

2 PRÁVNÍ STÁT

2.1 ÚSTAVNÍ PRÁVO A PRAMENY PRÁVA

1. seminář

Ústavní právo je jedním z právních odvětví. Právní řád určitého státu je **systemem právních norem** (tj. obecně závazných pravidel chování, stanovených, nebo alespoň uznávaných, a vynucovaných státem). Právní řád tradičně dělíme na **právní odvětví** (například právo občanské, obchodní, pracovní, správní, trestní); kritériem členění je předmět regulovaných právních vztahů. Ústavní právo jako právní odvětví obsahuje ty právní normy, které upravují základní prvky státu (srov. kapitolu 9), organizaci, působnost a fungování nejvyšších orgánů státní moci (srov. kapitoly 2–5) a základní práva a svobody občanů (srov. kapitolu 6–8). Ústavní právo je odvětvím veřejného práva, protože reguluje právní vztahy, v nichž vždy alespoň jeden ze subjektů vztahu je nositelem veřejné moci.

Právní normy daného právního řádu nacházíme ve specifických formách, nazývaných **prameny práva**. Typickým pramenem tzv. kontinentálního práva (v protikladu k právu anglosaskému) je **zákon**, tj. obecně závazný právní předpis vydaný zastupitelským sborem, parlamentem. Představu o pramenech českého práva nám dává právní předpis nejvyšší právní síly, Ústava České republiky.

V druhé polovině roku 1992 směřovala ke svému zániku Česká a Slovenská Federativní Republika (ČSFR). 25. listopadu 1992 přijalo Federální shromáždění ústavní zákon č. 542/1992 Sb., o zániku ČSFR. Podle tohoto ústavního zákona uplynutím dne 31. prosince 1992 zaniká ČSFR (čl. 1) a její působnost dnem 1. ledna 1993 přechází na Českou republiku (ČR) a Slovenskou republiku (čl. 2). Česká národní rada (ČNR) směla podle čl. 7 ještě před zánikem ČSFR přijímat ústavní a jiné zákony s účinností nejdříve od 1. ledna 1993, jimiž zabezpečí tento přechod působnosti z ČSFR na ČR. Této pravomoci ČNR využila a přijala 16. prosince 1992 **ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústavu České republiky**. Ústava byla publikována jako první předpis ve Sbírce zákonů ČR, v ročníku 1993 pod číslem 1 (proto ústavní zákon č. 1/1993 Sb.). Ústava nabyla účinnosti **1. ledna 1993**, v den vzniku České republiky.

Ústavní pořádek ČR. Ústava České republiky je základním zákonem státu. Charakterizuje Českou republiku jako svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana (čl. 1 odst. 1). Ústava ČR má osm hlav a 114 článků.² Zakotvuje základní principy

2 Ústava měla původně 113 článků. Ústavním zákonem č. 347/1997 Sb. byl vypuštěn čl. 103 a ústavním zákonem č. 395/2001 Sb. byly mezi čl. 10 a 11 vloženy čl. 10a a 10b.

demokratického právního státu, vztah k mezinárodnímu právu (v první hlavě), ústavní orgány (zejména Parlament, prezidenta republiky, vládu a Ústavní soud), jejich složení, pravomoci a vzájemné vztahy (v druhé, třetí a čtvrté hlavě), dva z tzv. nezávislých správních úřadů (v páté a šesté hlavě) a zásady územní samosprávy (v sedmé hlavě) a definuje ústavní pořádek ČR (v osmé hlavě, v čl. 112).

Oproti kontinentální tradici neobsahuje Ústava ČR katalog lidských práv. Ústava však stanovuje, že součástí ústavního pořádku je **Listina základních práv a svobod** (čl. 3). 9. ledna 1991 přijalo Federální shromáždění ČSFR ústavní zákon č. 23/1991 Sb., kterým se uvozuje Listina základních práv a svobod jako ústavní zákon Federálního shromáždění ČSFR. Listina základních práv a svobod (Listina) má šest hlav a 44 články. Obsahuje především katalog základních práv a svobod, konkrétně základní lidská práva a svobody (v prvním oddílu druhé hlavy), politická práva (v druhém oddílu druhé hlavy), práva národnostních a etnických menšin (v třetí hlavě), hospodářská, sociální a kulturní práva (ve čtvrté hlavě) a práva na soudní a jinou ochranu (v páté hlavě). Listina byla (bez uvozacího ústavního zákona) znovu vyhlášena ve Sbírce zákonů ČR pod číslem **2/1993 Sb.**³ Jako součást ústavního pořádku má tutéž právní sílu jako Ústava.

Pojem **ústavního pořádku ČR** podle čl. 112 odst. 1 Ústavy zahrnuje právní předpisy nejvyšší právní síly. Součástí ústavního pořádku jsou kromě Ústavy a Listiny **ústavní zákony přijaté podle Ústavy** (tj. všechny platné ústavní zákony přijaté po 1. lednu 1993), **ústavní zákony upravující státní hranice ČR** (přijaté od roku 1918) a **ústavní zákony ČNR přijaté po 6. červnu 1992** (ty jsou kromě Ústavy dva – tzv. recepční zákon č. 4/1993 Sb. a méně zásadní ústavní zákon č. 29/1993 Sb.). Mezi nejvýznamnější ústavní zákony přijaté po 1. lednu 1993 patří kromě přímých novel Ústavy⁴ ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávních celků, a ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti ČR.

