

## Stát a společnost

### 1.1 Stát a studium jeho povahy

Aristotelův **člověk jako tvor společenský** (*zoon politikon*) se obvykle seberealizuje ve společnosti prostřednictvím organizovaných subjektů určitého druhu. A to často těch, pro něž je typický veřejně zájmový charakter jejich působení. Povaha tohoto působení předpokládá určitou (mnohdy specifickou) podobu, s ní spojený vliv, možnosti a tomu odpovídající činnost. Jedním z charakteristických rysů takových subjektů je zejména určitý mediační charakter, pod nímž se obvykle rozumí zajišťování srovnatelných podmínek pro seberealizaci jednotlivců a pro vytváření stavu obecného dobra ve společnosti. Tato zprostředkující funkce současně předpokládá nejen schopnost tvorby všeobecně závazných pravidel chování, ale také způsobilost zajistit jejich realizaci. Mezi těmito nositeli veřejné mediační funkce ve společnosti náleží nejvýraznější úloha **státu**.<sup>1</sup>

Stát – jako obecně politická forma organizace společnosti – je považován nejen za historicky, sociologicky a politicky popsatelný jev, ale jedná se především o skutečnost **institucionální a právní**.

S plněním zprostředkujících veřejných funkcí se však vedle moderního státu lze setkat i u subjektů vytvářených územními, zájmově profesními a kulturně

<sup>1</sup> Dílčí mediační funkce v občanské společnosti, tj. ve vztazích jednotlivců a společenských skupin, jakož i ve vztahu ke státu, plní nestátní politické instituce v podobě politických stran, politických hnutí, zájmových a případně i nátlakových organizací. Tyto subjekty vyjadřují, reprezentují a prosazují představy jednotlivců a společenských skupin o seberealizaci a o obecném blahu. Případné pokusy nestátních politických institucí přisvojit si univerzalitu státního působení (tj. etatizovat se) znamenají popření demokratických forem získání a výkonu moci. Nastupuje pak autoritářské nebo totalizující řešení vztahů mezi společností a státem; o absolutistických nebo aristokratických formách pochopitelně nemluvě.

duchovními **společenstvími**. Z těchto veřejně zájmových subjektů je nutno ve státovědě zmínit především obecní a územní samosprávu.

**Stát vznikl** v takové fázi vývoje společnosti, ve které původní vztahy a jejich vnitřní řád, jenž byl doposud omezen jen na určitá uskupení lidí (rodiny, rody), začal přesahovat jejich okruh.<sup>2</sup> Prohlubující se a rozšiřující se charakter těchto vztahů vedl k postupné expanzi původně osobně i územně omezených pravidel chování. Podmínkou tohoto rozšíření byla nejen schopnost určitého subjektu uplatňovat tato pravidla chování (obvykle) na určitém území, ale také je efektivně vynucovat vůči všem. Subjektem této omnipotence byl a je stát<sup>3</sup>; prostředkem pak **právo**, tj. souhrn pravidel chování, která stát stanoví a svou mocí je schopen vynutit jejich dodržování.

Při studiu povahy státu je nutné poukázat na některé okolnosti jeho vývoje a působení, jež zahrnují:

- a) charakter **společnosti**, který se postupně vyvíjel od podoby východně despotické, antické, středověké, raně liberální až k současné demokratické, tj. na občanském principu založené, svobodné a otevřené podobě společnosti;<sup>4</sup> tento lidský činitel je ostatně charakterizovatelný zejména jako:

<sup>2</sup> K teoriím vzniku státu a k vývoji státu srov. např. Holländer, P. *Základy všeobecné státovědy*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2009, s. 21–45; Klíma, K., et al. *Státověda*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2011, s. 40–73; Kriele, M. *Einführung in die Staatslehre: die geschichtlichen Legitimitätsgrundlagen des demokratischen Verfassungsstaates*. Opladen : Westdeutscher Verlag, 1994; Hattenhauer, H. *Evropské dějiny práva*. Praha : C. H. Beck, 1998; Pernthaler, P. *Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre*. Wien; New York : Springer, 1996, s. 1–17; Fenske, H. *Der moderne Verfassungsstaat. Eine vergleichende Geschichte von der Entstehung bis zum 20. Jahrhundert*. Paderborn; München; Wien; Zürich : F. Schöningh, 2001; Schöbener, B., Knauff, M. *Allgemeine Staatslehre*. München : C. H. Beck, 2009, s. 29–71; Jessop, B., in Rhodes, R. A. V., Binder, S. A., Rockman B. A. *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford : Oxford University Press, 2006. s. 111–130; Steinberger, P. J. *The Idea of the State*. Cambridge : Cambridge University Press, 2004, s. 41 n.; Sørensen, G. *The Transformation of The State. Beyond the Myth of Retreat*. New York : Palgrave MacMillan, 2004, s. 7–14; Nelson, B. R. *The Making of the Modern State. A Theoretical Evolution*. New York : Palgrave MacMillan, 2006, s. 7–15 n.

