

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta právnická

Katedra veřejné správy

BAKALÁŘSKÁ PRÁCE

Veřejný zájem

Předkládá: Marek Wittner

Vedoucí bakalářské práce: JUDr. Tomáš Louda, CSc.

Plzeň 2017

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

Fakulta právnická

Akademický rok: 2016/2017

## ZADÁNÍ BAKALÁŘSKÉ PRÁCE

(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení: **Marek WITTNER**  
Osobní číslo: **R14B0102P**  
Studijní program: **B6804 Právní specializace**  
Studijní obor: **Veřejná správa**  
Název tématu: **Veřejný zájem**  
Zadávající katedra: **Katedra veřejné správy**

### Z á s a d y p r o v y p r a c o v á n í :

1. Předmluva
2. Úvod do veřejné správy
3. Historický vývoj veřejné správy v ČR
4. Problematika veřejného zájmu
5. Skupiny zájmu
6. Daňová trestná činnost
7. Korupce a úplatkářství
8. Závěr

Rozsah grafických prací:

Rozsah kvalifikační práce: **cca 40 stran**

Forma zpracování bakalářské práce: **tištěná**

Seznam odborné literatury:

**viz zvláštní seznam**

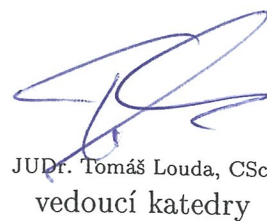
Vedoucí bakalářské práce: **JUDr. Tomáš Louda, CSc.**  
Katedra veřejné správy

Datum zadání bakalářské práce: **31. března 2016**

Termín odevzdání bakalářské práce: **31. března 2017**



Doc. JUDr. Jan Pauly, CSc.  
děkan



JUDr. Tomáš Louda, CSc.  
vedoucí katedry

V Plzni dne 8. října 2016

## Prohlášení

Prohlašuji, že jsem tuto bakalářskou práci zpracoval samostatně, a že jsem vyznačil prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpal způsobem ve vědecké práci obvyklým.

V Plzni 22. března 2017

.....

Podpis

## Poděkování

Mnohokrát děkuji vedoucímu mé bakalářské práce panu JUDr. Tomáši Loudovi, CSc. za profesionální spolupráci při tvorbě této bakalářské práce. Dále bych rád poděkoval mé alma mater a všem jejím zaměstnancům za příjemně strávené roky studiem nových poznatků. V neposlední řadě bych velmi rád poděkoval Mgr. Danielovi Slavíkovi Ph.D. za odbornou poradu při nahlížení na historické reálie.

## Obsah:

<b>1. PŘEDMLUVA.....</b>	<b>6</b>
<b>2. ÚVOD DO VEŘEJNÉ SPRÁVY .....</b>	<b>7</b>
2.1 <i>Správní věda .....</i>	7
2.1.1 <i>Jednotlivé vědecké přístupy .....</i>	8
2.1.2 <i>Relevantnost sociologických systémů .....</i>	9
2.2 <i>Sociologie práva .....</i>	10
2.3 <i>Pohled Maxe Webera .....</i>	10
2.4 <i>Émile Durkheim a jeho náhled .....</i>	11
2.5 <i>Karel Marx a základní pojetí rovnosti sociálního práva .....</i>	13
2.5.1 <i>Bedřich Engels, podpora díla Karla Marxe .....</i>	14
<b>3. HISTORICKÝ VÝVOJ VEŘEJNÉ SPRÁVY .....</b>	<b>15</b>
3.1 <i>Od feudalismu k dobám kontinuálního temna .....</i>	15
3.1.1 <i>Přechod z doby refeudalizace k osvícenství? .....</i>	16
3.1.2 <i>Rozvoj průmyslu a živnosti, základy raného kapitalismu .....</i>	17
3.2 <i>Tereziánské reformy .....</i>	17
3.2.1 <i>Přeměna feudální správy na moderní státní aparát .....</i>	19
3.3 <i>Změna vnímání společnosti a ústavní progresse .....</i>	19
3.4 <i>Hledání ústavního kompromisu přerušené dočasným zavedením neoabsolutismu .....</i>	20
3.5 <i>Rozvoj za první republiky .....</i>	22
3.6 <i>Vývoj během protektorátu .....</i>	22
3.7 <i>Změny zavedené v socialistickém Československu .....</i>	23
<b>4. PROBLEMATIKA VEŘEJNÉHO ZÁJMU .....</b>	<b>25</b>
4.1 <i>Stanovisko .....</i>	25
4.1.1 <i>Nejasnost „veřejného zájmu“ .....</i>	25
4.1.2 <i>Náhled .....</i>	26
4.1.3 <i>Obecné ukázky veřejného zájmu .....</i>	27
4.2 <i>Definice veřejného a soukromého zájmu .....</i>	29
4.3 <i>Vyvlastnění .....</i>	30
4.3.1 <i>Vztah vyvlastnítele a vyvlastňovaného .....</i>	30
4.3.2 <i>Dohoda – smluvní vztah .....</i>	31
4.3.3 <i>Náhrada škody .....</i>	31
<b>5. SKUPINY ZÁJMU .....</b>	<b>33</b>
5.1 <i>Míra úspěšnosti prosazení zájmu skupin .....</i>	33
5.1.1 <i>Rozdělení .....</i>	34
5.1.2 <i>Společenské důsledky fungování zájmových skupin .....</i>	34
<b>6. DAŇOVÁ TRESTNÁ ČINNOST .....</b>	<b>36</b>
6.1 <i>Typy daní a páchání trestné činnosti .....</i>	37
6.2 <i>Analýza průřezu pachatelů podvodů a souvisejících deliktů .....</i>	37
<b>7. KORUPCE A ÚPLATKÁŘSTVÍ .....</b>	<b>39</b>
7.1 <i>Příčina .....</i>	39
7.2 <i>Definice .....</i>	40
7.3 <i>Právní úprava .....</i>	40
<b>8. ZÁVĚR.....</b>	<b>41</b>
<b>9. RESUMÉ.....</b>	<b>43</b>
<b>10. SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY .....</b>	<b>45</b>

# 1. PŘEDMLUVA

„Bez zájmu občanů o stát republika se stává de facto státem aristokratickým, byrokratickým, státem menšiny - forma sama nerozhoduje o podstatě státu.“<sup>1</sup>

Při pojetí mé práce jsem se zpočátku domníval, že půjde pouze o strohý výklad některých už dávno daných skutečností, jelikož veškeré teze už byly více či méně předloženy v obdobích přede mnou. Jakmile jsem se začal celkovým tématem veřejného zájmu zabývat usilovněji, nacházel jsem nebývalou hloubku pro mě do té doby neznámou. Právo jako takové není pouze izolovaný obor zabývající se společností a regulací pojetí lidské činnosti. V zásadě je právo všudypřítomné a má určitý přesah do dalších věd, které se snaží osvětlit různé spolu související aspekty moderního života. V první kapitole jsem vytyčil základní uchopení problematiky a pro celkové doplnění jsem se posléze přiklonil k historickému vývoji, jež v podstatě zformoval aktuální podobu veřejné správy a z ní vyplývající veřejný zájem. Obecně platí, že pokud má něco konkrétní podobu, předcházet tomu samostatný vývoj ovlivněný mnoha faktory. Jelikož je toto téma velmi aktuální a progresivně roste spolu se znaky soudobé společnosti, jakož tomu bylo i v historických obdobích před naším věkem, naklonil jsem se k širšímu pojetí problematiky za pomoci různých vědních oborů, aby mé závěry vycházely z uchopení tematiky kombinací historie, práva a sociologie. Třetí kapitola je věnovaná okrajovému vysvětlení veřejného zájmu, uvedení obecných příkladů a mého náhledu na současný stav. V dalších částech mé práce zkoumám porovnání veřejné a soukromé motivace, daňové trestné činnosti ohraničené z pohledu veřejného zájmu, relevantních sfér vlivu ovlivňující chod státu, popisu vyvlastnění, náhrady škody, skupin zájmu, korupce a úplatkářství, kde se snažím za pomoci vybraných pramenů zhodnotit klíčové prvky a předložit celkové zhodnocení momentálního stavu z převážně teoretických hledisek. Celkový účel mého bádání není v tom opakovat dané pravdy, nýbrž poskytnout vlastní vhled a stanoviska k dané problematice.

---

<sup>1</sup> Tomáš Garrigue Masaryk (7. března 1850 – 14. září 1937), první československý prezident.

## 2. ÚVOD DO VEŘEJNÉ SPRÁVY

### 2.1 Správní věda

V případě vymezení okruhu problematiky popisující správní vědu a správní právo převládá globální konsensus, který přisuzuje této novodobé společenské disciplíně nebývalou šíři. K modernizaci dotyčného slouží každá nová teze, nový poznatek či pohled na soubor právních případů, spolu se souběžným doplněním o praktické, vědecké výstupy z jiných oborů. Zpočátku byly některé pohledy na danou problematiku chápány v užším měřítku, ale tento počáteční ostych byl v posledních letech vývoje překonán a nynější chápání vychází z propojení metodologie moderních společenských věd. Správní disciplína má nejbliže k právní vědě, protože ta se s určitým cílem zabývá výkonem veřejné správy. Nesmíme však zapomenout, že správa v souvislosti se svým vykonáváním klade důraz na efektivnost, úsporu i jiné aspekty řízení v poli státní působnosti.

