

Právní záruky zákonnosti, stěžejní přístupy k právu

Mgr. Martin Hapla

Obsah

- 1.1 Pojem zákonnosti
- 1.2 Pojem právních záruk zákonnosti
- 1.3 Druhy právních záruk zákonnosti
- 1.4 Zakotvení základních lidských práv a svobod a mechanismů jejich kontroly a ochrany
- 1.5 Dozor a kontrola
- 1.6 Petiční právo
- 1.7 Zrušení nezákonných právních aktů
- 1.8 Donucení
- 2.1 Druhy stěžejních přístupů k právu
- 2.2 Přirozenoprávní přístup
- 2.3 Právněpozitivistický přístup
- 2.4 Sociologický a psychologický přístup k právu

1.1 Pojem zákonnosti

- Zákonnost znamená všeobecnou vázanost zákony.
- Vyplývá z ní nejen povinnost dodržovat zákony (**aplikační rovina**), ale rovněž skutečnost, že určitou právní normu může vydat pouze subjekt, který má k tomu pravomoc, a to na základě zákonem stanoveného postupu a v zákonem stanovené formě (**legislativní rovina**).
- Jejím výrazem jsou:
 - Čl. 2 odst. 3 Ústavy: *„Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.“*
 - Čl. 2 odst. 2 LZPS: *„Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.“*
- V době před rokem 1989 se můžeme setkat s pojmem „socialistická zákonnost“.

1.2 Pojem právních záruk zákonnosti

- Jsou součástí širšího komplexu záruk zákonnosti (společně se zárukami morálními, politickými apod.).
- Jedná se o hmotněprávní i procesněprávní instituty, s jejichž pomocí je zabezpečována zákonnost. Tyto instituty jsou potřeba proto, aby bylo dodržování zákonnosti zajištěno i v praxi a nemělo pouze formální charakter.
- Jednotlivé záruky zákonnosti by měly být zakotveny v ústavě nebo zákonech.
- Právní záruky zákonnosti plní **preventivní, kompenzační a represivní funkce.**

1.3 Druhy právních záruk zákonnosti

- Můžeme rozlišit právní záruky zákonnosti:
 - **Preventivní** (plní funkci preventivní) a **následné** (plní funkce kompenzační a represivní).
- Mezi právní záruky zákonnosti zpravidla řadíme:
 - **Zakotvení základních lidských práv a svobod a mechanismů jejich kontroly a ochrany;**
 - **Dozor a kontrola** (např. soudní kontrola, kontrola prováděná veřejným ochráncem práv atd.);
 - **Petiční právo;**
 - **Zrušení nezákonných právních aktů;**
 - **Neplatnost právního jednání;**
 - **Rozhodování sporů;**
 - **Donucení.**

1.4 Zakotvení základních lidských práv a svobod a mechanismů jejich kontroly a ochrany

- V rámci mezinárodního práva jsou lidská práva zakotvena v celé řadě mezinárodních smluv, které mají různý stupeň závaznosti (např. Všeobecná deklarace lidských práv, Mezinárodní pakt o občanských a politických právech, Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech, Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod = Evropská úmluva o lidských právech).
- V rámci vnitrostátního práva jsou lidská práva zakotvena v Listině základních práv a svobod. Jedná se o práva přímo aplikovatelná.
- Mechanismy kontroly a ochrany lidských práv jsou soudní (ústavní soudy v rámci státu, Evropský soud pro lidská práva, Meziamerický soud pro lidská práva apod.) i mimosoudní (např. Rada OSN pro lidská práva apod.).

1.5 Dozor a kontrola

- Můžeme rozlišit více druhů kontroly v závislosti na státním orgánu, který ji provádí:
 - **Kontrola prováděná parlamentem, resp. zastupitelskými orgány;**
 - **Správní kontrola;**
 - **Specifické druhy kontroly veřejné správy:**
 - Kontrola prováděná Nejvyšším kontrolním úřadem ČR;
 - Kontrola prováděná státním zástupcem (např. v rámci přípravného řízení trestního);
 - Specializované druhy odborného dozoru a kontroly (např. Česká obchodní inspekce apod.);
 - **Kontrola vykonávaná veřejným ochráncem práv;**
 - **Kontrola samosprávní;**
 - **Soudní kontrola.**