<sup>3</sup> Významné podněty pro studium vývoje státu a státnosti z historického hlediska v oblasti pravěkého a starověkého Blízkého východu, Indie a Číny nejnověji v české literatuře přinesl Charvát, P. *Zrození státu: prvotní civilizace Starého světa*. Praha : Karolinum, 2011, s. 286–287. Podle autora prvotní stát svým občanům nabízel hmotné zaopatření (nárok na pomoc z veřejných zdrojů), bezpečí, vysokou prestiž (plynoucí ze zřetelné mohutnosti a moci státu a jeho orgánů) a státnost spojenou nejen se sférou duchovní, ale také s tím, že člověk začal být „uvykly žít jako občan v politickém kolektivu“ – onen „první zoon politikon“.

<sup>4</sup> K charakteristice vývoje moderní společnosti srov. podrobněji Habermas, J. *Strukturální přeměna veřejnosti. Zkoumání jedné kategorie občanské společnosti*. Praha, 2001 a zejména předmluva k novému vydání z roku 1990, s. 9 n. K dynamice vývoje společnosti a vývojových etap demokratického státu z novějších prací především (dnes již ve třetím vydání) Held, D. *Models of Democracy*. Cambridge : Cambridge University Press, 2006.

- **obyvatelstvo** neboli lidé žijící na určitém území,
  - **národ** neboli tradičně se projevující jazykové, kulturní, životní, psychické a historické společenství lidí,
  - **lid** (*populus*) neboli subjekt s určitým vztahem ke státní moci,
  - **občané** neboli lidé jsoucí v právním vztahu ke státu z hlediska svého *členství* v něm,
  - **cizinci** neboli občané jiných států, příp. bezdomovci;
- b) charakter **subjektu státní moci**, který měl a může mít podobu monarchickou, aristokratickou (stavovskou) nebo mocensky vyváženou a kontrolovanou, tj. podobu věci veřejné (*res publica*). Nejpravděpodobnějším vyjádřením je v tomto směru ono známé Lincolnovo „*vláda lidu, lidem a pro lid*“;
- c) **všeobecnou závaznost a neodvratitelnost působení práva**; zvláště je v této souvislosti nutno zdůraznit dnes již tradiční teze spojené s doktrínou právního státu:
- o samostatnosti a nezávislosti soudců a soudů,
  - o rovnosti občanů před zákonem a soudem,
  - o zákonném soudeci a dalších zásadách soudního rozhodování,
  - o odpovědnosti státu za nezákonnost nebo nesprávný postup jeho orgánů;
- d) měnící se představy o rozsahu a míře **péče státu** o obecné blaho; spektrum představ o působení státu je v tomto směru poměrně široké, druhově zahrnovalo a zahrnuje možné charakteristiky státu v podobě:
- státu jako autokratického subjektu poskytujícího společnosti různá benefícia,
  - státu jako utopicko-distributivního subjektu,
  - státu jako paternalistického subjektu,
  - státu jako státně plánovacího a administrativně příkazujícího subjektu,
  - státu zaměřeného na spíše výběrové, stimulační a rozpočtové vytváření podmínek pro podporu rozvoje určitých činností,
  - státu minimalistického, tj. „*státu nočního hlídače*“.

O povaze státu také vypovídají různá **metaforická vyjádření**, která jsou obvykle odvozena od určité představy o státu nebo vyjadřují obrazné shrnutí některých jeho rysů a vlastností. Především v minulosti bylo možné se celkem běžně setkávat s tzv. **organistickou teorií státu**, která přirovnávala stát k lidskému organismu, jeden z nejvyšších státních orgánů byl obvykle považován za *hlavu státu*, území státu za *tělo státu* apod. Jiný přístup byl reprezentován **mechanistickou koncepcí**, která považovala stát za *stroj* svého druhu, pro nějž je typické mechanické a součinnostní spojení jeho jednotlivých částí. Odrázem této koncepce je často používaný pojem *státního mechanismu*, který pojímá stát jako organizaci skládající se z částí a z dynamických vztahů mezi nimi.

Obdobně se lze setkat s charakteristikou státu jako *nástroje vlády (moci)* se schopností organizovat a sankcionovat určité činnosti a vztahy uvnitř i vně státu. Je celkem pochopitelné, že při tomto vyjádření nezůstává stranou ani povaha subjektu, který takovým nástrojem disponuje, a je tak zvýrazněna otázka legitimacy státní moci a úlohy práva v rámci tohoto **instrumentálního pojetí státu**.

Metaforickou povahu však již nemá tradiční a velmi často uváděná **Jellinekova** tříprvková charakteristika podstaty státu.<sup>5</sup> Podle této charakteristiky se každý stát nutně musí skládat:

- ze státního **území**,
- z **obyvatelstva** (lidu) jej obývajících,
- z určité **organizace** tohoto obyvatelstva, která slouží výkonu **státní moci**.

