

DĚLBA MOCI V ÚSTAVĚ ČESKOSLOVENSKÉ REPUBLIKY (1920) A V ÚSTAVĚ ČESKÉ REPUBLIKY (komparace)

ALEŠ GERLOCH

I.

V letošním roce uplynulo pět let od účinnosti Ústavy České republiky, základního zákona našeho novodobého samostatného státu, který vznikl 1. ledna 1993 v důsledku zániku dosavadní československé federace rozdělením na dva nástupnické státy. Den vzniku České republiky byl, jak známo, zvolen i za den účinnosti Ústavy, která byla publikována na sklonku prosince 1992 symbolicky pod č. 1/1993 Sbírky zákonů České republiky.

Ústavodárce, tj. tehdejší Česká národní rada, si dal v roce 1992 Ústavu Československé republiky z roku 1920 za svůj vzor. Proto má smysl komparovat platnou Ústavu s jejím ústavním vzorem. Kontinuita, resp. úsilí o prvky ústavní restituce, byť v nových podmínkách, se projevila zejména ve struktuře Ústavy a v obnovení některých ústavních orgánů, ústavních institutů a procedur, nezřídka však v relaci k Ústavě ČSR v modifikované podobě.

Obě ústavy mají obdobný rozsah, když Ústavní listina z roku 1920 sestává ze 134 paragrafů a deseti článků v uvozujícím zákoně č. 121/1920 Sb. z. a n., platná Ústava České republiky je tvořena 113 články, přičemž samostatně stojící, pod č. 2/1993 Sb. republikovaná Listina základních práv a svobod sestává ze 44 článků. Připomenout je však třeba, že již při svém vzniku byla provázena samostatně stojícími „recepčními“ ústavními zákony ČNR č. 4/1993 Sb. a č. 29/1993 Sb. s tendencí, která se v poslední době začíná reálně naplňovat, obohacovat se o další součásti jí založeného tzv. „ústavního pořádku“ České republiky (srov. čl. 112 Ústavy).

Zajímavé přitom je, že obě ústavy spojuje skutečnost, že ústavní orgány, které je přijímaly, nebyly k tomu plně legitimovány. Pokud jde o Ústavní listinu z roku 1920, sluší se připomenout, že byla schválena 29. února 1920 nevoleným Národním shromážděním, které vzniklo rozšířením v podstatě revolučního orgánu, Národního výboru, konstituovaného českou politickou reprezentací podle výsledků voleb před 1. světovou válkou, přičemž první volby do Poslanecké Sněmovny a do Senátu Národního shromáždění Československé republiky se uskutečnily v dubnu 1920. Česká národní rada jako ústavodárný a zákonodárný sbor České re-

publiky byla v červnu v roce 1992 zvolena v rámci československé federace, nikoli jako představitelka samostatného státu. O určitých pochybnostech v tomto směru nepřímě svědčí usnesení ČNR publikované pod č. 5/1993 Sb., v němž ČNR konstatovala, že pouze ona je oprávněna k úpravě ústavních poměrů České republiky s tím, že žádný výklad stávajících právních norem nepřipouští zpochybnění kontinuity zákonodárné moci, jejíž nositelkou je ve smyslu jí schváleného ústavního zákona č. 4/1993 Sb. právě Česká národní rada. Podle čl. 106 odst. 1 Ústavy se přitom prohlásila Poslaneckou sněmovnou Parlamentu ČR.

Samotné schválení Ústavy v tehdejší České národní radě bylo bezproblémové: v hlasování podle jmen se pro její přijetí vyslovili 172 poslanci ze 198 přítomných z 200 členů ČNR, proti bylo 16 poslanců a deset se zdrželo hlasování. Tento výrazný, i když spíše jen vnější a povrchní, konsensus podstatné části členů ČNR, byl však vykoupěn mnoha kompromisy a byl nepochybně výrazně ovlivněn snahou vstoupit do nového státu nikoliv s provizorním, ale s „definitivním“ ústavním zakončením jeho právních základů. Připomenout je možno i skutečnost, že Slovenská republika měla svou ústavu již od 1. září 1992, s účinností od 1. října téhož roku.

Podstata těchto kompromisů se dá vyjádřit zjednodušeně dohodou Senát za Listinu. Šlo o to, že vládní koalice, na základě iniciativy ODA, prosazovala v rámci návaznosti na první československou ústavu z roku 1920, obnovení dvoukomorového zákonodárného sboru, a tedy Poslanecké sněmovny a Senátu. Naopak zejména ODS měla nemalé výhrady ke znění Listiny základních práv a svobod, kterou přijalo tehdejší Federální shromáždění ČSFR v lednu 1991.

Ústupkem se nakonec stal souhlas opozičních stran (sociální demokracie – tehdy ovšem daleko slabší než dnes, KSČM, LSU aj.) s existencí Senátu oproti převzetí Listiny základních práv a svobod do tzv. ústavního pořádku ČR vedle ústavy v jejím původním znění. Listina práv tedy nebyla organicky včleněna do vlastního ústavního textu, ale byla jen znovu vyhlášena pod č. 2/1993 Sbírky zákonů a je samostatným ústavním dokumentem.