1.5 Dozor a kontrola

- **Kontrola prováděná parlamentem, resp. zastupitelskými orgány:** V systému dělby moci kontroluje zákonodárná moc (reprezentovaná parlamentem) moc výkonou. Podobným způsobem kontrolují zastupitelstva obcí a krajů sobě odpovídající složky výkonné moci.
- Na úrovni státu se jedná například o:
 - **Vyslovení, nebo nevyslovení důvěry vládě:** jedná se též o projev ústavněpolitické odpovědnosti.
Čl. 72 Ústavy: „(1) Poslanecká sněmovna může vyslovit vládě nedůvěru. (2) Návrh na vyslovení nedůvěry vládě projedná Poslanecká sněmovna, jen je-li podán písemně nejméně padesáti poslanci. K přijetí návrhu je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech poslanců.“
Čl. 73 odst. 2 Ústavy: „Vláda podá demisi, jestliže Poslanecká sněmovna zamítla její žádost o vyslovení důvěry nebo jestliže jí vyslovila nedůvěru...“

1.5 Dozor a kontrola

- **Interpelace:** jedná se o dotaz člena parlamentu na člena vlády, který na něj musí dát odpověď, v ČR mají v současné době toto právo pouze poslanci (nikoliv senátoři).

Čl. 53 Ústavy: „(1) Každý poslanec má právo interpelovat vládu nebo její členy ve věcech jejich působnosti. (2) Interpelovaní členové vlády odpovědí na interpelaci do třiceti dnů ode dne jejího podání.“

- **Schvalování státního rozpočtu:** prostřednictvím tohoto institutu kontroluje zákonodárna moc hospodaření s finančními prostředky státu.

Čl. 42 Ústavy: „(1) Návrh zákona o státním rozpočtu a návrh státního závěrečného účtu podává vláda. (2) Tyto návrhy projednává na veřejné schůzi a usnází se o nich jen Poslanecká sněmovna.“

1.5 Dozor a kontrola

- **Správní kontrola:** V jejím rámci můžeme rozlišit kontrolu **vnější** (uplatňuje se vůči orgánům či pracovníkům, kteří nejsou vůči tomu, kdo kontrolu vykonává, v podřízeném vztahu) a **vnitřní** (uplatňují ji nadřízené orgány či pracovníci vůči svým podřízeným), dále kontrolu **průběžnou** a **následnou**.
- Předmětem správní kontroly je nejen zákonnost, ale i účelnost.
- Při zjištění pochybení je prostředkem jeho nápravy závazný pokyn k odstranění nedostatků nebo sankce.
- Právním předpisem, který upravuje oblast správní kontroly, je zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád). Upravuje zejména průběh kontroly a související otázky (např. povinnost mlčenlivosti kontrolujícího, otázku nákladů kontroly, zveřejňování informací o kontrolách apod.).

1.5 Dozor a kontrola

- **Specifické druhy kontroly veřejné správy:** Jedná se o:
 - **kontrolu hospodaření státních orgánů se státním majetkem, kterou vykonává Nejvyšší kontrolní úřad:** postavení NKÚ vymezuje čl. 97 Ústavy a dále zákon o Nejvyšším kontrolním úřadu, v jeho čele stojí prezident a viceprezident, které na návrh Poslanecké sněmovny jmenuje prezident republiky;
 - **specializované druhy odborného dozoru a kontroly** (Česká obchodní inspekce apod.): podrobnosti v této oblasti upravují zvláštní zákony (např. zákon o České obchodní inspekci);
 - **dozor nad zachováním zákonnosti v přípravném trestním řízení, který vykonává státní zástupce:** podrobnosti v této oblasti stanoví zákon o státním zastupitelství a trestní řád;
 - **a další.**

1.5 Dozor a kontrola

- **Kontrola vykonávaná veřejným ochráncem práv:**
Postavení veřejného ochránce práv (ombudsmana) upravuje zákon o Veřejném ochránci práv. Ombudsman působí k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí, jestliže je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, čímž přispívá k ochraně základních práv a svobod.
- Je volen Poslaneckou sněmovnou na šestileté funkční období z kandidátů, z nichž dva navrhuje prezident republiky a dva Senát. Může být zvolen jen na dvě bezprostředně po sobě jdoucí funkční období.
- Ochránce může provádět nezávislá šetření a předkládat různé neformální návrhy či doporučení. Není však oprávněn rušit nebo měnit rozhodnutí úřadů či soudů.
- Může podat k Ústavnímu soudu návrh na zrušení

1.5 Dozor a kontrola

podzákonného právního předpisu, jakým je nařízení vlády nebo vyhláška, či jeho jednotlivých ustanovení.

