

Kapitola 1

Základy právní teorie

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 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 systémů při regulaci určitého chování (např. zabíjí je reflektováno jak normami právními, tak 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 České republiky (posouzení trestnosti osob za spáchání trestného činu).

- b) *vynutitelnost práva*, tj. dodržování právních norem, spojené s možností státního donucení. Užítí 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 záruky proti zneužití státního donucení orgány, které mají „monopol“ na jeho výkon, či proti excesům za hranici jeho přípustnosti.

- c) zvláštní forma práva garantovaná státem a jeho orgány, jež v sobě zahrnuje uplatnění předepsané právotvorné (normotvorné) procedury, definované zpravidla v rámci ústavního pořádku ČR či jinými právními akty státu. Forma norem práva je v České republice zásadně psaná a její součástí (završením) je publikování právních předpisů předepsaným způsobem (viz kapitola 4). Výjimky, např. odkaz na obchodní zvyklosti v obchodním zákoníku jako na nepsaná pravidla, podle kterých se mohou řídit vztahy mezi účastníky obchodněprávních vztahů, jsou zcela v menšině.

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.

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.

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:

- garance základních lidských práva svobod*. Právní stát nejen ústavně zakotvuje lidská práva a základní svobody, ale také poskytuje efektivní ochranu těchto práva svobod jednotlivcům před nezákonnými zásahy ostatních právních subjektů a státu do těchto práva svobod;
- 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);
- 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 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 zvlůli, bezpráví a faktickému popření právního státu. K řádnému výkonu státní moci a její kontrole slouží zejména uplatnění mechanismu dělby moci;¹

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

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. 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, přezkoumávajícího ústavnost zákonů a aktů výkonné moci.¹

- 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 normy 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;
- 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).

- 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 Evropské unie, jež vyplývají z jejich členství v Evropské unii. Evropská unie s sebou přináší delegaci rozsáhlých pravomocí ze států na Evropskou unii, resp. její orgány, spojenou s přímou (bezprostřední) účinností unijního práva (podrobněji v kapitole 2).

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

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:

- a) na právní odvětví, jež je dáno především obsahovými východisky (předmětem právní úpravy);
- b) 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 z období starověkého Říma) ze základního členění právního řádu na *právo veřejné a právo soukromé*. Pro odlišení těchto subsystémů se používá dvojí kritérium:

- a) kritérium zájmového hlediska, podle něhož soukromé právo respektuje míru osobní svobody jednotlivce, zatímco veřejné právo souvisí s ochranou věcí veřejných, veřejného pořádku, veřejných institucí;
- b) 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.

3.1 Právo hmotné a právo procesní

V rámci systému práva má zvláštní (zejména praktický) význam rozlišování mezi dvěma jeho částmi, nazývanými jako právo hmotné a právo procesní.

Hmotné právo upravuje nároky, které právní normy přiznávají účastníkům právních vztahů. Jinými slovy stanoví, jaká práva a povinnosti přísluší jednotlivým osobám vystupujícím jako účastníci (subjekty) právních vztahů. Většinou se však nezabývá způsobem, jak tato práva efektivně uplatnit, resp. vymoci a prosadit, zejména v případě, když povinný subjekt tato práva (nároky oprávněného subjektu) odmítá akceptovat. Takový případ nazýváme sporem o právo, resp. o obsah práva, a je opět na právních normách, aby určily postup v případě vzniklých sporů o obsah práva. Jádrem dané právní regulace je úprava postupu (procedury), jež k „nalezení“ obsahu práva vede. Odtud je tato část práva nazývána jako procesní právo.

Procesní právo na rozdíl od hmotného práva stanoví, jakým způsobem účastníci právních vztahů uplatňují svá práva, jakým způsobem musí postupovat příslušný orgán při zjišťování, zda určité právo, právní povinnost nebo právní vztah existují či nikoliv. Stanoví, za jakých podmínek a jakým způsobem je možno zajistit výkon rozhodnutí, jestliže účastník nesplní své právní povinnosti.

