

Princip dělby moci a Ústava České republiky

Aleš Gerloch

Rozdělení státní moci je jedním ze základních požadavků, které jsou kladeny na demokratický právní stát. Jde přitom nejen o zabránění koncentraci moci v rukou jednoho státního orgánu, ale o vytvoření ústavního systému, v němž žádný státní orgán (a tedy ani jeho představitelé) nemá dominantní postavení. Nejde tedy o pouhou "dělbu práce", či rozdělení kompetencí mezi orgány státu, ale o takový systém, v němž se uplatňuje *rozdělení pravomocí* (tj. prostředků k výkonu části státní moci), *rovnováha a vzájemné brzdy* mezi nimi.

S principem *soustředění (koncentrace) moci* se přitom setkáváme nejen u nedemokratických států. Také určité formy států demokratických byly vytvářeny v předstávě nedílné moci soustředěné u parlamentu (zastupitelského orgánu) jako reprezentanta moci lidu. Bylo tomu tak např. v původní podobě parlamentní monarchie ve Velké Británii po překonání vývojové etapy konstituční (dualistické) monarchie v 18. a 19. století, nebo v tzv. konventní republice v období Velké francouzské revoluce na konci 18. století. Právě vláda Konventu (zejména v období jakobínské diktatury) se stala významnou negativní zkušeností z možnosti zneužití moci demokratickým státním orgánem.

Princip dělby moci se uplatnil ve dvou základních variantách, které představují dvě základní demokratické formy vlády: ve formě *prezidentské republiky* a v podobě *parlamentní republiky / parlamentní monarchie*. V obou případech se jedná o rozdělení státní moci v klasické triádě moci *zákonodárné, výkonné a soudní* ve smyslu teorie francouzského myslitele Charlese de Montesquieu a jeho následovníků.

V *prezidentské republice* se v ústavních vztazích důsledně vychází z formální rovnováhy moci a vzájemných brzd mezi nimi. Typickým příkladem jsou Spojené státy americké. Moc zákonodárnou má Kongres, sestávající ze dvou sněmoven - Sněmovny reprezentantů a Senátu, s převahou postavení druhé z nich; moc výkonnou představuje prezident republiky, který je nejen hlavou státu, ale i vlády (resp. veškeré ústřední výkonné moci), vláda není kolektivním orgánem; moc soudní uplatňuje Nejvyšší soud, který stojí v čele soudní soustavy a zároveň plní úlohu Ústavního soudu.

V *parlamentní formě vlády* je princip dělby moci modifikován principem odpovědnosti vlády parlamentu (resp. jedné z jeho sněmoven). Zastupitelský sbor (parlament) není tedy pouze nositelem zákonodárné moci, ale plní i další funkce, zejména právě funkci ústavní kontroly činnosti vlády. Výkonná moc je rozdělena mezi hlavu státu (prezident, monarcha) a vládu, resp. další správní úřady (mluví se někdy o moci vládní a výkonné). Soudní moc je reprezentována soustavou soudů, působících na princi-

peč nezavislosti a nestrannosti, přičemž Ústavní soud (resp. obdobný orgán) stojí obvykle vně této soustavy a nebývá totožný s Nejvyšším soudem.

Konkrétní podoba formy vlády, tj. způsob uspořádání a vzájemných vztahů ústavních orgánů v ústavě se odlišuje stát od státu a podléhá rovněž určitým změnám v čase. Tyto změny ovlivňují historické tradice a zkušenosti, ale i určité teoretické a praktické poznatky z fungování demokratických ústavních systémů, jakož i v neposlední řadě názory a představy politických představitelů, kteří vytvořili konkrétní ústavní úpravu.

Po 2. světové válce můžeme pozorovat obecnější tendence ve vývoji parlamentní formy vlády, které spočívají v posilování principu dělby moci a další modifikaci původní formy parlamentní demokracie. V tomto směru je třeba uvést zvláště určité osamostatňování prezidenta republiky od vlastní moci vládní a výkonné, který pak vybaven jistou autonomií vystupuje jako zprostředkovatel mezi parlamentem a vládou. Zvyšuje se rovněž váha ústavního soudnictví (ústavního dozoru), takže klasická triáda parlamentní demokracie parlament - hlava státu - vláda - je doplněna o další významný prvek - Ústavní soud (ústavní radu, tribunál apod.).

V některých ústavních systémech, založených původně na klasické formě parlamentní republiky, dochází dokonce k takovým změnám, že se hovoří o *synkretických formách vlády*, kombinujících obě základní demokratické formy vlády. Typickými příklady jsou Francie po ústavní reformě v roce 1958 (tzv. poloprezidentský systém) a Spolková republika Německo podle ústavního zákona z roku 1949 (tzv. kancléřská demokracie). V posledních letech se inspiřují těmito vzory některé postkomunistické státy a přebírají do svých ústav určité prvky poloprezidentského systému (Rusko, Ukrajina, Bělorusko, Rumunsko a další státy bývalého sovětského bloku) nebo, méně často, posilují pozici předsedy vlády podle německého vzoru (zejména Česká republika, zčásti i Slovensko a Maďarsko).¹⁷

