

Právnická fakulta Masarykovy univerzity v Brně
Katedra ústavního práva a politologie

seminární práce

Ustanovení o státních cílech v ústavě České republiky

Jan Plšek
2005/2006

Prohlašuji, že jsem seminární práci na téma „Ustanovení o státních cílech v ústavě České republiky“ zpracoval sám a uvedl jsem všechny použité prameny.

OBSAH

1. Úvod	1
2. Role ustanovení o státních cílech v ústavě demokratického právního státu	1
3. Ustanovení o státních cílech v ústavě ČR a jejich prosaditelnost	3
4. Rozbor nálezu ústavního soudu č. 278/2001 Sb. (nezávislost ČNB)	4
5. Závěr	5
Použitá literatura a citovaná soudní rozhodnutí	6

1. ÚVOD

Smyslem mé práce je ilustrovat, jak současný *demokratický právní stát* (čl.1 odst.1 Ústavy ČR) používá ústavní právo k řešení problémů trvalejší povahy. Tedy problémů, jejichž řešení vyžaduje koncepce a vize přesahující rámec jednoho volebního období orgánu výkonné moci. S pomocí citovaných pramenů a na podkladě nálezu Ústavního soudu č. 278/2001 Sb. (nezávislost ČNB) se pokusím zamyslet nad důvody, oprávněností a účelností takového počínání.

2. ROLE USTANOVENÍ O STÁTNÍCH CÍLECH V ÚSTAVĚ DEMOKRATICKEHO PRÁVNÍHO STÁTU

Je rozdíl mezi státním cílem a hodnotou. Na hodnotách se staví, z nich se vychází, jsou podmínkami, které *jsou* ve společnosti přítomny. Patří mezi ně principy demokracie, právního státu, lidská důstojnost, svoboda atd. Cíle jsou naproti tomu něčím, čeho *má být* dosahováno, co je žádoucí, k čemu se směřuje. Jsou něčím, co *má být*, ale existuje obava, že nebude. Přesněji, jde o vytyčení směru, stanovení intenzity a mezí působení státní moci.

Je otázka zda má být ústava politická nebo politicky neutrální. Po 2. svět. válce a po pádu komunismu vyvstala potřeba takové cíle v ústavě zakotvit a zabránit tak zneužití práva a demokracie k nastolení nedemokratických režimů. Politické státní cíle jsou však mnohem více vázány na místo a čas svého vzniku, jejich důležitost pro společnost se časem mění, nemohou tedy být tak univerzální jako státní hodnoty. Je tedy otázka do jaké míry lze tyto problémy řešit prostřednictvím práva.

Má-li ovšem stát trvale plnit své funkce, má-li být tou institucí, která účinně řeší problémy společnosti, nemůže být statickým pozorovatelem dění, musí se měnit s okolním světem. Co když

se společnost ocitne v situaci, kdy si spravedlnost v klasickém pojetí nebude moci prostě dovolit? Už nyní je patrná snaha Evropského soudního dvora rozhodovat spíše s ohledem na budoucnost než uvádět minulost na „pravou“ míru. Právo interpretuje teleologicky. Vedle všeobecných abstraktních právních principů se tu ke slovu stále více hlásí konkrétní „faktické“ a „ekonomické“ principy, např. zájem na ochraně životního prostředí - zásada, že odpad musí být zlikvidován co nejdříve svému zdroji apod.¹

Domnívám se že *demokratickému právnímu státu* nezbude než se naučit používat právo novým způsobem. Právě v cílových ustanoveních ústavy tuším něco s čím se bude muset právo naučit efektivně pracovat.

