

Dělba moci a právní stát

David Kosař a Ladislav Vyhnánek

Struktura

1. Právní stát a dělba moci – společné prvky
2. Dělba moci
3. Právní stát



SCIENCE

Právní stát a dělba moci: Společné prvky.

- Oba principy tvoří hráz proti uplatňování arbitrární (libovolné) moci, protože usměrňují jak (resp. jakými kanály) se může veřejná moc uplatňovat vůči jednotlivci. Jde o důležitý aspekt zajištění právního postavení jednotlivce v moderním státě. Nejde jen o substantivní limity státní moci (tj. základní práva), ale o limity formální a procedurální.
- Princip právního státu i princip dělby moci jsou *ideály*. Neexistuje ale jen jeden způsob jak k nim přistupovat.
- To – společně s poměrně vágním textem Ústavy (srov. další slide) – vytváří interpretační problémy.

Zakotvení dělby moci a právního státu v ústavním textu

- Čl. 1 odst. 1: „Česká republika je svrchovaný, jednotný a demokratický **právní stát** založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana“. Dílčí principy dále např. v čl. 2 odst. 3 a 4 Ústavy, hlavě páté Listiny atd.).
- Čl. 2 odst. 1: „Lid je zdrojem veškeré státní moci; vykonává ji prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní.“
- Ale i dílčí ustanovení o nezávislosti soudní moci (čl. 81 a 82 Úst), NKÚ (čl. 97 odst. 1 Úst) či ustanovení o pravomocích jednotlivých orgánů veřejné moci.
- Ani jeden z pojmů však není ústavně definován.

Dělbba moci a právní stát: *Justiciabilita*?

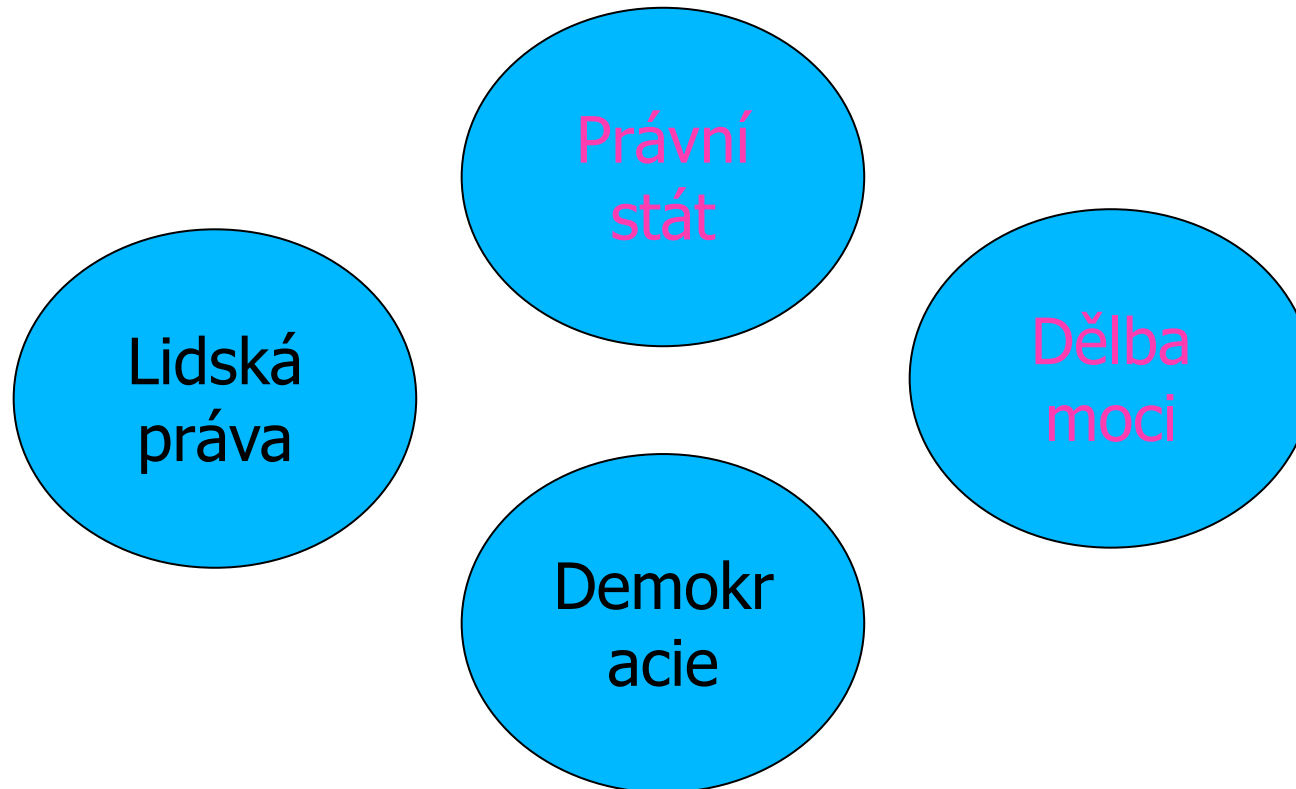
- Justiciabilita je způsobilost – zde části ústavního textu - být předmětem soudní interpretace a aplikace.
- Prakticky jde o to, zda je určitá část ústavy spíše deklarací ideálu (František Weyr kdysi použil termín „monolog ústavodárce“) či obsahuje soudně vynutitelnou normu.
- Ústavní soud oba dva principy za soudně vynutitelné považuje, velkou výzvou však vždy je dovození konkrétních pravidel a řešení pro konkrétní situace (potřeba sofistikovanějších interpretačních technik).

