

<https://dx.doi.org/10.16926/gea.2024.01.02.01>

Prof. et Doc. JUDr. Karel KLÍMA, CSc., dr. hab.

<https://orcid.org/0000-0001-9360-883X>

Metropolitní univerzita v Praze

e-mail: karel.klima@mup.cz

## Principy Ústavy České republiky ve vývoji, aneb metamorfózy její dělby moci – ústava *de facto*

### Anotace

Ústavní systém České republiky předkládá určité koncepční řešení ústavně založené dělby moci. Koncipuje tak vztahy moci zákonodárné, výkonné a soudní, přičemž upravuje také postavení a pravomoci České národní banky, Nejvyššího kontrolního úřadu a systému územní samosprávy. Soutěžní demokracie založená na soupeření politických stran s efektem této soutěže, jímž je vstup do parlamentu, dovádí k faktu ustavování vlády ve volbách vítězným politickým seskupením. V dalším důsledku to však také může mít vliv na moc soudní a územně samosprávnou. Faktická realizace tohoto modelu tedy může znamenat i dílčím způsobem výraznější modifikaci ústavně nastavené dělby moci. To se může dít faktickým politickým propojením moci zákonodárné a výkonné, expanzí moci výkonné do podzákonné legislativy a také vlivem moci vládní v oblasti přenesené působnosti na systém územní samosprávy. Předmětem této studie je tedy kriteriální posouzení ústavního řešení dělby moci v ústavním systému České republiky, tedy konceptu textově i koncepčně předpokládaného a na straně druhé toho v ústavním systému a politickém prostředí v České republice reálného.

**Klíčová slova:** ústavně založená dělba moci, parlamentní forma vlády, moc ústavodárná, moc zákonodárná, moc soudní, systém politických stran, soutěžní demokracie, reální dělba moci.

### 1. Úvodem k zásadním principům Ústavy ČR a cílovým záměrům tohoto článku

Jako nezbytné východisko pro hledání odpovědi na evaluační pohled související s vývojem stěžejních principů Ústavy České republiky je třeba se zabývat výběrem těch principů, které jsou bezprostředně určující pro dané ústavní zřízení České republiky (*ustrojowanie* v realitě). Z doktrinárního pohledu české

vědy o ústavně založené veřejné moci, a státní moci především, je tak třeba se zaměřit na ty principy, které základy ústavního veřejnoprávního systému zakládají (*de constitutione lata*), a to, aniž by byly třeba přímo ústavně *expressis verbis* vysloveny<sup>1</sup>. Vycházíme z hypotézy, podle níž je třeba v systému ústavní demokracie považovat za klíčový princip ústavní (*konstituované*) moci zásadu dělby moci (*separation of powers*) tak jak vyplývá i z historických filosofických previzí (idea tzv. společenské smlouvy)<sup>2</sup>. Ústavně založená demokracie pak do dělby moci „vkládá“ princip pluralitně založeného politického systému, v němž další konstrukční princip jako tzv. *zastupitelská demokracie* předpokládá přímou volbu zastupitelských sborů (u dvoukomorových parlamentů pak alespoň jedné z komor). Pokud tedy pojednáváme o modelu dělby moci, potom je třeba vydvihnout i tu ústavní garanci, která moci soudní připisuje princip její *nezávislosti*. Pro ústavní zřízení charakterizované dělbou mezi mocemi, která je založena na zásadní odlišnosti způsobů rozhodování (pravomoci normativně regulativní, správa země jako organizačně operativní výkonná a nařizovací činnost, a dále pak nezávislé rozhodování sporů na bázi soudního rozsuzování) je důležité posoudit konstrukční řešení odpovědnosti jednotlivých ústavních moci v systému.

## 2. Ústavní realita *de constitutione lata*

Ústavní situaci České republiky je možné považovat dosud za relativně stabilní. Sice se, jak známo, v letech 1993 až 2001 postupně naplňovala – bylo založeno krajské zřízení (1997), přijat ústavní zákon o bezpečnosti České republiky (1998), byla přijata tzv. euronovela (2001). Dotvářela se tak ústavní kompozice dělby moci zejména v některých „odsunutých“ řešení, jako bylo například ustavení Senátu, byla provedena zákonná úprava správního soudnictví (včetně založení Nejvyššího správního soudu. Je třeba současně dodat, že český ústavní systém je od počátku (1993) založen *polylegálně*, tedy jako souhrn ústavních zákonů, a to v podobě tzv. ústavního pořádku (článek 112 Ústavy)<sup>3</sup>. Z pohledu ústavněprávní normativity je tak trvale „vystaven“ potenciálním politickým sna-

<sup>1</sup> K tomu autor přehledně in: KLÍMA, Karel. *Ústavní právo*. 5.vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2016, s. 206 až 213.

<sup>2</sup> Autor v tomto článku cíleně navazuje na problematiku obsaženou v příspěvku na česko-polské konferenci v Gdaňsku (v květnu 2022, což publikoval pod titulem: Koncept „společenské smlouvy“ a současná ústavnost (realita a mýtus zásady suverenity lidu v ústavních systémech), in: *Gdańskie studia prawnicze*, rok XXVII – Nr 2(59) /2023.

<sup>3</sup> Jistým vážným novelizačním zásahem do systému ústavní dělby moci po roce 2009 bylo určitě zavedení tzv. samorozpuštění Poslanecké sněmovny, změnu spočívající ve shodné legitimovanosti obou komor (souhlasného usnesení), a hlavně pak v instalaci přímé volby prezidenta.

hám systém po věcné stránce horizontálně novelizovat, měnit, rozšiřovat, atd<sup>4</sup>. Lze také dodat, že Česká republika v současnosti dosud nemá ústavní úpravu celostátního referenda, přičemž zřejmě trvale převažuje politický většinový odpor k jeho zavedení.

Konstrukce ústavní dělby moci v České republice odpovídá modelu parlamentní formy vlády. V kompozici dvoukomorového parlamentu je vláda povolebně ustavována podle majoritní situace ve Sněmovně složeného koaličního seskupení. Stranická koalice se tak podle „anglického vzoru“ dohodne na jméno předsedy vlády, jehož posléze předsedou vlády jmenuje prezident republiky. Následně pak prezident republiky jmenuje na návrh nového premiéra i celou vládu. Vláda předstupuje před Poslaneckou sněmovnu a žádá o vyslovení důvěry. Tento ústavně nezbytný akt má potom pro novou vládu konstitutivní význam. Pro tento model je dále typické, že nejčastějším iniciátorem návrhů zákonů je vláda, jejíž takto legislativně realizovaný volební program je ve Sněmovně vládnoucí politickou většinou hlasováním prosazován. Senát není v zákonodárné oblasti se Sněmovnou rovnocenný, neboť může předtím Sněmovnou schválený návrh zákona „pouze“ této vrátit, přičemž Sněmovna jej může absolutní většinou hlasů potvrdit a tedy prosadit. Podobný typ „veta“ jako Senát má i prezident republiky, přičemž Sněmovna může učinit stejné prosazení zákona. Ústava dovoluje, aby vládě byla vyslovena nedůvěra nebo nevyslovena důvěra, což by v důsledcích znamenalo, že vláda by musela podat demisi. Každopádně, *de constitutione lata*, z hlediska řešení modelu dělby ústavních mocí, je Ústava České republiky jednou ze zdařilých evropsko-kontinentálních variant ústavnosti republikánského typu<sup>5</sup>.

