

Západočeská univerzita v Plzni
FAKULTA PRÁVNICKÁ

DIPLOMOVÁ PRÁCE

Specifika dělby moci v České republice

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

Fakulta právnická

Akademický rok: 2021/2022

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

(projektu, uměleckého díla, uměleckého výkonu)

Jméno a příjmení: **Markéta VOSECKÁ**
Osobní číslo: **R17M0176P**
Studijní program: **M6805 Právo a právní věda**
Studijní obor: **Právo**
Téma práce: **Specifika dělby moci v České republice**
Zadávací katedra: **Katedra ústavního a evropského práva**

Zásady pro vypracování

Úvod

1. Teorie a historický vývoj dělby moci
2. Dělba moci v ústavním systému ČR a její specifika
3. Komparace dělby moci v ČR s jinými státy
4. Porušování zásad dělby moci v ČR
5. Úvahy de lege ferenda

Závěr

Rozsah diplomové práce:

Rozsah grafických prací:

Forma zpracování diplomové práce: **tištěná**

Seznam doporučené literatury:

- Ústava České republiky 1/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů
- PAVLÍČEK, Václav. *Ústavní právo a státověda*. 3. vydání. Praha: Leges, 2020. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-468-8.
- MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat. *O duchu zákonů*. Přeložil Hana FOŘTOVÁ. Praha: OIKOYMENH, 2015. Knihovna novověké tradice a současnosti. ISBN 978-80-7298-405-3.
- FILIP, Jan. *Ústavní právo České republiky: základní pojmy a instituty: ústavní základy ČR*. Dotisk 4. vyd. [i.e. 5. vyd.]. Brno: Václav Klemm, 2011. ISBN 978-80-904083-8-8.
- KLÍMA, Karel. *Státověda*. 2., rozš. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011. ISBN 978-80-7380-296-7.
- KLÍMA, Karel. *Ústavní právo*. 5. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2016. Právnické učebnice (Aleš Čeněk). ISBN 978-80-7380-606-4.
- TRYZNA, Jan, ed. *Dělba moci a její proměny*. Praha: Auditorium, 2019. ISBN 978-80-87284-80-3.
- WINTR, Jan. *Principy českého ústavního práva*. 5. vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2020. Vysokoškolské učebnice (Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk). ISBN 978-80-7380-822-8.
- VOJÁČEK, Ladislav, Karel SCHELLE a Vilém KNOLL. *České právní dějiny*. 3. upravené vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2016. ISBN 978-80-7380-575-3.
- KYSELA, Jan. *Dělba moci v kontextu věčného hledání dobré vlády*. Praha: Leges, 2019. Teoretik. ISBN 978-80-7502-399-5.
- WEYR, František, HORÁK, Ondřej, ed. *Československé právo ústavní: Ústavní vývoj československý v roce 1938*. Praha: Wolters Kluwer, 2017. Klasická právnická díla (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-891-9.
- BLAHOŽ, Josef, Vladimír BALÁŠ a Karel KLÍMA. *Srovnávací ústavní právo*. 5., přeprac. a dopl. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2015. ISBN 978-80-7478-687-7.
- SCHELLE, Karel. *Dějiny ústavního práva*. 2., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016. ISBN 978-80-7478-998-4

Vedoucí diplomové práce:

JUDr. Zuzana Vostrá, Ph.D.

Fakulta právnická

Datum zadání diplomové práce:

23. února 2021

Termín odevzdání diplomové práce:

31. března 2022



JUDr. et PhDr. Stanislav Balík, Ph.D.
děkan



Doc. JUDr. Monika Forejtová, Ph.D.
vedoucí katedry

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci na téma Specifika dělby moci v České republice zpracovala samostatně, a že jsem citovala všechny prameny, z nichž jsem čerpala.

Tachov, březen 2022

Markéta Vosecká

Seznam zkratk

Ústava	Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
Parlament	Parlament České republiky
Poslanecká sněmovna či PS	Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky
Senát	Senát Parlamentu České republiky
Jednací řád Poslanecké sněmovny	Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny
Stykový zákon	Zákon č. 300/2017 Sb., o zásadách jednání a styku Poslanecké sněmovny a Senátu mezi sebou a navenek
Listina	Usnesení předsednictva České národní rady ze dne 16. prosince 1992 o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky
Zákon o Ústavním soudu	Zákon č. 182/1993 SB., o Ústavním soudu
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
ČNB	Česká národní banka
Ústava Slovenské republiky	Ústavní zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky
Pandemický zákon	Zákon č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19
Ústavní zákon o bezpečnosti ČR	Ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky

Obsah

ÚVOD	1
1 TEORIE DĚLBY MOCI.....	3
1.1 POJEM MOC	3
1.1.1 Veřejná moc.....	3
1.2 HISTORICKÉ ZÁKLADY DOKTRÍNY DĚLBY MOCI.....	4
1.2.1 John Locke.....	5
1.2.1 Charles-Louis de Montesquieu	7
1.2.3 Jean Jacques Rousseau	8
1.3 DĚLBA MOCI.....	9
1.4 MODELÝ DĚLBY MOCI.....	10
1.4.1 Parlamentní a prezidentský systém	10
1.4.2 Poloprezidentský a direktoriální systém	12
1.5 PRINCIPY DĚLBY MOCI.....	12
1.6 KONSTITUCIONALISMUS	13
1.7 LIBERÁLNÍ STÁT A DĚLBA MOCI	14
1.8 DEMOKRATICKÝ PRÁVNÍ STÁT	14
2 DĚLBA MOCI V ČR A JEJÍ SPECIFIKA	17
2.1 MOC ZÁKONODÁRNÁ.....	18
2.1.1 Postavení dvoukomorového parlamentu ČR	18
2.1.2 Legislativní proces.....	20
2.1.3 Mandát poslance a senátora	24
2.2 MOC VÝKONNÁ.....	24
2.2.1 Postavení prezidenta republiky.....	25
2.2.1.1 Volba prezidenta	27
2.2.2 Postavení vlády ČR	27
2.2.2.1 Sestavování vlády a její demise	30
2.2.2.2 Ministerstva a jiné správní úřady.....	30
2.2.3 Státní zastupitelství jako součást moci výkonné.....	31
2.3 MOC SOUDNÍ.....	31
2.3.1 Principy činnosti soudů a soudců	32
2.3.2 Obecné soudnictví	33
2.3.2.1 Obecné soudy	33
2.3.3 Nejvyšší soud	34
2.3.4 Ústavní soud.....	34
2.4 NEJVYŠŠÍ KONTROLNÍ ÚŘAD	37
2.5 ČESKÁ NÁRODNÍ BANKA.....	38
2.6 POSTAVENÍ ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVY V ÚSTAVĚ ČR	39
2.7 PROBLEMATICKÉ OBLASTI DĚLBY MOCI V ČR.....	40
3 SROVNÁNÍ DĚLBY MOCI V ČR S OKOLNÍMI STÁTY	42
3.1 PARLAMENT V PARLAMENTNÍ FORMĚ VLÁDY.....	42
3.2 SLOVENSKÁ REPUBLIKA.....	43
3.2.1 Postavení parlamentu Slovenské republiky	43
3.2.1.1 Legislativní proces	44
3.2.1.2 Přijímání státního rozpočtu	45
3.2.2 Postavení Prezidenta Slovenské republiky.....	46
3.2.3 Postavení vlády Slovenské republiky	47
3.2.4 Soudní moc	47
3.2.4.1 Ústavní soud	48
3.3 SPOLKOVÁ REPUBLIKA NĚMECKO	48
3.3.1 Postavení parlamentu SRN	49
3.3.1.1 Legislativní proces	50
3.3.1.2 Přijímání státního rozpočtu	52
3.3.2 Postavení spolkového prezidenta	52
3.3.3 Postavení spolkové vlády	53
3.3.4 Soudní moc	55
3.3.4.1 Ústavní soud	55
4 AKTUÁLNÍ PROBLEMATIKA	56
4.1 NOUZOVÝ STAV V DOBĚ PANDEMIE	56

4.1.1 Návrh na zrušení usnesení vlády o vyhlášení nouzového stavu.....	59
4.2 PREZIDENT REPUBLIKY MILOŠ ZEMAN A JEHO VÝHRADY K JMENOVÁNÍ MINISTRŮ	60
4.2.1 Článek 68 odst. 2 Ústavy.....	63
4.3 ÚSTAVNÍ ŽALOBA NA PREZIDENTA REPUBLIKY Z ROKU 2019	66
5 ÚVAHY DE LEGE FERENDA	70
5.1 PŘÍMÁ VOLBA PREZIDENTA V PARLAMENTNÍ FORMĚ VLÁDY	70
5.2 SENÁT ČR JAKO POJISTKA DEMOKRACIE?	73
ZÁVĚR	76
RESUMÉ	78
ZDROJE	79

Úvod

Dělba moci je důležitým právním a politickým principem uspořádání státní moci ve státě. Jde o jeden z nejstarších a ve světě uznávaných principů právního státu. Počátky myšlenky dělby moci se datují již kolem 4. století př. n. l., kdy Aristoteles ve svém díle *Politika* rozlišil tři sféry státní činnosti. Od této doby však myšlenka dělby moci, zaznamenala historicky mnoho politických a filozofických proměn. Nejdůležitější období pro vývoj doktríny dělby moci bylo zřejmě mezi 17. až 19. století. Z tohoto období vzešli velmi významní autoři jako např. John Locke nebo Charles Louis Montesquieu. Vliv díla „*O duchu zákonů*“ Charlese Montesquieua na současnou podobu právního státu dokládá i nález Ústavního soudu ČR, ve kterém uvádí, že principem dělby státní moci navazuje naše Ústava na myšlenkovou tradici, kterou transparentním způsobem vyjádřil již Charles Montesquieu. Je také však otázkou, zda myšlenka dělby moci nebyla již překonána.

Moc ve státě je zpravidla rozdělena mezi tři složky, a to konkrétně na moc zákonodárnou, výkonnou a soudní. Hlavním smyslem principu dělby moci je nalezení rovnováhy v jednotlivých složkách státní moci a v nich působících orgánů. Je však třeba říct, že taková ideální rovnováha rozdělení moci ve státě zřejmě nikdy nenastane. I přes tuto domněnku, tedy že princip dělby moci nebude nikdy ideálním a úplným, to neznamená, že by se neměla hledat cesta, jak tento princip alespoň vhodným způsobem vtělit do všeobecně přijatelné formy.

Účelem této práce je definovat specifika dělby moci v České republice. Toto téma bylo zvoleno z toho důvodu, že dělba moci je jedním z tradičních témat a také proto, že otázka moci jako takové, je jak z hlediska historie, současnosti ale i budoucnosti velice ožehavým tématem. V rámci této práce bude použita analyticko-popisná metoda.

Cílem této diplomové práce je tedy nejen pochopit historický kontext doktríny dělby moci, ale zejména vymezit specifika dělby moci v České republice a zároveň prozkoumat, jak jednotlivé moci ve státě fungují a jak se zde uplatňují další principy s pojmem dělby moci související, jako např. princip brzd a protiváh nebo princip oddělenosti moci.

Dalším cílem této práce je porovnat systém dělby moci České republiky se systémy Spolkové republiky Německo a Slovenské republiky a definovat tak rozdíly, které se týkají rozdělení moci v těchto parlamentních republikách.

V další části se práce bude zabývat současnými problémy v České republice. Půjde zejména o problematiku týkající se světové pandemie onemocnění SARS-CoV-19 a s ním související vyhlášení nouzových stavů, které se dotkne otázky zákonnosti. Dále se tato kapitola bude týkat prezidenta republiky Miloše Zemana a jeho možného jednání na rámec pravomocí moci výkonné a možného přibližování se poloprezidentskému systému.

Poslední kapitola této diplomové práce se bude věnovat úvahám de lege ferenda. Konkrétně se úvahy budou týkat institutu přímé volby prezidenta v parlamentním systému České republiky a role Senátu ve dvoukomorovém parlamentu v České republice.

1 Teorie dělby moci

1.1 Pojem moc

Z hlediska teorie dělby moci je důležité si vymezit, co vůbec pojem moc znamená. V případě tohoto pojmu existuje mnoho definic. Z vědeckého pohledu podle J. Wiatra existuje šest skupin teoretických koncepcí vymezující pojem moc. První definicí je koncepce behaviorální, podle níž lze moc vymezit jako zvláštní typ jednání, spočívajícího v možnosti modifikace chování jiných lidí. Druhá definice je teologická, podle které je moc naplňováním jistých cílů. Další, tedy třetí, definice je instrumentální a zde je moc chápána jako možnost použití vlastních prostředků, zejména násilí. Čtvrtá definice, strukturální, pak vymezuje moc jako jistý druh vztahů mezi ovládanými a vládoucími. Pátá definice moci ztotožňuje moc s vlivem na jiné. Poslední, šestá, definice je konfliktní, ve které je spatřováno v pojmu moci možnost přijímat rozhodnutí, regulující rozdělování statků v konfliktních situacích.

Z okruhu uvedených koncepcí je důležité také zmínit vymezení moci, které zformuloval Max Weber. Ten definoval moc jako „*možnost prosadit vlastní vůli vevnitř nějakého sociálního vztahu i navzdory odporu, nezávisle od toho, v čem tato možnost spočívá.*“ Tato koncepce velmi ovlivnila chápání moci v evropské vědě 20. století.¹ Pokud jde o moc státu, tak uváděl, že se jedná o „*poměr panství lidí nad lidmi, opřený o prostředek legitimního násilí.*“ Důvody legitimacy panství vidí v autoritě „věčně věčejšího“, tedy v obyčejí, o kterém nepřemýšlejí a zachovávají jej ze zvyku, dále také v autoritě nevšedního osobního charismatu, a nakonec v panství, které je založeno na legalitě, na víře v platnost legálního ustanovení a na poslušnost v plnění předepsaných povinností.²

1.1.1 Veřejná moc

Dalším pojmem, který je nezbytné definovat je veřejná moc. Pojem veřejná moc definoval Ústavní soud České a Slovenské Federativní republiky ve svém usnesení z roku 1992, ve kterém uvádí, že: „*veřejnou mocí je taková moc, která autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, ať již přímo,*

¹ HOLLÄNDER, Pavel. Základy všeobecné státovědy. 3. vyd., (Ve Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk 2. vyd.). Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012. ISBN 978-80-7380-395-7. s. 52

² PAVLÍČEK, Václav a Věra JIRÁSKOVÁ. Ústavní právo a státověda. 3. podstatně přepracované a rozšířené vydání. Praha: Leges, 2021. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-506-7. s. 109

*nebo zprostředkovaně. Subjekt, o jehož právech nebo povinnostech rozhoduje orgán veřejné moci, není v rovnoprávném postavení s tímto orgánem a obsah rozhodnutí tohoto orgánu nezávisí na vůli subjektu.*³ Na tuto definici pak navázal i Ústavní soud České republiky.⁴

Demokratická veřejná moc je pak specifický vnitřně organizovaný systém, který se vyznačuje existencí vlastních orgánů, institucí, nestátních složek, mezi nimiž jsou různé vztahy, a to jak na horizontální, tak i vertikální úrovni. Charakteristická podoba tohoto systému je forma vlády, čímž je v tomto případě myšleno způsob organizace nejvyšších státních orgánů a jejich vzájemné vztahy. V těchto vztazích se historicky uplatňuje a projevuje koncepce dělby moci v mnoha historických podobách.⁵

Součástí veřejné moci je státní moc. Z pohledu státovědy lze státní moc vymezit jako univerzální schopnost státu prosazovat na svém území obecnou vůli, vyjádřenou v právním řádu, včetně prostředků donucení. Právo je vynutitelné jen sankcí státní moci. Právní charakter vytváření i výkonu státní moci z materiálně právního i procesního hlediska je základem moderního právního státu.⁶

1.2 Historické základy doktríny dělby moci

Princip dělby moci procházel po staletí politickým a filozofickým vývojem. Jeho počátky sahají až do 4. století př. n. l., kdy Aristoteles ve svém pojednání *Politika* rozlišil tři sféry státní činnosti.⁷ Konkrétně rozlišoval v každém zřízení tři složky, a to poradní instanci ve veřejných záležitostech zásadní důležitosti, které obnáší usnášení o zákonech, mezinárodních smlouvách, dekretech atd., dále pak úřady a soudy.⁸ Aristoteles ve svém pojednání konkrétně uvedl, že: *„Ve všech ústavách jsou tři složky a vzhledem k nim dobrý zákonodárce musí zkoumat, co každé prospívá. Jsou-li tyto dobře spořádány, jest dobře spořádána nutně ústava a rozdíl v nich určuje zároveň rozdíl ústav mezi sebou.*

³ Usnesení Ústavního soudu České a Slovenské Federativní Republiky ze dne 9. června 1992, sp. zn. I. ÚS 191/92

⁴ Usnesení Ústavního soudu České republiky ze dne 25. listopadu 1993, sp. zn. II. ÚS 75/93

⁵ KLÍMA, Karel. *Teorie veřejné moci (vládnutí)*. 3., přepracované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016. ISBN 978-80-7552-331-0. s. 53

⁶ PAVLÍČEK, Václav a Věra JIRÁSKOVÁ. *Ústavní právo a státověda*. 3. podstatně přepracované a rozšířené vydání. Praha: Leges, 2021. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-506-7. s. 109

⁷ TRYZNA, Jan, ed. *Dělba moci a její proměny*. Praha: Auditorium, 2019. ISBN 978-80-87284-80-3. s. 17

⁸ KYSELA, Jan. *Dělba moci v kontextu věčného hledání dobré vlády*. Praha: Leges, 2019. Teoretik. ISBN 978-80-7502-399-5. s. 101

*Z těchto tří složek jest jedna o společných záležitostech, totiž rada, druhá týká se úřadů – totiž, které úřady mají býti a jaká má býti jejich moc a jaká asi má býti jejich volba – třetí jest soudnictví.*⁹

Dle historika Polybia byla v republikánském Římě zformována správná dělba moci se systémem brzd a protiváh (k tomuto pojmu blíže v následujících kapitolách) a to tak, že se v něm prolínaly tři formy vlády. Šlo o monarchii, ve formě volených zástupců, tedy konzulů, dále pak aristokracie, jež byla zastupována senátem a demokracie ve formě lidových shromáždění.

Po pádu Římské říše došlo k rozdělení Evropy a od konce středověku do konce 18. století převládala koncentrace moci v rukou dědičných vládců. Výjimku představoval vývoj anglického parlamentu v 17. století. V Anglii se rozdělení státní moci objevilo za doby vlády Olivera Cromwella. Bylo to z politických důvodů, neboť docházelo k soubojům mezi armádou a parlamentem. Cromwellovi se nejevilo jako žádoucí, aby parlament zasahoval do soudnictví. Nepovažoval však soudnictví za samostatnou složku moci, ale za součást moci výkonné. Rozlišoval pouze mezi mocí zákonodárnou a výkonnou. Jeho pohled na uspořádání moci ve státě včlenil do dokumentu Instrument of Government, což byla vlastně ústava státu.¹⁰ Zásadní roli v principu politického uspořádání však mělo učení Johna Locka a Charlese Montesquieua, kteří vytvořili teoretický požadavek ke koncepci rovnováhy moci a tím i k podstatnému prvku liberální koncepce právního státu.¹¹

1.2.1 John Locke

John Locke je prvním moderním autorem, který se věnuje dělbě moci ve smyslu toho, co má být, mluvíme-li o dobré vládě.¹² Významným textem Johna Locka, který se týká principu dělby moci, byl spis Dvě pojednání o vládě, publikovaný roku 1690, tedy dva roky po tzv. slavné revoluci v Anglii. Ve svém díle Locke rozlišuje tři složky moci: moc zákonodárnou, výkonnou a federativní. Podle Locka v případě moci zákonodárné, má jít o moc, jež řídí, jak má být užito síly

⁹ ARISTOTELÉS. *Politika*. 2. vyd. Praha: Rezek, 1998. ISBN 80-86027-10-4. s.174-175

¹⁰ TRYZNA, Jan, ed. *Dělba moci a její proměny*. Praha: Auditorium, 2019. ISBN 978-80-87284-80-3. s. 17-18

¹¹ KLÍMA, Karel. *Teorie veřejné moci (vládnutí)*. 3., přepracované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016. ISBN 978-80-7552-331-0. s. 53

¹² KYSELA, Jan. *Dělba moci v kontextu věčného hledání dobré vlády*. Praha: Leges, 2019. Teoretik. ISBN 978-80-7502-399-5. s. 103

státu pro zachování společenství a jejich členů. Moc výkonnou popisuje jako moc k provádění zákonů v rámci státu. Mocí federativní pak chápal jako vnější vztahy státu. Locke také rozlišuje mezi oddělenými pravomocemi, ale ne diskrétně oddělenými institucemi, a poznamenává, že jeden orgán nebo osoba může sdílet dvě nebo více pravomocí.¹³

Locke nicméně nepovažoval všechny složky moci za rovnocenné. Nejvyšší mocí podle něj byla moc zákonodárná a té jsou pak ostatní složky moci podřízené.¹⁴ V jeho díle je uvedeno: „144. *A protože zákony, jež jsou dávány najednou a v krátké době, mají stálou a trvalou platnost a potřebují nepřetržitého provádění nebo dozoru, je tedy nutno, aby existovala stále nějaká moc, jež by si hleděla provádění zákonů daných a zůstávajících v platnosti. A tak se často stává, že zákonodárná a výkonná moc jsou odděleny.*“¹⁵

Lockovo učení však bylo mnohem komplexnější. Východiskem mu byla myšlenka omezené vlády, kterou odvozoval od existence přirozeného stavu, ve kterém lidé požívají základních přirozených práv.¹⁶ Dle Johna Locka mají všichni lidé už před uzavřením společenské smlouvy přirozené právo na život, svobodu a vlastnictví. Politická moc je pak zřízena na základě společenské smlouvy k tomu, aby tato přirozená práva chránila. Politická moc je omezena účelem, pro který vznikla. Nastane-li situace, kdy vláda zanedbává tento účel, nebo jedná-li proti němu, může lid svěřit moc někomu jinému. Dopustí-li se tedy vláda nezákonných činů a ohrožuje životy, svobodu nebo vlastnictví občanů, mají tito právo postavit se na odpor. Politická moc by tedy měla být omezena tím, že moc zákonodárná a výkonná nebudou koncentrovány v jedné ruce.¹⁷

¹³ TUCKNESS, Alex (2002). "Institutional Roles, Legislative View". Locke and the Legislative Point of View: Toleration, Contested Principles, and the Law. Princeton University Press. ISBN 0691095043. s. 133

¹⁴ TRYZNA, Jan, ed. Dělbá moci a její proměny. Praha: Auditorium, 2019. ISBN 978-80-87284-80-3. s. 18-19

¹⁵ PAVLÍČEK, Václav a Věra JIRÁSKOVÁ. Ústavní právo a státověda. 3. podstatně přepracované a rozšířené vydání. Praha: Leges, 2021. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-506-7. s. 429

¹⁶ KYSELA, Jan. Dělbá moci v kontextu věčného hledání dobré vlády. Praha: Leges, 2019. Teoretik. ISBN 978-80-7502-399-5. s. 103

¹⁷ WINTR, Jan. *Principy českého ústavního práva*. 5. vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2020. Vysokoškolské učebnice (Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk). ISBN 978-80-7380-822-8. s. 79-80

1.2.1 Charles-Louis de Montesquieu

Montesquieu byl autorem 1. poloviny 18. století, tedy doby, která byla uhranutá rovnováhou.¹⁸ Byl kritikem francouzského absolutismu a obdivoval anglickou ústavnost, parlamentarismus a ochranu svobod.¹⁹ Montesquieu Lockovo model dělení moci přeformuloval do dnešního pojetí dělby moci na exekutivu, legislativu a moc soudní.²⁰ Do dnešní doby je jeho teorie jedním základních stavebních pilířů ústavního právního státu. Ve svém díle Montesquieu také vyjádřil úvahu, že v povaze moci je její tendence ke koncentraci a zneužití. Z této myšlenky také vyšla jeho představa, že pro zajištění bezpečí a svobody jednotlivce je potřebné funkce státu rozdělit mezi osoby a instituce, které jsou na sobě nezávislé.²¹

Montesquieu ve své knize O duchu zákonů v kapitole O anglickém zřízení pojednává o tom, že: „V každém státě je trojí moc: moc zákonodárná, moc výkonná v oboru práva mezinárodního a moc výkonná v oboru práva občanského. První moc umožňuje panovníkovi či úředníkovi vyhlášovat zákony na určitý čas či navždy a vylepšovat či rušit již existující zákony. Druhá moc mu umožňuje sjednávat mír či vyhlášovat válku, vysílat či přijímat vyslance, zajišťovat bezpečí, zabraňovat pádům. Třetí moc mu umožňuje trestat zločiny nebo soudit spory mezi jednotlivci. Tuto poslední moc nazveme mocí soudní a tu předchází jednoduše výkonnou mocí státu.“²²

Jeho dílo O duchu zákonů mělo vliv i na americkou a z části i na francouzskou revoluci. Teorie tripartice státní moci se projevila v americké Deklaraci nezávislosti z roku 1776.²³ Idea dělby moci byla pak nejdůsledněji uplatněna v Ústavě USA z roku 1787. Tato ústava obsahuje systém brzd a protiváh, ve kterém se již zmíněné tři složky státní moci, tedy moc zákonodárná,

¹⁸ KYSELA, Jan. Dělbá moci v kontextu věčného hledání dobré vlády. Praha: Leges, 2019. Teoretik. ISBN 978-80-7502-399-5. s. 109

¹⁹ PAVLÍČEK, Václav a Věra JIRÁSKOVÁ. Ústavní právo a státověda. 3. podstatně přepracované a rozšířené vydání. Praha: Leges, 2021. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-506-7. s. 429

²⁰ HLOUŠEK, Vít, Lubomír KOPEČEK a Jakub ŠEDO. Politické systémy. 2. aktualizované vydání. Brno: Barrister & Principal Publishing, 2018. ISBN 978-80-7485-150-6. s. 149

²¹ KLOKOČKA, Vladimír. Ústavní systémy evropských států: (srovnávací studie). 2., aktualiz. a dopl. vyd. Praha: Linde, 2006. ISBN 80-7201-606-7. s. 42

²² MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat. O duchu zákonů. Přeložil Hana FOŘTOVÁ. Praha: OIKOYMENH, 2015. Knihovna novověké tradice a současnosti. ISBN 978-80-7298-405-3. s. 182-183

²³ TRYZNA, Jan, ed. Dělbá moci a její proměny. Praha: Auditorium, 2019. ISBN 978-80-87284-80-3. s. 19

výkonná a soudní, navzájem vyvažují.²⁴ Soudnictví jako specifická činnost státu je tak spojováno až se vznikem moderního státu, v západní Evropě a v USA od 18-19 st.²⁵

Montesquieu ve své knize uvádí, že: „*Svoboda neexistuje také tam, kde není soudní moc oddělena od moci zákonodárné a výkonné. Kdyby byla spojena s mocí zákonodárnou, byla by moc nad životem a svobodou občanů zvlášť, neboť soudce by byl zároveň zákonodárcem. Kdyby byla spojena s mocí výkonnou, mohl by mít soudce sílu utiskovatele.*“²⁶

1.2.3 Jean Jacques Rousseau

Jean Jacques Rousseau se řadí mezi přední představitele tehdejšího liberalismu. V roce 1755 vydal dílo „O vzniku nerovnosti mezi lidmi“ a v roce 1762 publikoval svůj stěžejní spis „O společenské smlouvě“. Na základě svých radikálně demokratických představ zformoval model, kterým se výrazně odlišil od Johna Locka, i přesto že oba vycházeli z přirozenoprávní teorie společenské smlouvy.²⁷ Co se týká vývoje doktríny dělby moci, tak v rámci této radikálně demokratické koncepce modelu státní moci J. J. Rousseau vycházel z výlučného práva lidu rozhodovat o zákonech. Tvrdil, že: „*Suverén jedná jen zákony, protože nemá jiné síly než moc zákonodárnou.*“ Z tohoto důvodu také nepředpokládal existenci zákonodárského orgánu, pro výkon zákonů byla však potřeba alespoň slabá vláda, která byla odvozená od lidu, jenž nejprve rozhodne zákonem o formě vládního tělesa a následně jmenuje osoby, které pověří vládou. J.J. Rousseau ve svém díle uváděl, že: „*Úkon, který ustavuje vládu, není smlouva, nýbrž zákon; že deponitáři výkonné moci nejsou pány lidu, nýbrž jeho úředníky; které lid může ustanoviti a sesaditi, kdy se mu zlíbí, že se pro ně nejedná o to, aby uzavírali smlouvy, nýbrž aby poslouchali; a že když úředníci berou na sebe funkce, které*

