

**Vysokoškolské učebné texty  
Univerzita P.J.Šafárika v Košiciach  
Právnická fakulta**

# **ZÁKLADY ŠTÁTovedy**

Alexander Brösl  
Gabriela Dobrovičová  
Imrich Kanárik

Košice 2000

© Alexander Brörtl - I., II., III., V. a VIII.  
© Imrich Kanárik - IV. a VI.  
© Gabriela Dobrovičová - VII. a III. (ss.37-48)  
Recenzent: Doc.JUDr.Igor Palúš, CSc.

## Úvod k vydaniu Náčrtu teórie štátu (1991)

*Sloboda znamená zodpovednosť, preto sa jej väčšina ľudí bojí.*

*George Bernard Shaw*

Zasklili nám slobodu ako poznanú nevyhnutnosť a urobili z nej modlu. Keď sme rozbili sklo, zistili sme, že je za ním zabalzamovaná mŕtvoľa. Teraz sa hráme na nové stvorenie. Sochy slobody rastú ako huby po daždi. Sú majestátne, heroické, dôstojne vážne, zamyslené... usmievané?

Prikláňam sa k názoru, že sloboda v praxi znamená, že sme **schopní** konať. Pod schopnosťou konať mám na mysli schopnosť **posúdiť** určité účelovo orientované obsahy (alternatívy) a **rozhodnúť**. V súčasnosti je rozhodovací tlak na každého človeka mimoriadne veľký. Preto je veľmi dôležité, aby sa jednotlivec správal rozumne, to jest uvedomelo dokázal zvoliť optimálnu alternatívu. Takúto schopnosť nezískame zo dňa na deň. Doterajšia filozofia totiž učila o podstatách, nie o štruktúrach, uprednostňovala a predkladala hotové poznanie namiesto poznania premenlivého a namiesto zákonitostí jeho zmien. Neučila usporadúvať, učila o poriadku, ktorý už existuje a ktorý treba dodržiavať, namiesto medziľudských vzťahov sa oháňala charakterom.

Tento stav môžeme zmeniť len vtedy, ak stanovíme nové ciele: naučiť sa myslieť v modeloch, vo všeobecných štruktúrach, uvažovať v alternatívach, uvažovať z hľadiska predností a priorit, pretože nemožno uskutočniť voľbu bez predchádzajúceho vytýčenia cieľa a bez "projektovania". Naučiť sa uvažovať v procesoch, teda prijímať rozhodnutia, neustále ich overovať, prípadne korigovať alebo meniť. Taká je nová nevyhnutnosť. Bosé chodenie po skle.

Predkladaný učebný text je výsledkom relatívne krátkeho obdobia hľadania v oblasti štátovedy. Snahou autorov je nadviazať na tradície európskeho politického a štátoprávneho myslenia a vyrovnat' sa s deficitom poznatkov a možností slobodného vyjadrovania vedeckých názorov. O modeloch a koncepciách obsiahnutých v tomto základnom študijnom materiáli možno ďalej diskutovať, k ich rozpracovaniu a kritickému prehodnocovaniu sa jej autori musia neustále vracat'.

Verím, že jeden z možných náčrtov teórie štátu pomôže tým, ktorí po ňom siahnu pri získavaní prehľadu v otázkach štátu a perspektívne aj pri formovaní vlastného názoru na načrtnuté problémy.

*"Demokratická republika chce urobiť z najvyššieho mravného umenia - zo sebaovládania - všeobecné politické umenie.*

Georg Jellinek

## **Úvod k vydaniu Základov štátovedy (1997)**

V roku 1991 išlo o hľadanie obrysov štátovedy. Dnes ide o mierny posun a o prezentáciu ďalšieho výsledku. Zároveň možno hovoriť o návrate k vývojovej línii európskej štátovedy a o nadviazanie na jej tradície. Najmä v tej podobe, v akej sa odvíjajú od čias Mohla, Bluntschliho, Jellineka, ale novšie aj Zippelia, Pernthalera a ďalších autorov (viacmenej ide o disciplínu, ktorá sa zrodila ako Staatslehre alebo Allgemeine Staatslehre).

Štátoveda sa nedá a ani sa nemieni vtesnať do rámca metodologickej jednoty a metodologickej čistoty. Súčasne je však pri všetkých jej témach potrebné myšlienkovy jasne oddeliť otázky týkajúce sa skutočných stavov a stavov, ktoré sú predmetom úsilia ako určité ciele. Vždy by teda malo byť

zreteľné, či vyjadrená myšlienka opisuje skutočné danosti alebo či ich kriticky hodnotí a navrhuje lepšiu alternatívu, skrátka - či sa hovorí o tom, čo je, alebo o tom, čo má (čo by malo) byť.

Štátoveda môže existovať ako **všeobecná** len preto, lebo nekonečnú pestrosť konkrétnych prejavov štátnosti je možné a potrebné formulovať a chápať v určitých relatívne jednotných kategóriách.

Systematicky tento učebný text smeruje k pokusu o zachytenie organizačných foriem moderného štátu. Súčasný - teda **moderný štát** - je v podstate výtvorom novoveku. Jeho inštitucionálny a duchovný vývoj sa ukončuje v 19.storočí. Dvadsiate storočie prináša variácie, odtiene i zvrátené podoby štátu (totalitárny štát). Návrat k prerušenej kontinuite stelesňuje právny (ústavný) štát a jeho inštitúcie právnej ochrany.

Košice, november 1997 Alexander Brösl

Pohľad do dejín štátovedy

Veda o štáte sa v prvotnej a jednotnej forme vyskytuje v starovekom Grécku. Politika ako veda o polis ako celku a o správaní jej členov sa často zamieňa s moderným chápaním politiky.

**Aristoteles** za najväznejšiu a najvyššiu vedu považuje **vedu politickú**. Tá totiž podľa neho určuje, aké vedy majú v polis byť, ktorou z nich a pokiaľ sa má každý občan zaoberať. Tejto vede sú podriadené aj najväznejšie schopnosti ako vojvodcovstvo, hospodárenie a rečníctvo. Politická veda v zmysle Aristotelovho ponímania používa všetky ostatné praktické vedy ako prostriedok a ustanovuje, čo máme robiť a čoho sa máme vystríhať. Skúmanie toho, ako nadobudnúť a zachovať dobro jednotlivca a polis tvorí predmet politickej vedy.

Práve vplyv antických predstáv spôsobuje, že až po súčasnosť sa štátoveda a politická veda terminologicky kladú na rovnakú úroveň. Najmä románske národy a Angličania pokračujú v tejto tradícii. Názvy **science politique**, **scienza politica**, **political science** alebo **politics** sa vzťahujú na celý rozsah štátovedy.

Antická politická veda pôvodne zahŕňa aj celú **právnu vedu**. Neskoršia špecializácia pramení z toho, že Rimania vytvárajú právnu vedu ako samostatnú vedeckú disciplínu. Toto vyčlenenie umožňuje hovoriť ďalej o politickej vede (štátovede) v užšom zmysle.

V dejinách politickej vedy možno zaznamenať dva prístupy, súvisiace s kladením rozdielnych otázok. Prvá otázka sa týka skutočnej podstaty politických ustanovizní a procesov, druhá mieri na to, ako má byť štát "vybavený", akému účelu má slúžiť a v čom nachádza svoje zdôvodnenie. Možno jednoznačne konštatovať, že v histórii štátovedného myslenia sa tieto otázky i odpovede na ne často navzájom prelínajú. **Platón** a **Augustinus** píše o mravnej či teologickej úlohe polis či obce, **Aristoteles** skúma štát prevažne empiricky (tiež však sleduje etickú otázku najlepšej vlády).

Počiatky modernej štátovedy možno spájať s 15.a 16.storočím. Uvedomelo oddeľuje hľadisko skutočnosti od teologických a etických otázok Niccolo **Machiavelli**: "*Zaumienil som si napísať niečo užitočné pre zasväteného človeka, nuž som si pomyslel, že bude lepšie ísť za skutočnou pravdou vecí ako za predstavami. Mnohí si utvorili predstavu republík a vladárstiev, aké nikto nikdy v skutočnosti nevidel a nepoznal. Medzi skutočným spôsobom života a tým náležitým je totiž taký veľký rozdiel, že kto kvôli náležitému životu opustí skutočný, ide skôr za svojou skazou ako za spásou*". Priblížme sa však k najnovšiemu vývoju v oblasti politickej vedy.

Názov **štátoveda** (Staatslehre) sa vyskytuje už v polovici 19.storočia ako preklad slova politika. Odlišnosť tejto vedy od **všeobecného štátneho práva** sa stáva zrejmou niekedy na konci 18.storočia. V prvej polovici 19.storočia sa všeobecná štátoveda (Allgemeine Staatslehre) profiluje vo dvoch podobách. Buď sa chápe ako samostatná časť politickej vedy, spolu so štátnym právom a politikou, alebo ako súhrn teoretických vied štátnych na rozdiel od praktických. Ako samostatnú štátovedeckú náuku ju vykladá v druhej polovici 19.storočia Robert **von Mohl** (1799-1875) a pod jeho vplyvom aj ďalší. Johann Caspar **Bluntschli** (1808-1881) člení svoje všeobecné štátne právo na tri časti: všeobecnú štátovedu, všeobecné štátne právo a politiku.

Georg **Jellinek** (1851-1911) sa vo svojej **Všeobecnej štátovede** (Allgemeine Staatslehre, 1900) vracia k jej historickej podobe. Vychádza teda z toho, že štát je jednak spoločenským útvarom a jednak právnym zriadením. Preto štátoveda musí mať dva hlavné odbory: **sociálnu štátovedu a náuku o štátnom práve**.

Štátoveda a náuka o štátnom práve nie sú navzájom protikladné disciplíny. Zo systematického hľadiska však treba zdôrazniť, že náuka o štátnom práve je juristickou časťou štátovedy a že oba odbory používajú rozdielne metódy. Základy všeobecnej teórie štátnej rozpracováva aj Hans **Kelsen** (1881-1973) v rovnomennej práci. Jellinekova štátoveda a Kelsenova štátna teória si nachádzajú miesto v rámci právnického štúdia v predmníchovskej Československej republike.

Posledná práca zo štátovedy, ktorá vychádza v Československu po II.svetovej vojne a pred nástupom komunizmu je práca Zdeňka **Neubauera** z druhej polovice štyridsiatych rokov, spracovaná pre študijné účely, s názvom **Státověda a theorie politiky** (1947, resp. 1948).

Nemožno zabudnúť na nadväzujúce historické obdobie vo vývoji, ktoré spôsobuje prerušenie continuity československej právnej vedy so západoeurópskymi tradíciami. Po roku 1945, ale najmä po roku 1948 sa okrem Sovietskeho zväzu aj v štátoch strednej a východnej Európy (vrátane Československa) presadzuje ideológia marxizmu-leninizmu, čo sa odráža aj vo vede. Vzniká a rozvíja sa **(všeobecná) marxisticko-leninská teória štátu a práva**, ktorá predstavuje *"jednotnú vedeckú teóriu o štáte a o zákonitostiach práva, postavenú na filozoficko-metodologickej báze dialektického materializmu, ktorá predovšetkým skúma a odhaľuje triedno-sociálnu a politickú podstatu javov štátu a práva"*. Podľa sovietskeho vzoru vychádzajú hlavne v 70-tych a 80-tych rokoch práce, ktoré plnia aj funkciu učebníc. Z nich možno uviesť dve: učebnicu Eduarda **Kučeru Obecná teorie státu a práva** (I.a II.díl, Praha 1976 a 1977) v češtine a slovenskú učebnicu Pavla **Dojčáka Teória štátu a práva** (Bratislava 1977). Teória štátu stupňuje svoju "spoločenskokritickú" **funkciu kritéria a výkladu** pozitívneho práva. Pozitívne právo vždy vykladá tak, aby zodpovedalo určitým politickým a svetonázorovým ideálom výstavby štátu a spoločnosti. Všetky právne inštitúcie a procesy sa nasadzujú za uskutočnenie týchto ideálov. Kto neuznáva ich správnosť, je buď "odborným idiotom" alebo uvedomelým nepriateľom pokroku, teda "reakcionárom".

Nie je potrebné špeciálne dokazovať, že koncepcia takejto **teórie štátu** nezodpovedá ponímaniu všeobecnej štátovedy ako nástroja poznania a kritiky ideológie. Od všeobecnej štátovedy sa spomínaná ideológia (hoci sa sama pravidelne nezabúda nazývať "teóriou") líši aj tým, že sa odkláňa od problematiky **skutočného štátu** a jeho historicky vzniknutej podoby, že sa odkláňa od racionálnej analýzy jeho inštitúcií a funkcií. Tým stiera alebo vedome prekračuje hranicu **štátneho totalitarizmu**.



V nových podmienkach po roku 1989 prebieha proces hľadania štruktúr a profilácie jednotlivých vedeckých odborov. Návrat k prerušenej kontinuite všeobecnej štátovedy je možný a potrebný. Ide o viac ako o jednoduché "premaľovanie fasády" teórie štátu a práva. Napokon, nie je to vec názvu, ale oveľa podstatnejšej otázky týkajúcej sa obsahu a vývojovej perspektívy disciplíny.

## I.SPOLOČENSTVO, SPOLOČNOSŤ, ŠTÁT

*Aristoteles*: Politika. Bratislava 1988; *E.Bárány*: Štát a spoločnosť. Bratislava 1989; *E.Bárány*: Moc a právo. Bratislava 1997; *E.-W.Böckenförde*: Staat und Gesellschaft. Darmstadt 1976; *A.Brössl-P.Holländer-I.Kanárik*: Náčrt teórie štátu. Košice 1991; *A.Demandt*: Antike Staatsformen. Berlin 1995; *U.Halter*: Bürgerliche Gesellschaft. Sozialtheoretische und sozialhistorische Aspekte. Darmstadt 1985; *P.Holländer*: Základy všeobecnej štátovedy. Praha 1995; *G.Jellinek*: Všeobecná štátoveda. Praha 1906; *P.Pernthaler*: Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre. Wien-New York 1986; *J.Prusák*: Teória práva. Bratislava 1995; *M.Weber*: Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie. Tübingen 1972; *R.Zippelius*: Allgemeine Staatslehre. München 1988; *R.Zippelius*: Geschichte der Staatsideen. München 1989.

Úvodná veta rozhodne nemá príchut' objavenia Ameriky, skôr je vyjadrením poznanej samozrejmosti: Štát je ľudským výtvarom. Aj keď nemusíme bezprostredne súhlasiť s **Platónom**, ktorý polis chápe ako "človeka vo veľkom" a z mohutností ľudskej duše odvodzuje štruktúry tohto organizmu, nemôžeme túto skutočnosť obísť.

Človek je tvorom spoločenským, je štátotvornou bytosťou, ak sa držíme **Aristotelových** slov. Človek sa od ostatných tvorov v prírode líši rozumovou schopnosťou. Túto schopnosť môže využívať na myslenie (abstraktnú reprodukciu sveta, na voľbu alternatív správania v záujme dosiahnutia určitých cieľov). Zmyslovú orientáciu ľudskeho správania skúma moderná antropologická sociológia. Spoločenské správanie, tak ako napokon celé ľudské správanie nie je dostatočne a spoľahlivo riadené inštinktnými. Preto sa musia umelo vytvoriť určité vzory správania. Tie sa vyšľú ako záväzný spoločenský signál, ktorý slúži na to, aby ľudia podľa neho mohli "naladiť" svoje správanie vo vzájomných vzťahoch sociálne

znesiteľným, predvídateľným a spoľahlivým spôsobom. Až **inštitúcie**, to znamená normatívne poriadky správania pre rôzne oblasti života, dopĺňajú zdedené dispozície ľudského správania a zakladajú vzory správania komplexných spoločností.

### **1. Spoločenstvo**

Každý štát je istým druhom **spoločenstva** (podľa Aristotela koinonia). Cicero zastrešuje všetky organizované ľudské združenia pojmom societas.

**Spoločenstvo** vzniká tak, že určitý počet ľudí sa začne správať voči sebe podľa určitých zvestovaných pravidiel a že toto správanie zosúladuje.

Spoločenstvo je možné charakterizovať z niekoľkých hľadísk ako

1. **organizmus**, to značí ako živý celok, udržiavaný každou svojou časťou (členom), ktorá je súčasne podmienkou jeho existencie,
2. **súhrn vzťahov** - členovia pôsobia na seba vzájomnými konaniami, konajú pre seba i proti sebe,
3. **normatívnu konštrukciu**, ktorej spoločným menovateľom je poriadok upravujúci ľudské správanie, komplex noriem,
4. **útvár účelovo orientovaného správania** zameraný na vytváranie inštitúcií.

## 2. Spoločnosť

Pojmové vymedzenie **spoločnosti** je veľmi blízke vymedzeniu spoločenstva. Staršie rozlišovanie medzi **spoločnosťami** (Gesellschaften), ktorých znakom je racionalita a účelová orientácia a **spoločenstvami** (Gemeinschaften), ktoré sú iracionálnymi a prirodzenými organizačnými formami sa dnes už prakticky nepoužíva. Štátoveda zaznamenáva pomerne pestrú škálu názorov. Georg **Jellinek** charakterizuje spoločnosť

- a) v najširšom zmysle ako súhrn psychologických súvislostí medzi ľuďmi,
- b) v užšom zmysle ako súhrn ľudských združení, t.j. ľudských skupín spájaných určitým zlučujúcim prvkom a
- c) v najužšom zmysle ako súhrn spoločenských skupín okrem štátu.

**Spoločnosť** v súčasnom pohľade má tieto typické znaky:

1. netvorí ju bezprostredne jednotlivec, tvoria ju skupiny,
2. na rozdiel od spoločenských skupín, ktoré plnia iba niektoré funkcie, je relatívne sebestačná. Spoločnosť ako celok plní všetky podstatné funkcie - reprodukčnú, výrobnú, sociálne a politické, duchovno-kultúrne, vo všetkých oblastiach zabezpečuje na rôznej úrovni uspokojovanie potrieb spoločnosti ako celku, jednotlivých skupín a jednotlivcov,
3. je nositeľom, tvorcom a užívateľom kultúrneho bohatstva,
4. predstavuje relatívne integrovaný celok, integrovaný na rôznej úrovni a v rôznej miere rozporný, jednotlivé typy spoločnosti sa odlišujú aj tým, ako utvárajú celospoločenský záujem vo vzťahu k skupinovému a individuálnym záujmom,
5. globálne spoločnosti sú spravidla v interakcii s inými globálnymi spoločnosťami.

Postavenie dvoch "polovic" verejného poriadku - **štátu a spoločnosti** - do protikladu (ako podstatne odlišných a podliehajúcich vždy iným zákonitostiam a ako vzájomne "nezávislých") patrí k predstavám klasickej, predovšetkým nemeckej štátovedy 19. a raného 20.storočia. Má konkrétne historické pozadie v protiklade **občianskej spoločnosti** (oblasti individuálneho, najmä ekonomického záujmu, ktorá hľadá autonómiu a ochranu, nie zasahovanie štátu - **Hegel**) a monarchistického štátneho aparátu, výrazne politicky a právne od nej nezávislého. Inak povedané, pojem štátu sa stotožňuje s organizáciou štátu ovládanou monarchom, buržoázia (občania), ktorá sa veľkoryso stavia na roveň s celým ľudom, je chápaná ako "slobodná spoločnosť", do ktorej štát "preniká vládnutím". V anglickom či americkom štátnom práve, ktoré pozná široký pojem **civil government** (občianska vláda) alebo v súčasnej predstave **demokratickej spoločnosti** ako európskeho štandardu verejného poriadku, je takéto oddelenie nepochopiteľné. Celý rad teoretikov sa dokonca pokúša protiklad štátu a spoločnosti v rámci sociálnoštátnej demokracie celkom odstrániť ako prekonaný a zbytočný.

Otázka, ako by spoločnosť ako "priestor slobody a rovnakého poriadku" mohla sama účinne pôsobiť na vytváranie vlastnej sociálnej rovnováhy (keby sa táto úloha odňala štátu), tvorí jadro liberalistickej tézy o **samoregulácii** slobodnej spoločnosti.

S týmito názormi je neoddeliteľne spätá predstava, že spoločenská sloboda musí okrem **individuálneho** sledovania záujmov (pri pripravenosti ku kompromisom a schopnosti spoznať hospodárske a politické problémy, so zreteľom na spoločné záujmy), pripustiť aj **slobodné združovanie**.

### 3. Štát

Ak pátrame po pôvode slov, ktoré sa od staroveku používajú na označenie štátu, rovnocenný pojem pre naše súčasné slovo "štát" nenájdeme ani v gréčtine, ani v latinčine. Významovo najviac spríbuznené slová zdôrazňujú niektorý z jeho súčasných znakov: územie, obyvateľstvo alebo moc - panstvo.

1. Územný prvok prevláda v slove **polis**, od ktorého pochádza naše politika. Polis pôvodne označuje hrad, ohradené mesto. Od polis sa odvodzuje **politeia**.
2. Personálny prvok pojmu ako podtón zaznieva vtedy, keď **Herodotos** hovorí o **pragmata ton panton**, o "záležitostiach všetkých."
3. Ak sa kladie dôraz na **moc** gréčtina používa **hé arché** alebo **hé koirania** (panstvo, ríša) alebo **to kratos** "moc" - tak sa nazýva "štát" v novogréčtine.

Keď **Filip V.** z Macedónie roku 215 pred Kr. po bitke pri Kannách uzatvára spolok s **Hannibalom**, chce do zmluvy pojať všetky štáty, s ktorými je v spolku alebo s ktorými by vstúpil do spolku. Pri ich označovaní hovorí o **basileis** (kráľoch), **poleis** (mestách) a **ethné** (národoch). Opis všetci králi, všetky mestá a národy zodpovedá označeniu "všetky štáty".

Podobne ako Grékom, aj Rimanom chýba pregnantný pojem štátu. Za najbližšie tomuto pojmu možno pokladať spojenie **res publica**. Chápe sa ako protiklad **res privata** a podobá sa Herodotovmu **ta pragmata ton panton**. "Forma štátu" znamená u **Cicera status, genus, modus, constitutio** alebo aj **forma**, vždy však v spojení s **rei publicae**. Pritom sa vzbudzuje asociácia republiky. V užšom zmysle **res publica** označuje nemonarchický slobodný štát na rozdiel od **regnum**, kráľovstva.

Priekopnícky definuje pojem *res publica* práve Marcus Tullius **Cicero** (106-43 pred Kr): "*Res publica je vec ľudu... Je to spoločenstvo, ktoré vzniká kvôli zachovaniu práva a všeobecnému prospechu (hominum coetus..., iuris consensu et utilitatis communione sociatus).*"

**Imperium** pôvodne neznamena územie, ale moc vládcu územia. **Civitas** ako **politeia** značí abstraktné občianske právo a konkrétne občianstvo mesta. Slovo *cives*, "občan" pôvodne znamená "druh, spoločník", v protiklade k "cudzincovi". Od spomínaných Cicerových vymedzení odvodzuje Kant svoju známu definíciu štátu: "*Štát (civitas) je zjednotenie množstva ľudí pod vládou práva.*"

A odkiaľ pochádza kľúčové slovo **štát**, o ktorom sa v štátovede akosi samozrejme hovorí od samého počiatku? Jeho obsah sa v priebehu vývoja dotvára a má rôzne polohy. Základom pojmu štát je však latinské **status**, stav. Na odlíšenie od prirodzeného (predštátneho) stavu - **status naturalis** - sa stav súvisiaci so vznikom štátu zvykne označovať ako **status civilis** (občiansky stav).

Pojem **štát** (*lo stato*) v modernom zmysle ako prvý definuje Niccolo **Machiavelli**. Kľúčom k nemu je prvá veta z jeho diela **Vladár** (*Il Principe*): "*Všetky štáty sú buď republiky alebo vladárstva*" (*Tutti gli stati... sono o repubbliche o principati*). Slovo "stato" sa spája s určitým mestom, ktorého organizácia má štátny charakter (Benátky, Florencia, atď.). Súčasne sa stáva tým "*bezfarebným termínom, ktorý možno použiť v súvislosti s každým štátom, či už je to monarchia alebo republika*".

Podľa **Machiavelliho** je to určitý **politický stav** spoločnosti, ktorý zahŕňa vzťahy vládnucich a ovládaných, existenciu organizovanej politickej moci, súdnictva a zákonov. Je to stav, ktorý má svoju dynamiku. Uvedený

pojem má príslušné ekvivalenty vo viacerých jazykoch: v nemčine Staat, v angličtine state, état vo francúzštine, alebo estado v španielčine.



## II. MODELY VZNIKU ŠTÁTU

*A.Brösl - P.Holländer - I.Kanárik*: Náčrt teórie štátu. Košice 1991; *A.Brösl*: Dejiny politického a právneho myslenia. Košice 1994; *G.Jellinek*: Všeobecná štátoveda. Praha 1906; *P.Pernthaler*: Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre. Wien-New York 1986; *R.Scruton*: Slovník politického myšlení. Brno 1989; *R.Zippelius*: Allgemeine Staatslehre. München 1988.

Jestvujú teórie, ktoré sa snažia ponúknuť model pre to, ako štáty skutočne vznikajú. Objasňujú historické procesy alebo sociologické zákonitosti zrodu štátnych útvarov a štátnej moci. Tieto teórie sa neprávom považujú za teórie zdôvodnenia štátu. Reinhold **Zippelius** tvrdí, že skutočné historické procesy môžu poskytnúť iba príčinné vysvetlenia, nie zdôvodnenie oprávnenosti existencie štátu.

K teóriám, ktoré opisujú proces vzniku štátu patria:

1. teologická
2. patriarchálna
3. patrimonialná
4. zmluvná (kontraktualistická)
5. mocenská
6. psychologická

### 1. Teologická teória

Historicky najstaršou teóriou je nábožensko-teologická teória vzniku štátu, ktorá vychádza z toho, že štát existuje ako boží výtvor. Preto je podľa božieho prikázania každý povinný uznávať ho a podrobovať sa jeho zriadeniu. Ľudové presvedčenie antických národov o tom, že štátne zriadenie je sankcionované bohom vyjadruje **Demosthenov** výrok

(obsiahnutý v Digestách): treba poslúchať zákon, pretože to je vynález a dar boží.

## 2. Patriarchálna teória

Predstavitelia patriarchálnej teórie vychádzajú z myšlienky, že vládnuce skupiny (v širokom zmysle štáty) vznikajú z **rodiny** a z rodinných zväzov. V argumentoch poukazujú na vzory starovekého Ríma, kde 10 rodov (gentes) tvorí kúriu a 10 kúrií jeden kmeň (tribus). Tri kmene sa zjednocujú do štátneho rímskeho národa. Iným príkladom môže byť v biblii opísaný vznik izraelského štátu z rodiny.

Pomenovanie tejto koncepcie vyplynulo z toho, že spája vznik štátu a moci s **patriarchom** (hlavou rodiny, rodu, spravidla najstaršou a najväznejšou osobnosťou). Vzorom je **patria potestas** (otcovská moc), ktorou disponuje **pater familias** v starorímskej rodine.

Jedným z najznámejších stúpcov patriarchálnej teórie je Angličan Robert **Filmer** (1588-1653), autor diela s názvom **Patriarcha** (1680). Otcovskú a kráľovskú moc odvodzuje od Adama ako prvého patriarchu a zakladateľa pozemského štátu: "*Nielen Adam, ale aj patriarchovia nastupujúci po ňom mali právom otcovstva kráľovskú autoritu nad svojimi deťmi... V dokonalom kráľovstve kráľ riadi všetky záležitosti podľa vlastnej vôle... Králi stoja nad zákonmi.*"

Patriarchálna teória je prekonaná a má aj dobových kritikov. Prevláda názor, že John **Locke** jej preukazuje príliš veľkú česť tým, že jej venuje prvú z **Dvoch rozpráv o vláde**.

Kvôli úplnosti treba dodať, že existujú rôzne **teologické varianty** tejto teórie. Vo všeobecnosti sa viaže na monarchistické obdobie a vedie hlavne k obhajobe absolutistickej monarchie.

### 3. Patrimoniálna teória

Úvodom základné vysvetlenie. **Patrimonium** znamená v právnickej terminológii jednak (obyčajne po otcovi zdedený majetok), alebo feudálne vlastníctvo, predovšetkým "zvrchované" **panovníkovo vlastníctvo všetkej pôdy**, či územia.

Východiskom patrimoniálnej teórie je téza, že moc je odvodená od zemepánovho vlastníctva štátneho územia. Podstatu tejto teórie vari najlepšie vystihuje ukážka z diela jej švajčiarskeho reprezentanta Karla Ludwiga von **Hallera** (1768-1854) **Reštaurácia štátovedy** (Restauration der Staatswissenschaft, 1820): "*Vláda ...je len výkon súkromných práv panovníka, je to prirodzený dôsledok moci a vlastníctva pôdy a nedá sa od neho odtrhnúť tak, ako sa nedá odtrhnúť tieň od tela*".

Patrimoniálna teória sa snúbi s feudalizmom: kráľ ako vrchný vlastník pôdy ju dáva do léna svojim vazalom. Proti patrimoniálnej teórii sa vyslovuje napríklad Immanuel **Kant**. V spise **K večnému mieru** takto formuluje svoje námietky: "*Štát totiž nie je (ako azda pôda, na ktorej sa rozprestiera) majetkom (patrimonium). Štát je spoločenstvo ľudí, ktorému nemôže nikto rozkazovať a disponovať ním, len on sám.*"

Možno poznamenať, že **Kant** kritizuje **Hallera** z pozície inej teórie, teórie zmluvného vzniku štátu.

#### 4. Zmluvná teória

Korene zmluvnej teórie siahajú hlboko do minulosti. Má celú plejádu stúpcov a široké spektrum odtieňov. Historickým príkladom vzniku moci na základe zmluvy je i zväzok, ktorý uzatvára Dávid s izraelskými kmeňmi skôr ako sa stáva pomazaným kráľom.

V stredoveku sa objavujú teórie, ktoré aj vznik kráľovskej moci podmieňujú uzavretím zmluvy v politickom zmysle, pričom z nej za určitých okolností (v prípade jej porušenia) vyvodzujú **právo na odpor** (ius resistendi): "*Ľud si ustanovuje niekoho nad sebou, aby mu vládol na základe právom zdôvodneného panstva..., aby vykonával spravodlivosť vo vzťahu k všetkým. Ak však poruší zmluvu, na základe ktorej bol zvolený a ak dopustí rozvrat vo veciach, ktoré mal udržiavať v poriadku, je správne a rozumné, ak zbaví ľud povinnosti byť mu naďalej poddaným, keďže ako prvý porušil dôveru, ktorú jedna strana vložila do rúk druhej*". Autorom týchto úvah zohrávajúcich významnú úlohu aj v konfliktoch medzi cirkevnou a svetskou mocou je menej známy Manegold von **Lautenbach**.

Kontraktualistická teória zaznamenáva rozmach najmä v epochách moderných revolúcií. Bytostne súvisí s procesom hľadania **zdroja legitimacy** štátnej moci. Typickými predstaviteľmi tejto teórie sú napríklad John **Locke** alebo Jean-Jacques **Rousseau**.

V **Dvoch rozpravách o vláde** sa John **Locke** dostáva k myšlienke zmluvy: "*Ktokoľvek sa teda v podmienkach prirodzeného stavu spája do spoločenstva, postupuje, ako tomu treba rozumieť, všetku moc nevyhnutnú pre účely, pre ktoré dochádza k spojeniu do spoločnosti, väčšine spoločnosti... A to sa deje púhou dohodou, že sa spoja do jednej politickej (občianskej) spoločnosti, čo je celá zmluva, ktorá je alebo musí byť medzi jednotlivcami, ktorí vstupujú do štátu alebo štát tvoria*.

Podľa Rogera **Scrutona** sa zmluvná teória vyskytuje v štyroch možných formách. Kritériom rozlišovania je konštrukcia zmluvy:

1. **Explicitná** forma znamená, že občianske povinnosti vznikajú z výslovných zmlúv. Možno sa napríklad domnievať, že zmluva predchádzala vytvoreniu spoločnosti. Možno tiež usudzovať, že ústava je zmluvný dokument, ktorý sa zachováva už pred tým, než občan dovŕši vek úplnej svojprávnosti: potom s ním môže prejaviť súhlas.
2. **Implicitná** podoba zmluvy ráta s vyvedením určitej zmluvy zo správania určitých ľudí. Zmluva tu nie je výslovná, napríklad preto, lebo spôsobilosť výslovne sa zmluvne zaväzovať sa u jednotlivca objavuje až dlho po tom, keď jeho správanie ukáže, že mlčky súhlasí s poriadkom, ktorý ho obklopuje.
3. **Hypotetická** konštrukcia argumentuje tým, že štát je legitímny do tej miery, v akej **môže** byť zostavená zmluva, ktorú by jeho príslušníci **prijali**, a ktorá by im ukladala povinnosti voči tomuto štátu. Z takéhoto chápania vychádza John **Rawls**. Niekedy sa proti nemu namieta, že v **skutočnosti** nikto nemôže byť viazaný hypotetickou zmluvou.
4. **Kvázizmluvná** forma sa opiera o analogické teórie v rímskom práve: možno mať za to, že zmluva je najlepším **modelom** pre pochopenie povinností vznikajúcich zo vzájomného pôsobenia strán. Na existenciu kvázizmluvného záväzku je potrebné usudzovať všade tam, kde je toto vzájomné pôsobenie dobrovoľné a kde je sprevádzané zjavnými a zamýšľanými výhodami účastníkov.

## 5. Mocenská teória

V rámci mocenskej teórie sa spravidla sa rozoznávajú **prirodzenoprávne** a **empirické** (skúsenostno-opisné) teórie.

Už **Platón** v dialógu **Gorgias** uvádza myšlienku chápania práva ako prospechu silnejšieho: "*Samotná príroda dokazuje, že je spravodlivé, ak silný má viac ako slabý a schopný viac ako neschopný.*" Baruch Benedictus **Spinoza** vyjadruje vo svojej **Teologicko-politickej rozprave** názor, že "*každý má toľko práva, koľko má moci*".

**Empirické teórie** to chápu v určitom zmysle ako sociologický zákon, že v spoločnosti sa presadzuje ten, kto má moc a že štát sa rodí ako zriadenie, ktoré sa nachádza v rukách silnejšieho a slúži jeho prospechu. Tento prúd v rámci mocenských teórií vari najvýstižnejšie charakterizujú koncepcie Franza **Oppenheimera** a Ferdinanda **Lassalla**.

Už samotné dejiny pojmu štát podľa **Oppenheimera** odrážajú mocenské štruktúry. Renesančné (**Machiavelliho**) "lo stato" vyjadruje zväčša násilím získané panstvo kniežat'a. **Oppenheimer** v knihe **Štát** tvrdí: "*Z hľadiska pôvodu a podstaty je štát... spoločenské zriadenie, ktoré víťazné zoskupenie vnucuje zoskupeniu porazenému za jediným účelom - upraviť panstvo jedných nad druhými a ochrániť ho pred vnútornými nepokojmi a vonkajšími zásahmi. V pozadí panstva stojí úmysel víťaza ekonomicky vykorisťovať porazeného*".

**Lassalle** v práci **O podstate ústavy** zjavne odvodzuje ústavu štátu od mocenských vzťahov: *Kráľ, ktorého poslúcha vojsko a kanóny - to je kus ústavy!... Veľkí priemyselníci... bankári... burza - to je kus ústavy... Ústavu krajiny tvoria skutočné mocenské vzťahy, ktoré v jej rámci existujú*".

Medzi varianty mocenskej teórie sa začleňuje aj marxistická teória vzniku štátu. V diele **Pôvod rodiny, súkromného vlastníctva a štátu** sa Friedrich **Engels** zaoberá tromi formami vzniku štátu (u Grékov, Rimanov a

Germánov), pričom takto sumarizuje a zovšeobecňuje: *"Štát je produktom spoločnosti na určitom stupni vývoja... mocou, ktorá vzišla zo spoločnosti, ale stavia sa nad ňu a čoraz väčšmi sa jej odcudzuje... Keďže štát vznikol uprostred konfliktu tried, je súčasne spravidla štátom najmocnejšej, hospodársky vládnucej triedy, ktorá sa pomocou štátu stáva i politicky vládnucou triedou a získava tak nové prostriedky na ujarmenie a vykorisťovanie utláčanej triedy"*. Vladimír Il'jič **Lenin** v prednáške **O štáte** definuje štát ako mašinériu *"na udržanie panstva jednej triedy na druhou"*.

Moc, respektíve štátna moc, je nesporne jedným zo znakov štátu. Avšak demagogické zdôrazňovanie **triedneho** a **historického** (*"Triedy zmiznú práve tak neodvratne, ako voľakedy vznikli. S nimi neodvratne zmizne štát"*.) charakteru štátu v teórii prepleteného s praxou **totalitnej moci** privádza marxisticko-leninskú teóriu do slepej uličky histórie.

#### **6. Psychologická teória**

Podľa názoru Georga **Jellineka** do skupiny predstaviteľov psychologických teórií patria všetci, ktorí prehlasujú štát za výtvor prírody, za produkt národného ducha či za historický fakt. Psychologické teórie súvisia aj s teóriami prirodzeného práva, pokiaľ vidia pohútku na vytvorenie štátu v určitých ľudských pudoch (družnosť, strach).

Pri kritickom pohľade na uvedené modely (teórie) vzniku štátu vychádza najavo, že všetky zdôvodňujú iba jeden zo znakov štátneho spoločenstva - štátnu, donucovaciu moc. Neriešia problém zdôvodnenia štátu ako celku. Práve existencia donucovacej moci pritom nevyhnutne vyvoláva ďalšiu otázku: Prečo má jednotlivec túto moc strpieť?

### **III.ŠPECIFICKÉ ZNAKY ŠTÁTU**

*E.Bárány*: Moc a právo. Bratislava 1997; *J.Bodin*: Über den Staat. Stuttgart 1987; *J.Boguszak*: Teorie státu a práva I. Praha 1967; *A.Brörtl-P.Holländer-I.Kanárik*: Náčrt teórie štátu. Košice 1991; *J.Filip-J.Svatoň-J.Zimek*: Základy státovědy. Brno 1994; *A.Gellner*: Národy a nacionalismus. Praha 1993; *P.Holländer*: Základy všeobecné státovědy. Praha 1995; *I.Kanárik-G.Dobrovičová*: Tvorba práva orgánmi obce. Lázňe Bohdaneč 1996, Public Administration, ss.83-90.; *Z.Madar a kol.*: Slovník českého práva. Praha 1995; *L.Orosz*: Základy teórie štátu a práva. Prešov 1997; *P.Pernthaler*: Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre. Wien-New York 1986; *M.Posluch-L.Cibulka*: Štátne právo Slovenskej republiky. Bratislava 1994; *J.Prusák*: Teória práva. Bratislava 1995; *R.Scruton*: Slovník politického myšlení.Brno 1989; Slovník veřejného práva Československého. *E.Hácha-A.Hobza-J.Hoetzel-K.Laštovka-F.Weyr* (Red.) Zv.I.- IV. Brno 1929-1948; *M.Weber*: Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie. Tübingen 1972; *R.Zippelius*: Allgemeine Staatslehre. München 1988.

Štát je panujúcou mocou opatrené a prostredníctvom nej zjednotené množstvo ľudí usadených na ohraničenej časti zemského povrchu. Štát zahŕňa nielen boj za vytvorenie poriadku na mieste anarchie, ale aj za vytvorenie poriadku, ktorý je autentický a spravodlivý.

Jeden zo zakladateľov modernej štátovedy Georg **Jellinek** medzi prvky (znaky) štátu zaraďuje **štátnu moc, štátne územie** a **štátny národ**. Štátna moc sa pritom vzťahuje na štátne územie (územná moc) a na štátny národ (personálna moc). V duchu vymedzenia spoločenstva možno štát považovať aj za **právne spoločenstvo**.

### **1. Štát ako právne spoločenstvo**

Štát predstavuje súhrn ľudí, ktorých správanie je zvláštnym spôsobom zosúladowané. Podľa **H.Hellera** je to právne organizovaná jednotka pôsobenia, stav určitej "stanovenosti" spolužitia. Zosúladowanie správania ľudí vychádza z účinného právneho poriadku.



Správanie sa "právnych spoločníkov" zjednotených v štáte je koordinované tým, že sa riadi normami, ktoré majú šancu presadiť sa v právne organizovanom donucovacom konaní. Túto šancu v organizovanom štáte zaručuje rozvinutý systém štátnych inštitúcií.

Garantované právo je teda normatívny poriadok, ktorý vzniká spolu s inštitucionalizovaným systémom panstva, ktorý označujeme ako štát. Štát a zaručené právo patria k sebe ako dve strany jednej mince. Sú výsledkom historického vývoja a produktom civilizácie.

## **2. Štátna moc**

### **2.1. Všeobecne o moci**

Ako sa získava moc? Ako je možné, že malý počet ľudí získa moc nad mnohými? Ako je možné, že väčšina sa dostane do závislosti na menšine, tak, že z trošky moci vznikne viac moci, mocenská koncentrácia a napokon mocenský monopol? ... Max Weber **mocou** nazýva *"každý podstatný vplyv, ktorý vykonáva, resp. môže vykonávať jedna časť spoločnosti nad druhou, bez toho, aby sa táto časť mohla tomuto vplyvu vyhnúť"*. Toto vymedzenie upresňuje chápaním moci ako šance presadiť v rámci spoločenského vzťahu vlastnú vôľu aj proti odporu, bez ohľadu na to, v čom táto šanca spočíva.

Z týchto úvah možno vyvodit' skutočnosť, že s fenoménom moci súvisia tri základné prvky:

1. nositelia moci, od ktorých vplyv vychádza,
2. mocenský proces a
3. ovplyvnení (adresáti moci).

Zatiaľ čo otázka pôvodu štátnej moci je skôr filozofickou otázkou, otázka nositeľa štátnej moci predstavuje pre zmenu problém skúsenostný, ktorý charakterizuje politický stav spoločnosti. Nositeľ štátnej moci sa

spravidla označuje ako suverén štátu, ako nositeľ ústavnej zvrchovanosti. Určuje, v akých organizačných formách sa má štátna moc zriaďovať a uskutočňovať.

Organizácia štátnej moci sa javí ako konglomerát historicky vzniknutých a neustále "reformovaných" zariadení, môže byť v každom štáte iná a dá sa typizovať iba v hrubých rysoch. Z hľadiska cieľov musí slúžiť účinnému riadeniu štátu ako aj vzájomnej rovnováhe a kontrole štátnych orgánov.

Každý vplyv v podobe výkonu panstva má napokon svoj korelát v poslušnosti: *Oboedientia facit imperantem* - poslušnosť robí vládcu. Panstvo v štáte má vyhliadky na udržanie, ak je do značnej miery založená na dobrovoľnej poslušnosti. **Akceptácia** panstva (moci) je predmetom sociologickej teórie legitímácie. Racionálne dôvody prijatia štátnej moci sa zakladajú na názore, že určité mocenské usporiadanie je nevyhnutné, aby sa dala splniť elementárna potreba poriadku, právnej istoty a spoločenského zmieru.

Napriek tomu, že pre trvalé fungovanie štátneho spoločenstva je dôležité, aby občania vcelku prijímali štátnu moc, bolo by jednostranné týmto celý problém uzavrieť. Takéto chápanie by podceňovalo zvláštnosť štátu ako právne organizovanej jednotky pôsobenia na ľudské správanie a prehliadalo by jeho účinnú zložku organizovanej moci.

## **2.2. Štátna moc a jej znaky**

**Štátna moc** sa spravidla deklaruje ako vo všeobecnom záujme zachovania slobody prijímaná a inštitucionalizovaná schopnosť určovať a

vynucovať potrebnú mieru správania obyvateľov príslušného štátneho územia.

Štátna moc sa vykonáva v hraniciach práva a prostredníctvom práva, v tomto chápaní je to aj **právna moc**. Vzniká iba vtedy, keď štát je schopný vykonávať **moc vládnutia (panstva)**. Štát musí byť schopný predovšetkým vydávať zákony a nariadenia a musí byť schopný vynucovať rešpektovanie právneho poriadku pomocou štátneho aparátu. Túto požiadavku si však nemožno vykladať tak, že štát môže siahnuť k svojvoľným opatreniam. Štát totiž podlieha obmedzeniam, ktoré si sám uložil (ľudské práva, ústava).

Znakmi štátnej moci sú

**autorita,**

**suverenita,**

**legitimita, legalita a**

**výlučnosť.**

**Autorita** je uznaná vážnosť alebo uznaný vplyv. Význam autority v spoločenských vzťahoch zdôrazňuje Alexis de **Tocqueville**. Domnieva sa, že ak niet autority v politickom či náboženskom zmysle "*ľudia sa čoskoro zľaknú neobmedzenej nezávislosti.*" **Tocqueville** vyslovuje pochybnosti o tom, či by človek zniesol úplnú nezávislosť.

**Suverenita** (zvrchovanosť) štátnej moci sa v idealizovanej polohe zvykne definovať ako stav nezávislosti štátnej moci od akejkoľvek inej moci či už vo vnútri alebo mimo hraníc daného štátu.

Medzi zakladateľov teórie suverenity štátnej moci patrí Jean **Bodin** (1530-1596). Tento mysliteľ už jasne chápe suverenitu ako znak štátu: "*Štát (république) je právna vláda (droit gouvernement) suverénnou mocou (puissance souveraine) disponujúceho množstva rodín a toho, čo im je spoločné*". Pre **Bodina** je táto moc najvyššou mocou rozkazovať, ktorá v

sebe sústreďuje všetky jednotlivé oprávnenia stredovekej vrchnostenskej moci: *"Táto moc vydávať alebo rušiť zákony zároveň obsahuje všetky ostatné práva a znaky suverenity, takže prísne vzaté existuje iba tento jeden znak suverenity. Všetky ostatné práva suverenity sa dajú subsumovať pod tento jeden"*. Nezávislosť od vnútorných mocí mala spočívať v tom, že právna úprava mohla nadobudnúť účinnosť bez súhlasu právne podrobených (sans leur consentment), predovšetkým bez súhlasu stavov. Právomoci suveréna mali byť nezávislé aj od vonkajších mocí: obmedzená bola iba božími príkazmi a prirodzenými zákonmi.

Klasická doktrína suverenity je zo súčasného pohľadu príliš jednostranná na to, aby dokázala vysvetliť usporiadanie moderných demokratických štátov.

Z uvedeného vymedzenia vyplývajú aj spomínané **dve stránky** suverenity - **vnútorná** a **vonkajšia**.

O **vnútornej** suverenite sa dá hovoriť, ak štátna moc nie je obmedzená vo výkone v rámci štátneho územia. Napríklad, nikto nemôže proti vôli štátu zamedziť vyrubovaniu daní. Suverenita štátu dovnútra sa v pluralistickej demokracii strán a združení stáva čoraz problematickejšou. Čo štát nariaďuje, to síce formálne rozhoduje prostredníctvom svojich orgánov vo vlastnej a konečnej rozhodovacej právomoci. Za týmito rozhodnutiami sa však skrývajú právne a politicky "predštartované" procesy alebo spolupráca a koordinácia so spoločenskými a hospodárskymi mocami (politickými stranami, veľkými podnikmi, bankami a pod.).

**Vonkajšia** suverenita je daná vtedy, ak štát nie je podriadený nijakej cudzej štátnej moci. V tejto oblasti sa prejavujú obrovské rozdiely medzi veľmocami a pestrým svetom drobných, malých a stredných štátov: je problematické porovnávať ich "suverenitu". Formálnoprávne sa ale

vychádza z toho, že malé štáty i v súčasnosti disponujú "priemernou mierou" skutočnej samostatnosti a nezávislosti.

Vo vzťahu k vzniku štátu sa v súvislosti so suverenitou hovorí o uplatňovaní **občianskeho princípu** (suverenita ľudu) alebo **národného princípu** (suverenita národa).

**Legitimita** znamená **zdôvodnenie** štátnej moci a jej **prijatie**, schválenie väčšinou ľudu.

**Legalita** vypovedá o spôsobe, akým sa získava moc v štáte. Štátna moc je získaná legálne, ak sa pri jej ustanovovaní formálne zachovali všetky zákony a ústava. Znamená aj to, že sa štátna moc vykonáva na základe ústavy a zákonov a teda že sa rešpektujú princípy **ústavnosti** a **zákonnosti**. (Legitimita a legalita sú predmetom podrobnejšieho rozboru v záverečnej kapitole o právnom štáte ako znaky právneho štátu).

**Výlučnosť** štátnej moci vyplýva z toho, že na štátnom území nejestvuje iná zvrchovaná nariadená právomoc, ktorá by bola rovná štátnej moci. Tento znak štátnej moci (monopol moci v spoločnosti a voči nej), ktorý vyplýva zo suverenity, niektorí autori z oblasti štátovedy nazývajú tiež (**právnou**) **jednotou** štátnej moci.

### 2.3. Štátny mechanizmus

Štátna moc, ktorá je špecifickým znakom štátu, sa nevykonáva sama. Štátna moc je vykonávaná konkrétnymi mocenskými inštitúciami. A. Gellner konštatuje: "*Štát existuje tam, kde sa inštitúcie špecializované na vynucovanie poriadku, ako sú policajné zbory a súdy, oddelili od ostatného spoločenského života. Ony sú štát.*" Štát vykonáva mocenský monopol a

uskutočňuje svoje funkcie prostredníctvom zvláštneho aparátu, na označenie ktorého sa používa pojem **štátny mechanizmus**. Pre štátny mechanizmus sa často používa aj termín **štátny aparát**. Ide o užšie vymedzenie štátneho mechanizmu, pretože štátny aparát zahŕňa iba personálny substrát štátnomocenských inštitúcií. Do rámca pojmu štátny mechanizmus sa žiada zaradiť aj jeho materiálny substrát, ktorý predstavujú technické a materiálne prostriedky, umožňujúce výkon suverénnej moci (budovy, komunikačné a dopravné prostriedky atď.).

Pod **štátnym mechanizmom** rozumieme **súhrn zvláštnych orgánov, organizácií a inštitúcií**, prostredníctvom ktorých sa uskutočňuje **štátna moc**.

Na to, aby štátny mechanizmus mohol realizovať úlohy musí zahŕňať: osobitnú kategóriu ľudí profesionálne sa zaoberajúcich uskutočňovaním štátnej moci (**personálny substrát**), systém štátnych orgánov a iných zariadení a inštitúcií navzájom hierarchicky podriadených a prepojených (hmotný, **materiálny substrát**), systém nevyhnutných organizačných prostriedkov a nástrojov donucovania (**organizačno-normatívny substrát**).

Štátnomocenské inštitúcie vytvárajú podľa určitých hľadísk svoju štruktúru, skladajú sa z rôznych zložiek s rôznym postavením a sú vnútorne hierarchicky usporiadané.

Štátny mechanizmus spravidla tvoria tieto zložky:

**štátne orgány**

**ostatné zložky štátneho mechanizmu**

### 2.3.1. Štátne orgány

**Štátne orgány** sú základnou a rozhodujúcou zložkou štátneho mechanizmu, ktoré sú vybavené **právomocou**, **pôsobnosťou** (kompetenciou) a štátomocenským charakterom.

Mocenské atribúty odlišujú štátne orgány vo vzájomných vzťahoch, ako aj v ich vzťahoch k ostatným zložkám štátneho mechanizmu.

Z definície štátneho orgánu vyplýva potreba definovať jeho mocenské atribúty:

**Právomoc** je spôsobilosť štátneho orgánu vydávať právne akty (normatívne a individuálne).

**Pôsobnosť** (kompetencia) predstavuje okruh spoločenských vzťahov, v ktorých štátny orgán môže vykonávať svoju právomoc (čiže okruh spoločenských vzťahov, v ktorých štátny orgán vydáva právne akty). Rozoznávame pôsobnosť osobnú, priestorovú, časovú, vecnú a funkčnú.

**Osobná pôsobnosť** vymedzuje, voči ktorým osobám môže štátny orgán vydávať právne akty.

**Priestorová pôsobnosť** stanovuje, na ktoré územie sa právne akty vzťahujú. Osobná a priestorová pôsobnosť sa prelínajú v tom zmysle, že právo reguluje správanie ľudí na určitom území.

**Časová pôsobnosť** určuje odkedy a dokedy môže štátny orgán vydávať právne akty.

**Vecná pôsobnosť** vymedzuje okruh spoločenských vzťahov, ktoré štátny orgán môže prostredníctvom právnych aktov regulovať.