Význam Jellinekovy charakteristiky státu spočívá nejen v jejím definičním potenciálu, ale současně také vypovídá o státovědném (tedy nejen pouze právním) pohledu na problematiku státu. Tento širší pohled ve své době neunikl významnému představiteli brněnské normativní školy Weyrovi, který poukázal na sociologický charakter prvních dvou prvků Jellinekovy definice státu, zatímco juristickou charakteristiku státu nacházel (teprve<sup>6</sup>) ve třetím z nich.<sup>7</sup>

V uvedeném Weyrově podání problému se celkem zřetelně projevují dvě nutná hlediska přístupu k problematice státu. První z nich vypovídá o tom, že poznávání podstaty, organizace a fungování státu vyžaduje také zohledňování přístupů nejuristických, tj. zejména historických, politologických a sociologických. Druhé hledisko naopak zdůrazňuje tradiční juristický (normativní) přístup k poznávání státu, což podle Weyra neznamená „... *nic jiného než poznávat jeho právní řád (tj. jeho obsah: to, co podle něho má být), čili: s hlediska právního spadá stát v jedno s jeho právním řádem*“. Ostatně Weyrův kritický přístup k synkretickému, tj. vícekritériálnímu, poznávání státu byl dostatečně znám; v souhlasu s Kelsenem<sup>8</sup> tyto přístupy běžné státovědy považoval za teorii dvou stran (Zweiseitentheorie), tj. na jedné straně sociální neboli sociologickou a na druhé straně právní neboli normativní, za jejíhož představitele považoval právě i Jellineka.<sup>9</sup>

Vhodnost uceleného přístupu ke studiu povahy, organizace a fungování státu se prokázala především následně, a to v souvislosti s řadou faktorů ovlivňujících vztah společnosti a státu v průběhu 20. století a na počátku 21. století.

<sup>5</sup> Viz Jellinek, J. *Všeobecná státověda*. Praha, 1906, s. 148 n., 187, s. 412–456; Weyr, F. *Československé právo ústavní*. Praha : Melantrich, 1937, s. 6.

<sup>6</sup> „Teprve“ rozuměj z pohledu ryzí nauky právní (srov. dále).

<sup>7</sup> Weyr, F. *Československé právo ústavní*. Praha : Melantrich, 1937, s. 6.

<sup>8</sup> Srov. Kelsen, H. *Allgemeine Staatslehre*. Wien : Österreichische Staatsdruckerei (Nachdruck), 1993, s. 6–7 a dále s. 375.

<sup>9</sup> Weyr, F. *Teorie práva*. Brno; Praha, 1936, s. 216 n.

Koneckonců obdobná zjištění lze nalézat také v poznatkových oblastech týkajících se jednotlivých právních odvětví. V oblasti vědy mezinárodního práva veřejného například Malenovský uvádí dvě pojmové roviny státu. Stát považuje jednak za *historický, sociologický a politický jev* na straně jedné a za *skutečnost právní* na straně druhé, přičemž oba aspekty, které na sebe navazují, si uchovávají svá specifika. Trojici konstitutivních prvků státu považuje za prvky s objektivní povahou, které však mohou být s ohledem na charakter státu jako subjektu mezinárodního práva oslabovány prvkem subjektivním, tj. podmíněním subjektivity nového státu jeho uznáním, tedy kooptací ostatními státy do mezinárodního společenství. V tomto směru významnou úlohu sehrává i zásada legitimacy, která může konvalidovat případný faktický nedostatek některého ze tří konstitutivních prvků státu (Malenovský sám uvádí příklad státu anektovaného agresorem).<sup>10</sup>

Na další stránky povahy státu a vztahu společnosti k němu upozorňuje polyvalentní pojem **státnosti**. Z více významů tohoto pojmu má pro poznávací účely nejvýraznější vypovídací hodnotu pojetí státnosti jako:

- psychického vztahu (tíhnutí) určité (zpravidla národní) společnosti ke státu jakožto k formě své existence (Třeštík),
- souboru idejí, názorů a teorií o postavení a smyslu fungování státu v dějinném vývoji společnosti,<sup>11</sup>
- právní státnosti neboli právní stránky státnosti, která je založena na ústavě a v ní zakotvené formě dělby moci (ústavní stát), na svrchovanosti práva, vázanosti zákony a konečně na soudní ochraně práv a svobod občanů (právní stát).

Na význam státnosti z hlediska kontinuity státu (kontinuity státní moci) upozorňuje Pavlíček v souvislosti s případnými změnami v prvcích státu. Za předpoklad trvání státu považuje vůli státního národa (jako lidského základu takového státu) svou státnost udržet. Jako příklad uvádí trvání státnosti československé, polské, holandské, jugoslávské, řecké a dalších států obsazených za druhé světové války německým vojskem reprezentované působením představitelů státní moci, odbojem zahraničním i vnitřním (využívajícím svého přirozeného práva na odpor proti vnějšímu nepříteli) a uznáním ostatních států protinacistické koalice. Současně dodává, že o tom, zda potlačení některých prvků státu bylo dočasné nebo mohlo být definitivní, rozhodl až výsledek války.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> Podrobněji Malenovský, J. *Mezinárodní právo veřejné. Obecná část a poměr k vnitrostátnímu právu, zvláště k právu českému*. Brno : Masarykova univerzita a nakladatelství Doplněk, 2004, s. 88 n.

<sup>11</sup> Podrobněji in Adamová, K. K dalšímu výzkumu české státnosti. *Právník*, 1991, č. 2, s. 163. Srov. také Třeštík, D. České dějiny a čeští historikové po 17. listopadu. *Český časopis historický*, 1990, č. 1–2, s. 114.