### 3. Charakteristika české parlamentní moci

Moc zákonodárná je představována dvoukomorovým Parlamentem České republiky, tedy ve složení Poslanecké sněmovny a Senátu. Vytváření Senátu bylo v situaci urychlené přípravy ústavního textu na konci roku 1992 velmi rozporuplné, a to jak co do úvah, zdali má vůbec existovat (když zde byla navíc prvorepubliková tradice). Současně stála otázka na řešení, jaké má mít pravomoci a zejména vztah k „první komoře“<sup>6</sup>. Z historického hlediska se projevil i nedostatek přesvědčivých argumentů o činnosti Senátu v období I. Republiky Českoslo-

<sup>4</sup> Je možné ve stejném směru ukázat na obdobu takovéto normativní polylegality ve slovenském ústavním systému, k tomu blíže in: Giba, M. a kol. *Ústavné právo*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2019.

<sup>5</sup> Pregnantní rozbor „dualistických“ modelů ústavní formy vlády podává B. Banaszak, in: BANASZAK, B. *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*. 2. vydání. Warszawa: Wolters Kluwer Oficyna, 2007, s. 473 a násl.

<sup>6</sup> Ostatně, dvoukomorovost budoucího parlamentu byla jedním ze střetových bodů mezi tehdejšími lídry politického života – V. Klausem a M. Zemanem.

venské, jakož i budoucí pozice Senátu v rámci nového modelu parlamentní formy vlády<sup>7</sup>. Věda srovnávacího ústavního práva totiž dokládá, že pravomoci, které mají „druhé komory“ ústavně určeny, mají vztahově ústavně *horizontální* charakter. To znamená, že o některých ústavně věcných otázkách rozhodují samostatně (vůči jiným ústavním orgánům), nebo jsou iniciátory (navrhovateli) řešení, nebo reagují (třeba schvalují) rozhodnutí jiného orgánu. V dělbě moci pak jejich rozhodnutí může mít charakter konstitutivní (kreační, ustavovací), *brzdny* (vetovací, sistační), konzultativní (vyjádření stanoviska i nezávazného), apod. Ve dvoukomorové parlamentní moci nicméně jde hlavně o vztah k „partnerské“ komoře, což v zásadě znamená určitý typ politické konkurence, oponentury, i nezbytné shody, což se projevuje případně i v blokaci rozhodnutí jedné komory komorou druhou<sup>8</sup>.

V ústavní situaci České republiky se *horizontální* ústavní vztahy vycházející z dvoukomorovosti Parlamentu České republiky projevují jak ve vnitřních vztazích parlamentní moci, a to v podobě rozhodnutí tzv. zdvojovacích, kdy například ke schválení ústavního zákona dojde tehdy, když se na stejném textu usnesou obě komory, podobně i shoda na ústavní žalobě na prezidenta republiky, atd. Charakter oponentní má potom vyloženě funkce Senátu v zákonodárném procesu, a tedy jeho možnost vrátit návrh zákona Sněmovně (i s připomínkami)<sup>9</sup>. Tzv. vnější ústavní relace Parlamentu České republiky se pak projevují ústavně nastavenými pravomocemi vůči všem ústavním institucím, tedy ke vládě (zejména její ustavování formou vyjádření důvěry), k prezidentovi republiky (možnost Poslanecké sněmovny přehlasovat veto prezidenta, nebo i výše řečená potenciální ústavní žaloba na prezidenta republiky k Ústavnímu soudu ČR). Senát také schvaluje návrhy prezidenta na jmenování nových soudců Ústavního soudu ČR, když teprve poté je může prezident jmenovat.

Zvláštní pozornost však je ve vztahu k Parlamentu České republiky třeba věnovat jeho zákonodárné pravomoci a tím i zákonodárnému procesu. Již řečená možnost Senátu „pouze“ vrátit návrh zákona Sněmovně z této komory činí v hodnocení odborném i laickém komoru ústavně „slabou“. Komparatistika zná i dvoukomorovost v zákonodárném procesu „rovnocennou“, případně i „dohodovací“ (například v modelu švýcarského federálního parlamentu). V České republice je zákonodárný proces „jednosměrný“, když Sněmovnou schválený návrh zákona (nejčastěji předtím iniciovaných návrhem vlády ČR) postupuje do Se-

<sup>7</sup> K tomu srov. autorův článek „Dvoukomorovost parlamentů v ústavní dělbě moci“, in: KYSELA, J. (ed.) *Dvacet let Senátu Parlamentu České republiky*. Praha: LEGES, 2016, s.89 a násl.

<sup>8</sup> Srov. autor in: *Dvoukomorovost parlamentů...*, tamtéž, s. 90 a násl.

<sup>9</sup> Ústavní základ parlamentarismu České republiky v řadě ústavně založených konotací potvrzuje ideovou inspiraci zkušeností nejen první Republiky Československé, ale i ve vlivu klíčových ústavních modelů historie, kdy všechny tyto systémy byly dvoukomorové: anglický, v USA, francouzský, i poválečný systém Spolkové republiky Německo (v SRN Spolková rada fakticky, nikoliv *expressis verbis* podle Základního zákona). K tomu autor in: *Ústavní právo*. 5.,..., tamtéž, s. 151 a násl.

nátu. A případně po jeho „mírně zbrzděvacím“, tedy *vratném* opatření, jakož i schválení nebo nečinnosti Senátu, postupuje k podpisu Prezidentu republiky (opět s variantou prezidentova veta)<sup>10</sup>. Ústava České republiky zakládá soutěžní demokracii na volné soutěži politických stran (článek 5). Zvláště pak dominance politických stran se projevuje při volbách do Poslanecké sněmovny, kdy kandidovat mohou pouze registrované (státem z hledisek kritérií demokracie aprobované) politické strany. To ostatně potvrzuje kautely moderních demokracií, v nichž jsou politické strany uznány institucemi *státotvornými*. V České republice jde o systém fungující od počátků restaurace ústavní demokracie<sup>11</sup>.

V souvislosti s konceptem moci parlamentní samozřejmě nastupuje v ústavních demokraciích otázka organizace volebního systému, kterou můžeme označit jako systém *volební geografie*<sup>12</sup>. Pro český ústavní systém je takto charakteristické, že obě komory Parlamentu České republiky jsou voleny přímo občany. Přitom se ve volbách do Poslanecké sněmovny užívá varianta *d'Hondtova* systému přidělování mandátů politickým stranám a hnutím, tedy systém tzv. *poměrného zastoupení*. Volebními obvody jsou teritoria krajů a v každém kraji je volen takový počet poslanců (z celkového počtu 200 členů Poslanecké sněmovny) vypočítaný úměrně počtu obyvatel kraje. Politologickým efektem tohoto řešení je skutečnost, že politické strany a hnutí staví v každém kraji tzv. lídry kandidátky, tedy většinou významné řídicí politické činitele těchto stran. Volby senátorů (celkově 81) se konají každé dva roky, kdy se volí třetina senátorů vždy na šesti leté volební období. I když i v Senátu se většinou projevuje politická příslušnost odpovídající stávajícímu politickému systému, jednomandátovost volebních obvodů umožňuje volit i významné osobnosti různého profesionálního zaměření (lékaře, vědce, advokáty, umělce, atd.), tedy senátory tzv. *nezávislé*.

