

Kapitola I.

Základy teorie práva

1. Právo a společenské normativní systémy

Mezilidské vztahy si od samotného počátku pospolitého života vynucují určitá pravidla chování. V podmínkách rovnosti prvobytně pospolné společnosti měla tato pravidla obyčejový charakter. S postupným prohlubováním sociálních rozdílů se měnil systém obecně uznávaných, z vnitřního přesvědčení dodržovaných pravidel. Ta jsou stále víc nahrazována pravidly, která jsou produktem cílevědomé činnosti postupně se vytvářejícího *zvláštního systému veřejné moci*. Pod tlakem zájmových střetů v rámci mezilidských vztahů vznikala potřeba formulovat obecně platná pravidla chování, která by zabezpečovala relativní sociální stabilitu. Dochází k formování *základů právního systému* jako soustavy závazných norem. Tyto normy formulují pravidla chování osob v rámci stávajících společenských vztahů a postupně se prosazují jako univerzálně srovnatelné a relativně rovné měřítko chování lidí různého společenského postavení. Dohromady vytvářejí jednotný normativní celek s horizontální a vertikální *vnitřní diferenciací*. Jako systém společenských norem právo existuje a působí ve společnosti souběžně s jinými normativními systémy, jako je *morálka, náboženství*, ale též *politické normy*.

Společenské normy upravují chování lidí. Vyznačují se tím, že se vztahují se na chování lidí v jejich vzájemných vztazích. Mají tedy význam pouze pro jedince, který je v interakci s ostatními a je začleněn do společnosti (podřizuje se jejímu řádu). Např. pro trosečníka na pustém ostrově tyto normy a jejich dodržování ztrácejí jakýkoliv smysl. Pravidlo, které stanovují, je pravidlem abstraktním, tedy na určitém stupni obecnosti. Znamená to, že se vztahuje na předem neurčený počet konkrétních situací. Např. norma upravující vznik pracovního poměru (uzavřením pracovní smlouvy) se použije na všechny případy, kdy jednotlivec chce přijmout zaměstnání a založit pracovní poměr u osoby, která je oprávněna přijímat zaměstnance do pracovního poměru.

S uvedenými normativními systémy se právo prolíná i v předmětu regulace. Dochází k částečnému překrývání jednotlivých systému při regulaci určitého chování (např. zabítí je reflektováno jak normami právními, tak normami morálními či náboženskými, avšak z jiného pohledu).

Na druhé straně právo a jeho způsob regulace chování osob v rámci společnosti má některé charakteristické rysy, které jsou vlastní pouze jemu. Jde o tyto znaky:

- a) *obecná závaznost práva*, jež znamená, že právními normami jsou povinni se řídit bez rozdílu všichni ti, kterým jsou tyto normy určeny. Tento znak vyplývá ze sepětí práva s veřejnou (státní) mocí, která stojí nad všemi a vyžaduje poslušnost od všech osob jemu podřízených;

Vymezení okruhu osob, které jsou povinny řídit se určitou právní normou, si stanoví právo samo určením osobní působnosti právních norem. Může to být mj. státní občanství (přiznání volebního práva), existence zvláštního služebního vztahu (např. jmenování státním zástupcem) či pouhý pobyt na území ČR (posouzení trestnosti osob za spáchání trestného činu).

- b) *vynutitelnost práva*, tj. dodržování právních norem, spojené s možností státního donucení. Užití donucení vytváří předpoklady k tomu, aby každá porušená či nesplněná povinnost, uložená právními normami, byla vynucována či sankcionována státním aparátem, zvláštními složkami státního mechanismu za tímto účelem zřízenými (policie, soudy, finanční úřad, státní zástupce, armáda atd.);

Na rozdíl např. od morálních či náboženských sankcí je toto donucení materiálně, institucionálně a právně zajišťováno státem. Právo ovšem stanoví jak formy, v kterých toto donucení (sankce, resp. jiné následky porušení právních norem) vystupuje, tak i záruky proti zneužití státního donucení orgány, které mají „monopol“ na jeho výkon, či proti excesům za hranici jeho přípustnosti.