Princip dělby moci se v současnosti chápe širě než ve své klasické podobě. Nejde jen o rozdělení státní moci na moc zákonodárnou, výkonnou a soudní. Soudobé ústavy upravují základy rozdělení veškeré politické moci. Zaručuje se samospráva územních samosprávných celků (čl. 8 Ústavy ČR), případně i profesionální, zájmová a hospodářská samospráva. Ve federacích je ústavně provedeno rozdělení státní moci mezi federativní celek a tvořící jej členské státy. Ústava ČR jako státu unitárního tuto problematiku neupravuje. Postupující evropská integrace vede k předávání části státní moci nadstátnímu integračnímu celku - Evropské unii (Ústava ČR tuto možnost důsledně neřeší, postupovalo by se nejspíš podle čl. 39 Ústavy). Ústavně se upravuje možnost přímého výkonu státní moci lidem, zejména v referendu (čl. 21 Listiny, dosud konsekventně neprovedené ve smyslu čl. 2/2 Ústavy). Bývá ústavně vyjádřen princip politického pluralismu, spočívající ve svobodném vzniku a volné soutěži politických stran a případně dalších politických subjektů, které jsou odděleny od státu (čl. 5 Ústavy ČR ve vazbě na čl. 20 Listiny). Stanoví se odluka církví a náboženských společností od státu (v Ústavě ČR není konsekventně řešeno, avšak vyplývá z čl. 2 Listiny).

Princip rozdělení státní moci je rovněž výslovně doveden do zásady omezenosti státní moci zákonem (čl. 2/3 Ústavy ČR: "Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon": obdobně též čl. 2/2 Listiny).

Zákonné vymezení a omezení státní moci je prováděno zákonodárným orgánem, který je přímo volen lidem. Pro demokratické státy platí, že zdrojem státní moci je lid. V tomto smyslu je státní moc jednotná. Ústava ČR zakotvuje zásadu legitimizace státní moci v čl. 2. Lid je tvořen všemi občany České republiky (srov. zejména čl. 21 Listiny).

Zvláštní povahu má moc ústavodárná. Bývá zpravidla oddělena od ostatních mocí, je svým způsobem nejvyšší mocí ve státě, neboť je to moc konstituující (utvářející, ustavující: odtud ústava = konstituce), na rozdíl od moci již ustavené (konstituované). Ústavodárcem může být zejména sám lid, který svoji vůli projevuje přímo v ústavním plebiscitu. Vystupuje tak bezprostředně nejen jako zdroj, ale i nositel moci. V řadě států lze změny ústavy činit výlučně či převážně formou lidového hlasování. Jiným možným řešením je provádět ústavodárnou činnost prostřednictvím pro tento případ zvoleného ústavodárného shromáždění.

Platná Ústava ČR nestanoví žádnou z těchto forem. Podle čl. 3/1 může být ústava doplňována či změněna pouze ústavními zákony, přičemž ústavodárným sborem je Parlament ČR jako celek (tj. Poslanecká sněmovna a Senát); k přijetí ústavního zákona je třeba souhlasu třípětinové většiny všech poslanců a třípětinové většiny přítomných senátorů). Ústavodárcem se však sám omezil v čl. 9/2 Ústavy tím, že "změna podstatných náležitostí demokratického právního státu je nepřípustná". Ani ústavodárcem tedy nemůže platně změnit základní principy demokratického právního státu (zejména tedy princip dělby moci, princip prvotnosti lidských práv a svobod a princip omezenosti zásahů státu do občanské společnosti ústavou a zákony). Eventuální překročení těchto mezí ústavodárnou mocí legitimizuje lid k odporu proti státní moci ve smyslu čl. 23 Listiny.^{2/}

* * *

Ústava České republiky vědomě usiluje o návaznost na tradici československé ústavy z roku 1920 (ústavní listina č. 121/1920 Sb. z. a n.). Přejímá proto rovněž zčásti její strukturalizaci s označením hlavy druhé Moc zákonodárná, hlavy třetí Moc výkonná a hlavy čtvrté Moc soudní. V soudobých ústavách se jedná o postup již překonaný a strukturalizace ústavy bývá přizpůsobena reálným ústavním orgánům. To vyplývá z výše uvedeného soudobého chápání problematiky dělby moci, zahrnujícím na straně jedné otázku výkonu určité pravomoci několika ústavními orgány a výkonu několika pravomocí tímž orgánem (typicky u parlamentu a hlavy státu), na straně druhé pojetím dělby moci překračujícím úzký rámec klasické tripartity moci.

Ústava ČR nebyla schopna se důsledně vypořádat s touto situací, o čemž svědčí jednak zařazení stručných hlav páté Nejvyšší kontrolní úřad a šesté Česká národní banka, jednak členění hlavy třetí Moc výkonná subtitulky na část označenou Prezident republiky a část označenou Vláda (přičemž tato část třetí hlavy zahrnuje již bez označení i další ústavní orgány) a hlavy čtvrté Moc soudní po společném úvodu subtitulky na část označenou Ústavní soud a část označenou Soudy.

Ústavní orgány České republiky jsou:

Parlament České republiky, který je tvořen dvěma komorami, a to Poslaneckou sněmovnou a Senátem, prezident republiky, vláda, ministerstva, jiné správní úřady (centrální, regionální, místní), státní zastupitelství, Ústavní soud, soudy, Nejvyšší kontrolní úřad, Česká národní banka.

Uvedená soustava ústavních orgánů je uzavřená a bylo by možno ji změnit pouze ústavním zákonem.

Pouze dočasně (do 31. 12. 1993) působila prokuratura České republiky a součástí soudů byly vojenské soudy.

* * *

Historický název zastupitelského sboru - Národní shromáždění - nebyl z Ústavy 1920 převzat. Ústava ČR zavedla nově název **Parlament**. Sestává ze dvou komor, jejichž názvy jsou převzaty z ústavy předmnichovské ČSR: Poslanecké sněmovny a Senátu.