#### 4. Neexistující celostátní referendum jako „spící“ ústavní dilema České republiky

Zvláštním vývojem prochází již od podzimu roku 1992, kdy postupně kulminovaly politické diskuze o konceptu nového ústavního zřízení České republiky, otázka založení přímé demokracie v podobě celostátního referenda<sup>13</sup>. Od po-

<sup>10</sup> Kdysi prezident V. Klaus „vymyslel“ i variantu politicky protestního charakteru, zákonem se prostě nezabývat, ignorovat jej. To lze historicky přičíst určitému způsobu pohrdání Ústavou.

<sup>11</sup> Politické strany jsou na základě přijatých zákonů ze státního rozpočtu „odměňovány“ za volební výsledky. Na základě procentních výsledků voleb tak získávají nejen finanční prostředky pro stranu jako takovou, ale třeba například tzv. „příspěvky na mandáty“.

<sup>12</sup> Je v tom směru třeba připomenout zcela originální komparativní monografii G. Sartori „*Srovnávací ústavní inženýrství*“ (vydáno: Praha, SLON, 2011).

<sup>13</sup> Česká republika upravila podobu místního a krajského referenda, a to ve dvou zvláštních zákonech. Tzv. místní referendum (do místních zastupitelstev) bylo v uplynulých 30 letech občas

čátku se diskuse o celostátním referendu stala otázkou spíše politickou než ústavněprávní, neboť kompromisní diskuse z prosince 1992 vyústila v takové ústavní řešení (spíše východisko), kdy platná ústavní úprava (článek 2 odst. 2 Ústavy ČR) pouze konstatuje nutnost přijetí formy ústavního zákona k případnému zavedení tohoto institutu na celostátní úrovni. Ústavodárce tak nestanovil žádná kritéria pro eventuální budoucí právní úpravu a ani důvody, které by vyhlášení referenda podmiňovaly. Z ústavněprávního hlediska je přímá demokracie, jak známo, zásadní možností obywatelstva se podílet na státní moci a v celostátním měřítku. Je pak tak zásadním rozhodováním, kdy v podstatě „nahrazuje“ parlament<sup>14</sup>. Z politického hlediska tedy není nutnou a nepostradatelnou součástí českého ústavního systému. A vzhledem k tomu, že se v posledním období významným cílem jedné z parlamentních politických stran (tzv. Strana přímé demokracie, navíc v současnosti v opozici), určité motivace jej v budoucnosti zavést tak narážejí na politický odpor vládních stran.

Nicméně, i postmoderní demokracie akcentují účelovost přímé demokracie pouze jako funkčně doplňkového způsobu rozhodování lidu *ad hoc*, kdy je vyhodnocen „hlas lidu“ jako vrcholná ústavní legitimita demokratického prostředí (v současnosti typicky o nejvýznamnějších mezinárodních smlouvách, vstoupení nebo vystupování do/z mezinárodních organizací, dále zejména ve vztahu k systému Evropské unie, přijímání či změnách ústav apod.). Referendum může být také „pojistkou“, kdy parlament není schopen rozhodovat, nebo se chce „zbavit“ odpovědnosti za rozhodování. Ve většině moderních ústav jsou také dány okruhy otázek, v nichž je výkon státní moci svěřen přímo všelidovému hlasování, stejně tak i procedura iniciace referenda, jsou zakotveny i jeho účinky a důsledky<sup>15</sup>. Předmětem referenda může být pouze většinou vyjádření názoru na předloženou otázku s očekávanou formou odpovědi „ano“ či „ne“. Přitom záleží tak na formulaci otázky (což případně může vést k účelovosti zaměření referenda, zjevně vyjádřenému či nevyjádřenému populismu atd.). Referendum může mít taktéž různou „právní sílu“, a to jako formu pouze konzultativní, de- cizní rozhodovací nebo dokonce s ústavodárnými účinky<sup>16</sup>.

---

užíváno, frekvenčně v počátcích nejvíce v otázkách rozdělování (oddělování) obcí, v současnosti pak zejména při zakazování podnikání v hazardních hrách (např. kasina) na území obcí nebo měst (v Praze i městských částí), ale i v jiných otázkách místního významu.

<sup>14</sup> V České republice bylo celostátní referendum doposud použito jedinou, a to právě na základě zvlášť k tomu přijatého ústavního zákona (*ad hoc*), a sice v roce 2003 k rozhodnutí republiky vstoupit do smluvního systému Evropské unie. Parametry potřebné účasti obywatelstva na tomto rozhodování nebyly nijak vymezeny minimální hranicí, takže (při jakékoliv účasti) rozhodoval nadpoloviční počet souhlasných hlasů.

<sup>15</sup> Ke slovenské ústavní a právní úpravě viz A. Krunková, in: OROSZ, L. a kol. *Ústavný systém Slovenskej republiky (doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy)*. Košice: UPJŠ, s. 175 a násl.

<sup>16</sup> K tomu R. Rychetský, in: RYCHETSKÝ, P., LANGÁŠEK, T., HERC, T., MLSNA, P. a kol. *Ústava České republiky, ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 15.

## 5. Moc prezidentská v Ústavě ČR *de iure* a *de facto*, tedy i v reálném politickém systému

Česká republika představuje v Evropě osobitý systém parlamentní formy vlády, což se propojuje i se zvláštnostmi postavení a pravomocí prezidenta republiky. Lze konstatovat i hypotézu v tom směru, že v tomto systému dělby ústavních mocí má prezident republiky komparativně výjimečné postavení. Navíc skutečnost, že byl změněn i způsob jeho ustavování formou přímé volby občany, umožňuje konstatovat, že se jedná *sui generis* o „moc prezidentskou“<sup>17</sup>. Na jedné straně je totiž pod mocí výkonnou upravena instituce s přídomkem jako „hlava státu“, což se v parlamentní formách vlády anglického tzv. Westminsterského typu koncepčně neztotožňuje. Současně je ale upravena „neodpovědnost“ hlavy státu, spolupodpis vlády pod výkon některých jeho rozhodnutí, a ještě k tomu možnost podat na prezidenta republiky k Ústavnímu soudu ČR ústavní žalobu Senátu (se souhlasem Poslanecké sněmovny), a to kvůli „zásadním porušením ústavního pořádku (České republiky).

Prezident republiky je v zásadě ústavním činitelem, tedy stojícím mimo moci výkonné, a to už také proto, že je jeho výsostnou pravomocí vládu a předtím jejího předsedu jmenovat. Disponuje několika zcela samostatnými pravomocemi, z nichž zřejmě za ústavně „nejsilnější“ nutno považovat jeho exkluzivitu v otázce jmenování guvernéra České národní banky a členů její Bankovní rady<sup>18</sup>. V komparaci s jinými ústavními systémy (světa) i za zcela mimořádné je nutno považovat samostatnost prezidenta ČR při jmenování předsedů a místopředsedů Nejvyššího soudu ČR a Ústavního soudu ČR. V takzvaných pravomocích *kontrasignovaných*, kde jsou jeho rozhodnutí spolupodepisována předsedou vlády nebo jejím ministrem, funguje několik verzí součinnosti s vládou. Soudce obecných soudů tak jmenuje na návrh ministra spravedlnosti. Návrhy na jmenování a povyšování generálů (vojska, policie, vězeňské stráže, Hasičského záchranného sboru a „tajných“ státních služeb) mu zpracovává vládní státní aparát a navrhuje tak vláda ČR. Návrhy na jmenování profesorů univerzit a vysokých škol mu předkládá ministr školství, který tak finalizuje návrhy vědeckých rad univerzit a vysokých škol, stejně tak jmenování rektorů těchto institucí. V kombinaci se zavedenou přímou volbou prezidenta se tím potenciálně zavádí i určitý typ

<sup>17</sup> Je třeba připomenout, že ústavodárce vložil ústavní úpravu instituce prezidenta do rámce hlavy 3., která je nazvána jako „moc výkonná“. Tento teoretický *lapsus* má samozřejmě souvislost s přílišným vlivem ústavního systému USA, kde právě prezident moc výkonnou koncentruje a zosobňuje v individuální osobě.