Důležité je to zejména u takových sankcí, které směřují proti *osobní integritě* či *majetkové integritě* jedince. V prvním případě se jedná např. o tresty odnětí svobody, zákaz činnosti či zákaz pobytu, jež mohou být uloženy (v rámci sazby určené zákonem) pouze na základě odsuzujícího rozsudku soudu, jemuž předchází soudní řízení o prokázání viny obžalovaného ze spáchání trestného činu, a zákon uložení takových trestů připouští. V druhém případě se jedná nejen o postih za spáchání trestného činu (tresty propadnutí věci či propadnutí majetku), ale i o následek správněprávních či občanskoprávních deliktů (srov. oddíl 6.1.3). Je to například zákonné zástavní právo uvalené rozhodnutím finančního úřadu na nemovitý majetek daňového dlužníka či exekuce na majetek dlužníka jako forma výkonu rozsudku soudu, jež určuje např. povinnost náhrady způsobené škody či vydání bezdůvodného obohacení (např. plnění poskytnuté na základě smlouvy, která byla později soudem prohlášena za neplatnou, a plnění je nutno vrátit).

- c) *zvláštní forma práva* garantovaná státem a jeho orgány, jež v sobě zahrnuje uplatnění předepsané právo tvorné (normotvorné) *procedury*, definované

zpravidla v rámci ústavního pořádku ČR či jinými právními akty státu. Forma norem práva je v ČR zásadně *psaná* a její součástí (završením) je publikování právních předpisů předepsaným způsobem (viz oddíl 4). Výjimky, např. odkaz na obchodní zvyklosti v obchodním zákoníku jako na nepsaná pravidla, podle kterých se mohou řídit vztahy mezi účastníky obchodně právních vztahů, jsou zcela v menšině.

Stejně jako v případě sankcí aplikovaných za účelem vynucení realizace práva jsou i jednotlivé formy a procedury k jejich naplnění předepsány právními normami (postupy k vypracování návrhů jednotlivých druhů – pramenů, projednávání příslušným legislativním orgánem, podmínková řízení, schvalování a procedura podepisování před závěrečnou publikací). Jedině tak je totiž možné aplikovat případné sankce za nedodržení tohoto obecně závazného postupu (většinou neplatnost takového protiprávně přijatého právního aktu).

2. Právo a stát

Úzké, přímo existenční sepětí práva se vznikem a fungováním státu je dáno od jeho samotného počátku. Stát vystupuje jako subjekt práva zvláštního druhu. Je to dáno tím, že stát je současně:

- tvůrcem práva,
- realizátorem práva,
- adresátem právních norem.

Právními normami stát nejen reguluje chování jednotlivých příslušníků společnosti, ale vymezuje objem i obsah vlastních právních možností a závazků. Při realizaci mocenských, výkonných, organizačních a jiných činností se musí řídit normami, které sám vydal.

Tato specifická subjektivita není libovolná ani neomezená. Vytváření právních norem z tohoto hlediska není tvorbou v pravém slova smyslu, ale spíše formulací pravidel chování vyplývajících z nutnosti řešení společenských rozporů či úpravy základních společenských vztahů. To je dáno obsahem práva, který je tvořen nejen systémem platných (pozitivních) norem závislých na vědomé činnosti státních orgánů, ale i chováním a názory občanů, jedinců a skupin, tj. sociálními prvky, jež přesahují rámec státní vůle. Stát jako normotvůrce je tak do značné míry vázán „přirozeným právem“, tj. právem odvozeným z přirozeného uspořádání věcí a lidí v přírodě a zavazujícím veškeré lidstvo. Tato koncepce, jež má svůj prapůvod v římském *ius naturae*, se projevuje zejména v oblasti formulace a ochrany základních lidských práv a svobod (viz kapitola II).¹

¹ Pro novodobé právní myšlení má k rozvinutí této teorie význam dílo nizozemského učenice Hugo de Grotia, obecně známého jako Hugo Grotius (1584–1645). Na něj navázal a významným způsobem je rozvíjel německý myslitel Christian Wolff (1679–1754) ve svém osmisvazkovém díle *Ius naturae*.

Idea *primátu práva nad státem* je součástí právního myšlení od starověku. Podle ní je stát vázán právem. Právní řád obsahuje garance proti porušování subjektivních práv, rozsah, cesty a limity s přesně vymezenými pravomocemi (stát může jen to, co je mu právem dovoleno). Vázanost státu právem je spojena s principy, které patří k obecným ústavním zásadám (např. princip suverenity lidu, omezené vlády, dělby moci, sociálního konsensu, politického pluralismu).

Veškerá činnost státu musí mít právní základ. *Státní moc* může být realizována jedině na základě vlastního omezení právem. Toto sebeomezení vyplývá nejen z ústavy, zákonů a dalších právních aktů, ale i z mezinárodních závazků. Veškeré akty státních orgánů musí podléhat následné kontrole ústavnosti a zákonnosti, to vše při respektování požadavku právní jistoty.

