

Racionalita a proporcionalita právní regulace přijaté během nouzového stavu a další vybrané otázky teorie práva

Pavel Ondřejek

katedra teorie práva a právních učení
Právnické fakulty Univerzity Karlovy
ondrejek@prf.cuni.cz

25. 10. 2021

Literatura k tématu přednášky

- GERLOCH, Aleš: *Teorie práva*. 8. vyd., Plzeň: Aleš Čeněk, 2021.
- PROCHÁZKA, Radoslav, KÁČER, Marek: *Teória práva*. 2. vyd., Bratislava: C. H. Beck, 2019.
- ONDŘEJEK, Pavel: *Koncepce práva jako systému*. Praha: Wolters Kluwer, 2020.
- ONDŘEJEK, Pavel: Proporcionalita opatření přijímaných ve výjimečných stavech. Časopis pro právní vědu a praxi, roč. 28, č. 4, 2020, str. 613-629.

Osnova přednášky

- Právní normy a normativita
- Právo České republiky a jeho prameny
- Racionalita a proporcionalita právní regulace přijaté během nouzového stavu

I.

PRÁVNÍ NORMY A NORMATIVITA

Jak se liší právo od jiných normativních systémů?

- Frederick Schauer: „Právo nás nutí dělat něco, co bychom normálně nedělali, anebo nedělat něco, co bychom dělat chtěli.“
- Etymologie: právo (od slova přímý, lat. directus, něm. Recht, odvozená slova náprava, poprava,...), angl. law – něco, co bylo uloženo. Soubor pravidel, která byla uložena veřejnosti, aby se tímto způsobem chovali.
- Ve 20. století řada autorů odmítá striktní příkazovou teorii práva – právo nejsou jenom příkazy. Proto, aby právo fungovalo, musejí být příkazy internalizovány (musí je uznávat).
- K dalším požadavkům patří to, že právo má být rovněž přístupné, nemá se často měnit, nemá působit nazpět (retroaktivita).

Normy a normativita

- Základem práva jsou jednotlivá pravidla: právní normy



- Norma je výrazem určitého ideálu – nástroj představující určitý standard. Můžeme hodnotit, zda je výsledek práce stavebníka v souladu s normou anebo nikoliv.
- Normy v právu jsou pravidly chování. Také jde o určité ideály, kterými můžeme poměřovat, zda někdo jedná v souladu s normou (právně jedná) nebo proti normě (tedy jedná protiprávně).

Právní normy

- obecně závazné pravidlo chování, které je uznáváno a sankcionováno veřejnou mocí
- má preskriptivní charakter (obsahuje příkazy, zákazy a dovolení chování)
- právní norma x právní předpis

Příklad právní normy

- § 30 odst. 1 obč. zák.:
Plně svéprávným se člověk stává zletilostí.
- čl. 13 Ústavy ČR:
Hlavním městem České republiky je Praha.
- tzv. imperfektní normy:
§ 857 obč. zák.:
Dítě je povinno dbát svých rodičů.

Příklad právní normy

- Zákon č. 22/1930 Sb., o zásluhách
T. G. Masaryka

§ 1

- (1) T. G. Masaryk zasloužil se o stát.
- (2) Výrok tento budiž na věčnou paměť vtesán
do kamene v obou sněmovnách Národního
shromáždění.

Další prvky právního systému

- právní principy
- hodnoty v právu
- doktrína a judikatura jako stabilizační a transformační prvek v právu
- nenormativní části: preambule, legislativní zkratky, legální definice

Další prvky právního systému

PREAMBULE

My, občané České republiky v Čechách, na Moravě a ve Slezsku,

v čase obnovy samostatného českého státu,

věrní všem dobrým tradicím dávné státnosti zemí Koruny české
i státnosti československé,

odhodláni budovat, chránit a rozvíjet Českou republiku v duchu
nedotknutelných hodnot lidské důstojnosti a svobody
jako vlast rovnoprávných, svobodných občanů, kteří jsou si vědomi svých
povinností vůči druhým a zodpovědnosti vůči celku,
jako svobodný a demokratický stát, založený na úctě k lidským právům a
na zásadách občanské společnosti,
jako součást rodiny evropských a světových demokracií,

odhodláni společně střežit a rozvíjet zděděné přírodní a kulturní,
hmotné a duchovní bohatství,

odhodláni řídit se všemi osvědčenými principy právního státu,

prostřednictvím svých svobodně zvolených zástupců přijímáme tuto
Ústavu České republiky

Další prvky právního systému

HLAVA IV

VĚCI A JEJICH ROZDĚLENÍ

Díl 1

Všeobecná ustanovení

§ 489

Věc v právním smyslu (dále jen „věc“) je vše, co je rozdílné od osoby a slouží potřebě lidí.