<sup>12</sup> Pavlíček, V., et al. *Ústavní právo a státověda. 1. díl. Obecná státověda*. Praha : Linde, 1998, s. 51.

Také podle Vincenta „*Státnost nereprezentuje jen soubor institucí, ale také souhrn postojů, postupů a kodexů chování, ve zkratce zdvořilosti, která je spojena s civilizací.*“<sup>13</sup> V tomto smyslu státnost vystupuje jako komplex institucí, myšlenek a hodnot, přičemž některé z nich mají (nalézají) právní vyjádření. Jiné myšlenky a hodnoty pak vypovídají o vztahu společnosti ke státu; v širším smyslu lze dokonce hovořit o **státní kultuře** společnosti a o úrovni této kultury.

## 1.2 Státověda (předmět a metody)

### 1.2.1 Předmět státovědy

Státověda se generelně zabývá poznáváním a studiem tvorby veřejné moci a práva a jejich uplatňování. Jedná se o vědecký a studijní obor s poměrně dlouhou a výraznou vývojovou linií.

**Předmětem** zájmu státovědy jsou z nejobecnějšího hlediska **subjekty a vztahy** podílející se na postupech tvorby a uplatňování veřejné moci a práva. Tyto vztahy jsou založeny na respektování, ovlivňování a sankcionování jejich nositelů, kterými jsou nejen samotné subjekty v právě naznačeném smyslu, ale také adresáti (objekty) tohoto působení. Nelze proto pominout ani postavení dalších subjektů, jimiž jsou jednotlivci (fyzické osoby), právnické osoby, které vystupují například jako účastníci právních vztahů procesněprávního nebo hmotněprávního charakteru. Status dalších těchto subjektů v sobě zpravidla zahrnuje režim práv, povinností či svobod, který je podstatný právě pro postupy tvorby a uplatňování veřejné moci a práva.

Mezi **subjekty** tvorby a uplatňování veřejné moci a práva, kterými se státověda zabývá v prvé řadě, náleží **stát, instituce samosprávného charakteru** a jejich **orgány**. Tyto subjekty, které plní zprostředkující veřejné funkce ve výše naznačeném smyslu, však nejsou jedinými činiteli působícími ve veřejném prostoru.

V mezinárodním prostředí kromě států působí také **mezinárodní organizace**, jež vznikají jako projev vůle států (jedná se proto o odvozené subjekty) a jsou nositeli mezinárodněprávní subjektivity; typickými jsou mezivládní organizace kooperačního charakteru (např. Organizace spojených národů) nebo integračního/nadstátního charakteru (Evropská unie). Specifickými subjekty se začínají stávat **specializované mezinárodní instituce** (např. soudního typu –

---

<sup>13</sup> Vincent, A. *Theories of the State*. Basil Blackwell Ltd., 1987, s. 2.

Mezinárodní tribunál pro mořské právo, Mezinárodní trestní soud), které působí ve více nebo méně intenzivním vztahu k (původní) mezinárodní organizaci.<sup>14</sup> Mezinárodní subjekty ale nemusí vznikat jen jako projev vůle států, ale může se jednat o příčinný důsledek podmínek prostředí, ve kterém stát například působit nehodlá nebo dokonce z různých důvodů působit nechce; jedná se o *mezinárodní nevládní organizace* jako sdružení fyzických a právnických osob, která jsou zřízena podle práva určitého státu a mohou mít charakter neziskový (např. organizace humanitární, vědecké, ekologické) nebo ziskový (transnacionální společnosti). Tyto subjekty nedisponují mezinárodně právní subjektivitou. Omezenou (a v některých případech odvozenou) subjektivitu mají také *zvláštní jednotky s určitým územním základem*; může se jednat o subjekty se statusem válčící strany (povstalecká či národně osvobozenecá hnutí nebo nejnověji dokonce „mezinárodní teroristická síť“), jednotky se zvláštním statusem (svobodná města s mezinárodním statusem – ve své době např. Gdaňsk, Tanger, Západní Berlín) nebo také jednotky se zcela specifickou podobou mezinárodně právní subjektivity (Svrchovaný řád maltézských rytířů).<sup>15</sup>

Do vztahů s těmito subjekty vstupují *jednotlivci (fyzické osoby)*, *skupiny jednotlivců* (např. nositelé tzv. individuálních menšinových práv se skupinovým výkonem) a konečně *organizace (právnické osoby)* vytvářené jednotlivci nebo jinými organizacemi. Některé organizace ex definitione plní specifické funkce ve veřejném prostoru, např. v nestátním politickém prostředí a ve vztahu k některým orgánům veřejné moci (typicky např. politické strany a jejich koalice a působení jejich zástupců v parlamentech nebo ve vládách); jiné organizace nejsou orientovány na působení v tomto prostředí (typicky např. obchodní společnosti), což však na straně druhé neznámá, že by subjekty, vztahy a funkce v tomto prostředí pro ně nebyly podstatné.