**Funkčná pôsobnosť** vyjadruje, ktorý stupeň danej sústavy štátnych orgánov je spôsobilý vydať právne akty.

Rozlišovanie právomoci a pôsobnosti má význam z hľadiska rôznych právnych následkov pri prekročení právomoci a prekročení pôsobnosti.

Keď je prekročená právomoc ide o akt ničotný, resp. paakt. To znamená, že z hľadiska práva akoby nič nevzniklo. Ku prekročeniu právomoci dochádza vtedy, ak rozhodne orgán inej sústavy napr. namiesto orgánov súdnej sústavy rozhodne zákonodárny orgán. Prekročenie kompetencie znamená, že právny akt sa v dôsledku tejto vady stane neplatným.

Špecifickou vlastnosťou, ktorou sa štátny orgán odlišuje od ostatných zložiek štátneho mechanizmu je **štátomocenský charakter** jeho činnosti. V konkrétnej rovine sa prejavuje v uplatňovaní právomoci zabezpečenia prípadne aj možnosti použitia štátneho donútenia.

Štátne orgány môžeme členiť podľa rozličných kritérií. Prvým kritériom je vzťah štátneho orgánu **k suverenite** štátu. Tie z nich, ktoré sa podieľajú na **vnútornej** suverenite nazývame najvyššími štátnymi orgánmi, napr. parlament. Z hľadiska medzinárodného práva verejného sa rozlišujú štátne orgány reprezentujúce **vonkajšiu** suverenitu štátu. Za takýto orgán sa považuje hlava štátu.

Ďalším klasifikačným kritériom je **druh právomoci**, na základe ktorého môžeme štátne orgány vymedziť ako:

- **ústavodarné**, ktoré prijímajú, menia alebo rušia ústavu a a ústavné zákony alebo ich časti,
- **zákonodarné** spočívajúce v prijímaní, zmenách alebo zrušení zákonov, zákonných opatrení,
- **výkonné**, ktoré prijímajú, menia alebo rušia odvodené normatívne právne akty a individuálne akty aplikácie práva ako aj organizačných prejavov právomoci,
- **súdne**, ktoré vydávajú, menia alebo rušia individuálne právne akty vrátane preskúvania a rozhodovania o zákonnosti a ústavnosti



zákonov, jednotlivých právnych predpisov a individuálnych právnych aktov.

- **kontrolné a dozorné**, ktoré vykonávajú kontrolu, podávajú návrhy, upozornenia a informujú. Kontrolná právomoc spočíva v oprávnení vykonávať kontrolnú činnosť a na základe jej výsledkov podávať záväzné pokyny k odstráneniu právnych a iných závad a tiež v oprávnení ukladať sankcie kontrolovaným subjektom. Dozorná právomoc spočíva v oprávnení podávať kvalifikované podnety na odstránenie nezákonnosti v činnosti a rozhodovaní štátnych orgánov a iných zložiek štátneho mechanizmu.

Štátne orgány môžeme členiť aj podľa **pôsobnosti**, ktorou disponujú:

- **územná** je vymedzením územia na ktorom je štátny orgán oprávnený a povinný pôsobiť. Najčastejšie sa rozlišujú orgány s celoštátnou pôsobnosťou (napr. parlament, hlava štátu, vláda), miestnou pôsobnosťou (napr. obecné zastupiteľstvo) alebo s pôsobnosťou podľa rôzne špecifikovanej časti územia (napr. autonómnych oblastí),
- **osobná** vymedzuje všeobecný alebo špeciálny osobný rozsah pôsobnosti štátneho orgánu. Rozdiel medzi nimi spočíva v tom, že štátny orgán má vymedzenú pôsobnosť voči všetkým osobám (erga omnes) nachádzajúcim sa na území štátu, resp. voči všetkým občanom štátu nezávisle od územného faktora, alebo má vymedzenú osobitnú osobnú pôsobnosť týkajúcu sa rôznych kvalifikovaných charakteristík osôb (napr. cudzinci, vojaci, mládež),
- **časová** vymedzuje orgány trvalo pôsobiace (napr. orgány štátnej správy) a orgány pôsobiace len v určitom časovom období (napr. v niektorých krajinách parlamenty),

- **vecná** z ktorej vyplýva všeobecne alebo konkrétne vymedzený okruh spoločenských vzťahov, v ktorých pôsobia štátne orgány. Týka sa orgánu s všeobecnou pôsobnosťou (napr. parlament, vláda), alebo so špecializovanou pôsobnosťou (napr. ministerstvá, iné ústredné odborné orgány štátnej správy),
- **funkčná** vyjadruje rozdielnu úlohu štátnych orgánov, rozhodujúcich o tej istej veci v inštančnom konaní po sebe (rozhodovanie vo veci samej a preskúmanie rozhodnutia). Z tohto hľadiska členíme štátne orgány na orgány vyššej a nižšej inštancie. Pri tomto druhu pôsobnosti sa v rámci pôsobnosti preskúmať rozhodnutie nižšej inštancie odlišuje **kasačné právo** (t.j. oprávnenie zrušiť rozhodnutie a vrátiť ho na opätovné rozhodovanie), **apelačné právo** (t.j. oprávnenie zrušiť rozhodnutie a rozhodnúť vo veci samej) a **sistačné právo** (t.j. oprávnenie zrušiť rozhodnutie a postúpiť ho tretiemu orgánu).

Štátne orgány môžeme ďalej členiť aj podľa **vzájomných vzťahov** na:

- orgány politicky a právne **zodpovedné** a **nezodpovedné** (napr. zodpovednosť vlády parlamentu v parlamentnej republike a nezodpovednosť súdnej moci výkonnej moci),
- orgány **nadriadené** a **podriadené** (napr. orgány štátnej správy). Subordinácia sa prejavuje tým, že nadriadené orgány môžu vydávať záväzné pokyny podriadeným orgánom buď prostredníctvom normatívnych právnych aktov (nepriama nadriadenosť), alebo prostredníctvom interných inštrukcií či pokynov (priama nadriadenosť). Nadriadené orgány vykonávajú nad podriadenými orgánmi dozor a pri zistení nedostatkov môžu ukladať disciplinárne sankcie,

- orgány **kontrolné** a **kontrolované**, ktoré sa zaoberajú buď výhradne kontrolnou činnosťou (napr. najvyšší kontrolný úrad), alebo vykonávajú kontrolnú činnosť ako súčasť svojej vecnej kompetencie, najmä ako súčasť kompetencie nadriadeného orgánu k podriadenému orgánu. Na rozdiel od nadriadených a podriadených orgánov je ich pôsobnosť užšia a vzťahuje sa iba na oblasť kontroly,
- orgány **vyššej** a **nižšej** inštancie. Inštančná nadržanosť dáva oprávnenie preskúmať správnosť individuálneho právneho aktu podriadeného orgánu. Orgány vyššej inštancie sú najmä oprávnené potvrdiť, meniť alebo zrušovať rozhodnutia orgánov nižšej inštancie.

Podľa **spôsobu kreovania** môžeme štátne orgány rozlišovať z toho hľadiska, či sú obsadzované voľbou, vymenovaním, dedične, losom alebo na základe princípu virilizmu.

Podľa **zloženia** štátne orgány možno členiť na monokratické (napr. ministerstvá, prokurátor) a kolegiátne (napr. vláda, parlament).

Posledným z kritérií uvádzaných pri tejto klasifikácii je **dĺžka funkčného obdobia**, na ktoré sa obsadzujú štátne orgány. Na základe tohto kritéria môžeme rozlišovať štátne orgány obsadené na:

- určitú dobu (napr. parlament, vláda, hlava štátu),
- relatívne určitú dobu, ktorá je stanovená napr. hornou hranicou veku nezávisle na priebehu funkčného obdobia,
- neurčitú dobu, t.j. bez časového obmedzenia (napr. spravidla súdne orgány),
- trvalé (napr. osoby pôsobiace v určitej funkcii doživotne - monarcha).

### 2.3.2. Ostatné zložky štátneho mechanizmu

Jednotlivé zložky štátneho mechanizmu majú rozdielne postavenie a oprávnenia nielen voči sebe navzájom, ale aj v ich právne diferencovanom pôsobení voči spoločnosti, ktoré je zo štátomocenského hľadiska pôsobením rozhodujúcim. Ostatné zložky štátneho mechanizmu (štátne, resp. verejnoprávne zariadenia) sú neoddeliteľnou zložkou štátneho mechanizmu. Na rozdiel od štátnych orgánov nedisponujú právomocou. Vyznačujú sa pôsobnosťou, v rámci ktorej realizujú úlohy stanovené v právnych aktoch štátnych orgánov. Na základe aktov štátnych orgánov vykonávajú spravidla tiež štátne donútenie. Medzi ostatné zložky štátneho mechanizmu možno zaradiť:

**úradné osoby**

**zložky štátneho donútenia**

**štátne organizácie a štátne zariadenia**

**ostatný aparát**

#### **2.3.2.1. Úradné osoby**

Túto zložku štátneho mechanizmu predstavujú **vedúci pracovníci** štátneho aparátu. Pre ich postavenie je príznačné to, že môžu vydávať záväzné pokyny len pre svojich pracovnoprávne a administratívne podriadených. Na rozdiel od úradných osôb môže štátny orgán zaväzovať v rámci svojej právomoci a pôsobnosti prostredníctvom normatívnych právnych aktov kohokoľvek. Úradné osoby vydávajú interné inštrukcie (normatívne a individuálne).

Jedná a tá istá osoba môže mať postavenie štátneho orgánu aj úradnej osoby. Minister, keď vydá vyhlášku vystupuje ako štátny orgán. Ak však vydá metodický pokyn pre svojich pracovnoprávne podriadených, vystupuje ako úradná osoba.

#### 2.3.2.2. Zložky štátneho donútenia

Zvláštne zložky predstavujú tú časť štátneho mechanizmu, ktorá sa bezprostredne podieľa na hrozbe, resp. na výkone donútenia. K týmto zložkám môžeme zaradiť **policajné** a **bezpečnostné sily** ako aj **d ďalšie inštitúcie** (armáda), ktoré sú štátom zriadené za účelom zaistenia bezpečnosti, poriadku a obrany štátu. Svojou podstatou sa zaraďujú medzi zvláštne organizácie, ktoré sú riadené štátnymi orgánmi. Nedisponujú právomocou, pri plnení im zverených funkcií iba realizujú právomoc štátnych orgánov.

V niektorých prípadoch na základe právnej legitímácie má určitý orgán (úradná osoba) týchto zložiek právomoc a pôsobnosť rozhodovať v konkrétnych veciach. Ide však o riešenie, ktoré má resp. musí mať oporu v zákone a musí subjektom, ktorých sa týka poskytnúť aspoň následnú možnosť ochrany štátnymi orgánmi. (Např. dopravný policajt pri ukladaní pokuty za prekročenie rýchlosti je štátnym orgánom. Policajt, ktorý na základe rozhodnutia sudcu vykoná domovú prehliadku predstavuje ozbrojenú zložku).

#### 2.3.2.3. Štátne organizácie a štátne zariadenia

Vznik týchto zložiek je podmienený mierou intervencionizmu štátu do občianskej spoločnosti. Sú zriaďované štátom za účelom realizácie niektorých funkcií štátu např. hospodárskej, kultúrno-výchovnej, sociálnej starostlivosti atď. Môžeme tu zaradiť rôzne dopravné, energetické, výskumné, hospodárske organizácie (štátne podniky) a okrem toho taktiež

rôzne štátne školské, zdravotnícke, sociálne, kultúrne a iné zariadenia, ktoré štát obvykle riadi, kontroluje a prevažne aj financuje.

#### **2.3.2.4. Ostatný aparát**

V rámci štátneho mechanizmu má svoje miesto aj ostatný (pomocný) aparát, ktorého činnosť má vplyv na funkčnosť, operatívnosť, mobilnosť a efektívnosť celého štátneho mechanizmu. Tvorí ho napr. technickí pracovníci, zapisovatelia na súde, tlmočníci, spojári atď.

#### **2.3.3. Neštátne subjekty**

V prebiehajúcom procese deetatizácie spoločnosti štát umožňuje podieľať sa na správe verejných vecí aj **neštátnym subjektom**. Na vyjadrenie tejto skutočnosti sa v deväťdesiatych rokoch 20. storočia zavádza do teórie práva pojem **verejná moc**. Obsah pojmu verejná moc je širší než pojem štátna moc a to o moc neštátnych subjektov. Medzi tieto subjekty možno zaradiť verejnoprávne korporácie.

Verejnoprávna korporácia je osobitným druhom korporácie. **Korporácia** je všeobecný pojem, ktorý označuje združenie určitého okruhu osôb za účelom vyvíjania spoločnej činnosti smerujúcej k dosiahnutiu stanoveného cieľa.

**Verejnoprávna korporácia** je spravidla samosprávna inštitúcia, ktorú tvorí spoločenstvo osôb, spojených spoločným cieľom pri realizácii verejných záujmov, ktoré je štátom aprobované a ktorému je priznaná príslušná právna subjektivita.

Na základe uvedenej definície sú základnými znakmi verejnej korporácie

**inštitucionalizované spoločenstvo osôb,**

**spoločný cieľ (realizácia verejného záujmu) a  
právna subjektivita.**

Verejnoprávne korporácie sú spravidla zriaďované zákonom, ktorý vymedzuje ich právne postavenie a úlohy. Možno ich členiť na územné a záujmové, na základe čoho potom hovoríme o

**územnej samospráve a o  
záujmovej samospráve.**

**2.3.3.1. Územná samospráva**

Pojem samospráva má korene v jeho právnom chápaní. Právny pojem samosprávy znamená, že **spravuje niekto iný ako štát**. Peter **Pernthaler** konštatuje, že právne chápanie samosprávy je prekonané a samosprávu chápe ako "*demokratickú organizačnú formu starostlivosti o vlastné záujmy dotknutých skupín občanov, nezávislú a pod štátnym dohľadom*". Pojem nezávislosť a štátny dohľad pre samosprávu znamená, že vzniká a uskutočňuje sa na základe zákona a štát dozerá na zákonnosť jej rozhodnutí. Nie je však podriadená štátnym orgánom t.j., v rámci vymedzenom zákonom (právom) pôsobí samostatne.

Pavel **Holländer** uvádza, že práve rozlíšenie medzi samosprávou a štátnou správou si v štátovede vyžiadalo zavedenie všeobecnejšieho pojmu - verejná správa. Na základe toho potom možno rozlišovať aj **orgány verejnej moci**, medzi ktoré patria zákonodarné, výkonné, súdne orgány a orgány samosprávy.

Územná samospráva sa často označuje aj ako **obecná** alebo **komunálna** samospráva (z francúzštiny "commune - obec").

Obec ako samostatný samosprávny celok združuje občanov, ktorí majú na jeho území pobyť, je právnickou osobou s vlastným majetkom,

finančnými zdrojmi, samostatným hospodárstvom a samostatnou pôsobnosťou. Územnú samosprávu tvoria aj vyššie samosprávne územné celky.

V oblasti tvorby práva má obec (obecné zastupiteľstvo) postavenie **orgánu verejnej moci**. Zaradenie obecného zastupiteľstva ako orgánu obce medzi štátne orgány znamená, že podobne ako ostatné štátne orgány môže sa aj ono podieľať na tvorbe práva len v rámci právomoci a kompetencie vymedzenej v právnych predpisoch (ústava, ústavné zákony a zákony).

Okrem toho sú spravidla subjekty územnej samosprávy poverené aj výkonom určitých úloh miestnej štátnej správy. Plnenie týchto úloh financuje obvykle štát, sú vykonávané v mene štátu a ním aj kontrolované.

#### **2.3.3.2. Záujmová samospráva**

Ide o subjekty, ktoré buď ako celok alebo prostredníctvom svojich členov vykonávajú úlohy a funkcie, ktoré sú verejne prospešné a potrebné (ak by ich nevykonávali, musel by ich zabezpečovať štát, napr. činnosť súdnych exekútorov). Významné je ich pôsobenie navonok, ale aj do vnútra svojej organizácie (napr. niektoré stavovské právnické komory vydávajú licencie na výkon príslušnej profesie s väčšou či menšou ingerenciou štátu, uskutočňujú kontrolu výkonu profesie, atď.).

#### **2.3.3.3. Verejnoprávne inštitúcie**

Verejnoprávne inštitúcie spravidla vznikajú na základe zákona (napr. Slovenský rozhlas, Slovenská televízia), ktorý vymedzuje ich právne postavenie a úlohy. Štát sa v nemalej miere podieľa na financovaní ich činnosti, prípadne ručí za ich finančné záväzky. Popri priamom štátnom riadení sa v ich vnútornej organizácii prejavuje značný stupeň



samostatnosti a nezávislosti, ako aj prvky samosprávneho riadenia. Verejnoprávne inštitúcie vykonávajú svoju činnosť samostatne.

### 3. Štátne územie

Každý útvar, ktorý označujeme ako štát, musí mať štátne územie. Štátne územie sa určuje na základe štátnych hraníc. **Štátne územie** je po právnej stránke priestor, v ktorom štátna moc môže uskutočňovať svoju špecifickú vládnu činnosť.

Štátne územie nie je dvojrozmerné, ale trojrozmerné. Zahŕňa **suchozemský povrch** vo vnútri hraníc štátu (vrátane vnútorných vôd a pobrežných vôd), ako aj priestor **nad a pod** suchozemskou časťou štátneho územia.

Názor, že územie nemá iba dva rozmery, je jednotný. Keďže slovo územie evokuje predstavu plochy, niektorí autori navrhujú používať iný výraz (napríklad, oblasť). Takéto názory sa však neujali. V podstate sa oddávna uznáva, že štátny útvar siaha aj do vnútra zeme. Sporné skôr môže byť, či k štátnemu územiu patrí aj ovzdušie, či to nie je (obdobne ako šíre more) *res nullius*, vec nikoho. Rozhodnutie v praxi prináša Parížsky dohovor o úprave letectva z 13. októbra 1919. Článok 1 tohto Dohovoru konštatuje: "*Vysoké zmluvné strany uznávajú, že každý štát má úplnú a výlučnú zvrchovanosť nad vzdušným priestorom nad svojím územím. Pod územím štátu v zmysle tejto zmluvy sa rozumie štátne územie materské a koloniálne spolu s pobrežnými moriami priliehajúcimi k menovanému územiu.*"

Šírka pobrežných (teritoriálnych) vôd je 3-12 námorných míľ. Trojmíľová zóna (5,55 km) platí kolmo na vodnú hladinu smerom na šíre more. Roku 1983 napríklad Nemecká spolková republika rozhodla o tom, že

rozšíri 3-míľovú zónu v niektorých častiach Severného mora na 12 morských míľ, aby mohla účinnejšie riadiť lodnú dopravu. Podnetom pre toto rozhodnutie boli výsledky 3.konferencie o morskom práve.

Pred spomínanou 3-12 míľovou zónou leží **prídavná zóna**, hranica ktorej prebieha vo vzdialenosti 24 morských míľ kolmo na hladinu. Zóna už nepatrí k štátnemu územiu. V určitých právnych oblastiach však v nej možno vykonávať štátnu moc (udržiavanie stavu rýb, dozor nad zachovávaním právnych predpisov o príst'ahovalectve, a pod.).

K územiu štátu okrem toho ešte patrí ďalšie územie alebo predmety, na ktorých štát vykonáva štátnu moc v zmysle medzinárodného práva (územie diplomatickej misie, lode alebo lietadlá).

Štátne územie môže vzniknúť

**prvotnou okupáciou**

**akcesiou**

**anexiou**

**adjudikáciou**

**cesiou**

**vydržaním.**

**Prvotná okupácia** je historicky najstarším spôsobom vzniku štátneho územia. Odvíja sa od zabratia územia, ktoré nepatrí pod suverénnu moc nijakého štátu (terra nullius). Od získania nového územia treba zásadne odlíšiť pojmy, ktoré patria do medzinárodného práva - **occupatio bellica** (vojnové zabratie) a **occupatio pacifica** (mierové zabratie). Tie totiž znamenajú obsadenie cudzieho štátneho územia, nie však jeho právne začlenenie (privtelenie).

**Akcesia** (akrescencia) sa vzťahuje na vznik územia prírastkom pod vplyvom pôsobenia prírodných činiteľov (vznik ostrova sopečnou

činnosťou) alebo ľudských síl (rozširovanie pevniny vysušovaním plytkých morských zálivov v Holandsku).

**Anexia** predstavuje jednostranné začlenenie cudzieho územia do vlastného štátneho územia, ktoré nemá zmluvný základ. Ako príklady sa uvádzajú anexia Hannoveru zo strany Pruska (1866), ale aj prípady Rakúska, Československa a Poľska v 30-tych rokoch tohto storočia). Sporné zostáva, či anexia vôbec môže byť dôvodom územného prírastku a ako je to s jej právnou účinnosťou, či teda spomínané štáty anexiou zanikli.

**Adjudikácia** sa spája s rozhodnutím sporu na základe výroku medzinárodných inštitúcií (arbitrážneho tribunálu). Vo vzťahu k územiú sa pod ňou rozumie prechod územia do právomoci iného štátu v dôsledku takéhoto rozhodnutia. Takým spôsobom dochádza k prisúdeniu Skutari Albánsku roku 1913 (výrok veľmocí), k rozdeleniu Tešínska na základe výroku veľvyslaneckej konferencie (1920) a k prisúdeniu Vilenského územia Poľsku takisto veľvyslaneckou konferenciou roku 1923. Z hľadiska teórie nie sú hranice medzi adjudikáciou a uzneseniami mierových konferencií jednoznačné. Podkladom pre adjudikáciu neraz býva predchádzajúca dohoda sporných strán o tom, že sa podrobia rozhodcovskému výroku.

**Cesia** je medzinárodná zmluva, v ktorej jeden štát postupuje časť svojho územia inému štátu. Je sporné, či sa cesia môže týkať celého štátneho územia. Predmetom diskusie môžu byť aj rozdiely medzi adjudikáciou a cesiou.

**Vydržanie** značí nadobudnutie štátneho územia nepretržitým a nerušeným výkonom suverenity nad územím, ktorého príslušnosť k inému štátu je sporná. Tento inštitút pochádza z rímskeho súkromného práva a postupne sa udomácňuje aj v medzinárodnom práve verejnom. Ako príklad

sa uvádza obsadenie Masavy Talianskom roku 1885, ktorá predtým patrila Turecku (toto územie Turecko Taliansku nikdy nepostúpilo).

### 3.1. Vznik a zánik štátu

Nové štáty môžu vznikajúť:

**pričlenením,  
rozčlenením a  
odčlenením.**

**Pričlenením** alebo integráciou Tanganiky a Zanzibaru roku 1964 vzniká Tanzánia. Špecifickým prípadom je zjednotenie Nemecka roku 1990.

Príkladmi **rozčlenenia** sú bývalé Rakúsko-Uhorsko, ale tiež Česko-Slovensko, či Juhoslávia.

**Odčlenením** od Veľkej Británie vznikajú Spojené štáty americké roku 1776, roku 1830 sa od Nizozemska odčleňuje Belgicko.

### 4. Obyvateľstvo, ľud, národ

**Obyvateľstva** predstavuje osoby, ktoré sa trvalo nachádzajú na príslušnom území štátu a je ďalším zo znakov štátu. Obyvateľstvo žije na určitom území a tvoria ho **občania štátu** a **cudzinci**. Občania štátu nemusia žiť na jeho území. (V otázkach definície, nadobúdania a straty štátneho občianstva odkazujeme na učebné texty zo štátneho (ústavného) práva).

Štát vykonáva svoju suverénnu moc nielen nad územím, ale aj nad obyvateľstvom, ktoré sa na tomto území zdržiava: nad občanmi i nad cudzincami. Ak sa cudzinci neoprávnene zdržiavajú na území štátu, štát ich môže v súlade s právom (medzinárodným i vnútroštátnym) vyhostiť alebo

na základe readmisných dohôd odovzdať inému štátu. Moderný demokratický štát nevyhostuje vlastných občanov, nevydáva ich inému štátu a nenúti ich opúšťať vlasť.

Kategória **Ľud** sa v dejinách vykladala rôzne. Jej význam sa obmedzoval na určité skupiny: okrem iných na vlastníkov, belochov, vzdelaných ľudí, iba na mužov, iba na dospelých, a podobne. Treba len dodať, že pojem ľud je neostrý a vágny.

Zdrojom nedorozumení môžu byť aj vysvetlenie vzťahov medzi pojmami **Ľud** a **národ** (rozdiel je zreteľný aj v mnohých iných jazykoch: people - nation, Volk - Nation).

Pôvodne pojmy ľud a národ nemali politický význam. Hoci myšlienka suverenity ľudu siaha až do 13.storočia k **Marsiliov** z **Padovy**, pojem **suverenita ľudu** je produktom revolúcií, predovšetkým americkej a francúzskej. Ľud prostredníctvom svojich zástupcov bojuje o nezávislosť a deklaruje to v ústavnom dokumente: "*My, Ľud Spojených štátov...*(We the **people** of the United States...)."

#### 4.1. Štátny národ

**Štátny národ** predstavuje **súhrn štátnych občanov**. Na štátnu príslušnosť sa formálne viaže príslušnosť k štátnemu národu. Kto nemá štátnu príslušnosť určitého štátu je cudzinec alebo bezdomovec (apatrida). Inštitútu občianstva v modernom zmysle sa pozornosť venuje už v starovekom Ríme. **Caesar** začína s udeľovaním rímskeho občianstva (latinského práva) vo veľkom. **Vespasianus** udeľuje latinské právo celej Hispánii. Posledný krok robí cisár **Caracalla**, ktorý roku 212 vydáva edikt **Constitutio Antoniniana de civitate** a rozširuje **rímske občianstvo** na všetkých slobodných obyvateľov Rímskej ríše. Cieľom tohto opatrenia je

však hlavne zvýšiť štátne príjmy rozšírením okruhu daňovníkov, ako udeliť a zaručiť politickú slobodu.

S kategóriou **národa** sa možno stretnúť vo francúzskych podmienkach vývoja. Na otázku **Čo je tretí stav?**, položenú v Národnom zhromaždení, markíz **Mirabeau** (1749-1791) odpovedá: *"Tretí stav je celý národ (Le troisieme état c'est toute la nation)."*

Hans **Nawiasky** pri skúmaní vzťahu pojmov ľud a národ k štátu objasňuje, že oba pojmy možno stotožňovať so štátom, k čomu aj dochádza.

Ako konštatuje Peter **Pernthaler**, pojmy ľud a národ boli v týchto súvislostiach pojmi **jednoty** a **identity**. **Národná myšlienka** ako koncepcia politického zjednotenia bola v 19. storočí formulovaná v Taliansku a Nemecku. **Čo národ, to štát** bolo heslo viacerých hnutí za národné zjednotenie.

#### 4.1.1. Znaký národa

Pokúsme sa o zhrnutie a zovšeobecnenie základných myšlienok: **Národ** je ľud, ktorý sa individualizoval prostredníctvom zvláštneho politického vedomia. Identifikuje a zjednocuje sa najmä na základe týchto dôvodov (klasifikácia podľa názoru Petra **Pernthalera**):

**spoločný pôvod**

**spoločný jazyk**

**spoločné dejiny a spoločné územie.**

**vedomie a vôľa k národnej identite**

##### 4.1.1.1. Spoločný pôvod

Národy spravidla majú "prirodzený" základ spoločného pôvodu v sérii generácií v rámci určitého územia alebo kmeňa. Toto spoločenstvo pôvodu neznamena antropologickú jednotu v zmysle "rasovo čistého" národa, ale presný opak. Takmer všetky národy vznikli v procese zmiešavania pôvodného obyvateľstva a rôznych vln sťahovaní, dobývania a exogamných vzťahov k iným kmeňom. Fyzicky homogénne etniká sú zriedkavé a sú výsledkom vonkajšej alebo spoločenskej izolácie malých skupín (Eskimáci, bušmani v Afrike, domorodí obyvatelia Austrálie).

#### **4.1.1.2. Spoločný jazyk**

Vlastný jazyk je vyjadrením samostatnosti národa. Je znakom vnútornej spolupatričnosti a vonkajšieho ohraničenia, ako aj nositeľom "národných" dejín, kultúry, náboženstva, svetonázoru a duchovnej identity ľudí. Jazyk kultúrne vyspelých národov obvykle nadobúda podobu "spisovného jazyka".

Výnimočne si národ bez jazyka dokáže zachovať identitu, ak sú silné iné zjednocujúce faktory (napríklad Íri). Jazyk môže spájať aj viac národov (nemčina vo Švajčiarsku, Rakúsku a v rozdelenom Nemecku).

Príťažlivosť sociálne prevažujúcich alebo všeobecne rozšírených jazykov ohrozuje kultúrnu svojbytnosť a prežitie mnohých menších jazykových skupín. Jazyková asimilácia často predchádza národnú.

#### **4.1.1.3. Spoločné dejiny a spoločné územie**

Rôzne národné kmene a skupiny, ktoré zjednocuje spoločný štát alebo geograficky ohraničené a charakteristické územie (britské ostrovy, alpské oblasti) si spravidla v priebehu histórie vytvárajú svet spoločných zážitkov, predstáv a pocitov. Popri vojenských úspechoch je pre kontinuálny vývoj

jednotného národa podstatná aj existencia viacerých kultúrnych a civilizačných centier (hlavné mesto, strediská obchodu, univerzity).

Vedomie tejto územnej viazanosti politickej zvláštnosti a existencie sa odráža v predstave "práva na vlasť" a v zodpovednosti za stav prírodného a spoločenského životného prostredia vo vzťahu k nasledujúcim generáciám.

#### 4.1.1.4. Vedomie a vôľa k identite

Úvahy o doteraz vymenovaných prvkoch zdôvodňujúcich svojbytnosť národa vyúsťujú do kľúčovej otázky, či sú dostatočnou a trvalou zárukou jeho **etnického vedomia a vôle k svojbytnosti**. Tento prvok sa týka nielen individuálneho postoja príslušníkov národa, ale aj "spoločnej vôle" a "spoločného vedomia" v zmysle spoločenských hodnotových predstáv, všeobecných vzorov správania, a pod. skupiny alebo spoločenstva.

Vzhľadom na neustále procesy asimilácie a odnárodňovania vo vývoji národov, môže skupina napriek všetkým rozlišujúcim znakom etnickej svojbytnosti prežiť ako národ (národná skupina) iba vtedy, ak nepretržite potvrdzuje svoju vôľu ku kultúrnej a politickej samostatnosti a ak si je jasne vedomá vlastných cieľov a hodnotových predstáv, ktorými sa líši od iných národov.

Ak však národné cítenie prerastie do vedomia nadradenosti vlastného národa a nepriateľstva alebo opovrhovania cudzím národom, vzniká hrozba nacionalistického barbarstva, pred ktorým, prorocky varoval Franz **Grillparzer**: *"Cesta novšieho vývoja vedie od humanity cez nacionalitu k beštialite"*.

V tomto smere "národný duch" a "národné cítenie" často slúžili ako náhradné náboženstvo a viedli k individuálnym i masovým psychologickým javom, ktoré možno označiť iba ako chorobné.



#### 4.1.2. Právo národov na sebaurčenie

Systematicky rozpracovaná myšlienka **národného sebaurčenia** sa po prvý raz objavuje v názoroch teoretikov americkej a francúzskej revolúcie. V priebehu I.svetovej vojny i po jej skončení sa právo na sebaurčenie formuluje v známych 14 bodoch amerického prezidenta Woodrowa **Wilsona** (1856-1924). Následne sa uskutočňuje v etnicky odôvodnených plebiscitoch (severné Korutánsko, severné Šlezvicko, východné Prusko, horné Sliezsko).

Právo na sebaurčenie sa medzinárodnoprávne uznáva až v Charte OSN (článok 1, bod 2, článok 55) a v článku 1 Paktu o ľudských právach z roku 1966 (účinný od 1976). Obsahovo zhodne je formulované aj v záverečnom dokumente **Konferencie pre európsku bezpečnosť a spoluprácu z Helsínk** (kôš I.1.a a kôš VIII.) z roku 1975.

Podľa prevládajúceho medzinárodnoprávneho chápania prislúcha právo na sebaurčenie výlučne **štátnym národom a kolonizovaným národom**. Dôvody pre toto protirečivé vymedzenie spočívajú v rešpektovaní **suverenity štátu**, ale aj v obavách etablovaných štátov z toho, že by si národné skupiny a "svojbytné národy" žijúce na ich území mohli robiť nárok na uplatnenie práva na sebaurčenie (hrozba pre labilnú **jednotu** niektorých štátov).

Variantou práva národov na sebaurčenie bola tzv.**Brežnevova doktrína** v rámci bloku komunistických štátov. Tento systém navonok starostlivo zdôrazňuje práve právo na sebaurčenie. Vo vnútri socialistických štátov ("bratských socialistických národov") praktizuje neohraničené právo na intervenciu v ostatných socialistických štátov (ozbrojené intervencie

Sovietskeho zväzu v NDR v roku 1953, v Maďarsku v roku 1956, v Československu v roku 1968, v Afganistane 1980).

#### 4.1.3. Problematika menšín

Ak v politickej realite nejestvuje národná homogénnosť, pretože štát pozostáva z rôznych národov, alebo obsahuje národnostné menšiny, je viacej riešení.

Predovšetkým to je pokus o mierové riešenie. Buď odtrhnutie alebo mierová **asimilácia** na štátotvorný národ.

Rýchla a násilná metóda znamená odstránenie cudzej časti útlakom alebo **vysídlením** a iné radikálne prostriedky. Významným príkladom je grécko-turecká zmluva z Lausanne z 30.januára 1923 (účinná ratifikáciou 26.augusta 1923). Podľa tejto zmluvy sa grécke obyvateľstvo žijúce na tureckom území presídlilo do Grécka a turecké obyvateľstvo žijúce na gréckom území sa presídlilo do Turecka, bez ohľadu na vôľu ľudí postihnutých týmto rozhodnutím.

#### 4.1.4. Ochrana menšín

Osoby, ktoré sa odlišujú od štátneho národa alebo od väčšinového obyvateľstva určitého územia národnosťou, jazykom, rasou, náboženstvom apod., potrebujú práva na ochranu v dvoch smeroch:

##### 1. práva na rovnaké zaobchádzanie a

##### 2. pozitívne práva na ochranu.

1. V prípade práv na rovnaké zaobchádzanie (prevention of discrimination) ide o zákazy, viazať na určité znaky menšín **diskriminačné opatrenia** (rasové odlúčenie, jazykové alebo náboženské zákazy, znevýhodnenie vo verejnej službe, prenasledovanie, apod.). Tieto

elementárne práva na rovnosť sú v súčasnosti zakotvené vo väčšine ústav. Problémy v tejto sfére plynú z nerovnej **faktickej** situácie väčšiny a menšiny. 2. Pozitívnymi právami na ochranu (protection of minorities) sa rozumejú nároky na **zvláštnu ochranu a zvláštne možnosti rozvoja** menšiny. Zaručujú zvláštne štátne opatrenia na vyrovnanie faktického znevýhodnenia menšiny voči väčšine (zriadenie menšinového školstva, prípustnosť jazyka menšiny v úradnom styku, podpora kultúrnych inštitúcií menšín).

Nadväzujúc na obe uvedené kategórie práv dnes medzinárodné právo a mnohé ústavy národných štátov zaručujú tieto typy práv etnických, náboženských a jazykových menšín:

- 1. právo používať jazyk,**
- 2. právo na vlastné výchovné zariadenia a kultúru,**
- 3. právo nebyť diskriminovaný v politickom, spoločenskom a hospodárskom zmysle,**
- 4. právo na politické a kultúrne vzťahy cez hranicu a**
- 5. právo slobodného vyst'ahovania.**

1. Toto právo má značný diapazón možností - od zákazu diskriminácie až po široké nároky na viacjazyčnosť v úradnom styku či na topografické označenia. Príkladom rozsiahleho zakotvenia môže byť článok 19 rakúskeho štátneho základného zákona z roku 1867. Vychádza z toho, že každému národnému kmeňu (Volksstamm) zaručuje neporušiteľné právo na zachovanie a pestovanie vlastnej národnosti a jazyka. Ods.2 znie: "*Uznáva sa rovnoprávnosť všetkých v krajine obvyklých jazykov (landesübliche Sprachen) v škole, úradoch a vo verejnom živote*".

2. Udržanie a rozvoj jazyka menšiny predpokladá plnohodnotný a autonómny školský systém. Základným problémom v tejto oblasti je

definovanie "dostatočného počtu žiakov", aby sa umožnila viacstupňová a trvalá prevádzka škôl.

3. Ak skutočný politický systém strán a spolkov nerešpektuje etnickú mnohorakosť, sú všetky nároky na rovnosť vo vzťahu štát-občan neúčinné. Preto zo skúsenosti francúzska národnostná skupina v Quebecu kladie mimoriadny dôraz na presadzovanie francúzštiny v hospodárskom živote, v pracovných vzťahoch i v rámci technických možností (doprava, správy). Účinná je predovšetkým myšlienka **bilingualizmu** a **bikulturalizmu** silným zakotvením francúzskeho živlu v politickom systéme. Anglofónna väčšina je pripravenejšia zohľadňovať francúzštinu v politickom živote.

4. Pre menšie národnostné skupiny a jazykové menšiny sú kontakty s "materským národom" predpokladom prežitia a zachovania jazykovo-etnickej identity. Izolácia má obyčajne za následok ustrnutie, zmiešanie a asimiláciu menšiny. Národné štáty neveľmi dôverujú takýmto kontaktom, vidia v nich ohrozenie národnej jednoty a zvrchovanosti.

5. Ak sú životné podmienky príslušníka menšiny v rámci väčšinového národa také neznesiteľné, že sa radšej vzdá "práva na vlasť", ako by tam mal ďalej žiť, musí mať možnosť natrvalo vystúpiť zo zväzku so štátom. Táto individuálna **možnosť voľby vlasti** patrí k princípu priznania sa k príslušnosti k národu a tým k sebaurčovaciemu právu ako ľudskému právu. Keď sa vysťahovalectvo vyskytuje v masovom meradle (voľba nohami), pokúšajú sa totalitárne režimy tieto pohyby zastaviť extrémnymi obmedzeniami pri prekračovaní hraníc (železná opona, berlínsky múr).

## IV.FUNKCIE ŠTÁTU

*A.Brössl-P.Holländer-I.Kanárik: Náčrt teórie štátu. Košice 1991; J.Filip-J.Svatoň-J.Zimek: Základy štátovedy. Brno 1994; P.Holländer: Základy všeobecnej štátovedy. Praha 1995; G.Jellinek: Všeobecná štátoveda. Praha 1906; I.Kanárik: Funkcie štátu v právnom štáte. 1993; K.Klíma: Ústavné právo. Praha 1995; J.Prusák: Teória práva. Bratislava 1995; M.Večeřa: Welfare state a právni stát. In: P.Hungr a kol.: Právni filozofie. Brno 1993.*

### I. Podstata štátu a funkcie štátu

Všetky otázky týkajúce sa štátu súvisia bezprostredne alebo viac či menej sprostredkované so **štátnou mocou**, ktorá je špecifickým znakom štátu. V dôsledku **kvalitatívnych vlastností** štátnej moci (suverenita a výlučnosť štátnej moci, princíp teritoriality) je štát ako jedna z politických inštitúcií v spoločnosti **jedinou všezahrňajúcou organizáciou obyvateľstva na danom území**. To znamená, že v relácii k ostatným druhom moci v spoločnosti (napríklad k moci politických strán, masových záujmových organizácií) jedine štátna moc je nezávislou mocou (suverénnou, resp. zvrchovanou), má výlučný charakter (štát sa o moc s nikým nedelí, naopak, monopolizuje si ju) a vzťahuje sa na **každého** jednotlivca (občana, obyvateľa) žijúceho na presne vymedzenom území (na štátnom území). **Pojmovo** možno potom štátnu moc vymedziť ako spoločenskú silu, ktorá je spôsobilá aj pomocou donútenia presadiť vôľu nositeľa štátnej moci.

**Podstata štátu** prirodzene tiež bezprostredne súvisí so štátnou mocou. Vymedziť podstatu štátu znamená predovšetkým zodpovedať na otázku: Kto je subjektom štátnej moci? Alebo aj inými spôsobmi: Komu patrí štátna moc? Záujem či vôľu koho štát formuluje, presadzuje a v krajnom prípade aj

vynucuje? Pochopenie podstaty štátu je nevyhnutnou podmienkou vedeckého prístupu ku funkciám štátu, pretože **funkcie štátu vyplývajú** (sú podmienené, resp. predurčené) **z podstaty štátu**. Iné sú funkcie štátu policajného a iné právneho, liberálneho a sociálneho.

## 2. Úlohy štátu

Skôr než prejdeme k samotnej problematike funkcií štátu, je žiadúce aspoň stručne sa zmieniť o úlohe štátu. **Aj keď spolu tieto pojmy obsahovo súvisia a nezriedka sú stotožňované, predsa len je medzi nimi rozdiel, nie sú synonymické.**

Štát existuje súčasne s občianskou spoločnosťou, je s ňou prepojený tisícokrakými spôsobmi, vždy však vieme obidva fenomény identifikovať, "akademicky oddeliť". Občianska spoločnosť potrebuje štát, pretože jedine on dokáže sformulovať a presadiť "verejný záujem", kladie teda na štát určité nároky, požaduje splnenie vytýčených úloh.

Z tohto aspektu je štát inštitúciou, ktorá má presne vymedzenú organizačnú štruktúru (parlament, vláda, súdy, a pod.), vytýčené ciele a úlohy (vstup do NATO, Európskej únie, previesť privatizáciu v ekonomike). Charakteristickým rysom v jeho konaní je rigorózna účelovosť.

Úlohy štátu sú relatívne premenlivé, pretože sú podmienené konkrétnym historickým vývojom štátu, dosiahnutou životnou úrovňou obyvateľstva, pomerom politických síl, kultúrnou vyspelosťou, medzinárodnou situáciou atď., a sú realizované prostredníctvom takých činností štátu, ktoré nazývame funkcie štátu. Pri zabezpečovaní celospoločenských úloh štátu sa jednotná činnosť štátu rozvetvuje na rozličné funkcie tak, aby štát mohol operatívne riadiť dôležité oblasti spoločenského života.

Nemožno stotožňovať úlohy a funkcie štátu. **Úlohy** štátu predstavujú súhrn požiadaviek, resp. problémov, ktoré stoja pred štátom v tej-ktorej etape jeho historického vývoja. **Funkcie** štátu vyjadrujú smerovanie mocensko-riadiacej činnosti štátu, zamerané na splnenie úloh vyplývajúcich z cieľov štátu. Strategické ciele štátu sa spravidla nazývajú prioritami štátu. To znamená, že úlohy sú objektívne historicky štátu dané, ale funkcie **vedome** uskutočňuje nositeľ štátnej moci, usilujúc sa tak splniť objektívne úlohy štátu.

### 3. Funkcie štátu - pojem

Podobne ako právo má svoju formu (pramene práva) a obsah (právne normy) má aj každý štát svoj obsah a formu. Ak pri istej prípustnej miere zjednodušenia môžeme vysloviť rovnicu: štát = štátna moc, potom **forma** štátu znamená spôsob organizácie štátnej moci a **obsah** štátu predstavuje **činnosť** štátnej moci. Štátna moc je prostriedkom zabezpečenia činnosti štátu. *"Obsahom štátu je činnosť, ktorá je zameraná na určitý cieľ, je trvalá a zabezpečená štátnou mocou, vykonáva sústavou štátnych orgánov a tým aj činnosťou štátnych funkcionárov a úradníkov"*. V právnom štáte je táto činnosť "rámcovaná" ústavou a zákonmi a taktiež na základe opakujúcich sa volieb aj programom väčšiny pre príslušné volebné obdobie.

Tak ako nie sú pochybnosti o tom, že obsahom práva sú právne normy, možno tiež jednoznačne konštatovať, že **obsahom štátu sú funkcie štátu**.

**Pod funkciami štátu rozumieme hlavné, resp. základné smery činnosti štátu.**

Keďže všetko, čo sa týka štátu súvisí vlastne so štátnou mocou, v prípade funkcií štátu to znamená zodpovedať na otázku: "čo štátna moc robí?", "aká je jej činnosť?". Pojem "funkcia štátu" však nezahŕňa

akúkoľvek činnosť štátnej moci a teda všetkú tú pestrú, každodennú, miliónmi nitiek pospriadanú činnosť jednotlivých zložiek štátneho mechanizmu, ale "len" hlavné, či základné smery činnosti štátu. Namiesto je otázka, aký význam má kategória "funkcie štátu" a teda určenie hlavných, základných smerov činnosti štátu? V čom spočíva praktický prínos množstva popísaných strán o funkciách štátu pre občiansku spoločnosť?

**Atribútmi štátnosti** sú funkcie, štát by bez nich nemohol existovať. Funkcie štátu možno chápať ako **prejavy authority štátu**, prostredníctvom ktorých rôznymi prostriedkami a v rôznych oblastiach života spoločnosti smeruje k realizácii svojho poslania. Funkcie štátu, všeobecne povedané, sú **typy činností štátu**.

Funkcie štátu predstavujú základnú orientáciu na splnenie úloh štátu. Ich poslaním nie je postihnúť či vyjadriť nespočetné množstvo konkrétnych, praktických štátnomocenských činností, ale sú kategóriou **druhovou**, či akýmsi spoločným menovateľom pre vyjadrenie smerov činností, ktorými chce štát splniť ciele a úlohy, ktoré sa od neho očakávajú.

Samotné sformulovanie jednotlivých funkcií štátu nemôže byť dielom voluntarizmu či fantázie vedcov a politikov, ale musí zodpovedať historickému poslaniu tak dôležitého nástroja regulovania spoločenských vzťahov, akým je štát (a s ním aj právo). Ich sformulovaním si reprezentanti štátu "nastavujú zrkadlo" pred verejnosťou vo vnútri štátu, ale aj pred medzinárodným spoločenstvom. Aké hodnotenie získa napríklad štát, s ktorým sa na konci 90-tych rokov 20. storočia spája funkcia triednopotlačateľská? Na druhej strane, ktorý z dnešných štátov uskutočňujúcich štátny terorizmus, či majúci agresívnu zahraničnú politiku si otvorene prizná, že agresia voči iným štátom je jeho vonkajšou funkciou?



Pod funkciou inštitúcie sa vo všeobecnosti rozumie vonkajší prejav jej vlastností, ktorý je zameraný na dosiahnutie nejakého účinku. **Ak činnosť štátu dosahuje určitú kvantitu a kvalitu označujeme ju funkcia štátu.** To predovšetkým znamená, že treba určiť **kritéria**, ktorými možno túto kvalitu a kvantitu hodnotiť (testovať), a ktoré umožňujú činnosť štátu kvalifikovať ako jeho funkciu.

Funkciou štátu je teda taká jeho činnosť, ktorá spĺňa resp. má nasledovné vlastnosti (znaky):

- veľký rozsah a celospoločenský význam,
- trvalý a systematický charakter,
- na jej vykonávanie štát vytvára objektivizované formy (inštitucionalizácia činnosti štátu).

Napriek rôznym klasifikáciám funkcií štátu možno konštatovať, že podstatným znakom všetkých funkcií je to, že sú vykonávané vo **verejnom záujme** ako výraz suverenity štátu, ktorý je zároveň ich garantom.

Základné zameranie činnosti štátu nemá konjunkturálny a epizodický charakter, ale systematický a trvalý. Uskutočňuje sa v priebehu celého historického obdobia, počas ktorého sa rieši daná hlavná úloha.

Funkcie štátu sú realizované štátnym mechanizmom (sústavou štátnych orgánov v rámci ich právomoci a kompetencie, armádou, políciou). *"To však nevylučuje, aby súbežne vykonávali niektoré činnosti aj **neštátne subjekty**, samosprávne či súkromnoprávne napríklad v oblasti zdravotníckej starostlivosti, zabezpečenia miestneho poriadku, osobnej bezpečnosti, ochrany kultúrnych pamiatok".* Táto obdobná **neštátna** činnosť vykonávaná priamo občanmi, resp. prostredníctvom ich nezávislých inštitúcií je podmienená koncepciou demokracie vrátane samosprávy.

K uvedeným vlastnostiam (znakom) funkcií štátu treba dodať ešte jednu ich spoločnú charakteristickú črtu: **vzájomnú závislosť a podmienenosť** ako reflexiu jednotnosti štátnej moci a tiež jednotnosti práva.

#### 4. Klasifikácia funkcií štátu

Každý jav možno skúmať z rôznych rovín pohľadu, preto je prirodzené, že existuje aj viacero klasifikačných kritérií funkcií štátu. Táto pluralita v prístupe je žiadúca, pretože umožňuje lepšie pochopiť samotný obsah štátu. Nemožno však súhlasiť s členením funkcií štátu na základné a vedľajšie, pretože samotný pojem "funkcia štátu" sa implicitne týka len hlavného, resp. základného smeru činnosti štátu. Na druhej strane však platí, že v konkrétnom historickom okamžiku nemajú všetky funkcie rovnakú vážnosť, aktuálnosť, poradie dôležitosti, ale treba pripustiť, aj napriek nezastupiteľnosti každej z nich, isté priority medzi nimi.

Funkcie štátu možno **klasifikovať** predovšetkým podľa týchto kritérií:

1. suverénny charakter štátnej moci,
2. forma uplatňovania moci a
3. reprodukcia moci.

1. Konkrétnymi funkciami sa môžu jednotlivé štáty líšiť, ale u **všetkých** existujúcich štátov sveta môžeme klasifikovať ich funkcie na **vnútorné a vonkajšie** na základe suverenity štátnej moci. Štátna moc je nezávislou vo vnútri štátu (voči iným druhom moci, ktoré existujú vo vnútri štátu, resp. v rámci politického systému spoločnosti) ako aj navonok, mimo hranice štátu a teda voči iným štátom. Suverenita štátu má teda svoju vnútornú aj vonkajšiu stránku a jej konkrétne prejavy umožňujú členiť

základné smery činnosti štátu (teda funkcie štátu) na vnútorné a vonkajšie u každého štátu.

Pri určení konkrétnych (jednotlivých) funkcií štátu sa stretávame v štátovede, v odborných prácach jednotlivých autorov, s ich rozdielnym klasifikovaním, resp. určením základných smerov činnosti štátu. Napríklad činnosť štátu orientovaná na tvorbu a ochranu životného prostredia je buď považovaná za samostatnú funkciu štátu alebo je táto činnosť štátu štruktúrne rozptyľovaná do iných, už existujúcich funkcií (hospodárskej, kultúrno-výchovnej, ochrany verejného poriadku atď.).

Určenie funkcií štátu nemôže byť prevedené taxatívnym spôsobom a raz a navždy, pretože sú kategóriou historickou, konkrétnou, premenlivou v závislosti od času (vývojového stupňa konkrétneho štátu) a priestoru.

Kto má vlastne "kompetenciu" vymedziť vnútorné a vonkajšie funkcie štátu? Vedci, politici, či prognostici? Odpoveď je jednoznačná: každý, kto podá doktrínalnu, resp. vedeckú charakteristiku štátu, jeho podstaty a činnosti, rešpektujúc jej kvalitatívne vlastnosti (rozsiahla, systematická a inštitucionalizovaná činnosť štátnej moci vo verejnom záujme).

Pri formulovaní jednotlivých funkcií štátu musia slúžiť ako **zdroje či pramene ich poznania** fenomény právne, ale aj mimoprávne, najmä politické. Z oblasti práva sú to predovšetkým ústava štátu, ktorá má vymedziť podstatu štátu a regulovať základné spoločenské vzťahy, sústavu najvyšších štátnych orgánov, ďalej právna úprava kreovania jednotlivých ministerstiev, právne kódexy, ktoré tvoria nosné piliere jednotlivých právnych odvetví, ale aj obsah takého dôležitého právneho predpisu, akým je zákon o štátnom rozpočte.

Z politiky sú to predovšetkým Programové vyhlásenie vlády, volebné programy víťazných politických strán, "zásadné politické prejavy a

stanoviská" najvyšších ústavných činiteľov, reprezentatívne výskumy verejnej mienky, vedecké prognózy.

Klasifikácia funkcií štátu podľa vnútornej a vonkajšej stránky suverenity štátnej moci je **politickým** hľadiskom prezentujúcim vnútornú a zahraničnú politiku štátnej moci.

Za každou funkciou štátu treba vidieť každodennú prácu mnohých štátnych orgánov, ale aj ostatných zložiek štátneho mechanizmu predstavovanú obrovským množstvom **konkrétnych foriem realizácie** funkcie štátu (zachádzajúcich vo vzťahu k občanovi častokrát až do detailov typu: "zmeniť priezvisko možno len z týchto a týchto dôvodov a žiadosť občana musí obsahovať tieto náležitosti ...").