Součástí ústavního pořádku ČR mají tedy shodnou právní sílu ústavního zákona. Mohou být měněny jedině ústavním zákonem (čl. 9 odst. 1 Ústavy), který ke svému přijetí vyžaduje přísnější proceduru – třípětinovou většinu všech poslanců a třípětinovou většinu přítomných senátorů (čl. 39 odst. 4

3 Listina základních práv a svobod byla novelizována jen jednou – ústavní zákon č. 162/1998 Sb. prodloužil v čl. 8 odst. 2 lhůtu od zadržení obviněného nebo podezřelého z trestného činu do jeho propuštění na svobodu nebo odevzdání soudu z 24 na 48 hodin.

4 Ústavu přímo měnilo osm ústavních zákonů. Za zásadní bych označil dvě změny – ústavní zákon č. 395/2001 Sb., tzv. euronovela Ústavy, podstatně proměnil vztah mezi vnitrostátním a mezinárodním právem a vytvořil ústavní předpoklady pro vstup ČR do Evropské unie a ústavní zákon č. 71/2012 Sb. změnil způsob volby prezidenta republiky z parlamentní na přímou volbu.

Ústavy). Předpisy nižší právní síly (zákony, podzákonné předpisy) nesmějí ústavnímu pořádku odporovat, v takovém případě mohou být zrušeny Ústavním soudem [čl. 87 odst. 1 písm. a), b) Ústavy].

V zásadním nálezu Pl. ÚS 27/09 (č. 318/2009 Sb., kauza Melčák) ale Ústavní soud zrušil i ústavní zákon, konkrétně ústavní zákon č. 195/2009 Sb., o zkrácení pátého volebního období Poslanecké sněmovny. Ústavní soud se tak přiklonil k výkladu, že má pravomoc zrušit i ústavní zákon, znamená-li nepřijatelnou **změnu podstatných náležitostí demokratického právního státu** (čl. 9 odst. 2 Ústavy). Tím se ústavní pořádek stává v jistém smyslu „dvoupatrovým“. Ústavní zákon nesmí být v rozporu s **nedotknutelným jádrem ústavního pořádku** (někdy též „materiálním ohniskem Ústavy“), které je vymezeno právě v čl. 9 odst. 2 (srov. podrobný výklad v kapitole 3.1).

Zákony. Typickým kontinentálním pramenem práva je **zákon**. Zákon je výrazem obecné vůle (srov. rousseauovský čl. 6 Deklarace práv člověka a občana z roku 1789), vůle lidu. Zastupitelský sbor lidu, parlament, může zákonem stanovit obecně závazná pravidla týkající se čehokoli, je omezen jedině ústavním pořádkem. Zákonodárnou moc v ČR má dvoukomorový Parlament (čl. 15 Ústavy); zákon je přijat buď na základě společné vůle nadpoloviční většiny přítomných poslanců a nadpoloviční většiny přítomných senátorů, nebo, v případě neshody, na základě vůle nadpoloviční většiny všech poslanců (tj. alespoň 101 poslance).

Na základě ústavního zákona č. 4/1993 Sb., o opatřeních souvisejících se zánikem ČSFR (recepční zákon), zůstaly v platnosti **dosavadní zákony a právní předpisy** československé a české, pokud byly platné na území ČR v den zániku ČSFR. Podobně na základě zákona č. 11/1918 Sb. z. a n. z 28. října 1918, o zřízení samostatného státu československého, zůstaly v platnosti veškeré dosavadní zemské a říšské zákony a nařízení (**zásada formální právní kontinuity**).

Právní sílu zákona má i mimořádný pramen práva, **zákonné opatření Senátu**. Senát přijímá zákonná opatření v době, kdy je rozpuštěna Poslanecká sněmovna; čl. 33 Ústavy stanovuje řadu formálních i obsahových omezení, zejména lze přijímat zákonná opatření jen na návrh vlády a jen ve věcech, které nesnesou odkladu. Zákonné opatření Senátu pozbude platnosti, neschválí-li je zvolená Poslanecká sněmovna na své první schůzi (čl. 33 odst. 5 Ústavy).⁵

Nejdůležitější normy ústavního práva jsou obsaženy v předpisech ústavního pořádku. Přesto mnoho důležitých norem ústavního práva nalezneme i v zákonech. Z významných zákonů obsahujících ústavněprávní materií jmenujme zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím

⁵ Zatím jediná čtyři zákonná opatření přijal Senát v říjnu 2013, např. zákonné opatření Senátu č. 340/2013 Sb., o dani z nabytí nemovitých věcí.

řádu Poslanecké sněmovny, zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu ČR, a další volební zákony.

Podzákonné předpisy. Právní normy, tj. obecně závazná pravidla chování, mohou být dále obsaženy v **podzákonných předpisech**. Ústava připouští, aby zákony byly prováděny, konkretizovány předpisy vydávanými orgány výkonné moci. Je to účelné, orgány výkonné moci jsou schopné reagovat na změny pružněji než Parlament, navíc by rozhodování o podrobnostech Parlament neúměrně zatěžovalo.

Pro podzákonné předpisy platí: Mají nižší právní sílu než zákon, proto mohou být pro rozpor se zákonem zrušeny [srov. například čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy] nebo neaplikovány (čl. 95 odst. 1 Ústavy). Nemohou upravovat vztahy zákonem dosud neupravené, nemohou uvalovat na občany povinnosti, které nemají žádnou oporu v zákoně. Naopak, podzákonné předpisy jsou odvozeny od zákona a pohybují se v jeho mezích. V České republice totiž platí, že každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá (čl. 2 odst. 4 Ústavy, čl. 2 odst. 3 Listiny); povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích (čl. 4 odst. 1 Listiny) a meze základních práv a svobod mohou být upraveny pouze zákonem (čl. 4 odst. 2 Listiny; tzv. výhrada zákona). Orgány výkonné moci jsou tedy poměrně dalekosáhle omezeny v možnosti ukládat občanům podzákonnými předpisy další povinnosti.

