

4 LIBERÁLNÍ STÁT – DĚLBA MOCI

Liberální idea chrání jednotlivce před mocí státu. **Základní práva a svobody** vytvářejí nedotknutelnou sféru jednotlivce, do které stát nesmí zasahovat. A obecnou ochranu občanů před tyraníí státní moci poskytuje **idea omezené vlády**, realizovaná systémem **dělbý moci**, brzd a protiváh. Obojí, základní práva i dělba moci, je omezením principu demokracie jako neomezené vlády lidu, vlády většiny. Obecný **princip liberálního státu** přikazuje státu, aby chránil svobodu jednotlivce.

Princip liberálního státu úzce souvisí s **principem ochrany menšiny či menšin** (srov. čl. 6 Ústavy); liberální stát totiž zajišťuje, že se demokratická vůle většiny nemůže jen tak převalit přes hlavy těch, kteří při daném rozhodování nejsou příslušníky většiny. Příslušníci menšiny jsou chráněni jednak nedotknutelností svých základních práv a svobod (srov. kapitolu 6), jednak institucionálními nástroji, které jim dávají možnost ovlivnit rozhodnutí. Příklady nabízí systém dělby moci (srov. kapitolu 4.1), instituty ochrany menšiny však nalezneme i v pravidlech zákonodárného procesu:

- a) při rozhodování kvalifikovanou většinou (například třipětinovou většinou při schvalování ústavních zákonů) může menšina rozhodnutí zablokovat,
- b) při spolurozhodovacím právu Senátu se musí shodnout dvě většiny, sněmovní a senátní, které nemusí být totožné,
- c) přehlasovaná menšina (skupina 41 poslanců nebo 17 senátorů) vždy může dát podnět k přezkoumání ústavnosti většinového rozhodnutí.

4.1. SYSTÉM DĚLBY MOCI

Teorie dělby moci je plodem politické teorie a praxe 17. a 18. století. Úzce souvisí s **ideou omezené vlády**, kterou nalezneme vyjádřenu, stejně jako ideu lidských práv, v díle anglického teoretika společenské smlouvy Johna Locka *Druhé pojednání o vládě* (1690).⁵⁷ Podle Locka mají všichni lidé už před uzavřením společenské smlouvy přirozené právo na život, svobodu a vlastnictví. Politická moc je pak zřízena společenskou smlouvou proto, aby tato přirozená práva chránila. Politická moc je omezena účelem, pro který vznikla; zanedbává-li vláda tento účel, nebo jedná-li proti němu, může lid svěřit moc někomu jinému. Tedy dopouští-li se vláda nezákonných činů a ohrožuje životy, svobodu či vlastnictví občanů, mají tito právo postavit se na odpor. Podle

⁵⁷ LOCKE, J. *Druhé pojednání o vládě*. Praha, 1992.

Locka by politická moc měla být omezena mimo jiné tím, že moc zákonodárná a moc výkonná nebudou v jedné ruce.

Osobou, s níž je teorie dělby moci nejvíce spjata, je francouzský filosof Charles Louis Montesquieu. Podle Montesquieua mají být zákonodárná, výkonná a soudní moc od sebe oddělené a na sobě nezávislé. Kde je zákonodárná a výkonná moc spojena v téže osobě či orgánu, tam schází svoboda, protože mohou vzniknout obavy, že by týž panovník nebo zákonodárský sbor mohl uzákonit tyranické zákony, aby je tyranickým způsobem uplatňoval. Kdyby byla soudní moc spojena se zákonodárstvím, život a svoboda osob by byly vystaveny svévolné autoritě, neboť soudce by byl i zákonodárcem. Kdyby byla spojena s výkonnou mocí, mohl by soudce postupovat se vši krutostí utlačovatele. Montesquieuova představa, obsažená v díle *O duchu zákonů* (1749),⁵⁸ vychází z rozboru ústavní praxe Velké Británie.

Montesquieuova myšlenka byla pak nejdůsledněji uplatněna v Ústavě USA z roku 1787. Ta obsahuje důmyslný systém brzd a protiváh, v němž se tři složky státní moci – moc zákonodárná, moc výkonná a moc soudní – vzájemně vyvažují. Pozdější prezident USA James Madison, jeden z nejvýznamnějších autorů Ústavy, přináší ve *Federalistovi* č. 51 zásadní zdůvodnění dělby moci:

„Velká záruka proti postupnému soustředování jednotlivých pravomocí v ruce jediné složky však spočívá v tom, že ti, kdo jednotlivé mocenské složky spravují, budou mít nezbytné ústavní prostředky i osobní pohnutky k tomu, aby se bránili proti vměšování složek ostatních. Stejně jako v jiných případech, i zde musejí být opatření použita k obraně úměrná nebezpečí útoku. Proti ctižádosti musí být postavena ctižádost. Zájem lidí musí být spojen s ústavními právy jejich úřadů. Možná vrhá na lidskou povahu špatné světlo, že je nutno použít takových triků, aby se zneužívání vlády udrželo pod dohledem. Nevrhá však to nejhorší světlo na povahu lidí už vláda jako taková? Kdyby lidé byli andělé, nebyly by vlády nutné. A kdyby lidem vládli andělé, nebylo by na vládu nutno dohlížet ani zvenčí, ani zevnitř. Při vytváření systému vlády, v němž mají jedni lidé vládnout druhým, spočívá veliká obtíž v tom, že nejprve musíte vládě umožnit, aby kontrolovala ovládané, a hned nato ji musíte donutit, aby kontrolovala sama sebe. Prvotním způsobem, jak dohlížet na vládu, je nepochybně její závislost na občanech; zkušenost však lidstvo poučila, že jsou zapotřebí ještě další pojistky.“⁵⁹

Česká Ústava se k principu dělby moci hlásí jednak v čl. 2 odst. 1, jednak v názvech hlavy druhé, třetí a čtvrté. Význam principu dělby moci je tento: Necht' je státní moc rozdělena a vyvážená, aby se snížilo riziko uzurpace tyranické moci.

58 MONTESQUIEU, CH. L. *O duchu zákonů*. Dobrá Voda, 2003.

59 HAMILTON, A.; MADISON, J.; JAY, J. *Listy federalistů*. Olomouc, 1994, s. 283.

Nejpřísnější oddělení moci je v prezidentské formě vlády, jejímž prototypem je právě Ústava USA. V parlamentní formě vlády je oslabeno oddělení moci zákonodárné a výkonné, protože vláda je pevně svázána s parlamentní většinou. Přesto i v parlamentní České republice nalezneme mnohé projevy dělby moci. Nejmocnějším orgánem státní moci v České republice však bezesporu je Poslanecká sněmovna, lidem volený zákonodárský sbor. Proto také většina brzd zabudovaných do Ústavy má za úkol bránit právě absolutní převaze Poslanecké sněmovny.

Výklad systému dělby moci. Jak už bylo řečeno, ve státě mají být moc zákonodárná, moc výkonná a moc soudní od sebe odděleny a mají se vzájemně vyvažovat.