Všechny procesně právní předpisy patří zásadně do oblasti veřejného práva, neboť stanoví postup státních orgánů při zjišťování nároků či stanovení práv, resp. povinností. Zde se soukromoprávní principy smluvní tvorby vůle či rovnosti státu s ostatními účastníky řízení nemohou uplatnit. Jedinou výjimku představuje úprava rozhodčího řízení, kde zákon připouští smluvní úpravu ustavení rozhodce a průběhu rozhodčího (arbitrážního) řízení (viz část B kapitola 9).

Vztah mezi právem hmotným a procesním je charakterizován jejich úzkou souvislostí a vzájemnou návazností. Procesní právo nemůže existovat bez práva hmotného; postrádalo by společenský smysl a význam. Na druhé straně však je třeba vidět, že hmotné právo bez práva procesního by bylo neefektivní, protože by nechránilo postavení a práva účastníků právních vztahů, kdyby nebyl určen způsob, jak se jich (účinně) domoci.

Procesní právní normy tvoří tedy právní odvětví, ale zpravidla se v systému právních odvětví vážou na příslušné normy hmotného práva. Ne ve všech případech má však každé právní odvětví svůj procesní systém, v některých případech lze použít jedno řízení (např. v pracovním právu je procesním právem úprava občanského řízení soudního, správní řízení je procesním právem též např. pro právo finanční či pozemkové).

4. Prameny práva

S pojmem formální určitosti práva, představující jeden z jeho charakteristických znaků (viz subkapitola 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:

- a) normativní právní akty,
- b) soudní, popř. správní precedenty,
- c) právní obyčej,
- d) normativní smlouvy.

V průběhu vývoje práva v Evropě druhé poloviny 20. století k tomu přibývaly *prameny práva Evropských společenství* (též označované jako komunitární právo či *acquis*

communautaire), jež se při své aplikaci přiřazují k národnímu (vnitrostátnímu) právu a vyznačují se bezprostřední působností a přímou účinností.

4.1 Normativní právní akty

Základním a zcela převažujícím pramenem práva v České republice jsou *normativní právní akty*. Jsou to výsledky právo tvorné 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 jediné (konkrétní) případy a v právní praxi představují již akty realizace (aplikace) práva (viz subkapitola 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:

- a) postavení orgánu, který normu vydal, v soustavě státních orgánů,
- b) 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 (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 Poslanecká sněmovna nevykonává svoje pravomoci. 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 České republiky 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 stejné nebo vyšší 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 Prameny práva EU

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

- primární* prameny práva EU, zejména zakládající smlouvou EU a smlouvou o fungování EU (SFEU, bývalou zakládací smlouvou Evropského společenství, právního předchůdce EU)
- sekundární* prameny práva EU, tvořené právními akty orgánů EU (Rady EU a Evropského parlamentu, resp. Evropské komise); někdy k nim bývá přiřazováno i měkké právo (*soft law*) představované akty Komise EU, výslovně nevyjmenované v SFEU;
- nepsané* prameny práva EU (obecné zásady práva EU formulované Evropským soudním dvorem) a *mezinárodní smlouvy* uzavřené EU s nečlenskými státy EU či

s mezinárodními organizacemi (např. WHO či nejnověji s Radou Evropy). (Blíže k pramenům práva EU viz dále kapitola 2).

4.3 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 právotvorné činnosti příslušných státních orgánů. Činnost Ústavního soudu představuje následnou fázi po již proběhlém procesu právotvorném.

Ústavní soud touto následnou činností v oblasti tvorby práva realizuje funkci *orgánu ochrany ústavnosti* tak, jak je stanovena v ústavě a v zákoně o Ústavním soudu.

Právotvorbu 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 normotvorbě“, 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.