Ústavní soud dlouhodobě vymezoval prostor pro podzákonnou normotvorbu velice úzce.⁶ V níže rozebíraném nálezu k zdravotnickým nadstandardům (nálezn Pl. ÚS 36/11, č. 238/2013 Sb., srov. sedmou kapitolu) Ústavnímu soudu nestačilo abstraktní vymezení „základní“ a „ekonomicky náročnější“ varianty zdravotní péče v zákoně a řekl, že úprava v zákoně musí být dostatečně srozumitelná adresátům a aplikovatelná a prováděcí předpis má stanovit již jen detaily. O měsíc později Ústavní soud nálezem Pl. ÚS 13/12 (č. 259/2013 Sb.) zrušil v trestním zákoníku zmocnění pro vládu stanovit nařízení, „jaké je množství větší než malé u omamných látek, psychotropních látek, přípravků je obsahujících a jedů“. V nejnovějších nálezech je ale Ústavní soud k podzákonné normotvorbě o něco vstřícnější. V nálezu Pl. ÚS 19/14 (č. 97/2015 Sb.) připustil, že v § 46 zákona o ochraně veřejného zdraví dostačuje zakotvení obecné povinnosti očkování, přičemž druhy a způsoby očkování budou až v podzákonném předpisu. V nálezu Pl. ÚS 21/14 k zákonu o státní službě (v části VII./c; k zákonu i nálezu blíže srov. kapitolu 4.3.3) Ústavní soud zmocnění v § 5 odst. 2 („Vláda stanoví nařízením obory.“) nezrušil a obecněji vysvětlil, kde vidí hranice podzákonné normotvorby – výkonná moc nesmí

⁶ Zvláště v mezinárodním srovnání je prostor pro podzákonnou normotvorbu v ČR velmi úzký, srov. KYSELA, J. *Zákonodárství bez parlamentů*. Praha, 2006.

být zmocněna upravit otázky ústavně výslovně vyhrazené zákonodárci nebo přenesené na Evropskou unii, ani otázky stojící zjevně mimo předmět prováděného zákona. Jinak je zákonné zmocnění pro podzákonou normotvorbu v zásadě přípustné.

Čl. 78 Ústavy dává vládě pravomoc vydávat **nařízení vlády** k provedení zákona a v jeho mezích. Vláda tedy může vydat prováděcí nařízení kdykoli, ke kterémukoli zákonu. I ministerstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy mohou vydávat právní předpisy (zejména **vyhlášky ministerstev a nařízení obcí a krajů**) na základě a v mezích zákona, ovšem jen tehdy, jsou-li k tomu zákonem přímo zmocněny (čl. 79 odst. 3 Ústavy).

V posledních letech získávají zvláštní postavení mezi podzákonými předpisy **obecně závazné vyhlášky obcí a krajů**. Podle čl. 104 odst. 3 Ústavy je mohou zastupitelstva obcí a krajů vydávat v mezích své působnosti. Vydávání obecně závazných vyhlášek obcí a krajů je projevem **samosprávy** územních celků, naproti tomu nařízení obcí a krajů jsou vydávána jen tehdy, přeneše-li zákon na obce či kraje výkon **státní správy**. Existence obecně závazných vyhlášek není zdůvodněna ani tak principem účelnosti (potřeba pružné reakce a odlehčení Parlamentu), jako spíše principem subsidiarity (problémy mají být řešeny na vyšší úrovni jen tehdy, nelze-li je uspokojivě vyřešit na úrovni nižší, v našem případě obecní či krajské). Počínaje nálezem Pl. ÚS 45/06 (č. 20/2008 Sb.) Ústavní soud zdůrazňuje, že obce jsou Ústavou přímo „*zmocněny tvořit právo ve formě vydávání obecně závazných vyhlášek*“ a „*k vydávání obecně závazných vyhlášek v mezích své věcné působnosti, a to i když jsou jimi ukládány povinnosti, již obce žádné další zákonné zmocnění nepotřebují (s výhradou ukládání daní a poplatků vzhledem k čl. 11 odst. 5 Listiny), neboť pojmově není právního předpisu bez stanovení právních povinností*“. Z práva na samosprávu (čl. 8 Ústavy) Ústavní soud dále dovozuje, že zákony nesmí rozsah samosprávy věcně vyprázdnit; k ústavnímu zakotvení územní samosprávy se vrátíme v kapitole 4.3.3.

Materie ústavního práva je v podzákoných předpisech obsažena jen výjimečně.

Mezinárodní smlouvy. Podle Ústavy jsou pramenem práva v ČR i některé **mezinárodní smlouvy**. Mezinárodní smlouvy jsou především pramenem mezinárodního práva (srov. Dodatek II), zavazují tedy primárně stát, nikoli jeho občany. Od 1. června 2002 jsou podle čl. 10 Ústavy vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas (tedy jen významnější smlouvy, vymezené v čl. 49 Ústavy) a jimiž je ČR vázána, **součástí českého právního řádu** a mají **aplikační přednost před zákonem** („*stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva*.“ čteme v čl. 10 Ústavy).

Tyto mezinárodní smlouvy ratifikuje prezident republiky se souhlasem obou komor Parlamentu a vyhlášují se ve Sbírce mezinárodních smluv. Jsou tedy přímo závazné pro české občany a všechny osoby na území ČR. Tato **inkorporace**, tj. přímé vtělení mezinárodních smluv do českého právního řádu, je projevem vstřícnosti ČR k mezinárodnímu právu; v čl. 1 odst. 2 Ústavy se ČR výslovně hlásí ke své povinnosti dodržovat své mezinárodněprávní závazky. Před 1. červnem 2002 nebyly mezinárodní smlouvy přímo závazné pro české občany a musely být **transformovány**, tj. převáděny do formy vnitrostátního práva, typicky do zákona.