Další otázky, na nichž nebylo dosaženo shody, byly vlastně odsunuty na pozdější (a jak se ukázalo mnohem pozdější) dobu. Bylo to zejména odsunutí problematiky regionální samosprávy, která byla, jak snad lze věřit, řešena teprve před nedávnem samostatným ústavním zákonem, když v době přijetí Ústavy nebylo dosaženo ani shody na názvu regionů – zda to mají být země nebo kraje. Otevřenou zůstala problematika celostátního referenda, které je, ve vymezeném rozsahu, standardním ústavním institutem naprosté většiny evropských demokracií, když pro odpor dosavadní vládní koalice se dosud nepodařilo přijmout opakovaně předkládané různé varianty ústavních zákonů v tomto směru. Ostatně lze připomenout i smutný osud Senátu, který existoval po čtyři roky jen na papíře, či dosud neustavený Nejvyšší správní soud.

Zkušenosti uplynulých pěti let přinesly i nemalé poznatky o věcné a formulační nevyváženosti některých ústavních institutů. Proto se poměrně brzy po přijetí Ústavy začaly, v posledních dvou letech se stále čtenější frekvencí, projevovat snahy o dílčí změny Ústavy. Týkaly se zejména zúžení rozsahu poslanecké a senátor-

ské imunity v trestních věcech (čl. 27 odst. 4 Ústavy), práva milosti prezidenta republiky (čl. 62 písm. g) Ústavy), propracování ústavodárného procesu podle čl. 39 odst. 4 Ústavy, upřesnění rozsahu závaznosti rozhodnutí Ústavního soudu podle čl. 89 odst. 2 Ústavy, řešení postupu při jmenování vlády podle čl. 68 Ústavy, úpravy možností rozpuštění Poslanecké sněmovny podle čl. 35 Ústavy až po zatím nevykrytalizované úvahy o možnostech změn v systému voleb do Poslanecké sněmovny (čl. 18 odst. 1 Ústavy).

Zcela novou dimenzi tyto úvahy získaly přijetím Smlouvy o vytvoření stabilního politického prostředí v České republice uzavřené po volbách do Poslanecké sněmovny konaných v červnu 1998 mezi rozhodujícími dvěma parlamentními stranami ČSSD a ODS dne 9. 7. 1998. V článku VII této politické smlouvy se tyto strany dohodly předložit do 12 měsíců (tj. do července 1999) návrh úprav Ústavy a dalších zákonů, které *přesněji vymezí kompetence jednotlivých ústavních orgánů, postupů při jejich ustanovení a v souladu s ústavními principy České republiky posílí význam výsledků soutěže politických stran.*

O poměrně rozsáhlé revizi ústavního systému České republiky se tedy zdá být v politické rovině rozhodnuto. Z hlediska stability přijatých změn by bylo jistě žádoucí, aby tato revize neprobíhala pouze v režii dvou, byť v současnosti rozhodujících, politických stran, ale za aktivní účasti všech **pěti parlamentních stran** tak, aby výsledné návrhy měly převážně konsensuální charakter. V případě odmítání konsensuálního procedurálního postupu je možno předpokládat konfrontaci více návrhů uplatněním ústavodárné iniciativy i dalšími Ústavou legitimními subjekty ve smyslu čl. 41 odst. 2 Ústavy za aktivní účasti odborné i širší veřejnosti s vyvoláním rozsáhlé rozpravy o vhodnosti a účelnosti navrhovaných ústavních změn.

Z věcného hlediska je nezbytné pravomoc, působnost, způsob vytváření a vzájemné vztahy ústavních orgánů komparovat netoliko s ohledem na ústavní úpravu z roku 1920, která, jak bylo připomenuto, sloužila jako určitý ústavní vzor platné české ústavy, ale i k **evropským trendům 2. poloviny 20. století**. Již při letném pohledu do ústav států Evropské unie zjistíme sice na straně jedné, že existuje velká variabilita řešení vztahů mezi ústavními orgány, tedy ústavních systémů, že však nicméně je tato variabilita determinována

a) koncepcí nezadatelných práv a svobod a jejich ochrany, která nemůže nemít významné konsekvence ve struktuře ústavního systému demokratického právního státu, a následně limitována

b) propracováním principu dělby moci v rovině horizontální i vertikální.

II.

