

Právní stát a jeho principy v ústavním pořádku České republiky

Moderní stát vyjadřuje přívlastkem moderní svoji odlišnost od starověkého a středověkého státu a je výsledkem dlouhého vývoje, který postupně modifikoval formy státu, strukturu jeho institucí a rovněž jeho základní funkce. V průběhu tohoto vývoje se současně utvářela a precizovala stěžejní idea, s níž je moderní demokratický stát spojován, totiž idea právního státu.

Právní stát – tímto slovním spojením se v dnešním právu, státovědě nebo politologii vyjadřuje, že se jedná o **stát, který je svým právem vázán a kde právo vládne jako závazný regulativ pro výkon státní moci**. Toto právo musí splňovat určité kvalitativní předpoklady, nemůže to být jakýkoli soubor právních norem, byť by se daný stát tímto souborem právních norem řídil a považoval je za závazné. Existuje velký počet států, v nichž právo hraje důležitou roli a takové státy se právem při výkonu státní moci řídí, avšak těžko bychom tyto státy označili za právní státy.

Historické kořeny pojmu právní stát

Myšlenky vlády práva, resp. zákona mají poměrně bohatou tradici již v antice. Za všechny můžeme jmenovat Platónovy *Zákony* či Aristotelovu *Etiku Nikomachovu*.

Zatímco ve svém vrcholném díle *Ústava* je Platón přesvědčen, že ti nejlepší z lidí jsou schopni racionálního vhledu do fungování společnosti a tito by měli vládnout všem ostatním, neboť jako lidé absolutně rozumní a spravedliví mají za účelem zajištění politické spravedlnosti dostat absolutní moc, tak ve svém posledním díle - v *Zákonech* - lze sledovat značný posun v jeho myšlení. Skepse ohledně možnosti nalézt osvícené vládce se projevuje v zásadním zvýraznění úlohy zákona a mimo jiné se v *Zákonech* můžeme dočíst, že zákon je neomezeným pánem nad vládci a vládci jsou jen poslušnými poddanými ve službách zákona.

Aristoteles pak v *Etice Nikomachově* říká, že „proto nenecháváme vládnouti člověka nýbrž zákon, poněvadž člověk vládne ve svůj prospěch a stává se tyranem.“

Zkušenost antického člověka opravdu byla taková, že vláda – ať už jakákoli – demokratická či aristokratická – se může velmi snadno zvrhnout v tyranii a k moci se může lehce dostat člověk, který vše podřídí svým vlastním cílům na úkor cílů obecným

Nejen tyto ale i myšlenky dalších antických myslitelů o vázanosti právem tedy ukazují, že už antika si byla vědoma důležitosti zákonů pro stabilitu a zdárný vývoj obce, ovšem pokud se blíže seznámíme s myšlením právě třeba Platóna a Aristotela, zjistíme, že v jejich učení je i řada velmi podivných a místy až odpudivých prvků a skutečné základy moderního chápání právního státu je třeba hledat až v myšlení pozdějším, především pak v myšlení 18. a 19. století.

Právní stát X vláda práva

Není třeba rozebírat jednotlivé autory, kteří se problematikou právního státu zabývali, avšak je třeba zmínit dva základní směry, kterým se myšlení o právním státě ubírá:

- a) kontinentálně evropská koncepce právního státu
- b) angloamerická koncepce vlády práva

Rozdílný vývoj kontinentálně evropského právního státu od jeho anglo-amerického protějšku souvisí zejména s rozdílným společenským a politickým vývojem státu a společnosti a odlišně se vyvíjející právní kulturou

ad a) Kontinentální koncepce právního státu (něm. Rechtsstaat, fr. état de droit)

Navazuje na ideály osvícenství a Velké francouzské revoluce. Podle Deklarace práv člověka a občana se lidé rodí a zůstávají svobodní a rovni ve svých právech. Deklarace dále specifikuje základní přirozená práva člověka, mezi něž zařadila svobodu, vlastnictví, bezpečnost a právo na odpor proti útlaku. **Do centra pozornosti je tak tedy postaven svobodný občan se svými právy a svobodami.**

