číslo 3 | ročník 2022

Právo a bezpečnost

OBSAH

PRÁVO A BEZPEČNOST, ČÍSLO 3, ROČNÍK 2022

Editorial

Zdeněk Koudelka
Organizace spojených národů o anexi *5*

Články

Ivan Halász
Cudzinci v procese medzinárodnej krízovej správy a budovania nových štátov na Balkáne v dlhom 19. storočí *6*

Tomáš Grygar
Přezkum služebních předpisů správními soudy *26*

Timon Andrle
Omezení náboženské svobody v roce 2020 *40*

Mária Lusková, Mária Hudáková
Bezpečnosť a ochrana účastníkov verejných športových podujatí v SR *54*

Informace

Petr Kolman
Volby do zastupitelstev obcí: čas na změnu? *66*

Recenze

Petr Kolman
Kateřina Frumarová, Tomáš Grygar, Zdeněk Koudelka, Lukáš Potěšil, Olga Pouperová, Radovan Suchánek, Martin Škurek: Správní soudnictví *69*

CONTENT

LAW AND SECURITY, ISSUE 3, YEAR 2022

Editorial

Zdeněk Koudelka
United Nations on annexation *5*

Articles

Ivan Halász
Foreigners in the process of international crisis management and building new states in the Balkans in the long 19th century *6*

Tomáš Grygar
Review of service regulations by administrative courts *26*

Timon Andrle
Restrictions on religious freedom in 2020 *40*

Mária Lusková, Mária Hudáková
Safety and protection of participants in public sports events in Slovakia *54*

Information

Petr Kolman
Elections to municipal councils: time for a change? *66*

Book review

Petr Kolman
Kateřina Frumarová, Tomáš Grygar, Zdeněk Koudelka, Lukáš Potěšil, Olga Pouperová, Radovan Suchánek, Martin Škurek: Administrative justice *69*

ORGANIZACE SPOJENÝCH NÁRODŮ O ANEXI

Dne 12. října 2022 Valné shromáždění Organizace spojených národů hlasovalo o ruské anexi ukrajinských oblastí. Rezoluce je nezávazná, protože závazné právní akty může přijímat jen Rada bezpečnosti OSN, kde disponuje Rusko stejně jako USA, Čína, Británie a Francie právem veta. Je to jen akt politický.

Mezinárodní právo se odlišuje od mezinárodní politiky tím, že právo má trvale stejný přístup k obdobným věcem bez ohledu na to, jak se to komu v dané situaci hodí. Politika je o tom, že státy mění názory dle momentální potřeby bez ohledu na trvalé a obecně platné normy. Bude-li hlasování jen o anexi ukrajinských oblastí, nepřinese právní řešení. Právní jistotu, jak se státy mají chovat, by přineslo jen, pokud by se hlasovalo obecně o přípustnosti či nepřípustnosti anexe a násilného odtržení území od státu, kterému patřilo před vojenským zásahem jiného státu.

Pokud by hlasování bylo o tom, zda stát uznává či neuznává anexi ukrajinských oblastí Ruskem, Golanských výšin Izraelem, separaci severního Kypru, Kosova, Abcházie, Severní Osetie či i Texasu od Mexika, zjistíme, jak se stát skutečně staví k anexi obecně a ne jen v jednom případě. Bylo by zajímavé, jak by hlasovali USA, když by se musely stejně postavit k ukrajinským oblastem, anexi syrského území Izraelem, uznání odtržení Kosova, stejně jako k uznání odtržení Abcházie, Severní Osetie či Severního Kypru. Rovněž Turecko by muselo řešit, zda odsoudit odtržení ukrajinských oblastí stejně jako odtržení Severokyperské turecké republiky od Kypru. Srbsko odsuzuje odtržení ukrajinských oblastí, ale nikoliv jako projev protiruské politiky, ale jako projev odmítání odtržení Kosova.

A v tom je slabost mezinárodního práva. Mocnosti nedovolí, aby se hlasovalo o mezinárodních otázkách obecně, prostě proto, že jednou se jim hodí takové řešení a jindy jiné. Politika vítězí nad mezinárodním právem. Pro právo není tak významné, zda se přijme to či ono řešení sporné otázky. Pro právo je důležité, aby se jednou přijaté řešení neměnilo stejně rychle jako ponožky dle toho, jak se to komu hodí v daném konkrétním případě. Bez toho, že by však došlo ke konsenzu velmocí, nelze trvalé právní řešení očekávat.

Zdeněk Koudelka

Předseda redakční rady

CUDZINCI V PROCESE MEDZINÁRODNEJ KRÍZOVEJ SPRÁVY A BUDOVANIA NOVÝCH ŠTÁTOV NA BALKÁNE V DLHOM 19. STOROČÍ

Ivan Halász

1. ÚVOD

Na prelome 18. a 19. storočia sa v dôsledku osvietenstva a veľkej francúzskej revolúcie v Európe zrodila myšlienka národných štátov, ktorá postupne nahradila dovtedajšie formy legitimovania štátnej moci. Zároveň prebiehal aj proces vzniku štátov s ústavným zriadením, vychádzajúcim z myšlienky suverenity ľudu a rozdelenia moci. V dôsledku týchto procesov a trendov sa zmenilo nielen nazeranie na štát, ale aj očakávania, ktoré mala nová doba a ľudia na moderný štát. Pri jeho vzniku sa totiž už neočakávalo len vyriešenie mocenskej (prakticky dynastickej) otázky a zaradenie novej entity do existujúcich mocenských súradníc, ale aj prijatie základných ústavných dokumentov, ktoré mali primerane duchu doby garantovať jeho každodenné fungovanie. V praktickej rovine mala štátnu každodennosť reprezentovať aj moderná verejná správa a ozbrojené zložky garantujúce vonkajšiu i vnútornú bezpečnosť občanov.

Prevažná väčšina nových európskych štátov 19. storočia vznikla na Balkáne v prostredí tamojších národov ortodoxného vierovyznania, ktoré sa postupne začali oslobodzovať spod moci a vplyvu Osmanskej ríše. K tomuto procesu došlo pod silným vplyvom myšlienok, ktoré prichádzali zo západnej časti Európy, ako aj za výraznej asistencie európskych veľmocí. O vzniku nových štátov sa preto nerozhodovalo len na bojisku, ale aj pri rokovacích stoloch európskych štátnikov a diplomatov rozličnej úrovne. Svoju úlohu tu zohrala aj práve sa formujúca liberálne politická tlač, ktorá už občas dokázala vyvinúť primeraný tlak na oficiálne mocenské štruktúry vlastného štátu. Zároveň tu hrala dôležitú úlohu aj konfesionálna a etnická solidarita.

2. GRÉCKE KRÁĽOVSTVO

Vplyv a silu medzinárodného faktora na proces vzniku nových balkánskych štátov názorne demonštroval vznik Gréckeho kráľovstva na konci prvej tretiny 19. storočia. Jeho vzniku

predchádzal krvavý konflikt medzi gréckymi povstalcami a tureckou armádou, ktorý si na oboch stranách vyžiadal veľa civilných obetí. Pre svoje dlhé trvanie hrozil prerásť do väčšej medzinárodnej krízy, v ktorej by sa križovali záujmy rozhodujúcich európskych veľmocí.[1] Tie boli vtedy ešte stále unavené z dvadsať rokov trvajúcich tzv. francúzskych, resp. napoleonských vojen (1795–1815). Preto vtedajší európski štátnici neboli nadšení z gréckeho povstania, ktoré však bolo relatívne populárne nielen v ortodoxnom cárskom Rusku, ale aj v západne Európe.[2]

Jednotlivé európske vlády sa preto postupne dostali pod tlak vlastnej verejnej mienky a museli v prospech Grékov niečo urobiť. Taktiež sa obávali aj toho, že ich ostatné veľmoci predbehnú a v konflikte získajú určité geopolitické výhody. Z týchto dôvodov sa nakoniec tri európske veľmoci (Veľká Británia, Francúzsko a Rusko) rozhodli pre koordinované vystúpenie, ktoré zlepšilo grécke pozície a zvýšilo šance povstalcov na úspech. Najprv sa ponúkli ako sprostredkovatelia, čo však osmanská vláda nechcela akceptovať. Potom sa pokúsili vytvoriť námornú blokádu, ktorá sťažila spojenie medzi gréckymi územiami a Egyptom, odkiaľ Turci očakávali podporu. Grécke šance sa zvýšili po tom, ako spojenecké lode v roku 1827 v zálive pri Navarine zničili veľkú časť tureckej flotily.

Grécke politické a vojenské sily však boli tradične rozdrobené a navzájom súperili o moc a vplyv. Dokonca aj počas protitureckého povstania medzi nimi prebehla menšia občianska vojna. Svoje ústavné a správne reformy ovplyvnené západnými konštitučnými vzormi začali Gréci realizovať už v roku 1821, ale skutočne efektívny politický systém a verejnú správu sa im nepodarilo vytvoriť. Okrem toho rozličné grécke skupiny mali rozličných zahraničných patrónov. V roku 1828 sa do čela gréckej vlády postavil Joannis Kapodistrias, ktorého však v roku 1831 zabili grécki atentátnici.[3]

Inak organizáciu modernej gréckej armády a flotily dostali v tomto období za úlohu dvaja britskí stúpenci samostatného Grécka (Richard Church a Alexander Cochrane), ale väčší úspech vo vojensky rozdrobenej krajine so silnými miestnymi ozbrojenými skupinami nedosiahli.[4]

---

[1] MEŠKO M. Boj Grékov za slobodu 1821. *Historická revue* 1/2021, s. 6–13.
[2] Veľa pre propagáciu gréckeho povstania urobil aj britský romantický básnik James Gordon Byron, ktorý v Grécku dokonca aj zomrel. Pozri KUNEC P.: Najslávnejší filhelén. Básnik Byron zomrel ešte pred prvým bojom. *Historická revue* 5/2021, s. 14–24.
[3] MEŠKO M. cit. op. s. 13. Kapodistrias bol pôvodne ruským úradníkom s veľkými skúsenosťami. Pred svojim príchodom do Grécka žil už mimo cárskej služby vo Švajčiarsku. Vo svojej novej vlasti chcel vytvoriť moderný centralizovaný správny model osvieteného typu.
[4] JELAVICH B. *A Balkán története. 18. és 19. század*. Budapest: Osiris, 1996, s. 201.

Tri európske veľmoci, ktoré diplomaticky pripravili grécku samostatnosť, videli vnútorný chaos v krajine. Z tohto dôvodu postupne prevzali ochranu (skôr patronát) nad celým gréckym vnútorným vývojom. Nakoľko medzi miestnymi silami neexistovala zhoda o osobe potenciálneho panovníka a vlastne ani vhodný, pre monarchistickú a stále ešte aristokratickú Európu akceptovateľný kandidát, veľmoci vzali hľadanie gréckeho panovníka do vlastných rúk. Najväčšie šance mal spočiatku Leopold von Saxen-Coburg, ktorý však túto neistú pozíciu neprijal a čoskoro sa stal belgickým kráľom. Nakoniec voľba padla na druhorodeného syna filohelénskeho bavorského kráľa Ľudovíta I. Wittelsbacha.[5] Bavorsko bolo dostatočne neutrálne vo vzťahu troch rozhodujúcich mocností a prijateľné bolo aj pre Viedeň a Berlín. Panovník importovaný z tejto krajiny preto mohol byť dostatočne neutrálnym a zároveň spoločensky úplne prijateľným pre všetkých zainteresovaných zahraničných partnerov.

Otto v čase nástupu na trón nebol ešte plnoletý a do Grécka prišiel v roku 1833. Vo svojej novej vlasti si pogréčtil krstné meno na grécky znejúce Othon. V jeho mene však dočasne v samostatnom Grécku, ktoré bolo podstatne menšie než dnešná rovnomenná krajina, vládli traja regenti z Bavorska, ktorých vymenoval jeho otec. Hlavným regentom bol bavorský vládny úradník barón Josef von Armansperg. Profesor práva Ludwig von Maurer mal v regentskej rade na starosti kodifikačné práce, cirkevné záležitosti a školstvo, generál Karl von Heideck zase budovanie gréckej armády. V rámci rady pracovali aj rozliční vplyvní poradcovia, ktorí mali taktiež svoje rezorty – napríklad vnútornú, zahraničnú a ekonomickú politiku. Hoci bavorský kráľ pôvodne vyslovil niekoľko neurčitých sľubov ohľadne konštitučnej vlády, regenti a ich poradcovia sa snažili vládnuť v duchu osvieteného absolutizmu. V tomto duchu realizovali svoje úlohy, ktorými bolo predovšetkým vybudovanie funkčnej verejnej správy, justície, polície, armády a úprava pozemkových pomerov.[6]

Nakoľko protektorské veľmoci mali veľmi zlú mienku o morálnej úrovni a disciplíne gréckych ozbrojených síl, ktoré pozostávali z rozličných autonómnych a mentálne anarchistických oddielov, rozhodli o vytvorení regulárnej armády pozostávajúcej približne z 3500 zahraničných vojakov. Prevažne išlo o Nemcov a Švajčiarov, ktorí dostávali grécky žold. Tento fakt zaťažil grécku štátnu pokladnicu a vyvolal nevôľu miestnych ozbrojencov, ale bez tejto armády by nový panovník pravdepodobne nebol v bezpečí. V samostatnej

[5] Tamže s. 202. a s. 207.
[6] Tamže s. 227–229.

krajine však pôsobili len dočasne a koncom 30. rokov 19. storočia opustili Grécko. Tí čo zostali sa stali gréckymi občanmi, ale armáda sa vtedy už úplne pogréčtila. Primerane tomu ju začala ovplyvňovať vnútorná politika, do ktorej potom grécki vojaci viackrát aj zasiahli.[7]

Bavorská misia do určitej miery zohrala v postkonfliktnom Grécku podobnú úlohu, akú dnes zohrávajú v regiónoch pod dočasnou medzinárodnou správou orgány medzinárodných organizácií a medzinárodné ozbrojené sily s mandátom OSN. Inak regenti, ktorí pôsobili na svojich postoch len niekoľko rokov, skutočne vytvorili základy moderného Grécka. Ich pozíciu však sťažila vzájomná rivalita, nepriateľstvo okolia, ako aj to, že Othon sa v roku 1835 stal plnoletým a dlhodobo si ako poradcu ponechal len skúseného Armansperga. Aj toho neskôr nahradil Ignaz von Rudhart. Mladý panovník totiž čoraz intenzívnejšie vládol sám. Jeho situáciu skomplikoval fakt, že nemal potomka, ako aj to že zostal horlivým katolíkom v pravoslávnej krajine. Podľa dohody totiž Othon ešte nemusel konvertovať na ortodoxiu, ale syna mal už vychovávať v pravoslávnom duchu. Panovníka nepodporovala ani vlastná bavorská strana, lebo taká v Grécku na rozdiel od tzv. anglickej, francúzskej a ruskej strany ani neexistovala. V armáde taktiež nemal pevnú oporu. Kráľ musel preto neustále lavírovať medzi rozličnými skupinami.

V roku 1843 voči kráľovi prebehol prvý štátny prevrat, v rámci ktorého musel sľúbiť zavedenie ústavnej vlády a prepustenie posledných bavorských poradcov. Vtedy zvolané národné zhromaždenie nakoniec v roku 1844 prijalo relatívne konzervatívnu ústavu. Kráľovi zostalo legislatívne veto a právo menovať ministrov. Dvojkomorový parlament pozostával z poslaneckej snemovne volenej na základe všeobecného volebného práva a zo senátu, ktorý menoval panovník.[8] Nasledujúce povstanie voči bezdetnému a nepopulárnemu kráľovi vypuklo v roku 1862. Znovu išlo v podstate o vojenský puč. Kráľ, ktorý bol práve na mori, sa nemohol vrátiť domov a dočasná vláda začala hľadať nového panovníka a pripravovať novú ústavu.

Veľmoci sa dohodli, že nový panovník nemôže pochádzať z ich dynastií a nakoniec voľba padla na Wilhelma Georga von Glücksburg, ktorého potom potvrdilo aj grécke ústavodarné zhromaždenie. Kráľ, ktorého si obľúbili v Londýne, sa oženil s veľkokňažnou Oľgou

[7] Tamže s. 229-230.
[8] Tamže s. 234-235.

Romanovovou, takže nastala určitá rovnováha medzi záujmami veľmocí. Nová ústava vychádzala predovšetkým z belgického vzoru z roku 1831.[9]

3. RUMUNSKO

V nasledujúcich desaťročiach druhej tretiny 19. storočia postupne získali samostatnosť Srbsko, Rumunsko a Čierna Hora. Vo všetkých prípadoch tu spomedzi európskych veľmocí mali rozhodujúci vplyv Habsburská ríša a cárske Rusko. Zahraničnú dynastiu v prípade tejto skupiny štátov dostalo len zjednotené Rumunsko. Srbsko a Čierna Hora si v tejto otázke zachovali väčšiu autonómiu a na ich čelo sa dostali miestne – t. j. národné – dynastie.[10] Priame aktivity zahraničných úradníkov, vojakov a iných poradcov tu taktiež boli podstatne obmedzenejšie, ako v Grécku, hoci v rumunských kniežatstvách mali ruskí dôstojníci a úradníci po určitý čas veľký vplyv. Rumunsko vzniklo v roku 1859 zjednotením dvoch rumunských kniežatstiev, ktoré boli dovtedy v područí Turkov, od ktorých ich postupne začali odpútavať Rusko a Rakúsko-Uhorsko.

Prvým panovníkom – knieža – zjednoteného rumunského štátu (vtedy ešte bez Sedmohradska) bol Alexander Ioan Cuza, s ktorého menom sú spojené aj prvé zásadné reformy modernizačného a liberálneho charakteru. Cuza panoval v krajine v rokoch 1859 až 1866 a jeho vládu ukončil štátny prevrat, v rámci ktorého ho predstavitelia tzv. monštruózneho spojenectva pozostávajúceho z rumunských konzervatívnych a liberálnych politikov zbavili moci – a knieža musel pod hrozbou zbrane podpísať svoju abdikáciu. Moc vtedy prevzala miestodržiteľská rada, ktorá vymenovala dočasnú vládu.

Rumunský snem ešte v deň prevratu zvolil za panovníka Filipa, grófa z Flandrie a zároveň brata belgického kráľa Leopolda II. Filip však nakoniec neprijal trón v Bukurešti a rumunskí politici sa preto museli rozhliadnuť aj inde v Európe. Vtedy už boli pod vplyvom prechádzajúcich gréckych udalostí a uvedomovali si, aký kandidát má časom šancu získať medzinárodné uznanie. Nakoniec do ich pozornosti dostal Karl von Hohenzollern-

[9] Tamže s. 233–236. V rokoch 1864 až 1881 malo Grécko 13 vlád a konalo sa tam 9 volieb. Nový kráľ si síce priniesol niekoľko dánskych poradcov, ale tí pod tlakom okolností a miestnej nespokojnosti museli čoskoro opustiť Grécko. Korupcia a vplyv rozličných klanov sa nezmenšil ani v novej, liberálnejšej ére.

[10] V prípade malej a patriarchálnej Čiernej Hory išlo o vladyku Mikuláša, ktorý pochádzal z miestnej vladárskej rodiny. Narodil sa v roku 1841, panovať začal v roku 1860, avšak kráľovský titul používal len od roku 1910. Počas svojho panovania realizoval s pomocou svojich 12 detí – na pomery svojho štátu – mimoriadne úspešnú dynastickú politiku. V Srbsku zase o trón tradične súperili dve vplyvné rodiny – Obrenovičovcia a Karadjordevičovci. Pozri podrobnejšie ARONSON T.: *Zwaśnieni monarchowie. Europejskie trony w przeddzień katastrofy 1914 roku*. Kraków, Wydawnictwo Literackie, 2014, s. 139-147.

Sigmaringen, ktorého osobu nechali odsúhlasiť na ľudovom hlasovaní, ktoré sa skončilo 20. apríla 1866. Skoro 700 000 tisíc voličov hlasovalo na Karola, a len 224 voličov sa rozhodlo inak.[11]

Osobu nového panovníka (knieža) prirodzene podporili jeho príbuzní v Berlíne, ale vyhovoval aj francúzskemu cisárovi Napoleonovi III., ktorý bol s novým rumunským panovníkov taktiež v príbuzenskom vzťahu. Toto riešenie, ktoré predbehlo konferenciu siedmych veľmocí v Paríži, však nenadchlo Viedeň ani Petrohrad. Vo funkcii však Karola podporilo aj rumunské ústavodarné zhromaždenie. Pôvodne bol Karol I. kapitánom pruskej jazdy, preto si musel ku svojej novej funkcii vypýtať súhlas pruského kráľa. Do krajiny svojho nového pôsobisko sa pre nezhody jeho vlasti s Rakúšanmi (práve sa pripravovali na vojnu s Prusmi) dostal potajomky a v podstate ilegálne pod menom Karl Hettingen, švajčiarsky občan. Kapitán rakúskej lode, ktorá ho prepravovala ho však spoznal, preto musel nakoniec veľmi rýchlo vystúpiť, doslova vyskočiť na rumunskú pôdu. Tam ho už čakali jeho rumunskí stúpenci, ktorí mu pomohli dostať sa do Bukurešti. Po príchode okamžite zložil prísahu pred snemom, v zmysle ktorej mal panovať ústavným spôsobom. Na druhý deň parlament odhlasoval zákon o naturalizácii Hohenzollernovskej rodiny a mladý, len 27-ročný panovník vymenoval svojho prvého ministerského predsedu, ktorý viedol liberálno-konzervatívnu koaličnú vládu.[12]

Spôsob príchodu a prevzatia moci nesvedčil o širokom konsenze medzinárodného spoločenstva – teda rozhodujúcich európskych veľmocí – vo veci rumunského trónu. Veľmi ostro túto zmenu odmietlo Turecko. Novému kráľovi však veľmi prospela podpora francúzskej diplomacie v Istanbule. Avšak všetky zainteresované vlády na parížskej konferencii akceptovali nové mocenské a dynastické pomery v Rumunsku len 21. októbra 1866, t. j. už po prusko-rakúskej vojne. V novembri fermánom uznal Karolov trón aj turecký sultán, ten však musel sultánovi zložiť vazalskú prísahu.

Zjednotené Rumunsko vtedy totiž nebolo ešte úplne suverénnym štátom – tým sa stalo až po nasledujúcej rusko-tureckej vojne a po Berlínskom kongrese. Francúzsko, Nemecko a Veľká Británia uznali rumunskú nezávislosť v roku 1880 a parlament v Bukurešti rozhodol o vyhlásení kráľovstva. Karola von Hohenzollern-Sigmaringen potom v bukurešťskej bazilike korunovali za prvého rumunského kráľa.[13]

[11] RAFFAY E. A vajdaságoktól a birodalomig. Az újkori Románia története. Szeged: JATE, 1989, s. 30–31.
[12] Tamže s. 28–31.
[13] Tamže s. 43–44.