4.4 Tvorba práva

Je nezbytné si přesně vymezit, které státní orgány České republiky *mají normotvornou pravomoc* a jaký je rozsah této pravomoci. Normotvornou pravomocí se rozumí způsobilost státního orgánu řešit závazným způsobem vydání normativních, popř. individuálních právních aktů. Důsledkem aplikace principů právního státu je, že právní normy mohou vydávat jen k tomu oprávněné státní orgány.

Kompetence při tvorbě právních norem je tak dána bližším určením normotvorné pravomoci a specifikuje nám okruh společenských vztahů, v kterých je státní orgán způsobilý k jejich úpravě normami práva.

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

4.4.1 Průběh legislativního procesu při tvorbě zákonů

Průběh legislativního procesu při tvorbě 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 přípravě právního předpisu. Důležitá je zákonodárna 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.). 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 usnášeníschopném 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 for-

mulovány 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 tří pětín všech poslanců Poslanecké sněmovny). Po schválení zákona Poslaneckou sněmovnou přichází zákon do Senátu, kde probíhá v podstatě obdobná procedura (se zjednodušením počtu čtení). V případě, že Senát neschválí zákon odhlasovaný Sněmovnou, vrací se zákon do Poslanecké sněmovny, která může buď rozhodnout o úpravě podle požadavku Senátu, nebo přistoupit k hlasování bez úprav. Senát může být přehlasován absolutní většinou všech poslanců Sněmovny, hlasujících pro jeho opětovné přijetí.

Zákony podepisují (podle platné právní úpravy) prezident, předseda Poslanecké sněmovny a předseda vlády. Zákon neřeší právní význam těchto podpisů. Prezident republiky má právo suspenzivního veta (může zákon vrátit Poslanecké sněmovně k přepracování). Prezidentovo veto může být odvráceno novým hlasováním v Poslanecké sněmovně, pokud zákon získá nadpoloviční souhlas všech poslanců.

Rozesílání zákonných předpisů a jejich *publikace* je konečnou fází, bez níž by předcházející činnosti byly samoučelné. Dne 1. 1. 2000 nabyt účinnosti zákon upravující způsob vyhlášení právních předpisů, mezinárodních smluv a rozhodnutí ústavních institucí (zákon č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv, který zrušil zákon č. 545/1992 Sb., o Sbírce zákonů ČR). Zákon zavedl *dva publikační instrumenty* pro prameny českého práva, a to Sbírkou zákonů a Sbírkou mezinárodních smluv.

Ve *Sbírce zákonů* se vyhláší jednak právní předpisy, jednak další právní akty státních orgánů. Právní předpisy se vyhláší zásadně tím, že se ve Sbírce zákonů uveřejní jejich plné znění.

Ve *Sbírce mezinárodních smluv* jsou kromě mezinárodních smluv vyhlášeny i jiné skutečnosti důležité pro jejich provádění, jakož i rozhodnutí mezinárodních orgánů a organizací. Uvedené dokumenty se vyhláší sdělením Ministerstva zahraničních věcí ČR, a to (kromě výjimek stanovených zákonem) uveřejněním jejich plného znění.

Pro vydávání Sbírek zákonů a Sbírek mezinárodních smluv platí mj. následující pravidla: a) sbírky se vydávají v postupně číslovaných částkách označených pořadovými čísly, jejichž řada se uzavírá koncem každého kalendářního roku; b) připouští se, aby rozsáhlé přílohy právních předpisů či mezinárodních smluv byly vyhlášeny v samostatných přílohách částek; c) názvy Sbírek zákonů (v zákonné zkratce Sb.) a Sbírek mezinárodních smluv (Sb. m. s.) je dovoleno užívat jen pro označení příslušné sbírky; d) právní předpisy a další akty státních orgánů se vyhláší nejpozději do 30 dnů ode dne jejich doručení Ministerstvu vnitra ČR.