²⁴ WINTR, Jan. Principy českého ústavního práva. 5. vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2020. Vysokoškolské učebnice (Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk). ISBN 978-80-7380-822-8. s. 80

²⁵ PAVLÍČEK, Václav a Věra JIRÁSKOVÁ. Ústavní právo a státověda. 3. podstatně přepracované a rozšířené vydání. Praha: Leges, 2021. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-506-7. s. 464

²⁶ MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat. O duchu zákonů. Přeložil Hana FOŘTOVÁ. Praha: OIKOYMENH, 2015. Knihovna novověké tradice a současnosti. ISBN 978-80-7298-405-3. s. 183

²⁷ KLOKOČKA, Vladimír. Ústavní systémy evropských států: (srovnávací studie). 2., aktualiz. a dopl. vyd. Praha: Linde, 2006. ISBN 80-7201-606-7. s. 38

jim stát ukládá, a splňují jen svou povinnost občanů, aniž měli jakékoliv právo přítí se o podmínkách. “²⁸

1.3 Dělbba moci

Dělbba moci lze rozlišovat ve formálním a materiálním smyslu, subjektivním a právním, dále i ve smyslu funkčním či institucionálním nebo také v horizontálním a vertikálním smyslu. Dělbba moci ve formálním smyslu je vyvozována od formy právních aktů, dělbba moci v materiálním smyslu je zase spojována s obsahem právních aktů. Dělbba moci ve smyslu subjektivním vychází z příslušného orgánu, v právním smyslu jde o souvislost s vlastnostmi právního aktu, tedy o jeho derogační sílu, platnost, účinnost, právní moc atd. Dělbba moci ve funkčním smyslu popisuje co dělá, tedy jaká činnost a v institucionálním smyslu zase jde o to, kdo danou činnost vykonává.²⁹

V jednotlivých zemích vládní formu charakterizuje především rozvržení kompetencí mezi legislativou a exekutivou, tedy mezi parlamentem, vládou a hlavou státu. Vztahy mezi těmito orgány se nacházejí na stejné horizontální úrovni. V tomto případě jde tedy o horizontální dělbba moci.³⁰

Vertikální dělbba moci se pak rozumí soustava vzájemných kontrol a vztahů mezi jednotlivými státními orgány na různých horizontálních rovinách státní moci. Vertikální struktura je formována vztahem mezi orgány státu jako celku a orgány jeho jednotlivých částí, kompetencí a činností mezi státními institucemi na různých teritoriálních stupních hierarchické struktury moci.³¹

²⁸ ROUSSEAU, Jean-Jacques a Markéta ŠÁLENÁ. *O společenské smlouvě, neboli, O zásadách státního práva*. Dobrá Voda: Aleš Čeněk, 2002. Knihovna společenských věd. ISBN 80-86473-10-4. s. 113-114

²⁹ KYSELA, Jan. *Ústava mezi právem a politikou: úvod do ústavní teorie*. Praha: Leges, 2014. Teoretik. ISBN 978-80-7502-022-2. s. 287

³⁰ KLOKOČKA, Vladimír. *Ústavní systémy evropských států: (srovnávací studie)*. 2., aktualiz. a dopl. vyd. Praha: Linde, 2006. ISBN 80-7201-606-7. s. 241

³¹ Tamtéž. s. 241

1.4 Modely dělby moci

Pluralitu modelů dělby moci lze demonstrovat na různých formách vlády. Dělbá moci v prezidentském režimu je velmi striktní, zatímco v režimu parlamentním je dělba moci více flexibilní.³²

1.4.1 Parlamentní a prezidentský systém

Dělba moci se v ústavních systémech neustále vyvíjí. Vývoj dělby moci jako součásti demokratického vládnutí zakládá dvě modelové varianty výkonné moci. Jednou variantou je prezidentská exekutiva přímo volené hlavy státu, druhou pak je vláda závislá na parlamentu. Dělbá moci tak získává variantní podobu tzv. formy státu.³³

Parlamentní forma vlády se rozvinula v Anglii a ve své podobě z 19. století měla vliv na rozvoj parlamentarismu v dalších monarchistických zemích. Nejdříve v Norsku, Belgii, Nizozemsku, Rakousku, Německu a také Itálii. Parlamentní republiky jsou pak založeny na zásadě občanské parlamentní reprezentace. Německo reprezentuje parlamentní formu vlády ve struktuře spolkového státu, zatímco vláda je odpovědná Spolkovému sněmu.³⁴ V parlamentním systému tedy klasicky moc náleží parlamentu, kdy je jeho zákonodárná pravomoc neomezená. Vláda složená z poslanců, potřebuje důvěru parlamentu. Hlavu státu, pokud zde není dědičnost, volí parlament, je však možná i volba přímá.³⁵

Prezidentský systém formy vlády se vyvinul v konceptu striktní tripartitní dělby ústavních pravomoci mezi Kongresem USA, prezidentem USA a nejvyšším soudem USA. Mezi těmito orgány jsou vztahy upravovány na základě principu brzd a rovnováhy.³⁶ Všechny tři moci jsou tedy zde mnohem zřetelněji odděleny

³² KYSELA, Jan. Dělbá moci v kontextu věčného hledání dobré vlády. Praha: Leges, 2019. Teoretik. ISBN 978-80-7502-399-5. s. 164

³³ KLÍMA, Karel. Ústavní právo srovnávací. Praha: Metropolitan University Prague Press, Wolters Kluwer ČR, 2020. ISBN 978-80-7598-883-6. s. 32

³⁴ KLÍMA, Karel. Ústavní právo srovnávací. Praha: Metropolitan University Prague Press, Wolters Kluwer ČR, 2020. ISBN 978-80-7598-883-6. s. 57

³⁵ VARVAŘOVSKÝ, Pavel. Základy práva: o právu, státě a moci. 3., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2015. ISBN 978-80-7478-669-3. s. 81-82

³⁶ KLÍMA, Karel. Ústavní právo srovnávací. Praha: Metropolitan University Prague Press, Wolters Kluwer ČR, 2020. ISBN 978-80-7598-883-6. s. 57

než v parlamentním systému. Prezident je hlavou výkonné moci a je zcela oddělen od moci zákonodárné, a to jak na centrální úrovni, tak i v místní správě.³⁷

Parlamentní a prezidentský systém se rozlišuje na základě dvou základních charakteristik. V prvním případě jde o sdílení, nebo naopak oddělení moci výkonné a moci zákonodárné. V parlamentním systému je výkonná moc odpovědná legislativě a funkční období vlády tak může být kdykoliv předčasně ukončeno vyslovením nedůvěry. Existuje však i možnost, aby došlo k předčasnému ukončení funkčního období parlamentu exekutivou. V prezidentském systému je ale naopak funkční období striktně dané, vládní moc, tedy prezident, nezávisí na podpoře parlamentu a výkonná moc nemůže zkrátit volební období moci zákonodárné.³⁸

Prezidentský systém se zakládá na nezávislém ustanovování obou politických mocí, legislativní sbor i prezident jsou voleni občany státu.³⁹ Tento systém je spojen zejména s tradicí USA, kde byl historicky stvořen a odkud se rozšířil do dalších zemí, zejména pak zemí Jižní Ameriky. Prezident Spojených států má velmi silnou pozici, která se více podobá postavení panovníka přelomu 18. a 19. st., který je sice omezený zákonodárnou mocí na něm nezávislého parlamentu, ale zároveň vévodí exekutivě a má silné prostředky k zamezení přijetí zákonů, jež považuje za nevhodné.

V druhém případě pak jde o to, že pro rozlišování parlamentního a prezidentského systému má význam přímá či nepřímá legitimita exekutivy. Zdrojem legitimacy pro legislativu jsou v rámci parlamentního režimu občané. Z legislativy pak naopak vychází legitimita exekutivy. Občané tedy v parlamentním režimu rozhodnou ve volbách o složení moci zákonodárné, ze které pak vzejde moc výkonná. Naopak v prezidentském režimu jsou zdroje legitimacy oddělené, protože voliči rozhodují v oddělené volbě o legislativě a hlavě státu.⁴⁰

³⁷ VARVAŘOVSKÝ, Pavel. Základy práva: o právu, státě a moci. 3., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2015. ISBN 978-80-7478-669-3. s. 82

³⁸ HLOUŠEK, Vít, Lubomír KOPEČEK a Jakub ŠEDO. Politické systémy. 2. aktualizované vydání. Brno: Barrister & Principal Publishing, 2018. ISBN 978-80-7485-150-6. s. 81

³⁹ KYSELA, Jan. Dělbá moci v kontextu věčného hledání dobré vlády. Praha: Leges, 2019. Teoretik. ISBN 978-80-7502-399-5. s. 164

⁴⁰ HLOUŠEK, Vít, Lubomír KOPEČEK a Jakub ŠEDO. Politické systémy. 2. aktualizované vydání. Brno: Barrister & Principal Publishing, 2018. ISBN 978-80-7485-150-6. s. 81-82

1.4.2 Poloprezidentský a direktoriální systém

Mezi striktní dělbu moci v prezidentském systému a flexibilní dělbu moci v parlamentním systému lze umístit režim poloprezidentský a také direktoriální, který je nastolen ve Švýcarsku, kde je tak označován kvůli své inspiraci francouzskou direktoriální ústavou z roku 1975.⁴¹ Pro poloprezidentské systémy je typické, že úloha prezidenta jako vrcholného představitele výkonné moci ve státě jednoznačně vystupuje do popředí.⁴² Některé evropské státy, zejména Francie, omezily pravomoci parlamentu ve prospěch přímo voleného prezidenta. Ve Francii je prezidentovi svěřena část pravomocí moci výkonné a část pravomocí moci zákonodárné. Parlament je pak v poloprezidentském systému o dost slabší než v systému parlamentním.⁴³

1.5 Principy dělby moci

Systém dělby moci je založený na principu oddělenosti, samostatnosti a nezávislosti zákonodárné, výkonné a soudní moci. Tento princip je uskutečňován tím, že státní orgány představující zákonodárnou, výkonnou a soudní moc si jsou navzájem politicky neodpovědné a nepodřízené a panuje mezi nimi kreační nezávislost. V neposlední řadě pak mezi nimi existuje inkompatibilita, což znamená neslučitelnost funkcí v oblastí zákonodárné, výkonné a soudní moci.⁴⁴ Nejvíce striktní oddělení moci je v prezidentské formě vlády. V parlamentarismu je oslabeno oddělení moci zákonodárné a výkonné, protože vláda je pevně svázána s parlamentní většinou.⁴⁵

Dále je systém dělby moci postavený na principu kontrolních brzd a protiváh, tedy checks and balances.⁴⁶ Tento princip vychází z myšlenky, podle které je potřeba mezi orgány reprezentující jednotlivé druhy moci vytvořit celou

⁴¹ KYSELA, Jan. *Dělba moci v kontextu věčného hledání dobré vlády*. Praha: Leges, 2019. Teoretik. ISBN 978-80-7502-399-5. s. 178

⁴² PAVLÍČEK, Václav a Věra JIRÁSKOVÁ. *Ústavní právo a státověda*. 3. podstatně přepracované a rozšířené vydání. Praha: Leges, 2021. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-506-7. s. 378

⁴³ Tamtéž. s. 393

⁴⁴ HOLLÄNDER, Pavel. *Základy všeobecné státovědy*. 3. vyd., (Ve Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk 2. vyd.). Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012. ISBN 978-80-7380-395-7. s. 392

⁴⁵ WINTR, Jan. *Principy českého ústavního práva*. 5. vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2020. Vysokoškolské učebnice (Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk). ISBN 978-80-7380-822-8. s. 81

⁴⁶ WARD, Lee. *Modern Democracy and the Theological-Political Problem in Spinoza, Rousseau, and Jefferson. Recovering Political Philosophy*. Palgrave Macmillan (published 2014). ISBN 9781137475053. s 25-26

soustavu kontrolních mechanismů. Cílem těchto kontrolních mechanismů je zabránit tomu, aby některá z mocí získala dominantní postavení.⁴⁷ Hlavním autorem systému brzd a protiváh byl především Alexander Hamilton. Pojem dělby moci však prošel od této doby dalším vývojem a jeho obsah se tedy výrazně změnil.⁴⁸

1.6 Konstitucionalismus

Konstitucionalismus je historicky podmíněný koncept, jenž má svůj původ v boji proti absolutistickému státu. Základním požadavkem konstitucionalismu se staly dva formálně racionální prvky:

- a) požadavek dělby moci ve smyslu konstituování děleného výkonu moci
- b) podřízení moci určitým pravidlům závazným pro chod základních politických procesů ve státě a pro chování státních institucí.⁴⁹

Jeden ze základních atributů konstitucionalismu neboli ústavnosti, a ústavních systémů je vztah občanů a států. Jedná se o vazbu nebo vztah občanů a státní moci na určitém území, na kterém stát vykonává svou suverenitu.⁵⁰ Konstitucionalismus je v nejobecnějším smyslu idea či politická doktrína, podle níž má být veřejná moc odvozena z ústavy založené na suverenitě lidu, má být ústavou omezena a vykonávána pouze v souladu s ní.⁵¹

Dle M. J. C. Vila je dělba moci nejvýznamnější součástí kontrolní funkce konstitucionalismu. Jejím účelem je zajistit, aby výkon vládní moci neporušoval hodnoty jako jsou spravedlnost, svoboda nebo rovnost.⁵²

Pro stoupence smíšeného typu pojetí ústavy, tedy ústavy, ve které se spojuje přístup juristický s přístupem sociologickým a politickovědním, je pojem

⁴⁷ HOLLÄNDER, Pavel. *Základy všeobecné státovědy*. 3. vyd., (Ve Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk 2. vyd.). Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012. ISBN 978-80-7380-395-7. s. 392

⁴⁸ BLAHOŽ, Josef, Vladimír BALAŠ a Karel KLÍMA. *Srovnávací ústavní právo*. 4., přeprac. a dopl. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. ISBN 978-80-7357-629-5. s. 94

⁴⁹ KLOKOČKA, Vladimír. *Ústavní systémy evropských států: (srovnávací studie)*. 2., aktualiz. a dopl. vyd. Praha: Linde, 2006. ISBN 80-7201-606-7. s. 26

⁵⁰ BLAHOŽ, Josef, Vladimír BALAŠ a Karel KLÍMA. *Srovnávací ústavní právo*. 4., přeprac. a dopl. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. ISBN 978-80-7357-629-5. s. 29

⁵¹ PAVLÍČEK, Václav a Věra JIRÁSKOVÁ. *Ústavní právo a státověda*. 3. podstatně přepracované a rozšířené vydání. Praha: Leges, 2021. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-506-7. s. 340

⁵² KYSELA, Jan. *Dělba moci v kontextu věčného hledání dobré vlády*. Praha: Leges, 2019. Teoretik. ISBN 978-80-7502-399-5. s. 141

ústavnosti identický s pojmem dělby moci. Dělbá moci v pojetí Charlese de Montesquieua téměř splývá s pojmem ústavy v tom směru, že dělba moci tvoří jádro ústavy.⁵³ S příchodem moderního konstitucionalismu a v souvislosti s rozvojem teorie samosprávy se začalo také užívat pojmu dělby moci ve smyslu vertikálním, ve vztahu moc centrální a místní. Zatímco původně však dělba moci znamenala dělbu moci na úrovni horizontální.⁵⁴

1.7 Liberální stát a dělba moci

Myšlenka liberálního státu chrání jednotlivce před mocí státu. Základní práva a svobody formují nedotknutelnou sféru jednotlivce, do které stát není oprávněn zasahovat. Idea omezené vlády, uskutečňována systémem dělby moci, brzd a protiváh poskytuje občanům obecnou ochranu před tyraníí státní moci. Základní práva i dělba moci je omezením principu demokracie jako neomezené vlády lidu, vlády většiny.⁵⁵ Dělbá moci je tedy jednou ze základních principů demokratické moci a demokratického vládnutí. Rovněž je zábranou před omylem státní moci. Princip dělby moci znamená, že každý nositel rozhodovací moci je při svém rozhodování závislý na jiném rozhodovacím činiteli. Což v přeneseném smyslu znamená, že jedna státní moc může jít až tam, kam jí to jiná státní moc dovolí.⁵⁶

1.8 Demokratický právní stát

Pojem právní stát se zrodil ve 2. polovině 19. století. Tento pojem vzešel ze středoevropského právního vývoje, zejména z německého – Rechtsstaat.⁵⁷ Rechtsstaat, tedy právní stát znamenal rovnost před zákonem a svrchovanost zákona, v této době se však ještě nepojil se svrchovaností lidu a s demokratickými principy. K naplnění těchto požadavků dochází až s příchodem koncepce demokratického právního státu.⁵⁸ Systém právního státu jako takového se kromě Německa ujal i v dalších zemích Evropy, šlo např. o Švýcarsko, Nizozemsko,

⁵³ BLAHOŽ, Josef, Vladimír BALAŠ a Karel KLÍMA. Srovnávací ústavní právo. 4., přeprac. a dopl. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. ISBN 978-80-7357-629-5. s. 92-93

⁵⁴ Tamtéž. s. 107-108

⁵⁵ WINTR, Jan. *Principy českého ústavního práva*. 5. vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2020. Vysokoškolské učebnice (Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk). ISBN 978-80-7380-822-8. s. 79

⁵⁶ KLÍMA, Karel. *Teorie veřejné moci (vládnutí)*. 3., přepracované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016. ISBN 978-80-7552-331-0. s. 56-57

⁵⁷ KLOKOČKA, Vladimír. *Ústavní systémy evropských států: (srovnávací studie)*. 2., aktualiz. a dopl. vyd. Praha: Linde, 2006. ISBN 80-7201-606-7. s. 83

⁵⁸ PAVLÍČEK, Václav. *Ústavní právo a státověda*. 3. vydání. Praha: Leges, 2020. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-468-8. s. 375

Rakousko, ale také Španělsko či Portugalsko atd. Právní stát zakotvil i v již demokratických státech bývalého „východního bloku“, tedy např. v Polsku, Maďarsku, nebo na Slovensku a také v České republice.⁵⁹ Uplatnit a realizovat pravidla moderního právního státu je tedy možné jen v souvislosti a jako součást moderního ústavního státu. Znakem právního státu je, že jeho chování a jednání je založeno na dodržování práva a jde o takový stát, ve kterém si jsou stát i občan rovni před zákonem. Principy takového státu jsou princip suverenity lidu, politické reprezentace a dělby moci, která je zásadním principem demokratického uspořádání.⁶⁰

Pokud má být stát považován za demokratický, tak co se týká uspořádání nejvyšších orgánů a vztahů mezi nimi, je princip dělby moci nezbytným. Dělbou moci však musí být reálná, ne pouze zdánlivá a formální. Klasická horizontální dělba moci je v zájmu funkčnosti založena na principu brzd a protiváh a ve většině moderních demokratických uspořádáních doplněna dělbou moci ve směru vertikálním. Samospráva může mít různou podobu. Základem je však vždycky určit rozsah, ve kterém stát jako centrální moc přenechává správu veřejných věcí samosprávným územním celkům či jiným korporacím – např. profesním komorám.⁶¹

Dle judikatury Ústavního soudu ČR k podstatným náležitostem demokratického právního státu náleží zejména svrchovanost lidu a demokratický politický režim, dále pak principy právní jistoty a ochrany důvěry občanů v právo. Judikatura Ústavního soudu (dále jen „ÚS“) s označením demokratický právní stát pojí také výraz ústavní stát. Česká republika je tedy svrchovaným státem a podle čl. 2 odst. 1 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky (dále jen „Ústava“ či „Ústava ČR“) je zdrojem veškeré státní moci lid. Žádná moc však nemůže působit bez kontroly a možnosti vyvodit odpovědnosti za uskutečnění moci. Z tohoto důvodu je moc výkonná odpovědná lidu a zvolení činitelé mohou působit jen v omezeném časovém úseku.⁶² Lid tuto státní moc vykonává prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní. Principem dělby

⁵⁹ KLOKOČKA, Vladimír. *Ústavní systémy evropských států: (srovnávací studie)*. 2., aktualiz. a dopl. vyd. Praha: Linde, 2006. ISBN 80-7201-606-7. s. 83

⁶⁰ Tamtéž. s. 82

⁶¹ VARVAŘOVSKÝ, Pavel. *Základy práva: o právu, státě a moci*. 3., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2015. ISBN 978-80-7478-669-3. s. 81

⁶² PAVLÍČEK, Václav. *Ústavní právo a státověda*. 3. vydání. Praha: Leges, 2020. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-468-8. s. 374 - 375

moci tak navazuje Ústava ČR na myšlenkovou tradici, kterou vyjádřil již Charles Montesquieu.⁶³

⁶³ Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 15. září 1999, sp. zn. Pl. ÚS 13/99

2 Dělbba moci v ČR a její specifika

Pro Českou republiku je typické, že státní moc se dělí na moc zákonodárnou, výkonnou a soudní. Moc zákonodárná je upevněna v hlavě druhé Ústavy ČR a určuje existenci Parlamentu České republiky (dále jen „Parlament“), jenž se dělí na dvě komory, a to dolní komoru, kterou představuje Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky (dále jen „Poslanecká sněmovna“ či „PS“) a horní komoru, tedy Senát Parlamentu České republiky (dále jen „Senát“). Hlava třetí Ústavy zakotvuje moc výkonnou, v Ústavě je moc výkonná rozdělena do dvou částí. První část se věnuje prezidentovi republiky, druhá část pak vládě. Moc soudní se nachází v hlavě čtvrté Ústavy, která deklaruje, že soudní moc vykonávají jménem republiky nezávislé soudy, které poskytují ochranu právům a rozhodují o vině a trestu.⁶⁴ Státní moc, tedy pojem, který spadá pod moc veřejnou, je stěžejním typem moci. Státní moc je suverénní na celém území republiky, v Ústavě je však připuštěna i existence korporátní samosprávy územního typu, do které může státní moc zasáhnout jen v případě, že se jedná o nutnou ochranu zákona, anebo v případech stanovených zákonem, konkrétně čl. 101 odst. 4 Ústavy – „*Stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem.*“

Ústava kromě klasické tripartity moci, tedy dělby moci na moc zákonodárnou, výkonnou a soudní obsahuje i hlavy o NKÚ, ČNB a územní samosprávě, což podle prof. Klímy může způsobovat rozpory v tom, kolik mocí ve státě vlastně existuje.⁶⁵ Obecně by však měly, jak již bylo výše zmíněno, ve státě existovat moci zákonodárná, výkonná a soudní, které by od sebe měly být odděleny a zároveň by se měly vzájemně vyvažovat.⁶⁶

Ústavní model formy vlády v České republice je tvořen osobitým a svérázným modelem dělby moci. Forma vlády ČR je ve své podstatě tvořena charakterem parlamentarismu, postavením a faktickou činností prezidenta, pravomocemi a faktickou činností Ústavního soudu a také úlohou územní

⁶⁴ SCHELLE, Karel. *Dějiny ústavního práva*. 2., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016. ISBN 978-80-7478-998-4 s. 327-328

⁶⁵ KLÍMA, Karel. *Ústavní právo*. 5. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2016. Právnícké učebnice (Aleš Čeněk). ISBN 978-80-7380-606-4. s. 498 - 499

⁶⁶ WINTR, Jan. *Principy českého ústavního práva*. 5. vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2020. Vysokoškolské učebnice (Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk). ISBN 978-80-7380-822-8. s. 81

samosprávy.⁶⁷ V České republice lze hovořit o parlamentní formě vlády, s určitými prvky silnějšího postavení prezidenta v oblasti moci výkonné. V květnu roku 2004 však do ústavního systému ČR byl, vstupem do Evropské unie, včleněn nadnárodní prvek vertikální dělby moci. Nadřazeností práva EU, spolu s přímým vlivem judikatury Soudního dvora EU, včetně průběžného rozhodování směrnicemi a jinými rozhodnutími Evropské komise, je produkován nadnárodní mechanismus, který je nadřazený vnitřní formě vlády podle Ústavy.⁶⁸

Ústavě ČR lze také rozumět v horizontálním smyslu, což zahrnuje dělbu moci mezi nejvyššími ústavními orgány a dále také ve vertikálním smyslu, kde jsou naopak kompetence rozděleny v rámci vztahu územní samosprávy a centrálních nebo vyšších orgánů samosprávy.⁶⁹ Nález Ústavního soudu stanovuje, že: „Ačkoliv je ústavní úprava práva na samosprávu poměrně lakonická, je samospráva obcí (i vyšších územně samosprávných celků) bezpochyby jedním z pilířů české ústavnosti. To však neznamena, že je zákonodárci upřeno regulovat zákonem výkon tohoto práva; stanovení racionálních a legitimních cílů sledujících podmínky výkonu práva na samosprávu má naopak zajistit, aby samospráva mohla reálně a efektivně plnit úkoly jí svěřené.“⁷⁰

2.1 Moc zákonodárná

2.1.1 Postavení dvoukomorového parlamentu ČR

Moc zákonodárná náleží Parlamentu a spočívá ve vydávání zákonů, obecně závazných pravidel chování lidí.⁷¹ Struktura formy vlády v ČR je významným způsobem ovlivněna tím, že v případě moci zákonodárné se jedná o moc složenou, jelikož jednotlivé komory mají rozdílné funkce a odlišné postavení.⁷²

⁶⁷ KLÍMA, Karel. *Ústavní právo*. 5. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2016. Právnícké učebnice (Aleš Čeněk). ISBN 978-80-7380-606-4. s. 500

⁶⁸ KLÍMA, Karel. *Ústavní právo*. 5. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2016. Právnícké učebnice (Aleš Čeněk). ISBN 978-80-7380-606-4. s. 503

⁶⁹ Tamtéž. s. 499

⁷⁰ Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 19. dubna 2010, sp. zn. IV. ÚS 1403/09

⁷¹ WINTR, Jan. *Principy českého ústavního práva*. 5. vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2020. Vysokoškolské učebnice (Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk). ISBN 978-80-7380-822-8. s. 81

⁷² KLÍMA, Karel. *Ústavní právo*. 5. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2016. Právnícké učebnice (Aleš Čeněk). ISBN 978-80-7380-606-4. s. 500

Parlament je považován za klíčový orgán v rámci soustavy dělby moci, jelikož má přímý mandát lidu k jejímu výkonu, představuje moc ústavodárnou a zákonodárnou a mimo jiné rozhoduje i o složení většiny ostatních mocí.⁷³ Podle nálezu Ústavního soudu však není Parlament nejvyšším orgánem veškeré státní moci, ale pouze moci zákonodárné.⁷⁴ Jak již bylo zmíněno, postavení a fungování Parlamentu je upraveno druhou hlavou Ústavy. Ustanovení týkající se moci zákonodárné lze však nalézt i v ostatních částech Ústavy.

Co se týká jednotlivých komor, tak je stanoveno, že Poslanecká sněmovna má 200 poslanců, ti jsou voleni na čtyřleté období, Senát má 81 senátorů, kteří jsou voleni na dobu šesti let a každým druhým rokem dochází na základě senátních voleb k obměně jedné třetiny senátorů. Tím, že je nemožné rozpustit Senát, jeho postupná obměna a zákonodárná úloha, vytváří ze Senátu určitou garanci stability (princip bikameralismu).