Požadavek zákonnosti podřizuje právním normám i orgány státní moci. Požadavek zachování práva v sobě zahrnuje i požadavek zachování práva státními orgány. Tato zásada je *conditio sine qua non* zákonnosti. Lze ji formulovat jako princip vázanosti státních orgánů platnými právními normami. Kdyby se požadavek zachování práva nevztahoval i na subjekty moci, právní regulování by pozbývalo svou hlavní funkci ve společnosti, zejména zajištění právní svobody (sféry, do které není dovoleno zasahovat způsobem opírajícím se o donucení) a právní jistoty.

Postulát vázanosti státních orgánů právními normami má základ v požadavcích ideologie období klasických novověkých revolucí, a to ve spojitosti s principem ústavnosti (konstitucionalismu). Směřoval proti neomezené vládě suverénního monarchy (v epoše absolutní monarchie). Znamenal omezení vlády monarchy i kteréhokoli jiného orgánu psanou ústavou, ustanovující způsob tvoření, pravomoc a kompetenci nejvyšších státních orgánů a garantující základní práva občanů.

2.1 Právní stát

Pro sepětí práva a státu jako určité politické a mocenské organizace společnosti má stěžejní význam požadavek primátu práva nad státem. Ten je zakotven v ideji *právního státu*, jež se konstitovala a precizovala v průběhu vývoje státu v Evropě. Podle koncepce právního státu je stát vázán právem. Stát je institucí přesně definovanou, s exaktně vymezenými pravomocemi (může jen to, co je mu právem dovoleno). Nejdůležitějším pramenem (zdrojem) práva je zákon jako normativní právní akt nejvyššího orgánu státní moci.

Vázanost státu právem je spojena s *principy fungování právního státu*, mezi něž patří:

a) *garance základních lidských práv a svobod*. Právní stát nejen ústavně zakotvuje lidská práva a základní svobody, ale také poskytuje efektivní ochranu

těchto práv a svobod jednotlivcům před nezákonnými zásahy ostatních právních subjektů a státu do těchto práv a svobod;

- b) *princip ústavnosti a zákonnosti*. Ústavnost (konstitucionalita) vyjadřuje chápání právního státu jako státu budovaného na zásadě suverenity práva. Zákonnost (legalita) rovněž vyjadřuje požadavek striktního a bezvýhradného respektování práva všemi právními subjekty bez rozdílu, zejména státem a jeho orgány. Zahrnuje však i realizační stránku práva, kdy každý je povinen právo dodržet, a v případě, že ho poruší, bude stížen následky předvídanými právem, tj. sankcí (viz oddíl 5.2);
- c) existence *politického pluralismu*. Jeho součástí je rovněž oddělení politických stran od státu. Zárukou fungování politického pluralismu jsou mj. základní politická práva, tedy svoboda shromažďování a spolčování, petiční právo, právo podávat stížnosti či svoboda projevu;

Existence politického pluralismu jako jedné ze součástí právního státu je zpochybněna nejen tehdy, je-li systém více stran nahrazen systémem vlády jedné strany, jak tomu je v totalitních režimech (fašismus, komunismus), ale i tehdy, kdy dochází k prorůstání stranického mechanismu do mechanismu státního a k přebírání či nahrazování funkcí státních orgánů byrokratickým aparátem vládnoucí strany (např. vliv KSČ v období let 1948–1989). Naopak při fungování politického pluralismu se výměna vládnoucí strany či koalice na základě výsledku všeobecných voleb nijak na fungování státního mechanismu a jeho kontinuitě neprojevuje.

- d) existence *právních záruk proti možnosti zavedení autoritativní vlády* a monopolu státní moci je požadavek, který má zabránit koncentraci a zneužití moci, jež by mohla vést ke zvlí, bezpráví a faktickému popření právního státu. K řádnému výkonu státní moci a její kontrole pak slouží zejména uplatnění mechanismu dělby moci;¹

Státní moc je rozdělena na moc zákonodárnou, výkonnou a soudní. Jednotlivé moci jsou na sobě navzájem nezávislé, samostatné a oddělené a jsou vykonávány v jednotlivých oblastech různými jedinci nebo sbory, aby se zabránilo zneužití státní moci a umožnila se její kontrola. Možnost kontroly státní moci obecně poskytují i všechny ostatní principy právního státu. Pro naplnění cílů právního státu je důležitá zejména činnost nezávislého soudnictví, a to nejen obecného, ale zejména soudnictví správního, které poskytuje soudní ochranu proti rozhodnutí správních orgánů, a soudnictví ústavního, přezkoumávající ústavnost zákonů a aktů výkonné moci.