5. Právní normy

Právní normy představují základní a elementární skladebnou jednotku právního normativního aktu. Jsou nejmenšími částmi právního řádu, neboť obsahují jednotlivá pravidla chování, vyznačující se:

- všeobecnou závazností;
- vynutitelností (v případě nedodržení pravidla následuje postih stanovený právem);
- normativností (dané chování je normováno v podobě abstraktního pravidla).

Právní předpisy, v kterých jsou právní normy obsaženy, mají také *nenormativní části*, jimiž bývají slavnostní prohlášení v preambulích, politická prohlášení či konstatování. V jistém ohledu zařazování těchto částí do právních předpisů snižuje jejich srozumitelnost a oslabuje vědomí závaznosti právních předpisů jako takových.

5.1 Základní členění, právní normy kogentní a dispozitivní

Rozlišování mezi právními normami kogentními a dispozitivními, typické pro právo soukromé, souvisí se základním definičním znakem práva, jímž je jeho vynutitelnost.

Kogentní právní norma, zvaná někdy též mandatorní (*mandatory rule*), je taková právní norma, která působí bezpodmínečně. Účastníci právního vztahu si pod sankcí neplatnosti nesmějí ujednat nic, co by kogentní právní normě odporovalo. Kogentní právní norma tedy musí být vždy aplikována na skutkovou podstatu, kterou upravuje.

Naproti tomu *dispozitivní* právní norma působí podmíněně, resp. subsidiárně, tj. pro případ, že si strany smlouvy neujednaly něco jiného. V případě dispozitivních právních norem dává právo přednost vůli stran.

Rozdíl mezi kogentní a dispozitivní normou tedy nespočívá v jejich platnosti či stupni závaznosti, nýbrž v tom, zda zákon stranám dovoluje (v případě dispozitivní právní normy), aby si svůj vztah upravily jinak, než stanoví právní norma, tj. autonomně, smlouvou. Vůle stran smlouvy má teoreticky přednost i tehdy, shoduje-li se jejich smluvní ujednání s dispozitivním ustanovením zákona. Není-li však smluvní úprava, působí dispozitivní právní norma bez dalšího a je vynutitelná státní mocí.

Pro rozlišení kogentních a dispozitivních právních norem neexistuje obecné pravidlo. Je však jisté, že právní norma, která stanoví pravidlo chování s dovětkem „jinak je smlouva neplatná“, je kogentní. Naopak právní norma stanovící pravidlo chování s dovětkem „nebylo-li dohodnuto něco jiného“ je dispozitivní. Jinak je třeba příslušný druh právních norem rozeznávat pomocí interpretace a často intuitivně, resp. na základě zkušenosti. Přitom lze stanovit obecně platné pravidlo, že v případě pochybností je možno soudit, že norma soukromoprávní je dispozitivní, kdežto norma veřejnoprávní je kogentní.

5.2 Struktura právní normy

Právní norma má svoji ustálenou a pro svoji aplikaci logickou *trojčlennou strukturu*, kterou tvoří tři části:

- a) hypotéza;
- b) dispozice;
- c) sankce.

Hypotéza právní normy stanoví, za jakých podmínek se má realizovat určité konkrétní pravidlo chování. V hypotéze jsou často určovány právní skutečnosti, tj. předpoklady, s nimiž je spojen vznik, změna či zánik určitých právních vztahů. Je zde rovněž vymezen okruh adresátů normy, čas a působnost.

Dispozice právní normy stanoví vlastní pravidlo chování, obsah subjektivních práv či povinností, které nastupují za předpokladu, že nastaly okolnosti stanovené v hypotéze. Z tohoto pohledu je dispozice základem každé právní normy.

Sankce je tou částí právní normy, která stanoví nepříznivé důsledky, postih v případě porušení či nedodržení příkazu či zákazu, obsaženého v dispozici. Nelze si ji představovat pouze jako trest (např. peněžité postih či odnětí svobody), liší se podle jednotlivých právních odvětví i druhů právních norem (může jí být též neplatnost určitého jednání, povinnost poskytnutí zadostiučinění či nahrazení způsobené škody).