Komory Parlamentu si však nejsou rovny, silnější postavení má Poslanecká sněmovna. Jejich rozdílné postavení lze demonstrovat v již zmíněném odlišném volebním období, kdy z pohledu délky volebního období se Senát ujímá role brzdy oproti obměněné Poslanecké sněmovně. Dalším rozdílem je, že Poslanecká sněmovna je volena na základě poměrného zastoupení, naproti tomu Senát je tvořen na základě systému většinového. Obě komory mají rovněž odlišné pravomoci a kompetence, přičemž nejdůležitější pravomocí obou komor je tvorba zákonů. Dalším rozdílem je, že oproti Poslanecké sněmovně, nemůže být Senát rozpuštěn.⁷⁵

Poslanecká sněmovna i Senát působí v určitých věcech společně, jde např. o schvalování ústavních zákonů a mezinárodních smluv dle čl. 10 Ústavy, přijetí volebního zákona nebo vyhlášení válečného stavu a vyslání ozbrojených sil mimo území ČR. Oddělené pravomoci však obě komory mají v případech, kdy se odpovědnost vlády váže pouze na Poslaneckou sněmovnu. Výhradním právem Senátu je dávat souhlas k návrhům prezidenta na jmenování soudců Ústavního soudu nebo podávat u Ústavního soudu žalobu na prezidenta republiky. Existují i případy, kdy jsou obě komory Parlamentu v ústavní kontrapozici, např. možnost

⁷³ KLÍMA, Karel. *Ústavní právo*. 5. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2016. Právnícké učebnice (Aleš Čeněk). ISBN 978-80-7380-606-4. s. 502

⁷⁴ Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 18. února 1999, sp. zn. I. ÚS 526/98

⁷⁵ SCHELLE, Karel. *Dějiny ústavního práva*. 2., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016. ISBN 978-80-7478-998-4 s. 329-330

Senátu vetovat zákon schválený Poslaneckou sněmovnou a zároveň možností tento zákon následně potvrdit. Rozdílnost funkcí tedy svědčí o odlišném postavení obou komor a potvrzuje silnější ústavní pozici Poslanecké sněmovně, která má možnost rozhodujícím způsobem ovlivňovat jak zákonodárnou funkci Parlamentu, tak i celkově vládní složku výkonné moci.⁷⁶

2.1.2 Legislativní proces

Hlavním úkolem Parlamentu je přijímání zákonů. Podrobně je legislativní proces popsán v Ústavě (čl. 39-52), v zákoně č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny (dále jen „Jednací řád Poslanecké sněmovny“), ale i v některých částech zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu (dále jen „Jednací řád Senátu“) a také v zákoně č. 300/2017 Sb., o zásadách jednání a styku Poslanecké sněmovny a Senátu mezi sebou a navenek (dále jen „stykový zákon“). Právní úprava legislativního procesu musí být přesná a podrobná, aby se zamezilo pochybám o tom, jestli byl zákon přijat ústavně předepsaným způsobem. Je časté, že vady v legislativním procesu zakládají protiústavnost zákona a vedou k jeho zrušení Ústavním soudem. Účelem pravidel legislativního procesu a parlamentního jednání je ochrana právní jistoty, funkčnosti parlamentu a ochrana hodnoty demokratického parlamentarismu.⁷⁷

V legislativním procesu počítá Ústava s postupnou funkcí obou komor. Ústřední pozici v přijímání zákonů má Poslanecká sněmovna, z níž schválený zákon vychází, i přestože je poté projednáván Senátem. Nejenže zákon, který sněmovně Senát vrátil může být znovu potvrzen, ale Senát nemusí projednat ani všechny zákony, které byly schváleny Poslaneckou sněmovnou. K tomu může dojít buď záměrně, jestliže Senát výslovně či jinak vyjádří vůli nezabývat se návrhem zákona, nebo tím že Senát nesplní Ústavou určenou 30 denní lhůtu. Sněmovna však nemůže projednávat pozměňovací návrhy Senátu. Kromě ústavních zákonů a běžných zákonů může Senát přijímat zákonná opatření Senátu, která jsou upravena čl. 33 Ústavy a přijímají se za předpokladu, že je rozpuštěna Poslanecká sněmovna, a to ve věcech, které nesnesou odkladu a vyžadovaly by přijetí zákona. K platnosti zákonného opatření Senátu je potřeba dodatečný

⁷⁶ KLÍMA, Karel. *Ústavní právo*. 5. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2016. Právnícké učebnice (Aleš Čeněk). ISBN 978-80-7380-606-4. s. 505

⁷⁷ WINTR, Jan. *Principy českého ústavního práva*. 5. vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2020. Vysokoškolské učebnice (Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk). ISBN 978-80-7380-822-8. s. 83

souhlas nově zvolené Poslanecké sněmovny. Je zákonem vyloučené, aby se zákonná opatření Senátu týkala změny Ústavy, státního rozpočtu, státního závěrečného účtu, volebního zákona a mezinárodních smluv podle čl. 10 Ústavy.

78

Návrhy zákonů se předkládají dle čl. 41 odst. 1 Ústavy Poslanecké sněmovně. Podle čl. 41 odst. 2 Ústavy mají zákonodárnou iniciativu vláda, poslanec nebo skupina poslanců, Senát jako celek a zastupitelstvo kraje. Návrh zákona musí obsahovat přesné znění toho, na čem se má sněmovna usnést, důvodovou zprávu a odůvodňující principy nového zákona. Nejčastěji předkládá návrhy zákonů vláda, tyto zákony také bývají nejdůkladnější. Zpravidla bývají vládní návrhy zákonů připravovány ministerstvy a procházejí důkladným připomínkovým řízením a následně je i posuzuje Legislativní rada vlády. Vládě náleží právo vyjádřit se ke všem návrhům zákonů ve lhůtě 30 dnů. Návrh zákona i s případným stanoviskem rozešle předseda Poslanecké sněmovny poslancům nejméně 10 dní před schůzí Poslanecké sněmovny, na které má dojít k prvnímu čtení navrhovaného zákona. Potom dostane návrh zákona podobu sněmovního tisku a je rozeslán poslancům a zveřejněn na internetových stránkách Poslanecké sněmovny. Následně Poslanecká sněmovna projednává návrhy zákonů v trojím čtení.

První čtení je jakýmsi sítem, kdy se rozhoduje o tom, zda Poslanecká sněmovna připustí návrh zákona k dalšímu projednávání. V případě, že návrh není zamítnut při prvním čtení, tak prochází k posouzení návrhu zákona v příslušném výboru. Zpravidla tedy následuje projednání návrhu zákona ve výborech PS. Je časté, že výbor zformuje pozměňovací návrhy, které mají velkou šanci na úspěch v další fázi legislativního procesu.

V rámci druhého čtení probíhá pečlivá diskuse, kdy je uveden návrh zákona prostřednictvím zástupce navrhovatele, dále pak zpravodaj výboru obeznámí PS s doporučeními výboru. V následné rozpravě mají poslanci možnost podávat pozměňovací návrhy, což může být často velice problematické, jelikož kritizovaná nízká kvalita schvalovaných zákonů je často způsobena přijetím vyššího množství pozměňovacích návrhů. Po druhém čtení je návrh zákona znovu

⁷⁸ KLÍMA, Karel. *Ústavní právo*. 5. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2016. Právnícké učebnice (Aleš Čeněk). ISBN 978-80-7380-606-4. s. 507-508

projednán garančním výborem, který buď zaujme doporučující nebo nedoporučující stanovisko k jednotlivým pozměňovacím návrhům a poté sněmovně navrhne v jakém pořadí má sněmovna o návrzích ve třetím čtení hlasovat. Třetí čtení se pak uskuteční nejdříve za 14 dní po doručení souhrnu pozměňovacích návrhů poslanců, Poslanecká sněmovna však může zkrátit lhůtu na 7 dní.

Třetí čtení je zejména o hlasování a v rozpravě lze navrhnout jen formální opravy textu nebo návrh na opakování druhého čtení. Jako první hlasuje PS o návrhu na zamítnutí, v případě že byl v rámci druhého čtení podán a následně pak hlasuje o pozměňovacích návrzích. V závěru se pak PS usnese o tom, jestli vysloví souhlas s návrhem zákona v předloženém znění, případně ve znění přijatých pozměňovacích návrhů.⁷⁹

Následným krokem je bez zbytečného odkladu postoupení Poslaneckou sněmovnou schváleného návrhu zákona Senátu. Senát pak návrh zákona projedná a do 30 dnů se usnese. Návrh buď schválí, zamítne či vrátí Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy. Senát také může vyjádřit vůli se návrhem zákona nezabývat, což znamená, že je návrh zákona přijat. V případě, že je návrh zákona Senátem zamítnut, hlasuje o něm PS znovu. Návrh zákona je přijat, je-li schválen nadpoloviční většinou všech poslanců. V případě, že Senát vrátil návrh zákona Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy, hlasuje o něm PS ve znění, které schválil Senát. Usnesením PS je návrh zákona přijat. Jestliže však Poslanecká sněmovna neschválí návrh zákona ve znění schváleném Senátem, hlasuje znovu o návrhu zákona ve znění, ve kterém byl postoupen Senátu. Návrh zákona je pak přijat, za podmínky že je schválen nadpoloviční většinou všech poslanců.⁸⁰

Zákon, který Parlament přijal je postoupen prezidentu republiky, který má právo přijatý zákon (ne ústavní zákon) vrátit do 15 dnů. Sněmovna pak ještě jednou hlasuje a v případě, že nadpoloviční většina všech poslanců (101) dále trvá na přijetí zákona, tak se zákon vyhlásí, jinak platí dle čl. 50 Ústavy, že nebyl přijat. Následně je přijatý zákon podepsán předsedou PS, prezidentem republiky a předsedou vlády. K jeho platnosti je potřeba, aby byl vyhlášen ve Sbírce zákonů.

⁷⁹ WINTR, Jan. *Principy českého ústavního práva*. 5. vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2020. Vysokoškolské učebnice (Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk). ISBN 978-80-7380-822-8. s. 83-86

⁸⁰ SCHELLE, Karel. *Dějiny ústavního práva*. 2., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016. ISBN 978-80-7478-998-4 s. 333

Platnosti nabývá dnem vyhlášení ve Sbírce zákonů a stává se součástí právního řádu, může však být zákonem či nálezem ÚS zrušen. Zákon nabývá účinnosti dnem stanoveným v posledním ustanovení zákona. Není-li však tento den stanoven, tak platí, že zákon nabývá účinnosti nejbližším 1. lednem nebo 1. červencem. Legisvakanční lhůta, tedy doba mezi platností a účinností, slouží k tomu, aby se občané měli možnost seznámit s novou právní úpravou předtím, než nabude účinnosti.

Legislativní proces však v některých případech probíhá odlišně. Jde například o přijetí volebního zákona, zákona o jednacím řádu Senátu a zákona upravujícího vztahy mezi parlamentními komorami, zde je potřeba souhlasu PS i Senátu, který v tomto případě nemůže být přehlasován. Dále k přijetí ústavního zákona je také potřeba souhlasu obou komor Parlamentu. V případě PS je potřeba třípětinové většiny všech poslanců a v případě Senátu třípětinové většiny přítomných senátorů. Prezident není oprávněn vrátit přijatý ústavní zákon.⁸¹ *Článek 39 odst. 4 Ústavy stanoví, že „k přijetí ústavního zákona a souhlasu k ratifikaci mezinárodní smlouvy uvedené v čl. 10a odst. 1 je třeba souhlasu třípětinové většiny všech poslanců a třípětinové většiny přítomných senátorů.“*

Další odchylkou od výše zmíněného legislativního procesu je návrh zákona o státním rozpočtu, který projednává pouze Poslanecká sněmovna a tento návrh může podat jenom vláda. Dále pak může vláda požadovat v případě ohrožení státu nebo válečného stavu, aby Parlament projednal vládní návrh zákona ve zkráceném jednání. Ke zkrácenému jednání může dojít i v případě, že jsou zásadním způsobem ohrožena práva a svobody občanů či bezpečnost státu, nebo když státu hrozí značné hospodářské škody. V tomto případě může předseda PS vyhlásit na základě návrhu vlády stav legislativní nouze.⁸²

Dle judikatury Ústavního soudu *"Velmi intenzivně je nedostatek součinnosti mezi vládou a parlamentem v průběhu legislativního procesu pocítován v případě přijímání právních norem, které mají dopady na státní rozpočet. Je nepochybně odpovědností vlády dbát na dodržování státního*

⁸¹ WINTR, Jan. *Principy českého ústavního práva*. 5. vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2020. Vysokoškolské učebnice (Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk). ISBN 978-80-7380-822-8. s. 88 - 89

⁸² WINTR, Jan. *Principy českého ústavního práva*. 5. vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2020. Vysokoškolské učebnice (Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk). ISBN 978-80-7380-822-8. s. 90

*rozpočtu jako klíčového nástroje vládnutí, a má-li vláda této své povinnosti dostát, musí mít i účinné nástroje k tomu, aby zamezila subverzivnímu jednání parlamentu. Tento požadavek úzce souvisí právě s dělbou moci a s řádným výkonem funkcí jednotlivých ústavních orgánů v jejím rámci. Jen na okraj Ústavní soud zmiňuje, že v jiných státech je tento specifický požadavek řešen ústavami či jednacími řády tamních parlamentů.*⁸³

2.1.3 Mandát poslance a senátora

Mandát poslance i senátora je mandátem volným. Je to proto, že poslanec ani senátor nejsou Ústavou vázáni odpovědností občanům ani politickým subjektům. Dle Ústavy je funkce poslance i senátora neslučitelná s funkcí prezidenta republiky, soudce a dalšími funkcemi, které stanoví zákon (čl. 22 Ústavy).

Mandát poslance a senátora vzniká na základě volby. Ústavní povinností poslance i senátora je složení slibu (čl. 23 Ústavy), v případě nesložení slibu zaniká mandát. Slib se skládá na první schůzi PS či Senátu, které se zvolený účastní a kde bude moci pronesením slova „slibují“ a podáním ruky příslušnému členu komory a následným podpisem splnit ústavní a zákonné podmínky.⁸⁴

2.2 Moc výkonná

Moc výkonná, která je upravena ve třetí hlavě Ústavy, je rozdělena do tří částí. Moc výkonnou dle Ústavy představují tyto orgány: vláda, prezident republiky a státní zastupitelství. V rámci těchto orgánů není Ústavou nastolena žádná hierarchie, a tak vláda, prezident republiky i státní zastupitelství jsou vedle sebe působící orgány s některými vzájemnými vztahy, zejména mezi vládou a prezidentem, i samostatnými pravomocemi a působnostmi. Prezident republiky ani vláda nemají výlučnou řídicí úlohu ve výkonném systému státu. Je tedy možné říct, že i v rámci výkonné moci existují určité vztahy dělby moci i jejich určité konkurence.⁸⁵ Výkonná moc zajišťuje zejména záležitosti té části veřejné správy,

⁸³Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 15. února 2007, sp. zn. Pl. ÚS 77/06

⁸⁴ KLÍMA, Karel. *Ústavní právo*. 5. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2016. Právnícké učebnice (Aleš Čeněk). ISBN 978-80-7380-606-4. s. 511-512

⁸⁵ Tamtéž. s. 521

jejímž subjektem je stát. Stát vykonává veřejnou správu prostřednictvím vlády, ministerstev, jiných správních úřadů, případně i orgánů územní samosprávy.⁸⁶

2.2.1 Postavení prezidenta republiky

Prezident republiky je označován jako hlava státu, která zastupuje stát navenek. Jeho funkce je zejména reprezentativní, s tím souvisí řada symbolických, ceremoniálních a protokolárních zvyklostí. Jde o monokratický orgán moci výkonné. Prezident republiky není z výkonu své funkce odpovědný. Je ústavně nezávislým orgánem a po dobu jeho funkce není možné ho zadržet pro trestný čin, přestupek či jiný správní delikt, požívá totiž absolutní trestní imunitu. Ani po skončení funkčního období není možné prezidenta republiky stíhat za trestné činy, kterých se dopustil během výkonu funkce. Jedinou výjimkou je stíhání pro velezradu, a to před Ústavním soudem na základě žaloby Senátu. Trestem pak může být ztráta prezidentského úřadu a způsobilost jej znovu nabýt. Věci spojené s výkonem stanovených pravomocí prezidenta republiky a s protokolárními povinnostmi a veřejnou činností prezidenta republiky vykonává Kancelář prezidenta republiky.⁸⁷

Prezidentovi republiky podle Ústavy náleží pravomoci rozhodovací a ustavovací. Tyto pravomoci lze rozlišovat na pravomoci, které jsou vykonávány nezávisle na vládní moci a pak ty, které prezident republiky vykonává v ústavněprávní součinnosti s vládou, což znamená, že je v rámci této pravomoci navíc potřeba spolupodpis předsedy vlády či jiného člena vlády. Ty pravomoci, které prezident republiky vykonává nezávisle na vládní moci, tedy výlučné pravomoci, vyzdvihují prezidentovu úlohu v systému ústavní dělby moci. Tradičními pravomocemi jsou např. svolávání PS a rozpouštění PS. Cílem těchto tradičních pravomocí je stabilní chod ústavního systému. Prezident republiky má však také pravomoci, jež souvisí se soudní mocí a právo veta. Mezi výlučné pravomoci prezidenta republiky se řadí ústavně konstitutivní pravomoci.⁸⁸ Kompetence prezidenta republiky dle článku 62 Ústavy: „*a) jmenuje a odvolává předsedu a další členy vlády a přijímá jejich demisi, odvolává vládu a přijímá její*

⁸⁶ PAVLÍČEK, Václav. *Ústavní právo a státověda*. 3. vydání. Praha: Leges, 2020. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-468-8. s. 883

⁸⁷ SCHELLE, Karel. *Dějiny ústavního práva*. 2., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016. ISBN 978-80-7478-998-4 s. 334

⁸⁸ KLÍMA, Karel. *Ústavní právo*. 5. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2016. Právnícké učebnice (Aleš Čeněk). ISBN 978-80-7380-606-4. s. 525

demisi, b) svolává zasedání Poslanecké sněmovny, c) rozpouští Poslaneckou sněmovnu, d) pověřuje vládu, jejíž demisi přijal nebo kterou odvolal, vykonáváním jejich funkcí prozatímně až do jmenování nové vlády, e) jmenuje soudce Ústavního soudu, jeho předsedu a místopředsedy, f) jmenuje ze soudců předsedu a místopředsedy Nejvyššího soudu, g) odpouští a zmírňuje tresty uložené soudem a zahlazuje odsouzení, h) má právo vrátit Parlamentu přijatý zákon s výjimkou zákona ústavního, i) podepisuje zákony, j) jmenuje prezidenta a viceprezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu, k) jmenuje členy Bankovní rady České národní banky.“

Pravomoci kontrasignované jsou vymezeny článkem 63 odst. 1 Ústavy a jde o pravomoci, které vyžadují spolupodpis předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády. Další pravomoci mohou vyplývat z běžných zákonů a výčet z Ústavy má tak demonstrativní charakter. Jde zejména o pravomoci z oblasti odborné, výkonné exekutivní činnosti státu, které souvisí i s některými vládními resorty.⁸⁹ Mezi pravomoci stanovené Ústavou tak patří, že prezident republiky: „a) zastupuje stát navenek, b) sjednává a ratifikuje mezinárodní smlouvy; sjednávání mezinárodních smluv může přenést 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) nařizuje, aby se trestní řízení nezažalovalo, a bylo-li zahájeno, aby se v něm nepokračovalo, k) má právo udělovat amnestii.“⁹⁰

Podle čl. 63. odst. 2 přísluší prezidentu republiky vykonávat i pravomoci, které nejsou výslovně v zákoně uvedeny, stanoví-li tak zákon. I tyto pravomoci prezidenta republiky vyžadují spolupodpis předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády. Za rozhodnutí prezidenta republiky, u kterého je potřeba takového spolupodpisu, odpovídá vláda.

Také je důležité zmínit, že některá rozhodnutí prezidenta republiky se týkají subjektivních práv konkrétních osob. Např. v případě jmenování profesorů

⁸⁹ KLÍMA, Karel. *Ústavní právo*. 5. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2016. Právnícké učebnice (Aleš Čeněk). ISBN 978-80-7380-606-4. s. 527

⁹⁰ Čl. 63 odst. 1 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů

prezident republiky vystupuje jako orgán moci výkonné a vykonává působnost v oblasti veřejné správy.⁹¹

2.2.1.1 Volba prezidenta

Prezidentem republiky se může stát občan, který je volitelný do Senátu. Prezident se ujímá funkce tím, že složí slib. Mandát prezidenta je pětiletý a počíná okamžikem složení slibu. Prezident republiky nesmí být zvolený víckrát než dvakrát za sebou. Prezidentské volby se konají vždy v posledních 30 dnech volebního období prezidenta republiky.⁹² Zpočátku byl prezident republiky ustavován na základě nepřímých voleb, které se konaly v rámci společných schůzí Parlamentu. Přijetím Ústavního zákona č. 71/2012 Sb., kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, však byla zavedena přímá volba prezidenta republiky. Prezidentské volby v ČR se tak konají tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva. Volby bývají zpravidla dvoukolové. Může však dojít k situaci, kdy kandidát na prezidenta republiky získá v prvním kole volby absolutní většinu hlasů, v tomto případě by volby měly pouze jedno kolo. Pokud se tak tedy nestane, tak za dalších 14 dní se koná kolo druhé, kde se voliči rozhodují mezi dvěma nejúspěšnějšími kandidáty z prvního kola.⁹³

Kromě zákona č. 71/2012 Sb., kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, byl posléze přijat i vládou navržený prováděcí zákon č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky, který stanovuje detaily ohledně navrhování kandidátu, vyhlásování a provádění volby, vyhlásování jejího výsledku a možnost soudního přezkumu.⁹⁴

2.2.2 Postavení vlády ČR

Podle Ústavy je vláda vrcholným orgánem moci výkonné, což výrazně vyzdvihuje její řídicí postavení v systému státní správy, nikoli však její nadřazenost nad funkcí prezidenta republiky. Vláda je odpovědna Poslanecké

⁹¹ KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-820-7. s. 92

⁹² SCHELLE, Karel. *Dějiny ústavního práva*. 2., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016. ISBN 978-80-7478-998-4 s. 335

⁹³ KLÍMA, Karel. *Ústavní právo*. 5. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2016. Právnické učebnice (Aleš Čeněk). ISBN 978-80-7380-606-4. s. 524

⁹⁴ SCHELLE, Karel. *Dějiny ústavního práva*. 2., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016. ISBN 978-80-7478-998-4 s. 336

sněmovně.⁹⁵ Ke kompetencím vlády se řadí řízení vnitřní i zahraniční politiky a také odpovídá za činnost státní správy. Vláda je složena z předsedy vlády, místopředsedů vlády a ministrů. Ministři stojí v čele ministerstev, což jsou nejvýznamnější správní úřady s celostátní působností. Vláda je kolegiálním orgánem, a tak rozhoduje ve sboru nadpoloviční většinou všech svých členů.⁹⁶ Vláda má všeobecně věcnou působnost, může tedy rozhodovat akty aplikace práva ve všech otázkách, pokud nejsou svěřeny jiným státním orgánům. Vláda ČR je nadána zvláštním typem normotvorné pravomoci – k provedení zákona a v jeho mezích je oprávněna vydávat nařízení, které podepisuje předseda vlády a příslušný člen vlády. Úkoly související s odborným, organizačním a technickým zabezpečením činnosti vlády ČR a jejích orgánů plní Úřad vlády České republiky. Vláda také může jako svůj poradní orgán zřídit Legislativní radu, v jejímž čele stojí člen vlády.⁹⁷

Ústava poskytuje vládě ochranu před Poslaneckou sněmovnou, a to tak že v systému dělby moci, který je chráněný Ústavním soudem, nemůže Poslanecká sněmovna vládě dávat závazné a vynutitelné úkoly a nemůže ani rušit či ovlivňovat vládní rozhodnutí. Sněmovna má vůči vládě tři nástroje, a to kontrolu, stanovení obecného zákonného rámce činnosti a také může vyslovit vládě nedůvěru a postarat se tak o její odstranění. Taková míra autonomie vlády je následkem principu dělby moci. Vláda je vůči Poslanecké sněmovně dále posílena principem posílené pozice vlády a jejího předsedy. A vláda je tak přece jen určitým způsobem chráněna proti vyslovení nedůvěry a Poslanecká sněmovna nemá vliv na složení vlády. Skládání vlády závisí zejména na předsedovi vlády.⁹⁸ Dle článku 68 odst. 2 Ústavy „*Předsedu vlády jmenuje prezident republiky a na jeho návrh jmenuje ostatní členy vlády a pověřuje je řízením ministerstev nebo*

⁹⁵ KLÍMA, Karel. *Ústavní právo*. 5. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2016. Právnícké učebnice (Aleš Čeněk). ISBN 978-80-7380-606-4. s. 529

⁹⁶ WINTR, Jan. *Principy českého ústavního práva*. 5. vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2020. Vysokoškolské učebnice (Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk). ISBN 978-80-7380-822-8. s. 95-96

⁹⁷ SCHELLE, Karel. *Dějiny ústavního práva*. 2., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016. ISBN 978-80-7478-998-4 s. 329-330 s. 338

⁹⁸ WINTR, Jan. *Principy českého ústavního práva*. 5. vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2020. Vysokoškolské učebnice (Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk). ISBN 978-80-7380-822-8. s. 95-96

jiných úřadů.“⁹⁹ Dále dle článku 74 Ústavy „*prezident republiky odvolá člena vlády, jestliže to navrhne předseda vlády.*“¹⁰⁰

Dle názoru politologů takové posílení vlády a předsedy vlády je prospěšné pro stabilitu a akceschopnost politického systému. Je však třeba říct, že zásada posílené pozice vlády a jejího předsedy je jen výjimkou z principu parlamentní vlády.¹⁰¹

Předseda vlády dle čl. 77 odst. 1 Ústavy organizuje činnost vlády, řídí její schůze, vystupuje jejím jménem a vykonává další činnosti, které mu jsou svěřeny Ústavou nebo jinými zákony. Z hlediska fungování vlády tak má klíčové postavení. Samostatné ústavní postavení má předseda vlády při spolupodepisování rozhodnutí prezidenta republiky, vydaných dle čl. 63 odst. 1 a 2 Ústavy. Dále pak vykonává pravomoci prezidenta republiky za podmínek uvedených v čl. 66 Ústavy, podepisuje právní předpisy a při nebezpečí z prodlení vyhláší nouzový stav podle čl. 5 odst. 3 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky. Předsedu vlády může zastoupit jen místopředseda vlády nebo takový člen vlády, který byl k tomu předsedou pověřen.

Postavení ostatních členů vlády je od postavení předsedy vlády odlišné. Každý člen vlády může být z jakéhokoliv důvodu předsedou vlády navržen prezidentovi republiky k odvolání a prezident republiky má povinnost takovému návrhu vyhovět. Pokud se rozhodne člen vlády vzdát se své funkce sám, učiní to tak, že podá demisi do rukou prezidenta republiky prostřednictvím předsedy vlády. Práva a povinnosti členů vlády vycházejí z Ústavy, případně dalších zákonů. Základní povinnosti členů vlády vyplývají již ze slibu. Jde o povinnost být věrný České republice, zachovávat Ústavu a zákony České republiky a uvádět je v život, zastávat úřad svědomitě a nezneužít svého postavení.¹⁰²

⁹⁹ Čl. 68 odst. 2 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů

¹⁰⁰ Čl. 74 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů

¹⁰¹ WINTR, Jan. *Principy českého ústavního práva*. 5. vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2020. Vysokoškolské učebnice (Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk). ISBN 978-80-7380-822-8. s. 96

¹⁰² PAVLÍČEK, Václav. *Ústavní právo a státověda*. 3. vydání. Praha: Leges, 2020. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-468-8. s. 894-897

2.2.2.1 Sestavování vlády a její demise

Předsedu vlády a ostatní členy vlády jmenuje prezident republiky a pověřuje je řízením ministerstev nebo jiných úřadů. Vzhledem k tomu, že je politický systém v ČR založen na volné soutěži politických stran, tak je obsazení vládních křesel ovlivněno výsledkem voleb a složením Poslanecké sněmovny. Nový předseda vlády před jmenováním provádí pouze jednání, které vede k sestavení vlády. Do té doby, než dojde ke jmenování nové vlády, tak vládne vláda v demisi, kterou prezident republiky pověřil prozatímním výkonem jejích funkcí.¹⁰³ Do 30 dnů po svém jmenování má vláda povinnost předstoupit před Poslaneckou sněmovnu a požádat ji o vyslovení důvěry. K přijetí usnesení o vyslovení důvěry vládě je potřeba při přítomnosti nejméně jedné třetiny ze všech poslanců souhlasu nadpoloviční většiny přítomných poslanců. V případě, že by nedošlo k vyslovení důvěry, tak vláda podává demisi. Vzhledem k tomu, že není k vyslovení důvěry vládě nutná absolutní většina hlasů, ale pouze nadpoloviční většina hlasů všech poslanců, tak může kvůli nedostatku hlasů poslanců z opozičních stran, vzniknout tzv. menšinová vláda, jež se opírá o menšinu poslanců.¹⁰⁴

Ústava upravuje i jiné situace, za kterých dochází k jednání o důvěře vládě. Jsou to situace, kdy sama vláda předloží PS žádost o vyslovení důvěry, nebo když sama Poslanecká sněmovna vysloví vládě nedůvěru. V Ústavě je obsažen termín demise vlády, tedy složení její funkce. Vláda je pak povinna podat demisi v případě, že PS zamítla její žádost o vyslovení důvěry, nebo PS jí vyslovila nedůvěru, či v případě, že se konala ustavující schůze nově zvolené Poslanecké sněmovny. V takových případech je prezident republiky povinen demisi vlády přijmout. Pokud by vláda demisi nepřijala, tak ji prezident republiky odvolá.¹⁰⁵

2.2.2.2 Ministerstva a jiné správní úřady

V oblasti moci výkonné působí velké množství správních úřadů, z nichž nejdůležitější jsou označeny jako ministerstva, v jejichž čele stojí člen vlády. Počet ministerstev se s každým funkčním obdobím nové vlády pravidelně mění.