Z hlediska ústavního práva mají zvláštní význam dva typy mezinárodních smluv. Podle názoru Ústavního soudu, obsaženého v nálezu Pl. ÚS 36/01 (č. 403/2002 Sb.) a zopakovaného v dalších nálezech, jsou ratifikované a vyhlášené **mezinárodní smlouvy o lidských právech** dokonce součástí ústavního pořádku. Názor Ústavního soudu se opírá o znění Ústavy před 1. červnem 2002, kdy tato znala zvláštní kategorii mezinárodních smluv o lidských právech. Jen tyto smlouvy byly tehdy ústavně inkorporovány do českého právního řádu (srov. tehdejší znění čl. 10 Ústavy), a sice s právní silou na úrovni ústavního pořádku [srov. tehdejší znění čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy]. I přes změnu Ústavy si mezinárodní smlouvy o lidských právech (zejména Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, Mezinárodní pakt o občanských a politických právech a Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech) zachovávají značný význam v ústavním systému ČR proto, že obsahově rozšiřují a doplňují katalog lidských práv obsažený v Listině základních práv a svobod. Ústavní soud si v citovaném nálezu Pl. ÚS 36/01 (č. 403/2002 Sb.) nárokuje pravomoc rušit zákony nebo jejich jednotlivá ustanovení, pokud odporují mezinárodní smlouvě o lidských právech.⁷

Druhou zvláštní kategorií mezinárodních smluv jsou **smlouvy přenášející některé pravomoci orgánů ČR na mezinárodní organizaci nebo instituci** (čl. 10a Ústavy). Tyto smlouvy podléhají přísnější schvalovací proceduře – prezident republiky je může ratifikovat jen se souhlasem třípětinové většiny všech poslanců a třípětinové většiny přítomných senátorů (ústavní většina), popřípadě se souhlasem daným v referendu. První takovou smlouvou byla smlouva č. 44/2004 Sb. m. s., o přistoupení ČR a dalších států k Evropské unii.

⁷ Tento názor Ústavního soudu byl kritizován některými představiteli právní vědy (srov. zejména KÜHN, Z.; KYSELA, J. Je Ústavou vždy to, co Ústavní soud řekne, že Ústava je? *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2002, č. 3, s. 199–215), ale v praxi Ústavního soudu se prosadil. Svědčí o tom především nálezy Pl. ÚS 45/04 (č. 239/2005 Sb.), jímž byl zrušen § 242 odst. 2 trestního řádu pro rozpor s čl. 5 Evropské úmluvy. Ústavní soud přímo do výroku napsal: „*Podle čl. 5 odst. 4 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod je nutné slyšení obviněného soudem předtím, než je rozhodováno o jeho stížnosti proti usnesení státního zástupce o dalším trvání vazby.*“

S touto smlouvou vyslovil lid ČR souhlas v referendu konaném v červnu 2003 a na jejím základě se ČR stala dnem 1. května 2004 členem Evropské unie. ČR se ratifikací této smlouvy stala i smluvní stranou tzv. zakládacích smluv, zejména Smlouvy o založení Evropského společenství (přejmenované Lisabonskou smlouvou na Smlouvu o fungování Evropské unie, SFEU) a Smlouvy o Evropské unii (SEU). Tyto smlouvy zakládají pravomoc orgánů Evropské unie vydávat právní předpisy závazné i pro české občany. **Smlouva o přistoupení k EU i zakládací smlouvy** jsou jako mezinárodní smlouvy pramenem českého práva s aplikační předností před zákonem.

Mezinárodní smlouvou podle čl. 10a Ústavy je též **Římský statut Mezinárodního trestního soudu** (č. 84/2009 Sb. m. s.) a **Lisabonská smlouva** (č. 111/2009 Sb. m. s.), pozměňující zakládací smlouvy. Podle čl. 6 odst. 1 SEU ve znění Lisabonské smlouvy má dále stejnou právní sílu jako zakládací smlouvy **Listina základních práv EU**. I rozhodnutí Evropské rady č. 2011/199/EU, kterým se mění článek 136 SFEU, pokud jde o mechanismus stability pro členské státy, jejichž měnou je euro, má postavení mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy.⁸ Tyto prameny práva nejsou sice součástí ústavního pořádku ČR, *de facto* však obsahově normy ústavního pořádku modifikují (srov. kapitolu 9.3 a Dodatek I).

Pramenem českého práva jsou *de facto* i **právní předpisy vydávané orgány Evropské unie** (zejména nařízení podle čl. 288 SFEU), byť se o nich česká Ústava nezmiňuje. Právní silou nedosahují úrovně ústavního pořádku, budou však mít (*de facto*) aplikační přednost před zákonem.

Důkladněji se problematice mezinárodních smluv budeme věnovat v Dodatku II, problematice práva Evropské unie v Dodatku I.

Judikatura Ústavního soudu a obecných soudů a praxe ústavních orgánů. Dosud jsme hovořili o formálních pramenech práva. Ústavní právo je ale dále významně dotvářeno judikaturou Ústavního soudu a obecných soudů, jakož i praxí ústavních orgánů, která může získat i charakter **ústavní zvyklosti**. Jistou váhu má též učení významných představitelů právní vědy, zejména pak tehdy, panuje-li mezi nimi shoda (*communis opinio doctorum*, společný názor učenců).