V právním řádu nalezneme právní normy obsahující všechny tři uvedené části v jediném ustanovení spíše výjimečné. Tyto jednotlivé části většinou bývají rozptýleny v rámci určitého právního předpisu (části či hlav zákona), popř. jsou obsaženy ve zcela odlišném předpisu (to se týká zejména vymezení sankcí jako následků protiprávního jednání). Je to dáno mj. tím, že v právním řádu existují společné hypotézy či sankce (jedna hypotéza je spojena s několika dispozicemi v různých situacích), popř. postih za porušení dispozice (povinnosti) může být formulován v několika sankcích, které se uplatňují alternativně podle konkrétních okolností (závažnosti či rozsahu) daného porušení.

Všechny tři části jsou obsaženy např. v § 50 ZPr: „Výpověď může rozvázat pracovní poměr zaměstnavatel i zaměstnanec. Výpověď musí být písemná, jinak se k ní nepřihlíží.“ V rámci tohoto ustanovení lze rozlišit: a) hypotézu (výpověď může pracovní poměr rozvázat zaměstnavatel i zaměstnanec); b) dispozici (výpověď musí být písemná); c) sankci (jinak se k nepřihlíží).

5.3 Další členění právních norem

Existuje řada druhů právních norem. V právním řádu jsou nejčastější *normy určité*, tj. takové, které přímo stanoví určité pravidlo. Podle způsobu formulace tohoto pravidla (tj. formulace dispozice) se tyto právní normy dělí na:

A. Základy veřejného a soukromého práva

- a) *příkazující* (popř. zavazující), jež subjektům ukládají povinnost uskutečnit určité pozitivní jednání, příkaz chovat se určitým způsobem;

Příkazující právní normou je např. § 10 odst. 1 PolČR: „Strážník je povinen bez zbytečného odkladu oznámit policii důvodné podezření, že byl spáchán trestný čin, a podle povahy věci též zajistit místo trestného činu proti vstupu nepovolaných osob.“

- b) *zakazující*, jež stanoví povinnost zdržet se určitého chování, resp. neuskutečnit určité chování vyjádřené daným zákazem;

Zakazující právní normou je např. § 219 /1 DŘ: „Dlužník nesmí od okamžiku, kdy mu byl oznámen exekuční příkaz, nemovitou věc převést na jinou osobu nebo ji zatížit.“

- c) *opravňující*, jež formulují určité oprávnění, tj. možnost subjektu chovat se určitým právně relevantním způsobem, aniž však je k tomu povinen.

Opravňující právní normou je např. § 11 ObčZ: „Fyzická osoba má právo na ochranu své osobnosti, zejména života a zdraví, občanské cti a lidské důstojnosti, jakož i soukromí, svého jména a projevů osobní povahy.“

Vedle norem určitých se vyskytují i normy *pomocné*, které ve vztahu k normám určitým mají doplňující funkci.

Zvláštní normy obsahují pravidlo chování, avšak formulují je odlišným způsobem, neboť stanoví oprávnění, ne povinnosti. Podle způsobu, jakým je pravidlo vyjádřeno, se rozlišují zvláštní právní normy:

- a) deklaratorní, které vyjadřují principy či deklarují politické, sociálně ekonomické, etické či jiné cíle a postuláty;

Deklaratorní právní normou je např. § 1 odst. 1 ObčZ: „Ustanovení právního řádu upravující vzájemná práva a povinnosti osob vytvářejí ve svém souhrnu soukromé právo.“

- b) definiční, v nichž zákonodárce autoritativně stanoví obsah určitého pojmu, jak má být vykládán v procesu realizace práva;

Definiční právní normou je např. § 498 ObčZ: „Nemovité věci jsou pozemky a podzemní stavby se samostatným účelovým určením, jakož i věcná práva k nim, a práva, která za nemovité věci prohlásí zákon.“

1 Základy právní teorie

- c) operativní normy, mezi něž patří mj. normy *derogační* (obsahují zrušení dosud platného předpisu) nebo *kolizní* (upravují výběr, volbu mezi právními úpravami předpisy různých států).

