PROMĚNY PRÁVA A JEJICH DOPADY NA POLITIKU

JAN WINTR*

1. VÝCHOZÍ STAV

Hovoříme-li o recentních proměnách vztahu politiky a práva, je dobré si nejprve vylíčit výchozí stav. Takové líčení výchozího stavu je samozřejmě jen hrubou idealizací, jíž je těžko možné připisovat znaky dlouhodobosti. Stejně jako viktoriánská Anglie nemůže být považována za staletý vzor rodinných vztahů a sexuální morálky západního světa, podobně lze poukazovat na efemérnost níže vylíčeného modelu parlamentního režimu s dominantní legislativní tvorbou práva. Obojí podléhá dějinnosti.[1] Se značnou dávkou obezřetnosti je snad ale možné líčit současný vztah práva a politiky na pozadí onoho historického modelu.

Osvícenské monarchie a revoluce z konce 18. století a první poloviny 19. století postupně odstranily pluralitu pramenů práva a namísto pestrého konglomerátu obyčejů, soudních výroků a panovnických a sněmovních předpisů učinily dominantním pramenem moderního kontinentálního práva zákon.[2] Zákon byl pak konkretizován prováděcími předpisy vlády, ministerstev a dalších správních úřadů,[3] soudům bylo výslovně zapovězeno rozhodovat způsobem obecně závazným (srov. např. § 8 a 12 ABGB).

V druhé polovině 19. století a zvláště v období po první světové válce se na evropském kontinentě prosazoval parlamentní režim,[4] jehož prototypem byla Velká Británie. Oproti stavovským monarchiím se smíšenou vládou a prezidentské republice v USA je v parlamentním režimu politická sféra ovládána jedním motorem[5] – parlamentní většinou, která ovládá legislativu a skrze vládu odpovědnou parlamentu i exekutivu.

---

* Autor působí jako docent na katedře teorie práva a právních učení Právnické fakulty UK, externě vyučuje na Fakultě sociálních věd UK a Filosofické fakultě UK.

1 GADAMER, H.-G.: *Problém dějinného vědomí*. Praha, 1994, s. 7. Podle Gadamera je charakteristickým prvkem myšlení moderního člověka dějinné vědomí jakožto „*privilegium moderního člověka, který si plně uvědomuje dějinnost všeho přítomného i relativnost všech názorů*".

2 Srov. např. GERLOCH, A. – MARŠÁLEK, P. (eds.): *Zákon v kontinentálním právu*. Praha, 2005.

3 Srov. důkladně o podzákonné normotvorbě KYSELA, J.: *Zákonodárství bez parlamentů*. Praha, 2006.

4 K upřednostňování pojmu „parlamentní režim" srov. KUBÁT, M.: *Současná česká politika*. Brno, 2013, s. 17.

5 Takto charakterizuje politolog G. Sartori parlamentní režim oproti prezidentskému a poloprezidentskému. Srov. SARTORI, G.: *Srovnávací ústavní inženýrství*. Praha, 2001, s. 157 a násl. Není bez zajímavosti, že Francie se zkrácením volebního období prezidenta ze 7 na 5 let a rozhodnutím konat prezidentské

Přinejmenším teoreticky tedy v první polovině 20. století o obsahu práva zcela rozhoduje parlamentní většina a její vláda (odhlédneme-li např. od faktického vlivu byrokracie). Neexistují ústavní soudy rušící zákony pro rozpor s ústavou, nebo jsou reálně velmi slabé. Judikatura soudů nemá precedenční charakter. Ústavy sice obsahují články o občanských a politických právech,[6] jsou však považovány za pouhé „mono-logy zákonodárcovy" (výraz prvorepublikového právního teoretika *Františka Weyra*). V tehdejším pojetí svrchovanosti státu mezinárodní právo zpravidla nemá přímý účinek a nestává se součástí vnitrostátního právního řádu.

Tento monopol parlamentní většiny na tvorbu práva je dnes v mnohých ohledech prolamován. Jak ovlivňuje tento trend politiku? Nejprve se ale krátce věnujme jednotlivým faktorům oslabujícím monopol parlamentní většiny na tvorbu práva.

