30. 4. 2025

Vezměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

Make Důvodová zpráva great again

Právní svět zažívá zajímavé paradoxy. Zatímco ještě na přelomu tisíciletí byl parlament jednoznačně určující složkou při tvorbě právních norem, dnes se zdá, že je v tomto ohledu už jen jednou z mnoha zainteresovaných stran. Výše postavené soudy, konkrétně Nejvyšší soud České republiky a Ústavní soud České republiky, si v posledních dvou dekádách osvojily takovou interpretační kreativitu, že hranice mezi soudcovskou a legislativní pravomocí se začíná rozpíjet.

A to tak intenzivně, že bychom se měli zamyslet nad tím, zda není čas přijmout opatření, která by právnímu státu vrátila jeho původní rovnováhu. Rovnováhu všech složek státní moci, z nichž pouze ta zákonodárná má od lidu ústavní zmocnění k normotvorbě.

Kdy soudy přestaly právo vykládat a začaly jej tvořit?

Tradičně bylo úkolem soudů pouze vykládat právní normy, aby mohly být spravedlivě aplikovány v jednotlivých případech. V posledních letech se však jejich pravomoc začíná rozšiřovat způsobem, který překračuje pouhý výklad práva a vstupuje do sféry legislativní tvorby. Soudy už nejen interpretují, ale i dotvářejí právní normy, a to i v případech, kdy jim k tomu chybí jakékoliv zákonné zmocnění.

Jasným příkladem jsou **blanketní právní normy a otevřené právní klauzule**, které jsou soudy dotvářeny podle vlastního uvážení. V těchto případech bychom se ještě snad mohli spokojit s argumentací, že k takovému postupu mají soudy zákonné zmocnění a obsah zákonné normy tak mohou dovytvořit, aniž by byl jejich postup neústavní. Co však říci v případech, kdy takové zákonné zmocnění soudy nemají a vzdor doslovnému textu zákona a důvodové zprávy vyloží právní normu výlučně po svém? S ohledem na to, že se následně judikaturou vyšších soudů řídí rozhodovací praxe všech nižších soudů obecné soudní soustavy, a v důsledku toho i aplikační praxe, tedy advokáti a podnikatelé při své činnosti, získává soudní moc zásadní vliv na to, co na území státu jako právo platí, a to na úkor moci zákonodárné, ač ta má na to jako jediná ústavní mandát. Soudy v některých případech vykládají právo pod rámec, nad rámec nebo mimo rámec adekvátního výkladu právní normy a textu zákona po svém i tehdy, kdy zákonný rámec právní úpravy nenabízí explicitní právní oporu pro takové arbitrární intervence. V praxi to znamená, že pokud se v zákonné normě objeví neurčitý pojem jako např. „dobré mravy“ nebo „veřejný pořádek“, soudy si samy definují jeho obsah nejen ve vztahu ke konkrétnímu právnímu případu, ale definují obecné rysy těch pojmů. I při výkladu těchto pojmů nebo subsumpci skutkového stavu pod jejich dosah dochází v soudní praxi k „humorným“ situacím (které však pro samotné účastníky soudního řízení příliš humorné nejsou). Znám případ, kdy soud prvního stupně vyložil konkrétní skutkový stav jako souladný s dobrými mravy, soud odvolací jej vyložil jako v rozporu s dobrými mravy, Nejvyšší soud jako v části souladný a v části rozporný a Ústavní soud jako zcela nesouladný. Takový soudní ping pong jistě neprospívá ke stabilitě práva obecně a nepřispívá k důvěře občanů v právo. Ba naopak.

V případech ostatních, kde nejde o výklad blanketních právních norem, nebo neurčitých právních klauzulí, ale „hard law“, pak soudy interpretují text právní normy v některých případech jen jako podružný prvek, který slouží pouze k prvotnímu přiblížení se k obsahu právní normy. Tím dochází k posunu v chápání legislativního procesu – výklad se mění v tvorbu nové normy, což je v rozporu s ústavním principem dělby moci, na kterém právní stát, kterým se Česká republika v čl. 1 Ústavy ČR deklaruje být, spočívá.