Demokracie patrně neznamená přímo svobodu, ale pouze svobodu neustálého hledání optimálního řešení. Člověk jako svérázný tvor čelí nejistotě budoucnosti tím, že ji sám aktivně utváří přičemž cílem jeho snažení je cosi jako spokojenost. Ba dokonce připadá mi, že člověk má bytostnou potřebu být svým rozhodováním účasten na svém štěstí, že vláda nad věcmi svými, ať už domnělá nebo skutečná, je patrně jedním z prvků lidské spokojenosti. Tato mírně ješitná člověčí vlastnost jako by byla s tichou samozřejmostí analogicky vztažena i na celou společnost. Čl. 2 odst. 1 Ústavy ČR nám říká, že *lid je zdrojem veškeré státní moci*, čl. 6 zase že *politická rozhodnutí vycházejí z vůle většiny*. Těžko si představit, že by v základech těchto vět nebyla víra v možnosti společnosti vlastní vůli ovlivnit běh světa ve svůj prospěch. Domnívám se, že toto je „lesk a bída“ demokracie a lidského snažení vůbec.

Demokracie sama o sobě negarantuje správné řešení problémů, za to by však měla garantovat podmínky pro svobodné nalézání správných řešení. Zde se konečně, i když trochu nenápadně, objevuje skrytá moudrost demokracie. Ona připouští a svými zárukami v podstatě mlčky předpokládá, že většina se mýlí. Já se domnívám, že právě toto je moment, který demokracii posouvá na vyšší vývojový stupeň formy vlády oproti všem předchozím používaným. Tím vlastně říká, že kritériem optimálnosti řešení problémů není spokojenost určité vládnoucí vrstvy, dokonce ani jedné žijící generace, ale všeobecná spokojenost s životem abych tak řekl napříč věky, tedy skutečné objektivní společenské beneficium. Tato živná nejistota demokracie musí však mít svůj pevný rámec v právu. Ve chvíli, kdy společnost dospěje ke shodě, že určité postupy a hodnoty zasluhují normativnost, vyzvedává je z oblasti každodenních sporů a dává jim podobu práva. Těm elementárním pak podobu ústavy.

Ústava, domnívám se, svým zvláštním režimem přijetí a změny dává vzhledem k obyčejnému zákonu větší naději, že myšlenky v ní obsažené skutečně objektivně i subjektivně směřují k onomu společenskému beneficiumu. To je důvodem zvláštního postavení ústavy v hierarchii právního řádu.

¹ Šejvl, M. Právní argumentace Evropským soudním dvorem. In České právní myšlení a logika – minulost a perspektivy. Brno : Masarykova univerzita v Brně, 2003, s. 102 - 112.

Domníváme-li se, že svět a společnost se vyvíjí, že směřují odněkud někam, a že člověk může svým jednáním ovlivnit budoucnost k lepšímu, pak tedy mají cílová ustanovení ve skutečně fungujícím základním zákoně nezastupitelné místo. Snad by se dalo hovořit o rozdílu mezi svobodou vyjádřit myšlenku a svobodou uskutečnit myšlenku. Stát by neměl omezovat myšlenky, ale jejich uvádění do praxe. Tedy měl by zajistit ústavnost všech právních předpisů.

Zajištění ústavnosti právních předpisů s ohledem na státní cíle je však problematické. Právo nemůže poskytovat garanci správnosti myšlenky, to je čistě věc veřejnosti, věc politická. Právo by mělo v demokracii zajistit nejlepší možné podmínky pro vytváření a konkurenci myšlenek, mělo by být schopno myšlenky vyjádřit způsobem, který by nevzbuzoval pochybnosti a mělo by být schopno rozlišit co myšlenku rozvíjí a co jde proti ní. Když už se tedy stane nějaký cíl ve své potřebnosti natolik nepochybným, že je zakotven v ústavě, mělo by být právo schopno rozlišit co je v souladu s tímto cílem a co už nikoliv. To ovšem vyžaduje, aby orgány aplikující právo posuzovaly otázky, které svou odborností překračující hranice právní vědy. Tak nám vzniká otázka, zda je tradičně pojatý mechanismus *demokratického právního státu* vůbec schopen zajistit prosaditelnost státního cíle ve formě kontroly ústavnosti.