Moc zákonodárná, náležející Parlamentu, spočívá ve vydávání zákonů, obecně závazně upravujících chování lidí. Parlament by neměl rozhodovat zákonem o individuálních věcech; zákonem třeba nelze stanovit, že konkrétní osoba bude mít zvláštní hranici důchodového věku (takto navrhl v červnu 1995 při projednávání důchodového zákona jeden z republikánských poslanců, aby se premiéru V. Klausovi a ministři J. Vodičkovi stanovil důchodový věk na 99 let). Už vůbec nesmí zákon obsahovat soudní rozsudek, Parlament nerozhoduje o vině ani trestu, ani o individuálních právech a povinnostech (srov. výklad o obecnosti zákona v kapitole 2.2).

Moc výkonná, náležející především prezidentovi republiky, vládě a úřadům, je nejširší – do výkonné moci spadá vše, co není ani zákonodárstvím, ani soudnictvím.⁶⁰ Obrazně řečeno, v ruce výkonné moci je měšec i meč. Výkonná moc disponuje státními financemi, silovými prostředky i pravomocí provádět zákony, tj. uplatňovat je vůči jednotlivým občanům. Systém dělby moci však výkonnou moc dalekosáhle omezuje:

- Parlament rozhodováním o výši daní (čl. 11 odst. 5 Listiny) a každoročním schvalováním zákona o státním rozpočtu (čl. 42 Ústavy) ovlivňuje velikost měšce i způsob nakládání s ním,
- Parlament také obecně rozhoduje o podobě meče a způsobu jeho použití – státní moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsobem, které stanoví zákon (čl. 2 odst. 3 Ústavy),
- bez souhlasu Parlamentu nelze zřizovat nové úřady ani rozšiřovat působnost úřadů stávajících (čl. 79 odst. 1 Ústavy);
- výkonná moc nemůže omezit svobodu občana bez souhlasu soudu,

60 Srov. v HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo*. 7. vyd. Praha, 2009, s. 5–6, klasickou negativní definici, podle níž je „veřejná správa činností státních nebo jiných veřejných institucí, která svým obsahem není ani činností zákonodárnou ani soudní“.

- e) výkonná moc nemůže autoritativně rozsoudit spory mezi občany,
- f) zákonnost aktů výkonné moci přezkouávají soudy, které mohou nezákonné akty zrušit.

Soudní moc, náležející obecným soudům, plní především trojí úkol – rozhoduje spory mezi osobami (občanské soudní řízení), rozhoduje o vině a trestu za trestné činy (trestní řízení) a přezkoumává zákonost rozhodnutí veřejné správy (správní soudnictví). Soudním orgánem ochrany ústavnosti je Ústavní soud.

Zákonodárna, výkonná a soudní moc jsou **oddělené**, nesmějí být v jedné ruce. Poslanec či senátor nesmí být soudcem, ani prezidentem republiky, ani zaměstnancem státní správy. Soudce nesmí být poslancem, senátorem, prezidentem republiky ani funkcionářem veřejné správy; nesmí v zásadě zastávat ani jinou placenou funkci nebo vykonávat výdělečnou činnost (srov. kapitolu 3.2). V ČR, jež má **parlamentní formu vlády**, je však vláda odpovědná Poslanecké sněmovně a členové vlády jsou zpravidla vybíráni z řad členů Parlamentu.

Zákonodárna, výkonná a soudní moc jsou na sobě **nezávislé**, nesmějí úkolovat jedna druhou. Ani Poslanecká sněmovna nemůže přimět „svou“ vládu, aby přijala nějaké konkrétní rozhodnutí; může vládě jen stanovit obecný zákonný rámec a případně vyhrožovat vyslovením nedůvěry. Soud sice může zrušit nezákonný akt orgánu veřejné správy, nemůže jej však nahradit vlastním; rozhodnutí je opět v ruce správního úřadu, byť už je vázán právním názorem soudu. Poslanci a senátoři jsou chráněni imunitou před zásahy orgánů výkonné a soudní moci. Soudci jsou nezávislí a jejich nestrannost nesmí nikdo ohrožovat (čl. 82 odst. 1 Ústavy).

Dělba moci však neznamená absolutní oddělení moci; moc zákonodárna, výkonná a soudní jsou propojeny a vyvažovány **systemem brzd a protiváh**. Přijatý zákon může být vrácen prezidentem republiky a může být zrušen Ústavním soudem. Poslanecká sněmovna může být rozpuštěna prezidentem republiky. Prezident republiky může být sesazen na základě ústavní žaloby obou komor Parlamentu Ústavním soudem. Poslanecká sněmovna může vyslovením nedůvěry kdykoli přivodit pád vlády. Soudce obecných soudů jmenují představitelé výkonné moci, nemohou je však odvolat. Prezident republiky může zasáhnout do výkonu soudní moci cestou milosti. Soudy mohou zrušit jakýkoli nezákonný akt výkonné moci. Těmto a dalším brzdám v systému dělby moci se budeme věnovat ve zbytku čtvrté kapitoly.

Zatímco ve třetí kapitole jsme odpovídali především na otázku „kdo?“ – kdo vykonává státní moc, kdo jsou ústavní činitelé –, ve čtvrté kapitole nám půjde o odpovědi na otázku „jak?“ – jak je státní moc vykonávána, jaké úkoly plní

jednotlivé ústavní orgány, jakými procedurami tak činí a jaké jsou vazby mezi ústavními orgány. Vyložíme si systém dělby moci v ČR včetně jeho zvláštností. V kapitole 4.2 věnované zákonodárné moci si představíme pravidla přijímání zákonů a princip bikameralismu. V kapitole 4.3 věnované výkonné moci se podíváme na souhru prezidenta, premiéra a Poslanecké sněmovny při sestavování vlády a pokusíme se zorientovat ve složité spleti orgánů a úřadů, jimž v ČR výkonná moc náleží. Zmíníme se o horizontální i vertikální dělbě výkonné moci. V kapitole 4.4 věnované soudní moci se zaměříme na dominantní princip nezávislosti soudů.

4.2 ZÁKONODÁRNÁ MOC

4.2.1 ZÁKONODÁRNÝ PROCES

Přijímání zákonů je hlavním úkolem Parlamentu. Legislativní proces je dosti podrobně popsán v čl. 39–52 Ústavy, v § 86–107 JŘPS a v § 98–113 a některých dalších ustanoveních JŘS. Právní úprava legislativního procesu musí být podrobná a precizní, aby nemohlo být pochyb, zda byl zákon přijat ústavně předepsaným způsobem. Vady legislativního procesu často zakládají protiústavnost zákona a vedou k jeho zrušení Ústavním soudem; srov. nálezy Ústavního soudu Pl. ÚS 33/97, č. 30/1998 Sb. (počítání lhůty na prezidentovo veto), Pl. ÚS 13/05, č. 283/2005 Sb. (výklad pojmu „volební zákon“), Pl. ÚS 77/06, č. 37/2007 Sb. (přípustnost tzv. přílepků), a Pl. ÚS 55/10, č. 80/2011 Sb. (zneužití stavu legislativní nouze).