¹⁰³ Tamtéž. s. 885-886

¹⁰⁴ PAVLÍČEK, Václav. *Ústavní právo a státověda*. 3. vydání. Praha: Leges, 2020. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-468-8. s. 887-888

¹⁰⁵ KLÍMA, Karel. *Ústavní právo*. 5. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2016. Právnícké učebnice (Aleš Čeněk). ISBN 978-80-7380-606-4. s. 531

Je to dáno tím, že každá vláda má odlišnou představu o organizaci a potřebnosti jednotlivých ministerstev.¹⁰⁶ Soustava ministerstev je převzata ze zákonné úpravy ČR z období federace a je upravena mnohokrát novelizovaným zákonem č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ČR (kompetenční zákon). Ministerstvo lze považovat za ústřední oborový orgán státní správy, který řídí určitý resort. Rozsah věcné působnosti je určen zpravidla více zákony. Dle článku 79 Ústavy mohou ministerstva a jiné správní úřady na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny. Případný kompetenční či obsahový nesoulad takového předpisu se zákonem nebo normou vyšší právní síly se může stát předmětem řízení před Ústavním soudem ČR. Co se týká orgánů územní samosprávy, tak mohou v oblasti přenesené působnosti na základě výslovného zmocnění zákonem vydávat tzv. nařízení.¹⁰⁷

2.2.3 Státní zastupitelství jako součást moci výkonné

V případě státního zastupitelství jde o orgán, který zastupuje veřejnou žalobu v trestním řízení. Jde o zvláštní a nezastupitelný státní orgán, jenž má konkrétně a taxativně Ústavou nebo jinými zákony vymezenou věcnou působnost. Státní zastupitelství zřejmě nelze považovat za typický orgán moci výkonné. Soustava státního zastupitelství je tvořena Nejvyšším státním zastupitelstvím, vrchním státním zastupitelstvím, krajským státním zastupitelstvím a okresním státním zastupitelstvím. Jde o vertikálně organizovanou soustavu orgánů v čele s nejvyšším státním zástupcem, kterého jmenuje na návrh ministra spravedlnosti vláda. Stejným způsobem může být také odvolán. Ostatní státní zástupce jmenuje ministr spravedlnosti na návrh nejvyššího státního zástupce.¹⁰⁸

2.3 Moc soudní

Soudní moc je upravena v hlavě čtvrté Ústavy a jde o zvláštní a jednotný typ státní moci.¹⁰⁹ V hlavě čtvrté je konkrétně upravena organizace soudní moci a principy nezávislosti soudů a soudců. Dle Ústavy soudní moc vykonávají nezávislé soudy, složené z nezávislých soudců, jejichž nezávislost nesmí nikdo

¹⁰⁶ SCHELLE, Karel. *Dějiny ústavního práva*. 2., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016. ISBN 978-80-7478-998-4 s. 329-330 s. 338-339

¹⁰⁷ KLÍMA, Karel. *Ústavní právo*. 5. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2016. Právnícké učebnice (Aleš Čeněk). ISBN 978-80-7380-606-4. s. 532-533

¹⁰⁸ KLÍMA, Karel. *Ústavní právo*. 5. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2016. Právnícké učebnice (Aleš Čeněk). ISBN 978-80-7380-606-4. s. 535

¹⁰⁹ Tamtéž. s. 540

ohrožovat, z toho důvodu je činnost soudce neslučitelná s jinými funkcemi ve státě. Hlava pátá Listiny základních práv a svobod, vyhlášené předsednictvem České národní rady dne 16. prosince 1992 jako součásti ústavního pořádku České republiky (č. 2/1993 Sb.) (dále jen „Listina“) pak vymezuje práva občanů na soudní a jinou právní ochranu. Soudní moc v České republice je tvořena dvěma oddělenými složkami, a to Ústavním soudem (čl. 83 – 89) a soustavou obecných soudů (čl. 90 – 96).¹¹⁰

2.3.1 Principy činnosti soudů a soudců

Z hlediska ústavní úpravy lze rozeznávat ústavní principy soudní moci a spravedlnosti, tedy systémové zásady na základě, kterých je stavěn systém soudnictví a procesní předpisy. Jde především o zásadu výlučnosti soudní moci při rozhodování o vině a trestu za trestné činy, zásadu nezávislosti soudní moci a soudců, zásadu nestrannosti soudců, dále princip rovnosti práv účastníků v řízení před soudem, zachování příslušnosti soudu i soudce, ústnost a veřejnost jednání.

Dále lze rozeznávat ústavní principy činnosti soudní moci při rozhodování, tedy výkon soudnictví, kde jde o závazné zásady pro činnost soudů, kterými se soudce řídí ve své konkrétní činnosti. Jedná se zejména o zásadu presumpce nevin, zákaz retroaktivity, tedy zpětné účinnosti zákona, dále pak zásadu *ne bis in idem*, což znamená, že je zakázáno trestní stíhání za čin, pro který již byla osoba pravomocně odsouzena či zproštěna obžaloby. Dalším principem je zákaz stíhání nebo zbavení svobody z jiných než zákonných důvodů a zákaz vzetí do vazby, pokud to není z důvodů a na dobu stanovenou zákonem a na základě rozhodnutí soudu.

V neposlední řadě pak lze rozlišovat ústavní principy práv fyzických osob, občanů a dalších subjektů při realizaci spravedlnosti. Do této oblasti se řadí rovnost práv účastníků před soudem, právo na obhajobu, právo odepřít výpověď, pokud by hrozilo nebezpečí vlastního trestního stíhání nebo osoby blízké. Dále jde o právo na veřejné projednání věci bez zbytečných průtahů a právo na tlumočníka.¹¹¹

¹¹⁰ VARVAŘOVSKÝ, Pavel. *Základy práva: o právu, státě a moci*. 3., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer. ISBN 978-80-7478-669-3. s. 109

¹¹¹ KLÍMA, Karel. *Ústavní právo*. 5. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2016. Právnícké učebnice (Aleš Čeněk). ISBN 978-80-7380-606-4. s. 544 - 545

2.3.2 Obecné soudnictví

Soustava soudů České republiky je vymezena přímo v čl. 91 Ústavy a tato soustava je tvořena Nejvyšším soudem, Nejvyšším správním soudem a vrchními, krajskými a okresními soudy. Ústavou je tak stanovena čtyřinstanční soustava, přičemž její vrchol tvoří dva nejvyšší soudy a platí zde ustanovení, že „*Nejvyšší soud je vrcholným soudním orgánem ve věcech patřících do pravomoci soudů s výjimkou záležitostí, o nichž rozhoduje Ústavní soud nebo Nejvyšší správní soud.*“ Výčet pravomocí NS je tedy negativní. Většinu soudní agendy však vyřizují obecné soudy.¹¹²

Úkoly obecných soudů lze rozdělit do tří kategorií. V první kategorii rozhodují soudy soukromoprávní spory mezi fyzickými nebo právnickými osobami, zde jde o občanské soudní řízení. Dále rozhodují o vině a trestu za trestné činy, což je trestní řízení a dalším úkolem je přezkum činnosti veřejné správy, tedy správní soudnictví. Postup soudů upravují procesní řády, zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, v případě nesporného řízení v občanskoprávních věcech zákon č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, dále zákon č. 141/1961 Sb., trestní řád a zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.¹¹³

2.3.2.1 Obecné soudy

Okresní soudy rozhodují v zásadě jako soudy prvního stupně, nestanoví-li zákon o řízení před soudy jinak. Okresní soud rozhoduje v senátech nebo samosoudcem. Krajské soudy pak rozhodují v případech stanovených zákonem o řízení před soudy jako soudy druhého stupně ve věcech, ve kterých rozhodovaly okresní soudy jako soudy prvního stupně. V případech stanovenými zákonem rozhodují krajské soudy jako soudy prvního stupně. Rozhodují i ve věcech správního soudnictví. Krajský soud rozhoduje v senátech, které jsou složeny ze tří soudců nebo z jednoho soudce a dvou přísedících, v případě že rozhoduje jako soud prvního stupně v trestních věcech. V rámci správního soudnictví může rozhodovat u krajského soudu i specializovaný samosoudce. Vrchní soudy, které jsou v ČR dva, rozhodují podle zákonů o řízení před soudy jako soudy druhého

¹¹² PAVLÍČEK, Václav. *Ústavní právo a státověda*. 3. vydání. Praha: Leges, 2020. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-468-8. s. 953

¹¹³ WINTR, Jan. *Principy českého ústavního práva*. 5. vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2020. Vysokoškolské učebnice (Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk). ISBN 978-80-7380-822-8. s. 127

stupně, v nichž rozhodovaly v prvním stupni krajské soudy. Dále rozhodují v případech stanovených zákonem. Rozhodují v senátech.¹¹⁴

2.3.3 Nejvyšší soud

Nejvyšší soud dle čl. 92 Ústavy je vrcholným soudním orgánem ve věcech patřících do působnosti soudů, a to s výjimkou věci o nichž rozhoduje Ústavní soud nebo Nejvyšší správní soud. Nejvyšší soud je takto zřízen výhradně jako procesní vrchol soudní soustavy obecného soudnictví. V kompetenci NS je rozhodováno o mimořádných opravných prostředcích v případech stanovených zákony. Dále také zaujímá stanoviska k výkladu zákonů a jiných právních předpisů a rozhoduje i v jiných zákonem stanovených případech. Rozhoduje také o uznání a vykonatelnosti rozhodnutí cizozemských soudů na území ČR. Nejvyšší soud rozhoduje v senátech nebo velkých senátech kolegií. Kolegia NS jsou trestní, občanskoprávní a obchodní. Nejvyšší soud má sídlo v Brně.¹¹⁵

Nejvyšší správní soud je upraven kromě článku 91 Ústavy také v zákoně č. 150/2002 Sb., soudní řád správní. Nejvyšší správní soud má sídlo v Brně a svou činnost zahájil 1. 1. 2003. Mimo NSS vykonávají správní soudnictví i specializované krajské soudy. Správní soudnictví poskytuje prostřednictvím soudů ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem, který stanovuje SŘS. Do kompetencí správních soudů spadá rozhodování o žalobách proti rozhodnutím v oblasti veřejné správy vydané správním orgánem, o ochraně proti nečinnosti správního orgánu, o ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu, dále o kompetenčních žalobách, ve věcech volebních a také ve věcech politických stran a politických hnutí.¹¹⁶

2.3.4 Ústavní soud

Ústava zřizuje Ústavní soud. Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) byl přijat dne 16. 6. 1993 a upravuje organizaci Ústavního soudu ČR, řízení před ním, platové poměry soudců ÚS a záležitosti soudců kárného charakteru. Zákon o Ústavním soudu provádí a

¹¹⁴ KLÍMA, Karel. *Ústavní právo*. 5. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2016. Právnícké učebnice (Aleš Čeněk). ISBN 978-80-7380-606-4. s. 562

¹¹⁵ KLÍMA, Karel. *Ústavní právo*. 5. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2016. Právnícké učebnice (Aleš Čeněk). ISBN 978-80-7380-606-4.. s. 562

¹¹⁶ PAVLÍČEK, Václav. *Ústavní právo a státověda*. 3. vydání. Praha: Leges, 2020. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-468-8. s. 953

konkretizuje Ústavu na základě jejího článku 88 odst. 1.¹¹⁷ Ústavní soud má sídlo v Brně a skládá se z patnácti soudců, které jmenuje prezident republiky se souhlasem Senátu na dobu deseti let. Podmínkou pro výkon funkce ústavního soudce, je bezúhonnost, volitelnost do Senátu, vysokoškolské právnické vzdělání a minimálně desetiletá praxe v právnické profesi. Funkce ústavního soudce je neslučitelná s členstvím v politické straně či hnutí. Soudce ÚS požívá obdobnou imunitu jako poslanci a senátoři.¹¹⁸

Ústavní soud je orgánem, který je součástí soudní moci a působí jako orgán ochrany ústavnosti, což je vymezeno v čl. 83. Ústavy. V tom spočívá jeho výlučné postavení a nezastupitelnost v systému dělby moci.¹¹⁹ V České republice však není Ústavou vymezen pojem ochrana ústavnosti, a proto je potřeba si tento pojem interpretovat na základě pravomocí a věcné působnosti, ve kterých Ústavní soud rozhoduje. Za normativní základ ochrany ústavnosti lze považovat platné ústavní zákony, LZPS, běžné zákony, ale také vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu ČR. ÚS vyzdvihl úlohu „určitých regulativních idejí, vyjadřujících základní nedotknutelné hodnoty demokratické společnosti.“ Pojem ochrany práv je v ústavním pořádku pak vymezen jen obecně a je jím myšleno zejména, že dle čl. 36 a násl. Listiny, má být zajištěno právo každého domáhat se stanoveným postupem svého práva u nezávislého soudu. Dále také dle čl. 40 Listiny má existovat záruka, že pouze soud rozhoduje o vině a trestu za trestné činy.¹²⁰

Článek 87 Ústavy stanovuje, o čem je ÚS oprávněn rozhodovat. Ústavní soud rozhoduje buď v plénu, nebo ve tříčlenných senátech. Mezi stěžejní pravomoci Ústavního soudu patří rozhodování a návrzích na zrušení zákonů nebo jejich jednotlivých ustanovení pro rozpor s ústavním pořádkem. ÚS rozhoduje rovněž o návrzích na zrušení jiných právních předpisů nebo jejich částí v případě, že jsou v rozporu se zákonem nebo ústavním pořádkem. Nejčastěji však agendu

¹¹⁷ KLÍMA, Karel. *Ústavní právo*. 5. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2016. Právnické učebnice (Aleš Čeněk). ISBN 978-80-7380-606-4. s. 549

¹¹⁸ VARVAŘOVSKÝ, Pavel. *Základy práva: o právu, státě a moci*. 3., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer. ISBN 978-80-7478-669-3. s. 110

¹¹⁹ KLÍMA, Karel. *Ústavní právo*. 5. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2016. Právnické učebnice (Aleš Čeněk). ISBN 978-80-7380-606-4. s. 549

¹²⁰ Tamtéž s. 540 - 541

Ústavního soudu tvoří rozhodování o ústavních stížnostech fyzických a právnických osob. O těchto stížnostech rozhodují tříčlenné senáty.¹²¹

Ústavní soud je tedy v rámci svých pravomocí, spojených s věcnou, osobní i funkční působností výlučným soudcem, rozhodcem i kontrolním orgánem v dělbě moci. Většina rozhodnutí ÚS je derogačního charakteru. Významnou funkcí Ústavního soudu je kontrola pravomoci zákonodárné a jiné normotvorné, exekutivní i územně samosprávné. Tato ústavní kontrola se týká, jak jejich rozsahu, tedy jestli nepřesahuje do jiné pravomoci, tak i obsahu, tedy soulad obsahu rozhodnutí všech mocí s ústavním pořádkem.

Z věcné působnosti ÚS a jeho pravomocí vyplývá, že Ústavní soud může zrušením podústavní normy, jež je v rozporu s ústavním pořádkem, zasahovat do legislativní činnosti. ÚS také může rozhodovat o věcech týkajících se mandátu poslance nebo senátora a o ústavní žalobě Senátu proti prezidentu republiky. To mu umožňuje zasahovat ve vztahu k moci zákonodárné a výkonné. Ve vztahu k moci výkonné může ÚS působit tím, že může zrušit podzákoný právní předpis nebo jeho jednotlivá ustanovení, za předpokladu, že je jsou v rozporu s ústavním pořádkem nebo zákonem. Takovým podzákoným předpisem se rozumí např. dle čl. 78 Ústavy nařízení vlády k provedení zákona a v jeho mezích, nebo také právní předpisy ministerstev, jiných správních úřadů a orgánu samosprávy, vydávaných dle čl. 79 odst. 3 Ústavy.

I přesto že Ústavní soud stojí mimo soustavu obecného soudnictví, tak má určité ústavní možnosti součinnosti a působení ve vztahu k obecnému soudnictví. A to v případě, že dojde-li obecný soud k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním pořádkem, předloží věc Ústavnímu soudu. Dále také tím, že ÚS rozhoduje o ústavní stížnosti proti pravomocnému rozhodnutí a jinému zásahu orgánu veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod.

Ústavní soud také chrání a kontroluje územní samosprávu. V pravomoci ÚS je, že může rušit obecně závazné předpisy orgánů územní samosprávy, pokud byly v rozporu s ústavními či zákonnými předpisy, nebo naopak může rušit

¹²¹ VARVAŘOVSKÝ, Pavel. Základy práva: o právu, státě a moci. 3., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer. ISBN 978-80-7478-669-3. s. 110-111

rozhodnutí orgánů státu, v případě že by zasahovala do rámce územní samosprávy.¹²²

2.4 Nejvyšší kontrolní úřad

Nejvyšší kontrolní úřad je upraven v páté hlavě Ústavy. Článek 97 odst. 1 Ústavy stanoví, že Nejvyšší kontrolní úřad (dále jen „NKÚ“) je *nezávislým orgánem, který vykonává kontrolu hospodaření se státním majetkem a plnění státního rozpočtu*. Ústavní úprava postavení NKÚ je velmi stručná a stěžejní právní úpravou týkající se NKÚ je zákon č. 166/1993 Sb. o Nejvyšším kontrolním úřadu.¹²³ Mezi orgány NKÚ patří prezident úřadu, viceprezident úřadu, Kolegium úřadu, senáty a Kárná komora úřadu. Prezident a viceprezident NKÚ jsou jmenováni prezidentem republiky na návrh Poslanecké sněmovny.¹²⁴

NKÚ byl v rámci srovnání ústředních kontrolních orgánů ve státech EU zařazen Ústavním soudem do skupiny nezávislých kolektivních orgánů stojících mimo základní dělbu moci, NKÚ tedy není podřízen ani moci zákonodárné, ani moci soudní a ani vládě, která patří do moci výkonné.¹²⁵ Že se NKÚ neřadí ani do jedné ze tří složek státní moci, vyplývá i ze systematiky Ústavy. V nejvyšší možné míře jsou vyloučeny politické vlivy na činnost NKÚ. NKÚ je tak jedním z nezastupitelných elementů parlamentní demokracie.¹²⁶

Podle Gerlocha a Tryzny je otázkou, jestli se v kontextu s postavením tohoto orgánu může mluvit o samostatné složce státní moci. Ve svém článku zmiňují fakt, že tato čtvrtá moc není vyznačena propracovanými vazbami na klasické složky státní moci, tedy moc zákonodárnou, soudní a výkonnou.

Podle výše zmíněných autorů je z Ústavy jasné, a nejsou zde žádné pochybnosti, že NKÚ je ústavním orgánem, jenž nemá být závislý na jiných

¹²² KLÍMA, Karel. *Ústavní právo*. 5. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2016. Právnícké učebnice (Aleš Čeněk). ISBN 978-80-7380-606-4. s. 550 - 551

¹²³ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckovy právnícké učebnice. ISBN 978-80-7400-820-7. s. 448

¹²⁴ SCHELLE, Karel. *Dějiny ústavního práva*. 2., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016. ISBN 978-80-7478-998-4. s. 328

¹²⁵ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckovy právnícké učebnice. ISBN 978-80-7400-820-7. s. 448

¹²⁶ SCHELLE, Karel. *Dějiny ústavního práva*. 2., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016. ISBN 978-80-7478-998-4. s. 328

orgánech státní moci (čl. 97 odst. 1 Ústavy). Dle jejich názoru nejde s ohledem na ústavní vymezení postavení Nejvyššího kontrolního úřadu hovořit o samostatné složce státní moci, která je srovnatelná s orgány moci zákonodárné, výkonné či soudní.¹²⁷

I komentář k Ústavě hledá odpověď na otázku, zda lze NKÚ považovat za „čtvrtou moc“. Podle komentáře NKÚ vyjma kontrolních oprávnění nemá žádná mocenská oprávnění ve vztahu k jiným vrcholným orgánům a bylo by tedy reálnější NKÚ považovat za „zvláštní ústavní orgán“ než za jeden z dalších typů „ústavní moci“¹²⁸

2.5 Česká národní banka

Postavení České národní banky (dále jen „ČNB“) je v České republice upraveno Ústavou a zákonem č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů. Podle čl. 98 Ústavy je ČNB ústřední bankou státu, jejíž hlavním cílem je péče o cenovou stabilitu.¹²⁹

ČNB je veřejnoprávním subjektem. Nejvyšším orgánem ČNB je bankovní rada, jejímiž členy jsou guvernér, dva viceguvernéři a čtyři členové. Všichni členové bankovní rady jsou jmenováni prezidentem republiky na šest let.¹³⁰

Stejně jako NKÚ, tak i ČNB je v Ústavě upravena ve zvláštní hlavě a je tak oddělena od ostatních složek státní moci a je konstituována jako *moc sui generis*. Z hlediska koncepce Ústavy lze na ČNB pohlížet jako na samostatnou bankovní moc, která stojí na stejné úrovni jako ostatní moci. V komentáři k Ústavě je uvedeno, že „nedostatek konkretizace v čl. 2 odst. 1 Ústavy, který vypočítává jednotlivé druhy moci, a o ČNB se nezmiňuje, tomu neodporuje.“ A to z důvodu, že ČNB ztělesňuje z tohoto pohledu typ moci výkonné.¹³¹

¹²⁷ Gerloch A., Tryzna J. O postavení Nejvyššího kontrolního úřadu v soustavě státních orgánů a ke změně jeho kompetencí. Správní právo. 2014, roč. XLVII, č. 5, ISSN 0139-6005, s. 267-268

¹²⁸ KLÍMA, Karel. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2., rozš. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380-140-3. s. 767

¹²⁹ HRUBÁ SMRŽOVÁ, Petra a Petr MRKÝVKA. *Finanční a daňové právo*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2016. ISBN 978-80-7380-639-2. s. 154

¹³⁰ SCHELLE, Karel. *Dějiny ústavního práva*. 2., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016. ISBN 978-80-7478-998-4. s. 329

¹³¹ KLÍMA, Karel. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2., rozš. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380-140-3. s. 770

Z ústavy nevyplývá, zda je ČNB nezávislým orgánem. K otázce, zda je ČNB orgánem nezávislým se vyjádřil Ústavní soud ve svém nálezu, ve kterém konstatoval, že „politologickým východiskem ústavní konstrukce postavení České národní banky je pak teorie dělby moci, podle které nejdůležitější obranou proti přirozené tendenci ke koncentraci moci je oddělování a vzájemná kontrola nejvyšších orgánů státu. Historická zkušenost ukazuje, že oslabování demokracie způsobené nadměrným posilováním vládní moci je možné i cestou měnových manipulací. Klasický příklad překonávání finančních potíží vlád prostřednictvím inflačních emisí peněz má v moderní historii mnoho dalších variant. Reakcí na tyto zkušenosti je oddělování rozhodovacích procesů o měnových otázkách od exekutivy. Tento vývoj začíná fakticky převládat ve všech demokratických státech s tržním hospodářstvím. Ústavní zakotvení samostatného postavení ústřední banky však nalzáme jen v nejnovějších ústavách. Do této skupiny patří i Ústava České republiky a je za to v mezinárodních srovnáních pozitivně hodnocena. Není sporu o tom, že do činnosti České národní banky lze zasahovat zákonem, tento zákon však nesmí být v rozporu s obsahem hlavního cíle této banky.“¹³²

2.6 Postavení územní samosprávy v Ústavě ČR

Územní samospráva je upravena čl. 8 Ústavy a v hlavě sedmé Ústavy. Podle čl. 8 Ústavy je zaručena samospráva územních samosprávných celků. Samosprávnými územními celky jsou obce, které tvoří základní samosprávné celky a kraje jako vyšší samosprávné celky.¹³³ Ze zařazení čl. 8 mezi základní ustanovení Ústavy je zřejmé, že se územní samospráva řadí mezi tzv. podstatné náležitosti demokratického právního státu, jejichž změna není přípustná.¹³⁴

Pojem „samospráva“ byl podle komentáře k Ústavě předmětem rozsáhlých diskusí, kdy se několik autorů pokoušelo o její definici. Samosprávu ve své knize definuje např. prof. Kopecký, který charakterizuje samosprávu „jako ústavou a zákony stanovený okruh úkolů veřejné správy, jejichž vykonávání vlastním

¹³² Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 20. června 2001, sp. zn. Pl. 59/2000

¹³³ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckovy právníké učebnice. ISBN 978-80-7400-820-7. s. 97

¹³⁴ VEDRAL, J. K ústavním základům územní samosprávy v Ústavě České republiky. In: MLSNA, Petr. *Ústava ČR - vznik, vývoj a perspektivy*. Praha: Leges, 2011. Teoretik. ISBN 978-80-87212-63-9. s.

*jménem a na vlastní odpovědnost je svěřeno samosprávné korporaci odlišné od státu.*¹³⁵

Podle čl. 8 Ústavy je zaručena samospráva územních samosprávných celků. Samosprávnými územními celky jsou obce, které tvoří základní samosprávné celky a kraje jako vyšší samosprávné celky.¹³⁶

Stejně jako NKÚ a ČNB, tak ani územní samospráva podle komentáře „není organizačně součástí státní moci, je od ní oddělena, a dokonce před jejími neoprávněnými zásahy chráněna. Zůstává však stále veřejnou mocí, která je vymezená vůči moci státní a vůči ní též v určité míře chráněná.”¹³⁷

2.7 Problematické oblasti dělby moci v ČR

Otázkou však zůstává, zda je současný stav dělby moci vyhovující. Tato kapitola diplomové práce proto zahrnuje některé, v současné či nedávné době, diskutované problémy, které spatřuje odborná veřejnost s ohledem na současný stav dělby moci v České republice jako potenciálně nevyhovující. Již od přijetí Ústavy se vedou politické debaty o tom, zda je vhodné, aby bylo státní zastupitelství řazeno mezi součást moci výkonné. Obecně lze říci, že existují dva názorové proudy, ten první žádá zachování současného stavu s tím, že považuje státní zastupitelství jako justiční veřejnou žalobu a instituci chránící veřejný zájem i v jiných, přesně definovaných případech. V takovém postavení ovšem musí být naprosto jasně orgánem, který v klasické tripartizaci státní moci patří do oblasti moci výkonné a podléhá tedy vládě.¹³⁸ Druhý názorový proud, zejména pak ze strany státních zástupců, se domáhá vyšší nezávislosti státního zastupitelství zejména z důvodu obav možného zásahu vlády do činnosti státního zastupitelství ve věcech týkajících se vlády či poslanců. Tento proud se dožaduje toho, aby právní úprava státního zastupitelství byla obsažena v samostatné hlavě Ústavy a

¹³⁵ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-820-7. s. 97

¹³⁶KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-820-7. s. 97

¹³⁷ *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010. ISBN 978-80-7201-814-7. čl. 8

¹³⁸ HAPLA, Martin, Místo státního zastupitelství v systému dělby moci – II. část [online]. [cit. 2022-03-28]. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/trestni-pravo/postaveni-statniho-zastupitelstvi-v-ustavnim-systemu-cr-iicast#note-12>

byla tak formulována obdobně jako zakotvení NKÚ a ČNB v Ústavě.¹³⁹ Přikláním se spíše k druhému proudu, neboť stav, kdy vláda kontroluje a neúměrně zasahuje do činnosti státního zastupitelství či obecně orgánů činných v trestním řízení považují za nepřijatelný a případně ohrožující demokratické zřízení státu.