Další prvky právního systému

(2) Soukromé právo spočívá zejména na zásadách,
že

- a) každý má právo na ochranu svého života a zdraví, jakož i svobody, cti, důstojnosti a soukromí,
- b) rodina, rodičovství a manželství požívají zvláštní zákonné ochrany,
- c) nikdo nesmí pro nedostatek věku, rozumu nebo pro závislost svého postavení utrpět nedůvodnou újmu; nikdo však také nesmí bezdůvodně těžit z vlastní neschopnosti k újmě druhých,
- d) daný slib zavazuje a smlouvy mají být splněny,
- e) vlastnické právo je chráněno zákonem a jen zákon může stanovit, jak vlastnické právo vzniká a zaniká, a
- f) nikomu nelze odeprít, co mu po právu náleží.

II.
PRÁVNÍ ŘÁD ČESKÉ REPUBLIKY
A JEHO PRAMENY

Hierarchická struktura vnitrostátního práva



Ústavní pořádek

- Ústava České republiky (úst. zák. č. 1/1993 Sb.)
- Listina základních práv a svobod (vyhl. pod č. 2/1993 Sb.)
- další ústavní zákony
- rigidita ústavy

Zvláštní ústavní záruka

- Čl. 9 odst. 2 Ústavy: Změna podstatných náležitostí demokratického právního státu je nepřípustná.
- Ústavní soud za použití tohoto ustanovení zrušil 10.9.2009 ústavní zákon o zkrácení 5. volebního období Poslanecké sněmovny.
- Ústavní pořádek tedy má dvě složky:
 - materiálního jádro ústavy a
 - zbylé části ústavního pořádku.

Další právní předpisy

- obecně závazné vyhlášky obcí a krajů v samostatné působnosti
- odvozené právní předpisy:
 - nařízení krajských a obecních rad
 - nařízení vlády
 - vyhlášky ministerstev
- právními předpisy nejsou interní předpisy, např. ve veřejné správě (pokyny, opatření...)

Hierarchická struktura vnitrostátního práva



Úplnější obrázek



Druhy pramenů práva

- právní předpisy
- normativní právní smlouvy (mezinárodní smlouvy)
- rozhodnutí soudu (zrušovací nálezy Ústavního soudu)
- v menší míře právní obyčej (ústavní zvyklosti, mezinárodněprávní obyčeje)
- ostatní prameny – zejm. právní principy

III.

**RACIONALITA A PROPORCIONALITA
PRÁVNÍ REGULACE
PŘIJATÉ BĚHEM NOUZOVÉHO STAVU**

Nouzový stav v letech 2020 a 2021 a předpisy v něm přijímané

- nouzový stav (12.3.2020 - 17.5., 5.10.-14.2.2021, 15.2.-27.2. (!), 27.2.-11.4.2021)
- právní předpisy
 - zákony (*lex voucher...*)
 - krizová opatření vlády podle krizového zákona
- opatření obecné povahy podle zákona o veřejné ochraně zdraví (později podle pandemického zákona – zák. č. 94/2021 Sb. ze dne 26.2.2021).

Dvě často kritizované vlastnosti přijatých opatření

- nepřiměřenost omezení základních práv (svobody pohybu, práva podnikat, práva na vzdělání ...).
- neodůvodněnost a s tím související nelogičnost, iracionalita právní úpravy.

Argumenty disproporcionalitou právní úpravy

- Princip proporcionality je ustálená doktrína ústavněprávní argumentace vyžadující, aby omezení práv nešla nad rámec toho, co je nezbytné k dosažení legitimního cíle (zde ochrana zdraví osob).
- Opora: opatření přijatá vládou v době nouzového stavu mohou omezovat práva jednotlivců, ovšem pouze **v mezích stanovených Listinou základních práv a svobod** (čl. 6 odst. 1 úst. zák. 110/1998 Sb.).
- Omezení základních práv tedy vyžadují zkoumání legitimacy a proporcionality přijatých opatření.