¹ Teoreticky byla tato idea nejobsažněji formulována pruským filosofem Immanuellem Kantem (1724–1804) a francouzským učencem Charlesem Montesquiueuem (1689–1755).

e) požadavek *právní jistoty* znamená, že každému se ze strany státu dostane efektivní ochrany jeho práv, možnosti výkonu jeho subjektivních práv, a v případě, že dojde k porušení právní normy, budou uplatněny jen ty sankce, které právní norma předvídá. S právní jistotou je tak spojena záruka, že sankce nebude uplatněna, pokud subjekt právní normu neporuší. Právní jistota tedy vyjadřuje možnost předvídat postup státních orgánů ve vztahu k právnímu subjektu a při jejich rozhodování v konkrétním případě na základě aplikace práva anticipovat možné varianty rozhodnutí. Znamená též vyloučení nahodilosti a zvláště ze strany státních orgánů, což vytváří jistotu právního postavení občana;

Tato právní jistota dokonce znamená, že pokud by občan byl protiprávním postupem či nezákonným rozhodnutím státního orgánu poškozen, a to materiálně (např. hmotnou škodou na majetku či ztrátou na výdělků) či imateriálně (morální újma následkem výkonu trestu odnětí svobody), může se uplatněním příslušných zákonů domoci odčinění této újmy ze strany státu či přímo dotčeného státního orgánu. Další právní normy umožňují (v rámci vnitřních disciplinárních či kárných opatření) postih jednotlivců, kteří svým zaviněním iniciovali protiprávní postup orgánu či vydání nezákonného rozhodnutí.

f) *svrchovanost lidu* (demokratické principy činnosti státu). Je v ní inkorporována svrchovanost občana a jeho priorita před státem a vyjadřuje zásadu, že legitimním zdrojem svrchované státní moci je vždy lid, a státní orgány tedy nemohou vykonávat moc, která by nepocházela od lidu. Ze suverenity lidu vyplývá neomezenost politických práv občanů;

Uplatnění tohoto principu je dáno především zakotvením všeobecného, rovného, přímého a tajného volebního práva v ústavním pořádku a reálnými garancemi jeho výkonu v rámci politického systému. Realizace volebního práva se promítá do způsobu ustavení nejvyššího orgánu státní moci, tedy orgánu zastupitelského (parlamentu a jeho sněmoven). Politické strany nominují své kandidáty jako zástupce v tomto orgánu a politickým programem usilují o získání přízně voličů tak, aby jejich zástupci získali co nejsilnější postavení v zastupitelském orgánu a mohli politický program své strany promítnout do zákonodárné činnosti parlamentu.

g) *vázanost státu jeho mezinárodními závazky* znamená, že stát jako člen mezinárodního společenství na sebe dobrovolně přebírá mezinárodní závazky. Je povinen zahrnout je do svého vnitrostátního právního řádu a přizpůsobit

jim obsah národního práva nejen ve stadiu jeho tvorby, ale i ve stadiu jeho realizace, jeho promítnutí do činnosti státního mechanismu.

Kvalitativně odlišným typem mezinárodních závazků jsou závazky pro státy Evropských společenství (ES), jež vyplývají z jejich členství v uvedených společenstvích (zprostředkovaně v Evropské unii). Evropská společenství s sebou přináší existenci *komunitárního práva*, vyznačujícího se přímou (bezprostřední) účinností. Normy komunitárního práva zavazují stát, resp. orgány státu, k určitému chování (např. zákaz poskytování státních podpor subjektům, které se v rámci společného trhu podílejí na naplňování svobody pohybu zboží, osob, služeb a kapitálu v rámci Evropské unie). Zavazují přímo a bezprostředně všechny osoby (fyzické či právnické), které jsou příslušníky členských států Evropské unie, např. k povinnosti zdržet se jakéhokoliv jednání narušujícího hospodářskou soutěž v rámci fungování vnitřního trhu EU (zejména uzavíráním kartelových dohod či zneužíváním svého dominantního postavení získaného v rámci určitého segmentu tohoto trhu).

3. Systém práva

Souhrn všech právních norem platných v určitém státě bývá označován jako *právní řád* tohoto státu. Právní řád je tvořen normami upravujícími nejrozmanitější oblasti společenských vztahů. Jako celek potom vytvářejí *systém práva*. Třídění tohoto systému je předmětem teoretických zkoumání právní vědy, ale v zásadě existuje dvojí členění právního systému, a to:

- na právní odvětví, jež je dáno především obsahovými východisky (předmětem právní úpravy);
- podle stupně právní síly jednotlivých pramenů práva, dané hledisky formálně právními (struktura pramenů práva).