Rozsah, intenzita a efektívnosť konkrétnych foriem realizácie danej funkcie závisí aj od obsahu politickej vôle, ktorú "vít'azi v podmienkach pluralitnej demokracie" premenia na štátnu vôľu. Napríklad jednou z najdôležitejších otázok pri riadení spoločnosti, o ktorej bolo potrebné v rámci riešenia vzťahu štátu a občianskej spoločnosti u nás mocensky, prostredníctvom práva rozhodnúť bolo to, či má Slovenská republika byť štátom liberálnym (minimálnym, negatívnym) a takto reagovať na oprávnenú kritiku etatizmu a dirigizmu v jeho predchádzajúcej podobe alebo či bude sociálnym, resp. sociálnoprávnym štátom zodpovedajúcim pred občianskou spoločnosťou za celkový spoločenský status člena občianskej spoločnosti.

Výsledky volieb od roku 1990 naznačili, že občania Slovenskej republiky dávajú prednosť tým politickým stranám, ktoré sa orientujú na sociálny charakter štátu pred jeho liberalistickou alternatívou so "šokovou terapiou". Na druhej strane je však axiómou, že reálne sociálnym môže byť len ten štát, v ktorom základné ekonomické ukazovatele umožňujú zaradiť

ho medzi "vyspelé štáty sveta" (napríklad Spolková republika Nemecko ako prototyp Sozialrechtsstaatu). Riešenie dilemy "liberálny alebo sociálny štát" sa náležite premieta predovšetkým do obsahu hospodárskej funkcie štátu, funkcie sociálnej starostlivosti a funkcie kontroly miery práce a miery spotreby. Avšak ani ten najliberálnejší štát nemôže nezasahovať do vzťahov v občianskej spoločnosti (živelnosť trhového mechanizmu charakterizovanú presadzovaním individuálnych a skupinových záujmov musí doplniť záujem verejný resp. celospoločenský).

**Vnútorne funkcie štátu** sú predovšetkým:

- a. hospodárska funkcia
- b. funkcia sociálnej starostlivosti
- c. funkcia kontroly miery práce a miery spotreby
- d. kultúrno-výchovná funkcia
- e. funkcia ochrany životného prostredia
- f. funkcia ochrany verejného poriadku a garancie základných práv a slobôd občanov.

**Vonkajšie funkcie štátu** sú predovšetkým:

- a. funkcia obrany štátu
- b. funkcia mierovej (hospodárskej a politickej) spolupráce so všetkým štátmi.

**Hospodárska** funkcia štátu má ako jeden zo svojich cieľov zabezpečiť "ekonomické prežitie" celej spoločnosti. Štát vystupuje ako jeden z vlastníkov, aj keď názory na požadovaný rozsah jeho vlastníctva sú rôzne.

Štátom regulovaný proces privatizácie, štátny rozpočet, daňový systém, úverová politika, regulovanie importu a podpora exportu prostredníctvom colných predpisov, emisná činnosť štátu v peňažníctve, štátne dlhopisy, bankrotové právo, protimonopolné opatrenia - to je len

demonštratívny výpočet činností štátu v rámci danej funkcie štátu. Od efektívnosti tejto funkcie závisí celková životná úroveň obyvateľstva a dosiahnutý stupeň makroekonomických ukazovateľov.

Funkcia **sociálnej starostlivosti** sa nesmie stotožňovať so sociálnym zabezpečením vymedzeným v zákone o sociálnom zabezpečení, pretože jej rozsah je oveľa širší. V prechodnom období od etatizmu k trhovému hospodárstvu význam tohoto základného smeru činnosti štátu vo vzťahu k občanovi narastá. Štát definuje podmienky životného minima, stanovuje podporu v nezamestnanosti, podmienky pre poskytovanie prídavkov na deti, rodičovského príspevku. Konkrétne formy činnosti štátu v rámci tejto funkcie sú orientované aj na poskytovanie zdravotníckych služieb obyvateľstvu či už v zariadeniach štátu alebo tým, že štát stanoví podmienky pre poskytovanie privátnej starostlivosti. O tom, že ide o zvládnutie neľahkých úloh a o zložitú činnosť štátnych orgánov svedčí napríklad aj proces kreácie a fungovania Sociálnej poisťovne a kategorizácia pri poskytovaní liekov.

Sociálna starostlivosť štátu sa inštitucionalizuje aj v podobe domovov dôchodcov, penziónov, staníc opatrovateľskej služby, detských domovov, azylových domov pre bezdomovcov a opustené deti atď.

Za extrémne a nežiadúce vo vzťahu štát a občan treba považovať nivelizačné tendencie z nedávnej minulosti, keď štát bol považovaný za sociálny nástroj, ktorý má zabezpečiť rovnakú sociálnu úroveň pre všetkých. Takto chápaná rovnosť (sociálna) nemôže existovať. Právny štát môže a má zabezpečiť rovnosť v zmysle rovnoprávnosti, t.j. rovnakého postavenia pred zákonom. Zmeniť myslenie a svoje konanie musia tí, u ktorých všetko, na čo sa zmôžu je to, že natŕčajú ruky smerom ku štátu, pričom *"by sa nemali spoliehať na to, že niekto iný je povinný starať sa o to,*

*aby sa mali lepšie po hmotnej i duchovnej stránke. Bez vlastnej pričinnosti je nemorálne požadovať zlepšenie hmotných i duchovných podmienok života".*

**Funkcia kontroly miery práce a miery spotreby.** V podmienkach transformácie ekonomiky štát upúšťa od viacerých foriem detailného zasahovania pri odmeňovaní, tvorbe cien, úprave pracovnoprávných vzťahov atď.

Vzhľadom na význam pracovnej činnosti a dosahovanej úrovne spotreby pre osobný status občana je potrebné aj v zmenených spoločensko-politických podmienkach považovať pôsobenie štátu v uvedených oblastiach za jeden zo základných smerov jeho činnosti. Slovné spojenia "miera práce", "miera spotreby" majú postihnúť skutočnosť, že štát určuje (a samozrejme aj kontroluje) podmienky pri existenčnej interakcii občanov navzájom a ku štátu, pretože autarkčnosť jednotlivca v dnešných podmienkach je prakticky nemožná.

"Mieru práce" reguluje štát napríklad vydaním Zákonníka práce, mzdových právnych predpisov, stanovením kvalifikačných požiadaviek (sudca a prokurátor musia mať právnické vzdelanie a absolvovať čakatelskú prax), organizátorskou, ale aj materiálnou pomocou pri rekvalifikácii, stanovením inkompatibility jednotlivých druhov pracovnej činnosti (funkcia sudcu je nezlučiteľná s funkciou poslanca zastupiteľského orgánu, s funkciou vo verejnej správe, sudca nesmie ďalej zastávať žiadnu inú platenú funkciu ani vykonávať inú zárobkovú činnosť s výnimkami, ktoré stanoví právny predpis).

"Miera spotreby" je ovplyvňovaná štátom najmä tým, že reguluje tvorbu cien, aj keď nie tak detailne ako v minulosti. V dôležitých prípadoch štát stanovuje maximálne ceny výrobkov (maximálna cena za kg kapra v

predvianočnom období) dovozné a vývozné kvóty tovarov až po zákaz ich vývozu a dovozu. Spotrebný kôš občana je ovplyvnený aj diskontnou sadzbou stanovenou Národnou bankou SR, pretože sa premieta do výšky úrokov pri poskytovaní úverov a má vplyv na výšku úrokov pri vkladoch obyvateľstva, ďalej stanovením cien pri predaji bytov do vlastníctva občanov, výškou nájomného v komunálnych bytoch atď.

**Kultúrno-výchovná funkcia štátu.** Pojem "kultúra" v tomto kontexte treba chápať v jeho najširšom politologickom význame. Okrem svojho "klasického" obsahu zahŕňa najmä politickú kultúru, právnu kultúru, vedu a vzdelanie.

Aj keď je to zdanlivo nelogické, najväčšie problémy právneho štátu sú mimo oblasť práva - v politike, ekonomike, morálke. Celková úroveň kultúry spoločnosti v čo najširšom zmysle slova, zásadným spôsobom ovplyvňuje úsilie o vytvorenie podmienok a samotnú existenciu právneho štátu.

Tento základný smer činnosti štátu je rovnako dôležitý ako ostatné funkcie štátu. Krátkozraká politika štátu charakterizovaná nedostatočnou podporou vedy, školstva, kultúrnych inštitúcií (ide prevažne o rozpočtové organizácie a aj v prípade príspevkových organizácií sú zisky minimálne, ak vôbec sú) prostredníctvom štátneho rozpočtu a rôznych foriem fiškálnej politiky vedú z dlhodobého hľadiska k nenahraditeľným stratám v rozvoji občianskej spoločnosti.

Investície do vedy, školstva, kultúry je ťažko kvantifikovať z hľadiska konkrétnej sumy predstavujúcej zisk. Je to však kapitál, ktorý sa zúročuje kvalitou svojho mozgového (duchovného) potenciálu v podobe nových technológií, know-how, licencií. Mnohé štáty si v súčasnosti uvedomujú aj dôležitosť **informácií** pre zabezpečenie reprodukcie spoločnosti a preto



vykonávajú rozsiahlu informačnú činnosť. Vysoká kultúrna, morálna úroveň dosiahnutá v spoločnosti je protipólom kriminality, korupcie, neznášanlivosti.

**Funkcia ochrany životného prostredia.** Jedine štát ako všezahrňujúca organizácia obyvateľstva na danom území je spôsobilý zabezpečiť, aby všetky základné zložky životného prostredia - pôda, voda, ovzdušie - nepodľahli civilizačným chorobám do takej miery, že ohrozia existenciu samotnej civilizácie. Činnosť štátu v tomto hlavnom smere je však investične veľmi náročná, najmä ak sú tu resty z minulosti.

Štát vydáva a garantuje hygienické normy, normy prípustnej emisie škodlivých látok do všetkých zložiek životného prostredia, stará sa o vytvorenie materiálnych podmienok, ktoré majú minimalizovať ohrozenie života a zdravia občanov (protiepidemiologické opatrenia, vybavenie motorových vozidiel katalyzátormi, čističky odpadových vôd, zachytávače, filtre pri úniku škodlivín, veterinárne opatrenia pri nákaze zvierat atď.).

**Funkcia ochrany verejného poriadku a garancie základných práv a slobôd občanov.** Svojím obsahom je táto funkcia namierená proti všetkým, ktorí porušujú právny poriadok štátu. Chráni občanov štátu pred porušiteľmi právnych noriem tvorbou a realizáciou hmotnoprávných a procesnoprávných záruk zákonnosti (napríklad zrušenie alebo zmena nezákonných právnych aktov, kontrola, dozor, dohľad, rozhodovanie sporov a pod.). Vzhľadom na vývoj a charakter súčasnej kriminality z hľadiska jej materiálového vybavenia musí (pokiaľ možno v predstihu) aj štátny mechanizmus pružne reagovať a vybaviť najdostupnejšími materiálno-technickými prostriedkami svoje zložky štátneho donútenia (počítačovou technikou, budovaním väzníc, modernizáciou strojového parku) a primerane finančne oceniť ochrancov verejného poriadku.

Osobitne citlivou otázkou v právnom štáte sú garancie základných práv a slobôd občanov. Ústava SR upravuje v hlave druhy základné práva a slobody občanov, avšak samotné ich ústavné zakotvenie nepostačuje. Ďalším stupňom ich garancie je vydávanie osobitných zákonov konkretizujúcich obsah ústavy. Sú to napríklad zákon o politických stranách, petičný zákon, zákon o štátnom občianstve, zákon o združovaní občanov, volebný zákon, ochrana osobnosti upravená v Občianskom zákonníku.

Nezastupiteľným stupňom garancie základných práv a slobôd je kreovanie a efektívne fungovanie takých zložiek štátneho mechanizmu, ako sú Ústavný súd SR, Najvyšší kontrolný úrad, všeobecné súdy, prokuratúra, policajný zbor, justičná a väzenská stráž, železničná polícia, armáda, orgány ochrany štátnych hraníc, daňová polícia, colná polícia a ďalšie.

**Funkcia obrany štátu** je charakteristická kombináciou individuálnej obrany štátu so systémom **kolektívnej bezpečnosti** v rámci celosvetových bezpečnostných štruktúr.

2. **Forma uplatňovania moci** je klasifikačným kritériom, podľa ktorého štát uskutočňuje funkciu **zákonodarnú, výkonnú a súdnu**. Základom tejto koncepcie funkcií štátu sa stalo učenie Charlesa-Louisa **Montesquieua** o trojdelení štátnej moci na moc zákonodarnú, výkonnú a súdnu vrátane ich inštitucionálnej oddelenosti.

K rovnakému rozdeleniu funkcií štátu možno dospieť, ak k ich poňatiu pristupujeme z **právneho hľadiska**. Právny štát je pri realizácii svojich funkcií viazaný právom. Spoločným znakom uskutočňovania všetkých troch funkcií je tvorba právnych aktov *"vo význame tvorby zákonov, vykonávania zákonov vykonávacími právnymi predpismi a tvorby individuálnych právnych aktov súdnymi, správnymi a inými orgánmi*

*aplikácie práva*" a to v závislosti od toho, na akom stupni všeobecnosti sa nachádza formálne vyjadrenie štátnomocenského aktu. Preto možno tieto funkcie nazvať tiež **formálnymi funkciami štátu**, ako výsledok **právnej** analýzy činnosti (resp. výsledku činnosti) určitých skupín orgánov.

3. **Reprodukcia moci.** Štátna moc vznikla v dôsledku spoločenskej deľby práce ako osobitný druh verejnej moci oddelenej od obyvateľstva. **Základnou funkciou moci vo všeobecnosti je zabezpečenie reprodukcie.** Funkciami štátu z tohto sociologického aspektu (kritéria) sú:

- **funkcia reprodukcie štátnomocenských štruktúr**
- **funkcia reprodukcie celej spoločnosti.**

Funkcia reprodukcie mocenských štruktúr, ktoré reprezentujú štátnu moc sa uskutočňuje činnosťou **mocenskou, ekonomickou a ideologickou** smerujúcou do vnútra štátu, do vnútra spoločnosti v rámci daného štátu ako aj činnosťou pôsobiacou voči iným štátom. Mocenskou formou reprodukcie sú napríklad pravidelne sa opakujúce voľby alebo menovanie štátnych úradníkov ako možné spôsoby kreovania štátnych orgánov, zásahy donucovacích zložiek štátneho mechanizmu proti útokom smerujúcim voči štátnej moci resp. jej predstaviteľom. Ekonomické zabezpečenie reprodukcie štátnomocenských zložiek predstavuje napríklad finančné krytie činnosti štátnych inštitúcií zo štátneho rozpočtu z hľadiska ich personálneho zloženia, ako aj materiálneho vybavenia. Pre ideologické prostriedky reprodukcie štátnomocenských štruktúr je charakteristické úsilie dosiahnuť vo verejnej mienke akceptáciu existujúceho mocenského systému, legitimovať štátnu moc u obyvateľstva. *"V stredoveku zohrával v tejto súvislosti významnú úlohu vzťah štátu a cirkvi, v totalitných systémoch dneška je to úsilie štátu ovládnuť masovokomunikačné médiá, v demokraciách je to napríklad štátom organizované, verejnosťou však*

*kontrolované, školstvo*". Ideologickú činnosť štátu navonok (voči iným štátom), ktorá má zabezpečiť reprodukciu jeho mocenských štruktúr v období veľkých vnútroštátnych spoločenských premien predstavuje úsilie novovznikajúcej štátnosti o jej **uznanie** medzinárodným spoločenstvom a teda snaha byť akceptovaným subjektom medzinárodného práva.

Funkcia zabezpečenia reprodukcie celej spoločnosti nazývaná tiež funkciou verejnej moci je vyjadrením organizovania života celej spoločnosti štátom, pretože štátna moc je jedinou spoločenskou silou, ktorá je spôsobilá riešiť úlohy týkajúce sa **celej** spoločnosti. Aj táto funkcia sa uskutočňuje rôznymi formami: mocensky, ekonomicky, sociálnou starostlivosťou, ekologickou činnosťou a pod. Príkladom na konkrétnu činnosť v rámci funkcie verejnej moci môže byť budovanie infraštruktúry, zabezpečovanie energetických zdrojov, občana pred agresiou, fiškálna politika štátu.

Vývoj obsahu funkcií štátu i foriem ich uskutočňovania **sa mení** s vývojom štátu samotného. Nemenným však zostáva ich vzájomné ovplyvňovanie sa ako aj ich bezprostredné prepojenie s politickým systémom spoločnosti, respektíve súvislosť funkcií štátu a demokracie.

## V.FORMA ŠTÁTU

*Aristoteles*: Politika. Bratislava 1980; *J.K.Bluntschli*: Allgemeines Statrecht. I. und II.Band. München 1863; *V.Bogdanor (Ed.)*: The Blackwell Encyclopaedia of Political Science. Oxford 1993; *A.Bröstl-P.Holländer-I.Kanárik*: Náčrt teórie štátu. Košice 1991; *J.Filip-J.Svatoň-J.Zimek*: Základy státovědy. Brno 1994; *J.Gebhardt*: Direkt-demokratische Institutionen und repräsentative Demokratie im Verfassungsstaat. Aus Politik und Zeitgeschichte, B 23/ 1991, s.16 a n.; *F.A.v.Hayek*: Právo, zákonodárství a svoboda. Praha 1991; *E.v.Hippel*: Allgemeine Staatslehre. Berlin-Frankfurt am Main 1967; *P.Holländer*: Základy všeobecné státovědy. Praha 1995; *G.Jellinek*: Všeobecná státověda. Praha 1906; *V.Klokočka*: Politická reprezentace a volby v demokratických politických systémech. Praha 1991; *P.Kresák*: Porovnávacie štátne právo. Ústavné systémy demokratických štátov sveta. Bratislava 1993; *P.Kresák*: Kongres USA. Bratislava 1993; *M.Kriele*: Einführung in die Staatslehre. Die geschichtlichen Legitimitätsgrundlagen des demokratischen Verfassungsstaates. Opladen 1994; *R.Michels*: Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie. Stuttgart 1925; *D.Miller (Ed.)*: Blackwellova encyklopedie politického myšlení. Brno 1995; *H.Nawiasky*: Staatslehre. I. -IV.Band. Zürich - Köln 1958; *P.Pernthaler*: Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre. Wien - New York 1986; *Platón*: Ústava. Bratislava 1980; *Platón*: Zákony. Praha 1997; *Polybios*: Historien (Auswahl). Stuttgart 1990; *K.R.Popper*: Otevřená společnost a její nepřátelé. I. a II., Praha 1994; *J.Prusák*: Teória práva. Bratislava 1995; *R.Scruton*: Slovník politického myšlení. Brno 1989; *M.S.Shugart*: On Presidents and Parliaments. East European Constitutional Review. Chicago 1993, ss.30-32; *C.C.Weston*: English Constitutional Theory and the House of Lords 1556-1832. London 1965; *R.Zippelius*: Allgemeine Staatslehre. München 1988.

### 1. Východiskové úvahy

Otázka "Aká forma štátu (ústava) je najlepšia?" je veľmi stará a mnohí antickí myslitelia sa na ňu snažia odpovedať. Základná otázka súvisiaca s formou štátu môže znieť: Kol'kí sa priamo alebo nepriamo podieľajú na

zvrchovaných právomociach a na základných politických a právnych rozhodnutiach?

Ak sa nechceme kĺzať po povrchu štruktúry **skutočných** mocí, ktoré umožňujú účinnú podporu uchopenia ústredných právomocí, nestačí brať zreteľ na formálnoprávne štruktúry (ústavné kompetencie parlamentu, vlády, ministrov), t.j. na formálnu ústavnosť. Pozornosť treba venovať aj **mocenským štruktúram politických strán**, ktoré uvádzajú do chodu parlament, vládu alebo jej členov (pozri súvisiacu kapitolu o politickom systéme).

Pavel **Holländer** upozorňuje na **Jellinek** postreh vo vzťahu k antickej politickej vede: "*Jednou z najgeniálnejších myšlienok antickej štátovedy je, že formy štátu sú totožné s formami ústav. Nech sa mení čokoľvek vo veciach štátnych, isté abstraktné vôľové pomery zostávajú za každých okolností rovnaké, miera ich premenlivosti je vtesnaná do pevných, tesných hraníc*".

O najlepšej forme vlády sa vedú spory oddávna. V staroveku **Herodotos** v diele **Dejiny** vkladá do úst siedmich významných Peržanov takéto úvahy. Výmena názorov sa týka panstva **jednotlivca**, vlády **nemnohých** a vlády **celého národa**.

Platón sa v dielach *Ústava* a *Politikos* zaoberá hodnotením **dobrých** a **zlých ústav** a načrtáva klasifikačný model, ktorý neskôr zdokonalí Aristoteles.

V **Zákonoch** Platón vyhlasuje **monarchiu** a **demokraciu** za matky všetkých ostatných vlád. Pre monarchiu je podľa Platóna príznačný princíp jednotného poriadku, **princíp moci**. Demokraciu pre zmenu charakterizuje **princíp slobody**. Najväčším umením je zrejme vhodné spojenie oboch.

Pravidelné formy vlády, v ktorých vládcovia sledujú všeobecný prospech, podľa **Aristotela** sú:

1. **kráľovstvo** - vláda jednotlivca
2. **aristokracia** - vláda nemnohých
3. **politeia** - vláda väčšiny.

Medzi nepravidelné, zvrátené formy vlády, v ktorých vládcom nejde o všeobecný prospech, patria:

1. **tyrania** - výhody pre jedného vládcu
2. **oligarchia** - výhody pre majetných občanov
3. **demokracia** - výhody pre nemajetných občanov.

**Aristoteles** sa prikláňa k stanovisku, že **najlepšou formou vlády** je **politeia**, stredný typ predstavujúci zmiešanie princípov **oligarchie** a **demokracie**.

Pod vplyvom názorov **Platóna** a **Aristotela** rozvíja **Polybios**, zakladateľ rímskej politickej teórie, úvahy o kolobehu foriem vlády. Vo svojom rozbere zdôrazňuje nestálosť každej formy vlády a hľadá riešenie, ako tejto netálosti zabrániť. **Polybios** preto za najlepšiu pokladá tú formu štátu, v ktorej sú **zmiešané prednosti dobrých foriem** - monarchie, aristokracie a demokracie. Prvým, kto podľa neho zaviedol takúto vládu bol spartský kráľ Lykurgos. V Ríme prvky troch uvedených foriem predstavujú **konzuli, senát a ľud**.

Niccolo **Machiavelli** v diele **Vladár** prichádza s takouto klasifikáciou: "*Všetky štáty, všetky formy panstva, ktoré majú a vykonávajú moc nad ľuďmi sú buď* **vladárstva** alebo **republiky**. Pod novým chápaním republiky rozumie formu štátu, v ktorej hlava štátu nie je viazaná na dynastiu, alebo takú formu štátu, v ktorej niet dynastií.

Podľa Charlesa-Louisa **Montesquieua** možno rozlišovať tri druhy vlád: **republikánsku, monarchickú a despotickú**. Toto členenie vlastne vychádza z moderného pohľadu na **Aristotelov** model.

V priebehu posledného storočia sa postupne stiera rozdiel medzi monarchiou a demokraciou. V prípade výkonnej moci alebo moci zákonodarnej sa môžu spájať demokratické štrukturálne prvky so zachovaním dedičného monarchu, čo vystihuje James **Bryce**: "*Existuje dostatok republík, ktoré nie sú demokraciami a mnoho monarchií, ako Veľká Británia a Nórsko, ktoré sú demokraciami*".

Pokiaľ ide o demokraciu, postupne sa začína presadzovať jej členenie na **priamu a nepriamu**.

Vo vzťahu k diskusiám o najlepšej forme vlády sa v priebehu histórie objavujú mnohé výhrady. Najvážnejšie z nich sa zdajú byť tie, s ktorými vystupuje Karl Raimund **Popper**. Tento predstaviteľ kritického racionalizmu vyslovuje názor, že trvalý chaos v politickej teórii spôsobil **Platón** otázkou "Kto má vládnuť?" **Popper** navrhuje nahradiť túto otázku inou: "Ako možno usporiadať politické inštitúcie, aby zlí alebo neschopní vládcovia nemohli spôsobiť príliš veľa škôd?" (Podrobnejšie sa názormi jednotlivých politických mysliteľov zaoberá učebný text z dejín politického a právneho myslenia.)

Skôr ako pristúpime k ďalším klasifikáciám, pokúsme sa o zhrnutie otázok súčasného chápania **formy štátu**:

1. **Forma štátu** - ak hľadáme orientačné vymedzenie pojmu - spravidla značí **spôsob organizácie (inštitucionalizácie) a fungovania štátnej moci, zahŕňajúci formy účasti na nej**.

2. Z pohľadu terminológie, ktorá sa v teórii štátu používa v Československu a na Slovensku v posledných desaťročiach možno



konštatovať, že vychádza z úvah o troch zložkách formy štátu (forma vlády, územno-organizačné členenie, štátny a politický režim). Táto klasifikácia nekriticky zavádza pojem **štátny a politický režim** (dôvodom je nesporne aj ideologicky motivované rozlišovanie demokratických a nedemokratických režimov). "Režim" však neznamená nič iné ako **system vlády** alebo **správy**, prípadne **spoločenský poriadok** (regimen - vedenie, regere - vládnuť), teda niečo, čo už je obsiahnuté v pojme formy vlády. Ak pravda, túto kategóriu neponímame rýdzo formalisticky. Problém nie je v slovnom žonglérstve: domnievame sa, že ak formu štátu vnímame aj ako systém vzájomných vzťahov (najmä medzi najvyššími štátnymi orgánmi ale aj v rovine obyvateľstvo - štátna moc), nie je potrebný "zdvojujúci" pojem režim. Aj v súvislosti s týmto objasnením pokladáme za zložky formy štátu **formu vlády** a **učlenie štátu**. Nevylučujeme pritom z obehu pojem **územno-organizačná štruktúra štátu**, pojem rovnocenný pre učlenie štátu. Avšak ani tento pojem nechápeme iba ako statický (ale ako systém vzťahov medzi štátom ako celkom a jeho územnými časťami).

3. V užšom slova zmysle pod formou štátu tradične rozumieme **formu vlády**.

4. **Forma vlády** zahŕňa

- a) účasť obyvateľstva na štátnej moci a
- b) organizáciu, zloženie a vzájomné vzťahy najvyšších štátnych orgánov.

5. Pri výklade otázok formy štátu berieme do úvahy vývojové zmeny klasických pohľadov a východísk, ale i novšie modelové zovšeobecnenia. Zvolené východisko sa na prvej úrovni opiera o klasifikáciu na **monokracie, oligarchie, demokracie**.

## 2. Monokracie

Ak sú najvyššie právomoci v štáte v rukách jednotlivca, hovorí sa o monokratickom systéme. Postavenie panovníka v **absolutistickej monarchii** alebo v **autokratickej diktatúre** sa vyznačuje tým, že osobne rozhoduje o menovaní a odvolávaní predstaviteľov výkonnej moci (najvyššie úrady) a zasahuje do rozhodovania súdov. V podstate možno rozlišovať dva typy monokracií - **monarchie** a **diktatúry**.

### 2.1. Monarchie

#### 2.1.1. Absolutistická monarchia

Typický príklad reprezentuje Francúzsko počas vlády Ludovíta XIV. V rámci tejto formy vlády sa mocenské oprávnenia sústreďujú v jednotnej štátnej moci, ktorou disponuje absolutistický monarcha. Od iného typu monokracie, od autokratickej diktatúry, sa táto monarchia líši tým, že sa tu uplatňuje princíp nástupníctva v medziach dynastie a že monarcha sa v európskej tradícii aspoň teoreticky hlási ku kresťanstvu.

Zmiernenou formou absolutistickej monarchie je napokon **osvietenský absolutizmus**.

#### 2.1.2. Konštitučná monarchia

**Konštitučná monarchia** je forma vlády, ktorá časovo spadá do prvej polovice 19. storočia, do obdobia po Francúzskej revolúcii, kedy je návrat k absolutistickej monarchii prakticky nemožný. Je teda výsledkom kompromisu medzi monarchistickým princípom a nárokmi na buržoáznou slobodu. Vychádza z obmedzenia panovníka, ktorého právne hranice sú formulované v ústavnej listine (**konštitúcii**). V obmedzenej monarchii nie je

nevyhnutné, aby osoba, ktorá panuje aj vládla v užšom slova zmysle. Stačí ak smie vykonávať funkcie ceremoniálne alebo do istej miery regulatívne.

Konštitučnú monarchiu (podľa Perenthalera) možno aj pri demokratickom zákonodarstve parlamentov a ministerskej zodpovednosti zaradiť medzi **monarchie**. **Parlamentná monarchia** (v ktorej monarcha nemá ústavodarnú právomoc, ale parlamentom stanovené funkcie) sa naproti tomu zaraďuje medzi **demokracie**. V každom prípade sa zdá, že príčinou toho, že monarchia je obľúbená je aj to, že skutočná moc monarchu je v súčasnosti taká malá.

## **2.2. Diktatúry**

### **2.2.1. Klasická diktatúra**

Klasický model diktatúry sa viaže na obdobie starorímskej, predsullovskej diktatúry. Zmysel tohto modelu vychádza z idey, že v určitých mimoriadnych situáciách (vnútro- alebo zahraničnopolitických krízach) je vhodné zveriť značné právomoci do rúk jednotlivca. Jednotlivec totiž dokáže konať rýchlejšie, energickejšie a pružnejšie ako kolegiálny orgán. Podstatné je, že o vyhlásení stavu núdze rozhoduje iný orgán, to znamená **senát**. Na základe jeho návrhu konzul prenáša určité diktátorské právomoci.

Najvýznamnejšia je skutočnosť, že moc diktátora je dvojnásobne ohraničená: platí do splnenia konkrétnej úlohy, najviac však na dobu 6 mesiacov.

### 2.2.2. Autokratická diktatúra

Klasická rímska diktatúra vzbudzuje dôveryhodnosť, čo sa nedá povedať o autokratickej diktatúre.

Východisko pre vznik autokratickej diktatúry tvorí podľa **Platóna** neobmedzená demokracia. Ak v dôsledku zneužitia slobody dôjde k vnútorným nepokojom, hrozí, že niekto "z poverenia ľudu" prevezme zodpovednosť za ich vyriešenie. **Caudillo** je pôvodne pomenovanie vodcu ozbrojených bánd, ktoré v stredoveku bojovali proti nadvláde moslimov na Iberskom polostrove. V priebehu 19. storočia sa v Latinskej Amerike takto označovali navrhovaní vodcovia, ktorí udržiavali moc ozbrojenou silou (tvrdou rukou) počas obdobia, ktoré nasledovalo ihneď po skončení koloniálneho panstva.

V čase španielskej občianskej vojny použil tento termín generál Francesco **Franco**. Účelovo spojil jeho stredoveký význam s nemeckou myšlienkou vodcu.

Nový diktátor môže začať od všeobecne prijateľných sociálnych opatrení. Postupne sa však rozchádza s časťou domácich nepriateľov, časť z nich ničí a vťahuje štát do vojenských dobrodružstiev. Existuje dosť príkladov na takúto autokratickú diktatúru, nech už by jej oficiálne názvy zneli akokoľvek.

Diktátorských plnomocenstiev sa dovolávajú aj **plebiscitárne diktatúry** (známe aj pod názvami cézarizmus, bonapartizmus, štát ľudových más). K moci sa dostávajú na základe ľudového hlasovania a svoju moc si z času na čas nechávajú potvrdiť plebiscitárne. Hnutie, ktoré vedie k takejto moci, sa v negatívnom zmysle označuje aj ako **populizmus**, pretože manipuluje ľud šikovným kladením otázok, populárnymi sľubmi a

láskavosťami (chlieb a hry) na účet spoločného prospechu k osobnému upevňovaniu moci.

**Diktatúra proletariátu**, koncipovaná v dielach predstaviteľov socialistických teórií pôvodne ako prechodná forma vlády, vedie k etablovaniu moci komunistickej strany a k prijímaniu myšlienky zostrovania triedneho boja.

### 3. Oligarchie

**Aristokracia** ako vláda **niekoľkých** (nemnohých) najlepších, najmúdrejších, najčestnejších sa v praxi často odкрýva ako **oligarchia** určitej vrstvy, ktorá nemá štátnické kvality, ale ktorá sa vyšvihla vďaka iným skutočnostiam: pôvodu, vlastníctvu a podobne. Zatiaľ čo sa zdá, že klasická forma "panstva šľachty" je dávno minulosťou, "**panstvo skupiny**" sa pre zmenu dá dokázať vo všetkých politických systémoch.

Klasickú oligarchiu šľachty, bohatých rodín, dnes vystriedali **funkcionári** v stranách a spolkoch, vo vyššej štátnej správe. K nim sa zaraďuje aj úzka vrstva **špičkových manažérov** vo verejnom i súkromnom hospodárstve, ktorá je mnohorakým spôsobom poprepletaná s politickou oligarchiou v systéme vzájomnej stabilizácie moci. U funkcionárskych elít hrozí, že vznikne vrstva "majiteľov úradov", deti ktorých budú mať prvotriednu šancu sa do nej dostať. V moderných byrokraciách tomu možno zabrániť stanovením a dodržiavaním čo najobjektívnejších kritérií pre odbornú kvalifikáciu.

Neželaným prvkom posilňovania oligarchických elít je tiež systém **kooptovania**, to jest doplnenia skupiny o také osoby, ktoré zapadajú do jej koncepcie a sú verné určitej línii.

Základná oligarchická štruktúra každej spoločnosti, ktorá sa technizáciou, deľbou práce a tendenciami koncentrácie v hospodárstve a informatike ešte zosilňuje, sa natrvalo nedá odstrániť ani revolúciami, ani "poriadkovými" štátnymi zásahmi (zabezpečenie súťaže, zaručenie rovnosti a slobody občanov, prerozdelenie, a pod.). Východiskom je **pluralizmus mocenských elít**, ktoré sa vzájomne vyrovnávajú a kontrolujú a v zásade aj "otvorenosť" elít.

### 3.1. Železný zákon oligarchie

Marxistická doktrína, ktorej súčasťou je aj predstava o beztriednej spoločnosti, vyvoláva protireakciu: Gaetano **Mosca** (1858-1941), Vilfredo **Pareto** (1848-1923) a Robert **Michels** (1876-1936) prichádzajú s teóriou o principiálnej nevyhnutnosti vzniku **oligarchických štruktúr**.

Robert **Michels** v diele **Sociológia straníckosti** (Soziologie des Parteiwesens) formuluje tézu o **železnom zákone oligarchie**: *"Väčšina ľudí by sa vždy nachádzala v stave nemožnosti a vari aj neschopnosti vládnuť si. Dokonca i vtedy, ak by sa nespokojným masám raz malo podariť zbaviť vládnuću triedu moci, musela by sa... v lone mas nevyhnutne vytvoriť nová organizovaná menšina, ktorá by prevzala úlohu panujúcej triedy. ...Masy sa uspokojujú s tým, že s vypätím všetkých síl vymenia svojich vládcov".* **Michels** rozvádza **Moscov** názor, že *"panstvu organizovanej menšiny riadenej jednotným podnetom, nad neorganizovanou väčšinou sa nedá zabrániť"*.

Táto schéma platí aj tam, kde sa bojuje proti starým oligarchiám pod heslami "slobody a rovnosti". Tieto heslá slúžia ako ideologické nástroje boja proti starým mocenským štruktúram, aby sa nová skupina sama dostala k moci. "Rovnosť" potom znamená odstránenie starých privilégií, kvôli

možnosti zabezpečiť si nové privilegované postavenie. "Sloboda" značí odstránenie tých obmedzení, ktoré niekomu bránia uchopiť moc.

Všeobecné príčiny vzniku oligarchických štruktúr sú pomerne zrejmé. Skúsenosť učí, že účinná riadiaca a organizačná aktivita je v rukách nevelkého počtu osôb. Vďaka dobrej vecnej orientácii, politickému inštinktu a sugestívnej sile vplyvu si malé skupiny ľudí dokážu získať autoritu. Skupiny sa presadzujú aj preto, že väčšina obyvateľstva im to svojou značnou politickou ľahostajnosťou bez problémov umožní.

#### **4. Demokracie**

Demokracia patrí medzi najfrekvencovanejšie, ale súčasne najspornejšie pojmy v oblasti politiky a štátovedy. Systematicky rozpracované a ucelené učenie o demokracii ponúka už **Aristoteles**. Zásadne sa zamýšľa nad otázkou stálosti a udržania demokracie: "*Pre zákonodarcu a tých, ktorí chcú zaviesť také zriadenie, je najväčšou a jedinou úlohou nie založiť ju, ale skôr udržať. Nie je totiž také ťažké, aby nejaké zriadenie trvalo deň, dva alebo tri*". **Aristoteles** navyše hovorí o viacerých druhoch demokracie: "*Demokracia sa jednoducho nemá vymedzovať tak, ako to teraz niektorí robia, že je to zriadenie, kde rozhoduje množstvo ... skôr sa musí pamätať, že demokracia je tam, kde vládnu slobodní*".

**Aristoteles** napokon podáva aj prehľad spoločných vlastností všetkých demokracií respektíve predpokladov, za ktorých vôbec možno určitú formu vlády kvalifikovať ako demokratickú: "*Predpokladom demokratického zriadenia je sloboda... K slobode však patrí po prvé to, že sa striedavo poslúcha a vládne. Druhým znakom je že každý žije ako chce. To je teda druhá vlastnosť demokracie. Z toho pochádza požiadavka neposlúchať*

*najlepšie nikoho, alebo ak to nie je možné, tak len striedavo. Aj to teda prispieva k slobode v zmysle rovnosti."*

Z týchto predpokladov a povahy demokratickej formy vlády vyplývajú pre **Aristotela** tieto znaky: Všetci vládnu nad každým jednotlivcom a každý jednotlivec zasa striedavo nad všetkými. Úrady sa obsadzujú žrebom - buď všetky, alebo len tie, ktoré nevyžadujú nijakú skúsenosť, ani odbornú znalosť. Obsadzovanie úradov buď nijako nezávisí od odhadu majetku, alebo len v nemnohých prípadoch, odhliadnuc od vojenských úradov. Úrady sú krátkodobé, buď všetky, alebo len tie, u ktorých je to možné. Sudcami sú všetci a zo všetkých a pre všetky spory alebo pre väčšinu z nich, pre najdôležitejšie a najhlavnejšie. Na **Aristotela** nadväzuje celá plejáda mysliteľov. Podľa Jeana-Jacquesa **Rousseaua** nijaká vláda natoľko nepodlieha občianskym vojnám a vnútorným zmätkom ako práve vláda demokratická. Príčiny tohto stavu **Rousseau** vidí v tom, že nijaká iná vláda *"nesmeruje tak silno a nepretržite k tomu, aby zmenila svoju formu, nijaká nevyžaduje viac bdlosti a odvahy, aby sa vo svojej forme udržala. V tejto ústave sa má občan vyzbrojiť silou a vytrvalosťou a každý deň si má v hĺbke svojho srdca hovoriť to, čo si hovoril cnostný vojvoda poznaňský na poľskom sneme: Malo periculosam libertatem quietum servitium (Radšej sloboda s jej nebezpečenstvami ako pokoj otroctva). Demokraticky by si mohol vládnuť len národ bohov. Taká dokonalá vláda nie je pre ľudí."*

Tomáš Garigue **Masaryk** si jasne uvedomuje, že *"demokracia nie je niečo prirodzené, ale musí sa usilovne budovať. Prirodzený je (v tom zvláštnom zmysle) aristokratizmus, každý z nás chce byť pánom, všetci sme aristokratmi. A byť demokratom uvedomelým, nielen na tribúne, ale v každom počínaní - k tomu máme ďaleko a na to musí inteligent demokrat prihliadať"*. V tom istom spise **Demokratizmus v politike** (1912) **Masaryk**



takto stručne charakterizuje demokraciu: "*Demokracia je úsilie proti nadprávii, proti násilnosti*".

K pôvodnému významu slova demokracia sa vracia Friedrich August von **Hayek**. Na adresu tých, ktorí chápu demokraciu ako neobmedzenú moc väčšiny poznamenáva, že v takom prípade treba radšej nájsť nové slovo opisujúce a označujúce formu štátu, kde síce vládne moc väčšiny, ale kde táto moc je obmedzená princípom, že donucovaciu moc má iba v tej miere, v akej je pripravená viazať sa na zákony. "*Navrhujem, aby sa takáto forma štátu nazývala demarchia, forma štátu, v ktorej demos (ľud) nemôže vykonávať iba moc (kratos), ale je obmedzený na vládnutie (archein) prostredníctvom stanovených stabilných zákonov, ktoré sú ľudu zverejnené a známe*", dodáva Hayek.

V rámci diskusie o politickom pluralizme sa demokratickou formou vlády zaoberá americký politológ Robert A. **Dahl**. Analyzuje predovšetkým **polyarchie**, ktoré majú tendenciu približovať sa k demokraciám a stanovuje kritériá pre posudzovanie demokratickosti politického systému. (Podrobne pozri učebnice z dejín politického a právneho myslenia, resp. príručku k politickým a právnym teóriám 19. a 20. storočia.)

Napokon treba upozorniť na **Popperove** úvahy o demokracii. Podľa neho demokracia nedokáže urobiť ani jeden hospodársky zázrak. Ľudia nesmú voliť politickú slobodu preto, lebo si sľubujú pohodlnejší život, ale hlavne preto, lebo sloboda predstavuje konečnú, poslednú hodnotu, ktorú nemožno previesť na materiálne hodnoty. Musia ju voliť preto, lebo je jedinou ľudsky dôstojnou formou ľudského spolunažívania, jedinou formou, v ktorej ľudia môžu byť za seba zodpovední. Historicky sa postupne ujíma členenie demokracie na **priamu** a **nepriamu** (zastupiteľskú).

#### **4.1. Priama demokracia**

**Priama demokracia** má historicky mnohoraké podoby. Nejestvuje nijaká jednotná teória priamej demokracie. Za priamu alebo bezprostrednú demokraciu možno považovať všetky organizačné formy, v ktorých sa **Ľud** ako suverén alebo ako "prvotný orgán" štátu **sám stáva činným**, sám a bez sprostredkovania spolupôsobí pri tvorbe štátnej vôle.

Skutočné dôsledky priamej demokracie pre politické procesy v štáte môžu byť v závislosti od politickej situácie, od rámcových inštitucionálnych podmienok, politickej kultúry, politických činiteľov, veľmi rozdielne.

#### **4.1.1. Ľudové zhromaždenie**

Najstaršou formou priamej demokracie je rozhodujúce a uznášajúce sa **Ľudové zhromaždenie**. Ako najvyšší orgán je známe v antickom Grécku i v Ríme (agora, forum). Zasadnutia často trvajú od rána do noci a prebiehajú vo vypätej atmosfére. Niektoré prijaté rozhodnutia sa hneď nasledujúci deň rušia.

V súčasnosti je tento orgán známy v niektorých švajčiarskych kantonoch ako Landsgemeinde.

#### **4.1.2. Plebiscitárne rozhodnutia**

Plebiscitárne rozhodnutia sú rozhodnutiami celého ľudu o zákonoch alebo administratívnych opatreniach (rozpočet, plánovanie, veľké projekty).

Hoci ľud možno vyzvať prostredníctvom plebiscitu/ referenda na politické rozhodovanie, môže zaujímať stanovisko iba k už pripraveným a formulovaným otázkam alebo návrhom zákonov. Aj preto je ťažké hovoriť v týchto prípadoch o priamej demokracii. Peter **Pernthaler** za výstižnejší považuje termín **polopriama demokracia**.

Myšlienka ľudového hlasovania o ústavách a zákonoch sa viaže na Francúzsko v roku 1793 a súvisí s vplyvom Rousseauovho učenia. Projekt girondistickej ústavy obsahuje ustanovenia o ľudovej iniciatíve a o referende. Jakobínska ústava zavádza fakultatívne referendum pri zákonoch (čl.59 a 60) a ľudovú iniciatívu pri revízii ústavy (čl.115) a hlasovanie ľudu o ústave (aj keď to nie je v texte). Prvý ústavný plebiscit sa koná 9.augusta 1793.

#### 4.1.3. Spolupôsobenie s reprezentantmi

Už plebiscitárne rozhodnutia môže parlament alebo vláda **predformovať** alebo "**povolit**". Táto spolupráca nachádza svoje vyjadrenie vo zvlášnej inštitúcii v prípade tzv. **Ľudovej iniciatívy**.

#### 4.1.4. Klasifikácia Ľudových hlasaní

Od stručného historického prierezu možno prejsť k aktuálnemu stavu štátovedných poznatkov a klasifikácií a k teoretickému zhrnutiu a vymedzeniu základných pojmov. Dá sa konštatovať, že inštitúciami priamej demokracie sú **Ľudové hlasovania**, ktoré sa netýkajú ani volieb do parlamentu, ani voľby hlavy štátu. Podľa spôsobu iniciovania a trvalosti sa členia na tri základné druhy:

**plebiscit,**  
**referendum a**  
**iniciatívu.**

Švajčiarsky autor Silvano **Möckli** rozoznáva šesť upresnených druhov vecného hlasovania: **plebiscit, otázku pre Ľud, fakultatívne referendum, obligatórne referendum, Ľudovú iniciatívu a Ľudový podnet**. Na tomto mieste sa budeme zaoberať tromi základnými druhmi.

Priama demokracia s referendumom a iniciatívou možno patrí k všednému dňu vo Švajčiarsku, v polovici štátov USA a v Lichtenštajnsku: ľudové hlasovania v iných štátoch sa skôr dajú kvalifikovať ako mimoriadne udalosti. Okrem toho je potrebné mať na mysli skutočnosť, že každé ľudové hlasovanie má svoju vlastnú históriu.

**Plebiscit** vyhlasuje štátny orgán (zhora) dobrovoľne a ad hoc. Je to širší pojem ako referendum. Napriek tomu sa často nerobí rozdiel medzi plebiscitom a referendumom po obsahovej stránke. Pravdepodobne to súvisí i s tým, že pod plebiscitom sa vo všeobecnosti rozumie každé vyjadrenie verejnej mienky na určitú záležitosť.

Roku 1958 prebieha ľudové hlasovanie v Egypte a v Sýrii o zjednotení týchto doposiaľ samostatných štátov. Ide v podstate o územný plebiscit. Tento prekonáva vtedajšie rekordy v jednohlasnosti: v oboch výrazne analfabetických štátoch z približne 7 a pol milióna odovzdaných hlasov je proti zjednoteniu len 286 a proti súčasnej voľbe Násira za spoločnú hlavu štátu 751 hlasov.

**Referendum** je trvalá, ústavná inštitúcia a vyvoláva sa "zdola" alebo "zhora" podľa jasne stanovených pravidiel. Referendum umožňuje predkladanie dôležitých vecných otázok na rozhodovanie ľudu. Tieto sú mimo volieb a zdá sa, že tvoria želaný doplnok "volebnej demokracie".

Referendum je v širšom slova zmysle inštitútom, ktorý povoláva ľud k bezprostrednej činnosti, najmä zákonodarnej. V užšom zmysle znamená skutočné rozhodovanie (ľudom), na rozdiel od ľudovej iniciatívy ako kompetencie vyvolať normotvorné konanie (parlamentné alebo iné).

Z hľadiska druhu sa rozoznáva referendum **ante legem** alebo **post legem**. Referendum post legem je obvyklejšie a ide pri ňom o schválenie alebo odmietnutie uznesenia zákonodarného zboru.

Referendum môže byť buď **obligatórne** alebo **fakultatívne**. Obligatórne znamená, že jeho vypísanie a vykonanie je pre určité prípady priamo stanovené ústavou. V prípade fakultatívneho referenda môže dôjsť k ľudovému hlasovaniu iba na podnet určitých kvalifikovaných subjektov. Referendum si pochopiteľne vyžaduje podrobnú právnu úpravu.

Švajčiarsko pozná obligatórne referendum od roku 1848 pre prípady úplnej alebo čiastočnej revízie ústavy. Na prijatie revízie ústavy je potrebná väčšina hlasujúcich a kantonov. Podľa švajčiarskeho vzoru zavádza obligatórne ústavné referendum napríklad Austrália roku 1901. Fakultatívne zákonné referendum sa vo Švajčiarsku týka spolkových zákonov a všeobecne záväzných uznesení spolku: "*Spolkové zákony ako aj všeobecne záväzné uznesenia Spolku sa majú predkladať na schválenie alebo odmietnutie ľudu, ak to požaduje aspoň 50 000 oprávnených švajčiarskych občanov alebo osem kantonov*" (článok 89 ods.2 Ústavy Švajčiarskej konfederácie).

Francúzska ústava z roku 1958 v článku 89 zakotvuje obligatórne ústavné referendum, ktoré však pri súhlase oboch komôr parlamentu a prezidenta možno obísť.

Talianska ústava predpokladá fakultatívne ústavné referendum (článok 138 ústavy 1947), ktoré parlament tiež môže obísť. Na úrovni zákonov existuje v Taliansku od roku 1970 tzv. **abrogatívne referendum**: fakultatívne referendum nie je možné pred nadobudnutím účinnosti novoprijatých zákonov, ale možno ho použiť na úplné či čiastočné zrušenie účinných zákonov. Konanie pri tomto type referenda je však komplikované a zdĺhavé a poskytuje štátnym orgánom dostatok manévrovacieho priestoru.

V Lichtenštajnsku (článok 66 ods.2 ústavy 1921) môže 1500 občanov alebo štyri obce v priebehu 30 dní vyvolať ústavné referendum, ktoré v zmysle znenia ústavy nie je obligatórne. Knieža má voči zmenám ústavy, ktoré boli prijaté v ľudovom hlasovaní, právo veta.

**Iniciatívu** vyvolávajú hlasujúci občania. V americkom štáte Kalifornia sa iniciatíva zavádza ústavnou cestou v roku 1911 a je definovaná takto: "*Iniciatíva je moc voličov navrhovať zákony a dodatky k ústave a prijímať ich alebo zamietat.*" V Kalifornii ďalej existuje aj iniciatíva na čiastočnú revíziu ústavy a zákonná iniciatíva. Minimálna hranica počtu podpisov pre zákonnú iniciatívu bola v roku 1990 372 178 podpisov, pre ústavnú iniciatívu 595 485 podpisov (5% resp. 8% z hlasov odovzdaných pri predchádzajúcich guvernérskych voľbách). Po nízkej účasti vo voľbách roku 1990 (38%) boli tieto počty podpisov od roku 1991 mierne redukované.

Možnosť občianskej iniciatívy vyplýva už z petičného práva. Občianska iniciatíva sa však neopiera len o túto formálnu cestu, ale aj o mobilizáciu verejnej mienky. Často iniciatíva reprezentuje iba partikulárne záujmy a názory, ktoré chcú pomocou médií získať nadmerný vplyv.

Podľa právnych účinkov možno hovoriť o tom, či je výsledok hlasovania pre štátny orgán **záväzný** (decizívny) alebo **nezáväzný** (konzultatívny). Vecné rozhodnutia možno rozoberať najmä podľa týchto kritérií:

**Určenie predmetu hlasovania.** - Môže predmet hlasovania určiť iba štátny orgán, alebo takú možnosť majú aj občania s volebným právom?

**Stanovenie konania.** - Je konanie trvalo upravené normami, vydávajú sa normy ad hoc, alebo neexistujú nijaké zákonné predpisy?

**Stupeň kontroly vládou.** - Nakoľko vláda kontroluje znenie otázky a hlasovaciu kampaň? Má hlasovacia kampaň charakter kompetitívnej kampane?

**Čas hlasovania.** - Rozhodne sa o vecnej otázke skutočne až ľudovým hlasovaním, alebo urobil vlastné rozhodnutie štátny orgán už pred hlasovaním.

#### **4.2. Nepriama demokracia**

Teórie zastupiteľskej demokracie vychádzajú z predstavy, že ľud ako politická jednotka je prítomný v parlamente. Jeden z nemeckých štátovedcov Carl **Schmitt** (1888-1985) tvrdí, že *"reprezentovať znamená zviditeľniť a sprítomniť neviditeľné bytie pomocou verejne prítomného bytia"*.