*„Správní vědu můžeme vymezit jako společenskovední disciplínu, která zkoumá, popisuje a objasňuje obecné i dílčí otázky organizace a činnosti veřejné správy a vztahů a souvislostí mezi nimi, jakož i vnějšími jevy, na které veřejná správa působí a současně těch, které ovlivňují ji. Zabývá se veřejnou správou v její reálné podobě, konkrétní návody k jednání za účelem zvýšení racionalizace, jejího fungování, hospodárnosti, účelnosti a účinnosti a to jak pokud jde o uspořádání, tak i fungování veřejné správy. Správní věda zkoumá veřejnou správu, především její organizaci, funkce, úkoly, formy činnosti, metody řízení, ale také vztahy k okolí, postavení jejich pracovníků a další aspekty.“<sup>2</sup>*

Soudobý stav má také svůj historický kontext, který vychází z původního smyslu správní vědy. Do určité doby ne zcela existující správní právo bylo vnímané jako doplňující atribut výše zmíněné oblasti práva ve vedlejším rozsahu. Úkolem správní vědy bylo primárně zabezpečení ničím nerušeného fungování

---

<sup>2</sup> PAVLÁK, Miroslav. Řízení institucí veřejného sektoru po vstupu České republiky do EU. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, 2008. ISBN 978-80-7043-722-3, s. 6.



tehdejšího státního aparátu s převládajícími prvky policejního dohledu a absolutismu. „Uvnitř správní vědy vzniká jako jeden z dílčích oborů i správní právo, které se časem osamostatňuje, a to zejména v souvislosti se vznikajícím právním státem.“<sup>3</sup>

### 2.1.1 Jednotlivé vědecké přístupy

*Metody správní vědy:*

- *systémový přístup – Systémový přístup umožňuje překonávat úzký pohled jednotlivých specializovaných disciplín, aniž by je zbavoval jejich specifik, exaktnosti a funkce, kterou mají. Tento přístup je dále přínosný v tom, že poměrně snadno umožňuje převádění teoretických poznatků do praxe. V oblasti veřejné správy poskytuje možnost sledovat vazby uvnitř jednotlivých orgánů i mezi nimi a zjišťovat, zda se jejich působnosti nepřekrývají nebo naopak nevznikají mezery. Usnadňuje zjišťování komunikačních vazeb a napomáhá jejich optimalizaci.*

- *historický přístup – Historický přístup bývá někdy vymezován jako protipól systémového. Jím je sledováno, jak se vyvíjí určitý systém nebo jeho prvky v konkrétních poměrech, jaké skutečnosti na něj působily, co ovlivňovalo jejich změny. Tímto způsobem lze sledovat genezi jednoho systému případně jeho prvků nebo je porovnávat s jinými a to i z různých zemí.*

- *juristický přístup – Juristická metoda patřila po dlouhá desetiletí v Evropě k dominujícím. Samotný výboj správní vědy dal ovšem za pravdu konstatování, že toto nazírání nemůže být výlučné. Právní věda může např. dát odpověď na otázku, zda určitou záležitost bude třeba řešit vydáním právního aktu, nikoli však již jak by měla být zajištěna jeho realizace v konkrétních podmínkách.*

- *sociologické a sociálně psychologické metody – Ve správní vědě nacházejí svoje uplatnění také metody sociologické a sociálně psychologické. Pro veřejnou správu a její činnosti je charakteristické, že působí navenek, vůči těm, jímž jsou adresována její rozhodnutí nebo jiné akty. Jestliže má být dostatečně efektivní a*

---

<sup>3</sup> HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 8. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2012. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1, s. 35.

*zajistit soulad činností veřejné správy s postoji veřejnosti, musí být poznávány principy chování a postoje jednotlivců i sociálních skupin.*

- *empirické metody – Využití empirických metod ve správní vědě plyne z její povahy, jakožto sociální vědy, která potřebuje získat informace o veřejné správě a jejím reálném místě a fungování ve společnosti. Tyto metody slouží nejen ke zjišťování určitých skutečností, ale také ověřování hypotéz. Do této skupiny metod patří dotazování (rozhovor), pozorování a experiment. Vedle uvedených přichází v úvahu použití řady jiných obecných i dílčích metod a postupů, např. z oblasti ekonomie, srovnávacích věd a dalších.<sup>4</sup>*

Potřeba analytických metod vychází z předešlých okolností, které způsobily vznik moderní podoby veřejné správy a správní vědy. Historici se domnívají, že proces celkového formování nastal v polovině 17. století za působnosti centrálních mocností v Evropě. Jedním z hlavních držitelů moci v těchto centrálních státech byl absolutní vládce, který také dohlížel a spravoval státně územní záležitosti.

## **2.1.2 Relevantnost sociologických systémů**

Charakteristické rysy sociologie jsou ve svém pojetí lidské společnosti relevantním doplňkem výše zmíněných metodických postupů a pomáhají do vytvářet ucelený soubor vybadaných hledisek. Blízké studium soudobých a historických skutečností z různých úhlů pohledu při využití odlišných ohnisek a záběrů napomáhá na jednotlivé okruhy nahlížet systémově s následným řazením zkoumaných kritérií do vyšší formy. Malé, střední a ve valné většině případů velké systémové rozpětí zamezuje opomenutí klíčových prvků, od kterých se posléze odvíjí zhmotnění teorie v praxi.<sup>5</sup> „*Předně může jít o pohled značně širokouhlý, zahrnující rozsáhlé celky či globální procesy, vývojové trendy celých společností, světově rozšířené fenomény (např. módní trendy v kultuře, vztah různých společností k životnímu prostředí) apod. V tomto případě se hovoří o tzv. makrosociologii. Přístupy zabývající se středně velkými systémy, např. městem*

---

<sup>4</sup> PAVLÁK, Miroslav. Řízení institucí veřejného sektoru po vstupu České republiky do EU. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, 2008. ISBN 978-80-7043-722-3, s. 7.

*jako strukturou sociálních a dalších vztahů, určitým výrobním odvětvím, velkými podniky, rozsáhlými kategoriemi populace (děti, vysokoškoláci apod.) se nazývají mezosociologické. Konečně život v malých sociálních skupinách, hraní rolí, socializace v rodině, formy sociální kontroly v malých firmách atp. jsou typickými tématy mikrosociologie.*<sup>6</sup>

## **2.2 Sociologie práva**

Posunový směr od zkoumání společenských jevů k analýze právních skutečností a jejich provázání nastal za doby osvícenského hnutí. Myšlenkové změny u daných představitelů doby znamenaly zformování samostatné právní vědy, jež zkoumala fungování společnosti, státu a práva. Kontinuální vývoj hospodářských, politických, ideových aspektů podporoval empirické metody a vědní disciplíny na nich stavěné. Z tohoto vývoje posléze vznikla i sociologie práva, jakožto vedlejší produkt nastalých proměn zavedených pořádků. Konstituce vědní disciplíny sociologie práva, jako samostatného vědního oboru přišla až se začátkem 20. století po lince ryze sociologické. V první vlně tohoto myšlenkového obrození se Max Weber a Émile Durkheim zaměřili na odlišný způsob analýzy existujícího práva. Převážně se zabývali jeho sociální funkcí a provázaností se společenským uspořádáním.

## **2.3 Pohled Maxe Webera**

Považovaný za jednoho z největších myslitelů své doby, důsledně analyzoval právní skutečnosti z mnoha úhlů do té doby opomíjených. Na základě zkoumání jednotlivých proměnných jevů (lidské jednání, legitimita práva, společenské vztahy, reakce společnosti na právní tvorbu) vytvořil soubor východisek, která obohatila právní vnímání své doby. Rozdělení společenských uskupení na jednání jednotlivce nebo skupiny můžeme vnímat jako tehdejší vhled do problematiky soukromého či plošného zájmu. Rozvinutím tohoto názoru můžeme odvodit jisté reálie, které nám napovídají o záměru těchto jednotek. V centru dění jde buď o subjektivní motivaci, nebo o motivaci celoplošnou. Z pohledu práva je to jasné

---

<sup>6</sup> REICHEL, Jiří. Kapitoly systematické sociologie. Praha: Grada, 2008. Sociologie (Grada). ISBN 978-80-247-2594-9, s. 68.

vymezení veřejného a soukromého zájmu. V dalších svých tezích odvodil historické nálady a proměny ve společnosti od sociálního jednání, které je motivováno určitými jevy.

*„Čtyři typy sociálního jednání:*

- 1. Účelově racionální jednání, které pro jeho zřetelnost a jasnost lze nejnáze interpretovat. Je zaměřeno na úspěch a převládá v něm racionální volba prostředků k dosažení racionálně vytčeného cíle. Kritériem racionality je úspěch.*
- 2. Hodnotově racionální jednání je racionální ve volbě prostředků i vymezeného cíle, jenž je určován vědomou vírou v etické, estetické a jiné kulturní hodnoty. Hodnoty „o sobě“ určitého jednání. ”*
- 3. Tradiční jednání se realizuje prostřednictvím zvyku.*
- 4. Afektivní jednání je ve své motivaci i průběhu podmíněného iracionálními emocemi. “<sup>7</sup>*

## **2.4 Émile Durkheim a jeho náhled**

Silně ovlivněný jinými významnými osobnostmi z jeho profese vystavil celé své pochopení sociologických skutečností na základě popsání vnějších vlivů, které definují konání jedince určitým způsobem. Z rozboru jeho díla lze vyvodit, že typické prvky lidského jednání se v samé podstatě projevují jako spojení vnějších tlaků s existenční nezávislostí na státu. Zákony, zvyklosti, kulturní prostředí formují daný rámec historického vývoje a také pohled na právo širší veřejnosti. Odlišnosti mezi kulturním, historickým vývojem národů zapříčiňují rozdílné či úplně protichůdné vnímání ustálených jevů. Jedinec, základní jednotka společnosti je při svém vstupu do námi známého světa konfrontován se systémem právního řádu, víry, pravidel etiky a morálky konkrétní společnosti vlastní. Tyto

---

<sup>7</sup> VEČEŘA, Miloš a Martina URBANOVÁ. Sociologie práva. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2006. Právnícké učebnice (Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk). ISBN 80-86898-72-5, s. 45.

nové poznatky následně ovlivňují jeho úsudek a nastavují rámec chování, který přijímá za vlastní. Z toho lze vyvodit základní tezi, že lidská bytost je tvořená svým prostředím. Durkheimovo rozdělení společnosti na typologicky odlišné celky je do dnešní doby považované za nadčasové dílo. Zavedení termínu solidarity a společenské dělby práce v jeho pozdějších dílech popsalo podkresové základy průmyslového rozvoje ranného kapitalismu a sociálního státu.

*„Durkheim popisuje dva druhy společnosti a jím odpovídající typy solidarity:*

- 1. Solidaritu vládnoucí v nerozvinutých archaických společnostech, tzv. mechanickou, podle analogie s vazbou, která existuje mezi molekulami anorganické látky, v níž jsou všechny molekuly spojené čistě mechanicky. Solidarity v takových společnostech je určována shodou a podobností individuí, která ji tvoří, totožnosti společenských funkcí, jež tato individua plní, nerozvinutostí individuálních rysů. Mechanická solidarita je možná proto, že individuum je pohlceno kolektivem, kolektivní vědomí reglementuje celý život individua beze zbytku a kolektivní autorita je absolutní. Není zde místo pro individuální odchylky. Kolektivní vědomí je svým obsahem zcela náboženské. Durkheim nachází objektivní ukazatel solidarity v právu. Pro mechanickou solidaritu je charakteristické represivní právo, v němž je vyjádřena síla kolektivního vědomí a jehož úkolem je přísně trestat jedince, kteří porušili zvyk nebo zákon.*
- 2. Solidaritu v rozvinuté společnosti, tzv. organickou, kde každé individuum plní v souladu s dělbou práce jednu určitou speciální funkci a tím připomíná organismus s jeho různými orgány. Každé individuum je zde osobností. Organické solidaritě odpovídá tzv. restituční (obnovující) právo, jehož funkcí je „obnovení dřívějšího stavu věcí“, návrat narušených vztahů do jejich normální formy. Kolektivní vědomí se s rozvojem dělby práce stává slabším a neurčitějším, mění se jeho obsah – mění se ve světské, racionální. Dělbou práce považuje Durkheim za základní faktor vytvářející společenskou solidaritu, tj. společnost.“<sup>8</sup>*

---

<sup>8</sup> VEČEŘA, Miloš a Martina URBANOVÁ. Sociologie práva. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2006. Právnícké učebnice (Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk). ISBN 80-86898-72-5, s. 41.