Parlament je jediný legitimní tvůrce práva

Je třeba si uvědomit, že parlament je jediná instituce, která má mandát tvořit zákony. Je to jediná ze složek státní moci, jejíž pravomoc vychází a je opřena o lid jako zdroj státní moci a legitimizována lidem právě za tím účelem, aby zprostředkovávala **legislativní vůli lidu**, protože v parlamentní demokracii a potažmo v právním státě se jiné zákonné nástroje tvorby práva nevyskytují a soudy právo nevytvářejí. Tento princip je ostatně explicitně zakotven v **čl. 15 Ústavy České republiky**, podle kterého je legislativní pravomoc výhradně svěřena Parlamentu ČR. Přesto je vůle parlamentu pravidelně oslabována. Soudy při interpretaci práva často ignorují doslovný text zákona a raději pracují se „smyslem a účelem" normy, jak jej subjektivně chápou, přestože právě **čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR** stanoví, že státní moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsobem, který stanoví zákon. Smysl a účel právní normy je v soudní aplikační praxi prioritizován před doslovným zněním textu zákona, což dává soudům (resp. soudy takovou intepretací samy sobě dávají) do rukou mocný nástroj k ohýbání právní normy.

Důvodová zpráva? Jen jako „pomocný" argument

Řekli jsme, že vůle zákonodárce je jediná státní vůle, která v sobě implicitně obsahuje legislativní vůli lidu, neboť při absenci zákona o celostátním referendu je parlament jediným legislativním nástrojem lidu při tvorbě zákonů. Vůle parlamentu je však často narušována nebo omezována soudy, které vykládají právní normu v rozporu s jejím doslovným zněním, s častým odůvodněním, že smysl a účel právní normy je jiným než by vyplývalo z „mechanické interpretace jejího textu". Úskalí tohoto argumentu soudů se vyjevuje tam, kde parlament v důvodové zprávě k určitému zákonnému ustanovení sám ***stanovil důvod, proč uvedenou normu přijal, a jaký je její smysl a účel.*** Při výkladu práva ze strany vyšších soudů (a následně i soudů nižších, které si rozhodovací praxi vyšších soudů interiorizují) je však důvodová zpráva brána při výkladu právní normy jen jako doprovodný či pomocný argument, který je v pořadí práva považován často až jako argument poslední, ačkoli by měla být naopak brána jako argument hlavní, neboť je to právě důvodová zpráva, která je jediným autoritativním dokumentem, ze kterého vyplývá vůle lidu jako jediného nositele legislativní státní moci vyjádřené v přijaté právní normě. **Nerespektování interpretační síly důvodové zprávy v aplikační praxi soudů je tedy nerespektováním vůle zákonodárného sboru, a tedy i lidu a je projevem jevu, který označujeme jako extenze judikativy do legislativy.** V právním státě je takový jev pochopitelně krajně nežádoucí a nebezpečný, neboť je důkazem toho, že soudy si samy na úkor zákonodárce osobují pravomoci, které jim z ústavního pořádku nepřísluší. Na to pak navazuje fenomén primátu judikaturního výkladu zákona a jeho závaznosti nad samotným zákonem, kdy v aplikační praxi je více akceptován soudní výklad, ač třeba text zákona i jeho smysl překrucuje nebo nesprávně dotváří či moduluje a jde výslovně proti smyslu a účelu právní normy vyjádřené explicitně v důvodové zprávě.

Přitom právě důvodová zpráva je jediný **autoritativní dokument**, který jednoznačně definuje, **proč** byla norma přijata a jaký je její smysl. **Obecné zásady právní jistoty a předvídatelnosti práva** vyžadují, aby byl výklad zákona v souladu s vůlí zákonodárce, nikoliv s aktuálním názorem soudců na jeho „spravedlivou" interpretaci.

