

# Východiská skúmania legitimacy vo verejnej politike

## Background to the examination of legitimacy in public policy

**Dominika Vincová**

<https://doi.org/10.33542/VSS2021-1-02>

### **Abstract**

Presented contribution deals with legality and legitimacy in the field of political science and sociology with a narrower focus on the mechanisms of legitimization of trust, the issue of acquisition and loss of legitimacy. The concepts of "legitimacy" and "legality" are directly linked to the exercise of official authority. Both the terms "legality" and "legitimacy" have a common basis, based on the law, the law, what is in line with the law. The clarification of legitimacy is based on the premise that what is legitimate must be legal (legal) and, in view of the legal basis, in accordance with objective law. Many ambiguities arise regarding the legitimacy of public authorities, which is questioned and criticized. The question of the legitimacy of the exercise of public power is a historically criticized issue, which is dealt with by sociology, political science and legal science.

**Keywords:** legitimacy, legality, the exercise of official authority

### **Úvod**

Zaoberanie sa významom a teoretickými základmi koncepcie legality a legitimacy je pertraktovanou, ale názorovo nejednotou problematikou. Fundamentálny základ legality a legitimacy vychádza z konania v súlade so zákonom a v súlade s jeho zmyslom. To znamená, že legalita sa premieta do konania predpokladaného výslovne zákonom a rovnaké konanie sa očakáva od verejnej moci, kým legitimita sa premieta do zmyslu zákona a v tomto duchu musí byť aplikovaná aj pri vyvodzovaní mechanizmov legitimizácie verejnej moci. Mechanizmy legitimacy môžu mať rôznu podobu, ale súčasne podliehajú zmenám v sociálnych a politických podmienkach v priebehu času a podliehajú zmenám v postojoch a prístupe k zákonodarstvu. Decentralizáciou verejnej moci zo štátu na orgány neštátneho charakteru sa otázka legitimacy verejnej moci, otázka jej nadobudnutia a straty stala ešte viac kontroverznejšou ako v jej historických kontextoch. Orgány verejnej moci legitimizované k výkonu verejnej moci sa stávajú stredobodom tejto názorovo nejednotnej otázky.

### **1 Legitimita a legalita**

V teórii verejnej politiky ide o veľmi špecifickú podobu vzťahu medzi legalitou a legitimitou – v minulosti boli tieto dva pojmy a ich vzťah jednou z hlavných tém viacerých

spoločenských vied (Přibáň 1997, s. 145). Vznikla preto priam akási potreba či nutnosť vyslovovať spolu so slovom legitimita aj slovo legalita (a opačne). Pre riešenie problému vzťahu legality a legitimity je potrebné ozrejmiť si obsah a vzťah obidvoch týchto pojmov.

## 1.1 Legalita

Pred rokom 1989 opakovane vydávaný dvojväzkový Právnický slovník však heslo „Legalita“ neuvádzal. Bolo to len heslo „Legalizácia“, interpretované ako potvrdenie existujúceho faktického stavu v práve (Madar 1988, s. 395). Po zmene politického systému u nás vydaný Blackov právnický slovník, ktorý mal umožniť aj našej teórii vybudovať nové metodologické základy, uvádza päť významov pojmu „legal“ v súlade s americkou právnou teóriou: 1. Podľa práva; zodpovedajúci právu. 2. Vhodný alebo postačujúci aby mohol byť uznaný právom. 3. Podliehajúci právomoci bežných súdov. 4. Predpokladaný súdmi na základe výkladu a aplikácie práva. 5. Vytvorený právom. (Campbell Black 1993, s. 822).

Slovník slovenského práva (Svoboda a kol. 2001, s. 256) uvádza, že ide o „spôsob vládnutia, pri ktorom sa funkcie štátu a vzťahy vo vnútri štátu realizujú na základe právneho poriadku, podľa právnych predpisov. V legalite je obsiahnutá požiadavka tvorby práva a požiadavka aplikácie práva v súlade s jeho obsahom a princípmi, vrátane inštrumentov ochrany v prípade porušenia práva.“

Aleš Gerloch v hesle „Legalita“ (Hendrych a kol. 2001, s. 297) uvádza, že „legalita spočíva v uplatňovaní zákonnosti v procese tvorby práva, aplikácie práva a realizácie práva, t.j. v dodržiavaní noriem práva hmotného i práva procesného“. Rovnaký autor vo svojej úspešnej učebnici teórie práva (Gerloch 2009, s. 195) podrobnejšie interpretuje legalitu ako zákonnosť, ako všeobecnú záväznosť zákonov. Zákonnosť je teda chápaná ako vláda zákona, v rámci ktorej štát reguluje aj sám seba. Autor pritom aj tu kladie na jej vymedzenie dve základné požiadavky. Prvá požiadavka vychádza z tvorby práva a znamená, že základné spoločenské vzťahy majú byť regulované právom. Druhá požiadavka vychádza zo zachovania práva a znamená, že štátna moc má jeho realizáciu zabezpečiť.

Pavel Bílek a Vladimír Zoubek (2002) tieto dve požiadavky interpretujú tak, že prvá znamená, že každý je povinný správať sa v súlade s platným právom a každý kto ho poruší, bude postihnutý adekvátnou sankciou, zatiaľ čo druhá znamená, že právne predpisy môžu vydávať len orgány, ktoré sú k tomu poverené zákonom.

Spoločnou črtou týchto prístupov je, že si všímajú len pomerne všeobecne legalitu štátu, resp. štátnej moci, prípadne štátnych orgánov „poverených zákonom“. Detailnejšie rozlišovanie dvoch stránok právneho chápania legitimity (ako legitimity tvorby práva a legitimity aplikácie práva) a vzťahu legitimity a legality nachádzame v niektorých novších teoretickoprávnych prameňoch: E. Ottová sa vo svojej Teórii práva zmieňuje o zákonnosti (legalite) najprv všeobecne, keď ju vymedzuje ako požiadavku regulácie konania všetkých

subjektov právom (2006, s. 72) a následne špeciálne v časti o legalite štátnej moci (tamtiež, s. 114). J. Prusák legalitu (štátnej) moci vymedzuje vo dvoch významoch: v užšom ako dodržanie podmienok pre transport moci, v širšom ako výkon moci „na základe zákonov a ústavy“ (Prusák 1999, s. 69).