Druhou problematickou oblastí je pak otázka dotváření práva soudy.¹⁴⁰ Ústavní soud dlouhodobě upozorňuje obecné soudy na to, že primárním normotvůrcem je v českém ústavním pořádku zákonodárce, tedy soudy mohou dotvářet právo pouze v obecné míře a zdůrazňuje přísnost ústavního přezkumu a nezbytnou přesvědčivost důvodů, o něž se takové dotváření práva musí opírat, neboť tímto postupem obecných soudů mohou být porušena nejen základní práva adresátů, ale i princip dělby moci, který je nedílnou součástí principu právního státu ve smyslu čl. 1 odst. 1 Ústavy.¹⁴¹ S ohledem na judikaturní závěry by bylo vhodné, aby se zákonodárce zaměřil na otázku dotváření práva soudy a zejména vyhodnotil současný stav soudní praxe a zhodnotil, zda je současný stav odpovídající stavu žádoucímu, resp. zda se zákonodárce domnívá, že je třeba zaujmout striktnější pohled na činnost soudů a omezit možnost dotváření práva soudy či naopak, zda se jeví jako více žádoucí ochrana práv jednotlivců v rámci soudních řízení a dát tak soudům v této oblasti více volnosti.

¹³⁹ TOMEŠ, Milan. Ústavní postavení státního zastupitelství – zamyšlení nad základními principy jeho činnosti. *Státní zastupitelství*. 2008, roč. VI., č. 11–12. s. 88

¹⁴⁰ MATES, Pavel. Role soudů při dotváření správního práva [online]. [cit. 2022-03-28]. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/spravni-pravo/o-role-soudu-pri-dotvareni-spravniho-prava>

¹⁴¹ Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 21. května. 2021, sp. zn. II. ÚS 1889/19

3 Srovnání dělby moci v ČR s okolními státy

Tato kapitola se bude zabývat srovnáváním ústavního systému České republiky s ústavními systémy a rozdělením moci sousedních států. Konkrétně se západním sousedem Německem a východním sousedem Slovenskem, které také mají parlamentní formu vlády.

3.1 Parlament v parlamentní formě vlády

V současnosti má většina států EU parlamentní formu vlády. Vláda jako vrcholný orgán státní moci je závislá na parlamentu. Závislost vlády na parlamentu se projevuje především vyslovením nedůvěry vládě. V některých parlamentech je předseda vlády volen přímo v parlamentech. Základní forma postavení a uspořádání parlamentu je Westminsterský model, který se zakládá na ovládnutí parlamentu většinou vládní strany. Opoziční roli má pak hlavní opoziční strana, případně další parlamentní strany. Je zde nastoleno jasné rozdělení politické moci a parlamentní styl je založen na svobodě slova, méně už pak na věcné práci opozice.

Na evropské pevnině se však uplatňuje rozdílný model, ve kterém vládne zpravidla koaliční vláda, která je závislá na vyslovení důvěry většinou parlamentu. Opozici zajišťují opoziční strany společně s oponentními stranami vládní koalice. Orgány parlamentu jsou složeny poměrně na základě výsledku voleb. Tento typ rozdělení moci vede spíše k pracovnímu parlamentnímu stylu.¹⁴²

Pro parlamentní formu vlády je typické, že hlava státu je samostatným ústavním orgánem, jenž je od vlády oddělen, avšak formálně je nadána řadou oprávnění vůči ní, např. jmenování a odvolávání členů vlády nebo právo být informován o její činnosti. Vláda jako celek odvozuje legitimitu své moci od parlamentní většiny, která vládní kabinet vytváří. Je pravidlem, že členové vlády jsou současně členové parlamentu.¹⁴³

V evropské kontinentální právní kultuře soud nalézá právo, které vytváří moc zákonodárná. V současnosti je soudnictví chápáno jako specifická činnost

¹⁴² PAVLÍČEK, Václav a Věra JIRÁSKOVÁ. Ústavní právo a státověda. 3. podstatně přepracované a rozšířené vydání. Praha: Leges, 2021. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-506-7. s. 392

¹⁴³ Tamtéž. s. 433-434

státu. V rámci této činnosti mají soudy zajišťovat a garantovat spravedlnost tím, že musí poskytnout ochranu právům fyzických i právnických osob.¹⁴⁴

3.2 Slovenská republika

Slovenská republika je dle čl. 1 odst. 1 Ústavy Slovenské republiky svrchovaný, demokratický a právní stát. Slovenská republika je stejně jako Česká republika unitárním státem. V obou zemích náleží zákonodárná moc parlamentu, který je jediným ústavodárným a zákonodárným orgánem.

3.2.1 Postavení parlamentu Slovenské republiky

Stejně jako je tomu v České republice, tak i ústavní zákon č. 460/1992 Zb., Ústava Slovenskej republiky, (dále jen „ústava Slovenské republiky“) se zakládá na parlamentní formě vlády. Slovenský parlament je nejvyšší zákonodárný orgán, ale je i orgánem politické kontroly ve vztahu k moci výkonné, což se projevuje v možnosti vyslovit vládě nedůvěru. V rámci rovnováhy parlamentu a moci výkonné existuje i pravomoc exekutivy, která může za přesně určených podmínek rozpustit parlament.

Na rozdíl od České republiky, kde je dvoukomorový parlament se Slovenská republika řadí k menšímu počtu států v Evropě, které mají parlament jednokomorový. Dalšími státy s jednokomorovým parlamentem jsou např. Maďarsko, Řecko nebo Dánsko. Jediným zákonodárným a ústavodárným orgánem je Národní rada Slovenské republiky (čl. 72 Ústavy SR). Národní rada Slovenské republiky má 150 poslanců, kteří jsou stejně jako v ČR voleni na čtyři roky. Základní funkcí Národní rady je reprezentovat lid jako celek.¹⁴⁵ Ústavy Slovenské i České republiky obsahují téměř stejné ustanovení o neslučitelnosti funkcí.

¹⁴⁴ PAVLÍČEK, Václav a Věra JIRÁSKOVÁ. Ústavní právo a státověda. 3. podstatně přepracované a rozšířené vydání. Praha: Leges, 2021. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-506-7. s. 462-463

¹⁴⁵ BRÖSTL, Alexander, Pavel HOLLÄNDER a Patrik PRÍBELSKÝ. *Ústavné právo Slovenskej republiky*. 4. upravené vydanie. Plzeň: Vydavateľství a nakladateľství Aleš Čeněk, 2021. Slovenské učebnice. ISBN 978-80-7380-841-9. s. 208-209

3.2.1.1 Legislativní proces

Zákonodárny proces v Národnej rade podrobne upravuje desata cast zakona c. 350/1996 Zb., o rokovacom poriadku Narodnej rady Slovenskej republiky. Ve vetsine evropskych statů s parlamentni formou vlady maji zakonodarnou iniciativu vlada ci poslanci. Na Slovensku maji kromě poslanců Narodni rady a vlady navíc zakonodarnou iniciativu i vbyory. V ČR maji legislativni iniciativu poslanci, vlada, zastupitelstva vyssich uzemnich samospravnych celků a Senat. Legislativni proces je stejne jako v Ceske republice realizovan prostrednictvim tri ctení. Zasadnim rozdilom vsak je, že Slovensko jako parlamentni republika s jednokomorovym parlamentem nema senat.

Rozhodujici ulohu v legislativnim procesu ma Narodni rada Slovenskej republiky. Pri projednavani navrh zakona je ve Slovenskej republice v zasade mozne rozlisit tri typy procesů:

- projednavani navrh zakona v ramci jednoho ctení
- projednavani navrh zakona ve trech cteních s durazem na práci parlamentnich vbyorů
- projednavani navrh zakona ve trech ctení s durazem na práci vlady, resp. prislušnych ministerstev.¹⁴⁶

V prvni ctení po obecne rozprave, ve které se nepredkladaji navrhy na zmeny, Narodni rada buď vrati navrh zakona k dopracovani, nebo zastavi pokračovani v jednani o navrh zakona ci postoupi navrh zakona do druhého ctení.

Narodni rada muze zacit ve druhem ctení jednat až po uplynuti 48 hodin od obdrzeni spolecne zpravy vbyorů nebo informace spolecneho zpravodaje.¹⁴⁷ V Ceske republice je tato lhuta 24 hodin.¹⁴⁸ Pozmenovaci ci doplnujici navrh muze byt podan pouze se souhlasem nejmene 15 poslanců.

¹⁴⁶ BRÖSTL, Alexander, Pavel HOLLÄNDER a Patrik PRÍBELSKÝ. *Ústavné právo Slovenskej republiky*. 4. upravené vydanie. Plzeň: Vydavateľstvi a nakladateľstvi Aleš Čeněk, 2021. Slovenské učebnice. ISBN 978-80-7380-841-9. s. 215

¹⁴⁷ Narodna rada : Postavenie a pravomoci - Narodna rada Slovenskej republiky. *Document Moved* [online]. [cit. 08.03.2022]. Dostupné z: <https://www.nrsr.sk/web/default.aspx?SectionId=3>

¹⁴⁸ ANTOŠOVÁ A. Legislativny proces v Ceskej republice a v Slovenskej republice - vzajomna komparacia. In: 20 let po rozpadu es. federace – co nas spojuje a rozdeluje s. 16. Dostupné z: https://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2012/files/rozpad/AntosovaZuzana.pdf

Třetí čtení ve Slovenské republice se koná nejdříve druhý den po schválení pozměňovacích nebo doplňujících návrhů v druhém čtení. V ČR se třetí čtení může uskutečnit nejdříve po uplynutí 72 hodin po doručení pozměňovacích návrhů poslancům.¹⁴⁹ V rámci třetího čtení může poslanec navrhnout pouze opravu legislativně technických a jazykových chyb. Jiné pozměňovací návrhy můžou být předloženy nejméně 30 poslanci. Ve třetím čtení národní rada návrh zákona schvaluje.¹⁵⁰

Legislativní proces ve dvoukomorových parlamentech jako má Česká republika je zpravidla složitější, nejsou zde však žádné zásadní rozdíly v průběhu. Rozdíly nacházíme zejména při hlasování o návrhu zákona, pokud jde o kvórum a počet hlasů potřebných pro přijetí návrhu zákona. K tomu, aby byla Národní rada SR usnášeníschopná, je potřebná nadpoloviční většina všech poslanců. V ČR jsou komory parlamentu usnášeníschopné za přítomnosti alespoň jedné třetiny svých členů. Aby byl zákon přijat, tak ve Slovenské republice je potřeba souhlas nadpoloviční většiny všech přítomných poslanců. Pokud jde o schvalování ústavy a ústavních zákonů, tak je vyžadována kvalifikovaná většina (třipětinová většina všech poslanců). Rozdílně je to v České republice, kde k přijetí zákona je potřeba nadpoloviční většiny přítomných poslanců. Po přijetí návrhu zákona v PS, postupuje návrh zákona do Senátu, kde k jeho přijetí je nutná nadpoloviční většina přítomných senátorů. Pokud Senát návrh zákona nepřijme, tak Poslanecká sněmovna může Senát přehlasovat nadpoloviční většinou všech poslanců. Pro přijetí ústavních zákonů je v České republice potřebný souhlas třipětinové většiny všech poslanců a třipětinové většiny přítomných senátorů a v tomto případě nemůže Poslanecká sněmovna přehlasovat Senát.¹⁵¹

3.2.1.2 Přijímání státního rozpočtu

Na rozdíl od České republiky, má Slovenská republika tzv. finanční ústavu. Ve Slovenské republice funkci této finanční ústavy plní především zákon č. 493/2011 Zb. zákon o rozpočtové zodpovědnosti. Tento ústavní zákon zavádí

¹⁴⁹ ANTOŠOVÁ A. Legislativny proces v Českej republike a v Slovenskej republike - vzájomná komparácia. In: 20 let po rozpadu čs. federace – co nás spojuje a rozděluje s. 13. Dostupné z: https://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2012/files/rozpad/AntosovaZuzana.pdf

¹⁵⁰ Národná rada : Postavenie a právomoci - Národná rada Slovenskej republiky. *Document Moved* [online]. [cit. 08.03.2022]. Dostupné z: <https://www.nrsr.sk/web/default.aspx?SectionId=3>

¹⁵¹ ANTOŠOVÁ A. Legislativny proces v Českej republike a v Slovenskej republike - vzájomná komparácia. In: 20 let po rozpadu čs. federace – co nás spojuje a rozděluje s. 16. Dostupné z: https://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2012/files/rozpad/AntosovaZuzana.pdf

rozpočtovou zodpovednosť na základe tzv. rozpočtovej brzdy. Cieľom tohto zákona je dosaženie dlhodobého udržiteľnosti hospodarenia SR, posilnenie transparentnosti a efektívnosti vynakladania verejných prostriedkov a snaha podporiť dlhodobou konkurenceschopnosť Slovenskej republiky.¹⁵²

3.2.2 Postavenie Prezidenta Slovenskej republiky

Článok 101 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky označuje prezidenta za hlavu štátu. Takové označenie má v súčasnosti skôr reprezentatívny význam, vyplývajúci z dlhšieho vnímania hlavy štátu ako suveréna, v jehož rukách sa sústreďovala štátna moc. Obdobne to je zakotvené i v Ústave Českej republiky v článku 54 ods. 1.¹⁵³

Prezident Slovenskej republiky je rovnako ako v ČR volený na základe priamych volieb na obdobie piatich rokov. Prezidentom sa stane ten kandidát, ktorý získal nadpolovičnú väčšinu platných hlasov oprávnených voličov. Ak táto situácia po prvom kole nenastane, koná sa za 14 dní druhé kolo volieb, kam postupujú dvaja kandidáti, ktorí získali najväčší počet platných hlasov. Ve druhom kole je pak zvolený ten kandidát, ktorý získal najväčší počet hlasov.

Prezident SR zastupuje republiku navonok, dojednáva a ratifikuje medzinárodné zmluvy. Prijíma, poveruje a odvoláva vedúci diplomatických misií. Ďalej svoláva ustavujúcu schôzku Národnej rady a podáva Národnej rade zprávy o stave Slovenskej republiky a o závažných otázkach.¹⁵⁴ Rovnako ako prezident Českej republiky má právomoc rozpustiť Poslaneckú snemovňu, tak prezident SR môže rozpustiť Národnú radu.¹⁵⁵ Prezident SR tiež vymenúva a odvoláva predsedu a ostatných členov ministerstiev, poveruje ich riadením ministerstiev a prijíma ich demisiu. Prezident tiež podpisuje zákony. Medzi ďalšie právomoci sa radí vymenovanie a odvolávanie sudcu obecných súdov, sudcu Ústavného súdu, predsedu a místopredsedu Najvyššieho súdu SR, generálneho prokurátora a

¹⁵² BRÖSTL, Alexander, Pavel HOLLÄNDER a Patrik PRÍBELSKÝ. *Ústavné právo Slovenskej republiky*. 4. upravené vydanie. Plzeň: Vydavateľstvo a nakladateľstvo Aleš Čeněk, 2021. Slovenské učebnice. ISBN 978-80-7380-841-9. s. 437

¹⁵³ BRÖSTL, Alexander, Pavel HOLLÄNDER a Patrik PRÍBELSKÝ. *Ústavné právo Slovenskej republiky*. 4. upravené vydanie. Plzeň: Vydavateľstvo a nakladateľstvo Aleš Čeněk, 2021. Slovenské učebnice. ISBN 978-80-7380-841-9. s. 275

¹⁵⁴ KROUPA, Jiří. *Srovnávací politologie*. Brno: Masarykova univerzita, 2017. ISBN 978-80-210-8365-3. s. 83-84

¹⁵⁵ BRÖSTL, Alexander, Pavel HOLLÄNDER a Patrik PRÍBELSKÝ. *Ústavné právo Slovenskej republiky*. 4. upravené vydanie. Plzeň: Vydavateľstvo a nakladateľstvo Aleš Čeněk, 2021. Slovenské učebnice. ISBN 978-80-7380-841-9. s. 278

jmenování profesorů.¹⁵⁶ Dále prezident Slovenské republiky uděluje amnestii, odpouští a zmírňuje tresty.¹⁵⁷ Z výše uvedeného lze říct, že se postavení prezidenta ČR a SR téměř ve všem shoduje.

3.2.3 Postavení vlády Slovenské republiky

Vláda SR je kolegiálním orgánem a je odpovědná Národní radě, která může kdykoliv vyslovit nedůvěru vládě jako celku, tak i jejím jednotlivým členům, což v ČR není možné, aby PS vyslovila nedůvěru jednotlivým členům vlády. Vláda se skládá z předsedy, místopředsedy a ministrů, kteří stojí v čele ministerstev. Rozdílem oproti České republice je, že vláda Slovenské republiky není považována za orgán státní správy, což uvedl Ústavní soud ve svém rozhodnutí sp. zn. I. ÚS 11/99, podle kterého „vláda je vrcholným orgánem výkonné moci, ne však i nejvyšším orgánem státní správy.“ Dle čl. 102 odst. 2 Ústavy SR má předseda vlády nebo příslušný ministr právo kontrasignovat některé akty prezidenta, které až poté nabydou platnost. Co se týká tvorby právních předpisů, tak slovenské vládě dle čl. 120 odst. 1 Ústavy náleží pravomoc vydávat podzákoné právní předpisy ve formě nařízení stejně jako vládě v ČR.¹⁵⁸ Zajímavým rozdílem oproti České republice je, že čl. 116 odst. 5 Ústavy SR říká že: „*Podá-li demisi předseda vlády, demisi podá celá vláda*“. V případě sestavování vlády musí stejně jako v České republice vláda Slovenské republiky předstoupit do 30 dnů od svého jmenování před parlament a aktivně se ucházet o důvěru.¹⁵⁹

3.2.4 Soudní moc

Ve Slovenské republice stejně jako v České republice vykonávají soudnictví nezávislé a nestranné soudy. Soustavu soudů SR tvoří Nejvyšší soud Slovenské republiky, Specializovaný trestní soud a ostatní soudy (krajské a okresní). Soudci jsou při výkonu své funkce nezávislí a při rozhodování vázání

¹⁵⁶ KROUPA, Jiří. Srovnávací politologie. Brno: Masarykova univerzita, 2017. ISBN 978-80-210-8365-3. s. 84

¹⁵⁷ BRÖSTL, Alexander, Pavel HOLLÄNDER a Patrik PRÍBELSKÝ. *Ústavné právo Slovenskej republiky*. 4. upravené vydanie. Plzeň: Vydavateľství a nakladateľství Aleš Čeněk, 2021. Slovenské učebnice. ISBN 978-80-7380-841-9. s. 279

¹⁵⁸ BRÖSTL, Alexander, Pavel HOLLÄNDER a Patrik PRÍBELSKÝ. *Ústavné právo Slovenskej republiky*. 4. upravené vydanie. Plzeň: Vydavateľství a nakladateľství Aleš Čeněk, 2021. Slovenské učebnice. ISBN 978-80-7380-841-9. s. 308-309

¹⁵⁹ ANTOŠ M. Přetahovaná o složení vlády: české zkušenosti v mezinárodním srovnání. In: ŠIMÍČEK, Vojtěch, ed. 25 let Ústavy České republiky. Praha: Leges, 2019. Teoretik. ISBN 978-80-7502-372-8. s. 75

Ústavou SR, ústavním zákonem, mezinárodní smlouvou podle čl. 7 odst. 2 a 5 Ústavy SR a zákonem. Předpoklady pro výkon funkce soudce jsou na Slovensku víceméně stejné jako v ČR. Jako příklad lze uvést dosažení věku 30 let či právnické vzdělání.

Slovenská právní úprava obsahuje velice podobná ustanovení jako právní úprava ČR. Jde např. o definici institutu zákonného soudce „*Zákonným soudcem je soudce, který vykonává funkci soudce na příslušném soudě a je určený rozvrhem práce ke konání a rozhodování o projednávané věci.*“¹⁶⁰

3.2.4.1 Ústavní soud

Ústavní soud je dle čl. 124 Ústavy SR nezávislým soudním orgánem ochrany ústavnosti a sídlí v Košicích.¹⁶¹ Skládá se z 13 soudců, které jmenuje prezident republiky na návrh Národní rady SR na období 12 let. Ústavní soud stejně jako u nás rozhoduje v plénu nebo v senátech. Rozhodnutí Ústavního soudu Slovenské republiky jsou závazné pro všechny orgány veřejné moci, fyzické či právnické osoby, kterých se týkají. Příslušný orgán veřejné moci je pak povinný bez zbytečného odkladu zabezpečit výkon těchto rozhodnutí.¹⁶²

3.3 Spolková republika Německo

Spolkovým státem se rozumí spojení více států v rámci, kterého mají náležitosti státu, jak společný centrální stát, tak i členské státy. Za tyto znaky státu se považuje např. státní území, státní občanství, vlastní státní orgány a vlastní právní subjektivita. Mezi další náležitosti spolkového státu lze řadit to, že kompetenční suverenita je dělená a nenáleží úplně ani spolkovým orgánům, ani členským státům. Každý z nich tak má její část. Tím je tedy založen dualismus rozhodovacích center na základě ústavou vymezeného rozdělení kompetencí mezi spolek a členské státy. Významným rozdílem oproti silným autonomním celkům decentralizovaného unitárního státu, jako je např. Česká republika, je zejména v tom, že státní moc členských zemí federace je originární, není odvozena od spolkové, federální státní moci, ale obě vycházejí z ústavy. Německo je v Evropě příkladem takového spolkového státu. Státní homogenita je garantována

¹⁶⁰ BRÖSTL, Alexander, Pavel HOLLÄNDER a Patrik PRÍBELSKÝ. *Ústavné právo Slovenskej republiky*. 4. upravené vydanie. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2021. Slovenské učebnice. ISBN 978-80-7380-841-9. s. 334-335

¹⁶¹ Tamtéž. s. 342

¹⁶² Tamtéž. s. 345

Základním zákonem (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland), což je obdoba ústavy. Tato homogenita je zaručena zejména čl. 28 Základního zákona, který stanovuje republikánsko-demokratickou státní formu na základě sociálního právního státu a spojenou se všeobecnými přímými a tajnými volbami a rovným volebním právem pro reprezentativní orgány v zemích i ve Spolku.¹⁶³ Základní zákon výlučně rozeznává zákonodárství spolku a zákonodárství zemí.¹⁶⁴

3.3.1 Postavení parlamentu SRN

Zastupitelský orgán SRN, Spolkový sněm, je jednokomorový. Spolková rada, i přestože prakticky plní úkoly druhé komory zákonodárského sboru, tak není z hlediska své podstaty zastupitelským orgánem, jelikož je složena z delegací zemských vlád.¹⁶⁵ Poslanci Spolkového sněmu jsou voleni ve všeobecných, přímých, svobodných, rovných a tajných volbách na 4 roky, stejně jako je tomu v České republice.¹⁶⁶ Spolkový sněm má mít nejméně celkem 598 členů. Kromě přijímání zákonu patří k pravomocím Spolkového sněmu také přijímání státního rozpočtu. Spolkový sněm se dále podílí na uzavírání mezinárodních smluv, volí spolkového kancléře či se podílí na volbě Spolkového prezidenta v rámci Spolkového shromáždění a rovněž také volí polovinu soudců Spolkového ústavního soudu.¹⁶⁷

Německý spolkový sněm (Bundestag) rozhoduje o všech zákonech, které náleží do celostátní pravomoci. Na zákonodárném procesu se účastní také Spolková rada, což je komora spolkových zemí.¹⁶⁸

Spolková rada je tedy orgánem spolkových zemí SRN. Podílí se na zákonodárné činnosti a správě federace, z tohoto důvodu je také někdy považována za druhou komoru parlamentu. Její složení čítá celkem 69 členů, kterými jsou zástupci zemských vlád. Počet členů se odvíjí od velikosti

¹⁶³ KLOKOČKA, Vladimír. *Ústavní systémy evropských států: (srovnávací studie)*. 2., aktualiz. a dopl. vyd. Praha: Linde, 2006. ISBN 80-7201-606-7. s. 257-258

¹⁶⁴ BLAHOŽ, Josef, Vladimír BALAŠ a Karel KLÍMA. *Srovnávací ústavní právo*. 4., přeprac. a dopl. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. ISBN 978-80-7357-629-5. s. 129

¹⁶⁵ Tamtéž. s. 125-126

¹⁶⁶ Tamtéž. s. 129

¹⁶⁷ KROUPA, Jiří. *Srovnávací politologie*. Brno: Masarykova univerzita, 2017. ISBN 978-80-210-8365-3. s. 56

¹⁶⁸ German Bundestag - Parlament. Deutscher Bundestag - Startseite [online]. [cit. 12.03.2022]. Dostupné z: <https://www.bundestag.de/cz/parlament?url=L2N6L3BhcmxhbWVudC9hdWZnYWJlbi1pbmhhbHQiNm40OTI4&mod=mod638934>

jednotlivých spolkových zemí. Každá země musí být zastoupena alespoň 3 zástupci. Země, která má více než dva miliony obyvatel má čtyři hlasy, země s více než šesti miliony obyvatel má pět hlasů a země s více než sedmi miliony obyvatel má hlasů šest.¹⁶⁹ Bundesrat, neboli Spolková rada, má v německém systému tři ústřední funkce, které zajišťují dělbu moci a společné plnění úkolů státu. Spolková rada hájí zájmy spolkových zemí vůči federaci i EU. Také zajišťuje, aby politické a administrativní zkušenosti spolkových zemí byly začleněny do legislativy a správy federace do záležitostí Evropské unie. Dále spolková rada stejně jako ostatní ústavní orgány federace nese díl celkové odpovědnosti za SRN.¹⁷⁰

V oblasti výlučného zákonodárství SRN mají země oprávnění vydávat zákony pouze v případě, jsou-li k tomu výslovně zmocněny spolkovým zákonem (Čl. 71 Základního zákona). Článek 72 Základního zákona pak stanovuje, že země mají v oblasti konkurujícího zákonodárství právo vydávat zákony do té doby, dokud Spolek nepoužije svého práva vydávat zákony.¹⁷¹

3.3.1.1 Legislativní proces

V České republice máme proces přijímání zákonů obecně zakotvený v Ústavě (čl. 39 a násl.) Dále pak v ústavním zákoně o bezpečnosti ČR a také ve stykovém zákoně. Parlament v ČR je jediným zákonodárcem *stricto sensu*. V SRN je zákonodárský proces upravený v Základním zákoně (čl. 70 a násl.), kde jsou rozděleny kompetence mezi spolek a spolkové země. V čl. 76 a násl. jsou pak zakotvena pravidla legislativního procesu. Podrobnosti pak upravuje především jednací řád Spolkového sněmu.¹⁷²

Zákonodárnou iniciativu má v SRN vláda, poslanci, nebo poslanecká frakce a Spolková rada. V ČR mají zákonodárnou iniciativu poslanci, vláda, Senát a zastupitelstva vyšších územně samosprávných celků.