Druhým zdrojem je pak kantovské dělení přirozeného a pozitivního práva. Zatímco přirozené právo je právem apriorním, nepodléhajícím změnám, neboť je nezávislé na vůli

zákonodárce, tak pozitivní (psané) právo je historické, dočasné, změnám podléhající. Obě práva je třeba uvést do souladu. V Kantově pojetí je pak právní stát garant svobody – základního přirozeného práva každého, kdo rozvíjí v občanské společnosti svoje přirozené vlohy. Jeho funkcí je ochrana právního řádu a jeho uskutečňování. Jedinou povinností právního státu je zabezpečení právní jistoty každého jednotlivce.

To jsou východiska kontinentálního pojetí právního státu, samotnou doktrínu pak v polovině 19. století teoreticky rozpracovali němečtí pozitivističtí právníci.¹ **Základní myšlenkou jejich koncepce je idea, že státní moc a její výkon musejí být důsledně vázány právem a že zasahování státu do života jedince se může uskutečňovat výlučně v souladu s ústavou a zákony. Základním pramenem je přitom zákon jako všeobecně závazný normativní právní akt.**

Pozitivistickým pojetím právního státu otrásl vývoj v první polovině 20. stol., kdy se k moci dostává stalinismus, fašismus a nacismus. Pro tyto režimy a ideologie je charakteristický odpor k přirozenoprávnímu hodnotovému základu právního státu, zákon se stává sluhou státní moci, která zcela neguje základní lidská práva.

ad b) Angloamerická koncepce vlády práva (rule of law)

Angloamerická doktrína se vytvářela v atmosféře odlišné právní kultury a rozdílného politického systému. Při jejím formování sehrál významnou roli zejména angloamerický liberalismus zdůvodňující **liberálně chápaný ideál svobody a minimálního státu**. I v tomto politickém a právním systému se postupně zformulovala doktrína analogická kontinentálnímu právnímu státu, jež je označovaná jako „Rule of Law“ a překládá se jako „vláda práva“.

Zásadní místo zde náleží (na rozdíl od kontinentálního pojetí právního státu) soudům a soudcovské tvorbě práva. Dynamika společenských vztahů generuje neustálé střety zájmů a

¹ Právní pozitivismus je směr právního myšlení vzniklý v polovině 19. století. Právo je dle této právní školy totožné se zákonem (a podzákonými předpisy, které jsou vydány na základě zákony, k jeho provedení a v jeho mezích). Právní pozitivisté polemizují se školou přirozenoprávní, která vychází z předpokladu existence nepsaného a neměnného práva, jež odpovídá lidské přirozenosti a je pozitivnímu právu nadřazeno. Pozitivisté zužují svůj teoretický zájem pouze na platné právo a pojem práva omezují na soubor norem vydaných a garantovaných státem. V právním státě platí zákonem (a zvláště ústavou) stanovená přesná pravidla pro činnost státních orgánů a všech veřejnoprávních subjektů, jakož i soukromých právnických a fyzických osob. Pozitivistickoprávní školu je třeba vnímat jako součást snah stabilizovat výsledky buržoazně revolučních změn v hospodářsky rozvinutých společnostech, k nimž došlo v první polovině 19. století.

ideál správného a spravedlivého se v této dynamice stále znovu hledá, přesněji hledá ho soudce při svém rozhodování. Předem stanoveno je relativně málo jednoznačných pravidel a z toho vyplývá určitá nižší míra právní jistoty. Nebezpečí, že soudce bude podléhat zájmu jedné ze stran, by měla zabránit detailní procesněprávní úprava. Jednou ze zásadních doktrín této koncepce je právo na spravedlivý proces, na zachování řádného zákonného postupu (due process of law). Je zde rovněž zaveden a široce uplatňován porotní systém, na základě kterého se rozhoduje podle nejlepšího vědomí a svědomí členů poroty.