Oproti predchádzajúcim prístupom sa tu legitimita vníma aj z hľadiska jej pôvodu, jej zdroja. Transportom moci sú tu zrejme myslené predovšetkým voľby, pri ktorých je teda tiež dôležité dodržanie ich legitimacy, čiže vykonania formou procedúr, obsiahnutých v ústave a zákonoch, vo vopred stanovených intervaloch atď. Neprekračuje sa pritom rámec tohto základného nástroja zastupiteľskej demokracie ako prostriedku legitimizácie práva, zákonov, štátnej moci. O uplatnení iných nástrojoch zastupiteľskej či priamej demokracie v legitimizačných procesoch sa tu neuvažuje.

V oboch posledne uvádzaných učebniciach sa pritom abstrahuje aj od skutočnosti, že tak „zdroj moci“ ako aj „reprezentanti moci“ sú entitami vnútorne diferencovanými a aj priestorovo hierarchicky štruktúrovanými: že „ľud“ je zdrojom moci nielen vo vzťahu k orgánom štátu, ale aj jeho teritoriálne časti – obyvatelia územných celkov – sú zdrojom moci vo vzťahu k reprezentantom moci na úrovni týchto celkov, čo potenciálne zakladá rozdiely v tom, čo pri dodržaní všetkých legálnych procedúr a princípov môže viesť (a v praxi často aj vedie) k rozdielom (napríklad teritoriálnym).

Pojem legalita je všeobecne pociťovaný ako primárne pojem patriaci do oblasti práva, napriek tomu sa však sporadicky stretávame aj s jeho používaním inými vedami, pričom toto vymedzenie niekedy môže potenciálne prekročiť aj striktné právne definície, ktorými sme sa zaoberali vyššie. Stretávame sa s ním napríklad v sociológii:

Veľký sociologický slovník (Maříková et alii. 1996) takto heslo „Legalita“ uvádza len s odkazom na heslo „Legitimita“ (Mucha, 1996, s. 564). Tam legalitu vysvetľuje ako konformný spôsob konania podľa platných zákonov. Autor hesla však upozorňuje, že legálne konanie nemusí byť vždy legitímne a závisí od mocenského usporiadania spoločenských vzťahov (tamže, s. 564 – 565).

Podobne heslo „Legalita“ s odkazom na heslo „Legitimita“ uvádza aj novší malý Sociologický slovník, ale tam uvádza, že legalita je konanie v súlade so zákonmi a trochu paradoxne poznamenáva, že oba pojmy nemôžu byť zamieňané (Jandourek, 2001, s. 140).

Emilia Bakošová a Nadežda Vaculíková vo svojich Základoch sociológie práva prinášajú prehľad viacerých sociologických teórií, vyjadrujúcich sa k problematike funkcií práva, medzi ktorými je aj pohľad H. Lubbeho, podľa ktorého „legalita nie je len vnútornou vlastnosťou systému práva, ale zároveň výrazom širších sociálnych a kultúrnych väzieb medzi právom a okolím“ (Bakošová – Vaculíková 2006, s. 67).

Podobne je tomu v politológii:

- Politologický slovník uvádza, že „legalitu (zákonnosť) politológia chápe ako súlad organizačného usporiadania, obsahu fungovania, vzájomných vzťahov a spôsobu intervencie politických subjektov historicky konkrétnej spoločnosti so zákonmi“ (Adamová a kol. 2001, s. 113).
- I najnovší politologický výkladový slovník obsahuje heslo „Legalita“ a už v názve hesla ju stotožňuje s legálnosťou a zákonnosťou a vymedzuje ju ako „princíp a spôsob vládnutia, pri ktorom sa funkcie štátu a vzťahy občianskej spoločnosti k štátu uskutočňujú na základe práva a pomocou práva. Všeobecný pojem legality zahŕňa dva základné aspekty: legislatívny a aplikačný. – Legislatívny aspekt obsahuje požiadavku tvorby kvalitného a účinného práva. Vychádza z toho, že právnu normu môže vydávať len ten orgán, ktorý je na to zákonom poverený, a zákonom predpísanou formou (...). – Aplikačná stránka zákonosti znamená, že každý je povinný dodržiavať právo a je stíhaný zákonom stanovenou sankciou, ak ho poruší“ (Chovanec – Hotár 2010, s. 194). V tomto politologickom vymedzení sa síce objavuje akýsi náznak problému legality orgánu, ktorý vydáva právnu normu (legálny je orgán, ktorý je k takejto činnosti poverený zákonom, čiže, ktorý tak koná vo verejnom záujme, ktorý je v zákone obsiahnutý ako jeho účel), ale v zásade nedochádza k prekročeniu interpretačného rámca pojmu legalita, ako ho chápu právne vedy.
- Od tohto chápania legality sa už ale ďalej posúva iný politologický pohľad, ktorý hovorí, že „chovanie voličov ovplyvňujú volebné systémy, ktoré určujú, ako sa budú počty hlasov prevádzať na počty kresiel“ (Sartori 2001, s. 15). Výber určitého volebného systému, ktorý sa musí diať legálnou formou, ale pritom sa môže opierať o politické rozhodnutie, takto legálne zakotvuje rámec legality.