Dělbba moci

Dělbba moci

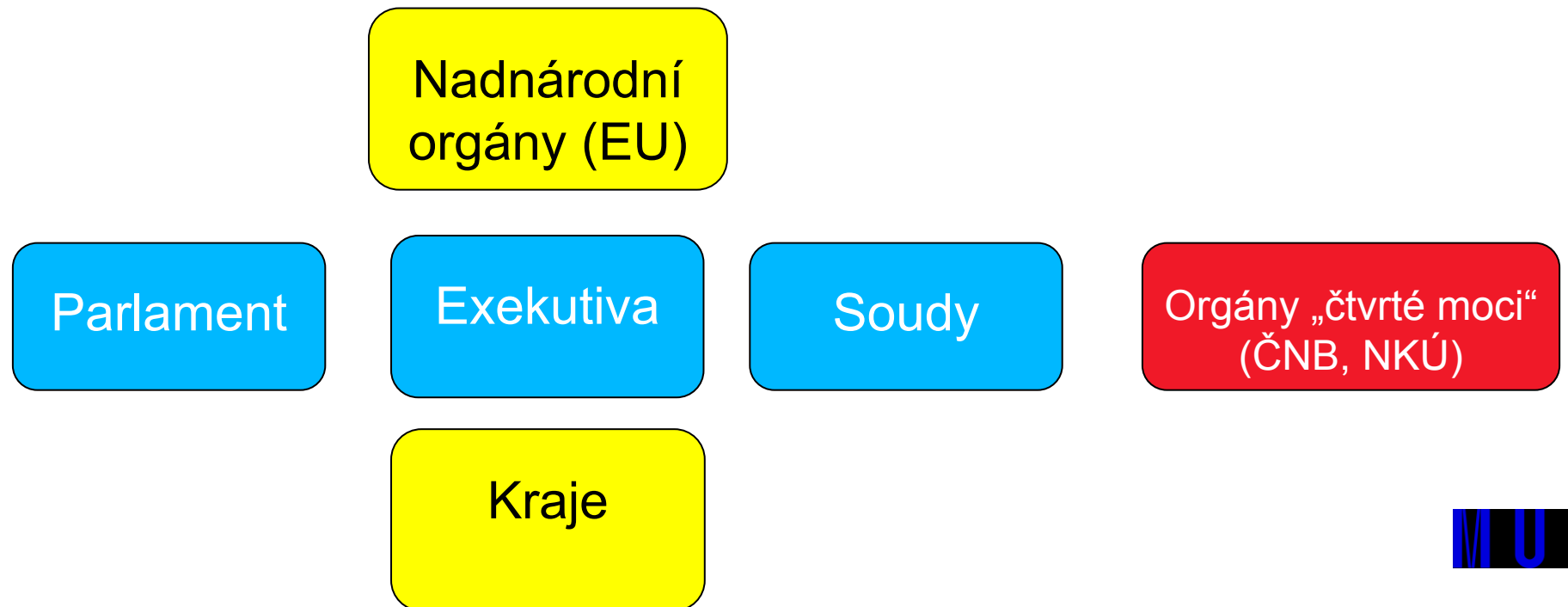
Konceptualizace dělby moci

Dělba moci = koncept, myšlenka, slogan, ústavněprávní princip



Horizontální vs. vertikální dělba moci

- Vertikální dělba moci ovlivňuje horizontální dělbu moci a naopak
- V dnešní přednášce důraz na horizontální dělbu moci (v souvislosti s konstitucionalismem „beyond the State“ a rozdělením pravomocí „within the State“ (centrum-kraje) vyvstává řada specifických otázek)



Dělbba mocí (přednáška KŠ)

DĚLBA MOCI

= stav, kdy jsou ve státě rozlišovány různé typy moci, které **nejsou koncentrovány ve stejných rukou** a které se vzájemně kontrolují

Protikladem k dělbě moci je...

KONCENTRACE MOCI

= stav, kdy je moc **koncentrovaná v rukou** jediného orgánu či jediné osoby nebo kdy všechny orgány podléhají totožnému jim nadřazenému orgánu

4+2 klíčové komponenty dělby moci

1. **Oddělení funkcí** („všechny akty vládnutí lze klasifikovat jako realizaci moci zákonodárné, výkonné či soudní“)
2. **Oddělení institucí** (žádná překryv mezi mocemi ani odpovědnostní vazby, oddělení moci výkonné od parlamentu)
3. **Oddělení osob** (personální neslučitelnost = žádná z osob nemůže zastávat funkci ve vícero mocech)
4. **Brzdy a protiváhy** (každé z mocí je svěřena pravomoc vykonávat částečně funkce zbylých dvou mocí a rovněž jistou míru je kontrolovat)
5. **Bikameralismus** = viz moc zákonodárná + přednáška MZ
6. **Federalismus** = viz přednášky RZ a JB&ZV

Dělbba mocí (přednáška KŠ)

System dělby moci závisí na dvou principech:

1. oddělenost, samostatnost a nezávislost mocí
2. systém brzd a protivah

K čemu je dělba moci?