- **Kontrola samosprávních:** Provádějí ji různé orgány samosprávy vůči svým členům (např. v rámci ČAK).
- **Soudní kontrola:** Představuje jeden z nejdůležitějších druhů kontroly, který vykonávají nezávislé soudy.
- Postavení soudů je upraveno v čl. 90 až 96 Ústavy a dále specifikováno v zákoně o soudech a soudcích, popřípadě jednotlivých procesních řádech (občanský soudní řád, trestní řád, soudní řád správní).
- V rámci české republiky rozlišujeme čtyři **články soudní soustavy**:
 - Dva nejvyšší soudy se sídlem v Brně: Nejvyšší soud, Nejvyšší správní;
 - Dva vrchní soudy sídlící v Praze a Olomouci;
 - Krajské soudy (krajský soud, jehož obvodem je Praha, se

1.5 Dozor a kontrola

nazývá městský soud);

- Okresní soudy (okresní soud, jehož obvodem je Brno, se nazývá městský; okresní soudy, jejichž obvody se nachází v Praze, označujeme jako soudy obvodní).
- Dále rozlišujeme **civilní** (zejména zajišťují ochranu některých subjektivních práv), **trestní** (rozhodují o vině a trestu za trestné činy) a **správní soudnictví** (zejména přezkoumávají akty orgánů veřejné správy). Civilní a trestní úseky mají okresní, krajské a vrchní soudy, dále i Nejvyšší soud. Do správního soudnictví spadají příslušné úseky krajských soudů a Nejvyšší správní soud.
- V civilním a trestním soudnictví je **řízení dvojinstanční** (podle povahy rozhodované věci rozhodují v první instanci okresní a ve druhé krajské soudy, nebo v první instanci krajské a ve druhé vrchní soudy). Ve správním soudnictví zpravidla rozhodují v **jediné instanci** krajské soudy.

1.5 Dozor a kontrola

- Soudní řízení upravují jednotlivé procesní řady a jeho účelem je vydání soudního rozhodnutí.
- Rozlišujeme:
 - **Občanské soudní řízení:**
 - **Sporné:** Jedná se o soudní řízení o dvoustranných právních vztazích. Jeho stranami jsou žalobce a žalovaný. Soud ve sporu vystupuje jako „neustranný rozhodčí“. Je ovládáno **zásadou dispoziční** (procesní strany jsou pány sporu, řízení lze zahájit pouze na návrh jedné z nich – nemůže jej tedy zahájit soud z úřední povinnosti) a **zásadou projednací** (soud provádí pouze důkazy navržené stranami).
 - **Nesporné:** V tomto druhu řízení proti sobě nestojí žalobce a žalovaný, je zde pouze skupina účastníků a soud, který se aktivně podílí na realizaci účelu řízení. Je ovládáno **zásadou officiality** (soud postupuje z

1.5 Dozor a kontrola

z úřední povinnosti, řízení může zahájit i sám bez návrhu) a **zásadou vyhledávací** (soud provádí důkazy, které vyhodnotí jako potřebné, není přitom nijak vázán návrhy účastníků). Příklad tohoto druhu řízení je řízení o svěřením dítěte do péče jednoho z rodičů, řízení o prohlášení za mrtvého apod.

- **Trestní řízení soudní:** Jeho cílem je zjistit, zda byl spáchán trestný čin, kdo je jeho pachatelem a uložit mu trest, popřípadě ochranné opatření. V jeho rámci rozlišujeme přípravné řízení a řízení před soudem (předběžné projednání obžaloby, hlavní líčení, řízení o opravných prostředcích, vykonávací řízení). Stranami řízení jsou obviněný (resp. obžalovaný) a státní zástupce. Je ovládáno **zásadou oficiality** a **zásadou zjištění skutkového stavu věci** (orgány činné v tomto řízení musí zjistit skutkový stav věci bez důvodných

1.5 Dozor a kontrola

pochybností).

- **Soudní řízení správní:** Může mít různou podobu v závislosti na tom, o jaké věci se v něm rozhoduje (o žalobách proti rozhodnutí správního orgánu, o ochraně před nečinností správního orgánu, o volebních věcech a věcech místního a krajského referenda, o kompetenčních žalobách mezi orgány veřejné správy, o rozpuštění politické strany atd.). Od občanského soudního řízení se odlišuje zejména tím, že je zde žalovaným orgán vykonávající veřejnou moc.
- Důležité je, aby o věci rozhodoval soud se správnou pravomocí a příslušností. Dále nesmí být dány překážky **litispendence** (u soudu probíhá jiné řízení o téže věci) nebo **res iudicata** (o téže věci již soud jednou pravomocně rozhodl).