Smyslem pravidel legislativního procesu a parlamentního jednání je ochrana:

- a) právní jistoty,
- b) funkčnosti parlamentu, hladkého a bezproblémového plnění jeho především zákonodárné funkce,
- c) hodnoty demokratického parlamentarismu, v němž mají poslanci dostatek prostoru pro svobodné vyjádření svých názorů a pro svobodné a dostatečnými informacemi podložené rozhodování o návrzích zákonů.⁶¹

I. Návrhy zákonů se podávají Poslanecké sněmovně (čl. 41 odst. 1 Ústavy). **Zákonodárnou iniciativu** (právo podat návrh zákona) má:

- a) vláda,
- b) poslanec nebo skupina poslanců,

61 Podrobněji a i s příklady líčím legislativní proces ve WINTR, J. Česká parlamentní kultura. Praha, 2010, s. 137–196.

c) Senát jako celek,

d) zastupitelstvo kraje (čl. 41 odst. 2 Ústavy).

Návrh zákona musí obsahovat přesné znění toho, na čem se má Sněmovna usnést (§ 86 odst. 2 JŘPS), a dále důvodovou zprávu, odůvodňující principy nové právní úpravy (§ 86 odst. 3 JŘPS).⁶² Nejvíce návrhů zákonů předkládá vláda,⁶³ vládní návrhy jsou také nejdůkladnější – připravují je zpravidla ministerstva, návrhy procházejí důkladným připomínkovým řízením a posuzuje je i Legislativní rada vlády, expertní poradní orgán (srov. Legislativní pravidla vlády). Vláda má právo vyjádřit se ke všem návrhům zákonů, ve lhůtě 30 dnů (čl. 44 odst. 1 a 2 Ústavy). Návrh zákona i s případným stanoviskem vlády rozešle předseda Sněmovny poslancům nejméně deset dní před schůzí Sněmovny, na které má dojít k prvnímu čtení (§ 89 JŘPS). Návrh zákona dostane podobu sněmovního tisku (§ 120 JŘPS), je rozeslán poslancům a zveřejněn na internetové stránce www.psp.cz.

Parlament je v ČR zahlcen množstvím předkládaných návrhů zákonů, k čemuž přispívají i široká oprávnění jednotlivých poslanců podávat návrhy zákonů a pozměňovací návrhy. S rostoucím počtem přijímaných zákonů a zvyšující se nepřehledností právního řádu zesiluje též volání po větší racionalizaci legislativního procesu, třeba i pomocí změny některých pravidel legislativního procesu.

II. Poslanecká sněmovna projednává na svých schůzích návrhy zákonů v trojím čtení (§ 90–96 JŘPS). **První čtení** představuje **síto** – Sněmovna po obecné rozpravě rozhodne, jestli návrh připustí k dalšímu projednávání a přikáže některému výboru. Pokud nebyl návrh zákona zamítnut v prvním čtení, projde posouzením v příslušném sněmovním výboru (nebo výborech; výbor má na projednání návrhu 60 dnů; tuto lhůtu může Sněmovna zkrátit i prodloužit – nelze ji ale zkrátit o víc než 30 dnů proti vůli dvou klubů nebo 50 poslanců, ani prodloužit o víc než 20 dnů proti vůli navrhovatele). Konsensuální návrhy zákonů mohou být přijaty v jediném čtení (srov. níže), popř. může být, neprotestují-li dva kluby ani 50 poslanců, lhůta na projednávání ve výboru zkrácena na minimum.⁶⁴

62 Důvodová zpráva je důležitou součástí návrhu zákona, má význam jak pro transparentnost politického rozhodování, tak pro pozdější interpretaci zákona. Podle § 86 odst. 3 JŘPS důvodová zpráva odůvodňuje principy nové právní úpravy, hodnotí platný právní stav a vysvětlí nezbytnost nové úpravy v jejím celku (obecná část) i jednotlivá ustanovení (zvláštní část), obsahuje dále předpokládaný hospodářský a finanční dosah navrhované úpravy, zejména nároky na státní rozpočet, rozpočty krajů a obcí a zhodnocení souladu návrhu zákona s mezinárodními smlouvami a s ústavním pořádkem.

63 Zhruba 60% návrhů zákonů podává vláda, více než 30% poslanci nebo skupiny poslanců, iniciativy Senátu a krajů se vyskytují v řádu několika procent.

64 Tento postup se používá častěji, protože na rozdíl od přijetí návrhu zákona v jediném čtení neznemožňuje podávání pozměňovacích návrhů.

Obvykle tedy následuje projednání návrhu zákona ve **výborech** Poslanecké sněmovny.⁶⁵ Jednání výboru umožňuje důkladné věcné projednání návrhu zákona. Ústí pak v doporučení Poslanecké sněmovně, aby návrh zákona přijala, zamítla nebo přijala s pozměňovacími návrhy. Výbor velice často formuluje pozměňovací návrhy, a ty jako předjednané mají obvykle velkou naději na úspěch při hlasování ve třetím čtení. Někdy výbor dokonce Poslanecké sněmovně předloží tzv. komplexní pozměňovací návrh, tj. faktické nahrazení textu návrhu zákona jiným textem. Výbor určuje pro projednání věci zpravodaje a ten pak hájí stanovisko výboru i před Sněmovnou a přísluší mu významná úloha během druhého a třetího čtení. Pětina výboru může určit svého zpravodaje s oponentní zprávou, což se však příliš často neděje.

Podle novely JŘPS č. 265/2014 Sb. je jeden z výborů projednávajících návrh zákona garančním výborem; garanční výbor pak plní významnou úlohu ve druhém a třetím čtení.

Ve **druhém čtení** se o návrhu zákona koná nejdůkladnější **diskuse**. Návrh zákona uvede zástupce navrhovatele (často příslušný ministr), poté zpravodaj výboru seznámí Sněmovnu s doporučeními výboru. Pak se koná obecná a podrobná rozprava. V podrobné rozpravě může kterýkoli poslanec podat pozměňovací návrhy.

Podávání a schvalování **pozměňovacích návrhů** je mnohdy problematické. Kritizovaná nízká kvalita schvalovaných zákonů je často zapříčiněna přijetím většího počtu pozměňovacích návrhů. Návrh může podat i jediný poslanec. Novela JŘPS č. 265/2014 Sb. ale nově vyžaduje, aby byl pozměňovací návrh odůvodněn; ne-li písemně, tedy alespoň ústně na schůzi Poslanecké sněmovny.