##### **4.2.1. Vývoj parlamentarizmu**

Vývoj k parlamentnej forme vlády je pomerne zložitý proces. Pôvodne sa názov **parlament** používa pre akékoľvek zhromaždenie. Postupne sa tento výraz ustáľuje. Používa sa vo vzťahu k dvom inštitúciám, ktoré majú spoločný základ, ale vývojom sa od seba úplne odlišujú. Týmito inštitúciami sú **anglický parlament** a **francúzsky parlament**.

Medzníkom v dejinách parlamentarizmu je vývoj v Anglicku. Anglický systém vlády možno považovať za **najstaršiu parlamentnú demokraciu**. Tento poznatok vyplýva predovšetkým z rozboru pozoruhodnej historickej kontinuity, s ktorou sa v Anglicku začínajú rozvíjať prvé náznaky k parlamentne kontrolovanému výkonu moci až po súčasnosť.

Zastupiteľský systém má svoj pôvod vo feudálnom princípe, ktorý sa prejavuje v základnom stredovekom dokumente, v **Magne Carte Libertatum** z roku 1215, že dane možno poddaným uložiť iba s ich súhlasom. Králi v priebehu 13.storočia viackrát na svoje ríšske zhromaždenia povolávajú i zástupcov rytierstva (1213, 1256, 1261, 1264). Tieto zhromaždenia sa od polovice 13.storočia nazývajú **parlamenty** (parliamentum) : zástupcovia rytierstva na nich nevystupujú ako osobní vazali kráľa, ale ako delegáti svojich grófstiev, pri hlasovaní o mimoriadnych finančných požiadavkách. Roku 1265 Simon de **Montfort** v mene kráľa po prvý raz povoláva na spoločné zhromaždenie stavov aj zástupcov miest (citizens of the cities) a boroughs (burgesses of the boroughs), spolu s rytiermi grófstiev (knights of the shires) a reprezentantmi vysokej svetskej a duchovnej šľachty. Ríšske zhromaždenie Eduarda I. z roku 1295 sa neskôr označuje za **modelový parlament** (model parliament). Jeho zvolanie, zloženie a rokovanie má totiž rozhodujúci význam z hľadiska ďalšieho organizovania a inštitucionalizácie zastupiteľského zboru na britských ostrovoch. V priebehu 14.storočia (údajne roku 1341) začínajú lordi a pospolití občania (commons) zasadať oddelene. Výsledkom tejto praxe je vznik **Hornej a Dolnej snemovne** s vlastnými právomocami a pravidlami rokovania. Parlament v podobe zjednotených snemovní získava kontrolu nad základným zákonodarstvom. Od roku 1407 má Dolná snemovňa prednosť vo veciach finančného zákonodarstva. Preto sa parlament, spočiatku ako nástroj legitímácie sporných nárokov panovníka, v nasledujúcich storočiach môže stabilizovať ako štátny orgán popri korune. Napriek tomu, že ho naďalej zvoláva kráľ vtedy, keď mu to vyhovuje. Až do obdobia vlády Tudorovcov zasadá iba mimoriadne. Počas vlády Karola I. (1641) sa zákonne ustanovuje, že sa parlament musí voliť a zvolávať



najmenej raz za tri roky. Od čias **dlhého parlamentu** (1640-1649) sa poslanci organizujú vo výboroch a svojim petíciám dávajú formu návrhov zákonov, ktoré potom možno uverejniť. Kráľovská koruna ich nemôže ani odmietnuť, ani potvrdiť. Tohto práva sa definitívne vzdáva na začiatku 18.storočia: roku 1707 kráľovná Anna posledný raz odmieta súhlasiť s návrhom zákona. Od toho času má zákonodarnú moc parlament.

Základy zvrchovanosti parlamentu kladie **slávna revolúcia** (glorious revolution). **Bill of Rights** z roku 1689 je z toho pohľadu vlastne zmluvou medzi parlamentom a novým kráľovstvom, ktoré sa podrobuje podmienkam konštitučnej monarchie.

**Francúzsky parlament** sa vytvára ako curia regis, kráľom kráľom zvolávané zhromaždenie duchovnej a svetskej šľachty. Zhromaždenie prerokúva ríšske záležitosti a jeho hlas je iba poradný. Na rozdiel od anglického parlamentu, z ktorého sa stáva zastupiteľský zbor celého kráľovstva, francúzsky parlament zostáva na úrovni curia regis a má predovšetkým **súdnu právomoc**. Okrem nej má právo protokolovať kráľovské zákony a ordonance (droit d'enregistrement), ako aj právo podávať proti nim rozklad (droit de remontrances), ak sa domnieva, že nie sú v súlade so základnými zákonmi kráľovstva. Zo zákonodarných práv francúzskeho parlamentu je potrebné uviesť vydávanie arrêts de réglemeant.

Pôvodne existuje jeden parlament v Paríži. Postupne vznikajú ďalšie v iných mestách (napokon ich je celkovo 13). Všetky tieto parlamenty sú a zostávajú inštitúciami **ancien régime** (starého režimu). V týchto súvislostiach revolúcia z roku 1789 dáva bodku za ich históriu. Všeobecný význam francúzskych parlamentov však spočíva v tom, že dávajú podnet pre vytvorenie francúzskeho **správneho súdництва**.

Najdôležitejšie štrukturálne prvky prináša anglický vývoj v 18.storočí. Z parlamentu sa začínajú konštituovať **politické strany** (moderné straníctvo). Už na začiatku 19.storočia sa formujú práva menšín a tým konštruktívny význam opozície v rámci parlamentnej formy vlády. Veľký význam pre anglickú a neskôr aj pre kontinentálne demokracie má existencia rokovacieho poriadku parlamentu.

Zloženie parlamentu dlho zostáva rovnaké. Až v priebehu 19.storočia sa zloženie Dolnej snemovne na základe troch volebných reforiem (**Reform Bill** 1832, neskôr 1867 a 1884) mení. Roku 1911 sa Dolná snemovňa dostáva do prednostného postavenia vo vzťahu k Hornej. Neskôr sa zavádza všeobecné hlasovacie právo, rovnaké pre mužov i ženy (1918, 1928).

Súčasný parlament sa vytvoril iba na základe skúsenosti s anglickým vzorom. Parlament je **zastupiteľský zbor** ľudu. Úradne sa názov parlament používa len v Anglicku. V USA sa zastupiteľský zbor nazýva kongres, v európskych štátoch často ide o snem, národné zhromaždenie, a pod. Neoficiálne sa však všade hovorí o parlamente - o rokovaní parlamentu, o parlamentných stranách.

#### 4.2.1.1. Parlamentná opozícia

Opozícia ako historicko-politický pojem v širšom slova zmysle znamená politickú moc, ktorá bojuje proti nositeľom moci buď preto, že sama chce prevziať moc, alebo preto, lebo chce dosiahnuť zohľadnenie vlastných záujmov.

Opozícia v inštitucionálnom systéme parlamentarizmu a v užšom slova zmysle predstavuje **legitímne uznanú odporujúcu politickú silu**.

V Anglicku ako v kolíske parlamentarizmu sa opozícia vyvíja spolu s inštitúciou kabinetnej vlády na čele s ministerským predsedom. Ministerský predseda nemôže vykonávať politiku Koruny bez podpory parlamentnej väčšiny. Po prvý raz v tomto kontexte hovorí o opozícii John Cam **Hobhouse** (1786-1869) v roku 1826. V rámci diskusie o istom vládnom návrhu v Dolnej snemovni vo svojej reči tvrdí, že "*pre ministrov Jej Veličenstva je veľmi škodlivé vzniesť voči tomuto návrhu námietky*" a pokiaľ ide o neho, domnieva sa, že "*je ešte škodlivejšie nútiť opozíciu Jej Veličenstva, aby túto politiku prijala.*" Hoci pri vyslovení týchto slov zaznieva sála smiech, postupne sa v parlamentnej praxi presadzujú. Poslanci, ktorí (bez ohľadu na dôvod) nepatria do vládneho tábora, sedia od polovice 18.storočia v Dolnej snemovni **oproti** poslancom vládnej strany. Priestorová symbolizácia politického protikladu (opposite - oproti) teda tiež prispieva k zrodu tejto tradície.

O opozícii v užšom zmysle možno naplno hovoriť až vtedy, keď sa v priebehu 19.storočia upevňuje straníctvo. Dôležitá je skutočnosť, že vo verejnosti začína prevládať presvedčenie, že opozícia je vlastne užitočnou protiváhou vlády.

Od roku 1937 je na základe zákona ministrov Koruny vodca opozície platený ako **šéf alternatívnej vlády Jeho (Jej) Veličenstva kráľa**

**(kráľovnej).** Tým sa dlhoročná prax aj ústavne inštitucionalizuje. Proti politickej strane, ktorá má v parlamente väčšinu, stojí opozičná strana, vodca ktorej sa na základe kritiky vládnej politiky a alternatívneho politického programu odporúča do pozornosti ako budúci (potenciálny) ministerský predseda.

#### **4.3. Voľby a volebné právo**

Slobodné voľby sú významnou podmienkou demokratickej vlády. Majú relatívne súčasný pôvod. Je historickým faktom, že v starovekých Aténach či v Ríme sú voľby úradníkov systematizované, avšak volebné právo je veľmi obmedzené a hlasovanie otvorené. Pojem volieb predchádza pojem reprezentácie. V stredoveku sa voľby používajú pri výbere pápežov a cisárov Svätej ríše rímskej. Prvky ľudových volieb sa objavujú v škandinávskych **thingoch** a v anglickom parlamente.

##### **4.3.1. Voľby**

Parlament sa volí na určité vopred stanovené obdobie. Voľby sú formou procedúry so stanovenými alebo uznávanými pravidlami, v ktorej všetci obyvatelia alebo ich časť vyberá jednu alebo viac osôb do určitého orgánu alebo úradu. Líšia sa od iných alternatívnych metód výberu, ktorými sú menovanie alebo žreb.

##### **4.3.2. Volebné právo**

Voľby sa nesmú stať nástrojom manipulácie vôle ľudu, ale musia zaručovať slobodné vyjadrenie názoru ľudu pri výbere jeho zástupcov do zákonodarných orgánov. Či parlament možno súčasne označiť za "ľudové

zastupiteľstvo", to závisí od **spôsobu volieb** poslancov do tohto orgánu. Za základné demokratické princípy volieb sa považujú

**všeobecnosť volebného práva**

**rovnosť**

**priamosť**

**tajnosť hlasovania**

**sloboda volieb**

**Všeobecnosť** volebného práva značí, že patrí **každému** občanovi od určitého veku. Určité výnimky vo vzťahu k volebnému právu, ktoré súvisia s duševnou chorobou, odsúdením a podobne, sa pokladajú za zlučiteľné s princípom všeobecnosti. Naproti tomu iné **diskriminačné** vylúčenia (napríklad, z dôvodov rasy, pohlavia, nedostatku vzdelania, minimálneho majetku) sa chápu ako porušenia tohto princípu. Vo Veľkej Británii do roku 1832 nejestvuje nijaká zásadná úprava volebného práva: prislúcha však iba mužom, ktorí dovŕšili 21 rokov veku a ktorí vlastnili určitý majetok alebo pôdu. **Great Reform Act** štandardizuje kvalifikáciu, ale do roku 1867 môžu voliť jedine vlastníci domov. Od roku 1885 sú teoreticky kvalifikovaní všetci muži, ale do roku 1918 sa iba okolo 60 % z nich objavuje vo voličských zoznamoch. Roku 1918 ženy nad 30 rokov veku získavajú volebné právo. Roku 1928 sa rozširuje na ženy nad 21 rokov a do zoznamov voličov sa dostávajú takmer všetci dospelí obyvatelia. Prvým štátom, ktorý v roku 1893 poskytuje volebné právo ženám je Nový Zéland. Väčšina demokratických štátov sa pridáva do roku 1920, Francúzsko čaká do roku 1945 a Švajčiarsko do roku 1971. Zaručenosť všeobecného volebného práva ešte nezaistuje jeho plné využitie. V USA sa roku 1984 zúčastňuje prezidentských volieb iba 53 percent oprávnených voličov

**Rovnosť** volebného práva znamená, že každý občan má **jeden** hlas, ktorý sa v procese hlasovania rovnako započítava. Táto požiadavka smeruje proti niekoľkonásobnému hlasovaciemu právu (napríklad volebné právo rodín) a proti **kuriálnemu volebnému právu**, v ktorom hlasy v rôznych kúriách (princíp osobnej príslušnosti) majú rovnakú hodnotu. Rovnosťou sa však nedá zaručiť, aby každý hlas vo výslednej podobe mal pri sčítaní hlasov **rovnakú váhu**. Uvedená skutočnosť totiž závisí od volebného systému a od náhodností platného pomeru hlasov (zvyšné hlasy, rozdiely medzi veľkými a malými stranami a podobne).

**Priamosť** volieb je namierená proti systému "voliteľov" (medzičlánok v nepriamych voľbách) a zabezpečuje voličovi rozhodnutie o voliteľných kandidátoch. Tento princíp sa relativizuje systémom **listinného volebného práva**, v rámci ktorého volič neodovzdáva hlas určitému poslancovi, ale hlasuje za listinu a nemôže sám ani rozhodnúť, ani posúdiť, ktorého poslanca si volí. Medzi voliča a voleného sa vsúva politická strana, čo sa dá zdôvodniť systémom pomerného zastúpenia, nie však priamosťou voľby.

**Tajnosť** hlasovania musí voličovi zaručovať, že pri odovzdávaní hlasu nebude a že nebude možná ani nijaká iná forma kontroly jeho volebného počínania (rozdiely alebo označenie hlasovacích lístkov). Historická premiéra sa odohráva v južnej Austrálii roku 1856 a v priebehu ďalšieho polstoročia túto prax preberajú takmer všetky demokracie. Tajnosť hlasovania sa stáva dôležitým faktorom vo vývoji slobodných volieb.

**Sloboda voľby** prichádza do úvahy vtedy, ak sa s nomináciou kandidáta a s odovzdaním hlasu nespája nijaký zákaz, sankcia alebo diskriminácia. Rozhodujúcim momentom je tiež to, že volebná kampaň musí byť slobodná, viazaná iba všeobecne platnými predpismi. Ťažko sa

bojuje so **spoločenským tlakom**, ktorý sa objavuje hlavne proti menšinovým skupinám a v menších obciach.

#### 4.4. Volebné systémy

Pri pohľade na volebné systémy zistíme, že existujú dva zásadne odlišné volebné systémy. Z hľadiska demokracie sú obidva prijateľné, hoci vedú k dvom veľmi rozdielnym druhom zastupiteľských orgánov a vlád a vzťahov medzi nimi. Reč je o **systéme pomerného zastúpenia** a o **systéme väčšinového zastúpenia**. Tertium datur: treťou možnosťou je vytvorenie **kombinovaného systému**, spojením niektorých prvkov oboch základných systémov.

##### 4.4.1. Systém pomerného zastúpenia

Základná predstava systému pomerného zastúpenia je taká, aby počet mandátov jednotlivých politických strán zodpovedal ich podielu hlasov.

Zdá sa, že základnú myšlienku takéhoto systému vyjadruje roku 1789 Mirabeau. Tvrdí, že zastupiteľský orgán by mal byť pre ľud ako mapa krajiny, ktorú zastupuje.

Prvým štátom, ktorý prijíma proporcionálny volebný systém je Belgicko v roku 1899. Dôvodom je skutočnosť, že systém troch strán, ktorý sa tu vyvíja, neumožňuje predpovedať budúci vzťah medzi hlasmi a poslanceckými kreslami.

Najrýdzejší systém pomerného zastúpenia sa praktizuje vo Weimarskej republike: za každých 60 000 hlasov získava strana poslanca (nie sú tu ani volebné obvody, ani základné mandáty, ani blokačné klauzuly).

##### 4.4.2. Väčšinový systém

Väčšinový volebný systém sa zakladá na myšlienke, že v jednom volebnom obvode bude z viacerých kandidátov zvolený iba ten, ktorý získa väčšinu hlasov. Ak je pritom kritériom **absolútna väčšina** vo volebnom obvode (príklad Francúzska), je spravidla potrebné druhé kolo. Aj preto väčšina štátov vyžaduje **relatívnu väčšinu** spomedzi viacerých kandidátov (Anglicko).

Prednosť tohto systému sa vidí v silnejšej väzbe medzi poslancom a voličom (**osobnostná voľba**) a v silom filtrovacom efekte vo vzťahu k menším stranám. Systém spravidla vyúsťuje do **systému dvoch strán**.

Z iného pohľadu sa väčšinovému systému vyčíta, že vedie k **volebnej nespravodlivosti**, pretože značné skupiny obyvateľov ponecháva bez reprezentácie v parlamente.

#### 4.4.3. Kombinovaný volebný systém

Čistý proporcionálny model má v praxi za následok veľký odstup medzi voličmi a poslancami, proces štiepenia politických strán a problémy pri zostavovaní vlády. Preto sa v mnohých štátoch dopĺňa o prvky väčšinového systému:

##### 1. Zavádzanie menších volebných obvodov.

Čím sú volebné obvody menšie, tým viac sa pomerná voľba približuje väčšinovej. Pravda, tým väčšie môžu byť aj odklony od "čistej proporcionality", takže sa hľadá vyrovnanie v druhom skrutíniu pre celé územie, alebo pre väčšie volebné obvody.



## 2. Základný mandát alebo blokačná klauzula.

Politická strana, ktorá v prvom skrutíniu nedosiahne v menších volebných obvodoch mandát alebo určitý počet hlasov (medzi 5% a 10%), vypadáva z druhého skrutínia, čím môže dôjsť k značným stratám zvyškových hlasov.

## 3. Kombinácia voľby listinnej a voľby osobností.

Pomerné zastúpenie možno "personalizovať" kombinovaním s väčšinovým volebným systémom. Časť poslancov možno voliť priamo v jednomandátových volebných obvodoch a tento počet prirábať k poslancom zvoleným na základe pomerného systému vo väčších volebných obvodoch zo zoznamov (volebný systém pre nemecký Bundestag). Prostredníctvom **preferenčných hlasov** môžu voliči zoradiť kandidátov na "pohyblivom zozname".

### 4.5. Základné funkcie volieb

Demokratické voľby plnia typické základné funkcie, ktoré jednotlivé volebné systémy splňajú v rozličnej miere.

#### 4.5.1. Volebná spravodlivosť

Podľa "teórie zrkadlového obrazu" by voľby mali sprostredkovať pokiaľ možno čo najpresnejšiu reprezentáciu všetkých spoločenských skupín v parlamente. Túto funkciu plní len systém pomerného zastúpenia (jeho rôzne oslabenia idú na úkor volebnej spravodlivosti). Extrémna spravodlivosť vedie k **roztriešteniu politických strán** v zastupiteľskom zbore a k narastaniu problémov pri vytváraní väčšín, k zníženej stabilite vlád či k tvorbe koalícií.

#### 4.5.2. Zabezpečenie väčšiny

Väčšinový systém sa snaží uvedené nebezpečenstvá eliminovať. V duchu teórie zabezpečenia väčšiny má volebný systém plniť v prvom rade úlohu umožnenia vzniku **väčšinových vlád** (representative government) a ich prostredníctvom zabezpečiť politické vedenie a stabilitu systému vlády. To je napokon legitímna demokratická funkcia volebného systému, pokiaľ kritériá požadujúce väčšinu, nie sú príliš extrémne (napríklad, v Južnej Kórei získava **relatívne** najsilnejšia politická strana "bonus" vyše 50% poslaneckých kresiel) a ak je zaručená "pokojná výmena" vládnej strany a opozície.

#### 4.5.3. Funkcia zastúpenia

Táto teória vychádza z úvahy, že voľby majú zabezpečiť občanovi v parlamente takého zástupcu, ktorý síce nie je viazaný jeho pokynmi a návrhmi, ale ktorý predsa len vykonáva **jeho** záležitosti **mandátovo** (nie iba záležitosti politickej strany alebo vlastné poslanecké).

#### 4.6. Volebná manipulácia

Volebný systém je veľmi citlivý nástroj, ktorý rozhoduje o účinnosti a o skutočnosti formy vlády. Základné ústavné princípy demokracie a parlamentarizmu možno sfalšovať alebo negovať manipuláciou volebného poriadku. Všetky moderné totalitárne štáty, ktoré nemali v úmysle vzdať sa zdania legitimacy, používali takéto metódy. No i na počiatku vývoja k demokratickému štátu stál boj o spravodlivé volebné právo zbavené manipulácie. Okrem nerešpektovania a falšovania demokratických **volebných princípov** jestvujú tieto "klasické" možnosti manipulácie volebného systému:

#### 4.6.1. "Geometria" volebných obvodov

Volebná manipulácia prostredníctvom volebnej geometrie znamená pokus dimenzovať **volebné obvody** tak, aby podľa priestorového rozloženia predpokladaných voličských väčšín vlastná strana obstála pokiaľ možno čo najlepšie. Tým vznikajú veľmi bizarné tvary volebných obvodov pripomínajúce "škrvny salamandra". Podľa historicky známeho guvernéra zo štátu Massachusetts **E.Gerryho** (1744-1814), ktorý používa takéto praktiky sa preto volebná geometria nazýva aj **gerrymandering**.

#### 4.6.2. Rezervy volebnej aritmetiky

V praxi používané postupy rozdeľovania mandátov v rámci systému pomerného zastúpenia vykazujú matematické vlastnosti, ktoré tvorca volebného zákona môže použiť na posilnenie alebo na oslabenie "volebnej spravodlivosti" (podpora väčšín alebo menšín). Medzi ne patria

##### **Hareova metóda**

##### **Hagenbach-Bischofova metóda**

##### **D'Hondtova metóda**

**Hareova metóda** (jej autor Thomas **Hare** (1806-1891) je konzervatívny obchodník) sa považuje za obzvlášť nepresnú, pretože vedie k vytváraniu veľkých zvyškov hlasov a nerozdeliteľných mandátov. Pri rozdeľovaní kvocientov vychádza zo vzorca:

$$\text{volebné číslo} = \frac{\text{platné hlasy}}{\text{mandáty}}$$

**Hagenbach-Bischofova metóda** je najbežnejšie používanou technikou. Vychádza z výpočtu volebného čísla pre každý volebný obvod. Týmto volebným číslom sa delia počty hlasov, ktoré získali jednotlivé politické strany. Volebné číslo sa vypočítava podľa vzorca:

$$\text{volebné číslo} = \frac{\text{platné hlasy}}{\text{mandáty} + 1}$$

Takto sa mandáty rozdeľujú v prvom volebnom skrutíniu (skrutíniu - počítanie hlasov pri voľbách).

Zvýšenie hodnoty deliteľa (+ 1) pri výpočte volebného čísla má za cieľ znížiť počet zvyškových hlasov. Napriek tomu ani tento postup neodstraňuje zvyšky. K nim sa mandáty v druhom skrutíniu pridelujú **metódou najväčších zvyškov** nerozdelených hlasov z prvého skrutínia, respektíve **metódou najväčšieho priemeru** (zvyšný mandát sa pridelí podľa priemeru hlasov, ktorý pripadá u politickej strany na jedného zvoleného poslanca).

**D'Hondtova metóda** rozdeľovania mandátov je tiež známa a rozšírená. Jej autorom je belgický matematik 19. storočia Victor **D'Hondt**. Podľa nej sa volebné číslo získava tak, že sa počty hlasov jednotlivých politických strán delia číslami 1,2,3,4 atď., teda:

$$\text{volebné číslo} = \frac{\text{platné hlasy}}{1,2,3,4 \text{ atď.}}$$

Zo získanej číselnej matice sa mandáty pridelujú politickým stranám podľa číselného radu, daného veľkosťou čísel, ktoré sa získali delením. Nespornou výhodou tejto techniky je, že nevytvára ani zvyšné mandáty, ani zvyškové hlasy (s výnimkou tých malých strán, ktoré sa ani nedostali do hry).

Ďalšou metódou, ktorá je výhodnejšia pre malé politické strany, je **Sainte-Lagueova metóda**, pri ktorej sa uplatňuje modifikovaný deliteľ 1,3,5,7 atď. Upravená Sainte-Lagueova metóda sa používa v Dánsku, Nórsku a Švédsku (deliteľ je 1,4,3,5,7 atď).

Keďže náhodilé rozdiely v "hodnote úspešnosti" hlasov nemožno nikdy celkom vylúčiť, musia sa v určitých hraniciach tolerovať (pokiaľ nejedná o cieľenú manipuláciu).

#### 4.6.3. Odstupňovanie váhy hlasov

Klasickými formami volebnej manipulácie váhy hlasov boli **volebné právo kúrií a tried**. Každý kúrii alebo triede voličov sa prisúdili rôzne počty poslancov a volebné čísla. K rovnakým výsledkom viedli **pluralitné volebné práva** (jeden volič má viac hlasov), ak väčšina hlasov nepatrí rovnomerne všetkým voličom (napríklad, prednostné hlasy), ale rozdeľuje sa podľa majetku, rasy, povolania, či podľa iných osobných kritérií.

Výnimku z manipulácie tohto druhu tvorí systém tzv. "poslanca menšiny" (napríklad v Šlezvicku-Holštajnsku). Taký poslanec môže byť zvolený bez ohľadu na blokačnú klauzulu alebo s menším volebným číslom, pretože inak by menšina vôbec nebola zastúpená v parlamente. Ďalšou výnimkou je v Rakúsku celkom bežné pridelovanie poslaneckých kresiel jednotlivým volebným obvodom podľa **počtu obyvateľov** a nie podľa počtu oprávnených voličov.

#### 4.7. Imperatívny mandát

Princíp **viazaného** mandátu pochádza zo stavovského zhromaždenia. Medzi predpoklady jeho fungovania patrí existencia len troch alebo obmedzeného počtu stavov, že sa rozhoduje o obmedzenom počte vecných problémov a napokon, že vecné problémy možno redukovať na jednoduché alternatívy.

Imperatívny mandát presúva rozhodovaciu právomoc z voleného orgánu na stranícku organizáciu. To znamená zrušenie demokracie v tom zmysle, že volený orgán nezodpovedá **ľudu**, ale iba jednému spoločenskému sektoru, totiž **strane**.

Francúzska revolúcia sa veľmi rýchle rozhoduje proti imperatívne mandátu a za **voľný mandát**. Zákon z 22. decembra 1789 zakazuje príkazy a pokyny a ústava 1792 predvída parlament reprezentujúci ľud. V takomto parlamente sa teda nepresadzuje **empirická vôľa ľudu**, ktorá žije "dolu" a ktorá by sa mohla sprostredkovať "nahor". Nevládne tu však ani **hypotetická vôľa ľudu**, ako by vyzerala, keby všetci poznali svoje skutočné záujmy.

Socialistická ústava NDR z roku 1968 odstraňuje voľný mandát zakotvený v ústave z roku 1949 a nahrádza ho mandátom imperatívny. Článok 56: *"Poslanci Ľudovej snemovne plnia svoje zodpovedné úlohy v záujme a pre blaho všetkého ľudu. Sú úzko spätí so svojimi voličmi. Sú povinní rešpektovať ich návrhy, pokyny a kritiku a starať sa o svedomité..."*

Ústava takto priamo predpokladá závislosť poslanca od politických organizácií, ktoré ho nominujú do Ľudovej snemovne.

Princíp voľného mandátu dáva poslancom a tým každému členovi frakcie právo neviazane (voľne) a rovnoprávne spolupôsobiť pri výkone

parlamentných funkcií. Voľný mandát nie je iba právom na účasť na parlamentných voľbách, na prijímaní zákonov a na kontrolných úlohách voči vláde, aj keď sa práve v týchto podobách prejavuje najzreteľnejšie.

Ústavy Slovenskej republiky i Českej republiky podobným spôsobom zakotvujú moderne chápaný voľný poslanecký mandát: "*Poslanci sú zástupcovia občanov. Mandát vykonávajú osobne podľa svojho svedomia a presvedčenia a nie sú viazaní príkazmi*" (čl.73, ods.2, Ústava SR).

*"Poslanci a senátori vykonávajú svoj mandát osobne v súlade so svojím sľubom a nie sú pri tom viazaní nijakými príkazmi"* (čl.26 Výkon mandátu, Ústava ČR).

#### 4.8. Teória del'by moci

Jednou z najstarších a pritom nesporne i v súčasnosti najaktuálnejších otázok je otázka, ako zabrániť koncentrácii (a zneužitiu) moci a ako moc alebo jej vykonávanie účinne kontrolovať. **Aristoteles** medzi prvými poukazuje na rozdiely v štátnych činnostiach a rozoznáva tri základné časti (zriadenia) každého štátu: radu, úrady a súdnictvo. **Polybios** neskôr upozorňuje na to, že jednotlivé moci musia byť navzájom vyvážené, aby "*ani jedna nezískala prevahu a neodchýlila sa, ale aby všetky zostali v rovnovážnej polohe ako na váhach, aby sa protikladné sily prekonali a ústavný stav zostal dlho zachovaný*".

Novšie recept na del'bu moci predpisuje najprv John **Locke** (1632-1704), ktorý sa zamýšľal nad tým, ako "*nájsť metódy, ako obmedziť rôzne excesy tých, ktorým ľud dal právomoc nad sebou, a ako vyvážiť moc vlády tým, že by sa jej jednotlivé časti zverili do rôznych rúk*." Aj v konkrétnostiach pokračuje v racionálnej argumentácii podloženej skúsenosťou: "*Pri slabosti ľudskej prirodzenosti, ktorá má sklon uchvátiť*

*moc, by to bolo príliš veľké pokušenie pre tých, ktorí majú moc vydať zákony, aby mali v rukách aj moc ich vykonávať. Tým totiž môžu vyňať seba samých z poslušnosti voči zákonom, ktoré stanovujú, a prispôbiť zákon aj počas prípravy, aj pri jeho vykonávaní svojmu vlastnému prospechu, a tým dosiahnuť záujem celkom odlišný od ostatného spoločenstva proti účelu spoločnosti a štátu".* **Locke** vychádza z existencie troch druhov moci v štáte - zákonodarnej, výkonnej a federatívnej:

**Zákonodarná moc** (legislative power) "*má právo rozhodovať o tom, ako má byť použitá sila štátu na zachovanie spoločenstva a jeho členov.*" Podľa Locka je stanovenie tejto moci súčasne prvým a základným **pozitívnym zákonom** každého štátu.

**Výkonná moc** (executive power) zahŕňa v **Lockovej** teórii aj **súdnou moc**. Jej úloha má spočívať v stálom vykonávaní zákonov a v dozore nad nimi. Zneužitie výkonnej moci Locke hodnotí ako vojnový stav s ľuďom.

**Federatívna moc** (federative power) predstavuje "*moc vojny a mieru, zväzkov a spolkov a všetkých zmlúv so všetkými osobami a spolkami mimo štátu*".

Aj Charles-Louis **Montesquieu** tvrdí, že odveká skúsenosť dokazuje, že každý človek, ktorý vlastní moc, má sklon ju zneužívať. Pokračuje, kým nenarazí na určité hranice. Riešenie v záujme predchádzania zneužívania vidí vo vytvorení systému vzájomného obmedzovania sa jednotlivých mocí. Montesquieu ponúka tieto dôležité zovšeobecnenia a závery: "*Každý štát má tri druhy moci: zákonodarnú moc, výkonnú moc, ktorá riadi záležitosti medzinárodného práva, a výkonnú moc, ktorá spravuje otázky občianskeho práva. Prostredníctvom prvej vydáva panovník alebo zbor zákony, dočasne alebo natrvalo, a opravuje, či ruší tie, ktoré už boli vydané. Druhou uzatvára mier a vedie vojnu, vysiela alebo prijíma veľvyslancov,*



*nastoluje bezpečnosť, predvída útoky nepriateľa. Pomocou tretej trestá zločiny alebo súdi spory jednotlivcov. Tú poslednú budeme nazývať **súdnou mocou**, a druhú jednoducho **výkonnou mocou**".*

Po prvý raz sa princíp del'by moci zakotvuje v ústave amerického štátu Virginia (Constitution of Virginia) z roku 1776: "*Zákonodarná, výkonná a súdna moc majú byť oddelené a odlišené tak, že nikto ani nemá vykonávať moc patriacu inému, ani vykonávať súčasne viac ako jednu z nich.*" Massachusettská **Deklarácia práv**, ktorá je prijatá spolu s ústavou v roku 1780, a spolutvorcom ktorej bol aj John **Adams** obsahuje plné vyjadrenie princípu del'by moci - aby "*napokon išlo o panstvo zákonov a nie ľudí* (to the end that it be a government of laws and not of men)."

Princíp del'by moci je spoločným princípom väčšiny moderných ústav ako aj princípom fungovania demokratického štátu. Je predpoklad, že "*ak sú zákonodarná, výkonná a súdna moc rozdelené, musia tri rozdielne orgány zneužiť svoju právomoc, skôr ako môžu byť poškodené práva občanov*".

V európskych kontinentálnych modeloch sa namiesto del'by zvykne hovoriť aj o **oddelení moci** (separation of powers), namiesto del'by moci, alebo o oddelení **funkcií** (separation of functions).

Pri úvahách o vzťahoch medzi troma mocami stojíme pred problémom, ktorý sa "*podobá problému Svätej trojice: to čo je trojmo, musí byť aj jedno*", ako výstižne poznamenáva Roger **Scruton**.

Podstatou del'by moci nie je hierarchické (či vertikálne) usporiadanie štátnych orgánov, ale vyváženie ich postavenia odvodené od rovnosti mocí. Je to skôr model horizontálneho členenia: zákonodarná moc sídli v parlamente, najvyšším orgánom výkonnej moci je vláda a tretiu moc reprezentuje sústava nezávislých súdov. Prvé dve moci sú strojcami politiky, zatiaľ čo súdna moc predstavuje záruku slobody.

Ťažiskovým princípom systému del'by moci je princíp **vzájomných bŕzd a rovnovážnosti** (checks and balances). Tento pojem je pravdepodobne vyvodený z práce Thomasa **Jeffersona** (1743-1826) **Poznámky o štáte Virginia**, z XII.otázky: *"Moc v štáte by sa mala rozdeliť medzi niekoľko úradov tak, aby nijaký z nich nemohol prekročiť hranice stanovené právom bez toho, aby ho ostatné účinne neobmezovali"*. V podobnom duchu ako Jefferson charakterizuje tento princíp aj Walter **Bagehot** (1826-1877) v diele **Anglická ústava** (1865).

#### 4.8.1. Del'ba moci a formy štátu

Del'ba moci sa v zmysle teoretických zovšeobecnení štátovedy uskutočňuje v troch klasických (štandardných) podobách demokratickej formy vlády. Sú nimi

**prezidentská republika,**  
**parlamentná republika a**  
**parlamentná monarchia.**

Ak sa termín **parlamentný systém** používa ako protiklad pojmu prezidentský systém, neprispieva to k objasneniu problematiky foriem štátu, ale skôr k jej zahmlievaniu. Klasická štátoveda i politológia vychádzajú z toho, že prezidentský systém sa opiera o princíp del'by moci. Naproti tomu, parlamentný systém charakterizuje fúzia zákonodarnej a výkonnej moci. V parlamentnom systéme sa výkonná moc ďalej člení na väčšinou formálne chápanú **hlavu štátu** (monarcha alebo prezident), ktorá zostáva oddelená od parlamentu a na **predsedu vlády** (napríklad premiér alebo kancelár), ktorý spolu s ministrami (členmi vlády) vykonáva väčšiu časť výkonnej moci. Ministri jednotlivo i vláda ako celok sú zodpovední za vládnu politiku.

Parlamentný systém sa opiera o kontinuálnu podporu vlády parlamentnou väčšinou. Zvyčajne sa spolieha na lojalitu členov jednej alebo viacerých politických strán. Je úspešný tam, kde existuje stranícka disciplína. Pretože prax "zodpovednej vlády" vzniká v Anglicku 18.storočia (po roku 1707 Veľká Británia), anglický (britský) parlament je nazývaný tiež matkou parlamentov. Opísaný model však už skôr patrí do histórie. Medzičasom totiž jestvujú viaceré typy parlamentných systémov. Tie v iných západných demokraciách sa odlišujú od tradičného anglického. Fungujú na báze konsenzuálnej formy pluralitného politického systému.

Novšia ústavná prax vyspelých demokratických štátov i skúsenosti mnohých ďalších nútia prijať trochu iné klasifikačné kritériá a pohľady.

Rysuje sa niekoľko základných ústavných modelov, či foriem štátu. Americký autor Mathew S.**Shugart** sa zmieňuje o piatich. Ide o

**"čistý" prezidentský model**

**model premiér - prezident**

**prezidentsko - parlamentný model**

**parlamentný model s prezidentom**

**"čistý" parlamentný model**

**"Čistý" prezidentský model**

Zakladá sa na tom, že voliči volia prezidenta, ktorý sa stáva hlavou výkonnej moci. Prezident vymenúva členov kabinetu, alebo ich nominuje, aby ich volené zhromaždenie zástupcov ľudu potvrdilo.

Tento model neráta s ustanoveniami pre vyslovenie nedôvery, ani pre rozpustenie parlamentu. Najznámejším príkladom sú USA a niektoré štáty Južnej Ameriky.

**Model premiér - prezident**

Tento model sa niekedy nazýva aj **poloprezidentský systém**. Autorom názvu je známy francúzsky politológ Maurice **Duverger**, ktorý ho odvodzuje od V.republiky vo Francúzsku (od roku 1962). V tomto modeli je prezident volený vo všeobecných voľbách a koexistuje s ministerským predsedom a vládou zodpovednou za legislatívu. Okrem Francúzska Duverger uvádza ešte ďalších šesť príkladov: Weimarskú republiku 1919-1933 a zo súčasných štátov Rakúsko, Fínsko, Island, Írsko a Portugalsko.

Podľa **Shugarta** často dochádza k zámene poloprezidentského systému s čistým prezidentským systémom. Už z jeho pomenovania vyplýva, že v jeho rámci funguje ako prezident, tak i premiér. Postavenie premiéra závisí od dôvery a od absencie explicitného vyslovenia nedôvery. Prezidentské právomoci typovo zahŕňajú právomoc nominovať kandidáta na premiéra (prípadne nominovať aj ďalších ministrov), právo rozpustiť parlament s určitými obmedzeniami či bez nich a právo v nadväznosti vyhlásiť predčasné parlamentné voľby, alebo právo veta voči moci zákonodarnej. V tomto systéme prezident nemá právomoc odvolať vládu alebo jej členov, ak majú dôveru parlamentu.

#### **Prezidentsko - parlamentný model**

Napriek tomu, že aj tento model je neraz stotožňovaný s prvými dvoma, odlišuje sa od nich. Rozdiely, o ktorých sa tu hovorí, sú mimoriadne dôležité.

Ako ukázala francúzska skúsenosť zo "spolunažívania" v rokoch 1986-1988, prezident nemôže odvolať vládu proti vôli a želaniu parlamentu (socialistický prezident Francois **Mitterand** musel súhlasiť s vládou podľa želania konzervatívnej väčšiny parlamentu).

Medzi príkladmi na prezidentsko-parlamentné systémy figurujú opäť Weimarská republika a Srí Lanka po roku 1977. Zo súčasných štátov má k podobnému modelu blízko predovšetkým Ruská federácia. Podľa ruskej ústavy má prezident neobmedzenú právomoc vymenúvať a odvolávať ministrov. Rovnaká ústava však poskytuje možnosť odvolávať ministrov na základe vyslovenia nedôvery aj zo strany parlamentu. Podobným spôsobom je koncipovaná aj ústava Ukrajiny. Ruský model z pohľadu doterajších skúseností vzbudzuje dojem instability. Dosť podobné usporiadanie viedlo napríklad v Peru k Fujimoriho štátnemu prevratu v roku 1992. Postsovietske Rusko sa porovnáva aj s Nemeckom v čase Weimarskej republiky.

#### **Parlamentný model s "prezidentom"**

##### **"Čistý" parlamentný model**

Oba modely sú totožné z hľadiska vzťahov medzi výkonnou a zákonodarnou mocou. Možno ich preto spoločne začleniť do jednej kategórie nazvanej **parlamentný systém**.

V rámci oboch systémov patrí pri tvorbe vlády a vo vzťahu k zákonodarstvu suverenitu parlamentná väčšina. Rozdiel je v tom, že hlavou štátu v parlamentnom systéme je buď monarcha alebo prezident, ktorého nevolí ľud, ale parlament.

##### **Model premiér - parlament**

Doteraz uvedená klasifikácia sa vari dá doplniť ešte o systém premiér - parlament, ktorý sa podľa nemeckého vzoru (**kancelárska demokracia**) snaží o zvýraznenie postavenia predsedu vlády (Česká republika, ale podľa tendencií pôvodne premietnutých do tvorby ústavy aj Slovenská republika a Maďarsko).

#### **4.9. Typológia: totalitárny a liberalistický štát**

Predchádzajúce úvahy o forme štátu sa týkali otázky komu patrí štátna moc a ako je rozdelená alebo usporiadaná. Pri tejto typológii ide o **rozsah pôsobnosti** štátnej moci.

Termín totalitarizmus je nový pojem na označenie starého javu. Tendencia zasahovať do všetkých oblastí života spoločnosti a jednotlivca je príznačná pre **totalitárny štát**. Podľa Reinholda **Zippelia** (pôvodné rozlíšenie sa objavuje u Karla **Loewensteina** a Hannah **Arendtovej**) nemožno zmiešavať pojem totalitárny štát s pojmi autoritatívneho alebo autokratického štátu. Tieto pojmy zohľadňujú rôzne aspekty a sú v rôznych polaritách.

##### **4.9.1. Totalitárny štát**

Označenie totalitárny štát sa používa v súvislosti s najnovším úsekom dejín. Spravidla sa spája s 20. storočím: s fašistickým Talianskom, so stalinistickým Sovietskym zväzom a s hitlerovským Nemeckom. Znak tohto typu štátu sa však dajú nájsť i v oveľa skorších obdobiach. Vo všeobecnosti sa obvykle za dva podtypy totalitárneho štátu považujú:

**policajný štát**

**moderný totalitárny štát**

#### 4.9.1.1. Policajný absolutistický štát

Príklad absolutistického policajného štátu predstavuje Prusko za čias panovania "vojenského kráľa" **Friedricha Wilhelma I.** S politickým krédom, že "50 000 vojakov vybaví viac ako 100 000 ministrov" sa púšťa do premeny Pruska na kasárenský dvor. Sudca i univerzitný profesor sú na rovnakom stupni ako práporčík armády. Snahou tohto štátu je do najmenších detailov upravovať život poddaných a zasahovať do ich súkromnej sféry počnúc vierou, bohoslužobným poriadkom, obliekaním na verejnosti až po určovanie pravidiel stolovania, jedenia a pitia.

Historicky možno hovoriť o niekoľkých príčinách, ktoré vyvolávajú existenciu takéhoto typu štátu. Pojem suverenity a jeho uplatňovanie prinášajú aj snahu o konsolidáciu vnútroštátnych mocenských vzťahov. Ďalším dôvodom vmešovania sa štátu je zrejme merkantilistická hospodárska politika. S ňou navyše korešponduje patriarchálna predstava vlasteneckej povinnosti starať sa o šťastie a rozvoj cností vlastných poddaných.

Hranice absolutistického policajného štátu možno vidieť aspoň v jeho teoretickej väzbe na určité základné zákony a na náboženstvo.

#### 4.9.1.2. Moderný totalitárny štát

Pojem "totalitárny" má v súvislostiach tejto typológie dva rozmery. Vzťahuje sa jednak na **výlučnosť nároku na panstvo** a na **neohraničenosť oblasti panstva**.

Po prvý raz uvedený pojem pravdepodobne používa Benito **Mussolini** v roku 1925. Pri identifikovaní hnutia, ktoré vedie, hovorí o "*divokej totalitárnej vôli*" tohto hnutia. Vo vzťahu k štátu formuluje heslo "*Všetko v štáte, nič mimo štátu, nič proti štátu!*" Giovanni **Gentile** (1875-1944), ktorý

spolu s **Mussolinim** píše o fašistickej doktríne. Napokon v systematickej podobe rozpracováva charakteristiku, ktorá zodpovedá pojmu **stato totalitario**: *"Fašizmus je za jedinú slobodu, ktorú možno brať vážne, za slobodu štátu a jednotlivca v štáte. Pre fašizmus je totiž všetko rozhodnuté v štáte. Nič ľudské a nič duchovné nevzniká osebe a mimo štátu to má ešte menší význam. V tomto zmysle fašizmus je totalitárny a fašistický štát ako súhrn a zjednotenie všetkých hodnôt celého národa je jeho vysvetlením, ktoré ho rozvíja a upevňuje. Nijakí jednotlivci, ani nijaké skupiny (politické strany, združenia, syndikáty a triedy) nesmú existovať mimo štátu."*

Moderný totalitárny štát vo svojej marxistickej variante pri zdôvodňovaní svojho panstva ponúka premyslený pokus o legitimáciu. Argumentuje novým typom socialistického človeka a smerovaním k spoločnosti, v ktorej moc stratí svoje opodstatnenie.

Spoločnými znakmi oboch typov štátov sú koncentrácia politickej moci, zasahovanie štátu do hospodárstva (štátne riadenie hospodárstva), direktívy v oblasti duchovného života (určovanie náboženskej alebo svetonázorovej orientácie). Totalitárny štát si robí nárok nielen na bezvýhradnú poslušnosť voči právu, ale aj na zmýšľanie ľudí: vstúpuje im rasovú hrdosť, triedne vedomie, myšlienku pripravenosti obetovať sa pre štát alebo pre vodcu.

Násilný aparát verejného informovania nepokladá za potrebné prezentovať rôzne politické či svetonázorové alternatívy a podnecovať jednotlivcov k samostatnosti a slobodnej tvorbe názoru.

Tak sa dá dosiahnuť aj správanie, ktoré nemôže alebo ani nechce byť upravované právnymi predpismi (ak napríklad voliči tak či onak volia "spontánne" a verejne, štát sa nerád vzdáva propagandisticky užitočnej tézy, že sa na základe práva uskutočňujú slobodné a tajné voľby). Najlepším



príkladom toho, ako také donútenie funguje je skutočnosť, že v období národnosocialistického štátu v Nemecku každý na ulici používa "nemecký pozdrav", hoci nijaký zákon ani iný predpis nezakazuje používať pozdravy Guten Tag alebo Grüss Gott.

Každý totalitárny režim utláča potenciálnych protivníkov a disciplinuje politickú spoločnosť pomocou mechanizmov šírenia strachu a hrôzy. Existuje tu špecifické politické rozlišovanie, od ktorého sa dajú odvodiť politické motívy a konania - rozlišovanie **priateľ - nepriateľ**. Diferenciácia tohto druhu nadobúda zvláštny význam vo výnimočných situáciách a stavoch. Carl **Schmitt** v rámci svojej analýzy pojmu totalitarizmu dospieva aj k takýmto záverom: *"Rovnako ako slovo nepriateľ tu treba chápať aj slovo boj, a síce v zmysle existenciálnej pôvodnosti. Neznamená konkurenciu, "čisto duchovný" boj diskusie či symbolický "zápas". Pojmy priateľ, nepriateľ a boj získavajú reálny zmysel tým, že sa špeciálne vzťahujú na možnosť fyzického usmrtenia"*.

#### 4.9.2. Liberalistický štát

Z hľadiska načrtnutej typológie je protipólom totalitárneho štátu liberalistický štát. Reinhold **Zippelius** tvrdí, že väčšina štátov sa nachádza niekde uprostred, medzi týmito kategóriami. Pre pochopenie takto načrtnutej polarity je veľmi dôležité uvedomiť si rozdiely medzi **liberalistickým a demokratickým pojmom slobody**.

**Liberalistické chápanie** vyjadruje slobodu ako **status negativus**, ako priestor pre realizáciu jednotlivca, v ktorom štát nie je prítomný, respektíve kde je jeho prítomnosť neprípustná.

V známej **Rozprave o povahe a príčinách blahobytu národov** (1776) sa Adam **Smith** (1723-1790) o štáte zmieňuje takto: *"Podľa systému*

*prirodzenej slobody ostáva štátnej moci iba plnenie troch funkcií, v každom prípade troch povinností, ktoré majú veľký význam, ale sú jednoduché a pre zdravý ľudský rozum pochopiteľné: po prvé, povinnosť brániť národ proti násilnostiam a útokom zo strany iných nezávislých národov, po druhé, povinnosť chrániť každého príslušníka vlastného národa pred neoprávnenými prechmatmi zo strany jeho spoluobčanov, t.j. udržiavať nestranné súdnictvo a po tretie, vytvoriť a udržiavať určité verejné inštitúcie."*

**Demokratické chápanie** vychádza zo **status activus**, zo slobody účasti na tvorbe všeobecnej vôle. Oba typy slobody vôbec nemusia konvergovať. Demokratická väčšina môže vykonávať nanajvýš neliberálnu tyraniiu.

Súčasný **slobodný demokratický a sociálny štát** západných priemyselných spoločností je dedičom liberalistického obdobia, ktoré každému umožňuje individuálny rozvoj a ktoré chce obmedziť pôsobnosť štátu. Na druhej strane sa však aj v modernej pluralitnej priemyselnej spoločnosti ukazuje nevyhnutnosť štátneho regulovania.

#### **4.10. Zákonodarstvo**

Zatiaľ čo starší pojem **parlament** prevažuje v Anglicku, pojem **legislatíva** (ako aj iné stránky anglickej ústavnej doktríny 17. storočia) sa zakoreňuje v 18. storočí v USA. Práve v Spojených štátoch sa všeobecný termín legislatíva používa na označenie zastupiteľského zhromaždenia.

Niektoré črty organizácie legislatívy možno vysvetliť iba na základe ich historického pôvodu. Približne polovica zákonodarných orgánov vo svete má dve snemovne, pripomínajúcich rozdiely medzi snemovňou šľachty a snemovňou obyčajných ľudí. Napriek tomu, že táto dvojkomorová

štruktúra má mnohé rôzne podoby, vo všeobecnosti podporuje pripustenie zastúpenia dvoch rôznych druhov voličov. To je výhodné vo federatívnych systémoch a vo veľkých, územne rozdielnych krajinách.

Legislatíva je teda ako ustanovizeň so stredovekým európskym pôvodom transplantovaná do koloniálnej Severnej Ameriky. Tu sa stáva jedinou politickou inštitúciou, ktorú kolonisti môžu kontrolovať. Ich naliehanie na to, aby legislatíva sídlila v zhromaždení, je preto súčasťou ich snáh získať nezávislosť od Anglicka. Na jej zdôvodnenie používajú politickú teóriu puritánskeho Anglicka 17.storočia. Kombinácia pragmatických a teoretických úvah teda premieňa také zastupiteľské zhromaždenie ako rokujúci parlament na pôvodnú legislatívu tritisíc míľ od jeho prirodzeného prostredia.

#### **4.11. Výkonná moc**

Každý štát má výkonnú moc. Výkonná moc je viacmenej ústrednou časťou rozhodovacej mašinerie štátu. Vo vzťahu k výkonnej moci je potrebné skúmať tri základné otázky:

zloženie, štruktúra a právomoci.

V najširšom zmysle sa výkonná moc (exekutíva) vzťahuje na celé "odvetvie" politického systému. Ide o to odvetvie, ktoré politickí myslitelia 18.storočia spájajú s "vykonávaním" politiky štátu popri zákonodarstve (odvetvie určujúce všeobecné normy).

Medzi vládou a výkonnou mocou nemožno viesť presné hranice. Kritériom rozlišovania nemôže byť rozdiel medzi politikmi a úradníkmi. Nie je veľmi spoľahlivé. V mnohých štátoch totiž úradníci stoja na čele vlády a zastávajú funkcie ministrov (kontinentálne európske monarchie pred i po Francúzskej revolúcii). Nie je možné tvrdiť ani to, že vládu tvoria

členovia kabinetu. Mnoho štátov nemá kabinet v skutočnom zmysle skupiny zasadajúcej v pravidelných intervaloch, ktorá prijíma významné rozhodnutia. Mnohé vlády majú ministrov druhého a tretieho sledu (parlamentní tajomníci, štátni tajomníci): tiež ich možno považovať za súčasť exekutívy, hoci prísne vzaté nie sú členmi kabinetu.

Ministerský predseda (premiér vlády) má v mnohých štátoch (napriek tomu, že sa oficiálne opisuje ako *primus inter pares*) kľúčové postavenie. Čiastočne v súvislosti so svojimi právomocami menovať a odvolávať, čiastočne vzhľadom na deľbu povinností, ktorá ministrov väčšinu času zamestnáva špecializovanými činnosťami a napokon aj kvôli statusu premiéra v parlamente a v štáte.