Státověda v prvé řadě věnuje pozornost problematice státu a orgánům veřejné moci (tj. nositelům originárního prostředí tvorby a uplatňování veřejné moci a práva); současně však nepomíjí podobu ostatních vnitrostátních subjektů, jejich zaměření a povahu vztahů mezi nimi. To platí zvláště za situace, kdy například politické strany plní zmíněné specifické funkce a působí jako jedna z podstatných podmínek fungování některých těchto orgánů (např. parlamentů, vlád) a vztahů mezi nimi.

Jinou povahu mají vztahy orgánů veřejné moci se soukromoprávními subjekty (například s obchodními společnostmi), z nichž může být patrná větší nebo menší míra veřejnoprávní regulace (např. v oblasti hospodářské soutěže);

<sup>14</sup> Podrobněji srov. Malenovský, J., cit. dílo, s. 128 n., 140 n.

<sup>15</sup> Tamtéž, s. 118 n.

ignorance těchto otázek by při studiu státovědy byla neodůvodněná a z hlediska metodického navíc deficitní (tj. z poznávacího hlediska neúplná).

Právě uvedené ostatně platí i pro většinu subjektů působících v mezinárodním prostředí, které navíc vstupují do vztahů nejen s konkrétním státem a s jeho orgány, ale také s ostatními výše zmíněnými subjekty (jednotlivci počínaje a institucemi samosprávy konče).

### 1.2.2 Státovědný přístup

Již z výše uvedeného nastínění předmětu státovědy lze dovodit, že jeho ucelené poznávání a studium vyžadují širší přístup.

Státovědná problematika je nepochybně v prvé řadě spojena s **právní úpravou** postavení a funkcí státu (jeho orgánů a dalších institucí s ním spojených), samosprávy, postavení jednotlivce (z hlediska jeho různých statusů) a konečně také subjektů působících ve vněštátním prostředí (viz výše). V tomto směru státověda náleží do rámce právní vědy a jejího studia. Z jednotlivých právních odvětví mají z hlediska předmětu právní regulace ke státovědě nejbližší ústavní právo, správní právo, finanční právo, mezinárodní právo veřejné a evropské právo. Každé z uvedených právních odvětví upravuje v různé míře obecnosti otázky týkající se jednotlivých subjektů a vztahů mezi nimi. Současně je však nutno poznamenat, že státovědný přístup se neomezuje na státoprávní režim pouze jednoho státu; aspirace tohoto přístupu – má-li přinést přidanou poznávací hodnotu – totiž spočívá právě ve studiu vývoje a odlišností jednotlivých výše uvedených subjektů a jejich vzájemných vztahů. Tím zřetelněji vystupuje do popředí požadavek znalosti *historie státu a práva*, právně teoretické dogmatiky (nám známé jako *teorie práva*) a konečně také (alespoň pro tuto chvíli elementární) *právní praxe*.

Z jednotlivých právních odvětví nejužší a nejintenzivnější vztah má státověda k *ústavnímu právu*. Jeho materie představuje ústavní východiska právní regulace postavení a vzájemných vztahů prakticky všech výše dotčených subjektů. Nelze samozřejmě pominout ani ústavní rámec úpravy procesních postupů v oblasti tvorby práva (například parlamenty), stejně jako aplikace práva při rozhodování soudů a orgánů veřejné správy. Vedle ústavního práva daného státu nelze pominout *mezinárodněprávní* úpravu postavení, funkcí a vztahů subjektů působících vně státu. Vedle toho je nutno poukázat také na skutečnost, že přesahy činnosti subjektů působících vně státu se mohou dotýkat vnitrostátního prostředí a statusu vnitrostátních subjektů (srov. např. rozhodnutí orgánů poskytujících soudní záruky základních práv a svobod – typicky Evropského soudu pro lidská práva ve Štrasburku).



Neopomenutelný je vztah státovědy a *správního práva*, které hmotně i procesně upravuje postavení, práva a povinnosti orgánů veřejné moci, fyzických a právnických osob v rozsáhlých oblastech společenských vztahů regulovaných veřejnou správou. Současně je nutno zdůraznit, že stát a subjekty samosprávy vykonávají státní správu a samosprávu prostřednictvím svých orgánů v územních jednotkách, na které se stát člení<sup>16</sup> nebo v nichž je (územní) samospráva vykonávána. Z tohoto úhlu pohledu má pro státovědné studium podstatný význam poznávání organizace státu a jeho institucionálních (orgánních) i územních složek. Z dalších, a to především veřejnoprávních, odvětví nelze nezmínit *finanční právo* a jeho význam pro regulaci finančních, měnových a rozpočtových vztahů, které se bez výjimky dotýkají všech subjektů tvořících objekt zájmu státovědy.

Deklarovaný širší přístup státovědy k poznávání a studiu svého předmětu spočívající v tom, že se jej snaží postihnout v jeho ucelenosti,<sup>17</sup> s sebou nutně přináší aspiraci poznat tento předmět nejen v rovině právní regulace (tedy toho, co „býti má“), ale také v podobě **reálného** postavení a vztahů státních orgánů, orgánů samosprávy a v neposlední řadě také fyzických osob (občanů, azylantů, bezdomovců a jiných cizinců) nebo právnických osob. Lapidárně řečeno v podobě toho, „co nebo jaké to skutečně je, jaké jsou vztahy a postavení jednotlivých subjektů a jaká je skutečná ochrana jejich statusových práv“. Z tohoto pohledu je inspirativní, důležitou a vlastně bezpodmínečně nutnou znalost skutečností a reálií, kterou mohou zprostředkovat další (jiné než právní) vědní obory.

