E. Bratislava: AEP, 2005, s. 36.

²⁷ Tamže, s. 39.

²⁸ Tamže, s. 41.

vierovyznanie však neobsahuje postuláty reformácie, ale slúži skôr ako súbor postulátov, ktoré rámcujú maďarské národné politické „náboženstvo“, čiže maďarskú konfesiu.²⁹ Z tohto pramení nadnesený, romantizujúci a patetický tón celej preambuly, ktorá sa skôr podobá na klasický literárny text, než na politicko-právny dokument.³⁰

S týmto však súvisí aj ideologicky jednostranný – viac-menej konzervatívno-národný – charakter celého maďarského Základného zákona, na ktorom sa zhodnú právnici z rozličných segmentov maďarského politického myslenia.³¹ Národné vierovyznanie totiž viac-menej úplne ignoruje liberálne a socialistické politické tradície. Tento fakt sťažuje naplnenie integračnej úlohy ústavy. Súvisí s ním taktiež historizujúca terminológia celého dokumentu. Tá sa prejavila už v samotnom názve – pojem Základný zákon sa totiž veľmi podobá na základné zákony, ktoré tvorili korpus organickej (nechartálnej) historickej ústavy pred rokom 1945. Základných zákonov však vždy bolo viac a písali sa s malým z.³²

Základný zákon a jeho preambula venujú veľkú pozornosť pojmom svätostefanská Svätá koruna a historická ústava. „*Rešpektujeme výdobytky našej historickej ústavy a Svätú korunu, ktorá stelesňuje ústavnú štátnu kontinuitu Maďarska a národnú jednotu. Neuznávame prerušenie našej historickej ústavy, ku ktorej došlo v dôsledku cudzích okupácií...*“ Už spomínaný pojem „výdobytky historickej ústavy“ sú novinkou v maďarskom verejnom práve. Ich zmysel sa už niekoľko rokov snaží uchopiť ústavný súd.

Čo však znamená pojem historická ústava? Konštrukcia historickej ústavy mala v medzivojnovom období vyjadriť jednak organickosť ústavného vývoja, jednak jeho kontinuitu. „*Samotnú historickú ústavu považovali právnici a politici za produkt stáročného – podľa niektorých dokonca tisícročného – vývoja. Jej konštrukciu tvoria rozličné, dobovo podmienené základné a organické zákony, resp. iné ústavnoprávne prejavy a ústavné obyčajové právo. Základné tézy historickej ústavy však bolo len ťažké presne definovať, prípadne spoznať, lebo nikdy neboli zhrnuté v jednom dokumente chartálneho typu. Naopak, obrovskú flexibilitu historickej ústavy oproti striktným chartálnym ústavám zabezpečovalo práve to, že jej*

hlavné tézy neboli nikdy poriadne zhrnuté a spísané.“³³ Korene historickej ústavy sa hľadali v „národnom duchu“ (Volksgeist) a pri interpretácii jednotlivých ustanovení sa vychádzalo aj z aktuálneho „ducha doby.“³⁴

Významný znalec maďarskej ústavnej histórie a aktuálneho práva profesor Zoltán Sente je skeptický ohľadne zosúladenia pojmov „výdobytky historickej ústavy“ a „náuka o Svätej korune“ s požiadavkami moderného konštitucionalizmu. Podľa jeho názoru je revitalizácia týchto verejnoprávnych tradícií, ako aj ich spojenie s platnými ústavnými princípmi možná len vtedy, ak sa nebude prizerať na ich skutočný historický obsah – čiže vtedy, keď sa aspoň čiastočne sfalšujú maďarské verejnoprávne tradície.³⁵

Hoci pôvodne si mnohí analytici nového Základného zákona mysleli, že historizujúce tendencie sú viac-menej len dôsledkom mentálneho nastavenia do minulosti zahľadeného maďarského národného konzervativizmu, čoskoro sa presvedčili, že ide o viac. Po prijatí a ratifikovaní Lisabonskej zmluvy sa vo viacerých štátoch Európy začala diskusia o národnej ústavnej identite a jej vzťahu k európskym ústavným hodnotám. Maďarsko nebolo výnimkou.

Maďarský ústavný súd prijal v tejto otázke svoje zásadné rozhodnutie AB 22/2016 (XII.5.) koncom roku 2016. Spomínané rozhodnutie vychádza z toho, že spoločný výkon určitých kompetencií maďarskými štátnymi a inými orgánmi má napriek uznanej prednosti európskeho práva v mnohých sférach života svoje limity. Hlavné obmedzenie znamená princíp suverenity Maďarska, ktorý spolu s jeho ústavnou identitou nemôže nikto narušiť. Potenciálnemu narušeniu týchto hodnôt má zabrániť predovšetkým ústavný súd s pomocou procesu kontroly suverenity a identity. Sudcovia potom konkrétne definovali, čo rozumejú pod pojmom ústavná identita, ktorý je inak potrebné vždy vyložiť prípad od prípadu na základe textu celého Základného zákona, ako aj jeho jednotlivých ustanovení, a to v súlade s jeho cieľmi, národným vierovyznaním, ako aj výdobytkami historickej ústavy.

Ústavný súd konštatoval, že ústavnú identitu nie je možné považovať za statický a uzavretý (taxatívny) výpočet hodnôt. Nakoniec však súd predsa len uviedol niekoľko príkladov na to, čo považuje za dôležité prvky tejto identity: základné práva a slobody, princíp rozdelenia moci, republikánske štátne zriadenie, úcta k verejnoprávny autonómiám, náboženská sloboda, zákonný výkon moci, parlamentarizmus, princíp rovnosti pred právom, akceptácia súdnej moci a ochrana národnosti. Podľa ústavného súdu sú tieto hodnoty a princípy totožné s dnes všeobecne uznávanými ústavnými hodnotami, a okrem toho znamenajú aj také výdobytky historickej ústavy, na

²⁹ HORKAY-HÖRCHER, F. A Nemzeti hitvallásról. In: *Alkotmányozás Magyarországon és máshol*. Eds. JAKAB, A., KÖRÖSÉNYI, A. Budapest: MTA PTI – Új Mandátum, 2012, s. 289.

³⁰ Tamže, s. 293–294.

³¹ Pozri JAKAB, A. *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlatai következményei*. Budapest: HVG/Orac, 2011, s. 180, a PAP, A. L. Ki és mi a magyar? Az Alaptörvény preferenciái kritikai perspektívából? In: Eds. GÁRDOS-OROSZ, F., SZENTE, Z. *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon*. Budapest: NKE, 2014.

³² SCHWEITZER, G. Ústavné právo a historizmus. Historická narratíva maďarského Základného zákona. In: Eds. CVRČEK, F., JERMANNOVÁ, H. *Metamorfózy práva ve střední Evropě*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2016, s. 97–103.

³³ Tamže, s. 98.

³⁴ Tamže, s. 98.

³⁵ SZENTE, Z. A historizáló alkotmányozás problémái a történeti alkotmány és a Szent Korona az új Alaptörvényben. *Közjogi Szemle*, 2011, N. 3, s. 1–13.

ktorých je postavený Základný zákon a cez tento zákon aj celý maďarský právny poriadok. Týmto spôsobom sa ústavnému súdu podarilo jednak prepojiť všeobecné európske, resp. západné ústavnoprávne dedičstvo s pozitívnym dedičstvom maďarskej historickej ústavy, a zároveň jedným rozhodnutím paralelne definovať hlavné výdobytky historickej ústavy a približný (netaxatívny) obsah pojmu ústavná identita. Okrem toho súd deklaroval, že ochrana ústavnej identity Maďarska môže nastať aj v prípadoch, ktoré sa dotýkajú životných podmienok jedincov, hlavne ochrany ich súkromnej sféry a osobnej, resp. sociálnej bezpečnosti, ako aj rozhodovacej samostatnosti. Tu jednoznačne cítiť vplyv už spomínaného lisabonského rozhodnutia nemeckého ústavného súdu.³⁶

³⁶ Pozri podrobnejšie HALÁSZ, I. Základný zákon Maďarska: nová štruktúra, stará judikatúra, historická ústava a ústavná identita. In: Ed. LENGYELOVÁ, D. *Právny pluralizmus a pojem práva*. Bratislava: SAP, 2017, s. 115.

Po parlamentných voľbách v roku 2018, v ktorých vládnuca strana Fidesz-KDNP už tretíkrát získala ústavnú väčšinu, bola prijatá siedma novela Základného zákona. Júnová novela doplnila text preambuly v časti o úcte k výdobytkom historickej ústavy vetou, podľa ktorej je základnou povinnosťou štátu brániť vlastnú identitu, ktorá má svoje korene v historickej ústave. Pojem identita, ktorý dovtedy chýbal z ústavného textu, sa takto „emancipoval“ na ústavnú úroveň. V budúcnosti sa pravdepodobne stane dôležitým nástrojom v rukách „suverenistickej“ maďarskej parlamentnej väčšiny v jej sporoch s Európskou úniou. Táto zmena a posun v maďarskom politicko-právnom myslení je dôkazom toho, že v ústavných textoch nič nie je náhodné – t. j. ani jeho historická narratíva a archaizačné tendencie, resp. terminológia. Prirodzene mnoho závisí aj od konkrétnych výziev, resp. vzťahu jednotlivých krajín k vlastným dejinám, ako aj od nastavenia politických elít a ich vodcov.

Rekodifikace veřejného stavebního práva: quo vadis?

doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.,
Fakulta právnická Západočeské univerzity v Plzni

Anotace: Příspěvek se zabývá aktuální problematikou rekodifikace veřejného stavebního práva, konkrétně právními otázkami, které vyvolává nestandardní přístup státu k legislativnímu procesu přípravy věcného záměru nového stavebního zákona a s tím spojených změn v souvisejících právních předpisech. Autor podává kritický rozbor některých klíčových ustanovení z pohledu ochrany veřejných zájmů, především zájmů na ochraně životního prostředí a zajištění práv veřejnosti.

Summary: Author deals with the recent most important topic, recodification of the public building legislation in the Czech Republic, especially the non-standard legislative procedure – a preparing of the new building legislation and the proposal for the amendments of the key environmental legislation. This article focuses on the selected main problems of this recodification, namely the public participation in building permitting process and the protecting of the public interest in environmental protection.

Klíčová slova: stavební zákon, veřejný zájem, stavební řízení, právo životního prostředí, účast veřejnosti

Key words: Building Act, public interest, building permitting process, environmental law, public participation

Úvod do problematiky

Ministerstvo pro místní rozvoj předložilo v srpnu 2018 do vlády dokument s názvem „**Rekodifikace veřejného stavebního práva**“ s podtitulem „Informace o hlavních směrech a cílech rekodifikace“.¹ Materiál zpracovaný a předložený Ministerstvem pro místní rozvoj navazuje na informaci, kterou vládě ČR předložila v září 2017 ministryně pro místní rozvoj. Jednalo se o materiál „Základní teze rekodifikace veřejného stavebního práva“, který identifikoval problémové oblasti současné úpravy veřejného stavebního práva s tím, že budoucí právní úprava by měla směřovat k podstatnému zrychlení a zjednodušení přípravy a realizace stavebních záměrů.

Předložený materiál ze srpna 2018 přinesl podle předkladatele ilustrativní přehled o rozsahu a roztržitosti právní úpravy týkající se oblasti veřejného stavebního práva s demonstrativním výčtem souvisejících zákonů, včetně zohlednění příslušnosti rezortů k těmto zákonům.

Je třeba uvést, že právní okolí ke stavebnímu zákonu tvoří asi 80 zákonů, což svědčí podle Ministerstva pro místní rozvoj o zcela zásadní roztržitosti a v důsledku i nepřehlednosti a komplikovanosti právní úpravy. Účelem materiálu ze srpna 2018 a jeho jednotlivých částí, včetně grafického znázornění, bylo seznámit členy vlády se současně platnou situací právních předpisů veřejného stavebního práva, s obsáhlostí problematiky rekodifikace veřejného stavebního práva, s definicí problému i s ná-

vrhy řešení a cíli v jednotlivých oblastech, včetně předpokládaného harmonogramu prací.

Na podzim roku 2018 uzavřelo Ministerstvo pro místní rozvoj (dále jen též „MMR“) jménem České republiky s Hospodářskou komorou ČR dohodu o tom, že návrh nového stavebního zákona připraví Hospodářská komora ČR. Dohoda byla formálně nazvána jako „Memorandum o spolupráci na projektu rekodifikace veřejného stavebního práva České republiky“. Její podstatou je závazek Hospodářské komory ČR připravit pro MMR návrh nového stavebního zákona (včetně jeho paragrafovaného znění) a odpovídající závazek MMR tuto legislativní subdodávku přijmout, poskytnout komoře „maximální možnou potřebnou podporu a součinnost“ a učinit „maximum pro rychlý postup v legislativním procesu“. Na základě uvedené dohody Hospodářská komora ČR spolu s příslušnou advokátní kanceláří (sic!) připravila věcný záměr nového stavebního zákona a v únoru 2019 jej předložila MMR s tím, aby k němu ostatní ministerstva, jiné správní úřady, jakož i další instituce (například veřejná ochránkyňe práv) a i nevládní profesní a jiné subjekty mohly uplatnit své připomínky. Materiál vyvolal očekávaný zájem, připomínek se sešlo víc jak 1600 (!). V současné době (konec května 2019) projednává věcný záměr Legislativní rada vlády.