## 2.5 Karel Marx a základní pojetí rovnosti sociálního práva

Jeden z hlavních zakladatelů sociologie, jehož dílo bylo nespočetněkrát špatně interpretováno. Marxovo základní chápání bylo postavené na kritice zavedených kapitalistických pořádků, které výlučně ovlivňovaly způsob života a společenského uspořádání ve vyspělých zemích. Vize sociálního státu, kolektivního vlastnictví a odvození hodnoty od výrobního procesu v kvantitě naznačovaly opačný posun od reality tržních systémů. Ideologický podtext, i když ne zcela na první náhled zřejmý, byl jedním z důvodů, proč se díla tohoto geniálního vědce chopily totalitní vlády. Aby mohly prosazovat své mocenské zájmy nad běžným obyvatelstvem, potřebovaly reformovat společnost od základu. Marxovo přerozdělení společnosti bylo odlišné od toho stávajícího a tak přímou měrou zapadalo do záměrů úsvitu nadcházející totality. Celkový náhled se přiklání k zpracování státu jakožto odlišného celku, který se ve své základní podstatě neslučuje s tradiční tržní ekonomikou. V důsledku rozmachu socialismu napříč Evropou a také na základě české zkušenosti s područním centrálním diktátu totality založeném na ideologii společenské rovnosti můžeme dnes spatřovat prvky, které doposud převládají i v našem právním řádu. Solidarita, sociální stát, veřejný zájem, sociální zabezpečení apod. Marxovo neměnný pohled na právo spatřuje v první řadě objektivní charakter norem, které utvářejí podstatu organizačního aparátu, jež zabezpečuje zájmy nejvyšších vrstev (subjektivní, soukromá motivace) na úkor tříd nižšího společenského postavení. Na tu dobu přiměřené, dnes radikálně vnímané názory Karla Marxe vycházely z tehdejších poměrů a „vykořisťování“ pracující třídy majiteli továren. Pokud je základním produktem práce hodnota a všichni jsou zařazení do kolektivního pracovního procesu, tak přeci není možné nemít rovné postavení před zákonem. V jednom z jeho spisů, Kritika Gothajského programu, popisuje problematiku rovnosti práva. *„Rovnost spočívá v tom, že se měří stejným měřítkem, prací. Jeden člověk je však tělesně nebo duševně zdatnější než jiný a dodá tedy za stejnou dobu více práce nebo může pracovat déle, a práce, má-li být měřítkem, musí určovat podle rozsahu nebo podle intenzity, jinak by přestala být měřítkem. Toto rovné právo je nerovným právem z nerovné práce, neuznává třídní rozdíly, protože každý je jen dělníkem jako ten druhý; avšak uznává mlčky nestejně nadání jednotlivce a tím i nestejnou výkonnost jako přirozené výsady. Aby právo vyrovnalo nerovné jedince (jeden dělník je ženatý, jiný ne; jeden má více dětí, jiný ne), bylo by nutné, aby*

*bylo spíše nerovné než rovné. Avšak právo nemůže být nikdy vyšší než hospodářská soustava a jí podmíněný kulturní vývoj společnosti.*<sup>9</sup>

### **2.5.1 Bedřich Engels, podpora díla Karla Marxe**

Dobrý přítel a velmi blízký spolupracovník Karla Marxe spatřoval v problémech tehdejšího světa podobné příčiny. Původem z bohatších poměrů zažíval skutečnosti běžného života odlišně, což stojí za přímým ovlivněním myšlenek sociální revoluce. Zastávce narovnaní stavů napříč třídami podporoval dělnické hnutí nebyvalými finančními prostředky. Kontinuální podpora Karla Marxe také umožnila vznik mnoha publikací, které definovaly sociální kritiku kapitalismu. V návaznosti na podobné smýšlení obou protagonistů třídního uspořádání společnosti docházeli také k podobným závěrům. „Marx i Engels chápou úlohu práva ve společnosti jako třídní formu zprostředkování ekonomických a dalších společenských vztahů. Tyto vztahy jsou objektem právní regulace, závazné úpravy chování lidí. Determinantou práva je ekonomická a sociální struktura společnosti. Obecná vůle panující třídy odráží tuto strukturu v rozporné jednotě – jejím výrazem je právo jako účinný nástroj uskutečňování třídního panství.“<sup>10</sup>

Třídní panství lze chápat jako elitní buržoazii, jež modeluje právní rámec napříč společnostmi. Stabilizační účelnost práva posléze dopomáhá k regulaci sociálních skupin a na ně navázaných složek.

---

<sup>9</sup> VEČEŘA, Miloš a Martina URBANOVÁ. Sociologie práva. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2006. Právnícké učebnice (Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk). ISBN 80-86898-72-5, s. 36.

<sup>10</sup> VEČEŘA, Miloš a Martina URBANOVÁ. Sociologie práva. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2006. Právnícké učebnice (Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk). ISBN 80-86898-72-5, s. 37-38.

## 3. HISTORICKÝ VÝVOJ VEŘEJNÉ SPRÁVY

### 3.1 Od feudalismu k dobám kontinuálního temna

Skoupá geneze českého státu byla obdobná, jako v některých nám pokrevně blízkým státům Evropy. Vývoj v českých zemích byl rámcově podobný jako v jim blízké části středoevropského regionu. Vnější vlivy formovaly či přinejmenším ovlivňovaly všeobecná měřítka, která pak byla diktována shůry jako prospěšná. Centralizační zájmy jiných státních uskupení měly mocensky podpořit absolutismus. Rozvíjely systém, který nevykazoval prvky demokracie, jeho cílem bylo represivními prostředky prosazovat zájmy ústřední moci hlavně absolutistického vládce, dopomoci měl i dohled nad všemi aspekty lidského života u nás. Absence podpory inovací zde měla bránit nějaké zásadní změně stávajícího uspořádání, mezi což lze zahrnout i zrušení nevolnictví, či uvolnění vazeb českých zemí v rámci habsburské monarchie. Nicméně lze říci, že po událostech na Bílé hoře přesto nastal zásadní zlom, kdy se nově prosazovala svrchovaná moc Habsburků. Nastalo období refeudalizace se záměrem prosadit zpevnění souvisejících vztahů. Toto období je nazýváno jako zostřené poddanství nebo druhé nevolnictví. V letech 1620-1740 převládaly tendence k omezení stavovských práv, což vedlo k posílení autonomie absolutní moci. To bylo podpořeno již Obnoveným zřízením zemským, vydaného v roce 1627 pro Čechy a později v roce 1628 také pro Moravu. V některých okrajových částech země avšak stále platilo staré moravské zemské zřízení nebo předbělohorská právní úprava. Následovné postavení německého jazyka do stejné roviny s mluvou českou v zemské správě pouze urychlilo proces transformace českého území v další „koloniální“ část rozsáhlé monarchie. Elita českého národa pozbyla důvod praktikovat nebo rozvíjet jazyk český a s tím se agenda správy uzavírala běžnému obyvatelstvu. Zákony, výnosy a jiné právní akty tedy byly vydávány převážně v německém jazyce, dochované příklady českých překladů nepocházely z oficiálních státních zdrojů, nýbrž těch soukromých. Výhradní práva nad správou země měl jenom panovník v čele s erudovanými úředníky (připravovanými byrokraty, praktická racionalizace na úkor „tradičních“ práv), kterým byl poskytnut omezený výměr pravomocí v rozhodovacích procesech. Finalizace transformačního procesu dosáhla svého „zdrábného“ konce v podobě kompletního



zestátnění státní správy až s příchodem Marie Terezie. Proces udržení moci nad českou zemí avšak podporoval i její otec Karel VI. „V roce 1713 prosadil Karel VI. celkem hladce pragmatickou sankci, podle níž byly všechny habsburské země nedílné a dědičné v habsburském rodě. Dědičný nárok měli především mužští potomci Karla VI. podle primogenitury a v pořadí linií. Kdyby panovník neměl mužské potomky, měly nastoupit na trůn dcery Karlovy a jejich potomstvo, popřípadě dcery předcházejícího panovníka a jejich potomstvo.“<sup>11</sup> V podstatě se jednalo o legální cestu převedení výhradního vlastnictví nad českým státem v praxi. Výsledek? Ústřední moc byla i nadále prosazována na úkor osobních zájmů tradičních reprezentantů českých zemí, přítomné omezení práv se promítlo do českého školství, výchovy včetně praktikování častých chirurgických zásahů do marných pokusů o demokratický rozvoj, což nikdy nebylo v úplném zájmu monarchie.

### 3.1.1 Přejchod z doby refeudalizace k osvícenství?

Ve výseku vlády Marie Terezie, jsou založeny pilíře s charakterem osvícenství, které se ve svém významu liší od policejního, reakčního absolutismu. Zásahy do chodu státu se týkaly všech instancí od těch nejvyšších, až po ty nejnižší. Stavovský vliv byl pomalými kroky zcela oddělen od veřejné správy a nahrazen centrálním státním aparátem. I když byla inteligence do jednotlivých úřadů nabírána z řad měšťanů, bylo požadováno právnické vzdělání pro výkon úřednických postů, nesporná závislost na absolutním vládci přetrvávala i nadále. Výchova lidí podtržená ideologickým podhoubím ve specifických kruzích vštěpovala úřednictvu poslušnost, loajálnost k státu a panovníkovi. Po zavedení tzv. konduity v letech 1781 se do veřejné správy přidružilo kontrolní schéma, které sledovalo zájem, výkon, potřebnost jednotlivých pracovníků. Jednalo se tedy o jeden z prvních kontrolních mechanismů sledující efektivnost vstupů a výstupů v rovině výkonu agend spojených s byrokratickým chodem státu. Nenadálá krize způsobená vlivem špatného nakládání s financemi státního „rozpočtu“ zapříčinila uvedení hospodářské politiky do běžného chodu státu. Z velké části ovlivněná ekonomicko-filozofickým směrem merkantilismu tak v konečné fázi představovala nacionální verzi tržní ekonomie. Státní zájem se začal obohacovat i

---

<sup>11</sup> HLEDÍKOVÁ, Zdeňka, Jan JANÁK a Jan DOBEŠ. Dějiny správy v českých zemích: od počátků státu po současnost. [1. vyd.]. Praha: NLN, Nakladatelství Lidové noviny, 2005. ISBN 80-7106-709-1, s. 118.

o názory, že jednou z priorit je zajistit obecné blaho všech občanů, což vedlo k zakládání nových dosud neexistujících odvětví správy. Vlivy tohoto rázu se promítly do budování infrastruktury, školství, církevních jednotek, poměrů v obcích, běžné zábavy, obchodu a v neposlední řadě imigrační politiky. V druhé rovině stále přetrvávala omezení v podobě státního dohledu nad všemi pořádky souvisejícími s výkonem nového hospodářského směru.