4. BULHARSKO A VÝCHODNÁ RUMÉLIA

Jednou z najväčších balkánskych udalostí poslednej tretiny 19. storočia bola rusko-turecká vojna v rokoch 1876 až 1878, ktorá sa skončila veľkým ruským víťazstvom a mierovou zmluvou zo San Stefana, ktorú potom ostatné európske mocnosti modifikovali na mierovom kongrese v Berlíne. Tu bolo ich hlavným cieľom okresať Rusku vojenské a diplomatické zisky, čo sa im vcelku aj podarilo. Súčasťou tohto procesu bolo rozdelenie oslobodených bulharských území do dvoch útvarov. Jednak vznikol samostatný bulharský štát vo forme Bulharského kniežatsva pod vládou kniežaťa zahraničného pôvodu.[14] Na južnom zbytku bulharských území vznikol v roku 1878 útvar, ktorý sa na návrh britských diplomatov nazýval Východná Rumélia.[15]

Väčšinu obyvateľstva tu síce tvorili Bulhari, ale v zmysle záverov berlínskeho kongresu oficiálne patrili ako autonómna jednotka pod jurisdikciu Osmanskej ríše. Samostatnosť nového Bulharska, ktoré sa s týmto riešením nijako nechcelo zmieriť, bola podstatne väčšia. Podobne k tejto otázke pristupovalo cárske Rusko, ktoré tam malo svoje vojenské jednotky. Naopak, na dlhodobej existencii a postupnej stabilizácii Východnej Rumélie bola zainteresovaná predovšetkým Veľká Británia a Rakúsko-Uhorsko. Tieto mocnosti potom aj zvádzali urputné boje o konkrétnu podobu správy tejto ťažko skúšanej oblasti, ktorá sa nakoniec na jar roku 1885 predsa len pripojila k Bulharskému kniežatstvu.[16]

Bulharské národné zhromaždenie najprv zvolilo za knieža mladého Alexandra von Battenberg z Hessenska, ktorý bol synovcom vtedajšej ruskej cárovnej a príbuzným britského kráľovského dvora.

O jeho kandidatúre rozhodli veľmoci, avšak pomerne skoro stratil popularitu. V roku 1886 sa voči nemu uskutočnil štátny prevrat, ktorý ho s ruskou podporou zbavil moci. Po dlhom hľadaní sa bulharskí politici rozhodli pre Ferdinand I. von Sachsen-Coburg und Gotha, ktorí však nemal jednoznačnú podporu všetkých zainteresovaných veľmocí, ktoré ani neschválili jeho voľbu. Na bulharský kniežací trón zasadol už v auguste 1887, ale jednoznačné uznanie získal až v roku 1896 po tom, ako normalizoval vzťahy svojej krajiny s Ruskom. Titul cára začal používať v roku 1908.[17]

---

[14] Titul kráľa alebo skôr cára začal Ferdinand používať len v roku 1908, keď sa Bulharsko zbavilo aj posledných väzieb na Osmanskú ríšu. Pozri ARONSON T.: cit. op. s. 159-160.

[15] VASILEVA N. V. Russia, Britain and the Establishment of the Province of Eastern Rumelia. *Valaküvis International Journal of Historical Researches* 2018. Vol. 3. s. 451.

[16] O tomto procese pozri VASILEVA N. V. Russia, Britain and the Establishment of the Province of Eastern Rumelia. *Valaküvis International Journal of Historical Researches* 2018. Vol. 3, s. 449–467.

[17] JELAVICH B. cit. op. s. 326–327.

Pred štátoprávnym spojením však v oblasti došlo k zaujímavému procesu medzinárodnej krízovej správy a budovania vlastnej štátnosti. Tento proces sprevádzalo ostré veľmocenské súperenie už spomínaných veľkých štátov, ktoré prebiehalo v rámci Európskej komisie vytvorenej na vyriešenie ešte otvorených otázok týkajúcich sa Východnej Rumélie. V tomto zbore stredoeurópsku monarchiu zastupoval jeden z jej najlepších odborníkov na juhovýchodnú Európu Béni Kállay, neskorší spoločný minister financií.[18] Vzniknuté riešenie v mnohom realizovalo jeho myšlienky.[19]

V bulharskej štátnej správe hrali od začiatku dôležitú úlohu ruskí odborníci, ktorých tam poslala vláda. Na čele dočasnej správy stál Vladimír Čerskasskij a po jeho smrti Alexander Dondukov-Korsakov. Okrem ministerstva osvety všetky ostatné rezorty viedli v prvých mesiacoch ruskí úradníci.[20] Určitá bulharská „nacionalizácia" riadiacich kádrov začala až o niekoľko mesiacov neskôr. Historik Jan Rychlík o tom v jednom rozhovore povedal nasledovné: *„A byl tam i vnitřní ideologický boj. Část konzervativních politiků chtěla, aby inteligence přišla z Ruska, ale byla tam protireakce, která vítala inteligenci z Rakouska-Uherska, což byl také slovanský stát. My si dnes málo uvědomujeme, že Slované tvořili převahu v rakousko-uherské monarchii. Byl v tom také kalkul z Vídně, která se snažila omezit ruský vliv na Balkáně. Proto podporovala stěhování Čechů do Bulharska."*[21]

Vo Východnej Rumélii bol zahraničný vplyv ešte väčší, avšak zároveň bol mocensky viac diverzifikovaný. Tento fakt súvisel hlavne s činnosťou veľmocenskej Európskej komisie, ktorá rozhodla o konkrétnej podobe miestnej správy a ústavnosti. Jednotlivé úlohy si tu veľmoci medzi sebou rozdelil. Rakúsko-uhorská diplomacia sa venovala hlavne organizačným otázkam a organickému štatútu. Jej úloha nebola ľahká, lebo ruská diplomacia a armáda sa netešila z rozdelenia bulharských území do dvoch útvarov. Francúzi zase chceli presadiť za generálneho guvernéra svojho diplomata. Britská a rakúsko-uhorská diplomacia naopak chcela zastaviť mocenský úpadok Osmanskej ríše a pokiaľ možno čo najviac natiahnúť existenciu dvoch bulharských štátnych útvarov. V záujme toho chceli

[18] Béni Kállay pochádzal so strednej statkárskej rodiny zo Sedmohradska a už od svojich univerzitných rokov sa zaujímal o hnutia balkánskych Slovanov. Na juhovýchode Európy videl inak veľké možnosti pre monarchiu. Vyštudoval právo a primerane svojej dobe mal pomerne liberálne názory, väčšinu svojej kariéry však strávil v rakúsko-uhorskej diplomacii a vysokej štátnej správe. DIÓSZEGI I.: *Ausztria-Magyarország és Bulgária a San Stefanó-i béke után.* Budapest: Akadémiai Kiadó, 1961. s. 41.

[19] DIÓSZEGI I. *Ausztria-Magyarország és Bulgária a San Stefanó-i béke után*. Budapest: Akadémiai Kiadó, 1961. s. 38-68.

[20]DOROVSKÝ I. *Konstatin Jireček: život a dílo*. Brno, UJEP, 1983. s. 107–128. https://digilib.phil.muni.cz/bitstream/handle/11222.digilib/121850/SpisyFF_241-1983-1_9.pdf?sequence=1 s. 108.

[21]RYCHLÍK J. Češi pomáhali budovat moderní Bulharsko, jejich emigraci podporovala Vídeň. https://plus.rozhlas.cz/cesi-pomahali-budovat-moderni-bulharsko-jejich-emigraci-podporovala-viden

vytvoriť efektívnu miestnu správu, ktorá by zohľadnila aj záujmy miestnych Turkov a Grékov. Zároveň chceli zabezpečiť pre oblasť relatívne liberálnu ústavu, ktorá by zabránila etnickej homogenizácii – t. j. úplnénu pobulharšteniu – Východnej Rumélie. Posilnenie bulharského charakteru bolo totiž skôr v záujme Ruska. Okrem zachovania multietnického charakteru Rumélie chcel Kállay celú oblasť civilizačne posilniť a administratívne europeizovať. V každom prípade však chceli spomínaný spojenci eliminovať v provincii ruský administratívny a vojenský vplyv.[22]

Turci zasa chceli zachovať maximum svojho predchádzajúceho vplyvu. Veľmocami vypracovaný štatút formálne síce posilnil tureckú suverenitu v regióne, na druhej strane ju v mnohých bodoch podmienil takým spôsobom, ktorý posilňoval medzinárodný administratívny charakter. Východná Rumélia teda zostala pod zvrchovanosťou sultána, v ktorého mene sa prijímali rozsudky a ktorému patrila aj tretina príjmov z provincie. Na druhej strane prijaté riešenie vytlačilo z oblasti turecké iregulárne ozbrojené sily a zároveň stanovilo prísne podmienky, za akých tam mohli vstúpiť turecké regulárne vojská. Generálneho gubernátora síce formálne menoval sultán, ale len s podporou európskych veľmocí. Guvernérovu moc vo veľkej miere ohraničil stály výbor miestneho zastupiteľského zhromaždenia.[23]

Britskej a rakúsko-uhorskej diplomacii sa podarilo síce presadiť, že v provincii deklarovali tri úradné jazyky (bulharštinu, gréčtinu a turečtinu), ale nepodarilo sa im presadiť repatriáciu Turkov, ktorí pod vplyvom vojny a neskorších udalostí opustili svoje domovy.[24] Tento fakt objektívne posilňoval možnosť skorej integrácie dvoch bulharských útvarov.

Rusom sa taktiež podarilo zabrániť tomu, aby sa tureckým guvernérom stal paša Rustem, ktorý predtým pôsobil v Libanone. Osmanský úradník Rustem bol katolíckeho vierovyznania, čo mu taktiež nepridalo na popularite v očiach Rusov. Ruská diplomacia dokonca chcela presadiť, aby sa guvernérom stal cudzinec, hoci aj s tureckou podporou a bulharskou dôverou. Cudzinec na tomto poste však nebol prijateľný pre sultána. Nakoniec sa zrodil kompromis, v zmysle ktorého mal byť síce generálny guvernér sultánovým poddaným, ale s pravoslávnym náboženským pozadím a bulharským etnickým pôvodom. Takto sa do čela Východnej Rumélie dostal paša Aleko, ktorý mal čiastočne bulharský pôvod a zároveň osmanskú administratívnu prax.[25]

---

[22] DIÓSZEGI I.: cit. op. s. 49–52.
[23] Tamže s. 67–68.
[24] Tamže s. 55-56. Pozri aj VASILEVA N. V.: cit. op. s. 458–460.
[25] Tamže s. 464.

V každom prípade v bulharskom a rumélskom vývoji zohrali dôležitú úlohu aj odborníci z českých krajín, ktorých miestne angažmá bolo jednak v súlade s ich slovanským presvedčením a jednak vyhovovalo už spomínaným záujmom Viedne.[26] Účasť Čechov v tomto procese súvisela s vysokým počtom humanitnej inteligencie, ktorá bola prinútená hľadať si uplatnenie v zahraničí. Rodiace sa Bulharsko malo práve naopak nedostatok vzdelaných ľudí. Bulharsko nebolo úplnou výnimkou, českí emigranti sa vtedy uplatňovali aj inde – napríklad v cárskom Rusku, Srbsku, v južných častiach spoločnej monarchie. Výnimočné bolo skôr tým, tam mnohí Češi dosiahli významné postavenie a vysoké funkcie. Najznámejšia je kariéra významného slavistu a balkanistu Konstantína Jirečka, inak vnuka Pavla Jozefa Šafárika a syna viedenského ministerského úradníka, neskôr dokonca rakúskeho ministra školstva Josefa Jirečka. Jirečka bol niekoľko rokov na základe pozvania bulharskej vlády tamojším ministrom školstva. V tejto pozícii pomáhal budovať bulharský vzdelávací systém a vedeckú infraštruktúru. Neskôr pôsobil ako riaditeľ bulharskej Národnej knižnice.[27]

Okrem Jirečka v novom Bulharsku žili aj iní českí (resp. poľskí, slovenskí a ukrajinskí) migranti z Monarchie, ktorí do svojej novej vlasti prišli vo viacerých vlnách. Ešte počas tureckých čias prišli českí inžinieri a technici pomáhajúci budovať železnicu.

Po oslobodení prišla druhá vlna, v ktorej bolo viac členov humanitnej inteligencie, stredoškolských a univerzitných profesorov, hudobníkov, ale aj podnikateľov, pivovarníkov, remeselníkov a nakoniec aj poľnohospodárov, ktorých prilákala vidina lacnej pôdy. Inak českí a slovenskí poľnohohospodári tvorili predovšetkým tretiu vlnu z konca 19. storočia.[28]

Z hľadiska medzinárodnej správy predstavuje jednu za najzaujímavejších kapitol českej imigrácie do bulharských oblastí participácia českých právnikov na budovaní justičného a správneho systému vo Východnej Rumélii. Právnici v českých krajín sa taktiež zúčastnili na kodifikácii rodiaceho sa bulharského a hlavne rumélskeho práva. Najvyšší post z nich dosiahol knieža Rudolf Thurn-Taxis, zaujímavá postava vtedajšieho českého národného života a radikálneho demokratického tábora.[29]

---

[26] RYCHLÍK J. cit. op. s. 2.

[27] DOROVSKÝ I. Konstatin Jireček: život a dílo. Brno, UJEP, 1983. s. 107–128. https://digilib.phil.muni.cz/bitstream/handle/11222.digilib/121850/SpisyFF_241-1983-1_9.pdf?sequence=1

[28] STROHSOVÁ K.: Migrace Čechů do Bulharska – tzv. „česká invaze." *Antropowebzin*, 2012. No. 1. s. 33–36.

[29] Princ Rudolf Thurn-Taxis (1833-1904) pochádzal z vplyvnej českej, resp. ríšskej šľachtickej rodiny talianskeho pôvodu. Od svojich mladých rokov sa profiloval ako český národovec a radikálny demokrat, čo

Právnický časopis Právník uverejnil 25. júla 1879 článok „Právníci ve Východní Rumelii“. Išlo o výzvu vlády Východnej Rumélie na obsadenie miest v tamojšej justícii a verejnej správe erudovanými zahraničnými právnikmi. Prihlásiť sa mali vedecky a prakticky vzdelaní právnici, ktorí by si v čo najkratšom čase osvojili bulharčinu. Na tento cieľ sa skutočne hodili predovšetkým slovanskí, teda aj českí právnici. Okrem toho sa očakávala znalosť francúzskeho alebo talianskeho jazyka. Dôležitóu podmienkou bola aj morálna bezúhonnosť a miestnym mravom primerané vystupovanie. *„Na východě totiž mnohem více nežli na západě záleží na osobnosti a důstojné representaci úřadu.“*[30] Vypísané posty generálneho prokurátora, jeho zástupcu, šiestich krajských prokurátorov, dvoch predsedov najvyššieho súdu a mali byť obsadené na dva roky. Prijať chceli aj šesť radných sekretárov. Od uchádzačov, ktorí mali pôsobiť aj ako odborní radcovia, sa vyžadovalo pevné zdravie a ochota podstúpiť ťažšie podmienky. Platy boli určené vo frankoch a pohybovali sa od 7500 po 13 000 frankov ročne. Prihlášky sa mali posielať na meno riaditeľa východorumélskej justície.

Oznámenie zároveň upozornilo uchádzačov, že v prípade zborových súdov budú pracovať viac-menej s laikmi bez právnického vzdelania a súdiť budú predovšetkým na základe prekladov francúzskych zákonov, ako aj na základe starších, ale ešte platných právnych predpisov a taktiež na základe noriem, ktoré vypracovala Európska komisia.[31]

Pôvodne mal Rudolf Thurn-Taxis dostať post generálneho prokurátora, ktorý však medzičasom obsadili. Namiesto toho dostal post generálneho advokáta pri Vrchnom súde. Od roku 1886 bol už generálnym prokurátorom pri Vrchnom súde v Plovdive. Onedlho prišiel za ním aj jeho priateľ barón Anton Bernkopf, ktorý sa stal okresným prokurátorom v meste Stará Zagora. Obaja sa zúčastnili kodifikácie trestného práva, za čo dostali aj vyznamenania.[32] Inak v Burgase pôsobil ešte ako krajský prokurátor Inocenc Mráček, v Slivene zase Karel Svoboda. Pri Vrchnom súde pôsobil taktiež v pozícii zástupcu

mu komplikovalo kariéru. Niekoľko týždňov strávil aj vo väzení v Mladej Boleslavi. Vyštudoval právo a usiloval sa o vedeckú kariéru. Neskúr pôsobil ako advokát, ale predovšetkým sa venoval spoločenským aktivitám. V roku 1880 prijal ponuku vlády Východnej Rumélie na vysoký post v tamojšej justícii. Následne niekoľko rokov strávil spolu s rodinou v Plovdive. V poslednom desaťročí 19. storočia sa vrátil domov do strednej Európy. V roku 1894 sa dištancoval od svojej urodzenej rodiny a panovník mu na vlastnú žiadosť zmenil meno, resp. priznal titul slobodného pána z Troskova. Dostal aj nový erb. Patril medzi zakladateľov českého prestížneho právnického časopisu Právník. Pozri Rudolf Thurn-Taxis. Dobrovice – oficiální stránky města. https://dobrovice.cz/rudolf-thurn-taxis/d-153415

[30] Právníci do Východní Rumelie. *Právník*, 25. 07. 1879, s. 503.

[31] Tamže s. 503–504.

[32] TROSKOV V.: Čeští právnici Rudolf Thurn-Taxis a Anton Bernkopf v Bulharsku. *Pozitivní noviny*, 26.06.2007. https://www.pozitivni-noviny.cz/cz/clanek-2007060060

generálneho prokurátora František Chytil, ktorý tiež participoval na kodifikačných prácach.[33]

5. KRÉTA

Jedno z posledných veľkých gréckych povstaní proti Turkom vypuklo v roku 1897 na Kréte, ktorá bola vtedy ešte súčasťou Osmanskej ríše, ale grécka iredenta si naň robila intenzívne nároky. Preto sa do konfliktu čoskoro zapojila aj grécka flotila, čo znepokojilo rozhodujúce európske veľmoci, ktoré do oblasti poslali šesť vojenských lodí. Najväčšie nepokoje bolo v meste Canea, kde vypukol aj veľký požiar. Rakúsko-uhorská monarchia sem preto poslala menší vojenský výsadok, ktorý pod vedením konzula Gyulu Pintéra rozdelil bojujúce strany.[34]

Európskych vojakov o pomoc oficiálne požiadal miestny guvernér paša Berovič. Tento krok znamenal legalizáciu ich prítomnosti na ostrove. Najvyšším spojeneckým orgánom bola Rada admirálov, ktorá vyzvala Grékov na stiahnutie sa. 1. marca 1897 intervenujúce mocnosti vydali spoločnú proklamáciu o prevzatí správy nad celým konfliktným ostrovom.

Šéfom dočasnej medzinárodnej civilnej správy sa stal už spomínaný konzul Pintér. Podmienkou úspechu bol grécky vojenský ústup a otvorenosť Turkov dať miestnym väčšiu autonómiu. Miestne grécke obyvateľstvo sa však naďalej búrilo, preto európske veľmoci vysadili na ostrove nové sily.[35]

Vedením civilnej administrácie boli v mene veľmocí poverení rakúsko-uhorskí diplomati. Vojenské velenie sa dostalo do rúk Talianov. Obe správy mali sídlo v meste Canea. Krétu si spojenci rozdelil medzi sebou na šesť sektorov, v ktorých mali nastoliť poriadok a normalizovať pomery. Rakúsko-Uhorsko dostalo najnebezpečnejší západný sektor. Ten riadil kapitán Leodogar Kneissler von Maixdorf. Na jar 1898 začali európske štáty už sťahovať svojich vojakov. V oblasti však stále mali ešte 2400 ozbrojencov. Ich úlohou bolo rozdeliť miestne súperiace sily, postupne ich odzbrojiť, potom etnicky oddeliť obyvateľstvo, realizovať stiahnutie sa gréckej armády a jednoducho dodržiavať podmienky prímeria, ktoré 20. mája 1897 medzi sebou uzavrelo Grécko a Turecko. V auguste toho roku spojenci

[33] STROHSOVÁ K.: cit. op. s. 34.
[34] BITERA L., PAPP D., RAVASZ I., VASTAGH L.: Misszió. Budapest, HM, 2002. a RAVASZ I.: Krétai tűzoltási hadművelet. In: *Magyarország az első világháborúban. Lexikon A-Zs*. Budapest: Petit Real, 2000. s. 395.
[35] KISS Z. L.: *Magyarok a békefenntartásban*. Budapest: Zrínyi Kiadó, 2011. s. 62–63.

vytvorili v oblasti medzinárodný súd, pod ktorého jurisdikciou pracovala aj vojenská polícia. Na jeho čele stál francúzsky major Froissard-Broissia[36] Na jeseň roku 1898 sa situácia vcelku upokojila Pintér mohol odovzdať správu nad ostrovom do rúk nového tureckého guvernéra.[37] Týmto sa vlastne skončila jedna z prvých medzinárodných mierových operácií zameraných na rozdelenie znepriatelených strán a na udržanie mieru. Misia mala pomerne silnú humanitárnu dimenziu, kombinovala civilné a vojenské aspekty a aplikovali sektoriálny princíp rozdelenia zodpovednosti.[38]

6. MACEDÓNSKA KRÍZA

Na začiatku 20. storočia bolo súčasné Macedónsko a Kosovo spolu s priľahlými oblasťami stále ešte európskou súčasťou Osmanskej ríše, na ktorú si však robili už nároky aj prednedávnom vzniknuté balkánske kresťanské štáty (predovšetkým Bulharsko, Srbsko, ale aj Grécko). Tento fakt neustále hrozil novým ozbrojeným konfliktom. Medzietnické násilie a odpor voči tureckej štátnej moci tu začal eskalovať už v roku 1902 a hrozilo, že sa do konfliktu sa zapoja aj susedné slovanské krajiny. Pod tlakom povstania a represií sa časť obyvateľstva dala na útek, čo mohlo destabilizovať celý región.

V regióne najviac zainteresované veľmoci, Rakúsko-Uhorsko a Rusko, si však začiatkom 20. storočia neželali eskaláciu napätia a otvorenú vojnu, do ktorej by sa pravdepodobne v nejakej podobe zapojili. Na rokovanie využili návštevu mladého ruského cára Mikuláša I. u jeho staršieho kolegu rakúskeho cisára a uhorského kráľa Františka Jozefa I. v roku 1903. Ministri zahraničných vecí vtedy na loveckom zámku Mürzsteg vypracovali zásady mierového a konsolidačného plánu pre konfliktný región, pre ktorý o niečo neskôr získali podporu aj od ostatných európskych veľmocí. Sultán nevedel odmietnúť ultimatívne nastolené požiadavky, ktorých cieľom bolo síce zachovať jeho zvrchovanosť nad sporným územím, ale za obmedzenia jeho suverenity.[39] Cieľom programu z Mürzstegu bolo najprv zabrániť eskalácii etnicky motivovaného násilia, navzájom oddeliť dve súperiace strany, výhľadovo umožniť návrat utečencov, zabezpečiť rešpektovania zvrchovanosti štátu a zároveň ochranu legitímnych práv náboženských a etnických menšín. Postupne chceli taktiež stabilizovať miestnu verejnú správu a poriadkové zložky.[40]

---

[36] Tamže s. 66.
[37] BOLDIZSÁR G.: *Az első béketámogató művelet? Társadalom és Honvédelem* (ZMNE), 2001. No. 4. s. 27.
[38] KISS Z. L.: cit. op. s. 66-67.
[39] BALANYI G. *A Balkán-probléma fejődése*. Budapest: 1920. s. 174–175.
[40] Tamže s. 178–180.