2. OMEZENÍ PARLAMENTNÍ TVORBY PRÁVA

Parlamentní tvorbu práva dnes omezují především (a) ústavní principy a normy interpretované ústavními soudy, (b) mezi nimi zvláště základní práva a svobody, (c) v Evropě významně Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod a její interpretace Evropským soudem pro lidská práva (ESLP), (d) mezinárodní smlouvy s přímým účinkem a aplikační předností před zákonem a (e) zvláště intenzivně pak právo Evropské unie, primární i sekundární, interpretované Evropským soudním dvorem.

V Evropě se soudní kontrola ústavnosti důsledně prosadila až po druhé světové válce. Po první světové válce ústavy Československa a Rakouska sice důsledně odlišily ústavní a obyčejné zákony a zřídily specializovaný orgán, ústavní soud,[7] aby přezkoumával ústavnost zákonů. Ovšem až Základní zákon Spolkové republiky Německo (GG) z roku 1949 (a zákon o Spolkovém ústavním soudu z roku 1951) zakotvil ústavní soudnictví dnešního typu. Ústavní normy a principy (a zvláště ty lidskoprávní) jsou od té doby přímo aplikovatelné – podle čl. 1 odst. 3 GG základní práva zavazují moc zákonodárnou, výkonnou i soudní jako bezprostředně platné právo. Ústavní normy prozařují do celého právního řádu a ústavní soud může rušit veškeré normativní akty (zákony, podzákonné předpisy) pro rozpor s relativně abstraktními ústavními (zejména lidskoprávními) normami. A nejen to. Spolkový ústavní soud získal i pravomoc rozhodovat o ústavních stížnostech, které může podat kdokoli s tvrzením, že je poškozen veřejnou mocí v některém svém základním právu (čl. 93 odst. 1 č. 4a GG). Ústavní soud tak může rušit i protiústavní individuální akty (rozsudky, úřední rozhodnutí). Moc soudů tak po druhé světové válce významně vzrostla. Německý model ústavního soudnictví, který

---

a parlamentní volby ve velmi blízkém termínu vrací od roku 2002 od dvoumotorového systému de facto k jednomotorovému, který tak sdílejí dnes v zásadě všechny evropské státy.

6 Hospodářská, sociální a kulturní práva se většinou objevují až po druhé světové válce, výjimkou je německá ústava z roku 1919. Srov. WAGNEROVÁ, E. – ŠIMÍČEK, V. – LANGÁŠEK, T. – POSPÍŠIL, I. a kol.: *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha, 2012, s. 628.

7 K tomu československému srov. LANGÁŠEK, T.: *Ústavní soud Československé republiky a jeho osudy v letech 1920–1948*. Plzeň, 2011; a OSTERKAMP, J.: Ústavní soudnictví v meziválečném Československu. *Právník*, 2007, č. 6, s. 585–616.

skýtá ústavnímu soudu nejširší pravomoci, převzalo začátkem 90. let Československo a po něm i samostatná Česká republika.

Ústavní meze jsou přitom často pro zákonodárce citelnou překážkou. Činností ústavních soudů se prostor pro zákonodárce zmenšuje. Například německý politolog *Klaus von Beyme* při analýze 150 klíčových zákonodárných aktů Spolkového sněmu v letech 1949–1994 uvádí, že 40 % z nich bylo napadeno před Spolkovým ústavním soudem a u 34,2 % z nich byla shledána protiústavnost.[8]

Český Ústavní soud už ve své historii zrušil řadu významných zákonů nebo jejich ustanovení, a to jak z procesních, tak z obsahových důvodů. Řada významných legislativních aktů vládní koalice ODS, TOP 09 a VV z let 2010–2013 narazila (přinejmenším částečně) u Ústavního soudu. Z důvodu zneužití stavu legislativní nouze byly zrušeny zákon č. 347/2010 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s úspornými opatřeními v působnosti Ministerstva práce a sociálních věcí (nálezem Pl. ÚS 55/10, č. 80/2011 Sb.), a zákon č. 348/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 96/1993 Sb., o stavebním spoření (nálezem Pl. ÚS 53/10, č. 119/2011 Sb.). Z obsahových důvodů bylo Ústavním soudem zrušeno mj. retroaktivní zdanění státního příspěvku ve stavebním spoření (týmž nálezem), zavedení bezplatné povinné práce nezaměstnaných (nálezem Pl. ÚS 1/12, č. 437/2012 Sb.), zvýšení poplatku za pobyt v nemocnici z 60 na 100 Kč (nálezem Pl. ÚS 36/11, č. 238/2013 Sb.) a omezení pravomoci obcí regulovat provoz hracích automatů (nálezem Pl. ÚS 6/13, č. 112/2013 Sb.).