Zvláště neblahou praxí, proti které se v nálezu Pl. ÚS 77/06 (č. 37/2007 Sb.) razantně postavil Ústavní soud, bylo podávání a schvalování tzv. **přílepků**, tj. nesouvisejících pozměňovacích návrhů.⁶⁶ Komplexní pozměňovací návrhy však Ústavní soud považuje za přípustné (srov. nálezy Pl. ÚS 39/08, č. 294/2010 Sb., k funkčním obdobím předsedů soudů, a nově nálezy

65 Členy výboru jsou poslanci, kteří se specializují na danou problematiku, schůzí výborů se účastní též příslušní členové vlády nebo jejich náměstci a dále odborníci a někdy též zástupci zájmových skupin. Přes veřejný charakter jednání výborů jej obvykle neprovázejí řečnické souboje poslanců vlády a opozice, což je naopak typické pro jednání pléna Poslanecké sněmovny. Výsledky hlasování však již častěji zrcadlí střet vládních a opozičních poslanců.

66 Podle Ústavního soudu došlo předložením a schválením přílepku „k porušení dělby moci, s důsledky pro principy tvorby souladného, přehledného a předvídatelného práva, které Ústavní soud již dříve spojil s atributy demokratického právního státu, dále k obcházení institutu zákonodárné iniciativy podle čl. 41 Ústavy ČR a porušení práva vlády vyjádřit se k návrhu zákona podle čl. 44 Ústavy“.

Pl. ÚS 21/14 ke služebnímu zákonu), stejně jako rozsáhlé a tématicky nesourodé návrhy zákonů (srov. nálezy Pl. ÚS 24/07, č. 88/2008 Sb., jímž byl zamítnut návrh na zrušení zákona č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů).

Kvalita legislativního procesu má být posílena prodloužením lhůty mezi rozesláním pozměňovacích návrhů po druhém čtení a třetím čtením návrhu zákona v Poslanecké sněmovně ze 72 hodin na 14 dnů, s tím, že Sněmovna může lhůtu zkrátit na 7 dnů. Nově je každému návrhu zákona přidělen garanční výbor. Podle nového § 94a JŘPS garanční výbor po druhém čtení znovu projedná návrh zákona, zaujme doporučující nebo nedoporučující stanovisko k jednotlivým pozměňovacím návrhům a navrhuje, v jakém pořadí má Sněmovna o těchto návrzích ve třetím čtení hlasovat. To se rozešle poslancům nejméně 24 hodin před zahájením třetího čtení návrhu zákona; pětina členů výboru může připravit oponentní zprávu.

Třetí čtení se tedy koná nejdříve 14 dnů (Sněmovna může zkrátit lhůtu na 7 dnů) po doručení souhrnu pozměňovacích návrhů poslancům.⁶⁷ Ve třetím čtení se především **hlasuje**. V rozpravě třetího čtení lze navrhnout pouze formální opravy textu a také návrh na opakování druhého čtení, což by umožnilo znovu otevřít prostor pro podávání věcných pozměňovacích návrhů. Sněmovna hlasuje nejprve o návrhu na zamítnutí, byl-li ve druhém čtení podán, pak o pozměňovacích návrzích. Nakonec se Sněmovna usnese, zda vyslovuje souhlas s návrhem zákona v předloženém znění, popřípadě ve znění přijatých pozměňovacích návrhů.⁶⁸

Tento systém trojího čtení není ve světě neobvyklý a lze jej považovat za osvědčený; zavedení garančního výboru, prodloužení lhůty mezi druhým a třetím čtením a požadavek odůvodňování pozměňovacích návrhů mohou zvýšit kvalitu a transparentnost legislativního procesu.

III. Návrh zákona pak Sněmovna postoupí Senátu (čl. 45 Ústavy). **Senát** má na projednání návrhu zákona 30 dnů; nerozhodne-li do té doby, platí,

67 Novela JŘPS č. 265/2011 Sb. zavedla elektronický legislativní proces, takže sněmovní „tisky“ se už netisknou, ale rozesílají elektronicky.

68 Podle § 95a JŘPS se pro třetí čtení návrhů zákonů vyčlení ve stanovených jednacích dnech připadajících na středu a pátek doba od 9 do 14 hodin. O vyčlenění jiných hodin pro třetí čtení návrhů zákonů rozhodne Sněmovna, není to však možné, vnesou-li námitku nejméně dva poslanecké kluby. Klíčová role ve třetím čtení připadá zpravodajům, jehož úkolem je provést Sněmovnu spleť často vzájemně podmíněných pozměňovacích návrhů. Zpravodaj navrhuje pořadí, v němž se bude o pozměňovacích návrzích hlasovat, a postupně návrhy, které mají poslanci ve sněmovním tisku, předkládá k hlasování. K orientaci poslanců, jak o pozměňovacích návrzích i o zákonu jako o celku hlasovat, slouží mimo jiné právo předkladatele návrhu zákona (často člena vlády) a zpravodaje těsně před hlasováním vyjádřit svůj postoj k jednotlivým návrhům. Hlasuje se veřejně pomocí hlasovacího zařízení a u každého (i delšího) hlasování je možné na internetové stránce www.psp.cz zjišťovat, jak který poslanec hlasoval. Hlasování ve třetím čtení však může být poměrně chaotický podnik, zvláště když se hlasuje o desítkách pozměňovacích návrhů, které se vzájemně podmiňují či vylučují.

že je návrh zákona přijat. Návrh zákona je též přijat, pokud jej Senát schválí nebo pokud vyjádří vůli se jím nezabývat (čl. 46 a 48 Ústavy). Senát ovšem může návrh zákona též zamítnout nebo vrátit Sněmovně s pozměňovacími návrhy (čl. 46 odst. 2 Ústavy).

Legislativní proces v Senátu musí být přizpůsoben krátkosti třicetidenní lhůty na senátní rozhodnutí. Po postoupení návrhu zákona Sněmovnou jej organizační výbor Senátu do pěti dnů přikáže některému senátnímu výboru (nebo výborům). Senát pak projednává návrh na své schůzi v jediném čtení (§ 106–110 JŘS). Návrh zákona uvede zástupce navrhovatele a zpravodaj výboru seznámí Senát s doporučeními výboru. V této chvíli se může Senát usnést, že se návrhem zákona nebude zabývat (Senát se ale takto usnést nemůže, vnesou-li námitku jeden senátní klub nebo deset senátorů). Pokud se tak nestane, koná se obecná rozprava, v níž lze navrhnout schválení zákona nebo zamítnutí zákona. O těchto návrzích se hlasuje po skončení obecné rozpravy. Není-li žádný z nich přijat, koná se podrobná rozprava, v níž lze podávat k návrhu zákona pozměňovací návrhy. Po ukončení podrobné rozpravy se hlasuje o jednotlivých pozměňovacích návrzích. Nakonec hlasuje Senát o tom, zda návrh zákona vrátí Sněmovně s přijatými pozměňovacími návrhy (případně je možno hlasovat o návrzích na schválení či zamítnutí návrhu, pokud se o nich už nehlasovalo po obecné rozpravě). Neschválí-li Senát žádné usnesení, zákon bude přijat marným uplynutím třicetidenní lhůty (čl. 46 odst. 3 Ústavy).