Vláda je v skutočnosti hlavným tvorcom práva. Zákony pripravuje ministerská administratíva pod určitým dohľadom ministrov. Potom sa predkladajú parlamentu na schválenie. Aj keď parlament, najmä vďaka svojim výborom, sú spôsobilé diskutovať o návrhoch alebo ich v určitom rozsahu i doplniť, zriedkavo v nich dochádza k prevratným zmenám. Dokonca i v liberalistických štátoch teda exekutíva má moc navrhovať zákony: základný rozdiel pri porovnaní s autoritatívnymi štátmi spočíva v tom, že zákony sa otvorene prerokúvajú a že sa o nich podrobne diskutuje - aj keď sila straneckej disciplíny a zložitost' moderného zákonodarstva prispeli k nárastu podnecujúcej úlohy exekutívy.

Moc vlády sa posilňuje aj v dôsledku vývoja mimozákonodarnej tvorby politiky. To sa vždy týkalo záležitostí na poli zahraničnej politiky a podobne je to v oblasti hospodárstva. V živote moderného štátu vláda zohráva centrálnu úlohu. Spravidla je silná, ale občas dochádza k jej zmene relatívne rýchlo.

## 4.12. Súdna moc

### 4.12.1. Nezávislosť súdnej moci

Za čias aténskej demokracie je najvyšším súdom **dikasteria**, ktorá má viac ako tisíc členov. Dôvodom nezvykle vysokého počtu je pokus znemožniť korupciu sudcov, alebo ju aspoň poriadne sťažiť alebo "zdražieť". Do dikastérie sa vyberajú občania zo zoznamu podľa abecedy. V tom čase v Grécku niet demokratickejšej, alebo-ako to tvrdia oponenti-absurdnejšej inštitúcie ako táto dikasteria.

Do dejín nezávislosti súdnej moci sa zapisuje dátum 10.november 1612. V ono pamätné nedeľné ráno si anglický kráľ **Jakub I.** (1603-1625) pozýva k sebe sudcov Anglicka. Vyhovuje tým sťažnosti arcibiskupa z Canterbury. Vysoká komisia (The High Commission), cirkevný správny súd, totiž pokladá za správne zaoberať sa svetskými záležitosťami a previnilcami z radov tých, ktorí nepatria k duchovenstvu. Common law s týmto súdnym dvorom, ktorý rozhoduje na základe dobrozdania a nepozná odvolanie, nemá vôbec nič spoločné. Ak Vysoká komisia chcela niekoho zatknúť v čisto svetskej veci, zasahuje Vysoký súdny dvor všeobecného práva (Court of Common Pleas) príkazom na zastavenie stíhania. V rámci snahy tomu zabrániť ide o to, aby kráľ mohol odňať súdu akýkoľvek prípad a rozhodnúť o ňom sám.

Sudcovia dostávajú možnosť oboznámiť sa s novým návrhom a majú sa k nemu vyjadriť. Arcibiskup zdôvodňuje domnelú výsadu kráľa tým, že sudcovia sú iba poslancami kráľa. Preto môže rovnako dobre rozhodnúť aj sám o tom, čo im inak zväčša prenecháva. Hoci to podľa občianskeho práva nie je celkom jasné, predsa to len zodpovedá božiemu slovu bibliie.

V mene sudcov odpovedá Edward **Coke** (1552-1634). Konštatuje, že podľa anglického práva kráľ nemôže nijaký spor rozhodnúť osobne. O

všetkých veciach, vrátane trestnoprávných, rozhoduje v zmysle práva a obyčajov krajiny riadny súd. Kráľ namieta: "*Ja som si však myslel, že všetko právo sa zakladá na rozume. Mám predsa taký istý rozum ako hociktorý sudca*". Coke mu na to odpovedá: "*Boh nesporne dal Vášmu Veličenstvu do vienka prirodzené nadanie a vynikajúce vedenie. Vaše Veličenstvo však nie je zbehlé v zákonoch anglického kráľovstva. Vo veciach, v ktorých ide o vlastníctvo a o osud jeho poddaných nesúdime podľa pravidiel rozumu, ale podľa všetkých pravidiel umenia, ktoré predpokladá dlhé školenie a veľkú skúsenosť.*" Kráľa to značne rozrušuje: podľa toho je podrobený zákonu, čo je vlastizradné tvrdenie. Coke sa odvoláva na slová pripisované Henrymu **Bractonovi**, že kráľ síce nemá poslúchať nijakého človeka, avšak Boha a zákon áno. Toto stretnutie nie je posledné. Coke trvá na svojom právnom stanovisku a je napokon v roku 1616 zbavený funkcie. Sudcovská nezávislosť sa však postupne presadzuje.

Sudcovská funkcia reprezentuje jednu z najstarších a najtrvalejších činností štátnej moci. Súdna moc sa vo viacerých podstatných bodoch líši od zákonodarnej a výkonnej moci: 1) Súdny nemôžu vykladať a používať právo **z vlastnej iniciatívy**. Konajú iba vtedy, ak sa k nim dostanú spory súkromných osôb alebo úradníkov správy. Nemajú demokratický základ, ani mandát ľudu, ako to je v prípade zákonodarnej moci. Nekontrolujú armádu, ani políciu, ako to robí výkonná moc. Súdny nemajú moc presadzovať vlastné rozhodnutia. Vypočujú si strany, skúmajú dôkazné prostriedky, vykladajú právo, rozhodujú spory a poskytujú rady.

2) V mnohých štátoch je súdna moc, aspoň v určitom rozsahu, vyňatá spod priameho vplyvu politických síl, ktoré určujú legislatívu a exekutívu. Treba však realisticky uznať, že súdnictvo sa nikde nedokáže úplne izolovať od svojho politického okolia. No už zo samotnej povahy súdneho konania

vyplýva, že úvahy o politickej užitočnosti má obmedziť na minimum a zabezpečiť "fair play" pre všetkých účastníkov, bez ohľadu na ich politické názory.

Predstava nezávislého sudcu má teda dva korene: odvíja sa od **neutrality** sudcu ako od záruky spravodlivého, nestranného a objektívneho procesu a od zabezpečenia **práv a slobôd** jednotlivca sudcom, ktorý je chránený pred politickou mocou. Peter **Pernthaler** rozlišuje tri typické druhy ústavných záruk sudcovskej nezávislosti. Sú to záruky

- 1. osobnej,**
- 2. organizačnej a**
- 3. funkčnej nezávislosti.**

1. K obsahovej stránke záruk osobného právneho postavenia patrí zákonom zaručený výkon povolania so slobodou uchádzať sa o výkon sudcovského povolania, vymenovanie na základe sudcovských návrhov, neodvolateľnosť a nepreložiteľnosť.

2. Organizačné záruky sudcovskej nezávislosti spočívajú v tom, že sudca nie je viazaný príkazmi alebo posudkami. Súdna moc je vo všetkých inštanciách organizačne oddelená od správy (výkonnej moci, vlády) a od zákonodarstva.

3. Do funkcií súdництва nemôžu bezprostredne zasahovať iné moci. Nemožno pripustiť myšlienky ovplyvňovania procesov, zrušovania rozsudkov, spätnej účinnosť zákonov týkajúcich sa súdneho procesu alebo skutkových podstatí trestných činov a podobných manipulácií.

Súčasťou funkčnej nezávislosti je aj **ochrana pred preťažením** úlohami, ktoré sú súdnictvu cudzie - to jest pred politickým rozhodovaním (funkcia vlády) alebo tým, čo patrí do právomoci správnych orgánov (projekty ochrany životného prostredia, energetické alebo dopravné

projekty). Takéto odcudzenie sa vlastným úlohám hrozí najmä ústavnému a správneému súdnictvu.

Z hľadiska doktríny Rule of Law je nezávislosť súdnej moci najdôležitejším prvkom deľby moci. Jej základnými zárukami sú predovšetkým menovanie sudcov, inkompatibilita sudcovskej funkcie (jej nezlučiteľnosť s poslaneaným mandátom), plat a neodvolateľnosť.

#### 4.12.2. Ústavné súdnictvo

Ústavné súdnictvo v modernom ponímaní sa rozvíja ruka v ruke s ústavným štátom v USA. V rámci **Listov Federalistov** jeho úlohy formuluje a vyzdvihuje Alexander **Hamilton** (1755-1804). Vychádza z princípu, že každé rozhodnutie splnomocneného orgánu, ktoré odporuje zmyslu plnej moci, na základe ktorej koná, je neplatné. Preto nijaký zákon, ktorý odporuje ústave, nemôže byť platný. **Hamilton** pokračuje: "*Hlavnou úlohou súdov je výklad zákonov. Ústava je z hľadiska svojej podstaty základným zákonom a sudcovia ju ako takú musia rešpektovať. Preto im prísluší sprostredkovať jej zmysel, práve tak ako sprostredkovať zmysel všetkých zákonov prijatých legislatívou. Ak by medzi oboma druhmi vzniklo nezlučiteľné protirečenie, musí dostať prednosť ten zákon, ktorý má vyššiu záväznosť a platnosť (superior obligation and validity) alebo inými slovami: ústava musí stáť nad vydaným zákonom, úmysel ľudu nad úmyslom jeho zástupcov (The Constitution ought to be preferred to the statute, the intention of the people to the intention of their agents)*".

Prakticky sa súdna preskúmateľnosť po prvý raz uplatňuje v rozhodnutí prípadu **Marbury versus Madison** (1803). Pre americké myslenie je typické, že dodnes je sporné či toto právo súdnej preskúmateľnosti zákonov



- **judicial review** -je v Ústave Spojených štátov amerických dostatočne zdôvodnené, alebo či je výsledkom sudcovského rozšírenia ústavy.

Článok 3 americkej ústavy znie: "*Nositelom súdnej moci Spojených štátov je jeden Najvyšší súd. ...Súdna moc sa vzťahuje na všetky prípady v oblasti práva a ekvity, ktoré vzniknú podľa tejto ústavy, na zákony Spojených štátov a na uzavreté zmluvy alebo tie, ktoré sa majú uzavrieť...*"

Stručne základné fakty týkajúce sa prípadu Marbury versus Madison. Republikán Thomas **Jefferson** (anti-federalista), ktorý vyhral v prezidentských voľbách v roku 1800 nad protikandidátom Johnom **Adamsom** (federalista), mal nastúpiť do funkcie 4.marca 1801. Adams 20.januára 1801 vymenúva za 4.predseda Najvyššieho súdu USA svojho štátneho tajomníka Johna **Marshalla**. **Marshall** sa novej funkcii ujíma 4.februára, ale až do konca funkčného obdobia **Adamsovej** administratívy zostáva aj štátnym tajomníkom. V priebehu februára 1801 federalistický Kongres prijíma **zákon o súde**, ktorý okrem iného zdvojnásobuje počet federálnych sudcov a **organický zákon** autorizujúci menovanie 42 zmierovacích sudcov v District of Columbia. Senát schvaľuje všetky Adamsove "polnočné" menovania (všetko federalistov) 3.marca 1801. Poverenia podpísal **Adams** a pečatil ich úradujúci štátny tajomník. Kvôli časovej tiesni niektoré z tých, ktoré sú pre zmierovacích sudcov, v čase, keď úrad prezidenta USA nasledujúci deň preberá Jefferson, ešte neboli doručené (vrátane menovania pre Williama **Marburyho**). Jefferson vzápätí nariaduje svojmu novému štátnemu tajomníkovi Jamesovi **Madisonovi**, aby poverenia nedoručil.

(Neskôr v priebehu roka 1801 Marbury a ďalší posielajú Najvyššiemu súdu writ of mandamus, aby donútili Madisona doručiť poverenia. Súd

nariaduje Madisonovi, aby "uviedol príčinu, pre ktorú by mandamus nemal byť vydaný". Riešenie prípadu sa oddiaľuje až do roku 1802.)

V medziobdobí rozhodovania o tomto prípade sa nový republikánsky Kongres snaží zrušiť zákon o súde, schválený federalistami. Federalisti tvrdia, že zrušenie by bolo **neústavné** a porušilo by záruku zakotvenú v článku 3 Ústavy USA o nespochybniteľnosti funkcie sudcu v prípade jeho "dobrého správania" (*judges shall hold their offices during good behavior*). Okrem toho by narušilo aj ústavný model delby moci, garantujúci nezávislosť súdnej moci. Po prvý raz od uvedenia ústavy do praxe vzišla práve z tejto diskusie vážna výzva adresovaná súdnej moci, aby odmietla ústavnosť zákonov Kongresu. Až dotedy to boli republikáni, ktorí podporovali túto moc ako želateľnú brzdu agresivity Kongresu a zasahovania do práv štátov a dali najavo svoju nespokojnosť, keď Najvyšší súd nevyhlásil za protiústavné zákony o cudzincoch a o poburovaní. A predsa v roku 1802, v úsilí o paralyzovanie argumentu federalistov, že zákon o zrušení zákona o súde je protiústavný a má byť za taký aj vyhlásený, republikáni uprednostňujú názor, že **Najvyšší súd takúto právomoc nemá**.

Zákon o zrušení zákona o súde (Repeal Law) je prijatý začiatkom roku 1802. Aby Kongres znemožnil preskúmanie jeho ústavnosti Najvyšším súdom, zrušuje v tom istom roku aj funkčné obdobie tohto súdu. Najvyšší súd sa teda v období medzi decembrom 1801 a februárom 1803 vôbec neschádza. (Pozri podrobnejší popis kauzy in: *A.Brösl: Právny štát. Pojmy, teórie, princípy*. Košice 1995, ss.70-72.)

24.februára 1803 Najvyšší súd na základe silných argumentov predsedu Johna **Marshalla** konštatuje, že **Marbury** má právo na svoje poverenie a že mu má byť doručené. Rozhodol však, že nemal právomoc

nariadiť doručenie poverenia. Isteže, zákon o súdnej moci (Judiciary Act) dáva Najvyššiemu súdu právomoc vydávať príkazy, tým však rozširuje pôvodnú jurisdikciu súdov za hranice stanovené ústavou. Najvyšší súd má teda do činenia so zákonom Kongresu, ktorý je v rozpore s ústavou.

Predseda Najvyššieho súdu USA si kladie tieto otázky: *Môže sa zákon odporujúci ústave stať právom štátu?"* **Marshallova** odpoveď vychádza z kvalifikácie ústavy ako "základného práva národa" a z argumentu, že "zákon legislatívy, ktorý odporuje ústave, je neplatný." Posledná časť **Marshallovho** zdôvodnenia **zveruje súdnej moci právomoc posudzovať platnosť zákonov Kongresu:** *"Je to dôrazne oblasť a povinnosť súdnej moci povedať, čo je právo. ...Ak je zákon v rozpore s ústavou, ak sa má obidvoje - zákon i ústava - použiť vo vzťahu ku konkrétnemu prípadu, tak súd buď musí prípad rozhodnúť podľa práva, nezohľadňujúc ústavu, alebo podľa ústavy, bez zreteľa na zákon, súd musí určiť, ktorá z oboch konfliktných noriem ovládne prípad. V tom je podstata povinnosti súdnej moci".*

Rozhodnutie v kauze **Marbury** versus **Madison** zakladá právomoc Najvyššieho súdu USA preskúmať zákony z hľadiska ich súladu s ústavou (judicial review). Neskôr sa táto právomoc rozširuje aj na opatrenia prezidenta USA.

Ak americký model ústavného súdnictva ovplyvňuje osobnosť sudcu Johna **Marshalla**, na európskom modeli má po I.svetovej zásluhu teória Hansa **Kelsena**. Kelsen pokladá ústavné súdy a ústavné súdnictvo za najdôležitejšiu záruku nového ústavného systému a nazýva ich **strážcami ústavy**.

Ústavné súdy fungujú ako orgány ochrany ústavnosti a ako orgány kontroly **a posteriori** (alebo ex post). Výnimkou z tohto pravidla je

napríklad francúzska Ústavná rada, ktorá vykonáva kontrolu zákonov **a priori** (alebo ex ante).

#### 4.12.2.1. Funkcie ústavného súdництва

Ústavné súdnictvo plní najmä tieto významné funkcie:

1. rozhodovanie o súlade zákonov a ostatných právnych predpisov s ústavou a ústavnými zákonmi,
2. rozhodovanie o individuálnych ústavných sťažnostiach, ktoré namietajú porušenie základných práv,
3. rozhodovanie kompetenčných konfliktov medzi štátnymi orgánmi, alebo medzi štátom ako celkom a jeho územnými časťami (vo federáciách),
4. podávanie výkladu ústavy (ústavných zákonov),
5. rozhodovanie o ústavnej žalobe proti hlave štátu (tzv. impeachment),
6. rozhodovanie o volebných veciach (ústavnosť a zákonnosť volieb), o ústavnosti postavenia politických strán, a iné.

(Porovnaj články 125-130 Ústavy Slovenskej republiky, článok 87 Ústavy Českej republiky, článok 93 Základného zákona SRN).

#### 4.12.3. Správne súdnictvo

Myšlienka správneho súdництва má korene v konkretizácii idey právneho štátu a teda v kontinentálnom štátnom (ústavnom) práve. Francúzsko-nemecká koncepcia **samostatnej** súdnej kontroly správy a administratívnej spravodlivosti je v rozpore s anglosaským systémom právnej ochrany. Ten totiž stavia na úvahe, že proti nezákonným rozhodnutiam správnych orgánov sa možno brániť v rámci sústavy **riadnych** súdov.

Predobrazy inštitúcií správneho súdnictva siahajú do obdobia stavovského práva, t.j. do obdobia pred vytvorením moderného štátu. Možno v nich badať formy právnej ochrany a procesov občanov proti vrchnosti. Počas absolutizmu sa však situácia radikálne mení. Ideológia suverenity panovníka a všeobecného poddanského vzťahu odsudzuje predstavu takéhoto "procesu o výkon zvrchovanej moci" ako úplne prekonanú absurdnosť. Na druhej strane, aj liberáli veria, že nezávislosť súdov sa rodí s odstránením administratívnej justície. Má sa tak uskutočniť deľba moci a odstrániť vplyv monarchu a jeho vlády na správne súdnictvo a súdnictvo vôbec.

**Frankfurtská ríšska ústava** (1849) v paragrafe 182 ohlasuje koniec správneho súdnictva: "*Správne súdnictvo prestáva existovať. O všetkých porušeníach práva rozhodujú súdy* (všeobecné)". Napriek tomu sa avizovaný model právnej ochrany proti rozhodnutiam správnych orgánov prostredníctvom **riadnych súdov** (Justizstaat) v Nemecku nepresadzuje. Podobným vývojom prechádza i Rakúsko. Vzhľadom na rozdiely možno analyzovať nemecký a rakúsky model.

Obnovená nemecká argumentácia v prospech správneho súdnictva teoreticky vychádza z pojmu **administratívnoprávneho vzťahu** odôvodňujúceho verejnoprávne nároky občanov, ktoré sa celkom jasne líšia od nárokov z občianskoprávných vzťahov. Preto sa majú presadzovať v rámci **zvláštného súdnictva**. V Nemecku sa tak prakticky nadväzuje na staršie inštitúcie: nanovo sa organizujú a rozvíjajú najmä pod vplyvom francúzskej **justice administrative**.

K rozsiahlejšej prestavbe správneho súdnictva dochádza až v druhej polovici 19.storočia (Badensko 1863 a Prusko 1873). V oboch krajinách je správne súdnictvo prepojené s princípom samosprávy. Prvá inštancia ráta so

silnou účasťou laických prísediacich a až druhá alebo tretia inštancia (Vrchný správny súd) predpokladá senát zostavený iba zo sudcov z povolania.

#### **4.12.3.1. Funkcie správneho súdnictva**

Predmetom sporov je otázka ohraničenia sfér pôsobnosti správy a správneho súdnictva.

Medzi funkcie správneho súdnictva patrí:

1. preskúvanie zákonnosti individuálnych správnych aktov,
2. kontrola súladu normatívnych aktov orgánov štátnej správy (nariadení, štatútov, plánov) zasahujúcich do práv jednotlivca, so zákonom, pokiaľ to nie je funkciou ústavného súdu. (Napríklad v Rakúsku o takýchto žalobách rozhoduje **Ústavný súd** (Verfassungsgerichtshof).

Predovšetkým nemecké správne súdnictvo "vypracovalo" celý balík individuálnych prostriedkov právnej ochrany proti správnym aktom, ktoré sa stávajú súčasťou modernej súdnej kontroly (napríklad sťažnosti kvôli omeškaniu, návrhy na dočasné rozhodnutia, určovacie žaloby, návrhy na predbežnú právnu ochranu, zvláštne prostriedky právnej pomoci v exekučnom konaní, procesnoprávne návrhy, ktoré majú formu mimoriadnych opravných prostriedkov, a ďalšie).

#### **4.13. Ombudsman**

Podľa švédskej ústavy z roku 1809 je ako úradník zákonodarstva vymenovaný **justiceombudsman**. Funkcie ombudsmana - zbieranie sťažností od ľudí a ochrana ľudí pred nespravodlivosťou - pred oficiálnym zriadením tohto úradu fakticky vykonáva **kancelár spravodlivosti** menovaný kráľom. Keď zákonodarná moc opätovne vyhlasuje svoju

nezávislosť od exekútiny (1809), vymenúva justitieombudsmana za svojho vlastného "obhajcu práva". Kancelár spravodlivosti jestvuje aj naďalej a pokračuje v sústreďovaní sťažností priamo od verejnosti, no má tiež iné administratívne povinnosti. Ombudsman sa stáva ďaleko najdôležitejším úradníkom vo veciach sťažností a ich vyšetovania.

V 19.storočí sa činnosti ombudsmana týkajú predovšetkým dozoru voči súdom a polícii. Rast administratívy v 20.storočí posúva jeho ťažisko k byrokracii. Roku 1915 sa jeho činnosť stáva takou náročnou, že pre armádu je vymenovaný samostatný ombudsman, **militieombudsman**.

Pôvod ombudsmanskej funkcie vo Fínsku je podobný. To neprekvapuje, pretože Fínsko je asi šesť storočí časťou Švédska a má rovnaký súdny a vládny systém. Roku 1809 sa však Fínsko dostáva pod cársku nadvládu a koncom 19.storočia zažíva trpké skúsenosti s ruskými pokusmi o útlak. Ústava z roku 1919, ktorá vyhlasuje Fínsko za nezávislú republiku, zahŕňa aj inštitúcie na ochranu občanov pred ľubovôľou úradníkov. Fínsko preberá inštitút ombudsmana, pričom obdoba švédskeho kancelára pre spravodlivosť tu už existuje. Roku 1933, v záujme toho, aby sa predišlo duplicitě, ustanovuje sa, že kancelár má ombudsmanovi postúpiť sťažnosti väzňov a vojakov. Napriek tomu kancelár stále vybavuje najvážnejšie prípady (1300 ročne - v porovnaní s 1200 jednoduchšími prípadmi, ktoré rieši ombudsman).

Postupne túto inštitúciu preberá celý rad ďalších európskych i mimoeurópskych štátov (Nórsko 1952, Dánsko 1954, Nový Zéland 1962, Veľká Británia 1967, atď.).

Inštitúcie ombudsmana vo Švédsku a vo Fínsku majú viaceré zvláštnosti, kvôli ktorým majú výnimočné postavenie medzi orgánmi rozhodovacími, odvolacími i vyšetovacími:

1. Ombudsman je úradníkom legislatívy a nie exekutívy. Vymenúva ho legislatíva a má právo kedykoľvek jej podávať správy. Predkladá jej ročnú správu s opisom a komentárom najdôležitejších prípadov.

2. Je nestranným vyšetrovateľom a je politicky nezávislý (aj od legislatívy). Jeho úrad upravuje ústava a ak raz začne vyšetrovať nejaký prípad, legislatíva nesmie doň zasahovať. V duchu tradície všetky dôležité politické strany súhlasia s jeho vymenovaním. Hoci je vymenovaný na štyri roky, obvykle je vymenovaný aj pre druhé či tretie obdobie.

3. Dôležitým obmedzením právomoci ombudsmana je, že na rozdiel od súdov nemá právo zmierniť alebo zrušiť rozhodnutie a nemá priamu kontrolu nad súdmi alebo nad administratívou. Hlavná právomoc ombudsmana spočíva v práve vyšetrovať a získavať fakty. Jeho vplyv sa zakladá na jeho objektivite, kompetentnosti, vynikajúcich vedomostiach a na prestíži.

4. Má právo vyšetrovať z vlastnej iniciatívy. Môže dozerať na súdy a administratívne orgány, môže sa ujímať prípadov publikovaných v tlači.

5. Ombudsmanova metóda vybavovania odvolaní proti administratívnym rozhodnutiam je - v porovnaní so súdnou cestou - priama, neformálna, rýchla a lacná.

Keďže pracuje takými metódami, jeho rozpočet nízky a personál málo početný. Vo Fínsku pracuje iba so štyrmi, piatimi odbornými asistentmi, vo Švédsku má desať takýchto pomocníkov.

Príklad: **Dozor nad políciou** (Švédsko, Justitieombudsman Bexelius).

Muž, ktorý bol notorický alkoholik v opilosti zbil manželku, ktorá mu bola neverná. Žena šla na políciu a polícia muža - po vyšetrení policajným lekárom - umiestnila v zariadení pre mentálne chorých (kde pobudol osem mesiacov). Ombudsman preskúmal lekárske záznamy v ústave a nenašiel



argumenty v prospech toho, že muž je duševne chorý. Potom napísal na Centrálny výbor pre zdravie (najvyššiu lekársku spoločnosť vo Švédsku) a vyžiadal si jej stanovisko. Odpoveď znela: nenašli sa dostatočné dôvody pre umiestnenie a držanie muža v ústave proti jeho vôli. Prirodzene, muž mal a mohol byť umiestnený v ústave pre notorických alkoholikov, ale tam by nemohol zostať viac ako tri alebo štyri mesiace. Ombudsman nezistil dôvody pre stíhanie lekára, ale napísal žiadosť vláde, v ktorej žiadal o odškodné pre muža.

## VI. UČLENENIE ŠTÁTU

*A.Brörtl-P.Holländer-I.Kanárik: Náčrt teórie štátu. Košice 1991; J.Filip - J.Svatoň - J.Zimek: Základy štátovedy. Brno 1994; P.Holländer: Základy všeobecnej štátovedy. Praha 1995; G.Jellinek: Všeobecná štátoveda. Praha 1906; K.Klíma: Ústavné právo. Praha 1995; P.Pernthaler: Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre. Wien-New York 1986; J.Prusák: Teória práva. Bratislava 1995.*

### 1. Pojem a zaradenie

Ďalšou zložkou formy štátu je učlenie štátu. Štát má svoju **vnútornú a vonkajšiu** formu.

**Vnútornou formou štátu** a teda **spôsobom usporiadania obsahu** štátu je vzťah obyvateľstva a štátnej moci z hľadiska mechanizmu tvorby štátnej vôle, teda miera a formy účasti znamenajúca tiež stupeň demokratičnosti štátu.

**Vonkajšou formou štátu** je jeho **inštitucionalizácia**, to jest inštitucionalizácia štátnej moci (v podobe sústavy štátnych orgánov, ako aj celého štátneho mechanizmu) a foriem jej činnosti. **Inštitucionalizáciu** štátnej moci možno skúmať **horizontálne** na úrovni vzájomných vzťahov medzi najvyššími štátnymi orgánmi a ďalej **vertikálne** z hľadiska vzťahu medzi štátom ako celkom a jeho územnými časťami, t.j. vzťahu medzi štátnymi orgánmi s celoštátnou územnou pôsobnosťou (ústredné, resp. najvyššie štátne orgány) a štátnymi orgánmi s miestnou teritoriálnou pôsobnosťou. Vertikálnu inštitucionalizáciu štátnej moci nazývame **učlenie štátu, resp. územnoorganizačná štruktúra štátu**. V teórii štátneho (ústavného) práva sa synonymicky používa aj pojem **"forma štátneho zriadenia", resp. "štátne zriadenie"**. Forma vlády a učlenie štátu sa ako zložky formy štátu navzájom ovplyvňujú (= vzájomná

závislosť), súčasne však z toho nevyplýva, že určitej forme vlády musí zodpovedať určitá forma učlenenia štátu (= relatívna samostatnosť). **Vzájomná závislosť** medzi formou vlády a učlenením štátu sa prejavuje napríklad v prípade federácie existenciou federálnej komory parlamentu, alebo ako adekvátnosť mocenských inštitúcií v zastupiteľskej forme demokracie. **Relatívnu samostatnosť** jednotlivých zložiek formy štátu možno dokumentovať na príklade SRN a Slovenskej republiky. Obidva štáty sú z hľadiska formy vlády parlamentné republiky. Z hľadiska učlenenia štátu je SRN federáciou, zatiaľ čo náš štát je unitárnym štátom. Učlenenie štátu (podobne ako celú formu štátu) možno skúmať ako **právnu** alebo ako **politickú** kategóriu. V moderných štátoch je právna úprava obsiahnutá v ústave a zákonoch. Právna úprava učlenenia štátu sa však nemusí zhodovať so skutočnosťou. Napríklad, napriek právnej úprave decentralizácie štátnej moci je jej praktická realizácia komplikovanejšia vzhľadom na ekonomickú slabosť miestnych zložiek. Stupeň zhody učlenenia štátu ako právnej a ako politickej kategórie závisí od kontrolných mechanizmov štátnej moci, od miery demokracie, od reálneho mocenského vplyvu občianskej spoločnosti na štátnu moc. Štátna moc ako osobitný druh verejnej moci v prípade tak zložitého, objektívne existujúceho, politického organizovania spoločnosti prostredníctvom štátu nemôže pôsobiť voči všetkým osobám na danom štátnom území z "jedného bodu", z jedného mocenského centra (naviac prezentovaného jednou osobou). Napriek jednote štátnej moci je táto moc "difuzovaná" medzi zložitú štruktúru, ktorými sú horizontálne a vertikálne pospájané zložky štátneho aparátu (predovšetkým štátne orgány) na rôznych stupňoch územných častí štátu. Inými slovami: v dôsledku toho, že štát, ktorý je spojený s uplatňovaním moci na rozsiahlom teritóriu, nemôže riadiť len z jedného centra moci,

dochádza v procese utvárania štátnych celkov k nevyhnutnému formovaniu vertikálnej štruktúry štátnych orgánov, líšiacich sa svojou územnou pôsobnosťou (a prirodzene taktiež rozdielnym rozsahom svojich právomocí). Skôr než vymedzíme pojem "učlenenie štátu" žiada sa aspoň stručne uviesť štátovedné chápanie pojmov "orgán" a "územná pôsobnosť štátu". *"Neexistujú dve osobnosti: štátna osobnosť a orgánová osobnosť, ktoré by boli vo vzťahu k sebe v nejakom právnom pomere; naopak, štát a orgán predstavujú jednotu. Štát môže existovať len prostredníctvom svojich orgánov; ak si odmyslíme orgány, nezostane snáď ešte štát ako držiteľ svojich orgánov, ale právnické nič"*. Pod **územnou pôsobnosťou** štátu rozumieme rozsah územia štátu, na ktorom uplatňuje štátny orgán svoju právomoc. Možno teda rozlišovať **všeobecnú** územnú pôsobnosť **ústredných** orgánov a **špeciálnu** územnú pôsobnosť **miestnych** (prípadne aj autonómnych) orgánov. **Pojmovo pod učlenením štátu** rozumieme: **systém vzťahov medzi štátom ako celkom** (štátnymi orgánmi s celoštátnou územnou pôsobnosťou) **a jeho územnými časťami** (štátnymi orgánmi s miestnou územnou pôsobnosťou), **ako dôsledok územnej organizácie štátu**. Územná organizácia štátu je obsahovou zložkou pojmu učlenenie štátu len v tom zmysle, a potiaľ, že je v dôsledku svojej objektívnej existencie **dôvodom** (príčinou) na systémové usporiadanie vzťahov vertikálneho rozdelenia jednotnej štátnej moci. Toto systémové usporiadanie vzťahov zahŕňa predovšetkým: - spôsob vymedzenia kompetencie najvyšších orgánov štátu a orgánov jeho územných častí, - spôsob podriadenosti miestnych orgánov moci a stupeň ich samostatnosti pri výkone vlastnej kompetencie, - spôsob kreácie miestnych orgánov a ich závislosť na miestnom obyvateľstve. Spôsob organizácie štátnej moci má z uvedených hľadísk **statický** charakter (na rozdiel od dynamickej povahy

štátneho režimu), pretože vertikálne usporiadanie štátu sa mení "iba z času na čas". Učlenenie štátu je výrazom skutočnosti, že štát aj keď v istom zmysle (obrana štátu, mena, štátny jazyk, štátne občianstvo, suverenita a z nej vyplývajúca výlučnosť štátnej moci) predstavuje homogénny celok s jednotnou štátnou mocou, predsa len sa vo svojom vnútri diferencuje, člení, a vytvára vlastnú územnú štruktúru, nazývanú administratívne usporiadanie štátu. Pretože ide o dôležitú skutočnosť spoločenskej reality každého štátu, je územné rozčlenenie predmetom právnej regulácie a preto hovoríme o **administratívno-právnom členení štátu**. Okrem toho, že v podstate každý štát sa člení administratívno-právne, členia sa niektoré štáty ešte **naviac aj štátoprávne**, t.j. na také územné celky, ktoré majú charakter štátu (členského štátu).

## 2. Klasifikačné kritériá

Pri skúmaní vzťahov ústredných orgánov s celoštátnou pôsobnosťou a orgánov s miestnou územnou pôsobnosťou za základné a prvé kritérium klasifikácie jednotlivých modelov treba považovať **mieru participácie orgánov s miestnou územnou pôsobnosťou na suverenite štátu**. Z tohto hľadiska možno štáty podľa ich územnoorganizačnej štruktúry členíť na

**unitárne,**

**zložené,**

**zväzy štátov a**

**zoskupenia štátov.**

Ďalším kritériom klasifikácie učlenenia štátov unitárnych aj štátoprávnych celkov zložených štátov je **miera centralizácie, resp. decentralizácie štátnej správy**, z hľadiska jej územného usporiadania, ako aj rozsah uplatnenia **územnej samosprávy** jednotlivých územných celkov.

### 3. Unitárny štát

Najprv k samotnému pojmu: unitárny štát sa synonymicky nazýva tiež **jednoduchý štát**. K pomenovaniu tejto formy štátu v podobe "jednotný štát" možno mať predovšetkým tieto výhrady: **každý štát je jednotný**, nech už má formu unitárneho (jednoduchého) alebo zloženého štátu (federácie), pretože **jednota** štátu je výsledkom kvalitatívnych vlastností štátnej moci. Suverénny charakter štátnej moci a z neho vyplývajúca jej výlučnosť znamenajú monopol moci, resp. **nedeliteľnosť** moci v tom zmysle, že "štát sa o moc s nikým nedelí". Zdanlivo antinomicky vo vzťahu k jednote štátu pôsobí trojdelenie štátnej moci. Správne pochopenie úloh del'by moci však musí viesť k záveru, že jej cieľom je práve jednota štátu (resp. štátnej moci). Nikto nepochybuje o jednotnosti (monizme) práva na rozdiel od pluralizmu ostatných normatívnych systémov. Tvorcom práva je štát a **vytvoriť jednotné právo môže iba jednotný štát**. Jednotnosť práva znamená, že jeden a ten istý druh spoločenských vzťahov je právne upravený rovnako pre všetkých občanov štátu. Pre jednotu štátu je charakteristické, že na území štátu existuje a voči občanom platí len jedna suverénna a výlučná moc štátna. Samozrejme, že toto konštatovanie platí aj pre zložený štát, v ktorom existuje **koexistenčné rozdelenie suverenity** medzi federáciu ako celok a členské štáty. Napokon aj podľa slovníka cudzích slov je slovo "jednota" odvodené od latinského "unitas". Územný celok tvorený jedným štátom je adekvátne nazývaný "unitárny" preto, lebo v latinčine je "uni" prvou časťou zložených slov - obyčajne odborných termínov s významom "jedno-", "jeden". **Unitárny, resp. jednoduchý štát** je tvorený jedným štátnym celkom členiacim sa na územné časti, ktoré majú administratívno-právnu povahu a nie aj štátoprávny charakter. To znamená, že štátne (resp. samosprávne) orgány týchto celkov neparticipujú na uskutočňovaní suverenity štátu. Štát ako celok je prezentovaný najvyššími

(resp. ústrednými) štátnymi orgánmi. Jednotlivé stupne územných celkov, ich počet a rozsah sú závislé predovšetkým od veľkosti samotného štátu (jeho rozlohy), hustoty obyvateľstva, geografického prostredia, tradícií, atď. Názvy týchto územných celkov sú rôzne: obec, okres, kraj, oblasť, župa, zemské zriadenie, krajinské zriadenie, dištrikt, atď. atď. Jednotlivé unitárne štáty sa teda líšia systémom svojho vnútorného územného (administratívneho) usporiadania, spoločné však majú to, že z hľadiska štátnych celkov ide o jeden štát. Z toho vyplývajú **znaky** unitárneho štátu: jedna ústava, jedna sústava najvyšších štátnych orgánov, jedna sústava zákonodarstva, jedno štátne občiansko, jedny štátne symboly (hymna, vlajka, znak, pečať). Unitárnym štátom sú napríklad Slovenská republika, Poľsko, Fínsko, Francúzsko. Právomoc územných orgánov unitárneho štátu je **odvodená** z "nedeliteľnej" suverenity štátu ako celku a je **delegovanou** mocou, jej rozsah, obsah a formy vymedzujú najvyššie štátne orgány.

**Autonómia** je osobitným prípadom územného usporiadania. Môže byť súčasťou unitárneho štátu, ale aj súčasťou členského štátu v zloženom štáte. Pretože nejde o štátny útvar, existencia autonómneho celku na území unitárneho štátu nenaruša jeho unitu. Autonómiu možno vymedziť ako **formu asymetrickej politickej, resp. administratívnej územnej decentralizácie štátu** v rámci učlenenia štátu. Autonómia je teda formou decentralizácie, ide však o decentralizáciu ad hoc, teda nesúmernú, lebo samostatnosť je poskytnutá iba určitému regiónu tvoriacemu časť územia daného štátu. Dôvodom na zriadenie autonómie môže byť riešenie sebaurčovacieho práva určitého národa či etnika, náboženských alebo rasových problémov či zvláštnosti historického vývoja daného autonómneho celku. Existuje niekoľko druhov územnej autonómie, napríklad politická autonómia, kultúrna autonómia a pod. Miera (stupeň)

politickej nezávislosti na ústredných orgánoch štátu je u autonómnych útvarov dnes existujúcich rozdielna, ich politické orgány však nemajú charakter suverénnej (zvrchovanej) štátnej moci. Rozsah právomoci, ktorou môžu jednotlivé druhy autonómnych útvarov disponovať siaha od istej miery samosprávy až po zákonodarnú právomoc v určitej ústavou vymedzenej oblasti (napríklad v školstve, kultúre, cestovnom ruchu, regionálnom plánovaní). Vznik a pôsobenie územnej autonómie nedisponujúcej úplnou suverenitou je **odvodený od vôle vyššieho, suverenného celku**. Z právneho hľadiska vzniká vydaním verejnoprávneho aktu - Štatútu o zriadení autonómie (pri súčasnom deklarovaní v ústave štátu). Aj keď z právneho hľadiska ide o jednostranný štátnomocenský akt, v politickej praxi sa vyžaduje konsenz ústredných orgánov štátnej moci na strane jednej a obyvateľstva autonómneho útvaru, resp. jeho politickej reprezentácie na strane druhej. Predpokladom účinnosti štatútu o autonómii (resp. ústavy autonómneho útvaru) je jeho potvrdenie príslušným najvyšším štátnym orgánom. Snaha vytvorenie autonómie môže byť "medzistupňom" v rámci snáh, ktorých cieľom je úsilie o plnú emancipáciu v podobe samostatného štátu. Orgány autonómneho útvaru vykonávajú na svojom území určitú obmedzenú verejnú moc a disponujú vlastným štátnym mechanizmom. *"Autonómna jednotka má isté symptómy štátnosti, pretože obvykle má svoju ústavu, sústavu najvyšších štátnych orgánov a na území regiónu vykonáva určitú samostatnú vecnú pôsobnosť (napríklad čl. 143 a nasl. španielskej ústavy). Autonómia je formou ústavnoprávnej samosprávy"*. Znamená to, že aj napriek existencii v rámci vyššieho, suverenného celku, je autonómia vo svojom pôsobení relatívne nezávislá. Táto nezávislosť sa funkčne viaže na okruh tých vecných otázok, ktoré vykonáva samostatne, a nie je v nich podriadená orgánom štátu. Avšak aj v



týchto sférach štát **kontroluje** či orgány autonómneho útvaru neprekročili rozsah samostatnej pôsobnosti. Pôsobnosť orgánov autonómie sa nevzťahuje na všetky sféry štátnej činnosti. Je užšia, takže isté štátne funkcie vykonávajú na území autonómneho útvaru ústredné štátne orgány (resp. orgány centrálnej štátnej správy). Príkladom územnej autonómie je Sicília a Južné Tirolsko v Taliansku, Katalánsko v Španielsku.

#### 4. Centralizované a decentralizované štáty

Ďalším klasifikačným kritériom učlenenia štátu (unitárneho i zloženého) je **miera centralizácie, resp. decentralizácie štátnej správy**, z hľadiska jej územného usporiadania, ako aj rozsah uplatnenia **územnej samosprávy** jednotlivých územných celkov. Na základe uvedeného kritéria možno charakterizovať systém vzťahov medzi štátom ako celkom a jeho územnými časťami z hľadiska vertikálnej inštitucionalizácie štátnej moci ako

**centralizovaný,**

**decentralizovaný,**

**kombináciu** centralizovaného a decentralizovaného.

Všetky tri spôsoby vertikálnej inštitucionalizácie štátnej správy vytvárajú v konkrétnej štátoprávnej praxi rôzne subsystemy jej rozdelenia. Absolútne centralizovaný a absolútne decentralizovaný štát sa vyskytuje len výnimočne, a aj to len na prechodnú dobu. Pravidlom je také učlenenie štátu, ktoré možno charakterizovať ako **kombináciu** centralizácie a decentralizácie s tým, že v konkrétnom časovom okamihu môžu prevažovať prvky centralizácie alebo decentralizácie. Pre **centralizovaný** štát je charakteristická **priama podriadenosť a priama zodpovednosť** miestnych orgánov voči vyšším orgánom. Nadriadený orgán je oprávnený

zasahovať do celej pôsobnosti podriadených orgánov, riadi ich priamo - prostredníctvom normatívnych právnych aktov, aktov aplikácie práva, interných inštrukcií, ale aj politicky. Má právo zasahovať do činnosti podriadených orgánov predovšetkým tým, že v rámci svojich kontrolných opatrení môže ich rozhodnutia rušiť alebo meniť (keď ich považuje za nezákonné), ale môže im aj dávať záväzné pokyny, ako majú rozhodovať. Podriadené orgány narozhodujú s konečnou platnosťou a navyiac sú aj osobne závislé, pretože sú kreované menovaním nadriadeným orgánom. Miestne orgány sa nemôžu domáhať hodnotenia zákonnosti nariadení či príkazov centrálnych orgánov. V **decentralizovanom** štáte je určitá sféra výlučnej právomoci ústredných orgánov **vyňatá** z ich pôsobnosti a prenesená na miestne orgány, ktoré ju vykonávajú relatívne samostatne a na základe vlastnej iniciatívy. Kreácia miestnych orgánov sa uskutočňuje nezávisle na ústredných orgánoch (kreačná nezávislosť). Miestne orgány sú v "delegovanej" oblasti viazané len ústavou a zákonmi, pretože medzi ústrednými a miestnymi orgánmi neexistujú vzťahy nadriadenosti a podriadenosti. Ústredné orgány nezasahujú bežne do pôsobnosti decentralizovaných orgánov. Nemôžu im teda prikázať určitý postup v konkrétnej veci, ani ako majú rozhodnúť a už vôbec nemôžu rozhodnúť namiesto nich. V podmienkach decentralizovaného štátu usmerňujú centrálné orgány činnosť decentralizovaných orgánov predovšetkým svojou normotvorbou tým, že právne vymedzujú postavenie týchto orgánov, kontrolujú súlad právnych predpisov miestnych orgánov s predpismi ústredných orgánov, ich súlad so zákonmi a ústavou; miestne orgány sú oprávnené iniciovať preskúmanie zákonnosti či ústavnosti postupu ústredných orgánov, ktorým zrušili právny predpis miestnych orgánov. Právo ústredných orgánov vymedziť (resp. meniť) pôsobnosť

decentralizovaných orgánov a ďalej usmerňovať ich činnosť právnymi predpismi a verifikujúcim dozorom sú hlavnými nástrojmi **zaistenia jednoty** decentralizovaného štátu. V rámci právnych záruk môžu byť rozhodnutia miestnych orgánov iba zrušené, nie však zmenené, pričom decentralizovaný orgán má právo dožadovať sa preskúmania správnosti rozhodnutia, ktorým ústredný, resp. vyšší orgán zrušil jeho rozhodnutie ako nezákonné. Pre **reálnosť** decentralizácie však nestačí vytvoriť len právne záruky relatívne samostatného disponovania štátnou mocou miestnymi orgánmi. Sústava záruk samostatnosti musí byť spoluvytváraná aj zárukami politickými a v neposlednom rade aj ekonomickými. Decentralizovaný orgán musí mať dostatok vlastných finančných, hospodárskych a materiálnotechnických prostriedkov, ktoré pokryjú jeho výdaje a ďalšie potreby súvisiace s realizáciou decentralizovanej pôsobnosti. Decentralizovaná pôsobnosť sa môže vzťahovať na celú pôsobnosť miestneho orgánu alebo len na jej časť, zatiaľ čo vo vzťahu k zostávajúcej časti jeho pôsobnosti sa uplatňuje princíp centralizmu.

Vo feudálnych štátoch, pokiaľ v nich prevládalo naturálne hospodárstvo, bola decentralizácia charakteristická pre celú pôsobnosť miestnej správy. Jej nositeľom bola šľachta, reprezentujúca politickú moc na feudálnych panstvách.

V sústave buržoáznej územnej decentralizácie možno rozlíšiť dve línie: anglosaskú a kontinentálno-európsku. V anglosaskej sústave decentralizácie boli samosprávne orgány jedinými nositeľmi miestnej štátnej správy. Miestna centralizovaná štátna správa neexistovala. Pôsobnosť ústredných orgánov sa v podstate obmedzovala na správu spoločných, celoštátnych záležitostí. Kontinentálno-európsky systém sa vyznačoval a dodnes aj vyznačuje tzv. dvojkoľajnosťou. Okrem samosprávnych orgánov existovala

miestna štátna centralizovaná správa, tzv. správa politická. Pre zmiešanú formu územnej samosprávy môže byť charakteristické, že úradníci danej územnej jednotky sú sčasti menovaní ústrednou štátnou správou a sčasti volení obyvateľstvom (napríklad zemské zriadenie za prvej ČSR).

### 5. Štát a samospráva

Pre vnútorné usporiadanie štátnej správy v územno- organizačnej štruktúre štátu sú typické vzťahy **hierarchie**, t.j. nadriadenosti a podriadenosti ústredných a miestnych orgánov. **Samospráva** predstavuje jednu z možností doplnenia týchto princípov, a tým aj demokratizácie štátnej správy.

Štátna moc je druhom verejnej moci. **Verejná moc** sa však nevyčerpáva štátnou mocou (aj keď táto je jej "ohniskom, resp. jadrom"), ale zahŕňa aj moc orgánov územnej samosprávy a moc orgánov záujmovej samosprávy.

Subjektami verejnej správy sú orgány štátnej správy a neštátne verejnoprávne inštitúcie. Spoločným znakom oboch druhov subjektov (orgánov) verejnej správy je výkon verejnej moci v podobe správy verejných záležitostí. Systém organizácie verejnej správy, ako určitý celok, zahŕňa dva relatívne samostatné okruhy orgánov, v niektorých prípadoch však dochádza k preneseniu štátnej správy na orgány verejnoprávných korporácií.

Samosprávu možno chápať ako relatívne samostatný celok, inštitúciu, skupinu občanov, združenie fyzických a právnických osôb, ktoré vykonávajú určitú činnosť samostatne a riadia sa pri tom ústavou, zákonmi a vlastným štatútom. Pokiaľ nedôjde k prekročeniu právnych noriem, štát do tejto činnosti v zásade nezasahuje.

*"Svojou povahou má samospráva decentralizovaný charakter. Úzko sa dotýka základných občianskych práv a slobôd a slúži ich realizácii. Možno preto rozlišovať samosprávu súkromnoprávnou a verejnoprávnou".*

Prostredníctvom inštitúcií **súkromnoprávnej samosprávy** realizujú občania svoje individuálne práva a záujmy, predovšetkým profesijného charakteru, ďalej kultúrneho, umeleckého, športového, klubového. Štát v zásade do tejto činnosti, pokiaľ neprekračuje ústavou a zákonom vymedzený rámec, nezasahuje.

Pre inštitúcie **verejnoprávej samosprávy** je typické to, že sa ich prostredníctvom uplatňujú nielen individuálne, profesijné či iné záujmy, ale i politické práva občanov a predovšetkým verejný záujem. Tak napríklad v činnosti advokácie ako profesijného združenia sa uplatňuje verejný záujem predovšetkým v tom, že moderná spoločnosť má záujem na fungovaní kvalifikovanej právnej pomoci. Tento verejný záujem sa tiež premieta do zákonnej formulácie stanovujúcej povinnosť poskytnúť právnu pomoc v určitých prípadoch (zastúpenie ex offio u neplnoletých občanov).

Samospráva verejnoprávna je spravidla o to širšia, o čo je užší obsah príslušnej funkcie štátu (napríklad pri organizácii zdravotníctva, vnútornej správe vysokých škôl).

*"Verejnoprávna samospráva má **mocenský prvok sui generis**, napríklad územná samospráva pri stanovení miestnych poplatkov, právomociach obecnej polície, rozhodovaní o prijatí na štúdium na vysoké školy a pod. Štát si však vždy ponecháva právomoc normotvorby a súdnu a to vo vzťahu ku všetkým samosprávnym korporáciám realizujúcim prvky verejného záujmu, aj k subjektom súkromnoprávnym".*

Zvláštnym typom verejnoprávej samosprávy je **samospráva územná**, predstavujúca na štáte viac či menej nezávislé rozhodovanie obyvateľstva

určitej štátnoúzemnej jednotky v právom vymedzenom okruhu vecných vzťahov.

Ústava SR charakterizuje obec ako samosprávnú jednotku, rozsah tejto samosprávy je však podmienený a vymedzený. Nemožno hovoriť o absolútnej územnej samospráve.

Zákon o obciach rozdeľuje pôsobnosť obcí na **samostatnú a prenesenú**. V prenesenej pôsobnosti vykonáva obec štátnu správu (podľa jednotlivých úsekov štátnej správy na základe osobitných zákonov). Územná samospráva obcí je tak modifikovaná súbežným výkonom štátnej správy - teda územne organizovanej výkonnej moci. V tomto prípade ide o kombináciu verejnej moci dvoch typov-štátnej a samosprávnej. Aj v oblasti **prenesenej** pôsobnosti môže obec vydávať všeobecne záväzné nariadenia, avšak v tomto prípade len na základe splnomocnenia zákonom a v jeho medziach.

## 6. Zložený štát

Zložený štát je taký, ktorý sa okrem administratívno - právneho usporiadania člení na viac **aj štátoprávne**, to znamená, že jednotlivé územné celky majú povahu členských štátov. Nejde však o akékoľvek spojenie štátov do spoločného útvaru, ale o také, ktorého osobitosť spočíva v suverénnom charaktere štátnej moci toho štátu, ktorý "zastrešuje" členské štáty. Takýto štát nazývame tiež **spolkový** či **zväzový** štát. Suverénny charakter jeho štátnej moci "siahá" priamo a bezprostredne až k občanovi členského štátu. Predovšetkým touto vlastnosťou štátnej moci sa líši od rôznych zväzov, spolkov štátov (a tým aj od konfederácie). Musíme striktné

rozlišovať (nejde o "slovnú hračku") zväzový, či spolkový štát (ako formu zloženého štátu) a zväzy, spolky štátov.

V prípade zloženého štátu pôjde o jeho učlenenie nielen medzi administratívnoúzemné jednotky, ale predovšetkým - a navyiac - o rozdelenie moci medzi štátne orgány členských štátov a zloženého štátu, ktorý existuje v dvojakej podobe: ako **federácia a reálna únia**.