Český zákonodárce se dále musí držet v mezích dynamicky se rozvíjející judikatury ESLP, interpretující Evropskou úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod. Nezřídka jsou měněny české zákony přímo v důsledku judikatury ESLP.

Postup ESLP proti průtahům v soudním řízení se projevil v novele zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci zákonem č. 160/2006 Sb. a později v novele zákona o soudech a soudcích zákonem č. 9/2009 Sb. Novela občanského soudního řádu č. 295/2008 Sb. zase reagovala na několik rozsudků ESLP ohledně řízení ve věcech péče o děti. Rozsudek *Rashed proti České republice* (stížnost č. 298/07) vedl ke změně azylového zákona (zákonem č. 303/2011 Sb.).

Nepřímý vliv na české zákonodárství mohou mít i rozsudky ESLP vůči jiným státům. Dlouhotrvající nečinnost zákonodárce ve věci deregulace nájemného byla ukončena přijetím zákona č. 107/2006 Sb., o jednostranném zvyšování nájemného z bytu, přičemž důležitou úlohu sehrál tlak Ústavního soudu a rovněž první rozsudek ESLP *Hutten-Czapska proti Polsku* z února 2005 (stížnost č. 35014/97).

Povinnost České republiky reagovat na rozsudky ESLP vyplývá přímo z Evropské úmluvy. V čl. 46 Úmluvy se státy zavázaly řídit se konečnými rozsudky Soudu ve všech sporech, jichž jsou stranami. Na výkon rozsudků dohlíží Výbor ministrů a domnívá-li se, že se stát odmítá rozsudkem řídit, může se po formální výzvě adresované danému státu obrátit na ESLP. Jestliže pak ESLP shledá, že se stát rozsudkem neřídí, „*postoupí věc Výboru ministrů ke zvážení opatření, jež mají být přijata*“.[9]

---

[8] BEYME, K. von: *Der Gesetzgeber. Der Bundestag als Entscheidungszentrum*. Opladen, 1997, s. 304.

[9] K vlivu Evropské úmluvy a ESLP na české právo srov. mj. BOBEK, M. – KMEC, J. – KOSAŘ, D. – KRATOCHVÍL, J. a kol.: *Dvacet let Evropské úmluvy v České republice a na Slovensku*. Praha, 2013; KMEC, J. – KOSAŘ, D. – KRATOCHVÍL, J. – BOBEK, M.: *Evropská úmluva o lidských právech. Ko-*

Na základě čl. 10 Ústavy, ve znění ústavního zákona č. 395/2001 Sb., jsou vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva. Mezinárodní závazky České republiky v podobě ratifikovaných mezinárodních smluv dále omezují volnost parlamentní tvorby práva.

Patrně nejvýznamnějším omezením volnosti českého zákonodárce vůbec jsou závazky vyplývající z členství České republiky v Evropské unii. Česká republika je vázána jak Smlouvou o Evropské unii, Smlouvou o fungování Evropské unie a dalšími prameny primárního práva EU, k nimž přistoupila, tak především akty sekundárního práva EU.

Hlavním nástrojem orgánů EU jsou totiž legislativní akty. Politické cíle jsou vtělovány do legislativních aktů, jejichž provádění a uvádění do praxe zůstává především na členských státech. Evropská komise pak jen kontroluje, zda jsou akty členskými státy řádně uplatňovány. Odhaduje se, že více než polovina norem platných na území členských států vyplývá z evropského práva nebo je jím jinak ovlivněna. O rozsahu tohoto ovlivnění vypovídá i statistika vládních návrhů zákonů v Poslanecké sněmovně, které vláda označila značkou „EU" jako návrhy, které mají alespoň částečně implementační charakter. Poznámkou „EU" bylo označeno v 3. volebním období (1998–2002) téměř 42 % návrhů zákonů, ve 4. a 5. volebním období (2002–2006 a 2006–2010) shodně přes 45 % návrhů a v 6. volebním období (2010–2013) dokonce přes 48 % vládních návrhů zákonů.[10] Konečný výklad primárního i sekundárního práva EU náleží Evropskému soudnímu dvoru, jehož judikatura tak českého zákonodárce může dále omezovat.