Bylo již připomenuto, že Ústava ČSR z roku 1920 se projevila jako vzor platné Ústavy České republiky zejména ve struktuře ústavního systému, dále pak v pojetí a kompetencích ústavních orgánů. To se projevilo konkrétně v označeních hlavy druhé moc zákonodárná, hlavy třetí moc výkonná a hlavy čtvrté moc soudní. Obdobný postup zvolila i platná Ústava Slovenské republiky. Je třeba zdů-

raznit, že to není postup plně odpovídající soudobým evropským trendům. Montesquieova koncepce triády mocí platí dnes metodologicky, tj. neměla by být uplatňována mechanicky. Po 2. světové válce a zvláště od 80. let 20. století jsou používány při konstrukci ústavních systémů sofistikovanější postupy. Konec konců skutečnost, že reálný ústavní systém nelze ani v horizontální rovině ústavních vztahů vtěsnat do této klasické triády se v Ústavě ČR projevuje existencí samostatných, byť toliko jedním článkem tvořených hlav, věnovaných „moci kontrolní“ (hl. V NKÚ) a „moci bankovní“ (hl. VI ČNB). Vedle toho je žádoucí připomenout, že zatímco v Ústavě ČSR byla problematika samosprávy upravena jen blanketně v § 91 (*Složení a působnost Svazů samosprávných upravují zvláštní zákony*), nemůže platná česká ústava obejít skutečnost, že územní samospráva patří mezi atributy recentního demokratického právního státu a věnuje jí, byť obsahově nedokonalou a zčásti rovněž blanketní, hlavou sedmou.

*Teoretická konstrukce dělby státní, resp. veřejné moci na konci
20. století vypadá následovně:*

nadstátní instituce (mez. organizace, mez. normativní smlouvy, unie)
a právní instituty
ú s t a v o d á r c e
(moc ústavodárná)
moc zákonodárná
moc výkonná
moc soudní
moc kontrolní
moc dozorová
územní samospráva
(zájmová samospráva)
decentralizace veřejné moci
autonomie
federace

K tomuto schématu je žádoucí přičinit následující poznámky:

1) Je zřejmé, že „dogma“ triády mocí na úrovni horizontální je prolomeno. Teoretické schéma obsahuje i moc kontrolní a moc dozorovou, které se emancipovaly od moci soudní [v ČR je státní zastupitelství považováno za součást moci výkonné – srov. čl. 80 Ústavy]. Již méně časté je zakotvení dalších „mocí“, např. právě moci bankovní.

2) Strukturalizace ústav přitom bývá přizpůsobena reálným ústavním orgánům. To vyplývá z výše uvedeného soudobého chápání problematiky dělby moci, zahrnujícím na straně jedné otázku výkonu určité pravomoci několika ústavními or-

gány (typicky dochází např. k extenzi exekutivy do legislativy a naopak) a **výkonu několika pravomocí tímž orgánem** (typicky parlament nemívá jen čistě pravomoc zákonodárnou, ale zejména též kontrolní a nezřídka v určitém rozsahu i výkonnou; hlava státu svými prerogativy je nositelem nejen moci výkonné (obvykle ve vazbě na vládu jako hlavní orgán výkonné moci), ale ingeruje významně do moci zákonodárné a soudní atd.), na druhé straně je to dáno právě pojetím dělby moci **překračujícím úzký rámec klasické tripartity moci**.

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

4) Soudobé demokratické státy si nelze představit vně vazeb na nadstátní instituce a na mezinárodní právo. Projevuje se stále sílící tendence omezení suverénní státní moci a) členstvím v mezinárodních organizacích, b) přijetím mezinárodních právních závazků,

- a) recepcí norem mezinárodního práva do vnitrostátního práva,
- b) členstvím v uniích [EU] a konfederacích.

5) Soudobý demokratický právní stát může být jen decentralizovaný stát. Míra a forma decentralizace záleží na řadě okolností; esenciální povahu má územní samospráva, v řadě států se nemalý význam klade i na samosprávu zájmovou, popř. hospodářskou. Autonomie územních celků je determinována národnostně či teritoriálním oddělením území od státu, federativní uspořádání je důsledkem historického vývoje konkrétního státu.

III.

Ve vývoji vyspělých demokratických států nebyl sice vytvořen jediný univerzální model parlamentní demokracie, tím spíše, že není jedinou možnou formou demokratického státu, nicméně společné základní rysy a vývojové tendence ve 20. století a zejména po 2. světové válce, po zkušenostech s autoritativními a extrémními autokratickými režimy, jsou patrné. Parlamentarismus jako forma demokracie není statickým jevem, nýbrž prošel od 18. století do současnosti značným vývojem. Jeho jádrem byl proces postupného oslabování moci zákonodárné (parlamentu) ve prospěch moci výkonné (hlava státu, vláda), provázený současně vzestupem úlohy politických stran.

Pro systém parlamentní formy vlády je zároveň nezbytné vytvořit soustavu ústavních limitů, které mají bránit oslabení postavení parlamentu jednostranně jen ve prospěch exekutivy, které by mohlo být (a historické zkušenosti potvrzují, že i reálně bylo) zneužito k přeměně parlamentní demokracie v systém autoritativní moci. Proto relativní oslabení úlohy parlamentu (nejen v důsledku ústavní úpravy i formálně posilující postavení moci vládní a výkonné, ale i vlivem faktického působení vládních politických stran jako dominantních politických sil v zákonodárných sborech), je v ústavách států západní Evropy, přijatých po 2. světové válce, vyvažováno řadou ustanovení, která mají zabránit jednostranné dominanci výkonné moci.