Môžeme teda povedať, že chápanie legality mimo právnickej vedeckej a odbornej literatúry viacmenej kopíruje chápanie, ktoré je v právnických textoch: ide teda predovšetkým o legalitu moci, čo pochopiteľne dominuje najmä (a prirodzene) v politologických textoch, kde sa naznačuje aj možnosť politického vplyvu na stanovenie toho, čo je legálne. Rovnako prirodzene skôr v textoch sociologických sa objavujú upozornenia na širšie sociálne súvislosti legality, najmä pokiaľ ide o legalitu nositeľov moci, za ktorých je považovaný nielen štát, ale aj širšie „politické subjekty“, ale aj tu je pojem legalita (niekedy dokonca explicitne) spájaná len s voľbami.

## 1.2 Legitimita

V **právnej teórii** prvou otázkou v tejto súvislosti je legitimita tvorcov práva: je ich legitimita daná právnym systémom samotným alebo je legitimizovaná zvonku – a kým? Politickou mocou? Ľudom? (Kysela 2011, s. 198).

- Dnes už za klasickú môže byť považovaná diskusia, ktorú vyvolal ešte v tridsiatych rokoch minulého storočia právny teoretik Carl Schmitt svojou prácou o legalite a legitimitate (Schmitt 2004), ale aj ďalšími predchádzajúcimi no i neskoršími textami. Išlo predovšetkým o tému ústavy resp. postavenia ústavného súdu, no jadrom tejto diskusie a aj jej ťažiskom z hľadiska našej témy je Schmittom nastolená možnosť mimoparlamentnej legitimizácie moci, ktorú Schmitt pripisuje napr. v mimoriadnych situáciách aj prezidentovi a pod. (Ondřejek 2017, s. 96). Najvýznamnejším oponentom mu bol ďalší nemecký významný teoretik práva Hans Kelsen (Kelsen 2008), ktorý oproti Schmittovmu v podstate prirodzenoprávnomu a antiliberálnemu prístupu koncipoval pozitívnoprávne chápanie legitimacy a odmietanie akýchkoľvek faktorov, ležiacich mimo „čistého práva“. „U Kelsena sa legitimita stáva vlastnosťou zákonnosti, presnejšie, platnosti pozitívneho práva, zatiaľ čo u Schmitta sa zákonnosť redukuje na legitimitu, a legitimita je koncipovaná ako vlastnosť určitého druhu moci, ktorý stojí mimo právneho poriadku“ (Dyzenhaus 2015, s. 344). Táto polemika so Schmittom pokračovala neskôr v dielach Hermanna Hellera, Jürgena Habermasa a ďalších (Johnson 1998).
- Tzv. marxisticko-leninská teória štátu pojem legitimita vôbec nepoužívala (Madar 1988, s. 398) a ortodoxní marxisti považovali legitimitu za pseudoprávny problém a za buržoázny mýtus (Heywood 2008, s. 261).
- Predrevolučný Právnický slovník v hesle „Legitimita“ uvádza, že ide o oprávnenosť štátnej moci, výraz skutočnosti (eventuálne presvedčenia), že ten, kto vládne, teda kto vydáva právne akty a prijíma iné mocensky sankcionované rozhodnutia, vládne „podľa práva“, oprávnené, že sa nedostal k moci „uzurpáciou“, ale na základe určitého „titulu“. Tento „titul“ nemusí nevyhnutne byť právny; môže byť založený na inej „najvyššej legitimačnej norme“, napr. na účele, ktorému štátna moc slúži, ak je tento účel aprobovaný významnou časťou spoločnosti a pod. Teórií o najvyššej legitimačnej norme vzniklo v dejinách niekoľko a všetky boli silne dobovo politicky zamerané – vláda „na mieste božom“, „z božej milosti“, vláda založená „na prirodzenom práve“ a pod. Napríklad ešte aj teória spoločenskej zmluvy sa zakladá len na hypotetickom súhlase ľudu, ktorý „kedysi“ vytvoril štát a právo (Kysela 2011, s. 177). V súčasnej teórii, ktorá vychádza z myšlienky suverenity ľudu, sa za legitímnu považuje taká moc, ktorá sa zakladá na mandáte ľudu, je od neho odvodená, trvá so súhlasom ľudu.
- Podľa Slovníka slovenského práva (Svoboda a kol. 2001, s. 256 – 257) pojem legitimita „vyjadruje, že pôvod veci, rozhodnutia, resp. inej skutočnosti, má právne záväznú (normatívnu) povahu. Znamená to tiež, že určité rozhodnutie bolo prijaté právom upraveným spôsobom. Právny poriadok zakotvuje princípy a spôsoby prijímania rozhodnutí, resp. právne relevantných postupov. V tomto zmysle napríklad podmienkou legitimacy rozhodnutia je aj jeho vážnosť, slobodná vôľa a pod. V opačnom prípade nemôžeme hovoriť o legitimitate. V politickom zmysle legitimitu chápeme ako vyjadrenie skutočnosti, že občania politické

rozhodnutia, inštitúty uznávajú za demokratické, akceptovateľné a v zhode so všeobecne uznávanými demokratickými hodnotami a sú výsledkom ich vlastného rozhodnutia, resp. rozhodnutí nimi zvolených zástupcov“. Takéto chápanie veľmi zreteľne pripúta práve chápanie legitimacy k legalite: legitimita veci (rozhodnutia atď.) znamená, že vec (rozhodnutie atď.) je svojou povahou právne záväzná a všetko, čo je právne záväzné, je aj legitímne – teda: čo je legálne, je aj legitímne. Akýkoľvek širší kontext legitimacy je vykázaný mimo právnej teórie a má charakter napríklad politologických úvah.