### **3.1.2 Rozvoj průmyslu a živnosti, základy raného kapitalismu**

Nově vzniklé úřady, které vytvořil Karel VI. v předešlém období jeho vlády měly převážně podpořit navýšení objemu průmyslové výroby a obchodování, ale ty se nesetkaly s valným úspěchem. Marie Terezie tyto dysfunkční aparáty převzala a obnovila jejich činnost v roce 1743 s tím, že do jejich pravomoci byla přenesená všechna problematika týkající se manufaktur, směnného obchodu a dalších prvků ekonomického rámce hospodářství. *„V roce 1746 bylo zřízeno univerzální komerční direktorium ve Vídni jako centrální úřad pro správu komerčních záležitostí celé říše. Šlo již o druhý pokus o vytvoření ústředního komerčního úřadu, který byl počátkem složitého vývoje komerční správy, zejména v tereziánském období, a který byl prakticky ukončen teprve v roce 1862 definitivním konstituováním ministerstva obchodu.“*<sup>12</sup> V následujícím období byly posléze založeny potřebné úřady, které kontrolovaly jednotlivé živnosti na základě jejich oboru podnikání.

## **3.2 Tereziánské reformy**

Za času působnosti Marie Terezie v období 1740-1780, která nastoupila za vděku pragmatické sankci, kterou vydal Karel VI., došlo k osvícenským krokům, které udaly směr naší země do budoucnosti. Cílem reforem bylo upevnit státní pozici, transformovat hospodářství, centralizovat státní správu a v neposlední řadě připravit monarchii na možné válečné konflikty. Mezi hlavní reformy bychom měli počítat především ty týkající se správy, rozvoje průmyslu, statutu člověka, lidských práv či školství.

---

<sup>12</sup> HLEDÍKOVÁ, Zdeňka, Jan JANÁK a Jan DOBEŠ. Dějiny správy v českých zemích: od počátků státu po současnost. [1. vyd.]. Praha: NLN, Nakladatelství Lidové noviny, 2005. ISBN 80-7106-709-1, s. 139.

## Reformy:

- česká samostatnost zaniká, převedení správy do sféry vlivu Česko-rakouské kanceláře, omezení pravomocí stavovských zemských sněmů
- rozvoj podnikání, textilní manufaktury, ochrana před zahraniční konkurencí, jednotná měna, první papírové peníze, zavedení celní unie, vyhotovení soupisu půdy a obyvatel do katastru pro daňové účely
- zmírnění nucené roboty v prvním období, posléze úplné zrušení nevolnictví příslušným patentem
- transformace armády, zbrojení, modernizace válečných a policejních složek
- kompletní reforma školství, vzdělání dostupné i na venkově pro obyčejné občany s povinnou školní docházkou, výuka německého jazyka
- územní rozvoj, růst počtu měst a vesnic napříč českou zemí

Pod vlivem fyziokratů se ze západní Evropy rozšířila představa, že stabilita a rozvoj státu jsou závislé na progresi jeho obyvatel - K realizaci zmíněného pak došlo např. v návrhu Raabovy reformy na svěření půdy velkostatků do dědičného nájmu širokým vrstvám selského obyvatelstva, který byl jen ve velmi omezené míře realizován.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> PROCHÁZKA, Jan. Parcelování velkostatků (raabisace) za Marie Terezie v Čechách. Praha, 1925. Práce ze semináře českého práva na KU v Praze, s. 7-11.

### 3.2.1 Přeměna feudální správy na moderní státní aparát

Základní prvky, které posléze formovaly období v rozpětí let 1848-1990 byly převážně zakotveny v tereziánském období. Jak bylo řečeno v předešlých tezích, potřeby zachovat ničím nerušený průběh v prosazování nutných reforem napříč byrokratickým aparátem státu podněcovaly normotvorbu s jednotným cílem podpořit vyšší zájmy panovníků. Feudální správa od určitého okamžiku přestala vykazovat dostatečnou míru efektivity, flexibility, návaznosti na aktuální dění v době, což vedlo k přechodu na nové modernější schéma. S rozvíjejícím se záběrem společnosti postupem času přibývaly nové správní orgány regulující daná odvětví. V prvních krocích došlo k zásahům do nejnižší instance, které měly značně omezit tehdejší stavy. Vliv stavů byl poslední linií stojící mezi absolutní kontrolou a panovníkem, proto musel být odstraněn z cesty. I když v samotné podstatě tyto kroky znamenaly stísnění prostředí v podobě většího dozoru, kontroly nad děním na všech úrovních bylo to také něčemu prospěšné. Účelová reforma správy krok po kroku přetvářela staré pořádky a uváděla je do světla nové, dosud nevídané profesionality. Důraz na právnické vzdělání a oddanou spolupráci ve věcech státu jako vedlejší produkt přinesl odměňování poctivé služby a zabezpečení úřednictva v podobě odměnění nebo důchodové penze.

### 3.3 Změna vnímání společnosti a ústavní progresse

Základní kameny parlamentního uspořádání můžeme přisoudit politickým a společenským změnám začínajících vlnou nepokojů. Celospolečenské vnímání přístupu k politické moci se zásadně změnilo a s tím začaly narůstat tendence proti dosavadnímu pojetí absolutní vlády. Těžká situace svázala mocenskému zřízení ruce a tak byla provedena nutná opatření. *„Pro počáteční úspěch, revoluce v habsburské monarchii bylo rozhodující revoluční povstání ve Vídni ve dnech 13.-15. března 1848, kdy byl přinucen odstoupit nenáviděný Metternich a císař slíbil vydání ústavy a zaručení občanské svobody. K tomu 25. dubna 1848, kdy byla ústava, zvaná podle jejího autora Pillersdorffova, ve Vídni publikována a 8. května byl oktrojován císařským patentem volební řád do říšského sněmu. Ministr vnitra Pillersdorff se netajil tím, že narychlo sestavená ústava o 59 paragrafech, jako nepůvodní kompilát cizích vzorů, měla více méně vyjít vstříc volání po konstituci a utlumit veřejné mínění. Při všeobecném pozdvižení myslí se totiž*

*nepočítalo ani příliš s tím, že konstituce bude podrobena kvalifikované kritice. Pillersdorffova ústava se nevztahovala samozřejmě na Uhry ani na italské země, uchovávala posvátně neporušitelné postavení panovníka a předpokládala dvoukomorový zastupitelský systém jmenovaného senátu a volené poslanecké sněmovny. Poslanecká sněmovna měla být volena nepřímo prostřednictvím voličů, přičemž z voleb byli vyloučeni všichni „nesamostatní“ občané, pracující v námezdním poměru či jinak závislí.“<sup>14</sup> V konečném důsledku i tyto změny neznamenal okamžitý přechod k uvolněnější liberální formě státu, nýbrž se jednalo pouze o malé kroky vpřed. Politická situace v rakouském státě se průběžně s časem zhoršovala a názory různých politických představitelů se zásadně rozcházely. Na jedné straně byly nebývalé snahy o prosazení liberální občanské společnosti a na straně druhé hájení starých pořádků. Vlivem zhoršené situace avšak došlo k zavedení prvků konstituční monarchie, což byl další krok na dlouhé cestě k nynější podobě českého státu.*

### **3.4 Hledání ústavního kompromisu přerušené dočasným zavedením neoabsolutismu**

V letech 1848-1849 došlo k pokusu o zavedení demokratické ústavy Kroměříšským sněmem která ale nevzešla v platnost, jako její protiváha byla prosazována tzv. březnová ústava, která zaváděla dílčí demokratizaci, byť za cenu silných panovnických pravomocí a prosazení centralismu a která nakonec byla vládnoucími kruhy také opuštěna jako příliš úzký rámeček. Došlo k nastolení neoabsolutismu, tzv. Bachova absolutismu. Právě v tomto období však došlo k významné dílčí modernizaci v podobě nových institucí územní samosprávy spolu s plným postátněním a modernizací soudnictví, a v neposlední řadě došlo i k rozvoji ekonomického liberalismu (vznik liberálního živnostenského řádu, odbourání vnitřních cel uvnitř monarchie). Nový následně umrtvený konstituční systém nevedl k odstavení dosavadních autoritativně si počínajících elit, které zachovávaly nejvyšší vládní posty a kontrolovaly armádu, nýbrž přispěl “jen“ k širšímu uplatnění nových buržoazních vrstev ve společnosti spolu se získáním legislativních záruk, jejichž praktická hodnota závisela na přístupu stávajících

---

<sup>14</sup> SCHELLE, Karel. Vývoj veřejné správy v letech 1848-1990. Vyd. 2. Praha: Eurolex Bohemia, 2005. ISBN 80-86861-66-X, s. 17-18.

držitelů moci. K prohloubení ekonomické a hlavně k politické liberalizaci došlo až v 60. letech přičiněním německé liberální buržoazie, přičemž novou progresi zapříčinily zahraniční vojenské neúspěchy habsburské monarchie, které vedly k pádu některých dosavadních udržovatelů neoabsolutismu a k hledání nového vnitřně stabilizačního konsensu. Příslib k obratu představoval říjnový diplom z roku 1860, po kterém ale následovalo prosazení oktrojované únorové ústavy. Došlo k obnovení parlamentarismu, ovšem bez zavedení ministerské odpovědnosti vůči zastupitelskému tělesu, s faktickou kontrolní institucí státní rady složenou z panovníkovi oddaných byrokratů, co měli posuzovat vhodnost předkládaných zákonů. Naopak dílčí demokratický prvek představovala tzv. ministerská rada, která rozhodovala o významných státních otázkách prostou většinou a o těch velmi významných jednoznačně. K hlubší demokratizaci došlo až na základě ústavy z roku 1867, na jejímž základě se prosadily nové demokratické mechanismy do fungování státu a omezila se moc byrokracie. Tehdy byla také zavedena moderní organizace správy všech instancí, jež pak přešla první republika. Monarchie tehdy byla rozdělena na dvě do značné míry samostatně fungující části, na Rakousko-Uhersko. Nicméně i tato ústavní norma přenechala dosti silný vliv na chod státu císaři, respektive na něm přímo závislým exponentům. Císař nebyl vůči voleným orgánům zodpovědný, jmenoval a propouštěl ministry, skrze na něj závislého společného ministra války měl značný vliv na armádu, zahraniční politiku ovlivňovaly jeho vazby na převážně aristokratický diplomatický sbor. Císař též jmenoval členy horní komory parlamentu složenou z aristokratů a vyznamenaných kariérních byrokratů, v dolní komoře parlamentu měly zase značný vliv aristokratické kruhy v rámci velkostatkářské kurie. Zemské sněmy v rakouské části monarchie obdržely pravomoci umožňující vystupovat navenek jako reprezentanti domovské země a podporovat její rozvoj, ovšem do značné míry jim byly jen přepuštěny dílčí pravomoci mající odlehčit agendě centrálních orgánů a tak usnadnit centralizaci, ke konci existence monarchie byla jejich praktická úloha českém národním životě minorizována. Významný modernizační a demokratizační počín představovalo v roce 1907 zavedení přímého a rovného hlasovacího práva, jež smazalo dosavadní znevýhodnění velké části obyvatelstva v důsledku kuriálního systému v kombinaci s nezanedbatelně vysokým majetkovým cenzem (odvíjelo se to od výše placených přímých daní). Stávající silné centrální pravomoci se tvrdě

ukázaly za první světové války, kdy vláda využívala možnosti vydávat nařízení s platností zákona a kdy byl veřejný politický život umrtven.