<sup>18</sup> Česká národní banka je nezávislou, samostatně v Ústavě stojící institucí, a to s ústavním posláním „garanta cenové a měnové stability“. Tím se stává potenciálním soupeřem vládní hospodářské politiky, která je naopak politikou účelovou a proměnnou (ČNB tedy jako moc tzv. bankovní).

politické „*kohabitace*“ francouzského typu<sup>19</sup>. Tato akcelerace prezidentské úřadu je pak ještě zřetelnější tam, kde je prezident reálně zodpovědný v rozhodování o suverenitě státu, což se ještě zesiluje v době tzv. mimořádných stavů země podle ústavního zákona o bezpečnosti České republiky<sup>20</sup>.

Prezident České republiky vstupuje i do zákonodárního procesu, kdy jeho předpokládaný a obvyklý podpis pod parlamentními komorami postupně schválený zákon může pomocí „pozastavovacího“ veta vrátit Sněmovně ke znovu projednání s možností jej absolutní většinou schválit. V konečném důsledku je však názor prezidenta potenciálně oponentním zejména ke vládní politice, kdy vláda nejčastěji iniciuje návrhy zákonů jako realizaci vládního programu. Totiž, jestliže příslušný odborný legislativní útvar Kanceláře prezidenta republiky je nucen jemu předložený návrh zákona posoudit a navrhnout prezidentovi stanovisko k jeho politickému rozhodnutí, jedná se o přípravu v tomto legislativním procesu o pořadově třetí legislativní a i politicko-mocenské rozhodnutí o budoucí právní úpravě<sup>21</sup>.

Z výše uvedeného vyplývá, že se jedná o kombinaci pozice prezidenta jako hlavy státu a současně jako i částečně součinitelské složky typu výkonné moci, včetně pravomocí zcela samostatných. A to vše spojeno s přímou volbou, včetně rigidní (těžko odhlasovatelné oběma komorami) možnosti vyvolat odpovědnost prezidenta s následkem sankční ztráty jeho mandátu, upevnilo prvky typu moci prezidentské. Tento systém je schopen vést k vytvoření politicko-konkurenční exekutivy vůči Parlamentu, vládě, vybraným ministerským resortům, a to těm mimořádně mocensky vybaveným (obranu, zahraničí, vnitra, spravedlnosti), nebo ve vztahu k vládní mezinárodní politice, evropské politice a vztahu k Evropské unii.

## 6. Moc výkonná (vládní)

Z hlediska způsobu ustavování vlády zvolil ústavodárce dvouetapové řešení, kdy nejprve prezident republiky jmenuje v souladu povolebními koaličními ujednáními předsedu vlády a poté na jeho návrh i celou vládu. Tento model podobný verzi německé tzv. kancléřské demokracie je tedy kombinován i anglickým tzv.

---

<sup>19</sup> Na rozdíl od francouzského ústavního systému mu však ústavní systém nepodřazuje vládu ČR v její výkonné odpovědné doméně.

<sup>20</sup> Ačkoliv je prezident republiky vrchním velitelem ozbrojených sil, vyhlášení válečného stavu, stavu ohrožení státu, ani stavu nouzového, mu nepřísluší, ale prezident republiky nařizuje a zrušuje mobilizaci ozbrojených sil mobilizační výzvou na návrh vlády ČR (srov. § 23 odst. 4 zákona č. 585/2004/Sb.).

<sup>21</sup> Není od věci v tomto směru poněkud eufemisticky spekulovat, zdali tento způsob zařazení prezidenta republiky do zákonodárního procesu z něho nečiní tzv. *třetí komoru* parlamentu (když se to jinak až „hanlivě“ přičítá Ústavnímu soudu ČR, když na návrh přezkoumává žalobně napadený zákon pro údajné neshody s ústavním pořádkem).



*leadershipem*, neboť se zvyklostně reflektuje na výsledky voleb a z hlediska premiérského postu tak na jméno lídra vítězné politické strany<sup>22</sup>. Tento model dvouetapového ustavování vlády vede k takovému efektu, kdy předseda vlády si významně osobuje určovat směry vnitřní a zahraniční politiky, hodnotit ministry, přičemž nemá přímý dosah na ministry stran koaličních. Členové vlády jsou vesměs nebo většinou poslanci a většinou především vedoucí představitelé politických stran. Musejí tak pracovní čas dělit mezi řízené resorty a předpokládanou častou účast na každé schůzi Poslanecké sněmovny. I ve vztahu k vládě a uvedené zvyklostní situaci se trvale politicky diskutuje o zavedení tzv. *klouzavého mandátu*. To by znamenalo, že poslanci, který byl jmenován ministrem se pozastavuje výkon funkce poslance, přičemž na jeho místo tak nastupuje náhradník z kandidátní listiny té politické strany, která byla uplatněna právě v předcházejících volbách.

## 7. Potenciální moc kontrolní, její roztříštěnost i funkční dilemata jejího reálného fungování v České republice

Ústavní systémy současných evropských kontinentálních ústavních demokracií zařadily do systémové skladby orgánů státní moci řadu většinou nových ústavních institucí, vybavených určitou pozicí nezávislosti, a hlavně také kontrolními funkcemi vůči jiným ústavním institucím horizontální skladby dělby moci. Jedná se zejména o tyto instituce: 1) specializované ústavní soudnictví (s potenciální kontrolní funkcí vůči parlamentu spočívající v přezkumu souladnosti zákonů s normami ústavními), 2) nezávislé a samostatně stojící centrální banky státu (zajišťujícími stabilitu měny a cen), 3) nejvyšší rady soudnictví garantující systémovou nezávislost soudní moci, 4) orgány kontroly hospodaření se státním rozpočtem typu původních historických „účetních dvorů“, a 5) orgány typu veřejného ochránce práv občanů (podle historického vzoru švédského *ombudsmána*). V tom smyslu lze hovořit o modernizaci ústavní státnosti<sup>23</sup>. K uvedenému segmentu státní moci náleží i tzv. rady pro rozhlasové a televizní vysílání, které chrání nezávislost (neutralitu) a objektivitu těchto státních sdělovacích prostředků rozhlasového a televizního vysílání (tedy Český rozhlas a Česká televize). Přezkumné a kontrolní pravomoci má i rozvinuté a specializované správní soudnictví, jehož činnost potenciálně dopadá právě na státní správu a jiné složky veřejné správy. Z typů tzv. vnější kontroly jako kontroly na základě zákonů organizované státem vůči soukromým subjektům lze jmenovat finanční kontrolu,

<sup>22</sup> I zkušenost České republiky, že tento usus se nemusí naplnit, když vítězná strana nezíská partnerské strany do koalice. To se před mnoha lety nezdařilo ve volbách vítězné straně sociálně demokratické.

