

K neprávním publikacím jako pramenům práva je potřeba poznamenat, že jejich aplikace je, především co se metody týče, relativně náročná. Především tam, kde je nutné aplikovat původně neprávní pramen jako zdroj právních pravidel, je třeba používat pokročilé interpretační metody, jejichž zvládnutí bývá pro právníky obvykle výzvou na celý život.

KAPITOLA 16

PRÁVNÍ ŘÁD ČESKÉ REPUBLIKY

Prameny práva jsou jedním ze základních stavebních kamenů právního systému každého právního řádu. Právním řádem se rozumí systém pramenů práva, který je platný na daném teritoriu včetně mezinárodního společenství. V podmínkách České republiky je tvořen právními normativními akty, normativními smlouvami, nálezy Ústavního soudu, právními principy, prameny evropského práva a soudcovským právem.

16.1 PRÁVNÍ NORMATIVNÍ AKTY A JEJICH ČLENĚNÍ

Právní normativní akty lze členit podle různých hledisek a kritérií.

Podle **absolutně chápané právní síly**, tj. dle toho, kdo má legislativní pravomoc k jejich vydání, dle původnosti se rozlišují:

Primární akty:

ústavní akty,

zákonné akty souhrnně označované jako akty zákonné.

Jsou vydávány orgány zastupitelskými, volenými, resp. orgány státní moci.

Sekundární akty:

podzákonné akty.

Jsou vydávány orgány výkonnými a veřejné správy, tj. orgány, které vznikají převážně jmenováním.²³¹

16.1.1 Primární akty

Ústava, ústavní zákony

Ústava je základní zákon státu, ve kterém se konstituuje stát jako takový. Jsou v ní zakotveny základy společenského a státního zřízení.

Základem právního řádu České republiky je ústavní pořádek, který sestává z Ústavy České republiky a ústavních zákonů (v tom spočívá její nejvyšší materiální právní síla). Součástí ústavního pořádku České republiky je Listina základních práv a svobod. Ústava může být doplňována či měněna pouze ústavními zákony, a to na základě tzv. kvalifikované tj. 3/5 většiny souhlasu obou komor parlamentu (to je tzv. nejvyšší formální síla). Jedná se potom o tzv. pevnou, **rigidní** ústavu, (typologicky je jejím opakem tzv. pružná ústavní listina), která je tvořena více

ústavními akty, to je tzv. **polylegální** (na rozdíl od monolegální listiny), **psanou** (párovou dvojicí by byl stát, který nemá psanou ústavu)²³² a konečně je možné Ústavu České republiky charakterizovat jako **reálnou ústavní listinu**.

Zákony

Klíčové postavení v právním řádu České republiky ještě sehrává zákon s tím, že jeho vedoucí postavení v systému právního regulování označované jako **suverenita zákona**, jež jako idea vznikla v období Francouzské buržoazní revoluce, spočívá v následujících znacích:

1. zákon je nejvýznamnější právní akt, kterému v systému normativní regulace náleží prvořadé postavení,
2. také z výše uvedeného vyplývá, že povinnosti, resp. omezení práv subjektů právních vztahů může být stanoveno pouze zákonem, především z tohoto vymezení se dovozuje princip suverenity zákona, který je atributem kontinentálně evropského právního systému,²³³
3. ostatní právní akty s ním nesmí být v rozporu,
4. zákon je definován svými vlastnostmi, k nimž řadíme svobodu, rovnost a spravedlnost. Oproti tomu se rovněž objevují teze odmítajícími suverenitu lidu, myšlenku rovnosti a sociální spravedlnosti, stejně jako popření suverenity zákona (na druhou miskou vah lze mj. položit i masarykovské věříme v demokracii, věříme ve svobodu – a ve svobodu vždy větší a větší).²³⁴

Považuje se za pozitivní trend v naší tvorbě práva, že se postupně těžiště právní regulace posouvá do obsahu zákonů.²³⁵

V právní teorii je možné zaznamenat pokusy o naznačení některých požadavků, které by činily zákon, ale i objektivní právo, dokonalejšími a efektivněji působícími.²³⁶

Patří k nim úplnost a uspořádanost zákona, souladnost jeho ustanovení, jasnost a srozumitelnost, stručnost a potřebnost zákona.