Zvláště judikatura, rozhodovací praxe soudů, nabývá v poslední době na významu. Podle nejlepšího českého zpracování tohoto tématu sice

8 Toto rozhodnutí, které do čl. 136 SFEU doplnilo odst. 3 a mělo právně umožnit vznik tzv. eurovalu (Evropského stabilizačního mechanismu), je prvním použitím zjednodušeného postupu pro přijímání změn primárního práva EU podle čl. 48 odst. 6 SEU jednomyslným rozhodnutím Evropské rady, které podléhá schválení členskými státy podle jejich ústavních předpisů. Souhlas s jeho ratifikací vyslovily Senát a Poslanecká sněmovna již na jaře 2012, do listopadu 2012 byl ratifikován ve všech ostatních členských státech EU, prezident Klaus ovšem ratifikaci odpíral, což se v březnu 2013 stalo jedním z bodů ústavní žaloby Senátu proti prezidentovi republiky. Rozhodnutí Evropské rady ratifikoval až nový prezident Zeman 3. dubna 2013, to tak nabylo platnosti 1. května 2013.

judikatura vyšších soudů není formálně závazným precedentem, který jsou nižší soudy povinny bez výhrad respektovat, má ale **normativní sílu**. Tu vystihuje § 13 nového občanského zákoníku (zákon č. 89/2012 Sb.): „Každý, kdo se domáhá právní ochrany, může důvodně očekávat, že jeho právní případ bude rozhodnut obdobně jako jiný právní případ, který již byl rozhodnut a který se s jeho právním případem shoduje v podstatných znacích; byl-li právní případ rozhodnut jinak, má každý, kdo se domáhá právní ochrany, právo na přesvědčivé vysvětlení důvodu této odchylky.“ Podobný názor vyslovil již Ústavní soud, Nejvyšší soud i Nejvyšší správní soud.⁹ Ústavní soud například v nálezu II. ÚS 566/05 považuje neodůvodněné odchýlení se od ustálené judikatury za porušení několika důležitých ústavních principů – principu právní jistoty, předvídatelnosti práva, ochrany důvěry v právo (legitimního očekávání) a principu formální spravedlnosti (rovnosti).¹⁰

Obecně závazný je výrok nálezu, kterým Ústavní soud ruší zákon nebo jeho část pro rozpor s ústavním pořádkem, popř. podzákoný předpis nebo jeho část pro rozpor se zákonem [čl. 87 odst. 1 písm. a) a b) Ústavy]. Ústavní soud tu působí jako **negativní zákonodárce**. Takové rozhodnutí Ústavního soudu se vyhlásí ve Sbírce zákonů.

2.2. VÁZANOST STÁTNÍ MOCI PŘÁVEM

2. seminář

Česká republika je podle čl. 1 odst. 1 Ústavy **právní stát**. Ideu právního státu nejlépe vystihuje zdvojený požadavek, aby relevantní společenské vztahy byly regulovány právem a právo bylo zachovááno; takto vymezuje Jiří Boguszak pojem zákonnosti.¹¹ Právní stát je stát, který je vázán právem: „Státní moc... lze... uplatňovat jen v případech, mezích a způsoby, které stanoví zákon.“ (čl. 2 odst. 3 Ústavy) Zároveň nelze vůči občanům vynucovat povinnosti, které nemají právní základ: „Každý občan může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá.“ (čl. 2 odst. 4 Ústavy) Nejobecnější **princip právního státu** je tak konkretizován dvojicí principů – principem vázanosti státní moci zákonem, jehož základ je v čl. 2 odst. 3 Ústavy, a principem „co není zakázáno, je dovoleno“, jehož základ je v čl. 2 odst. 4 Ústavy. Tyto dva principy zaručují první z požadavků právního státu – totiž regulaci relevantních společenských vztahů právem.

Začneme **principem vázanosti státní moci zákonem**. Tento princip souvisí jak s ideou demokratického státu (veškerá státní moc je vázána demokratickou většinou vůlí zákonodárného sboru, Parlamentu, srov. kapitolu 3),

9 Srov. BOBEK, M.; KÜHN, Z. a kol. *Judikatura a právní argumentace*. 2. vyd. Praha, 2013, s. 112–117.

10 Srov. WINTR, J. *Metody a zásady interpretace práva*. Praha, 2013, s. 118–120.

11 BOGUSZAK, J.; ČAPEK, J.; GERLOCH, A. *Teorie práva*. 2. vyd. Praha, 2004, s. 208.

tak s ideou liberálního státu (idea omezené vlády, srov. kapitolu 4). Dominuje tu ale idea právního státu, **právo (zákon) stanovuje**, kdy státní moc může zasáhnout (**případy**), kam až může zajít (**meze**) a jaké prostředky může použít (**způsoby**). Právo stojí nad státem a poskytuje občanům určitou míru právní jistoty. Právnem jsou vázány všechny složky státní moci, tj. moc zákonodárná, moc výkonná i moc soudní.

Zákonodárná moc je vázána ústavním pořádkem; protiústavní zákony mohou být zrušeny Ústavním soudem (srov. kapitolu 5). Zákon může být protiústavní jednak svým obsahem, jednak tím, že nebyl přijat ústavně předepsaným způsobem. Z naposled uvedené důvodu zrušil Ústavní soud už řadu zákonů, o nichž pojednáme v kapitole 4.2.

Specifickým případem obsahové protiústavnosti zákona je porušení **principů právního státu** podle čl. 1 odst. 1 Ústavy. Americký právní filosof Lon Fuller v díle „*Morálka práva*“ z roku 1963 formuloval osm principů zakládajících vnitřní morálku práva. Podle těchto principů 1. právo má mít obecnou normativní povahu, 2. zákony mají být vyhlášeny, 3. nemají působit nazpět, 4. mají být jasné, 5. bezrozporné, 6. nemají požadovat nemožné, 7. mají se vyznačovat určitou stálostí a 8. při jejich aplikaci má být úřední postup ve shodě s deklarovaným pravidlem.¹² Ústavní soud se těmto principům dovolává v nálezi. I. ÚS 420/09. Jen některé z těch vad ale dosahují intenzity protiústavnosti.