<sup>23</sup> K tomu autor in: KLÍMA, K. *Ústavní právo srovnávací*. Praha: Metropolitan Univerzity Prague Press, Wolters Kluwer, ČR, 2020, s. 100 a násl.

bankovní dozor a nesčetné druhy inspekčních kontrolních orgánů. Zejména u orgánů nezávislého ústavně kontrolního typu (výše v odstavci srov. pod body 1. až 5.). Zde v kontextu se stanovenými hypotézami sledujeme realizaci dopadu kontrolní funkce státu na orgány moci výkonné, tedy vládu, ministerstva, celý „pyramidálně“ a odvětvově organizovaný systém státní správy, včetně úředních orgánů v rámci systému územní samosprávy. To znamená ve vztahu k veřejnoprávním institucím, kde se vliv politiky i účelového ovlivňování, včetně nebezpečí koruptivního typu, může nejzřetelněji projevat.

Při výběru kontrolních institucí tak v Ústavě České republiky lze především poukázat na zakotvení Nejvyššího kontrolního úřadu pověřeného kontrolou hospodaření se státním rozpočtem především ministerstvy a jinými státními institucemi. Dopad této kontroly tak směřuje na hlavního „konzumenta“ státního rozpočtu, jímž je stát. Úřad by tak měl naplňovat kontrolní funkci odpovědnostního charakteru (odpovědnost tzv. finančně-rozpočtovou). Nejvyšší kontrolní úřad potenciálně disponuje nebývalou mocí spočívající i ve finančně sankčních důsledcích svých kontrol. Nicméně, jestliže Sněmovna pouze „bere na vědomí“ zprávy NKÚ, přičemž nejsou stanoveny odpovědnostní důsledky kontrolních zjištění, nemůže nastupovat odpovědnost politická. Ta by totiž musela v důsledcích dopadat především na vrcholného činitele příslušného ministerstva nebo jiného státního úřadu. Nejvyšší kontrolní úřad je tak sice nezávislým, ale politická transparence a politická důsledková efektivita jeho kontrolních činností je téměř nulová.

V jistém smyslu lze dále kriticky komparativně zhodnotit postavení i efektivitu činnosti Veřejného ochránce práv<sup>24</sup>. Klasicky je zákonem pověřen řešit stížnosti osob na chování orgánů veřejné správy (s vyloučením jeho dopadu na soudnictví). Tak jako jinde i v České republice podává správy parlamentu (zde Poslanecké sněmovně). Tím se také v činnosti ombudsmanů potvrzuje jejich ústavněprávní charakter, což v řadě ústavních systémů odůvodnilo jejich zařazení do ústavního textu jako ústavní instituci. V politickém povědomí českých vládnoucích politických struktur se však instituce Veřejného ochránce práv soustřeďuje pouze na jeho úlohu jako zprostředkovatele individuálních potíží a kolizí v konfliktech s konkrétními orgány veřejné správy. Zcela výběrově z řady institucí kontrolního charakteru je tak třeba velmi kriticky zhodnotit právě jeho určitou odtržitost od řešení odpovědnosti moci výkonné v ústavním systému České republiky. I přesto, že jeho zřízení a zařazení do českého veřejnoprávního systému zcela odpovídá evropskému standardu multiplikace ústavně kontrolních institucí. Jeho stěžejní úlohou je totiž v kolizních situacích potažmo ochrana lidských práv a svobod v komunikaci fyzických osob s orgány státní správy čili v těch re-

<sup>24</sup> V terminologické následnosti s jeho historickým švédským vzorem ve společenském mediálním i odborném „slangu“ zvaný ombudsmanem.

lacích, kdy občané jsou vystaveni rozhodování institucí jim zejména předpisy administrativního práva nadřazených<sup>25</sup>.

## 8. Nezávislost soudní moci a „slabé“ systémové garance její realizace

Posuzujeme-li ústavní systém České republiky z hledisek systémových, pak směřujeme k moci soudní a jejím hlavním ústavním kautelám. Jaký je tedy zřejmě stěžejní problém současnosti vztahující se k pojetí nezávislosti moci soudní? Soudní moc je sice mocenským systémem ústavně odděleným od moci zákonodárné<sup>26</sup>, ale zákonné provedení soudní soustavy hmotněprávní i procesněprávní namnoze český soudní systém spojuje s mocí výkonnou, s vládou a ministerstvem spravedlnosti. Zejména se to týká rozpočtové správy soudnictví, exkluzivity finálního výběru kandidátů na soudce, výkonnostní kontroly efektivity činnosti soudců ministerstvem spravedlnosti, možnosti podání stížnosti pro porušení zákona ministrem spravedlnosti. I když samozřejmě státní a rozpočet a hospodaření s ním je navždy existenčním základem a soudní moc jistou míru ekonomické a finanční ingerence státní správy musí snášet, je třeba ústavní systém nastavit tak, aby zřetelná mez oddělenosti moci soudní byla funkčně efektivní a pro soudní moc dostatečně ochranná před systémovými politickými vlivy. Lze tak těžko akceptovat, že ministr spravedlnosti může dát podnět ke kárnému řízení se soudcem a na základě jeho výsledků jej zbavovat mandátu. Ústavodárce také bezdůvodně zařadil do rámce výkonné moci i instituci státního zastupitelství (české „prokuratury“), což spolu se zásadním vztahem ministra spravedlnosti vůči postavení Nejvyššího státního zástupce i jeho vlivem na jmenování funkcionářů této struktury, vytváří významným systémový *lapsus* vůči stěžejnímu principu nezávislosti systémové.

V kontextu s kritickým přístupem k faktické propojenosti české soudní soustavy s mocí vládní a výkonnou je nutno znovu připomenout standardní řešení nezávislosti soudní moci v mnoha evropských státech systému Rady Evropy, a sice instituci tzv. nejvyšších rad soudnictví. Právní úprava soudní moci založená modelem z roku 1993 však navazuje na řešení, které má ideové počátky v bývalém Rakousku-Uhersku, kdy správa výkonu spravedlnosti byla svěřena ministerstvu spravedlnosti a byla tak charakteristická jako úřednický kultivovaná (byro-

<sup>25</sup> Dosah dozorové, kontrolní i zásahové činnosti Veřejného ochránce práv je samozřejmě podstatně širší, neboť ex offio na základě stížností i z vlastní iniciativy může vstoupit do útvarů vězeňské soustavy, školních internátů, ústavů péče o děti a mládež, ústavů péče o seniory, jiných typů nedobrovolné i dobrovolné skupinové koncentrace lidí apod.

<sup>26</sup> Formální struktura textu Ústavy České republiky je titulárně poplatná teoretickému „školskému“ vidění „dělby moci“, a to v podobě nápisů hlav Ústavy jako: moc zákonodárná, moc výkonná a moc soudní.

kratická) správa resortního typu<sup>27</sup>. Ústavní systém demokratické I. Republiky Československé byl sice významně ovlivněn tehdejšími modely anglickým, francouzským a také ústavností USA, ale soudní soustava a její spravování si v Československu zachovaly organizační kontinuity s předchozí monarchií. Posléze, ústavní režim Československa v letech 1948 až 1989 politicky deklasovaný režimem vedoucí úlohy jedné strany tak logicky a očekávaně akceptoval předchozí modely, kdy ministr může v zájmu unifikované centrální stranické politiky zasahovat zejména do personalistiky soudů a soudce tak kádrovat i ovlivňovat. O koncepční užitečnosti orgánu typu nejvyšší rady soudnictví v současnosti tak autor nepochybuje<sup>28</sup>. O důvodech trvalého politického odporu k této instituci v České republice lze samozřejmě spekulovat, ale autor se kloní k té úvaze, že politické strany by zavedením této instituce mohly ztratit významný vliv na soudní moc, a je jedno, která z nich povolebně tuto moc získá.