Derogační právní normou je např. § 24 MzdZ: „Zrušují se: § 70 odst. 2 zákona č. 334/1991 Sb., o služebním poměru policistů zařazených ve Federálním policejním sboru a Sboru hradní policie. ...“

5.4 Působnost právních norem

Pod pojmem *působnost právních norem* chápeme vymezení dopadu norem z hlediska prostorového, časového, věcného či osobního.

5.4.1 Prostorová působnost právních norem

Prostorová působnost právních norem, nazývaná někdy také místní působnost, vymezuje území, na kterém právní předpis platí. Rozlišuje se působnost:

- a) celostátní (ústava, zákony, zákonná opatření, nařízení vlády, vyhlášky ministerstev, ústředních orgánů), působí na území celé České republiky;
- b) exterritoriální, sahající za hranice České republiky (např. prostorová působnost trestního zákona je širší);

Podle § 8 TzR platí: (1) Podle zákona České republiky se posuzuje trestnost činu spáchaného v cizině cizím státním příslušníkem nebo osobou bez státní příslušnosti, která nemá na území České republiky povolen trvalý pobyt, i tehdy, jestliže a) čin je trestný i podle zákona účinného na území, kde byl spáchán, b) pachatel byl dopaden na území České republiky, proběhlo vydávací nebo předávací řízení a pachatel nebyl vydán nebo předán k trestnímu stíhání nebo výkonu trestu cizímu státu nebo jinému oprávněnému subjektu a c) cizí stát nebo jiný oprávněný subjekt, který žádal o vydání nebo předání pachatele k trestnímu stíhání nebo výkonu trestu, požádal o provedení trestního stíhání pachatele v České republice. (2) Podle zákona České republiky se posuzuje trestnost činu spáchaného v cizině cizím státním příslušníkem nebo osobou bez státní příslušnosti, která nemá na území České republiky povolen trvalý pobyt, také tehdy, byl-li čin spáchán ve prospěch právnické osoby, která má na území České republiky sídlo nebo organizační složku.

- c) omezená, kterou mají vyhlášky obecních a městských zastupitelstev. Omezují se na územní obvod dané obce či města.

5.4.2 Časová působnost právních norem

Z hlediska *časové působnosti* právních norem se uplatňuje základní zásada, že právní normy obsažené v jednotlivých normativních právních aktech působí směrem do budoucnosti.

Jiná zásada stanoví, že u vydaného normativního právního aktu není v okamžiku jeho schválení známo, kdy jeho časová působnost skončí (mimo ojedinělé případy, jako např. zákon o státním rozpočtu a obdobné předpisy plánované z ekonomického hlediska s omezenou časovou působností).

Další zásadou je, že platný text právního předpisu je tvořen výchozí (původní) právní regulací, která je doplňována přijatými změnami, *novelami*. Je-li četnost těchto změn a doplňků značná i z hlediska jimi stanoveného rozsahu právní úpravy, je pravidlem, že ve Sbírce zákonů je publikováno *úplné znění zákona*.

Některé stěžejní normativní právní akty (trestní zákon, občanský zákoník) v případě zásadních změn právní úpravy (novelizace) vymezují časovou působnost *výslovně v textu předpisu*.

