

# Princip svrchovanosti lidu contra princip svrchovanosti zákona v pojetí judikatury ústavního soudu a jejich poměr v moderním právním státě \*

Jan Pinz\*\*

## INTRODUCTIO

V judikátech Ústavního soudu České republiky se objevuje dichotomie svrchovanost zákona – svrchovanost lidu. S poukazem na konstituovaný předpoklad, že Ústava České republiky je založena na koncepci ústavního státu, se setkáváme s tvrzením neopominutelnosti, resp. nadřazenosti politických principů nad principy pouze právními. Z této premisy se pak konkluduje, že české právo není založeno na svrchovanosti zákona, nýbrž na svrchovanosti lidu.<sup>1</sup>

V textu zmíněných judikátů se dále uvádí, že hodnoty a principy, o které se politický režim opírá nejsou jen právní, ale především politické povahy. Zároveň se zde proklamuje, že tyto politické principy (svrchovanost lidu, reprezentativní demokracie, právní stát) jako principy politické organizace společnosti nejsou normativně beze zbytku definovatelné, ačkoli pozitivněprávní úprava z nich vychází.

Princip svrchovanosti lidu se tu vysvětluje tak, že lid je nositelem nadstátní moci, tedy moci konstitutivní, zatímco zákonodárny sbor – representant lidu je nositelem moci konstituované a institucionalisované již uvnitř státu. Zákon je tedy chápán jako pouhý produkt moci konstituované. V té souvislosti se dále dovozuje, že nadřazenost zákonů nižším právním předpisům neznamena ještě jejich svrchovanost a že ani zákonodárna kompetence moci zákonodárné neznamena svrchovanost zákona. Úvahy autorů judikátu vyúsťují v závěr, že v České republice není právo a spravedlnost předmětem volné dispozice zákonodárce, a tím ani zákona, protože zákonodárce je vázán určitými základními hodnotami, jež Ústava prohlašuje za nedotknutelné. Konečně z tohoto postulátu se konsekventně podává tvrzení, že v ústavním státu, kterým je Česká republika, již neexistují svrchovanosti, nýbrž jen kompetence.

## I. K SVRCHOVANOSTI ZÁKONA

Ideál vlády zákona je spojován s idejí právního státu. Nahrazení vlády lidí vládou zákona je značným zúžením prostoru pro libovůli. Významný britský právní učenec Albert Venn Dicey proslul svými principy moderní konstituce. Byly jimi svrchovanost parlamentu, vláda zákona a koexistence zákona s konstituční konvencí. Vládu zákona pokládal za klasickou podmínku konstituční demokracie.: „La ley est le plus haute inheritance que le roy ad car par la ley, il meme et toutes ses sujetes sont ruls“ (Zákon je největším dědictvím, které král má. Neboť skrze zákon se vládne jemu samému a všem jeho podřízeným). Vládě zákona přisuzoval tři významy. Jednak vyloučení libovůle moci, jednak rovnost lidí před soudy a úřady a zamezení výjimek a konečně ústavnost práv a svobod určených zákony.<sup>2</sup>

Ovšem rovnost před zákonem je nejdůležitějším praktickým výrazem politické rovnosti. Bez nestranného a všem přístupného vykonávání spravedlnosti není demokratický systém myslitelný. Z principu svrchovanosti zákona vyplývá jediný a stejný systém spravedlnosti pro celý stát a žádná osoba nebo společenská skupina není postavena nad nebo pod tento systém a také není oprávněna dožadovat se privilegovaného druhu jurisdikce. Spravedlnost bývá považována za účel sám o sobě, který musí být sledován zákonným způsobem nesmlouvavě, ať to přináší nesnáze jednotlivcům nebo vládám. „Význam vlády zákona záleží v omezení moci ... Vláda zákona staví politickou moc do nevýhody. Omezuje ctízálostivého politika v zápase o moc a v užívání moci ...“<sup>3</sup>

Svrchovanost zákona souvisí se suverenitou státu. Zastupitelský sbor je bezprostředním státním orgánem. Jeho projevy vůle pokud jsou ústavně konformní platí za projevy vůle státu. Zákonodárny sbor je

\* Toto pojednání bylo určeno pro sborník z konference „Základní lidská práva a právní stát v judikatuře Ústavního soudu“, avšak po organizační nedopažení v něm nebylo uveřejněno.

\*\* JUDr. Jan Pinz, Katedra práva a správní vědy, Fakulta ekonomicko-správní univerzity Pardubice

<sup>1</sup> Srv. nález ÚS ČR č. 14/1994 Sb. a č. 91/1994 Sb.

<sup>2</sup> Viz DICEY, A. V. Introduction to the Study of the Law of the Constitution. London: Macmillan, 1959.