1.5 Dozor a kontrola

- Soudy vydávají následující **druhy rozhodnutí**:
 - **Rozsudek** (v civilním, trestním i správním soudnictví);
 - **Usnesení** (v civilním, trestním i správním soudnictví);
 - **Platební rozkaz** (pouze v civilním soudnictví);
 - **Trestní příkaz** (pouze v trestním soudnictví).
- Proti soudním rozhodnutím jsou přípustné následující **druhy opravných prostředků**:
 - **Řádné opravné prostředky**:
 - **Odvolání**: Napadá se jím soudní rozhodnutí, které ještě nenabylo právní moci. Je založeno na apelačním systému (vyšší soud tedy přezkoumává rozhodnutí nižšího soudu po právní i skutkové stránce). Lhůta pro jeho podání činí 15 dnů od doručení rozhodnutí.
 - **Odpor**: Podává se proti platebnímu rozkazu. V důsledku jeho podání se tento rozkaz ruší, načež

1.5 Dozor a kontrola

soud nařídí ve věci jednání.

- **Námítky:** Podávají se vůči směnečnému a šekovému platebnímu rozkazu. Na jejich základě soud nařídí jednání, v němž rozhodne, zda ponechá, nebo neponechá směnečný a šekový platební rozkaz v platnosti.
- **Mimořádné opravné prostředky:**
 - **Dovolání:** Podává se proti pravomocnému soudnímu rozhodnutí. Je založeno na kasačním systému – napadené rozhodnutí se tedy přezkoumává jen po právní a nikoliv skutkové stránce. Již se neprovádí dokazování. Dovolacím soudem je v ČR Nejvyšší soud.
 - **Kasační stížnost:** Představuje obdobu dovolání v rámci správního soudnictví. O těchto stížnostech rozhoduje Nejvyšší správní soud.

1.5 Dozor a kontrola

- **Žaloba pro zmatečnost:** Směřuje proti pravomocnému soudnímu rozhodnutí, které je z nějakého důvodu zmatečné (např. bylo rozhodnuto ve věci, která nespadá do pravomoci soudů, rozhodl vyloučený soudce apod.). O této žalobě rozhoduje soud usnesením, kterým může napadené rozhodnutí zrušit a původní řízení zastavit, nebo jej vrátit soudu, který o věci dříve rozhodl, k novému rozhodnutí.
- **Žaloba na obnovu řízení:** Směřuje proti pravomocnému soudnímu rozhodnutí, pokud se v případě objevily nové dříve neznámé či nedostupné důkazy nebo skutečnosti, které by mohly vést k odlišnému rozhodnutí ve věci. Soud, který o této žalobě rozhoduje, může původní rozhodnutí zrušit. V takovém případě se pokračuje v původním soudním řízení.

1.6 Petiční právo

- Je zaručeno čl. 18 odst. 1 Listiny základních práv a svobod: *„Petiční právo je zaručeno; ve věcech veřejného nebo jiného společného zájmu má každý právo sám nebo s jinými se obracet na státní orgány a orgány územní samosprávy s žádostmi, návrhy a stížnostmi.“*
- Právní úpravu petičního práva dále konkretizuje zákon o právu petičním.
- Petici můžeme vymezit jako písemnou žádost občanů podanou orgánu veřejné moci.
- Peticí nesmí být zasahováno do činnosti soudů nebo vyzýváno k porušování základních práv a svobod.
- Orgán veřejné moci, jemuž je petice určena, ji musí přijmout a nejpozději do 30 dnů na ni dát písemnou odpověď. Jestliže obsah petice nespadá do jeho působnosti, je jeho povinností postoupit ji příslušnému orgánu.

1.7 Zrušení nezákonných právních aktů

- U právních aktů platí **předpoklad správnosti** (tj. dokud není zrušen nebo změněn, je i vadný právní akt platný a schopný vyvolávat právní účinky).
- Od vadných právních aktů se odlišují právní akty nicotné, které nevyvolávají právní účinky (např. situace, kdy je právní akt vydán státním orgánem postrádajícím k jeho vydání pravomoc).
- Prostředkem nápravy v případě existence vadných právních aktů je vydání právních aktů nových nebo jejich zrušení. Normativní právní akt může být zrušen pouze právním aktem stejné nebo vyšší právní síly.

1.8 Donucení

- Rozlišujeme:
 - **Přímé donucení:** spočívá v bezprostředním splnění existující hmotněprávní povinnosti subjektu (např. exekuce);
 - **Nepřímé donucení:** spočívá ve vzniku nové hmotněprávní povinnosti subjektu, která pro něj představuje újmu (např. právní odpovědnost za delikty).
- Můžeme rozlišit více druhů exekucí:
 - **Soudní výkon rozhodnutí:** Výkon rozhodnutí provádějí soudy – nařídí ho usnesením a zajistí i jeho realizaci. Touto cestou lze zajistit výkon všech rozhodnutí s výjimkou těch, které spadají do oblasti správní nebo daňové exekuce.
 - **Exekuci prováděnou soudním exekutorem:** Prostřednictvím soudního exekutora může být vykonán jakýkoliv exekuční titul kromě rozhodnutí ve věcech péče

1.8 Donucení

o nezletilé děti a ochrany proti domácímu násilí. Exekuci provede soudní exekutor označený oprávněným v exekučním návrhu. Soudní exekutor může v jedné věci zvolit i více způsobů exekuce (např. přikázání pohledávky, prodej movitých nebo nemovitých věcí, srážkami ze mzdy atd.).