- Akoby presne na to reagoval Aleš Gerloch, keď v hesle „Legitimita“ v Právnickom slovníku uvádza, že ide o pojem, vyjadrujúci ospravedlnenie práva, právneho poriadku resp. určitého právne relevantného správania. „Tradičný právny pozitivizmus v podstate stotožňoval legitimitu s legalitou. Správanie, resp. postup legálny považoval za legitímny. Súčasný prístup k otázke legitimacy v recentnom chápaní právneho štátu dopĺňa kritérium legality ďalej o požiadavku demokraticky vytváraného práva v zmysle systému právnych noriem a požiadaviek dodržiavania ľudských práv v procese tvorby, interpretácie a aplikácie práva“ (Hendrych a kol. 2001, s. 299 – 300), čo ešte stále možno vnímať ako blízkosť oboch pojmov.
- A. Gerloch sa aj vo svojej Teórii práva opiera o pojem legitimita už pri vymedzovaní pojmu legalita, keďže súčasný právny štát je legitimovaný jednak napĺňaním zásady suverenity ľudu a koncepciou ľudských práv, jednak legalitou ako sme ju v autorovom prístupe vymedzili vyššie (Gerloch 2009, s. 194). Aj z tohto vymedzenia vyplýva, že legitimitu môžeme považovať aj z hľadiska teórie práva za jeden z dôležitých predpokladov legality: bez legitimacy nemôžeme hovoriť o legalite právneho štátu. resp. legitimita je predpokladom legality právneho štátu. Alebo, ako píše J. Kysela a J. Wintř (2011, s. 41), legitimita vlastne vyjadruje to, prečo máme právo rešpektovať. Napokon aj vlastné vymedzenie pojmu legitimita u Aleša Gerlocha má podobný základ: chápe ho ako ospravedlniteľnosť, odôvodnenosť určitého postupu a jeho výsledku a uvádza, že moderná právna teória vychádza z troch legitimizačných kritérií:
  - z legitimacy legalitou, čo spája s právnym pozitivizmom ale zároveň konštatuje, že ani dnes nemožno od tohto kritéria celkom odstúpiť;
  - z legitimacy hodnotami, ľudskými právami (slobodou, istotou, rovnosťou, spravodlivosťou atď.
  - z legitimacy vôľou ľudu (Gerloch 2009, s. 254).
- Jozef Prusák vymedzuje legitimitu štátnej moci jednak ako ustanovenie štátnych orgánov, pričom ich právomoc sa odvodzuje od občanov ako od zdroja moci uznaného ústavným a zákonným postupom (Prusák 1999, s. 68 – 69), jednak ako akceptovanie a rešpektovanie usporiadania štátu a štátneho režimu (metód vládnutia) občanmi (tamže, s. 69).
- Eva Ottová uvádza v súvislosti s legitimitou štátnej moci, že „v záujme toho, aby moc nebola len holým, náhodným, ničím nepodloženým násilím ktoréhokoľvek subjektu, musí byť zrejmý základ, od ktorého sa odvodzuje, ktorý opodstatňuje, ospravedlňuje či oprávňuje jej existenciu.

Predpokladom legitimacy moci je však aj dôvera spoločnosti voči moci, uznávanie a rešpektovanie jej autority. Legitimita štátnej moci teda znamená jej zdôvodnenie a jej akceptáciu zo strany spoločnosti, prípadne jej časti. (...) V demokratickom štáte sa moc odvodzuje od občanov ako ústavne zakotveného zdroja moci v štáte. Transport moci od občanov na orgány štátnej moci sa musí uskutočňovať ústavným a zákonným postupom. V zastupiteľskej demokracii sa realizuje prostredníctvom slobodných pravidelne sa opakujúcich volieb. Takýto právom regulovaný prenos moci z jej zdroja na jej predstaviteľov sa nazýva procedurálna (politická) alebo právna stránka legitimacy. Legitimita má však aj svoju občiansku (hodnotovú) stránku. Znamená, že štátnu moc občania akceptujú, že ju uznávajú a rešpektujú jej autoritu“ (Ottová 2006, s. 112 – 113).

Legitimita moci teda znamená, že sa táto moc o niečo opiera, že je niečím podložená, pričom nestačí, že táto moc je nadobudnutá a spravovaná legálne, ale mala by mať oporu aj mimo samotného rámca práva. U niektorých autorov (Ottová, Prusák) sa takto dostáva do popredia popri nástrojoch aj väčší akcent na dôležitosť samotného zdroja legitimacy (občana, spoločnosti, prípadne jej časti). Táto opora sa hľadá aj v rovine etickej (hodnotovo), čo je samo osebe dosť neurčitý rámec, alebo v rovine sociálnej, čomu sa však právna teória už bližšie nevenuje.

S pojmom legitimita sa stretávame aj v **sociológii**.

1) Sociologický slovník Bohumila Geista sa v hesle „Legitimita“ najprv orientuje (podobne ako vyššie uvádzaný Blackov právnický slovník) na legitimitu pôvodu, ale ďalej uvádza, že v politickej vede ide o „označenie pre oprávnenosť a zákonnosť pôvodu a výkonu moci (vlády) k platnej sústave (právných) noriem“ (Geist 1992, s. 208), čím veľmi neprekračuje vymedzenie, s ktorým sa stretávame v niektorých prístupoch právnych vied.

2) Už v roku 1921 Max Weber (1997) rozlišoval tri typy legitimacy moci: 1. legitimitu tradičnú, vychádzajúcu z rešpektovania legitimacy tých, ktorí boli „odjakživa“ povolani k autorite, 2. legitimitu charizmatickú, u ktorej upozorňoval na riziko jej zovšednenia a 3. legitimitu racionálnu, založenú na pravidlách fungovania politicky organizovanej spoločnosti, umožňujúcich jej vnútornú solidaritu a súdržnosť. Aj keď táto klasická sociologická typológia, na ktorú sa odvolávajú ešte stále aj politológovia (Heywood 2008, s. 259 – 261), je už niekedy považovaná za prekonanú, predsa len je stále inšpiratívna a citovaná.