Např. *trestní zákoník* v § 419 určuje: „Trest uložený přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona za čin, který není trestným činem podle tohoto zákona, popřípadě jeho nevykonaný zbytek, se nevykoná. Ustanovení o souhrnném trestu se v takovém případě neužije. Byl-li za takový čin a sbíhající se trestný čin uložen úhrnný nebo souhrnný trest, soud trest poměrně zkrátí; přitom přihlédne ke vzájemnému poměru závažnosti činů, které ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona nejsou trestnými činy, a sbíhajících se trestných činů.“

6. Realizace práva a právní vztahy

Existence práva by byla samoučelná, kdyby právní normy, tj. závazně stanovená pravidla chování, nebyly cíleně naplňovány v praxi. Smyslem působení práva jako normativního systému ve společnosti je co nejefektivnější *regulace společenských vztahů*. Na počátku tohoto procesu stojí vytvoření právních norem jako společensky žádoucího modelu uspořádání těchto vztahů, resp. chování lidí ve vzájemných vztazích (tvorba objektivního práva). Další etapou je *aplikace práva*, působení právních norem na konkrétní společenské vztahy. To představuje v jistém smyslu pokračování tvorby práva, jeho naplnění a ověření účelu (smyslu) zprostředkovaného právního vlivu, který by měl být orientován na uplatnění subjektivních práv, svobod, zájmů chráněných právem, ale i na plnění povinností všech subjektů práva.

Typickým způsobem naplňování (realizace) práva je vytváření *právních vztahů*. Jedná se o takovou přidanou hodnotu společenských vztahů, kdy v nich osoby jako jejich účastníci vystupují (přímo či zprostředkovaně) jako *nositelé subjektivních práv a po-*

vinností. Do právních vztahů se promítá abstraktní vůle zákonodárce regulovat určité společenské poměry současně s konkrétním zájmem či přáním subjektů uskutečnit své cíle, popř. naplnit své potřeby.

Právní vztahy mají charakter *regulativní* nebo *volní*.

Toto splývání obecných a individuálních zájmů lze vysvětlit na příkladu nabývání vlastnictví k věci. Jedním ze způsobů jeho nabývání je uzavírání kupních smluv, což se uskutečňuje prostřednictvím vytvoření právního vztahu mezi prodávajícím a kupujícím. Do něj se promítá vůle zákonodárce na stanovení takového rozsahu práv vlastníka, aby jeho vlastnictví bylo nesporné a představovalo skutečné panství vlastníka nad věcí, ale také konkrétní jednání kupujícího, jenž si vybere věc ke koupi, a prodávajícího, od něhož chce věc získat, a navrhne mu uzavření kupní smlouvy.

6.1 Předpoklady a prvky právních vztahů

K nezbytným předpokladům právních vztahů patří:

- *existence právní normy*, která danému vztahu dává onu „právní kvalitu“, bez níž by nikdy nebyl vztahem právním;
- *existence právní skutečnosti*, okolnosti, s níž daná právní norma spojuje vznik, změnu, popř. zánik určitého právního vztahu.

U všech vzniklých právních vztahů lze rozlišit následující součásti či *prvky*:

- a) *subjekty právních vztahů* jako nositele oprávnění a povinností v daném právním vztahu;
- b) *objekty právního vztahu*, k nimž se upíná jednání subjektů, účastníků právního vztahu (věci, chování právních subjektů, resp. výsledky tohoto chování, hodnoty lidské osobnosti);
- c) *obsah právního vztahu* jako konkrétní a vzájemně podmíněná práva a povinnosti vyplývající z právních norem, popř. stanovené samotnými účastníky (např. ve smlouvě) k naplnění právního vztahu.

Z právního vztahu vznikajícího při koupi zboží (občanský zákoník) vyplývají mj. tyto předpoklady a prvky právních vztahů: a) právní normou dávající právní kvalitu danému vztahu je § 2079 a násl. ObčZ; b) právní skutečností je kupní smlouva, kterou se dohodnou podmínky prodeje; c) subjekty právního vztahu jsou prodávající a kupující (jako účastníci smlouvy); d) objektem je prodávané zboží; e) obsahem je právo kupujícího na dovoz zboží do domu, jeho odborné předvedení, trvání záruky na jakost zboží po dobu stanovenou v záručním listu atd.