Základní principy právního státu

Jak bylo zmíněno výše, koncepce kontinentálního právního státu prošla v 1. polovině 20. století značným otřesem, neboť totalitní režimy se dostávaly k moci často zcela legálním způsobem, v souladu s platnými zákony („stačí dodržování formálních pravidel tvorby právních norem, obsah pak může být jakýkoli“), proto se po druhé světové válce vytváří **materiální koncepcí právního státu** (jako protiklad k formálnímu právnímu státu, jež umožnil výše uvedené negativní jevy). Mezi základní jeho principy patří:

1, suverenita lidu – ztělesňuje v sobě svrchovanost občana a jeho prioritu před státem. Vyjadřuje zásadu, že **legitimním zdrojem svrchované státní moci je vždy lid**. Státní moc možno vykonávat jedině prostřednictvím orgánů od lidu odvozených. Tato zásada je vyjádřena v článku 2 odstavci 1 Ústavy:

čl.2

(1) Lid je zdrojem veškeré státní moci; vykonává ji prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní.

(2) Ústavní zákon může stanovit, kdy lid vykonává státní moc přímo.

(3) Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.

(4) Každý občan může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá.

Není zde sice explicitně řečeno „lid je suverénní“, nicméně smysl formulace je zcela jednoznačný. Není zde tedy žádná jiná moc, která by měla jiný zdroj nežli lid – např. šlechta, panovník, proletariát, církev, či politická strana.²

Státní moc je možno vykonávat jedině prostřednictvím orgánů od lidu odvozených přímo (lid volí parlament) **nebo zprostředkovaně** (lidem volený parlament volí prezidenta), a tím legitimovaných k jejímu výkonu. Odchytkou od tohoto pravidla je způsob výkonu státní moci přímo lidem samotným (čl. 2 odst. 2 – viz výše) – tedy pokud se lid vyjádří k určité věci přímo prostřednictvím referenda.³

Z principu suverenity lidu vyplývá tedy to, že zdrojem svrchované státní moci je vždy lid a státní orgány nemohou vykonávat moc, která by nepocházela od lidu.

2, Záruky základních lidských práv a svobod

Tento princip velmi úzce souvisí s principem předchozím. Nadřazenost občana nad státem dokládá a stvrzuje existence ústavního kodexu základních lidských práv a svobod politických práv občanů, o kterých čl. 1 Listiny říká: „Základní práva a svobody jsou nezadatelné, nezczizitelné, nepromlčitelné a nezrušitelné“. **Důležitost lidských práv v právním státě zakotvuje i čl. 1 Ústavy, když jako jednu ze základních charakteristik České republiky uvádí, že je „demokratickým právním státem založeným na úctě k právům a svobodám člověka a občana“.**

Právní stát lidská práva a základní svobody nejen ústavně zakotvuje, ale poskytuje právním subjektům i efektivní ochranu těchto práv a svobod před

² Např. Ústava z roku 1960 stanovila, že zdrojem veškeré moci není lid jako celek, ale pouze „pracující lid“: čl.2

(1) Veškerá moc v Československé socialistické republice patří pracujícímu lidu.

³ Ve skutečnosti, že v Česku doposud nebyl přijat ústavní zákon o **referendu**, lze spatřovat jedno velké nenaplnění ústavního pořádku (s referendem počítá rovněž i Listina základních práv a svobod, která ve svém článku 21 odstavci 1 říká: „Občané mají právo podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců“). Doposud byl přijat pouze zákon o místním referendu (zákon č. 298/1992 Sb.), který upravuje referendum na úrovni obcí. Celorepublikové referendum se sice v minulosti již jednou konalo, a to sice o vstup České republiky do Evropské unie, avšak to bylo referendum jednorázové (ad hoc), upravené zvláštním zákonem, přičemž tento zákon nelze využít pro jakékoli další referendum.

nezákonnými zásahy jiných právních subjektů a státu do těchto práv a svobod a vytváří podmínky pro jejich reálné naplnění.

Úcta k lidským právům je pak východiskem pro rozhodování orgánů států, což dokládá např. i čl. 85 odst. 2 Ústavy, v němž je obsažen slib ústavního soudce:⁴

Čl. 85

(1) Složením slibu do rukou prezidenta republiky se soudce Ústavního soudu ujímá své funkce.