Otázkou přínosu Senátu pro legislativní proces a pro ústavní systém vůbec se budeme zabývat v následující pasáži věnované bikameralismu.

IV. Pokud Senát návrh zákona vrátí s pozměňovacími návrhy nebo zamítne, hlasuje o něm Poslanecká sněmovna znovu (čl. 47 Ústavy). Sněmovna může schválit návrh zákona ve znění schváleném Senátem. Neučiní-li tak, hlasuje o původní sněmovní verzi návrhu; k přijetí návrhu zákona pak ale Ústava vyžaduje nadpoloviční většinu **všech** poslanců, tedy 101 hlasů (do této chvíle dostačovala při všech hlasováních v Poslanecké sněmovně i Senátu nadpoloviční většina **přítomných** členů komory; při povinné účasti alespoň třetiny členů komory). Sněmovna může stejnou nadpoloviční většinou **všech** poslanců přijmout i návrh zákona, který Senát zamítl, může tedy přehlasovat senátní veto.

Není úplně šťastné, že Sněmovna může rozhodovat o pozměňovacích návrzích Senátu jediné *en bloc*: že může schválit buď všechny, nebo žádný. Je-li jednou z funkcí Senátu zkvalitňování legislativního procesu, je škoda, že leckterá zřejmá vylepšení zákonného textu padnou pod stůl jen proto, že poslanci nesouhlasí s jinými senátními změnami v návrhu zákona.

V. Zákon přijatý Parlamentem je postoupen prezidentu republiky. **Prezident republiky** má právo vrátit přijatý zákon (ne však ústavní zákon) do 15 dnů. Případně-li však konec této lhůty na volný den, skončí lhůta až v následující pracovní den, protože ustanovení je třeba vykládat ve prospěch možnosti uplatnění ústavní pravomoci, jíž se týká (srov. náleze Ústavního soudu Pl. ÚS 33/97, č. 30/1998 Sb.). Sněmovna pak hlasuje znovu a setrvá-li na vráceném zákonu nadpoloviční většinou **všech** poslanců (tedy 101 hlasy), zákon se vyhlásí; jinak platí, že nebyl přijat (čl. 50 Ústavy). Při jednání o návrzích vrácených Senátem či prezidentem se vede rozprava, ale nelze podávat pozměňovací návrhy. Hodnocením této prezidentovy pravomoci se budeme zabývat v kapitole 4.3.2.

VI. Přijatý zákon podepíše předseda Poslanecké sněmovny, prezident republiky a předseda vlády (čl. 51 Ústavy). K platnosti zákona je třeba, aby byl vyhlášen (čl. 52 odst. 1 Ústavy); zákony se **vyhlašují ve Sbírce zákonů** (srov. zákon č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a Sbírce mezinárodních smluv). Stejnopis Sbírky zákonů i Sbírky mezinárodních smluv je k dispozici na internetové stránce Ministerstva vnitra www.mvcr.cz.⁶⁹ Z ústavní praxe vyplývá, že platnosti zákona není na překážku, chybí-li některý z podpisů ústavních činitelů, byl-li jinak dodržen ústavní postup.

Zákon nabývá **platnosti** dnem vyhlášení ve Sbírce zákonů, tedy dnem rozeslání příslušné částky Sbírky zákonů. Platný zákon je součástí právního řádu, dokud není zákonem nebo nálezem Ústavního soudu řádně zrušen (derogován). Právní účinky však má a na vznik, změnu a zánik práv a povinností působí jen účinný zákon. Zákon nabývá **účinnosti** dnem stanoveným v posledním ustanovení zákona, ne však dříve než dnem vyhlášení (zákaz zpětné účinnosti, retroaktivity); není-li den účinnosti stanoven (nebo je-li stanoven tak, že by nastal dříve než den vyhlášení, srov. výše kapitolu 2.2), pak nabývá zákon účinnosti patnáctým dnem po vyhlášení. Doba mezi dnem platnosti a dnem účinnosti zákona se nazývá **legisvakanční** (*vacatio legis*) a slouží k tomu, aby se občané mohli seznámit s novou právní úpravou dříve, než bude uplatňována. Platí, že neznalost zákona neomlouvá, proto musí být každý zákon veřejně vyhlášen, a proto by měla být k dispozici dostatečná legisvakanční doba. Navzdory tomu však velmi často zákony nabývají účinnosti dnem vyhlášení nebo několik dnů poté (typickým úkazem je obsáhlá silvestrovská částka Sbírky zákonů, vyhlášením zákonů s účinností od 1. ledna).

⁶⁹ Pro praktické používání ale Sbírka zákonů a její stejnopis na mvcr.cz moc příhodné nejsou, protože většina přijatých zákonů jsou novely jiných zákonů. Pro praxi je třeba vidět účinná znění zákonů se zpracovanými novelami, jak je nabízí například (neoficiální) internetová stránka zakonyprolidi.cz.

Odchytky. Legislativní proces u některých typů zákonů probíhá odchylně od naznačeného schématu. Za určitých podmínek je dále možné zvolit zrychlený legislativní postup:

- K přijetí volebního zákona, zákona o jednacím řádu Senátu a zákona upravujícího vztahy mezi parlamentními komorami (tzv. stykového zákona) je třeba souhlasu Poslanecké sněmovny i Senátu (čl. 40 Ústavy). Senát tedy nemůže být přehlasován. To platí i pro zákony, kterými se jmenované zákony mění. Volebním zákonem se rozumí nejen zákon o volbách do Parlamentu, ale také zákony o volbách do zastupitelstev obcí a krajů a do Evropského parlamentu a nově též o volbě prezidenta republiky (srov. náleze Ústavního soudu Pl. ÚS 13/05, č. 283/2005 Sb.). Legislativní proces i v těchto případech začíná v Poslanecké sněmovně. Senát však pochopitelně není vázán třicetidenní lhůtou na rozhodnutí, nemůže vyjádřit vůli návrhem zákona se nezabývat a nemůže být přehlasován. Bez výslovného souhlasu Senátu návrh zákona nemůže být přijat. Praxe připouští, že Senát vrátí takový návrh zákona s pozměňovacími návrhy Sněmovně, a ta jej pak schválí v senátní verzi.
- K přijetí ústavního zákona je rovněž třeba souhlasu Poslanecké sněmovny i Senátu, a sice třípětinové většiny všech poslanců a třípětinové většiny přítomných senátorů (čl. 39 odst. 4 Ústavy). Pro legislativní proces platí totéž, co pro zákony podle čl. 40 Ústavy (viz výše). Prezident republiky nemá právo vrátit přijatý ústavní zákon. I u ústavních zákonů a zákonů podle čl. 40 Ústavy odkážeme na výklad bikameralismu níže.
- Naopak návrh zákona o státním rozpočtu projednává jen Poslanecká sněmovna. Podat tento návrh může jen vláda (čl. 42 Ústavy). Zákon o státním rozpočtu je schvalován každoročně; stanovuje meze vládního hospodaření s finančními prostředky státu (srov. kapitolu 3.6).
- Za stavu ohrožení státu nebo válečného stavu může vláda požadovat, aby Parlament projednal vládní návrh zákona (nikoli ale ústavního zákona) ve zkráceném jednání. O takovém návrhu se Sněmovna usnese do 72 hodin od jeho podání (podrobnosti srov. v § 100a JŘPS) a Senát do 24 hodin od jeho postoupení; pokud se Senát v této lhůtě nevyjádří, je návrh zákona přijat. Prezident republiky takto přijatý zákon nemůže vrátit (čl. 8 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti

ČR). ČR dosud stavem ohrožení státu ani válečným stavem neprošla.