1. Negativní funkce dělby moci (limiting rationale)

- zabránění tyranii a zneužití moci (Krygier: „tempering power“)
- důraz na brzdy a protiváhy

2. Pozitivní funkce dělby moci (enabling rationale)

- zajištění efektivního vládnutí
- úkoly (vládnutí) jsou svěřeny těm tělesům (té složce moci) které jsou nejlépe vybaveny k jejich realizaci
- důraz na ostatní 3 komponenty

Tyto dvě funkce jsou v pnutí...

Důvody zakotvení dělby moci

Metacíle dělby moci (zajištění diverzity autonomních hlasů)

1. svoboda (Schmitt, Vile, Sajó&Uitz)
2. důstojnost (Baroš)
3. vláda práva (Waldron)
4. sebeurčení (Möllers)
5. efektivita (Kavanaugh)

Důvody zakotvení dělby moci jsou specifické => záleží na kontextu

Důvody zakotvení dělby moci v USA (Pildes&Levinson)

1. Omezení koncentrace moci v rukou jednoho subjektu & minimalizace škod způsobených zkorumpovaným představitelem veřejné moci
2. Povzbuzení soutěživosti mezi centry moci, které je zdravé a produktivní
3. Vytvoření vícero „útočišť“, k nimž se může občan uchýlit
4. Symbolický význam (např. v USA antiteze vůči UK)

O: Jaké důvody měla ČSFR pro zakotvení dělby moci po Sametové revoluci v roce 1989?

Hrozby dělby moci (Hapla 2016)

1. **Směšování funkcí** (individuální právní akt ve formě zákona)
2. **Prolnutí institucí** (hard verze = Venezuela: NS rozpustil parlament a převzal dočasně jeho funkce; soft verze = Slovensko: MSp a NS v jedné budově)
3. **Propojení osob** (koncentrace moci v rukou jednoho/několika málo jednotlivců; **ale** co parlamentní demokracie? Pabla Ky proti Finsku)
4. **Zrušení brzd a protiváh** (Orbán v Maďarsku, Chavez ve Venezuele, Polsko, Turecko atd.)