<sup>3</sup> ALLEN, C. K. Demokracie a jedinec. Praha: Melantrich, 1948, s. 62.

representantem lidu, který sám je kolektivním subjektem demokracie. Lid, resp. voličstvo musí být zároveň právním subjektem, nadaným určitým okruhem práv. Proto také bývá lid některými autory pokládán přímo za státní orgán.<sup>4</sup> V tomto pojetí lid (národ) tvoří s parlamentem právní jednotu, na základě níž je vůle moci zákonodárné považována současně za vůli státního lidu. Svrchovaný demokratický stát je pak svazován s názorem o svrchovanosti parlamentu, protože ten je v parlamentní demokracii nejvyšším státním orgánem a nejobecnější mocí, která vykonává vůli lidu. Ostatně demokracii můžeme též chápat jako hierarchicky uspořádané sdílení moci, omezení moci cestou zákona a vládu zákona.<sup>5</sup>

Konečně podle Ústavy České republiky je parlament ústavním představitelem moci zákonodárné a současně ústavodárcem, a to normotvůrcem výlučným a nezastupitelným. Vycházíme-li z formy vlády v České republice jako parlamentní republiky v právním smyslu nutně musíme konstatovat, že „Parlament je stěžejním orgánem v soustavě dělby moci, neboť má jednak přímý mandát lidu k jejímu výkonu ... a navíc rozhoduje o složení většiny ostatních mocí“.<sup>6</sup>

## II. K SVRCHOVANOSTI LIDU

Již Prohlášení práv člověka a občana z 26. srpna 1789 přijalo zásadu dělené moci ve státě a předpokládá zásadu svrchovanosti lidu. Tento demokratický princip poté výslovně přijímá řada ústav francouzských i jiných. Právní jednotu lidu a jeho reprezentace – zastupitelský sbor může ovšem být úplná nebo částečná. Buď může lid projevat svoji vůli výlučně jen prostřednictvím parlamentu nebo může projevy parlamentu doplňovat bezprostředně svojí vůlí (akty přímé demokracie) anebo každý z těchto dvou kolektivních subjektů projevuje svou vůli odděleně a samostatně. Úplná reprezentace není založena na principu svrchovanosti lidu, nýbrž se váže k principu svrchovanosti zákona, přičemž z jeho konotace může vyplývat souvisící princip svrchovanosti parlamentu. Naopak základ myšlenky neúplné reprezentace, tj. reprezentace částečné, tkví v učení o svrchovanosti národa jak se vyvinulo ve Francii koncem 18. století („La souveraineté est une, indivisible, inaliénable et imprescriptible. Elle appartient á la Nation aucune section du Peuple, ni aucun individu, ne peut s'en attribuer l'exercice.“).

Nauka o svrchovanosti národa (lidu) stanoví, že lid je výhradním nositelem a vlastním představitelem veškeré moci ve státu a který tuto státní moc deleguje

jednotlivým státním orgánům. Odtud pochází teorie tzv. moci ustanovující, resp. ústavodárné (le pouvoir constituant) a tzv. moci ustavené, resp. zákonodárné (le pouvoir législatif, pouvoir constitué), ale také rozlišování mezi zákony ústavními a zákony běžnými, obyčejnými.

Moc ústavodárná je ve smyslu této doktriny prvotní a neomezená, zatímco moc zákonodárná je druhotná a zároveň odvozená z první moci. Zákonodárná moc je na rozdíl od moci ústavodárné omezená, tzn. že její obor působnosti je vymezený. Z tohoto ústavněprávního pojetí dualismu právtvorných mocí se podává, že jen lid má právo usnášet se na základech právního a státního řádu, a to přímo všeobecným hlasováním. Touto formou má lid také schvalovat usnesení zákonodárného sboru učiněná ve věcech nejdůležitějších z hlediska státního.<sup>7</sup>

Myšlenka lidové svrchovanosti se zrcadlí v politickoprávním postulátu o lidu jako pramenu a zdroji veškeré moci ve státě a zpět se promítá do konstrukce práva lidu rozhodovat přímo o všech nejdůležitějších státních aktech jako jsou ústava a podobné akty nejvyšší právní relevance.

Idea suverenity lidu se snoubí s koncepcí moderního právního státu založeného na respektování lidských práv. Jako její umírněný logický důsledek bývá chápáno referendum, plebiscit a populární zákonodárná iniciativa.