Európske mocnosti preto do oblasti poslali svojich vojenských, žandárskych a civilných odborníkov. Jednotlivé regióny (sektory) si medzi sebou rozdelilo päť veľmocí, ale Nemci, ktorí nedostali vlastný sektor, zorganizovali výuku nových policajných a žandárskych veliteľov.[41] Za úlohu mali vychovať profesionálne pripravených, etnicky neutrálnych a efektívnych policajných dôstojníkov. V záujme finančnej sebestačnosti celej akcie sa zainteresované mocnosti pokúsili aj o reformu daňového a správneho systému a preto do Macedónska poslali aj svojich civilných odborníkov. V tejto oblasti boli aktívny hlavne rakúsko-uhorskí a ruskí diplomati. Oficiálne sa celá akcia konala s povolením sultána a zahraniční odborníci oficiálne patrili pod rumélskeho guvernéra pašu Husejna Hilmiho. Na čele medzinárodnej civilnej správy stál rakúsko-uhorský konzul Heinrich Ritter Müller von Roghoj, ktorého po jeho smrti nahradil generálny konzul Oppenheimer. Vojaci a žandári zase nominálne patrili pod veliteľstvo pašu Degiorgisa, tvorili však osobitné národné kontingenty.[42] Inak najprv do oblasti prišlo v prvej vlne 25 zahraničných dôstojníkov. Ich počet bol v roku 1904 navýšený o ďalších 23 osôb. V oboch prípadoch 6-6 dôstojníkov prišlo z Rakúsko-Uhorska. Pod ich vedením potom pracovalo spolu 30 tureckých dôstojníkov a 650 žandárov.[43]

Misii sa na určitý čas podarilo stabilizovať medzietnickú situáciu v Macedónsku a Kosove, ale od roku 1908 začalo znovu rásť napätie, ktoré potom časom prerástlo do dvoch balkánskych vojen. Tie sa zase stali predzvesťou prvej svetovej vojny.

7. FORMOVANIE SA SAMOSTATNÉHO ALBÁNSKA

Posledným balkánskym štátom, ktorý pred prvou svetovou vojnou aspoň formálne získal nezávislosť, bolo Albánsko. Tomuto procesu predchádzala prvá a druhá balkánska vojna (1912-1913) a potom konferencia veľvyslancov rozhodujúcich európskych veľmocí v Londýne, ktorá sa zaoberala hlavne otázkou albánskej štátnosti. Jej myšlienka sa inak zrodila po uzavretí mieru v San Stefano a potom v dôsledku rozhodnutí Berlínskeho kongresu na konci 70. rokov 19. storočia. Albánci sa totiž vtedy dostali do viacerých štátov a pochopili, že Osmanská ríša, voči ktorej boli lojálni a mali v nej dobré pozície, ich

[41] RUCHTI J.: *Die Reformaktion Östrerreich-Ungarns und Russlands in Mazedonien 1903-1908. Die Durchführeng der Reformen.* Gotha: 1918, s. 11.
[42] KISS Z. L.: cit. op. s. 72.
[43] Tamže s. 7–73.

v budúcnosti už nemusí ochrániť pred nárokmi Srbov a iných slovanských, resp. ortodoxných národov.[44]

Albánski moslimskí vodcovia vtedy ešte nechceli úplné odtrhnutie sa od Turkov, ale v každom prípade chceli autonómnu vládu a efektívnu armádu. Tieto myšlienky reprezentovala hlavne Prizrenská liga, ktorá síce vtedy ešte nedosiahla úspech, ale ukázala rozhodujúcim veľmociam, že na Balkánskom polostrove žije aj albánsky národ, ktorého elity sa znovu zaktivizovali v druhom desaťročí 20. storočia.[45]

Albánske pomery v tomto období charakterizovali skoro všetky príznaky krízových oblastí – vojna v susedstve, strach z rozdelenia národa do viacerých (inonárodných) štátnych útvarov, utečenci pred konfliktom, kolaps verejnej bezpečnosti a spoločenského poriadku, ako aj zásahy blízkych veľmocí. Na Jadrane bolo tradične aktívne hlavne Rakúsko-Uhorsko a Taliansko, ktoré sa vtedy už stalo súčasťou tzv. „európskeho veľmocenského koncertu". Stále tu však ešte bolo aj neustále slabnúce Turecko, kde sa prebúdzal nový turecký nacionalizmus a mladoturecké hnutie.

Nielen problémy boli podobné, ako pred necelým storočí v Grécku alebo pred troma desaťročiami v Bulharsku, ale aj spôsob uvažovania mocností a technológia urovnania konfliktu. V toto procese veľmocenská diplomacia znovu prisúdila významnú úlohu panovníkovi z cudzej európskej dynastie a zahraničným odborníkom.

O budúcom osude Albánska sa rokovalo v rokoch 1912 až 1913[46] v Londýne na úrovni veľvyslancov veľmocí, členov tzv. „európskeho koncertu mocností." Približný harmonogram konferencie bol nasledovný: vytvorenie dočasnej vlády a miestneho žandárstva, potrebného pre zabezpečenie verejnej bezpečnosti, nastolenie minimálneho poriadku a nakoniec prijatie tzv. organického štatútu, ktorý by mal zohrať úlohu základného ústavného a správneho dokumentu. Uvažovalo sa tu aj o vytvorení medzinárodnej kontrolnej komisie a o konečnom medzinárodnom postavení práve vznikajúceho Albánska.[47]

Rozhodnutie o organickom štatúte prijali veľvyslanci v lete 1913. V jeho zmysle sa malo Albánsko stať neutrálnym územím pod protektorátom európskych veľmocí. Dovnútra malo ísť o kniežatstvo, kde by sa trón dedil podľa princípu primogenitúry. Praktický dohľad nad

---

[44] JELAVICH B. cit. op. s. 317–318.
[45] JELAVICH B. cit. op. s. 318–321.
[46] Konferencia začala v decembri 1912. Zúčastnili sa jej predstavitelia Francúzska, Nemecka, Rakúsko-Uhorska, Ruska, Talianska a Veľkej Británie.
[47] CSAPLÁR-DEGOVICS K. *Az albán nemzettéválás kezdetei (1878-1913). A Rilindja és az államalapítás korszaka*. Budapest: ELTE BTK, 2010. s. 303–304.

vznikom a financiami štátu mala vykonávať sedemčlenná medzinárodná kontrolná komisia s mandátom na desať rokov. Okrem šiestich reprezentantov mocností v nej mal zasadať aj predstaviteľ Albáncov. V záujme zabezpečenia bezpečnosti a verejného poriadku mal byť vytvorený žandársky zbor pod vedením zahraničných odborníkov. Podľa pôvodných plánov mala byť táto misia zverená švédskym žandárom, ktorý už mali skúsenosti z Perzie, ale Stockholm toto angažmá zásadne odmietol. Na ich miesto nakoniec prišli holandskí žandári a dôstojníci.[48]

Otázku výberu a voľby panovníka v Londýne dočasne odložili. Na albánsky trón si robili nároky viacerí pretendenti a dlho ani medzi veľmocami neexistovala zhoda v tejto dôležitej otázke. Okrem toho významný stredoveký albánsky panovník a protiturecký bojovník Skander beg (1443-1468) mal potomkov vo viacerých európskych krajinách. V Španielsku to bol Don Juan Aladro Castriota y Perez y Velasco, vo Francúzsku princ Ferdinand François Bourbon-Orleans d'Montpensier a v Taliansku príslušníci rodiny Auletta-Kastriota. Do úvahy prichádzali aj niektorí vysokí tureckí hodnostári albánskeho pôvodu ako napríklad paša Ahmed Fuad Khediva. Najaktívnejší bol s podporou svojej vlasti francúzsky princ, ale jadranské mocnosti si ho neželali na tróne. Nového albánskeho panovníka preto nakoniec po vzájomnej dohode navrhli Rakúsko-Uhorsko a Taliansko, ostatné veľmoci zase ich výber ticho schválili. Išlo o Wilhelma von und zu Wied z jednej vetvy početnej pruskej rodiny Hohenzollernovcov.[49]

Samostatný, ale nie úplne suverénny albánsky štát sa nakoniec de iure zrodil 29. júla 1913. Mal však podstatne menšie územie, ako má dnes. Ku skutočnej štátnosti však viedla ešte dlhá a strastiplná cesta, ktorá sa skončila až po prvej svetovej vojne. V prvom období budovania štátu, ktoré trvalo od augusta 1913 až po september 1914, sa udialo niekoľko dôležitých a z pohľadu hlavnej témy danej publikácie zaujímavých udalostí. Albánsko síce viedla vlastná dočasná vláda na čele s Ismailom Qemalim, ale za realizáciu londýnskych dohôd zodpovedali predovšetkým medzinárodné komisie. Na severe a juhu krajiny pôsobili komisie zaoberajúce sa stanovením hraníc a sformovala sa aj Medzinárodná kontrolná komisia. Tá svoju činnosť začala v októbri 1913 a do príchodu vybraného kniežaťa von Wieda viac-menej aj riadila krajinu. Okrem iného sa pokúšala uzmieriť súperiacich miestnych politikov.[50]

---

[48] Tamže s. 305.
[49] Tamže s. 304.
[50] Tamže s. 370.

Prví holandskí dôstojníci prišli do Albánska v októbri 1913 a začali organizovať mieste žandárske jednotky. Ich činnosť síce nekorunoval úspech a v lete 1914 vypukla prvá svetová vojna, ktorá znamenala okrem iného aj koniec ich misie, ale ešte v januári 1914 svojou prítomnosťou dokázali zabrániť pokusu o puč zo strany mladotureckého hnutia v meste Durazzo.[51] Tu treba spomenúť aj fakt, že v severoalbánskom meste Skadar (Skhodra) bola prítomná spojenecká vojenská misia, ktorá sa úspešne pokúsila zabrániť tomu, aby srbsko-čiernohorské vojská obsadili toto dôležité mesto. Na obsadenie mesta poskytla najviac vojakov Rakúsko-uhorská monarchia. Jej vojaci boli v meste od jari 1913 do leta 1914. Tu medzinárodné sily taktiež pomáhali organizovať miestne albánske žandárske sily. Operáciu pôvodne riadila medzinárodná Rada admirálov, ktorá sa potom transformovala na kontrolnú komisiu. Jej úlohy od októbra 1913 prevzala Medzinárodná kontrolná komisia, ktorá sa snažila v meste udržať verejnú bezpečnosť a poriadok.[52]

Nové albánske knieža nemeckého pôvodu však napriek očakávaniam neprinieslo do krajiny pokoj. Po jeho príchode sa síce sformovala prvá medzinárodne uznaná albánska vláda pod vedením bývalého tureckého veľvyslanca v Petrohrade pašu Turhana Përmetihi, avšak nepodarilo sa konsolidovať pomery v krajine a vyriešiť čoraz akútnejšiu otázku utečencov. Nový panovník sa čoskoro dostal do konfliktu so svojimi poddanými, čo občas viedlo aj k zatýkaniu. V máji 1914 nakoniec vypuklo povstanie v strednom Albánsku. V mene kniežaťa s povstalcami viackrát rokovala Medzinárodná kontrolná komisia a jej rakúsko-uhorský predstaviteľ August Kral.

Povstanie trvalo ešte aj v lete, ktoré zároveň znamenalo začiatok prvej svetovej vojny. Európske mocnosti už viac nespolupracovali a začali sebazničujúcu veľkú vojnu, ktorá znamenala aj koniec tejto prvej fázy budovania samostatnej albánskej štátnosti. Knieža Wied opustil krajinu v septembri 1914.[53]

8. ZÁVER

Procesy budovania novej štátnosti, ako aj rozličné formy aplikovanej medzinárodnej krízovej správy na Balkáne v dlhom 19. storočí v mnohom pripomínajú súčasné mierové

[51] Tamže s. 372.
[52] KISS Z. L.: cit. op. s. 76–77.
[53] CSAPLÁR-DEGOVICS K. cit. op. s. 372–373. Inak na mierových rokovaniach po ukončení prvej svetovej vojny víťazné mocnosti nespochybňovali albánsku samostatnosť a krajinu v Paríži na rokovaniach zastupovali už vlastní diplomati.

operácie OSN a iných medzinárodných organizácií s cieľom zabrániť eskalácii konfliktu, rozdeliť súperiace strany a vybudovať základy neskoršieho mierového spolužitia. Základný organizačný rozdiel spočíva v tom, že pred prvou svetovou vojnou ešte neexistovali inštitucionalizované univerzálne medzinárodné organizácie typu Spoločenstva národov alebo OSN. Mierové kapacity jednotlivých štátov boli tiež veľmi odlišné. V každom prípade sa však v spomínaných prípadoch usiľovali o spoločný postup, relatívnu neutralitu, dočasný mandát a o to, aby ani jedna zo zúčastnených mocností nezískala pred ostatnými príliš veľký náskok. Balkánske skúsenosti spred roku 1914 nezostali bez odozvy v modernom svete. Prirodzene došlo k zmenám vo sfére legitimizácie jednotlivých akcií alebo formy budovanej štátnosti. Avšak zásadné a základné rozdiely medzi vtedajšími a dnešnými akciami, operáciami boli podstatne menšie, ako sa často predpokladá.

Literatúra

ARONSON T. *Zwaśnieni monarchowie. Europejskie trony w przeddzień katastrofy 1914 roku*. Kraków, Wydawnictwo Literackie, 2014, s. 139–147.

BALANYI G. *A Balkán-probléma fejődése*. Budapest: 1920.

BITERA L., PAPP D., RAVASZ I., VASTAGH L. Misszió. Budapest, HM, 2002.

RAVASZ I. Krétai tűzoltási hadművelet. In: *Magyarország az első világháborúban. Lexikon A-Zs*. Budapest: Petit Real, 2000.

BOLDIZSÁR G. *Az első béketámogató művelet? Társadalom és Honvédelem* (ZMNE) 2001. No. 4.

CSAPLÁR-DEGOVICS K. *Az albán nemzettéválás kezdetei (1878–1913). A Rilindja és az államalapítás korszaka.* Budapest: ELTE BTK, 2010.

DIÓSZEGI I. *Ausztria-Magyarország és Bulgária a San Stefanó-i béke után.* Budapest: Akadémiai Kiadó, 1961, 38–68.

DOROVSKÝ I. *Konstatin Jireček: život a dílo*. Brno, UJEP, 1983. s. 107–128. https://digilib.phil.muni.cz/bitstream/handle/11222.digilib/121850/SpisyFF_241-1983-1_9.pdf?sequence=1.

JELAVICH B. *A Balkán története. 18. és 19. század*. Budapest: Osiris, 1996.

KISS Z. L. *Magyarok a békefenntartásban*. Budapest: Zrínyi Kiadó, 2011.

KUNEC P. Najslávnejší filhelén. Básnik Byron zomrel ešte pred prvým bojom. *Historická revue* 5/2021, s. 14-24.

MEŠKO M. Boj Grékov za slobodu 1821. *Historická revue* 1/2021, s. 6–13.

RAFFAY E. *A vajdaságoktól a birodalomig. Az újkori Románia története*. Szeged: JATE, 1989.

RUCHTI J. *Die Reformaktion Östrerreich-Ungarns und Russlands in Mazedonien 1903-1908. Die Durchführeng der Reformen.* Gotha: 1918.

RYCHLÍK J. Češi pomáhali budovat moderní Bulharsko, jejich emigraci podporovala Vídeň. https://plus.rozhlas.cz/cesi-pomahali-budovat-moderni-bulharsko-jejich-emigraci-podporovala-viden.

STROHSOVÁ K. Migrace Čechů do Bulharska – tzv. „česká invaze." Antropowebzin, 2012. No. 1. s. 33–36.

TROSKOV V. Čeští právnici Rudolf Thurn-Taxis a Anton Bernkopf v Bulharsku. *Pozitivní noviny*, 26.06.2007. https://www.pozitivni-noviny.cz/cz/clanek-2007060060.

VASILEVA N. V. Russia, Britain and the Establishment of the Province of Eastern Rumelia. *Valaküvis International Journal of Historical Researches* 2018. Vol. 3. s. 449–467.

Abstrakt:

Príspevok sa venuje procesu budovania samostatných balkánskych štátov na území bývalej Osmanskej ríše v dlhom 19. storočí. Tento proces v sebe zahrňoval nielen vyriešenia základných ústavnoprávnych a mocenských (teda dynastických) otázok, ale často aj priamu asistenciu zahraničných odborníkov. Prototypom tohto spôsobu riešenia konfliktov a kríz sa stalo v prvej tretine 19. storočia Grécko. Jeho skúsenosti boli potom čiastočne aplikované aj v Rumunsku, Bulharsku (Východnej Rumélii) a Albánsku. Medzinárodné mierová misia sa uskutočnila aj na Kréte a v Macedónsku. Srbský a čiernohorský vývoj bol autonómnejší. Spôsoby riešenia medzinárodných kríz a budovanie nových štruktúr sa inak v mnohých aspektoch aj dnes podobajú na akcie spred sto rokov. Najväčší rozdiel je v tom, že v 19. storočí ešte neexistovali univerzálne medzinárodné organizácie.

Kľučové slová*: administrácia, Balkán, cudzinci, monarchia, vojna.*

Abstract:

The Foreigners in the Process of International Crisis Administration and State-building on the Balkan in the Long 19th Century

The paper deals with the process of building independent Balkan states on the territory of the former Ottoman Empire in the long 19th century. This process involved not only the resolution of basic constitutional and power (i.e. dynastic) issues, but often also the direct assistance of foreign experts. Greece became the prototype of this way of resolving conflicts and crises in the first third of the 19th century. Its experience was then partially applied in Romania, Bulgaria (Eastern Rumelia) and Albania. International peacekeeping and peace-buildings missions also took place in Crete and Macedonia. Serbian and Montenegrin developments were more autonomous. Otherwise, the ways of solving international crises and building new structures resemble in many aspects, even today, the actions of a hundred years ago. The biggest difference is that in the 19th century there were not yet universal international organisations.

Key words*: administration, Balkans, foreigners, monarchy, war.*

JEL: *D 73.*

Prof. Ivan Halász, Ph.D. – Ústav státu a práva Akademie věd ČR, Národní 18, 116 00 Praha, halasz.ivan@tk.hu.

Publikácia vznikla s podporou na dlhodobý koncepčný rozvoj výskumnej organizácie Ústavu státu a práva AV ČR, v.v.i., RVO: 68378122.

PŘEZKUM SLUŽEBNÍCH PŘEDPISŮ SPRÁVNÍMI SOUDY

Tomáš Grygar

1. ÚVOD

Již takřka osm let se veřejná správa „potýká“ s účinností zákona o státní o státní službě (dále jen „ZSS“)[1], který po dlouhé politické a odborné diskusi nahradil platný, avšak nikdy účinný služební zákon z roku 2002.[2] Jedním z mnoha sporných,[3] ale v právní nauce a judikatuře nedostatečně probádaných otázek spojených se zákonem o státní službě, je bezpochyby kategorie služebních předpisů, zejména pak jejich přezkumu a rušení ve správním soudnictví.

Tento příspěvek[4] se zabývá některými aspekty řízení o zrušení služebního předpisu, upravenými v ustanoveních § 101e a § 101f soudního řádu správního (SŘS), a upozorňuje na významné antinomie mezi právní úpravou obsaženou v zákoně o státní službě na straně jedné a ustanoveními soudního řádu správního na straně druhé. Tyto problémy se snaží překlenout jak výkladem současné právní úpravy, tak nastíněním úvah *de lege ferenda*. Cílem článku je pak mimo jiné zodpovědět pro právní praxi významnou otázku, zda mohou správní soudy přezkoumávat služební předpisy i v jiném řízení, než je řízení o zrušení služebního předpisu podle § 101e a § 101f SŘS.

2. SLUŽEBNÍ PŘEDPISY A JEJICH HIERARCHIE

Pro pochopení problematiky přezkumu a rušení služebních předpisů je nejprve nutné stručně vymezit pojem služebního předpisu, hierarchii jednotlivých „kategorií“ služebních předpisů

[1] Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů. Zákon nabyl účinnosti dne 1. 1. 2015 (viz jeho § 207), s výjimkou ustanovení § 13, 184, 185, 186, 187, 202 a 206, která nabyla účinnosti dnem jeho vyhlášení, tj. 6. 11. 2014.

[2] Zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon).

[3] Zákon o státní službě, resp. některé jeho ustanovení, byla rovněž předmětem posouzení ze strany Ústavního soudu v řízení o zrušení právního předpisu nebo jeho části. Nálezem ze dne 30. 6. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 21/14 Ústavní soud zrušil tehdejší § 17 odst. 3 větu čtvrtou ZSS.

[4] Článek vychází z kapitoly *„Řízení o zrušení služebního předpisu nebo jeho části“* publikace FRUMAROVÁ, K., GRYGAR, T., KOUDELKA, Z., POUPEROVÁ, O., POTĚŠIL, L., SUCHÁNEK, R., ŠKUREK, M. *Správní soudnictví.* Praha: Leges, 2022, jejíž části přebírá a rozvíjí myšlenky tam uvedené.

a požadavků na ně kladených zákonem o státní službě. Služební předpisy totiž mohou být ve správním soudnictví rušeny toliko z důvodu jejich nezákonnosti nebo rozporu s hierarchicky „nadřazeným“ služebním předpisem.

Služební předpis je subtypem **vnitřního předpisu**[5], který je závazný pro státní zaměstnance, jakož i zaměstnance a jiné osoby vykonávající činnosti náležející k výkonu státní služby[6] (§ 11 odst. 3 ZSS). Přestože je služební předpis normativním (a nikoliv individuálním) právním aktem, nejde podle právní nauky o právní předpis.[7] Obdobně jako jiné vnitřní předpisy se uplatní pouze ve vztazích nadřízenosti a podřízenosti uvnitř státní správy, a nemůže ukládat povinnosti subjektům stojícím vně veřejnou správu. Služební předpis lze vydat pouze písemně (§ 11 odst. 2 ZSS), přičemž služební úřad je povinen zajistit, aby osoby, pro něž je tento předpis závazný, byly s jeho obsahem řádně seznámeny[8] a měly k nim zajištěn přístup. Služební orgán je rovněž povinen vést přehled platných služebních předpisů a aktualizovat jej (§ 11 odst. 7 ZSS), přičemž konkrétní způsob této evidence zákon blíže neupravuje.

Předmětem služebních předpisů má být především **stanovení organizačních věcí služby** a v případě služebních předpisů vydávaných náměstkem pro státní službu též naplnění principu jednotné organizovanosti státní služby.[9] Co přesně se organizačními věcmi služby rozumí, zákon bohužel nevymezuje.

Právní teorie však dovozuje, že pod tento pojem lze řadit například *„věci systemizace služebních míst, organizační strukturu služebních úřadů, hodnocení státních zaměstnanců, jejich vzdělávání či další věci, které jsou v působnosti Ministerstva vnitra podle § 13 ZSS“*.[10]

---

[5] ČEBIŠOVÁ, T. In HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. 9. vyd*. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 344.

[6] Viz § 5 ZSS.

[7] S tím by patrně ne zcela souhlasili někteří příznivci normativní teorie právní, podle nichž by šlo o právní předpisy s úzce vymezenou osobní působností, která by však naplňovala znak obecnosti v podobě generického (druhového) vymezení adresátů.

[8] Jak ve vazbě na § 11 odst. 3 ZSS správně upozorňuje I. Hřebíková, tak *„velmi důležité je řádné seznámení státního zaměstnance, resp. dalších osob, se služebním předpisem. Jeho význam je klíčový zejména tehdy, pokud má být státní zaměstnanec odpovědný za porušení služební kázně, jehož se dopustí porušením služebního předpisu. Aby v takovém případně mohlo být státnímu zaměstnanci prokázáno zaviněné porušení služební kázně, je nutné, aby jeho seznámení se služebním předpisem bylo prokazatelné. Státní zaměstnanec by tedy měl stvrdit své seznámení se služebním předpisem svým podpisem, případně úkonem v elektronickém systému. V praxi (v rámci vedeného kárného řízení) však již v této souvislosti bylo považováno za dostačující, když ve služebním úřadu byl stanoven způsob zveřejnění služebních předpisů a státním zaměstnancům byla založena povinnost v určitém intervalu se seznamovat se zveřejněnými předpisy, přičemž tato povinnost byla státnímu zaměstnanci známa“* (HŘEBÍKOVÁ, I. In HŘEBÍKOVÁ, I. a kol. *Zákon o státní službě. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 42–43).

[9] Srov. HORÁKOVÁ, M. Řízení o zrušení služebního předpisu podle soudního řádu správního. *Acta Iuridica Olomucensia*, 2018, č. 2, s. 106.