Zákonná opatření

Zákonná opatření senátu jsou specifickým typem právních předpisů. Slouží jako jakási pojistka demokracie a kontinuity existence nejvyššího zastupitelského státního orgánu. V případě možného rozpuštění Poslanecké sněmovny je Senát dle Ústavy ČR koncipován jako státní orgán působící permanentně – mandát totiž

zaráz končí vždy jen jedné třetině senátorů. V době, kdy je rozpuštěna Poslanecká sněmovna, má pak Senát možnost ve věcech, které nesnesou odklad, realizovat svoji podmíněnou legislativní pravomoc vydáváním zákonných opatření, které mají stejnou právní sílu i účinky, jako mají zákony. Zákonná opatření však mají své zvláštnosti:

musejí projít zpětným schválením (takzvanou **ratihabicí**) na prvním jednání Poslanecké sněmovny; v opačném případě pozbývají bez dalšího platnosti,

senátu nepřislouší přijímat zákonné opatření ve věcech Ústavy ČR, státního rozpočtu, státního závěrečného účtu, volebního zákona a mezinárodních smluv podle čl. 10, zákonné opatření může Senátu navrhnout jen vláda.

Normativní smlouvy

Jsou velmi významným pramenem, kterému je věnována samostatná část, srov. níže.

Obecně závazné vyhlášky obcí a krajů v samostatné působnosti

O těchto primárních pramenech práva je pojednáno v rámci kapitoly 14. a 15.

16.1.2 Sekundární akty

a) Rozhodnutí prezidenta²³⁷

b) Nařízení vlády

c) Právní předpisy ministerstev a správních orgánů

d) Právní předpisy orgánů územní samosprávy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny, tj. vyhlášky, obecně závazné vyhlášky v odvozené působnosti a nařízení rad orgánů územní samosprávy.

Rozdíl v delegaci vlády a ministerstev, správních orgánů a orgánů územní samosprávy spočívá v tom, že zatímco vláda má **ústavní delegaci (generální zmocnění)** stanovenou slovy: „K provedení zákona a v jeho mezích je vláda oprávněna vydávat nařízení.“ Ministerstva a správní orgány a orgány územní samosprávy mají tzv. **zákonnou delegaci**, vymezením „...**mohou na základě** a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny.“ (čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR).

Kromě toho existuje také ústavní zmocnění zastupitelstev k tvorbě obecně závazných vyhlášek v samostatné působnosti, dle čl. 104 Ústavy ČR – „mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky“.

Toto kritérium v podstatě rozlišuje, resp. kopíruje postavení státního orgánu v hierarchii mechanismu státních orgánů.

Dále vypovídá o tom, že vznik sekundárních aktů je možný toliko na základě primárních a dále, že jejich funkcí je zkonkretizování (rozvedení, rozpracování)

²³² K tomu je třeba uvést, že „v sociologickém smyslu má každý stát ústavu“. HOLLÄNDER, P. *Základy všeobecné státovědy*. Praha: Všeherd, 1995, s. 174.

²³³ Srov. čl. 4 odst. 1 Listiny stanovící: Povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod. Čl. 4 odst. 2: Meze základních práv a svobod mohou být za podmínek stanovených Listinou upraveny pouze zákonem.

²³⁴ HAYEK, F. A. *Právo, zákonodárství a svoboda*. Praha: Academia, 1991.

²³⁵ ŠÍN, Z. *Tvorba práva a její pravidla*. Olomouc: UP, 2000, s. 17.

²³⁶ SWOBODA, F. *Das ABC des Rechts*. Olomouc: UP, 2000, s. 17.

obecnější právní úpravy. Z těchto znaků plyne i teoretická a obvykle i praktická nemožnost rozporu mezi primárními a sekundárními akty.

16.1.3 Rozdělení dle právní síly

Podle **relativně chápané právní síly**, podle jejich původu, se rozlišují:

- a) **původní (originární) akty**,
- b) **odvozené (derivativní) akty**.

Původní (originární) akty

Jsou jimi vždy akty ústavní, pravidelně zákonné akty, s výjimkou situace, kdy jsou odvozeny od ústavních (pokud to nebudeme považovat za tzv. nepravou odvozenost) a obecně závazné vyhlášky zastupitelstev v samostatné působnosti, pokud jejich vydávání na základě čl. 104 Ústavy ČR a zákona o obcích²³⁸ nebudeme považovat za odvozenost, resp. ji lze označit jako nepravou odvozenost.