3) Jan Jandourek vo svojom Sociologickom slovníku v hesle „Legitimita“ uvádza, že ide o „oprávnenosť nejakého konania, ktoré je podložené autoritou politického poriadku alebo vládnucej politickej skupiny. V užšom zmysle zákonné odôvodnenie vlády. Vláda je považovaná za oprávnenú, ak je založená na nejakej vyššej norme, napr. na vôli ľudu“ (Jandourek 2001, s. 140 – 141). Aj tento autor ďalej zmieňuje Weberovu typológiu, pripomína však aj tzv. krízu legitimacy a upozorňuje na prínos Jürgena Habermasa, ďalšieho významného

sociológa, ktorý sa venoval otázke legitimity, pričom legitimitu definoval ako „uznanie, ktorému sa teší politický poriadok“ (Nickel 2009). V sociologických textoch sa objavujú aj nasledovné tri kritériá legitimity: súlad s právom (teda legalita), ospravedlniteľnosť zdieľanými vierami a vyslovene vyjadrený súhlas či schválenie (Novák 2011b, s. 50).

4) Veľký sociologický slovník venuje heslu legitimita pomerne značný rozsah, pričom ju vníma v širšom zmysle slova ako všeobecné uznanie práva na výkon moci či uplatňovania autority a v užšom zmysle ako zákonné zdôvodnenie, založenie výkonu vládnutia (Mucha 1996, s. 564).

V **politológii** sa najzreteľnejšie prejavuje spoločná charakteristika vysvetľovania legitimity ako podmienky legálneho výkonu moci a ako ospravedlnenia štátu, čo možno považovať aj za tradičný politologický prístup, s akým sa stretávame napr. už u Carla Schmitta v tridsiatych rokoch minulého storočia (Saretzki 2007, porovnaj tiež Skovajsa 2011, s. 98-99). Aj A. Heywood uvádza, že štát sa „apriórne“ teší legitimitou. „Štátne rozhodnutia sa obvykle (aj keď nie nutne) prijímajú ako pre členov spoločnosti záväzné, nakoľko – ako sa tvrdí – sú prijímané vo verejnom záujme alebo pre všeobecné dobro; štát údajne odráža trvalé záujmy spoločnosti“ (Heywood 2008, s. 117). Na druhej strane ten istý autor uvádza, že „fyzická vzdialenosť od vlády má vplyv na prijateľnosť alebo správnosť jej rozhodnutí. Rozhodnutia prijímané na »miestnej« úrovni majú väčšiu šancu, že budú považované za rozumné, a tým aj legitímne. Naopak ústredná vláda sa môže javiť vzdialená ako geograficky, tak aj politicky“ (Heywood 2008, s. 199).

- Novší český Politologický slovník venuje heslu legitimita pomerne veľký priestor a uvádza, že ide o „pojmem, ktorý je možné po obsahovej stránke použiť v dvojakom zmysle. Jednak vyjadruje objektívne dobrú kvalitu vzťahov v občianskej spoločnosti, jednak v subjektívnom zmysle prístup občanov k hodnote vzťahov či konaniu, ktoré považujú za správne, adekvátne, také „aké majú byť““ (Adamová et alii, 2001. s. 113).
- Politologický výkladový slovník uvádza priamo v názve hesla legitimita ako jeho synonymá oprávnenosť, platnosť zákona a práva vôbec a vymedzuje ju ako „oprávnenosť na základe zákona. (...) Od legality sa odlišuje tým, že táto nie je nevyhnutnou zárukou, že vláda je rešpektovaná, alebo že občania uznajú svoju povinnosť počúvať nariadenia a príkazy“ (Chovanec – Hotár 2010, s. 196). A. Heywood takisto vymedzuje legitimitu ako oprávnenosť režimu, čiže systému vládnutia, upozorňuje však na jej súvislosť s jedno z najstarších a zároveň najdôležitejších politických diskusií, týkajúcich sa problému politickej povinnosti. „Prečo by mali občania cítiť povinnosť uznávať autoritu vlády? Sú povinní rešpektovať štát a riadiť sa jeho zákonmi? V modernej politickej diskusii sa však legitimita chápe z hľadiska skôr politického správania a politických názorov ako morálnych povinností. Ináč povedané: nezaobrá sa tým, prečo by občania, abstraktne chápané, mali štát poslúchať, ale prečo určitý štát alebo systém vládnutia skutočne poslúchajú. ..V tom sa prejavuje posun od filozofie k



sociológii, odráža sa v tom však aj spornosť pojmu legitimacy“ (Heywood 2008, s. 259). Tu sa ponúka tiež riešenie, ktoré uvádza D. Klimovský (2009, s. 135), keď upozorňuje na to, že legitimita je „svojou podstatou úzko prepojená s mierou otvorenosti a (aspoň potenciálne) participácie“.

Oproti právnym prístupom k otázke legitimacy sa v sociologických a právnych prístupoch takisto viac akcentuje význam „zdroja legitimacy“, vnímanému nielen ako „ľud“, „občania“, ale už aj ako „občianska spoločnosť“, objavujú sa tu už aj náznaky vnímania priestorovej diferenciácie tohto zdroja (napríklad miestnej úrovne), ale aj – popri voľbách – aj všeobecnejšie vymedzovaných nástrojov participácie.

Sumarizujúc možno povedať, že právne vedy, ale ani sociológia či politológia nedávajú doposiaľ jednoznačnú odpoveď na otázky o legitimitate aktérov verejnej správy s výnimkou štátu a štátom splnomocnených orgánov (orgánov štátnej správy) a s výnimkou legitimizovania zákonom. Zároveň však tu nachádzame upozornenia na niektoré otázky:

- Je potrebné si všímať legitimitu nielen z hľadiska jej nadobudnutia, ale aj jej udržania, čiže otázky spravovania legitimacy a riešenia otázky delegitimizácie, resp. relegitimizácie tam, kde dôjde k pochybnostiam o trvaní legitimacy, nadobudnutej v legálnom transfere od jej zdroja napríklad voľbami.
- Je potrebné si položiť otázku, akými inými nástrojmi možno pôvodnú či obnovenú legitimitu nadobudnúť, resp. aj stratiť mimo mechanizmu štandardných volieb.
- Napokon je dôležité potvrdiť si, že volebné procedúry sú vhodným nástrojom legitimizácie nielen vo vzťahu k orgánom štátnej moci, ale všeobecne k orgánom verejnej moci, teda napríklad aj vo vzťahu k orgánom miestnej samosprávy, ktorými sa zaoberáme v našej práci.