[10] KOPECKÝ, M., BĚLINA, M. In PICHTR, J., KAUCKÝ, J., KOPECKÝ, M. a kol. *Zákon o státní službě. Komentář. 2. vyd.* Praha: Wolters Kluwer, 2020, s. 48.

Předmětem služebních předpisů jsou však fakticky i některé další[11] záležitosti, když zákon o státní službě počítá například se stanovením pravidel etiky státních zaměstnanců [§ 77 odst. 1 písm. t)]. Z dalších situací, při nichž zákon o státní službě výslovně počítá s vydáním služebního předpisu, zmiňme zejména:

- přenesení rozhodování o některých věcech vedoucího služebního úřadu na představené (§ 14 odst. 5) a státního tajemníka na představené (§ 15 odst. 7);

- stanovení podmínky úrovně znalosti cizího jazyka nebo odborného vzdělání (požadavku) nutného k výkonu služby (§25 odst. 5);

- stanovení služebních míst, u nichž lze stanovit nebo sjednat zákaz konkurence (§ 83 odst. 1);

- stanovení podrobnějších pravidel pro rozvržení služební doby, včetně jejího začátku, konce a pružného rozvržení (§ 99 odst. 4);

- úpravu poskytování náhrad výdajů souvisejících s výkonem služby (§ 112);

- stanovení okruhu činností, pro jejichž výkon je nezbytné uzavření dohody o hmotné odpovědnosti (§ 123 odst. 2);

- stanovení výše zvláštního příplatku pro služební místa (§ 148 odst. 2),

- stanovení termínu provedení služebního hodnocení (§ 155 odst. 5).

Vedle toho je třeba zdůraznit, že s vydáváním služebních předpisů dále počítá i vládní nařízení č. 304/2014 Sb., o platových poměrech státních zaměstnanců. Nařízení v § 1 odst. 3 předpokládá, že služebním předpisem může být až 5 % služebních míst v daném služebním úřadu označeno za „klíčové“. To má pak za následek, že u nich může služební orgán určit platový tarif až ve výši dvojnásobku platového tarifu nejvyššího platového stupně v platové třídě stanovené pro služební místo, na které je státní zaměstnanec zařazen nebo jmenován.[12]

Z hlediska závaznosti můžeme rozdělit služební předpisy do **tří kategorií**, odvíjejících se zejména od osoby[13], která služební předpis v rámci tzv. služební hierarchie vydala. Hierarchizaci služebních předpisů je nutno osvětlit z toho důvodu, že podle § 12 odst. 1 ZSS

[11] Tamtéž; ČEBIŠOVÁ, T. In HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. 9. vyd.* Praha: C. H. Beck, 2016, s. 344.
[12] Podmínkou přitom je, že *„státní zaměstnanec plní na služebním místě nejsložitější, nejodpovědnější a nejnamáhavější služební úkoly, jejichž plnění je pro služební úřad k řádnému zajištění výkonu jeho působnosti nepostradatelné, a tyto služební úkoly vyžadují nejvyšší míru znalostí, dovedností a zkušeností v příslušném oboru služby“* (§ 1 odst. 3 nařízení o platových poměrech).
[13] Podle § 11 odst. 4 ZSS služební předpisy vydává náměstek pro státní službu, vedoucí služebního úřadu, státní tajemník nebo personální ředitel sekce pro státní službu.

nesmí být služební předpis v rozporu s právním předpisem nebo služebním předpisem vydaným služebním orgánem v nadřízeném služebním úřadu nebo náměstkem pro státní službu.

Hierarchicky „nejvýše“ stojí **služební předpisy vydané náměstkem ministra vnitra pro státní službu**, které jsou **závazné pro všechny státní zaměstnance**, zaměstnance v pracovním poměru vykonávající činnosti podle § 5 ZSS a osoby ve služebním poměru podle jiného zákona zařazené k výkonu služby ve služebním úřadu (dále jen „státní zaměstnanci“). Ostatní („nižší“) služební předpisy s nimi musí být v souladu.[14] Tyto služební předpisy však nejsou závazné pro státní a další zaměstnance vykonávajícími státní službu v tzv. (relativně) nezávislých správních úřadech[15] (regulátorech) taxativně vypočtených v § 11 odst. 5 ZSS – konkrétně jde o Radu pro rozhlasové a televizní vysílání, Český telekomunikační úřad, Energetický regulační úřad, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, Úřad pro ochranu osobních údajů, Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí, Český statistický úřad, Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře a Státní úřad pro jadernou bezpečnost. V opačném případě by totiž mohl náměstek pro státní službu, podle zastánců současné koncepce služebního zákona, ingerovat prostřednictvím služebních předpisů do fungování výše uvedených „nezávislých“ regulátorů.

Teoreticky lze však podle mého názoru diskutovat o (ne)smyslnosti či dokonce (ne)ústavnosti výše uvedené výjimky. Je totiž otázkou, zda na toto (dosud nenapadené) ustanovení zákona o státní službě nelze přiměřeně použít závěr derogačního nálezu Ústavního soudu[16], v němž bylo zdůrazněno, *že „uplatnění prvků nezávislosti v určitých specifických oblastech veřejné správy musí respektovat ústavní pořádek – veto vedoucích sedmi ústředních správních úřadů ve věci systemizace vůči vládě značí pokus o vyprazdňování ústavní kompetence a současně odpovědnosti vlády vůči Poslanecké sněmovně Parlamentu“*.

V případě těchto tzv. regulátorů nemá vláda coby vrcholný orgán moci výkonné (čl. 67 odst. 1 Ústavy), resp. náměstek pro státní službu, podle současné právní úpravy zákona o státní službě žádnou možnost stanovit organizační věci služby, která je přitom hrazena ze státního rozpočtu, a za niž se vláda odpovídá Poslanecké sněmovně (čl. 68 odst. 1 ve spojení s čl. 42

[14] Viz systematický výklad § 12 odst. 1 a § 11 odst. 5 ZSS ve spojení s § 101f odst. 2 SŘS.
[15] K pojmu blíže viz POUPEROVÁ, O. Nezávislé správní úřady. *Správní právo*. 2014, č. 4, s. 209–226.
[16] Nález ze dne 30. 6. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 21/14 (N 122/77 SbNU 759).

Ústavy). V případě stanovení organizačních věcí služby přitom podle mého názoru zpravidla nelze hovořit o tom, že by docházelo k zasahování do pravomoci těchto tzv. regulátorů.

Dále se lze v praxi setkat se služební předpisy, které jsou **závazné i pro státní zaměstnance vykonávajícího službu v podřízeném služebním úřadu**. K vydání těchto služebních předpisů má docházet pouze tehdy, je-li pro podřízené služební úřady nezbytná jednotná úprava organizačních věcí služby (§ 11 odst. 6 *in fine* ZSS). Tyto služební předpisy může vydat vedoucí služebního úřadu nebo státní tajemník (§ 15 ZSS).

Hierarchicky „nejníže“ naproti tomu stojí ty služební předpisy, které zavazují toliko státní zaměstnance a jim naroveň postavené osoby v rámci jednoho služebního úřadu. Tyto služební předpisy musí být v souladu se služebními předpisy vymezenými výše.

3. ŘÍZENÍ O ZRUŠENÍ SLUŽEBNÍHO PŘEDPISU

3.1 OBECNĚ

V návaznosti na přijetí zákona o státní službě byla do soudního řádu správního vložena s účinností od 1. 1. 2015 ustanovení **§ 101e a § 101f** upravující řízení o zrušení služebního předpisu či jeho části. Tato novelizace však byla provedena nedůsledně, když se neodrazila ve výčtu jednotlivých řízení uvedených v § 4 SŘS.[17] To však nic nemění na pravomoci správních soudu (resp. Městského soudu v Praze) přezkoumávat a rušit služební předpisy.[18] Při vymezení pojmu služebního předpisu a jeho znaků, pro účely řízení o zrušení služebního předpisu, je třeba vždy vycházet ze zákona o státní službě, neboť soudní řád správní vymezení služebního předpisu neobsahuje (na rozdíl např. od vlastní definice správního rozhodnutí nebo nezákonného zásahu).

Přestože nadpis příslušného dílu SŘS zní *„Řízení o zrušení služebního předpisu“*, soudní řád správní počítá též se zrušením části služebního předpisu (srov. § 101 f odst. 2 ve slovech *„nebo jeho část“*).

Po vzoru řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části by proto bylo *de lege ferenda* vhodnější použít nadpis *„řízení o zrušení služebního předpisu nebo jeho části“*.[19]

[17] Blíže: GRYGAR, T. In FRUMAROVÁ, K., GRYGAR, T., KOUDELKA, Z., POUPEROVÁ, O., POTĚŠIL, L., SUCHÁNEK, R., ŠKUREK, M. *Správní soudnictví*. Praha: Leges, 2022, s. 94, 595.
[18] Tamtéž.
[19] Obdobně: HRDINKOVÁ, Z. Stručné pojednání o služebních předpisech dle zákona o státní službě. *Správní právo*, 2021, č. 4, s. 215.

Je nutné upozornit na to, že doposud nebylo Městským soudem v Praze, coby jediným příslušným soudem v projednání a rozhodnutí těchto návrhů (§ 101e odst. 4 SŘS), vedeno žádné řízení o zrušení služebního předpisu, tj. neexistuje případ, kdy by soud rozhodoval o zrušení služebního předpisu (nebo jeho části).[20] To je způsobeno nejen relativní „novostí" právní úpravy, ale zejména úzkým vymezením aktivně legitimovaného subjektu. V současné době proto k problematice soudního přezkumu služebních předpisů neexistuje judikatura a problematická místa právní úpravy jsou tak (alespoň zčásti) popsána pouze právní naukou.[21]

3.2 AKTIVNÍ A PASIVNÍ LEGITIMACE K PODÁNÍ NÁVRHU

Jedinou **aktivně legitimovanou osobou** k podání návrhu na zrušení služebního předpisu je **náměstek ministra vnitra pro státní službu** (§ 101e odst. 1 SŘS) stojící v čele sekce pro státní službu,[22] která je organizační jednotkou Ministerstva vnitra (§ 13 odst. 3 a 4 ZSS). Je podle mého názoru paradoxem, že aktivně legitimovanými k podání návrhu nejsou ani ti státní zaměstnanci, do jejichž práv tyto služební předpisy zasahují, a za jejichž porušení tito mohou být kárně postihováni. *De lege ferenda* by se proto mělo uvažovat o rozšíření tohoto mimořádně úzkého vymezení aktivní legitimace. Nevhodnost právní úpravy je o to viditelnější v případě hierarchicky „nejvyšších" služebních předpisů náměstka pro státní službu, závazných pro všechny státní zaměstnance. Rovněž k podání návrhu na zrušení těchto předpisů je oprávněn pouze náměstek pro státní službu, tj. osoba, která tyto služební předpisy vydala.

Státní zaměstnanci dotčení napadeným služebním předpisem mohou mít *de lege lata* nanejvýš postavení **osob zúčastněných na řízení**, když § 101e odst. 3 SŘS přikazuje přiměřené použití § 34 SŘS (s výjimkou odst. 2 věty první[23] a odst. 4) upravujícího právě tento institut.

---

[20] Informace ze dne 11. 11. 2021 poskytnutá Městským soudem v Praze na základě žádosti o informace podle § 13 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

[21] Za všechny viz: GRYGAR, T. *Řízení o zrušení služebního předpisu.* In FRUMAROVÁ, K., GRYGAR, T., KOUDELKA, Z., POUPEROVÁ, O., POTĚŠIL, L., SUCHÁNEK, R., ŠKUREK, M. *Správní soudnictví.* Praha: Leges, 2022, s. 595-604; HORÁKOVÁ, M. Řízení o zrušení služebního předpisu podle soudního řádu správního. *Acta Iuridica Olomucensia*, 2018, č. 2, s. 106; KOPECKÝ, M., BĚLINA, M. In PICHTR, J., KAUCKÝ, J., KOPECKÝ, M. a kol. *Zákon o státní službě. Komentář. 2. vyd.* Praha: Wolters Kluwer, 2020, s. 46–55; KÜHN, Z. In KÜHN, Z., KOCOUREK, T. *Soudní řád správní. Komentář.* Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 910-916; PŘÍKOPA, V. Seriál o státní službě, díl osmý: rušení služebních předpisů. *Právní rozhledy*, 2016, č. 2, s. 46–51; HRDINKOVÁ, Z. Stručné pojednání o služebních předpisech dle zákona o státní službě. *Správní právo*, 2021, č. 4, s. 201–220.

[22] Jde o náměstka, který je vybírán v rámci výběrového řízení (srov. § 185 ZSS).

[23] V důsledku toho není navrhovatel povinen v návrhu označit jemu známé osoby, které přicházejí v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení.

Soudní řád správní upravuje pouze osobu aktivně legitimovanou, k osobě pasivně legitimované (odpůrci) se vůbec nevyjadřuje. Proto část právní nauky naznačuje, že v řízení o zrušení služebního předpisu žádný odpůrce nevystupuje, resp. není účastníkem řízení, a uvádí, že dané soudní řízení není z povahy věci řízením kontradiktorním.[24] S tímto pojetím nelze souhlasit, když podle obecného § 33 odst. 1 SŘS je vedle aktivně legitimovaného subjektu účastníkem řízení též odpůrce, nebo ti, o nichž to stanoví zákon. Jde-li pak o požadavek kontradiktornosti řízení, ten vyplývá již ze zákona o soudech a soudcích,[25] pročež se v zásadě vztahuje na všechny druhu soudního procesu.[26] Pasivně legitimovanou osobou (odpůrcem) přitom bude, po vzoru[27] řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části, služební orgán, který vydal napadený služební předpis.[28]

3.3 NÁLEŽITOSTI NÁVRHU A SUBSIDIARITA SPRÁVNÍHO SOUDNICTVÍ

Řízení o zrušení služebního předpisu podle SŘS je ovládáno zásadou dispoziční a zasahuje se výlučně na návrh. Ten musí kromě obecných náležitostí podání (§ 37 odst. 2 a 3 SŘS) obsahovat tzv. **návrhové body**, z nichž musí být patrno, z jakých skutkových a právních důvodů považuje navrhovatel služební předpis nebo jeho část za nezákonný. Jde v zásadě o obdobu tzv. žalobních bodů známých ze žaloby proti rozhodnutí správního orgánu.[29]

Soudní řád správní zakotvuje pro řízení o zrušení služebního předpisu zvláštní konstrukci **zákonné koncentrace** k případnému doplnění návrhu, která není vázána na lhůtu pro podání návrhu. Jestliže podaný návrh na zrušení služebního předpisu nebo jeho části (již) splňuje zákonné požadavky, včetně vymezení alespoň jednoho návrhového bodu, není možné jej rozšiřovat o další návrhové body (§ 101e odst. 2 SŘS), byť by ještě neplynula lhůta k podání

[24] Blíže: PŘÍKOPA, V. Seriál o státní službě, díl osmý: rušení služebních předpisů. *Právní rozhledy*, 2016, č. 2, s. 46–51. Současně však autor připouští, že může být přijat názor, že s osobou odpůrce jako účastníkem řízení o zrušení služebního předpisu již nyní soudní řád správní implicitně (!) počítá.

[25] Viz § 80 odst. 3 písm. a) zákona o soudech a soudcích, podle něhož je soudce při své rozhodovací činnosti zejména *„povinen poskytnout každému účastníku řízení nebo straně soudního řízení anebo jejich zástupcům plnou možnost k uplatnění jejich práv; nesmí však od nich, s výjimkou případů stanovených zákony o řízení před soudy, jednostranně přijímat nebo jim podávat informace nebo s nimi jednat o skutkové podstatě projednávané věci nebo o procesních otázkách, které na ni mohou mít vliv“.*

[26] Obdobně a v podrobnostech: RICHTER, T. *Insolvenční právo. 2. vyd.* Praha: Wolters Kluwer, 2017, s. 212.

[27] Jde tak v zásadě o použití *analogie legis*.

[28] Shodně: KÜHN, Z. In KÜHN, Z., KOCOUREK, T. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 912; HRDINKOVÁ, Z. Stručné pojednání o služebních předpisech dle zákona o státní službě. *Správní právo*, 2021, č. 4, s. 213; BLAŽEK, T. § 101e. In: BLAŽEK, T., JIRÁSEK, J., MOLEK, P., POSPÍŠIL, P., SOCHOROVÁ, V., ŠEBEK, P. *Soudní řád správní. Komentář. 3. vyd.* Praha: C. H. Beck, 2016 (online komentář k § 101e SŘS).

[29] Blíže viz FRUMAROVÁ, K. In FRUMAROVÁ, K., GRYGAR, T., KOUDELKA, Z., POUPEROVÁ, O., POTĚŠIL, L., SUCHÁNEK, R., ŠKUREK, M. *Správní soudnictví.* Praha: Leges, 2022, s. 390 a násl.

návrhu. Omezit však lze návrhové body v souladu se zásadou ekonomie řízení kdykoliv v jeho průběhu.

Návrh na zrušení služebního předpisu nebo jeho části je nutné podle § 101e odst. 1 SŘS podat ve **lhůtě 30 dnů** ode dne marného uplynutí lhůty pro zjednání nápravy podle zákona o státní službě. Jelikož ustanovení upravující řízení o zrušení služebního předpisu výslovně nevylučují prominutí zmeškání lhůty, je v řízení použitelný § 40 odst. 5 SŘS, podle něhož může předseda senátu z vážných omluvitelných důvodů na žádost prominout zmeškání lhůty k provedení úkonu, tedy i lhůty k podání návrhu. Jak je patrné ze stanovení počátku běhu lhůty pro podání návrhu, soudní řád správní stojí na myšlence, že nezákonnost služebního předpisu má být primárně odstraněna v rámci samotné státní správy. Požadavek, aby nejprve došlo k **marnému zjednání nápravy podle zákona o státní službě**, je tak současně **podmínkou řízení**[30] a velmi specifickým projevem **subsidiarity správního soudnictví**, obecně zakotvené v § 5 SŘS.[31]

Postup při zjednání nápravy je podrobně upraven v § 12 odst. 2 až 7 ZSS. Pokud je služební předpis v rozporu s právním předpisem a má-li příslušný služební úřad nadřízený služební úřad, vyzve služební orgán v nadřízeném služebním úřadu příslušný služební orgán ke zjednání nápravy v přiměřené lhůtě a současně (poněkud inspirováno zákonem o obcích) pozastaví účinnost takového služebního předpisu.[32] Nezjedná-li příslušný služební orgán nápravu do 30 dnů od doručení výzvy, služební orgán v nadřízeném služebním úřadu takový služební předpis zruší a o rozhodnutí o zrušení služebního předpisu informuje příslušný služební orgán (§ 12 odst. 4 ZSS).

Je-li služební předpis v rozporu s právním předpisem a služební orgán v nadřízeném služebním úřadu neplní svou výše uvedenou povinnost nebo nemá-li příslušný služební úřad nadřízený služební úřad, vyzve náměstek pro státní službu příslušný služební orgán ke zjednání nápravy v přiměřené lhůtě a současně pozastaví účinnost takového služebního předpisu. Pokud služební orgán příslušný služební orgán ve lhůtě stanovené náměstkem pro státní službu nezjedná nápravu, pak podle § 12 odst. 7 ZSS *„podá náměstek pro státní službu*

[30] K dalším podmínkám řízení blíže: Tamtéž, s. 450 a násl., s. 600 a násl.

[31] Institut „zjednání nápravy“ podle § 12 ZSS však samozřejmě není řádným opravným prostředkem ve smyslu § 5 SŘS.

[32] Účinnost služebního předpisu je však pozastavena až dnem doručení rozhodnutí služebního orgánu v nadřízeném služebním úřadu o pozastavení účinnosti služebního předpisu příslušnému služebnímu orgánu (§ 12 odst. 2 ZSS). Zjedná-li příslušný služební orgán nápravu ve stanovené lhůtě, služební orgán v nadřízeném služebním úřadu své rozhodnutí o pozastavení účinnosti služebního předpisu zruší neprodleně poté, co obdrží sdělení příslušného služebního orgánu o zjednání nápravy, jehož přílohou je i opatření příslušného služebního orgánu, kterým byla zjednána náprava (§ 12 odst. 3 ZSS).

do 30 dnů od jejího uplynutí návrh na zrušení služebního předpisu soudu. Jestliže soud tento návrh odmítne, zamítne nebo řízení zastaví, pozbývá rozhodnutí náměstka pro státní službu o pozastavení účinnosti služebního předpisu platnosti dnem, kdy rozhodnutí soudu nabude právní moci".

Je tak **povinností** náměstka pro státní službu podat (v případě splnění zákonných podmínek) k soudu návrh na zrušení služebního předpisu podle § 101e SŘS. Zásadním nedostatkem právní úpravy je, že zatímco § 12 odst. 1 ZSS hovoří o tom, že služební předpis nesmí být v rozporu s právním předpisem nebo hierarchicky „vyšším" služebním předpisem, ustanovení § 12 odst. 2 až 7 ZSS upravují toliko postup při zjednání nápravy v situaci, kdy je služební předpis v rozporu s předpisem právním. Lze se však v zásadě ztotožnit s názorem M. Kopeckého a M. Běliny, že *„je-li vydání služebního předpisu projevem vnitřní, řídící činnosti uvnitř organismu státní správy, bylo by možné naplnit smysl požadavku § 12 odst. 1 ZSS, aby služební předpis byl nejenom v souladu s právními předpisy, ale i s „vyššími" služebními předpisy … tak, že by služební orgán v nadřízeném služebním úřadu zrušil služební předpis podřízeného služebního úřadu odporující „vyššímu" služebnímu předpisu podle stejných pravidel, jako je tomu v případě rozporu s právním předpisem. V případě rozporu služebního předpisu správního úřadu se služebním předpisem vydaným náměstkem pro státní službu by však ke zjednání nápravy cestou zrušení takto vadného služebního předpisu náměstkem pro státní službu dojít nemohlo, neboť náměstek pro státní službu není nadřízeným služebnímu orgánu, který vadný služební předpis vydal, a ani nemá právo služební předpisy rušit, jen má možnost se obrátit s návrhem na zrušení služebního předpisu odporujícího právnímu předpisu k soudu".*[33]

3.4 ALGORITMUS PŘEZKUMU A ROZHODNUTÍ O NÁVRHU

Při rozhodování o návrhu je soud vázán rozsahem návrhu a jeho důvody (§ 101f odst. 1 SŘS). Zatímco vázanost rozsahem návrhu lze patrně vnímat jako absolutní (zákaz rozhodnutí *ultra petita*), u vázanosti důvody návrhu je dosud neřešenou otázkou, do jaké míry lze připustit její relativizaci po vzoru judikatury vážící se k přezkumu opatření obecné povahy.[34]

V důsledku prozatímní absence judikatury k řízení o zrušení služebního předpisu (§ 101e a § 101f SŘS) neexistuje žádný „aprobovaný" algoritmus přezkumu služebních předpisů.

[33] KOPECKÝ, M., BĚLINA, M. In PICHTR, J., KAUCKÝ, J., KOPECKÝ, M. a kol. *Zákon o státní službě. Komentář. 2. vyd.* Praha: Wolters Kluwer, 2020, s. 55.
[34] Viz zejména rozsudek NSS ze dne 25. 11. 2015, č. j. 6 As 176/2015-31, body 17 a 18 odůvodnění.

Podpůrně však bude možné zčásti vyjít z některých kroků algoritmu přezkumu opatření obecné povahy. Ostatně ustanovení o řízení o zrušení opatření obecné povahy bylo v mnoha ohledech viditelným inspiračním zdrojem při koncipování § 101e a § 101f SŘS, upravujících řízení o zrušení služebních předpisů. V prvé řadě bude podle mého názoru nutné zkoumat, zda příslušný služební orgán měl vůbec pravomoc daný služební předpis vydat, a zda při jejich vydání nepostupoval *ultra vires*. Až následně bude na místě uplatnit materiální kritérium a zkoumat, zda konkrétní ustanovení služebního zákona nejsou v rozporu se zákonem.