Odvozené (derivativní) akty

Tvoří kvantitativně nejrozsáhlejší skupinu právních normativních aktů, do nichž patří:

- rozhodnutí prezidenta, dle čl. 63 Ústavy ČR,
- nařízení vlády, dle čl. 78 Ústavy ČR,
- vyhlášky ministerstev a jiných správních úřadů, dle čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR,
- vyhlášky orgánů územní samosprávy vydávané buď zastupitelstvem na úrovni obce nebo kraje, na základě dle čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR,
- nařízení rady obce nebo kraje – legislativní pravomoc je založena čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR a zákonem o obcích.²³⁹

V České republice bývají dále rozlišované dvě úrovně podzákoných, derivativních právních normativních aktů:

- a) **právní předpisy vlády a prezidenta**,
- b) **právní předpisy ministerstev, jiných správních úřadů a orgánů územní samosprávy v přenesené působnosti**.²⁴⁰

²³⁸ Srov. § 10 zákona č. 128/2000 Sb. o obcích (obecní zřízení): Povinnosti může obec ukládat v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou a) k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, b) pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků, včetně tanečních zábav a diskoték, stanovením závazných podmínek v rozsahu nezbytném k zajištění veřejného pořádku, c) k zajištění udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, k ochraně životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně (dále jen „veřejná zeleň“) a k užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti, d) stanoví-li tak zvláštní zákon.

²³⁹ Srov. § 11 odst. 1 cit. zákona Obec může v přenesené působnosti vydávat na základě zákona a v jeho mezích nařízení obce, je-li k tomu zákonem zmocněna.

²⁴⁰ Srov. GERLOCH, A. *Teorie práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2001. 76

K rozlišení hierarchického postavení právních aktů, jejich **postavení a síle působení – právní síly** lze uvést konečně jejich zařazení na:

- a) nejvyšší (ústavní akty),
- b) vyšší (zákonné a smluvní akty),
- c) nižší (všechny ostatní).

16.1.4 Rozdělení podle kompetence

Podle kompetence při vydávání právních normativních aktů lze odlišovat:

- a) **věcná kompetence obcí a krajů**
- b) **časová kompetence:**
neomezená (zásadně),
omezená (například zákonné opatření).
- c) **prostorová (územní) kompetence:**
celostátní,
lokální.

16.2 NORMATIVNÍ SMLOUVY (SMLUVNÍ NORMATIVNÍ AKTY)

Běžná smlouva (bez specifického terminologického označení normativní) je obvykle souhlasným projevem vůle dvou (případně více) subjektů, je závazná pouze pro její účastníky a tímto momentem nenabývá a nemůže nabýt kvality – normativnost. Jde o jinou funkci, smlouva hraje roli právní skutečnosti v oblasti právních vztahů, která velmi často ovlivňuje chování lidí, neboť se podílí na vzniku, změně a zániku právních vztahů. Jde vždy pouze o konkrétní účastníky tohoto jedinečného právního vztahu, v rámci mechanismu právní regulace.

Jestliže však smlouva či některé její části mají schopnost regulovat neurčitý počet subjektů (ty se na jejím vzniku obvykle bezprostředně nepodílely) případně předmětů, jedná se kvalitativně o novou situaci. Běžná smlouva tím nabývá kvality **normativní smlouvy**. Tímto typem smluv se potom reguluje závazně celá třída společenských vztahů určitého typu, stejného druhu a neurčitého množství.

Popsaný proces vzniku normativní smlouvy vede k tomu, že tento způsob vzniku objektivního práva se nazývá **právem smluvním**.

Normativní smlouva jako pramen práva dominuje v právu **mezinárodním**, její význam však vzrostl v právu **vnitrostátním**.

16.2.1 Mezinárodní smlouvy

Jsou pramenem jak mezinárodního práva veřejného, tak i vnitrostátního práva.

Naše současná Ústava ČR staví ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy nad zákon. (čl. 10 Ústavy ČR). Jde o skupinu smluv, které jsou z oblastí politické, všeobecně hospodářské povahy, z nichž vzniká členství České republiky v mezinárodní organizaci, a skupina smluv, jež se týkají dalších věcí, k jejichž úpravě je třeba zákon [srov. čl. 49 písm. b) až e) Ústavy ČR]. Dikce „nad zákon“ se vykládá tak, že v případě rozporu mezi vnitrostátním právním předpisem a mezinárodní smlouvou, kde je zakotvena širší míra práv, je stanovena povinnost dát přednost při aplikaci právní úpravě v mezinárodní smlouvě.²⁴¹ Normativní mezinárodní smlouvy, které obsahují obecná právní pravidla, mohou ještě před ratifikací být na základě návrhu v zákoně specifikovaných subjektů podrobeny **kontrole ústavnosti Ústavním soudem**.²⁴² Vedle nich Ústavní soud posuzuje před ratifikací co do jejich ústavnosti i speciální normativní mezinárodní smlouvy specifikované v čl. 10a, jimiž se Česká republika vzdává části svých kompetencí ve prospěch mezinárodní organizace, a dále pak ostatní nenormativní smlouvy specifikované v čl. 49. Ústavy ČR.