Parlamentu náleží zákonodárná moc. Podílejí se na ni obě komory, avšak nestejným způsobem. Poslanecká sněmovna má rozhodující postavení. Možnost přijímat zákony, respektive rozhodnutí se silou zákona, bezprostředně lidem v referendu, není dosud ve smyslu čl. 2/2 Ústavy upravena. Rovněž Senát dosud nebyl reálně zřízen; legislativní proces je proto podstatně jednodušší, než předpokládá Ústava.

Parlamentu jako celku jsou svěřeny další pravomoci:

- volba prezidenta republiky (čl. 54/Ústavy),
- přijímání ústavních zákonů (čl. 39/4 Ústavy),
- schvalování mezinárodních smluv o lidských právech (čl. 49 ve vazbě na čl. 39/4 Ústavy)
- vyhlášení válečného stavu (čl. 43/1 ve vazbě na čl. 39/3 Ústavy),
- souhlas s vysláním ozbrojených sil mimo území České republiky (čl. 43/2 Ústavy ve vazbě na čl. 39/1,2 Ústavy),
- souhlas s pobytom cizích vojsk na území České republiky (čl. 39/3 Ústavy),
- usnášení se o skutečnosti, že prezident republiky nemůže ze závažných důvodů vykonávat svůj úřad (čl. 66 Ústavy).

V těchto pravomocích je postavení obou komor Parlamentu rovnocenné, nestačí usnesení toliko jedné komory ani nemůže jedna komora přehlasovat druhou.

Poslanecká sněmovna má samostatně zejména tyto pravomoci:

- vyslovit důvěru nebo nedůvěru vládě České republiky (čl. 68 odst. 3, čl. 72 odst. 1 Ústavy),
- navrhnout prezidenta a viceprezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu a volit členy tohoto úřadu (čl. 97/2 Ústavy a zákon č. 166/1993 Sb.)
- zřídit vyšetřovací komisi pro vyšetření věci veřejného zájmu (čl. 30/1 Ústavy),
- zrušit obecně závaznou vyhlášku obecního zastupitelstva (zákon ČNR č. 367/1990 Sb. ve znění novel).^{5/}

Samostatná pravomoc Senátu se váže zejména k Ústavnímu soudu. Dává souhlas k jmenování soudců Ústavního soudu prezidentem republiky (čl. 84/2 Ústavy) a k jejich trestnímu stíhání (čl. 86/1,2 Ústavy). Senát podává ústavní žalobu na prezidenta republiky pro velezradu podle čl. 65/2 Ústavy.

Pokud by došlo k rozpuštění Poslanecké sněmovny prezidentem republiky z důvodů stanovených v čl. 35 Ústavy, Senát by byl oprávněn přijímat na návrh vlády zákonná opatření ve věcech, která nesou odkladu a vyžadovaly by jinak přijetí zákona. Ústava však vymezuje v čl. 33/2 okruh otázek, které nelze upravit zákonným opatřením a podmiňuje v čl. 33/5 další platnost zákonného opatření Senátu jeho schválením na první schůzi nově zvolené Poslanecké sněmovny.

Podle čl. 106 Ústavy plní všechny výše uvedené pravomoci až do zřízení Senátu samostatně Poslanecká sněmovna. Ústavní konstrukce dělby moci je tak významně modifikována a oslabena.^{6/}

Poslanecká sněmovna má 200 poslanců, kteří jsou voleni na dobu čtyř let. Volby do Poslanecké sněmovny se konají tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva, podle zásad poměrného zastoupení. Právo volit má každý občan České republiky, který dosáhl věku 18 let. Poslancem může být zvolen každý občan České republiky, který má právo volit a dosáhl věku 21 let.

Poslanecká sněmovna vznikla bez voleb přeměnou z České národní rady podle čl. 106 Ústavy. Její funkční období skončí dnem 6. 6. 1996. Dokud vykonává funkci Senátu, nelze ji rozpustit.

Senát se skládá z 81 senátorů, kteří jsou voleni na dobu šesti let. Každé dva roky se volí třetina senátorů. Volby do Senátu se konají tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva, podle zásad většinového systému. Právo volit má každý občan České republiky, který dosáhl věku 18 let. Senátorem může být zvolen každý občan České republiky, který má právo volit a dosáhl věku 40 let. Současné členství v obou komorách parlamentu je vyloučeno.

* * *

Prezident republiky stojí v čele státu; v ústavě je systematicky zařazen do hlavy třetí Výkonná moc, přesto výkon jeho funkce zasahuje do různých oblastí státního a politického života.^{7/}

Pravomoc prezidenta republiky je upravena v čl. 62 a 63 Ústavy v dvojím režimu:

Jeho rozhodnutí podle čl. 63 (ať již taxativně uvedená přímo v Ústavě nebo svěřená mu zákonem) vyžadují ke své platnosti spolupodpis předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády (tzv. kontrasignace).

K rozhodnutí podle čl. 62 uvedenou kontrasignaci nepotřebuje, avšak v konkrétních případech převážně nemá možnost volného uvážení (je omezen souvisejícími ustanoveními Ústavy, které specifikují podmínky a rozsah výkonu jeho pravomoci a případnou součinnost jiných ústavních orgánů na jejím výkonu).

Prezident republiky není z výkonu své funkce odpovědný; za jeho rozhodnutí, která vyžadují kontrasignaci podle čl. 63 Ústavy, odpovídá vláda Poslanecké sněmovně.