Jednotlivé obory vždy reprezentují různé úhly možných (a nutných) poznávacích postupů a pohledů. Obvykle mezi ně náleží historie, sociologie, politologie, filozofie a ekonomie; stejně tak lze však uvést další vědní obory, mezi nimi například sociální psychologii, politickou geografii, vědu o organizaci a řízení. Uvedené vědní obory s sebou pochopitelně přinášejí konkrétní poznatky, které umožňují vysvětlit státovědou studované problémy; současně však také často přispívají k nalezení a pochopení důvodů, pro které se „formalizovaná očekávání“ spojená s právní úpravou v realitě stala nenaplněnými a „neočekávaně“ deficitními. Jinak lze také říci – jedná se o vědní obory, které mohou přispět k lepšímu, a to především průkaznějšímu a ucelenějšímu popisu státoprávního rámce veřejného prostoru.

<sup>16</sup> V tomto směru nelze nezaznamenat, že státní správa může být vykonávána i mimo územní rámec státu, a to prostřednictvím orgánů ministerstva zahraničních věcí v územních obvodech vymezených pro jeho územně dekoncentrované orgány, tj. zastupitelské orgány státu v zahraničí, nebo prostřednictvím funkčních nositelů veřejné moci, kterými jsou např. kapitáni lodí či letadel registrovaných v daném státě.

<sup>17</sup> Mohlo by se snad také hovořit – možná poněkud nadsazeně – o aspiracích státovědy na poznávání tohoto předmětu ze všech možných úhlů pohledu.

Vedle výše zmíněného přínosu historie státu a práva je to současně také obecná *historie*, která může přinést produktivní výsledky z oblasti důkladného popisu a znalosti historických souvislostí týkajících se například vývoje institucí, forem vlády a metod vládnutí. Historická znalost možností a limitů právní regulace nepochybně přispívá k nutné reflexi, která může pozitivně ovlivnit někdy „nenapravitelný“ optimismus právníckého uvažování o možnostech, jež s sebou přináší tvorba a aplikace práva. Právě proto, že případný deficit historické reflexe regulativních možností a limitů práva nelze vyloučit,<sup>18</sup> jedná se v případě poznávání podoby a fungování státu a dalších dotčených subjektů ze státovědných pozic o přístup žádoucí.

Jestliže historie může státovědě poskytnout zejména znalost vývojových souvislostí týkajících se veřejných institucí a jednotlivců, tak v případě *sociologie* se jedná především o popis a poznávání vztahů těchto institucí ke společnosti, jednotlivcům a jejich skupinám. Pro státovědu je nepochybně důležitý také přístup využívající sociologické poznatky získané ze studia vztahu (resp. možného napětí) mezi formálním a neformálním aspektem vnitřní podoby veřejné instituce (např. určitého ministerstva a organizace jeho resortu); stejně tak produktivní jsou obdobné poznatky týkající se působení a vzájemných vztahů mezi uvedenými institucemi (např. ministerstvy). Tyto poznatky obohacují juristicko-formalizovaný (a v tomto směru jednostranný) přístup o přinejmenším další poznávací rámec, který může využívat závěry ze zkoumání formálních i neformálních aspektů podoby a činnosti veřejnoprávních institucí a také jejich důsledků pro ostatní subjekty.

Další možné rozšíření poznatkového aparátu státovědy s sebou přináší *politologie*. Její přístup zohledňuje a vysvětluje především politicko-mocenský a myšlenkový (ideologický) charakter aspirací a činností například nestátních politických či zájmových subjektů.<sup>19</sup> Jejich působení v nestátním politickém prostředí, vztah k některým orgánům veřejné moci (typicky např. politické strany, jejich koalice, působení jejich zástupců v parlamentech nebo ve vládách) umožňuje doplnit politický aspekt státu jako politicko-právní instituce, jejíž rámec se nevyčerpává pouhou představou boje/soutěže o politickou/státní moc, ale jde především o poznávání zdrojů legitimacy takové moci a její schopnosti vytvářet pravidla vlastního fungování a regulace společenských vztahů.

<sup>18</sup> Deficit historických souvislostí a možností právní regulace se může projevit také v určité cynické mezni podobě (vlastně v podobě odvrácené strany zmíněného optimismu a očekávání právníků), která rezignovala na možnosti, jež s sebou přináší například ústavní zakotvení postavení státních orgánů, jednotlivce, stejně jako deklarování jejich kontroly či ochrany (k tomu srov. dále pojem fiktivní ústavy a nominalistickou charakteristiku ústavy podle K. Loewensteina).

<sup>19</sup> Již výše zmíněných politických stran, odborových organizací, podnikatelských subjektů či jiných nátlakových skupin.