16.2.2 Kolektivní smlouvy

Normativní ustanovení se objevují také ve smlouvách ryze vnitrostátního charakteru, tak podle našeho právního řádu se do kategorie normativních smluv zařazují smlouvy uzavírané mezi odborovými organizacemi a zaměstnavateli, tzv. **kolektivní smlouvy**.

Kolektivní smlouva je dvoustranný písemný pracovněprávní úkon, který je výsledkem kolektivního vyjednávání mezi zaměstnanci, reprezentovanými odborovými orgány a zaměstnavateli reprezentovanými statutárními orgány, upravující práva a povinnosti smluvních stran.

V tomto ohledu se rozlišují kolektivní smlouvy:

- **nižší** (podnikové), uzavírané mezi zaměstnanci podniku a jeho statutárním orgánem,
- **vyššího** typu, uzavírané mezi odborovými svazy a svazy zaměstnavatelů.

Kolektivní smlouva není ale normativní smlouvou jako celek. Obsahuje části obligacní, ty které zakládají pouze závazky smluvních stran, dále části proklamativní, které nejsou pramenem práva, a části normativní, které zakládají (stanoví, normují) nároky jednotlivých zaměstnanců a jsou formálním pramenem práva, protože se vztahují na blíže neurčený počet zaměstnanců daného zaměstnavatele.²⁴³

V podmínkách České republiky, na rozdíl od dalších zemí Evropského společenství, sehrává kolektivní smlouva dosud poměrně malou roli.

16.2.3 Veřejnoprávní smlouvy

Zejména v poslední době nejen s ohledem na množství se kvantitu, především s ohledem na jejich význam, se objevují nové typy smluv, které mohou nebo nemusí mít charakter normativnosti. Oba typy se terminologicky označují jako **veřejnoprávní smlouvy**.²⁴⁴

Jedná se především o dohody uzavírané mezi jednotlivými státními orgány (včetně orgánů samospráv), dále méně časté dohody mezi státními orgány a soukromoprávními subjekty, pokud jsou jejich obsahem obecná (normativní) právní pravidla.

Jedná se zde opět podobně jako u mezinárodních smluv a analogicky částí kolektivních smluv o stav, kdy není možné ani tentokrát označit všechny veřejnoprávní smlouvy za smlouvy normativní.

Normativní veřejnoprávní smlouvou je tedy jen taková smlouva, jejímž obsahem je i obecně závazné právní pravidlo. Vedle toho existují dvoustranně závazné veřejnoprávní smlouvy obsahující pouze vzájemné závazky jejich účastníků, resp. některé jejich články mají tento obligacní (relativní) charakter. Tento typ veřejnoprávních smluv nelze považovat za normativní smlouvy ve vlastním slova smyslu, a nejsou proto ani pramenem práva.

16.3 NÁLEZY ÚSTAVNÍHO SOUDU

Ústavní soud jako typ soudu, který nezařazujeme do systému tzv. obecného soudnictví, má specifickou pozici mj. také při tvorbě právních předpisů. Je totiž oprávněn posuzovat soulad zákonů (některých ustanovení) s ústavním pořádkem České republiky a dále také obecně závazných vyhlášek se zákony. Je možno upozornit i na diskusi o možnosti Ústavního soudu rušit pro vady také normativní právní akty nejvyšší právní síly.²⁴⁵ Podle účinné právní úpravy tak činí pouze na návrh zákonem o ústavním soudu stanovených subjektů, resp. nemá pravomoc učít tak *ex officio*.

Tak „například návrh na zrušení zákona je oprávněn podat a) prezident republiky, b) skupina nejméně 41 poslanců nebo skupina nejméně 17 senátorů, c) senát Ústavního soudu v souvislosti s rozhodováním o ústavní stížnosti, d) vláda za podmínek uvedených v § 118, e) ten, kdo podal ústavní stížnost za podmínek uvedených v § 74 tohoto zákona, nebo ten, kdo podal návrh na obnovu řízení“.

244 Tak zákon o obcích v § 66a odst. 1 stanoví: Obce s rozšířenou působností, jejichž obecní úřady vykonávají přenesenou působnost ve správním obvodu jednoho krajského úřadu, mohou uzavřít veřejnoprávní smlouvu, podle níž bude obecní úřad jedné obce s rozšířenou působností vykonávat přenesenou působnost nebo část přenesené působnosti pro obecní úřad jiné obce (jiných obcí) s rozšířenou působností, která je účastníkem veřejnoprávní smlouvy. K uzavření veřejnoprávní smlouvy je třeba souhlasu Ministerstva vnitra, které jej vydává po projednání s věcně příslušným ministerstvem nebo jiným věcně příslušným ústředním správním úřadem.