Podle čl. 62 Ústavy prezident republiky:

- a/ jmenuje a odvolává předsedu vlády a na jeho návrh (čl. 68/2 Ústavy) jmenuje další členy vlády a pověřuje je řízením ministerstev nebo jiných úřadů; přijímá demisi předsedy vlády a dalších členů vlády, kteří ji podávají prostřednictvím předsedy vlády; odvolává členy vlády, jestliže to navrhne předseda vlády (čl. 74 Ústavy), odvolává vládu a přijímá její demisi (ve smyslu čl. 75 a 73 Ústavy);
- b/ svolává zasedání Poslanecké sněmovny tak, aby bylo zahájeno nejpozději třicátý den po dni voleb; zasedání obou komor Parlamentu jsou stálá (Senát nelze ani rozpustit), prezident tedy nesvolává každý rok zákonodárný orgán k jarnímu a podzimnímu zasedání, jako tomu bylo podle československé ústavní úpravy;
- c/ může rozpustit Poslaneckou sněmovnu, avšak jen z důvodů taxativně uvedených v čl. 35 Ústavy, přičemž ji nemůže rozpustit tři měsíce před skončením jejího volebního období (v současnosti je toto ustanovení s ohledem na čl. 106 Ústavy neúčinné);
- d/ pověřuje vládu, jejíž demisi přijal nebo kterou odvolal, vykonáváním jejich funkcí prozatímně až do jmenování nové vlády;
- e/ jmenuje se souhlasem Senátu (čl. 84/2) soudce Ústavního soudu, samostatně pak jmenuje jeho předsedu a místopředsedy;
- f/ jmenuje samostatně ze soudců předsedu a místopředsedy Nejvyššího soudu;
- g/ odpouští a zmírňuje tresty uložené soudem, nařizuje, aby se trestní řízení nezahajovalo, a bylo-li zahájeno, aby se v něm nepokračovalo, a zahazuje odsouzení; toto tzv. právo milosti vykonává zcela samostatně a podle volné úvahy;^{8/}
- h/ má právo vrátit Parlamentu přijatý zákon s výjimkou zákona ústavního do patnácti dnů ode dne, kdy mu byl postoupen (tzv. suspenzivní veto); o vráceném zákonu hlasuje Poslanecká sněmovna znovu, pro jeho platnost se vyžaduje souhlas nadpoloviční většiny všech poslanců;
- i/ podepisuje zákony (event. odmítnutí podpisu nemá vliv na platnost zákona);
- j/ jmenuje prezidenta a viceprezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu (na návrh Poslanecké sněmovny podle čl. 97/2 Ústavy);
- k/ jmenuje samostatně členy Bankovní rady České národní banky.

Podle čl. 63/1 Ústavy prezident republiky:

- a/ zastupuje stát navenek;

- b/ sjednává a ratifikuje mezinárodní smlouvy; sjednávání mezinárodních smluv může převést na vládu nebo s jejím souhlasem na její jednotlivé členy;
- c/ je vrchním velitelem ozbrojených sil;
- d/ přijímá vedoucí zastupitelských misí;
- e/ pověřuje a odvolává vedoucí zastupitelských misí;
- f/ vyhlašuje volby do Poslanecké sněmovny a do Senátu;
- g/ jmenuje a povyšuje generály;
- h/ propůjčuje a uděluje státní vyznamenání, nezmocní-li k tomu jiný orgán;
- i/ jmenuje soudce;
- j/ má právo udělovat amnestii.

Podle čl. 63/2 Ústavy může vykonávat i další pravomoci svěřené mu zákonem (např. jmenuje rektory a profesory vysokých škol; vyhlašuje volby do zastupitelstev v obcích).

Prezident republiky je volen Parlamentem na společné schůzi obou jeho komor. Navrhovat kandidáta je oprávněno nejméně deset poslanců nebo deset senátorů. Zvolen je kandidát, který získal nadpoloviční většinu hlasů všech poslanců a nadpoloviční většinu hlasů všech senátorů. V opačném případě se koná druhé a poté případně i třetí kolo volby s užším počtem kandidátů a menšími nároky na decizi (čl. 58 Ústavy).

Prezident republiky nemůže být ze své funkce odvolán. Má absolutní imunitu - nelze ho zadržet, trestně stíhat ani stíhat pro přestupek nebo jiný správní delikt.

Může být stíhán pouze pro velezradu, tj. za jeho jednání směřující proti svrchovanosti a celistvosti republiky, jakož i proti jejímu demokratickému řádu.^{9/} Jedná se o politický delikt s politickou odpovědností - trestem může být jen ztráta prezidentského úřadu a způsobilosti jej znovu nabýt. O velezradě prezidenta rozhoduje Ústavní soud na základě žaloby Senátu.^{10/}

V případě, kdy úřad prezidenta republiky není obsazen a rovněž nemůže-li prezident republiky svůj úřad ze závažných důvodů vykonávat a unese-li se na tom Poslanecká sněmovna a Senát, přísluší výkon jeho funkcí dílem předsedovi vlády a dílem předsedovi Poslanecké sněmovny (je-li tato rozpuštěna, předsedovi Senátu).