3. VLIV OMEZENÍ PARLAMENTNÍ TVORBY PRÁVA NA POLITIKU

Omezení možnosti volených politiků tvořit právo tedy vyplývá z ústavního, mezinárodního i evropského práva a z judikatury ústavních, mezinárodních a evropských soudů. Nejedná se ale jen o omezení prostoru pro demokratické rozhodování. Tyto ústavněprávní, mezinárodněprávní a evropskoprávní limity parlamentní tvorby práva lze chápat též jako vymezení prostoru elementárního hodnotového konsensu, v kterémžto prostoru se pak každodenní politika odehrává.[11]

Základní práva jsou právní pozice tak důležité, že jejich zaručení nebo nezaručení nelze přenechat pouze parlamentní většině, říká přední německý právní teoretik Robert Alexy.[12] Tento fakt se zpravidla respektuje i při ústavním zakotvení referenda. I v ze-

---

mentář. Praha, 2012, a dva články BLAŽKOVÁ, K.: Argumentace judikaturou ESLP u Ústavního soudu; a PYSK, V.: Vybrané aspekty judikatury ESLP proti České republice In: WINTR, J. – ANTOŠ, M. (eds.): Ústavní právo v mezinárodním kontextu. Praha, 2013, s. 87–94 a 95–112.

[10] KOLÁŘ, P. – KYSELA, J. – SYLLOVÁ, J. et al.: *Parlament České republiky*. 3. vyd. Praha, 2013, s. 464.

[11] Stranou v této úvaze ponechávám možnost příslušnou procedurou změnit ústavu či vystoupit z Evropské unie.

[12] ALEXY, R.: *Theorie der Grundrechte*. 3. vyd. Frankfurt,1996, s. 406.

mích, kde se referenda konají, je zpravidla vyloučeno konat referenda o rozsahu základních práv a svobod.[13]

Elementární hodnotový konsensus na základních principech ústavy, na respektu k základním právům a svobodám a na vůli být členem Evropské unie nemusí znamenat reálné omezení volnosti parlamentní tvorby práva, protože naprostá většina poslanců se k těmto principům a hodnotám hlásí. Příznivci omezení základních práv a svobod určitým skupinám obyvatel a zastánci vystoupení z Evropské unie stojí ve všech evropských zemích na okraji politického spektra. Mnohem početnější skupiny politiků a nositelů politických názorů však mohou vnímat jako omezení prostoru pro svoji politickou vůli konkrétní výroky ústavních a evropských soudů k jednotlivým problémům. Pravomoc soudů v těchto oblastech (byť o míře potřebného sebeomezení soudů zásadou *self-restraint* lze stále diskutovat) však je uznávanou zárukou oněch v principu konsensuálně přijímaných hodnot, jako je lidská důstojnost, úcta k lidským právům a myšlenka mírové spolupráce evropských národů. Parlamentní politický střet se pak odehrává na užším hřišti.

Dalším důsledkem tohoto omezení volnosti parlamentní tvorby je ale vyšší míra složitosti právních předpisů. Politická vůle musí být do zákona vtělena tak, aby vyhověla náročným požadavkům právního státu, širokým interpretacím řady základních práv a svobod i souladu se stále rostoucí masou evropského unijního práva. Jak roste složitost přijímaných zákonů, nabývá na složitosti i politická debata o nich. K větší složitosti práva i politické debaty přispívají i další faktory. Oproti první polovině dvacátého století dnes právo vytváří a reguluje složité systémy sociálního zabezpečení, ochrany životního prostředí, s technologickým pokrokem roste i potřeba regulace bezpečného zacházení s nimi, atd.