## 9. Garance realizace principů nezávislosti územní samosprávy v České republice

Ústava České republiky upravuje systém územní samosprávy v samostatné hlavě VII. jejího textu. Pojetí veřejnoprávní samosprávnosti nijak nedefinuje, nicméně lze konstatovat, že tento systém s jeho funkcemi náleží do skupiny stěžejních kautel Ústavy jako „podstatné náležitosti demokratického právního státu“ (srov. článek 9, odst. 2 Ústavy). Ústavní text však předpokládá, že bude (a je) realizován běžnými zákony, což otevírá možnosti moci parlamentní, jakož i případné aktivistní pozici moci vládní (včetně ministerstva vnitra, které má na starosti řízení civilního úseku státní správy a veřejnoprávní samosprávy) prováděcí legislativní charakter systému územní samosprávy ovlivňovat. Ústavně-právní místo principu územní samosprávy tak postupně naformuloval a významně právě zvýraznil Ústavní soud ve své judikatuře<sup>29</sup>. Územní struktura krajského zřízení pak vychází přímo z ústavního zákona o krajích<sup>30</sup>. Z takto norma-

<sup>27</sup> Do tohoto systému byl například již v roce 1875 vložen nejvyšší správní soud.

<sup>28</sup> A také často tuto užitečnost odborně pro Českou republiku dokládá, srov. k tomu například in: *Ústavní právo srovnávací, ..., s.264.*

<sup>29</sup> To se efektivně a výrazně projevilo v celé „šňůře“ rozsudků v letech 2011 až 2015, když Ústavní soud ČR posuzoval shodu několika obecně závazných vyhlášek městských zastupitelstev měst Chrástava, Františkovy Lázně a Kladno. Jejich zrušení mu navrholo ministerstvo vnitra s ohledem na podezření, že odporují ústavnímu pořádku. Předmětově se jednalo o otázku vyloučení tzv. hazardního podnikání z teritoria obce (či města).

<sup>30</sup> Obsah tohoto v podstatě velmi lakonického ústavního zákona jednak pojmenovává jednotlivé kraje a současně k nim i přiřazuje názvy okresů, které je tvoří. Tak například, kraj Karlovarský tvoří okresy Cheb, Sokolov a Karlovy Vary. Názvy krajů většinou sledují název krajské metropole (Kraj Plzeňský), výjimečně název regionu (kraje Středočeský, Jihomoravský), historicko-etnických souvislostí (kraj Moravskoslezský), nebo také přirozeného historického pojetí teritoria (kraj Vysočina).

tivně roztržštěné právní úpravy tak zjistíme, že systém územní samosprávy je dvoustupňový tvořený obcemi (a městy) na stupni prvním a kraji (a Hlavním městem Prahou) na stupni druhém.

V Ústavě není vůbec nastaven vertikální funkční vztah mezi centrální mocí a systémem územní samosprávy, což v souvislosti s tím, že územní samospráva je složkou veřejnoprávní správy republiky (i když nejde o „moc státní“), otevírá možnost (a nutnost) legislativní expanze moci zákonodárné (prostřednictvím zákonů) a moci vládní<sup>31</sup>. Koncepce k Ústavě prováděcích „organických“ zákonů, týkající se věcné působnosti zastupitelstev územní samosprávy, je postavena na kombinaci tzv. *samostatné* působnosti a tzv. *přenesené* působnosti. V těchto termínech zákony dokonce navazují na pojetí obecního zřízení tak jak kdysi vycházelo ze zákona o obcích rakouského mocnářství z roku 1862 (!). Rozsah tzv. samostatné působnosti je vymezen vyjmenováním oblastí společenského života, v nichž mohou zastupitelstva vydávat vlastní obecně závazné vyhlášky. A z hlediska věcné působnosti, to znamená, v jakých záležitostech skutečně nemohou (nebo nesmějí) rozhodovat, se pak nalézá v pozitivně právní úpravě tzv. přenesené působnosti. Tato úprava je potom zjišťována v rozsáhlém počtu dílčích zákonů zejména resortního charakteru<sup>32</sup>. V této oblasti jsou tak obce, města a kraje „prodlouženou rukou“ státní, tedy převážně ministerské, administrativy. Charakter i obsah tzv. přenesené působnosti je tak schopen odrážet i v té době dominující vládní politiku, což se může projevat v obsahu na zákony navazujících nařízení vlády, jakož i v obsahu vyhlášek resortních ministerstev.

## 10. Některé dedukce k hodnocení ústavní reality České republiky *de facto*

Ústava jako konstitutivní a pro dělbu moci zásadní regulativní dokument je funkčně založena tak, aby byla realizována a svými pravidly vytvářela prostor pro fungování státní moci a ústavní demokracie. V historicko-filozofickém kontextu odkazů iniciátorů idejí *společenské smlouvy*, kteří predikci dělby moci vedli spíše k možné institucionální konstrukci nezbytné „trojdělby“<sup>33</sup>, přistupuje v 19. sto-

<sup>31</sup> K Ústavě tzv. organickými zákony jsou tak zákon o obcích (obecní zřízení), zákon a krajích (krajské zřízení), jakož i zákon o Hlavním městě Praze. Svoji obsahově konstitutivní materií tak tyto zákony představují ústavní normy *sui generis*.

<sup>32</sup> Zcela výběrově tak lze uvést zákony o dopravě, ochrany zdraví, ochrany životního prostředí, sociální péče a sociálního zabezpečení, zákony daňové, dále stavebního řízení či územního plánování se se týkající, zákony o vodách, lesích a půdě, zákony týkající se odpadového hospodářství apod.

<sup>33</sup> Srov. k tomu autor ve knize rozhovorů aneb k ústavě s pokorou, in: Růžička, V., Klíma, K.: *Ústavy a jejich hodnotové rámce na křižovatce dějin aneb, k ústavám vždy s pokorou*. Praha: LEGES, 2023.

letí v USA a Anglii potenciálně další perspektivní quasi ústavní fenomén, a sice politické strany<sup>34</sup>. Ústavnost se historicky počínaje prvními anglickými ústavními dokumenty, přijetím Ústavy USA v roce 1787 a v mnoha periodické ústavním vývoji Francie počínaje vyhlášením Deklarace práv člověka a občana, vyvíjela relativně pomalu, což záviselo na úspěších liberálních revolucí, i v následných zvraťtech, postupné dekolonizaci světa, i časté totalitizaci nově vzniklých států (zejména v Africe a Latinské Americe). Politické i humanitární trauma 20. století pak představují jak I. a II. světové válka, tak i politicko-ideologická destrukce klasické ústavnosti v politicko-totalitárních systémech vládnutí jedné politické strany<sup>35</sup>. Politické strany se sice v moderní době konstituují teprve v 19. století, ale až jisté legislativní uznání politické strany jako státotvorného subjektu v Evropě znamená ve Spolkové republice Německo přijetí zákona o politických stranách v roce 1967. Ústavní princip soutěžní demokracie tak vychází z uznání regulérních politických stran jako *státotvorných* subjektů ústavněprávního charakteru v systému zastupitelské demokracie. V ústavním systému České republiky se to projevuje v té skutečnosti, že do periodických voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky se mohou přihlásit pouze politické strany nebo politická hnutí řádně registrované ministerstvem vnitra České republiky.