Argumenty disproporcionalitou právní úpravy

- Konkrétní argumenty disproporcionalitou:
- **opatření jsou příliš plošná** (např. plošné uzavírání škol a školek, následně selektivní uzavírání a otevírání některých ročníků škol a školek)
 - „Mimořádné opatření bylo dle názoru žalobkyně nepřiměřené, protože u dětí se nemoc covid-19 projevuje jen mírnými příznaky, a tedy se nejedná o zvlášť ohroženou skupinu. Naopak skutečnost, že děti nenavštěvují školu, může vést k ohrožení jejich prarodičů, kteří musí o děti ve zvýšené míře pečovat.“ (rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 7. 5. 2020 sp. zn. 10 A 35/2020, bod 4.)
 - Dalším příkladem je zákaz cestování mezi okresy v březnu a dubnu 2021 (např. individuální dopravou do vlastní nemovitosti).

Argumenty disproportionality právní úpravy

Z jiného hlediska se tvrdí, že jsou přijatá opatření disproporcionální, protože:

- **nereflektují jiné možnosti regulace, které omezují základní práva méně, avšak jsou způsobilé dosáhnout sledovaného cíle,**
- „Konečně stěžovatelka namítá, že jsou napadená opatření nepřiměřená – za efektivnější a méně omezující alternativu stěžovatelka považuje například zdravotní kontroly obyvatelstva ... “ (usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20, bod 10.);
- „Stěžovatel brojí proti omezení pohybu uvnitř státu a možnosti jej opustit. Porušení své svobody pohybu (a všech osob zdržujících se na území České republiky) spatřuje v nepřiměřeném uzavření hranic, lze-li například nařídít individuální karanténu po návratu ze zahraničí.“ (usnesení Ústavního soudu ze dne 5. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 13/20, bod 12.)

Argumenty disproportionality a absencí zdůvodnění právní úpravy

Souvislost mezi nepřiměřeností a absencí zdůvodnění (založeném na odborných informacích):

- „Stěžovatel souhlasí s nezbytností provedení určitých opatření a uvědomuje si, že je třeba důsledně chránit slabší jedince ve společnosti. Nelze tak ovšem činit absolutně na úkor veškerého dalšího života společnosti. Jakkoli proto považuje některé kroky vlády za nezbytné a samozřejmě se jim rád podřídí, vždy musí jít o kroky odůvodněné, podložené odbornými informacemi.“
(usnesení Ústavního soudu ze dne 5. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 10/20, bod 11.)

Princip proporcionality – specifika přezkumu opatření ve výjimečném stavu

- Míra nejistoty ohledně řady proměnných, které mají být přezkoumávány. Za této situace je vhodné:
 - aplikovat princip předběžné opatrnosti;
 - i po téměř dvou letech existuje určitá míra nejistoty ohledně míry šíření nemoci COVID-19, dopadů prodělání této nemoci na zdraví, rizikové faktory a definování okruhu zranitelných osob, apod.)
 - uplatňovat zvýšenou míru zdrženlivosti vůči expertnímu posouzení řady otázek;
 - reflektovat skutečnost, že míra nejistoty se může měnit v čase (je možná následná protiústavnost původně proporcionálního opatření).

Požadavek zdůvodnění a racionality právní úpravy

- Podle zákonných předpisů musejí být opatření ministerstva zdravotnictví a krajských hygienických stanic zdůvodněna (absence zdůvodnění vede ke zrušení opatření Nejvyšším správním soudem).
- U zákonů a vládních opatření se zdůvodnění opírá o požadavek legitimacy veřejné moci (zásah do práv má být ospravedlněn).
- Současné právo má několik zdrojů legitimacy:
- Jedním z nich je i racionalita, ale důležitým zdrojem je také demokratická legitimita a dále například soulad s hodnotami (lidskými právy).

Závěry

- Přes požadovanou zdrženlivost a mírnost při přezkumu lze požadovat přezkum proporcionality každého přijatého opatření.
- Dále je potřeba vyžadovat přezkum v čase s ohledem na to, zda v minulosti zdůvodněná přiměřenost opatření stále trvá.
- Opatření mají být zdůvodněna, což má vliv na jejich akceptaci, racionalitu i legitimitu.
- V případě sporu můžeme vyžadovat podrobné zdůvodnění proporcionality daného opatření v době jeho přijetí (ze strany orgánu, který opatření vydal), jakkoliv prvotní argument o tvrzené nepřiměřenosti musí předložit stěžovatel.

Děkuji za pozornost.

ondrejek@prf.cuni.cz