Podle § 101f odst. 2 SŘS platí, že *„dojde-li soud k závěru, že služební předpis nebo jeho část je v rozporu se zákonem, nebo že ten, kdo jej vydal, překročil meze své působnosti a pravomoci, anebo že služební předpis nebyl vydán zákonem stanoveným způsobem, služební předpis nebo jeho část zruší dnem, který v rozsudku určí“*. V opačném případě soud návrh, popř. jeho část, rozsudkem zamítne. Jde o analogické ustanovení k § 101d odst. 2 SŘS upravující přezkum opatření obecné povahy, přičemž zákonodárce si při „přepisu“ tohoto ustanovení neuvědomil specifika služebních předpisů.

Zásadním nedostatkem je, že § 101f odst. 2 SŘS výslovně hovoří toliko o rozporu služebního předpisu se zákonem, nikoliv též o jeho rozporu s jiným právním předpisem nebo hierarchicky „vyšším“ služebním předpisem. Je tak například otázkou, zda „pouhý“ rozpor napadeného služebního předpisu s jiným, hierarchicky „vyšším“ služebním předpisem, může být důvodem pro jeho zrušení správním soudem.

Přikláním se k názoru, že dané ustanovení je nutné vykládat systematicky ve vazbě na § 12 odst. 1 ZSS, podle něhož *„služební předpis nesmí být v rozporu s právním předpisem nebo služebním předpisem vydaným služebním orgánem v nadřízeném služebním úřadu nebo náměstkem pro státní službu“*. Pokud zákon o státní službě stanovuje požadavek, aby byl služební předpis rovněž v souladu s hierarchicky vyšším služebním předpisem, pak by toto porušení *cum grano salis* vedlo i k rozporu služebního předpisu s požadavkem zákona. Rovněž převažující část právní teorie zastává názor, že za rozpor se zákonem ve smyslu § 101f odst. 2 SŘS je třeba považovat rovněž jeho rozpor s hierarchicky „vyšším“ služebním předpisem, případně i právním předpisem odlišným od zákona.[35]

[35] KÜHN, Z. In KÜHN, Z., KOCOUREK, T. *Soudní řád správní. Komentář.* Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 915; PŘÍKOPA, V. Seriál o státní službě, díl osmý: rušení služebních předpisů. *Právní rozhledy*, 2016, č. 2, s. 46–51.

Obdobě jako u přezkumu opatření obecné povahy (§ 101b odst. 4 SŘS), přikazuje § 101e odst. 4 SŘS i u přezkumu služebních předpisů přiměřené použití § 76 SŘS, pročež i ve vztahu ke služebním předpisům lze v teoretické rovině hovořit *per analogiam* o jejich možné nicotnost. Práva a povinnosti z právních vztahů vzniklých před zrušením služebního předpisu nebo jeho části zůstávají nedotčena (§ 101f odst. 4 SŘS). I s ohledem na toto ustanovení lze konstatovat, že rovněž u služebních předpisů platí presumpce jejich platnosti, a to až do doby, dokud nebudou pravomocně zrušena. Výjimku však budou nejspíše představovat služební předpisy *per analogiam* nicotná (§ 76 odst. 2 a 3 SŘS ve spojení s § 101e odst. 3 SŘS). Bylo-li však na základě služebního předpisu, který byl zrušen, rozhodnuto o kárném opatření a toto rozhodnutí nabylo právní moci, ale nebylo dosud vykonáno, je zrušení takového služebního předpisu nebo jeho části důvodem pro obnovu řízení (§ 101f odst. 3 SŘS).

4. PŘEZKUM SLUŽEBNÍCH PŘEDPISŮ MIMO ŘÍZENÍ O ZRUŠENÍ SLUŽEBNÍHO PŘEDPISU?

Je otázkou, zda správní soud může přezkoumávat (posuzovat) právnost služebních předpisů i v jiných řízeních, než je shora analyzované řízení o zrušení služebního předpisu podle § 101e a 101f SŘS. Není pochyb o tom, že k samotnému **zrušení** služebního předpisu může dojít toliko ve výše uvedeném (speciálním) řízení. V řízení například o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu není správní soud oprávněn služební předpis zrušit, když jde o zcela jinou formu činnosti veřejné správy a § 78 SŘS mu tento postup neumožňuje.

Shora uvedené však podle mého názoru nevylučuje, aby správní soud optikou výše uvedených kritérií přezkoumal (posoudil) právnost a zákonnost služebního předpisu (bez toho, aniž by tento v rozsudku zrušil), i v jiném řízení, než je řízení o zrušení služebního předpisu podle § 101e a § 101f SŘS, a to jako prejudiciální (předběžnou) otázku. Nemůže sice tento služební předpis v jiném řízení rozsudkem zrušit, může však v rámci předběžné otázky posoudit jeho zákonnost (právnost), a v případě, že jej shledá nezákonným, může například zrušit „navazující“ správní rozhodnutí vydané na „podkladě“ tohoto služebního předpisu. Platí, že služebním předpisem není soudce vázán (*argumentum a contrario* čl. 95 odst. 1 Ústavy).

Oblastí, kde tento „prejudiciální přezkum“ může v praxi najít místo, je zejména řízení o žalobě proti disciplinárním rozhodnutím. Zaviněné porušení služební kázně, pod kterou

můžeme zahrnout i požadavek na dodržování služebních předpisů, může být kázeňským proviněním podle § 88 ZSS, za které lze v disciplinárním řízení uložit tzv. kárné opatření – nejpřísnějším z nich je pak samotné propuštění ze služebního poměru [§ 89 odst. 2 písm. d) ZSS].[36] Bylo-li tak například státnímu zaměstnanci uloženo kárné opatření nebo dokonce i pouhá písemná výtka za drobné nedostatky podle § 88 odst. 3 ZSS[37], a to za údajné porušení služebního předpisu, který však správní soud shledá v rámci předběžné otázky sám za nezákonný, musí být toto „sankční rozhodnutí" z povahy věci zrušeno.

Výše uvedené musí platit tím spíše, pokud si uvědomíme, že aktivně legitimovaným podat návrh na zrušení služebního předpisu je pouze náměstek pro státní službu, a to včetně služebních předpisů vydaných ním samotným. Byl-li proto státní zaměstnanec za porušení tohoto služebního předpisu postižen, správní soud musí mít možnost například i v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu v rámci prejudiciální otázky přezkoumat tentoslužební předpis (byť jej v tomto řízení nemůže *en bloc* zrušit). V opačném případě by se totiž služební předpisy vydané náměstkem pro státní službu fakticky dostaly zcela mimo rámec soudní kontroly, což je v demokratickém právním státě jen stěží akceptovatelné.

5. ZÁVĚR

Služební předpisy jsou podtypem vnitřních předpisů, jejichž účel spočívá především ve stanovení organizačních věcí státní služby. Služební předpis lze zrušit toliko v řízení o zrušení služebního předpisu podle § 101e a § 101f SŘS, přičemž aktivně legitimovaným k podání návrhu je pouze náměstek ministra vnitra pro státní službu. Toto vymezení aktivní legitimace je mimořádně úzké a *de lege ferenda* nevhodné. Je paradoxem, že aktivně legitimovanými k podání návrhu na zrušení služebního předpisu nejsou ani ti státní zaměstnanci, do jejichž práv tyto služební předpisy zasahují, a za jejichž porušení tito mohou být disciplinárně postihováni. Bude-li však za porušení nezákonného služebního předpisu státní zaměstnanec sankcionován, a ten se následně obrátí na správní soud se žalobou proti správnímu (disciplinárnímu) rozhodnutí, může správní soud v rámci předběžné (prejudiciální) otázky zkoumat i zákonnost vydaného služebního předpisu, byť tento nemůže, například v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, zrušit.

[36] V podrobnostech viz např. KOPECKÝ, M., PICHTR, J. In PICHTR, J., KAUCKÝ, J., KOPECKÝ, M. a kol. *Zákon o státní službě. Komentář. 2. vyd.* Praha: Wolters Kluwer, 2020, s. 323 a násl.
[37] Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 1. 2021, č. j. 4 Ads 265/2020-49: *„Písemná výtka podle § 88 odst. 3 ZSS je rozhodnutím správního orgánu podle § 65 odst. 1 SŘS"*.

Literatura

BLAŽEK, T., JIRÁSEK, J., MOLEK, P., POSPÍŠIL, P., SOCHOROVÁ, V., ŠEBEK, P. *Soudní řád správní. Komentář. 3. vyd.* Praha: C. H. Beck, 2016.

FRUMAROVÁ, K., GRYGAR, T., KOUDELKA, Z., POUPEROVÁ, O., POTĚŠIL, L., SUCHÁNEK, R., ŠKUREK, M. *Správní soudnictví.* Praha: Leges, 2022.

HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. 9. vyd*. Praha: C. H. Beck, 2016.

HORÁKOVÁ, M. Řízení o zrušení služebního předpisu podle soudního řádu správního. *Acta Iuridica Olomucensia*, 2018, č. 2.

HRDINKOVÁ, Z. Stručné pojednání o služebních předpisech dle zákona o státní službě. *Správní právo*, 2021, č. 4.

HŘEBÍKOVÁ, I. In HŘEBÍKOVÁ, I. a kol. *Zákon o státní službě. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2022.

KOPECKÝ, M., BĚLINA, M. In PICHTR, J., KAUCKÝ, J., KOPECKÝ, M. a kol. *Zákon o státní službě. Komentář. 2. vyd.* Praha: Wolters Kluwer, 2020.

KÜHN, Z., KOCOUREK, T. *Soudní řád správní. Komentář.* Praha: Wolters Kluwer, 2019.

POUPEROVÁ, O. Nezávislé správní úřady. *Správní právo*. 2014, č. 4.

PŘÍKOPA, V. Seriál o státní službě, díl osmý: rušení služebních předpisů. *Právní rozhledy,* 2016, č. 2.

Abstrakt:

Příspěvek v prvé řadě vymezuje pojem služebního předpisu, jeho definiční znaky a hierarchii mezi těmito vnitřními akty navzájem. Následně podrobně analyzuje ustanovení § 101e a § 101f soudního řádu správního, který upravuje řízení o zrušení služebního předpisu. Článek upozorňuje na významné antinomie mezi právní úpravou obsaženou v zákoně o státní službě a ustanoveními soudního řádu správního. Autor v návaznosti na to zodpovídá otázku, zda mohou správní soudy přezkoumávat služební předpisy i v jiném řízení, než je řízení o zrušení služebního předpisu podle § 101e a § 101f SŘS.

Klíčová slova: *služební předpis, státní služba, správní soudnictví, disciplinární řízení*

Abstract:

Civil service regulation and administrative courts

This paper deals with the concept of civil service regulation, its defining characteristics and the hierarchy between these internal service acts. Subsequently, it analyzes the provisions of § 101e and § 101f of the Code Administrative Justice, which regulate the procedure of revoke of civil service regulation. The autor of this paper also points out some significant antinomies between the legal regulation contained in the Act on Civil Service and the provisions of the Code Administrative Justice.

Keywords: *civil service regulation, civil service, administrative justice, disciplinary proceedings.*

JUDr. Tomáš Grygar – Katedra správního práva a finančního práva Právnické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci, asistent soudce Ústavního soudu v Brně, Ústav regionálního rozvoje, veřejné správy a práva Fakulty managementu a ekonomiky Univerzity Tomáše Bati, Mostní 5139, 760 01 Zlín, grygar@utb.cz.

OMEZENÍ NÁBOŽENSKÉ SVOBODY V ROCE 2020

Timon Andrle

1. ÚVOD[1]

V prvním roce koronavirové pandemie bylo zasaženo do značného počtu lidských práv a způsob, kterým k tomu došlo, byl hojně rozebírán. Ovšem svoboda projevu náboženského vyznání byla v tomto směru opomíjena a případná protiprávnost přijímaných omezení nebyla řešena. Tento článek se snaží zmíněný nedostatek napravit a posoudit přijímaná opatření z hlediska podmínky zákonného základu při omezování lidských práv.

Další poznámkou vhodnou na úvod je to, že v právní teorii se odlišují pojmy základní práva a lidská práva.[2] Tato distinkce má své opodstatnění, avšak pro účely tohoto článku je irelevantní a nebude mezi nimi rozlišováno. Další nepřesností je vztahování pojmu „svobody“ pod pojem „práva“. Opět takové rozlišování není pro účel tohoto článku podstatné.

2. KRIZOVÁ OPATŘENÍ VLÁDY

Možnost vyhlášení nouzového stavu řeší ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ve znění pozdějších předpisů, nicméně omezování lidských práv za dobu trvání tohoto stavu již neřeší. Tuto problematiku přenechává na zvláštních zákonech (v tomto případě na zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů). Wagnerové takové zmocnění skrze obyčejné zákony přijde nedostačující a považuje za nutné, aby omezení lidských práv vycházelo z ústavního pořádku.[3] S touto tezí souhlasím, nikoli však s nedostatkem takového zmocnění ve zkoumaném případě.

---

[1] Text vychází z diplomové práce autora ANDRLE, TIMON: *Vyvažování náboženské svobody a veřejného zdraví v roce 2020*, diplomová práce, Právnická fakulta Masarykovy univerzity 2022, https://is.muni.cz/th/ro26p/Vyvazovani_nabozenske_svobody_a_verejneho_zdravi_v_roce_2020_-_Diplomova_prace_-_Timon_Andrle.pdf.

[2] ŠIŠKOVÁ, N. *Lidskoprávní mechanismy na úrovni EU a otázky související*. Wolters Kluwer Praha 2021, s. 27-31.

[3] Wagnerová, E. Limity omezování základních práv. In: WAGNEROVÁ, E. a kol. *Listina základních práv a svobod: komentář.* Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012, s. 133.

Čím vyšší právní síly právní předpis je, tím je obecnější a vágnější, kdy ke konkretizaci zmocňuje předpisy nižší právní síly. Není žádoucí, aby předpis upravující širší okruh záležitostí vyjmenovával jejich konkrétní řešení. Zmocnění v čl. 6 odst. 1 ústavního zákona o bezpečnosti ČR tedy považuji za dostatečné ke splnění podmínky ústavní konformity. Taková omezení lidských práv musí být i nadále v souladu s Listinou a být časově omezena na dobu trvání nouzového stavu, přičemž ke kterým konkrétním omezením ve výsledku dojde je přenecháno na uvážení dle aktuální situace. Mimo to, již ze samotné Listiny vyplývá, že k omezení lidských práv postačí obyčejný zákon, kdy ústavní zmocnění je obsaženo právě přímo v Listině.

2.1 OMEZENÍ ZA NOUZOVÉHO STAVU

V ústavním zákoně o bezpečnosti České republiky je uvedeno, že za nouzového stavu lze omezit pouze ta lidská práva, která jsou vyjmenována ve zvláštním zákoně (tj. mj. krizový zákon).[4] Již z dikce tohoto ustanovení lze dovodit, že zákonodárce předpokládal omezení pouze v určitých oblastech, a ne celoplošně pro všechna lidská práva. Zvláštní zákon o krizovém řízení vyjmenovává v § 5 pouze tato lidská práva uvedená v LZPS v článcích 7, 11, 12, 14, 19, 26 a 27 odstavci 4. Avšak i tato vyjmenovaná práva zde nejsou pojata jako celek, nýbrž pouze v takové části, která je spojena s krizovou situací. Například nedotknutelnost osoby a obydlí může být narušena pouze při evakuaci osob a zároveň musí být tato osoba bezprostředně ohrožena na životě či zdraví. Nemůže tak dojít k jakémukoliv omezení základního práva, jenom proto, že nastaly podmínky pro vyhlášení nouzového stavu.

Opět lze vypozorovat, že zákonodárce při tvorbě ustanovení o nouzovém stavu takovou krizovou situaci spojoval s živelními katastrofami a také jim přizpůsobil možnosti omezení lidských práv. Na pandemii či jinou obdobnou situaci, zákonodárce nepomyslel. Některá ustanovení sice byla použitelná, ale zjevně k řešení této problematiky původně nesměřovala.

Aby přijaté omezení lidských práv prošlo třetím bodem pětistupňového testu, tedy podmínkou zákonnosti, musí opatření náležitě odůvodnit na jakém základě má k omezení dojít. Vláda ve svých krizových opatřeních uvádí, že je vydává podle § 5 krizového zákona.

[4] Čl. 6 odst. 1 věta druhá ústavního zákona o bezpečnosti České republiky: „Současně s vyhlášením nouzového stavu musí vláda vymezit, která práva stanovená ve zvláštním zákoně a v jakém rozsahu se v souladu s Listinou základních práv a svobod omezují a které povinnosti a v jakém rozsahu se ukládají.“

Výše bylo uvedeno, že k omezení lidských práv může dojít za nouzového stavu podle čl. 6 ústavního zákona o bezpečnosti jen u těch základních práv, která jsou vyjmenována v § 5 krizového zákona. Omezení jiných základních práv je z důvodu zvládnutí krizové situace nepřípustné.

2.2 PŘIJATELNÉ OMEZENÍ

Přestože došlo ke skutečně širokému záběru činností, a ještě širšímu ovlivnění obyvatel, měla většina omezení právě skrze § 5 krizového zákona onen zákonný základ. Avšak jakmile docházelo i k jiným omezením pomocí krizového opatření vlády, byla překročena pravomoc udělená zmiňovaným ustanovením a došlo k porušení ústavního pořádku. V prvé řadě se mohlo jednat o omezení lidského práva, které vůbec není uvedeno ve zmiňovaném ustanovení, a krizové opatření mělo v úmyslu do tohoto práva zasáhnout přímo. Zadruhé, omezením jedné činnosti dojde ve většině případů k zásahu do více než jednoho základního práva, ačkoli to nebylo původním záměrem zákonodárce, resp. vlády. Omezení směřující na jedno základní právo nepřímo ovlivní jiné (a někdy snad i více – možná z důvodu, že to nebylo zamýšleným záměrem).

3. MIMOŘÁDNÁ OPATŘENÍ MINISTERSTVA ZDRAVOTNICTVÍ

Druhým způsobem, jak bylo do lidských práv zasahováno, bylo během pandemie opatřením obecné povahy s názvem mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví podle § 69 zákona o ochraně veřejného zdraví. V takovém případě se tedy nepostupovalo podle krizového zákona ani podle ústavního zákona o bezpečnosti České republiky. Tím odpadá podmínka uvést lidská práva, která se opatřením budou omezovat. Listina nikde neuvádí, že by ve zvláštním zákoně měla být vyjmenována omezovaná lidská práva. Postačí tedy, pokud dojde k omezení umožněnému na základě zákona s implicitním určením omezovaného základního práva. Dochází tak k situaci, kdy ministerstvo zdravotnictví paralelně s vládou vydává mimořádná opatření při epidemii i bez nutnosti vyhlašovat nouzový stav a postačí faktický stav nebezpečí epidemie.

Nejošemetnější kategorií omezení je ta, která umožňuje nařídit či zakázat jakoukoli nevyjmenovanou činnost pro boj s epidemií, uvedená v ustanovení § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví.

Ústavní soud konstatoval, že jsou přípustná omezení jakýchkoli činností, pokud se budou držet v mezích ústavního pořádku.[5] Restriktivnější přístup měl již Nejvyšší správní soud, který se tímto problémem zabýval více do hloubky v usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 11. listopadu 2021, č. j. 4 Ao 3/2021-117, o čemž bude pojednáno později.

3.1 ROZSAH OMEZENÍ

Jelikož je v zákoně uveden pouze demonstrativní výčet omezovaných činností, nabízí se myšlenka zakázat jakoukoliv činnost, která by vedla k šíření nákazy. Nicméně z výše citované judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že i nevyjmenovaná zakazovaná činnost musí být obdobná těm uvedeným.

Převážnou většinu zasažených činností z demonstrativního výčtu lze podřadit pod volnočasové aktivity, kdežto stále značná část je běžnou součástí života, kterou nelze jen tak opustit. Stejně tak jako vyšší koncentraci osob nalezneme ve školách, tak tomu bývá v kancelářských prostorách. Zatímco provoz škol byl od počátku pozastavován skrze krizové opatření vlády,[6] většina podniků byla zasažena až mnohem později.

3.2 KRIZOVÉ OPATŘENÍ BERE NA VĚDOMÍ MIMOŘÁDNÉ OPATŘENÍ

Omezení volného pohybu je teoreticky možné přijmout za nouzového stavu podle § 5 písm. c) krizového zákona. Problém nastává s omezováním základních práv v tak velkém měřítku skrz mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví.[7] To *mutatis mutandis* kopíruje zákaz prezentovaný zmiňovaným krizovým opatřením, kterému končila účinnost. V důsledku dochází k zamezení jakéhokoliv pohybu bez ohledu na to, zda se setkají osoby podezřelé z nákazy či nikoliv. Dokonce situace dospěla do takového bodu, kdy bylo osobám zakázáno se pohybovat i samostatně po volném prostranství. A k takovému omezení nemá podle zákona o ochraně veřejného zdraví Ministerstvo zdravotnictví kompetence. Podmínku zákonného základu v tomto případě splňuje pouze krizové opatření vlády podle § 5 krizového zákona.

Vláda se tento problém rozhodla řešit přijetím krizového opatření, kterým „brala na vědomí“ mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví.[8]

[5] Bod 33 usnesení Ústavního soudu ze dne 12. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 11/20.
[6] Usnesení vlády ze dne 12. 3. 2020 č. 201, vyhlášené pod č. 74/2020 Sb.
[7] Mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 23. března 2020, č.j. MZDR 12745/2020-1.
[8] Usnesení vlády ze dne 23. 3 2020 č. 279, vyhlášené pod č. 126/2020 Sb.

První část podmínky omezení lidských práv podle čl. 6 odst. 1 věty druhé ústavního zákona o bezpečnosti ČR, byla splněna tím, že v opatření bylo určeno, které právo se omezuje odkazem na § 5 písm. c) krizového zákona. Ošemetnější je ale druhá část, kdy má vláda povinnost také určit v jakém rozsahu se konkrétní právo omezí. Tu vláda řešila odkazem na mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví, kdy však nepřejímala a neukládala dodržování příkazů a zákazů stanovených v mimořádném opatření, nýbrž je pouze „brala na vědomí“. Takovým aktem pouze vyjádřila souhlas s konáním Ministerstva zdravotnictví a zvýšila důvěru občanů v takové počínání, ale již nepřebrala omezení jím stanovená a nedodržela tak druhou část podmínky omezení lidských práv za nouzového stavu.[9] Takové vymezení nemohlo být z pohledu krizového opatření právně závazné, ale jen informativního charakteru.

Krizové opatření vlády tedy určuje, které základní právo má být za nouzového stavu omezeno, ale již nestanoví, jakým způsobem a v jakém rozsahu má k omezení dojít. Všechna usnesení vlády, která měla v úmyslu převzít omezení stanovená mimořádným opatřením Ministerstva zdravotnictví, tedy nemohla vyvolat účinky a omezit lidská práva. K zásahu do lidských práv tak v těchto případech došlo pouze na základě zákona o ochraně veřejného zdraví.

3.3 NEDOSTATEK ZÁKONNÉHO ZÁKLADU

Ani jeden ze způsobů omezení práva na svobodu náboženského vyznání, tedy krizové opatření a mimořádné opatření, nemá dostatečný zákonný základ, pomocí kterého by bylo možné do předmětného práva zasáhnout. V případě prvém, tedy krizového opatření vlády, se vychází z § 5 krizového zákona, jakožto zvláštního zákona presumovaného ústavním zákonem. Taxativní výčet omezitelných práv neobsahuje svobodu náboženského projevu a tím pádem omezení na základě krizového zákona postrádá vyžadovaný zákonný základ. Tento nedostatek nelze obejít pomocí opatření směřujícím prvotně vůči jinému základnímu právu, pro které již zákonný základ v taxativním výčtu krizového zákona nalezneme.