Obdobně nelze nevidět rozsáhlý myšlenkový svět především učení a doktrín o vývoji a podobě státu, o jeho úloze ve společnosti a o vztahu k oblastem duchovního i materiálního světa. *Filozofie* byla a i nadále zůstává v tomto ohledu podstatným zdrojem poznatků, který se však neprojevuje vždy bezprostředně a tento vliv nemusí být na první pohled patrný. Mnohé z těchto poznatků však přinášejí inspiraci a podporu pro možné ovlivnění státoprávní praxe a na straně druhé mohou představovat reflexi státoprávních realit (např. měnících se podmínek vládnutí, možností a mezi právní úpravy obecně a v konkrétní společnosti a v čase, postavení a úlohy jednotlivce ve společnosti a ve státě).<sup>20</sup>

*Ekonomie* a její státovědné poznávací rozpětí bývá obvykle výrazně spojováno s výše zmíněnou úlohou státu jako pečovatele o obecné blaho; proto se někdy – poněkud zkratkovitě a ideologicky – otázka zužuje do takřka binárního dilematu: stát hospodářství řídí (a řídit musí) versus stát hospodářství neřídí (a řídit nesmí). Poznávání podmínek nutnosti, vhodnosti, rozsahu a hloubky takové relace mezi státem a hospodářstvím a z toho rezultujícího aktivismu státu či naopak jeho zdrženlivosti je jedním z podstatných činitelů ovlivňujících vývoj vztahu mezi státem a společností. Současně s sebou přináší podněty i pro metody a formy právní regulace, pro podobu organizace státu, pro možná řešení míry autonomie samosprávy (tj. především otázky míry nutného subsidiárního neboli podpůrného působení státu ve vztahu k subjektům samosprávy); tady lze reálně ovlivnit například daňovou politikou v oblasti výběru a přerozdělování daní na celostátní a na místní úrovni.

Mezi další nositele podstatných znalostí důležitých a využitelných pro studium státovědné problematiky nepochybně náleží *sociální psychologie* [zabývající se např. povahou a úlohou osobnostní stránky jednotlivce v kontextu vztahů moci (vůdcovství), možností a limitů regulace a typických obranných mechanismů jednotlivce v případě sociálního, politicko-mocenského či jiného tlaku na něj], *věda o organizaci a řízení* s jejím rozsáhlým spektrem poznatků využitelným například při řešení otázek struktury a fungování organizace veřejné správy, byrokracie a vládnutí, podstatných podmínek a okolností ovlivňujících rozhodovací procesy obecně a v podmínkách právní regulace specificky, vztahů řízení, kontroly a odpovědnosti, řešení konfliktů, využití postupů vedoucích

<sup>20</sup> Při této příležitosti nelze nezpomenout klasický příklad Marca Aurelia a jeho Hovorů k sobě, z nichž snad stačí ocitovat přílehlavou státovědnou tezi č. 22 z Knihy páté: „Co není na škodu obci, nepoškozuje ani občana. Při každé představě, žeš utrpěl škodu užívej tohoto pravidla: Není-li tím nebo oním poškozován stát, pak ani já tím nejsem poškozen; a je-li stát poškozován, nesmím se na škůdce státu hněvat; lépe je mu ukázat, v čem tkví jeho chyba.“ In Aurelius, M. A. *Hovory k sobě*. Praha : Svoboda, 1975, s. 69.

k dosažení konsenzu apod. a v neposlední řadě také *politická geografie* s jejím akcentem na podstatné souvislosti mezi přírodně společenskými (zeměpisnými) a politickými kontexty vztahu státu a společnosti.

Státovědný přístup je tedy spojen s využíváním poznatků jiných (převážně společenskovědních) disciplín, které mu umožňují uceleně (komplexně) popsat poměrně složitý (komplikovaný) rámec předmětu státovědy a jeho reálného projevu a fungování v praxi. Specifickou podmínkou při tom zůstává respekt k právnímu rámci a charakteru státu jako politicko-právní instituci. Poznávací stránka státovědy však není zaměřena na pouhý popis (deskripci) reálného fungování státu a ostatních subjektů, ale získané výsledky v zobecněném (preskriptivním) rámci předkládá k možnému uplatnění v podobě:

- úvah o možné budoucí právní úpravě (náměty de lege ferenda),
- návrhů na řešení otázek, jež nevyžadují pozitivně právní úpravu (např. některé poznatky z oblasti managementu),
- studijních materiálů využívaných v rámci výuky a vzdělávání.