Porušením prvního principu je v první řadě zákon nebo jeho ustanovení, které neobsahuje **pravidla chování** a je politickou proklamací Parlamentu ve formě zákona. Takovou povahu mají § 1–4 zákona č. 198/1993 Sb., o protiprávnosti komunistického režimu a o odporu proti němu;¹³ Ústavní soud v již citovaném nálezu Pl. ÚS 19/93 (č. 14/1994 Sb.) však takový postup Parlamentu nepovažoval za protiústavní. Obdobnou povahu má zákon č. 292/2004 Sb., o zásluhách Edvarda Beneše, a zákon č. 94/2012 Sb., o zásluhách Václava Havla,¹⁴ inspirované prvorepublikovým zákonem č. 22/1930 Sb. z. a n., o zásluhách T. G. Masaryka. Lze tedy říci, že přijímání takových zákonů má u nás jistou tradici, Parlament by ale měl takto postupovat jen zcela výjimečně.

V druhé řadě by měl zákon obsahovat obecná pravidla, nikoli individuální příkazy. Už Ústava USA zakazuje vydávat zákony, jejichž obsahem by byl soudní rozsudek (čl. I, oddíl 9). Z důvodu porušení **principu obecnosti zákona** zrušil Ústavní soud § 3a zákona č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě, podle něhož stavba jezů na Labi je ve veřejném zájmu. V nálezu Pl. ÚS 24/04

12 FULLER, L. *Morálka práva*. Praha, 1998, s. 48–90.

13 Srov. například § 2 odst. 2: „*Komunistická strana Československa byla organizací zločinnou a zavrženou obdobně jako další organizace založené na její ideologii, které ve své činnosti směřovaly k potlačování lidských práv a demokratického systému.*“

14 Ten zní: „*§ 1 Václav Havel se zasloužil o svobodu a demokracii. § 2 Tento zákon nabývá účinnosti dnem jeho vyhlášení.*“

(č. 327/2005 Sb.) uvádí Ústavní soud čtyři argumenty ve prospěch obecnosti zákona – dělbu moci, rovnost, právo na soudní ochranu a vyloučení svévole při uskutečňování veřejné moci. Zákonodárce v případě označení konkrétní stavby za stavbu ve veřejném zájmu znemožní posouzení veřejného zájmu orgánem výkonné moci ve správním řízení (argument dělby moci), čímž zachází s dotčenými osobami hůře než s osobami v jiných podobných řízeních (argument rovnosti), což se děje bez legitimního důvodu (argument svévole), tyto osoby nemohou účinně uplatnit své námitky ani ve správním řízení, ani u soudu, protože soudce by byl takovým zákonným stanovením veřejného zájmu vázán (argument soudní ochrany). Z obdobných důvodů byl zrušen zákon č. 544/2005 Sb., o výstavbě vzletové a přistávací dráhy 06R – 24L letiště Praha Ruzyně, nálezem Pl. ÚS 24/08 (č. 124/2009 Sb.). Porušení principu obecnosti zákona konstatoval Ústavní soud i v již zmíněném zásadním nálezu Pl. ÚS 27/09 (č. 318/2009 Sb., kauza Melčák), jímž byl zrušen ústavní zákon č. 195/2009 Sb., který ad hoc zkracoval volební období Poslanecké sněmovny, čímž obcházel obecnou úpravu rozpouštění Sněmovny v čl. 35 Ústavy (srov. blíže v kapitole 3.1).

Zákony musí být vyhlášeny, aby se dostalo druhému principu, **principu veřejnosti práva**. S tímto principem úzce souvisí zásada „neznalost zákona neomlouvá“. Ústavní soud k této zásadě v nálezu I. ÚS 420/09, kde výslovně cituje Lona Fullera, říká: „*Neznalost práva nezbavuje nikoho odpovědnosti za jeho porušení. Má-li však osoba nést za porušení práva odpovědnost, je třeba, aby byly splněny určité podmínky. Pravidlo „neznalost právního předpisu neomlouvá“ předpokládá, že se daný právní předpis stal platným a účinným. Předpokladem platnosti a účinnosti je jeho veřejné vyhlášení, které je nezbytné k tomu, aby měl každý možnost se s právním předpisem seznámit.*“

Podle třetího principu **nesmí být zákon retroaktivní**. Především je zjevné, že datum účinnosti zákona nesmí být stanoveno tak, že by předcházelo dni vyhlášení zákona ve Sbírce zákonů. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu 4 Ans 5/2007 z 28. listopadu 2008 se v takovém případě k ustanovení o účinnosti zákona nepřihlíží a zákon nabude účinnosti, jako kdyby jeho účinnost nebyla výslovně uvedena, tedy patnáctý den po vyhlášení (§ 3 odst. 3 zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a Sbírce mezinárodních smluv). Ústavní soud se v nálezu Pl. ÚS 22/13 (č. 22/2014 Sb.) k tomuto závěru v podstatě připojil, i když v tzv. *lex Řápková* (tj. zákonu č. 494/2012 Sb., kterým se mění zákon o přestupcích a trestní zákoník, srov. kapitolu 6.3), jehož účinnost byla stanovena na 1. červenec 2012, ačkoli byl vyhlášen až 31. prosince 2012, raději zrušil ustanovení o účinnosti, aby o nabytí účinnosti patnáctý den po vyhlášení nebylo pochyb.