Skutečná politická rozhodnutí jsou pak nezřídka skryta v mase technických předpisů. Za odstrašující případ netransparentních, avšak dalekosáhlých změn (nehodnotím obsah, jen proceduru) lze považovat zásadní změny daňového práva doprovázející nový občanský zákoník, které nalezneme v zákonném opatření Senátu č. 344/2013 Sb., o změně daňových zákonů v souvislosti s rekodifikací soukromého práva. Toto zákonné opatření novelizuje 41 zákonů, přičemž změna zákona o daních z příjmů má 843 novelizačních bodů a změna zákona o dani z přidané hodnoty 317 bodů. Bylo přitom přijímáno v časové tísni. Původní stejnojmenný vládní návrh zákona (sněmovní tisk 1004) byl předložen Poslanecké sněmovně 24. 4. 2013, dne 15. 5. 2013 prošel prvním čtením. Rozpočtový výbor se mu věnoval pouhé tři týdny a 7. 6. 2013 se k němu usnesl. V politicky turbulentní době proběhlo čtení druhé (18. 6.) a třetí (8. 8.). Senát však návrh zákona 12. 9. 2013 zamítl a Rusnokova vláda 25. 9. předložila Senátu návrh velmi podobného zákonného opatření (senátní tisk 184), 10. 10. ho Senát schválil.

Netřeba ani dodávat, že nepřehledná, technicistní legislativa je eldorádem pro nejrůznější lobbistické tlaky.

V důsledku složitosti se však politika dostává na úroveň obtížně komunikovatelnou voličům. Potom hrozí, že ve volbách se reálná politická témata vytrácejí a volby se sta-

[13] Srov. např. v čl. 93 odst. 3 slovenské ústavy: „*Predmetom referenda nemôžu byť základné práva a slobody…*“

nou soubojem tváří a hesel, v němž významnou úlohu sehrává populismus. Rozevírají se také nůžky mezi hesly volební kampaně a reálnými úkoly vládních činitelů. Bez ohledu na témata volebních kampaní jsou vedoucí politici často stavěni před neočekávané, dosud neznámé krize, v nichž každá varianta řešení je náročná a riskantní. Příkladem je nepochybně fiskální krize v eurozóně, ale také různé hrozící epidemie přenášené zvířaty. Z vrcholných politiků se pak stávají manažeři rizika,[14] každopádně jsou nuceni činit závažná rozhodnutí, která však nebyla předestřena voličům ve volebních kampaních, neboť krizová situace vyvstane náhle a je třeba ji řešit.

Ekonomická krize radikalizuje politické nálady. Ostatně řada revolucí měla své ekonomické příčiny. Platí to jak pro katastrofální stav francouzské státní pokladny před Velkou francouzskou revolucí, tak třeba i pro sérii arabských revolucí na přelomu let 2010–2011. Není bez zajímavosti, že z 21 požadavků polského odborového hnutí Solidarita ze 17. srpna 1980 naprostá většina měla charakter hospodářský a sociální, včetně snížení důchodového věku žen na 50 let a mužů na 55 let.[15] Dnes může být politickým důsledkem hospodářských problémů frustrace ze zmíněného zúžení politického hřiště a volba extrémů – politických sil otevřeně útočících na etnické menšiny (maďarský Jobbik, slovenský župan *Marian Kotleba*, český Úsvit přímé demokracie *Tomia Okamury*) nebo stran výrazně eurokritických (srov. 4,7 % pro Alternative für Deutschland v německých volbách v září 2013).

Jiným důsledkem politického hřiště zúženého lidskoprávními mantinely je obtížná napravitelnost závažných politických rozhodnutí, jimiž se stát zavazuje, nebo určité systémy nastavují na dlouhá desetiletí dopředu. Příklady z české politiky posledních let jsou důchodová reforma, podpora solárních elektráren a církevní restituce.

Zvláště zákon č. 428/2012 Sb., o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi, přijatý proti vůli opozice a přes zamítnutí Senátu těsnou většinou 102 poslanců v noci ze 7. na 8. listopadu 2012, znamená rozsáhlé majetkové závazky státu na třicet let dopředu, a setkal se s poměrně ostrou kritikou za zvýhodňování církví oproti jiným restituentům.[16] Pravicová koalice si patrně byla vědoma chybějícího politického i společenského konsensu na rozsahu církevních restitucí, a tak se pokusila co nejvíc „zaminovat" pole pro případné úpravy rozsahu zejména finančních náhrad v budoucnu.[17] Snahy o snížení rozsahu finančních náhrad po nabytí účinnosti zákona tak mohou

---

[14] Srov. výklady německého sociologa o rizikové společnosti, např. BECK, U.: *Riziková společnost*. Praha, 2004.