V tomto směru je třeba uvést zvláště určité osamostatňování prezidenta republiky od vlastní moci vládní a výkonné (oproti klasickému pojetí parlamentní republiky), který pak vybaven jistou autonomií vystupuje jako zprostředkovatel mezi parlamentem a vládou. Výrazně, oproti stavu před 2. světovou válkou, se zvyšuje význam referenda, které se stalo, vedle voleb, dalším legitimním prostředkem rozhodování lidu. Do systému parlamentní demokracie je organicky včleněn institut ústavního soudnictví (ústavního dozoru), jehož působení se zpravidla neomezuje jen na kontrolu ústavnosti v abstraktní podobě a nepůsobí tedy jen jako brzda vůči parlamentu. Konečně je třeba uvést i vzrůst významu územní samosprávy, resp. systému regionální autonomie na principu decentralizace moci.

Relativně menší význam má, z hlediska uplatnění principu dělby moci, bikamerální systém zákonodárného sboru, ke kterému se přihlásila jak Ústava ČSR v roce 1920, tak i, nikoliv bez výhrad a váhání, platná Ústava ČR v roce 1992.

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

Uvedená tvrzení lze opřít o ustanovení platné ústavy ve srovnání s ústavní listinou 1920. Především je oslabena klíčová pravomoc prezidenta republiky jmenovat a odvolávat vládu. Již v čl. 62 písm. a) se odděluje předseda vlády od dalších členů vlády: „*Prezident republiky jmenuje a odvolává předsedu a další členy vlády a přijímá jejich demisi, odvolává vládu a přijímá její demisi*“, což dále upřesňuje čl. 68 odst. 2 tak, že „*předsedu vlády jmenuje prezident republiky a na jeho návrh jmenuje ostatní členy vlády.*“

Na základě systematického výkladu příslušných článků Ústavy lze soudit, že prezident republiky nemůže vládu ani její jednotlivé členy odvolat z vlastní iniciativy a nemá zde ani dispoziční oprávnění. Prezident republiky musí přijmout demisi vlády, musí odvolat člena vlády, jestliže to navrhne předseda vlády a musí odvolat vládu, která nepodala demisi, ačkoliv jí byla povinna podat (srov. čl. 73 – 75). Ve srovnání s § 64 odst. 7 a § 70 Ústavní listiny z roku 1920 je tedy jeho postavení výrazně slabší, když zde jmenoval a propouštěl předsedu a členy vlády bez dalšího.

Manévrovací prostor prezidenta republiky je dále omezen ustanovením čl. 68, kdy by v případě, že by prezident chtěl jmenovat předsedou a dalšími členy vlády osoby netěšící se důvěře Poslanecké sněmovny, byl nucen po dvou neúspěšných pokusech jmenovat předsedu vlády na návrh předsedy Poslanecké sněmovny. Nepřímo zde působí i čl. 34 odst. 1, podle něhož jsou zasedání komor Parlamentu stálá.

Prezident republiky je tak v poměrně úzké závislosti na Parlamentu České republiky a na Poslanecké sněmovně. V hlavních svých pravomocích, tj. ve vztahu k vládě a k ústavnímu soudu [čl. 62 písm. a) a e)] je omezen vždy jednou z komor Parlamentu ČR. Možnost rozpuštění Poslanecké sněmovny je – čl. 35 – výrazně limitována. Senát nemůže rozpustit vůbec. Podle Ústavy 1920 byl prezident republiky ve svém právu rozpuštět obě komory Národního shromáždění podle § 31 limitován pouze posledními šesti měsíci svého volebního období, kdy toto právo nesměl používat. Významnější brzdou vůči Parlamentu zůstává tak jen právo suspenzivního veta vůči zákonům Parlamentu.

Prezident republiky je poměrně těsně připoután k vládě a osobně k jejímu předsedovi, když jeho úkony činěné podle čl. 63 Ústavy vyžadují k jejich platnosti spolupodpis předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády. I v tom je posun ve srovnání s § 68 Ústavní listiny 1920, podle něhož jakýkoli prezidentův úkon moci vládní nebo výkonné potřebuje ke své platnosti spolupodpis odpovědného člena vlády. Tehdejší obecné vymezení předmětu činnosti je specifikováno, kontrasignací však disponuje přednostně premiér. Na druhé straně při výkonu některých pravomocí podle čl. 62 Ústavy není prezident nijak ústavně omezen.

Z naznačeného vztahu prezidenta republiky k Parlamentu ČR a k vládě (a jejímu předsedovi) vyplývá, že podle ústavní konstrukce se předpokládá poměrně značná závislost hlavy státu na těch ústavních orgánech, v nichž dominantní roli hrají politické strany. To je posíleno i čl. 66 Ústavy ČR, podle něhož se Poslanecká sněmovna a Senát mohou usnést o dočasné suspenzi výkonu funkce hlavy státu a jeho přenesení dílem na předsedu vlády, dílem na předsedu Poslanecké sněmovny (event. předsedu Senátu). Proti tomuto usnesení může prezident republiky brojit u Ústavního soudu, jemuž přísluší v této věci konečné rozhodnutí podle čl. 87 písm. h).