U členění podle předmětu právní úpravy vychází Česká republika (podobně jako téměř všechny evropské státy, které jsou ovlivněny vývojem práva ze období starověkého Říma) ze základního členění právního řádu na *právo veřejné* a *právo soukromé*. Pro odlišení těchto subsystémů se používá dvojí kritérium:

- kritérium zájmového hlediska, podle něhož soukromé právo respektuje míru osobní svobody jednotlivce, zatímco veřejné právo souvisí s ochranou věci veřejných, veřejného pořádku, veřejných institucí;
- kritérium mocenského hlediska, jež znamená, že soukromoprávní vztahy jsou vztahy mezi pojmově rovnými subjekty, kde není nadřazenosti či podřazenosti (zejména nadřazenosti státu vůči soukromým osobám), zatímco veřejnoprávní vztahy vycházejí z nadřazeného postavení státu či veřejných orgánů v určité sféře právní úpravy (např. daně, výkon trestů, předpisy bezpečnosti práce).

Tento právní dualismus (jakkoliv je již historicky zčásti překonán) je respektován i nejnovějším legislativním vývojem v českém právu, a to s cílem posílit právní jistotu občanů a zamezit neodůvodněnému zasahování státní moci do soukromoprávní sféry jedinců.

V rámci uvedených dvou oblastí existují *právní odvětví* jako určité subsystémy práva, které představují relativně samostatné oblasti společenských vztahů určitého typu, resp. obsahu. Za další kritérium dělení bývá považována i metoda právní úpravy.

V rámci veřejného práva lze rozlišit tato právní odvětví: ústavní právo, správní právo, trestní právo, finanční právo a právo životního prostředí. V rámci soukromého práva je *část obecná*, tvořená občanským právem (hmotným a procesním, označovanými jako základ veškerého soukromého práva), a *část zvláštní*, kam patří právo obchodní, rodinné, pracovní (resp. pouze jeho část), družstevní a mezinárodní právo soukromé.

4. Prameny práva

S pojmem formální určitosti práva, představující jeden z jeho charakteristických znaků (viz oddíl 1), souvisí otázka zdrojů poznatelnosti obsahu platného práva, forem, v kterých se toto právo nachází. Pro označení formy právních textů se vžil termín *prameny práva*.

V každém státě jsou obvyklé určité druhy či typy pramenů práva. Ve vývoji státu a práva se vyskytly určité základní typy pramenů práva. Jsou to:

- normativní právní akty,
- soudní, popř. správní precedenty,
- právní obyčeje,
- normativní smlouvy.

V průběhu poválečného vývoje práva v Evropě k tomu přibýly prameny *práva Evropských společenství* (prameny komunitárního práva), jež se při své aplikaci přiřazují k národnímu (vnitrostátnímu) právu a vyznačují se bezprostřední působností a přímou účinností. Z uvedených typů pramenů se budeme blíže zabývat pouze těmi, které se uplatňují v právu České republiky.

4.1 Normativní právní akty

Základním a zcela převažujícím pramenem práva v ČR jsou *normativní právní akty*. Jsou to výsledky právotvorné činnosti (rozhodnutí, usnesení, opatření) státních orgánů, v níž se uskutečňuje pravomoc vydávat, měnit nebo rušit právní normy.

Normativní právní akt je tedy formou, která obsahuje všeobecně závazná právní pravidla, právní normy. Tyto normy mají obecnou povahu a vztahují se vždy na celou skupinu případů stejného druhu a na neurčený počet adresátů.

Normativní právní akt je proto nutno odlišovat od individuálních právních aktů, které se vztahují na jedinečné (konkrétní) případy a v právní praxi představují již akty realizace (aplikace) práva (viz oddíl 6).

Právní řád má určitý, vnitřně strukturovaný systém a je uspořádán do pyramidy. V rámci tohoto systému je základním stavebním kamenem premisa, že nižší právní norma musí být v souladu s normou vyšší právní síly. Je zde současně zakódován princip svrchovanosti zákona stejně jako okolnost, že nižší (odvozená) právní norma musí být vydána pouze ke konkretizaci, k precizaci a k rozvedení primárního právního předpisu a na jeho základě. Systém právního řádu tedy vychází ze dvou vzájemně se podmiňujících kritérií, což je:

- postavení orgánu, který normu vydal, v soustavě státních orgánů,
- stupeň právní síly daného normativního aktu.