### **3.5 Rozvoj za první republiky**

Po vzniku nezávislého Československa se rovněž střetly dvojí tendence, první bylo hledání širšího společenského konsensu, tou druhou bylo zabezpečení mocensky stabilních poměrů, ve smyslu překonání hrozeb od radikální levice a ze strany německé menšiny. Ústava Československa vzešla od revolučního národního shromáždění, jež se ustanovilo z politicky aktivních představitelů z tradičních politických stran s rozdělením křesel na základě výsledků z posledních předválečných voleb. Mocenské prosazování se projevilo v politizaci státní správy, ovšem s její současnou demokratizací. Slabiny systému se projevovaly v nadbytečném senátu (vytvořeného jako pojistka), v obtížnou měnitelnost ústavy založené na jejích ustanoveních (jen na základě souhlasu minimálně 60% poslanců), nehospodárnou a málo efektivní správou (následně za druhé republiky ve zvýšené míře vypomáhaly nestátní a polostátní organizace), neúspěchu správní unifikace Čech, Moravy, Slezska, Slovenska a Podkarpatské Rusi. Vliv parlamentu byl umenšen pomocí možnosti využívání zmocňovacích nařízení vládou (byť schválené parlamentem), což byla praxe, která za druhé republiky vyvrcholila faktickým nahrazením parlamentu rozhodnutími vlády. Československo převzalo velkou část norem z dob Rakousko Uherska, řadu z nich ale vylepšilo. Druhá republika pak přinesla porušování a degradaci vícero dřívějších ústavních norem, mj. přestal od prosince 1938 fungovat parlament. V případě první republiky se jednalo o velmi významné přechodové období na cestě k vnitřní modernizaci, třebaže s ním spojený systém trpěl některými dřívějšími neduhy, kdy nedošlo k realizaci všech ústavních norem a kdy mohl být obcházen parlament

### **3.6 Vývoj během protektorátu**

V rámci protektorátu došlo po kratším období okupační správy k zavedení dvojích správních institucí, vedle postupně stále více oklešťovaných institucí z doby samostatné republiky působily orgány podřízené hlavnímu místnímu reprezentantovi nacistického Německa, říšskému protektorovi. Ty spravovaly záležitosti v protektorátu žijících Němců, hlavně ale vykonávaly dozorní a

kontrolní činnost nad reziduální českou správou, která plnila jen funkci zabezpečení překlenovacího provizoria. Za tímto účelem docházelo i k částečné racionalizaci správního systému, která ale sloužila jen zájmům říše.

### **3.7 Změny zavedené v socialistickém Československu**

Po osvobození nedošlo k plnému obnovení dřívějších ústavních poměrů. Stalo se tak s ohledem na podporu sociálních proměn (jejíž součástí byly znárodňovací dekrety) a na plány nového rovnoprávnějšího postavení Slováků v rámci společného státu; zmínky je hodno zrušení senátu. Změny mělo posvětit skrze novou ústavu Ústavodárné národní shromáždění zvolené v roce 1946, která však byla přijata až po komunistickém převratu z února 1948. Výsledný produkt - ústava z roku 1948 - přitom odrážel realitu, která byla spojená s novou mocí. Mocenské postavení komunistické strany a s ním spojená politická praxe totiž nebyly založeny na explicitně sankcionovaných normách. V poměrně demokraticky koncipované ústavě tak byly jen relativně vágní odvolávky na obhajobu zájmů „lidové moci“. Tzv. vedoucí úloha komunistické strany byla přímo uvedena až v socialistické ústavě z roku 1960, třebaže ani ona nebyla v tomto ohledu plně vypovídající o stávající praxi. Cílem režimu byla dalekosáhlá přestavba společnosti z hlediska sociálního i hospodářského, s prosazením pevné mocenské kontroly. Za tímto účelem došlo k tvorbě mnoha nových institucí, které měly k těmto cílům být nápomocné. Sem patří mj. ustanovení národních výborů, které měly zajišťovat ve všech oborech veřejnou správu jako náhražky za dosavadní orgány obecní a okresní a zemské správy. Jejich zavádění bylo přislíbeno již v roce 1945 (kdy začaly vznikat), samotné praktické kroky k obecné realizaci ale byly podniknuty až v letech 1946-1947. Komunisté z nich po převratu učinili výlučného vykonavatele veřejné správy ve všech oborech na příslušné úrovni, jejich specifikem bylo, že se do nich od roku 1945 do roku 1954 nekonaly řádné volby. Jednalo se o přerušování dosavadní kontinuity, neboť výbory na nižší úrovni podléhaly těm na vyšší, přičemž obecně nad nimi byla vláda a ministerstvo vnitra. K nim pak byla připojena řada zařízení a institucí, v reálu však s nimi panovala dost velká nespokojenost mezi řadovými občany. Nový systém byl přitom budován zprvu bez ohledu na doprovodnou stagnaci životní



úrovně, k vsřícným krokům z centra tak následně docházelo primárně s cílem udržet sociální smír.<sup>15</sup>

Specifikem komunistického režimu přitom bylo, že svoji legitimitu odvozoval od naplňování veřejného zájmu, jako údajná zákonitá vyšší forma organizace společnosti.

---

<sup>15</sup> KALINOVÁ, Lenka. Společenské proměny v čase socialistického experimentu: k sociálním dějinám v letech 1945-1969. Praha: Academia, 2007. ISBN 978-80-200-1536-5, s. 203-204.

## 4. PROBLEMATIKA VEŘEJNÉHO ZÁJMU

### 4.1 Stanovisko

S problematikou veřejného zájmu se můžeme setkat v běžném životě a to za různých okolností. Ať už se jedná o vyvlastnění z důvodu výstavby dopravní infrastruktury či o realizaci jiných převážně stavebních projektů. Dle mého názoru je celkový institut velmi rozostřený a momentální stav odpovídá fádňě jasné, ne zcela popsané oblasti práva. Pohledy a jednotlivá uchopení na konkrétní pojem veřejného zájmu se u každého náhledu liší, ale můj postoj se přiklání k té skutečnosti, že tento institut má v moderním fungování státu své nenahraditelné místo, i když některá rozhodnutí mohou být v určitých případech velmi kontroverzní.

#### 4.1.1 Nejasnost „veřejného zájmu“

Na jedné straně celého spektra stojí veřejnost a veřejné mínění, na straně druhé soukromé zájmy, soukromé vlastnictví a další subjekty dotčené právem. Toto schéma ve své vlastní podstatě omezuje možnosti k detailnějšímu uchopení jádra veřejného zájmu. Terminologická neúplnost je pouze důsledkem demokratického fungování státního zřízení a pozdějšího členství v Evropské unii. Štrasburské orgány rozsáhlou měrou ovlivňují realizaci agend spojených s veřejným zájmem, mezi které patří například vyvlastnění majetku, jež je úzkou skupinou dotčených považováno za zásah do základních lidských práv. Čirá definice nebo ukotvení daného pojmosloví nás odkazuje na pasáž obsaženou v článku 1 Dodatkového protokolu Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících. Termín „veřejný zájem“ v něm detailněji obsažen není, ale obsahuje stanovu vztahující se k oblasti vyvlastnění. I když je ponechán prostor pro normativní tvorbu v této oblasti, jelikož se veřejný zájem váže k vnitrostátním záležitostem na úrovni jednotlivých členských zemí, stále existuje obecný konsensus, který je orientován jednotným směrem dodržování základních lidských svobod a přidruženým oblastem platného mezinárodního práva.

*„Každá fyzická nebo právnická osoba má právo pokojně užívat svůj majetek. Nikdo nemůže být zbaven svého majetku s výjimkou veřejného zájmu a za podmínek, které stanoví zákon a obecné zásady mezinárodního práva.“<sup>16</sup>*

Z toho jasně vyplývá, že orgány Evropské unie a konkrétní navazující úmluvy převzaly pod svá křídla normotvorbu a udávání relevantního směru ve formě vlastních rozhodnutí a judikatury do nadcházející budoucnosti.

Převod majetku za účelem vykonávání politických úkonů podporující sociální rovnost napříč společnostmi splňuje kritérium veřejného zájmu. Nejvíce však záleží na spravedlnosti právního systému, který ukládá smluvní a vlastnická práva fyzických nebo soukromých osob s ohledem na veřejné záležitosti. Legislativní prostředky cílené na zachování rovnosti tudíž nesou prvky plošného zájmu společnosti, a to i v případě, že obsahují ne zcela „dobrovolný“ převod majetku. Z pohledu judikatury českého soudnictví je mnohdy aplikace kladena zejména v případech nevýlučného poškození státu v určité konkrétní věci či v případech zabavení finančních prostředků plynoucích z trestné činnosti a jiných skutků podobného charakteru. Pokud se zabavení takového majetku týká reálně nezaplacených daní, hotovosti z prodeje nelegálních omamných látek, tak je ve státním zájmu i všech občanů okamžitá náhrada způsobených škod.

#### **4.1.2 Náhled**

Pohledy na veřejný zájem jsou různé a odlišují se v mnoha ohledech, avšak pokud bychom nahlíželi na celé téma z určitého úhlu, mohli bychom najít klíčová kritéria, pojmy. Figuruje celky „společnost“ a „stát“ jsou dva na sobě závislé organismy existující na základě provázané symbiózy, kdy jeden autonomní „orgán“ svou činností a působností ovlivňuje ten druhý. Stát je tvořený jednotkami (lidmi) seskupených do celků se společnými nebo individuálními zájmy. Z hlediska české demokracie, která je svým způsobem velmi solidární a její forma přímou měrou vychází z historického vývoje novodobých dějin je tedy zcela nelehký úkol jasně a konkrétně stanovit oblasti zájmu. Z praxe je obecným faktem taková skutečnost, že se tyto zájmy prolínají různými obory lidské činnosti, oblastmi a v neposlední řadě službami, které zajišťuje stát. Ať už se

---

<sup>16</sup> Rada Evropy, Protokol 1 k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, 20. března 1952 vyplývající ze Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb.

jedná o sféry územního rozvoje, plánování, nové výstavby, veřejného zdravotnictví, bezpečnosti občanů apod. Vždy je nezbytné položit si základní otázku. Je veřejnost za určitého předpokladu v modelové situaci ovlivněná stavem věcí, měli bychom její zájem podpořit, a nebo naopak dát přednost jiné variantě? Případ od případu se liší, každá konkrétní situace totiž navazuje na odlišné reálie. Platná právní úprava a ústavní pořádek v zemi zajišťují rovnoprávné podmínky mezi stranami, i když v těchto případech se spíše rozhoduje při nerovných postaveních účastníků. V samé podstatě proto záleží na esenci pozitivního práva a hodnot, které zastupuje. Tento nad rámec, jádro pozitivních ideálů a morálky přímo ovlivňuje posuzování, rozbor a následný výkon. Střízlivé rozvážení neviditelných hranic a jejich přesahu je klíčové.