## **2 Mechanizmy legitimizácie verejnej moci**

Už v predchádzajúcich častiach sme sa stretli s viac-menej zreteľnými náznakmi toho, že legitimita legalitou je síce základnou, ale nie jedinou podmienkou úplnej legitimacy orgánov štátu. Ako to už bolo citované, uvádza sa napríklad, že „legalita ... je ... zároveň výrazom širších sociálnych a kultúrnych väzieb medzi právom a okolím“ (Bakošová – Vaculíková 2006, s. 67), že „legimitu chápeme ako vyjadrenie skutočnosti, že občania politické rozhodnutia, inštitúty uznávajú za demokratické, akceptovateľné a v zhode so všeobecne uznávanými demokratickými hodnotami a sú výsledkom ich vlastného rozhodnutia“ (Svoboda a kol. 2001, s. 256 – 257), že „legimita štátnej moci ... znamená jej zdôvodnenie a jej akceptáciu zo strany spoločnosti, prípadne jej časti. ... Legimita má ... aj svoju občiansku (hodnotovú) stránku. Znamená, že štátnu moc občania akceptujú, že ju uznávajú a rešpektujú jej autoritu“ (Ottová 2006, s. 112 – 113), že legitimita je „pojmem, ktorý ... vyjadruje ... prístup občanov k hodnote vzťahov či konaniu, ktoré považujú za správne, adekvátne, také „aké majú byť““ (Adamová et

ali, 2001. s. 113) alebo že legitimita je „svojou podstatou úzko prepojená (Klimovský 2009, s. 135) s mierou otvorenosti a (aspoň potenciálne) participácie“.

Všetky tieto formulácie naznačujú, že právne vymedzená legitimita (legitimita založená na legalite) nemusí byť dostatočným základom, ale mala by byť potvrdzovaná aj určitou formou sociálneho potvrdenia, sociálnej legitimizácie. Ale „aké podmienky alebo procedúry ich vedú k tomu, že autoritu prijímajú ako oprávnenú, a že preto podporujú stabilitu režimu. V tom sa prejavuje posun od filozofie k sociológii, odráža sa v tom však aj spornosť pojmu legitimacy“ (Heywood 2008, s. 259).

V novšej politologickej literatúre, najmä zahraničnej, sa takto objavuje stále viac prístupov, upozorňujúcich na to, že legitimitu, opierajúcu sa len o zákon, a teda o výsledok pôsobenia nástrojov zastupiteľskej demokracie, je potrebné dopĺňať ale aj korigovať aj inými mechanizmami, predovšetkým mechanizmami participácie, napríklad nástrojmi priamej demokracie. Táto otázka sa otvára aj ako dôsledok rastúcej dynamiky spoločenského života, v dôsledku čoho sa javia štandardné dĺžky funkčných období štátnych aktérov a povedzme štvorročný volebný cyklus ako nedostatočne dynamické na to, aby legitimita, legálne nadobudnutá vo voľbách, mohla byť spravovaná bez priamej regulácie legitimizujúcim ľudom počas celého dlhého povedzme štvorročného funkčného obdobia.

Napríklad Pierre Rosanvallon vo svojom koncepte tzv. demokratickej legitimacy hovorí o uplatňovaní troch princípov legitimizácie: Prvým je princíp nestrannosti, vyjadrujúci potrebu legitimizácie v horizontoch odlišných od štandardných volebných cyklov. Druhý je princíp reflexívnosti, ktorý upozorňuje na legitimitu aj tých aktérov, ktorí nie sú zahrnutí do volebných procedúr. A napokon tretí je princíp bezprostrednosti, osobitne zaujímavý z hľadiska našej témy, pretože vyjadruje orientáciu na občana a teda aj na obyvateľa a legitimitu jeho bezprostrednej účasti na komunálnej politike (Rosanvallon 2011).

Ďalším relevantným autorom tu je David Beetham, ktorý rozlišuje 1) legitimitu legálnu, v zmysle moc je legítimna vtedy, keď je nadobudnutá a spravovaná v súlade s prijatými pravidlami, ktorými však nemusia byť len zákony, ale aj zvyklosti a pod.; 2) legitimitu normatívnu, podľa ktorej ani súlad so zákonom nie je dostatočným základom legitimacy, lebo samotné zákony si vyžadujú akceptáciu a zákony (pravidlá) musia pochádzať od akceptovanej autority, musia sa opierať o zodpovedajúcu kvalifikáciu osôb, ktoré ich stanovujú a musia slúžiť verejným záujmom, nie len záujmom týchto osôb; 3) legitimitu empirickú: tento tretí rozmer legitimizácie predpokladá aktívny súhlas podriadeného na mocenskej závislosti, súhlas vyjadrený v konkrétnych situáciách. Význam majú (napr. uzatvorenie zmluvy s nadriadeným, sľub poslušnosti či účasť na voľbách) tým, že sú príspevkom k legitimizácii mocenských vzťahov. 1) Toto konanie pôsobí vo vzťahu k tým, ktorí ho uskutočňujú na vznik subjektívnej identifikácie s usporiadaním mocenskej závislosti, bez ohľadu na osobné motívy, ktoré ich k tomu viedli. Prítom konania vyjadrujúce súhlas, dokonca aj keď sú uskutočňované iba z

osobných dôvodov, vnášajú do vzťahov mocenskej závislosti etický prvok, a vytvárajú tiež normatívne záväzky voči osobám, ktorých sa dotýkajú. 2) Konanie, o ktorom hovoríme, má charakter symbolu a verejnej deklarácie. Je vyjadrením a potvrdením pozície subjektu, ktorý disponuje mocou; môže byť ním použité voči tretím osobám, nezúčastneným na vzťahu podriadenosti (či nevyjadrujúcim súhlas s takýmto vzťahom) ako potvrdenie dispozíciou mocenskej legitimacy; zapodieva sa neraz do rôznych foriem rafinovaných ceremoniálov (Beetham 1991, porovnaj tiež Frič – Paterová – Nekola 2008).