Státověda je v této podobě nositelkou multi- (nebo také inter-) disciplinárního přístupu, který slouží k výpovědi o složitém, avšak nutném rámci výkonu veřejné moci uvnitř i vně státu, přičemž tento komplexní rámec<sup>21</sup> nelze uceleně poznat a popsat pouze s ohledem na jeho právní úpravu. Tradiční německy psaná literatura v této souvislosti hovoří o státovědě jako o interdisciplinárním učení,<sup>22</sup> o integrativní teorii,<sup>23</sup> která se státem zabývá v jeho všeobecnosti.<sup>24</sup>

V anglosaském světě jsou uvedené otázky předmětem zájmu vědní i učební disciplíny, která se obvykle nazývá *politics*. Již samotné toto označení svědčí o intenzivnějším projevu politologického poznávacího rámce, který však současně zahrnuje řadu otázek, jež jsou vlastní státovědě;<sup>25</sup> otázkou je však spíše širě závěrů, neboť v mnohých z nich je jejich předmětem popis a charakteristika týkající se jednoho nebo jen několika států. Politics se někdy v tomto směru spíše blíží politologicky nahlížené vědě ústavního práva (daného státu).<sup>26</sup>

<sup>21</sup> Herzog v této souvislosti hovoří o státu jako o „celku“, resp. o „komplexním celku“. In Koja, F. *Allgemeine Staatslehre*. Wien : Manz Verlag, 1993, s. 4.

<sup>22</sup> Schöbener, B., Knauff, M. *Allgemeine Staatslehre*. München : Verlag C. H. Beck, 2009, s. 13–14.

<sup>23</sup> Ermacora, in Koja, F. *Allgemeine Staatslehre*. Wien : Manz Verlag, 1993, s. 5.

<sup>24</sup> Koja, tamtéž, s. 7. Státověda se ve svých závěrech nezabývá státem jedním, ale vždy zobecněnými poznatky týkajícími se více států se srovnatelnými podmínkami (srov také dále). Proto je také označení státověda často doplňováno přídomek „všeobecná“.

<sup>25</sup> Politics jako „věda o organizaci a správě státu“. Heslo in Garner, B. A. (Editor in Chief) *Black's Law Dictionary*, St. Paul : West, a Thomson business, 2004, s. 1197.

<sup>26</sup> Srov. Jones, B. (ed.) *Politics UK*. New York et cetera : Philip Allan, 1991, s. 4–5, 9n.; Budge, I., et al. *The New British Politics*. London : Pearson Longman, 2004; Heywood, A. *Politics*. New York : Palgrave, 2002, s. 4 n.

V původně československém a posléze českém odborném prostředí je státovědě tradičně věnována pozornost na právnických fakultách. Nejvýznamnějším a nejučenějším předchůdcem současné produkce v oblasti učebnic a skript zaměřených na státovědnou problematiku byla poválečná práce Zdeňka Neubauera *Státověda a teorie politiky*, která v krátké době vyšla ve dvou vydáních (1947 a 1948) a zůstala na dlouhou dobu jedinou publikací svého druhu, ač funkci učebnice z důvodů politických plnit nemohla.<sup>27</sup>

V průběhu devadesátých let minulého století se objevilo několik studijních pomůcek, jejichž prostřednictvím bylo navázáno na přetrženou nit vydávání učebnic státovědy. Některé z nich (J. Filip, J. Svatoň, J. Zimek; P. Holländer) byly věnovány samostatnému podání státovědné problematiky,<sup>28</sup> jiná (V. Pavlíček a kolektiv) předložila státovědné otázky v rámci učební pomůcky věnované současně také ústavnímu právu.<sup>29</sup> V následujících letech se objevila Klímová státovědná publikace věnovaná teorii veřejné moci,<sup>30</sup> která byla následně doprovázena samostatným vydáním učebnice státovědy.<sup>31</sup>

### 1.2.3 Metody státovědy

Jednotlivé vědní obory používají určité typické metody, které ve svém celku představují systematický souhrn způsobů poznávání. Hlediskem vypovídajícím o vhodnosti použití té které metody je její poznávací potenciál ve vztahu k objektu zkoumání.

V případě státovědy se (s přihlédnutím k výše uvedenému) nutně musí jednat o takový metodologický potenciál, který je schopen objektivně zjistit a popsat reálnou podobu postavení, vnitřního fungování a vnějšího působení subjektů veřejné moci a důsledků jejich činnosti pro fyzické a právnické osoby (tedy poznat to, co skutečně je, co se skutečně projevuje); následně je třeba zjištěné analyzovat, formulovat z toho vyplývající závěry, navrhnout řešení a ve vhodném (nutném) případě dovést návrh budoucí právní regulace (poskytnout úvahu *de lege ferenda*).

<sup>27</sup> Neubauer, Z. *Státověda a teorie politiky*. Praha : Jan Laichter, 1947; dále také 1948. Nové vydání Neubauer, Z. *Státověda a teorie politiky*. Praha : Slon, 2006.

<sup>28</sup> Srov. Filip, J., Svatoň, J., Zimek, J. *Základy státovědy*. Brno : MU, 1994 (dále 1997, 2002, 2006); Holländer, P. *Základy všeobecné státovědy*. Praha : Všehrd, 1995 (dále podstatně rozšířené a doplněné vydání pod týmž názvem – Plzeň : Aleš Čeněk, 2009).

<sup>29</sup> Srov. Pavlíček, K., et al. *Ústavní právo a státověda. 1. díl. Obecná státověda*. Praha : Linde 1998.

<sup>30</sup> Klíma, K. *Teorie veřejné moci (vládnutí)*. Praha : ASPI Publishing, 2003.

<sup>31</sup> Klíma, K., et al. *Státověda*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2006 (další doplněné vydání 2011).