Tento článek se zabývá klíčovými tématy obsahu a kritikou² věcného záměru nového stavebního zákona,

¹ Text v souboru pdf na <https://www.mmr.cz/cs/Ministerstvo/Stavebni-pravo/Rekodifikace-verejného-stavebního-prava> (navštíveno 20. 5. 2019).

² Při formulování názorů v tomto příspěvku děkuji za konzultace a inspiraci především Petru Svobodovi z katedry správního práva PF UK v Praze, Haně Müllerové z Ústavu státu a práva AV ČR a Ondřeji Víchovi z katedry správního práva a finančního práva PF UP v Olomouci.

a to především z pohledu správního práva a práva životního prostředí.³

Výchozí teze předkladatele věcného záměru nového stavebního zákona

Základním a stěžejním právním předpisem, který je v gesci Ministerstva pro místní rozvoj, je stavební zákon č. 183/2006 Sb., který je převážně procesním předpisem a který vedle části územního plánování obsahuje procesní ustanovení týkající se rozhodování o umístování a povolování stavebních záměrů, tj. o vyřízení žádosti stavebníka o povolení požadovaného stavebního záměru.

V Programovém prohlášení současné vlády ČR je kromě jiného stanoveno, že „vláda podpoří a zrychlí výstavbu v České republice, prosadí rekodifikaci veřejného stavebního práva a zjednoduší a zkrátí přípravu staveb pro zvýšení konkurenceschopnosti“.

Potřeba zásadní změny celého veřejného stavebního práva v České republice se naplno projevila v průběhu projednávání poslední novely stavebního zákona (přijata zákonem č. 225/2017 Sb.), která přinesla sice podstatné, leč dílčí změny. Aby byla úprava veřejného stavebního práva efektivní a funkční, a rovněž aby přinesla skutečné zjednodušení přípravy staveb a povolovacích procesů, je nezbytné připravit nejen nový stavební zákon, ale je nutné navrhnout a přijmout i zásadní úpravy mnoha souvisejících zákonů a provést též podstatnější reformu veřejné správy v České republice. Novela platného stavebního zákona provedená zákonem č. 225/2017 Sb. ovšem vyvolala v odborné veřejnosti značnou kritiku, zejména z pohledu odstranění práv spolků účastnit se povolovacích procesů podle stavebního zákona či dopadů na pravomoc a působnost orgánů ochrany přírody a krajiny.⁴

Podíváme-li se do citovaného materiálu Ministerstva pro místní rozvoj projednaného v září 2018 na schůzi vlády ČR, seznámíme se s výchozími tezemi, proč připravit rekodifikaci veřejného stavebního práva. Předkladatel materiálu na jednání vlády chtěl patrně vzbudit především dojem, že podle dosavadní právní úpravy a praxe je stavebník chudák, kterému každý (ale především veřejná správa) háže klacky pod nohy (což explicitně znázorňují i rádobytípné úvodní barevné piktogramy včetně použití slova „chudák“). Při bližším seznámení se s textem podle Ministerstva pro místní rozvoj, „pokud chce stavebník realizovat určitý záměr, pak musí v drtivé většině případů oslovit projektanta, který mu zpracuje zákonem požadovanou dokumentaci, jejíž obsah a rozsah je stanoven v prováděcí vyhlášce ke stavebnímu zákonu.

Stavební záměr musí být v první řadě v souladu s územně plánovací dokumentací. Vybraná témata, která je třeba na úseku územního plánování změnit, jsou popsána v kapitole Územní plánování. Projektant dále musí při projektové činnosti respektovat obecné požadavky na výstavbu. Tyto požadavky však nejsou stanoveny pouze v prováděcí vyhlášce ke stavebnímu zákonu, ale jsou stanoveny i v mnoha dalších předpisech, které jsou v gesci dalších rezortů, přičemž jsou v těchto předpisech stanovována specifika pro jednotlivé druhy a typy staveb, jak je dále příkladmo ukázáno. Následně je graficky znázorněno, ve kterých předpisech je upraven obsah a rozsah projektové dokumentace a v gesci kterého rezortu tyto právní předpisy jsou.“⁵

Ministerstvo pro místní rozvoj si ovšem vzalo na paškál především dotčené orgány hájící/chránící veřejné zájmy podle zvláštních právních předpisů. Nejvíce jim leží v žaludku orgány z rezortu životního prostředí. „Všeobecná kritika zdlouhavé přípravy staveb se vždy bohužel soustředí pouze na stavební zákon, který z pohledu investora představuje konečnou fázi povolovacího procesu. Je třeba si však uvědomit, že stavební úřady postupují ve vzájemné součinnosti s dotčenými orgány chránícími veřejné zájmy podle zvláštních právních předpisů. **Problematika dotčených orgánů** představuje závažný letitý problém. V příslušné kapitole jsou ukázky počtu zákonů a rezortů, v jejichž gesci tyto právní předpisy jsou, a ve kterých je založena působnost správního orgánu jako dotčeného orgánu pro postupy a řízení před stavebním úřadem a v oblasti územního plánování. Hlavním problémem současné právní úpravy je velký počet dotčených orgánů, roztržitost této právní úpravy v mnoha zvláštních zákonech a rozdílnost forem vyjadřování – závazná stanoviska/stanoviska/rozhodnutí/vyjádření dotčených orgánů. V mnoha zákonech není ani důsledně založena důvodnost a oprávněnost ochrany konkrétních veřejných zájmů a konkrétní požadavky na obsah závazných stanovisek a stanovisek dotčených orgánů. V našem současném právním řádu je dále též celá řada zvláštních zákonů upravujících pro stavebníka další požadavky, spočívající v získání dalších podkladů, povolení, výjimek atd., které jsou nezbytné pro získání finálního povolení. Některé příklady jsou v předkládaném materiálu též uvedeny.

V rámci rekodifikace veřejného stavebního práva musí být vyřešena i léta přetrvávající nevyhovující organizace veřejné správy spočívající ve velké roztržitosti výkonu státní správy jednak mezi obecnými, speciálními a jinými stavebními úřady, ale také na úrovni obcí, krajů a rezortů. Složitá struktura stavebních úřadů se stanovením věcné a místní příslušnosti je zakotvena nejen ve stavebním zákoně, ale i v řadě dalších zákonů. Pozitivní změny nelze dosáhnout, aniž by se nezměnila organizace výkonu státní správy na úsecích umístování a povolování realizace staveb, což vyvolá nejen zcela novou úpravu ve stavebním zákoně, ale i zásadní úpravy v mnoha souvisejících zákonech, což v důsledku bude znamenat i zcela zásadní

³ Tento příspěvek byl zpracován v rámci vědecké činnosti na katedře správního práva Fakulty právnické ZČU v Plzni.

⁴ Viz například FRANKOVÁ, M. Změny v právní úpravě ochrany přírody při umístování staveb a změnách využití území. *České právo životního prostředí*, 2017 (45), č. 3, s. 56–79 nebo SVOBODA, P. Ústavněprávní aspekty účastenství ekologických spolků ve správních řízeních. *Právní rozhledy*, 2018, č. 2, s. 50–58.

⁵ Viz citovaný dokument Ministerstva pro místní rozvoj, s. 11.

a podstatnou reformu veřejné správy. Změna celého systému by měla přispět kromě jiného také ke zvýšení odborné úrovně, profesionality a nestrannosti rozhodování.

Po sjednocení struktury stavebních úřadů bude třeba v co možná nejvyšší míře sjednotit též povolovací řízení.⁶

Shrneme-li tedy, předkladatel vládního materiálu vidí nedostatky vedle vlastní rezortní materie (územní plánování, stavební řád) především v organizaci veřejné správy na úseku veřejného stavebního práva a v oblasti úlohy dotčených orgánů hájících veřejné zájmy. V tomto posledním bodě je to jistě alarmující zjištění, uvědomíme-li si, že ochrana veřejných zájmů je, či měla by být prioritou státu, například dle čl. 7 Ústavy ČR.

Úvahy nad věcným záměrem rekodifikace veřejného stavebního práva

Jak již jsem uvedl výše, na základě zářijového jednání vlády na podzim roku 2018 a rozhodnutí pana premiéra⁷ o zapojení Hospodářské komory ČR do procesu přípravy celkové rekodifikace veřejného stavebního práva, uzavřelo Ministerstvo pro místní rozvoj jménem České republiky s Hospodářskou komorou ČR dohodu o tom, že návrh nového stavebního zákona připraví Hospodářská komora ČR. Její podstatou je závazek Hospodářské komory ČR připravit pro MMR návrh nového stavebního zákona (včetně jeho paragrafovaného znění) a odpovídající závazek MMR tuto legislativní subdodávku přijmout, poskytnout komoře „maximální možnou potřebnou podporu a součinnost“ a učinit „maximum pro rychlý postup v legislativním procesu“. V únoru 2019 Hospodářská komora ČR návrh věcného záměru nového stavebního zákona předložila MMR s tím, aby k němu ostatní ministerstva, jiné správní úřady, jakož i další instituce (například veřejná ochránkyně práv⁸) a i nevládní profesní a jiné subjekty mohly uplatnit připomínky. Připomínek vesměs velmi kritických se sešlo na 1600 (!). I to svědčí o špatné kvalitě, jednostranném zaměření a účelovosti věcného záměru.

Rád bych na tomto místě shrnul některé zásadní úvahy a kritické výhrady k věcnému záměru rekodifikace veřejného stavebního práva.

Podle ustanovení § 14 odst. 1 kompetenčního zákona⁹ je Ministerstvo pro místní rozvoj kromě jiného ústředním orgánem státní správy ve věcech územního plánování a stavebního řádu, tzn., že plně zodpovídá za tyto dvě oblasti včetně příslušné legislativy. Podle ustanovení § 24 kompetenčního zákona „ministerstva pečují o náležitou právní úpravu věcí patřících do působnosti České republiky; připravují návrhy zákonů a jiných právních předpisů týkajících se věcí, které patří do jejich působnosti,

jakož i návrhy, jejichž přípravu jim vláda uložila; dbají o zachování zákonnosti v okruhu své působnosti a činí podle zákonů potřebná opatření k nápravě“. Jsem toho názoru, že v demokratickém právním státě, který má státní službu, není žádný rozumný a legitimní důvod, proč by měl návrh nového stavebního zákona připravovat kdokoli jiný než příslušné ministerstvo. Právě do působnosti MMR, které je ústředním správním úřadem pro úseky územního plánování a stavebního řádu, patří příprava zákonů z oblasti stavebního práva. Uzavřená dohoda deklaruje MMR do úlohy, ve které jen uplatňuje požadavky a připomínky k připravovanému zákonu. A v tomto směru vzbuzuje i pochybnosti o souladu s § 24 zákona č. 2/1969 Sb.: „Ministerstva ... připravují návrhy zákonů a jiných právních předpisů týkajících se věcí, které patří do jejich působnosti...“

Pokud jde o obsah stavebního zákona, ten upravuje ve své podstatě konfliktní vztahy, v nichž na jedné straně stojí stavebník, který chce rychle realizovat svoji stavbu, a na druhé straně vlastníci a uživatelé sousedních nemovitostí, obyvatelé, obce, ale i různé dotčené orgány a instituce, přičemž každý z nich hájí své zájmy, které jsou často v rozporu se zájmy stavebníka. Hospodářská komora ČR je zájmovým podnikatelským svazem, který sdružuje mimo jiné největší tuzemské stavební a developerské korporace. Reprezentuje tak v rámci vztahů upravených stavebním zákonem zájmy jedné strany, a to podnikatele ve stavebnictví, potažmo stavebníky. Věcný záměr rekodifikace stavebního práva včetně návrhu nového stavebního zákona je tak jednostranný a účelově zaměřený. Jeho koncepce není z pohledu hájení veřejných zájmů, především na ochraně životního prostředí a lidského zdraví.

Věcný záměr nového stavebního zákona navrhuje, aby celé řadě dotčených správních orgánů (zejména orgánům ochrany přírody a památkové péče¹⁰) byla odňata část jejich působnosti související s výstavbou a byla převedena na stavební úřady. Má tak vzniknout model, ve kterém působnost týkající se ochrany celé řady zvláštních veřejných zájmů bude organizačně rozštěpena mezi (i) dosavadní správní orgány a (ii) stavební úřady, přičemž stavební úřady mají hájit tyto zvláštní veřejné zájmy v souvislosti s výstavbou, zatímco dosavadní správní orgány mají hájit ty samé zvláštní veřejné zájmy ve všech ostatních případech. Tento schizofrenní model je z hlediska organizačních principů státní správy nesmyslný a hrozí chaosem v řádné ochraně veřejných zájmů na úseku životního prostředí a památkové péče.

Věcný záměr nového stavebního zákona dále navrhuje, aby byla zásadním způsobem oslabena pravomoc těch dotčených správních orgánů, kterým má být ponechána

⁶ Tamtéž, s. 11–12.

⁷ Tamtéž, s. 53.

⁸ Podstatu problémů věcného záměru nového stavebního zákona shrnula veřejná ochránkyně práv ve svém článku Záminka pro omezování práv. *Lidové noviny*, 6. 3. 2019.