S. Konečný na základe toho dospieva k určitej predstave o možnostiach dopĺňania mechanizmov zastupiteľskej a priamej demokracie pri legitimizácii verejných záujmov (Konečný 2021, s. 98–99), ktorú by sme na problematiku legitimizácie aktérov verejnej politiky, a teda aj komunálnej politiky mohli aplikovať nasledovne:

- Legitimita môže mať striktné a výlučne normatívny charakter, čiže opierať sa o legalitu a jej potvrdenie nástrojmi zastupiteľskej (parlamentnej) demokracie, o existenciu všeobecne záväzného právneho predpisu, spravidla zákona;
- Legitimita sa môže opierať o legalitu zákonom, ale môže byť limitovaná, resp. korigovaná (napríklad pri pochybnostiach o legitímnom spravovaní) nástrojmi sociálnej participácie, napríklad nástrojmi priamej demokracie, napríklad referendum, petíciou a pod., pri rešpektovaní princípov bezprostrednosti, reflexívnosti a nestrannosti;
- Legitimita sa môže opierať aj o nástroje priamej demokracie, pokiaľ sa táto legitimita opiera o súhlas priamo nezainteresovanej širokej verejnosti a pri rešpektovaní rosanvallonovských princípov demokratickej legitimacy, predpokladajúcich aktivitu občanov.

### **3 Nadobudnutie a strata legitimacy**

Legitimita sa zväčša spája len s nadobudnutím moci, nie s jej spravovaním. Na túto súvislosť upozorňuje aj J. Skoblík (2002), keď uvádza že aj keď sa niekto dostal legitímne k moci, ešte neznamená, že bude schopný ju legitímne (aj keď legálne) používať. Aj z hľadiska legitimacy aktérov komunálnej politiky je preto dôležité všimnúť si nielen ich legitimitu z hľadiska statického, ale aj v jej dynamike, čiže z hľadiska jej nadobudnutia ale aj ďalšieho spravovania a prípadnej straty.

J. Šurkala píše: „V prípade, že štát alebo jeho vláda stratí legitimitu v celej spoločnosti alebo v jej dominantnej časti, dochádza k zmene legitimizácie štátnej moci. To sa spravidla deje prostredníctvom revolúcií, keď je starý štátny režim nahradený novým, ktorý sa už opiera o iné legitimizačné zdroje a postupy“ (Šurkala 2018, s. 76).

## Záver

V politických vedách sa všeobecne akceptuje, že základnou podmienkou výkonu verejnej moci je jej legitimita. Legitimita je chápaná ako „právo vládnuť“ (Heywood 2002, s. 232). V literatúre z oblasti verejnej politiky sa tento pojem síce tiež vyskytuje, zatiaľ mu však nebola venovaná osobitná pozornosť, až na výnimky, napr. v súvislosti s legitimitou verejných záujmov (Konečný 2021). Pritom napríklad otázka legitimacy aktérov je jednou z kľúčových, aj keď doteraz málo riešených otázok teórie verejnej politiky.

Tento článok je súčasťou projektu VEGA 1/0290/20 – Sociálna spravodlivosť a starobné dôchodkové sporenie v Slovenskej republike.

## Literatúra

ADAMOVÁ, Karolina – KŘÍŽKOVSKÝ, Ladislav – ŠOUŠA, Jiří (2001) Politologický slovník. Praha: C. H. Beck 2001, 90 s. ISBN 80-7179-469-4.

BAKOŠOVÁ, Emília - VACULÍKOVÁ, Nadežda (2006) Základy sociológie práva. Bratislava: Právnická fakulta UK 2006, 223 s. ISBN 9788071302293.

BEETHAM, David (1991) The Legitimation of Power. Issues in Political Theory. Basingstoke: Macmillan 1991, 276 p. ISBN 978-0333375396.

BENTKOWSKI, Sebastian: Suspension of municipal authorities as a special measure of supervision over local government. In: Verejná správa a spoločnosť, 2017, roč. XVIII, č. 2, s. 108 - 119. ISSN 2453-9236.

BÍLEK, Pavel, ZOUBEK, Vladimír (2002) Důvěra v právo (Úcta ke konstituci). Lidská práva: Čtvrtletník Českého helsinského výboru. 2002, č. 4. Bez ISSN.

CAMPBELL BLACK, Henry (1993) Blackův právnický slovník. 1. - 2. sv. Praha: Victoria Publishing, 1993, 1474 s. ISBN 80-85605-23-6.

FRIČ, Pavol, PATEROVÁ, Hana, NEKOLA, Martin (2008) Teoretické základy vůdcovství a následovnictví. In: FRIČ, Pavol a kol.: Vůdcovství českých elit. Praha: Grada Publishing, 2008, s. 17 – 22. ISBN 978-80-247-2563-5.

GEIST, Bohumil (1992) Sociologický slovník. Praha: Victoria Publishing, 1992, 647 s. ISBN 80-85605-28-7.

GERLOCH, Aleš (2009) Polycentrismus v recentním právu: příčiny a důsledky. In: LENGYELOVÁ, Daniela (ed.): Pluralismus moci a práva. Bratislava: Ústav štátu a práva SAV, 2009, s. 12 – 17. ISBN 978-80-970144-3-8.