¹⁶⁹ KROUPA, Jiří. Srovnávací politologie. Brno: Masarykova univerzita, 2017. ISBN 978-80-210-8365-3. s. 57

¹⁷⁰ Bundesrat - A constitutional body within a federal system. [online]. [cit. 12.03.2022]. Dostupné z: <https://www.bundesrat.de/EN/funktionen-en/funktion-en/funktion-en-node.html>

¹⁷¹ BLAHOŽ, Josef, Vladimír BALAŠ a Karel KLÍMA. Srovnávací ústavní právo. 4., přeprac. a dopl. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. ISBN 978-80-7357-629-5. s. 129-130

¹⁷² ZÁMEČNÍKOVÁ, Marie. Vady zákonodárského procesu a zákonů v České republice, Německu a Rakousku. Praha: Leges, 2018. Teoretik. ISBN 978-80-7502-315-5. s. 45

V České republice se běžně zákonodárný proces zahajuje v Poslanecké sněmovně, která navrhaný zákon projednává zpravidla ve třech čteních. V SRN to funguje obdobně, zákonodárný proces se zahajuje ve Spolkovém sněmu. Obecná rozprava se však koná pouze tehdy, pokud to navrhne grémium či požaduje-li to jedna z frakcí nebo alespoň 5 % poslanců nebo je-li tak odhlasováno v případě zjednodušeného řízení.¹⁷³

Po jednání ve výborech následuje druhé čtení a na rozdíl od české právní úpravy předpokládá jednací řád Spolkového sněmu SRN ještě jeden mezistupeň mezi projednáním ve výborech a druhým čtením. Jde o to, že se návrh zákona musí přezkoumat redakčním štábem z hlediska jazykové správnosti a srozumitelnosti.¹⁷⁴

Třetí a také závěrečné čtení následuje podle jednacího řádu Poslanecké sněmovny nejdříve za čtrnáct dní. V rámci závěrečného čtení lze navrhnout pouze opravu legislativně technických chyb, gramatických chyb nebo tiskových chyb. Podle jednacího řádu Spolkového sněmu se třetí čtení koná hned následně po druhém čtením, v případě že nedošlo k schválení žádného pozměňovacího návrhu. Dalším rozdílem je, že v rámci třetího čtení lze v Německu podávat pozměňovací návrhy věcného charakteru.¹⁷⁵

Pokud návrh zákona získal v závěrečném hlasování potřebnou většinu hlasu, tak bude předán Spolkové radě jako zákon. Pokud nastane situace, že Spolková rada se zákonem nesouhlasí, tak se může obrátit na mediační výbor. Mediační výbor je orgán, který tvoří 16 členů Spolkového sněmu a 16 členů Spolkové rady. Souhlas Spolkové rady se změnami Základního zákona, stejně tak se zákony, které se týkají financí a správní příslušnosti spolkových zemí, je nezbytně nutný. Pokud v mediačním výboru dojde k dohodě, která se odchyluje od původně schváleného znění, tak musí Spolkový sněm a Spolková rada souhlasit s touto dohodou.

Ostatní zákony, které vyžadují nutný souhlas Spolkové rady, mohou vstoupit v platnost i za předpokladu, že v mediačním výboru nedošlo k dohodě.

¹⁷³ ZÁMEČNÍKOVÁ, Marie. Vady zákonodárného procesu a zákonů v České republice, Německu a Rakousku. Praha: Leges, 2018. Teoretik. ISBN 978-80-7502-315-5. 46-47

¹⁷⁴ Tamtéž. s. 47

¹⁷⁵ Tamtéž. s. 47-48

V tomto případě je však vyžadována absolutní většina v novém hlasování Spolkového sněmu.

V rámci legislativního procesu nelze přehlasovat „horní komoru“ parlamentu v případě přijímání určitých zákonů kromě Rakouska, Itálie a Belgie ani ve srovnávaném Německu. V zásadě možné je však přehlasování horní komory ve všech evropských dvoukomorových parlamentech, tedy i v České republice.¹⁷⁶ Zákon vstupuje v platnost stejně jako v ČR podpisem prezidenta a publikováním ve sbírce zákonů.¹⁷⁷

3.3.1.2 Přijímání státního rozpočtu

V některých státech mají opatření nazvané dluhové brzdy v rámci tzv. finančních ústav, jde např. o Německo ale také sousední Rakousko a Slovensko. Znamená to, že regulace zamezuje nadměrnému zadlužení prostřednictvím korekčních procedur v situaci, kdy dosáhne státní dluh určitého procenta hrubého národního produktu.¹⁷⁸

V České republice rozhoduje o přijetí státního rozpočtu pouze dolní komora Parlamentu. Zatímco v Německu se na rozhodování podílejí „obě komory parlamentu“, tedy Spolkový sněm i Spolková rada.¹⁷⁹

3.3.2 Postavení spolkového prezidenta

Spolkový prezident je volen na období pěti let Spolkovým shromážděním. Funkční období je stejné jako v České republice, s tím rozdílem, že v ČR je od roku 2013 zavedena přímá volba prezidenta republiky. Spolkovým prezidentem je zvolen ten kandidát, který dostane většinu hlasů Spolkového shromáždění, které je složeno z členů Spolkového sněmu a stejného počtu členů, volených zemskými sbory reprezentace lidu podle zásad poměrného zastoupení.

¹⁷⁶ PAVLÍČEK, Václav a Věra JIRÁSKOVÁ. Ústavní právo a státověda. 3. podstatně přepracované a rozšířené vydání. Praha: Leges, 2021. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-506-7. s. 399

¹⁷⁷ German Bundestag - Parlament. Deutscher Bundestag - Startseite [online]. [cit. 14.03.2022]. Dostupné z: <https://www.bundestag.de/cz/parlament?url=L2N6L3BhcmxhbWVudC9hdWZnYWJlbi1pbmhhbHQtNjM4OTI4&mod=mod638934>

¹⁷⁸ PAVLÍČEK, Václav a Věra JIRÁSKOVÁ. Ústavní právo a státověda. 3. podstatně přepracované a rozšířené vydání. Praha: Leges, 2021. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-506-7. s. 400

¹⁷⁹ Tamtéž. s. 402

Prezident SRN reprezentuje stát uvnitř i navenek, přijímá cizí diplomatické zástupce a jmenuje diplomatické zástupce Německa v zahraničí. Dále uzavírá smlouvy s cizími státy a jak již bylo popsáno výše, jmenuje a odvolává spolkového kancléře a jmenuje a odvolává členy vlády na návrh spolkového kancléře, jmenuje spolkové soudce a úředníky, má právo udělovat milost a vyhlašuje zákony.

Spolkový sněm nebo Spolková rada může na prezidenta podat žalobu u ústavního soudu pro porušení Základního zákona nebo jiného spolkového zákona. V případě, že ústavní soud zjistí, že se prezident provinil, tak může být zbaven úřadu.¹⁸⁰

3.3.3 Postavení spolkové vlády

V Německu je zavedena specifická varianta fungování vlády, kterou je kancléřský systém v čele se spolkovým kancléřem.¹⁸¹ Rozdíly mezi státy se týkají i toho, jestli vláda potřebuje důvěru obou komor parlamentu, nebo jen dolní komory, případně také jestli musí být vyslovena důvěra vládě jako celku či pouze jejímu předsedovi jako je tomu např. v SRN. Návrh osoby, která se má stát spolkovým kancléřem, předkládá spolkový prezident Spolkovému sněmu. Pokud ten s návrhem vysloví bez rozpravy souhlas, tak ho musí spolkový prezident jmenovat.¹⁸² V ČR prezident jmenuje předsedu vlády bez předchozí volby PS. Spolkové ministry pak jmenuje a odvolává spolkový prezident na návrh spolkového kancléře. Vláda po svém jmenování však již nepředstupuje před Spolkový sněm a nežádá o důvěru, tak jak je typické pro parlamentní ústavní systém, tedy i pro Českou republiku. V SRN platí, že vyslovení důvěry vládě je v podstatě již obsaženo v samotné volbě spolkového kancléře.¹⁸³ Spolkovému kancléři může Spolkový sněm vyjádřit nedůvěru tak, že dle Základního zákona

¹⁸⁰ KROUPA, Jiří. Srovnávací politologie. Brno: Masarykova univerzita, 2017. ISBN 978-80-210-8365-3. s. 58-59

¹⁸¹ PAVLÍČEK, Václav a Věra JIRÁSKOVÁ. Ústavní právo a státověda. 3. podstatně přepracované a rozšířené vydání. Praha: Leges, 2021. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-506-7. s. 434

¹⁸² Tamtéž. s. 442

¹⁸³ BLAHOŽ, Josef, Vladimír BALAŠ a Karel KLÍMA. Srovnávací ústavní právo. 4., přeprac. a dopl. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. ISBN 978-80-7357-629-5. s. 156

zvolí jeho nástupce a požádá Spolkového prezidenta, aby spolkového kancléře propustil.¹⁸⁴

Německo je zvláštním případem většinové vládní koalice (tzv. velká koalice). Cílem je vytvoření spojení, v němž vládu tvoří dvě politické strany, které mají v parlamentu nejsilnější zastoupení, a navíc jsou protikladné ideové a politické orientace. Takovému uspořádání je často vytýkáno přílišné posílení vlády, která se reálně zbavila tlaku opozice, jelikož ta je v podobě politických stran se slabým zastoupením výrazně oslabena.¹⁸⁵

V řadě států ministři mohou, ale nemusí být zároveň členy parlamentu. V SRN platí ústavní limity, které stanovují, že: „*Spolkový kancléř a spolkoví ministři nesmějí vykonávat jiný placený úřad, živnost a povolání a nesmějí být bez souhlasu Spolkového sněmu ani v dozorčí radě podniku zaměřeného na zisk.*“ (čl. 66).¹⁸⁶

Ve státech, které mají parlamentní formu vlády není až tak významné, jestli se hlavě státu přiznává právo účastnit se jednání vlády, popřípadě předsedat jejím schůzím, nebo zda je dokonce za jistých okolností hlava státu dokonce součástí vlády. V Německu platí ustanovení o inkompatibilitě, kdy je spolkovému prezidentovi členství ve vládě ústavně výslovně zakázáno.¹⁸⁷

Stejně jako v České republice i Slovenské republice, tak i v SRN může být vláda zmocněna za určitých podmínek vydávat právní nařízení. Čl. 80 odst. 1 Základního zákona říká, že „*Zákon může zmocnit Spolkovou vládu, spolkového ministra nebo zemské vlády vydávat právní nařízení. Přitom musí být v zákoně stanoven obsah, účel a rozsah uděleného zmocnění. V nařízení je nutno uvést jeho právní základ. Je-li zákonem stanoveno, že zmocnění může být dále přeneseno, je k přenesení tohoto zmocnění třeba právního nařízení.*“ V Německu také podle čl. 63 Základního zákona parlament volí předsedu vlády.

¹⁸⁴ KROUPA, Jiří. Srovnávací politologie. Brno: Masarykova univerzita, 2017. ISBN 978-80-210-8365-3. s. 60

¹⁸⁵ PAVLÍČEK, Václav a Věra JIRÁSKOVÁ. Ústavní právo a státověda. 3. podstatně přepracované a rozšířené vydání. Praha: Leges, 2021. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-506-7. s. 436

¹⁸⁶ PAVLÍČEK, Václav a Věra JIRÁSKOVÁ. Ústavní právo a státověda. 3. podstatně přepracované a rozšířené vydání. Praha: Leges, 2021. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-506-7. s. 444

¹⁸⁷ Tamtéž. s. 447

3.3.4 Soudní moc

Soudní systém je vzhledem k federálnímu uspořádání SRN také uspořádán federálně. Soudní pravomoci tak vykonávají spolkové soudy a soudy 16 spolkových zemí. Systém německého soudnictví se dělí na pět samostatných specializovaných odvětví: obecná jurisdikce, pracovní jurisdikce, všeobecná správní jurisdikce, fiskální jurisdikce a sociální jurisdikce. Mimo tyto specializované odvětví existuje rovněž ústavní jurisdikce, která se skládá ze Spolkového ústavního soudu a zemských ústavních soudů.¹⁸⁸

3.3.4.1 Ústavní soud

Ústavní soudnictví Německa se řadí k typu koncentrovaného ústavního soudnictví, kde je rozhodování soustředěno do zvláštního typu orgánu – Spolkového ústavního soudu, jenž je samostatnou institucí a na úroveň nejvyšších ústavních orgánů postavenou institucí oddělenou od soustavy řádných i správních orgánů. Stejně jako v České republice, kdy ústavní soud stojí mimo soustavu tzv. obecných soudů.¹⁸⁹

¹⁸⁸ Portál evropské e-Justice - Vnitrostátní systémy soudní moci. European e-Justice Portal [online]. [cit.12.03.2022]. Dostupné z: https://ejustice.europa.eu/16/CS/national_justice_systems?GERMA_NY&member=1

¹⁸⁹ KLOKOČKA, Vladimír. *Ústavní systémy evropských států: (srovnávací studie)*. 2., aktualiz. a dopl. vyd. Praha: Linde, 2006. ISBN 80-7201-606-7. s 387

4 Aktuální problematika

Tato kapitola se bude zabývat aktuálními problémy, které se týkají dělby moci, zejména moci výkonné a možného překračování pravomocí v rámci této složky státní moci. Konkrétně se bude jednat o problematiku týkající se nouzového stavu v době pandemie a dále se práce zaměří na prezidenta republiky a jeho výhrady ke jmenování ministrů.

4.1 Nouzový stav v době pandemie

Mezi aktuální problémy lze zařadit i události, které nastaly po příchodu onemocnění SARS-CoV-2 na jaře roku 2020. Šlo zejména o události, kdy mnohokrát výkonná moc jednala nad rámec svých pravomocí a soudy musely zavedená opatření několikrát rušit. Ukázalo se totiž, že právní předpisy ČR s pandemií nepočítaly, což zapříčinilo to, že docházelo k ohýbání v té době platných pravidel.

Globální pandemie Covidu-19 způsobila, že vlády po celém světě vyhlásily v různých podobách nouzový stav a neustále vydávají, obnovují nebo pozměňují opatření ve formě zákazů a příkazů s cílem zabránit šíření koronavirové infekce. Podle Kovalčíka velká část opatření zasahuje do základních lidských práv jednotlivců a ve fungujících liberálně demokratických režimech vyžaduje určitou míru kontroly. Dále Kovalčík uvádí, že rostoucí moc exekutivy představuje výzvu pro ostatní složky státní moci, tedy zákonodárnou a soudní, ale také pro nestátní sektor (médiá a občanská společnost).¹⁹⁰

Nouzový stav je v České republice upraven ústavním zákonem č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky (dále jen „ústavní zákon o bezpečnosti ČR“). Sládeček tvrdí, že mimořádné stavy znamenají pro vládu „hvězdnou hodinu“, neboť její postavení, resp. pravomoci nezvykle nabývají na síle.¹⁹¹

Český právní řád celkem detailně upravuje legální přístup k výjimečným stavům. Dle čl. 5 a 6 ústavního zákona o bezpečnosti ČR může vláda vyhlásit nouzový stav v případě živelních pohrom, ekologických nebo průmyslových

¹⁹⁰ KOVALČÍK M. Role Ústavního soudu za pandemie v nouzovém stavu: aktivní hráč, nebo pasivní přihlížející? Časopis pro právní vědu a praxi, 2021, roč. 29, č. 3, ISSN 1805-2789 s. 649

¹⁹¹ SLÁDEČEK V. Vláda a nouzový stav. Správní právo. 2020, roč. LIII, č. 5-6, ISSN 0139-6005. s. 270

havárií, nehod nebo jiného nebezpečí, které ve značném rozsahu ohrožují životy, zdraví nebo majetkové hodnoty anebo vnitřní pořádek a bezpečnost, a to jen s uvedením důvodů a na určitou dobu a pro určité území. Současně s vyhlášením nouzového stavu musí vláda definovat, která práva stanovená § 5 krizového zákona se omezují a které povinnosti se ukládají. Vláda dále musí o vyhlášení nouzového stavu ihned informovat Poslaneckou sněmovnu, která jej může zrušit. Rozhodnutí o nouzovém stavu se zveřejňuje dle čl. 12 ústavního zákona o bezpečnosti ČR v hromadných sdělovacích prostředcích a vyhláší se stejně jako zákon.¹⁹²

V komentáři k ústavnímu zákonu o bezpečnosti ČR je uvedeno, že čl. 5 i následující čl. 6 upravuje relativně podrobně nouzový stav. Vyhláší jej vláda, přičemž její rozhodnutí je fakultativní. Záleží tedy na vládním uvážení, jestli bude některé z ohroženích chápáno jako takové, které vyžaduje vyhlášení nouzového stavu.¹⁹³ Nezbytnou podmínkou k vyhlášení nouzového stavu tedy však je, aby ve značném rozsahu byly ohroženy životy, zdraví nebo majetkové hodnoty.¹⁹⁴

Komentář k článku 2 ústavního zákona o bezpečnosti ČR obsahuje Dienstbierovo vymezení šesti zásad, které jsou charakteristické pro řešení krizových situací v demokratickém právním státu. Jedná se o zásadu: výjimečnosti, legality, proporcionality, účelové vázanosti, ochrany základů ústavního řádu a ochranu zastupitelských orgánů.¹⁹⁵

Co se týká délky trvání nouzového stavu, tak je dle Horáka, Dienstbiera a Derky otázkou, jak dlouho může nebezpečí trvat, aby bylo stále bezprostřední a ospravedlňovalo tak nouzový stav. Z důvodu, že nouzový stav potenciálně umožňuje zásah do ústavou chráněných principů oddělení mocí a brzd a protiváh a také pro občany nepostradatelných principů právní jistoty, tak logicky musí být vnímán jako stav mimořádný a dočasný. Podle autorů Horáka, Dienstbiera a Derky mimořádný stav nemá sloužit jako obecné řešení, na které si mají občané zvyknout. Postupem času klesá ospravedlnitelnost nouzového stavu, jakožto

¹⁹² KOVALČÍK M. Role Ústavního soudu za pandemie v nouzovém stavu: aktivní hráč, nebo pasivní přihlížející? Časopis pro právní vědu a praxi, 2021, roč. 29, č. 3, ISSN 1805-2789 s. 652

¹⁹³ MAREŠ, Miroslav. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7598-202-5. s. 149

¹⁹⁴ Tamtéž. s. 150

¹⁹⁵ Tamtéž. s. 33

nouzového právního režimu reagujícího na bezprostřední nebezpečí a poskytujícího právnímu řádu potřebný čas se přizpůsobit.¹⁹⁶

Komentář k čl. 6 ústavního zákona o bezpečnosti ČR uvádí, že zákon ukládá, aby byl nouzový stav vyhlášen jen s uvedením důvodů, na určitou dobu a pro určité území. Jde tedy celkem o tři podstatné náležitosti, přičemž dle Uhla by určitá doba měla být zákonem stanovena přesně a zpochybňuje vyhlášení nouzového stavu „do odvolání“. Jako problém se jeví případné soustavné prodlužování stavu, které musí být v souladu s ostatními hodnotami stanovenými Ústavou a Listinou. Ukončení nouzového stavu pak nastává buď uplynutím doby nebo rozhodnutím vlády nebo Poslanecké sněmovny o jeho ukončení. Dle Kysely by se mělo předčasné ukončení nouzového stavu rušit stejným způsobem, jako jeho vyhlášení.¹⁹⁷

Pandemie Covidu-19 odhalila dle Horáka, Dienstbiera a Derky velkou řádku nedostatků v právní úpravě rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu, přijímání krizových opatření v jeho rámci, jakož i přijímání dalších mimořádných opatření, ať už na základě zákona o ochraně veřejného zdraví nebo nově přijatého zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 (dále jen „pandemický zákon“).¹⁹⁸ Dále autoři článku uvádějí, že pokud má vyhlášení nouzového stavu právně normativní charakter, tak je kromě jeho vlivu na kompetence orgánu veřejné moci potřeba uvážit jeho vliv na subjektivní práva a povinnosti fyzických a právnických osob. Stěžejní otázkou pak je, jestli vyhlášení nouzového stavu samo o sobě přímo zasahuje do právních poměrů fyzických a právnických osob, tedy zda se jím bezprostředně omezují práva nebo ukládají povinnosti. Majoritní stanovisko ÚS se přiklání k názoru, že k takovému přímému zásahu do práva a povinností nedochází. Odlišná stanoviska však zaujímají soudci R. Suchánek a M. Tomková (usnesení Pl. ÚS 8/20), kteří poukázali na automatické důsledky, které se vyhlášením spojují různé zákony.¹⁹⁹

¹⁹⁶ HORÁK F., DIENSTBIER J., DERKA V. Právní úprava mimořádného vládnutí v kontextu pandemie covid-19. Rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu. Právník. 2021, roč. 160, č. 6, ISSN 0231-6625, s. 439-440

¹⁹⁷ MAREŠ, Miroslav. *Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7598-202-5. s. 155

¹⁹⁸ HORÁK F., DIENSTBIER J., DERKA V. Právní úprava mimořádného vládnutí v kontextu pandemie covid-19. Rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu. Právník. 2021, roč. 160, č. 6, ISSN 0231-6625, s. 432

¹⁹⁹ Tamtéž. s. 433

4.1.1 Návrh na zrušení usnesení vlády o vyhlášení nouzového stavu

Plénum Ústavního soudu (soudce zpravodaj Vladimír Sládeček) odmítlo návrh skupiny 35 senátorů, kterým se domáhali zrušení usnesení vlády ze dne 14. 2. 2021 č. 125 o vyhlášení nouzového stavu pro území České republiky z důvodu ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru /označovaný jako SARS CoV-2/ na území České republiky na dobu od 00:00 hodin dne 15. února na dobu 14 dnů, vyhlášeného pod č. 59/2021 Sb., z důvodu, že k jeho projednání není příslušný. Řízení o návrzích na zrušení navazujících usnesení vlády o přijetí krizových opatření ÚS zastavil, protože tato usnesení během řízení před Ústavním soudem pozbyla platnosti.²⁰⁰

Ale i přesto, že se Ústavní soud nemohl zabývat meritorním přezkumem usnesení vlády o vyhlášení nouzového stavu, připojil v bodě 22 tzv. obiter dictum, ve kterém „*Ústavní soud dodává, že ústavní zákon o bezpečnosti České republiky nelze vykládat prostřednictvím běžného zákona o krizovém řízení. Jestliže pak ústavní zákon o bezpečnosti České republiky kogentně stanoví, že vláda může vyhlásit nouzový stav nejdéle na dobu 30 dnů a uvedená doba se může prodloužit jen po předchozím souhlasu Poslanecké sněmovny (čl. 5 odst. 1 ve spojení s čl. 6 odst. 2), jiný postup při prodloužení nouzového stavu není možný. Nezmění-li se skutečnosti, na základě kterých byl vyhlášen nouzový stav, nelze „nově“ vyhlásit nouzový stav vládou od okamžiku, kdy „povolený“ nouzový stav skončil a Poslanecká sněmovna s jeho prodloužením nesouhlasila. Stanoví-li § 3 odst. 5 krizového zákona pravidlo, že „Není-li možné účelně odvrátit vzniklé ohrožení v rámci stavu nebezpečí, hejtman neprodleně požádá vládu o vyhlášení nouzového stavu“, především to není možné vykládat tak, že jde o jakousi výjimku ve vztahu k možnosti prodloužení nouzového stavu Poslaneckou sněmovnou podle čl. 6 odst. 2 ústavního zákon o bezpečnosti. Žádosti musí obligatorně předcházet vyhlášení stavu nebezpečí a teprve na základě zhodnocení situace závěr, že není „možné účelně odvrátit vzniklé ohrožení v rámci stavu nebezpečí“ (§ 3 odst. 5 krizového zákona). Navíc jde o pouhou žádost hejtmana/ů, kterou není vláda vázána.“*

²⁰⁰ Aktuálně | Ústavní soud. Ústavní soud České republiky - oficiální webové stránky [online]. Ústavní soud, Joštova 8, Brno, Česká republika [cit. 21.03.2022]. Dostupné z: https://www.usoud.cz/aktualne/ustavni-soud-odmitl-z-procesnich-duvodu-navrh-skupiny-senatoru-na-zruseni-usneseni-vlady-o-vyhlaseni-nouzoveho-stavu-ze-dne-14-2-2021?fbclid=IwAR1j_jjbIUhw1W6bTzUa0-6uqzM30GHXJrryyRn-3ISgm4E3ObJyVJo0goA

K tomuto bodu usnesení ÚS se odlišně vyjádřili soudci Jaroslav Fenyk, Josef Fiala a Radovan Suchánek, kteří nesouhlasí s odůvodněním uvedeném v bodě 22, jehož právní závěry jsou označené jako obiter dictum a mají za to, že by tento bod neměl být v odůvodnění obsažen. Výše zmínění soudci namítají, že ÚS použitím institutu obiter dictum řeší meritum věci, o kterém ve svém odmítavém usnesení prohlašuje, že jej není oprávněný rozhodnout.²⁰¹

4.2 Prezident republiky Miloš Zeman a jeho výhrady k jmenování ministrů

Jednou z oblastí, kde v poslední době dochází k ať už politické či právní debatě je otázka jmenování ministrů prezidentem republiky. V rámci této kapitoly nejdříve dojde k seznámení čtenáře se skutkovým stavem a názory odborné veřejnosti na tuto problematiku, následně právní analýzou článku 68 Ústavy, a nakonec s ústavní žalobou iniciovanou Senátem v roce 2019.

Prezident republiky Miloš Zeman začal mít výhrady k jmenování ministrů už v roce 2018, kdy odmítl na post ministra zahraničí jmenovat bývalého europoslance Miroslava Pocheho z ČSSD.²⁰²

Dalším případem, kdy Miloš Zeman odmítl jmenovat ministra, byla nominace Michala Šmardy, kandidáta ČSSD, na post ministra kultury v roce 2019 pro jeho údajnou neodbornost.

V současné době již bývalý předseda ČSSD Hamáček tehdy prohlásil, že Ústava nezná možnost, že by prezident měl hodnotit odborné předpoklady kandidáta na ministra a vyzval prezidenta, aby postupoval podle Ústavy ČR.²⁰³

Zeman tehdy požádal předsedu ČSSD Jana Hamáčka, aby mu prostřednictvím předsedy vlády Andreje Babiše nominoval jiného kandidáta splňujícího alespoň elementární odborné předpoklady. Na stanovisko Zemana

²⁰¹ Usnesení Ústavního soudu České republiky ze dne 16. března 2021, sp. zn. Pl. ÚS 12/21

²⁰² Prezident Zeman názor nezměnil. Pochemu doporučil, ať se o post ministra zahraničí neuchází [online]. [cit. 2022-02-18]. Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/miroslav-poche-milos-zeman-vlada-schuzka_1806221648_ako

²⁰³ Zeman odmítá jmenovat Šmardu, má ho za nekompetentního. *At' prezident dodržuje ústavu, žádá Hamáček* [online]. [cit. 2022-02-18]. Dostupné z: <https://domaci.hn.cz/c1-66623970-smarda-se-nikdy-nezabyval-kulturou-rekl-prezident-zeman-a-opet-odmitl-jeho-jmenovani-zada-po-cssd-jineho-kandidata>

následně zareagovala opozice, která tvrdila, že Zeman jedná protiústavně a předseda vlády by měl konat.²⁰⁴

Ústavní právník Jan Kysela řekl, že: „*Prezident může odepřít jmenování, když je tu právní překážka. Dříve to byl lustrační zákon, dnes například zákon o střetu zájmů. Dalším důvodem by mohlo být, pokud by měl prezident od tajných služeb informace o tom, že kandidát představuje pro Českou republiku bezpečnostní riziko. Případně také kdyby premiér navrhl negramotného kandidáta. Jinak má prezident vyhovět předsedovi vlády, protože za vládu je odpovědný předseda vlády.*“

Mezi navrhovaná řešení tohoto jednání prezidenta republiky bylo podání kompetenční žaloby k Ústavnímu soudu dle čl. 87 odst. 1 písm. k) Ústavy. Bývalý předseda vlády Andrej Babiš však kompetenční žalobu na prezidenta republiky Miloše Zemana odmítl podat.

Sporu o nového ministra předcházela ještě situace, kdy prezident republiky Miloš Zeman odmítal odvolat končícího ministra Staňka. Zeman s odvoláním otálel, a proto ústavní právníci začali hovořit o porušování ústavy.²⁰⁵ Následně Michal Šmarda svoji nominaci stáhl a ČSSD vybrala jako kandidáta Lubomíra Zaorálka, jenž byl 27. 8. 2019 prezidentem republiky Milošem Zemanem jmenován ministrem kultury.²⁰⁶

Dalším sporem byl případ odmítání jmenování kandidáta Pirátské strany Jana Lipavského ministrem zahraničí v nové vládě Petra Fialy, opět pro údajné kvalifikační nedostatky pro výkon pozice ministra, ačkoliv právní řád žádné odborné nároky nepředpokládá, neboť se jedná o funkci politickou, nikoliv odbornou.

²⁰⁴ Šmardu nechci, Zeman požádal ČSSD o jiné jméno na kulturu. Babiš to bude řešit po návratu z dovolené - Seznam Zprávy. [online]. [cit. 04.03.2022]. Dostupné z: <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/smardu-nechci-zeman-pozadal-cssd-o-jine-jmeno-na-kulturu-77281>

²⁰⁵ Zeman odmítá jmenovat Šmardu, má ho za nekompetentního. *At' prezident dodrží ústavu, žádá Hamáček* [online]. [cit. 2022-02-18]. Dostupné z: <https://domaci.hn.cz/c1-66623970-smarda-se-nikdy-nezabyval-kulturou-rekl-prezident-zeman-a-opet-odmitl-jeho-jmenovani-zada-po-cssd-jineho-kandidata>

²⁰⁶ Miloš Zeman jmenoval Lubomíra Zaorálka ministrem kultury - Novinky.cz [online]. [cit. 04.03.2022]. Dostupné z: <https://www.novinky.cz/domaci/clanek/milos-zeman-jmenuje-ministrem-kultury-lubomira-zaoralka-40294515>

Petr Fiala však i přes prezidentovy výhrady nadále trval na všech nominacích kandidátů na ministry a pohrozil hlavě státu podáním kompetenční žaloby k Ústavnímu soudu. Podle expertů by zřejmě této žalobě ÚS vyhověl.