### **4.1.3 Obecné ukázky veřejného zájmu**

Nastíníme si některé dotčené sféry, aby byl vhléd ucelenější:

- vystavování nového bydlení
- ochrana veřejnosti
- údržba dopravních spojení, zřizování nové funkční infrastruktury podporující ekonomický rozvoj
- podpora pracovních příležitostí, regulace nezaměstnanosti
- stabilita udržitelného rozvoje, přírodního bohatství a historických památkových objektů
- boj proti korupci, klientelismu, nečistým praktikám, střetu zájmů
- snižování výskytu kriminálních činů, zamezení distribuce omamných látek, prevence
- dostupnost vzdělání, zdravého sociálního prostředí pro mladistvé

- dodržování směrnic a nařízení, uchopujících ochranu přírody, nakládání s odpadem
- hájení integrity státu, hranic
- zajištění důstojného stáří a s tím související náležitosti

Výše uvedený výčet může působit jako veliké rozpětí různorodých, na první pohled nesouvisejících oblastí, ale veřejný zájem se netýká pouze vyvlastnění majetku. V ohnisku zainteresovanosti lidí jsou samozřejmě i běžné, praktické aspekty života. S rostoucí populací, urbanizací je nutné uvolnit pozemky, vystavit nové prostory pro obyvatele našeho území, zajistit narovnané podmínky pro důstojný lidský život, rostoucí kvalitu zmíněných okruhů a stále hájit základní lidská práva.

*„Lidé jsou svobodní a rovni v důstojnosti i v právech. Základní práva a svobody jsou nezadatelné, nezczizitelné, nepromlčitelné a nezrušitelné.“<sup>17</sup>*

Stát by tedy měl cíleně dbát na rozvoj v těchto oblastech, aby bylo docíleno spravedlivému uspokojení základních lidských potřeb. V zájmu každého člověka je prožít plnohodnotný život. Ruku v ruce s rozvojem všech poskytovaných služeb jde i ekonomická stabilita a produktivita země. Ta je ve své samotné podstatě tvořená aktivním pracovním životem občanů, což je základní pilíř tržního hospodářství a s tím také souvisí podpora rovných příležitostí práce.

„Zaměstnavatelé jsou povinni zajišťovat rovné zacházení se všemi zaměstnanci, pokud jde o jejich pracovní podmínky, odměňování za práci a o

---

<sup>17</sup> Úplné znění Ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky; Úplné znění Usnesení České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky; Úplné znění zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny. Vydání jedenácté. Praha: Armex, 2015. Edice kapesních zákonů. ISBN 978-80-87451-39-7.

poskytování jiných peněžitých plnění a plnění peněžité hodnoty, o odbornou přípravu a o příležitost dosáhnout funkčního nebo jiného postupu v zaměstnání.“<sup>18</sup>

## 4.2 Definice veřejného a soukromého zájmu

Z pohledu práva je oddělení problematické a není vždy jasně zjevné o který konkrétní zájem se v dané chvíli jedná. Veřejný zájem můžeme chápat jako opačný břeh zájmu soukromého, od kterého se odlišuje okruhem dotčených osob, které tento zájem prosazují. Z pohledu úpravy může jít o větší společensky plošný zájem (dostupnost zdravotně nezávadné vody a ovzduší) nebo skupinový (profesní organizace, zájmy spolků a občanských sdružení). Zcela zásadní je oddělení a správné uchopení státního zájmu, aniž by jeho rámec vykazoval prvky totalitních vlád. Ústavní principy jasně stanovují nedotknutelnost soukromého vlastnictví a tak je vždy otázkou posouzení aktuálního případu, zdali se má ten či onen zájem v konkrétní situaci prosazovat. „*Správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.*“<sup>19</sup> Na základě citovaného ustanovení ze správního řádu musí správní orgány dbát na to, aby bylo posouzení adekvátní a v souladu s veřejným zájmem. Kompetentní orgány avšak nesmí a priori zaměnit tento zájem za jiný, například soukromý. Správná analýza a formulace vztahující se ke konkrétním záležitostem je nezbytností pro validaci výstupů z rozhodovacího procesu. Při současném stavu, kdy platné právo neupravuje konkrétněji veřejný zájem, dochází často ke kolizím se soukromými právy fyzických a právnických osob. Z tohoto titulu je tedy hájení soukromých práv na jednotlivých účastnících v přidružených řízeních postavené na vytyčování mantinelů kam až hranice tohoto institutu sahají.

---

<sup>18</sup> Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, §16.

<sup>19</sup> PRŮCHA, Petr. Správní řád s poznámkami a judikaturou: podle stavu k 1.1.2013. Praha: Leges, 2012. Glosátor. ISBN 978-80-87576-35-9.

## 4.3 Vyvlastnění

Jeden z nejzazších zásahů do majetkových práv občanů. Z teoretického hlediska je tento termín v četných případech vnímán jako nucený převod výhradního vlastnického práva v důsledku vydání individuálního právního aktu. Aktuální právní úprava odděluje nucený přechod těchto práv od sankcí, ochranných opatření nebo propadnutí majetku z důvodu exekučního řízení. Expropriace (vyvlastnění) se zásadně liší od konfiskace (propadnutí věci z důvodu spáchání deliktu) nebo institutu restituce, protože ty prosazují jiné právní cíle. Restituce sleduje odstranění protiprávního stavu při převodu vlastnictví a to s pozdějším náběhem platnosti (*ex tunc*). V nastalé situaci vyvlastnění tyto účinky nastávají s okamžitou platností (*ex nunc*). Odlišnost prováděných úkonů má svá vlastní specifika, jež je definují.

### 4.3.1 Vztah vyvlastnítele a vyvlastňovaného

Zákon č. 184/2006 Sb. o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě vymezuje základní parametry a subjekty, kterých se toto týká. Dle zákona je „...vyvlastňovaným ten, kdo je vlastníkem vyvlastňovaného pozemku nebo stavby nebo kdo k nim má právo odpovídající věcnému břemenu; bylo-li vlastnické právo ke stavbě nebo pozemku, jichž se vyvlastnění týká, převedeno k zajištění splnění závazku, je vyvlastňovaným také povinný ze zajišťovacího převodu práva, který k zajištění svého závazku vlastnické právo převedl na oprávněného...“<sup>20</sup> a vyvlastnítelem „...ten, kdo se domáhá, aby na něj přešlo vlastnické právo k vyvlastňovanému pozemku nebo stavbě, aby v jeho prospěch bylo k pozemku nebo stavbě zřízeno věcné břemeno nebo aby k nim bylo zrušeno nebo omezeno právo vyvlastňovaného odpovídající věcnému břemenu...“<sup>21</sup> Předvoj vyplývajících ustanovení je z historického hlediska přisuzovaný období před rokem 1989, specifičtěji se jedná o sedmdesátá léta dvacátého století, kde můžeme najít dlouhodobou tradici praktikování těchto úkonů ve veřejném zájmu (dříve nahlíženo jako na státní zájem). Procesní způsobilosti a náležitosti, jež upravovaly rámec pro který lze vyvlastnit majetek však svou obecnou úpravu zakotvily až v zákoně č. 50/1976 Sb., respektive v zákonu o územním plánování a stavebním řádu (tzv. stavební zákon). Nová úprava se v určitém smyslu

<sup>20</sup> Viz: § 2 Zákona č. 184/2006 Sb., o vyvlastnění.

<sup>21</sup> Navazující ustanovení

inspirovala touto tradiční praxí, ale došlo k osamostatnění do odděleného souboru norem.

### 4.3.2 Dohoda – smluvní vztah

Samotná implementace vyvlastnění, jak vyplývá ze Zákona č. 184/2006 Sb., nastává až v okamžiku, kdy nebylo možné provést převod nutných práv k věcnému obsahu pozemku, stavbě nutných ke splnění podmínek nabytí vlastnictví vyvlastnitelem. Tvrzení, že je tento institut až posledním mezním, řešením je určitě na místě. Smluvní vztah představuje dohoda, kterou uzavírají dvě strany, vyvlastnitel s vyvlastňovaným o převedení výhradních práv k předmětnému objektu smlouvy. Pokud tento proces selže a v zákonné lhůtě není naplněna tato podmínka, nastupuje mezní řešení situace. Tato skutečnost poukazuje na uvolněnější řád institutu v tom rozsahu, že ponechává i jinou možnost zúčastněním, respektive vzájemnou dohodu.

### 4.3.3 Náhrada škody

S ohledem na důsledné oddělení sankčních a vyvlastňovacích institutů za předpokládaného účelového charakteru expropriace jakožto realizace veřejného cíle platnou zákonnou úpravou, je zcela rozumné usoudit, že dotčené osoby mají právní nárok na náhradu vzniklé škody vyplývající ze ztráty nabytého majetku. Jedná se o další podmínku pro platnost provedeného rozhodnutí, jelikož se jedná o zásah shůry do nezcizitelného vlastnického práva. Listina základních práv a svobod pohlíží na tyto zásahy s ohledem na ochranu majetkových práv jasně: „*Každý má právo vlastnit majetek. Vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu.*“<sup>22</sup> Adekvátní odškodnění může být uplatněné ve formě přiměřené finanční částky, nabídnutím jiného objektu výměnou nebo věcným plněním.

Základní parametry náhrady musí splňovat:

- spravedlnost

---

<sup>22</sup> Ústavní zákon č. 2/1993 Sb. ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb., čl. 11, odst. 1.



- přiměřenost (obdobná hodnota)
- narovnání újmy zasaženého

Dále, jak plyne ze zákona, musí být dodrženy dodatečná vyrovnání vyplývající z nákladů spojených s převodem práv:

- *náklady na stěhování*
- *náklady spojené se změnou podnikání*
- *náklady vyložené v souvislosti s vyvlastněním<sup>23</sup>*

Na základě výše popsaného nabývám prvotního dojmu, že zákon v určitých mezích zvýhodňuje právě dotčeného institutem vyvlastnění. Vzhledem k náhradě tvořené cenou obvyklou či náležitým oceněním (provádí se *oceňovacím předpisem<sup>24</sup>*) získává vyvlastněný odškodnění v hodnotě určené ceny. Teorie se liší od praxe a v mnoha případech, ve kterých figuruje stát v roli vyvlastňovatele, se povětšinou jako správný hospodář snaží zredukovat náklady spojené s nabýváním takového majetku. Ministerstvo financí spravující transakce tohoto rázu tak v podstatě vyjednává s dotčenými o přiměřené výši náhrady, což ve valné většině případů vede k průtahům řízení, odkládání výstavby dálnic, pražského metra apod.

---

<sup>23</sup> Viz: § 10 Zákona č. 184/2006 Sb., o vyvlastnění.