Stejně tak mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví postrádá zákonný základ pro přijetí omezení náboženské svobody.

[9] Bod 159 rozsudku Městského soudu v Praze č. j. 14 A 41/2020 – Autor si je vědom, že rozsudek byl zrušen rozsudkem NSS č. j. 6 As 114/2020-63, nicméně pro důvod nesprávného posouzení pravomocí vlády a ministerstva. S ohledem na nedostatek zdrojů ke zkoumané problematice a pravdivosti tvrzení užitých v tomto rozsudku, která nebyla Nejvyšším správním soudem vyvrácena, jsem si dovolil je použít.

Činnosti náboženského charakteru nelze posuzovat stejně jako ty světské a dosazovat je tak do povoleného výčtu omezení v § 69 zákona o ochraně veřejného zdraví. S tím, jak byly zákony zmíněné v této podkapitole přijaty, jejich ustanovení neumožňují provést legální zásah do projevu náboženského vyznání. Pro zachování ústavní konformity přijatých opatření by tedy bylo nutné stanovení výjimek, které by zajišťovaly právu na svobodu náboženského vyznání jeho nerušený průběh. Nic takového se ovšem nedělo a do náboženské svobody bylo zasahováno neoprávněně.

4. PROBLÉM SPOLEČNÉHO OMEZOVÁNÍ LIDSKÝCH PRÁV

4.1 OMEZENÍ NÁBOŽENSTVÍ ZA NOUZOVÉHO STAVU (KRIZOVÝ ZÁKON)

Při omezování lidských práv se musí dbát na ústavně stanovené limity.[10] Jinak tomu není ani za mimořádné situace, která vyvolá dokonce až přijetí nouzového stavu. Vyhlášením nouzového stavu se otevírají dveře k novým možnostem, které by za normálního stavu nebyly přípustné, avšak i nadále se nesmí stát, že by nebyl dodržen rozsah omezení přípustný podle Listiny.[11] Již bylo výše zmíněno, že na základě krizového zákona nelze omezit všechna lidská práva, ale pouze ta, jež jsou uvedena v taxativním výčtu § 5 krizového zákona.[12] Náboženská svoboda, respektive její vnější projev chráněný pod čl. 16 LZPS, se v tomto výčtu nenachází.

Jediné upozornění na tento problém přichází v odlišných stanoviscích ústavních soudců Šámala[13] a částečně Šimíčka[14] k usnesení Ústavního soudu ze dne 8. prosince 2020, sp. zn. Pl. ÚS 102/20, avšak nikde dále tento poznatek není připomínán.

Obdobně se vyjádřila k nemožnosti omezit právo na samosprávu Šimáčková v odlišném stanovisku k usnesení Ústavního soudu ze dne 5. května 2020, sp. zn. Pl. ÚS 15/20, s tím,

---

[10] HEJČ, D. Čl. 4 Podmínky pro ukládání povinností a pro omezení základních práv a svobod. In: HUSSEINI, F. a kol. *Listina základních práv a svobod*. 1. vydání (1. aktualizace). Praha: C. H. Beck, 2021. [online]. *beck-online.cz*. [13. 6. 2022]. marg. č. 15. https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembsgfpwk232ge4texzrfzrwyna#.

[11] Vaníček, J. Základní ustanovení. In: VANÍČEK, J., VODEHNAL, O. *Krizový zákon. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017, s. 9-10.

[12] Vodehnal, O. Orgány krizového řízení. In: VANÍČEK, J., VODEHNAL, O. *Krizový zákon. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017, s. 47.

[13] Bod 12 odlišného stanoviska soudce Šámala k usnesení Ústavního soudu ze dne 8. 12. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 102/20.

[14] Bod 7 odlišného stanoviska soudce Šimíčka k usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 102/20.

že krizový zákon neumožňuje právo na samosprávu omezit za nouzové stavu více než v jiných situacích v rámci ústavně zaručeného standardu.[15]

Zmiňované usnesení Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 102/20, se jako jediné zabývalo otázkou omezení náboženského vyznání skrze krizová opatření. Ovšem i v tomto případě Ústavní soud nevěnoval zkoumané problematice příliš pozornosti, neboť řízení bylo zastaveno z důvodu pozbytí platnosti napadených krizových opatření. Nově přijaté usnesení vlády ze dne 30. 11. 2020 č. 1262, vyhlášené pod č. 498/2020 Sb., již tak alespoň do určité míry reflektovalo *„speciální, ústavním pořádkem výslovně chráněné postavení bohoslužeb a náboženských obřadů, jejichž návštěva podléhá samostatným, oproti některým jiným aktivitám v určitých ohledech méně striktním pravidlům“*.[16]

Důležitým momentem však zůstává připomínka Ústavního soudu, že svoboda projevovat náboženství je svébytným, ústavním pořádkem výslovně zaručeným právem, které je odlišné od práva shromažďovacího.[17] Bohužel většina pléna již nepřevzala připomínku disentujícího Šámala, kdy upozorňuje pouze na nutnost legitimního účelu vyjádřeného ochranou zdraví a přiměřenost zásahu do práva na svobodu náboženského vyznání. Zcela zapomíná na podmínku zákonnosti, kterou, pro případ tohoto základního práva nenajdeme v krizovém zákoně. Krizové opatření tedy nemá zákonný podklad k omezení náboženské svobody.

Listina základních práv a svobod v čl. 16 odst. 4 umožňuje omezení náboženské svobody pouze na základě zákona.[18] A protože krizové opatření[19] už není zákonem ve formálním smyslu, ale pouze právním předpisem podzákonné síly,[20] nemůže určit nová základní práva, která mají být omezena.

---

[15] Bod 2 odlišného stanoviska soudkyně Šimáčkové k usnesení Ústavního soudu ze dne 5. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 15/20.
[16] Bod 2 odlišného stanoviska soudkyně Šimáčkové k usnesení Ústavního soudu ze dne 5. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 15/20.
[17] tamtéž. bod 16.
[18] JÄGER, P. *Čl. 16 Právo svobodně projevovat své náboženství a autonomie církví,* in: WAGNEROVÁ, E. a kol. Listina základních práv a svobod: komentář. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012, s. 411-412.
[19] § 2 písm. c) zákona o krizovém řízení.
[20] Bod 22 usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 40/21 ze dne 4. 1. 2022.; bod 7 odlišného stanoviska Šimíčka k usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 102/20.; Bod 14 odlišného stanoviska Sládečka k nálezu Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 106/20.; bod 29 usnesení Ústavního soudu ze dne 12. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 11/20.; bod 12 usnesení Ústavního soudu ze dne 5. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 15/20.; bod 45 usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20.

Pokud by krizové opatření mělo sílu zákona, byl by také mj. popřen smysl specifikace omezení pomocí krizového zákona a dále by přiznával vládě neomezené pole působnosti v oblasti omezování lidských práv. Samozřejmě ještě stále v ústavních mezích.

Jiný zákon, který by umožňoval omezení náboženské svobody s ohledem na řešení krizové situace, však neexistuje. S těmito poznatky lze jednoduše dospět k závěru, že zkrátka právo na svobodu náboženského vyznání z důvodu pandemie nelze omezit skrze krizové opatření vlády.

4.2 OMEZENÍ NÁBOŽENSTVÍ MIMOŘÁDNÝMI OPATŘENÍMI (ZÁKON O OCHRANĚ VEŘEJNÉHO ZDRAVÍ)

K omezení práva na svobodu náboženského vyznání může dle čl. 16 odst. 4 LZPS dojít i obyčejným zákonem. Není tedy nutné, aby byl vyhlášen nouzový stav a postupovalo se podle ústavního zákona o bezpečnosti ČR. Teoreticky je tak zákon o ochraně veřejného zdraví naprosto dostačujícím zákonným základem k limitaci náboženské svobody. Mimořádná opatření Ministerstva zdravotnictví splňují i podmínku legitimního účelu, neboť jsou přijímána s cílem chránit zdraví lidí. To ovšem souvisí s tím, že následná omezení nemohou překročit hranici sledovaného účelu, v tomto případě potlačení pandemie.

Na rozdíl od krizového zákona, který uvádí výčet omezitelných práv za nouzového stavu vyžadovaný podle ústavního zákona o ochraně České republiky, nenalezneme v zákoně o ochraně veřejného zdraví výčet práv, která lze na jeho základě omezit. Co ale v § 69 tohoto zákona nalezneme, je výčet činností (taktéž uzavřený), které je možné mimořádným opatřením omezit. Dochází tak k zásahu do ústavně chráněných práv, nicméně stále na základě zákona.

Ovšem i tyto uvedené činnosti nechávají trochu prostoru k reagování na konkrétní situaci. Jedná se o slovní spojení obsahující slova jako jsou „další“, „jiné“ apod., čímž se taxativní výčet činností stává v určitém směru demonstrativním. Zcela neurčitou položkou v tomto výčtu je ustanovení § 69 odst. 1 písm. i) *„(…) zákaz nebo nařízení další určité činnosti k likvidaci epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku.“,* čímž značně rozšiřuje pole působnosti Ministerstva zdravotnictví.

Nicméně, nehledě na to, zda se jedná o taxativní nebo demonstrativní výčet, při výkladu neurčitého pojmu se musíme držet určitých mantinelů, zde konkrétně pravidla *eiusdem generis*. Povolené jsou tak činnosti, které jsou typově obdobné činnostem ve zbylém výčtu.[21]

4.3 NÁBOŽENSKÉ VS. SVĚTSKÉ AKTIVITY

Působnost opatření není totožná s místy, na které mimořádné opatření dopadne. Demonstrativní výčet míst, na kterých je možné omezit výskyt osob, se nachází v § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví: *„(...) zákaz nebo omezení styku skupin fyzických osob podezřelých z nákazy s ostatními fyzickými osobami, zejména omezení cestování z některých oblastí a omezení dopravy mezi některými oblastmi, zákaz nebo omezení slavností, divadelních a filmových představení, sportovních a jiných shromáždění a trhů, uzavření zdravotnických zařízení jednodenní nebo lůžkové péče, zařízení sociálních služeb, škol, školských zařízení, zotavovacích akcí, jakož i ubytovacích podniků a provozoven stravovacích služeb nebo omezení jejich provozu,“*.

V tomto výčtu se nenachází žádná zmínka o místech náboženského vyznání a shromáždění za účelem konání náboženských obřadů na rozdíl od textace přijímaných mimořádných opatření.[22] Nastává tedy otázka, zda stát může pod tato místa vztáhnout ta s náboženským významem a přidat je k omezovaným činnostem. Výčet očividně směřuje na činnosti světského charakteru. Ačkoli se představa zařazení náboženských akcí nejeví jako zcela nepředstavitelná, zákonodárce ji odmítl do výčtu obsáhnout. Zdali to byl záměr není zcela jasné a důvodová zpráva s řešením této otázky nijak nepomůže.

Rozšíření těchto kategorií musí stále splňovat kritérium, že se jedná o činnosti stejného druhu. Společným pojivem těchto kategorií je nebezpečí přenosu onemocnění. Riziko logicky roste na místech s vyšší koncentrací osob. Omezení hromadných akcí toto kritérium splňuje. Obdobná situace nastává například při bohoslužbě, avšak z naprosto jiných pohnutek, které jsou chráněny jiným lidským právem.

Nelze mít za to, že shromáždění při náboženském obřadu je jiným – typově obdobným – shromážděním jako je při návštěvě kina, nebo při pořádání slavností, jak to Ministerstvo

[21] Bod 53 usnesení Nejvyššího správního soudu, č. j. 4 Ao 3/2021-117.; bod 143 rozsudku Nejvyššího správního soudu, č. j. 6 As 114/2020.; Krýsa, I. § 69 Mimořádná opatření při epidemii a nebezpečí jejího vzniku. In: KRÝSA, I., KRÝSOVÁ, Z. (eds). *Zákon o ochraně veřejného zdraví: komentář* [online]. *aspi.cz*. [26. 5. 2022]. https://www.aspi.cz/products/lawText/13/11/1/2

[22] Např. mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 23. března 2020, č.j. MZDR 12745/2020-1.; mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 19. května 2020, č. j. MZDR 20588/2020-2.

zdravotnictví předpokládá.[23] Skupina náboženských shromáždění tak mezi ostatními vyčnívá kvůli odlišným důvodům, pro které se osoby shromáždění účastní.

4.3.1 PODSTATA ČINNOSTI

Dalším společným faktorem vyjmenovaných činností je jejich volnočasový charakter. Praktikování víry ovšem nelze omezit pouze na volný čas jednotlivce. Omezení náboženské činnosti má o něco hlubší rozměr, na což se během pandemie nebral zcela žádný ohled. Z nějakého důvodu existuje samostatné zakotvení práva na náboženskou svobodu, zatímco stýkání osob v rámci sportu, koncertů, slavení atp. je zaručena skrze jedno všezahrnující právo se svobodně shromažďovat. Výčet činností v § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví představuje činnosti, které jsou od náboženských činností odlišné.

To, že existuje teoretická možnost provést plošný zákaz,[24] ještě neznamená automatickou možnost aplikace opatření v takovém rozsahu. S úplným zákazem činnosti dochází k většímu zásahu do základních práv než při „pouhém“ omezení. To však neznamená, že nebude-li docházet k absolutnímu vyloučení určité aktivity, není třeba u méně intenzivních zásahů do lidských práv dbát jejich limitací. Nehledě na to, zda se jedná o zákaz nebo omezení konkrétní činnosti, musí přijaté opatření být řádně odůvodněno[25] a sledovat legitimní účel, kdy má být využito co nejméně restriktivních prostředků a zachovat lidské právo v co nejširší míře.[26] Z těchto důvodů nemohu souhlasit se zjištěním, které přednesl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 25. března 2021, 4 As 301/2020-147,[27] a stejně tak s potvrzením tohoto názoru Ústavním soudem v usnesení ze dne 11. ledna 2022, I. ÚS 1368/21.[28] Souhlasím s Ústavním soudem v tom, že absolutní zákaz jednoho základního práva a omezení jiného není na stejné rovině,[29] nicméně z toho nelze vyvozovat laxnější přístup ke kontrole zásahů do lidských práv s nižší intenzitou.

---

[23] Mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 2. června 2020, č. j. MZDR 20588/2020-5.; mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 9. června 2020, č. j. MZDR 20588/2020-6.; mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 12. června 2020, č. j. MZDR 20588/2020-7.; mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 17. června 2020, č. j. MZDR 20588/2020-8.
[24] Bod 89 nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 106/20.
[25] Bod 49 rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Ao 11/2021.
[26] VODEHNAL, O. Orgány krizového řízení, in VANÍČEK, J., VODEHNAL, O. *Krizový zákon*. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017, s. 49-50. Bod 16 usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 102/20.; Bod 88 nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 106/20.
[27] Bod 61 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 3. 2021, č. j. 4 As 301/2020-147.
[28] Bod 14 usnesení Ústavního soudu ze dne 11. 1. 2022, sp. zn. I. ÚS 1368/21.
[29] tamtéž

5. OMEZOVÁNÍ V RÁMCI JINÝCH PRÁV

K zásahu do práva na svobodu náboženského vyznání nejvíce přispívala omezení čl. 14 LZPS, práva na svobodu pohybu a pobytu, a čl. 19 LZPS, práva na shromáždění. Není reálné požadovat, aby se omezení jedné činnosti vztahovalo pouze k jednomu lidskému právu. Nicméně pokud jeden zákaz nebo omezení činnosti zasahuje do více práv, je nutné se vypořádat s podmínkami omezení samostatně ke každému základnímu právu zvlášť, protože se ke každému lidskému právu váže vlastní argumentace.[30] Přímo ke zkoumané problematice se vyjádřil i Ústavní soud, který konstatoval, že právo svobodně projevovat náboženství je svébytným, ústavním pořádkem výslovně zaručeným právem, které je odlišné od práva shromažďovacího.[31] Je nutné se vypořádat se všemi jednotlivými právy, do kterých má být zasaženo, protože při nesplnění podmínek omezení jen u jednoho z nich není přijatelné takové omezení aplikovat.[32] Při tomto postupu je zajištěno, že žádné základní právo nebude porušováno na úkor jiného. Jestliže není možné přijmout opatření, které by prošlo pětistupňovým testem u všech základních práv, která omezuje, je v zájmu zachování právního státu, aby k takovému omezení nedošlo vůbec.

Ačkoli zásah do jednoho základního práva, v tomto případě např. právo na shromáždění, může splňovat všechny podmínky pro takové omezení, nelze jej ospravedlnit potřebností takový krok učinit v zájmu vyššího dobra (ochrany zdraví) na úkor jiného základního práva, v tomto případě právo na svobodu náboženského vyznání, které podmínky pro požadované omezení nesplňuje. Tím, že nastane možnost omezit právo na shromáždění neznamená automatickou možnost omezení práva na náboženskou svobodu. Zkrátka je nepřijatelné, aby se dvě samostatná lidská práva spojovala pod jedno.[33] Přestože náboženské shromáždění, jakožto formu projevu náboženského vyznání, je možné vztáhnout pod právo na shromáždění, je potřeba v takovém případě nezapomenout na neoddělitelnou součást této činnosti tvořenou právem na svobodu náboženského vyznání.[34] Dokonce zákon o právu shromažďovacím v § 4 odst. 1 písm. b) uvádí, že se shromáždění nemusí ani oznamovat, pokud se koná za účelem projevu náboženského vyznání. Z toho lze opět vypozorovat odlišné postavení shromáždění podle jeho účelu a nutnost jim přiznávat rozdílné podmínky pro uskutečnění.

---

[30] WAGNEROVÁ, E. a kol. Listina základních práv a svobod: komentář. Úvod. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012, s. 24.
[31] Bod 16 usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 102/20.
[32] WAGNEROVÁ, E. a kol. Listina základních práv a svobod: komentář. Úvod, s. 28-29.
[33] Bod 64 a 66 rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Ao 11/2021-48.
[34] § 1 odst. 2 a § 4 odst. 1 písm. b) zákona o právu shromažďovacím.

Především tedy dbát na jeho náboženskou podstatu, do které může být zasaženo pouze s ohledem na ústavně zakotvené podmínky omezování práva na svobodu náboženského vyznání.

6. ZÁVĚR

Zatímco omezení práva na svobodu náboženského vyznání pomocí krizových opatření vlády je vyloučeno z důvodu neuvedení této možnosti v § 5 krizového zákona, jak to vyžaduje čl. 6 odst. 1 věta druhá ústavního zákona o bezpečnosti České republiky, cesta omezení skrz mimořádná opatření Ministerstva zdravotnictví se jeví jako schůdnější, neboť požadavek na přímé uvedení, jaká práva mohou být omezena, není v případě protiepidemických opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví potřeba. Avšak to neznamená, že by k omezení náboženské svobody mohlo dojít jednoduše bez dalšího. Stále se jedná o ústavně zaručené lidské právo. Zákonný základ pro omezení náboženské svobody není obsažen v žádném z těchto uvedených zákonů. Do výčtu činností, kterými je možné omezit základní práva na základě zákona o ochraně veřejného zdraví, není možné podřadit ty s náboženským zaměřením, protože těm vyjmenovaným nejsou typově podobná z důvodů uvedených výše.

Při omezení činnosti, která zasahuje do více lidských práv najednou, nestačí vypořádat se pouze s jedním právem. Z důvodu svébytnosti každého jednotlivého práva je nutné samostatné posouzení ke každému omezovanému právu.[35] Přestože omezení dalšího lidského práva nemuselo být v plánu, nelze se vyhnout povinnosti vyjádřit se ke všem základním právům, do kterých může být zasaženo. Pokud by bylo umožněno, aby k omezení jednoho základního práva došlo skrytě skrz omezení jiného základního práva, jednalo by se o obcházení zákona. To je v demokratickém právním státě nepřípustné a přijatá opatření tím narušovala ústavní pořádek.

Literatura

ANDRLE, TIMON. *Vyvažování náboženské svobody a veřejného zdraví v roce 2020*, diplomová práce, Právnická fakulta Masarykovy univerzity 2022, https://is.muni.cz/th/ro26p/Vyvazovani_nabozenske_svobody_a_verejneho_zdravi_v_roce_2020_-_Diplomova_prace_-_Timon_Andrle.pdf.

[35] WAGNEROVÁ, E. a kol. *Listina základních práv a svobod: komentář*. Úvod, s. 24 a 29.

HEJČ, D. Čl. 4 Podmínky pro ukládání povinností a pro omezení základních práv a svobod. In: HUSSEINI, F. a kol. *Listina základních práv a svobod*. 1. vydání (1. aktualizace). Praha: C. H. Beck, 2021. [online]. *beck-online.cz*. [13. 6. 2022]. marg. č. 15. https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembsgfpwk232ge4texzrfzrwyna#

JÄGER, P. Čl. 16 Právo svobodně projevovat své náboženství a autonomie církví. In: in: WAGNEROVÁ, E. a kol. Listina základních práv a svobod: komentář. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012, s. 394-422.

KRÝSA, I. § 69 Mimořádná opatření při epidemii a nebezpečí jejího vzniku. In: KRÝSA, I., KRÝSOVÁ, Z. (eds). *Zákon o ochraně veřejného zdraví: komentář* [online]. *aspi.cz*. [26. 5. 2022]. https://www.aspi.cz/products/lawText/13/11/1/2

ŠIŠKOVÁ, N. *Lidskoprávní mechanismy na úrovni EU a otázky související*. Praha: Wolters Kluwer, 2021.

VANÍČEK, J., VODEHNAL, O. *Krizový zákon*. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017.

WAGNEROVÁ, E. a kol. *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012.

***Abstrakt**:*

Tento článek se zabývá problematikou omezení práva na projev náboženské svobody během prvního roku pandemie onemocnění SARSCoV-2 na území České republiky. Rozebírá jak krizová opatření vlády, tak mimořádná opatření Ministerstva zdravotnictví a posuzuje jejich soulad s ústavním pořádkem dle podmínky zákonného základu při omezování lidských práv.

***Klíčová slova**: covid; krizové opatření; lidská práva; mimořádné opatření; náboženská svoboda.*

Abstract:

Restricting Freedom of Religion in Year 2020

This article pursues the issue of limiting right to express freedom of religion during first year of SARS-CoV-2 disease pandemic in the territory of Czech Republic. It analyses governmental crisis measures as well as extraordinary measures of the Ministry of Health

and judges their accordance with the constitutional order according to the condition of legal basis when restricting human rights.

covid; crisis measure; human rights; extraordinary measure; freedom of religion.

***JEL**: K40.*

Mgr. Timon Andrle – Okresní soud ve Žďáru nad Sázavou, andrle.timon@seznam.cz.

BEZPEČNOSŤ A OCHRANA ÚČASTNÍKOV VEREJNÝCH ŠPORTOVÝCH PODUJATÍ V SR

Mária Lusková, Mária Hudáková

1. ÚVOD

Šport predstavuje pre mnohých ľudí relax, životný štýl alebo životnú filozofiu. Ľudia, či už športovci alebo diváci, odovzdávajú športu svoju energiu a čas, a tým zvyšujú aj svoju kvalitu života. Športovým aktivitám sa ľudia venujú na rekreačnej alebo profesionálnej úrovni. Od druhu športu závisí, či ho človek vykonáva samostatne alebo je súčasťou tímu.

Významné športové podujatia bývajú organizované na národnej a medzinárodnej úrovni. Častokrát pútajú pozornosť svetových médií a zúčastňujú sa na nich ľudia z celého sveta. Organizácia významných športových podujatí má mnoho pozitív, napríklad rozvoj a zvyšovanie kvality športovísk, posilnenie národnej či regionálnej hrdosti a identity a zvýšenie povedomia o regióne, na druhej strane so zvyšujúcou sa globalizáciou a medializáciou športu sa z neho niekedy vytrácajú jeho základne ciele, ktoré sú nahradzované ekonomickými cieľmi (Tlučáková, 2020, s. 6).