3. USTANOVENÍ O STÁTNÍCH CÍLECH V ÚSTAVĚ ČR A JEJICH PROSADITELNOST

Naše ústava obsahuje ucelenou soustavu hodnot avšak na ustanovení o cílech státu je poměrně skoupá (např. oproti socialistické ústavě z roku 1960). Cíle českého státu v podobě ústavních formulací nalézáme v preambuli, v ekologickém čl. 7 a ekonomickém čl. 98 odst. 1. Ústavy ČR. Nepřímo jsou cíle státu obsaženy i v rámci úpravy jednotlivých základních práv a svobod (zejména čl. 26 až 35 Listiny).² Politické koncepce schvalované vládou dostávají zpravidla, byť je zčásti, podobu právních předpisů. Při jejich přijímání v Parlamentu prochází kontrolou zákonodárského sboru a následně Ústavního soudu. Tím se uplatňuje role ústavního práva, které vytyčuje základní směry a meze politického rozhodování. Zákony a jiné právní předpisy obsahující formulaci zásad jednotlivých oblastí politiky státu tak mohou být kontrolovány z hlediska ústavnosti.³

Prosaditelnost cílových ustanovení jako měřítko kontroly ústavnosti byla však potvrzena teprve nálezem Ústavního soudu č. 278/2001 Sb (nezávislost ČNB).⁴

Zde je třeba poznamenat, že státní cíle obvykle nemají podobu veřejného subjektivního práva. Jsou objektivním právem, které váže stát a jeho orgány. Jedinec zde může uplatnit své nároky jen

² Filip, J. Ústavní právo České republiky. Brno : Masarykova universita a nakladatelství Doplněk, 1993, s. 104.

³ tamtéž, s. 150.

⁴ tamtéž, s. 104.

tehdy, když jsou obecné cíle státní činnosti konkretizovány v podobě základních práv.⁵

4. ROZBOR NÁLEZU ÚSTAVNÍHO SOUDU č. 278/2001 Sb. (NEZÁVISLOST ČNB)

Impulzem pro vznik nálezu byl návrh prezidenta republiky ze dne 22. prosince 2000 na zrušení některých ustanovení zákona o České národní bance (dále jen ZČNB). Vyzvednu pouze momenty, které ukáží jakým způsobem Ústavní soud posuzoval soulad obvyčejného zákona s konkrétním ustanovením o cíli státu. Státní cíl byl obsažen v ustanovení čl. 98 odst. 1 Ústavy ČR, které v době zasedání soudu znělo: „*Česká národní banka je ústřední bankou státu. Hlavním cílem její činnosti je péče o stabilitu měny; do její činnosti lze zasahovat pouze na základě zákona.*“⁶ Státní cíl je zde tedy výslovně uveden.

Ústavní soud (dále jen soud) zrušil ustanovení ZČNB, která byla v rozporu s obsahem hlavního cíle banky. Zákon zde omezil nezávislost ČNB ve prospěch exekutivy a legislativy. Po ústavně formální stránce jde o ústavní orgán v zásadě na rovnocenné úrovni k ostatním mocem. Z pohledu koncepce Ústavy lze ČNB považovat za samostatnou bankovní moc, moc svého druhu.⁷ Soud považuje právě tuto nezávislost banky za podmínku nutnou pro plnění ústavou předepsaného cíle jímž je *péče o stabilitu měny*. Uvedu v krátkosti změny, které přinesla novela ZČNB tak, aby bylo patrné jakým způsobem byla nezávislost ČNB omezena.

ZČNB mimo jiné:

- 1) rozděluje rozpočet banky jednak na provozní a investiční rozpočet a jednak na rozpočet, který se týká činností vykonávaných při zabezpečování hlavního cíle, přičemž schválení provozního a investičního rozpočtu zákon svěřuje Poslanecké sněmovně.
- 2) navrhování členů Bankovní rady svěřuje vládě.
- 3) stanovil, že „*Česká národní banka po dohodě s vládou stanoví inflační cíl a režim kursu české měny k cizím měnám.*“

V odůvodnění rozhodnutí soud konstatoval, že se celá věc dotýká problematiky zvláštního postavení centrální banky v ústavním systému demokratického právního státu. Při vysvětlování jak souvisí postavení banky s naplňováním uvedeného cíle odkazuje na politologické východisko ústavní konstrukce postavení ČNB, kterým je teorie dělby moci rozšířená o poznatky moderní konstitucionalistiky konce 20. století. Jako přirozený jev zde soud uvádí rozšiřování počtu pilířů státní moci s poukazem na ekonomický a technologický vývoj. Prorocky předpovídá obdobné

⁵ Filip, J. Ústavní právo České republiky. Brno : Masarykova universita a nakladatelství Doplněk, 1993, s. 151

⁶ Hendrych, D., Svoboda, C. a kol. Ústava České republiky - komentář. Praha : C. H. Beck, 1997, s. 171.