Riziko kvaziprecedentního systému v právním státě

Dnešní praxe, kdy judikatura Nejvyššího soudu kategorie A publikovaná ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek (její závěry jsou považovány pro další obdobné případy za obecně platné, tj. „precedentní"), je aplikována paušálně na všechny případy týkající se daného zákonného ustanovení, posouvá ČR směrem k precedentnímu systému, přestože Česká republika je podle své Ústavy systémem **kontinentálního práva, nikoliv právem precedentním**.

Na rozdíl od precedentního systému práva, jak jej známe z angloamerického právního systému, je však dosah a síla závaznosti českého pojetí rozhodovací praxe /judikatury) daleko větší. Je tomu tak z důvodu, že v angloamerickém právním systému precedenčního práva je pro použití precedentu nezbytné, že předchozí rozhodnutí je po skutkové stránce a po stránce základního použitelného právního principu, srovnatelné s případem řešeným aktuálně. Pokud se případy (dřívější – precedentní, a současný) odlišují v podstatných prvcích, nelze precedent použít (tzv. *distinguishing*). To znamená, že precedent provází jak minulostí založená autoritativnost, tak nutnost zjišťovat, zda se posuzovaná kauza od těch předchozích neliší (tzv. *hledání odlišností,* viz např. MacCormick a Summers 2016). Naproti tomu v soudní praxi vyšších českých soudů (Nejvyššího a Ústavního) a na základě jimi vydané judikatury i v soudní praxi nižších soudů se odlišnosti příliš nehledají a spíše se postupuje tak, že se hledají podobnosti, tedy hledá se „alespoň nějaký judikát vyšší instance", který by šlo na daný případ použít (ironicky lze dodat: jen aby soudce nemusel příliš přemýšlet a pokryl si záda předchozím rozhodnutím vyššího soudu). V důsledku této praxe se předchozí soudní rozhodnutí stává v českém pojetí v podstatě „novým" zákonem, resp. jeho podoba je závazným „generálním" výkladem zákona, a to *i v případech, kdy byl jeho smysl a účel podle vůle zákonodárce jiný*. V případech, kdy je tato vůle zákonodárce explicitně vyjádřena v důvodové zprávě (která je, jak víme, výkladovou „Popelkou"), je pak podle mého názoru soudní „overrulling" („přepravidlování") neústavní, neboť staví soudní moc do role zákonodárce, kterou z Ústavy nemá.

Uvedený postup soudů činí z České republiky stát se soudním systémem, který jde dokonce nad rámec anglomerického pojetí s precedenčním systémem práva, kterým ale ČR podle své Ústavy není. Ani judikatura Nejvyššího soudu kategorie A publikovaná ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek by tak neměla být soudy nižších stupňů následně akceptována a aplikována paušálně jako zákon, ale pouze v případech, které jsou skutkově totožné nebo z větší části (ve vícero předem definovaných prvcích) podobné, jako případ judikovaný, nikoli však pouze zdánlivě podobné nebo dokonce skutkově či okruhem účastníků nebo jiným závažným prvkem odlišné od judikovaného případu (jak tomu v soudní praxi bohužel aktuálně je). Dnes je tomu tak, že judikatura kategorie A je aplikována paušálně (generálně) na všechny případy, které se týkají výkladu daného zákonného ustanovení, i když se skutkově či právně liší v podstatných okolnostech nebo rysech. Touto paušální aplikací se soudní rozhodnutí dostává naroveň zákona, což je z hlediska dělby moci nepřípustné, neboť normotvorba (zákonodárství) přísluší z Ústavy pouze zákonodárnému sboru a tím je parlament, vykonávající vůli lidu, nikoliv soudní moc, jejíž představitelé nemají k normotvorbě (k výkonu moci zákonodárné) od lidu (tj. *ex constitutione*) mandát.