Dôležitým prvkom, a to nielen pri významných, ale aj bežných športových podujatiach je zaistenie bezpečnosti ich účastníkov. Účastníkmi podujatia sú všetky osoby zúčastnené na podujatí, t. j. nielen športovci a diváci, ale aj usporiadatelia, rozhodcovia, delegáti, členovia realizačných tímov, funkcionári klubov a pod. (NRSR, 2013). Bezpečnosť môže byť ohrozená pôsobením prírodných síl alebo ľudskou činnosťou. Pri organizácií športových podujatí má za jeho bezpečný priebeh najväčšiu zodpovednosť organizátor podujatia. Organizátor musí podľa zákona splniť určité úlohy a povinnosti, ktorých splnenie by malo zabezpečiť bezpečný a plynulý priebeh podujatia. Pri zaisťovaní bezpečnosti organizátor spolupracuje aj s inými subjektami ako sú usporiadateľská služba, jednotky Policajného zboru, obec, na území ktorej sa podujatie uskutočňuje, športový zväz. Povinnosti majú aj ostatní účastníci športových podujatí. Ak práve oni tieto povinnosti nedodržia, organizátor musí byť pripravený reagovať na možnosť vzniku negatívneho javu a pokúsiť sa zabrániť jeho vzniku prípadne minimalizovať jeho následky.

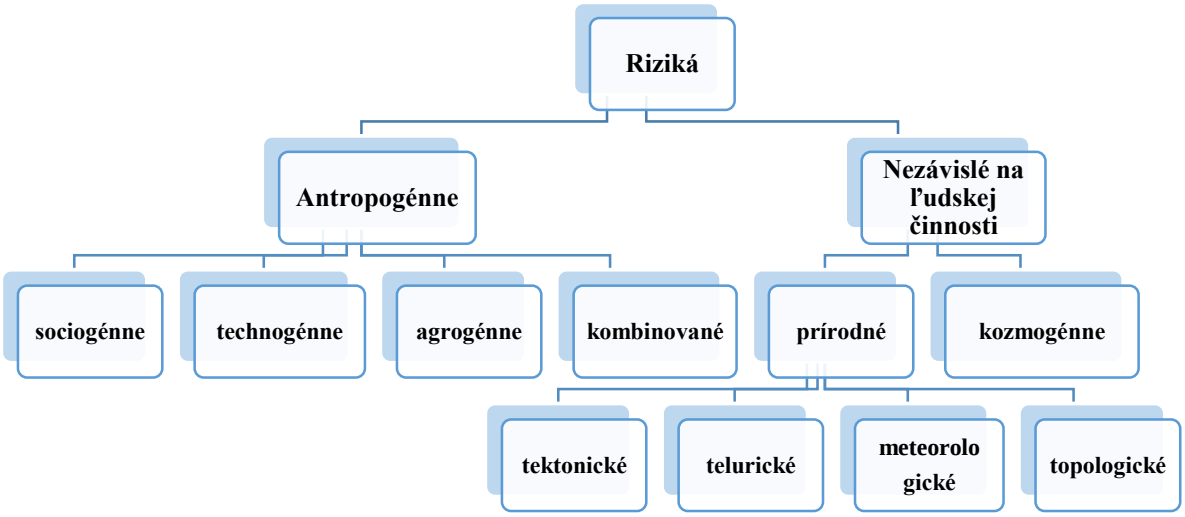
2. HROZBY A RIZIKÁ ŠPORTOVÝCH PODUJATÍ

Dňa 1. 2. 2014 nadobudol v SR účinnosť zákon č. 1/2014 Z. z. o organizovaní verejných športových podujatí. Za športové podujatie sa v zmysle zákona považuje športová súťaž, stretnutie, turnaj, preteky, turistické podujatie alebo iné podujatie spojené s pohybovo-rekreačnou aktivitou fyzických osôb v oblasti telesnej kultúry. Športové podujatie sa považuje za verejné, ak je prístupné pre individuálne neurčených divákov.

Organizácia športových podujatí prináša množstvo pozitívnych dopadov pre spoločnosť ako sú napr. zlepšenie obrazu a medzinárodného povedomia mesta, regiónu alebo štátu, investičné prostriedky zvyšujúce prosperitu daného regiónu, zlepšenie dopravnej infraštruktúry, vybudovanie športových komplexov alebo rekreačných zariadení, a iné.

Organizáciu a priebeh športových podujatí však môže ohroziť aj množstvo menších či väčších, očakávaných alebo neočakávaných rizík ako napr. prírodná katastrofa, teroristický útok, epidémia, technické problémy, požiar, nevhodné konanie alebo správanie účastníkov podujatia, divácke násilie, prejavy vandalizmu, výtržníctva, chuligánstva, zneužívanie športových podujatí na politické ciele a iné.

Obrázok 1: *Klasifikácia rizík*



Zdroj: *Šimák, 2006 s. 30*

Zo všeobecného pohľadu a v závislosti od pôvodu riziká rozdeľujeme do dvoch základných skupín (Šimák, 2006, s. 30-33):

a) riziká antropogénne – súvisia s činnosťou človeka v procese vytvárania si optimálnych podmienok pre život:

- sociogénne riziká – spojené so sociálnymi javmi, správaním sa človeka ako jedinca,
- ktorý je osobnosťou a neopakovateľnou individualitou,
- technogénne riziká – predstavujú zásadné hrozby do výrobných procesov a rôznych
- služieb,
- agrogénne riziká – nachádzajú sa v systéme poľnohospodárskej a potravinárskej produkcie a môžu mať negatívny dopad na človeka a prírodu,
- kombinované riziká – najčastejšie vznikajú kombináciou technogénnych a sociogénnych rizík, proces znižovania takýchto rizík je oveľa komplikovanejší a prevencia vzniku krízových javov je náročná na materiálne i ľudské zdroje.

b) riziká nezávislé na ľudskej činnosti:

- prírodné riziká – zdrojom je rôznorodosť a zložitosť prírody:
  - tektonické – zemetrasenia,
  - telurické – sopečná činnosť,
  - topologické – zosuvy pôdy,
  - meteorologické – súvisia s vývojom počasia, napr. vietor, sneh, búrka
- kozmogénne – sú minimálne, napr. zrážka Zeme s inou planétou alebo s iným vesmírnym telesom.

Z hľadiska bezpečnostných rizík ohrozujúcich športové podujatia ide najmä o riziká technogénneho a sociogenného charakteru.

Technogénne riziká súvisia s technickým vybavením športovísk. So stúpajúcim vekom športových zariadení zvyšuje sa možnosť vzniku negatívneho javu spôsobeného práve technogénnym rizikom. Pod zlý stav športových zariadení sa podpisuje nedostatok finančných prostriedkov potrebných na ich opravu. Riziko vzniku negatívneho javu môžu spôsobiť zastarané alebo nekvalitné konštrukcie, ktorých zrútenie môže spôsobiť ohrozenie života, zdravia alebo majetku.

Ďalšie riziko predstavujú používané technológie, na ktorých modernizáciu nie sú finančné prostriedky. Príkladom môže byť technický stav zimných štadiónov, ktorý je poväčšine zastaraný a veľmi ľahko môže dôjsť k úniku čpavku, používaného na chladenie ľadu. Únik tejto látky môže spôsobiť ohrozenie účastníkov podujatia, ale aj obyvateľov v okolí štadióna, a to do niekoľkých kilometrov.

Sociogénne riziká súvisia so sociálnymi javmi a so správaním človeka. Človek je individualita a jedinečná osobnosť, ktorá môže svojím správaním vytvárať celý reťazec rizík. Bez prítomnosti človeka by športové podujatie určite neprebiehalo. Okrem športovcov sa na ňom zúčastňujú aj diváci, ktorých správanie môže vyvolať konflikt, a tým aj ohrozenie bezpečnosti. Človek sa tým stáva najpravdepodobnejším pôvodcom vzniku negatívnych javov ohrozujúcich organizáciu a priebeh športového podujatia.

Divácke násilie sa spája najmä s futbalom a najväčšiu hrozbu predstavujú práve futbaloví chuligáni. Niektoré konflikty futbalových chuligánov môžu mať tragické následky. Známy je napr. prípad z roku 2012 z egyptského mesta Port Said keď pri výtržnostiach futbalových fanúšikov zahynulo 74 ľudí. Po násilnom vniknutí fanúšikov na hraciu plochu sa časť štadióna ocitla v plameňoch. Futbaloví priaznivci napadli hráčov, medzi obeťami boli aj pracovníci bezpečnostných služieb a organizátori. Väčšina zranených, ktorých bolo okolo 1000, utrpela otras mozgu alebo hlboké rezné rany. V krajine bol vyhlásený trojdňový štátny smútok (SPORNET, 2012).

Z histórie je známych veľa prípadov nešťastí na futbalových štadiónoch (SPORTNET, 2022):

20. október 1982 - Moskva, Rusko - 340 ľudí zomrelo počas zápasu Spartaka Moskva proti Haarlemu. Krátko pred konečným hvizdom sa totiž polícia pokúšala niektorých divákov zo štadióna vyniesť, avšak po góle strelenom v nadstavenom čase, sa chceli vzrušení fanúšikovia vrátiť a udupali ľudí v strede. Išlo o druhú najväčšiu katastrofu v dejinách futbalu.

11. máj 1985 - Bradford, Anglicko - 56 ľudí zomrelo a ďalších 200 sa zranilo. Odhodená cigareta zapríčinila vzplanutie drevenej terasy na štadióne Valley Parade v Bradforde počas zápasu proti Lincolnu City.

29. máj 1985 - Brusel, Belgicko - 39 fanúšikov neprežilo pád steny po bitke medzi priaznivcami Liverpoolu a Juventusu počas zápasu európskeho pohára na Heysel Stadium v Bruseli. Viac než 400 divákov utrpelo zranenia.

12. marec 1988 - Káthmandú, Nepál - 93 ľudí zomrelo a viac než 100 sa zranilo pri tom, ako sa pokúšali ujsť pred krupobitím cez uzamknuté východy.

15. apríl 1989 - Sheffield, Anglicko - 96 fanúšikov prišlo o život počas semifinálového zápasu FA Cupu medzi FC Liverpool a Nottinghamom Forest. Polícia otvorila jeden z hlavných vchodov, čo zapríčinilo vstup priveľkého množstva fanúšikov na štadión a zrútenie tribúny.

5. máj 1992 - Bastia, Francúzsko - 18 obetí zapríčinilo zrútenie terasy na štadióne v Bastii na ostrove Korzika počas semifinálového zápasu francúzskeho pohára proti Olympique Marseille.

16. októbra 1996 - Guatemala City, Guatemala - 84 ľudí zomrelo a okolo 150 ďalších sa zranilo počas masovej paniky, ktorá vypukla na štadióne pred kvalifikačným zápasom na majstrovstvá sveta medzi Guatemalou a Kostarikou.

25. novembra 2007 - Salvádor, Brazília - 8 futbalových fanúšikov zahynulo pri kolapse tribúny na štadióne Fonte Nova v severovýchodnom brazílskom meste Salvádor. Tragédia sa odohrala krátko po skončení zápasu Bahia - Vila Nova (0:0), ktorého výsledok znamenal postup domácich do druhej najvyššej brazílskej súťaže.

29. marca 2009 - Abidjan, Pobrežie Slonoviny - 22 ľudí neprežilo pád steny počas kvalifikačného zápasu na majstrovstvá sveta medzi Pobrežím slonoviny a Malawi. Desaťtisíce fanúšikov natlačili do preplneného štadióna Houphouet-Boigny.

Správy o vyššie uvedených tragédiách vyvolávali negatívny ohlas u športovej i ostatnej verejnosti a naliehavú potrebu venovať tejto téme zvýšenú pozornosť. Dosiahnutie bezpečnosti osôb zúčastnených na športových podujatiach sa stalo predmetom riešenia na štátnej úrovni takmer v celej Európe. Aj Slovenská republika sa aktívne zapojila do tohto procesu.

3. PRÁVNY RÁMEC ORGANIZOVANIA PODUJATÍ

Závažnosť a rozšírenie fenoménu diváckeho násilia najmä v Anglicku a následne aj v ďalších štátoch Európy v 70-tych a 80-tych rokoch XX. storočia boli dôvodom pre to, aby bol v roku 1985 na pôde Rady Európy (19. augusta 1985, Štrasburg) uzavretý Európsky dohovor o násilí a neviazanosti divákov na športových podujatiach a najmä na futbalových zápasoch - CETS 120 (CE, 1985). Prijatím tohto dohovoru sa signatárske štáty zaviazali k vzájomnej

spolupráci všetkých subjektov zainteresovaných na eliminácii diváckeho násilia (štát, polícia, športové zväzy, kluby, obce, cestovné kancelárie, prepravcovia, fan kluby), ktorej účelom je postarať sa o bezpečnosť a pohodlie slušných priaznivcov a efektívny postih delikventov vrátane trestnoprávneho, s cieľom zabrániť problémovým osobám zúčastňovať sa na športových podujatiach. Tento dohovor vychádzal z poznania, že fenomén diváckeho násilia je síce najsilnejší na futbalových stretnutiach, zároveň však vždy existuje reálna hrozba, že po vytlačení tohto negatívneho javu z futbalových štadiónov alebo aj z iných dôvodov sa môže zaťažiť športové podujatia iných športových odvetví [NRSR, 2013].

Zákon o organizovaní verejných športových podujatí vychádza z vyššie uvedeného Európskeho dohovoru CETS 120. Tento zákon upravuje podmienky organizovania verejného športového podujatia, oprávnenia a povinnosti organizátora podujatia, činnosť, oprávnenia a povinnosti člena usporiadateľskej služby, úlohy obce a Policajného zboru, povinnosti a zákazy pre účastníka podujatia, podmienky na zaistenie bezpečnosti na podujatí, zodpovednosť a sankcie za porušenie povinností ustanovených týmto zákonom.

Zákon upravuje organizovanie športových podujatí tak, aby vznikol efektívny systém právnych nástrojov, prostriedkov a postupov, ktorý prinesie okrem systematicky upravených pravidiel organizovania športových podujatí aj zodpovedajúce kontrolné a sankčné mechanizmy, ktorých cieľom je na jednej strane ochrana verejného poriadku, bezpečnosti a pohodlia účastníkov verejných športových podujatí a na strane druhej prevencia a eliminácia výskytu diváckeho násilia na týchto podujatiach.

Cieľom zákona je regulovať predovšetkým tie podujatia, na ktorých dochádza k nevhodnému správaniu, či dokonca diváckemu násiliu (futbal, hokej), ako aj podujatia, kde je bezpečnostné riziko dané prítomnosťou väčšieho poštu osôb na mieste konania podujatia alebo naplnením kapacity hľadiska športového zariadenia na viac ako 90% pri kapacite 2000 a viac divákov. V takom prípade aj bez ohľadu na rizikovosť účastníkov, ide o podujatie s osobitným režimom.

Predmetom právnej úpravy sú rizikové podujatia, medzinárodné podujatia a podujatia s osobitným režimom. Účelom rozlíšenia jednotlivých druhov podujatí je spresnenie a jednoznačné vymedzenie povinností, ktoré sa na organizátora príslušného druhu podujatia vzťahujú. Najvyššie nároky na organizátora podujatia, ale aj na účastníka podujatia, zákon ustanovuje pri rizikových podujatiach (NRSR, 2013).

V rámci zákona je tiež definovaná právnu úprava prevádzky informačného systému o bezpečnosti na športových podujatiach, obsah jednotlivých evidencií, osoby oprávnené využívať údaje z evidencií, ako aj spôsob nakladania s údajmi. V evidencii informačného systému sa musia nachádzať aj dohody uzavreté medzi organizátorom a Policajným zborom, resp. medzi organizátorom a obcou, na základe ktorých bude Policajný zbor, resp. obecná polícia poskytovať odplatnú súčinnosť pri zabezpečení a výkone usporiadateľskej služby.

Zákon upravuje taktiež postavenie a úlohy bezpečnostného manažéra ako dôležitého odborného subjektu, ktorý už aj v súčasnosti na základe predpisov športových zväzov futbalu a hokeja plní na strane organizátora významné úlohy na úseku prípravy a riadenia bezpečnostných opatrení vykonávaných v súvislosti so športovým podujatím

Ďalším dokumentom na úrovni EÚ, ktorý sa zaoberá bezpečnosťou športových podujatí je Dohovor Rady Európy (CETS 218) o integrovanej bezpečnosti a službách na futbalových zápasoch a iných športových podujatiach (Council of Europe Convention on an Integrated Safety, Security and Service Approach at Football Matches and Other Sports Events (CETS No. 218)) ratifikovaný v roku 2017. Účelom tohto dohovoru je zabezpečiť, aby futbalové a iné športové podujatia poskytovali bezpečné a priateľské prostredie pre všetkých jednotlivcov prostredníctvom implementácie integrovaného prístupu k bezpečnosti, ochrane a službám na športových podujatiach.

Dohovor zaväzuje orgány signatárskych štátov (CE, 2017) :

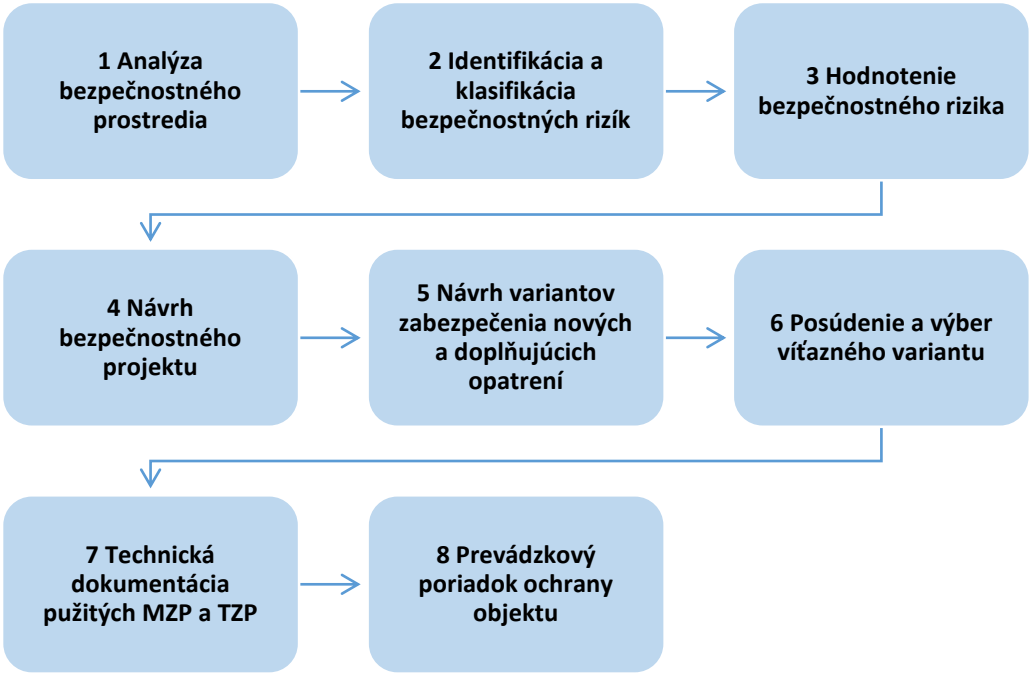
- povzbudiť verejné agentúry a súkromné zainteresované strany (miestne orgány, políciu, futbalové kluby a národné federácie a fanúšikov), aby spolupracovali pri príprave a priebehu futbalových zápasov,
- zabezpečiť, aby infraštruktúra štadióna bola v súlade s národnými a medzinárodnými normami a predpismi, aby sa zabezpečilo efektívne riadenie davu a bezpečnosť núdzové a pohotovostné plány sa musia vypracovať, testovať a dolaďovať v priebehu pravidelných spoločných cvičení,
- zabezpečiť, aby sa diváci počas podujatí cítili vítaní a dobre sa s nimi zaobchádzalo, a to aj sprístupnením štadiónov deťom, starším ľuďom a ľuďom so zdravotným postihnutím a zlepšením hygienických a občerstvovaniach zariadení.

4. BEZPEČNOSTNÝ PLÁN OCHRANY FUTBALOVÉHO ŠTADIÓNA

Významným nástrojom pre zaistenie ochrany verejného poriadku a bezpečnosti účastníkov verejných športových podujatí je vypracovaný bezpečnostný plán ochrany objektu futbalového štadióna. Bezpečnostný plán obsahuje popis možných spôsobov hrozby narušenia alebo zničenia objektu, zraniteľné miesta a bezpečnostné opatrenia na jeho ochranu a na zabránenie vzniku mimoriadnych udalostí.

Postup pri vypracovaní bezpečnostného plánu pozostáva z ôsmich nadväzujúcich krokov, v rámci ktorých sa uskutočňuje analýza bezpečnostného prostredia, identifikácia a klasifikácia bezpečnostných rizík, identifikácia a klasifikácia bezpečnostných rizík, hodnotenie bezpečnostného rizika, návrh bezpečnostného projektu, návrh variantov zabezpečenia nových a doplňujúcich opatrení, posúdenie a výber víťazného variantu, spracovanie technickej dokumentácie použitých mechanických zábranných prostriedkov (MZP) a technických zabezpečovacích prostriedkov (TZP) a vypracovanie prevádzkového poriadku ochrany objektu.

Obrázok 2: *Postup vypracovania bezpečnostného plánu*



Krok 1: Analýza bezpečnostného prostredia - bezpečnostné prostredie predstavuje časť spoločenského prostredia, v ktorom vzniká v danom čase a priestore, v dôsledku interakcií aktérov a vplyvu činiteľov prostredia adekvátna bezpečnostná situácia. V rámci analýzy bezpečnostného prostredia chráneného objektu je potrebné sa zamerať na vnútorné

a vonkajšie prostredie objektu. Analýza bezpečnostného prostredia zahŕňa (Hofreiter, 2015, s. 43-46):

- Charakteristika objektu ochrany – adresa, organizačná štruktúra, priestory.
- Charakteristiku prostredia objektu ochrany – ekonomická a sociálna situácia v regióne, stav na úseku verejného poriadku a ochrany majetku a objektu, štruktúra obyvateľstva, národnostné a etnické zloženie.
- Definovanie typu objektu ochrany a jeho okolia – popis objektu podľa vyhotovenia, určenia a otvorových výplní, popis dislokácie objektu, popis objektu z hľadiska prístupových ciest a členitosti terénu, hodnotenie existujúceho systému ochrany.
- Identifikáciu chráneného záujmu – popis druhu a hodnota chráneného záujmu.

Krok 2: Identifikácia a analýza bezpečnostných rizík – cieľom je identifikovať zdroje rizika, udalostí, ich príčiny a potenciálne následky, stanoviť kritéria rizika. Výstupom je register bezpečnostných rizík obsahujúci základné informácie o riziku ako sú ohrozenie, zdroj ohrozenia, scenár, pravdepodobnosť rizika, následky, veľkosť rizika.

Krok 3: Hodnotenie bezpečnostného rizika - zahŕňa porovnanie veľkosti rizika zisteného v procese analýzy s kritériami rizika, určenie priorít rizík, ktoré vyžadujú zaobchádzanie.

Krok 4: Návrh bezpečnostného projektu spočíva v spracovaní systému zabezpečenia objektu na základe efektívnej kombinácie technológií zaisťujúcich ochranu. Ide najmä o kombináciu mechanických zábranných prostriedkov (MZP) a technických zabezpečovacích prostriedkov (TZP).

Krok 5: Návrh variantov zabezpečenia nových a doplňujúcich opatrení – ide o spracovanie troch variantov systému zabezpečenia, ktoré sa líšia kvalitatívnou úrovňou použitých prvkov ochrany a cenou.