⁷ Klíma, K. a kol. Komentář k ústavě a listině. Plzeň : Aleš Čeněk, 2005, s. 503.

ústavní zakotvení „nějaké nejvyšší mediální rady“ a nabádá k modernizaci práva v souladu s vývojem reálného života.

Vcelku mne překvapilo jak se soud „bez obalu“, i když jen nepřímo prostřednictvím ekonomické teorie, vyjadřuje k fungování exekutivy v průběhu jejího volebního období:

*„Ústava ČR v roce 1992 reagovala na poznatky ekonomické teorie, podle které je úspěšnost ústřední banky státu při zajišťování stability měny, jejího kurzu, kontroly míry inflace výrazně ovlivněna její nezávislostí na exekutivě, která je zpravidla jednou za tři až čtyři roky nucena ucházet se o znovuzvolení před voliči. Něco jiného jsou proto záměry vlády před volbami, po volbách nebo uprostřed volebního období, a něco jiného jsou potřeby zajištění stability ekonomického růstu, nutnost zadlužování při provádění dlouhodobých investic atd.“*⁸

Soud připouští, že Ústava ČR výslovně o nezávislosti ČNB nehovoří, nicméně dochází k tomuto závěru historickým výkladem okolností přijetí Ústavy ČR, teleologickým výkladem pojmu „péče o stabilitu měny“ a systematickým výkladem hlavy VI. Ústavy ČR, kde je úprava ČNB oddělena od úpravy moci zákonodárné a výkonné.

Soud v odůvodnění upozorňuje na modernost Ústavy České republiky kde je přímo již upraveno postavení ústřední banky a její funkce a soud tedy může dovozovat obsahové složky ústavního postavení centrální banky přímo z Ústavy ČR samotné. Poukazuje, že Ústava je za to v mezinárodních srovnáních pozitivně hodnocena. Soud se taktéž odvolává na vývoj ústavní teorie v důsledku čehož přibývá ústav s takovou úpravou a na obdobné závěry judikatury států EU.

Soud v závěru připouští, že v praxi nemusí dojít k žádným sporným situacím. Ústavní soud však má za cíl jako orgán ochrany ústavnosti posoudit, zda je úprava v souladu s ústavními předpisy a konstatuje, že tento soulad zde dán není.

5. ZÁVĚR

Z výše uvedeného je patrné, jak Ústavní soud musel zhodnotit do jaké míry je zákon v souladu se státním cílem. Při stanovení konkrétního obsahu státního cíle musel soud argumentovat v širokém kontextu okolností, musel využít poznatků a pojmů z vědních oborů mimo oblast právní vědy. Lze očekávat že další vývoj bude klást stále větší nároky na posouzení problémů nejen z právní, ale i z odborné technické či společenské stránky. Právu skutečně nezbyvá než neustále reflektovat vývoj společnosti, chce-li zůstat i nadále platformou, na níž budou lidé řešit své spory.

⁸ Nález Ústavního soudu č. 278/2001 Sb.

POUŽITÁ LITERATURA

Šejvl, M. Právní argumentace Evropským soudním dvorem. In České právní myšlení a logika – minulost a perspektivy. Brno : Masarykova univerzita v Brně, 2003

Filip, J. Ústavní právo České republiky. Brno : Masarykova universita a nakladatelství Doplněk, 1993

Hendrych, D., Svoboda, C. a kol. Ústava České republiky - komentář. Praha : C. H. Beck, 1997

Klíma, K. a kol. Komentář k ústavě a listině. Plzeň : Aleš Čeněk, 2005

CITOVANÁ SOUDNÍ ROZHODNUTÍ

Nález Ústavního soudu č. 278/2001 Sb.