* * *

Vláda je v Ústavě charakterizována jako vrcholný orgán výkonné moci. Na rozdíl od jiných ústavních orgánů není ústavně ani zákonně vymezen rozsah její pravomoci a kompetence. Je však omezen pravomocemi a kompetencemi ostatních ústavních orgánů a právě uvedenou charakteristikou vlády jako orgánu výkonné moci. Vláda je tedy orgánem s obecnou kompetencí; nemůže však rozhodovat v otázkách, které nepatří do exekutivy (pravomoc zákonodárná, soudní, kontrolní) nebo sice jsou ústavně zařazeny do výkonné moci, ale výslovně svěřeny jiným orgánům (typicky prezidentu republiky). I v těchto případech však Ústava nezřídka předpokládá činnost vlády (např. předkládání návrhů zákonů podle čl. 41/2 Ústavy,

právo vyjádřit se ke všem návrhům zákonů, podaným jinými oprávněnými subjekty podle čl. 44/1 Ústavy, institut kontrasignace podle čl. 63/3 Ústavy, který zakládá odpovědnost vlády za příslušné rozhodnutí prezidenta republiky).

Vláda je kolektivním orgánem. Rozhoduje ve sboru; k přijetí platného usnesení je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech jejích členů. Skládá se z předsedy vlády, místopředsedů vlády a ministrů.

Vládu jmenuje prezident republiky; za výkon své funkce však odpovídá Poslanecké sněmovně Parlamentu. Tím je založen typický trojúhelník vztahů zákonodárný sbor - hlava státu - vláda jako jeden z charakteristických rysů parlamentní formy demokracie.

Prezident republiky je ve srovnání s československou ústavní úpravou omezen v zasahování do složení vlády i její činnosti. Nemůže samostatně a dle svého uvážení jmenovat a odvolávat vládu ani její jednotlivé členy, ani vládě předsedat (viz výše). Má právo účastnit se schůzí vlády, vyžádat si od vlády a jejích členů zprávy a prodávát s vládou nebo s jejími členy otázky, které patří do jejich působnosti.

Přestože je vláda kolektivním orgánem, platná ústavní úprava i formálně vyzvedává postavení předsedy vlády. Předseda vlády organizuje její činnost, řídí její schůze, vystupuje jejím jménem a vykonává další činnosti, které jsou mu svěřeny Ústavou nebo jinými zákony.

Předseda vlády fakticky sestavuje vládu, neboť po svém jmenování prezidentem republiky mu navrhuje ostatní členy vlády a jejich pověření řízením ministerstev nebo jiných úřadů. Jestliže navrhne prezidentu republiky odvolání člena vlády, prezident tak musí učinit. Předseda vlády podává demisi do rukou prezidenta republiky; ostatní členové vlády tak mohou učinit prostřednictvím předsedy vlády. Ústavní úprava však výslovně nestanoví povinnost ostatních členů vlády podat demisi, učiní-li tak její předseda.

Vláda může vládnout jen, má-li důvěru Poslanecké sněmovny. Po svém jmenování předstoupí do třiceti dnů před Poslaneckou sněmovnu a požádá ji o vyslovení důvěry. Pokud nezíská důvěru, prezident republiky jmenuje nového předsedu vlády, který sestaví nový vládní kabinet. Jestliže ani takto jmenovaná vláda nezíská důvěru Poslanecké sněmovny, jmenuje prezident republiky předsedu vlády na návrh předsedy Poslanecké sněmovny. Jestliže by ani jím sestavená vláda nezískala důvěru, může prezident republiky rozpustit Poslaneckou sněmovnu a vypsat nové volby. (V současnosti s ohledem na čl. 106/3 Ústavy je příslušné ustanovení Ústavy neúčinné.)

K hlasování o důvěře vládě může dojít kdykoliv v průběhu jejího funkčního období, které souvisí s funkčním obdobím Poslanecké sněmovny. Ústava rozlišuje dva případy: jednak může žádost o vyslovení důvěry předložit Poslanecké sněmovně sama vláda (event. spojit tuto žádost s vládním návrhem určitého zákona), jednak může návrh na vyslovení nedůvěry podat písemně skupina nejméně padesáti poslanců. K přijetí návrhu je v prvním případě třeba souhlasu nadpoloviční většiny přítomných poslanců, ve druhém případě nadpoloviční většiny všech poslanců.

Jestliže Poslanecká sněmovna zamítla její žádost o vyslovení důvěry nebo jestliže jí vyslovila nedůvěru, vláda podá demisi. Vláda podá demisi vždy po ustavující schůzi nově zvolené Poslanecké sněmovny. Může podat demisi i na základě vlastního rozhodnutí. V takovém případě však prezident republiky nemusí, na rozdíl od předchozích případů, demisi přijmout. V případě, že vláda nepodala demisi, ačkoliv jí byla povinna podat, prezident republiky ji odvolá.

Vláda je oprávněna vydávat nařízení k provedení zákonů a v jejich mezích; tato nařízení vlády jsou pramenem práva (jsou druhem právního předpisu).

* * *

Ministerstva a jiné správní úřady, které jsou výkonnými orgány pro určité oblasti státní správy, lze zřizovat a jejich působnost stanovit pouze zákonem. Ústava blíže jejich postavení a funkci nevymezuje, stanoví však, že mohou na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny.

* * *

Součástí výkonné moci je podle čl. 80 Ústavy i **Státní zastupitelství**, což je soustava orgánů, jejichž úkolem je zejména zastupovat žalobu v trestním řízení. Další úkoly vykonává, stanoví-li tak zákon. Státní zastupitelství bylo zřízeno k 1.1. 1994. Jeho soustavu tvoří: Nejvyšší státní zastupitelství - vrchní státní zastupitelství - krajská státní zastupitelství - okresní státní zastupitelství. Nejvyššího státního zástupce jmenuje vláda na návrh ministra spravedlnosti.