Dle názoru ústavního právníka Marka Antoše také Ústava neupravuje možnost prezidenta republiky odmítnout návrh předsedy vlády na jmenování člena vlády. Shoduje se s Janem Kyselou, podle kterého je přípustné odmítnout jmenování jen v případě, že existuje nějaký zvláště závažný důvod, zejména pokud by takové jmenování bylo protiprávní. Podle názoru Marka Antoše je chybou, že v minulosti předseda vlády Andrej Babiš tomuto protiústavnímu postupu prezidenta republiky vyhověl a vytvořil tak u prezidenta republiky dojem, že se tak může chovat i příště.²⁰⁷

Podle Jana Wintra také žádný z uvedených argumentů nesvědčil o jakémkoliv právní překážce a argumenty považuje za absurdní.²⁰⁸ Jan Wintř je také přesvědčený, že prezident republiky je povinen jmenovat členy vlády, protože to není jeho vláda, ale parlamentní. Také nesouhlasí s názorem prezidenta republiky Zemana, který tvrdí, že: „*Ústava ČR mu neukládá povinnost akceptovat každý návrh, který je mu předložen. Naopak, ústavodárcům výraz návrh implikuje, že tento návrh může být, jak přijat, tak odmítnut, jinak by byl návrhem.*“ Dle Wintra se takto Ústava nevykládá a převažující výklad je, že vláda je odpovědná Poslanecké sněmovně, a ne prezidentu republiky.²⁰⁹

Naproti tomu stojí názor právníka Aleše Gerlocha, který je přesvědčený o tom, že hlavě státu nic nenařizuje návrhu na jmenování vyhovět. Gerloch prohlásil, že „*Prezident má samostatné pravomoci a omezen je tím, že nesestavuje vládu sám, ale jmenuje samostatně předsedu vlády a na jeho návrh ostatní členy vlády. Není, ale tím návrhem vázán.*“²¹⁰

²⁰⁷ Ústavní právník: Zeman nemůže ministra jen tak vetovat - Novinky.cz [online]. [cit. 04.03.2022]. Dostupné z: <https://www.novinky.cz/domaci/clanek/pravnik-zeman-nemuze-ministra-jen-tak-vetovat-40378387>

²⁰⁸ Odmítnutí ministra? Prezident si počíná protiústavně, shodují se politologové a ústavní právníci [online]. [cit. 2022-02-18]. Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/milos-zeman-jan-lipavsky-kompetencni-zaloba-ustavni-pravnici-politolog_2112110500_vtk

²⁰⁹ Wintř: ÚS by rozhodl ve prospěch Fialy - Novinky.cz. [online]. [cit. 04.03.2022]. Dostupné z: <https://www.novinky.cz/domaci/clanek/wintr-us-by-rozhodl-ve-prospech-fialy-40380828>

²¹⁰ *Soudní spor o jmenování ministra by trval týdny. Podle některých právníků může prezident návrh odmítnout* [online]. [cit. 2022-02-21]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/3411174-soudni-spor-o-jmenovani-ministra-trval-tydny-podle-nekterych-pravniku-muze-prezident>

Prezident Zeman nakonec po jednání s tehdy ještě designovaným předsedou vlády Petrem Fialou změnil svůj původní postoj a potvrdil, že Fialovu vládu jmenuje v původním navrhovaném složení. Dle Fialy prý bylo rozhodujícím faktem, že si prezident republiky uvědomil, že spor před Ústavním soudem, dvou institucí a klíčových osob politické scény není to, co by Česku v této situaci prospělo.²¹¹ Miloš Zeman jmenoval novou vládu Petra Fialy, včetně Jana Lipavského, 17. 12. 2021.²¹²

Miloš Zeman již v roce 2013 po svém zvolení do funkce prezidenta republiky deklaroval, že ne každého bude ochotný jmenovat ministrem a odvolává se přitom na ústavní komentář z roku 1997, který prezidentovi republiky jmenovat ministry přímo neukládá. Zajímavé je, že současný názor Miloše Zemana ohledně jmenování ministrů je tak diametrálně odlišný od názoru, který měl Zeman v roce 1998, kdy se mu nelíbilo, že tehdejší prezident republiky Václav Havel prohlásil, že Miloše Zemana jmenuje předsedou vlády až po konzultacích o jednotlivých členech vlády, u nichž si chtěl ověřit jejich bezúhonnost. Tehdy Zeman tvrdil, že: *„personální veto prezidenta republiky by bylo v rozporu s příslušným článkem ústavy a také že by prezident měl v souladu s ústavou na návrh ministerského předsedy jmenovat členy vlády a neměli bychom se ptát, kdo se komu líbí či nelíbí.“* Václav Havel nakonec vládu Miloše Zemana bez výhrad jmenoval.²¹³

4.2.1 Článek 68 odst. 2 Ústavy

Dle článku 68 odst. 2 Ústavy platí, že *„Předsedu vlády jmenuje prezident republiky a na jeho návrh jmenuje ostatní členy vlády a pověřuje je řízením ministerstev nebo jiných úřadů.“*

Článek 68 Ústavy po vyjádření obecného pravidla parlamentní vlády spočívajícího v odpovědnosti vlády PS upravuje postup při jmenování vlády. Takový postup se objevuje v českém ústavním systému poprvé. Všechny

²¹¹ Fiala: Za jmenování Lipavského si Zeman žádné podmínky nekladl - Novinky.cz. [online]. [cit. 04.03.2022]. Dostupné z: <https://www.novinky.cz/domaci/clanek/fiala-za-jmenovani-lipavskeho-si-zeman-zadne-podminky-nekladl-40381062>

²¹² Chtěli ho potupit. Mynář se před Zemanem schválně přeřekl při jmenování Lipavského - Novinky.cz. [online]. [cit. 04.03.2022]. Dostupné z: <https://www.novinky.cz/domaci/clanek/chteli-ho-potupit-mynar-se-pred-zemanem-schvalne-prerekal-pri-jmenovani-lipavskeho-40381490>

²¹³ Může prezident kádrovat ministry? Jiná doba, jiný názor Miloše Zemana [online]. [cit. 2022-03-03]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/1060059-muze-prezident-kadrovat-ministry-jina-doba-jiny-nazor-milose-zemana>

předcházející ústavní úpravy z dob Československa pověřovaly jmenováním vlády prezidenta republiky, nebyly však stanoveny pravidla jeho postupu v rámci procesu jmenování předsedy vlády a dalších členů vlády.

Ústava v článku 68 zakotvila zcela nový a velmi odlišný model kreace vlády. Podle současného modelu prezident republiky jmenuje předsedu vlády a poté na jeho návrh jmenuje ostatní členy vlády a pověřuje je řízením ministerstev nebo jiných úřadů. Tento způsob jmenování vlády do velké míry přejímá některé prvky tzv. kancléřské formy vlády, která je uplatňována v Rakousku nebo v Německu.

Ani převzetí kancléřského modelu jmenování vlády však nepředěšlo v dosavadní ústavní praxi diskusím o rozsahu kompetence prezidenta republiky při jmenování předsedy vlády. Z hlediska rozmanitého složení Poslanecké sněmovny po každých volbách a nezbytné potřebě vytváření koalic, které velice obtížně nacházejí vzájemnou programovou nebo zájmovou shodu, je prezident republiky při nominaci předsedy vlády vázán nejen výsledkem voleb, ale i potenciální schopností lídra některé z parlamentních stran vytvořit koalici stran, která má potenciál na reálné získání důvěry v Poslanecké sněmovně.

Dle komentovaného druhého odstavce článku 68 Ústavy je proces jmenování vlády rozfázovaný na jmenování předsedy vlády prezidentem republiky a následně na jmenování ostatních členů vlády, které jmenuje prezident republiky již podle návrhu předsedy vlády. Proces jmenování začíná vždy, když prezident republiky přijme demisi dosavadní vlády, nebo ji odvolá a následně podle čl. 62 písm. d) Ústavy pověří vykonáváním jejích funkcí prozatímně až do jmenování nové vlády. V praxi pak dochází k situacím, kdy má ČR po jistou dobu dva předsedy vlády, z nichž tomu, který předsedá vládě v demisi, pověřené dočasným výkonem vládních funkcí, náleží plné kompetence svěřené mu ústavním pořádkem, zatímco nově jmenovanému náleží pouze pravomoc sestavit vládu novou tím, že prezidentu republiky navrhne všechny ostatní členy nové vlády včetně návrhu na jejich pověření řízením ministerstev nebo jiných úřadů.²¹⁴

²¹⁴ RYCHETSKÝ, Pavel. *Ústava České republiky: Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky : komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7478-809-3. čl. 68

Ve vztahu k možnosti nejmenovat ministra je tak zásadní posouzení toho, zda prezident republiky v souladu s čl. 68 odst. 2 disponuje možností činit o věci rozhodnutí či zda se jedná pouze o obřadní funkci. Je vhodné zmínit, že jednotlivé názory výše uvedených autorů mohou být ovlivněny osobními postoji těchto autorů vůči prezidentu republiky Miloši Zemanovi. Avšak Parlamentní institut Poslanecké sněmovny se touto problematikou zabýval již v roce 2013 a došel k závěru (po zhodnocení názorů odborné veřejnosti v době analýzy), že se jedná pouze o funkci obřadní.²¹⁵

K tomuto názoru se také přikláním, zejména pak s přihlédnutím k analogicky podobným případům u sporů ohledně kompetencí (povinností) prezidenta republiky při jmenování soudců a podepisování zákonů. Nejvyšší správní soud v otázce, zda prezident republiky musí či nemusí jmenovat soudce došel k závěru, že prezident republiky musí postupovat v souladu s právními předpisy, nejmenování přichází v úvahu pouze tehdy, nejsou-li splněny zákonné podmínky.²¹⁶ K tomuto lze uvést, že čl. 62 písm. a), čl. 68 odst. 2 Ústavy, ve vztahu k jmenování členů vlády a čl. 63 odst. 1 písm. i) Ústavy, ve vztahu ke jmenování soudců, užívají stejnou větnou konstrukci, tedy „*prezident republiky jmenuje.*“ V minulosti také došlo k situaci, kdy v rámci legislativního procesu prezident republiky odmítl podepsat zákon přijatý Parlamentem a zároveň se rozhodl tento zákon nevetovat. Ve vztahu k povinnosti prezidenta republiky podepisovat zákony pak čl. 51 Ústavy stanoví, že „*přijaté zákony podepisuje předseda Poslanecké sněmovny, prezident republiky a předseda vlády.*“ Z gramatického výkladu je pak nutno vyvodit, že se jedná o obdobnou konstrukci těchto ustanovení. Ústavní soud po přezkumu výše uvedeného postupu prezidenta republiky došel k závěru, že tento není v souladu s Ústavou a prezident republiky nemá možnost zákon nepodepsat a musí se řídit zněním Ústavy, tedy buď zákon podepsat nebo vetovat.²¹⁷ Proto se domnívám, že v případě podání kompetenční žaloby by Ústavní soud došel k závěru, že se prezident republiky musí řídit zněním Ústavy a členy vlády bez dalšího jmenovat, pokud jejich jmenování není v rozporu s právními předpisy.

²¹⁵ SYLLOVÁ, Jindřika, K PRAVOMOCI PREZIDENTA JMENOVAT ČLENY VLÁDY, Parlamentní institut PSP ČR [online]. [cit. 2022-03-25]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=90877>

²¹⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. dubna 2006, čj. 4 Aps 3/2005-35

²¹⁷ Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 22. června 2021, sp. zn. Pl. ÚS 6/21

4.3 Ústavní žaloba na prezidenta republiky z roku 2019

Senátoři schválili ústavní žalobu na prezidenta republiky Miloše Zemana pro hrubé porušení Ústavy nebo jiné součásti ústavního pořádku již v roce 2019, tehdy s ní však nevyjádřila souhlas Poslanecká sněmovna. Ústavní žaloba byla iniciována skupinou senátorů pod vedením senátora Václava Lásky. Od této doby však ze strany prezidenta republiky přibýly další skutky, o které by mohla být tato žaloba v budoucnu rozšířena.

V ústavní žalobě z roku 2019 se dokládají Zemanovy přečiny vůči Ústavě a snaze Miloše Zemana změnit parlamentní formu vlády na poloprezidentskou. Text žaloby dobře shrnuje hlavní tendenci Zemanova prezidentování. Žaloba obsahuje sedm skutků, které horní komora Parlamentu považuje za hrubé porušení ústavy.²¹⁸

První bod žaloby, se navrácí do roku 2013, kdy se prezident republiky Miloš Zeman rozhodl jmenovat předsedou vlády Jiřího Rusnoka a následně další členy vlády. Toto učinil, i přesto že věděl, že je v PS ustálená většina, která by podpořila vládu Miroslavy Němcové. Poslanecká sněmovna vládě Jiřího Rusnoka v srpnu roku 2013 nevyslovila důvěru, i přesto Zeman tuto vládu udržoval ve funkci až do konce ledna 2014, tím že nejmenoval dalšího předsedu vlády. Tímto prezident republiky vyvolal na dobu delší než sedm měsíců čistě prezidentský systém exekutivního vládnutí.

Dalším bodem žaloby, byl skutek prezidenta republiky Miloše Zemana z roku 2013, kdy po předčasných volbách usiloval prostřednictvím neveřejných a utajených jednání o to, aby se předseda vítězné strany Bohuslav Sobotka nestal předsedou vlády. Usiloval rovněž o zásadní změnu politických poměrů uvnitř vítězné politické strany, tedy ČSSD. Dle senátní žaloby tak hrubým způsobem zasáhl do svobodného a dobrovolného vzniku volné soutěže politických stran, což patří mezi zásadní principy demokratického politického systému.

Třetí bod žaloby se zabývá situací z května roku 2017, kdy prezident republiky Miloš Zeman opakovaně deklaroval svůj záměr vyhodnotit demisi

²¹⁸ Prezidenta Zemana je třeba hnát k zodpovědnosti za jeho ústavní delikty. Jejich výčet už existuje – Forum24. *Forum24* [online]. 2022 [cit. 05.03.2022]. Dostupné z: <https://www.forum24.cz/prezidenta-zemana-je-treba-hnat-k-zodpovednosti-za-jeho-ustavni-delikty-jejich-vycet-uz-existuje/>

předsedy vlády Bohuslava Sobotky, tak že ji vztáhne pouze na jeho osobu, a ne na vládu jako celek. V tomto roce také Miloš Zeman odmítl vyhovět návrhu předsedy vlády na odvolání Andreje Babiše z funkce ministra financí. Prezident republiky tak veřejně deklaroval vůli nerespektovat ústavní pořádek a poté otevřeně odepřel ústavní povinnost odvolat na návrh předsedy vlády jejího člena.

Čtvrtý bod žaloby se věnuje situaci, kdy po volbách vláda Andreje Babiše nezískala 16. ledna 2018 důvěru PS a následujícího dne podala demisi, Zeman pak se jmenováním předsedy vlády otálel až do 6. června 2018 a s jmenováním dalších členů vlády až do 27. června 2018. Umožnil tak, aby vláda bez důvěry vládla bez jakékoliv odpovědnosti PS po dobu více než pěti měsíců a opět nastala situace, kdy byl v České republice vyvolán čistě prezidentský systém exekutivního vládnutí.

Pátý bod žaloby se věnuje již výše zmíněnému odmítnutí jmenování kandidáta Miroslava Pocheho na post ministra v roce 2018, čímž podle senátorů porušil svou povinnost jmenovat členy vlády na návrh předsedy vlády.

Šestý bod senátní žaloby se pak zabývá situací, kdy v květnu 2018 prezident republiky Miloš Zeman vyvíjel neprocesní a neformální tlak na předsedu NSS JUDr. Josefa Baxu s cílem ovlivnit rozhodnutí tohoto soudu ve věci nejmenování tří vysokoškolských profesorů. Prezident republiky Miloš Zeman tím usiloval o ohrožení ústavního principu nezávislosti soudní moci.²¹⁹

Dle ústavní judikatury "Jednou ze základních podmínek vlády práva je silné a nezávislé soudnictví. Ve státě, který má být považován za stát právní, musí být soudní moc pokládána za jednu ze tří mocí, která má stejnou váhu jako moc výkonná a zákonodárná, na nichž musí být soudní moc v co největší míře nezávislá, přičemž soudní moc zvláště zdůrazněné ústavní ochrany nezávislosti požívá jako jediná ze tří mocí." ²²⁰

Princip nezávislosti soudnictví je dle čl. 9 odst. 2 Ústavy podstatnou náležitostí demokratického právního státu. To potvrzují i nálezy Ústavního soudu

²¹⁹ Ústavní žaloba proti prezidentu republiky pro hrubé porušení Ústavy nebo jiné součásti ústavního pořádku, příloha k usnesení Senátu č. 203, 12. funkční období 2019

²²⁰ Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 11. července 2006, sp. zn. Pl. ÚS 18/06

Pl. ÚS 23/09, a Pl. ÚS 55/05, které zdůrazňují, že nezávislost soudců je jednou ze základních demokratických hodnot.^{221,222}

Sedmým bodem žaloby je pak v minulosti velmi často probíraná aktivita Miloše Zemana během vyšetřování kauzy novičok. V březnu roku 2018 se Hrad přiznal k tomu, že s vědomím vlády zpravodajským službám zadal, aby zjistili, jestli se na území ČR nevyvíjel nebo neskladoval nervový plyn novičok, kterým byl uskutečněn pokus o vraždu bývalého agenta Ruské federace Sergeje Skripala. Tato informace pak byla použita Ruskem, které bylo z útoku obviněno, ke své obhajobě. Rusové argumentovali tím, že se novičok vyráběl v České republice. Prezident tak vyzradil utajované informace, čímž porušil svůj slib.²²³

Ačkoliv se s některými žalobními body ztotožňuji, tak je poměrně těžké dojít k závěru, jak by mohl Ústavní soud rozhodnout. Samotné ustanovení čl. 65 odst. 2 Ústavy poskytuje širší definování pouze u pojmu velezrady, co se rozumí hrubým porušením Ústavy nebo jiné součásti ústavního pořádku není možné ze znění Ústavy dovodit. V rámci ústavní žaloby proti bývalému prezidentu republiky Václavu Klausovi pro velezradu Ústavní soud pouze zmínil existenci žalobního důvodu v podobě hrubého porušení Ústavy a uvedl, že „*pro interpretaci tohoto nového ustanovení, jehož eventuální aplikace přichází v úvahu až v budoucnosti, není v nynějším řízení žádný prostor.*“²²⁴ S ohledem na obiter dictum tohoto usnesení tak není možné dojít k závěru, co Ústavní soud bude v rámci své praxe považovat za hrubé porušení Ústavy nebo jiné součásti ústavního pořádku dle čl. 65 odst. 2 Ústavy. O definování pojmu hrubého porušení Ústavy nebo jiné součásti ústavního pořádku se pak pokusil Kysela s Wintrem ve svém článku, ve kterém dochází k tomu, že za hrubé porušení lze považovat „*jednorázové, porušení pravidla či principu zásadní důležitosti, také však opakované záměrné porušování jakýchkoliv ústavních pravidel a postupů, jež v souhrnném efektu vede ke snižování významu Ústavy jako řádu vládnutí.*“²²⁵ Nicméně je nutné zmínit, že se jedná pouze o nezávazný právní názor a závazný právní názor v rozhodnutí Ústavního soudu může být odlišný. Sám Ústavní soud pak také v již zmíněném usnesení uvedl, že „*je úkolem samotného ústavodárce,*

²²¹ Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 15. května 2012, sp. zn. Pl. ÚS. 23/09

²²² Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 16. ledna 2007, sp. zn. Pl. ÚS 55/05

²²³ Ústavní žaloba proti prezidentu republiky pro hrubé porušení Ústavy nebo jiné součásti ústavního pořádku, příloha k usnesení Senátu č. 203, 12. funkční období 2019

²²⁴ Usnesení Ústavního soudu České republiky ze dne 27. března 2013, sp. zn. Pl. ÚS 17/13

²²⁵ KYSELA J., WINTR J., Právní rozhledy. 2017, roč. 25, č. 13-14, ISSN 1210-6410, s. 457-463

aby znění ústavních norem formuloval natolik určitě a zřetelně, aby byly srozumitelné všem adresátům, jimiž jsou nejen orgány veřejné moci, ale koneckonců všichni občané. Lze postulovat obecný požadavek, aby interpretace ústavních předpisů nevyvolávala pokud možno žádné pochybnosti.“ S ohledem na tento závěr by bylo vhodné, aby zákonodárce alespoň rámcově definoval pojem hrubého porušení Ústavy nebo jiné součásti ústavního pořádku.

5 Úvahy de lege ferenda

5.1 Přímá volba prezidenta v parlamentní formě vlády

Přímá volba prezidenta je zdrojem legitimacy, která je ze systémového hlediska významná při rozsahu pravomocí významově srovnatelných s pravomocemi přímo voleného parlamentu. Dle Kysely se v České republice často uvažuje o jakési nepřímé úměře: chceme-li mít parlamentního prezidenta, a přidáme mu na legitimitě, musíme mu ubrat na pravomocích – jde o jakýsi protipohyb za účelem uchování rovnováhy. To však dle Jana Kysely může být ošemetné, protože nejrůznější prezidentské pravomoci mohou mít pro systém značný význam, zatímco silnější legitimita mu moc nepomáhá.²²⁶

M. Tavitse přímé volbě prezidenta vytýká, že vzbuzuje polarizaci společnosti, která brání tomu, aby přímo zvolený prezident plnil roli symbolu národní jednoty. Dále přímé volbě vyčítá, že v rámci ní existuje nutnost hledání podpory ve volební kampani, což pak vede k napojení na politické strany. Dle Tavitse však způsob volby předem nenaznačuje jednání hlavy státu. Z hlediska společnosti, ve které žijeme souhlasím s tím, že občané přímé volby hlavy státu chtějí a také jejich účast v těchto volbách bývá poměrně vysoká. Podle M. Tavitse zde ale vzniká riziko deziluze z nesplněných očekávání: hlava státu je v parlamentním režimu spíše proto, aby byla, než aby něco hmatatelného dělala. Také souhlasím s tvrzením, že voliči právě očekávají od hlavy státu aktivní skutky, tedy viditelnost. Aktivita však může přerůst v aktivismus a s ním spojené intenzivní využívání pravomocí a neformální působení na politiky a veřejnost.²²⁷

Zavedení přímé volby prezidenta je nejvýznamnější ústavní změnou, jakkoliv to vlastně působí jen podmíněně. Mnohé události, které se odehrávají od roku 2013, souvisí s tím, kdo byl zvolen, kým a proč byl zvolen, v jakém politickém a institucionálním prostředí se pohybuje atd. Následkem změny Ústavy je to, že se dílčím způsobem změnil i ústavní systém. Lze to vidět i na sporech o

²²⁶ KYSELA, Jan. *Dělba moci v kontextu věčného hledání dobré vlády*. Praha: Leges, 2019. Teoretik. ISBN 978-80-7502-399-5. s. 186

²²⁷ Tamtéž. s. 190

to, jestli jsme se přesunuli k poloprezidentskému systému, anebo zdali jen prohlubujeme dysfunkce parlamentarismu.²²⁸

Význam funkce prezidenta ve státě určuje i to, jestli ji političtí vůdci chtějí více než funkci předsedy vlády, nebo ne.²²⁹ Karel Klíma vede dialog o tom, že legitimita prezidenta daná přímou volbou konstruuje efekt tzv. prezidentské moci. Může tak nastat situace, že přímo zvolený prezident se ve svém důsledku může stát dalším mocenským centrem, které pak může působit jako mocenský protipól vůči vládě, Parlamentu, zejména pak Poslanecké sněmovně.²³⁰

Politolog Stanislav Balík již v roce 2011 upozorňoval na to, že kombinace silné politické postavy, silného mandátu a slabých pravomocí nemůže vést k ničemu dobrému pro politický systém. Také již dříve předjímal, že když se stane prezidentem republiky Miloš Zeman, tak by to mohlo vyústit v situaci, kdy budeme v době války s nostalgií vzpomínat na poklidnou éru prvních dvou českých prezidentů.²³¹

Dle názorů Charváta, Brunnerové a Petříka zkušenost po přímé volbě prezidenta v roce 2013 ukázala, že přímá volba ve svém důsledku může vést k výrazné polarizaci společnosti. K tomu také podle autorů přispěla nejen vyostřená volební kampaň, ale také jací kandidáti se proti sobě v přímé volbě postavili. Výsledkem pak bylo zvolení Miloše Zemana, který pak i dle mého názoru společnost příliš nespojuje, spíše ji rozděluje.²³²

Kudrna uvádí, že nepřímý způsob volby hlavy státu v ČR poukazoval spíše na slabého prezidenta republiky a jeho postavení vyvozování od Parlamentu. To pak činilo mandát prezidenta republiky slabším, než je tomu v případě přímé volby. Dle Kudrny však nerozhoduje způsob volby o síle prezidenta republiky.

²²⁸ KYSELA J. Změny, proměny a dotváření Ústavy ČR. In: ŠIMÍČEK, Vojtěch, ed. 25 let Ústavy České republiky. Praha: Leges, 2019. Teoretik. ISBN 978-80-7502-372-8. s. 63

²²⁹ KOUDELKA, Zdeněk. Prezident republiky. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2018. Teoretik. ISBN 978-80-7502-126-7. s. 42

²³⁰ CHARVÁT J., BRUNNEROVÁ O., PETŘÍK M. Diskuse o zavedení přímé volby prezidenta v ČR: argumenty pro a proti přímé volbě. In: CHARVÁT, Jakub a Petr JUST. První přímá volba prezidenta ČR v roce 2013: cesta k jejímu zavedení a okolnosti a politické důsledky první přímé volby. Praha: Metropolitan University Prague Press, 2014. ISBN 978-80-86855-96-7. s. 59

²³¹ Tamtéž. s. 58

²³² Tamtéž. s. 60

Rozhodující je, jakými pravomocemi je hlava státu nadána a zejména to, v jaké míře je může samostatně uplatňovat.²³³

Ztotožňuji se s názorem, že přímá volba prezidenta v parlamentní formě vlády může v prezidentovi vzbuzovat pocit, že jeho mandát je mnohem silnější, než stanovuje Ústava, což může mít za následek porušování Ústavy a překračování pravomocí moci výkonné. Jde také o osobnostní charakteristiku prezidenta, protože je možné, že „slabší“ prezident by ústavní zvyklosti neporušoval a svou funkci by vykonával v zájmu státu a v souladu s právními předpisy. U osobnostně „silnějšího“ prezidenta by však mohlo docházet k opačným tendencím. Velmi tedy záleží na tom, kdo přesně vykonává prezidentský úřad.

Důležité je, jestli se v důsledku přijaté novely Ústavy o přímé volbě prezidenta republiky nějakým způsobem změnilo právní postavení prezidenta republiky, ke kterému Antoš řadí prostor, jaký mu Ústava poskytuje při výkonu jeho pravomocí. Od politologické charakteristiky prezidenta, jež vychází ze sledování skutečného výkonu jeho úřadu, se odlišuje tím, že jde o normativní rámec, jehož význam by se projevil až v případném kompetenčním sporu u Ústavního soudu. Není důležité, jestli tento rámec ve skutečnosti budou využívat nebo ne, případně jestli jej někdy překročí.