241 Srov. MALENOVSKÝ, J. Mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy ČR. *Právník*, č. 9/2003.

242 Srov. ustanovení § 71a an. zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

243 Srov. ŠUPBT, P. *Odložený právní účinek*.

Principiálně mohou návrh na zahájení řízení podat další subjekty, prakticky „kdokoliv“ se může obrátit na Ústavní soud s návrhem na zrušení části předpisu, jestliže v rámci návrhu o ústavní stížnosti tvrdí, že tímto ustanovením bylo porušeno některé z jeho základních práv a svobod ve smyslu ústavního pořádku a mezinárodních smluv.²⁴⁶

Takto Ústavní soud kontroluje, dotváří již existující soustavu formálních pramenů práva a právních norem v nich obsažených.

Jedná se o svého druhu následnou činnost Ústavního soudu, „kontrolní, následnou fázi“, konanou s časovým odstupem poté, co byl fakticky i formálně ukončen proces tvorby práva.

Ústavní soud touto „následnou činností“ v oblasti tvorby práva realizuje funkci **orgánu ochrany ústavnosti** tak, jak je stanovena čl. 83 Ústavy ČR²⁴⁷ a podrobně rozpracována v zákoně o Ústavním soudu. „Základní linií, na které se mohou odehrávat vztahy Ústavního soudu k ostatním státním orgánům, je proto otázka ochrany ústavnosti a základních práv a svobod.“²⁴⁸

V případě Ústavního soudu lze uvažovat o **negativní tvorbě práva**, neboť má pravomoc neústavní zákon (či jeho část), resp. nezákonnou vyhlášku zrušit, nikoliv nahradit pozitivním zněním předpisu, jak by byl dle jeho názoru v souladu s ústavním pořádkem.

Nález tohoto typu se podílí na tvorbě pramenů práva v naší právní kultuře na tvorbě práva a je třeba jej také za formální pramen práva označit.

16.4 PRÁVNÍ PRINCIPY

Pojem právního principu není v současné obecné právní teorii dosud zcela vykrystalizován.

Právní principy jsou pravidla vysokého stupně obecnosti, která mohou být vyjádřena explicitně nebo implicitně v právním řádu,²⁴⁹ jsou společně minimálně určité právní kultuře, a které při změnách konkrétních právních normativních aktů obvykle neztrácí platnost.

„Právní principy vyjadřuje explicitně buď zákon, smlouva anebo právní principy z těchto právních aktů odvozuje prostřednictvím interpretace judikatura, právní nauka a komentáře.“²⁵⁰

Právní principy jako jakési maximy obsažené v objektivním právu bývají ztotožňovány s pojmem zásada, nebo také někdy hodnota, jindy bývají chápány odlišně. Konečně bývají označovány také jako „obecná pravidla nebo obecné zásady právní“ nebo považovány za jim velmi blízký institut. Domníváme se, že zatímco

právní principy jsou základními a neměnitelnými postuláty, právní zásady jsou měnitelné a menší míry obecnosti. V každém případě je však nezbytné rozlišovat princip objektivního práva, soukromého a veřejného práva a právních předpisů (či spíše jejich zásad). Z jiného úhlu pohledu pak principy vyšší a nižší, ústavní a obyčejné, klíčové a ostatní nebo i právněpozitivní a právnělogické principy (ty nejsou výslovně v pozitivních normách zakotveny) nebo dokonce principy vnitrostátního a evropského práva.

S termínem právní princip se lze setkat již v dřívější prvorepublikové právní úpravě, resp. praxi. Dle známého komentáře Rouček, F., Sedláček, J. Komentář k Československému obecnému zákoníku občanskému a občanské právo platné na Slovensku a v Podkarpatské Rusi jsou přirozenoprávní zásady systematickými pojmy, které vytvořila romanistika v průběhu století, takže se považují za něco, co je samozřejmě dané lidskému intelektu. Jsou proto formulována zpravidla v latinských větách *pacta sunt servanda* (závazky se musí plnit), *neminem laedere* (nikomu neškodit), nebo co není zákonem zakázáno, je dovoleno a celá řada dalších.

S pojmem princip jsou také spojované modality, resp. všeobecně akceptované interpretační a aplikační postupy, jako doktríny právního myšlení.²⁵¹

Přestože v některých případech mohou být vyjádřeny výslovně v objektivním právu, bývají označovány jako *ius non skriptum*.