* * *

Soudnictví je považováno za třetí základní pilíř státní moci. Hlavním úkolem soudů je, aby zákonem stanoveným způsobem poskytovaly ochranu právům. Podle Ústavy výlučně soudy jsou oprávněny rozhodovat o vině a trestu za trestné činy. Soudy rovněž přezkoumávají zákonnost rozhodnutí orgánů veřejné správy, nestanoví-li zákon jinak. Přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny však nesmí být z pravomoci soudů vyloučeno.

Výkon soudnictví je založen na demokratických principech *nezávislosti* a *neustrannosti* soudců. Soudci jsou při rozhodování vázáni jen zákony a prameny práva vyšší právní síly, než jsou zákony. Do funkce jsou ustavováni prezidentem republiky bez časového omezení. Soudce nelze proti jeho vůli odvolat nebo přeložit k jinému soudu; výjimky vyplývající zejména z kárné odpovědnosti stanoví zákon. Funkce soudce je neslučitelná s jinou činností, s výjimkou činnosti vědecké, pedagogické, umělecké a literární, pokud tato není na újmu výkonu soudcovské funkce a vážnosti soudce, jakož i s výjimkou správy vlastního majetku.

Podle Ústavy soustavu soudů tvoří Nejvyšší soud, Nejvyšší správní soud (nebyl dosud ustaven), vrchní, krajské a okresní soudy.

Mimo tuto soustavu soudů stojí Ústavní soud. Je soudním orgánem *ochrany ústavnosti*. Taxativní výčet rozhodovací pravomoci Ústavního soudu podává čl. 87 Ústavy.

Nejvýznamnější agendu představují oprávnění Ústavního soudu rozhodovat o zrušení zákonů, jakož i jiných právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním zákonem, mezinárodní smlouvou o lidských právech a základních svobodách, ratifikovanou a vyhlášenou ve Sbírce zákonů České republiky, a pokud jde o podzákoné právní předpisy též, jsou-li v rozporu se zákonem (tzv. abstraktní kontrola ústavnosti).

Rozsahem největší je rozhodování Ústavního soudu o ústavních stížnostech proti pravomocným rozhodnutím a jiným zásahům orgánů veřejné moci do ústavně (tedy Listinou) zaručených základních práv a svobod a o ústavních stížnostech orgánů územní samosprávy proti nezákonným zásahům státu (tzv. konkrétní kontrola ústavnosti).

Ústavní soud dále rozhoduje o opravném prostředku proti rozhodnutí ve věci ověření volby poslance nebo senátora, v pochybnostech o ztrátě volitelnosti a o neslučitelnosti výkonu funkcí poslance nebo senátora podle čl. 25 ve vazbě na čl. 22 Ústavy.

Ve vztahu k prezidentu republiky přísluší Ústavnímu soudu jednat o ústavní žalobě Senátu v případě velezrady hlavy státu a rozhodnout o návrhu prezidenta republiky na zrušení usnesení Poslanecké sněmovny a Senátu, podle něhož nemůže svůj úřad ze závažných důvodů vykonávat.

Ústavní soud musí také rozhodnout o opatřeních nezbytných k provedení rozhodnutí mezinárodního soudu, které je pro Českou republiku závazné, nelze-li je provést jinak.

Ústavnímu soudu přísluší rovněž posoudit, zda rozhodnutí o rozpuštění politické strany nebo jiné rozhodnutí týkající se její činnosti je ve shodě s ústavními nebo jinými zákony.

Konečně Ústavní soud rozhoduje spory o rozsah kompetencí státních orgánů a orgánů územní samosprávy, zde je ovšem možné přenést zákonem rozhodovací pravomoc na jiný orgán.

Při svém rozhodování jsou soudci Ústavního soudu vázáni pouze ústavními zákony a mezinárodními smlouvami o lidských právech a základních svobodách, které jsou pro Českou republiku závazné, jakož i zákonem o Ústavním soudu.

Ústavní soud rozhoduje v plénu a v senátech. Plénum je složeno ze všech soudců. Pokud zákon o Ústavním soudu nestanoví jinak, může plénum jednat a usnášet se, je-li přítomno alespoň deset soudců. Rozhodnutí pléna je přijato, jestliže se pro ně vyslovila většina přítomných soudců, v některých případech zákon vyžaduje souhlas nejméně devíti přítomných soudců. Ústavní soud rozhoduje rovněž ve čtyřech tříčlenných senátech. Senát je způsobilý jednat a usnášet se, jsou-li přítomni

všichni jeho členové; usnáší se většinou hlasů. Předsedu senátu jmenuje předseda Ústavního soudu na dobu jednoho roku.

Ústavní soud se skládá z 15 soudců, kteří jsou jmenováni prezidentem republiky se souhlasem Senátu na dobu deseti let. Soudcem Ústavního soudu může být jmenován bezúhonný občan, který je volitelný do Senátu, má vysokoškolské právnické vzdělání a byl nejméně deset let činný v právnickém povolání.^{11/}

Své funkce se soudce Ústavního soudu ujímá složením slibu do rukou prezidenta republiky. Odmítne-li složit slib nebo složí-li slib s výhradou, hledí se na něho, jako by nebyl jmenován.

Soudce Ústavního soudu nelze trestně stíhat bez souhlasu Senátu; odepře-li Senát souhlas, je trestní stíhání navždy vyloučeno.

Předsedu a místopředsedy Ústavního soudu jmenuje prezident republiky z řad jeho členů.^{12/}

* * *

Nejvyšší kontrolní úřad je nezávislý orgán, který vykonává kontrolu hospodaření se státním majetkem a plnění státního rozpočtu.