[15] Srov. např. http://www.solidarnosc.org.pl/pl/21-postulatow-1.html.

[16] Srov. i argumenty navrhovatelů v nálezu Ústavního soudu k tomuto zákonu (Pl. ÚS 10/13, č. 177/2013 Sb.).

[17] Srov. bezprecedentní „smlouvy" podle občanského zákoníku o této nepochybně veřejnoprávní materii podle § 16 zákona č. 428/2012 Sb.: „§ 16 Smlouva o vypořádání (1) O majetkovém vyrovnání uzavře stát s každou dotčenou církví a náboženskou společností smlouvu o vypořádání. Na smlouvu o vypořádání podle tohoto zákona se použijí ustanovení občanského zákoníku, s výjimkou ustanovení o neplatnosti a odporovatelnosti právních úkonů, ustanovení o změně v osobě dlužníka nebo věřitele, nejde-li o právní nástupnictví, a dále s výjimkou ustanovení o zániku závazku bez uspokojení věřitele, zejména ustanovení o odstoupení od smlouvy, ustanovení o výpovědi a ustanovení o nemožnosti plnění. Ohledně vyplacení finanční náhrady má stát postavení dlužníka a dotčená církev a náboženská společnost postavení věřitele. Proti pohledávce na finanční náhradu nebo splátce finanční náhrady není přípustné započtení, ani výkon rozhodnutí nebo exekuce. (2) Vedle náležitostí podle odstavce 1 je součástí smlouvy o vypořádání
a) výslovné ujednání o tom, že uzavřením smlouvy o vypořádání jsou veškeré nároky dotčené církve a náboženské společnosti za původní majetek registrovaných církví a náboženských společností, jenž

narážet právě na principy právního státu a základní práva a svobody, jako jsou zákaz retroaktivity, ochrana vlastnického práva a ochrana legitimního očekávání.

Prosazování takových závažných a často nevratných politických rozhodnutí bez potřebného širokého konsensu může vyvolávat dlouhodobé animozity ve společnosti, ztěžovat hledání politických kompromisů do budoucna a (byť spíš jen jako vedlejší efekt) vyvolávat též nedůvěru k právu, které se může jevit jako neschopné vyhovět společenské poptávce.

4. CO S TÍM?

Ukazuje se, a nejen v naposled zmíněném případě, že na právo jsou leckdy kladena očekávání, jimž nemůže dostát. Právo nemůže zároveň na jedné straně posilovat elementární hodnotový konsensus, nezbytný k fungování společnosti, a na druhé straně být všemocným nástrojem k prosazení vůle aktuální politické většiny. Očekávání kladená na právo rostou také v důsledku slábnutí jiných normativních systémů, jako je náboženství a morálka.[18]

Právo, které má zajišťovat nejen právní jistotu, ale i spravedlnost a ochranu důležitých hodnot, jako je svoboda a lidská důstojnost, však nevyhnutelně produkuje závěry, na nichž neexistuje shoda a které se stávají předmětem kritiky. Kolize mezi jednotlivými principy a hodnotami (typicky základními právy navzájem nebo základními právy a veřejnými dobry) se řeší poměřováním, jehož výsledek v jednotlivém případě nemusí být pro každého přesvědčivý.[19]

Rozšiřováním normativního obsahu ústavy (v poslední době se vedle zakotvování dalších lidských práv či rozšiřování zákazu diskriminace hovoří i o ústavních překážkách proti dalšímu zadlužování[20]) se pochopitelně rozšiřuje vliv soudů a zužuje volnost parlamentní tvorby práva. Již zmiňovaný německý právní teoretik *Robert Alexy* vyjadřuje tuto konkurenci parlamentu a soudů úvahou o dvojím typu reprezentace lidu v de-

---

se stal v rozhodném období předmětem majetkové křivdy v důsledku některé ze skutečností uvedených v § 5, který se podle tohoto zákona nevydává, vypořádány s tím, že vydávání věcí podle tohoto zákona není tímto ujednáním dotčeno,

b) výše finanční náhrady,

c) ujednání o tom, že finanční náhrada bude vyplacena formou třiceti bezprostředně po sobě následujících ročních splátek,

d) ujednání o tom, že nesplacená částka finanční náhrady bude každoročně zvýšena za podmínek a postupem podle § 15 odst. 5,

e) ujednání o tom, že závazek vyplatit finanční náhradu nemůže bez dohody smluvních stran zaniknout jinak než splněním,

f) závazek státu, že bude vyplácet příspěvek na podporu činnosti dotčené církve a náboženské společnosti podle § 17,

g) ujednání o tom, že účel této smlouvy se řídí tímto zákonem ve znění účinném ke dni uzavření smlouvy.