Krok 6: Posúdenie a výber víťazného variantu – pri posudzovaní jednotlivých variantov je treba brať do úvahy skutočnosť, že využitie každého MZP alebo TZP si vyžaduje určité náklady, a preto je potrebné posudzovať nielen mieru zníženia rizika, ale aj náklady s ním súvisiace.

Krok 7: Spracovanie technickej dokumentácie použitých MZP a TZP – ide o popis komponentov, ich vlastností, materiál, z ktorého sú vyrobené, možnosti ich využitia, technické parametre.

Krok 8: Vypracovanie prevádzkového poriadku ochrany objektu - prevádzkový poriadok ochrany objektu musí byť vypracovaný v súlade so zákonom o organizovaní verejných športových podujatí.. Jeho účelom je zaistiť bezpečnosť, ochranu zdravia a majetku účastníkov športové podujatia a športového zariadenia.

5. ZÁVER

Každé športové podujatie je spojené s rizikom. Typ a úroveň rizika závisia od premenných, ako sú miesto konania, prostredie, počet účastníkov, poveternostné podmienky, počet divákov a mnohé ďalšie. Účastníci musia akceptovať, že účasťou na športových podujatiach môžu vzniknúť riziká. Zároveň organizátori podujatia nesú právnu zodpovednosť podniknúť všetky primerané kroky na predchádzanie možným rizikám a zaistenie bezpečnosti účastníkov podujatia. Rýchly pokrok v IKT technológiách poskytuje organizátorom športových podujatí viac nástrojov, ktoré môžu použiť na zaistenie bezpečného prostredia. Kamerové systémy urobili veľký pokrok v technológii nielen z hľadiska rozlíšenia, ale aj vďaka použitiu umelej inteligencie na identifikáciu konkrétnych ľudí alebo akcií. Veľké športoviská a tímy tiež začali používať štítky s rádiofrekvenčnou identifikáciou na vstupenkách alebo aplikáciách v telefónoch, aby pomohli identifikovať a sledovať účastníkov na mieste konania. Tento typ informácií pomáha so zaisťovaním bezpečnosti na mieste konania, ale tiež pomáha organizátorom nasadiť dodatočné zdroje, keď je potrebné zvládnuť dlhé rady, zdravotné problémy, nájdenie stratených detí a mnohé iné problémy.

Literatúra

EK. (1985). *European Convention on Spectator Violence and Misbehaviour at Sports Events and in particular at Football Matches* (CETS 120). [cit. 2022-09-25]. Dostupné z: https://rm.coe.int/168007a086.

EK. (2017). *Council of Europe Convention on an Integrated Safety, Security and Service Approach at Football Matches and Other Sports Events* (CETS No. 218). [cit. 2022-09-26]. Dostupné z: https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatynum=218

HOFREITER, L. (2015). *Manažment ochrany objektov*. Žilinská univerzita v Žiline/EDIS – vydavateľstvo Žilinskej univerzity, 2015

NRSR. (2013). *Dôvodová správa. Vládny návrh zákona o organizovaní verejných športových podujatí a o zmene a doplnení niektorých zákonov.* [cit. 2022-09-25]. Dostupné z: https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&MasterID=4679

SPORTNET. (2012). *Egypt vyhlásil po tragédii štátny smútok*. [cit. 2022-10-22]. Dostupné z: https://sportnet.sme.sk/spravy/egypt-vyhlasil-po-tragedii-statny-smutok/.

SPORTNET. (2022). *Rozhodca neuznal gól, zomrelo vyše tristo ľudí. Najväčšie tragédie v histórii futbalu*. [cit. 2022-10-22]. Dostupné z: https://sportnet.sme.sk/spravy/futbal-argentina-peru-hillsborough-najvacsie-tragedie-v-historii-futbalu/.

ŠIMÁK, L. (2006). *Manažment rizík*. Žilina: EDIS – vydavateľstvo Žilinskej univerzity.

TLUČÁKOVÁ, L. (2020). *Organizácia športových podujatí*. Prešovská univerzita v Prešove, 2020. ISBN: 978-80-555-2511-2.

Zákon č. 1/2014 Z.z. o *organizovaní verejných športových podujatí.*

Abstrakt:

Verejné športové podujatia sú dôležitou súčasťou spoločenského diania. Predstavujú udalosť, na ktorej sa zhromažďujú ľudia s cieľom vykonávať športové aktivity či už súťažnou alebo nesúťažnou formou. Okrem samotných športovcov, účastníkmi týchto podujatí sú aj nešportujúci aktéri, t. j. diváci, usporiadatelia, rozhodcovia, delegáti, členovia realizačných tímov, funkcionári klubov a podobne. Prípravu, organizovanie a samotný priebeh športových podujatí sprevádzajú udalosti a javy nielen pozitívneho, ale aj negatívneho charakteru. Článok sa zaoberá problematikou bezpečnostných rizík verejných športových podujatí, právnym prostredím SR z hľadiska organizovania verejných športových podujatí a zaistenia ich plynulého priebehu a bezpečnosti a ochrany účastníkov týchto podujatí. Cieľom článku je taktiež definovať postup tvorby bezpečnostného plánu ochrany objektu futbalového štadióna.

Kľúčové slová: *športové podujatie, riziko, hrozba, bezpečnosť.*

Abstract:

Public sports events are an important part of social events. They represent an event in which people participate in order to perform sports activities, either competitively or non-

competitively. In addition to the sportsmen themselves, the participants of these events are also non-sporting actors, i. e. spectators, organizers, referees, delegates, members of implementation teams, club officials and the like. The preparation, organization and the very course of sports events are accompanied by events and phenomena not only of a positive but also of a negative nature. The paper deals with the security risks of public sports events, the legal environment of the Slovak Republic from the point of view of organizing public sports events and ensuring their smooth progress and the security and protection of the participants of these events. The aim of the paper is also to define the procedure for creating a security plan for the protection of the football stadium.

Key words: *sport event., risk, threat, security.*

JEL: *K 40.*

Ing. Mária Lusková, PhD. – Žilinská univerzita v Žiline, Fakulta bezpečnostného inžinierstva, maria.luskova@uniza.sk.

Doc. Ing. Mária Hudáková, PhD. – Žilinská univerzita v Žiline, Fakulta bezpečnostného inžinierstva, maria.hudakova@uniza.sk.

Článok je spracovaný s podporou projektu APVV-20-0481 – Stratégia udržateľnosti športovej organizácie v podmienkach Slovenskej republiky.

VOLBY DO ZASTUPITELSTEV OBCÍ: ČAS NA ZMĚNU?

Petr Kolman

1. ÚVOD

Volby do zastupitelstev obcí se v Čechách, na Moravě a ve Slezsku uskutečnily v pátek 23. září a v sobotu 24. září 2022. Dodejme, že termín těchto voleb byl spojen s prvním kolem voleb do třetiny Senátu.

2. PREFERENCE KANDIDÁTA V KOMUNÁLNÍCH VOLBÁCH

Nedostatkem dnešního systému voleb do zastupitelstev obcí je, že chce-li jednotlivý kandidát uspět ve volbách individuální kampaní, poškozuje vlastní volební stranu. Zatímco ve volbách do zastupitelstva kraje či Poslanecké sněmovny, pakliže je kandidát aktivní a získá preferenční hlasy, tím pomáhá své volební straně. V obecních volbách to neplatí. Pokud dnes někoho přesvědčí, aby volil právě jeho, tak nemůže současně křížkovat celou stranu.

Příklad ze statutárního města Brna – pokud volič zaškrtne celou stranu X, tak jí dává úctyhodných 55 hlasů, pokud jen svého pomyslného oblíbeného kandidáta MUDr. Petra Ledvinku,[1] tak přinese jeho straně pouhopouhý jeden hlas. U menších a středních stran se například v Brně presumovalo, že dostanou cca 3–5 mandátů,[2] co mají však reálně před volbami dělat kandidáti na pozici 6 a až do 55 místa? To mají být jen volebním křovím? Jedná se o plnohodnotnou, rovnou kandidaturu? Není to v rozporu s duchem Ústavy?

Lepší to není ani u stran velkých, pokud víte, že budete mít kupř. maximálně 12 mandátů a vy jste na 17 místě, co pak? Navíc u významnějších stran ve větších (především statutárních) městech je zákonitě více zájemců o přední pozice na kandidátce než ve stranách menších (resp. v dané obci méně populární). Mnohdy se s nimi více či méně transparentně vnitrostranicky „obchoduje“, tedy formou „příspěvků na volební kampaň“. A chudší kandidát se nahoru na listině leckdy nedostane a individuální přesvědčovací kampaň vést nesmí.[3]

[1] Autor zde zdvořile naráží na dlouholetou oblíbenost lékařů v českých komunálních volbách.
[2] V Brně v roce 2022 uspělo 6 volebních stran (resp. koalic), strana na 4. místě získala 4 mandáty, strany na 5. a 6. místě po 3 mandátech. Viz www.volby.cz.
[3] V Brně v roce 2022 nejúspěšnější volební strana získala 16 mandátů, ale nikdo tzv. „nepřeskakoval“, mandáty tedy získali kandidáti 1–16. Totéž u druhé nejúspěšnější brněnské strany – 13 mandátů získali kandidáti 1–13, ani zde nikdo nepřeskočil díky preferenčním hlasům. Viz www.volby.cz.

Pokud by kandidáti v modelovém případě na pozici 6 až 55 vedli nějakou kampaň, aby voliči hlasovali (křížkovali) výhradně pro ně, aby mohli přeskočit podobně jako v krajských nebo poslaneckých volbách, tak by v důsledku „své aktivity“ poškozovali svou vlastní volební stranu. De facto by ji kanibalizovali.

To moc dobře ví i vedení stran a hnutí a svým členům a kandidátům podpůrnou kampaň přímo či nepřímo zakazují, což je z jejich pohledu samozřejmě naprosto logické. Ostatně jistě jste zaznamenali, především ve větších městech plakáty s radami jednotlivých stran, napříč politickým spektrem: Křížkujte celou naši kandidátku, ne jednotlivé oblíbené kandidáty! Jaký pak mají takové volby reálný smysl? Nebo chceme, aby většina lidí kandidovala v komunálních volbách jen do počtu?

3. ZA MODRÉ ZVOLEN MILÁČEK ČERVENÝCH

Jestliže se nad dnešním volebním systémem zamyslíme hlouběji, tak „skákat“ v dnešním systému mohou především kandidáti, kteří jsou oblíbení u voličů jiných stran. To je nevídaný paradox a pochybuji, že to byl úmysl zákonodárce. Tedy, že za zástupce voličů pomyslné strany Plešatých, je zvolen favorit ostatních stran – od Kudrnatých po Blonďaté – těch, kteří vedle velkého křížku pro celou (*jinou-neplešatou)* kandidátku přihodili jeden nebo dva křížky nějakému oblíbenému „Plešounovi“.

Dalším letitým paradoxem je, že podle stejného volebního systému, se volí v Dolní Lhotě, která má například 500 obyvatel a podle úplně stejného volebního systému se volí v Praze, Brně, Olomouci či Ostravě. To není dobře.

4. ZÁVĚR - VE VELKÝCH MĚSTECH VOLME JINAK

De lege ferenda zastávám názor, že minimálně do zastupitelstev 26 statutárních měst[4] a hlavního města Prahy by se mělo volit dle podobného systému jako do našich krajských zastupitelstev. Tedy, že by volič volil pouze jednu stranu (jeden lístek) a na něm by mohl

[4] Kladno, České Budějovice, Plzeň, Karlovy Vary, Ústí nad Labem, Liberec, Jablonec nad Nisou, Hradec Králové, Pardubice, Jihlava, Brno, Zlín, Olomouc, Přerov, Chomutov, Děčín, Frýdek-Místek, Ostrava, Opava, Havířov, Most, Teplice, Karviná, Mladá Boleslav, Prostějov a Třinec. § 4 odst. 1 zákona č 128/2000 Sb., o obcích.

dát až čtyři preferenční hlasy. Nebráním se ani diskuzi, že by těch preferenčních hlasů mohlo být i více – třeba až osm, aby se zdůraznil charakter lokálních voleb, a jejich blízkost k lidem.

V navrženém modelu by odpadla výše zmíněná „kanibalizace“ vlastní kandidátky. Tím se zabrání znehodnocování účastí kandidátů „jen do počtu“, jelikož dnes je aktivnější uchazeč své straně v komunálních volbách de facto na přítěž.

V malých obcích a městečkách, kde se lidé více znají a více spontánně „křížkují“, by dnešní systém mohl zůstat zachován. Dodejme, že ve skoro třiceti procentech, především těch nejmenších, obcí byla podána jen jedna kandidátka, tak tam výše popsaný problém logicky odpadá. A pak máme obce, kde nechce kandidovat nikdo.

Abstrakt:

Článek je z oblasti veřejného práva, respektive práva správního organizačního. Autor se kriticky zamýšlí nad současným volebním systémem. Na závěr předkládá své úvahy de lege ferenda.

Klíčová slova*: veřejné právo, územní samospráva, volby.*

Abstract:

Municipal elections: Is it time for a change?

The article is from the field of public law, respectively administrative organizational law. The author critically reflects on the current electoral system. Finally, the author presents his reflections de lege ferenda.

Keywords*: Public law, Territorial self-government, Elections.*

JEL*: H83.*

JUDr. Petr Kolman, Ph.D. – AMBIS vysoká škola, Lindnerova 1, Praha, petr.kolman@ambis.cz.

KATEŘINA FRUMAROVÁ, TOMÁŠ GRYGAR, ZDENĚK KOUDELKA, LUKÁŠ POTĚŠIL, OLGA POUPEROVÁ, RADOVAN SUCHÁNEK, MARTIN ŠKUREK:

SPRÁVNÍ SOUDNICTVÍ

Petr Kolman

Nakladatelství Leges Praha 2022, ISBN 978-80-7502-611-8, 672 s.

Ačkoliv mnozí lidé dnes papírové knihy skoro nečtou, zůstává silná profesní komunita, která se této bohulibé činnosti věnuje. Možná jedním z rozlišovacích znaků v budoucnosti bude, že skutečně kvalitní odborníci, budou konzumenty kvalitních tištěných publikací.

Populární nakladatelství Leges vydalo v září 2022 v právní obci dlouho očekávanou kolektivní publikaci Správní soudnictví. Jako učitel správního práva musím podotknout, že je takřka neuvěřitelné, že kromě relativně zdařilých komentářů k zákonu, které však z podstaty věci nepokrývají a ani pokrývat nemohou některé obecnější a koncepční otázky správního soudnictví, až dosud neexistovala skutečně komplexní publikace věnující se správnímu soudnictví. Tedy pokrývající celé pomyslné hřiště jménem správní soudnictví, včetně jeho teoretických východisek, ústavněprávních aspektů apod.

V prvé řadě je nutné zmínit a ocenit autorský kolektiv, složený z akademiků hned tří právnických fakult. Z nichž mnozí nadto aktivně a úspěšně působí i v právní praxi. Začneme v krásné moravské Olomouci.

Z katedry správního a finančního práva Právnické fakulty UP v Olomouci jde o její vedoucí doc. JUDr. Kateřinu Frumarovou, Ph.D., dále pak JUDr. Tomáše Grygara (rovněž asistenta soudce Ústavního soudu), Doc. JUDr. Olgu Pouperovou, Ph.D. (také asistentku na Nejvyšším správním soudu) a JUDr. Martina Škurka, Ph.D. Brněnskou právnickou fakultu a vysokou školu Ambis reprezentuje zkušený ústavní právník, ex-poslanec a populární moravský advokát Doc. JUDr. Zdeněk Koudelka, Ph.D. a dále neméně erudovaný JUDr. Lukáš Potěšil, Ph.D. z katedry správního práva PF MU. Silný autorský kolektiv pomyslně uzavírá ústavní soudce JUDr. Radovan Suchánek, Ph.D. působící též na katedře ústavního práva Právnické fakulty UK v Praze. Širší autorský kolektiv, tvořený známými odborníky na správní právo i na právo ústavní, nadto z vícero právnických fakult a právních profesí, výrazně přispěl ke kvalitě zpracování a komplexnímu pohledu na problematiku, se zvláštním zřetelem na v praxi problematická místa právní úpravy správního soudnictví.

Publikace je členěna na 13 kapitol, dále vnitřně podrobně diferencovaných. První tři kapitoly se věnují pojmu a principům správního soudnictví, jeho historii a ústavním a mezinárodněprávním východiskům činnosti správních soudů. Právě v posledně jmenované kapitole je obsažen kritický rozbor jednotlivých ústavněprávních požadavků na činnost správního soudnictví, včetně například poněkud opomíjeného zákazu vydávání překvapivých rozhodnutí a s tím související nutnosti poučit účastníky o hrozícím neúspěchu v řízení, který je podle autora kapitoly zpravidla nutné uplatnit nejen v civilním řízení, ale i ve správním soudnictví. Důraz je například kladen i na problematiku práva na zákonného soudce v kontextu judikatury rozšířeného senátu NSS. Následující dvě kapitoly podrobně rozebírají pravomoc a příslušnost správních soudů a organizaci správního soudnictví, včetně cenných úvah de lege ferenda.

Nejobsáhlejší, a dle názoru recenzenta asi jednu z nejzdařilejších, šestou kapitolu, čítající přes 300 stran, autoři věnovali výkladu obecných ustanovení řízení ve správním soudnictví - § 32 až § 64 SŘS. Další kapitoly se již věnují jednotlivým žalobním typům či návrhům ve správním soudnictví a řízením o nich, konkrétně: řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (kap. 7), na ochranu proti nečinnosti správního orgánu (kap. 8), na ochranu před nezákonným zásahem (kap. 9), soudnictví ve věcech volebních a ve věcech místního a krajského referenda (kap. 10), řízení ve věcech politických stran a hnutí (kap. 11), řízení o kompetenčních žalobách (kap. 12), řízení o zrušení opatření obecné povahy (kap. 13) a řízení o zrušení služebního předpisu (kap. 14).

Všechny tyto kapitoly mají shodnou či velmi podobnou strukturu a jsou zpracovány na velmi vysoké úrovni, za použití širokého spektra literatury a judikatury. Ostatně celá publikace je vybavena podrobným poznámkovým aparátem čítajícím takřka 2000 poznámek pod čarou. Poslední dvě kapitoly publikace se věnují opravným prostředkům ve správním soudnictví, tedy kasační stížnosti a řízení o ní a obnově řízení.

Na obálce knihy a webu nakladatelství se lze dočíst, že výklad autorů „je založen na důkladné rešerši odborných zdrojů a kritickém náhledu na dílčí instituty, se zvláštní pozorností na ta ustanovení soudního řádu správního, která se ukázala v aplikační praxi problematickými“, přičemž reflektuje rovněž „covidovou“ judikaturu správních soudů. Uvedené lze plně potvrdit a zejména kritický rozbor nejaktuálnější „covidové“ judikatury správních soudů v kapitole o zrušení opatření obecné povahy, lze vysoce ocenit.

Jako právní teoretik oceňuji, že kniha není pouhým komentářem jednotlivých ustanovení soudního řádu správního, ale jde o propracované systematické dílo, které lze rovněž považovat za základní stavební kámen k dalším vědeckým a legislativním diskusím o podobě správního soudnictví. Též nutno zmínit, že představovaná kniha je mimořádně cenná i pro právní praxi, včetně advokátní a soudcovské. Na desítkách míst naleznou soudci, justiční čekatelé, advokáti a jejich koncipienti „rady a doporučení“, jak postupovat, a na jaká problematická místa si dát v praxi pozor.

Jelikož doposud neexistuje „klasická“ učebnice správního soudnictví, knihu jistě ocení i studenti a studentky právnických fakult i vysoké školy Ambis. I pro většinu z nich totiž bude tato přehledně členěná a kvalitně napsaná publikace stále ještě svým rozsahem akceptovatelná.

JUDr. Petr Kolman, Ph.D. – AMBIS vysoká škola, Lindnerova 1, Praha, petr.kolman@ambis.cz.

Redakční rada časopisu

doc. JUDr. Zdeněk Koudelka, Ph.D. ***Předseda***	*AMBIS vysoká škola Praha, Právnická fakulta Masarykovy univerzity*
prof. Vladimír Belych, Dr.Sc.	*Právnická fakulta, Uralská státní univerzita Jekatěrinburg Rusko*
doc. Akos Cserny, Ph.D.	*Univerzita tělesné výchovy, Budapešť, Maďarsko.*
prof. JUDr. Jozef Čentéš, Ph.D.	*Generální prokuratura Slovenska Bratislava, Univerzita Komenského Bratislava*
doc. Ing. Jaroslav Dočkal, CSc.	*Střední škola informatiky, poštovnictví a bankovnictví Brno*
JUDr. Ing. Zdeněk Dufek, Ph.D.	*Fakulta stavební, Vysoké učení technické Brno*
prof. Ivan Halász, Ph.D.	*Národní univerzita veřejné služby Budapešť, Ústav práva Maďarské akademie věd Maďarsko*
JUDr. Milan Hodás, Ph.D.	*Ústav státu a práva Slovenské akademie věd Slovensko*
Ing. Radoslav Ivančík, Ph.D.	*Akademie Policejního sboru Bratislava – Slovensko*
doc. JUDr. Ing. Radek Jurčík, Ph.D.	*Mendelova univerzita Brno*
prof. Ing. Ludvík Juříček, Ph.D.	*Vysoká škola DTI Dubnica nad Váhom Slovensko*
JUDr. Alena Kandalcová, Ph.D.	*Ústavní soud Brno*
Mgr. Pavel Kandalec, Ph.D.	*Právnická fakulta, Masarykova univerzita Brno*
JUDr. Petr Kolman, Ph.D.	*AMBIS vysoká škola Praha*
doc. JUDr. Jan Kolouch, Ph.D.	*AMBIS vysoká škola Praha*
Prof. Dr. Antoni Olak	*Vysoká škola veřejné a individuální bezpečnosti Katovice,* *Vysoká škola podnikání a správy Lublin, Polsko*
prof. JUDr. Petr Průcha, Ph.D.	*Právnická fakulta, Masarykova univerzita Brno*
doc. Ing. Milan Jan Půček, Ph.D.	*AMBIS vysoká škola Praha*
JUDr. Filip Rigel, Ph.D.	*Univerzita Hradec Králové*
RSDr. Petr Rožňák, CSc.	*AMBIS vysoká škola Praha*
Ing. Renata Skýpalová, Ph.D.	*AMBIS vysoká škola Brno*
doc. JUDr. Jan Svatoň, CSc.	*Právnická fakulta, Masarykova univerzita Brno*
prof. Dr. Boguslaw L. Ślusarczyk	*Řešovská univerzita, Rzeszów – Polsko*
Mgr. Irena Tušer, Ph.D.	*AMBIS vysoká škola Praha*
JUDr. Renata Vesecká, Ph.D.	*Vysoká škola finanční a správní Praha*

Adresa redakce

AMBIS vysoká škola a.s.

Časopis Právo a bezpečnost

Šujanovo nám. 1, 602 00 Brno

zdenek.koudelka@mail.ambis.cz

Vydává:

AMBIS vysoká škola, a.s.

Lindnerova 575/1

180 00 Praha 8 - Libeň

Tisk:

NOVPRESS s.r.o.,

Nám. Republiky 15,

614 00 Brno-Židenice

Registrováno Ministerstvem kultury pod číslem E 21228.

ISSN 2336−5323; www.pravoabepecnost.cz

Datum vydání: 15.12.2022

Objednávky předplatného přijímá vydavatel, cena předplatného je 600 Kč ročně, jednotlivé číslo stojí 200 Kč a lze jej zakoupit na adrese redakce. Vychází 3x ročně.

Ambis.

www.pravoabezpecnost.cz