Dosavadní ústavní praxe začíná ukazovat, že zvolený model napomáhá k partiokracii (vládě politických stran), známému neduhu četných parlamentních demokracií. V podmínkách event. dlouhodobější kooperace dvou nejsilnějších parlamentních stran se tato skutečnost nemůže nezvýraznit.

Nemalé naděje vkládala z hlediska brzdícího efektu část tvůrců Ústavy ČR do myšlenky obnovení Senátu v rámci bikamerálního systému Parlamentu. Dosavadní, byť krátká zkušenost, tyto předpoklady naplnila jen omezeně. To je nepochybně dáno již rozsahem pravomoci a působnosti Senátu, který mu byl v konečné verzi Ústavou dán.

Konstrukce Senátu počítá především s jeho podílem na legislativním procesu, ten však je ústavně poměrně striktně omezen. Senát v něm není rovnocennou komorou, tak jako tomu bylo dříve v rámci československé federace ve vztahu sněmov-

ny lidu a Sněmovny národů Federálního shromáždění, nýbrž převahu má Poslanecká sněmovna. Obdobně jako návrhy zákonů schvaluje Parlament rovněž mezinárodní smlouvy.

Do legislativního procesu může, podle čl. 41, 45 až 48 Ústavy, Senát vstoupit buď se zákonodárnou iniciativou (k předložení návrhu zákona Poslanecké sněmovně je ze strany Senátu třeba souhlasu nadpoloviční většiny přítomných senátorů) nebo po projednání návrhu zákona Poslanecké sněmovně. Potom má těchto pět možností, časově limitovaných lhůtou třiceti dnů od doby, kdy mu byl návrh zákona doručen:

- a) usnesením návrh zákona schválit,
- b) usnesením návrh zákona odmítnout,
- c) usnesením návrh zákona vrátit Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy,
- d) usnesením vyjádřit vůli příslušným návrhem zákona se nezabývat,
- e) návrhem zákona se nezabývat (pak platí, že návrh zákona je přijat).

Senát se přitom v těchto otázkách usnáší vždy nadpoloviční většinou přítomných senátorů (tj. nejméně 14 hlasy, neboť kворum tvoří alespoň jedna třetina členů Senátu).

Z uvedeného plyne, že negativní postoj může Senát vyjádřit zamítnutím návrhu zákona schváleného Poslaneckou sněmovnou nebo jeho vrácením Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy. Jestliže Senát návrh zákona zamítne, pak o něm podle čl. 47 odst. 1 Ústavy hlasuje Poslanecká sněmovna znovu. Pozměňovací návrhy nejsou přípustné. Návrh zákona je přijat, jestliže je schválen nadpoloviční většinou všech poslanců (tj. nejméně 101 poslanec). Jestliže Senát návrh zákona vrátí Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy, hlasuje o něm Poslanecká sněmovna ve znění schváleném Senátem. Jejím usnesením, nadpoloviční většinou přítomných poslanců, 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 přijat, jestliže je schválen nadpoloviční většinou všech poslanců (tedy opět nejméně 101 členy Poslanecké sněmovny). Pozměňovací návrhy nejsou ani v tomto případě přípustné.

Podle Ústavy z roku 1920 nebyla převaha Poslanecké sněmovny tak výrazná. Především podle § 41 ústavní listiny s výjimkou vládních návrhů rozpočtového a branného zákona mohl legislativní proces začít v kterékoliv ze sněmoven. Zákonodárnou iniciativou disponovala vedle vlády skupina nejméně 21 poslanců nebo 11 senátorů. Senát byl povinen se usnést o návrhu zákona, přijatého Poslaneckou sněmovnou, do šesti neděl (o návrhu zákona rozpočtového a zákona branného do jednoho měsíce). Poslanecká sněmovna byla povinna usnést se o návrhu zákona, přijatého Senátem, do tří měsíců. Tyto lhůty mohly být (s výjimkou zákonů rozpočtového a branného) dohodou obou sněmoven prodlouženy nebo zkráceny. Nepřijala-li příslušná sněmovna v dané lhůtě žádné usnesení, mělo se za to, že souhlasí s usnesením druhé sněmovny.

Usnesení Poslanecké sněmovny se stalo zákonem přes odchýlné usnesení Senátu, pokud setrvala nadpoloviční většinou všech svých členů na svém původním usne-

sení. Pokud by však Senát zamítl návrh zákona přijatý Poslaneckou sněmovnou tříčtvrtinovou většinou všech svých členů, bylo k přehlasování Senátu potřebné usnesení třípětinovou většinou všech členů Poslanecké sněmovny.

Zamítla-li Poslanecká sněmovna návrh zákona Senátu (nadpoloviční většinou přítomných poslanců) a setrval-li Senát na svém povodním usnesení nadpoloviční většinou všech svých členů, pak stačilo opětné zamítnutí tohoto usnesení Senátu nadpoloviční většinou všech členů Poslanecké sněmovny, aby se návrh Senátu nestal zákonem.

Převaha Poslanecké sněmovny se ústavněprávně projevila v tom, že se sice mohla stát zákonem osnova přijatá Poslaneckou sněmovnou i proti vůli Senátu, nikdy však naopak usnesení Senátu proti výslovné vůli Poslanecké sněmovny.