(3) Za stát uzavírá smlouvu o vypořádání s každou dotčenou církví a náboženskou společností vláda…“

18 Srov. MARŠÁLEK, P.: *Právo a společnost*. Praha, 2008, s. 35–39.

19 K poměřování zevrubně ONDŘEJEK, P.: *Princip proporcionality a jeho role při interpretaci základních práv a svobod*. Praha, 2012.

20 Srov. např. ŠIMÍČEK, V. (ed.): *Finanční ústava*. Brno, 2013.

mokratickém právním a ústavním státě – demokratické reprezentace lidu parlamentem a argumentativní reprezentace lidu ústavním soudem.[21]

K posilování role soudů vede i složitost a leckdy rozpornost právních předpisů a rovněž důraz na hodnotový základ práva,[22] jenž se v metodologii interpretace práva projevuje posilováním teleologického výkladu.[23] Větší prostor pro soudní výklad práva jako hodnotově koherentního systému může být v jednotlivých případech též větším prostorem pro svévoli soudů.

Přesto jsem přesvědčen, že výše popsaná omezení volnosti parlamentní tvorby jsou ve své podstatě rozumná a že děsivé zkušenosti s totalitními režimy a ničivými válkami 20. století nás učí, že je vhodné chránit základní práva a svobody a klíčové principy právního státu i proti vůli parlamentní většiny[24] a usilovat o mírovou spolupráci národů třeba i formou nadnárodních svazků států (*Staatenverbund*), jako je Evropská unie.

Za nejlepší způsob řešení právních a politických problémů, nastíněných v tomto článku, považuji tedy příslovečnou práci drobnou, každodenní usilování o přehlednější, jasnější a kvalitnější zákony, o přesvědčivé a dobře uvážené a odůvodněné soudní rozsudky, o čitelnou a transparentní politiku, o trpělivé hledání širšího konsensu u otázek s dlouhodobými a nevratnými důsledky, o vyjasňování úlohy práva a politiky i jednotlivých jejich institucionálních aktérů. Zvláště to poslední je významným společným úkolem právní vědy a sociálních věd.

CHANGES IN LAW AND THEIR IMPACTS ON POLITICS

Summary

The article deals with current changes in law and legislation and its impact on politics. It shows that present-day lawmaking is not unlimited as it was in history and that lawmaking constrictions spring mainly from human rights and judicial decisions (both passed by ECHR/ECJ and state supreme courts). The author shows which consequences for politics arise from grounds of constrictions and offer solve the problems by patient work and clarifying role of law and politics.

Key words: changes of law, law and politics

Klíčová slova: změny práva, právo a politika

---

21 ALEXY, R.: Balancing, Constitutional Review, and Representation. *International Journal of Constitutional Law*, 2005, Vol. 3, Iss. 4, s. 572–581.

22 Srov. v nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS 13/93 (č. 14/1994 Sb.) slavnou pasáž: „*Naše nová Ústava není hodnotově neutrální*…"

23 Srov. WINTR, J.: *Metody a zásady interpretace práva*. Praha, 2013, zejm. šestou a sedmou kapitolu.

24 Opět ponechávám stranou otázku, do jaké míry smí ústavní většina podstatně proměnit základní principy ústavy a jak legitimní jsou slavné „klauzule věčnosti". Názor kritický ke klauzulím věčnosti srov. např. v PROCHÁZKA, R.: *Ľud a sudcovia v konštitučnej demokracii*. Plzeň, 2011, názor spíše hájící neporušitelnost jádra ústavy např. v KYSELA, J.: *Ústava mezi právem a politikou. Úvod do ústavní teorie*. Praha, 2014.