⁹ Zákon č. 2/1969 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰ Podle posledních neoficiálních informací se Ministerstva kultury a pro místní rozvoj dohodla, že orgány památkové péče nebudou integrovány. Osobně nevidím rozdíl mezi orgány ochrany přírody a orgány památkové péče, respektive proč by měly být integrovány orgány ochrany přírody; výsledek přičítám pasivitě (záměrně?) ministra životního prostředí.

jejich dosavadní působnost v ochraně životního prostředí, související s výstavbou, zejména správ národních parků a Agentury ochrany přírody a krajiny ČR. Jejich pravomoc vydávat v řízení podle stavebního zákona k projednávaným stavebním záměrům závazná stanoviska má být změněna na pravomoc vydávat jen nezávazná vyjádření. Těmi by stavební úřad nebyl vázán a mohl by rozhodnout i v rozporu s nimi. Názor dotčených správních orgánů a ochrana jimi hájených veřejných zájmů by tak měla být v řízení podle stavebního zákona procesně degradována a stavební úřad by mohl autoritativně zasahovat do výkonu jejich působnosti, a to například i na území národních parků. To je absolutně nepřijatelné. K takovým krokům, respektive takové zásadní změně, není žádný věcný ani právní, žádný rozumný ani logický důvod. Představuje extrémní riziko pro ochranu zákonnosti a veřejných zájmů na ochranu přírody a krajiny. Dle mého názoru by se také taková právní úprava dostala do rozporu s čl. 7 Ústavy ČR. Podle tohoto ustanovení „*stát dbá na šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství*“. Podle judikatury Ústavního soudu zde stát hájí veřejný zájem na ochraně životního prostředí.¹¹ Obsah věcného záměru rekodifikace veřejného stavebního práva však svědčí o pravém opaku.

Věcný záměr nového stavebního zákona dále navrhuje model, v rámci kterého by počítačový systém „automaticky vygeneroval“ stavebníkovi rozhodnutí o povolení stavby, pokud by stavební úřad nestihl ve stanovené lhůtě vydat rozhodnutí. Tento model umožňuje, aby bylo legálně vydáno povolení stavby i v rozporu se zákonem, s územním plánem, bez ohledu na námítky dalších účastníků řízení i stanoviska dotčených správních orgánů. Představuje extrémní riziko pro ochranu zákonnosti, veřejných zájmů i soukromých práv a zájmů dalších účastníků řízení a je patrně i v rozporu s obecnými zásadami správního práva.¹²

Konečně je třeba uvést, že věcný záměr nové stavební legislativy i nadále nepočítá s účastí veřejnosti, respektive v podobě spolků, na řízeních vedených podle stavebního zákona. Problémem je, že podle § 70 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb., ve znění zákona č. 225/2017 Sb., se od 1. 1. 2018 nemohou spolky účastnit správních řízení vedených podle stavebního zákona, i když jsou v nich dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny.¹³ Převzetí tohoto sporného ustanovení, které bylo napadeno i u Ústavního

soudu¹⁴, do věcného záměru nového stavebního zákona, bylo rovněž v připomínkovém řízení k věcnému záměru rekodifikace stavebního práva častým předmětem kritiky, především ze strany akademické sféry a nebo Kanceláře veřejné ochránkyně práv.¹⁵

Závěr

Výše uvedené kritické poznámky samozřejmě nevyčerpávají všechny sporné prvky věcného záměru rekodifikace, omezil jsem se pouze na některé zásadní. Ze všech výše uvedených důvodů považuji věcný záměr rekodifikace veřejného stavebního práva včetně nového stavebního zákona za nepřijatelný a vzhledem k jeho celkové koncepci i za nezpůsobilý k dalšímu projednávání v legislativním procesu. Věcný záměr je nevyvážený, totiž jednostranný a účelový, ve prospěch soukromých investorských zájmů. To považuji za absolutně nepřijatelné. Měl by být stažen z legislativního procesu a využit pouze jako analytický podklad pro další legislativní práci. Za nejzásadnější problém pak považuji skutečnost, že stát zde vědomě rezignuje na svou úlohu a odpovědnost vyplývající z čl. 7 Ústavy ČR. Podle tohoto ustanovení „*stát dbá na šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství*“. Podle judikatury Ústavního soudu zde stát hájí veřejný zájem na ochraně životního prostředí. Obsah věcného záměru rekodifikace veřejného stavebního práva však svědčí o pravém opaku. V době závažných problémů životního prostředí v naší zemi, zejména projevujících se klimatických změn a jejich důsledků, jako je především dlouhodobé sucho, by měl stát usilovat o omezování antropogenních vlivů, které tyto jevy vyvolávají a prohlubují. Degradace zemědělské půdy a masivní zastavování krajiny představují některé z nich. V tomto kontextu pak věcný záměr nového stavebního zákona reprezentuje téměř pravý opak toho, co v zákonné úpravě výstavby potřebujeme. Odpovím-li si na otázku vyřčenou v názvu tohoto příspěvku, quo vadis, veřejné stavební právo se ocitá na rozhraní a o tom, kam zamíří, se dozvíme patrně v nejbližší době, podle harmonogramu schváleného dokumentu by účinnost nové stavební legislativy měla být 2023. Jak bude vypadat a zda se to opravdu stihne, to lze nyní koncem května 2019 těžko spekulovat. Pokud by ovšem obsahově nová legislativa vypadala tak jako věcný záměr na jaře 2019, bude to odklon od politiky ochrany životního prostředí, ale i lidských práv a svobod.

¹¹ Viz například sp. zn. IV. ÚS 254/02 ze dne 28. 1. 2003 nebo nálezy ÚS ze dne 13. 12. 2006 sp. zn. 34/03 nebo další nálezy: sp. zn. 256/2010 nebo nálezy sp. zn. Pl. ÚS 18/17 ze dne 25. 9. 2018.

¹² Touto problematikou se zabýval především Petr Svobeda. SVOBODA, P. *Jak nepřestavět české stavební právo*, Česká pozice, ceskazpozice.lidovky.cz, 2019. Další kritické poznámky viz například STUDNIČKA, M. Nový stavební zákon aneb rychlost nade vše? *Právní rozhledy*, 2019, č. 9, s. 331–333.

¹³ K tomu například SVOBODA, P. Ústavněprávní aspekty účastenství ekologických spolků ve správních řízeních. *Právní rozhledy*, 2018, č. 2, s. 50–58 nebo VOMÁČKA, V., ŽIDEK, D. Omezení účastenství ekologických spolků: Pyrrhovo vítězství stavební lobby. *České právo životního prostředí*, 2017, č. 3, s. 36–55.

¹⁴ Řízení pod sp. zn. Pl. ÚS 22/17 i po téměř dvou letech stále trvá (stav konec května 2019). K této problematice blíže viz Akademické stanovisko k novele stavebního zákona, kterou se mění mimo jiné zákon o ochraně přírody a krajiny. *České právo životního prostředí*, 2017 (43), č. 1, s. 10–21.

¹⁵ Viz například SVOBODA, P. Ústavněprávní aspekty účastenství ekologických spolků ve správních řízeních. *Právní rozhledy*, 2018, č. 2, s. 50–58 nebo ŠABATOVÁ, A. Záminka pro omezování práv. *Lidové noviny*, 6. 3. 2019 nebo STUDNIČKA, M. Nový stavební zákon aneb rychlost nade vše? *Právní rozhledy*, 2019, č. 9, s. 31–33.

The significance of Ulen loans for the financial and investment economy of the interwar Lublin

Mgr Mariola Szewczak-Daniel,

Katedra Historii Państwa i Prawa, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

Abstract: The objective of the article is to present the significance of the Ulen loan contracted on 25 November 1924 for the financial and investment economy of the interwar Lublin. The article analyses the reasons why the cities of the I tranche, including Lublin, entered into an agreement with an American partnership, Ulen and the Company, the purpose of which was the construction of municipal facilities in the city. The provisions of the agreement concerning its terms (i.e. the amount of loan, the lending rate and payment deadlines) have been given a detailed analysis here. The article has, in particular, pointed out to the extremely prejudicial provisions of the agreement, which led to the city's problems in the loan redemption and failed to secure due performance of the contract by the Ulen Company. What is more, the author has presented the process of constructing municipal investments, such as the waterworks, the sewage system, a slaughterhouse or power plant.

Key words: the Ulen loan, Ulen and Company, Lublin, investments, municipal facilities

I. Introduction

After Poland regained independence in 1918, local governments became holders of property including assets and debts reaching the times of partitioning and World War I¹. Local government unions from western provinces, i.e. from the lands of former Prussian Partition, which were holding substantial immovables together with a large number of enterprises and municipal establishments generating certain revenues, turned out to be in the best situation². Reversely, the lands of former Russian Partition were in the worst financial condition. Also the financial economy of Lublin, as a city in the Russian Partition governed by Russians, was in a bad condition in the first years after regaining independence³. This situation was caused by several factors. The war, which continued for four years, destroyed a significant part of the city's estate and resulted in major impoverishment of its citizens and diminished their debt capacity⁴. The Russians, leaving

Lublin in the summer of 1915, took the funds in the amount of 200 thousand roubles in gold⁵. Also during the Austrian occupation, municipal authorities were obliged to pay a contribution reaching nearly 170 thousand roubles⁶. Moreover, a municipal local government, set up with an advanced system of agendas, consumed a significant part of the city's expenses. All these factors had an impact on a large increase in the city's expenditure, leading in consequence to an excessive budget deficit.⁷

II. An Agreement with Ulen and Company

One of the most crucial financial and investment undertakings of the interwar Lublin was entering in 1924 into a loan agreement with an American association, Ulen and Company⁸, the purpose of which was to implement municipal investments. Apart from Lublin, similar agreements with the association were also signed by the cities of Radom, Piotrków Trybunalski and Częstochowa,

¹ ZAWADZKI, A. *Finanse samorządu terytorialnego w latach 1918–1939 [Financing municipal governments in years 1918–1939]*. Warsaw: 1971, p. 80.

² Ibidem.

³ KIEREK, A. *Rozwój gospodarczy Lublina w latach 1918–1939 [Economic development of Lublin in years 1918–1939]* [in:] *Dzieje Lublina [The history of Lublin]*, vol. II, ed. ZINS, H. Lublin: 1965, pp. 106–107.

⁴ Archiwum Państwowe w Lublinie [National Archive in Lublin] [further referred to as APL], Akta miasta Lublina 1918–1939 [Files of the city of Lublin] [further referred to as AmL1918–1939], archive ref. no. 37, Protokół nr 26 posiedzenia Rady Miejskiej m. Lublina odbytego w dniu 18 grudnia [Record no. 26 from the session of Municipal Council in Lublin held on 28 December], 1919 r., pp. 49–50.

⁵ MARCZUK, J. *Rada miejska i Magistrat Lublina 1918–1939 [Municipal Council and Magistracy of Lublin 1918–1939]*. Lublin: 1984, p. 124.

⁶ LEWANDOWSKI, J. *Królestwo Polskie pod okupacją austriacką [The Kingdom of Poland under Austrian occupation]*. Warsaw: 1980, p. 51.

⁷ MARCZUK, J. *Rada Miejska i Magistrat... [Municipal Council and Magistracy...]*, pp. 125–130.

⁸ The Ulen Association was set up as a partnership in 1922 and its major shareholders were *American International Corporation* and *Stone and Webster*. The seat of the company was in New York, at Broadway, s. 120; LANDAU, Z. *Pożyczki ulenowskie [The Ulen Loans]* [in:] *Najnowsze Dzieje Polski [Modern history of Poland] 1914–1939*, vol. I, 1958, p. 123.

the so-called 1st tranche cities⁹. The lack of most basic tools for managing municipal economy led local government authorities to incur a loan. It should also be borne in mind that neither of the cities of the former Congress Poland, excluding Warsaw, had waterworks or drains¹⁰. The gas and power plants, on the other hand, were governed by private licenced entrepreneurs¹¹. The city of Lublin had a similar situation. In the years 1918–1923, its local government could not conduct any major investments. This was caused by economic chaos induced by monetary inflation, which had already started during World War I and had its climax in years 1921–1923 and at the beginning of 1924¹². Facing the price bulge, the local government authorities could not keep up with the recovery of fees and taxes, thus the local government budgets could not cover even the most necessary municipal expenses¹³. After regaining independence, the most burning issue for the local government authorities became the problem of removing the effects of war and securing material safety of the citizens, i.e. providing and caring for the people, fighting the housing shortage or laying the foundations for administration. At the same

time, the issue of making investments became of minor significance. Another equally important reason for concluding the agreement was the intention to give jobs to the unemployed in investment works. The country's economic crisis caused the unemployment to increase, thus resulting in the pauperisation of population whose critical situation demanded aid from their country¹⁴. According to the data obtained from a population census taken in 1921, the number of the unemployed in Lublin was as high as 8 538, which made 9 % of both professionally active and inactive people¹⁵. As it quickly turned out, fighting the unemployment through awarding benefits did not bring any positive results, thus the only effective measure turned out to be organising extensive public works¹⁶. Therefore, concluding the Ulen Agreement became a chance to combat unemployment in an effective way. The process of hiring the unemployed was regulated by § 12 of technical agreement which stated that the Polish citizens were employed in order to carry out investments, whereas the foreign specialist were brought by the Ulen Association only to provide proper management of the performed works¹⁷. According to statistics, on 1 July 1926, the number of people hired to perform the Ulen works in Lublin amounted to 993 with wages of 5 zł per day for ditchdiggers and 9 zł for qualified workers¹⁸. The fact is that the Ulen loans gave employment for a few thousands of people, but did not solve the global problem of unemployment in that time¹⁹.