Z pohledu ústavního textu by se podle Antoše mohlo zdát, že žádná významná změna v tomto rámci nenastala, snad jen s výhradou nové úpravy ústavní žaloby pro velezradu. Je tedy těžké odporovat názorům, že sama přímá volba prezidentu republiky nepřidala žádnou novou kompetenci. Stávající pravomoci však nejsou v Ústavě vždy upraveny stejnou mírou detailu.²³⁴

²³³ KUDRNA, Jan. Přímá volba prezidenta – konec cesty trávající 23 let. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*. Karolinum, Univerzita Karlova v Praze, 2011, roč. 57, č. 4, ISSN 0323-0619. s. 9-10

²³⁴ ANTOŠ, Marek. Pravomoci prezidenta republiky po zavedení přímé volby. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*. Karolinum, Univerzita Karlova v Praze, 2011, roč. 57, č. 4, ISSN 0323-0619. s. 27-28

Petr Fiala si pokládá otázku, jestli o prezidentovi republiky nepřemýšlet jako o součásti legislativní moci, když svými pravomocemi v zákonodárném procesu působí jako třetí komora parlamentu.²³⁵

5.2 Senát ČR jako pojistka demokracie?

Dle veřejného mínění se mnoho lidí domnívá, že Senát je v podstatě zbytečnou instituci bez nějakých významných pravomocí.

Velice vyhraněně se k otázce potřeby dvoukomorového parlamentu vyjádřil Václav Havel v roce 1992, který tehdy řekl, že: „*Já osobně jsem bezvýhradně na té straně oné menšiny, která je pro jednokomorový parlament. Myslím si, že pro začínající stát, nepřiliš bohatý, jehož parlament bude nucený přijmout stovky zákonů a vybudovat prakticky celý nový právní řád, je druhá komora velký luxus. Senát u nás navíc – na rozdíl od jiných demokracií – nemá žádnou smysluplnou tradici: po celou první republiku to bylo mrtvé a zbytečné těleso, jakýsi výměnek pro zasloužilé staré pány, respektive jejich odkladiště.*“²³⁶

Ústavní právník Jan Wintr vnímá Senát jako důležitou součást ústavního systému. Zároveň uvádí na příkladu Maďarska spravovaného Viktorom Orbánem, jak snadné je bez druhé komory parlamentu přetvořit ústavní systém a vybudovat prostředí, ve kterém má určité problémy i demokracie jako taková.²³⁷

Poslaneckou sněmovnu lze rozpustit, zatímco Senát rozpustit nelze, to zajišťuje, že bez ohledu na politické krize v České republice je výkon zákonodárné moci za všech okolností zajištěn.²³⁸ Senát má dle důvodové zprávy k návrhu Ústavy kontrolní a stabilizující funkci, proto je také nerozpustitelný, a je silný tam, kde jde o základy ústavního systému, suverenitu státu a specifickou kontrolu prezidenta republiky. V případě běžného zákonodárství však zaujímá

²³⁵ KOUDELKA, Zdeněk. Prezident republiky. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2018. Teoretik. ISBN 978-80-7502-126-7. s. 83

²³⁶ Ústava České republiky: komentář. Praha: Linde, 2010. ISBN 978-80-7201-814-7. k čl. 15 Ústavy

²³⁷ Důvěra v Senát za 20 let vzrostla, ukazuje průzkum CVVM. Významně se odklonil od stranictví, soudí Lebeda [online]. [cit. 2022-02-18]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/2648942-duvera-v-senat-za-20-let-vzrostla-ukazuje-pruzkum-cvvm-vyznamne-se-odklonil-od>

²³⁸ Ústava České republiky: komentář. Praha: Linde, 2010. ISBN 978-80-7201-814-7. k čl. 15 Ústavy

spíše roli korektivu Poslanecké sněmovny, která má konečnou odpovědnost za přijatá rozhodnutí.²³⁹

Podle komentáře k Ústavě plní Senát funkci jakési vnitřní opozice v Parlamentu a funguje jako nástroj „vnitřní dělby zákonodárné moci“.²⁴⁰

Dle Antošové má v legislativním procesu Senát ČR slabé postavení, tuto skutečnost pak potvrzuje to, že návrh zákona o státním rozpočtu projednává a schvaluje pouze Poslanecká sněmovna a Senát se tímto návrhem vůbec nezabývá navzdory tomu, že zákon o státním rozpočtu je velmi významný, zejména pro výkon státní a veřejné správy.

Podle mého názoru by se mělo změnit pojetí Senátu ve smyslu schvalování a projednávání státního rozpočtu, protože pro stát je tento zákon velmi důležitý a bylo by na místě, kdyby i v tomto případě působil Senát jako pojistka stability politického a ústavního systému. Je tedy otázkou, zda by i zde neměla být kontrola prostřednictvím Senátu přítomna. Rozšíření pravomoci Senátu na tuto oblast se mi jeví jako vhodné řešení, neboť jak již bylo uvedeno v předešlých kapitolách, sousední státy mají u přijímání státního rozpočtu širší kontrolu, než je tomu v tuzemsku, ať už jde o dluhovou brzdu či kontrolu přijímání státního rozpočtu druhou komorou jako je tomu v SRN.

Existence druhé komory Parlamentu byla na začátku vzniku Ústavy ČR hojně diskutována. Na jedné straně odpůrci Senátu argumentují např. nákladností nebo zbytečným prodlužováním legislativního procesu. Na druhé straně podporovatelé dvoukomorových parlamentů vidí pozitiva v tom, že přispívají ke kontrole výkonu moci a minimalizují pochybení. Jan Kysela je toho názoru, že: *„dvoukomorové parlamenty jsou pojítkem mezi občanem a státem všude tam, kde stav a struktura společnosti varuje před spoléháním se na reprezentaci jedinou sněmovnou. Slouží k hledání a nalézání širší shody, než je shoda rodící se*

²³⁹ KLÍMA, Karel. Komentář k Ústavě a Listině. 2., rozš. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380-140-3. s. 203

²⁴⁰ SLÁDEČEK, Vladimír. Ústava České republiky: komentář. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-590-9. k čl. 15 Ústavy

*v jediném okamžiku, v jediném zákonodárném sboru. Vycházejí z přesvědčení o lidské omylnosti a možném selhání.*²⁴¹

Podle Kysely se také v praxi osvědčilo, když Senát není pouze komorou stínovou. Dále Kysela tvrdí, že asymetrie pravomocí nijak nevadí, protože ty přidělené jsou dost významné, v kombinaci s demokratickou legitimitou a odlišným složením komor se díky nim český bikameralismus profiluje jako středně silný. Ztotožňuji se s názorem Jana Kysely, který by soustředil pozornost na zvýšení brzdné kapacity Senátu tam, kde jde o základy vládnutí, což znamená rozšíření výčtu zákonů vyžadujících souhlas obou komor o zákony upravující podrobnosti statusu institucí veřejné moci stanovených Ústavou. Mělo by tak jít zejména o zákon o Ústavním soudu, o NKÚ, o ČNB, o soudech a soudcích, o státním zastupitelství a o obecní a krajské zřízení.²⁴²

Souhlasím s názorem, že výčet zákonů vyžadujících souhlas obou komor je to, o čem by se v zájmu stabilizace ústavního systému mělo přemýšlet, tak aby vzniklo něco na způsob organických zákonů. To samé se týká i konstrukce ústavní žaloby, která nemá vůči prezidentovi odstrašující potenciál.²⁴³

Je otázkou, zda by se postavení Senátu nemělo zesílit i v rámci tvorby klasických zákonů, kdy sice Senát může zákon vrátit Poslanecké sněmovně zpět, ale PS ho může vždy přehlasovat. Spatřuji problém v tom, že když mají strany v Poslanecké sněmovně většinu, tak mohou schválit prakticky jakýkoliv návrh zákona bez toho, aniž by zde Senát působil jako výrazná pojistka.

Dalším návrhem na posílení pozice Senátu by mohla být možnost podání žaloby proti prezidentu republiky bez souhlasu Poslanecké sněmovny. Vzhledem k tomu, že rozhodování o takové žalobě spadá do kompetence Ústavního soudu, tak by byl dle mého názoru princip rovnováhy mocí i nadále zachován.

²⁴¹ Ústava České republiky: komentář. Praha: Linde, 2010. ISBN 978-80-7201-814-7. k čl. 15 odst. 2 Ústavy

²⁴² KYSELA, Jan. Dělbá moci v kontextu věčného hledání dobré vlády. Praha: Leges, 2019. Teoretik. ISBN 978-80-7502-399-5. s. 218-219

²⁴³ KYSELA J. Změny, proměny a dotváření Ústavy ČR. In: ŠIMÍČEK, Vojtěch, ed. 25 let Ústavy České republiky. Praha: Leges, 2019. Teoretik. ISBN 978-80-7502-372-8. s. 69

Závěr

Od doby, kdy se pojem teorie dělby moci objevil poprvé, se svět, a s ním i lidstvo, bezpochyby v mnohém velmi změnil. I přesto však doktrína dělby moci tak, jak ji definoval Montesquieu v 18. století, zůstává i přes dlouholetý právní ale i politický vývoj stále aktuální. Aby dělba moci v právním státě fungovala, musí být založena na principu oddělenosti, samostatnosti a nezávislosti moci zákonodárné, výkonné a soudní. Zároveň je však důležité vytvořit mezi orgány jednotlivých mocí kontrolní mechanismy, které zabraňují tomu, aby docházelo ke koncentraci moci v rukou jednoho státního orgánu. Pojem dělby moci tedy zahrnuje jak oddělení mocí, tak i vzájemné vazby mezi jednotlivými mocemi. Čisté oddělení mocí v praxi však není v zásadě možné.

Cílem této diplomové práce bylo dostat se hlouběji do problematiky týkající se principu dělby moci a vymezit specifika dělby moci v České republice, kdy na základě toho bylo zjištěno, že princip dělby moci je z hlediska právního státu, i přes jeho nedokonalosti, velmi důležitý. Jde totiž o jednu ze základních zásad demokratické moci, která je zároveň zábranou před pochybením státní moci.

V první kapitole se práce věnovala teorii vztahující se k doktríně dělby moci. Byly popsány pojmy úzce související s principem dělby moci, jako je např. státní a veřejná moc. Dále se práce věnovala významným autorům, kteří se dělbou moci zabývali. Rovněž byly charakterizovány modely dělby moci, tedy parlamentní a prezidentská forma vlády.

Práce se v druhé kapitole zabývala postavením Parlamentu ČR, postavením moci výkonné, prezidentem republiky, vládou a státním zastupitelstvím. Dále byla popsána moc soudní v České republice a specifické postavení Ústavního soudu stojícího mimo soustavu obecných soudů. Následně byly charakterizovány i ty složky státní moci, které v Ústavě stojí mimo základní vymezení tripartity dělby moci.

V následující třetí kapitole byly objasněny rozdíly politických systémů Spolkové republiky Německo a Slovenské republiky v porovnání s politickým systémem České republiky. Bylo zjištěno, že přestože jsou všechny porovnáváné

státy parlamentními republikami, tak lze v rámci ústavního a politického uspořádání nalézt mnoho rozdílů.

Další kapitola práce se věnovala aktuálnímu dění a problematice, která v posledních letech rezonovala společností. Pro velkou aktuálnost, byla zvolena problematika vyhlášení nouzových stavů v době pandemie onemocnění Covid-19 a s tím související soustředění moci do rukou moci výkonné. V další části této kapitoly byly zanalyzovány skutky prezidenta republiky týkající se jeho možného překračování prezidentských pravomocí.

Poslední kapitola diplomové práce se věnovala úvahám de lege ferenda. Byla zde prozkoumána otázka přímé volby prezidenta v parlamentním systému České republiky. Další úvahy se týkaly toho, zda je, i přes ne vždy úplně příznivé veřejné mínění, Senát ČR důležitou institucí.

Resumé

The main target of this thesis is to analyze the specifics of the separation of powers in the Czech Republic. Separation of power is a doctrine of constitutional law, and it is separated to the three branches of government: executive, legislative and judicial. The thesis is divided into five chapters.

The first chapter is more of an introduction, and it is about the history and the theory of the doctrine of separation of powers. It was found out that doctrine separation of powers described by Ch. L. Montesquieu is still important for current world. There were also described basics of this doctrine.

In the second chapter is interpreted the main topic of this thesis: specifics of separation of powers in the Czech Republic. There is defined legislative power and position of Parliament in the Czech Republic. The following description is about executive power and the position of the President and the Government. There is also depicted the judicial power of the Czech Republic.

The following chapter is about comparing constitutional systems of two countries based on the parliamentary form of government – Slovakia and Germany - with the constitutional system of the Czech Republic.

The last but one chapter is about current problems in the Czech Republic which are connected to separation of powers. First current problem is related to the President Miloš Zeman and his potential violation of the constitution. The second problem is about government declaration of state of emergency due to Covid-19.

In the last chapter there is space for considerations *De lege ferenda* which are about direct election of the president in the parliamentary form of government and about the position of Senate in bicameral parliament.

Zdroje

Seznam literatury

1. ARISTOTELEŠ. *Politika*. 2. vyd. Praha: Rezek, 1998. ISBN 80-86027-10-4.
2. BLAHOŽ, Josef, Vladimír BALAŠ a Karel KLÍMA. *Srovnávací ústavní právo*. 4., přeprac. a dopl. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. ISBN 978-80-7357-629-5.
3. BRÖSTL, Alexander, Pavel HOLLÄNDER a Patrik PRÍBELSKÝ. *Ústavné právo Slovenskej republiky*. 4. upravené vydanie. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2021. Slovenské učebnice. ISBN 978-80-7380-841-9.
4. HLOUŠEK, Vít, Lubomír KOPEČEK a Jakub ŠEDO. *Politické systémy*. 2. aktualizované vydání. Brno: Barrister & Principal Publishing, 2018. ISBN 978-80-7485-150-6.
5. HOLLÄNDER, Pavel. *Základy všeobecné státovědy*. 3. vyd., (Ve Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk 2. vyd.). Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012. ISBN 978-80-7380-395-7.
6. HRUBÁ SMRŽOVÁ, Petra a Petr MRKÝVKA. *Finanční a daňové právo*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2016. ISBN 978-80-7380-639-2.
7. KLÍMA, Karel. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2., rozš. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380-140-3.
8. KLÍMA, Karel. *Teorie veřejné moci (vládnutí)*. 3., přepracované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016. ISBN 978-80-7552-331-0.
9. KLÍMA, Karel. *Ústavní právo srovnávací*. Praha: Metropolitan University Prague Press, Wolters Kluwer ČR, 2020. ISBN 978-80-7598-883-6.
10. KLÍMA, Karel. *Ústavní právo*. 5. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2016. Právnícké učebnice (Aleš Čeněk). ISBN 978-80-7380-606-4.
11. KLOKOČKA, Vladimír. *Ústavní systémy evropských států: (srovnávací studie)*. 2., aktualiz. a dopl. vyd. Praha: Linde, 2006. ISBN 80-7201-606-7.
12. KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckovy právnícké učebnice. ISBN 978-80-7400-820-7.
13. KOUDELKA, Zdeněk. *Prezident republiky*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2018. Teoretik. ISBN 978-80-7502-126-7.

14. KROUPA, Jiří. Srovnávací politologie. Brno: Masarykova univerzita, 2017. ISBN 978-80-210-8365-3.
15. KYSELA, Jan. Dělbba moci v kontextu věčného hledání dobré vlády. Praha: Leges, 2019. Teoretik. ISBN 978-80-7502-399-5.
16. MAREŠ, Miroslav. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7598-202-5.
17. MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat. O duchu zákonů. Přeložil Hana FOŘTOVÁ. Praha: OIKOYMENH, 2015. Knihovna novověké tradice a současnosti. ISBN 978-80-7298-405-3.
18. PAVLÍČEK, Václav a Věra JIRÁSKOVÁ. Ústavní právo a státověda. 3. podstatně přepracované a rozšířené vydání. Praha: Leges, 2021. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-506-7.
19. ROUSSEAU, Jean-Jacques a Markéta ŠÁLENÁ. *O společenské smlouvě, neboli, O zásadách státního práva*. Dobrá Voda: Aleš Čeněk, 2002. Knihovna společenských věd. ISBN 80-86473-10-4.
20. RYCHETSKÝ, Pavel. *Ústava České republiky: Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky : komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7478-809-3.
21. SCHELLE, Karel. *Dějiny ústavního práva*. 2., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016. ISBN 978-80-7478-998-4.
22. SLÁDEČEK, Vladimír. *Ústava České republiky: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-590-9.
23. TRYZNA, Jan, ed. *Dělbba moci a její proměny*. Praha: Auditorium, 2019. ISBN 978-80-87284-80-3.
24. TUCKNESS, Alex (2002). "Institutional Roles, Legislative View". *Locke and the Legislative Point of View: Toleration, Contested Principles, and the Law*. Princeton University Press. ISBN 0691095043.
25. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010. ISBN 978-80-7201-814-7.
26. VARVAŘOVSKÝ, Pavel. *Základy práva: o právu, státě a moci*. 3., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2015. ISBN 978-80-7478-669-3.

27. WINTR, Jan. *Principy českého ústavního práva*. 5. vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2020. Vysokoškolské učebnice (Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk). ISBN 978-80-7380-822-8.
28. ZÁMEČNÍKOVÁ, Marie. *Vady zákonodárského procesu a zákonů v České republice, Německu a Rakousku*. Praha: Leges, 2018. Teoretik. ISBN 978-80-7502-315-5.

Sborníky a časopisy

1. ANTOŠ M. Přetahovaná o složení vlády: české zkušenosti v mezinárodním srovnání. In: ŠIMÍČEK, Vojtěch, ed. *25 let Ústavy České republiky*. Praha: Leges, 2019. Teoretik. ISBN 978-80-7502-372-8.
2. ANTOŠ, Marek. *Pravomoci prezidenta republiky po zavedení přímé volby*. Acta Universitatis Carolinae Iuridica. Karolinum, Univerzita Karlova v Praze, 2011, roč. 57, č. 4, ISSN 0323-0619.
3. Gerloch A., Tryzna J. *O postavení Nejvyššího kontrolního úřadu v soustavě státních orgánů a ke změně jeho kompetencí*. Správní právo. 2014, roč. XLVII, č. 5, ISSN 0139-6005.
4. HORÁK F., DIENSTBIER J., DERKA V. *Právní úprava mimořádného vládnutí v kontextu pandemie covid-19. Rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu*. Právník. 2021, roč. 160, č. 6, ISSN 0231-6625.
5. CHARVÁT J., BRUNNEROVÁ O., PETŘÍK M. *Diskuse o zavedení přímé volby prezidenta v ČR: argumenty pro a proti přímé volbě*. In: CHARVÁT, Jakub a Petr JUST. *První přímá volba prezidenta ČR v roce 2013: cesta k jejímu zavedení a okolnosti a politické důsledky první přímé volby*. Praha: Metropolitan University Prague Press, 2014. ISBN 978-80-86855-96-7.
6. KOVALČÍK M. *Role Ústavního soudu za pandemie v nouzovém stavu: aktivní hráč, nebo pasivní přihlížející?* Časopis pro právní vědu a praxi, 2021, roč. 29, č. 3, ISSN 1805-2789.
7. KUDRNA, Jan. *Přímá volba prezidenta – konec cesty trvající 23 let*. Acta Universitatis Carolinae Iuridica. Karolinum, Univerzita Karlova v Praze, 2011, roč. 57, č. 4, ISSN 0323-0619.
8. KYSELA J. *Změny, proměny a dotváření Ústavy ČR*. In: ŠIMÍČEK, Vojtěch, ed. *25 let Ústavy České republiky*. Praha: Leges, 2019. Teoretik. ISBN 978-80-7502-372-8.

9. KYSELA J., WINTR J., Právní rozhledy. 2017, roč. 25, č. 13-14, ISSN 1210-6410.
10. SLÁDEČEK V. Vláda a nouzový stav. Správní právo. 2020, roč. LIII, č. 5-6, ISSN 0139-6005.
11. TOMEŠ M. Ústavní postavení státního zastupitelství – zamyšlení nad základními principy jeho činnosti. Státní zastupitelství. 2008, roč. VI., č. 11-12, ISSN 1214-3758
12. VEDRAL. J. K ústavním základům územní samosprávy v Ústavě České republiky. In: MLSNA, Petr. *Ústava ČR - vznik, vývoj a perspektivy*. Praha: Leges, 2011. Teoretik. ISBN 978-80-87212-63-9.

Judikatura

1. Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 18. února 1999, sp. zn. I. ÚS 526/98
2. Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 15. září 1999, sp. zn. Pl. ÚS 13/99
3. Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 20. června 2001, sp. zn. Pl. 59/2000
4. Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 11. července 2006, sp. zn. Pl. ÚS 18/06
5. Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 16. ledna 2007, sp. zn. Pl. ÚS 55/05
6. Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 15. února 2007, sp. zn. Pl. ÚS 77/06
7. Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 19. dubna 2010, sp. zn. IV. ÚS 1403/09
8. Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 15. května 2012, sp. zn. Pl. ÚS. 23/09
9. Nález Ústavního soudu ze dne 21. května 2021, sp. zn. II. ÚS 1889/19
10. Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 22. června 2021, sp. zn. Pl. ÚS 6/21
11. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. dubna. 2006, čj. 4 Aps 3/2005-35
12. Usnesení Ústavního soudu České a Slovenské Federativní Republiky ze dne 9. června 1992, sp. zn. I. ÚS 191/92

13. Usnesení Ústavního soudu České republiky ze dne 25. listopadu 1993, sp. zn. II. ÚS 75/93
14. Usnesení Ústavního soudu České republiky ze dne 27. března 2013, sp. zn. Pl. ÚS 17/13
15. Usnesení Ústavního soudu České republiky ze dne 16. března 2021, sp. zn. Pl. ÚS 12/21

Internetové zdroje

1. Aktuálně | Ústavní soud. Ústavní soud České republiky - oficiální webové stránky [online]. Ústavní soud, Joštova 8, Brno, Česká republika [cit. 21.03.2022]. Dostupné z: https://www.usoud.cz/aktualne/ustavni-soud-odmitl-z-procesnich-duvodu-navrh-skupiny-senatoru-na-zruseni-usneseni-vlady-o-vyhlaseni-nouzoveho-stavu-ze-dne-14-2-2021?fbclid=IwAR1j_jjblUhw1W6bTzUa0-6uqzM30GHXJrroyRn-3ISgm4E3ObJyVJo0goA
2. ANTOŠOVÁ A. Legislativny proces v Českej republike a v Slovenskej republike - vzájomná komparácia. In: 20 let po rozpadu čs. federace – co nás spojuje a rozděluje. Dostupné z: https://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2012/files/rozpad/AntosovaZuzana.pdf
3. Bundesrat - A constitutional body within a federal system. [online]. [cit. 12.03.2022]. Dostupné z: <https://www.bundesrat.de/EN/funktionen-en/funktion-en/funktion-en-node.html>
4. Důvěra v Senát za 20 let vzrostla, ukazuje průzkum CVVM. Významně se odklonil od stranictví, soudí Lebeda [online]. [cit. 2022-02-18]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/2648942-duvera-v-senat-za-20-let-vzrostla-ukazuje-pruzkum-cvvm-vyznamne-se-odklonil-od>
5. Fiala: Za jmenování Lipavského si Zeman žádné podmínky nekladl - Novinky.cz. [online]. [cit.04.03.2022]. Dostupné z: <https://www.novinky.cz/domaci/clanek/fiala-za-jmenovani-lipavskeho-si-zeman-zadne-podminky-nekladl-40381062>
6. German Bundestag - Parlament. Deutscher Bundestag - Startseite [online]. [cit. 12.03.2022]. Dostupné z: <https://www.bundestag.de/cz/parlament?url=L2N6L3BhcmxhbWVudC9hdWZnYWJlbi1pbmhhbHQ0NjM4OTI4&mod=mod6389>

7. HAPLA, Martin, Místo státního zastupitelství v systému dělby moci – II. část [online]. [cit.2022 - 03-28]. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/trestni-pravo/postaveni-statniho-zastupitelstvi-v-ustavnim-systemu-cr-iicast#note-12>
8. Chtěli ho potupit. Mynář se před Zemanem schválně přerekl při jmenování Lipavského - Novinky.cz. [online]. [cit. 04.03.2022]. Dostupné z: <https://www.novinky.cz/domaci/clanek/chteli-ho-potupit-mynar-se-pred-zemanem-schvalne-prerekli-pri-jmenovani-lipavskeho-40381490>
9. MATES, Pavel. Role soudů při dotváření správního práva [online]. [cit. 2022-03-28]. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/spravni-pravo/o-role-soudu-pri-dotvareni-spravniho-prava>
10. Miloš Zeman jmenoval Lubomíra Zaorálka ministrem kultury - Novinky.cz [online]. [cit. 04.03.2022]. Dostupné z: <https://www.novinky.cz/domaci/clanek/milos-zeman-jmenuje-ministrem-kultury-lubomira-zaoralka-40294515>
11. Může prezident kádrovat ministry? Jiná doba, jiný názor Miloše Zemana [online]. [cit. 2022 - 02-02]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/1060059-muze-prezident-kadrovat-ministry-jina-doba-jiny-nazor-milose-zemana>
12. Národná rada: Postavenie a právomoci - Národná rada Slovenskej republiky. *Document Moved* [online]. [cit. 08.03.2022]. Dostupné z: <https://www.nrsr.sk/web/default.aspx?SectionId=3>
13. Odmítnutí ministra? Prezident si počíná protiústavně, shodují se politologové a ústavní právníci [online]. [cit. 2022 – 02 - 18]. Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/milos-zeman-jan-lipavsky-kompetencni-zaloba-ustavni-pravnici-politolog_2112110500_vtk
14. Portál evropské e-Justice - Vnitrostátní systémy soudní moci. European e-Justice Portal [online]. [cit. 13.03.2022]. Dostupné z: https://e-justice.europa.eu/16/CS/national_justice_systems?GERMANY&member=1
15. Prezident Zeman názor nezměnil. Pochemu doporučil, ať se o post ministra zahraničí neuchází [online]. [cit. 2022-02-18]. Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/miroslav-poche-milos-zeman-vlada-schuzka_1806221648_ako
16. Prezidenta Zemana je třeba hnát k zodpovědnosti za jeho ústavní delikty. Jejich výčet už existuje – Forum24. *Forum24* [online]. [cit. 05.03.2022].

Dostupné z: <https://www.forum24.cz/prezidenta-zemana-je-treba-hnat-k-zodpovednosti-za-jeho-ustavni-delikty-jejich-vycet-uz-existuje/>

17. Soudní spor o jmenování ministra by trval týdny. Podle některých právníků může prezident návrh odmítnout [online]. [cit. 2022-02-21]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/3411174-soudni-spor-o-jmenovani-ministra-trval-tydny-podle-nekterych-pravniku-muze-prezident>
18. SYLLOVÁ, Jindřika, K PRAVOMOCI PREZIDENTA JMENOVAT ČLENY VLÁDY, Parlamentní institut PSP ČR [online]. [cit. 2022-03-25]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=90877>
19. Šmardu nechci, Zeman požádal ČSSD o jiné jméno na kulturu. Babiš to bude řešit po návratu z dovolené - Seznam Zprávy. [online]. [cit. 04.03.2022]. Dostupné z: <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/smardu-nechci-zeman-pozadal-cssd-o-jine-jmeno-na-kulturu-77281>
20. Ústavní právník: Zeman nemůže ministra jen tak vetovat - Novinky.cz [online]. [cit. 04.03.2022]. Dostupné z: <https://www.novinky.cz/domaci/clanek/pravnik-zeman-nemuze-ministra-jen-tak-vetovat-40378387>
21. Wintr: ÚS by rozhodl ve prospěch Fialy - Novinky.cz. [online]. [cit. 04.03.2022]. Dostupné z: <https://www.novinky.cz/domaci/clanek/wintr-us-by-rozhodl-ve-prospech-fialy-40380828>
22. Zeman odmítá jmenovat Šmardu, má ho za nekompetentního. *At' prezident dodrží ústavu, žádá Hamáček* [online]. [cit. 2022-02-18]. Dostupné z: <https://domaci.hn.cz/c1-66623970-smarda-se-nikdy-nezabyval-kulturou-rekl-prezident-zeman-a-opet-odmitl-jeho-jmenovani-zada-po-cssd-jineho-kandidata>

Právní předpisy

1. Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
2. Ústavní zákon č. 110/1998 Sb., ústavní zákon o bezpečnosti České republiky, ve znění pozdějších předpisů
3. Ústavní zákon č. 460/1992 Sb., Ústava Slovenskej republiky, ve znění pozdějších předpisů
4. Základní zákon Spolkové republiky Německo z 23. května 1949

Ostatní

1. Ústavní žaloba proti prezidentu republiky pro hrubé porušení Ústavy nebo jiné součásti ústavního pořádku, příloha k usnesení Senátu č. 203, 12. funkční období 2019