=> **Koncentrace moci a narušení rovnováhy**

4+2 klíčové komponenty dělby moci

1. **Oddělení funkcí** („všechny akty vládnutí lze klasifikovat jako realizaci moci zákonodárné, výkonné či soudní“) čl. 2 odst. 1 Ústavy
2. **Oddělení institucí** (žádná překryv mezi mocemi ani odpovědnostní vazby, oddělení moci výkonné od parlamentu) čl. 2 odst. 1, 27 Ústavy
3. **Oddělení osob** (personální neslučitelnost = žádná z osob nemůže zastávat funkci ve vícero mocech) čl. 21, 22, 32 a 82(3) Ústavy
4. **Brzdy a protiváhy** (každé z mocí je svěřena pravomoc vykonávat částečně funkce zbylých dvou mocí a rovněž jistou míru je kontrolovat) čl. 35, 38, 44, 63(3), 64-66, 68, 72-75, 87(1) Ústavy
5. **Bikameralismus** = viz moc zákonodárná (RZ) + přednáška MZ (St.)
6. **Územní samospráva** = viz přednášky JF (územní samospráva) a ZV&AK (ústavní pořádek a EU) + RZ a JB&ZV (Státověda)

Oddělení funkcí

- Čl. 2 (1) Ústavy: „Lid je zdrojem veškeré státní moci; vykonává ji prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní.“
- **Pl. ÚS 24/04, Jezy na Labi:** *„Tím, že Parlament v zákoně označil rozvoj a modernizaci konkrétní vodní cesty za veřejný zájem, nedodržel požadavek obecnosti právního předpisu, aplikoval neurčitý právní pojem v konkrétním případě, a zasáhl tak do pravomoci svěřené moci výkonné.“*

Oddělení institucí

- Čl. 2 (1) Ústavy: „Lid je zdrojem veškeré státní moci; vykonává ji prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní. “

- Čl. 27 Ústavy:
 - (1) Poslance ani senátora nelze postihnout pro hlasování v Poslanecké sněmovně nebo Senátu nebo jejich orgánech.
 - (2) Za projevy učiněné v Poslanecké sněmovně nebo Senátu nebo v jejich orgánech nelze poslance nebo senátora trestně stíhat. Poslanec nebo senátor podléhá jen disciplinární pravomoci komory jejímž je členem.

Oddělení osob I.

- Čl. 21 Ústavy: „Nikdo nemůže být současně členem obou komor Parlamentu.“
- Čl. 22(1) Ústavy: „(1) S funkcí poslance nebo senátora je neslučitelný výkon úřadu prezidenta republiky, funkce soudce a další funkce, které stanoví zákon.“
- Čl. 32 (3) Ústavy: „Poslanec nebo senátor, který je členem vlády, nemůže být předsedou či místopředsedou Poslanecké sněmovny nebo Senátu ani členem parlamentních výborů, vyšetřovací komise nebo komisí.“

Oddělení osob II.

- Čl. 82(3) Ústavy: „Funkce soudce není slučitelná s funkcí prezidenta republiky, člena Parlamentu ani s jakoukoli funkcí ve veřejné správě; zákon stanoví, se kterými dalšími činnostmi je výkon soudcovské funkce neslučitelný.“
- Které ústavní funkce lze v ČR kumulovat?

Brzdy a protiváhy

- čl. 35, 38, 44, 63(3), 64-66, 68, 72-75, 87(1) [Ústavy](#)
- Čl. 35(1) Úst: „Poslaneckou sněmovnu může rozpustit prezident republiky, jestliže ...“
- Čl. 87 Úst: „Ústavní soud rozhoduje
a) o zrušení zákonů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem,“