Another factor inducing Polish government to start negotiating with the Ulen Company was intention to attract foreign capital to start investing in the Polish market and to obtain valuable foreign currencies²⁰. Some scholars even claim that it was the real factor which

⁹ The choice of these four cities was made on the basis of a few criteria followed both by the government and Ulen & the Company. Some of them were purely political in nature, the other ones were more practical and were limited to acting in compliance with the terms stipulated by the company. First of all, the chosen cities belonged to the former Russian Partition and due to their extremely difficult situation required immediate investments. All these cities, quite populous (Lublin for instance had 100 thousand citizens) and industrialised wanted for these facilities. What is more, all of them met the requirements of the Ulen Association as referred to their size and location. They were situated in the centre of Poland and on major communication lines. The loan in the second tranche was granted to the following cities: Kielce, Sosnowiec, Dąbrowa Górnicza, Otwock, Zgierz and Ostrów Wielkopolski. Ref. JĘTKIEWICZ, L. *Ulen and Co in Poland* [in:] Samorząd Miejski [Municipal government] 1929, p. 730.

¹⁰ ZAWADZKI, A. op. cit., p. 80.

¹¹ ZAWADZKI, A. op. cit., p. 80; KIEREK, A. op. cit., pp. 87–91; PIETKIEWICZ, Z. *Gospodarka miast polskich [The economy of Polish cities]*. Warsaw: 1928, pp. 81–90.

¹² After regaining independence, the debts of the State Treasury to the Polish National Loan Facility, which at that time was an issuing institution, reached the amount of 120 million Polish Mark. The increase in debt led to printing paper money and inflation, which subsequently resulted in rising prices and foreign currency rates. For a full perspective of this phenomenon, it needs to be pointed out that in years 1919–1922 the issue of paper money increased four times, while in 1923 one hundred and fifty times. The inflation was finally stopped with an introduction of gold currency in the second half of April 1924 and implementation of certain measures by the Bank of Poland. Ref. TAYLOR, E. *Inflacja Polska [Polish inflation]*. Poznań: 1926, pp. 6–7 and 22–23; LANDAU, L., TOMASZEWSKI, J. *Zarys historii gospodarczej Polski 1918–1939 [An Outline of Economic History of Poland, 1918–1939]*. Warsaw: 1962, pp. 60–66; TOMASZEWSKI, J. *Stabilizacja waluty w Polsce 1924–1925 [Stabilisation of the Polish currency]*. Warsaw: 1961, p. 15.

¹³ ZAWADZKI, A. op. cit., pp. 76–77.

¹⁴ *W rok po zawarciu pożyczki ulenowskiej [A year after granting the Ulen loan]* [in:] „Samorząd Miejski” [Municipal government] March 1926, pp. 197–199.

¹⁵ *Statystyka Polski [Statistics of Poland]*. Warsaw: 1927, vol. 18, tab. 18; KIEREK, A. op. cit.

¹⁶ *W rok po zawarciu pożyczki ulenowskiej ... [A year after granting the Ulen loan]*, p. 197.

¹⁷ Archiwum Państwowe w Lublinie [National Archive in Lublin] [further referred to as APL], Miejskie Wodociągi i Kanalizacja w Lublinie [Waterworks and sewage system in the city of Lublin] [further referred to as MWiKL], archive ref. no. 1, § 12 of the Agreement concluded between the city of Lublin and Ulen and the Company for the construction of waterworks and sewage system [further referred to as: the Agreement] p. 11.

¹⁸ For comparison, one should notice that controllers employed at construction works earned up to 60 zł per week, black coat workers up to 100 zł per week, younger engineers up to 180 zł per week, while the company management from the United States even 300 dollars per week. Ref. *Nowe etapy pożyczki ulenowskiej i robót inwestycyjnych w miastach [New stages of the Ulen loans and investment works]* [in:] „Samorząd Miejski” [Municipal government], September 1926 r., p. 579.

¹⁹ LANDAU, L. *Pożyczki ulenowskie...* [The Ulen loans], p. 126.

²⁰ LANDAU, L. *Pożyczki ulenowskie...* [The Ulen loans], p. 124; ZAWADZKI, A. op. cit.

decided on the conclusion of the agreement and the municipal investments turned out to be the effect, not the purpose of the contract signed with the Association²¹.

The agreement between the Ulen Association and Lublin or the other Polish cities of the 1st tranche was concluded on 25 November 1924²². The loan contract comprised of two documents, namely a technical agreement concluded between the Ulen Association and the city of Lublin containing the conditions regulating the performance of investment works and a financial agreement between the Association and the Bank of National Economy stipulating the conditions for granting the loan²³. Then, on 15 January 1925, the Bank of National Economy entered into an agreement with certain cities and granted them loans in municipal bonds in the amount stipulated by the financial agreement²⁴. All three documents complemented each other and constituted an integral part. According to the provisions of the agreement, the loan was not granted to the city, but to the Bank of National Economy, which then borrowed money to particular cities²⁵. The purpose of this solution was undoubtedly to secure the American party which could pursue claims more easily from a national bank than the management of an indigent city in the event that the debt could no longer be paid off.²⁶ Within the framework of the concluded agreement, the Ulen Association acted in a dual role: as a creditor and a contractor of the performed investment, since the Association reserved the right to design, implement and perform all the works financed out of the granted loan²⁷.

The whole investment was to be completed within 5 years²⁸. In each year of the agreement, the company was obliged to perform approximately 20 % of all the work stipulated in the contract's provisions²⁹. The condition for implementing the working plan was getting an approval of plans, specifications and cost estimates issued by the Ministry of Public Works³⁰. The whole documentation for the city of Lublin was approved by the Minister of Public Works and on 12 September the same year the proper works started with digging a drain for water conduit investment³¹.

The conditions of the loan granted by the Ulen Company were, as the President of Lublin, Antoni Paćzek, put it: "shockingly unilateral to the disadvantage of the cities"³². Based upon the concluded agreement, the city of Lublin received capital in the amount of USD 2 858 000, which was relevant to PLN 14 818 730, with interest rate of 8% per annum, depreciated over 20,5 years, with the issue price of 85 %³³. The Ulen Company deducted 15% of the nominal value of the loan for presumptive difference in bonds rates, therefore at the very beginning Lublin lost USD 428.700³⁴. Moreover, The Ulen company reserved the right for flat-rate sum, which made 15% of the bonds nominal value as a fee for incurred expenses, exercised supervision and work performance³⁵. The objective of charging a flat-rate fee was to prevent possible disputes on submitted evidence justifying incurred expenses³⁶. In practice, this meant that the granted loan was diminished

²¹ Dziennik Zarządu m. Lublina nr 13 z 10 grudnia 1935 r. [Log book no 13 of the Supervisory Board for the City of Lublin of 10 December 1935], Protokół nr 19 z posiedzenia Rady Miejskiej m. Lublina odbytego w dniu 27 czerwca 1933 [Record no 19 from the session of Municipal Council in Lublin held on 27 June 1933], p. 1454; The loan policy of contemporary government viewed in wider perspective: LANDAU, Z. *Władysław Grabski a pożyczki zagraniczne [Władysław Grabski and foreign currency loans]* [in:] *Kwartalnik Historyczny* R. 66 [Historical quarterly journal Y.66], no 4, 1959; CZERNIAWSKI, M. *Kredyty inwestycyjne dla samorządów [Investment loans for local governments]* [in:] *Pięć lat na froncie gospodarczym [Five years on the economic front]*, Warsaw: 1931.

²² APL, MWiKL archive ref. no 1, § 1 of the Agreement, p. 1.

²³ LANDAU, Z. *Pożyczki ulenowskie... [The Ulen loans]*, p. 129; *W rok po zawarciu pożyczki ulen'owskiej [A year after granting the Ulen loan]* [in:] „Samorząd Miejski” [Municipal government] February 1926, p. 119.

²⁴ *W rok po zawarciu pożyczki ulen'owskiej ... [A year after granting the Ulen loan]*, p. 121; The BGK bonds bore 8% interest p. a. with the exchange rate of 85 dollars in gold per each 100 dollars in bonds.

²⁵ APL, AmL 1918–1939, archive ref no 44, Protokół nr 18 z posiedzenia Rady Miejskiej m. Lublina z 4 grudnia 1924 r. [Record no 18 from the session of Municipal Council in Lublin held on 4 December 1924], pp. 187–207.

²⁶ LANDAU, Z. *Pożyczki ulenowskie... [The Ulen loans]*, p. 129.

²⁷ *W rok po zawarciu pożyczki ulenowskiej ... [A year after granting the Ulen loan]*, p. 121.

²⁸ APL, MWiKL, archive ref. no 1, § 7 of the Agreement, p. 8

²⁹ APL, MWiKL, archive ref. no. 1, § 7 of the Agreement, p. 8; *W rok po zawarciu pożyczki ulen'owskiej... [A year after granting the Ulen loan]*, p. 121.

³⁰ Ibidem.

³¹ *W rok po zawarciu pożyczki ulen'owskiej... [A year after granting the Ulen loan]*, p. 193.

³² PAĆZEK, A. *Moje rządy w Lublinie [My reign in Lublin]*, Lublin: 1929, p. 20.

³³ LANDAU, Z. *Pożyczki ulenowskie... [The Ulen loans]*, p. 131; MARCZUK, J. *Rada Miejska i Magistrat... [Municipal Council and Magistracy]*, pp. 140–141; The loan was calculated at the following exchange rate: 1 dollar – 5,18 zł.

³⁴ PAĆZEK, A. op. cit., p. 20.

³⁵ APL, MWiKL, archive ref. no. 1, § 4 of the Agreement; LANDAU, Z. *Pożyczki ulen'owskie... [The Ulen loans]*, p. 137; KIEREK, A. op. cit., p. 110.; *W rok po zawarciu pożyczki ulen'owskiej... [A year after granting the Ulen loan]*, p. 120.

³⁶ APL, MWiKL, archive ref. no. 1, § 4 of the Agreement, p. 5; The technical agreement involved the following expenses borne by the Ulen Association: costs and expenditures of executive authorities and officials of the Association borne in connection with construction works, general expenses and officials' duties, a detailed examination of the accounts performed by the treasurer and Cashier Department, services by the chief engineer, expenditures incurred in connection with preparation and printing of bonds obtained from the Bank of National Economy, lawyers' fees, execution of plans, specifications and cost calculations. Ref. *W rok po zawarciu pożyczki ulen'owskiej... [A year after granting the Ulen loan]*, p. 120.

by another USD 428.700³⁷. Thereby, the construction capital amounted to USD 200.600 deducted by 12% for the incurred administrative expenses³⁸. Despite a real reduction of funds provided for construction capital, the city paid 8% from the total amount of USD 2.858.000 per annum. As a consequence, the real value of the objects at the time of commencing the construction works amounted to USD 1.500.000, while the direct financial obligation resulting from the Ulen loan was about USD 6.000.000.³⁹

City	Amount of borrowed capital
Lublin	2 858 thousand dollars
Piotrków	1 714 thousand dollars
Częstochowa	2 571 thousand dollars
Radom	2 571 thousand dollars

Tab. 1. The amount of loans received by the 1st tranche cities from the Ulen and Company Association.

The greatest interpretative doubts were raised by the issue of the Association's liability for the condition of the construction investments, or even more by the lack of appropriate provisions related to this liability in the agreement. By incorporating appropriate provisions into the technical agreement, the Association effectively managed to free itself from the liability for failure to perform or for improper performance of the planned construction works. First of all, according to § 1 of technical agreement, the investment works performed by the Association were meant to be conducted not for the account of the Association, but the city⁴⁰. This solution turned out to be very unfavourable for the city. First of all, the Ulen Company, having a guarantee of predetermine profit in the form of percentage from the nominal value of the loan, was not willing to cut the investment costs⁴¹. Additionally, it was convenient for the Association to postpone the deadlines of the investment works performance, as the cities were obliged to bear administrative expenses together with the costs of maintaining offices and employing overseas workers throughout the whole agreement duration. It seems that this argument and not the technical reasons prejudged on the investments which were planned for four years' period in case of 1st tranche cities. Unfortunately, this solution generated financial losses as it froze immense capital making it impossible for the cities to gain profits from incomplete investments.

By virtue of the contract provisions, the Association transferred the liability for the contract performance onto the local government. The technical agreement included

provisions under which all claims made by local authorities and private parties resulting from the contract performance were seen as directed against the local government⁴². In case of claims, it was the local government that was made responsible for dealing with them and bearing all the costs⁴³. Additionally, in accordance with paragraph 9 of the agreement, the local government was entitled to conduct surveillance over the performed works executed by appropriately selected inspectors who received their remuneration from the local government, irrespective of fees paid to the Association members⁴⁴. All bills submitted by the Association were controlled by the local government. Based on the provisions of the agreement, the local government had the right to report errors in calculations within 30 days from the day when the Ulen Company presented the bills. If the error had not been notified within that time, it was declared non-existent and the local government was obliged to settle the bill⁴⁵. This contractual provision only seemingly secured the cities' businesses as neither Lublin nor other cities could afford to provide systematic controls of incurred costs or check the condition of the Ulen investments. Thus, proper controls were not being implemented and as a result the Association was not held responsible for the performed works⁴⁶.

Another provision of the agreement which was particularly inconvenient for the Polish party was the one related to the maturities of loans which had to be repaid as early as on 1 January 1925, only a month after the agreement was signed⁴⁷. In this situation, a rational solution would be to postpone the deadlines until the investments were completed and put into service. It would enable expenses intended for the loan service to be transferred to financing new facilities and enterprises without overburdening the city's budget⁴⁸. The fact of excluding from the agreement the right for early repayment of the loan was also very disadvantageous for the city.⁴⁹

Timely repayment of both capital and interest were guaranteed jointly by three entities, i.e. The Bank of National Economy, the Treasury of the Republic of Poland

³⁷ APL, MWiKL, archive ref. no 1, § 4 of the Agreement..., p. 5; PĄCZEK, A. op. cit., p. 20.