(2) Slib soudce Ústavního soudu zní: "Slibuji na svou čest a svědomí, že **budu chránit neporušitelnost přirozených práv člověka a práv občana**, řídit se ústavními zákony a rozhodovat podle svého nejlepšího přesvědčení nezávisle a nestranně."

(3) Odmítne-li soudce složit slib nebo složí-li slib s výhradou, hledí se na něho, jako by nebyl jmenován.

3, Princip dělby moci

Dělba moci je vyjádřením požadavku směřujícího k zabránění koncentrace a zneužití moci, která by mohla vést ke zvlí, bezpráví a faktickému popření právního státu. K řádnému výkonu státní moci a její kontrole pak slouží zejména uplatnění mechanismu dělby moci teoreticky formulovaného Ch. Montesquieum ve svém díle Duch zákonů z roku 1748.

Ten rozdělil státní moc na moc **zákonodárnou**, **výkonnou** a **soudní**, přičemž jednotlivé moci jsou navzájem samostatné, oddělené a nezávislé, vykonávané v jednotlivých oblastech odlišnými jedinci nebo sbory za účelem zabránit zneužití státní moci a umožnit její kontrolu.

Princip dělby moci se často spojuje se systémem vzájemných brzd a vyvažování, jenž má zabránit tomu, aby jedna z mocí mohla získat dominantní postavení a tohoto postavení zneužít. V systému (nejen české) parlamentní republiky je tento princip poněkud oslaben – např. v USA je samostatně volen prezident (představitel výkonné moci) i Kongres (zákonodárná moc), zatímco v Česku volí prezidenta parlament, nikoli přímo lid.

⁴ V tomto slibu ústavních soudců jsou zdůrazněna přirozená práva (zmnil jsem je i výše v souvislosti s Kantem), tedy práva, jejichž existence nezávisí na nějakém písemném vyjádření v zákoně, která existují nezávisle na vůli člověka či zákonodárce; jejich zdrojem může být Bůh, jiní považují za jejich zdroj lidskou přirozenost. Jejich význam je zde podtržen skutečností, že jsou zmíněna na prvním místě ještě před ústavními zákony.

Stručná charakteristika jednotlivých mocí:

a) zákonodárná moc – rozumí se pravomoc vydávat prvotní právní předpisy – tedy zákony. Tato moc přísluší dvoukomorovému parlamentu. Ústava mu svěřuje vedle moci zákonodárné rovněž i moc ústavodárnou.

b) výkonná moc – orgány mocí výkonné jsou Ústavou a zákony nadány k tomu, aby prováděly, vykonávaly státní moc, zejména aby prováděly zákony. Podle Ústavy tvoří výkonnou moc prezident a vláda. ČR je založena na kontinentálním principu parlamentní formy vlády, proto je moc výkonná, resp. její část – vláda – ústavně odpovědná moci zákonodárné, resp. opět její části – Poslanecké sněmovně.

c) moc soudní je pak představována nezávislými soudy, které v systému kontinentálního práva právo netvoří, nýbrž „pouze“ nalézají. Jsou povolány především k tomu, aby zákonem stanoveným způsobem poskytovaly ochranu právům. Jen soud rozhoduje o vině a trestu za trestné činy.

4, Vázanost státu právem (zásada legality)

Povaha právního státu vyžaduje, aby všechny formy státní moci byly limitovány ústavou a zákony. Již u principu suverenity lidu jsme zmínili článek 2 odst 3, podle kterého je **státní moc možno uplatňovat jen v případech v mezích a způsoby, které stanoví zákon**. Moc zákonodárná je vázána ústavou, moc výkonná a soudní ústavou a zákony. Tento požadavek však sám o sobě není dostačující; jde o to, aby

a) **v právním státu právní normy svými ustanoveními obsahově limitovaly míru zásahů státní moci do sféry svobody občanů**, zejména pak do oblasti lidských práv, zakazovaly státním orgánům uplatňovat určité pravomoci, resp. je uplatňovat určitým postupem,

b) na druhou stranu však **musí upravovat určité sféry společenského života důležité pro fungování právního státu** (např. pravidla volného trhu, oblast sociální politiky apod.).