Prezidenta a viceprezidenta NKÚ jmenuje prezident republiky na dobu devíti let na návrh Poslanecké sněmovny. Na návrh prezidenta NKÚ volí Poslanecká sněmovna 15 členů úřadu.

Prezident NKÚ se může účastnit schůzí Poslanecké sněmovny, Senátu a jiných orgánů, pokud jsou projednávány návrhy a stanoviska, která tento úřad předkládá. Zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu mu však nedává právo účastnit se schůzí vlády.

* * *

Česká národní banka je ústřední banka státu. Hlavním cílem její činnosti je péče o stabilitu měny. Postavení, působnost a další podrobnosti stanoví zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance.

Nejvyšším řídicím orgánem České národní banky je sedmičlenná bankovní rada, kterou jmenuje na dobu šesti let prezident republiky. Tvoří ji guvernér a dva viceguvernéři a další čtyři vedoucí pracovníci ČNB.

V rozsahu stanoveném zákonem působí ČNB jako správní úřad. Je oprávněna v rozsahu své kompetence vydávat opatření, která se v zákonem stanovených případech vyhlášují ve Sbírce zákonů.

* * *

Na základě ústavního textu lze Českou republiku charakterizovat jako formu *parlamentní republiky*. Ve srovnání s ústavní listinou z roku 1920, která byla dekla-

rována jako určitý ústavní vzor, můžeme sledovat jak určitou snahu o kontinuitu, respektive návrat k ústavním poměrům jí založeným, tak současně i významné modifikace ve vztazích rozhodujících ústavních orgánů, které determinují konkrétní podobu formy vlády.

V těchto relacích je zřejmé, že Ústava ČR odmítla tendenci některých států posilovat postavení prezidenta republiky ve smyslu jeho arbitrární role mezi Parlamentem a vládou. Naopak je třeba konstatovat určité oslabení jeho pravomocí nejen ve vztahu k ústavní úpravě z roku 1920, ale i ve srovnání k postavení prezidenta československé federace. Zdá se spíše, že se projevil vliv modelu kancelářské demokracie, byť ve slabší podobě, než je známa ze Spolkové republiky Německo.

Z provedené analýzy vyplývá, že především je oslabena klíčová pravomoc prezidenta republiky jmenovat a odvolávat vládu. Jeho oprávnění dané v čl. 62 písm. a) Ústavy je nutno vykládat systematicky ve vazbě na příslušná ustanovení Ústavy, která postup hlavy státu při jmenování a odvolávání vlády a jejích členů specifikují.

Prezident republiky je v poměrně úzké závislosti na Parlamentu České republiky, kterým je do své funkce volen. Padlo sice omezující ustanovení o odpovědnosti hlavy státu zákonodárnému sboru, přezívající v rámci čs. federace od Ústavy 1960, avšak v hlavních svých pravomocích, tj. ve vztahu k vládě a k Ústavnímu soudu (čl. 62 písm. a) a e) Ústavy) je omezen vždy jednou z komor Parlamentu. Možnost rozpuštění Poslanecké sněmovny je čl. 35 Ústavy výrazně limitována, Senát nemůže rozpustit vůbec. Podle Ústavy 1920 byl prezident republiky ve svém právu rozpouštět obě komory Národního shromáždění podle § 31 limitován pouze posledními šesti měsíci svého volebního období, kdy toto právo nesměl používat. Významnou brzdou vůči Parlamentu zůstává tak jen jeho právo suspenzivního veta.

Prezident republiky je poměrně těsně připoután k vládě a osobně k jejímu předsedovi, když jeho úkony činěné podle čl. 63 Ústavy vyžadují ke své platnosti spolupodpis předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády. I v tom je posun ve srovnání s § 68 Ústavní listiny 1920, podle něhož jakýkoli prezidentův úkon moci vládní nebo výkonné potřeboval ke své platnosti spolupodpis odpovědného člena vlády. Tehdejší obecné vymezení předmětu činnosti je specifikováno, kontrastně však disponuje přednostně premiér.

Z naznačeného vztahu prezidenta republiky k Parlamentu a vládě (a jejímu předsedovi) vyplývá, že podle ústavní konstrukce se předpokládá poměrně značná závislost hlavy státu na těch ústavních orgánech, v nichž dominantní roli hrají politické strany. To je posíleno i čl. 66 Ústavy, podle něhož se Poslanecká sněmovna a Senát mohou usnést na dočasné suspenzi výkonu funkce hlavy státu a jeho přenesení dílem na předsedu vlády, dílem na předsedu Poslanecké sněmovny (event. na předsedu Senátu, je-li tato rozpuštěna). Proti tomuto usnesení může prezident republiky brojit u Ústavního soudu, jemuž přísluší v této věci konečné rozhodnutí. Je otázkou, zda stávající model vytvořený Ústavou nemůže napomáhat k partokracii (vládě politických stran). Této tendenci by měly bránit Ústavní soud a zčásti i Senát.

Ústavní soud má v ústavní koncepci velmi silné postavení. Jeho rozhodovací pravomoc ovlivňuje celý ústavní systém České republiky. I při konstituování Ústavního soudu se však projevila stěžejní role politických stran, tvořících vládní koalici. Nepochybně zde působila též skutečnost, že příslušnou pravomoc Senátu dávat souhlas k jmenování soudců Ústavního soudu na sebe atrahovala Poslanecká sněmovna.