<sup>24</sup> Zákon č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů (zákon o oceňování majetku), ve znění pozdějších předpisů

## 5. SKUPINY ZÁJMU

Odlíšné skupiny, mají vlastní motivaci k důslednému prosazování svých nevýlučných zájmů. Motivace je celoplošně orientovaná nebo se odehrává v nižších uskupeních, ve kterých převažuje ryze osobní motivace vlastního prospěchu. Sociologické směry dvacátého století toto v čele s Maxem Weberem, jak už jsem uvedl v úvodních částech této práce, přisuzovaly projevům sociálně-kulturním prvkům společnosti. Max Weber toto chování definoval jako „omezený nebo uzavřený sociální vztah regulovaný navenek tehdy, když je dodržování jeho garantováno vlastním chováním určitých lidí zaměřeným na jeho provádění: vedoucího a/nebo správního (administračního) štábu, který má případně za normálních okolností pravomoc svaz (organizaci) zastupovat.“<sup>25</sup> Za vznikem těchto tendencí můžeme nalézat různé příčiny, ale dle mého osobního názoru je hlavní motivací absence určitého statku, po kterém je vyvíjená souvztažná poptávka. Ať už je to potřeba určitého narovnání právního prostředí, absence ochrany zájmů sdružených skupin nebo ovlivňování politických záležitostí kvůli hospodářským benefitům.

### 5.1 Míra úspěšnosti prosazení zájmu skupin

Měříték je vícero; na jedné straně stojí organizovanost struktury zájmové skupiny, na druhé straně nastavení společenského rámce a právního řádu, který vymezuje pole působnosti jednotlivých sdružení. Propagace, finanční zázemí, četnost členů zvyšuje šance na prosazení cílů spojených s výkonem prosazení. S nástupem informačních prostředků vlivem digitalizace světa se však tyto podmínky stírají, protože propagační produkty vzhledem k silnému konkurenčnímu prostředí odpovídají jiným vstupním nákladům, než tomu bylo doposud. Všeobecný dosah k recipientovi takovýchto sdělení přesahuje omezenou územní plošnost např. tištěných forem, propagačních prospektů atd.

---

<sup>25</sup> LABOUTKOVÁ, Šárka. Prosazování zájmů v EU: národní a specifické zájmy jako legitimní prostředek ovlivňující tvorbu a rozhodovací procesy hospodářské politiky v Evropské unii. Praha: Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2009. Studie (Národohospodářský ústav Josefa Hlávky). ISBN 978-80-86729-53-4, s. 11.

### 5.1.1 Rozdělení

Motivace všech uskupení se odvíjí od jejich záměrů:

- Institucionální celky vykazují znaky formálních struktur naskrz své vlastní vnitřní vertikální organizace. Mezi instituce řadíme vojenské složky, byrokratické celky státu apod.

- Spolky ekonomické hájí převážně prosazování tržních zájmů a jejich aktivních členů, v praxi pojednáváme o profesních sdruženích, odbory práce, svazy jednotlivých průmyslových odvětví, skupinami obchodníků pohybujících se v prostředí nákupu a prodeje cenností, finančních bankovních aparátech.

- Spolky ekonomické hájí převážně prosazování tržních zájmů a jejich aktivních členů, v praxi pojednáváme o profesních sdruženích, odbory práce, svazy jednotlivých průmyslových odvětví, skupinami obchodníků pohybujících se v prostředí nákupu a prodeje cenností, finančních bankovních aparátech.

- Podpůrná uskupení prosazují především hodnotové, pozitivní změny ve společnosti a právu. Ideologicky motivované tak hledají odpovědi soudobé otázky dneška.

- Zájmové zvykové skupiny nemají svůj vznik zakotvený v jasných cílech, nýbrž se jedná o pokrevní vztahy, příbuzenství, etnikum či národnost.

### 5.1.2 Společenské důsledky fungování zájmových skupin

Při prosazování cílů zájmových skupin nastávají četné přímé, ale i nepřímé skutečnosti, jež formují situaci v daných oblastech. Pokud jsou tyto skutečnosti kladného ražení, dochází ke zlepšení stavu sledovaných hledisek. Mezi tato hlediska můžeme zařadit například narovnání konkurenčního prostředí v podnikání, ekonomickou stabilitu, zkvalitnění školské soustavy, pozitivní politické změny. Veřejná kontrola výstupů politických představitelů prostřednictvím zájmových skupin je jedním ze základů demokracie a proto je i

taková iniciativa nezbytná k tomu, aby byly zachovány hlavní prvky hájící definované pořádky. V opačném případě může docházet i k důsledkům negativním, které rozvracují společnost zevnitř na základě rozdílných ideálů a názorů. Tenká linie mezi kladným a negativním zájmem poukazuje na morální okolnosti veškeré motivace. Zájmové skupiny nemohou důsledně hájit amorální, zruďné myšlenky či prosazovat zájmy, které poškozují druhé. Střety zájmů jsou zcela běžnou reálií ve všech sférách vlivu. Měl by stát podporovat agresivní průmyslový rozvoj na úkor životního prostředí? Neměl by stát zamezovat radikalizaci společnosti, zakročit proti rasově orientovaným ideálům, které hájí nespočetné množství nově vzniklých zájmových skupin? To vše vychází ze správného uchopení pravidel základní lidské slušnosti, morálky a hodnot pozitivního práva.

## 6. DAŇOVÁ TRESTNÁ ČINNOST

Daně vytváří základní předpoklady k rozvoji státu. Ve všech historických obdobích, která předcházela moderní věk, bylo provázání státního rozpočtu a daní, jakožto zdroje finančních prostředků, nevyhnutelnou součástí běžného chodu státu. Za předpokladu, že dochází k daňovým únikům nebo trestné činnosti vyplývající z neplacení rovných daní přichází stát o prostředky nutné k růstu a zajištění základních služeb. Lidské myšlení má v sobě od pradávna převládající stanovisko, že institut výběru daní odebrává část plodů práce vzniklých z aktivní pracovní činnosti. V návaznosti na předešlé tvrzení proto dochází k uvádění zkreslených daňových přiznání, odvodu jiných částek neslučitelných s reálným stavem či únikům. Institut daně má přímou návaznost na společensko-ekonomické poměry a vznik státu jako suverénního celku. „*Daň je obvykle definovaná jako povinná, zákonem uložená platba do veřejného rozpočtu, která je neúčelová, neekvivalentní, nenávratná, která se pravidelně opakuje.*“<sup>26</sup> Na první pohled se může problematika daňové trestné činnosti jevit jako nesouvisející oblast práva, která nemá co dočinění s veřejným zájem, ale při detailnějším zamyšlení nás může napadnout jistá spojitost. Tehdejší feudální uspořádání požadovalo od svých poddaných generaci osobních zisků, aby mohl být na základě odvodu zajištěn náklad na byrokratický aparát. Dle čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod může být daň uložena pouze zákonem, je nevratná a slouží primárně k zajištění služeb občanům.

Škody napáchané daňovými delikty:

- Ztráty v rozsahu desítek miliard korun českých, které posléze chybí ve státním rozpočtu – přímé ovlivnění hospodaření územních celků, krajů.
- Finanční prostředky vynaložené na odhalování, prošetřování jednotlivých případů, platů úředníků a s tím spojené komplikace.
- Korupční potenciál sahající do nejvyšších sfér státního vlivu.

---

<sup>26</sup> CHMELÍK, Jan a Eduard BRUNA. Hospodářská a ekonomická trestná činnost. Praha: Eupress, 2015. ISBN 978-80-7408-109-5, s. 71.

- Časový rozptyl mezi akcí a reakcí při postihování daňových úniků přispívající k nízké efektivnosti odhalení spáchaných činů.
- Doprovodná trestná činnost

## 6.1 Typy daní a páchaní trestné činnosti

1) **Daň z příjmu právnických osob** – falešné účetní doklady původem z fiktivních firem, nejasnost nákladů spojených s provozem ekonomické činnosti, nekompletní doložení účetních dokladů, machinace s marží, nezaúčtování všech tržeb za dané období, zkrácení výnosů, odpisy hmotného majetku firem, zaúčtování nákladů jiných obchodních subjektů.

2) **Daň z příjmu fyzických osob** – uplatnění výdajů pro osobní potřebu z finančních rezerv společnosti, neprůkaznost výdajů za užití služby, zatajení příjmů a zdanitelných tržeb.

3) **Daň z přidané hodnoty (zkráceně DPH)** – využití nároku na odpočet daně bez daňových dokladů, zatajení daně za provedené plnění, čerpání odpočtů ve vysoké míře nad přiměřený reálný stav, krácení cla, dokládání dvojitého zdanění zboží (faktury a pokladní doklady), zatajení daně zůstatkové hodnoty majetku a rezerv při ukončení činnosti.

## 6.2 Analýza průřezu pachatelů podvodů a souvisejících deliktů

Sociologické průzkumy došly k závěrům, že v převážné většině se daňových podvodů a úniků dopouštějí muži různých věkových skupin, nejčastěji občané České Republiky, kteří se zabývají podnikatelskou činností. V posledních letech přibývá i nárůst pachatelů z řad cizinců, kteří přicházejí do naší země za ekonomickými účely. *„Důvodem je skutečnost, že uvedené zahraniční subjekty jsou jmenovány do statutárních orgánů společností na pozici jednatelů, většinou bez jakýchkoliv zkušeností s podnikáním či vedením společnosti. Pachatelé jsou většinou velmi dobře organizovaní ve zločineckých skupinách. To samo o sobě ztěžuje vlastní odhalování i vyšetřování trestné činnosti, která, jak již bylo konstatováno, je vysoce latentní. Využívají toho, že jsou velmi obtížně*

*ztotožňování poškození touto trestnou činností, ve většině případů je poškozeným přímo stát. I přes existenci trestní odpovědnosti právnických osob převažuje trestní stíhání za daňovou trestnou činnost odpovědnost fyzické osoby, jednotlivce.“<sup>27</sup>*

Příčiny trestného jednání pachatelů lze chápat takto:

- osobní zisk, navyšování materiální jistoty
- úmyslné poškození druhých, vendeta (italský pojem pro mstu)
- společenská prestiž, lepší statut (společenský náhled na jedince odvozený od výše bohatství, majetku)
- odstranění dluhů, exekuce, špatných finančních poměrů
- patologické jevy spojené s psychickou nestálostí jedince na emoční úrovni
- ambice

Na závěr můžeme říci, že excesivní chování v mezích zákona daného výměru pachatelů trestné daňové činnosti vychází ve většině případů z osobně motivovaných příčin, které ovlivňují racionální uvažování zasažených. Kořeny sahají do nastavení společnosti, která je situována kolem hodnoty peněz.

---

<sup>27</sup> CHMELÍK, Jan a Eduard BRUNA. Hospodářská a ekonomická trestná činnost. Praha: Eupress, 2015. ISBN 978-80-7408-109-5, s. 75.