³⁸ APL, MWiKL, archive ref. no 1, § 4 of the Agreement..., p. 5.

³⁹ PĄCZEK, A. op. cit., p. 20.

⁴⁰ APL, MWiKL, archive ref. no 1, § 1 of the Agreement, pp. 2–3.

⁴¹ LANDAU, Z. *Pożyczki ulen'owskie... [The Ulen loans]*, pp. 135–136.

⁴² APL, MWiKL, archive ref. no 1, § 20 of the Agreement, p. 15.

⁴³ Ibidem. The aforementioned regulation provided for the Association's liability in an exhaustive list of cases, such as cases of negligence by officials or direct representatives of the Association as well as their acts committed against instructions or directions of the local government.

⁴⁴ APL, MWiKL, archive ref. no. 1, § 9 of the Agreement, p. 9.

⁴⁵ Ibidem.

⁴⁶ APL, AmL 1918–1939, archive ref. no. 44, Protokół nr 19 posiedzenia Rady Miejskiej z 11 grudnia 1924 r. [Record no 19 from the session of Municipal Council in Lublin held on 11 December 1924], pp. 218–219.

⁴⁷ LANDAU, Z. *Pożyczki ulen'owskie... [The Ulen loans]*, p. 135.

⁴⁸ ZAWADZKI, A. op. cit., p. 133.

⁴⁹ APL, MWiKL, archive ref. no. 1, § 7 of the Agreement, pp. 7–8; LANDAU, Z. *Pożyczki ulen'owskie... [The Ulen loans]*, p. 135.

and the city of Lublin⁵⁰. Apart from signing a general-term security required by the Bank of National Economy, the city undertook to create a mortgage with first option on all its properties and gave the Bank of National Economy the right to seize income from the collected tax revenue if the city failed to pay its debts⁵¹. Another type of security was a special kind of guarantee declaration (General Security Bonds) issued by the cities in which they jointly and severally undertook to clear arrears to the Creditor in case of getting into arrears by the Bank of National Economy⁵². In the meanwhile, the State Treasury guaranteed bonds as a security that the Bank of National Economy fulfilled its obligations resulting from agreements and repaid the debt in a timely manner⁵³.

III. The investment performance

In accordance with § 1 of the agreement, the borrowed capital was to be used for the completion of four investments in the form public utility enterprises, i.e. water conduit, sewers, a slaughterhouse and a market hall⁵⁴. However, in the course of negotiations between the municipal office and the representatives of the Ulen Company, it was finally decided to abandon the idea of market hall to a power plant as an investment especially needed by the city, although not included in the agreement⁵⁵. The biggest Ulen enterprise was building the water supply facilities and sewage system, which consumed 55% of the total amount of the loan appropriated for the whole investment⁵⁶. Since 1899 the city had used private waterworks belonging to a franchisee, Adolf Weisblat, but their technical condition and their efficiency left a lot to be desired⁵⁷. Noneconomic water pumps used

immense quantities of steam and fuel (about 5 tonnes of coal per day)⁵⁸. Old pipes, cracking in winter, and dirty wells supplying water with high content of calcium and iron could not satisfy the needs of the Lublin citizens or manufacturing plants.⁵⁹ In 1921, the Municipal Office took a legal action to buy the waterworks from the franchisee and since then the judicial management was established⁶⁰. Under judgement by Supreme Court of 30 September 1929, the Weisblat waterworks were appropriated by the city and incorporated into the new waterworks and sewage system built by the Ulen Company⁶¹.

Another investment built out of the Ulen loan was a city slaughterhouse. In that time, there was only one municipal slaughterhouse located in the Bronowice district, which similarly to the other municipal facilities, did not satisfy the needs of the citizens⁶². The new slaughterhouse was situated in the north-eastern part of the city, in the Tatory district, in the lower reaches of the Bystrzyca River. According to the project assumption, it was supposed to be a modern enterprise built in compliance with the requirements of new technologies, and was meant to produce meat for export, mainly to England⁶³. The investment was partly delivered by the Ulen Company in November 1928, and taken over by the city in an unfinished state on 30 January 1930.⁶⁴

The investment which was originally not included in the agreement, but managed to be implemented due to saved financial resources, was a municipal power plant⁶⁵. In the first years after Poland regained independence, the city of Lublin had no municipal power plant, therefore electricity was supplied by twenty private enterprises⁶⁶. Due to the fact that these private enterprises could not satisfy the needs of the citizens as referred to electrical power supply, the Municipal Council passed a resolution

⁵⁰ *W rok po zawarciu pożyczki ulen'owskiej...* [A year after granting the Ulen loan], pp. 122–123.

⁵¹ LANDAU, Z. *Pożyczki ulenowskie...* [The Ulen loans], p. 132; *W rok po zawarciu pożyczki ulen'owskiej...* [A year after granting the Ulen loan], pp. 122–124.

⁵² *W rok po zawarciu pożyczki ulen'owskiej...* [A year after granting the Ulen loan], p. 123.

⁵³ LANDAU, Z. *Pożyczki ulenowskie...* [The ulen loans], p. 132.

⁵⁴ APL, MWiKL, archive refer. no. 1, § 1 of the Agreement, pp. 1–2.

⁵⁵ APL, AmL 1918–1939, archive ref. no. 47, Protokół z posiedzenia Rady Miejskiej z 10 marca 1927 r. [Record from the session of Municipal Council held on 10 March 1927], pp. 9–11; MARCZUK, J. *Inwestycje komunalne miasta Lublina w latach 1925–1939* [Municipal investments of the city of Lublin in years 1925–1939] [in:] *Rocznik Lubelski 2–24* [The Lublin Yearbook], 1981–1982, p. 144.

⁵⁶ MARCZUK, J. *Inwestycje komunalne miasta Lublina ...* [Municipal investments of the city of Lublin...], p. 146.

⁵⁷ APL, AmL 1918–1939, archive ref. no. 42, Protokół nr 8 posiedzenia Rady Miejskiej m. Lublina z 9 marca 1922 [Record no 8 from the session of Municipal Council in Lublin held on 9 March 1922], p. 86; The condition of municipal waterworks is explicitly described in the speech given by town councillor Borkowski who during one of the sessions stated that: „There are days in Lublin when it's easier to get medicine than a glass of water.”

⁵⁸ APL, AmL 1918–1939, archive ref. no. 44, Protokół posiedzenia Rady Miejskiej nr 2 z 7 lutego 1924 r. [Record no 2 from the session of Municipal Council held on 7 February], pp. 13–14.

⁵⁹ Ibidem.

⁶⁰ *Dziennik Zarządu m. Lublina z nr 9 i 10 20 października 1930 r.* [Log Book no 9 & 10 of the Supervisory Board for the city of Lublin of 21 October 1930], *Miejskie Wodociągi i Kanalizacja w Lublinie* [Municipal waterworks and sewage system in the city of Lublin], pp. 797–798.

⁶¹ MARCZUK, J. *Inwestycje komunalne miasta Lublina ...* [Municipal investments of the city of Lublin], p. 146.

⁶² KIEREK, A. op. cit., p. 94; MARCZUK, J. *Rada Miejska i Magistrat...* [Municipal Council and Magistracy], pp. 155–156.

⁶³ BREZA, B. *Budowa rzeźni miejskiej w Lublinie* [Construction of Municipal Slaughterhouse], [in:] „Samorząd Miejski” [Municipal Self-government] January 1928 r., pp. 31–32.

⁶⁴ DOMINKO, A. *Zarys przemysłowo-handlowy Rzeźni Miejskiej w Lublinie* [Industrial and commercial outline of the Municipal Slaughterhouse in Lublin] [in:] „Technik Lubelski” [The Lublin Technician], no 2–3, 1930, p. 9; KIEREK, A. op. cit., p. 94.

⁶⁵ PĄCZEK, A. op. cit., pp. 11–12.

⁶⁶ MARCZUK, J. *Rada Miejska i Magistrat...* [Municipal Council and Magistracy], p. 160.

during a session held on 10 March 1927 and decided to transfer money in the amount of USD 400.000 (i.e. about PLN 2.072.000) economised at the investment of waterworks, sewage system or slaughterhouse and to allocate it to another investment, i.e., a municipal power plant⁶⁷. The construction of power plant was started by the Ulen Association on general terms of technical agreement in October 1927 and from March 1928 was continued by the Municipal Office, which decided to set up the Office for the Construction of Municipal Power Plant.⁶⁸ The construction works took only 13 months. On 11 November 1928 the facility was completed and on 25 November put into operation.⁶⁹ Thanks to additional financial resources obtained from the Ulen loan and a decrease in the value of the Polish zloty in relation to US dollar in 1925, the city authorities decided to expand on the investment plans by modernising the gas plant and financing partial development of the power plant⁷⁰. Unfortunately, as a result of unwise expenditure of the financial surplus, there was not enough money for finishing the investment and the Ulen Company gave it to the city in an incomplete state. So, the newly built municipal slaughterhouse was delivered without doors, windows, interior plaster or gutters⁷¹. Also the power plant was handed in to the city in an incomplete state.

Moreover, due to the fact that the technical agreement lacked appropriate provisions that would guarantee proper performance of the construction works and that no

sanctions were projected for undue or untimely performance of investment works, the city received a number of objects with numerous defects. The report prepared by the Commission of Municipal Enterprises appointed by the Municipal Council, stated that: "When it came to the condition of buildings, the Commission defined it as disrepair. A brick of poor quality was used for the construction works. The walls were peeling and the roofs were leaking". It would have been advisable to conduct a partial renovation each year not to lead to such negligence.⁷² The municipal waterworks and sewers were in a similar condition. The state of this investment is revealed in the following description of devices and fittings: „waterpipes stuck with lead wads did not supply water into slaughter halls, the drains were continuously getting stuck, etc"⁷³. Therefore, making these facilities suitable for use required further financial investments. In this situation, The Bank of National Economy extended other loans for that purpose: PLN 1.800.000 for the construction of power plant (paid in three instalments amounting, respectively, to PLN 400.000, 600.000 and 800.000) and PLN 300.000 for the purpose of making the waterworks, sewers or slaughterhouse usable again (but not finished to the condition implied in the project)⁷⁴.

During the investment performance a lot of problems appeared related to the issue of cooperation with the executive personnel brought by the Association from the United States, who was constantly ignoring the Municipal Office and the inspectorate. A particularly negative impact was made by engineer Hartigan- a branch manager representing Ulen and the Company in Lublin, whose actions could even be described as prejudicial to the interests of the city⁷⁵. Due to the intransigence of current President of Lublin, Antoni Pączek, the engineer was removed from his office, which enabled the technical inspection to work more effectively and force the pace of the performed works⁷⁶.

Based on the decision issued on 14 October 1932 by the Head of Municipal Council in Lublin, Józef Piechota, in accordance with §3 of the Decree of the President of Republic of Poland of 30 December 1924, public utility

⁶⁷ APL, AmL 1918–1939, archive ref. no. 47, Protokół posiedzenia Rady Miejskiej nr 6 odbytego w dniu 10 marca 1927 r. [Record no 6 from the session of Municipal Council held on 10 March 1927], pp. 9–11; MARCZUK, J. *Investycje komunalne... [Municipal investments]*, p. 154.

⁶⁸ Dziennik Zarządu m. Lublina nr 9–10 z 21 października 1930 [Log book no 9–10 of the Supervisory Board for the city of Lublin of 21 October 1930], *Elektrownia Miejska w Lublinie [Municipal power plant in Lublin]*, p. 796.

⁶⁹ On this day the power plant was also given a solemn blessing. Ref. Dziennik Zarządu m. Lublina nr 44 z 15 grudnia 1928 r. [Log Book no 44 of the Supervisory Board for the city of Lublin of 15 December 1928], Zarządzenie nr 272 Prezydenta m. Lublina A. Pączka z dnia 26 listopada 1928 r. [Decree no 272 of the President of Lublin, A. Pączek, of 26 November 1928], p. 591; „Ziemia Lubelska” [The Lublin Region] of 26 November 1928, no 327, p. 3, *Wczorajsza uroczystość poświęcenia elektrowni Miejskiej [Yesterday's ceremony of the consecration of municipal power plant]*.

⁷⁰ LANDAU, Z. *Pożyczki ulenowskie... [The Ulen loans]*, p. 141, Zawadzki, op. cit., p. 134. Other cities of the first tranche also undertook to build new investment objects. E.g. in Piotrków a new bridge was built on the Strawa River, but the city also got a new market place. In Radom- a gas plant, a market place and a school were built. In Częstochowa additional financial resources were allocated for the construction of a storm drain, a concrete pipes factory and administrative building.

⁷¹ Dziennik Zarządu m. Lublina nr 15 z 31 grudnia 1930 r. [Log Book no 15 of the Supervisory Board for the city of Lublin of 31 December 1930], *Rzeźnia miejska w Lublinie [Municipal slaughterhouse in Lublin]*, p. 856.

⁷² Dziennik Zarządu m. Lublina nr 15 z 31 grudnia 1935 r. [Log Book no 15 of the Supervisory Board for the city of Lublin of 31 December 1935], Protokół posiedzenia nr 24 Rady Miejskiej m. Lublina odbytego w dniu 29 października 1935 r. [Record no 24 from the session of Municipal Council in Lublin held on 29 October 1935], p. 1500.