Typičtějším případem retroaktivity je zpětné působení zákona na chování lidí v minulosti. S odkazy na prvorepublikovou i zahraniční literaturu rozebírá

zákaz retroaktivity Ústavní soud v nálezu Pl. ÚS 21/96, č. 63/1997 Sb. Klasicky rozlišuje **retroaktivitu pravou a nepravou**: „Z řady definic za autoritativní lze považovat definici E. Tilsche, jenž pravou a nepravou retroaktivitu vymezoval následovně: ‚Pravé zpětné působení nového zákona jest tu jen tehdy, když působí i pro dobu minulou... Nepravé zpětné působení... tu jest, když nový zákon nařizuje, že ho má být užito i na staré právní poměry již založené, ale teprve od doby, kdy počíná působnost nového zákona anebo od doby ještě pozdější.‘ (...) U retroaktivity pravé platí zásada obecné nepřipustnosti, ze které existují striktně omezené výjimky přípustnosti, u retroaktivity nepravé platí naopak zásada obecné přípustnosti, ze které existují výjimky její nepřipustnosti. Pravou retroaktivitu, lze ospravedlnit nanejvýše tam, kde právní povinnost pro minulost stanovená již dříve alespoň jako mravní povinnost byla pocíťována.“ Nepravá retroaktivita je

„zásadně přípustná; i ona může ale být ústavněprávně nepřipustnou, jestli je tím zasaženo do důvěry ve skutkovou podstatu a význam zákonodárných právního práva.“

Výslovně je zakázána retroaktivita v neprospěch pachatele v trestním právu (podle čl. 40 odst. 6 Listiny se trestnost činu posuzuje a trest ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán; pozdějšího zákona se použije, je-li to pro pachatele příznivější). Ústavní soud ale z principu právního státu dovozuje zákaz retroaktivity i v ostatních právních odvětvích, byť, jak je z citátu patrné, připouští výjimky. Z důvodu pravé retroaktivity zrušil nálezy Pl. ÚS 33/01 (č. 145/2002 Sb.) zpětné stanovení povinnosti v daňovém řízení a mnohem známější nálezy Pl. ÚS 53/10 (č. 119/2011 Sb.) zrušil daň, která znamenala snížení státního příspěvku ve stavebním spoření za uplynulý rok o polovinu.

Nepravá retroaktivita nepůsobí zpětně, zákonodárce ji hojně používá, ale v extrémních případech může být zásahem do právní jistoty, do legitimního očekávání. V takovém případě by ale porušovala spíše sedmý fullerovský princip, tj. princip stability práva. Nepravá retroaktivita byla jedním z problémů ústavního zákona č. 195/2009 Sb., který byl zrušen Ústavním soudem v mnohokrát již zmíněné kauze Melčák. Ústavní zákon zasahoval do legitimního očekávání poslance Melčáka, že jeho mandát buď bude čtyřletý, nebo zanikne dříve z důvodů předvídaných Ústavou (například rozpuštěním Sněmovny podle čl. 35).

Ke čtvrtému a pátému principu, tedy k **jasnosti a bezrozpornosti zákonů**, se Ústavní soud nejsilněji přihlásil v „přílepkovém“ nálezu Pl. ÚS 77/06 (č. 37/2007 Sb.; srov. kapitolu 4.2.1) v němž praxi nesouvisejících pozměňovacích návrhů shledal mimo jiné rozpornou se základními principy právního státu, „mezi které patří zásada předvídatelnosti zákona, jeho srozumitelnosti a zásada jeho vnitřní bezrozpornosti. Jestliže totiž jedním zákonem (ve formálním smyslu) je zasahováno

do materie upravované několika zákony jinými a tyto zákony spolu nejsou obsahově a systematicky provázány, vzniká neřídko značně nepřehledný právní stav, který princip předvídatelnosti, srozumitelnosti a vnitřní bezrozpornosti zákona již nerespektuje“. Zákony rozporné, extrémně nejasné¹⁵ nebo **požadující něco nemožného** (šestý princip) je tedy Ústavní soud připraven rušit.

Podle sedmého principu by mělo právo vykazovat určitou míru **stálosti v čase**. Porušení tohoto principu bude protiústavní jen v extrémních případech, kde se právo stane zcela nepředvídatelným. Takovým případem by mohlo být i použití nepravé retroaktivity způsobem hrubě zasahujícím do legitimních očekávání občanů.

Osmý Fullerův princip nezavazuje zákonodárce, ale výkonnou a soudní moc, k nimž se přesuneme zanedlouho.

Většina Fullerových principů souvisí s jednou ze základních hodnot práva, s právní jistotou. **Princip právní jistoty** je pozitivněprávně vyvozován z pojmu právního státu v čl. 1 odst. 1 Ústavy, jiné zakotvení v českém ústavním pořádku či zákonech nemá (na rozdíl od většiny ostatních uváděných ústavněprávních principů). Požadavek právní jistoty často vystupuje jak v právní vědě, tak v judikatuře; tvoří nedílnou součást pojmu právního státu, a proto jej nemůžeme pominout. Pokusme se princip právní jistoty vymežit takto: *Veřejná moc (včetně zákonodárce) má dbát, aby bylo právní postavení každého subjektu zřejmé a nebylo bez legitimního důvodu zhoršováno, včetně jeho očekávání o budoucím právním postavení*. Aspekty tohoto principu, jak vyplývá z našeho vymezení, jsou:

- jasnost a určitost práva,
- ochrana nabytých práv,
- ochrana legitimního očekávání.