Tím dochází k faktické přeměně právních vět (tedy stěžejních závěrů) soudních rozhodnutí v právní normy, což je v rozporu s čl. 2 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, který stanoví, že stát je založen na demokratických hodnotách a nesmí být vázán ničím, co nebylo schváleno zákonnou cestou. Především však v rozporu s čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR, podle kterého je Česká republika právní stát, a čl. 2 odst. 1 Ústavy ČR, který stanoví, že lid je zdrojem veškeré státní moci; vykonává ji prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní.

Akcesorický nežádoucí jev: retroaktivita judikatury

Doprovodným jevem, který rovněž není v souladu s principy právního státu, protentokrát s principem zákazu zpětné účinnosti (retroaktivity) zákona, je retroaktivita soudních rozhodnutí. Zákaz retroaktivity spočívá v tom, že podle aktuálně (tj. v době rozhodování případu) platné a účinné právní normy není možné posoudit lidské chování, právní skutečnosti či právní vztahy, jež se uskutečnily (nastaly) dříve, než právní norma nabyla účinnosti. Srov. Např. Nález *ÚS* ze dne 13.06.2002, sp. zn.. III. ÚS 611/01, publikováno ve Sbírce nálezů s usnesení US, N 75/26 SbNU 253.

Ústavní soud v této souvislosti mj. konstatoval, že *„Akcent kladený na zákaz zpětné účinnosti*

právních norem jako na jeden ze základních prvků právního státu pramení z požadavku právní jistoty. Zákaz retroaktivity spočívá v tom, že podle současné právní normy zásadně není možné posoudit lidské chování, právní skutečnosti či právní vztahy, jež se uskutečnily dříve, než právní norma nabyla účinnosti. Zákaz zpětné účinnosti právních norem vychází z principu, podle něhož každý musí mít možnost vědět, které jednání je zakázané, aby mohl být za porušení zákazu volán k odpovědnosti. Tento zákaz souvisí i s funkcí právních norem, které svým adresátům ukládají, jak se mají chovat po jejich účinnosti, a proto zásadně platí jen do budoucna."

Z konstantní judikatury ÚS je zřejmé, že jde-li o zákon (tedy akt parlamentu jako orgánu moci zákonodárné) trvá ÚS (a samozřejmě, že správně, neboť jinak bychom nebyli právním státem) na striktním dodržování požadavku zákazu zpětné účinnosti právních norem. Dojde-li však k porušení zákazu retroaktivity soudním rozhodnutím, jak se v praxi běžně děje, označuje ÚS ve své judikatuře takovou zpětnou účinnost soudního rozhodnutí šalamounsky nikoliv za retroaktivní (kterou je), ale za „retrospektivní" (což je pojem právu neznámý) a dává jí zelenou. To je jev krajně nežádoucí a nejsoucí v souladu s principem zákazu retroaktivity právních norem; podrobil jsem jej kritice již v minulosti (srov. LISSE, L.: Právo a spravedlnost II: Retroaktivní rozhodovací praxe Nejvyššího a Ústavního soudu, publikováno na právním portál e-právo dne 14. 06. 2016 pod ID: 101677.). Na závěr odkazované eseje jsem konstatoval, že každým retrospektivním (retroaktivním) zásahem do již existujících a legitimně a v souladu se zákonem založených právních vztahů a vztahů legitimního očekávání umenšují Nejvyšší a Ústavní soud právní jistotu adresátů rozhodovací praxe soudů a v konečném důsledku vnáší samy do právního prostředí prvek výrazné destability. Jsem přesvědčen, že nikomu z těch, kdo vstupují do právních vztahů, by tato skutečnost neměla uniknout, ani zůstat lhostejná, neboť uvedená otázka nemá jen teoreticko-právní rozměr, ale je (bohužel) navýsost praktická. Naprosto nepřijatelná by pak podle mého názoru měla být retrospektiva (ve skutečnosti retroaktivita) judikatury v oblasti trestního práva. Na těchto závěrech trvám i dnes. Retroaktivita soudních rozhodnutí je akcesorickým doplněním průvodního jevu kritizovaného v tomto příspěvku, kterým je místy svévolná a voluntaristická interpretace práva ze strany soudů, a je třeba ji neustále a systematicky napadat jako nežádoucí.