Podle postavení orgánu, který normu vydal, v soustavě státních orgánů se rozlišují původní a odvozené normativní právní akty. *Původní* (primární) normativní akty jsou právní akty zákonodárných orgánů. V České republice mezi ně patří:

- a) ústava a ústavní zákony, jež jsou přijímány podle čl. 39 Úst oběma komorami Parlamentu ČR;
- b) zákony (tzv. běžné), jež přijímá Poslanecká sněmovna s tím, že určité funkce v rámci schvalovacího řízení přísluší Senátu a prezidentu republiky;
- c) zákonná opatření, jež přijímá Senát v době, kdy nevykonává svoje pravomoci Poslanecká sněmovna. Zákonné opatření musí vycházet z vládního návrhu a na nejbližším zasedání Poslanecké sněmovny musí být dodatečně schváleno, jinak pozbývá další platnosti,
- d) obecně závazné vyhlášky obecních a městských zastupitelstev a obecně závazné vyhlášky krajů, vydávané v mezích územní a věcné působnosti těchto orgánů podle Ústavy ČR.

Odvozené (sekundární) jsou normativní akty orgánů výkonných a orgánů státní správy. Jedná se o:

- vládní nařízení, kdy vláda ČR má ústavou dané generální zmocnění vydávat k zákonům prováděcí nařízení, blíže konkretizující jejich ustanovení,
- vyhlášky, popř. další obecně závazné předpisy ministerstev a ostatních ústředních orgánů státní správy. Vyhlášky lze vydávat pouze na základě výslovného zmocnění určitým zákonem,
- vyhlášky, popř. další předpisy České národní banky, vydávané na základě zmocnění zákonem,
- nařízení obcí a krajů jako normativní právní akty v přenesené působnosti.

Odvozené normativní akty nesmějí odporovat ústavě a zákonům, od kterých jsou odvozeny. Blíže upravují provedení věcí v zásadě upravených zákonem, pokud jejich konkrétní úprava přímo zákonem není účelná (např. organizační uspořádání orgánu, taxativní výčet jeho působnosti).

Princip *právní síly* (relevance) určuje místo (postavení) normativního právního aktu v hierarchii právního řádu, vyjadřuje vztah závislosti mezi různými druhy normativních aktů. Vyplývá z něj *neodporovatelnost* nižšího aktu vůči vyššímu a *možnost zrušení* následně vydaným právním aktem stejně nebo vyš-

ší právní síly. Podle stupně právní síly je hierarchie normativních aktů následující:

- ústava a ústavní zákony,
- zákony a zákonná opatření,
- vládní nařízení,
- vyhlášky ministerstev, ústředních orgánů státní správy a ČNB,
- obecně závazné vyhlášky zastupitelstev,
- nařízení obcí a krajů.

Základním pravidlem českého právního systému je *princip svrchovanosti zákona*.

4.2 Komunitární právní akty

Jako člen Evropské unie je Česká republika vázána právními akty, které tvoří *právo Evropských společenství* (komunitární právo). Tento rozsáhlý právní systém má v porovnání s českým právem specifické rysy a zvláštnosti. Řadí se do něj následující prameny:

- a) primární komunitární právní akty, mezi něž patří především smlouvy zakládající (původně tři) Evropská společenství,¹ dále smlouvy, které doplňují a revidují smlouvy zakládající (Maastrichtská smlouva, 1993; Amsterdamská smlouva, 1997; Niceská smlouva, 2000), Smlouva o Evropské unii (1993), Jednotný evropský akt (1987) a Slučovací smlouva (1965);
- b) sekundární komunitární právní akty, vydávané Radou EU či Evropskou komisí (v rámci delegované normotvorné pravomoci). Vyznačují se *přítmou účinností*, tedy jsou závazné nejen pro členské státy, ale i pro soukromé fyzické či právnické osoby, které se nacházejí v jejich *jurisdikci* (jsou povinny řídit se právem daného státu). Mezi sekundární komunitární akty patří:
 - nařízení (Rady Evropské unie či Evropské komise),
 - směrnice (Rady Evropské unie či Evropské komise),
 - rozhodnutí (Evropské komise, Evropského soudního dvora či Rady Evropské unie) publikovaná v Úředním věstníku ES (Official Journal).

Tyto právní akty mají přednost před národním právem, pokud jim svým obsahem odporuje.

Komunitární právo je součástí širšího souboru aktů, nazývaných *acquis communautaire*. Acquis² zahrnuje též společné politiky Evropské unie, jednotnou měnu (euro) a všechny etapy hospodářské a měnové unie včetně povinnosti plnit maastrichtská ekonomická kritéria, na kterých je zavedení eura založeno.