Ve dvacetileté praxi první československé republiky však k rozporům mezi oběma sněmovnami v zákonodárném procesu nedocházelo, neboť politické složení obou sněmoven bylo shodné. Přispívala k tomu i skutečnost, že v souladu s vůlí dezinčních parlamentních stran prezident republiky rozpouštěl Senát vždy při skončení volebního období Poslanecké sněmovny a volby do obou komor se tak konaly podle stejného volebního systému současně. S tím souvisí i to, že po celou dobu první republiky se politický život odehrával v režii rozhodujících politických stran. Po 2. světové válce byla tato faktická situace institucionalizována vytvořením Národní fronty, mimo níž nebyla činnost politických stran připuštěna. To byl také hlavní důvod, proč v roce 1945 nebyl dvoukomorový systém obnoven a ústavním dekretem prezidenta republiky č. 47/1945 Sb. z 25. srpna 1945, o Prozatímním Národním shromáždění, byl zákonodárný sbor koncipován jako jednokomorový.

Jiná situace je u přijímání ústavních zákonů v Parlamentu ČR (a ovšem též při schvalování mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách), neboť k jejich přijetí, resp. schválení je třeba podle čl. 39 odst. 4 Ústavy souhlasu třípětinové většiny všech poslanců (nejméně 120 poslanců) a třípětinové většiny přítomných senátorů (nejméně 17 senátorů, při plné účasti všech 81 senátorů pak alespoň 49 z nich). Z toho plyne, že změny ve stávající Ústavě, Listině práv a dalších ústavních zákonech tvořících tzv. ústavní pořádek České republiky může blokovat 81 poslanců nebo 32 senátorů.

V dosavadní praxi se zatím zdá, že Senát neklade schválení ústavních zákonů, přijatých Poslaneckou sněmovnou, žádné zábrany. V tomto směru je možno připomenout zvláště diskutovaný ústavní zákon č. 69/1998 Sb., o zkrácení volebního období Poslanecké sněmovny. Nepochybně je i v tomto směru rozhodující, zda politické strany, které disponují většinou v Poslanecké sněmovně, ovládají rovněž Senát.

Ustavení Senátu nemohlo nejspíše výrazněji ovlivnit činnost Poslanecké sněmovny v těch ústavních kompetencích, kde tato působí samostatně nebo má rozhodující postavení. Stojí za to zejména připomenout, že vláda je odpovědna jen Poslanecké sněmovně a že státní rozpočet schvaluje rovněž jen Sněmovna. Senát však může sehrát významnou roli tam, kde se podílí na rozhodování rovnocenně s Poslaneckou sněmovnou nebo kde má výlučnou pravomoc.

Společné usnesení Poslanecké sněmovny a Senátu je potřeba v těchto případech:

a) přijetí ústavního zákona (třípětinová většina všech poslanců a třípětinová většina přítomných senátorů), podle čl. 39 odst. 4 Ústavy,

b) schválení mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách (třípětinová většina všech poslanců a třípětinová většina přítomných senátorů), podle čl. 39 odst. 4 Ústavy,

c) volba prezidenta republiky (navrhnout kandidáta je oprávněno nejméně deset poslanců nebo deset senátorů; zvolen je kandidát, který získá nadpoloviční většinu všech poslanců a nadpoloviční většinu všech senátorů, není-li takového, stačí ve druhém kole nadpoloviční většina přítomných poslanců a nadpoloviční většina přítomných senátorů, a není-li ji dosaženo, ve třetím kole postačí nadpoloviční většina hlasů přítomných poslanců a senátorů sečtených dohromady; akt volby se koná na společné schůzi obou komor), podle čl. 54 odst. 2 Ústavy,

d) usnesení o tom, že prezident republiky nemůže svůj úřad ze závažných důvodů vykonávat (nadpoloviční většina přítomných poslanců a nadpoloviční většina přítomných senátorů), podle čl. 66 Ústavy,

e) vyhlášení válečného stavu (nadpoloviční většina všech poslanců a nadpoloviční většina všech senátorů), podle čl. 39 odst. 3 Ústavy, ve vazbě na čl. 43 odst. 1 Ústavy,

f) vyslání ozbrojených sil mimo území České republiky (nadpoloviční většina přítomných poslanců a nadpoloviční většina přítomných senátorů), podle čl. 43 odst. 2 Ústavy,

g) souhlas s pobytom cizích vojsk na území České republiky (nadpoloviční většina všech poslanců a nadpoloviční většina všech senátorů), podle čl. 39 odst. 3 Ústavy,

h) přijetí volebního zákona, zákona o zásadách jednání a styku obou komor mezi sebou, jakož i navenek a zákona o jednacím řádu Senátu (nadpoloviční většina přítomných poslanců a nadpoloviční většina přítomných senátorů), podle čl. 40 Ústavy.

Ústava neřeší přijímání potřebných rozhodnutí ve společné působnosti Poslanecké sněmovny a Senátu po dobu, kdy je Poslanecká sněmovna rozpuštěna. Senát samostatně ani v této době platně rozhodovat v uvedených věcech nemůže.