⁷³ Dziennik Zarządu m. Lublina nr 15 z 31 grudnia 1930 r. [Log Book no 15 of the Supervisory Board for the city of Lublin of 31 December 1930], *Rzeźnia miejska... [Municipal slaughterhouse]*, p. 856.

⁷⁴ PAŃCZEK, A. op. cit., p. 7.

⁷⁵ Ziemia Lubelska z 29 czerwca 1927 r. [The Lublin Region of 29 June 1927], no 176, p. 3, „Ulenowskie ryby. Bajeczka prawdziwa”. [The Ulen fish. A true story].

⁷⁶ MARCZUK, J. Prezydenci miasta Lublina 1918–1939 [The Presidents of Lublin 1918–1939], Lublin 1994, p. 42; PAŃCZEK, A. op. cit., p. 5.

enterprises were declared municipal enterprises, with a separate statute, budget and governing authorities in the form of management board and the board of directors.⁷⁷

IV. The loan repayment

Due to extremely unfavourable terms of the concluded agreement, the repayment of the Ulen loan exceeded the city's capacity to pay⁷⁸. The city's tax revenue and the incomes obtained from municipal enterprises were insufficient for timely payments. In order to provide at least partial support to the city budgets which could no longer cope with the Ulen loan, the Ministry of Treasury, in keeping with its former obligations, gave a consent to yield to the cities part of its property tax revenue in the form of loans and at the same time let the property tax be levied in an amount raised by 100%⁷⁹. The cities were granted the tax revenues in the period between 1925 and 1928, and in 1929 the repayment started. All in all, the State Treasury remitted the cities' debt, which by that time in case of Lublin reached the amount of 1 million zloty⁸⁰.

This, however, did not improve the critical situation of Lublin. Due to the fact that the city failed to pay off the instalment and interest rates of the Ulen loan at the time when the investments were being implemented, enormous arrears occurred, which together with interest relating to late payments amounted on 31 December 1928 to the sum of over PLN 8.000.000.⁸¹ Thus, in order to give the city a financial support, the Bank of National Economy granted the city of Lublin the so-called „sanation loan”⁸². The „sanation loan” in the amount of PLN 13.900.000 was granted to the municipality of Lublin under the resolution of the supervisory board of the Bank of

National Economy on 13 December 1928.⁸³ While granting the „sanation” loan to the city, the Bank of National Economy made concessions by lowering default interest from 12 to 9%. Thus the indebtedness of the city resulting from interest on arrears diminished by 80 thousand dollars⁸⁴. What is more, the loan raised for finishing the construction of power plant was converted from a short-term into a long-term loan⁸⁵. Thus, the new „sanation” loan in the amount of PLN 2.400.000 was used to provide most needed fittings and devices for the newly built enterprises, i.e. the power plant, gas plant or slaughterhouse.

The city freed itself from the harsh terms of the Ulen loan in 1936 when a new foreign currency policy was introduced by the government and created new conditions for repaying the loan and lowering the loan rate from 8 to 3%. It also extended the repayment period to 42 years with the possibility to suspend the loan repayment for 3 years⁸⁶.

V. Summary

In order to evaluate the purposefulness and legitimacy of concluding the agreement with the Ulen Company in the perspective of financial and economic effects for the interwar Lublin, one must answer two basic questions.

First of all, if those investments were really necessary and second of all, if there was any possibility to negotiate the agreement on terms more beneficial to the cities⁸⁷. While answering the first question, one must strongly point out to the fact that the implemented investments were part of a wider action of rebuilding the Polish cities and providing them with modern civilisation facilities⁸⁸. As resulted from the economic situation presented above, after regaining independence, the city had at its disposal very primitive facilities, which could not satisfy the most basic needs of its citizens.

When it comes to answering the second question, the fact is that the terms of the agreement could have been more favourable to the city, like the ones offered e.g. to the Ministry of Industry and Trade. In 1927 it was granted a loan for conducting works in the port of Gdynia (as the third tranche) and offered by the Ulen Company a fee at

⁷⁷ Dziennik Zarządu m. Lublina nr 11 z 2 grudnia 1932 [Log Book no 11 of the Supervisory Board for the city of Lublin of 2 December 1932], p. 1105, Postanowienie Kierownika Zarządu Miejskiego Józefa Piechoty z 14 października 1932 [Decision of the Head of the Municipal Board, Józef Piechota, of 14 October 1932]; Dziennik Zarządu m. Lublina nr 11 z 25 lutego 1933 [Log Book no 11 of the Supervisory Board for the city of Lublin of 25 February 1933], p. 1118; Rozporządzenie Rządowe Wojewody Lubelskiego z 25 stycznia 1933 r. [Governmental Order of the Voivode of the Lublin region of 25 January 1933], L. S. B. IV. I b.

⁷⁸ KIEREK, A. op. cit., p. 111.

⁷⁹ LANDAU, Z. *Pożyczki ulenowskie... [The Ulen loans]*, p. 147; Zawadzki, A. op. cit.; TATAR, A. *System dochodów jednostek samorządu terytorialnego z tytułu podatków i opłat lokalnych w II oraz w III Rzeczypospolitej. Zarys problemu [The system of local governments' revenues from taxes and local fees in the Second and the Third Republic of Poland. Outline of the problem]* [in:] 20 lat samorządu terytorialnego w II i III Rzeczypospolitej [20 years of municipal government in the Second and the Third Republic of Poland], ed. KORCZAK, J. Wrocław: 2010, p. 41.

⁸⁰ PAŃCZEK, A. op. cit., p. 24.

⁸¹ Ibidem, p. 22.

⁸² Ibidem.

⁸³ APL, AmL 1918–1939, archive ref. no. 97, p. 10, Odpis pisma BGK do MSW z 22 lutego 1929 r. [A copy of a letter from BGK to MSW of 22 February 1929], L. 2561/DKD/II.

⁸⁴ PAŃCZEK, A. op. cit., p. 23.

⁸⁵ Ibidem.

⁸⁶ LANDAU, Z. *Pożyczki ulen'owskie... [The Ulen loans]*, p. 134, Dziennik Zarządu m. Lublina nr 8 z 15 lipca 1937 [Log Book no 8 of the Supervisory Board for the city of Lublin of 15 July 1937], Protokół nr 59 posiedzenia Rady Miejskiej m. Lublina, odbytego w dniu 3 czerwca 1937 r. [Record no 59 from the session of Municipal Council in Lublin held on 3 June 1937], p. 1871.

⁸⁷ *W rok po zawarciu pożyczki ulen'owskiej... [A year after granting the Ulen loan]*, p. 118.

⁸⁸ Ibidem.

the height of 8%, not 15%. If that was the case with Lublin, it could have brought the city savings in the amount of 220 thousand dollars, i.e. 2 million zloty⁸⁹. The savings amount could have been even bigger if the administrative expenses were diminished and if the agreement included appropriate provisions concerning the company's liability for the performed investments, a shorter deadline for completing the works and deferred

instalment payment. On the other hand, it needs to be pointed out that the Polish party needed this agreement to be concluded, as they did not receive a better offer, and that subsequently resulted in concluding other agreements with the cities of the second tranche. To sum up, it must be clearly stated, with no demagogic elements, that the investments implemented in Lublin were purposeful. But we also need to bear in mind the extremely detrimental effects of the terms of the concluded agreement.

⁸⁹ PAĆZEK, A. op. cit., p. 21.

Zajištění bezpečnosti ČR (z pohledu HZS ČR)

Plk. doc. JUDr. Mgr. František Vavera, Ph.D., LL.M.,

*Ministerstvo vnitra – generální ředitelství Hasičského záchranného sboru České republiky,
Fakulta právnická Západočeské univerzity v Plzni, katedra trestního práva*

Abstrakt: Pojednání se zabývá bezpečností z pohledu činnosti Hasičského záchranného sboru České republiky. Jisté není opomenuto pojetí vnitřní bezpečnosti ve vztahu k činnosti Hasičského záchranného sboru ČR. Stručně nastiňuje samotné pojetí vnitřní bezpečnosti a pojmu vnitřní bezpečnost. Dále popisuje subjekty vnitřní bezpečnosti a zaměřuje se na Hasičský záchranný sbor ČR. Tento bezpečnostní sbor v obecné rovině má základní cíl ochranu života, zdraví a majetku. V tomto ohledu se pojednání zaměřuje na tuto činnost ve vztahu k vnitřní bezpečnosti.

Abstract: The paper deals with the concept of internal security with regard to the Fire Rescue Service of the Czech Republic. Internal security in connection with operations of Fire Rescue Service of Czech Republic is surely not disregarded. This paper outlines the internal security both as an approach and as a concept. In further it describes subjects of internal security while focusing on the Fire Rescue Service of the Czech Republic. This security member unit mainly aims to protecting life, health and property. In this regard, the paper focuses on relation between this activity and internal security.

Klíčová slova: vnitřní bezpečnost, Hasičský záchranný sbor, HZS ČR, integrovaný záchranný systém, policie ČR, vláda ČR, právní řád ČR

Keywords: Internal Security, Fire Rescue Service, Integrated Rescue System, Police of the Czech Republic, Government of the Czech Republic, Legal order of Czech Republic

Úvod (obecně o vnitřní bezpečnosti)

Uvedené obecné pojednání má za cíl stručně popsat základní aspekty oblasti vnitřní bezpečnosti, zejména z pohledu předmětu působnosti Ministerstva vnitra (Hasičského záchranného sboru České republiky).

Na systém zajištění bezpečnosti je možné pohlížet z více hledisek (z hlediska vnější bezpečnosti, obrany, energetiky, ochrany vody atd.). Zejména zajištění bezpečnosti státním aparátem je důležitým aspektem činnosti státu. Stát má jednu ze svých základních povinností, a to zajistit bezpečnost pro své území, pro své občany, pro osoby pobývající na území daného státu. Vnitřní bezpečnost je důležitým aspektem pro fungování každého státu. V rámci evropské tradice („tradičních“ evropských zemí) je zajištění bezpečnosti státem pravidlem a samozřejmostí. V posledním desetiletí se bezpečnost, oblast vnitřní bezpečnosti, ovšem i oblast vnější bezpečnosti, dostala do popředí. Zejména po útocích v New Yorku z roku 2001 se zajištění vnitřní bezpečnosti stalo důležitým a prioritním cílem vyspělých států. Prevence, práce s informacemi, příprava na možné teroristické útoky či jiné mimořádné události, tedy vůbec příprava na samotný útok či jinou mimořádnou událost, se dostala do každodenního plánování bezpečnostních složek státu na nejvyšší úroveň. V roce 2010 a 2011 se Česká republika sice snažila „bojovat“ s ekonomickou krizí s tím, že snížila nároky na bezpečnost (zajištění bezpečnosti), snížila rozpočet na bezpečnost, na bezpečnostní sbory a ozbrojené síly, což ovšem znamenalo v konečném důsledku

podstatné snížení zajištění bezpečnosti v rámci státu. Snížení rozpočtu ráznými a plošnými škrty, a to i na úrovni platů, provozu, ale i investic. To vše znamenalo dlouhodobé snížení „obranyschopnosti“ státu ze všech hledisek. Tento dopad nebyl ani tak akutní v letech 2012 a 2013 jako spíše ve střednědobém horizontu (po pěti a více letech). Tento výpadek se v aplikační praxi HZS ČR ukázal jako fatální. A to bohužel zejména z pohledu investic, kdy nebylo možné zajistit optimální a moderní prvky pro zajištění bezpečnosti v rámci plnění úkolů HZS ČR.

Vnitřní bezpečnost patří k základním pilířům bezpečnosti každého státu. Ani Česká republika není v tomto ohledu výjimkou, kdy za bezpečnost odpovídá v plné míře stát. Již od starověku patří zajištění bezpečnosti k hlavním a základním postulátům civilizované společnosti.

Oblast vnitřní bezpečnosti je zejména ukotvena právem, tedy v podmínkách České republiky jejím právním rádem. Obzvláště se jedná o činnost státních orgánů (ale i přenesené působnosti orgánů územní samosprávy), která musí vycházet z právní úpravy (státní moc lze uplatňovat pouze na základě zákona).

Jedná se především o tyto související právní předpisy:

- Ústava České republiky a Listina základních práv a svobod,
- ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky,
- zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů,

- zákon č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému a změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 320/2015 Sb., o Hasičském záchranném sboru České republiky a o změně některých zákonů (zákon o hasičském záchranném sboru), ve znění zákona č. 183/2017 Sb.,
- zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky, ve znění pozdějších předpisů (tzv. „kompetenční zákon“),
- zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů,
- dále též zákon o odpovědnosti mládeže, zákon o vězeňské službě, zákon o ozbrojených silách ČR, branný zákon, zákon o Probační a mediační službě, zákon o zvláštní ochraně svědka, zákon o Generální inspekci bezpečnostních sborů, zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, zákon o celní správě, zákon o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, zákon o hospodářských opatřeních za krizových stavů, zákon o silničním provozu, zákon o zbraních, zákon o azylu, zákon o pobytu cizinců, vodní zákon, energetický zákon, zákon o právu shromažďovacím nebo zákon o kybernetické bezpečnosti.

V rámci Evropské unie se na zajištění vnitřní bezpečnosti v daném státě, tedy i České republice, podílejí i mezinárodní orgány. Vedle nejvyšších orgánů Evropské unie, které zejména zasahují do právního řádu (například Evropský parlament, Evropská komise), jsou další orgány, které se přímo podílejí na vnitřní bezpečnosti daného státu (jistě i celé Evropské unie).