## 7. KORUPCE A ÚPLATKÁŘSTVÍ

„Každý je úplatný, záleží jen na výši nabízené částky a okolnosti, za které je nabízena.“<sup>28</sup>

Korupce je chápána jako nemoc společnosti se smrtícími následky. Nemá jasně vytyčené hranice, protože její přesah je přítomný ve všech úrovních bez rozdílu národnosti, kultury, státního zřízení, politické situace. Dalo by se říct, že každý člověk v sobě má ukrytý potenciál k prospěchářství jenom zatím nenastala správná okolnost k projevu příznaků tohoto „onemocnění“. Přítomná od začátku existence lidského pokolení v dnešní době běžnou praktikou ve veřejné správě, podnikání a mj. ve všech ostatních sférách lidské činnosti.

### 7.1 Příčina

Korupce kvete v prostředí, kde je přítomná lidská ambice po zisku a osobním prospěchu, což je běžná vlastnost lidí vyskytující se v každé moderní společnosti. Podmínkou projevu korupce jsou avšak faktory umožňující takovéto jednání. Sociální proměny společnosti z tradičních forem na ty moderní spolu s vysokými rozdíly napříč jednotlivými společenskými třídami výrazně ulehčují modelování korupčního prostředí. Četnost korupce souvisí s vysokou ziskovostí a velmi nízkým rizikem odhalení, protože toto jednání je praktikováno skrytě. „Korupce má stranu poptávky (ten kdo úplatek přijímá), ale také stranu nabídky (ten, kdo úplatek nabízí). Příčiny proto souvisejí na jedné straně s ochotou úplatky dávat a na druhé straně je také přijímat. Musí zároveň existovat určitý soulad mezi formálními a neformálními pravidly, protože jinak formální pravidla nebudou mít své nositele a nebudou se dodržovat. Ani dokonalý formální rámec (zákony, fungující instituce) nemusí zabránit korupci.“<sup>29</sup> Souvislosti lze nalézt v selhání jednotlivých institucí a hlavně v morálním selhání lidí, kteří upřednostňují osobní zájmy, nad těmi globálními. Slabiny v systému například byrokratického aparátu

---

<sup>28</sup> Plútarchos (rok 46-127), řecký spisovatel, historik a filozof zabývající se morálkou.

<sup>29</sup> CHMELÍK, Jan a Zdeněk TOMICA. Korupce a úplatkářství. Praha: Linde, 2011. ISBN 978-80-7201-866-6, s. 26.



posléze umožňují formovat poptávku po určitém „statku“ a stranu nabídky (nabízející úplatek výměnou za konkrétní službu, upřednostnění před jinými).

## 7.2 Definice

Definicí můžeme naléznout mnoho, ale v obecném pojetí se jedná o:

- Dosahování cílů za pomoci společenského vlivu, vztah nabídka x poptávka
- Zneužití pravomocí pro soukromé účely
- Obcházení normativních pravidel byrokratického aparátu za účelem prosazení konkrétní záležitosti

## 7.3 Právní úprava

Český právní řád tento problém upravuje hlavně zákonem č. 40/2009 Sb., kde není definována korupce ve svém pravém smyslu, ale je poukázáno na nezákonnost podplácení pod hrozbou odnětí svobody (demotivující opatření). „Kdo sám nebo prostřednictvím jiného v souvislosti s obstaráváním věcí obecného zájmu pro sebe nebo pro jiného přijme nebo si dá slíbit úplatek, nebo kdo sám nebo prostřednictvím jiného v souvislosti s podnikáním svým nebo jiného pro sebe nebo pro jiného přijme nebo si dá slíbit úplatek, bude potrestán odnětím svobody až na čtyři léta nebo zákazem činnosti.“<sup>30</sup> Prosazení větších represivních opatření do budoucna může mít efekt snížení četnosti těchto případů.

---

<sup>30</sup> Zákon č. 40/2009 Sb., §331 odst. 1.

## 8. ZÁVĚR

Moje bakalářská práce nabízí teoretické zhodnocení převážně přehlížených sfér veřejného zájmu, kdy za podpory vědně-právních oborů, obecných definic a sociologických pohledů stanovují základní faktory ovlivňující fungování veřejné správy. Náhled na společenské fenomény a přidružená témata posléze uceluje veškeré poznatky do jednotného celku, což dopomáhá k zaujetí nového pohledu. Často opomíjený historický vývoj je dle mého názoru klíčovým parametrem a proto jsem se převážně zaměřil na tyto procesy stojící za zformováním námi známých zaběhlých systémů, které předurčily realitu našeho státu v dnešní podobě. Moje práce nabízí vlastní rozbor a následný popis terminologie veřejného zájmu, má tak přispět k překonání nejasnosti jeho definice mnou nabídnutým rozšířením úhlu pohledu. Hlavním cílem celé mé práce bylo provázat veřejné záležitosti a odvodit je od sociálně-spoločenských skutečností, které stojí za lidským jednáním. Jednotlivé pojmy se napříč prací váží na sebe a tak vytváří svou vlastní definici. Představa veřejného zájmu se začala rodit v rámci snahy o racionalizaci ekonomického řízení státu a na zlepšení celkového fungování státního organismu. Prosadila se myšlenka, že i představitelé vyšších výkonných tříd společnosti jsou závislí na nižších společenských vrstvách, jejich prosperitě a zároveň podpoře. Později se tyto myšlenky zhmotnily v podobě praktikované reformy veřejné správy a podpoře nových ekonomických modelů. Skutečnými příjemci se posléze stala převážně aktivní složka společnosti. Zmíněné nemělo znamenat, že tyto vedoucí složky si neuchovají podstatný vliv na celém systému dělby moci s možností zásahů ve svůj konkrétní prospěch. V rámci socialistického vývoje se představa veřejného zájmu stala zdrojem legitimacy celého režimu, nicméně samotný zájem prostých, řadových lidí byl odsunut do pozadí za naplňování ideologických představ o fungování společnosti při kontinuálním budování byrokratického mocenského prostředí. Určité vstřícné kroky byly opětovným hledáním konsensu s upozaděnými vrstvami společnosti, které by mohly vnést do systému nebezpečnou ohrožující nestabilitu, pokud by byly příliš hluboké rozpory a dlouhodobě se přehlíželo praktické materiální zabezpečení. Formální absolutizace veřejného zájmu prosazována za období totalitního režimu u nás, připomínala obdobnou formu, jež probíhala za dřívějších dob v omezené míře. Tehdejší mocenské prostředí nedolovalo příliš volnou iniciativu, její míra byla rozhodně nižší, než za ústavní habsburské monarchie. Moderní totalita přesto

zanechala v našem byrokratickém aparátu nové moderní funkce, které do dnešního dne ve své vlastní podstatě existují v daném rámci veřejné správy. Pokud bych měl v celém závěru definovat pojem veřejného zájmu, tak odvodím jeho podstatu od průlinu praktických, subjektivních a objektivních faktorů. Vždy je třeba zkrátka posuzovat míru, na kolik je daný zájem vyjádřením potřeb určité vlivné části společnosti, a na kolik je skutečně výrazem projevu úsilí o obecný pokrok a prospěch.

## 9. RESUMÉ

My thesis offers a theoretical evaluation of given areas of public interest that are being largely overlooked. With given support from scientific and legal fields, general definitions and sociological viewpoints I determined the basic factors that influence the functioning of public administration and its associated forms. Insight into social phenomena that are behind these processes along with modern topics purposes all of the elements into one complete whole. New perspective arised from this approach. Often neglected historical development, in my opinion, a key parameter which is only briefly taken in count by many persuaded me to pursue given processes that formed the reality of well known public system present in our country today. My thesis offers an analysis followed by subsequent description of the terminology of public interest while overcoming the ambiguity of its vague meaning. The main goal of my whole work was to link public affairs that derive from the social and societal factors that stand behind human behavior. These concepts then merge together and create their own definition. The notion of public interest began to form in an effort to racionalize the economic managment of the state so an improvement of the overall state organism functioning occurs. Sole idea of of this process was pushed by higher executive classes of known society, because they understood that they are more or less dependent on lower social layers of society, their prosperity and support. Later these ideas materalized in the form of changes to practiced public administration and reformation of new economic models. Actual recipients of these changes were predominantly from active components of society. Even though these changes were applied to the system, key components of retaining power persisted and possibilities for interventions were not possible at all. In the context of socialist development, the notion of public interest itself became the main source of legitimacy of the entire regime, however ordinary people were pushed and formed to the image of socialist ideology. Certainly we can derive that everything was based around the search for a global consensus with lower castes of society, which could bring dangerous threat to the system sourced from overlooked practical material security and instability. Formal absolutisation of public interest enforced during totalitarianism period in our country, resemebled a similar form, which was practiced in earlier times. The former power enviroment did not let free initiative to form. Although modern totaliatarianism left a variety of modern fuctions in our

bureaucratic system that in their own nature still exist in public administration. If I had to define the whole concept of public interest, I would derive its particular essence from practical, subjective and objective factors. It is always necessary to analyse the extent of given situation so it serves the whole society and progress, and not just a selected few.

## 10. SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

- PAVLÁK, Miroslav. Řízení institucí veřejného sektoru po vstupu České republiky do EU. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, 2008. ISBN 978-80-7043-722-3.
- HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 8. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2012. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1.
- REICHEL, Jiří. Kapitoly systematické sociologie. Praha: Grada, 2008. Sociologie (Grada). ISBN 978-80-247-2594-9.
- VEČEŘA, Miloš a Martina URBANOVÁ. Sociologie práva. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2006. Právnícké učebnice (Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk). ISBN 80-86898-72-5.
- HLEDÍKOVÁ, Zdeňka, Jan JANÁK a Jan DOBEŠ. Dějiny správy v českých zemích: od počátků státu po současnost. [1. vyd.]. Praha: NLN, Nakladatelství Lidové noviny, 2005. ISBN 80-7106-709-1.
- SCHELLE, Karel. Vývoj veřejné správy v letech 1848-1990. Vyd. 2. Praha: Eurolex Bohemia, 2005. ISBN 80-86861-66-X,.
- PRŮCHA, Petr. Správní řád s poznámkami a judikaturou: podle stavu k 1.1.2013. Praha: Leges, 2012. Glosátor. ISBN 978-80-87576-35-9.
- LABOUTKOVÁ, Šárka. Prosazování zájmů v EU: národní a specifické zájmy jako legitimní prostředek ovlivňující tvorbu a rozhodovací procesy hospodářské politiky v Evropské unii. Praha: Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2009. Studie (Národohospodářský ústav Josefa Hlávky). ISBN 978-80-86729-53-4.
- CHMELÍK, Jan a Eduard BRUNA. Hospodářská a ekonomická trestná činnost. Praha: Eupress, 2015. ISBN 978-80-7408-109-5.
- CHMELÍK, Jan a Zdeněk TOMICA. Korupce a úplatkářství. Praha: Linde, 2011. ISBN 978-80-7201-866-6.
- Příslušné zákony týkající se problematiky
- PROCHÁZKA, Jan. Parcelování velkostatků (raabisace) za Marie Terezie v Čechách. Praha, 1925. Práce ze semináře českého práva na KU v Praze.
- KALINOVÁ, Lenka. Společenské proměny v čase socialistického experimentu: k sociálním dějinám v letech 1945-1969. Praha: Academia, 2007. ISBN 978-80-200-1536-5.