Ústavní praxe se v tomto směru významně odchyluje od ústavní konstrukce, princip dělby moci je značně oslaben. Ustavení Senátu by mohlo rovněž přispět ke zkvalitnění legislativní činnosti Parlamentu. Bude však nevyhnutelně působit více či méně retardačně. Přijatá ústavní úprava (vysoký věkový cenzus pro volbu senátorem, většinový volební systém, zamýšlená cyklická obnova třetiny senátorů) tento charakter jen zvyrazňuje. Snad právě proto bylo nejen kolem jeho ústavního zakončení, ale jak se ukazuje, snad ještě více je ve fázi praktické realizace Ústavy, značné váhání.

Absence Senátu však v rozporu s úmyslem ústavodávce posiluje postavení Poslanecké sněmovny. Připomenout je třeba i absenci vyšších samosprávných celků, které by působily ve směru decentralizace politické moci. Obdobnou omezující funkci ve vztahu k ústavním orgánům, ovládaným politickými stranami, plní rovněž referendum, které je legitimním projevem vůle svrchovaného nositele moci.

Urychlené normativní dořešení a reálné ustavení těchto ústavně předvídaných institucí a institutů a plynoucích z nich ústavních vztahů se jeví jako velmi žádoucí.

Poznámky

- 1/ Podrobněji srov. A. Gerloch, *K recentnímu pojetí parlamentní demokracie*, in: *Aktuální otázky českého a československého konstitucionalismu*, Brno 1993, str. 109 - 115.
- 2/ Srov. V. Pavlíček, J. Hřebejk, *Ústava a ústavní řád České republiky*, Praha 1994, str. 41.
- 3/ Pro zajímavost uvádíme, že inspirace ústavou předválečné Československé republiky se v tomto směru objevila i ve struktuře Ústavy Slovenské republiky.
- 4/ Ústava rovněž stanoví základy územní samosprávy; z orgánů územní samosprávy zakotvuje pouze zastupitelstvo, jiné orgány samosprávy lze zřizovat či rušit zákonem. Orgánům samosprávy lze zákonem svěřit též výkon státní správy.
- 5/ Tuto pravomoc Poslanecká sněmovna v praxi nevykonává s poukazem na ustanovení čl. 87 Ústavy, podle něhož pravomoc zrušit jakýkoliv podzákonný právní předpis má za stanovených podmínek Ústavní soud. Připravuje se novela cit. zákona, která nejspíše tuto pravomoc Poslanecké sněmovně odejme.
- 6/ Lze dokonce uvažovat, zda přijatý postup je v souladu s čl. 106 Ústavy, který předpokládá ustavení Prozatímního Senátu s tím, že do nabytí účinnosti ústavního zákona o jeho zřízení vykonává pravomoci Senátu Poslanecká sněmovna. Z cit. čl. 106 totiž neplyne, že Poslanecká sněmovna je oprávněna plnit funkce Parlamentu jako celku, doslovný výklad spíše vede k závěru, že je oprávněna vykonávat ty funkce Senátu, které jsou mu svěřeny Ústavou jako samostatné sněmovně.

- 7/ Začlenění ústavní úpravy pravomoci prezidenta republiky do hlavy Výkonná moc není šťastné. Nicméně z charakteristiky vlády jako vrcholného orgánu výkonné moci neplyne, že je nadřizena prezidentu republiky
- 8/ Prezident republiky může ovšem v souladu s čl. 64/2 Ústavy konzultovat tyto otázky s ministrem spravedlnosti nebo si vyžádat jeho stanovisko. Postup, kterým přenesl i část rozhodovací pravomoci na ministra spravedlnosti, je však velmi sporný.
- 9/ Skutková podstata jednání naplňující velezradu je upravena v § 96 zákona o Ústavním soudu.
- 10/ Srov. V. Mikule, V. Sládeček, *Ústavní soudnictví a lidská práva*, Praha 1994, str. 131 an.
- 11/ Přidržuji se názoru, že požadavky kladené na soudce Ústavního soudu jsou ve srovnání s mezinárodním standardem mírné. Srov. A. Gerloch, J. Hřebejk, V. Zoubek, *Ústavní systém České republiky*, Praha 1994, str. 122; obdobně též F. Šamalik, *Ústavní soud jako nejvyšší strážce ústavy a lidských práv*, in: *Realizace Listiny základních práv a svobod v právním řádu České republiky*, Brno 1994, str. 44.
- 12/ Ústavní soud České republiky zahájil svou činnost na podzim 1993. Jeho sídlo je v Brně. Okruh subjektů, které mohou podat návrh na zahájení řízení před ním stanoví zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

Summary

The Principle of Division of Power and the Constitution of the Czech Republic

The main goal of this article is to analyze the division and the checks and balances of power as they are present in the construction of the Constitution of the Czech Republic. The first part summarizes the basic ideas about this topic, the second one deals with concrete description of the Constitution. The author concludes that the Czech Republic can be characterized as Parliamentary republic where the position of the President is weaker than it was before (after 1918) and than it is now in many postcommunist countries. To some extent the formation of the Czech Constitution was partially influenced by German example of "chancellor democracy". President is strongly dependent on Parliament and narrowly connected with the government, that means with those institutions where the influence of political parties is extremely high. The non-existence of Senate (which is supposed by the Constitution) makes the position of House of Representatives stronger than it was intended, reinforces the role and influence of political parties (even in the appointment of the judges of the Constitutional Court) and weakens the principle of division of power. The question of Senate and several others such as referendum and local government are necessary to be solved as soon as possible.