Samostatně Senát rozhoduje o ústavní žalobě proti prezidentu republiky pro ležradu, tj. za jeho jednání směřující proti svrchovanosti a celistvosti republiky, jakož i proti jejímu demokratickému řádu, dává souhlas prezidentu republiky s jmenováním soudců Ústavního soudu a k případnému trestnímu stíhání těchto soudců, vždy nadpoloviční většinou přítomných senátorů.

V první československé republice obě sněmovny Národního shromáždění společně volily prezidenta republiky, přijímaly ústavní zákony, schvalovaly mezinárodní smlouvy a dávaly souhlas prezidentu republiky k vypovězení války. Senát neměl samostatnou působnost s výjimkou rozhodování o velezradě prezidenta republiky na základě obžaloby Poslanecké sněmovny a trestního řízení za porušení ústavních a jiných zákonů předsedou nebo členy vlády v oboru jejich úřední působnosti, rovněž na základě obžaloby Poslanecké sněmovny.

Samostatnou pravomocí Senátu sui generis je omezený výkon zákonodárné pravomoci po dobu, kdy je Poslanecká sněmovna rozpuštěna. Poslaneckou sněmovnu nelze rozpustit tři měsíce před skončením jejího volebního období.

Podle čl. 33 Ústavy, dojde-li k rozpuštění Poslanecké sněmovny, přísluší Senátu přijímat zákonná opatření ve věcech, která nesou odkladu a vyžadovaly by jinak přijetí zákona. Senátu však nepřísluší přijímat zákonná opatření ve věcech Ústavy (tj. přijímat ústavní zákony), státního rozpočtu, státního závěrečného účtu, volebního zákona a mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách.

Zákonná opatření může Senátu navrhnout jen vláda. Podepisuje je předseda Senátu, prezident republiky a předseda vlády, vyhlášují se stejně jako zákony. Musí být schválena nově ustavenou Poslaneckou sněmovnou na její první schůzi (nadpoloviční většinou přítomných poslanců), jinak pozbývají další platnosti.

Velmi silné postavení má ve stávající koncepci ústavního systému České republiky Ústavní soud. Jeho postavení a význam v relaci k Ústavnímu soudu ČSR jsou nesrovnatelné. Podle čl. II uvozujičho zákona k Ústavní listině Československé republiky bylo úkolem Ústavního soudu rozhodovat o ústavnosti zákonů. V praxi však jeho činnost nenabyla většího významu a po uplynutí prvního funkčního období (1921 – 1931) byl znovu ustaven až v roce 1938. Jeho činnost ukončil zánik Československé republiky, po roce 1945 nebyl obnoven a následné ústavy z let 1948 a 1960 s existencí nepočítaly.

Taxativní výčet rozhodovací činnosti Ústavního soudu podává čl. 87 platné Ústavy.

Nejvýznamnější pravomoc představuje oprávnění Ústavního soudu rozhodovat o zrušení zákonů, jakož i jiných právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním zákonem, mezinárodní smlouvou o lidských právech a základních svobodách, ratifikovanou a vyhlášenou ve Sbírce zákonů, a pokud jde o podzákonné právní předpisy, též jsou-li v rozporu se zákonem.

Rozsahem největší je rozhodovací pravomoc Ústavního soudu o ústavních stížnostech proti pravomocným rozhodnutím a jiným zásahům orgánů veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod. K nim lze přiřadit také rozhodování o ústavních stížnostech orgánů územní samosprávy proti nezákonným zásahům státu.

Ústavní soud dále rozhoduje o oprávněm prostředku proti rozhodnutí ve věci ověření volby poslance nebo senátora, v pochybnostech o ztrátě volitelnosti a o neslučitelnosti výkonu funkcí poslance nebo senátora podle čl. 25 ve vazbě na čl. 22 Ústavy. Ve vztahu k prezidentu republiky přísluší Ústavnímu soudu jednat o ústavní žalobě Senátu v případě velezrady hlavy státu a rozhodnout o návrhu prezidenta republiky na zrušení usnesení Poslanecké sněmovny a Senátu, podle něhož nemůže svůj úřad ze závažných důvodů zastávat.

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

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

Konečně Ústavní soud rozhoduje spory o rozsah kompetencí státních orgánů a orgánů územní samosprávy, zde je ovšem možné přenést zákonem rozhodovací pravomoc na jiný orgán (tato pravomoc by nejspíše měla patřit Nejvyššímu správnímu soudu).

Z hlediska relace k Ústavě ČSR z roku 1920 však stojí za připomenutí, že tehdejší sedmičlenný Ústavní soud byl kreován tak, že po dvou členech do něho vysílal Nejvyšší soud a Nejvyšší správní soud, zbývající dva členy a jeho předsedu jmenoval prezident republiky. Současný způsob vytváření Ústavního soudu, kdy podle čl. 84 odst. 2 Ústavy všech patnáct soudců jmenuje prezident republiky se souhlasem Senátu, posiluje vliv v dané chvíli decizních parlamentních stran (či parlamentní strany) na jeho složení.