16.4.1 Aplikace právního principu

Na rozdíl od právních norem, které se při svém působení vylučují a uplatňují se formou „vše nebo nic“. Protože mezi nimi není vztah nadřazenosti, umožňují, dávají prostor pro možnou úvahu o tom, co je v určité konkrétní kauze důležité a co méně; navíc, mezi principy proto nemůže nastat logický rozpor, protože každý princip odhaluje jinou rovinu daného problému, je odlišným úhlem pohledu na stejnou problematiku.

Za základní princip legislativy je považována spravedlnost, exekutiva, princip právního státu a konečně judikatura principu férovosti.²⁵²

16.4.2 Role principů

Právní principy mohou sehrávat v rámci aplikace práva roli změkčujícího faktoru, přinášet rozum a ekvitu, odstraňovat formalismus, jsou instruktivní pomůckou pro právní myšlení a interpretaci práva a také i kultivování právního vědomí. Plní roli prozařování právního řádu.²⁵³ Nejen s ohledem na jejich kvantitu, ale přede-

246 Srov. GERLOCH, A. *Řízení před Ústavním soudem*. Praha: Prospektum, 1996.

247 Srov. bližší zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ustanovení § 64–71.

248 ŠIMÍČEK, V. *Ústavní stížnost*. Praha: Linde, 2005, s. 44.

249 Srov. BOGUSZAK, J. Pojetí, druhy a význam právních principů. *Právní obzor*, č. 3/2003, s. 241–246.

250 PRUISÁK, J. *Právní principy*. Praha: Linde, 2005, s. 10–11.

251 HOLLÄNDER, P. *Hlavní doktríny ústavního soudu České republiky*. Sborník Sjednocování a vývoj judikatury ústavních soudů. Levoča: Ústavný súd SR, s. 63.

252 Dworkin, R. *Když se práva berou vážně*. Praha: Oikoymenh, 2001 s. 44 an.

253 Dostálová, I.; Harvánek, I. *Právní principy, zásady a pravidla*. Sborník z kolokvia „Právní principy“.

vším smysl a význam působení v současnosti považujeme za významnou snahu o jejich hlubší poznání, diferenciaci anebo také odlišení pojmů pravidlo, zásada, princip.²⁵⁴

16.5 PRAMENY EVROPSKÉHO PRÁVA

Evropské právo je základem evropské integrace (evropského sjednocení). Sleduje cíl jednotného společného práva ve všech zemích. Přestože jsou právní předpisy **Evropských společenství** normativními právními akty, pokud odhlédneme od primárního práva, pravděpodobně pro jejich „mezinárodní charakter“ došlo k tomu, že je v našem právu řadíme k mezinárodním smlouvám. Příčinou této okolnosti je skutečnost, že jsou do našeho práva přímo recipovány prostřednictvím mezinárodních smlouvy, a proto mají od ní odvozenou i svoji závaznost. Tyto normativní právní akty již tedy neprocházejí jednotlivě kontrolou ústavnosti, ratifikací ani publikací ve Sbírce mezinárodních smluv, ale **stávají se přímo závaznými** a mají **aplikační přednost** před zákony a zákonnými opatřeními Senátu okamžikem jejich závaznosti dle práva Evropských společenství.

Jedná se tedy o nezávislý právní systém, který je nadřazen právním systémům jednotlivých států. Na jeho vzniku, zavedení, dohledem nad ním a na dalším vývoji se podílí řada institucí Evropské unie.

Společné právo Evropské unie má tři oblasti, které se ale navzájem prolínají:

1. primární právo (komunitární),
2. sekundární právo (unijní),
3. judikatura (výkon soudní moci).

16.5.1 Primární právo

Primární právo EU sestává především ze smluv EU, ale i dalších úmluv. Jedná se o dohody, které byly uzavřeny mezi vládami členských zemí a které odpovídají právní formě smluv. Musí být ratifikovány parlamenty členských států, stejně jako všechny jejich případné změny. Smlouvy EU se také týkají úkolů a pravomocí institucí a organizací EU. Dále upravují legislativní, exekutivní a judikativní postupy společného práva EU.

Rozhodující orgány EU

Evropská rada – na úrovni hlav států a předsedů vlád. Přijímá klíčová rozhodnutí.

Rada ministrů EU – orgán na úrovni ministrů zahraniční a dalších ministrů. Spolurozhodují o všech zásadních otázkách.

Evropský parlament – přímo volený orgán na dobu 5 let. Česká republika má 25 poslanců. Podílí se na legislativní činnosti EU, volí členy a předsedu Evropské komise, přijímá evropský rozpočet.

Evropská komise – reprezentuje obecný evropský zájem, je rozhodujícím orgánem Evropského společenství/Evropské unie, tedy provádí vlastní exekutivní činnost.