### 6.1. Federácia

Na označenie zloženého štátu sa v literatúre používajú rôzne názvy. Pre anglosaský svet je typické označenie **federácia**, v nemecky hovoriacich štátoch označenie **Bundesstaat (spolkový štát)**. Termín federácia je odvodený z latinského **foedus**, znamenajúceho "zväzok", "spolok". Bundesstaat je vlastne nemeckým prekladom termínu federácia.

Predobrazy federalizmu možno s trochou fantázie objaviť už v staroveku, napríklad v gréckych mestských spolkoch. Grécky mestský štát polis je v čase svojho rozkvetu suverénnou politickou jednotkou. Táto skutočnosť však vôbec nebráni tomu, aby sa medzi jednotlivými mestskými štátmi mohli vytvárať a rozvíjať pevnejšie alebo voľnejšie politické združenia vo forme spolkov či zväzov. Rakúsky teoretik Peter **Pernthaler** sa domnieva, že v tomto období možno rozlišovať dva typy spolkov. **Symmachia** predstavuje viacmenej čisto vojenský spolok s jedným hegemonom a politicky podriadenými spolkovými partnermi (napríklad Peloponézsky spolok, ktorý vzniká roku 550 pred Kr.). Druhým typom je **sympoliteia**, vyššia organizačná forma (Achajský spolok so 60 štátmi v rokoch 281-146 pred Kr.). V sympolitei existujú spoločné orgány - vojenský veliteľ, vláda, výkonné orgány, prijímajú sa tu bezprostredne záväzné spoločné závery ("zákony") a možno hovoriť o dvojitom štátnom

občianstve. Popri zhromaždení občanov a "rade" dôležité vojenské a politické funkcie vykonáva **strategos**. Dochádza tu aj k pravidelnej "deľbe kompetencie" medzi spolkom (vonkajšie záležitosti, ozbrojené sily, mena, priame dane) a jednotlivými štátmi. Stabilizovaná podoba sympoliteí by sa dala porovnať asi s dnešnými "nadmárodnými organizáciami". Napriek jestvovaniu týchto zárodkov sa v Grécku nikdy nedospelo k zastrešujúcej "národnej" štátnosti.

**Foedus**, pôvodné slovo vzniknuté v Ríme, od ktorého sa odvíjajú osudy federácie, má konkrétny význam "spolok" či "združenie". Rímsky básnik Publius Ovidius **Naso** spomína "foedus sociale", čím všeobecne myslí spoločnosť a spoločenskú štruktúru. V Ríme sa kmeňové jednotky, ktoré boli schopné sa spolčiť, nazývajú foederati. Vo vzťahu k hegemónovi, teda k Rímskej ríši, sa nachádzajú v stave istej vazalskej závislosti. Na druhej strane si však ponechávajú aj istú vnútornú samostatnosť a vlastné mocenské štruktúry. Tento foedus sa formálne naďalej uznáva i po obsadení rímskeho územia Germánmi.

V stredoveku sa pojem foedus používa najmä v zmluvách. Teologický federalizmus je charakteristický pre 16. a 17. storočie. Biblický význam "spolku" je kľúčom pre stanovenie vzťahu medzi človekom a bohom a pre vytvorenie kontinuity a diskontinuity Svätého písma, medzi Starým a Novým zákonom. Hugo **Grotius** v práci **O práve vojny a mieru** (1625) rozoznáva "foedera aequalia et inaequalia" (rovné a nerovné spolky). Prvé zjednotenie štátov Nového Anglicka (1634) sa označuje ako "confederation". Samuel **Pufendorf** - dnes môžeme trochu nadsadene povedať, priam prorocky - sa v spise **O stave nemeckej ríše** (De statu imperii Germanici) zmieňuje o tom, že "bez federatívneho systému ríša zanikne (ad foederatorum aliquid systema ultra vergit)". Charles-Louis



**Montesquieu** v IX.knihe **Ducha zákonov** (1748) uvažuje o federatívnej republike. Immanuel **Kant** narába s pojmom federalizmus v modernom ponímaní.

**Pod federalizmom ako určitou teoretickou koncepciou sa spravidla rozumie spojenie menších politických jednotiek do väčšieho samostatného útvaru, pri zachovaní samostatnosti týchto menších súčastí.**

Tento pojem sa definitívne utvrdzuje a presadzuje v rámci diskusií o ústavnej štruktúre USA. Snáď to nie je príliš jednostranné a prehnané tvrdenie, že federalizmus sa stal ústredným problémom ústavného konventu vo Philadelphii roku 1787. Tam sa schvaľuje systém inštitúcií, ktorý jeho autori považujú za vyslovenú novinku. James **Madison** v 14. kapitole **Listov Federalistov** vyjadruje pocit tvorivého novátorstva pri prijímaní tejto ústavy: "Otcovia ústavy uskutočnili revolúciu, ktorá v dejinách ľudstva nemá obdobu. Vytvorili systém vlády, pre ktorý nikde inde na svete neexistuje model. Predložili projekt veľkého štátneho spolku ...".

*"Zložený štát v podobe, v akej ho chápe moderná doba, je výsledkom kompromisu "otcov" Ústavy USA z roku 1787 medzi stúpecami silného centrálného štátu ("Virginia-Plan") na jednej strane a stúpecami zväzu štátov ("New-Jersey-Plan") na strane druhej ... Podstatou tohto usporiadania sa stala del'ba suverenity (dual government). Ústrednú moc (national government) založila federálna ústava (a nie medzinárodná zmluva), ktorá bola odvodená z authority všetkého ľudu (a nie jednotlivých štátov, hoci taktiež zakotvila požiadavku ratifikácie ako podmienku svojej platnosti). Ústredná moc (t.j. moc federálneho, resp. zloženého štátu) získala právomoc bezprostredného výkonu vo vzťahu ku všetkým občanom. Súčasne zostali aj členské štáty suverénne, a to v oblasti pôsobnosti, ktorú*

*im vymedzuje ústavou. Spolupôsobenie jednotlivých štátov na tvorbe štátnej vôle zloženého štátu bolo vyjadrené zastúpením v inštitúciách zloženého štátu, predovšetkým v senáte kongresu".*

Hlboká je myšlienka Carla J. **Friedricha**, že "federácia je vlastne alternatíva k impériu, pretože moc, ktorú vykonáva federácia sa v podstate opiera o súhlas a dohodu, zatiaľ čo v prípade impéria ide o donútenie". Tento autor chápe pojmy federácia a impérium ako relatívne a navzájom podmienené. Preto potom neprekvapuje, že impérium sa môže zmeniť na federáciu a federácia na impérium. Ak k takejto premene nedôjde včas, môže to byť pre ten-ktorý štátny útvar osudné, čo dokazuje prípad Habsburskej monarchie. Aj Friedrich súhlasí s názorom, že **pojem federalizmus je novšieho dáta a že sa vlastne vytvára a obsahovo napĺňa v súvislosti s teóriou moderného konštitucionalizmu**. Americký vzor alebo model postupne preberajú mnohé ďalšie štáty: Švajčiarsko, Nemecko, Kanada, Austrália, India spolu s inými príčinami starostlivo posudzujú argumenty, ktoré slúžia na zdôvodnenie novej myšlienky obsiahnutej v **Listoch Federalistov**.

Je tiež nevyhnutné zmieniť sa **o vzťahu medzi federalizmom a nacionalizmom**. Pravdepodobne je dvojaký. Na jednej strane národ môže prekonať problémy a ťažkostí, ktoré stoja v ceste národnému zjednoteniu práve za pomoci federalizmu. Na druhej strane, "existencia" národov - presnejšie povedané, brnkanie na národnú strunu - spomaľuje proces federalizácie, brzdí ho a je dokonca jeho prekážkou.

Federácia je najčastejšie sa vyskytujúcou formou zloženého štátu. **Faktický** spôsob jej vzniku môže byť dvojaký: buď niekoľko samostatných unitárnych štátov sa spojí a vytvorí federáciu, alebo unitárny štát sa "rozpadne" na jednotlivé časti, ktoré získajú povahu štátnych celkov a tie sa

spoja - už ako členské štáty - do federatívneho útvaru (takýmto spôsobom vznikla československá federácia v roku 1968).

**Právnym** spôsobom vzniku federácie predstavuje **zmluva**, ktorú uzatvárajú štáty vstupujúce do federácie. V tomto prípade nejde len o kontraktualistické, prirodzenoprávne poňatie zmluvy (je prirodzeným, neodňateľným právom občanov štátu rozhodnúť a dohodnúť sa s kým chcú žiť v spoločnom štáte), ale o jej **pozitívnoprávny** charakter. Uzavretie zmluvy **deklaruje** spoločnú vôľu členských štátov, v rámci ich práva na sebaurčenie, existovať vo federatívnom usporiadaní a súčasne takáto zmluva **konštituuje** federáciu (má štátotvorný účinok). **Z formálneho** hľadiska neexistujú osobitné právne požiadavky na náležitosti tejto zmluvy, **obsahovo** však musí mať jednoznačne charakter konsenzu medzi štátmi, pričom cieľ, zmysel, podstata prejavenej vôle sa musia týkať kreovania federácie. To isté povedané inými slovami: zo zmluvy musí vyplývať, že pôvodní suveréni - členské štáty sa dobrovoľne vzdávajú časti svojej suverenity a prenášajú ju (odovzdávajú) na federáciu. Tým sa zdola, od členských štátov odvodzuje právomoc a kompetencia orgánov federácie. Nie je podstatné, či uvedená zmluva bude mať povahu kompetenčného právneho predpisu, ktorý by precízne riešil rozdelenie kompetencie medzi republikové a federálne orgány alebo či v otázke kompetencií bude normou neúplnou (odkazujúcou či blanketovou), ktorá odkazom vytvorí podmienky pre vydanie kompetenčných právnych noriem.

Z hľadiska legislatívno-technického možno vyššie uvedené požiadavky na zmluvný charakter vzniku federácie splniť viacerými spôsobmi. Keď je splnená zásada, že výlučná právomoc a kompetencia orgánov členských štátov je prvotná ("tvorba federácie zdola"), môžu byť vydané ústavy členských štátov a federácie súčasne.

Príčiny, pre ktoré federácia vzniká sú rôzne. Najčastejšou je riešenie sebaurčovacieho práva národa, ďalej dôvody obranné, ekonomické, vplyv tradícií, výsledok vojnových konfliktov, atď. Otázky vstupu do federácie a výstupu z federácie nie sú v teórii, ale ani v politickej a právnej praxi riešené jednotne. Ústava SR v čl.7 spája vstup SR do štátneho zväzku s inými štátmi a vystúpenie z neho so slobodou rozhodovania vo forme prijatia ústavného zákona s následným obligatónym ratifikačným referendum.

**Charakteristickými znakmi federácie sú predovšetkým:**

**a) Koexistencia suverénit,** ktorá znamená, že súčasne a vedľa seba majú suverenitu federácia ako celok a členské štáty, ktoré ako **pôvodní suveréni** sa zmluvne vzdali **časti** svojej suverenity a "preniesli" ju na spoločný útvar federáciu; právomocí a kompetencie, ktoré si ponechali tvoria výlučnú právomoc a kompetenciu členských štátov a tie, ktorými "vybavili" federáciu tvoria výlučnú právomoc a kompetenciu federácie. Okrem toho existuje oblasť **zmiešanej, resp. konkurujúcej pôsobnosti,** v ktorej sú rigorózne určené pravidlá o postupnosti krokov federácie, resp. členských štátov. Napríklad článok 72 ods. 1 Základného zákona SRN stanovuje: "*V oblasti konkurujúceho zákonodarstva majú krajiny oprávnenie vydávať zákony do tej doby a potiaľ, pokiaľ spolok nepoužije svoje právo vydávať zákony*".

Je len samozrejmé, že keď má mať federácia zmysel, keď má byť funkčnou a splniť očakávané úlohy, musia jej republiky postúpiť toľko právomocí, aby boli adekvátne jej poslaniu. Do výlučnej pôsobnosti federácie patrí predovšetkým obrana štátu, zahraničné veci, štátne hmotné rezervy, peňažníctvo, štátna mena, štátny rozpočet.

Vonkajšie vzťahy sú vo federáciách vykonávané v zásade federálnymi orgánmi, pretože vonkajšiu stránku suverenity reprezentuje federácia ako celok (uplatňuje sa v oblasti diplomatickej, vojenskej, finančnej, ekonomickej). Členské štáty si spravidla ponechávajú zvrchovanosť vo veciach svojej vnútornej správy.

Súčasťou federálneho právneho poriadku je aj **mechanizmus rozhodovania sporov**, ku ktorým vzhľadom na početnosť vnútorných záujmov (a inštitúcií) dochádza.

**b) Dvojaká ústava.** Vo federácii majú existovať ústavy členských štátov a ústava federácie. Ich vzájomné prepojenie je také, že vo veciach výlučnej pôsobnosti federácie nesmú normatívne právne akty republikových orgánov odporovať federálnym (pretože majú nižší stupeň právnej sily) a to aj napriek tomu, že suverenita orgánov federácie je odvodená. Rozdiel v stupni právnej sily nebráni tomu, aby ústava federácie a ústavy členských štátov boli vydané súčasne.

**c) Dvojaké štátne občianstvo** znamená, že každý občan je súčasne občanom členského štátu aj občanom federácie.

**d) Dvojaká sústava najvyšších štátnych orgánov** - najvyššie štátne orgány federácie a najvyššie štátne orgány členských štátov. Štruktúra týchto najvyšších orgánov je závislá od rozdelenia kompetencií v zloženom štáte. K najvyšším štátnym orgánom patria: najvyšší zákonodarný orgán (parlament), hlava štátu (môže existovať aj v členskom štáte), vláda, generálny prokurátor, najvyšší súd, ústavný súd. Personálne zloženie najvyšších štátnych orgánov federácie má odrážať zastúpenie členských štátov. Funkčnosť federácie je závislá aj od úrovne spolupráce partnerských najvyšších štátnych orgánov: parlamentov, vlád, atď.

e) Členské štáty aj federácia majú svoje **vlastné štátne symboly a hlavné mestá**.

f) Najvyšší zákonodarný orgán federácie je **dvojkomorový**. Druhá komora je zložená z **rovnakého** počtu zástupcov jednotlivých členských štátov bez ohľadu na rozdiely v počtoch obyvateľstva a vo veľkosti ich územia. Právne zakotvenie princípu **zákazu majorizácie** vytvára garancie, aby rovnosť členských štátov nebola len politicky deklarovaná, ale aby aj **fakticky** existovala.

**Princíp zákazu majorizácie:** majorita znamená väčšinu a v bežnom spoločensko-politickom živote predstavuje obvyklý princíp v rozhodovacích procesoch. Zákaz majorizácie znamená pri rozhodovaní zákaz prehlasovania z titulu početnosti. V druhej komore najvyššieho zastupiteľského orgánu federácie majú preto jednotlivé členské štáty **rovnaký** počet poslancov. Pri rozhodovaní o životne dôležitých otázkach týkajúcich sa federácie ako celku, ale aj jednotlivých členských štátov (napríklad schvaľovanie štátneho rozpočtu) nehlasujú osobitne iba obidve komory, ale aj v rámci druhej komory hlasujú **osobitne** poslanci zvolení za jednotlivé členské štáty. Prerokovaný návrh je schválený len vtedy, ak sa dosiahne kvalifikovaná väčšina (napríklad 3/5) u poslancov **za každý členský štát osobitne**.

#### **6.1.1. Kooperatívny federalizmus**

*"Vo vývoji súčasného federalizmu sa objavil nový termín: **kooperatívny federalizmus**. Zmyslom tohto pojmu je vyjadriť tendenciu nechápať zložený štát ako organizmu, ktorý je charakterizovaný mocenským konfliktom medzi štátom ako celkom a členskými štátmi o rozsah pôsobnosti, ale ako celok, v ktorom prevládajú princípy racionálnej kooperácie a*

*solidarity. Z tohto pohľadu sa konštruuje aj hľadisko racionálneho rozsahu pôsobnosti zloženého štátu pomocou princípu **subsidiarity**. Podľa tohto princípu je zloženému štátu potrebné zveriť iba tie pôsobnosti, ktoré nie je účelné vykonávať jednotlivými členskými štátmi".*

## **6.2. Reálna únia**

Reálna únia je jednou z monarchistických foriem štátu, ktorú charakterizuje spoločná hlava štátu - spoločný monarcha a spoločná správa celoštátnych záležitostí, ktoré členské štáty únie vyhlásili za spoločné. Túto správu vykonávajú osobitné orgány a týka sa predovšetkým oblasti zahraničnej, vojenskej, čiastočne finančnej.

Na rozdiel od federácie neexistuje v reálnej únii stály spoločný zákonodarný orgán, ale len **dočasný spoločný orgán**, riešiaci otázky únie, vytváraný zo zástupcov zákonodarných orgánov členských štátov ("delegácií").

Zjednocujúcimi činiteľmi reálnej únie sú monarcha, spoločné ministerstvá a občasný spoločný delegovaný zastupiteľský orgán. Inak sú členské štáty vo všetkých záležitostiach samostatné.

Príklady na tieto formy zloženého štátu možno uviesť len z histórie: Rakúsko-Uhorsko po vyrovnaní v roku 1867, únia nakrátko zjednocujúca hašemitckú dynastiu medzi Irakom a Jordánskom. Treba poznamenať, že súčasná štátoveda termín reálna únia už prestala používať a vo väčšine prípadov dnes nazýva i zložené štáty, ktoré sú monarchiami federáciami.

Existuje ešte jedna podoba únie - "**moderná únia**", ktorá sa po druhej svetovej vojne vyskytla medzi veľmocou, materskou krajinou a koloniálnymi krajinami získavajúcimi postupne suverenitu. Ide o historicky prechodný útvar. Jeho cieľom je udržať si hospodárske a politické pozície

na území bývalej kolónie. Takouto úniou bola napríklad Francúzska únia a Holandsko-indonézska únia.

### **7. Zväzy štátov**

Zložený štát je napriek pluralite členských štátov súčasne jedným štátnym celkom. Do inej kategórie patria zväzy (spolky) štátov, ktoré majú podobu

**personálnej únie** alebo  
**konfederácie.**

**Personálna únia** sa prejavuje silnými prežitkami feudálneho spojenia štátov a pokiaľ nekončí rozpadom, je stupňom k ich ďalšiemu zjednoteniu alebo dokonca splynutiu (história Anglicka a Škótska). Toto celkom voľné spojenie suverénnych štátov odráža stredovekú predstavu, že štát nemôže existovať bez panovníka. Preto za situácie, ak niektorý zo štátov nemá panovníka, pridružuje sa k inému buď dobrovoľne alebo násilím. Členské štáty personálnej únie sú samostatné a vykonávajú svoju moc nezávisle na sebe, spájajúcim činiteľom je len monarcha. Neexistujú stále spoločné orgány, ktoré by spravovali spoločné záležitosti. Príklady možno uviesť len z histórie: napr., únia medzi Veľkou Britániou a Hannoverom do roku 1837 a únia medzi Luxemburskom a Holandskom do roku 1890.

**Konfederácia** má stále spoločné orgány, ktoré spravujú spoločné záležitosti, t.j. tie, ktoré sa na základe zmluvy medzi členskými štátmi jednomyselne za také stanovili - ide spravidla o otázky obrany, zahraničnej politiky, financií. Konfederácia bola uznávaná za medzinárodnoprávny subjekt.

Na rozdiel od federácie uznesenia orgánov konfederácie (prijímané kvalifikovanou väčšinou) **zaväzovali iba členské štáty**. Pre obyvateľstvo



členského štátu sa stali záväznými až ich vyhlásením príslušným orgánom členského štátu za vnútroštátny akt. Od zloženého štátu sa teda konfederácia odlišuje tým, že orgány konfederácie nemajú imperatívnu právomoc, **nie sú nositeľmi štátnej suverenity.**

Pri rozhodovaní orgánov konfederácie (zložených zo zástupcov členských štátov) platí zásada, že sa menšina podriadi väčšine. Väčšinové rozhodnutia sú záväzné pre všetky členské štáty (teda i pre tie, ktorých zástupcovia hlasovali proti). Tým sa postavenie orgánov konfederácie odlišuje od bežných medzinárodných spoločenstiev, ktorých uznesenia zaväzujú len tie štáty, ktoré s nimi súhlasili.

Z hľadiska historického možno konfederáciu hodnotiť ako prechodnú formu, ako stupienok v procese zjednocovania alebo rozpadu (napríklad spojenie Nórska a Švédska ukončené v roku 1904). Nemožno ju však považovať za historicky prekonanú.

Konfederáciou boli napríklad Spojené štáty americké v období rokov 1778-1787, Švajčiarsko od 18. storočia do roku 1847, Nemecký Bund (1815-1871), istý čas existovala konfederácia medzi Zjednotenou arabskou republikou a Jemenom.

Historický vývoj vytvoril niektoré ďalšie zjednotenia štátov, ktoré nemožno zaradiť medzi zložené štáty, ani do kategórie zväzov štátov, a ktoré sa súčasne odlišujú od obvyklých medzinárodných aliancií. Takouto zvláštnou formou štátneho spojenia je Britské spoločenstvo národov. Ako prvky zjednocujúce tu vystupujú tradícia, britská koruna, a najmä šterlingová oblasť. Ide o väzby ekonomické, nie štátprávne. Spoločným "orgánom" je konferencia ministerských predsedov Spoločenstva, ktorá má však len konzultatívny charakter.

## 8. Zoskupenia štátov

Spolupráca medzi štátmi si vyžaduje vytváranie vlastných inštitucionalizovaných celkov. V priebehu 20. storočia vznikajú významné zoskupenia jednotlivých štátov v podobe **medzištátnych organizácií**, ale pozorovateľný je aj proces tvorby **nadštátnych** spojení štátov.

Okrem medzištátnych organizácií regionálnej povahy, ktoré vznikajú po II.svetovej vojne (RVHP, EHS, NATO, Varšavská zmluva, Euratom, Montánná únia, SEATO, Arabská liga, Organizácia africkej jednoty) sa najvýznamnejšou inštitúciou v celosvetovom meradle stáva OSN. Na základe Charty OSN možno pri riešení otázok vojny a mieru zasiahnuť aj do suverenity štátov (napríklad, zásah OSN proti Iraku po jeho agresii voči Kuvajtu).

Ak medzinárodné zoskupenie štátov získava prostredníctvom svojich orgánov možnosť mocensko-právne rozhodovať **priamo voči občanom členských štátov**, ide o **nadštátne** spojenie štátov. Základom procesu formovania nadštátneho útvaru v Európe je zmluva o Európskej únii, tzv. Maastrichtská zmluva zo 7.2.1992. Cieľom tejto zmluvy je vytvoriť Európu bez vnútorných hraníc, utvorenie európskej hospodárskej a menovej únie, európskej zahraničnej a bezpečnostnej politiky, ako aj budovanie spoločných európskych inštitúcií (parlament, súd, banka). Základom mechanizmu európskeho zjednocovania sú princípy ochrany ľudských a občianskych práv a demokratické politické usporiadanie.

## VII.POLITICKÝ SYSTÉM

*E.Bárány: Štát a spoločnosť. Bratislava 1989; A.Brösil - P.Holländer - I.Kanárik: Náčrt teórie štátu. Košice 1994; M.Duverger: Les parties politiques. Paris 1976; D.Easton: Systems Analysis of Political Life. New York 1965; P.Holländer: Základy všeobecnej štátovedy. Praha 1995; S.Chodak: Systémy politických strán západnej Európy. Praha 1966; L.Križkovský - K.Adamová: Základy politológie. Praha 1992; J.Lid'ák - V.Koganová - L.Lupták: Kapitoly z politológie. Bratislava 1994; S.Neumann: Modern Political Parties. Chicago 1956; L.Orosz: Základy teórie štátu a práva. Prešov 1997; M.Weber: Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss erkennenden Soziologie. Tübingen 1956; M.Weber: Politika ako povolanie. Bratislava 1990.*

### 1. Charakteristika politického systému

Súčasný pojmový vymedzenie politického systému je vyústením dlhodobého vývoja.

Rôznorodosť názorov na politický systém je spôsobená tým, že sám politický systém je veľmi rozmanitý, mnohotvárný a mnohoúrovňový. Spôsobuje to skutočnosť, že do neho vchádzajú rôzne prvky, napríklad inštitucionálne, funkcionálne, komunikatívne a predovšetkým politické (politické strany, hnutia, politický režim). Pritom všetky tieto prvky sú vzájomne prepojené, ovplyvňujú sa, pôsobia na seba i na okolie.

Pri zrode teórie politického systému stojí David **Easton**, ktorý vymedzuje politický systém, ako "*interakciu prostredníctvom ktorej sa v spoločnosti autoritatívne rozdeľujú hodnoty.*" Základným poslaním politického systému je deľba týchto hodnôt a podnecovanie k tomu, aby táto deľba bola uznávaná väčšinou príslušníkov spoločnosti.

V súčasnosti je **politický systém** charakterizovaný ako súhrn politických inštitúcií v spoločnosti, vzťahov medzi nimi a ako mechanizmus tvorby celospoločensky relevantnej politickej vôle.

Politický systém vznikol a existuje preto, aby zabezpečil politické sprostredkovanie procesu vyjadrenia, zosúladenia, presadzovania, potláčania a uspokojovania časti rozmanitých potrieb a záujmov spoločnosti. Proces politického sprostredkovania uskutočňujú **subjekty politického systému**. Tvoria ich jednotlivé inštitucionalizované skupiny medzi ktoré možno zaradiť: štát, politické strany, politické hnutia, občianske združenia, nátlakové skupiny, cirkvi atď. Základným politickým subjektom, ktorý je zdrojom štátnej moci, je občan.

Demokratický politický systém je charakteristický otvorenosťou politických subjektov (hlavne z hľadiska ich vzniku) a politickou rovnoprávnosťou jednotlivca (občana). Občania však netvoria homogénnu pospolitosť, ale tvoria pospolitosť heterogénnu. Preto medzi občana, ako základný politický subjekt a štát vstupujú reprezentanti sociálnych štruktúr (skupín), a to v inštitucionalizovanej podobe (politické strany, odbory).

S rozmanitosťou (pluralitou) politických subjektov nevyhnutne súvisí vznik konfliktov (spôsobený limitovanými zdrojmi pre uspokojenie potrieb a záujmov). Riešenie konfliktov v demokratickom pluralitnom politickom systéme má smerovať ku konsenzu a politickej stabilite štátu. Konsenzus a politická stabilita môžu byť výsledkom **akceptovania pravidiel politického súperenia** (napr. pravidiel zastupiteľskej demokracie).

Spôsob, ktorým politika komunikuje s verejnosťou často nepredstavuje uchádzanie sa o podporu, alebo úsilie abstrakne formulovať záujmy skupín, ktoré reprezentuje. Zakladá sa na manipulácii s vedomím, s psychikou verejnosti, a to s cieľom uchopenia moci. Max **Weber** konštatuje, že

*"relatívne malý počet ľudí, ktorí sú v prvom rade zainteresovaní na politickom živote, teda majú záujem o účasť na politickej moci, si zhromažďuje stúpcov voľným náborom, prezentuje seba samých, alebo svojich chránencov ako kandidátov volieb, zhromažďuje peňažné prostriedky a vydáva sa na lov hlasov."*

## **2. Subjekty politického systému**

Subjekty pluralitného politického systému môžeme rozdeliť podľa toho, či za svoj cieľ považujú **priamu účasť vo voľbách a zastúpenie vo volených štátnych orgánoch** (napr. v parlamente), alebo taký cieľ nemajú a svojou činnosťou chcú pôsobiť na nositeľa štátnej moci. K prvej skupine subjektov, ktorých ústredným záujmom je dosiahnutie svojich záujmov mocenskými prostriedkami, t.j. získaním moci, alebo podielu na moci patria politické strany.

### **2.1. Občan ako politický subjekt**

Občan je kľúčovým subjektom politického systému, pretože je zdrojom štátnej moci (vyplýva to aj z čl.2 Ústavy SR). Na to, aby sa občan mohol aktívne podieľať na správe verejných vecí a verejných vecí a zúčastňovať sa na formovaní štátnej vôle, musí disponovať základnými politickými právami, ktoré sú zakotvené v ústave štátu a ktorých realizáciu garantuje štát.

Občania netvoria rovnorodú spoločnosť z hľadiska potrieb a záujmov, ale tvoria spoločnosť štrukturovanú. I keď realizáciou svojich politických práv občania priamo politicky pôsobia, je nesporné, že ich politická aktivita je ovplyvňovaná, formovaná, sprostredkovaná a reprezentovaná ich inštitucionalizovanými zoskupeniami (predovšetkým politickými stranami).

## 2.2. Politické strany

Moderné dejiny politických strán sa datujú od polovice 19.storočia. V tomto období sa postupne začínajú utvárať strany ako elitné politické organizácie. Je však pre ne ešte typická organizačná nevyhranenosť, nepevnosť a regionálna roztrieštenosť. Pre program týchto strán je príznačné, že je orientovaný len na úzku vrstvu preferovaných voličov.

**Spoločenskými zdrojmi** moderných politických strán sú **liberalizmus** a **osvietenstvo**. **Inštitucionálnym základom** pre vznik moderných politických strán je **parlamentarizmus**. Na pôde parlamentu dochádza k zjednocovaniu poslancov do frakcií, k vytváraniu "hlasovacích spoločenstiev". Z týchto spoločenstiev sa pravé politické strany vyvinuli tam, kde parlament získal vplyv na výkonnú moc, to znamená predovšetkým v Anglicku v roku 1679 (toryovia a whigovia) a vo Francúzsku po roku 1789 (jakobíni a girondisti).

K premene elitných politických strán na masové dochádza v súvislosti s rozšírením všeobecného volebného práva, čo má za následok polarizáciu politického života (vznikajú aj strany reprezentujúce slabšie sociálne vrstvy). V priebehu 20.storočia sa vytvára široké spektrum politických strán, ktoré sa postupne stávajú hlavnými organizátormi politického života spoločnosti s dominantným vplyvom na formovanie štátnej vôle.

**Pojem strana** pochádza z latinských slov pars - časť a partire - deliť, pričom označuje časť väčšieho celku. V tomto zmysle sa používa už v staroveku, keď sa ním označujú súperiace politické zoskupenia. V súčasnej literatúre existuje viacero definícií politických strán, pričom za východisko rozlíšenia sa spravidla považujú prvky, ktoré v konkrétnej definícii

považujeme za určujúce. Na základe tohto prístupu môžeme vyčleniť tri typy definícií politických strán:

**štrukturálne** (zdôrazňujú problémy organizácie),

**funkcionálne** (akceptujú funkciu strany v politickom systéme) a

**definície strany ako reprezentanta triednych záujmov**

(chápu stranu ako určité sociálne a ideové spoločenstvo).

Väčšina tradičných definícií politických strán vychádza zo základného znaku, ktorým je **program** či **politická doktrína**. Táto tendencia vychádza z liberálnych koncepcií 19. storočia, podľa ktorých sú politické strany zoskupeniami ľudí spojených spoločnou ideológiou alebo uznávajúcich rovnakú politickú doktrínu. Programové a ideologické znaky sú dominantnými kritériami definovania politických strán až do II. svetovej vojny.

**Moderné politické strany** sa odlišujú predovšetkým spôsobom vnútornej organizácie teda **organizačnou štruktúrou** a **šírkou členskej základne**. Pod formálnou organizačnou štruktúrou sa chápe štatutárne ustálená procedúra prijímania najdôležitejších rozhodnutí určujúcich vnútorný život strany, ako i jej pôsobenie navonok. V prípade členskej základne ide o to, že príslušnosť k strane nemôže byť vecou osobných väzieb, ale len výsledkom inštitucionalizácie. Problémy určenia charakteru strán nastávajú vtedy, keď nemajú presne vymedzené členstvo (napr. republikánska a demokratická strana v USA). Členskú základňu tvoria iba prívrženci, to jest stabilná skupina sympatizantov a potenciálnych voličov.

Sociologicko-politický aspekt obsahu pojmu politická strana vyjadruje Max Weber. Charakterizuje strany ako organizácie slúžiace boju za záujmy

určitých skupín, pričom zdôrazňuje nielen význam spoločných záujmov, ale aj cieľa - dosiahnutia moci.

**Politické strany** Weber chápe ako spoločenské organizácie s dobrovoľným členstvom, ktoré sa snažia získať moc v štáte svojim vodcom vo vnútri zväzku, a tým aj pre svojich aktívnych členov ideálnu a materiálnu príležitosť (na presadenie vecných cieľov alebo na dosiahnutie osobného prospechu alebo oboch). **Prvoradým cieľom je vždy získanie moci.**

Aj z tejto definície vyplýva, že strany sú dobrovoľnými organizáciami. Vstup do strany alebo vystúpenie z jej radov je vecou slobodného rozhodnutia jej členov. Na druhej strane strana má právo požadovať od svojho člena plnenie určitých úloh a povinností. Strana však nemôže nikoho k tomu donútiť, čím sa líši od štátu.

Dôležitým prvkom modernej politickej strany je **program**, ktorý sleduje vo svojej činnosti. Program je rozhodujúcim faktorom pre integráciu členskej masy a nástrojom, pomocou ktorého strana oslovuje potenciálnych voličov. Bez rozpracovaného programu na všetky oblasti spoločenského života nemá žiadna strana v parlamentnej demokracii šancu aktívne zasahovať do politického života. Programy strán v súčasných politických systémoch majú **univerzálny charakter**. Tým sa politické strany odlišujú od záujmových a nátlakových skupín, prípadne od politických hnutí.

Rast významu politických strán v politickom živote spoločnosti sa v priebehu 20. storočia prejavuje aj v ich právnej inštitucionalizácii. Moderné štáty zakotvujú právne postavenie politických strán predovšetkým v ústave. Podrobnejšiu právnu úpravu týkajúcu sa podmienok vzniku, zrušenia, financovania a účasti v politickom živote zväčša obsahujú zákony o politických stranách (u nás napr. zák. č. 424/1991 Zb. o združovaní v politických stranách v znení neskorších predpisov) a tiež ďalšie zákony



napr. volebné, o spolčovacom práve, rokovacie poriadky zákonodárnych zborov.

### 2.2.1. Funkcie politických strán

Problematika funkcií strany v politickom systéme je jednou z ústredných otázok teórie politických strán. Všeobecne sa pod funkciou strany chápu úlohy, ktoré strana plní v politickom systéme.

Hlavnou funkciou strán je **sprostredkovanie medzi občanom a štátnou mocou**. Bez politických strán by v demokratickej spoločnosti občan nemohol vykonávať reálnu politickú činnosť. Napriek tomu, že úsilie o získanie a udržanie moci je dôležitou úlohou politickej strany, nemožno celý jej význam zredukovať len na túto činnosť.

Väčšina autorov sa zhoduje v tom, že politické strany plnia tri základné funkcie:

**1. integratívnu**, t.j. tvorbu názorov, politických postojov a artikulácie politických požiadaviek. V modernom chápaní sa zdôrazňuje úloha strany ako organizácie usmerňujúcej záujmy rôznych skupín s cieľom **konsenzu, spoločenskej syntézy a kompromisu**. Je veľa spôsobov, akými strany integrujú záujmy svojich členov je napr. stranícka tlač, školenie aktívu, realizovanie masových akcií (petície, demonštrácie a pod.).

**2. výberovú**, ktorá je zameraná na personifikáciu a profesionalizáciu politicky orientovaných skupín. V rámci tejto funkcie sa uskutočňuje proces výberu politickej elity, t.j. tých, ktorí sú povolání na riadenie štátu. Zmysel tejto funkcie spočíva v tom, že politická strana má možnosť **definovať kritériá výberu**, ktoré umožnia najprofilovanejším členom nomináciu na funkcie v strane alebo v štátnom aparáte.

**3. vládnutia**, teda účasti na štátnej moci. Zameriava sa na určenie **spôsobu a metódy obsadzovania funkcií** príslušnou stranou v mocenských orgánoch štátu. Proces realizácie tejto funkcie spočíva v konkurencii rôznych politických síl, z ktorých jedny vykonávajú v časovo obmedzených hraniciach vládu a druhé, v tom istom čase kritizujú a kontrolujú vládne orgány.

#### 2.2.2. Klasifikácia politických strán

Kritérií, pomocou ktorých sa klasifikujú politické strany, je mnoho. Ich výber závisí od teoretických východísk, to znamená od prijatia určitej hierarchie dôležitých prvkov vystupujúcich v politike strany. Rozmanitosť prístupov ku klasifikácii strán ukazuje, že chýbajú predovšetkým kritéria všeobecnej platnosti.

Diskusie o klasifikácii politických strán sa profilujú na začiatku 19. storočia, keď si teória aj prax politických systémov vynútila rozdelenie strán na **konzervatívne** a **liberálne**. Spočiatku sa tieto strany odlišujú len obsahom programových hesiel, až neskôr sa ustáľuje klasifikácia podľa určitých znakov.

**Konzervatívne strany** sa vyznačujú predovšetkým týmito znakmi: tradicionalizmus a konzervativizmus, pesimizmus (trvalá nedôvera v podstatne lepšie usporiadanie spoločnosti a štátu), apologetický postoj k buržoáznemu štátu ako k hlavnému cieľu ľudskej spoločnosti, obrana aristokratických výsad a stavovských práv.

Pre **liberálne strany** je charakteristická pokrokovosť (prejavujúca sa kritickým hodnotením minulosti a chápaním budúcnosti ako možnosti na uskutočnenie spravodlivejších sociálnych pomerov), optimizmus (ako

dôsledok kritického postoja k minulosti a viera v pokrok), individualizmus (odpor voči štátnemu intervencionizmu), formálna rovnosť (egalitarizmus).

Dlhodobú tradíciu má klasifikácia strán na **ľavicu, pravicu a stred**. Pôvodne sa za pravicové strany považujú rôzne konzervatívne strany, monarchistické a statkárske strany a za ľavicové strany liberálne, pokrokové a demokratické predstavujúce vtedajšie záujmy priemyselnej buržoázie a buržoáznej inteligencie.

Novovznikajúce **robotnícke strany** postupne vytlačujú buržoázne strany do stredu a napravo a samy sa stávajú jadrom ľavice. Vyznačujú sa radikálnejším ekonomickým a sociálnym politickým programom, obranou nemajetných vrstiev, v presadzovaní požiadaviek sociálnej spravodlivosti a podstatných spoločenských zmien. V priebehu 20.storočia sa jadrom ľavice stávajú komunistické a iné marxisticky orientované robotnícke strany.

Podnetnú klasifikáciu politických strán ponúka Max Weber. Podľa neho sa politické strany delia na

**patronátne,**  
**záujmové** a  
**svetonázorové.**

Patronátne strany sa zameriavajú na dobytie moci pre vodcu a obsadenie štátnej administratívy svojím vlastným štábom.

Záujmové (triedne alebo stavovské) strany sú vedome orientované hlavne na záujmy stavov alebo tried.

Svetonázorové strany sa opierajú prevažne o abstraktné zásady.

Na Weberovu typológiu nadväzuje **A. Neumann**, ktorý rozlišuje **reprezentačné strany**, v ktorých sa masa prívržencov obmedzuje len na účasť vo voľbách,

**integračné strany** smerujúce k aktívnemu zapojeniu nás do stranického života a

**"absolutisticky integrované" strany** (napr. fašistické), ktoré sa budujú podľa vzoru vojenskej organizácie a ktoré usilujú o eliminovanie ostatných politických subjektov.

V súčasnosti je populárna typológia Mauricea **Duvergera** vychádzajúca z charakteru organizačnej štruktúry strán. Podľa Duvergera sa strany oveľa menej odlišujú svojimi programami, či prívržencami ako rozdielmi vo svojej organizácii. Z tohto hľadiska rozlišuje dve typológie.

Prvá hovorí o **špecializovaných stranách** t.j. takých, ktoré sú ohraničené len na jednu oblasť života človeka. Ich protikladom sú **strany totalitárne**, zahŕňajúce celú osobnosť svojich členov.

Druhá typológia spočíva na odlíšení strán podľa zásad organizačnej štruktúry, predovšetkým podľa charakteru jej základných buniek. V tejto oblasti sa rozlišujú

**kádrové strany**, opierajúce sa o malý, ale dobre organizovaný aparát. Členská základňa sa organizuje iba raz za čas a to v súvislosti s voľbami napr. konzervatívne strany,

**masové strany**, ktoré majú rozvinutú organizačnú štruktúru existujú v troch podobách

**teritoriálne** (sociálno-demokratické),

**strany so základnými organizáciami** (komunistické)

**zmilitarizované** (fašistické)

**rámecové strany**, ktoré majú charakter federácie (napr. labouristi alebo strany v rozvojových krajinách).

### 2.2.3. Účasť na činnosti politických strán

Z uvedených charakteristík politických strán je zrejmé, že účasť na ich činnosti môže byť rôzna, že môžu existovať tieto okruhy účasti:

**Voliči** tvoria najširší okruh účasti na činnosti politickej strany, hoci časovo len v určitých intervaloch. Sú to občania, ktorí len hlasujú pre danú konkrétnu stranu a tým vyjadrujú spokojnosť s jej programom a navrhovanými kandidátmi. Každá strana musí venovať voličom najväčšiu pozornosť. Vyžaduje si to sústavnú analýzu skladby potenciálnych voličov, aby strana mohla voči jednotlivým skupinám pristupovať diferencovane a čo najlepšie vyjadrovať ich záujmy vo svojom programe. Strany v tomto vždy sledujú cieľ, ako nájsť optimálne cesty na získanie a udržanie hlasov svojich voličov, ako si udržať ich priazeň počas celého volebného obdobia.

**Sympatizujúci** spravidla tvoria užší okruh ako voliči. Ale aj tak sú významnou, relatívne stálou skupinou s pomerne veľkými možnosťami ovplyvňovania ďalších občanov, najmä ako potenciálnych voličov.

**Členovia** tvoria najužší okruh účasti na činnosti politických strán. Pravidelné členstvo s určitou disciplínou umožňuje strane vysokú akcieschopnosť. Členstvo v strane môže byť individuálne alebo kolektívne (napr. záujmová organizácia - odbory). Členstvo v rôznych stranách môže mať rôznu náplň. Sú strany, kde stačí pre členstvo v strane len podpis prihlášky. V iných stranách je zavedené aj platenie príspevku, t.j. ide o finančnú podporu strane, ako o podmienku členstva. Niektoré extrémne pravicové alebo ľavicové strany vyžadujú od členov úplne osobné podriadenie sa záujmom strany, povinnosti strany sú viac ako osobné záujmy.

**Aktivisti** predstavujú mnohostranne diferencovanú zložku celého stranického systému. Pôsobia na rôznych stupňoch stranického organizmu. Sú dôležitou zložkou zabezpečujúcou akcieschopnosť politickej strany.

Stranícki aktivisti sa spravidla členia na dve skupiny: platení funkcionári (profesionáli) a dobrovoľní aktivisti. Na základe dlhodobějších skúsenosti možno konštatovať, že vo väčšine politických strán dochádza k postupnému posilňovaniu moci profesionálnych straníckych štábov, na úkor radových členov. Najvplyvnejšou zložkou súčasných politických strán sú **vedúci činitelia** politických strán. Najčastejšie sa charakterizujú ako skupina ľudí, ktorí zaujímajú kľúčové pozície v straníckej hierarchii a ktorí sa môžu spoliehať na lojalitu ostatných straníckych funkcionárov preto, že fakticky rozhodujú o ich činnosti a nominácii do funkcií. Pre masy členov a voličov "personifikujú" autoritu strany.

Okrem klasifikácie politických strán je potrebné skúmať aj **klasifikáciu systémov strán.**

Tento pojem označuje sústavu legálne pôsobiacich politických strán, súperiacich lebo spolupracujúcich v období volebného boja o získanie moci alebo podielu na štátnej moci.

**Systém jednej politickej strany** je systémom v ktorom vládnuca strana monopolizuje všetkú politickú moc a má výsadné postavenie v spoločnosti. Je charakteristický pre autoritatívne režimy. Monopolná strana direktívne určuje obsah potrieb a záujmov celej spoločnosti a ukladá úlohy všetkým súčastiám politického systému. To vedie k likvidácii všetkých demokratických inštitúcií, občianskych práv a slobôd, opozície, devastácii politickej morálky a kultúry a ostatných prejavov právneho štátu. Existujú však aj príklady, že dominantné postavenie jednej strany nemusí mať represívne následky (napr. Mexiko, Egypt).

O **systéme dvoch politických strán** možno uvažovať vtedy, keď vo vnútri spoločnosti trvale súperia o moc dve približne rovnako silné strany, ktoré svoju politiku zakladajú na rozhodnutí zachovať a pokiaľ možno

zdokonaľovať existujúci ekonomický a sociálnopolitický poriadok. V praxi sa tieto strany vo väčších alebo menších časových intervaloch striedajú pri moci. Výkonné orgány štátu sú z politického hľadiska jednofarebné a v dôsledku poslaneckej straníckej disciplíny relatívne stabilné. Systém dvoch strán nevyklučuje existenciu viacerých strán v danej spoločnosti, ale iba vyjadruje to, že len dve strany majú reálnu možnosť získať politickú moc. Takýto politický systém pôsobí napr. v USA a Veľkej Británii.

**Systém viacerých politických strán** je charakteristický pre spoločnosť, v ktorej dochádza k trvalému stretu politických záujmov mnohých sociálnych skupín a kde sa prostredníctvom politických strán sa uskutočňuje politický boj o účasť na tvorbe, realizácii a kontrole štátnej moci. Pre tento typ politického systému sú charakteristické spravidla koaličné vlády s nižším stupňom politickej stability. Takýto typ politického systému dominuje na európskom kontinente a je typický pre parlamentnú formu vlády.

Formovanie vyššie uvedených typov politických systémov ovplyvňujú viaceré skutočnosti, hlavne politické tradície, národnostné a sociálne zloženie obyvateľstva, typ volebného systému a pod.

### **2.3. Politické hnutia**

Rozdiel medzi politickými stranami a politickými hnutiami spočíva vo forme účasti na štátnej moci. Na rozdiel od strán hnutia a nátlakové skupiny nesmerujú k bezprostrednej účasti na vláde a spravidla neplnia funkcie, ktoré s tým súvisia. Nové hnutia sa objavujú v druhej polovici 20.storočia. Obvykle vyrastajú z občianskych iniciatív (napr. ochrancov životného prostredia), charakterizuje ich nechuť k straneckej organizovanosti, zásadám vodcovstva a komplexného politického programu. Charakteristickou stránkou hnutí je koncentrácia pozornosti na jeden základný problém a indiferentnosť voči tradičným politickým smerom. Okrem toho majú schopnosť pružne reagovať na potreby a formulovať požiadavky verejnosti. Politické hnutia vytvárajú politický tlak priamo na mocenské rozhodovanie štátu alebo na rozhodovanie politických strán.

Politické hnutia môžu existovať ako hnutia ad hoc, teda na vyriešenie konkrétneho problému a potom zaniknú, alebo existujú ako trvalá súčasť politického systému a transformujú sa na politickú stranu.

V postkomunistických krajinách vznikajú široké občianske hnutia predovšetkým ako výraz odporu proti hegemonistickým stranám a okolo programu boja proti totalite zjednocujú najrôznejšie skupiny obyvateľstva. Po vytvorení reprezentatívnej vlády sa pôvodné hnutia rýchlo diferencujú a vznikajú z nich politické strany.

### **2.4. Občianske združenia**

Významnú súčasť politického systémov súčasného sveta tvoria aj občianske združenia ako dobrovoľné záujmové organizácie. Pôsobia v tých oblastiach spoločenského života, kde ľudia majú v určitom smere zhodné osobné či skupinové záujmy a ciele a kde si túto zhodu natoľko uvedomujú,



že sa sami snažia účelne koordinovať svoje konanie a organizovať spoločný postup na ich dosiahnutie.

K vzniku občianskych združení dochádza v najrôznejších oblastiach spoločenského života, vo sfére záujmov pracovných, profesionálnych, výrobných, spotrebiteľských, sociálnych, politických, náboženských, kultúrnych, telovýchovných atď. Týmto záujmom potom zodpovedajú aj rôzne typy občianskych združení ako napr. odbory, družstvá, organizácie mládeže, kultúrne či vzdelávacie združenia, umelecké zväzy atď. Občianske združenia majú umožniť, aby sa idey, názory a aktivity jednotlivých záujmových skupín mohli prejavovať a uplatniť voči politickým stranám a orgánom štátnej moci a správy s cieľom vytvoriť v spoločnosti vhodné podmienky pre spoločenské využitie svojich členov. Taktiež majú umožniť svojim členom realizovať svoje špecifické osobné a skupinové záujmy spôsobom zodpovedajúcim mravným, kultúrnym, politickým, hospodárskym a sociálnym normám života danej spoločnosti a jej právnemu poriadku. Napr. odbory môžu pôsobiť buď priamo na štát pri jeho rozhodovaní o sociálnych otázkach, ale aj vplyvom na politické strany, ktoré sa pred voľbami uchádzajú o podporu odborov.

Vplyv občianskych združení na spoločnosť býva často intenzívnejší ako vplyv politických strán, hlavne ak svojou činnosťou fakticky prispievajú k uspokojovaniu každodenných potrieb občanov.

### **2.5. Nátlakové skupiny**

Aby dobrovoľné organizácie mohli v spoločnosti vytvárať podmienky pre uplatňovanie záujmového zamerania svojich členov, musia vytvárať nátlak na politické strany a štátne orgány. Za nátlakové skupiny sa považujú tie dobrovoľné organizácie a organizačné formy občianskej iniciatívy, ktoré

**cieľavedomým nátlakovým pôsobením** ovplyvňujú politické strany, zastupiteľské orgány štátnej moci, zložky štátnej správy a jednotlivých politikov, aby prostredníctvom nich mohli **zasahovať do politického rozhodovania a ovplyvňovať tvorbu zákonov** (napr. v súčasnosti nátlak Združenia vydavateľov periodickej tlače Slovenska proti návrhu na zvýšenie dane z pridanej hodnoty na 23% pre väčšinu novín a časopisov). Vytvárajú sa na základe jednoty záujmov (napr. ekonomických, regionálnych, etnických, religióznych, rasových atď.), alebo úzkych partikulárnych záujmov spätých s podmienkami života členov nátlakovej skupiny. V niektorých krajinách, napr. v USA sú nátlakové skupiny (lobby), ktoré vznikli na základe trvalej záujmovej jednoty ako stabilný prvok politického systému a majú značný vplyv na priebeh procesu prijímania politických rozhodnutí v štátnej administratíve alebo priamo v Kongrese USA. Ich úlohou je modifikovať vládne rozhodnutia, ovplyvňovať ich obsah alebo spôsob ich realizácie.

#### **2.6. Masovokomunikačné prostriedky**

V novšej štátovednej literatúre Pavel Holländer vyslovuje názor, že v politickom systéme majú čoraz väčší význam masovokomunikačné prostriedky, ktoré vytvárajú a značne ovplyvňujú verejnú mienku.

Pluralitné, nezávislé a slobodné masovokomunikačné prostriedky, t.j. také, v ktorých je cenzúra zakázaná a taktiež sú finančne nezávislé, predstavujú inštitúciu, ktorá kontroluje štátnu moc a v nemalej miere formuje politické vedomie.

### **2.7. Štát ako subjekt politického systému**

Štát má v politickom systéme spoločnosti špecifické postavenie. Zvlášť jeho postavenia vyplýva na jednej strane z pozície regulátora politického života spoločnosti, čo sa prejavuje tým, že štát prostredníctvom právnych noriem stanovuje podmienky vzniku ostatných subjektov politického systému, pravidiel politického súperenia, určuje spôsob tvorby celospoločensky významnej politickej vôle, štátnej vôle. Na druhej strane sám štát je objektom pôsobenia neštátnych zložiek politického systému, ktoré je zamerané na ovplyvňovanie rozhodovacích procesov štátneho aparátu, pretože prostredníctvom neho si môžu zabezpečiť realizáciu svojich záujmov.