Řešení? Návrat k primátu zákona a důvodové zprávy

Aby se předešlo excesivnímu vývoji, měla by být přijata taková právní úprava, která by soudům **založila interpretační příkaz použít při výkladu právní normy jako první výkladové pravidlo doslovný text zákona a jako druhé důvodovou zprávu**. Teprve pokud by v ní nebyla obsažena dostatečná a srozumitelná (jednoznačná) odpověď na danou právní otázku po smyslu a účelu interpretované právní normy, měly by být použity další výkladové metody.

Historická zkušenost ukazuje, že **neřízená expanze soudní pravomoci vede k erozi dělby moci**. Například ve Spojených státech se tento jev projevil v řadě rozhodnutí Nejvyššího soudu USA, která fakticky měnila legislativní prostředí (viz rozhodnutí *Roe v. Wade* nebo *Obergefell v. Hodges*). Český právní řád však není postaven na tomto modelu a nemůže přijmout stejná pravidla interpretace.

Současná situace, kdy se judikatura staví naroveň zákonu a v některých případech jej fakticky přepisuje, je dlouhodobě neudržitelná a z hlediska ústavního pořádku problematická. Vrátíme-li důvodové zprávě její autoritativní postavení, posílíme tím nejen právní jistotu, ale také ústavní princip dělby moci, který je klíčovým pilířem právního státu. Soudy by proto měly v každém případě pracovat s důvodovou zprávou jako se základním nástrojem pro interpretaci vykládaného zákonného ustanovení. Pokud tak nečiní, smysl a účel zákonodárným sborem přijaté a jimi interpretované právní úpravy nevykládají ústavně, ale toliko subjektivně až arbitrárně. Advokáti by změně aplikační praxe v této věci dosti pomohli tím, pokud by sami změnili k důvodové zprávě přístup, a ve všech případech, kdy k vykládanému ustanovení zákona důvodová zpráva existuje, k ní přistupovali jako k základnímu výkladovému klíči. Na závěr tedy nezbývá než zvolat: „**Make Důvodová zpráva great**

again!“

JUDr. Luděk Lisse, Ph.D. LL.M. MPA,
advokát a rozhodce, působí též jako ředitel Ústavu práva a právní vědy, o.p.s.

LISSE HRABEC
[attorney at law]

Advokátní kancelář LISSE HRABEC

Jablonského 640/2,
170 00 Praha 7

Tel.: +420 777 705 807
e-mail: advokat@lisse.cz

© EPRAVO.CZ – Sbírka zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- Preventivně-sankční funkce náhrady nemajetkové újmy za porušení osobnostních práv pohledem Ústavního soudu
- Průlomový postup Ústavního soudu ve věci práva na zákonného soudce a spravedlivý proces
- Limity přístupu k Ústavnímu soudu při ustanovení procesního opatrovníka
- Judikatura ÚS ve věci udělování státního občanství
- Nález Pl. ÚS 2/25: když Ústavní soud dokáže být skutečným ochráncem lidské důstojnosti
- Mobilizace ozbrojených sil v ČR a postavení odmítačů boje: právní analýza a návrhy legislativních úprav
- Zákaz změny k horšímu (reformace in peius) se neuplatní u nákladových výroků
- Make Důvodová zpráva great again
- Nález Ústavního soudu k privilegovanému postavení pohledávek státu v insolvenčním řízení
- Další „válka“ soudů – tentokrát o tarifní hodnotě ve věcech neoprávněných zásahů do osobnostních práv
- Pravý souběh funkcí – Ústavní soud vyjasnil otázku kogentních limitů smluvní volnosti