Nezávislost ČNB

- „Ústava ČR sice výslovně o nezávislosti České národní banky nehovoří, nicméně historickým výkladem okolností přijetí Ústavy ČR (viz výše), teleologickým výkladem pojmu „péče o stabilitu měny“ a systematickým výkladem hlavy VI. Ústavy ČR, kde je úprava České národní banky oddělena od úpravy mocí zákonodárné a výkonné, lze dojít k závěru, že smyslem zakotvení ústřední banky státu v Ústavě ČR vůbec a ve zvláštní hlavě Ústavy ČR zvláště bylo právě vytvoření ústavního rámce pro její fungování nezávisle na moci zákonodárné a výkonné.“

Amnestie (usnesení Pl. ÚS 4/13 *Amnestie Václava Klause*)

□ „25 [...] Institut amnestie tak z povahy věci sám nemůže podléhat těm pojistkám vyvažování a křížení dělby moci, které jinak mají zaručit, že přehmaty exekutivy jsou kopírovatelné rozhodováním soudů [...] a bylo by i logicky protismyslné, kdyby si „vyvažovaná“ moc soudní mohla zásah proti sobě samé odstranit tím, že by příslušný akt prostě „zrušila“. Ustanovení čl. 63 odst. 1 písm. k) Ústavy na jedné straně vytváří pravomoc exekutivy k vyhlášení amnestie, na druhé straně jí rovněž poskytuje (vzhledem k povaze aktu jako prerogativu) ochranu před zásahy dalších mocí. Soudcovské zásahy v případě stanovení rozsahu pravomocí a kompetencí představují ústavněprávní rizika, jelikož by mohly vést až ke zkreslení či faktickým posunům v oblasti dělby moci [...]“ “

Brzdy a protiváhy – další nálezy

- nálezn PI. ÚS 6/21 (k vetu a nepodpisu prezidenta republiky)
- nálezn IV. ÚS 3076/20 (k imunitě prezidenta, kauza Šarapatka)
- usnesení PI. ÚS 16/22 (k milostem)

Právní stát

Právní stát vs. vláda práva

- Nejde o pojmy, které by byly v opozici (jak ostatně uvidíme), ale jsou výsledkem jiného myšlenkového vývoje (velmi hrubě řečeno anglosaské systémy a kontinentální Evropa).
- Principy vlády práva omezují moc a vymezují způsob, jakým může být uplatňována vůči jednotlivcům.
- Koncept právního státu jde ještě o krok dále (resp. díváme se na náš základní problém z jiného úhlu). Stát je z tohoto úhlu pohledu právním konstruktem a z povahy věci *nemůže* jednat mimo právo, proti právu.

Formální právní stát (a vláda práva)

- Navzdory rozdílům jsou ale formální principy právního státu a vlády práva dost podobné.
- Při interpretaci pojmu „právní stát“ (např. v rámci čl. 1 odst. 1 Ústavy) můžeme vycházet i z výčtu formálních principů vlády práva.
- Fullerovy principy (vnitřní morálka práva): 1) Obecnost, 2) Dostupnost (vyhlášení), 3) Prospektivita (zákaz retroaktivity), 4) Srozumitelnost, 5) Bezrozpornost (vnitřní konzistence), 6) Proveditelnost (zákaz stanovení nemožného), 7) Stabilita a 8) soulad mezi právem „na papíře“ a v praxi (kongruence).

Ostatní aspekty právního státu

1. Formální principy právního státu

+

2. Materiální principy právního státu (srov. konec přednášky)

3. Procedurální principy právního státu = slouží mj. k reálnému zajištění existence právního státu.

1. Právo na přístup k soudu
2. Nezávislost soudnictví

4. Organizační principy právního státu

1. Dělbba moci
2. Nezávislost soudnictví

5. Lidskoprávní aspekty právního státu

Dílčí principy formálního právního státu

Vázanost státu právem

- Čl. 2 odst. 3 Ústavy: *„Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.“* Proto jsou velmi důležitá ustanovení o pravomoci a působnosti orgánů veřejné (byť Ústava používá „státní“) moci.
- Oproti tomu čl. 2 odst. 4 Ústavy: *„Každý občan může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá.“*
- Obdobně čl. 2 odst. 2 a 3 Listiny základních práv a svobod.