¹ Historicky první z nich, Evropské společenství uhlí a oceli, bylo založeno roku 1951 na 50 let a roku 2001 zaniklo. Jeho aktivity byly převzaty dvěma zbývajícími společenstvími, zejména Evropským společenstvím.

² Termín *acquis communautaire* se nepřekládá, jeho význam by šlo volně přeložit jako výtěžek Společenství.

Povinnost plnit maastrichtská kritéria není možné považovat za závazek právní, ale pouze politicko-ekonomický, který je však také nedílnou součástí *acquis communautaire*.

4.3 Normativní smlouvy

Smlouva jako dvoustranný projev vůle nabývá normativního významu, pokud obsahuje obecná pravidla chování, tj. reguluje určitou skupinu případů stejného druhu. Je třeba rozlišit *vnitrostátní* normativní smlouvy (v podstatě jediným případem v českém právním řádu jsou kolektivní smlouvy mezi zaměstnavateli a odborovými svazy) a *mezinárodní* normativní smlouvy. Mezinárodní smlouva se stává pramenem práva prostřednictvím *recepce*. Recepce je způsob „vtažení“ norem mezinárodního práva do vnitrostátního práva. Je proveditelná:

- a) generální recepční normou, což je čl. 10 Úst, ovšem pouze co se týče smluv o ochraně lidských práv, pokud jsou vykonatelné „samy o sobě“ (nepotřebují vnitrostátní prováděcí předpisy);
- b) *inkorporací*, kdy si norma zachovává formu mezinárodního práva a pouze je inkorporována do právního řádu ČR. Aktem inkorporace je odkaz v konkrétním zákoně (např. z pohledu celního zákona na úmluvu o společném tranzitním režimu, která zůstává ve formě mezinárodního pramene práva, a ve Sbírce zákonů je uveřejněna pouze jako sdělení ministerstva zahraničí o přistoupení k úmluvě);
- c) *transformací*, kdy mezinárodní smlouva zůstává pramenem mezinárodního práva a pouze normativní obsah je uveřejněn ve formě vnitrostátního normativního právního aktu.

Mezinárodní smlouvy nejsou postaveny nad zákon, neboť nemají vyšší právní sílu. Mají pouze aplikační přednost před vnitrostátními zákony, které jim odporují.

4.4 Nálezy Ústavního soudu

Nálezy Ústavního soudu ČR, které jsou důsledkem pravomoci tohoto nejvyššího orgánu jako „strážce ústavnosti“, *dotvářejí* již existující *soustavu formálních pramenů práva* a právních norem v nich obsažených.

Základním pramenem práva jsou primární a sekundární normativní právní akty. Ty jsou výsledkem právo tvorné činnosti příslušných státních orgánů. Činnost Ústavního soudu představuje následnou fázi po již proběhlém procesu právo tvorném.

Ústavní soud touto následnou činností v oblasti tvorby práva realizuje funkci *orgánu ochrany ústavnosti* tak, jak je stanovena čl. 83 Úst (podrobněji v zákoně o Ústavním soudu).

Právo tvornou jako tvorbu formálních pramenů práva však vymezuje Ústava ČR stanovením subjektů, které právo tvoří, nikoli ruší. V případě normotvorné činnosti Ústavního soudu lze proto uvažovat maximálně o „negativní normo-

tvorbě“, nikoliv o vlastní tvorbě formálních pramenů práva, typických pro českou právní kulturu.

Dojde-li po proběhlém řízení Ústavní soud k závěru, že zákon nebo jeho jednotlivá ustanovení jsou v rozporu s ústavním zákonem nebo že jiný právní předpis, resp. jeho jednotlivá ustanovení jsou v rozporu s ústavním zákonem nebo zákonem, rozhodne nálezem, že takový zákon nebo jiný právní předpis, resp. jejich jednotlivá ustanovení se zrušují dnem, který v nálezu určí.

V rámci činnosti Ústavního soudu ČR se jedná o vydávání nálezů, k nimž je příslušné plénum soudu. Dojde-li Ústavní soud v průběhu soudního řízení k závěru, že zákon nebo jeho jednotlivá ustanovení jsou v rozporu s ústavním zákonem, rozhodne, že takový zákon nebo jiný právní předpis (nebo jejich jednotlivá ustanovení) se zrušují dnem, který v nálezu určí. Pokud by orgán, který daný předpis (či jeho ustanovení) vydal, nepřijal vhodné nápravné opatření, pozbude po uplynutí dané lhůty protiústavní ustanovení účinnosti bez náhrady.