Evropský soudní dvůr – rozhoduje o žalobách na porušení primárního a sekundárního práva EU. Formuloval dvě základní zásady:

1. Zásada **aplikační přednosti** práva ES před národním právem, neplatí zde zásada *lex posterior derogat priori*.
2. Zásada **bezprostředního účinku** určuje, že primární i sekundární evropské právo je přímo závazné ve vztahu k vnitrostátním subjektům. U směrnic to platí jen v případě, že není jejich obsah včas implementován do zákonodárství členské země. Obě zásady jsou limitovány zásadou subsidiarity vycházející z toho, že jsou vykonávány orgány EU jen v rozsahu, který je nad rámec možnosti členských států.

Hlavní smlouvy primárního práva EU

Pařížská smlouva, uzavřena r. 1951, v platnosti od r. 1952
 Římské smlouvy, uzavřeny r. 1957, v platnosti od r. 1958
 Slučovací smlouva, uzavřena r. 1965, v platnosti od r. 1967
 Maastrichtská smlouva, uzavřena r. 1992, v platnosti od r. 1993
 Amsterodamská smlouva, uzavřena r. 1997, v platnosti od r. 1999
 Niceská smlouva, uzavřena r. 2001, v platnosti od r. 2003
 Smlouva o přistoupení České republiky a dalších devíti států, uzavřena r. 2003, v platnosti od r. 2004

Jedná se o základní prameny tzv. komunitárního práva, které jsou dosud považované za svého druhu „Ústavu Evropského společenství“.²⁵⁵

16.5.2 Sekundární právo

Sekundární právo EU vychází ze smluv EU a je vytvářeno a schvalováno dle postupů stanovených v člácích smluv EU. V zakládajících smlouvách Evropských společenství byly stanoveny následující právní akty:

Narizení

Narizení platí jako obecně závazné a bezprostředně použitelné v každém členském státě, aniž by k tomu byly potřebné, nebo vyhrazené jakékoliv kroky na národní

254 Harvánek, J.; Plátěnková, H. *Právní princip jako symbol vývoje pozitivního práva současnosti*. Symbol

255 Srov. DOBROVIČOVÁ, G. *Vybrané otázky recentních pramenů práva v Slovenskej republike*. Košice:

úrovni, s výjimkou situace tzv. rámcového nařízení, které disponuje tak vysokou mírou obecnosti, že by se samo o sobě dalo aplikovat nebo samo předem předpokládá vydání národního prováděcího předpisu.

Směrnice

Směrnice zavazují členské země dosáhnout určitých cílů během určené doby, přičemž národní instituce mohou určit prostředky, jak jich dosáhnout. Směrnice musí být transportovány do práva jednotlivých členů, konkrétní způsob transpozice je členský stát povinen oznámit Komisi.

Rozhodnutí

Rozhodnutí jsou pro příjemce závazná, mohou se týkat členských zemí, právnických či fyzických osob. Členské státy jako adresáti jsou povinny přijmout potřebná prováděcí opatření.

Doporučení a stanoviska

Doporučení a stanoviska nemají právně závazný charakter, ale při nedodržení doporučení může v některých případech nakonec dojít k sankcionování ze strany orgánů Evropského společenství.

16.5.3 Judikatura EU

Jde o výkon a její soudní pravomoci. Obsahuje rozsudky Evropského soudního dvora a Soudu první instance, které jsou jim předloženy Komisí, soudy členských států, organizacemi nebo jednotlivci.

16.5.4 Právní principy v evropském právu

Na závěr je vhodné nastínit problematiku postavení právních principů. I v této oblasti panuje terminologická nejednota a objevují se různé názory. Je možné provést následující vymezení:

- ústavní principy Evropského práva,
- principy lidských práv,
- principy vyvinuté samotným evropským právem,
- obecné právní zásady členských států.

Ustavní principy evropského práva

Pokud budeme smlouvy o založení Evropského společenství považovat za „ústavní“, jde o **princip integrity, právního společenství, legitimního očekávání,**

právní jistoty, demokracie, sociální spravedlnosti, princip tržní a hospodářské soutěže.

Principy lidských práv

Protože se neobjevují v primárním evropském právu, konstituuje je především judikatura Evropského soudního dvora, který postupuje nezávisle na národních právních řádech, které nepovažuje za prameny práva (například ochrana osobního vlastnictví, dobré víry).²⁵⁶

Principy vyvinuté samotným evropským právem

Je na ně poukazováno zpočátku jen v jediném článku. S Amsterodamskou smlouvou byly rozšířeny a Protokolem o provádění principu **subsidiarity** (tento nejvýznamnější princip má za úkol řešení střetu členských zemí orgánů společenství) a **proporcionality** (jde o zvolení jednoho z více možných a vhodných opatření) se jejich váha podstatně zvýšila. Jsou utvrzovány judikáty Evropského soudního dvora.