Požadavek **jasnosti a určitosti práva** lze vyvozovat z čl. 2 odst. 4 Ústavy, podle kterého každý občan může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá. Připuštěním zákonů neurčitých či jinak nejasných by byla tato ústavní zásada, chránící svobodu občana,

15 Musí jít ale o extrémní nejasnost. Ústavní soud v nálezu Pl. ÚS 21/14 (k zákonu o státní službě) zamítl prezidentovy návrhy na zrušení některých domněle nejasných ustanovení a zopakoval ze své předchozí judikatury, že „neurčitost některého ustanovení právního předpisu nutno považovat za rozpornou s požadavkem právní jistoty, a tudíž i právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy), toliko tehdy, jestliže intenzita této neurčitosti vylučuje možnost stanovení jeho normativního obsahu pomocí obvyklých interpretačních postupů“, a že „nejasnosti v zákonné úpravě musí odstraňovat judikatura obecných soudů a odstranění případných nejednotností v rozhodování obecných soudů je v kompetenci Nejvyššího soudu... Ústavní soud... do této oblasti může vstoupit jen v případě, kdy se současně jedná o porušení ústavního pořádku a nepřesnost, neurčitost a nepředvídatelnost právní úpravy extrémně narušuje základní požadavky na zákon v podmínkách právního státu“.

významně narušena. Požadavek **ochrany nabytých práv** chrání práva jednou již nabytá či přiznaná před retroaktivními zásahy (normativní i individuální povahy). Dále chrání i vadně nabytá práva, pokud byla nabyta v dobré víře. Požadavek **ochrany legitimního očekávání** naproti tomu chrání dobře odůvodněnou představu o budoucí právní situaci. Představa o budoucí právní situaci se opírá především o zásadu spravedlnosti (zejména o její požadavek *de similibus idem est iudicandum*, podobné případy nechť jsou rozsuzovány stejně) a dále o zásadu přiměřenosti, podle níž má veřejná moc (zvláště veřejná správa) zasahovat do práv a legitimních očekávání jen v nezbytných případech a nezbytné míře.

Výkonná moc je vázána zákonem (a tedy i ústavním pořádkem) při vydávání právních předpisů, jako jsou nařízení vlády, vyhlášky ministerstev, nařízení a obecně závazné vyhlášky obcí a krajů (čl. 78, čl. 79 odst. 3 a čl. 104 odst. 3 Ústavy). Při aplikaci práva, tj. rozhodování o právech a povinnostech konkrétních subjektů, je výkonná moc vázána celým právním řádem, tedy i podzákonými předpisy. Především na orgány výkonné moci, typicky na úřady státní správy a samosprávy, dopadá příkaz čl. 2 odst. 3 Ústavy. Úřad může nasadit své pravomoci (zákazy, kontroly, sankce, povolení) jen v případech stanovených zákonem, musí se pohybovat v mezích stanovených zákonem a podléhá zákonu, i pokud jde o způsob výkonu pravomoci.

Zákonem nejsou vázány jen správní akty a případně faktické úkony či bezprostřední zásahy veřejné správy. Čl. 79 odst. 1 Ústavy stanovuje, že správní úřady lze zřídit a jejich působnost stanovit pouze zákonem. Podle čl. 36 odst. 2 Listiny zákonnost aktů veřejné správy podléhá soudní kontrole; kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí (správní soudnictví, srov. kapitolu 8).

Rovněž **soudní moc** je vázána zákonem, na rozdíl od moci výkonné ovšem toliko zákonem, nikoli podzákonými předpisy. Podle čl. 95 odst. 1 Ústavy je soudce při rozhodování vázán zákonem a mezinárodní smlouvou, je oprávněn sám posoudit soulad jiného právního předpisu se zákonem nebo mezinárodní smlouvou. Naproti tomu v případě pochybnosti o ústavnosti zákona je povinen řízení přerušit a věc předložit Ústavnímu soudu (čl. 95 odst. 2 Ústavy). Požadavek právního státu a dělby moci žádá, aby na jednu stranu i soudy byly vázány zákonem, na druhou stranu aby byli soudci nezávislí na všech ostatních předpisech či příkazech s výjimkou zákona (o nezávislosti soudů a soudců srov. kapitoly 4 a 8).

Můžeme shrnout, že státní moc nemůže konat, nedostává-li se jejím zamýšleným krokům zákonného podkladu. Naproti tomu pokud zamýšlené jednání občana není právně upraveno, tj. není ani zakázáno, ani dovoleno, platí, že

občan může jednat svobodně podle **principu „co není zakázáno, je dovoleno“**. Podle čl. 2 odst. 4 Ústavy může každý občan činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá.

Tento princip je vlastně druhou stranou téže mince. Státní moc nemůže vynucovat na občanech povinnosti, které nemají zákonný podklad. Veškeré ukládání povinností občanům musí mít právní formu, povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích (čl. 4 odst. 1 Listiny); meze základních práv a svobod mohou být upraveny pouze zákonem (čl. 4 odst. 2 Listiny). Princip „co není zakázáno, je dovoleno“ vychází z priority **svobody**; není-li stanoveno zákonem jinak, jednání je dovolené, svobodné. Liberální důraz na svobodu je zde však pouze formální; faktický poměr sfér dovoleného a nedovoleného závisí na demokratické vůli zákonodárce. Právní postavení člověka a občana se dnes odvíjí od jeho **subjektivních práv** (tj. oprávnění, explicitních či implicitních), nikoli povinností, jak tomu bylo ve středověkém obrazu světa a člověka.

Státní moc je povinna zajistit prosazení subjektivních práv občanů; děje se tak cestou práva, jíž se budeme věnovat v osmé kapitole. Tam výklad problematiky právního státu dokončíme; ukážeme, jak je zajišťován druhý z definičních znaků právního státu, totiž požadavek, aby bylo právo zachovááno.