## VIII.PRÁVNÝ ŠTÁT

*R.Alexy*: Theorie der Grundrechte. Baden-Baden 1985; *R.Aron*: Esej o slobodách. Bratislava 1992; *E.Bárány*: Moc a právo. Bratislava 1997; *O.Bähr*: Der Rechtsstaat (1864). Aalen 1961; *A.Brörtl-P.Holländer-I.Kanárik*: Náčrt teórie štátu. Košice 1991; *A.Brörtl*: Dejiny politického a právneho myslenia. Košice 1994; *A.Brörtl*: Právny štát. Pojmy, teórie, princípy. Košice 1995; *P.Colotka*: Prípisy k histórii pojmu "Rechtsstaat". Právny obzor, 78, 1995, č.5, ss.353-359. *R.Dworkin*: Taking Rights Seriously. London 1978; *R.Dworkin*: A Matter of Principle. Oxford 1986; *J.Habermas*: Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats. Darmstadt 1994; *K.Hesse*: Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Heidelberg 1993; *W.v.Humboldt*: Ideen zu einem Versuch, die Grenzen der Wirksamkeit des Staats zu bestimmen. Stuttgart 1987; *I.Kant*: Rechtslehre. Schriften zur Rechtsphilosophie. Berlin 1988; *Locke, J.*: Dvě pojednání o vládě. Praha 1965; *N.MacCormick*: Der Rechtsstaat und die "Rule of Law". 1984, 39 Juristenzeitung, ss.65-70.; *E.Malcevová*: Občan, občianska spoločnosť, právny štát. Bratislava 1995; *Platón*: Ústava. Bratislava 1980; *J.Prusák*: Teória práva. Bratislava 1995; *D.Nikodým*: K niektorým otázkam del'by moci v Ústave Slovenskej republiky. Právny obzor, 77, 1994, č.3, ss.271-275.; *J.-J.Rousseau*: Rozpravy. Praha 1978; *R.S.Summers*: A Formal Theory of the Rule of Law. Ratio Juris 1993, Vol.6, No.2, ss.127-142; *P.Takács* (red.): Joguralom és jogállam. Antológia a Rule of Law és a Rechtsstaat irodalmának körebol Budapest 1995; *R.Teitel*: Paradoxes in the Revolution of the Rule of Law. The Yale Journal of International Law. Vol.19, No.1, 1994, s.239-247; *R.Thoma*: Rechtsstaatsidee und Verwaltungsrechtswissenschaft. Jahrbuch des öffentlichen Rechts, Tübingen 1910, Bd.IV, s.196 a n.; *A.de Tocqueville*: Demokracie v Americe. I a II. Praha 1992; *K.Tuori*: Four Models of the Rechtsstaat. In: *M.Sakslin*: Finnish Constitution in Transition. Helsinki 1991; ss.31-41; *R.Zippelius*: Allgemeine Staatslehre. München 1988.

*Demokracia je určite chvályhodné dobro, avšak právny štát je ako každodenný chlieb, ako voda na pitie, ako vzduch na dýchanie - a to najlepšie na demokracii je práve to, že jedine ona je schopná zabezpečiť existenciu právneho štátu.*

*Gustav Radbruch*

## **1. Pojem právneho štátu**

### **1.1. Rechtsstaat**

Moderne sa pojem **právny štát** často používa ako synonymum **ústavnej** alebo **zákonnej vlády**. Korene tohto pojmu však siahajú do antickej politickej filozofie, do obdobia úvah o štáte, v ktorom je samotný zákon "*neobmedzeným pánom nad vládcami a vládcovia sú iba poslušnými poddanými v službách zákona.*"

Pevné duchovné základy novodobej koncepcie právneho štátu kladie Immanuel **Kant** (1720-1804) predovšetkým v dielach **Myšlienky k všeobecným dejinám v svetoobčianskom zmysle** (1784) a **Metafyzické základy právnej vedy** (1797). Pritom sa pojem právny štát v jeho prácach vôbec nevyskytuje (používa pojmy občiansky alebo právny stav). Medzi ďalších myšlienkových predchodcov novšieho chápania právneho štátu (Rechtsstaat) patrí aj Wilhelm von **Humboldt** (1767-1835), o čom svedčí jeho spis **Myšlienky z pokusu o určenie hraníc pôsobnosti štátu** (1792, v úplnom znení až v roku 1851). V zmysle liberalistického chápania vzťahu štátu a jednotlivca takto definuje úlohu štátu: "*Štát sa zdržiava akejkoľvek starostlivosti o pozitívny blahobyť občanov a nejde ani o krok ďalej, ako to je nevyhnutné pre ich bezpečnosť v ich vzájomných vzťahoch a voči vonkajším nepriateľom, vo vzťahu k nijakému inému účelu ich slobodu neobmedzuje*".

Pojem Rechtsstaat po prvý raz používa Carl Theodor **Welcker** roku 1813 v spise **Posledné dôvody práva, štátu a trestu** (Die letzten Grunde von Recht, Staat und Strafe).

Koncepcia právneho štátu vzniká v Nemecku v atmosfére kompromisu medzi liberalizmom a konzervativizmom, ktorý je typický pre obdobie reštaurácie po revolučných nepokojoch roku 1848. Pôvod a charakter pojmu právny štát sú rýdzo nemecké, ako to niektorí autori zdôrazňujú. Nemeckí právnici a ideológovia spájajú presadenie myšlienky právneho štátu s nevyhnutnosťou obrany pred príliš silnou mocou: štát, ktorý má moc účinne brániť svojich občanov je totiž dosť silný aj na to, aby ich utláčal. Medzi predstaviteľov nemeckej teórie právneho štátu namierenej proti **policajnému štátu** (Polizeistaat) patria hlavne Rudolf von **Mohl** (1799-1875), Friedrich Julius **Stahl** (1802-1867), Rudolf von **Gneist** (1816-1895) a Otto **Bähr** (1817-1895). Zaoberajú sa najmä otázkami kontroly štátnej správy a možnosťami vytvorenia sústavy správneho súdnictva.

Spoločným menovateľom názorov všetkých je potreba **samoobmedzenia štátu právom**. Rozdiely sa týkajú základu platnosti práva. Mohl a Bähr platnosť práva odvodzujú od **zákona ako prejavu suverenity ľudu** v duchu francúzskeho modelu. Stahl a Gneist uprednostňujú monarchiu a miestne právne tradície podľa anglického modelu.

Stahl sa v diele **Právoveda a štátoveda na základe kresťanského svetonázoru** (1856) tiež vyznáva z úcty k princípu právneho štátu, na adresu ktorého uvádza: "*Štát má byť právnym štátom, to je heslo a to je aj skutočná hybná sila vývoja novej doby. Má presne a nezrušiteľne určiť tak dráhy a hranice svojej pôsobnosti, ako aj sféru slobody svojich občanov a*

*nemá mravné idey ciest štátu uskutočňovať a priamo vynucovať mimo oblasti práva, t.j. len po nevyhnutnú bariéru. Taký je pojem právneho štátu a nie taký, že štát iba zaobchádza s právnym poriadkom bez administratívnych účelov, alebo že len chráni práva jednotlivcov; to totiž vôbec neznamená cieľ a obsah štátu, ale len spôsob a povahu ich realizácie".*

Otto **Bähr** v spise **Právny štát** (1864) kritizuje dobové pomery ("Možno si vari predstaviť nešťastnejšie pomery ako tie, ktoré v súčasnosti existujú v Prusku?"). Za úlohu celej nemeckej vedy považuje rozvinutie myšlienok, na ktorých sa zakladá podstata právneho štátu, do štádia zrelosti, ako aj vyvrátenie všetkých falošných a zavádzajúcich teórií štátu. **Bähr** tvrdí, že pod právnym štátom netreba rozumieť štát, ktorý sa celý život, ktorý sa v jeho rámci odohráva, snaží určovať a ovládať iba prostredníctvom právnych predpisov, ani štát, ktorého účel je obmedzený na realizáciu práva. Zastáva názor, že právny štát "pozdvihuje právo na základnú podmienku svojho bytia, že to je štát, v ktorom sa celý čulý život - individuálny i spoločenský - bez ujmy na nevyhnutnej slobode pohybuje v medziach základných právnych noriem". Nad rôznymi stránkami pojmu právneho štátu sa vo **Všeobecnej štátovede** zamýšľa Johann Caspar **Bluntschli** (1808-1881): "Ak sa pod **právnym štátom** rozumie (1) to, že štát je len inštitúcia na ochranu práv jednotlivcov, hrozí, že sa celé verejné právo premení na púhy nástroj súkromného práva a že sa štát dostane do polohy strážcu súkromných osôb; (2) to, že štát musí organizovať práva spoločenstva a súčasne sa starať o uznanie individuálnych práv je síce celkom správna predstava, ale nedostatočná - prehliada sa totiž najdôležitejšia štátnická činnosť, starostlivosť o materiálny prospech a o duchovné pozdvihnutie; (3) to, že štát má prakticky podporovať verejné

*blaho, ale môže robiť formálny nátlak iba v miere, v akej to umožňuje určité definitívne právo je pomerne správne, súčasne je však jasné, že je tým daná len jedna stránka politickej aktivity a že sa nezohľadňuje verejná starostlivosť (napríklad, potreby zásobovania, obchodu a civilizácie vo všeobecnosti, ktoré všetky v rámci legality fungujú slobodne a nevyžadujú nijaký formálny nátlak); (4) to, že sa popiera náboženský základ štátu a potvrdzuje sa jeho ľudský základ a ľudské hranice; (5) to, že značí odpor voči každej absolútnej autorite, ktorá je často spätá so svojvoľným policajným zasahovaním a obhajuje tvrdenie, že občania sa musia podieľať na veciach verejných - je stanovená charakteristika moderného štátu".*

**Bluntschli** považuje za nešťastný iba zvolený pojem. Domnieva sa, že je vhodnejšie hovoriť o **konštitučnom (ústavnom) štáte** ako o právnom štáte.

Robert von **Mohl** zasa z iných dôvodov pokladá tento pojem za príliš úzky a obmedzujúci a navrhuje nahradiť ho pojmom **rozumný štát** (Verstandesstaat). Účelom takého štátu je podpora slobodného a všestranného uplatňovania tvorivých síl každého občana.

Georg **Jellinek** vychádza z toho, že právny štát je taký štát, v ktorom vládnu zákony a teda administratíva a súdnictvo sa riadia právnymi normami.

Súčasná nemecká teória ústavného (štátneho) práva registruje viaceré pokusy o definovanie právneho štátu. V jednej z najuznávanejších definícií Klaus **Stern** charakterizuje právnú štátnosť (Rechtsstaatlichkeit) ako "vykonávanie štátnej moci na základe ústavne vydaných zákonov, ktorých cieľom je ochraňovať slobodu, spravodlivosť a právnú istotu." Avšak ani táto definícia, ako napokon takmer všetky definície, nie je mimo pochybností: obsahuje v sebe určité protirečivé pojmy alebo hodnoty, ktoré sa tak či onak treba pokúsiť vyjadriť jasnejšie.



Francúzskym ekvivalentom pojmu právny štát je pojem **état de droit**, používaný aj v novej belgickej štátovede. Vyznieva ako doslovný preklad Rechtsstaat do francúzštiny. Objavuje sa síce koncom 19. storočia, ale viacmenej diskusne. Novšie sa vo Francúzsku ako terminus technicus začína používať v priebehu posledných dvoch dekád. Na jeho čoraz väčšiu frekvenciu má vplyv predovšetkým činnosť **Ústavnej rady** (Conseil constitutionnel), ktorej právomoci sú porovnateľné s ústavnými súdmi v iných štátoch. V podobných súvislostiach sa používa aj talianska varianta **stato di diritto**.

Španielska doktrína právneho štátu **Estado de Derecho** v modernom ponímaní (ako je zachytená aj v ústave z roku 1978) do značnej miery vychádza z nemeckých vzorov a skúseností (Grundgesetz ako ústava demokratického a sociálneho právneho štátu). Sedemdesiate a osemdesiate roky prinášajú rozpracovanie obdobného pojmu - **Estado de direito** - aj v Portugalsku (z preambuly ústavy z roku 1976 sa po jej revízii v roku 1982 dostáva aj do jej textu).

Vo vzťahu k zavádzaniu a používaniu pojmu právny štát v právnej a ústavnej teórii bývalých totalitárnych štátov (postkomunistických ale aj postfašistických) je dôležité upozorniť na jeden z jeho aspektov. Konkrétne ide o tézu vyslovenú Hansom **Kelsenom**, vyplývajúcu z jeho normativistickej teórie (ale aj podobné - hoci v inej rovine zdôvodnené - konštatovanie predstaviteľa prirodzenoprávnej školy Gustava **Radbrucha**), že každý štát musí byť *ex definitio* právnym štátom. Tento záver je dôsledkom jeho metodológie: zakladá sa na myšlienke, že štát samotný nemôže byť podrobený skutočnému právnemu obmedzeniu alebo kritike v pojmoch právnych hodnôt, pretože je výtvarom práva. To však je, pochopiteľne, niečo celkom iné, ako trebárs vulgárno- pozitivistické

stotožňovanie právneho štátu so štátom, ktorý jednoducho má zákony. K podobnému chápaniu totiž smerovala aj neskoro-komunistická "ideologická" interpretácia podstaty totalitárneho štátu tesne pred jeho pádom. Prikláňame sa v tomto prípade k názoru Neila **MacCormicka**, ktorý konštatuje, že každý štát v kelsenovskom zmysle je nevyhnutne právnym štátom, ale *"prinútiť každý štát správať sa ako právny štát je rovnako zrozumiteľne pojmovým cieľom, ako to je politicky želateľné"*.

### 1.2. Rule of Law

**Rule of Law** je idea alebo (politický) ideál patriaci do anglo-americkéj právnej kultúry. "Panstvo" alebo "vláda práva" sa viaže na predpoklad, že ústavné zaklady štátu sa majú (budú) presadzovať. Podobne ako pojem Rechtsstaat aj pojem Rule of Law sa používa vo viacerých významoch a kontextoch, takže nie je jednoduché presne ho definovať. Často sa píše s veľkými počiatočnými písmenami alebo v úvodzovkách. To preto, aby sa zdôraznilo, že tento pojem opisuje či stelesňuje vzor, ktorý určité vlády hodlajú dosiahnuť.

Čo do podstaty pojem Rule of Law zahŕňa preferenciu v prospech práva a poriadku - ako protikladov k anarchii a sváru. V tomto užšom chápaní ho možno dať do súvislosti s každou formou vlády, ktorá sa primerane účinne uplatňuje. Vo všeobecnosti tento pojem obsahuje aj **princíp legality** (zákonnosti): štátne orgány musia konať na základe práva. Možno teda požadovať, aby osoba poškodená konaním štátneho orgánu mala možnosť preskúmať legalitu takéhoto konania pred súdom (v rámci ktorého rozhoduje nezávislý sudca).

Myšlienka **panstva zákonov** ako protiklad **panstva človeka** sa v rámci anglického ústavného vývoja objavuje v 13. storočí. Henry de **Bracton** jasne

hovorí o otázke podriadenosti kráľa: "*Quod Rex non debet esse sub homine sed sub deo et lege quia lex facit* (Kráľ nemá byť podriadený človeku, ale Bohu a zákonom, právo z neho robí kráľa)".

Princíp podrobenosti a viazanosti výkonnej moci a jej úradníkov právu a právom sa v angloamerickej sfére novšie prejavuje napríklad v podobe **impeachmentu** voči americkému prezidentovi Richardovi **Nixonovi**. Iniciátorom bol v roku 1974 Súdny výbor Snemovne reprezentantov. Dôsledné uplatnenie tohto princípu malo za následok rezignáciu prezidenta.

Významný britský právnik Albert Venn **Dicey** (1835-1922) spája pojem Rule of Law s klasickým popisom anglickej ústavy a a vyvodzuje ho zo starej právnickej terminológie: "*Zákon je najväčším dedičstvom, ktoré kráľ má. Pretože prostredníctvom sa vládne jemu samému a jeho podriadeným* (La ley est le plus haute inheritance que le roy ad, car pa ley, il meme et toutes ses sujets sont rulés)". Dicey vo svojom diele **Úvod do štúdia ústavného práva** (Introduction to the Study of Law of the Constitution, 1939) prezentuje názor, že Rule of Law stelesňuje **tri** rozdielne, avšak navzájom súvisiace princípy: 1) **Absolútnu zvrchovanosť** alebo **prevládanie riadneho práva** ako opak vplyvu ľubovôle, čo vylučuje širokú diskrečnú autoritu štátnych orgánov (výkonnej moci). Angličania môžu byť potrestaní iba za porušenie zákona a za nič iné. Tresty určované svojvôľou nekontrolovateľnej byrokracie sa nezlučujú s vládou zákona.

2) **Rovnosť pred zákonom** alebo znovu rovnakú podrobenosť všetkých právu štátu, ktoré uplatňujú riadne súdy.

3) Vláda zákona značí, že **ústava** nie je **prameňom občianskych práv**, ale **výsledkom** práv a slobôd jednotlivcov ako sú definované a uplatňované súdmi - ústava teda reprezentuje riadne právo štátu.

Je príznačné, že **Dicey** mal problémy pri zmierení Rule of Law so suverenitou parlamentu v Spojenom kráľovstve. Neobmedzene suverénny parlament by mohol schvaľovať zákony akejkoľvek formy a obsahu, a tak by vlády mohli získať široké alebo svojvoľné právomoci alebo by zákony mohli byť zásadne nespravodlivé. Princíp legality ako taký neponúka dostatočnú ochranu: **Dicey** nepredpokladal dominanciu parlamentu<sup>24</sup> vo vzťahu k výkonnej moci a nepredvídal rýchly rozvoj výkonnej moci a jej významu.

Friedrich August von **Hayek** konštatuje, že Rule of Law "*bez akýchkoľvek technických podrobností znamená, že vláda je pri akomkoľvek svojom konaní viazaná pevnými pravidlami, ktoré boli vopred vyhlásené - pravidlami, ktoré umožňujú s dostatočnou istotou predvídať, ako autorita za daných okolností použije svoju donucovaciu moc, a na základe tejto znalosti plánovať vlastné individuálne záležitosti*". Kladie teda dôraz hlavne na princíp právnej istoty a prediktabilitu (možnosť predvídateľnosti krokov zo strany štátnej moci).

Iní autori používajú pojem Rule of Law na vyjadrenie **konceptie spravodlivosti**. Niekedy sa spája s procesnými nedostatkami pri tvorbe alebo uplatňovaní práva. Napríklad, možno požadovať, aby zákony boli verejne vyhlasované, aby boli presné, jasné, alebo to, aby ich uplatňovanie bolo spravodlivé (fair) a nestranné. V tomto smere je pojem Rule of Law spríbuznený s pojmom **due process of law**.

Historické korene **práva na riadny proces** možno v anglickej tradícii nájsť v článku 39 Magny Carty (pozri ďalej).

Pojmovo sa v Anglicku na označenie tohto princípu používa skôr názov **spravodlivý proces** (fair trial). Piaty dodatok Ústavy USA vyhlasuje, že nikto nemôže byť pozbavený života, slobody alebo vlastníctva bez

riadneho procesu ("*no person shall be deprived of life, liberty or property without due process of law*"). Na tomto vyhlásení sa budujú rozvetvené superštruktúry ústavného práva, ktoré slúžia ako záruky nepoužívania štátnej moci proti jednotlivcom inak ako podľa práva a s primeraným zreteľom na ich práva.

Existuje odlišná verzia chápania Rule of Law, ktorú zastáva Joseph **Raz**, verzia formálnejšia. Rule of Law **Raz** povyšuje na schopnosť práva "usmerňovať správanie tých, ktorí mu sú podrobení" a podľa neho sa nemá "zmiešavať s demokraciou, spravodlivosťou a rovnosťou (pred zákonom či inak), s akýmkoľvek druhom ľudských práv, s úctou k osobnosti alebo s ľudskou dôstojnosťou". Rule of Law má v jeho koncepcii dva aspekty: " (1) *ľudia by mali byť ovládaní právom a poslúchať ho a (2) právo by malo byť také, že budú schopní sa ním riadiť*".

**Raz** medzi princípy Rule of Law zaraďuje tieto:

- (1) Všetky zákony majú byť prehľadné, otvorené a jasné.
- (2) Zákony majú byť relatívne stabilné.
- (3) Tvorba špeciálnych zákonov sa má riadiť otvorenými, stabilnými, jasnými a všeobecnými pravidlami.
- (4) Musí byť zaručená nezávislosť súdnictva.
- (5) Musia byť zachovávané princípy prirodzenej spravodlivosti.
- (6) Súdny majú mať právomoc kontroly nad implementáciou iných princíпов.
- (7) Súdny majú byť ľahko prístupné.

Ronald **Dworkin** si v eseji Politickí sudcovia a Rule of Law kladie otázku Čo je rule of law? Podľa **Dworkina** právnici (a takmer všetci ostatní) si myslia, že "*existuje rozdielny a dôležitý politický ideál nazývaný rule of*

law". Dworkin nesúhlasí a rozpracováva tézu o dvoch značne rozdielnych chápaniach rule of law.

Prvú z nich nazýva koncepciou kniha noriem, "**rule-book**". Vychádza z toho, že pokiaľ to je len možné "*moc štátu by nikdy nemala byť používaná proti jednotlivým občanom s výnimkou prípadov, keď to je v súlade s normami explicitne stanovenými vo verejnej knihe noriem.*" Vláda, rovnako ako občania, musí zachovávať tieto verejné normy, kým sa nezmenia. Zástancovia tejto koncepcie rule of law sa nezaujímajú o obsah noriem v knihe noriem, ale tvrdia, že to je vec substantívnej spravodlivosti. Tá je nezávislým ideálom, ktorý v nijakom prípade netvorí súčasť ideálu rule of law.

Druhú koncepciu **Dworkin** pre zmenu nazýva koncepciou práv - "**rights**". Vo viacerých smeroch je ambicióznejšia ako prvá. Predpokladá, že občania majú morálne práva a povinnosti voči sebe navzájom a politické práva voči štátu ako celku. Trvá na tom, aby tieto morálne a politické práva boli uznané pozitívnym právom, aby mohli byť vynucované **na základe požiadaviek jednotlivých občanov** súdmi a inými inštitúciami známeho typu. Rule of Law je v rámci tejto koncepcie ideál normy s presnou verejnou koncepciou individuálnych práv. Nerozlišuje sa tu medzi rule of law a substantívnou spravodlivosťou, naopak - vyžaduje, ako súčasť ideálu práva, aby normy v knihe noriem podchytávali a vynucovali morálne práva.

Podľa **Dworkina** koncepcia knihy noriem má iba jeden rozmer, podľa ktorého by politická spoločnosť mohla zlyhať. Mohla by použiť svoju policajnú moc voči jednotlivým občanom inak, ako to je stanovené v knihe noriem. Avšak koncepcia práv podľa neho obsahuje minimálne tri možnosti alebo hrozby stroskotania. Štát môže zlyhať pri stanovovaní **rozsahu** individuálnych práv, ktoré hodlá vynucovať. Rovnako môže zlyhať v

**presnosti** vymedzenia práv, ktoré uznáva, alebo v otázkach **spravodlivosti** pri vynucovaní práv: prijať normy, ktoré dostanú chudobných alebo niektoré neuprednostnené rasy do nevýhodného postavenia pri ochrane práv, ktorých existenciu štát uznáva.

Aj v **Dworkinovej** klasifikácii sa zračí určité napätie medzi pozitivistickým a prirodzenoprávnym prístupom k problému Rule of Law. Riešenie dilemy spočíva podľa nášho názoru v zmene tradičného postoja k vzťahu oboch týchto prúdov. Obe koncepcie totiž možno považovať aj za **komplementárne**, schopné vzájomne sa dopĺňať, v rámci toho istého typu právnej kultúry.

### 1.3. Rozdiely a súvislosti (Rechtsstaat - Rule of Law)

Aký možno urobiť záver zo vzájomného porovnania pojmov, resp.koncepcií Rechtsstaat - Rule of Law? Z historického pohľadu je zreteľná prvotnosť "Rule of Law" v Anglicku a až neskorší vznik modelu "Rechtsstaat" v Nemecku. Na druhej strane vo vývoji jednotlivých znakov alebo princípov by sa dali zaznamenať časové posuny. Vývoj Rule of Law je najprv v priebehu niekoľkých storočí spätý s praxou anglických súdov (tu sú korene a príčiny sudcovskej tvorby práva a princípu nezávislosti súdnej moci, ale aj zárodky neskoršieho práva na spravodlivý proces). Neskôr pokračoval boj medzi panovníkom a parlamentom (konceptia del'by moci v štáte a vzájomných bŕzd a kontrol). V podmienkach Nemecka spreď takmer dvoch storočí sa boj o Rechtsstaat odvíjal medzi frontami teórie a praxe a proti režimu policajného štátu (nemecké, neskôr kantovské chápanie slobody v právnom zmysle).

Rule of Law nemá výslovný vzťah k štátu, na rozdiel od Rechtsstaatu. Anglické ústavné právo nikdy nechápalo pojem štátu ako právny pojem a v

Británii nejestvuje absolutistická štátna. Pri koncepciách Rechtsstaatu ide o zrejmu snahu podriadit' štát právu.

Dôležitá je obsahová stránka problému: oba pojmy tvoria sú tvorené rovnakými princípmi. Možno povedať, že v súčasnosti oba pojmy či koncepcie súvisia nielen s formálnymi znakmi, ale vyžadujú aj ich prítomnosť a zaručenosť v praxi príslušného štátu. Z nadhľadu, podľa spôsobu ich zakotvenia a uplatňovania v **moderných demokratických štátoch** - nie sú medzi nimi také rozdiely, ktoré by bránili tomu, uvažovať o nich ako o podobných, či rovnocenných.

## **2. Modely právneho štátu**

### **2.1. Materiálny a formálny právny štát**

Pred klasifikáciou modelov právneho štátu je nevyhnutné zmieniť sa o **formálnej** a o **materiálnej právnej štátnosti**.

**Formálny právny štát** je spätý predovšetkým so zakotvením určitých princípov alebo znakov, ktoré charakterizujú štát navonok ako právny štát. Friedrich Julius **Stahl** definuje formálny právny štát takto: "*Štát má byť právnym štátom. To je heslo a v skutočnosti hybná sila novej doby. Právnym spôsobom má presne určiť a nezlomne zabezpečiť dráhy a hranice svojej pôsobnosti a sféry slobody svojich občanov*". Keď sa pojem práva obmedzuje na pozitívne právo, pojem právneho štátu môže byť len formálny.

Až skutočné doplnenie zabezpečenia formálneho právneho štátu prostredníctvom ustanovení materiálneho štátneho (ústavného) práva, ktoré nielen organizačne, ale aj procesno-technicky sťaží respektíve **zakáže** štátu zneužiť svoju moc, je završením historického vývoja modelu právneho štátu.



Požiadavkou **materiálneho právneho štátu** je, že štát sa má pokúsiť o spravodlivé úpravy schopné vyvolať konsenz. Je to nielen požiadavka legitimacy, ale aj stability.

Eberhard **Grabitz** hovorí o viacerých teóriách materiálneho právneho štátu. Medzi ne zaraďuje všetky smery, podľa ktorých je právo stanovené štátom späté s prijatím požiadavky platnosti noriem stojacich nad pozitívnym právom, vyjadrením ktorých sú základné normy. Takéto normy môžu mať prirodzenoprávny, racionálnoprávny alebo etický základ. Príkladom, ktorý sa viaže na prirodzenoprávny základ, je teória základných práv Johna **Locka** v 17.storočí a amerických billov 18.storočia. Teória **Kanta** a von **Mohla** (staršia nemecká teória právneho štátu) hľadá oporu v racionálnom práve (Vernunftrecht). Niektorí autori pripisujú základným právam a slobodám zvýšenú dôstojnosť a účinnosť - tvrdia, že tieto práva napríklad v normatívnej konštrukcii nemeckého Základného zákona tvoria jeho "zlatú strechu" (etický, hodnotový prístup).

V Spolkovej republike Nemecko sa zdá, že **materiálny** alebo **substantívny** výklad pojmu Rechtsstaat sa presadil vo vzťahu k formálnemu - tak v ústavnoprávnej doktríne, ako aj v praxi ústavného súdu. Podobná rozlišovanie napokon nie je neznáme ani v oblasti Rule of Law. Ako príklad môže poslúžiť Robert **S.Summers**, uvažujúci o rozdieloch medzi **substantívnou** a **formálnou** teóriou Rule of Law. Tento autor dospieva k niektorým možno dosť prekvapujúco vyznievajúcim záverom v prospech formálnej teórie. Pokladá ju totiž za **zjednocujúce ohnisko** všetkých inštitucionálnych foriem ako aj za **obsahovo nezávislú** teóriu. Pripúšťa však aj ten argument, že fašistické Nemecko nielenže tvorilo zlé zákony, ale ani nezohľadňovalo formálnu teóriu panstva zákona.

Popri úvahách o formálnom a materiálnom právnom štáte sa v novšej štátovede spravidla diskutuje o troch základných modeloch alebo teóriách právneho štátu. Teórie obhajujú

**liberálny právny štát,**  
**sociálny právny štát a**  
**demokratický právny štát.**

## **2.2. Liberálny právny štát**

Model liberálneho právneho štátu je principiálne spätý s obdobím kapitalizmu voľnej súťaže. Spočíva na prísnom a presnom oddeľovaní súkromnej sféry od sféry verejnej moci, to jest od pôsobnosti štátu. Súkromná sféra je organizovaná trhovými silami a slobodnou konkurenciou: je sférou samoregulácie a sférou oslobodenou od vzťahov autority. Z právneho pohľadu si takáto situácia vyžaduje zakotvenie základných práv vyznačujúcich priestor súkromnej autonómie, rovnako ako hranice viazanosti štátnej moci na právo. Zákony štátu musia - ako ekonomické zákony trhu - byť svojou povahou všeobecné a abstraktné. Iba také zákony môžu spĺňať požiadavky na rovnosť a prediktabilitu založenú slobodnou hospodárskou súťažou.

V súlade s liberálnym chápaním možno slobodu jednotlivca obmedziť len výnimočne a v záujme závažných spoločenských účelov. Každý má byť v štáte natoľko slobodný, nakoľko je to možné. William **Blackstone** (1723-1780) definuje občiansku slobodu ako "*prirodzenú slobodu obmedzenú ľudskými zákonmi len potiaľ a nie ďalej, ako to je potrebné a vhodné pre všeobecný prospech verejnosti* (natural liberty so far restrained by human laws and no farther, as it is necessary and expedient for the

general advantage of the public)". Dnes tejto požiadavke zodpovedajú princípy proporcionality a princíp zákazu nadmernosti.

S liberálnou teóriou právneho štátu sa v 20.storočí spája aj meno Carl **Schmitt** (1888-1985). Tento autor patrí k rozporuplným postavám v oblasti štátovedy a ústavného práva. Pod "modernou občianskoprávnou ústavou" má na mysli predovšetkým "slobodnú ústavu" v zmysle zakotvenia občianskej slobody v nej. Pojem občianska sloboda v tradičnom liberalistickom chápaní zahŕňa dve stránky: **negatívnu** (status negativus) a **pozitívnu** (status positivus). Prvá znamená slobodu **od** štátu. Vo vzťahu ku kategórii základných práv a slobôd občana to možno vykladať tak, že *"všetky klasické základné práva sú vymedzením sfér, pred ktorými sa štát zastavuje"*. To však nemusí stačiť: princípy občianskej slobody síce možno modifikovať, ale samé od seba nemôžu zdôvodniť formu štátu.

Druhá stránka sa týka principiálne neohraničenej slobody jednotlivca, ktorý vstupuje do vzťahov s inými jednotlivcami. Z toho pohľadu s konštitutívnou funkciou základných práv súvisí i účasť na politickom dianí: sloboda prejavu, tlače, zhromažďovania a združovania zaručuje nielen slobodný priestor voči štátnej moci, ale aj účasť na politickom procese, na tvorbe štátnej vôle. Z tohto pohľadu nemusí byť vždy jednoduché odlišiť liberálny model právneho štátu od modelu demokratického právneho štátu.

### 2.3. Sociálny právny štát

O sociálnom právnom štáte sa začína uvažovať až v 20.storočí, aj v spojitosti so štátom všeobecného blahobytu. Základný zákon Spolkovej republiky Nemecko možno považovať aj za ústavu sociálneho právneho štátu. Vyplýva to z článku 20 (*"Spolková republika Nemecko je demokratický a sociálny štát"*) a z článku 28 (*"Ústavné zriadenie štátu musí*

*zodpovedať princípom republikánskeho, demokratického a sociálneho právneho štátu v zmysle tohto zákona").*

Deklarovanie sociálneho právneho štátu zároveň znamená, že takýto štát je nezlučiteľný s liberálnou teóriou (právneho) štátu, čo sa veľmi zreteľne prejavuje najmä v ponímaní základných práv. Hoci z judikatúry Spolkového ústavného súdu táto skutočnosť nie je vždy dostatočne zrejmá.

Sociálny právny štát už nie je štátom "nočným strážcom", ale riadi, zaručuje a vytvára podmienky aj v oblasti, ktoré boli predtým považované za "odštátnené", respektíve chránené pred štátom. Kľúčom k teórii, ale súčasne aj jej sporným bodom je článok 1 ods.1 Základného zákona: "*Ľudská dôstojnosť je nedotknuteľná. Štátna moc je povinná uznávať ju a chrániť*".

Ciele sociálneho štátu sú:

**materiálna istota, individuálna nezávislosť, spoločenská solidarita.**

Medzi najdôležitejšie úlohy sociálneho štátu patrí:

**riešenie sociálnej otázky**

**vytváranie sociálnej spravodlivosti**

**starostlivosť o existenciu**

**starostlivosť o rast**

**posilnené štátne plnenie kontinúálneho vývoja  
hospodárstva a spoločnosti**

V sociálnom zmysle teda sloboda musí byť konštituovaná tak, aby bola zaručená ľudská dôstojnosť. Ústavný súd Spolkovej republiky Nemecko charakterizuje tento skutkový stav tak, že zmyslom slobodného a demokratického právneho poriadku je zabezpečiť "samostatnosť, sebazodpovednosť a dôstojnosť človeka v štátnom spoločenstve". Dôstojnosť sa tu chápe ako schopnosť sebazodpovednej tvorby života. Dá

sa však realizovať len v podmienkach priaznivých pre rozvoj ľudskej osobnosti. Znamená to, že pre štát je vytváranie a poskytovanie **sociálnych príležitostí** rovnako dôležité ako vylúčenie štátnych zásahov. Inak chápané, štát musí vytvoriť takú **sociálnu štruktúru**, aby každý mal šance pre rozvoj svojej osobnosti. Najväčším nebezpečenstvom je pritom neželaná premena sociálneho štátu na akýsi všemocný "opatrovatel'ský štát" či na "tyrana blahobytu", ktorý síce chráni pred rizikami a životnými neistotami, ale tým zároveň **ničí slobodu**". Spôsoby ochrany pred touto hrozbou sú zakomponované do Základného zákona.

Možno uviesť nasledujúci príklad. Sociálny štát by mohol (napríklad pri oslabenej konjunktúre) požadovať prijatie zákonov o pracovnom nasadení a o riadení práce. Článok 12 Základného zákona mu to však zakazuje a do tej miery chráni ľudskú slobodu, samozrejme - do tej miery ho ponecháva aj napospas riziku (v tomto prípade nezamestnanosti). Avšak štát, ktorý môže kedykoľvek odveliť mužov i ženy do bane, je predsa len, jemne povedané, "iný štát".

Pre nezamestnaných je sloboda povolania neužitočná. Sloboda učenia sa a slobodná voľba pomáhajú len tomu, kto je finančne schopný zvládnuť želané vzdelanie. Záruky vlastníctva majú význam len pre vlastníkov, sloboda bývania len pre tých, ktorí majú byt. Ak tieto a iné slobody majú byť niečím viac, ako len slobodami bez obsahu, predpokladajú viac, ako zákaz zasahovania zo strany štátu. Konkrétne systém plánovaných opatrení hospodárskej, sociálnej, kultúrnej a vzdelávacej, zdravotnej a rodinnej politiky, ktoré charakterizujú súčasný sociálnoprávny štát (napr. prémie stavebného sporenia, prídavky na deti, príspevky na bývanie, štátna podpora odborného vzdelávania, a iné).

Princíp sociálneho štátu v príkazoch materiálnej právnej štátnosti má však svoje hranice: príliš rozsiahla štátna starostlivosť, ktorá premieňa vec verejnú na štát blahobytu a štát starostlivosti prestáva byť v súlade s princípom sociálneho právneho štátu.

Jedným z ostrých kritikov tejto koncepcie ako aj samotného pojmu **sozialer Rechtsstaat** zakotveného v Základnom zákone z roku 1949 je Friedrich August von **Hayek**. Podľa **Hayeka** záver nemeckých vedcov o tom, že **Sozialstaatsprinzip** je ústavne nadriadený ich vládnej forme viacmenej znamenal zrušenie vlády zákona.

**Hayekova** kritika pramení v jeho názore na problém sociálnej spravodlivosti: jej koncepciu pokladá za nezmyselnú, zavádzajúcu a nereálnu.

#### **2.4. Demokratický právny štát**

Demokratický právny štát predpokladá ústavu založenú na demokracii a na základných právach, ale okrem toho vyžaduje aj **aktívnu a nezávislú občiansku spoločnosť**.

Fínsky predstaviteľ ústavného práva Kaarlo **Tuori** sa pri skúmaní tejto otázky orientuje na štáty všeobecného blahobytu. Základné črty demokratického právneho štátu sa podľa neho realizujú v procesoch tvorby a aplikácie práva a v správe. Tieto procesy sú upravené zákonom.

Podstatnými prvkami v tradičnej formálnej koncepcii právneho štátu sú **základné práva a zákonnosť správy**. Oba tieto prvky majú svoje miesto i v demokratickom právnom štáte. Tento model však na rozdiel od formálneho právneho štátu explicitne spája základné práva s požiadavkou demokracie.

Demokratický právny štát nezdiera všetky znaky liberálneho právneho štátu, napríklad ani pojem práva. Ustupuje od požiadavky **všeobecnosti zákonov**. Pozitívne úlohy štátu môžu vyžadovať diferencované právne úpravy (územne alebo sociálne).

Model demokratického právneho štátu sa odlišuje od liberálneho aj tým, ako si predstavuje podmienky demokratickej tvorby práva, t.j. spôsobom definovania predmetu princípu suverenity ľudu. V duchu tohto modelu, to, čo je výsledkom demokratického procesu nie je nesprostredkovaná medzihra jednotlivých vôlí a všeobecnej vôle. **Tuori** tvrdí, že v demokratickom právnom štáte, *sa ľud známy z osvieteného princípu suverenity ľudu zmenil na aktívnu a diskutujúcu, pluralistickú občiansku spoločnosť.* Uskutočnenie myšlienky demokratického právneho štátu si zreteľne žiada aj nové inštitucionálne, právne upravené riešenia. Mali by sa týkať decentralizácie a delegácie normotvornej právomoci.

Na margo vymedzenia vzájomného vzťahu týchto koncepcií právneho štátu dodávam, že z historického pohľadu ich možno chápať vo vývojovej línii od liberalistického štátu až po štát sociálnoprávny (demokratický). Materiálny právny štát je podmienkou toho, aby sa dalo hovoriť o ktoromkoľvek štáte ako o právnom, nestačí splnenie podmienky formálnej právnej štátnosti. Otázkou je, či vôbec treba rozlišovať koncepciu materiálneho štátu a či vôbec možno hovoriť o akejkoľvek z koncepcií právneho štátu bez zreteľa na materiálnu právnu štátnosť. Jednotlivé koncepcie nie sú konkurujúce, ale skôr komplementárne. Napriek tomu, že viaceré štáty sa deklarujú ústavne i prakticky ako sociálnoprávne, nedeje sa tak bez akýchkoľvek súvislostí s liberalistickým modelom. Naopak, kontinuita a pritom hľadanie nových riešení idú ruka v ruke. Ani

demokratický právny štát nie je striktne novým typom a tiež stavia na viacerých "tradičných" prvkoch.

### 3. Princípy právneho štátu

Ktoré sú princípy právneho štátu? Možno so zreteľom na rešpektovanie princípu legality a princípu ústavnosti - hovoriť iba o princípoch výslovne definovaných či zakotvených v ústave (písané princípy) - alebo existujú aj nejaké "vyššie" princípy (nepísané, všeobecné záväzné, prípadne prirodzenoprávne princípy)? Tvoria tie druhé súčasť ústavného poriadku? Sú súčasťou právneho systému alebo práva (sú to pramene práva)?

Aj v oblasti klasifikácie princípov právneho štátu existuje pomerne široká paleta názorov, hoci niektoré z princípov uznávajú takmer všetci. Princípy často možno odvodiť už zo samotného chápania pojmu alebo koncepcie právneho štátu, ako to vyplýva z predchádzajúceho náčrtu. Znak (princíp) "právneho štátu v duchu nemeckej tradície" sumarizuje Theodor **Maunz** a zaraďuje k nim 1) del'bu moci, 2) záruky osobnostných základných práv, 3) pojem formálneho zákona, 4) zákonnosť súdництва a správy, 5) obmedzenú vládu (principiálne obmedzenie štátneho konania), 6) súdnu ochranu, 7) princíp "nulla poena sine lege", 8) existenciu ústavy ako najvyššej normy štátu.

Predstaviteľ diskurznej teórie Jürgen **Habermas** sa pokúša o zdôvodnenie princípov organizácie verejnej moci v právnom štáte. Rozlišuje štyri základné princípy demokratického právneho štátu:

- 1) princíp suverenity ľudu,
- 2) princíp rozsiahlej individuálnej právnej ochrany zaručený nezávislým súdnictwom,
- 3) princíp zákonnosti správy a jej súdnej a parlamentnej kontroly,



#### 4) princíp oddelenosti štátu a spoločnosti

Nosným princípom je pre neho princíp suverenity ľudu, v ktorom "sa stretáva subjektívne právo na účasť na demokratickej tvorbe vôle vychádzajúcej z rovnakých šancí, s možnosťou inštitucionalizovanej praxe štátoobčianskeho sebaurčenia, ktorá je daná objektívnym právom". Tento princíp tvorí záves medzi systémom práv a výstavbou demokratického právneho štátu. Všetky uvedené **Habermasove** princípy právneho štátu sa spájajú do architektiky, ktorej základom je jedna myšlienka: organizácia právneho štátu má napokon slúžiť politicky autonómnej samoorganizácii spoločnosti, ktorá sa systémom práv konštituovala ako združenie slobodných a rovnoprávných právnych spoločníkov.

Podľa môjho názoru medzi princípy právneho štátu patria predovšetkým:

1. záruky základných práv a slobôd
2. legitimita a legalita
3. suverenita ľudu
4. deľba moci
5. vzájomné brzdy a rovnovážnosť mocí (pozri na s.117)
6. zvrchovanosť ústavy a zákona
7. právna istota

#### **3.1. Záruky základných práv a slobôd**

Zmyslom a úlohou základných práv a slobôd je zabezpečenie individuálnej slobody pred zásahmi zo strany štátnej moci. Základy modernej koncepcie individuálnych, proti štátu namierených práv a slobôd siahajú do procesu formulovania záruk voči kráľovskej moci. V tejto súvislosti je určitým historickým medzníkom **Magna Carta Libertatum** z

15.júna 1215. Je základným kameňom anglického parlamentarizmu a rozhodujúcim podnetom pre ďalší rozvoj základných slobôd. Zásadný význam má predovšetkým článok 39 tejto Veľkej listiny slobôd, ktorý znie: *"Nijaký slobodný človek nesmie byť zatknutý alebo uväznený alebo poslaný do vyhnanstva alebo iným spôsobom poškodený. A nebudeme proti nemu konať, ani to nepripustíme, ak sa to nestane na základe zákonného rozsudku príslušníkov jeho stavu a v súlade so zákonmi krajiny"*. Zo spôsobu výkladu a uplatňovania tejto listiny, vyplýva, že "slobodnými" ľuďmi sú v tom čase len zemepáni (freeholders) a nie príslušníci veľkej masy nevoľníkov (villains). Stavovské chápanie sa postupne prekonáva až v priebehu ďalších storočí a pojem slobodného človeka sa postupne začína vzťahovať na všetkých Angličanov. Východiská obsiahnuté v Charte dovŕšuje **Habeas Corpus Act** z roku 1679: na požiadanie musí byť každý zadržaný do troch dní osobne predvedený pred lorda-kancelára alebo pred lorda-strážcu veľkej pečate alebo pred súd, aby mu tam potvrdili skutočné dôvody zadržania.

**Bill of Rights** z roku 1688 obsahuje napríklad právo poddaných obracať sa na kráľa s petíciami (Je právom poddaného posielat' kráľovi petície, a akékoľvek vyšetrovanie alebo prenasledovanie kvôli takejto petícii sú nezákonné. (That it is the right of subjects to petition the king and all commitments and prosecutions for such petitioning are illegal). Z tejto záruky sa v neskorších moderných ústavách vyvíja **petičné právo**.

Rok vyhlásenia nezávislosti Spojených štátov je vývojovo spätý aj s **Bill of Rights of Virginia** z 12.júna 1776. Článok 1 tohto dokumentu deklaruje, že *"všetci ľudia sú od prírody rovnako slobodní a nezávislí a majú určité vrodené práva... a to užívať život a slobodu, možnosť vlastniť majetok a snažiť sa dosiahnuť šťastie a slobodu"*.

Vo Francúzsku sa diskutuje hlavne o tom, či "prirodzené" slobody vôbec majú byť predmetom ústavnoprávnych záruk, alebo či sa tieto majú týkať "občianskych" slobôd. Celkom zreteľne sa tu naráža na možné nebezpečenstvo vyhlásenia všeobecných princípov slobody v **absolútnom zmysle**, bez pozitívnoprávnych obmedzení. **Deklarácia práv človeka a občana** z 26. augusta 1789 sa s problémom vyrovnáva takto: ľudské a občianske práva môžu platiť iba v hraniciach stanovených zákonom, ktorý sa opiera o všeobecnú vôľu. Ako prirodzené a neodňateľné ľudské práva definuje **slobodu, vlastníctvo, bezpečnosť a odpor proti útlaku**. Z obsahového hľadiska francúzsky dokument neprináša nič úplne nové. Polemika okolo základných práv ním nekončí. Sloboda, rovnosť a bratstvo stále zostávajú ústrednými pojmami pri chápaní základných práv.

Pri analýze **Základného zákona SRN** možno zistiť, že v jeho koncepcii základné práva predstavujú hodnotový a nárokový systém. Východiskom sú vopred dané "ľudské práva", ktoré základný zákon nevytvára, ale ich deklaratórne uznáva. Pri porovnaní s ústavou Weimarskej republiky, v zmysle ktorej základné práva platia len podľa miery zákona, je zreteľné, že Základný zákon je konštruovaný inak: zákony platia podľa "výmery" základných práv. Celému systému práv a slobôd dodávajú príznačnosť jeho "procesné čeruste": za korunováciu princípu právnej štátnosti je považovaný článok 19 ods.4: *"Ten, koho verejná moc poškodí na jeho právach, má k dispozícii právne prostriedky."*

Základné práva a slobody sú v **Ústave Slovenskej republiky** zakotvené v druhej hlave, v článkoch 11 až 54. Táto ústavná úprava vychádza z medzinárodných zmlúv v tejto oblasti, ktoré ratifikovala Slovenská republika. Článok 12 nadväzuje na prirodzenoprávne koncepcie:

*"Ludia sú slobodní a rovní v dôstojnosti i v právach. Základné práva sú neodňateľné, nescudziteľné, nepremlčateľné a nezrušiteľné".*

Z hľadiska procesných záruk súvisiacich s právom na súdnu a inú právnu ochranu (právo na spravodlivý proces, v koncepcii rule of law ako spomínaný due process of law) možno hovoriť o tých, ktoré spadajú pod pojem právnej štátnosti. Ústava Slovenskej republiky uvádza **právo na obhajobu, právo odoprieť výpoveď, rovnosť účastníkov konania, verejnosť konania, právo vyjadriť sa ku všetkým vykonávaným dôkazom, či právo na prerokovanie veci bez zbytočných priet'ahov** (siedmy oddiel druhej hlavy).

### **3.1.1. Sloboda ako základná hodnota**

Cieľom všetkých noriem a inštitúcií v právnom štáte je **sloboda občanov**. Problém slobody a jej rozdelenia v politickom a právnom priestore bytostne súvisí s tým, že nároky jedného človeka narážajú na rovnaké nároky druhého.

Aristoteles hovorí o dvoch základných prvkoch slobody: *"Predpokladom demokratického zriadenia (v kontexte tejto práce možno bez výčitiek svedomia dodať "a právneho štátu" - poznámka A.B.) je sloboda. ...K slobode však patrí to, že sa striedavo poslúcha a vládne. Druhým znakom je, že každý žije ako chce."* Takto vlastne vyzerá náčrt raného chápania rozdielu medzi **demokratickou a liberálnou slobodou**. Demokratickej slobode zodpovedá právo každého jednotlivca (občana) na spoluúčasť alebo spolupôsobenie na tvorbe politickej vôle spoločenstva. Liberálny rozmer slobody vychádza predovšetkým z toho, že štátna moc nemá zasahovať do určitej sféry slobody jednotlivca. Aristotelovské ponímanie slobody ďalej rozvíja Charles-Louis **Montesquieu**, pričom

upozorňuje na zložitost výkladu "druhého znaku". Slobodu dáva do priamej súvislosti s uplatňovaním princípu del'by moci. Za ďalšiu podstatnú podmienku realizácie slobody pokladá **bezpečnosť**: *"Sloboda v politickom zmysle záleží na bezpečnosti alebo aspoň na presvedčení, že bezpeční sme. ... Sloboda občana závisí najmä od dobrých trestných zákonov"*. Deklarácia práv človeka a občana z roku 1789 v článku 4 vlastne vykladá pojem slobody: *"Sloboda spočíva v možnosti robiť všetko to, čo neškodí inému. Výkon prirodzených práv človeka preto nemá iné hranice, ako tie, ktoré zabezpečujú ostatným členom spoločnosti využívanie rovnakých práv. Tieto hranice nemôžu byť stanovené inak ako zákonom."*

Rovnako dôležitým prvkom civilizácie a predpokladom slobody je vlastníctvo. Výstižne to vyjadruje **lord Acton** vo svojich **Dejinách slobody** (History of Freedom): *"Národu, ktorý má odpor voči inštitúcii súkromného vlastníctva, chýbajú tie najzákladnejšie prvky slobody"*. Právo, sloboda a vlastníctvo tvoria nerozlučnú trojicu. Právo musí určovať hranice slobody tým, že stanoví pravidlá umožňujúce každému zistiť, kde a v akých medziach má voľnosť v konaní.

Spomedzi ďalších záruk demokratickej vlády John Stuart **Mill** vyzdvihuje potrebu **slobody tlače**, ktorá pôsobí proti skorumpovaniu alebo tyranskej vláde. Jeho úvahy o nevyhnutnosti **slobody názoru a diskusie** smerujú k tolerancii a vytvoreniu demokratického prostredia: *"Nikdy si nemôžeme byť istí tým, že názor, ktorý sa pokúšame potlačiť, je nesprávny, a aj keby sme si tým boli istí, potláčanie by bolo zlom. Predovšetkým: názor, ktorý sa moc pokúša potlačiť, môže byť správny. Tí, ktorí ho chcú potlačiť, túto pravdu pochopiteľne popierajú, ale nie sú neomylní. Nie sú oprávnení rozhodnúť otázku v mene celého ľudstva a vziať všetkým ostatným možnosti posudzovania. Odmietnuť vypočúť si názor z istoty, že je nesprávny,*

*znamená domnievať sa, že vlastná istota je aj absolútnou istotou. Každé umlčovanie diskusie predpokladá neomylnosť."*

### **3.2. Legitimita a legalita**

Zdôvodnenie toho, prečo pokladáme legitimitu a legalitu za znaky (princípy) právneho štátu, snáď vyplynie z ďalších úvah. Tie sa odvíjajú od predpokladu, že **prijateľnosť** (akceptancia) štátnej moci je dôležitou sociologickou i psychologickou základňou jej uskutočňovania. Len ak občania prijímajú štátnu moc ako legitímnu, možno si predstaviť dlhodobejšie fungovanie štátu.

**Legitimita** môže znamenať buď súhlasné hodnotenie (normatívnu legitimáciu) štátnej moci, alebo jej skutočné schválenie (sociologickú legitimáciu). Pojem legitimita sa pôvodne začal používať v 19. storočí v súvislosti s reštaurovanými monarchistickými systémami - na zvýraznenie ich odlišnosti od "nelegitímnych" napoleonovských monarchií, či dokonca "revolučných" režimov. Legitímny poriadok Európy sa teda kryl so znovunastolením suverenity panovníka na základe výsledkov Viedenského kongresu v roku 1815. Historická legitimita dynastie sa však tak či onak dostáva do rozporu s legalitou nad'alej platného a účinného občianskeho zákonníka (Code Napoleon).