Obecné právní zásady členských států

Jsou výsledkem excerptce z národních právních řádů. V evropském právu je postavení obecných právních zásad zatím sporné.²⁵⁷ Podobně je tomu s jejich postavením ve vnitrostátních právních řádech, kde jsou doslova stát od státu odlišné. V některých státech mají relativně silné postavení mezi zákonem a nařízením, jindy jsou považována pouze za interpretační maxima, k nimž má být při stanovení práv a povinností přihlédnuto.

V evropském právu někteří zastávají názor, že právní zásady nemají přesně vymezený stupeň právní síly, jiní je staví dokonce až za sekundární právo. Vzhledem k zásadnosti pravidel obsažených v právních zásadách evropského práva a ke způsobu, jakým se na ně ESD odvolává, se však dá spíše dospět k názoru, že právní zásady evropského práva **jsou postaveny na úroveň práva primárního**. Mají tak přednost před právem sekundárním, disponují obecnou platností a závazností pro všechny subjekty.

S jistou mírou zjednodušení lze říci, že i přes terminologickou pestrost se v evropském právu dosud postupně konstituovaly dvě skupiny principů:

1. ústavní,
2. obecné zásady právní.

²⁵⁶ Srov. i rozhodnutí ESD ve věci 5-7/66 Kampffmayer.

²⁵⁷ Srov. TICHÝ, L. Problematika právních zásad v evropském právu. In *Právní principy*. Pelhřimov:

16.6 SOUDCOVSKÉ PRÁVO, KONSTANTNÍ JUDIKATURA

V kontinentálně evropském systému práva, kde je jeho tvorba činěna zákonodárními orgány anebo pověřenými výkonnými státními orgány, se prosazuje postupně. Dotýká se jednoho ze základních znaků právního státu – dělby moci. Vyžaduje každopádně možnost dlouhodobějšího evolučního vývoje.

Tento typ práva je tvořen soudy. V literatuře se postupně prosazuje názor, že i v kontinentálně evropském typu práva je soudcovské rozhodování považováno za pramen práva a zejména tzv. konstantní judikatura vyšších, resp. nejvyššího soudu, tak působí. V německy mluvících zemích se tento jev nazývá „soudcovským dotvářením práva“²⁵⁸ které se dosud pravděpodobně jevilo jako přílehavější. Na druhé straně téže mince je jeho možné pochopení a vymezení tohoto typu právního aktu jako specifického pramene práva, který je jakýmsi opakem „práva zákonného“²⁵⁹ což je prakticky charakteristika cílevědomé tvorby práva.

Pro soudcovskou tvorbu práva v současnosti hovoří další faktory než ty, jež byly naznačeny dříve (více méně mj. potřeby soudní praxe při řešení tzv. obtížných soudních kauz) – jde o sblížení kontinentální a anglosaské kultury, působení a charakter judikatury Evropského soudního dvora aj.

16.7 INTERNÍ NORMATIVNÍ INSTRUKCE

V rámci pracovního procesu a převážně v oblasti státní správy se používají právní akty, které nemají znak normativnosti. Bývají označovány jako **akty řízení**. Slouží nadřízeným k metodickým a interpretačním účelům při řízení podřízených subjektů. Běžně se v právní teorii nepovažují za pramen práva.²⁶⁰

Mívají různou podobu – pokyny, instrukce, směrnice, rozkazy, příkazy, organizační řády, usnesení aj.

Instrukce nemají stanovenou formu, nemusí být učiněny v písemné podobě. V praxi se však objevují nejvýznamnější instrukce ve Věstníku ministerstev financí, práce a sociálních věcí, místního rozvoje a dalších. Jsou závazné výlučně v rámci linie nadřízenosti a podřízenosti, jen výjimečně mají externí (a to nežádoucí) dopady, tj. vyvolávají následky i pro subjekty nepodléhající tvůrci instrukce.

K jejich specifikům náleží, že nadřízený nepotřebuje k jejich vydání výslovné zmocnění.

Dle okruhu a šíře zavázaných bývají rozlišovány **individuální** a **normativní** instrukce. Někdy jsou považovány za formu tzv. **lokální tvorby** práva a označují se také jako „vnitřní normy“.

258 Srov. ZIPELIUS, R. *Rechtsphilosophie*. München, 1982, s. 162.

259 Srov. FIKENSCHER, W. *Methoden des Rechts in vergleichender Darstellung*. Band IV. Tübingen, 1977, s. 269–379.

Část 5

SUBJEKTIVNÍ PRÁVO