Omezení dominantní role rozhodujících parlamentních politických stran tak v této situaci může přinést mimo jiné institut referenda, kde lze očekávat v dohledné době vládní návrh ústavního zákona předvídaného v čl. 2 odst. 2 Ústavy, když dosavadní poslanecké iniciativy tomto směru byly až do voleb 1998 bez úspěchu. Podle § 46 Ústavy ČSR bylo hlasování lidu přípustné jen na základě usnesení vlády v případě, kdyby Národní shromáždění zamítlo vládní návrh zákona. Šlo tedy vlastně o možnost vlády odvolat se k lidu oproti zákonodárnému sboru. V praxi taková situace nenastala.

Ze systémového hlediska je však významnější postavení **územní samosprávy** jako určité protiváhy nejen obecné tendenci centralizační, ale i určité tendenci k partiokracii, který český ústavní systém nesporně vykazuje. Přirozeně to platí v případě, kdy by politická mapa krajského zřízení byla pestrá. V této souvislosti lze znovu uvést, že ve srovnání s blanketním § 91 Ústavní listiny z roku 1920 je zakotvení samostatné hlavy Územní samospráva v Ústavě jistě pokrokem, avšak v relaci k evropskému standardu danému Chartou územní samosprávy, je právní i faktické postavení samosprávných celků neadekvátní. Přijetí ústavního zákona č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků k 1. 1. 2000 je posunem jen dílčím, nejen z hlediska nutnosti řešit rozsah působnosti, způsob vytváření a další otázky v řadě „prováděcích“ zákonů, ale i z hlediska recentních úvah potvrzujících, že na české poměry nezvykle dlouhá legisvakannční lhůta byla zvolena též proto, aby jím stanovený počet krajů mohl být po volbách 1998 opět korigován.

IV.

Ústava České republiky převzala v zásadních rysech model ústavního systému, vytvořený Ústavou ČSR v roce 1920. K těmto stěžejním rysům patří zejména parlamentarismus, triáda mocí včetně vnitřní dělby uvnitř těchto mocí, volební systém poměrného zastoupení (při volbách do rozhodující komory Parlamentu – Poslanecké sněmovny). Zároveň přinesla i určité, nikoliv nevýznamné, posuny a modifikace v postavení a vzájemných vztazích ústavních orgánů. K nejvýznamnějším patří funkční ústavní soudnictví, předvídaný význam územní

samosprávy a obnovení Senátu na zásadách většinového volebního systému formou cyklické dvouleté obměny třetiny senátorů při současném omezení jeho pravomocí.

Platná Ústava výrazněji nepokročila v právní úpravě stále silnějšího vlivu nestátních společenských institucí, reálně působících v demokratickém politickém systému. Jsou jimi:

- 1) politické strany,
- 2) mediální prostředky,
- 3) skupiny tlaku (lobbyistická sdružení).

Zatímco Ústava ČR tyto instituce právně vůbec nezná, Ústava ČR stanoví v čl. 5, že „*politický systém je založen na svobodném a dobrovolném vzniku a volné soutěži politických stran respektujících základní demokratické principy a odmítajících násilí jako prostředek k prosazování svých zájmů*“.

Tento postup je příkladem, který nejspíše by měly soudobé ústavní přístupy volit: rámcovou úpravou vymezit a tím i omezit roli těchto institucí v politickém systému. Samozřejmým regulativním rámcem jejich činnosti jsou přitom i soustava univerzálních základních právních principů a ústavní garance práv jednotlivců a menšin.

Ústava však nemůže upravit jejich vliv a působení detailně a vždy zůstane určitý normativně nepokrytý prostor pro jejich faktické působení. Struktura ústavního systému by však měla být konstruována tak, aby pokud možno brzdila nežádoucí aspekty tohoto vlivu, zejména pak aby působila proti tendencím ke skryté monopolizaci politické, ekonomické a ideologické moci.

V recentních aktuálních souvislostech uvažovaných ústavních změn mohou tyto brzdící efekty mít zejména:

- a) prvky přímé demokracie (obligatorní a fakultativní referendum),
- b) přímá volba prezidenta republiky, event. spojená i s detailnějším propracováním jeho pravomocí, posilujícím jeho postavení v ústavním systému,
- c) funkční a na jiných součástech státní a veřejné moci nezávislé ústavní, správní, volební a obecné soudnictví,
- d) vytvoření územní samosprávy na úrovni krajů,
- e) zvážení rekonstituce Senátu jako reprezentanta krajské samosprávy, které by učinilo smysluplným obrácení volebních systémů do Poslanecké sněmovny (většinový) a do Senátu (poměrného zastoupení) oproti současnému stavu,
- f) vyčlenění státního zastupitelství ze soustavy orgánů výkonné moci a rozšíření jeho věcné působnosti.

Mezi ústavou *de iure* a *de facto* bude vždy určitý rozdíl. Jde však o to, aby se nevyhrotil v rozpor nebo dokonce v protiklad.