Pojetí vnitřní bezpečnosti (obecně)

Oblast vnitřní bezpečnosti je na jedné straně dosti široká oblast (celá oblast bezpečnosti státu „dovnitř“).

Vnitřní bezpečností v širším slova smyslu rozumíme tu část činnosti státu v oblasti jeho bezpečnosti, která se zaměřuje na hrozby ohrožující stát a jeho zájmy zevnitř, oproti **vnější bezpečnosti, respektive obraně státu**, která se soustředí na hrozby ohrožující stát a jeho zájmy zvnějšku (ať už vojenské nebo nevojenské). V 21. století se nicméně tyto vnější a vnitřní hrozby často prolínají a překrývají, překrývají se jak v teorii i praxi, tak

i v příslušné působnosti státu. Spíše se jedná o teoretické, široké pojetí vnitřní bezpečnosti.¹ **Vnitřní bezpečností v užším slova smyslu** rozumíme pouze tu část působnosti Ministerstva vnitra dle § 12 kompetenčního zákona (zákon č. 2/1969 Sb., který byl mnohokrát novelizován), která nezahrnuje ochranu obyvatelstva, požární ochranu a civilní nouzové plánování. V tomto významu se překrývá pojem s pojmem **veřejný pořádek a další věci vnitřního pořádku a bezpečnosti**. Z pohledu působnosti Ministerstva vnitra se jedná i o další činnosti, například související s bezpečností v rámci územní samosprávy, ale například i oblast obecní policie.

V obecně rovině lze do oblasti vnitřní bezpečnosti pojmut oblasti (nejedná se logicky o taxativní výčet):

- krizové řízení,
- ochrana veřejného pořádku,
- ochrana obyvatelstva a civilní ochrana,
- činnost složek integrovaného záchranného systému (zejména Policie ČR, Hasičského záchranného sboru ČR, jednotek dobrovolných hasičů obce zařazených v plošném pokrytí a zdravotnické záchranné služby),
- požární ochrana (v širším slova smyslu, tedy činnost jednotek požární ochrany),
- činnost veřejných sborů (bezpečnostních sborů, zpravodajských služeb, vojenské policie, obecní policie, zúženě Armáda ČR například v případě povolání vojáků k plnění úkolů Policie ČR),
- činnost soukromých bezpečnostních služeb,
- azyl a migrace,
- částečně informatika (zejm. kybernetická bezpečnost),
- činnost územní samosprávy (obcí a krajů), např. v rámci shromažďování či sdružování, nebo obecní policie,
- zajištění energetiky, vodních zdrojů aj.

Veřejný pořádek a další věci vnitřního pořádku a bezpečnosti [§ 12 odst. 1 písm. a) kompetenčního zákona] je oblast činnosti veřejné správy zaměřená na:

- a) ochranu bezpečnosti osob, majetku a veřejného pořádku před jejich vědomým napadáním, tedy před trestnou činností a vybranými přestupky (proti občanskému soužití, proti majetku, proti veřejnému pořádku atd.), tedy před delikvencí;
- b) dohled nad dodržováním pravidel v oblastech přímo ovlivňujících vnitřní bezpečnost ve státě (zejména pravidla držení a nošení zbraní, pravidla pro pobyt osob na území republiky, respektive azylová, migrační a integrační politika obecně, pravidla bezpečnosti silničního provozu a pravidla shromažďování na veřejnosti).

Veřejným pořádkem přitom rozumíme souhrn pravidel (právních i zvykových) chování osob na veřejnosti platných v daném místě a čase. Obecně je tento pojem i judikován, například v pojetí Nejvyššího správního soudu (viz – 2 AS 78/2006): „Je tak veřejný pořádek neurčitým právním pojmem, jehož obsah je jednak proměnlivý a jednak neztotožnitelný s pouhou výsečí jediného

¹ Využito též z podkladu k přípravě ke zkouškám na úřednickou zkoušku státního úředníka, obor vnitřní bezpečnost.

z existujících normativních systémů, neboť v sobě neobsahuje pouze normy morální či pouze normy právní, ale přinejmenším normy obou těchto druhů, ... I v rámci této výše nastíněné proměnlivosti jednak v čase a jednak pohledem jednotlivých právních odvětví je nicméně možno dle názoru zdejšího soudu definovat veřejný pořádek jako normativní systém, na němž je založeno fungování společnosti v daném místě a čase a jenž v sobě zahrnuje ty normy právní, politické, mravní, morální a v některých společnostech i náboženské, které jsou pro fungování dané společnosti nezbytné. Nadto je možno pod pojmem veřejného pořádku rozumět také faktický stav společnosti, k němuž je dodržování tohoto heterogenního normativního systému zacíleno. Narušení veřejného pořádku je proto zároveň narušením normy a zároveň narušením optimálního stavu společnosti, který je účelem a dispozicí této normy.“

Jedná se spíše o užší pojetí samotného pojmu vnitřní bezpečnost. Toto zaměření je na kriminalitu, tedy na trestnou činnost, prevenci kriminality, činnost Policie ČR.

V obecném hledisku lze do pojetí vnitřní bezpečnosti pojmut i zajištění ostrahy věznic nebo výběr daní (z hlediska finanční kriminality), ale i další oblasti, například finanční a hospodářská opatření související s ochranou vnitřního trhu. Tímto výčtem bychom mohli pokračovat dále, obecně lze dovodit, že se vnitřní bezpečnost zajímá a zaobírá téměř každou působností státu.²

Orgány vnitřní bezpečnosti

Jedná se o obecný výčet orgánů.

Vláda ČR

Vláda jako nejvyšší exekutivní orgán plní úkoly i na poli vnitřní bezpečnosti. Vláda v oblasti vnitřní bezpečnosti státu plní primárně stejné úkoly, které plní i v jiných oblastech: je vrcholným exekutivním orgánem, který řídí a koordinuje činnost ostatních státních orgánů, zejména přijímá systémová, koncepční a další zásadní rozhodnutí k provedení zákona a v jeho mezích je oprávněna vydávat nařízení a předkládá Parlamentu návrhy zákonů.

Bezpečnostní rada státu („BRS“)

- je pracovním orgánem vlády zřízeným ústavním zákonem o bezpečnosti České republiky, který koordinuje a vyhodnocuje problematiku bezpečnosti ČR a připravuje vládě návrhy opatření k jejímu zajišťování,
 - je složena z předsedy vlády a dalších vládou vybraných členů vlády a dalších osob, dále se jí účastní další vysocí státní úředníci, zejména z oblasti bezpečnostních institucí, účastnit jednání se může i prezident republiky. V rámci BRS působí pět **stálých pracovních výborů**:
1. Výbor pro koordinaci zahraniční bezpečnostní politiky (v gesci ministra zahraničních věcí),

2. Výbor pro obranné plánování (v gesci ministra obrany),
3. Výbor pro vnitřní bezpečnost (v gesci ministra vnitra),
4. Výbor pro civilní nouzové plánování (v gesci ministra vnitra, zajišťuje Ministerstvo vnitra – generální ředitelství Hasičského záchranného sboru ČR),
5. Výbor pro zpravodajskou činnost (v gesci předsedy vlády), v rámci něhož funguje také tzv. společná zpravodajská skupina sloužící k výměně informací mezi příslušnými ministerstvy, policií a zpravodajskými službami z oblasti terorismu a dalších závažných hrozeb.

Dále působí v rámci BRS **Ústřední krizový štáb** – pracovní orgán vlády pro řešení krizových situací nebo jiných závažných situací týkajících se bezpečnostních zájmů České republiky, zařazený do systému orgánů BRS.

Veřejné sbory

Jedná se o sbory, jež mají veřejnoprávní charakter, jak co do jejich zřízení, které se děje zákonem, respektive na základě zákona, tak i obsahu činnosti, která je regulována předpisy veřejného, především správního práva, přičemž jejich zřizovatelem je stát nebo obec. Ve smyslu organizačním náleží mezi veřejné sbory Policie ČR³, Hasičský záchranný sbor ČR, Celní správa ČR, Bezpečnostní informační služba, Úřad pro zahraniční styky a informace, Vojenská policie, Vojenské zpravodajství, Vězeňská služba ČR, Generální inspekce bezpečnostních sborů a obecní police. Vedle toho se v literatuře objevuje pojem tzv. subsidiárních či asistenčních veřejných sborů. Tuto povahu má u nás zejména Armáda ČR, pokud je povolána k plnění úkolů policie. Významnější než hledisko institucionální či organizační je pro charakteristiku veřejných sborů stránka obsahová. Jejich úkolem je především chránit určité tzv. policejní statky před nebezpečím a poruchami a udržovat, případně obnovovat stav, který lze obecně označit jako veřejný pořádek a bezpečnost. Mezi tyto statky jsou tradičně řazeny ochrana státu, veřejná bezpečnost, bezpečnost osob a majetku, klid, mravnost, veřejné zdraví; jejich okruh se však stále rozrůstá a podat tu úplný výčet není s ohledem na dynamiku dosti dobře možné a ostatně ani účelné. K definičním znakům veřejných sborů náleží též, že s jejich činností je spojována možnost použití donucení ve smyslu násilného, fyzického přinucení k plnění povinnosti nebo zabránění, odvrácení od porušování zákazu. Jde o oprávnění pro ně sice typické, nicméně rozhodně nejde o výlučnou formu činnosti. Veřejné sbory by měly usilovat o to, aby vůbec nenastala situace, kdy je zapotřebí k donucení sáhnout. V konkrétním případě je pak použití těchto prostředků ultima ratio, uchýlit se k nim lze, až na výjimky, teprve v případě, že selžou jiné mírnější prostředky, jakými je například výzva, aby dotčený od protiprávního jednání upustil, nebo hrozba, že proti němu bude zasaženo. Na druhé straně donucení je sice fenoménem, s nímž se lze setkat v činnosti

² Využito a více podrobně viz ŠKODA, J., VAVERA, F., ŠMERDA, R. *Zákon o policii s komentářem*. Praha: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, 396 s. ISBN 978-80-7380-160-1.

³ Více viz ŠKODA, J., VAVERA, F., ŠMERDA, R. *Zákon o policii s komentářem*. Praha: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o., 2009, 396 s. ISBN 978-80-7380-160-1.

nejrůznějších orgánů veřejné moci, ale u veřejných sborů přichází jeho použití v úvahu mnohem častěji, a to v podobě přímého donucení. Vždy pak, ať veřejné sbory svoje úkoly realizují prostředky donucovacími nebo jinými, smyslem jejich činnosti je sloužit veřejnosti.⁴

Na tomto místě by bylo možné popsat jednotlivé veřejné sbory a nastínit jejich postavení v rámci bezpečnostního systému České republiky. Zaměřím se nyní na Hasičský záchranný sbor ČR.

Hasičský záchranný sbor ČR

Hasičský záchranný sbor ČR je jediným veřejným neozbrojeným sborem⁵. Je též na úseku požární ochrany správním orgánem. Podle zákona o Hasičském záchranném sboru ČR tvoří tento sbor generální ředitelství, dále hasičské záchranné sbory krajů, záchranný útvar a Střední odborná škola požární ochrany a Vyšší odborná škola požární ochrany. Specifickým rysem organizace Hasičského záchranného sboru je, že jeho generální ředitelství je přímo součástí Ministerstva vnitra, které současně plní jeho působnost všude tam, kde mu ji zákon ve své oblasti ukládá. Touto poměrně složitou konstrukcí se nepochybně zamýšlelo zdůraznit organizační samostatnost hasičského záchranného sboru a zejména koordinační roli v rámci integrovaného záchranného systému a krizového řízení. Bude-li tedy ministerstvo vůči Hasičskému záchrannému sboru ČR vykonávat svoje pravomoci, pak tak činí prostřednictvím generálního ředitelství a nikoli přímo (v přímo specifikovaných věcech), obdobně jako u ostatních bezpečnostních sborů.⁶

Další subjekty (i další složky integrovaného záchranného systému):

- **Ministerstvo vnitra**, které je hlavním gestorem politiky vnitřní bezpečnosti, coby ústřední orgán státní správy v klíčových oblastech, jimiž jsou: veřejný pořádek a další věci vnitřního pořádku a bezpečnosti, azylová, migrační a integrační politika, zbraně, munice a střelivo, shromažďovací právo atd.
- **Ministerstvo spravedlnosti** zejména tím, že formuje politiku v oblastech, které mají podstatný vliv na vnitřní bezpečnost státu: trestní politika, státní zastupitelství, probace a mediace a vězeňství.
- **Ostatní ústřední správní úřady, zejména ministerstva** (například Ministerstvo financí atd.) a některé další státní orgány. Tyto orgány zajišťují bezpečnost v rámci své přesně stanovené působnosti.

⁴ Více viz MATES, P., ŠKODA, J., VAVERA, F. *Veřejné sbory*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, s. 384. ISBN 978-80-7357-572-4.

⁵ I z tohoto důvodu byl vyčleněn z působnosti Generální inspekce bezpečnostních sborů a v rámci prověřování a vyšetřování možné trestné činnosti ponechán v působnosti Policie ČR.

⁶ Viz též MATES, P., ŠKODA, J., VAVERA, F. *Veřejné sbory*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, s. 384. ISBN 978-80-7357-572-4, a VAVERA, F. *Zákon o Hasičském záchranném sboru ČR*. Praha: MV-GR HZS ČR, 2017, s. 103. ISBN 978-80-87544-65-5.