Na základě právní úpravy volebního systému a právní úpravy politických stran se tak vytváří určitý stranicko-politický systém, a to včetně jeho někdy nepředvídatelné proměnlivosti. I když tuto otázku ponecháme k řešení politologům, dostáváme se k problému případného vlivu latentní politiky na faktickou dělbu moci a tím i na formu vlády. Tím také ale hledáme odpověď na otázku, zdali stranicko-politická soutěž nemění právě formu vlády *de facto*. Každopádně tím zkoumáme povahu realizace té skutečnosti, která znamená soužití (*kohabitaci*), spojení, propojení i kombinaci několika ústavních principů: formy vlády, pluralismu politických stran, garantovaného politického sdružování, soutěžní demokracie a svobodných voleb.

Jaký má tedy vliv povolebně v parlamentu formátovaný politický systém na ústavní konstrukci dnes již „čtvero-dělby“ moci, když bere v potaz skutečnost současné moderní ústavní demokracie, že se dá vyčlenit jako zásada vzájemné ústavní kontroly i moc kontrolní spočívající v podobě i specializovaných ústavně kontrolních orgánů<sup>36</sup>. Posuzujeme-li konkrétně Českou republiku, pak v podstatě

---

<sup>34</sup> Vycházíme z té teoretické premisy, podle níž se politické strany vytvářejí jako společensko-politický fenomén demokratického vládnutí, jež má ve vývoji demokratických systémů zásadní úlohu ve svobodné politické soutěži, která zásadně v pravidelných periodách úsilím směřuje k obsazení parlamentu. Na základě ústavní zvyklosti anglického typu, tzv. – leadership pak ve volbách vítězná strana (respektive koalice seskupení stran) získává „nárok“ na jmenování premiéra a sestavení vlády, k tomu autor in: Klíma, K. *Teorie veřejné moci (vládnutí)*. Praha: Wolters Kluwer, ČR, 2016, s. 118 a násl.

<sup>35</sup> Ke kategorizace totalitárních systémů viz autor in: *ibidem*, s.40 a násl.

<sup>36</sup> Týká se to zejména již v historii známých účetních dvorů, nyní nejvyšších kontrolních úřadů, dále ombudsmanů (veřejných ochránců práv občanů) a samozřejmě zásadní kontrolní funkci mají jak správní, tak ústavní soudnictví.

sleduje zkušenost současných euro-kontinentálních a euro skandinávských ústavních systémů v tom směru, že původní předpokládané zásadní dělení moci mezi mocí zákonodárnou a výkonnou sice ponechává zásadní pravomoci zákonodárnou a výkonnou každému z těchto subjektů, nicméně moc výkonná (vláda a ministerstva jsou ústavně vybaveny podzákonnou normotvorbou). V České republice to lze doložit na tom, že k vydání nařízení vlády jako k zákonům prováděcího legislativního aktu vyžaduje pouze adekvátní obecné (nikoliv předmětově konkretizační věcné) zmocnění určitým zákonem. Vládě to tak regulérně umožňuje konkretizovat záměry povolební programové politiky v podstatě *dekretálního* charakteru. Politologický povolební efekt soutěže politických stran má však pro ústavní dělbu moci ještě zásadnější důsledky. Politické strany totiž tradičně vytvářejí tzv. koaliční většinu, která umožní vládu ustavit, ovlivňovat i „chránit“. Ve shodě s J. Kudrnou tak lze tvrdit, že Parlament „není pouhým zákonodárným sborem“, ale jako orgán reprezentace plní „tomu více adekvátních funkcí spočívajících ve zprostředkování legitimacy dalším ústavním orgánům“<sup>37</sup>.

Při posuzování vývoje stranicko-politického systému České republiky a jeho vlivu na realizaci konstrukce ústavní dělby moci je třeba zhodnotit tuto relativně výsočnou politologickou otázku v jejích periodických obvyklostech i novostech. Co se zdá být proměnlivé je vznik a zánik řady stran i politických hnutí, které vznikly, dostaly se do parlamentu a po čase zanikly (Občanská demokratická aliance, Věci veřejné, Unie svobody atd.) nebo se odštěpily (TOP 09), nebo do Poslanecké sněmovny se již nedostaly (Česká strana sociálně demokratická, KSČM). To by tak ústavněprávní pohled nemuselo vyžadovat, nicméně – z hlediska politologického se ustálila situace v tom směru, že vzhledem k relativní roztržitosti českého stranicko-politického systému nelze doposud hovořit o tak suverénním volebním vítězi, který by získal alespoň 30 procent volebních hlasů, což v kombinaci s faktorem, podle něhož přes pětiprocentní uzavírací klauzuli, kterou přesáhne pět a více stran, nezbyvá než zakládat (dohodnout) koalici<sup>38</sup>. Funkční efekt tohoto postupu tedy znamená, že tradiční konfrontace mezi mocí zákonodárnou a výkonnou se v Poslanecké sněmovně soustřeďuje na střetnutí mezi většinovou poslaneckou koalicí a menšinovou poslaneckou opozicí (která však nemusí být akčně jednotná), tedy mezi dvěma „bloky“ - strany ve Sněmovně opoziční *versus* vláda. A tím i přichází ústavněprávní souvislost právě ve vztahu k exkluzivní funkci, již Parlament České republiky má, a v níž Poslanecká sněmovna ústavně dominuje, a sice zákonodárný proces. Případné rozhodování sporů mezi výše uvedenými bloky se totiž potenciálně přenáší na půdu Ústavního soudu ČR jako žalobní návrh na bázi (posléze konstruovaného) návrhu na zrušení zákona pro jeho (možnou) protiústavnost.

<sup>37</sup> K tomu J. Kudrna ve článku „K některým otázkám dělby moci v platné Ústavě České republiky“, in: *Ústava ČR – vznik, vývoj a perspektivy*, ..., tamtéž, s. 232.

<sup>38</sup> V současné době (podzim 2023) je to koalice tzv. SPOLU v kompozici pěti stran a hnutí, se současným personálním podílem na vládě České republiky.

Vláda na základě zvyklostí parlamentního systému moderuje (obsahově naplňuje) zákonodárnou iniciativu, včetně obsahové proměnnosti nových zákonů. Koaliční dohodovou politikou (koordinací programových akcí lídry většinového seskupení) je jakýkoliv vládní návrh zákona majoritně prosazován v hlasování ve Sněmovně. A vzhledem k provázanosti stranického managementu několika stran s řídicí vládní strukturou se realizace stranických programů prosazuje směrem od vlády k politickým klubům stran ve Sněmovně, jakož i sněmovním výborům. Vzhledem k ústavní dominanci Sněmovny v zákonodárném procesu se návrh zákona poslanecké většině podaří prosadit i tzv. absolutní většinou hlasů (nejméně 101), a to i v situaci, že se zákon Sněmovně vrátí ze Senátu či i od prezidenta.