- Jsou-li zásadním způsobem ohrožena základní práva a svobody občanů nebo bezpečnost státu nebo hrozí-li státu značné hospodářské škody, může vyhlásit předseda Sněmovny na návrh vlády stav legislativní nouze, v němž se vládní návrh zákona může projednat ve zkráceném jednání. Odpadá první čtení, předseda Sněmovny sám přikáže návrh zákona výboru a stanoví mu nepřekročitelnou lhůtu. Sněmovna nejprve posoudí, zda jsou naplněny podmínky stavu legislativní nouze, a je-li tomu tak, projedná návrh zákona s tím, že může vypustit obecnou rozpravu druhého čtení a omezit řečnickou dobu na pět minut. Třetí čtení může bezprostředně navazovat na čtení druhé (§ 99 JŘPS). Takto zkráceně lze projednat i návrh zákona k provedení rozhodnutí Rady bezpečnosti OSN o akcích k zajištění míru a bezpečnosti (§ 100 JŘPS). Tyto návrhy může ve zkráceném jednání projednat i Senát; projedná je na začátku schůze, která začne nejpozději do 10 dnů od postoupení takového návrhu zákona Senátu (§ 118 JŘS). Stav legislativní nouze je vyhlášen zřídkakdy. Zneužití stavu legislativní nouze na přelomu října a listopadu 2010 však bylo pro Ústavní soud důvodem pro zrušení dvou zákonů a formulování jistých ústavně chráněných práv opozice (srov. nálezy Pl. ÚS 55/10, č. 80/2011 Sb., a také nálezy Pl. ÚS 53/10, č. 119/2011 Sb.; k právním opozicím podle prvního z nich srov. kapitolu 3.6).
- Poslanecká sněmovna může urychlit projednávání kteréhokoli návrhu zákona tím, že jej schválí již v prvním čtení (§ 90 odst. 2–6 JŘPS). Děje se tak jen na návrh předkladatele návrhu zákona. Takový postup ale může zablokovat námitka dvou klubů nebo 50 poslanců; schválit návrh zákona již v prvním čtení je tedy možné jen za předpokladu široké shody v Poslanecké sněmovně. Na obecnou rozpravu v prvním čtení okamžitě naváže podrobná rozprava, v níž lze navrhnout jen formální opravy, nikoli věcné pozměňovací návrhy. Poté se již přistoupí k závěrečnému hlasování. Je třeba říci, že institut schválení zákona již v prvním čtení Poslanecká sněmovna využívá spíše výjimečně.

4.2.2 BIKAMERALISMUS

Parlament ČR je dvoukomorový, skládá se z Poslanecké sněmovny a Senátu. Na zákonodárné moci se podílejí dva odlišně sestavené sbory,

a přestože Senát je ústavně slabší druhou komorou, může fungovat jako pojistka proti přílišné moci Poslanecké sněmovny. **Princip bikameralismu** proto můžeme v ČR chápat jako jednu z **brzd v systému dělby moci**, brzdu uvnitř moci zákonodárné. Demokratickému principu vlády lidu jako vlády většiny (srov. kapitolu 3.1) totiž nejlépe vyhovuje jeden všemocný sbor, který rozhoduje nadpoloviční většinou. Vyžadují-li některé akty kromě vůle většiny v Poslanecké sněmovně též souhlas Senátu (ústavní zákony, zákony podle čl. 40 Ústavy i některé nelegislativní akty), jde o omezení vlády většiny. Sněmovní menšina může být v Senátu součástí většiny, a tak musí rozhodnutí nalézt širší podporu než jen prostou většinu. Princip bikameralismu je však jen brzdou, nikoli převažujícím principem; tím je stále princip vlády většiny, neboť Ústava obvykle dává většině v Poslanecké sněmovně možnost překonat odpor Senátu (u všech ostatních návrhů zákonů, podle čl. 47 Ústavy). Český Senát je tedy spíše slabou druhou komorou.

Zvláštností českého bikameralismu je okolnost, že se vymyká obvyklým typům. Rozhlédneme-li se po jiných zemích a dobách, vidíme, že druhá komora reprezentuje aristokracii (britská Sněmovna lordů, Panská sněmovna předlitavské Říšské rady) nebo členské státy federace (Senát USA, Sněmovna národů československého Federálního shromáždění) nebo oblastí či autonomní celky jednotného státu (dnes v Itálii, Španělsku, Polsku) nebo zvláštní stavovské či profesní zájmy (dnes v Irsku a Slovinsku, dříve v Bavorsku). Zatímco první komora je přímou reprezentací lidu, druhá komora je reprezentací zvláštních zájmů; to dává druhé komoře smysl i legitimitu. Český Senát však takovou zvláštní reprezentací není, stejně jako Poslanecká sněmovna totiž reprezentuje lid jako celek. Smysl českého Senátu, sboru s tímž typem legitimacy jako Poslanecká sněmovna, je dán teorií dělby moci. Existence Senátu má bránit tyranii jednokomorového zákonodárného sboru, na němž je navíc v parlamentní formě vlády závislá vláda. Na pravomocích českého Senátu uvidíme, jak důležitou brzdu v systému dělby moci představuje.

Princip bikameralismu by byl oslaben (a jeho smysl coby brzdy v systému dělby moci vlastně vyloučen), kdyby obě komory, oba zastupitelské sbory, měly podobné složení a třeba i obdobnou většinu. Pod vlivem prvorepublikové zkušenosti si Ústava dala záležet na odlišení obou komor a stanovila pro ně různou délku volebního období (čtyř respektive šesti let), různý způsob obměňování (najednou respektive po třetinách) i různý volební systém (poměrného zastoupení respektive většinový), jak je patrné z čl. 16 a 18 Ústavy.