HENDRYCH, Dušan a kol. (2001) Správní právo, Obecná část, 4. vyd. Praha: C. H. Beck 2001, 521 s., ISBN 80-7179-470-8.

HEYWOOD. Andrew (2002) Politologie. 1. vyd. Praha: Eurolex Bohemia, 2002, 463 s. ISBN 80-86432-95-5.

HEYWOOD, Andrew (2008) Politické ideologie. Praha: Aleš Černík, 2008. 362 s. ISBN 978-80-73801-37-3.

CHOVANEC, Jaroslav – HOTÁR, Viliam S. (2010) Politológia. Terminologický a výkladový slovník. Trnava : Univerzita sv. Cyrila a Metoda, 2010, 589 s. ISBN 9788089241347.

JANDOUREK, Jan (2001) Sociologický slovník. Praha: Portál, 2001. 285 s. ISBN 80-7178-535-0.

JOHNSON, Pauline (1998) Carl Schmitt, Jürgen Habermas, and the crisis of politics. In: The European Legacy - Toward New Paradigms, 1998, Vol. 3, Issue 6, pp. 15 – 32. ISSN 1084-8770.

KELSEN, Hans (2008) Reine Rechtslehre Einleitung in die rechtswissenschaftliche Problematik. Studienausgabe der 1. Auflage 1934. Tübingen: Mohr Siebeck, 2008, 171 S. ISBN 978-3-16-149703-2.

KLIMOVSKÝ, Daniel (2009) Občianska participácia v procese tvorby verejnej politiky a jej formy a nástroje v slovenských podmienkach s osobitným zreteľom na komunálnu a regionálnu úroveň. In: KRÁLOVÁ, Ľuba (ed.): Genéza a tvorba verejnej politiky na Slovensku. Prešov: KM-Systém 2009. ISBN 978-80-85357-07-3, s. 131 – 186

KONEČNÝ, Stanislav (2021) Verejný záujem. Príspevok k teórii verejnej politiky. Bratislava: Mayor 2021. 158 s. ISBN 978-80-9994-00-4.

KYSELA, Jan (2011) Politika a právo: úvod do ústavného práva. In: NOVÁK, Miroslav et al.: Úvod do studia politiky. Praha: Slon 2011, s. 173 – 202. ISBN 978-80-7419-052-0.

MADAR, Zdeněk (1988) Právnícký slovník. Díl 1, A-O + Díl 2, P-Ž- Praha: Panorama 1988 - 659+679 s.

MAŘÍKOVÁ, Hana (red.) (1996) Velký sociologický slovník. Sv. 1 A-O, sv. 2 P-Ž. Praha: Karolinum 1996, 1627 s. ISBN 80-7184-311-3.

MUCHA, Ivan (1996) Legitimita. In: MAŘÍKOVÁ, Hana (red.) (1996) Velký sociologický slovník. Sv. 1 A-O, sv. 2 P-Ž. Praha: Karolinum 1996, s. 564. ISBN 80-7184-311-3.

NICKEL, Rainer (ed.) (2009) Conflicts of law and laws of conflict in Europe and beyond. Oslo: Arena 2009, 402 p. ISBN 9789400001237.

NOVÁK, Miroslav a kol. (2011) Úvod do studia politiky. Praha: Sociologické nakladatelství, 2011. 783 s. ISBN 978-80-7419-052-0.

OTTOVÁ, Eva (2006) Teória práva, 2. vyd. Šamorín: HEURÉKA, 2006, 306 s. ISBN 80-89122-37-X

PRUSÁK, Jozef (1999) Teória práva. Bratislava: Vydavateľské oddelenie Právnickej fakulty UK, 1999, 308 s. ISBN 978-80-7160-113-5.

PŘIBÁŇ, Jiří (1997) Sociologie práva: systémově teoretický přístup k modernímu právu. Praha: Sociologické nakladatelství, 1997- 197 s. ISBN 80-85850-18-4.

ROSANVALLON, Pierre (2011) Democratic Legitimacy: Impartiality, Reflexivity, Proximity. Princeton, NJ: Princeton University Press 2011, 235 p. ISBN 978-0691149486. Dostupné na: <https://www.jstor.org/stable/j.ctt7stdc>

SARETZKI, Thomas (2007) The Policy Turn in German Political Science. In: FISCHER, Frank – MILLER, Gerald, J. - SIDNEY? Mara, S. (eds.) Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods. ISBN 978-1-57444-561-9.

SARTORI, Giovanni (2001) Srovnávací ústavní inženýrství: zkoumání struktur, podnětů a výsledků. Praha: Sociologické nakladatelství, 2001. 238 s. ISBN 80-85850-94-X.

SKOBLÍK, Jiří (2002) Legálnost a legitimita. Brno: Masarykova univerzita, 2001. Dostupné na <http://ktf.cuni.cz/~skoblik/komentare/legalnost.htm>. Citované 7. 1. 2021.

SKOVAJSA, Marek (2011) Politika a filosofie: úvod do politické filosofie. In: NOVÁK, Miroslav Novák (ed.) Úvod do studia politiky. Praha: Sociologické nakladatelství, 2011, s. 76-125. ISBN 978-80-7419-052-0.

SVOBODA, Jaromír a kol. (2001): Slovník slovenského práva. Žilina : Poradca podnikateľa, 2000, 864 str. ISBN 80-88931-06-1.

ŠURKALA, Ján (2018) Legitimita štátu a práva. In: Aktuálne otázky teórie práva. Bratislava : Wolters Kluwer, 2018, s. 72-83. ISBN 978-80-8168-802-7.

**Adresa autora**

PhDr. Dominika Vincová  
Externý doktorand  
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach  
Fakulta verejnej správy  
Katedra verejnej politiky a teórie verejnej správy  
Popradská 66  
041 32 Košice 1  
E-mail: domi.vincova@hotmail.com