**Legalita** zasa značí, že sa určitá funkcia štátnej moci nadobúda a vykonáva právnym spôsobom, respektíve v zhode s právom. V najširšom zmysle znamená, že existujú zákony a že konania tých, ktorí im sú podriadení, sú s nimi v súlade. Legalita je forma, v ktorej sa právo prejavuje. V rámci ústavného poriadku však legalitu nemožno chápať ako iba formálny princíp v službách **akéhokoľvek účelu** a v tomto význame ju stavať do protikladu s rozhodujúcou vecnou legitimitou. Legalita totiž v

kontextoch právneho štátu a demokracie zo svojej strany zdôvodňuje legitimitu. Len to ospravedlňuje výhodu spočívajúcu v "prémii na legálnu držbu moci"(uvážlivé, uznanlivé zaobchádzanie, domnienka legality, okamžitá vykonateľnosť). Preto podľa názoru Konrada **Hesseho** a ďalších pri ohrozenom i neohrozenom "porušení pravidiel" nestojí legitimita proti "iba formálnej" legalite, ale proti legitimitate. Vždy doteraz totalitárne snahy viedli svoj boj s tvrdením vyššej legitimacy, "legitimity" proti "legalite" a pokúšali sa túto legalitu zmäkčiť, aby po dosiahnutí svojho cieľa o to striktnejšie trvali na dodržiavaní **svojej** zákonnosti (legality).

Demokratický právny štát v **Habermasovom** ponímaní nezakladá svoju legitimitu na čistej legalite. Preto nemôže od svojich občanov požadovať *bezpodmienečnú*, ale jedine *kvalifikovanú* poslušnosť. Takémuto chápaniu zodpovedá aj článok 1 ods.2 Základného zákona SRN, ktorý sa *priznáva* k neporušiteľným a neodňateľným ľudským právam. Povaha tohto vyznania má vyjadriť skutočnosť, že základné práva majú aj nadzákonnú platnosť legitimujúcich ústavných princípov. V prospech tejto tézy svedčí aj rozlišovanie medzi **právom** (Recht) a **zákonom** (Gesetz), ako to je zakotvené v článku 20 ods.3 Základného zákona.

V dôsledku rozlišovania medzi legalitou a legitimitou právny štát podľa **Habermasa** stojí pred paradoxnou úlohou. Musí brániť aj nedôveru voči neprávu, ktoré vystupuje v legálnych formách, hoci nemôže na seba vziať inštitucionálnu podobu. Aj v demokratickom právnom štáte môže dôjsť k situácii, že legálne úpravy budú nelegitímne. V podmienkach právneho štátu sa legitimita prepletá s legalitou. Vo výnimočných prípadoch, ako napríklad pri nemožnosti odporovať legálnemu neprávu alebo pri porušovaní ústavy môže legitimita pôsobiť aj proti "holej legalite". V slobodných demokraciách je legitimita nariadení štátnych orgánov

zdôvodnená ich zakotvením v dominantne existujúcich spoločenských normách a vzoroch, to jest **racionálnou autoritou**. Z hľadiska formálnej právnej štátnosti možno záruku správnosti (legitimity) pravidiel správania vidieť v tom, že normy vznikli v rámci demokratického procesu schvaľovania zákonov.

V súvislosti s otázkami legality a legitimacy sa často vynára otázka, či **Tretia ríša bola právnym štátom**. Ide o to, či existuje spojivo tohto štátu s Weimarskou republikou. Pozrime sa na fakty. **Hitler** bol 30.januára 1933 vymenovaný za Ríšskeho kancelára podľa Weimarskej ústavy. 28.februára 1933 starého prezidenta **Hindenburga** presvedčili o tom, že Nemecko stojí na prahu výnimočného stavu, podfarbeného požiarom Reichstagu deň pred tým. **Hindenburg** využijúc svoju ústavnú právomoc vydal "nariadenie ríšskeho prezidenta na ochranu ľudu a štátu". Podstatná časť Weimarskej ústavy týkajúca sa základných práv tým stratila účinnosť a otvoril sa priestor pre prenasledovanie politickej opozície. Takéto pozbavenie účinnosti základných práv vyhlásením výnimočného stavu (Notverordnung) bolo v zmysle článku 48 Weimarskej ústavy "dočasne" prípustné.

Prenasledovanie politických odporcov (predovšetkým ľavice), ktoré malo zdanie legality, po voľbách do Ríšskeho snemu 5.marca 1933 začalo smerovať aj proti poslancom tohto snemu.

(Hitler získal viac ako 40% hlasov, nie však väčšinu.) Politického protivníka sa tým podarilo tak zdecimovať a zastrašiť, že rozhodujúci krok mohol prísť zhora. 23.marca 1933 Ríšsky snem prijal "zákon na odstránenie biedy ľudu a ríše" (Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich), tzv. "splnomocňujúci zákon" (Ermächtigungsgesetz). Tento zákon suchými formuláciami **odstránil ústavu**. Článok 1 stanovoval: "*Ríšske zákony môže ...prijímať aj Ríšska vláda.*" Článok 2 znel: "*Ríšske zákony prijaté Ríšskou*



*vládou sa môžu odchyľovať od ríšskej ústavy."* Zákon nadobudol účinnosť vyhlásením 24.marca 1933 a mal byť účinný do 1.apríla 1937. **Hitler** si však svoje právomoci v štvorročných intervaloch obnovoval až do konca Tretej ríše. O hlasovaní v rozpätí rokov 1933-1945 ťažko pochybovať. Z technického hľadiska ako aj z úzkeho pozitivistického pohľadu niektorí právni teoretici považujú **Hitlerovu** diktatúru za ústavnú. Zákonodarná moc i sudy pokračovali v činnosti, napriek tomu, že právo bolo počas celého uvedeného obdobia hrubo manipulované tak, aby slúžilo úzkym stranickým záujmom. **W.L.Shirer** sa takýmto spôsobom vyjadruje o nacistickej politickej polícii: "*Základný zákon o gestape vyhlásený 10.februára 1936 postavil tajnú policajnú organizáciu nad právo. Sudy svojimi aktivitami nijako nemohli zasiahnuť. Ako to vysvetľoval Dr.Werner Best: Pokiaľ polícia vykonáva vôľu vedenia, koná **legálne.***"

### 3.2.1. Občianska neposlušnosť

Právny štát, ktorý chce zostať sám so sebou totožný, stojí pred paradoxnou úlohou. Musí totiž udržiavať nedôveru voči **neprávu, ktoré vystupuje v legálnych formách**, hoci táto nedôvera nemôže nadobudnúť inštitucionálne zaručenú formu.

Problém **občianskej neposlušnosti** (civil disobedience, ziviler Ungehorsam) podľa **Habermasa** vzniká len vo viac alebo menej spravodlivom demokratickom štáte, ktorý rešpektuje ústavu. Základnú otázku možno položiť v súvislosti s **konfliktom povinností**: v ktorom bode povinnosť riadiť sa zákonmi schválenými väčšinou - konfrontovaná s právom na obhajobu slobody a povinnosti na odpor voči nespravodlivosti - stráca záväznosť?

Občianska neposlušnosť sa pohybuje v rozpornosti dejín a zostáva rozkolísaná medzi legitimitou a legalitou. Trefne to vyjadruje práve **Habermas**: *"Blázni dneška nie sú vždy hrdinami zajtrajška, ale mnohí zostávajú aj zajtra bláznami včerajška."*

Odpovedať na otázku, čo je to neposlušnosť z hľadiska práva sa na prvý pohľad môže zdať absurdné a zbytočné pre tých, ktorí právo stotožňujú s povinnosťou. Navyše právo a politika (pretože aj o tento vzťah tu ide) sa neustále menia, prispôbujú a revidujú.

O občianskej neposlušnosti sa znovu začína uvažovať uprostred a v druhej polovici šesťdesiatych rokov. (Iná americká diskusia o pojme "právo odporu voči občianskej vláde" (resistance to civil government) prebiehala v USA na podnet **D.H.Thoreaua** v polovici 19.storočia.) Za exemplárny príklad občianskej neposlušnosti je považovaná akcia 39 študentov michiganskej univerzity v Ann Arbour 15.októbra 1965. Títo študenti na protest proti vojenskému zasahovaniu USA vo Vietname obsadili miestny

odvodový úrad a dve hodiny po skončení úradných hodín boli odvedení. Následný proces s nimi vyvolal živú diskusiu a získal celosvetový ohlas.

Avšak ďalší vývoj, napríklad v Spolkovej republike Nemecko, spojený s teroristickými akciami Frakcie Červenej armády (RAF), veľmi naliehavo a rýchle upozornil na **rozdiel** medzi trestnými činmi a občianskou neposlušnosťou. Napriek tomu sa počas druhej polovice sedemdesiatych rokov sformovalo iné protestné hnutie, ktoré malo nové ciele. Príkladom môžu byť útoky na policajne chránené jadrové elektrárne (Brokdorf), obsadzovanie neobývaných domov a stavenísk, demonštrácie, blokády a ľudské reťaze proti rozmiestneniu rakiet Cruise a Pershing II.

Americký filozof John **Rawls** sa v diele *Teória spravodlivosti* (A Theory of Justice) prikláňa k prijatiu definície H.A. **Bedaua**. Chápe občiansku neposlušnosť ako " *verejnú, nenásilnú, svedomím motivovanú, politickú, ale protizákonné konanie* (public, nonviolent, conscientious yet political act contrary to law), *ktoré si zvyčajne kladie za cieľ privedenie zmeny zákonov alebo zmeny vládnej politiky.*" **Rawls** uvádza tri základné podmienky odôvodnenej občianskej neposlušnosti:

- 1) protest musí smerovať proti dostatočne dobre opísaným (definovateľným) prípadom ťažkej nespravodlivosti;
- 2) možnosti legálneho pôsobenia, ktoré má vyhliadky na úspech, musia byť vyčerpané a
- 3) aktivity a prejavy neposlušnosti nesmú nadobudnúť taký rozsah, ktorý ohrozuje fungovanie ústavného poriadku.

V diskusii s **Rawlsom Habermas** ešte raz preskúmava a sumarizuje jednotlivé podmienky (znaky) občianskej neposlušnosti. Charakterizuje ju ako morálne **zdôvodnený** protest, základom ktorého nie sú len súkromné presvedčenia viery alebo vlastné záujmy. Je to **verejný akt**, ktorý je

spravidla vopred ohlasovaný a ktorého priebeh polícia môže predvídať. Občianska neposlušnosť zahŕňa **úmyselné porušenie** jednotlivých právnych noriem, bez spochybňovania poslušnosti vo vzťahu k celému právnemu poriadku. Požaduje pripravenosť **stát' si za právnymi následkami** porušenia noriem: porušenie noriem, ktorým sa občianska neposlušnosť vyjadruje, má výlučne **symbolický charakter** - z nej vyplýva obmedzenie sa na **nenásilné** prostriedky protestu.

Ďalší autori sa pokúšajú bližšie vymedziť nenásilnosť ako kvalitu či znak občianskej neposlušnosti. Podľa Güntera **Frankenberga** je občianskym len porušenie takej normy, ktorá má vzťah k usilovanému účelu protestu a ktorá chráni predovšetkým telesnú a duševnú integritu odporcu protestu alebo nezúčastnených tretích osôb. Ralf **Dreier** konštatuje, že nenásilnosť nie v každom prípade vylučuje momenty nútenia (Nötigung) a je zlučiteľná s *"psychickým tlakom a obmedzovaním (porušovaním) slobody pohybu tretích osôb"*. Ronald **Dworkin** sa pri úvahách a posudzovaní civilnej neposlušnosti, podľa môjho názoru, opiera o sokratovskú argumentáciu (Dobry občan musí zachovávať aj zlé zákony, aby nepovzbudzoval zlého občana k porušovaniu dobrých zákonov). Domnieva sa, že by nebolo fair, ak by vláda tolerovala tie skupiny, ktoré nechcú "hrať hru podľa pravidiel". **Dworkin** taktiež rozlišuje medzi morálne a politicky založenou občianskou neposlušnosťou.

V zmysle uvedených názorov stále prebieha spor o podstatu občianskej neposlušnosti: či je to "sekera na demokraciu" alebo "normálna a nevyhnutná súčasť politickej kultúry demokratického právneho štátu".

Z hľadiska rozlišovania rôznych druhov a stupňov neposlušnosti možno v angloamerickej odbornej literatúre zaznamenať tri kategórie morálne a politicky motivovanej neposlušnosti. Jozeph **Raz** hovorí okrem

občianskej neposlušnosti ešte o **revolučnej neposlušnosti** (revolutionary disobedience) a o **námietke svedomia** (motivovanej svedomím, t.j. conscientious objection). Revolučnú neposlušnosť pritom definuje ako politicky motivované porušenie práva s cieľom zmeniť vládu alebo prispieť k zmene vlády alebo ústavných základov. Občiansku neposlušnosť chápe tiež ako politicky motivované porušenie práva, ktoré má za cieľ buď priamo prispieť k zmene zákona alebo verejnej politiky alebo vyjadriť protest proti nim. Ak revolučná i občianska neposlušnosť sú verejnými konaniami so zamýšľanými politickými účinkami, námietka svedomia je podľa Raza súkromné konanie osoby, ktorá sa chce vyvarovať spáchania niečoho morálne zlého zachovaním alebo splnením úplne alebo čiastočne morálne zlého práva.

Ak by sme mali zhrnúť, možno konštatovať, že viacerí autori (**Habermas, Dworkin, Rawls, Raz**) ex definitione chápu občiansku neposlušnosť ako porušenie práva alebo konanie v rozpore s právom (contrary to law). **Rawls** a **Dworkin** považujú za primerané aj modifikované trestné stíhanie. Odvolávajú sa na to, že príslušné orgány pri rozhodovaní majú dostatok voľného priestoru pre zváženie, či bude vznesená žaloba alebo či bude vytýčené hlavné pojednávanie alebo nie. Na druhej strane sa však prihovárajú za to, aby si súdy uvedomili, že občianska neposlušnosť nie je obyčajný delikt. Demokratický právny štát sa nestotožňuje so zákonným poriadkom. Pre výnimočný prípad zlyhania zastupiteľského systému dáva svoju legalitu k dispozícii tým, ktorí sa ešte môžu postarať o jeho legitimitu. Ak ide o taký prípad, nemožno ho urobiť závislým od konštatovaní ústavného orgánu. Občianska neposlušnosť svoju dôstojnosť odvodzuje od tejto požiadavky legitimacy demokratického právneho štátu. Ak prokurátori/ štátni zástupcovia a sudcovia nerešpektujú

túto dôstojnosť a stíhajú porušiteľov noriem ako kriminálnikov a ukladajú im bežné tresty, dostávajú sa na pozíciu **autoritárneho legalizmu**.

S **Habermasom** a **Dreierom** v otázke definovania občianskej neposlušnosti polemizuje Reinhold **Zippelius**. Vracia sa k podstate veci jednoduchým a logickým objasnením pojmov. Podľa neho konania pohybujúce sa v rámci ústavnoprávnych záruk slobody, nie sú občianskou neposlušnosťou ani vtedy, ak sa zdajú byť v rozpore s obyčajným zákonom: "neposlušným" možno v tom zmysle byť len vo vzťahu k platnej norme. Pokiaľ však je väčšinovo prijatý zákon v rozpore s ústavnoprávnou zárukou slobody, je podľa **Zippelia** neplatný. **Zippelius** obracia **Dreierovo** tvrdenie, že *"všetky konania naplňajúce znaky pojmu občianska neposlušnosť, súčasne spadajú do sféry ochrany základných práv."* Zastáva názor, že konania spadajúce do oblasti ochrany základných práv vôbec nenapĺňajú pojem občianskej neposlušnosti, aj keď sa zdá, že odporujú zneniu obyčajných zákonov. Vyplýva to z prednosti ústavy vo vzťahu k obyčajnému zákonu, teda z pravidiel riešenia kolízie noriem a z výkladu konformného s ústavou. **Zippelius** nepopiera, že existujú prípady, v ktorých sa hranice zákonov na základe výhrady zákona konštitutívne určujú obyčajným zákonom - to sa však musí udiť pri rešpektovaní princípu primeranosti a zákazu nadmernosti. Kto sa pohybuje vo sfére ochrany takto vymedzeného základného práva, ten sa preto nedopúšťa "neposlušnosti" voči právu. Tak napríklad, podľa stanoviska Ústavného súdu SRN nešlo o občiansku neposlušnosť vo vzťahu k norme obsiahnutej v § 826 občianskeho zákonníka - BGB (Kto spôsobom, ktorý odporuje dobrým mravom, úmyselne spôsobí inému škodu, je povinný túto škodu nahradiť), keď Erich **Lüth** v rámci uplatňovania slobody názoru (článok 5 ods.1) vyzval k bojkotu Veit Harlanovho filmu "Nesmrtelná milienka".

Ďalším problémom, ktorý sa niekedy zamieňa aj s občianskou neposlušnosťou, je **právo na odpor** (ius resistendi, Widerstandsrecht). Ius resistendi je spravidla ponímané ako nástroj na znovunastolenie spravodlivosti v autoritatívnych, totalitárnych či neprávnych štátoch. Obsahuje použitie násilia až po tyranobijstvo. Jeho dejiny siahajú až do raného stredoveku. V Nemecku vyvolali po skončení 2. svetovej vojny diskusiu aj udalosti okolo neúspešného atentátu na Hitlera 20. júla 1944. Zakotvenie ius resistendi v pozitívnom práve, a síce priamo v článku 20 ods. 4 Základného zákona SRN potvrdilo kvalitatívne iný postoj k tomuto javu: *"Proti každému, kto by sa pokúšal o odstránenie ústavného poriadku majú všetci Nemci právo na odpor, ak iná náprava nie je možná."* Podobné ustanovenie tvorí súčasť Ústavy Slovenskej republiky. Tretí oddiel druhej kapitoly Politické práva zahŕňa článok 32, ktorý znie: *"Občania majú právo postaviť sa na odpor proti každému, kto bez odstraňoval demokratický poriadok základných ľudských práv a slobôd uvedených v tejto ústave, ak činnosť ústavných orgánov a účinné použitie zákonných prostriedkov sú znemožnené"*.

Naproti tomu občianska neposlušnosť, ako sa už zdôraznilo, súvisí s podmienkami a existenciou moderného demokratického právneho štátu a má za cieľ prispieť k **zdokonaleniu** takéhoto štátu, nie k jeho **nahradeniu**.

### 3.3. Suverenita ľudu

**Marsilius** z Padovy (1275-1342) vo svojom učení vychádza z toho, že primárnymi prvkami v štáte sú **vláda** (principatus) a

**Ľud** (populus): *"Prvý občan alebo najvyššia časť správy štátu ... nesmie urobiť nič nezákonné, ani nič dôležité bez súhlasu ľudu, t.j. zákonodarcu, pretože sila a autorita vlády spočíva na jasne vyjadrenej vôli ľudu"*.

Hoci sa o princípe suverenity ľudu diskutuje už od neskorého stredoveku, po prvý raz je vyjadrený až v americkej vojne o nezávislosť, vo **Virginia Bill of Rights** z roku 1776: *"Všetka moc patrí ľudu a ten ju primerane vykonáva"*.

Pri rozbere **princípu suverenity ľudu**, z ktorého vyplýva, že všetka moc vychádza z ľudu, Jürgen **Habermas** konštatuje, že sa v ňom stretáva subjektívne právo na účasť na demokratickej tvorbe vôle pri rovnosti šancí s možnosťou inštitucionalizovanej praxe štátoobčianskeho sebaurčenia danou objektívnym právom. Podľa neho tento princíp tvorí predel medzi systémom práv a výstavbou **demokratického právneho štátu**. Pre **Habermasa** v duchu jeho diskurznej teórie z princípu suverenity ľudu vyplývajú:

- a) **princíp rozsiahlej individuálnej právnej ochrany**, zaručený nezávislým súdnictvom,
- b) **princípy zákonnosti správy a jej súdnej ako aj parlamentnej kontroly**,
- c) **princíp oddelenosti štátu od spoločnosti**, ktorý má zabrániť tomu, aby sa sociálna moc nefiltrovala, to jest bez prechodu cez stavidlá komunikatívnej tvorby moci, menila na moc administratívnu.



### 3.3.1. Problémy demokratickej reprezentácie

Dejiny demokracie sú často chápané zmätene a s rozpakmi. Je to čiastočne preto, lebo to sú stále veľmi aktívne dejiny, čiastočne preto, lebo sa týkajú skutočne zložitých problémov. Demokratické myšlienky a demokratickú prax možno v konečnom dôsledku ochrániť iba prehlbovaním ich udržiavania v spoločenskom živote. V súvislosti so skreslenými predstavami o demokracii a s množstvom významov, ktoré sa tomuto pojmu obvykle pripisujú bude snáď namieste pripomenúť si slová Georga **Orwella**: *"Obhajcovia hociktorého typu režimu tvrdia, že je demokraciou a obávajú sa, že by toto slovo museli prestať používať, ak by sa precizovalo a spojilo s určitým významom."* Autorom jednej zo slávnych myšlienok o demokracii je Abraham **Lincoln**. V Gettysburgu v roku 1863 demokraciu vymedzuje takto: *"Demokracia je vláda ľudu, prostredníctvom ľudu a pre ľud"*.

Vo vzťahu k ponímaniu demokracie klasicky stotožňovanej s **vládou ľudu** (ale aj voči **Lincolnovej** verzii) existujú v prvom rade definičné problémy. Koho považovať za ľud? Aký druh účasti ľudu máme na mysli? Ako široko treba konštruovať rozsah pojmu vláda?

Demokratický princíp je základom politického procesu tvorby vlády /štátnej moci. Hoci chápanie demokracie ako **samovlády ľudu** na európskom kontinente zodpovedá dlhodobo rozšírenému vymedzeniu jej podstaty, nemožno ho stotožňovať s **identitárnou demokraciou**. Pokus o presadzovanie myšlienky **totožnosti vládnucich a ovládaných** bez sprostredkovania je odsúdený na zánik. Nesie v sebe riziko zmeny na totalitnú vládu. Akokoľvek, každá demokracia sa v praktickej rovine nevyhne tomu, že bude **vládou ľudí nad inými ľuďmi** a síce - chápanou ako vláda väčšiny nad menšinou.

Ak hovoríme o vláde ľudí nad inými ľuďmi nejde o vládu či panstvo na základe **vlastného** práva. Politické panstvo parlamentu a vlády je, ideálne vzaté, panstvom **zvereným** väčšinou ľudu, zodpovedným, časovo a vecne obmedzeným panstvom, ktoré musí podliehať kritike a kontrole, ktoré sa modifikuje a dopĺňa účasťou ľudu na politickej tvorbe vôle. Kritikmi novodobej demokracie sú Alexis de **Tocqueville** (1805 - 1859) a John Stuart **Mill** (1806 - 1873), ktorí si berú na mušku predovšetkým väčšinový princíp. Väčšina totiž ľahko podlieha pokušeniu utláčať alebo tyranizovať menšiny: *"Morálna sila väčšiny sa často zakladá na predstave, že v spojení množstva ľudí je viac osvietenosti a múdrosti ako v jednotlivcovi a že teda aj v množstve zákonodarcov je viac múdrosti ako v ich vybranej časti. Je to rovnostárska teória aplikovaná na duševné vlastnosti. Toto učenie útočí na pýchu človeka v jej poslednom útlaku: preto sa s ním menšina len nerada zmieruje a zvyká si naň až po dlhšej dobe. Ako všetky moci, a možno viac ako ktorákoľvek z nich, má teda moc väčšiny potrebu dlhšieho trvania, aby sa javila ako legitímna. Keď sa začína upevňovať, používa na to, aby ju ľudia poslúchali, nátlak; až keď dlho žijú pod jej zákonmi, začínajú ju rešpektovať"*, píše **Tocqueville** po oboznámení sa s pomermi v USA. Moc robiť všetko neradno celkom bez obáv zverovať ani väčšine. Čo sa ale zvykne nazývať **vôľou väčšiny**, to prakticky znamená vôľu najpočetnejšej alebo najaktívnejšie vystupujúcej časti ľudu - *"väčšiny, alebo tých, ktorým sa podarí presadiť sa ako väčšine: ľud si teda môže želať utláčať istú časť zo svojho počtu, a proti takému a inému zneužitiu moci sú potrebné záruky"* - upozorňuje **Mill**. **Tyraniu väčšiny** (tyranny of the majority) preto zaraďuje (podobne ako **Tocqueville**) medzi zlá a hrozby, pred ktorými sa spoločnosť musí mať neustále na pozore. Vzbudzuje totiž strach hlavne preto, lebo pôsobí prostredníctvom zákonov verejnej moci. V tomto zmysle je

kardinálnou chybou, ak pri chápaní demokracie nie sme schopní rozlišovať medzi prijateľným princípom, že politickú moc je najlepšie zveriť väčšine a *"neprijateľnou požiadavkou, že všetko, čo táto väčšina so zverenou mocou robí je mimo kritiky a nikdy tomu nemožno odporovať"*. To, čo najviac znepokojuje **Tocquevillu** i **Milla** je v uvedenom kontexte nebezpečenstvo duchovnej tyranie a vytvorenie ovzdušia konformity v spoločnosti. Ohrozenou hodnotou či princípom je sloboda jednotlivca a nezávislosť ducha. Riziká väčšinového princípu v každom prípade nastoľujú problematiku **ochrany menšín**.

V podmienkach právneho štátu 1) slobodná legitímácia panstva prostredníctvom väčšiny ľudu predpokladá nielen **slobodu priebehu legitímácie**, ale aj možnosť **slobodnej voľby** medzi viacerými politickými skupinami a smermi. Demokratický systém pritom musí dokázať zabrániť tomu, aby sa jedna vedúca skupina raz a navždy zmocnila politickej moci a už viac nepotrebovala novú legitímáciu. Slobodná voľba medzi viacerými vedúcimi skupinami zahŕňa aj 2) **rovnakú šancu menšiny** stať sa raz väčšinou a je zaručená **pluralitným** politickým systémom, slobodou zakladania a rovnosťou šancí politických strán. Demokratické zriadenie teda obsahuje 3) **možnosť systému alternatívnej vlády**. Menšina ponúka alternatívu vo vzťahu k momentálne vládnucemu smeru. Je legitímou **opozíciou** a potenciálnou väčšinou, rovnako ako vládnuca väčšina vždy zostáva potenciálnou menšinou. Záruka rovnosti šancí pôsobí ako účinné **zabezpečenie slobody politického procesu a individuálnej slobody**. V iných súvislostiach pluralitný systém a rovnosť šancí tvoria súčasť princípu **deľby moci** (vyvažovania moci).

### 3.4. Problémy deľby moci

Pohľad do reality presvedča o tom, že v západných demokraciách sa síce deľba moci ako formálnoprávny princíp uplatňuje, ale nie striktne v duchu pôvodného klasického modelu. Veľmi úzkostlivo je tu strážená nezávislosť sudcov pred zásahmi zo strany výkonnej moci. Celá schéma deľby moci inak nevyklučuje určité "presahy" nad rámec hraníc zásadnej právomoci, dokonca ani z historického pohľadu. V parlamentných štátoch musí vláda i správa rátať so zásahmi zo strany legislatívy. Princípy väčšiny ústav vychádzajú z toho, že vláda potrebuje mať dôveru parlamentu.

Na príklade rozpočtového práva v USA (ale aj inde) možno poukázať i na rub celej problematiky. Keďže legislatíva musí schváliť všetky rozpočtové prostriedky, má v rukách kľúč na určovanie všetkých krokov, ktoré vláda zamýšľa urobiť. Na druhej strane - zákonná iniciatíva vlády sa "prelieva" do oblasti zákonodarstva: ako vecná protiváha tu totiž vystupuje skutočnosť, že návrhy zákonov vypracováva odborná ministerská byrokracia.

Prielom klasického modelu znamená aj to, že jedna moc nielenže pôsobí na druhú, ale dokonca preberá výkon jej funkcií (právomocí). Dochádza k tomu napríklad tak, že vláda tvorí všeobecne záväzné právo svojimi nariadeniami, alebo že si sudy v rámci "voľnej jurisdikcie" prisvojujú určité funkcie správy.

Výklad zákona otvára dvierka pre ďalšie možnosti tvorby práva: môže sa ujať tak, že získa šance presadiť sa vo forme legálneho výkladu alebo v podobe zvláštnej zákonnej normy. Klasické hranice medzi oblasťami legislatívy a exekutívy sa stierajú aj v dôsledku prijímania tzv. **vykonávacích zákonov** (Massnahmegesetze, measure laws). Moderný sociálny alebo sociálnoprávny štát sa v súčasnosti čoraz viac snaží upraviť zákonom aj konkrétne záležitosti hospodárskeho a sociálneho života. Popri

klasickom zákone sa tak môže uplatňovať aj "intervenčný zákon." Proti prípustnosti týchto zákonov možno rovnako vzniesť rozličné argumenty. Aj taký, že deľba moci musí vychádzať zo zásady, že zákony predstavujú všeobecné úpravy, ktoré majú nárok na principiálne neobmedzenú dobu platnosti (účinnosti). Z iného pohľadu sa zdá, že práve rýchla zmena spoločenských vzťahov vyžaduje pružnejšie reakcie a relativizuje hodnotu pôvodných teoretických pilierov koncepcie deľby moci.

Vráťme sa (s opätovným poukazom na **Lockove** varovania) k niektorým súčasným modelom parlamentných demokracií. V nich najsilnejšie politické zoskupenie alebo koalícia ustanovujú vládu, ktorá sa opiera aj o väčšinu v parlamente. Inými slovami - ovláda dva najdôležitejšie štátne orgány. Tento stranický "prechmat" do značnej miery spochybňuje otázku, či model deľby moci ešte v súčasnosti stavia jednotlivé zložky moci proti sebe a či tieto sú dosť samostatné na to, aby dokázali zabezpečiť vznik účinnej kontroly moci: aj vtedy, ak sa kalkuluje s opozíciou.

Tam, kde zlyháva "organizačná" deľba moci, prichádza na rad aspoň myšlienka rovnováhy skutočných mocí. Funkciu rovnováhy v pluralistickej spoločnosti do určitej miery preberajú navzájom si konkurujúce, kontrolujúce a obmedzujúce sa mocenské skupiny. Do riešenia mnohých zásadných otázok vstupujú aj odbory, zväzy pracujúcich, cirkvi a rôzne svetonázorové zoskupenia.

### 3.5. Zvrchovanosť ústavy a zákona

O stupňovitej výstavbe právneho poriadku a o **ústave v právnologickom a pozitívnoprávnom zmysle** sa podrobne dozvedáme od Hansa **Kelsena** a od normativistov. Všeobecne platí Kelsenovo, že "ústava

*je iba prvým pozitívnym krokom k tvorbe práva, je rámcom, ktorý nadobudne hmotný obsah až podľa nej utvorenými zákonmi".*

K pojmovým prvkom právneho štátu patrí existencia ústavy vo formálnom zmysle, presnejšie - **písanej ústavnej listiny**. Z takéhoto predpokladu napríklad vychádza nemecká ústavná teória. Na druhej strane to neznamena, že štáty, ktoré nemajú písanú ústavu a priori nie sú alebo nemôžu byť právnymi štátmi. Veľká Británia nepochybne je **právnym štátom v materiálnom zmysle**. Vo všeobecnosti je potrebné dodať, že predstava o právnom štáte sa neopiera len o formálnu ústavu, ale o realizovanú **slobodnú a demokratickú ústavu**.

Pri charakteristike princípu zvrchovanosti ústavy a zákona podľa Alexandry **Krskovej** "*ide najmä o to, aby bol v systéme práva dôsledný poriadok a aby sa občan netopil v nekonečnom mori podzákonných právnych noriem a interných predpisov*".

Podľa princípu zvrchovanosti ústavy nijaký štátny akt nesmie byť v rozpore s ústavou. Zákonodarstvo je takisto viazané ústavným poriadkom

Zákon je hlavným a základným prameňom práva. Pokiaľ existujú zákonné úpravy, sú tieto záväzné pre všetky štátne orgány. Na druhej strane si treba uvedomiť aj tú skutočnosť, že zvrchovanosť zákona uskutočňovaná v podobe koncentrácie všetkých rozhodnutí v parlamente môže znamenať podceňovanie demokratickej legitimacy ostatných štátnych orgánov.

Viazanosť vyplývajúca zo zvrchovanosti ústavy a zákona by nebola dokonalá, ak by štátne orgány, ktoré sú viazané právom mohli samy rozhodovať o tom, či sa táto viazanosť aj dodržiava. Preto otázka dodržiavania podlieha v právnom štáte kontrole zo strany orgánov, ktoré nerozhodujú vo veci samotnej. Tým, že právny štát zaručuje **rozsiahlu súdnu právnu ochranu** proti všetkým aktom verejnej moci, nechráni len

jednotlivca a jeho subjektívne práva, ale zabezpečuje aj viazanosť štátnych mocí na ústavu a zákon.

### 3.6. Právna istota

Anglický predstaviteľ utilitarizmu a právneho pozitivizmu **Jeremy Bentham** (1748-1832) pokladá za hlavný účel práva vytvorenie **právnej istoty**. Alfou a omegou tohto princípu je istota občana, že sa vo vzťahu k nemu bude zachovávať právo. V štáte musí byť spoľahnutie na zákonodarcu a na sudcov. Štát nemá meniť svoje zákony pokiaľ to nie je nevyhnutné: jeho výkon práva musí byť ustálený a pevný. S predstavou právneho štátu je neodmysliteľne spätá právna istota.

Prvkami právnej sú **orientačná istota** a **sociologická istota**. Orientačná istota znamená, že musíme vedieť, aké správanie sa od nás vyžaduje a aké správanie môžeme očakávať od iných. V tejto súvislosti je potrebné usilovať o jasnú, jednoznačnú, prehľadnú a kontinuálnu úpravu správania. **Geiger** nazýva túto stránku právnej istoty **certitudo**. K jej porušeniu dochádza vtedy, ak sú normy vágne, ak obsahujú neurčité pojmy, alebo ak poskytujú široký priestor pre voľnú úvahu, ak je inflácia noriem a ak normy sú neprehľadné).

Realizačná istota, nazývaná aj **securitas**, je druhým prvkom. Z jej pohľadu sa musí dať spoľahnúť na to, že existujúce normy sa budú rešpektovať a presadzovať, zmluvy dodržiavať, že rozsudky sa budú vykonávať (porušená je vtedy, ak napriek formálnoprávne účinným trestným zákonom nemožno vyjsť na ulicu bez dôvodných obáv pred olúpením).

Čiastkové princípy, ktoré konkretizujú princíp právnej istoty sa dajú vyjadriť nasledovne:

- a) Konanie štátnych orgánov musí občan v rámci určitých hraníc dokázať **predvídať** a **kalkulovať** s ním.
- b) Zákony musia byť ponímané **dostatočne jasne** na to, aby si občan mohol urobiť aspoň predstavu o svojej právnej situácii. Zákonodarca nemá používať **neurčité právne pojmy** a **všeobecné klauzuly**.
- c) Myšlienka právnej istoty v oblasti správy musí nevyhnutne nadobúdať formu **ochrany dôvery**.
- d) S princípom ochrany dôvery bezprostredne súvisí potreba stanoviť **hranice spätnej časovej pôsobnosti (retroaktivity)** zákonov.

Ohrozením právnej istoty a základov slobody je nadmerná, prehnaná podrobná právna úprava, ktorá vyúsťuje do inflácie právnych predpisov. Samotný fakt existencie množstva zákonov a iných právnych predpisov ešte nič nerieši. (Na tomto mieste je užitočné pripomenúť si známu historickú múdrosť: *Corruptissima res publica, plurimae leges*. - Najhorší štát má najviac zákonov.) Právny štát v tejto oblasti musí nachádzať pravú mieru riešení. Nemožno totiž celkom naivne oslavovať myšlienku romantickej túžby po jednoduchosti. Otvorená a pluralitná spoločnosť je principiálne nestabilná a prinajlepšom môže žiť v stave pohyblivej rovnováhy. Nové stavy, vzťahy a problémy si vyžadujú nové právne úpravy. Aj tým možno vysvetliť častú zmenu súčasných zákonov.

S princípom právnej istoty úzko súvisí požiadavka **kontinuity** vo vývoji právneho poriadku. Má význam predovšetkým z hľadiska bezpečnosti orientácie. Kontinuita musí byť citlivo korigovaná potrebou prispôsobovania práva neustále sa meniacim spoločenským vzťahom. Funkciou kontinuity je aj to, že prekonané je rovnako výsledkom historickej skúsenosti a že už zložilo skúšku svojej schopnosti fungovať. Právna istota



si vyžaduje neopúšťať bez závažného dôvodu cestu, ktorú si štátna moc vyvolila.

## ZOZNAM POUŽITEJ LITERATÚRY

- ALEXY, R.: Theorie der Grundrechte. Baden-Baden 1985.
- ARENDT, H.: Původ totalitarismu I-III. Praha 1996.
- ARISTOTELES: Politika. Bratislava 1980.
- ARON, R.: Esej o svobodách. Bratislava 1992.
- BÁRÁNY, E.: Štát a spoločnosť. Bratislava 1989.
- BÁRÁNY, E.: Moc a právo. Bratislava 1997.
- BÄHR, O.: Der Rechtsstaat (1864). Aalen 1961.
- BAXA, B.: Parlament a parlamentarismus. Praha 1924.
- BLUNTSCHLI, J.K.: The Theory of the State. Oxford 1895.
- BOBBIO, N.: Democracy and Dictatorship. Minneapolis 1989.
- BODIN, J.: Über den Staat. Stuttgart 1987.
- BOGDANOR, V. (Ed.): The Blackwell Encyclopaedia of Political Science. Oxford 1993.
- BOGUSZAK, J.: Teorie státu a práva. Praha 1967.
- BOSANQUET, B.: The Philosophical Theory of the State. London 1923.
- BRÖSTL, A.- HOLLÄNDER, P. - KANÁRIK, I.: Náčrt teórie štátu. Košice 1991.
- BRÖSTL, A.: Právny štát. Pojmy, teórie, princípy. Košice 1995.
- BUCHWALD, D.: Prinzipien des Rechtsstaats. Aachen 1996.
- COLOTKA, P.: Prípis k histórii pojmu "Rechtsstaat". Právny obzor, 78, 1995, č.5, ss.353-359.
- DAHL, R.A.: Demokracie a její kritici. Praha 1995.
- DAHL, R.A.: Demokracie v právním státě? Praha 1995.
- DEUERLEIN, E.: Föderalismus. München 1972.

- DOJČÁK, P.: Teória štátu a práva. Bratislava 1977.
- DUVERGER, M.: Demokratie im technischen Zeitalter. Das Janusgesicht des Westens. München 1973.
- DWORKIN, R.M.: Taking Rights Seriously. London 1974.
- DWORKIN, R.M.: A Matter of Principle. Oxford 1986.
- EHRlich, S.: Wstep do nauki o panstwie i prawie. Warszawa 1979.
- ERMACORA, F.: Allgemeine Staatslehre. II. Teilbände. Berlin 1970.
- FILIP, J.-SVATONĚ, J.-ZIMEK, J.: Základy státovědy. Brno 1994.
- FINER, H.: Der Moderne Staat. Theorie und Praxis I. Stuttgart - Düsseldorf 1957.
- FLECHTHEIM, O.K.: Grundlegung der politischen Wissenschaft. Meisenheim am Glan 1958.
- FLEINER-GERSTER, T.: Allgemeine Staatslehre. Berlin - Heidelberg 1995.
- FRIEDRICH, C.J.: Politik als Prozess der Gemeinschaftsbildung. Köln und Opladen 1970.
- HABERMAS, J.: Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats. Darmstadt 1992.
- HALTERN, U.: Bürgerliche Gesellschaft. Sozialtheoretische und sozialhistorische Aspekte. Darmstadt 1985.
- HAYEK, F.A.v.: Cesta do otroctví. Praha 1991.
- HAYEK, F.A.v.: Právo, zákonodárství a svoboda. Praha 1991.
- HELD, D.: Models of Democracy. Oxford 1987.
- HELLER, H.: Staatslehre. Leiden 1983.
- HERZOG, R.: Allgemeine Staatslehre. Frankfurt am Main 1971.
- HESSE, K.: Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Heidelberg 1993.

- HOLLÄNDER, P.: Základy všeobecné státovědy. Praha 1995.
- HUMBOLDT, W.v.: Ideen zu einem Versuch, die Grenzen der Wirksamkeit des Staats zu bestimmen. Stuttgart 1987.
- JELLINEK, J.: Všeobecná státověda. Praha 1906.
- KANT, I.: Rechtslehre. Schriften zur Rechtsphilosophie. Berlin 1988.
- KELSEN, H.: Základy teorie státní. Brno 1928.
- KELSEN, H.: Allgemeine Staatslehre. Berlin-Zürich 1966.
- KELSEN, H.: Demokratie und Sozialismus. Ausgewählte Aufsätze. Wien 1967.
- KLÍMA, K.: Ústavní právo. Praha 1995.
- KRIELE, M.: Einführung in die Staatslehre. Die geschichtlichen Legitimitätsgrundlagen des demokratischen Verfassungsstaates. Opladen 1994.
- KRESÁK, P.: Porovnávacie štátne právo. Bratislava 1993.
- KRESÁK, P.: Kongres USA. Bratislava 1993.
- KRSKOVÁ, A.: Z histórie úvah o právnom štáte. Acta Facultatis Iuridicae. Tomus XIV. Bratislava 1992, s.101 a n.
- KRSKOVÁ, A.: Sudca v právnom štáte. Právny obzor 77, 1994, č.3, s.276 a n.
- KRSKOVÁ, A.: Kapitoly z dejín európskeho politického a právneho myslenia. Bratislava 1997.
- KUNIG, P.: Das Rechtsstaatprinzip. Tübingen 1986.
- LASKI, H.J.: Grammar of Politics. London 1930.
- LOCKE, J.: Dvě pojednání o vládě. Praha 1965.
- MACCORMICK, D.N.: Der Rechtsstaat und die "Rule of Law." 1984, 39 Juristenzeitung, ss.65-70.

- MACHIAVELLI, N.: Vladár. Úvahy o prvej dekáde Tita Livia. Vojenské umenie. Bratislava 1992.
- MALCEVOVÁ, E.: Občan, občianska spoločnosť, právny štát. Bratislava 1995.
- MARKO, J.: Autonomie und Integration. Wien-Köln-Graz 1995.
- MERTEN, D.: Rechtsstaat und Gewaltmonopol. Tübingen 1975.
- MILL, J.S.: Úvahy o vláde ústavní. Praha 1992.
- MILL, J.S.: O slobode. Bratislava 1996.
- MONTESQUIEU, Ch.de Secondat: Duch zákonov. Bratislava 1989.
- NAWIASKY, H.: Staatslehre. I.-IV.Band. Einsiedeln-Zürich- Köln 1958.
- NEUBAUER, Z.: Státověda a teorie politiky. Praha 1947.
- OROSZ, L.: Základy teórie štátu a práva. Prešov 1997.
- PERNTHALER, P.: Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre. Wien-New York 1986.
- PLATÓN: Ústava. Bratislava 1980.
- POPPER, K.R.: Otvorená spoločnosť a její nepřítelé. I a II. Praha 1994.
- POSLUCH, M.- CIBULKA, E.: Štátne právo Slovenskej republiky. Bratislava 1994.
- PRUSÁK, J.: Právny štát a zodpovednosť za výkon štátnej správy. Právny obzor, 74, 1991, č.6, s.253 a n.
- PRUSÁK, J.: Teória práva. Bratislava 1995.
- ROUSSEAU, J.-J.: Rozpravy. Praha 1978.
- ROWAD, D.C.: The Spread of the Ombudsman Idea. In: Ombudsmen for American Government? Englewood Cliffs 1968.
- SARTORI, G.: Teória demokracie. Bratislava 1993.
- SCHIFFER, E.: Rudolf von Gneist. Berlin 1929.
- SCHMITT, C.: Verfassungslehre. Berlin 1970.

- SCRUTON, R.: Slovník politického myšlení. Ostrava 1989.
- SHUGART, M.S.: On Presidents and Parliaments. East European Constitutional Review. Chicago 1993, ss.30-32.
- STEFFANI, W.: Parlamentarische und präsidentielle Demokratie. Strukturelle Aspekte westlicher Demokratien. Opladen 1979.
- SUMMERS, R.S.: A Formal Theory of the Rule of Law. Ratio Juris, 1993, Vol.6, No.2, ss.127-142.
- TAKÁCS, P.(red.): Joguralom és jogállam. Antológia a Rule of Law és a Rechtsstaat irodalmának köréből. Budapest 1995.
- TEITEL, R.: Paradoxes in the Revolution of the Rule of Law. The Yale Journal of International Law. Vol.19, No.1, 1994, ss.239-247.
- THOMA,R.:Rechtsstaatsidee und Verwaltungsrechtswissenschaft Jahrbuch des öffentlichen Rechts, Tübingen 1910, s.196 a n.
- TOCQUEVILLE, A. de: Demokracie v Americe. I. a II. Praha 1992.
- TUORI, K.: Four Models of the Rechtsstaat. In: SAKSLIN, M.: Finnish Constitution in Transition. Helsinki 1991, ss.31-41.
- WEBER, M.: Wirtschaft und Gesellschaft. Halbband I. Koln - Berlin 1964.
- WESTON, C.C.: English Constitutional Theory and the House of Lords 1556-1832. London 1965.
- WEYR, F.: Soustava československého práva státního. Praha 1924.
- WEYR, F.: Theorie práva. Brno 1936.
- ZIPPELIUS, R.: Zdôvodnenie väčšinového princípu v demokracii. Právny obzor, 74, 1991, č.8, ss.373-390.
- ZIPPELIUS, R.: Allgemeine Staatslehre. München 1988.
- ZIPPELIUS, R.: Geschichte der Staatsideen. München 1989.

## OBSAH

Úvod k vydaniu Náčrtu teórie štátu (1991) .....	5
Úvod k vydaniu Všeobecnej štátovedy (1997) .....	6
Pohľad do dejín štátovedy .....	7

### I. SPOLOČENSTVO, SPOLOČNOSŤ, ŠTÁT

1. Spoločenstvo .....	13
2. Spoločnosť .....	14
3. Štát .....	16

### II. MODELY VZNIKU ŠTÁTU

1. Teologická teória .....	19
2. Patriarchálna teória .....	20
3. Patrimoniálna teória .....	21
4. Zmluvná teória .....	22
5. Mocenská teória .....	24
6. Psychologická teória .....	25

### III. ŠPECIFICKÉ ZNAKY ŠTÁTU

1. Štát ako právne spoločenstvo .....	26
2. Štátna moc .....	27
2.1. Všeobecne o moci .....	27
2.2. Štátna moc a jej znaky .....	29
2.3. Štátny mechanizmus .....	32
2.3.1. Štátne orgány .....	33

2.3.2. Ostatné zložky štátneho mechanizmu .....	38
2.3.2.1. Úradné osoby .....	38
2.3.2.2. Zložky štátneho donútenia .....	39
2.3.2.3. Štátne organizácie a zariadenia .....	40
2.3.2.4. Ostatný aparát .....	40
2.3.3. Neštátne subjekty .....	40
2.3.3.1. Územná samospráva .....	41
2.3.3.2. Záujmová samospráva .....	42
2.3.3.3. Verejnoprávne inštitúcie .....	43
3. Štátne územie .....	43
4. Obyvateľstvo, ľud, štátny národ .....	47
4.1. Štátny národ .....	48
4.1.1. Znaký národa .....	49
4.1.2. Právo národov na sebaurčenie .....	51
4.1.3. Problematika menšín .....	52
4.1.4. Ochrana menšín .....	53

#### **IV. FUNKCIE ŠTÁTU**

1. Podstata štátu a funkcie štátu .....	56
2. Úlohy štátu .....	57
3. Funkcie štátu - pojem .....	58
4. Klasifikácia funkcií štátu .....	61



## V. FORMA ŠTÁTU

1. Východiskové úvahy .....	73
2. Monokracie .....	78
2.1. Monarchie .....	78
2.1.1. Absolutistická monarchia .....	78
2.1.2. Konštitučná monarchia .....	78
2.2. Diktatúry .....	79
2.2.1. Klasická diktatúra .....	79
2.2.2. Autokratická diktatúra .....	80
3. Oligarchie .....	81
3.1. Železný zákon oligarchie .....	82
4. Demokracie .....	83
4.1. Priama demokracia .....	86
4.1.1. Ľudové zhromaždenie .....	86
4.1.2. Plebiscitárne rozhodnutia .....	86
4.1.3. Spolupôsobenie s reprezentantmi .....	87
4.1.4. Klasifikácia ľudových hlasovaní .....	87
4.2. Nepriama demokracia .....	91
4.2.1. Vývoj parlamentarizmu .....	91
4.2.1.1. Parlamentná opozícia .....	95
4.3. Voľby a volebné právo .....	96
4.3.1. Voľby .....	96
4.3.2. Volebné právo .....	96
4.4. Volebné systémy .....	99
4.4.1. Systém pomerného zastúpenia .....	99
4.4.2. Väčšinový systém .....	100
4.4.3. Kombinovaný volebný systém .....	100

4.5. Základné funkcie volieb .....	101
4.5.1. Volebná spravodlivosť .....	101
4.5.2. Zabezpečenie väčšiny .....	102
4.5.3. Funkcia zastúpenia .....	102
4.6. Volebná manipulácia .....	102
4.6.1. "Geometria" volebných obvodov .....	103
4.6.2. Rezervy volebnej aritmetiky .....	103
4.6.3. Odstupňovanie váhy hlasov .....	105
4.7. Imperatívny mandát .....	106
4.8. Teória deľby moci .....	107
4.8.1. Deľba moci a formy štátu .....	110
4.9. Typológia: totalitárny a liberalistický štát .....	114
4.9.1. Totalitárny štát .....	114
4.9.1.1. Policajný absolutistický štát .....	115
4.9.1.2. Moderný totalitárny štát .....	115
4.9.2. Liberalistický štát .....	117
4.10. Zákonodarstvo .....	118
4.11. Výkonná moc .....	119
4.12. Súdna moc .....	121
4.12.1. Nezávislosť súdnej moci .....	121
4.12.2. Ústavné súdnictvo .....	124
4.12.2.1. Funkcie ústavného súdnictva .....	128
4.12.3. Správne súdnictvo .....	129
4.12.3.1. Funkcie správneho súdnictva .....	130
4.13. Ombudsman .....	131

## **VI. UČLENENIE ŠTÁTU**

1. Pojem a zaradenie .....	134
2. Klasifikačné kritériá .....	137
3. Unitárny štát .....	138
4. Centralizované a decentralizované štáty .....	141
5. Štát a samospráva .....	144
6. Zložený štát .....	146
6.1. Federácia .....	147
6.1.1. Kooperatívny federalizmus .....	155
6.2. Reálna únia .....	155
7. Zväzy štátov .....	156
8. Zoskupenia štátov .....	158

## **VII. POLITICKÝ SYSTÉM**

1. Charakteristika politického systému .....	160
2. Subjekty politického systému .....	162
2.1. Občan ako politický subjekt .....	162
2.2. Politické strany .....	163
2.2.1. Funkcie politických strán .....	166
2.2.2. Klasifikácia politických strán .....	167
2.2.3. Účast' na činnosti politických strán .....	170
2.3. Politické hnutia .....	173
2.4. Občianske združenia .....	173
2.5. Nátlakové skupiny .....	174
2.6. Masovokomunikačné prostriedky .....	175
2.7. Štát ako subjekt politického systému .....	176

## VIII. PRÁVNÝ ŠTÁT

1. Pojem právneho štátu .....	178
1.1. Rechtsstaat .....	178
1.2. Rule of Law .....	183
1.3. Rozdiely a súvislosti (Rechtsstaat-Rule of Law) .....	188
2. Modely právneho štátu .....	189
2.1. Materiálny a formálny právny štát .....	189
2.2. Liberálny právny štát .....	191
2.3. Sociálny právny štát .....	193
2.4. Demokratický právny štát .....	195
3. Princípy právneho štátu .....	197
3.1. Záruky základných práv a slobôd .....	199
3.1.1. Sloboda ako základná hodnota .....	201
3.2. Legitimita a legalita .....	203
3.2.1. Občianska neposlušnosť .....	207
3.3. Suverenita ľudu .....	212
3.3.1. Problémy demokratickej reprezentácie .....	214
3.4. Problém delby moci .....	217
3.5. Zvrchovanosť ústavy a zákona .....	218
3.6. Právna istota .....	220
Zoznam použitej literatúry .....	223