Právní stát tedy takto vystupuje jednak jako vyjádření liberálních snah o minimální stát, který nijak netlumí aktivity občanské společnosti, avšak při zajištění veřejných zájmů občanů a společnosti. **Míra svobody občanů přitom ale představuje prvotní kritérium a**

hledisko právního státu. Veškeré státní moc je vázána úctou k právům a svobodám člověka a občana, což je vyjádřeno hned v čl. 1 Ústavy:

Čl.1

(1) Česká republika je svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát **založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana.**

(2) Česká republika dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva.

Jak již bylo zmíněno výše, tak řada autoritářských či dokonce totalitních režimů se k moci dostala zcela legální cestou za dodržování stávajících platných zákonů, přičemž posléze začala nabourávat základní principy demokratického státu. Tomu mají zabránit ustanovení, která odkazují nad oblast „pouhých“ zákonů, jak je tomu např. v článku 9 Ústavy:

Čl.9

(1) Ústava může být doplňována či měněna pouze ústavními zákony.

(2) **Změna podstatných náležitostí demokratického právního státu je nepřípustná.**

(3) Výkladem právních norem nelze oprávnit odstranění nebo ohrožení základů demokratického státu.

5, princip právní jistoty

Princip vyjadřuje možnost předvídat postup státních orgánů ve vztahu k právnímu subjektu a možnost předvídat při jejich rozhodování v konkrétním případě možné varianty rozhodnutí. **Znamená vyloučení nahodilosti a zvláště ze strany státních orgánů, což vytváří jistotu právního postavení občana.** V souladu s tímto principem by měly být právní normy dostatečně jasné, neměly by zahrnovat neurčité pojmy vágního obsahu, které by bylo možno vykládat různými způsoby. **Subjekt práva musí mít možnost zjistit, podle jakých pravidel se má, může nebo musí v daném okamžiku chovat.**

6, princip zákazu retroaktivity

Velmi úzce souvisí s předchozím principem. Právní normy by neměly působit zpětně do minulosti, výjimka stanovena pouze v Listině základních práv a svobod v oblasti trestního práva:

Čl.40

(...)

(6) Trestnost činu se posuzuje a trest se ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán. Pozdějšího zákona se použije, jestliže je to pro pachatele příznivější.

7, princip kontroly ústavnosti cestou ústavního soudu a zákonnosti cestou i obecných soudů

Tento princip je vyjádřen v následujících člancích Ústavy:

Čl.87

(1) Ústavní soud rozhoduje

a) o zrušení zákonů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem,

b) o zrušení jiných právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem nebo zákonem,

(...)

Čl.95

(1) Soudce je při rozhodování vázán zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu; je oprávněn posoudit soulad jiného právního předpisu se zákonem nebo s takovou mezinárodní smlouvou.

(2) Dojde-li soud k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním pořádkem, předloží věc Ústavnímu soudu.

8, princip nezávislosti soudů a soudců

Je vyjádřen v čl. 81 a čl. 82 odst. 1 Ústavy a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod:

Čl.81

Soudní moc vykonávají jménem republiky nezávislé soudy.

Čl.82

(1) Soudci jsou při výkonu své funkce nezávislí. Jejich nestrannost nesmí nikdo ohrožovat.

(2) Soudce nelze proti jeho vůli odvolat nebo přeložit k jinému soudu; výjimky vyplývající zejména z kárné odpovědnosti stanoví zákon.

(3) Funkce soudce není slučitelná s funkcí prezidenta republiky, člena Parlamentu ani s jakoukoli funkcí ve veřejné správě; zákon stanoví, se kterými dalšími činnostmi je výkon soudcovské funkce neslučitelný.

Podaný výčet principů materiálního právního státu rozhodně nelze považovat za konečný, některé spolu velmi úzce souvisí, různí autoři mohou uvádět různě modifikované přehledy principů právního státu.

Použitá literatura:

FILIP, Jan: Ústavní právo 1. Brno: Masarykova univerzita a Doplněk 1999.

GERLOCH, Aleš: Teorie práva. Dobrá Voda: A. Čeněk 2000

HARVÁNEK, Jaromír a kol.: Teorie práva. Brno: Masarykova univerzita 2001.