Právní význam svrchovanosti lidu ve významové rovině neúplné reprezentace spočívá na plnohodnotném pojetí lidu jako kolektivního subjektu demokracie, který je subjektem základním a zároveň nejvyšším. Není lid tedy jen orgánem kreačním, jeho funkce není omezena jen výkonem volebního práva, nýbrž že je též orgánem ústavodárným nadaným určitou rozhodovací pravomocí. V celkové státní skladbě zde přistupuje lid k ostatním orgánům státním jako státní orgán nejvyšší. Stát v tomto ohledu pak projevuje svoji vůli přímo samotným lidem.

## CONCLUSIO

Vůči principu svrchovanosti lidu i vůči principu svrchovanosti zákona lze vést kritické poznámky, ba i nějaké výhrady. Tak politologická úvaha o fungování pluralistické společnosti navrhuje existenci suverenity ve státě vůbec, tedy i u lidu<sup>8</sup>). Kritika parlamentu jako orgánu nepodléhajícímu žádné kontrole je ovšem četnější „... že jest orgánem zosobňujícím v sobě rozum státu je teorií, odívající vábivým šatem vyvře-

<sup>4</sup> Viz BAXA, B. Parlament a parlamentarismus. Praha: J. KOŠATKA, 1924, s. 135.

<sup>5</sup> Srv. k tomu HINSLEY, F. H. Sovereignty. London: Watts, 1986.

<sup>6</sup> KLÍMA, K. Ústavní právo. Praha: Agentura Krigl Praha, 1997, s. 230–232.

<sup>7</sup> Viz BAXA, B. Opus citatum, s. 135–137.

<sup>8</sup> DAHL, R. A. Pluralist Democracy in the United States (conflict and consent) Chicago: University Press, 1967, s. 24.

nosti rozumové prostou, skutečnou vyvýšenost postavení politického, a jmenovitě vševládnost parlamentu, v poměru k celku občanskému.<sup>9</sup>

V demokratickém právním státě nemá být nikdo kromě základního subjektu demokracie kompetentní k vymezení své vlastní kompetence. Pouze při respektování základu bezprostřední demokracie zadržuje summum imperium subjekt demokracie ve své ruce. Jakmile však v lůnu bezprostřední vlády vzniká její orgán, úloha zdroje veškeré moci ve státě upadá do formálnosti.<sup>10</sup> Snad dělba státní moci s principem většiny respektující práva menšin a lidská práva vůbec v podmínkách pluralitní demokracie na základě funkčního lidového zdroje státní moci přinese potřebnou politickou právní kvalitu.<sup>11</sup>

Kontrapozice principu svrchovanosti lidu a principu svrchovanosti zákona v pojetí judikatury ústavního soudu nemusí být zcela opodstatněná v koncepci moderního právního státu. Je jisté, že pevná demokracie a fungující právní stát závisí nejenom na obsahu právního řádu, ale též na existenci demokratických humanitních hodnot promítnutých do politické a právní praxe. Suverenita lidu a vláda zákona se vzájemně nevylučují pokud je zastupitelská demokracie podřízena principu svrchovanosti lidu. Nebezpečí pro demokratické sebeurčení lidu existuje tam, kde se vytvoří prostor k tomu, aby jakákoli moc se postavila nad ústavní zákon, který je vydán orgánem skládajícím účty politickému suverénu – lidu. Je zcela neslučitelné s poctivě položenou demokratickou myšlenkou připustit nekontrolovatelnou právní nadřazenost kteréhokoli státního

orgánu vůči aktům svrchovaného lidu. Stejně tak jako není z téhož důvodu akceptovatelné, aby bylo možné autoritativním výkladem ústavy, který je interpretací ultra ratio, fakticky tuto ústavu měnit a na tomto základě právně suspendovat jiné právní předpisy. Ut est mea opinio je to ovšem také otázka míry oprávněnosti intervence do dělby státní moci. V dobách, které si již nepamatuujeme platilo „medium tenuere beati.“

## SUMMARY

*The Principle of Sovereignty of People contra the Principle of Sovereignty of Act as Conceived in Judicature of the Constitutional Court and their Relationship in the Modern State according to Law.*

*The article named „The Principle of Sovereignty of the People contra the Principle of sovereignty of Act as Conceived in Judicature of the Constitutional Court and their Relationship in the Modern State according to Law“ defines the concept of the sovereignty of act and the concept of the sovereignty of the people. It further deals with the fact which causes problems in the theory of law, namely with the question of their interaction in modern statehood. The idea of the rule of act as the principle of state according to law and the idea of the rule of the people as the principle of democracy, however create together the substance of activities of a modern state according to law.*

<sup>9</sup> BALICKI, Z. *Parlamentarismus*. Praha: J. Otta, 1903, s. 83–84.

<sup>10</sup> Viz *Ibidem*, s. 105.

<sup>11</sup> Srv. k tomu ČERMÁK, V. *Otázka demokracie Díl 1*. Praha: Academia, 1992, s. 69 a násl.