Obecnost práva

- Typická pojistka proti libovůli.
- Již historicky zákaz „Bills of attainder“ (srov. naopak *Lex Masaryk*, čl. 58 odst. 4 Ústavní listiny: „Nikdo nemůže býti více než dvakrát po sobě zvolen. Kdo byl presidentem po dvě po sobě jdoucí volební období, nemůže opět zvolen býti, dokud od skončení posledního období neuplyne sedm let; ustanovení toto nevztahuje se na prvního presidenta Československé republiky.“).
- Úzce propojuje právní stát a dělbu moci (případy k diskusi **PI. ÚS 24/04** – *Jezy na Labi*; **PI. ÚS 24/08** – *Letiště Ruzyně*; **PI. ÚS 27/09** – *Melčák*).

Obecnost práva II

- Je nepřípustný právní předpis, který je formulován obecně, ale je „šit na míru“ konkrétní osobě (jeden z argumentů použitý proti tzv. *Lex Babiš*)?
- Srov. **Pl. ÚS 39/08** – Zavedení funkčních období soudních funkcionářů spojené s přechodnými ustanoveními (předseda NSS měl skončit za 10 let, předsedkyně NS za 5): *„Co se týče přechodného ustanovení k zavedení funkčního období předsedy a místopředsedy Nejvyššího soudu v bodě 11 čl. II části první zákona č. 314/2008 Sb., dospěl Ústavní soud k závěru, že v případě předsedy Nejvyššího soudu se tento nepoměr jeví jako závažný (...) Zde se Ústavní soud ztotožňuje s argumentací navrhovatele, který poukazuje na okolnosti případu a zneužití formy zákona v konkrétní věci.“* (pozn. padla i slova „legislativní zvěle). Důležitý byl kontext!

Dostupnost práva

- Právo musí být řádně vyhlášeno – musí být dostupné svým adresátům.
- Způsob vyhlášení se vyvíjí v čase (od ústního vyhlášení přes tištěné sbírky po elektronickou publikaci), to však neznamená, že každý nový způsob je legitimní (platí to, co vláda vyhlásí na tiskové konferenci, na twitteru nebo verze ve sbírce zákonů?).
- Existuje právo na přístup k sofistikované elektronické právní databázi (reakce Kateřiny Šimáčkové na nálezh **PI. ÚS 24/07**)?

Zákaz retroaktivity

- Zjevný vztah k obecnějšímu principu právní jistoty.
- Tento zákaz platí s různou silou v různých situacích a odvětvích práva.
- Existuje rozdíl mezi pravou a nepravou retroaktivitou (srov. dále nálezy Ústavního soudu *Stavební spoření*). Problém není černobílý (nálezy ÚS ve věci valorizace důchodů zmiňují kritérium intenzity zklamání očekávání).
- Nejprísněji je retroaktivita posuzována v trestním právu (ale srov. čl. 7 Úmluvy, zejména problémy tranzitní spravedlnosti norimberský mezinárodní trestní tribunál, rozsudky ESLP *Kononov proti Lotyšsku*; *Streletz, Kessler a Krenz proti Německu*, případ *Eichmann* atd.). Tyto případy odrážejí možný rozpor mezi spravedlností (v substantivním smyslu) a požadavky právního státu.

Zákaz retroaktivity: Stavební spoření (Pl. ÚS 53/10).

- Napadeným zákonem došlo ke změně a doplnění některých zákonů tak, že byla stanovena **1) zvláštní sazba daně ve výši 50 %** na příspěvek fyzickým osobám podle zákona upravujícího stavební spoření a státní podporu stavebního spoření, na který vznikl nárok v roce 2010 a který byl poukázán stavební spořitelně po 31. prosinci 2010. Současně byla **2) dnem jeho účinnosti (do budoucna) snížena výše zálohy státní podpory z 15 % na 10 %** z ročně uspořené částky nepřesahující 20 000 Kč.
- Podle ÚS pravá (daně) i nepravá (snížení podpory) retroaktivita

Zákaz retroaktivity: Stavební spoření (Pl. ÚS 53/10).