■ 4.5 Tvorba práva

O tvorbě práva jako cíleném a komplexním procesu hovoří v souvislosti se vznikem normativních právních aktů (ústava, zákony atd.), neboť ty tvoří i sankcionuje stát, resp. normotvorné státní orgány.

Tvorba právních norem bývá vyvolána určitým podnětem (např. ekonomickým cílem či potřebou podřídit se mezinárodnímu závazku), kdy vzniká potřeba norem vytvářejících prostředí, v kterém lze daného cíle dosáhnout. Tvorba práva je tedy vždy determinována dosažením určitého účelu (ovšem v pozadí tohoto procesu můžeme pozorovat též individuální, skupinové, stranické či společenské zájmy).

Při tvorbě práva se zpravidla zohledňují určité vzory, standardy chování či symboly platné v době vydání právní úpravy. Je respektováno také právní vědomí, názory dané doby, respektive fungování určité právní úpravy v jiném (podobném či příbuzném) národním právním řádu.

■ 4.5.1 Formální náležitosti

Především je nezbytné přesně vymezit, které orgány v ČR mají *normotvornou pravomoc* a jaký je rozsah této pravomoci. Pravomocí se rozumí způsobilost státního orgánu řešit právním způsobem vydání normativních, popř. individuálních aktů. Důsledkem této úpravy je, že právní normu může vydat jen příslušný státní orgán.

Kompetence při tvorbě právních norem je tak dána určením pravomocí a vyjadřuje okruh společenských vztahů, v kterých je státní orgán způsobilý k úpravě příslušného společenského vztahu normou práva.

Další formální nezbytností je úprava normotvorné procedury – od podání legislativního návrhu až po publikaci normy ve Sbírce zákonů ČR.

■ 4.5.2 Průběh legislativního procesu při tvorbě zákonů

Průběh legislativního procesu při tvorbě u zákonů lze rozdělit do několika fází v časové posloupnosti:

- a) příprava legislativního návrhu;
- b) projednání zákona v parlamentu;
- c) schválení zákona;
- d) podepsání zákona;
- e) zveřejnění zákona.

Jako první se zpracovává *legislativní záměr*. Ten spočívá v rozhodnutí o právě právního předpisu. Důležitá je zákonodárná iniciativa. Zákonodárné návrhy většinou předkládá vláda, což vyplývá mj. z její odbornosti a personálního vybavení.

Poměrně často se také uplatňují návrhy poslanecké, které někdy mohou dublovat vládní iniciativu. Průběh legislativního procesu zčásti upravuje Ústava ČR; podrobnější úpravu obsahuje Jednací řád Parlamentu ČR.

Při přípravě návrhu zákona se vychází z analýzy společenských poměrů, ze zhodnocení účelnosti a z reálnosti právní úpravy. Připomínkové řízení má odstranit eventuální nedostatky a rozpory. K vypracování připomínek jsou příslušné orgány státní správy, do jejichž resortů věcně daná úprava spadá (to je dáno zejména kompetenčním zákonem – viz kapitola II). Postup ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy při tvorbě a projednání připravovaných právních předpisů, jakož i požadavky týkající se obsahu a formy připravovaných právních předpisů jsou stanoveny v *Legislativních pravidlech vlády*, přijatých ve formě usnesení vlády z roku 1998 (průběžně novelizovaných). Projednaný návrh se předkládá vládě, kde jej nejprve projedná legislativní rada vlády a zaujme k němu stanovisko. S tímto stanoviskem se návrh dostává na jednání samotné vlády a je předmětem hlasování.

Návrh zákona schválený většinou přítomných členů vlády v jejím usnášení-schopném složení obdrží předseda Poslanecké sněmovny. Ten přikáže, aby návrh zákona *projednaly poslanecké výbory*, a zašle jej všem poslancům. Ve výborech je návrh zdůvodněn předkladatelem, což činí zpravidla ministr, nebo se souhlasem výboru jeho náměstek. Všichni poslanci mohou písemně sdělit výborům své připomínky. Po projednání zpracují výbory své zprávy, které se postupují jednání pléna. Je pravidlem, že návrh zákona prochází *trojím čtením*, kdy zejména po prvním čtení jsou formulovány připomínky, s nimiž je možno vrátit návrh předkladateli k dopracování či úpravě. Po odstranění nedostatků následuje čtení druhé a třetí.

K přijetí zákona *hlasováním* je třeba prosté většiny z přítomných poslanců Poslanecké sněmovny (v případě ústavních zákonů, resp. ústavy a ratifikace mezinárodních smluv, se podle čl. 10 Úst vyžaduje kvalifikovaná většina 3/5 všech