Podívejme se nyní detailněji na ústavní pozici Senátu. Úlohu Senátu v legislativním procesu jsme si již přiblížili. Víme, že v **běžném legislativním procesu** může být usnesení Senátu o zamítnutí či pozměnění návrhu zákona vcelku snadno překonáno nejméně 101 hlasy v Poslanecké sněmovně; přesto i zde

Senát význam má – je korektivem Poslanecké sněmovny a testem pevnosti a opravdovosti její vůle zákon přijmout. Delší projednávání návrhů zákonů a účast více subjektů může zkvalitňovat zákonodárný proces. V nálezu Pl. ÚS 24/07, č. 88/2008 Sb., Ústavní soud zdůraznil, že projednání návrhů zákonů v Senátu není jen formalitou, a varoval před zneužíváním pravomoci Senátu usnést se, že se návrhem zákona nebude zabývat (čl. 48 Ústavy), jde-li o zvlášť významný zákon a je-li cílem usnesení znemožnit opozici, aby přednesla své argumenty.

Řadu důležitých rozhodnutí ovšem nelze přijmout bez souhlasu Senátu. V zákonodárném procesu se vyžaduje souhlas Senátu u ústavních zákonů a zákonů podle čl. 40 Ústavy. Při přijímání **ústavních zákonů** funguje Senát zjevně jako pojistka ústavního systému. Přísnější podmínky přijímání a potřeba širšího konsensu chrání ústavní pořádek; bylo by nešťastné, kdyby osud Ústavy drželo v rukou 120 poslanců (tj. třípětinová většina). Politické strany jsou totiž často v pokušení měnit ústavní pravidla politické hry. Je žádoucí, aby ústavní pořádek mohl být měněn jen konsensem dvou většin – třípětinové většiny všech poslanců a třípětinové většiny přítomných senátorů (čl. 39 odst. 4 Ústavy). V zahraničí jsou ústavy často ještě rigidnější, obtížněji měnitelné.

Vedle ústavních zákonů se vyžaduje souhlas Senátu též u **zákonů vyjmenovaných v čl. 40 Ústavy**, tj. u volebního zákona, jednacího řádu Senátu a stykového zákona. Především se vyžaduje souhlas Senátu u zákonů, které se ho týkají – které upravují jednání Senátu (jednací řád), jeho vztahy ke Sněmovně (stykový zákon) a volby do Senátu (volební zákon). Je žádoucí, aby v těchto případech nemohl být Senát přehlasován Poslaneckou sněmovnou.

Výkladem čl. 40 Ústavy se dosti důkladně zabývá nálezný Ústavního soudu Pl. ÚS 13/05, č. 283/2005 Sb. Podle Ústavního soudu je souhlas Senátu u **zákonů o volbách** do Parlamentu, do zastupitelstev obcí a krajů i do Evropského parlamentu (a nově i u zákona o volbě prezidenta republiky) nutný ještě z dalšího důvodu: jinak totiž „*nic by nebránilo tomu, aby Poslanecká sněmovna proti vůli stabilizující komory Parlamentu upravovala i zcela rozdílná volební pravidla pro každé lokální a regionální volby v závislosti na aktuálním přesvědčení i jen nepatrné vládní většiny podle toho, jaká nová volební pravidla by této většině vyhovovala*“. V tomto úryvku z nálezu č. 283/2005 Sb. je vyjádřena obava, že jsou politické strany náchylné měnit si volební pravidla podle svých zájmů, a zdůrazněn význam Senátu jako stabilizující komory, která má takové účelové změny volebních pravidel ztížit.

Senátu jako nerozpustitelné komoře je svěřena pravomoc přijímat **zákonná opatření** v době, kdy je Poslanecká sněmovna rozpuštěna (čl. 33 Ústavy). Činí

tak ale jen na návrh vlády a jen ve věcech, které nesnesou odkladu a vyžadovaly by jinak přijetí zákona; takto nelze měnit Ústavu ani volební zákony. Zákonné opatření má právní sílu zákona, ale pozbude platnosti, neschválí-li je nová Sněmovna na první schůzi. Takto je zajištěn výkon zákonodárné moci ve výjimečné situaci rozpuštění Sněmovny. V takové situaci vykonává Senát sám i některá oprávnění Parlamentu v důležitých otázkách zahraniční a obranné politiky (srov. čl. 11 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti ČR). K rozpuštění Poslanecké sněmovny a k přechodu těchto pravomocí na Senát došlo zatím jen jednou, v roce 2013.

Senát má **zákonodárnou iniciativu** (čl. 41 odst. 2 Ústavy); může na návrh senátora, senátního výboru či komise a po projednání ve dvojnásobném čtení podat Sněmovně návrh zákona (§ 127–131 JŘS).

Senát má rovnocenné postavení s Poslaneckou sněmovnou v důležitých otázkách **zahraniční a obranné politiky**. Kratifikaci důležitých mezinárodních smluv (srov. čl. 49 Ústavy) je třeba souhlasu Parlamentu, a sice (od roku 2002) souhlasu jak Poslanecké sněmovny, tak Senátu. Smlouvy, jimiž se přenášejí pravomoci orgánů ČR na mezinárodní organizaci či instituci (čl. 10a Ústavy), vyžadují dokonce ústavní třípětinovou většinu v obou komorách (čl. 39 odst. 4 Ústavy).

Souhlas nadpoloviční většiny všech poslanců i všech senátorů je podle čl. 39 odst. 3 Ústavy třeba:

- a) k vyhlášení válečného stavu,
 - b) k účasti ČR v obranných systémech mezinárodní organizace (konkrétně NATO),
 - c) k vyslání ozbrojených sil ČR mimo naše území,
 - d) k pobytu cizích ozbrojených sil na českém území;
- podle čl. 7 ústavního zákona o bezpečnosti ČR dále
- e) k vyhlášení stavu ohrožení státu.

Výjimečně může o vyslání nebo pobytu vojsk nejdéle na dobu 60 dnů, jakož i o průjezdu či přeletu vojsk, rozhodnout vláda; kterákoli komora Parlamentu však může takové rozhodnutí vlády nadpoloviční většinou všech svých členů zrušit (čl. 43 odst. 4–6). Senát je stejně jako Poslanecká sněmovna informován vládou o otázkách souvisejících s členstvím ČR v Evropské unii a vyjadřuje se k připravovaným rozhodnutím **Evropské unie** (čl. 10b Ústavy, srov. kapitolu 9.3). Jelikož je Poslanecká sněmovna dostatečně zatížena jinou agendou, téměř nikdy neprojednává připravované akty Evropské unie na plénu a spokojuje se s jejich projednáním ve výboru pro evropské záležitosti. Naproti tomu Senát je v oblasti evropské politiky mnohem aktivnější.