„Zrušení staré a přijetí nové právní úpravy nutně spjata se zásahem do principů rovnosti a ochrany důvěry občana v právo, k němuž však dochází v důsledku ochrany jiného veřejného zájmu či základního práva nebo svobody. Rozhodnutí zákonodárce o způsobu řešení časového střetu staré a nové právní úpravy ale není z ústavního hlediska věcí nahodilou nebo věcí libovůle, nýbrž věcí zvažování v kolizi stojících hodnot. (proporcionalita) K závěru o druhu legislativního řešení časového střetu právních úprav by tak mělo vést posuzování uvedeného konfliktu hodnot hlediskem proporcionality s ohledem na intertemporalitu.“

Srozumitelnost práva

- Logický požadavek, má-li být právo ochranou proti libovůli a má-li být zajištěna právní jistota.
- Zvláštnosti právního jazyka (v některých případech mají termíny a vazby v právních textech jiný význam než v běžné řeči anebo nejsou bez vysvětlení běžně srozumitelné).
- Nakolik se praxe může přiblížit ideálu?
- Význam práva na právní pomoc (stát, nestátní subjekty).

Bezrozpornost a kongruence

- Bezrozpornost uvnitř „práva v knihách“. Existují metody jak řešit zdánlivé rozpory a konflikty (derogační pravidla, princip proporcionality).
- Kongruence: soulad mezi právem v knihách a právem v praxi.
- Vymáhání něčeho, co není právem stanoveno (základní hřích), ale i nevymáhání něčeho, co stanoveno je, je problematické.
- Příklad: stanovím zákaz pití alkoholu na veřejných místech a vymáhám ho pouze proti „nepřizpůsobivým“.

Stabilita práva

- Problém častých novelizací.
- Legisvakační doba a její význam.
- Vývoj práva nemusí probíhat pouze prostřednictvím formálních novelizací, ale může souviset i se změnami interpretace (změny judikatury, změna ústavní praxe, vyjití z užívání neboli *desuetudo*).
- Při hodnocení stability práva je proto nutné přihlížet i k těmto faktorům (zákaz libovolných judikatorních změn, tendence posuzovat „ústavní zvyklosti“ jako závazné, nebo přinejmenším normativně významné).

Materiální právní stát

- Nestojí v opozici k formálnímu právnímu státu, jde spíše o jakousi „nadstavbu“.
- Pokud akceptujeme princip *materiálního* právního státu, zajímá nás i obsah práva (respekt k lidským právům, spravedlnost atd.).
- Na obsahu pojmu „materiální právní stát“ panuje mnohem menší shoda než v případě formálních principů. Klíčovou myšlenkou však je, že ne každý obsah práva (byť formálně perfektního) je v daném systému akceptovatelný (což nás vrací ke klasické debatě „bylo nacistické právo právem“?).
- V praxi někdy využíván jako „trumfové eso“ k prosazení spravedlivého řešení, ale typicky bez podrobnějšího odůvodnění. Přes tezi „*právo není hodnotově neutrální*“ můžeme vtáhnout do hry jiné ústavní hodnoty.

Materiální právní stát II

- Nález Pl. ÚS 19/93 posuzoval některá ustanovení zákona o protiprávnosti komunistického režimu a řešil i napětí mezi formálními a materiálními principy právního státu (srov. shora rozsudky ESLP *Kononov* či *Streletz*). Šlo i o (retroaktivní?) pravidlo, podle něhož se při počítání běhu promlčecích lhůt nezapočítávala doba před 29. 12. 1989 (od 25. 2. 1948).
- ÚS: „Smyslem § 5 zákona č. 198/1993 Sb. není zřídit novou překážku, ale prohlásit, po kterou dobu promlčecí lhůty trestných činů, nestíhaných tehdejším režimem z politických důvodů, nemohly běžet, ačkoli běžet měly“

Materiální právní stát III

- „Naše nová ústava není založena na hodnotové neutralitě (...) výklad a použití právních norem podřizuje jejich obsahově-materiálnímu smyslu, podmiňuje právo respektováním základních konstitutivních hodnot demokratické společnosti a těmito hodnotami také užití právních norem měří.“
- „(předlistopadové) právní normy se (...) staly fiktivními a bezobsažnými všude tam, kde to politický zájem vládnoucích uznal za účelné. Základem této skutečnosti byla monopolní a byrokraticky centralizovaná organizace politické a státní moci, vycházející nikoli z dělby, ale koncentrace moci a z propojení politických a státních aparátů, jakož i z nedostatku základních demokratických vazeb společnosti.“