- **Správní exekuci:** V jejím rámci vymáhá správní orgán povinnost uloženou ve správním řízení nebo právo přiznané vykonatelným správním rozhodnutím (v takovém případě může návrh na zahájení exekuce podat i osoba, již bylo toto právo přiznáno).
- **Daňovou exekuci:** Tato exekuce slouží k vymáhání daňových nedoplatků nebo nedoplatků na pokutách. Vymáhajícím orgánem je finanční úřad.

2.1 Druhy stěžejních přístupů k právu

- Lze rozlišit velké množství různých přístupů k právu. S jistým zjednodušením je však můžeme utřídit do následujících čtyř kategorií:
 - **Přirozenoprávní přístup;**
 - **Právněpozitivistický přístup;**
 - **Sociologický přístup k právu;**
 - **Psychologický přístup k právu.**
- V současném právním myšlení se tyto jednotlivé přístupy zpravidla různými způsoby propojují a vzájemně se ovlivňují.

2.2 Přirozenoprávní přístup

- Vychází z právního dualismu – myšlenky, že existuje:
 - **Platné právo** (vytvořené státem);
 - **Přirozené právo** (existuje nezávisle na státu, předchází ho).
- Přirozené právo je nepsané a neměnné, má univerzální charakter a je platnému právu nadřazeno.
- Existuje více teorií přirozeného práva:
 - **Teologická koncepce:** Přirozené právo představuje výraz boží vůle.
 - **Naturalistická koncepce:** Přirozené právo existuje na základě neměnných a všeobecně platných v přírodě platících zákonů.
 - **Racionalistická koncepce:** Základní principy práva jsou poznatelné rozumem, resp. Přirozené právo vyplývá z lidského rozumu. Tato koncepce je úzce spojena s osvícenstvím a teorií společenské smlouvy.

2.3 Právněpozitivistický přístup

- Vychází z ideje, že právem jsou pouze ty normy, které stát za právní uzná a vynucuje je.
- Zdůrazňuje potřebu právní jistoty a předvídatelnosti soudního rozhodování.
- V rámci právněpozitivistických přístupů můžeme mimo jiné rozlišit:
 - **Francouzskou školu právní exegeze:** Byla úzce spojena s Code Civil, ztotožňovala právo se zákonem, zdůrazňovala dělbu moci a jí dané omezené soudcovské činnosti.
 - **Rakouská škola právní exegeze:** Rozvíjí se v souvislosti s působením ABGB.
 - **Německý právní pozitivismus:** Zahrnuje v sobě zejména **historickoprávní školu**, která kriticky reagovala na racionalistickou koncepci přirozeného práva. Rozvíjela se v první polovině 19. století a kladla důraz na historickou

2.3 Právněpozitivistický přístup

determinovanost práva a odmítala univerzalizmus přirozeného práva. Právo je podle ní formováno duchem národa. Vzniká v národním vědomí, které ovlivňuje jeho vývoj. Jediným společným východiskem evropského práva je podle této školy právo římské.

- **Anglický právní pozitivismus:** Vychází zejména z díla Johna Austina, který tvrdil, že právo představuje souhrn příkazů suveréna.
- V pozdější době na ideje právního pozitivismu navazoval např. H. L. A. Hart, Joseph Raz atd.

2.4 Sociologický a psychologický přístup k právu

- **Sociologický přístup k právu** se objevuje na konci 19. století. Kritizuje nedostatečnou reflexi účelu právních norem.
- Klade důraz na rozlišení mezi formálně platným zákonem stanoveným právem a právem, které skutečně působí ve společnosti.
- Zabývá se efektivitou práva.
- Někteří autoři řadí mezi právní školy ovlivněné sociologickým přístupem i živé právo Eugena Ehrlicha, teorii volného práva, zájmovou jurisprudenci (Rudolf von Jhering, Philip Heck), americký právní realismus.
- **Psychologický přístup k právu** se zabývá právem jakožto psychickým prožitkem člověka. Zkoumá zejména právní vědomí.

Děkuji za pozornost.