Je třeba se ještě zastavit u otázky ústavně založené odpovědnosti vlády vůči Poslanecké sněmovně čili v zásadě podstaty tzv. parlamentní formy vlády. Jde totiž o to, zdali právě vlivem funkčního propojování ústavně nastavené dělby moci a fungování soutěžní demokracie nedochází k faktické blokaci vztahu „odpovědnosti vlády vůči parlamentu“. Předně, interpretační a precedenční činnost Ústavního soudu je třeba chápat jako ochranu samotného parlamentarismu před účelovostí činnosti politických stran, a nikoliv „pouze“ jako řešení politických incidentů. Ale, faktická mocenská „dvoublokovost“ je schopna vyřadit užití ústavního mechanismu *vyshlovení nedůvěry vládě* (když tento odpovědnostní postup opozice vyvolá), nebo *nevyslovení důvěry vládě* (když o to Sněmovnu požádá samotná většinová koalice). Ústava totiž zakládá stěžejní kontrolní funkci Sněmovny vůči vládě právě na konceptu *demisních* následků uvedených procesních opatření. Kontrolní činnost Sněmovny se samozřejmě realizuje i jinak, a to i akcemi opozice ve vnitřním strukturálním režimu Sněmovny, ale opozice nemá fakticky možnost „sesadit“ vládu. A tím se dostáváme k otázce: jde ještě ve faktickém ústavním životě o ústavní dělbu moci tvořenou jakousi funkční konkurencí těch známých (původně filozofy předvídaných) tří mocí? Dovedeno do dalších důsledkových konsekvencí, nedochází tím i k určitému politicko–mocenskému, a případně dobově „pohyblivému“ co do intenzity, splývání moci výkonné se zákonodárnou? A jestliže si případně připustíme odpověď na tuto otázku jako pozitivní, pak může být získána i pochybnost v tom směru, zdali jde ještě o *parlamentní formu vlády*. Navíc, vliv výkonné vládní a ministerské moci proniká jak legislativně, tak politicky do moci samosprávné čili relativizuje i podstatu a význam územní samosprávy. Zcela logicky i přirozeně ovlivňuje rozpočtovou politikou soudnictví, do kterého (v České republice) zasahuje i personalisticky. Ke zmírnění případných příkrých odpovědí na uvedené otázky lze ještě předložit jiná kritéria posuzování: jde v ústavních demokraciích o vývoj přirozený, evoluční, předvídatelný? Nebo, vzhledem k proměnnosti povolební výsledkové struktury parlamentu, již nelze předvídat, jde o charakter dělby moci dočasný, okamžitý?<sup>39</sup>

<sup>39</sup> Autor v té souvislosti ve slovním komentáři k tématu formou otázky použil i spojení tázající se na případnou deklinaci nebo konvergenci dělby moci, dokonce až o degeneraci. Byl tak nepřímo podpořen některými trefnými floskulami profesorů A. Szmyta o „suverenizaci většiny“, respek-



## Literatura

- Bahýlová, L., Filip, J., Molek, P., Podhrázký, M., Suchánek, R., Šimíček, V., Vyhnanek, L., *Ústava České republiky. Komentář*, Praha: LINDE, 2011.
- Banaszak, B., *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, 2. wydanie, Warszawa: Wolters Kluwer, Ofycyna, 2007.
- Giba, M. a kol., *Ústavné právo*, Bratislava: Wolters Kluwer, 2019.
- Jirásková, V., Suchánek, R., *Ústavní právo v judikatuře Ústavního soudu*, Praha: LINDE, a.s., 2007.
- Klíma, K., *Komentář k Ústavě a Listině*, 2. vydání, Plzeň: Aleš Čeněk, 2009.
- Klíma, K., *O právu ústavním*, Praha: Wolters Kluwer, ČR., 2012.
- Klíma, K., *Ústavní právo*, 5., aktualizované vydání, Plzeň: Aleš Čeněk, 2016.
- Klíma, K., *Ústavní právo srovnávací*, Praha: Metropolitan univerzity Prague Press, Wolters Kluwer, ČR, 2020.
- Orosz, L., *Ústavný systém Slovenskej republiky (doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy)*, Košice: UPJŠ, 2009.
- Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J., *Ústav České republiky. Komentář*, I. vydání, Praha, C.H. Beck, 2007.

## Zasady Konstytucji Republiki Czeskiej w rozwoju, czyli metamorfoza jej podziału władzy – konstytucja *de facto*

### Streszczenie

System konstytucyjny Republiki Czeskiej oparty jest na zasadzie podziału władzy. W ten sposób ukształtowane są relacje między władzą ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą, jak i określona są pozycja i uprawnienia Narodowego Banku Czeskiego, Najwyższej Izby Kontroli oraz systemu samorządu terytorialnego. Demokracja konkurencyjna oparta na rywalizacji partii politycznych, której efektem jest wejście do parlamentu, prowadzi do powołania po wyborach rządu przez zwycięską grupę polityczną. Jednakże w dalszej konsekwencji może mieć ona także wpływ na władzę sądowniczą i samorząd terytorialny. Faktyczna realizacja tego modelu może zatem oznaczać, choćby w części, bardziej znaczącą modyfikację konstytucyjnie założonego podziału władzy. Może to nastąpić poprzez *de facto* polityczne powiązanie władzy ustawodawczej z wykonawczą, rozszerzenie władzy wykonawczej na podporządkowane ustawodawstwo, a także poprzez wpływ władzy rządowej w obszarze kompetencji przekazanych na ustrój samorządu terytorialnego. Przedmiotem opracowania jest zatem krytyczna ocena konstytucyjnej konstrukcji podziału władzy w ustroju konstytucyjnym Republiki Czeskiej, czyli koncepcji przyjętej w tekście, a z drugiej strony w rzeczywistym systemie konstytucyjnym Republiki Czeskiej.

**Słowa kluczowe:** konstytucyjny podział władzy, parlamentarna forma rządów, władza konstytucyjna, władza ustawodawcza, władza sądownicza, ustrój partii politycznych, demokracja konkurencyjna, realny podział władzy.

---

tive pochybností o faktické suverenitě parlamentu, kdy ústava je „fasádou zřízení“, a dokonce, že jde o slovy prof. Z. Witkowského o umírajícím konstitucionalismu.

## **The principles of the Constitution of the Czech Republic in development, or the metamorphosis of its division of power – the de facto constitution**

### **Abstract**

**Annotation:** The constitutional system of the Czech Republic presents a certain conceptual solution to the constitutionally based separation of powers. It thus conceptualizes the relations between legislative, executive, and judicial powers, while also regulating the position and powers of the Czech National Bank, the Supreme Audit Office, and the local self-government system. Competitive democracy based on the competition of political parties with the effect of this competition, which is entry into the parliament, leads to the fact of the establishment of the government in the elections by the winning political group. However, as a further consequence, it can also influence the judicial and territorial self-governing powers. The actual implementation of this model can therefore mean, even in a partial way, a more significant modification of the constitutionally set separation of powers. This can happen through the de facto political linking of legislative and executive power, the expansion of executive power into subordinate legislation, and through the influence of government power in transferred competence to the territorial self-government system. The subject of this study is therefore a criterion-referenced assessment of the constitutional solution to the separation of powers in the constitutional system of the Czech Republic, i.e., the textually and conceptually assumed concept and, on the other hand, the real one in the constitutional system and political environment in the Czech Republic.

**Keywords:** constitutionally based separation of powers, parliamentary form of government, constitutional power, legislative power, judicial power, system of political parties, competitive democracy, real separation of powers.