- **Poradní (pracovní) orgány vlády**, vedle hlavní role BRS, dále sem patří další rady vlády jako pracovní a poradní orgány vlády, například Rada vlády pro lidská práva, Rada vlády pro koordinaci boje s korupcí a též Rada vlády pro koordinaci protidrogové politiky.
- **Státní zastupitelství**, které má svoji působnost zejména v rámci trestní politiky státu.
- **Národní bezpečnostní úřad** je ústředním správním úřadem pro oblast ochrany utajovaných informací a bezpečnostní způsobilosti.
- **Národní úřad pro kybernetickou a informační bezpečnost** je ústředním správním orgánem pro kybernetickou bezpečnost, včetně ochrany utajovaných informací v oblasti informačních a komunikačních systémů a kryptografické ochrany. Dále má na starosti problematiku neveřejné služby v rámci družicového systému Galileo.
- Výboru Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR je příslušný ve věcech bezpečnosti **Výbor pro bezpečnost**.
- **Finanční analytický útvar** (samostatný úřad zřízený Ministerstvem financí), který především sbírá a vyhodnocuje oznámení o podezřelých obchodech.
- **Obec**, jako územně samosprávný celek, podle zákona o obcích zajišťuje místní záležitosti veřejného pořádku. Za tím účelem mimo jiné vydává obecně závazné vyhlášky a může si zřídit obecní policii. Obce s rozšířenou působností navíc mají v gesci rozhodování v přestupkových věcech (přestupkové komise).
- **Probační a mediační služba** se věnuje jednak organizování a vykonávání dohledu nad pachateli trestných činů, kontrole výkonu trestů nespojených s odnětím svobody, pomoci obviněnému a pozitivnímu působení na něj směrem k obnově narušených právních i společenských vztahů (probace), jednak mimosoudnímu zprostředkování řešení sporu mezi obviněným a poškozeným a urovnání konfliktního stavu v souvislosti s trestním řízením (mediace). Ředitele Probační a mediační služby jmenuje ministr spravedlnosti.
- **Správa státních hmotných rezerv** je ústředním orgánem státní správy v oblasti hospodářských opatření pro krizové stavy a v oblasti státních hmotných rezerv připívá tedy i k řešení krizových a mimořádných situací v oblasti vnitřní bezpečnosti (například narušení zákonnosti velkého rozsahu nebo migrační vlna velkého rozsahu). Předsedu správy jmenuje vláda. Systém hospodářských opatření pro krizové stavy je soubor organizačních, materiálních nebo finančních opatření, přijímaných orgány veřejné správy v souvislosti se zabezpečením nezbytných a mobilizačních dodávek výrobků, prací a služeb, bez nichž nelze zajistit překonání krizových stavů.
- **Orgány kraje** (hejtman, krajský úřad, bezpečnostní rada kraje, krizový štáb kraje) sice mají významnou roli jakožto orgány krizového řízení, ale v oblasti veřejného pořádku a dalších otázek vnitřního pořádku a bezpečnosti nemají kraje zákonem stanovenou obecnou působnost (ani v samostatné, ani v přenesené

- působnosti), mají pouze některé jednotlivé okrajové pravomoci v této oblasti. V praxi jsou nicméně kraje aktivní v oblasti prevence kriminality (udělování dotací z vlastního rozpočtu a podílení se na rozdělování dotací Ministerstva vnitra obcím v kraji v oblasti prevence kriminality, zřizování krajského koordinátora prevence kriminality). Vedle amostatné působnosti plní kraje některé úkoly v protidrogové politice (v rámci čehož například zřizují krajského protidrogového koordinátora).
- **Obec s rozšířenou působností** podobně jako kraj nemá žádnou obecnou působnost v oblasti veřejného pořádku a vnitřní bezpečnosti. Zato má stanovenou působnost v oblasti řešení krizových situací.⁷
 - **Stráže lesní, myslivecká, vodní a ochrany přírody**, tvořené fyzickými osobami jsou vytvářeny v oblasti ochrany jednotlivých oblastí souvisejících s přírodou a dohlížejí na dodržování předpisů v těchto oblastech.
 - **Soukromé bezpečnostní služby**, tedy soukromoprávní subjekty, které zajišťují na základě obchodněprávního vztahu na určitém přesně vymezeném území (v objektu) bezpečnost.
 - **Veřejný ochránce práv** (tzv. ombudsman) působí k ochraně osob před jednáním úřadů, včetně těch bezpečnostních (například Policie ČR), pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností. Jeho působnost se však nevztahuje na zpravodajské služby a orgány činné v trestním řízení.
 - **Správa uprchlických zařízení Ministerstva vnitra** je organizační složka státu, jež spadá do působnosti prvního náměstka ministra vnitra pro řízení sekce vnitřní bezpečnosti. Organizace byla zřízena k 1. 1. 1996.

Hasičský záchranný sbor ČR

Hasičský záchranný sbor ČR (je veřejným sborem) vyvíjí činnost jako záchranný sbor s cílem zajišťovat plnění úkolů v rámci své kompetence bezpečnost ČR.

Normativní znění zákona o Hasičském záchranném sboru ČR vymezuje základní roli sboru České republiky jako jednotného veřejného sboru, který má za úkol chránit životy a zdraví obyvatel, životní prostředí, zvířata a také majetek před požáry a poskytovat pomoc při mimořádné události, která vyžaduje provedení záchranných nebo likvidačních prací, anebo při krizové situaci (kompetenci Hasičského záchranného sboru ČR při ochraně života a zdraví, životního prostředí, zvířat a majetku není dotčena působnost jiných ústředních správních úřadů či složek podle jiných právních předpisů). To koresponduje i s působností Ministerstva vnitra (viz zákon č. 2/1969 Sb., tzv. kompetenční zákon), kdy činnosti Hasičského záchranného sboru ČR jsou v obecné rovině kompetencemi Ministerstva vnitra. Při plnění těchto úkolů se tento sbor opírá zejména o zákon o požární ochraně (který

vymezuje podmínky pro účinnou ochranu života a zdraví občanů a majetku před požáry a pro poskytování pomoci při živelních pohromách a jiných mimořádných událostech stanovením povinností ministerstev a jiných správních úřadů, právnických a fyzických osob, postavení a působnosti orgánů státní správy a samosprávy na úseku požární ochrany, jakož i postavení a povinnosti jednotek požární ochrany), zákon o integrovaném záchranném systému (který vymezuje integrovaný záchranný systém) stanoví složky integrovaného záchranného systému a jejich působnost, pokud tak nestanoví jiný právní předpis, působnost a pravomoc státních orgánů a orgánů územních samosprávných celků, práva a povinnosti právnických a fyzických osob při přípravě na mimořádné události a při záchranných a likvidačních pracích a při ochraně obyvatelstva před a po dobu vyhlášení stavu nebezpečí, nouzového stavu, stavu ohrožení státu a válečného stavu a krizový zákon.

Současně nelze přehlížet, že Hasičský záchranný sbor ČR plní významnou roli i na úseku prevence závažných havárií v objektech a zařízeních, kde jsou umístěny vybrané nebezpečné látky – zákon č. 224/2015 Sb., o prevenci závažných havárií způsobených vybranými nebezpečnými chemickými látkami nebo chemickými směsmi a o změně zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o prevenci závažných havárií), ve znění pozdějších předpisů, který mj. stanoví systém prevence závažných havárií pro definované objekty a zařízení, v nichž je umístěna vybraná nebezpečná chemická látka nebo chemický přípravek, s cílem snížit pravděpodobnost vzniku a omezit následky závažných havárií na zdraví a životech lidí, na hospodářských zvířatech, na životním prostředí a majetku v objektech a zařízeních a v jejich okolí a v dalších oblastech.

Působnost Hasičského záchranného sboru ČR nepadá na báňská díla, zařízení, pracoviště a činnosti v podzemí podléhající dozoru orgánů báňské správy, která vykonává státní správu na tomto úseku.

Významné další úkoly (i nad rámec přímého zajištění bezpečnosti ČR) plní Hasičský záchranný sbor ČR na úseku humanitární pomoci, proto zákon o Hasičském záchranném sboru ČR tuto skutečnost reflektuje samostatným vymezením problematiky, která bere v úvahu i skutečnost, že poskytování humanitární pomoci do zahraničí je upraveno jiným zákonem (zákon č. 151/2010 Sb., o zahraniční rozvojové spolupráci a humanitární pomoci poskytované do zahraničí a o změně souvisejících zákonů).⁸

Právní úprava vytváří právní předpoklad i pro mimořádné plnění úkolů ve veřejném zájmu, pokud tyto úkoly nejsou nikomu svěřeny (nebo sice mají svého adresáta), avšak jejich efektivní splnění není možné za daných podmínek po tomto adresátovi požadovat. Příkladem může být likvidace sněhové kalamity. Adresátem žádosti je Hasičský záchranný sbor ČR, respektive územně

⁷ Viz podrobně VAVERA, F. Spolupráce policie a územně samosprávných celků. *Obec a právo*, 8. aktual. Praha: Raabe, 2009.

⁸ Více též ŠTĚTINA, J. a kol. *Zdravotnictví a integrovaný záchranný systém při hromadných neštěstích a katastrofách*. Praha: Grada Publishing, a. s., 2014, 557 s. ISBN 978-80-247-4578-7.

příslušná organizační část tohoto veřejného sboru. Právní podmínkou pro toto plnění je ovšem nezbytnost takového plnění v zájmu ochrany života nebo zdraví anebo majetku, a též hrozba nebezpečí z prodlení. Stanoví se podmínky způsobilosti sboru k takovému plnění a neohrožení jiných „standardních“ úkolů. Způsobilostí se rozumí jak způsobilost personální, tak i způsobilost materiální a odborná. Protože se jedná o mimořádné úkoly, nebude na ně zaměřena odborná příprava. Vždy se ad hoc posoudí, zda v konkrétním případě je sbor schopen úkol plnit či nikoli.⁹

Hasičský záchranný sbor ČR je základní součástí systému zajišťujícího bezpečnost České republiky. Jak plyne z tohoto článku, nejedná se toliko o tradiční „hašení požárů“. Hasičský záchranný sbor ČR plní zásadní úkoly na úseku integrovaného záchranného systému, na úseku krizového řízení apod. Rozsah svěřených úkolů jej dostává do postavení orgánu, který významně přispívá k zajištění vnitřní bezpečnosti České republiky.

⁹ Více viz VAVERA, F. *Zákon o Hasičském záchranném sboru ČR*. Praha: MV-GR HZS ČR, 2017, s. 103. ISBN 978-80-87544-65-5.

Ohlédnutí za prof. Jiřím Švestkou

S hlubokým zármutkem přijala česká právnická obec zprávu o odchodu pana prof. JUDr. Jiřího Švestky, DrSc., který zemřel dne 9. 3. 2019 ve věku 89 let.

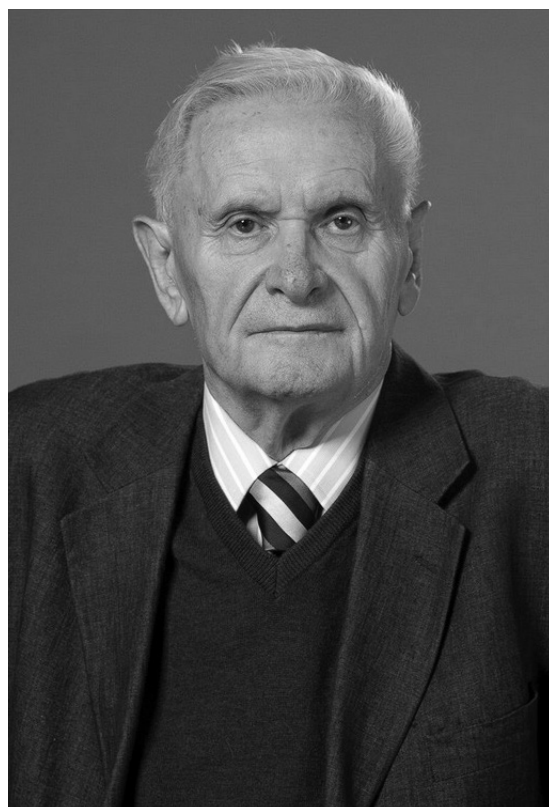


photo: Pavel Janoušek@2009

Profesor Jiří Švestka, významný představitel vědy občanského práva, se řadí k výrazným osobnostem Právnické fakulty Univerzity Karlovy a zejména její katedry občanského práva. Byl skvělým učitelem, který vychoval a pro občanské právo získal řadu právnických generací. Jeho pedagogické působení se setkávalo s upřímným zájmem studentů, kteří oceňovali i jeho laskavý přístup při examinačních.

Ve své rozsáhlé vědecké produkci se soustředil zejména na otázky odpovědnosti, které zpracoval ve formě monografií (přípomenout lze například Odpovědnost za škodu podle občanského zákoníku, Odpovědnost za vady podle čs. práva), dále pak praxí ceněné dílo Ochrana osobnosti podle občanského práva (ve spoluautorství s K. Knapem a dalšími kolegy).

Vědecký zájem prof. Švestky byl mimořádně široký. Zůstalo jen málo oblastí občanského práva, do kterých by prof. Švestka svým osobitým způsobem vědecky nezasáhl. Řada učebnic, komentářů, studií a článků spjatých se jménem prof. Švestky přispěla k rozvoji poznání oboru občanské právo a k jeho následnému promítnutí do právní praxe.

Odchodem prof. Jiřího Švestky ztrácí česká civilistika významnou osobnost, kterou budou jeho studenti a následovníci velmi postrádat.

prof. JUDr. Jan DVOŘÁK, CSc.,
Právnická fakulta UK