Senát má též důležité pravomoci ve vztahu k **prezidentovi republiky a soudcům Ústavnímu soudu**, ačkoli o jednu z důležitých pravomocí, volit společně s Poslaneckou sněmovnou prezidenta republiky, přišel zavedením přímé volby prezidenta ústavním zákonem č. 71/2012 Sb. Přímou volbu prezidenta vyhlašuje předseda Senátu (čl. 56 odst. 8 Ústavy) a ten také na společné schůzi obou komor Parlamentu přijímá slib nově zvoleného prezidenta (čl. 59 odst. 1 Ústavy). Skupina nejméně 10 senátorů může navrhnout kandidáta na prezidenta (stejně jako 20 poslanců nebo 50 000 občanů). Senát spolu s Poslaneckou sněmovnou se může usnést, že prezident není schopen vykonávat svoji funkci (čl. 66 Ústavy). Senát může třípětinovou většinou se souhlasem třípětinové většiny poslanců podat žalobu na prezidenta (čl. 65 odst. 2 Ústavy), a vyvolat tak řízení podobné anglickému či americkému *impeachmentu*; dopustil-li se prezident velezrady nebo hrubého porušení Ústavy nebo jiné součásti ústavního pořádku, Ústavní soud jej po soudním řízení zbaví prezidentského úřadu i způsobilosti jej znovu nabýt. I v této věci byl Senát oslaben, protože dosud mohl ústavní žalobu podávat sám a pouhou nadpoloviční většinou přítomných senátorů, což 5. března 2013 i učinil (srov. kapitolu 5.3).

Ke **jmenování soudců Ústavního soudu** potřebuje prezident republiky souhlas Senátu (čl. 84 odst. 2 Ústavy); ustanovení § 6 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, které finguje souhlas Senátu po marném uplynutí lhůty 60 dnů, je právem pokládáno naukou za protiústavní.⁷⁰ Senát také rozhoduje ve věcech imunity soudců Ústavního soudu, zejména dává souhlas k jejich trestnímu stíhání (čl. 86 Ústavy). Vyslovování souhlasu se jmenováním soudců Ústavního soudu je významná pravomoc Senátu, která ukazuje, že Senát vůbec není bezmocný. Trvalá dominance pravice v Senátu od jeho ustavení až do podzimu 2010 se nemohla neodrazit na složení Ústavního soudu. Senát se nenechal zatlačit do role trpného schvalovatele prezidentových nominací, jak se ukázalo ve vleklém sporu o jmenování soudců Ústavního soudu v letech 2003–2005. Tehdy Senát celkem pětkrát odepřel souhlas prezidentovi kandidátovi, a protože prezident Klaus reagoval velmi pomalým navrhováním dalších kandidátů, byl Ústavní soud až do prosince 2005 neúplný. Totéž se opakovalo v roce 2012, kdy Senát odmítl dva kandidáty a další už prezident Klaus nenavrhl.⁷¹ Od podzimu 2010 má Senát levicovou většinu, což se opět začíná odrážet i na složení Ústavního soudu.

70 Srov. nejdůkladnější české zpracování bikameralismu – KYSELA, J. *Dvoukomorové systémy*. Praha, 2004, s. 495.

71 Tato nečinnost prezidenta byla Senátem nahlížena jako protiústavní a byla jedním z důvodů ústavní žaloby z 5. března 2013.

Pravomoci Senátu ve vztahu k prezidentovi republiky a soudcům Ústavního soudu jsou významným prvkem systému dělby moci; jsou určitou brzdou vůči přílišné moci sněmovní většiny. Rovněž jednou z funkcí Ústavního soudu a prezidenta republiky je být brzdou vůči Poslanecké sněmovně, proto by bylo nesprávné, kdyby Poslanecká sněmovna schvalovala ústavní soudce nebo mohla sama vyvolat *impeachment* vůči prezidentovi.

Senát plní nezastupitelnou úlohu jako pojistka proti účelovým změnám ústavního systému, jako orgán, který nezájda dokáže ochránit právní řád před neuváženými nebo nesmyslnými zákonnými ustanoveními, i jako prostor, kde se v českém kontextu vedou zásadní diskuse o důležitých zahraničněpolitických tématech, zejména těch, která vyplývají z členství České republiky v Evropské unii. „*Senát má kontrolní a stabilizující funkci,*“ píše se v důvodové zprávě k návrhu Ústavy. Zavedení přímé volby prezidenta republiky však Senát znatelně oslabilo, a to jak již zmíněným úbytkem pravomocí, tak i určitým zpochybněním schopnosti Senátu být právě pojistkou stability ústavního systému.

4.3 VÝKONNÁ MOC

4.3.1 VLÁDA A JEJÍ PŘEDSEDA

V parlamentní formě vlády (srov. kapitolu 3.6 a 3.7) je vrcholným orgánem výkonné moci vláda (čl. 67 odst. 1 Ústavy). Vláda řídí vnitřní i zahraniční politiku země a politicky odpovídá za činnost státní správy. Vláda se skládá z předsedy vlády, místopředsedů vlády a ministrů (čl. 67 odst. 2 Ústavy); ministři a místopředsedové vlády zpravidla řídí ministerstva, tj. nejvýznamnější správní úřady s celostátní působností. Vláda je kolegiální orgán, rozhoduje tudíž ve sboru, nadpoloviční většinou všech svých členů (čl. 76 Ústavy). Předseda vlády má přes své významné postavení stejný jeden hlas jako ministr. Podívejme se, jaké je místo vlády v systému dělby moci.

I vládě skýtá Ústava určitou ochranu před dvousethlavým vládcem republiky. V systému dělby moci chráněném Ústavním soudem především Poslanecká sněmovna nemůže vládě dávat závazné a vynutitelné úkoly, nemůže rušit nebo ovlivňovat vládní rozhodnutí; vůči vládě má kromě kontroly jediné dva nástroje – stanovení obecného zákonného rámce činnosti vlády a odstranění celé vlády vyslovením nedůvěry. Tato autonomie vlády je přímým důsledkem principu dělby moci, který, jak zjevně, má svou relevanci i v parlamentní formě vlády. Vláda je vůči Poslanecké sněmovně dále posílena **principem posílené pozice vlády a jejího předsedy**. Česká vláda je přece jen chráněna proti vyslovení nedůvěry (to lze jen na návrh

padesáti poslanců a souhlasem nadpoloviční většiny všech poslanců) a Poslanecká sněmovna nemá vliv na její konkrétní složení, protože to je především v rukou předsedy vlády:

- prezident republiky odvolá člena vlády, jestliže to navrhne předseda vlády,
- Poslanecká sněmovna nemůže vyslovením nedůvěry donutit jednotlivého člena vlády k demisi.

Podle politologů takové posílení vlády a premiéra působí blahodárně na stabilitu a akceschopnost politického systému.⁷² Je však třeba vidět, že princip posílené pozice vlády a jejího předsedy je jen výjimkou z principu parlamentní vlády (viz výše); k závažnějším omezením závislosti vlády na parlamentu, jakým je třeba institut konstruktivního vota nedůvěry (tj. parlament může vládě vyslovit nedůvěru v zásadě jen tehdy, navrhne-li zároveň nového premiéra, srov. zejména čl. 67 Základního zákona SRN), česká Ústava nesáhla.

Sestavování vlády. Podívejme se ale důkladněji na ústavní proceduru **sestavování vlády**. Významné pravomoci při sestavování vlády má prezident republiky, který tak sehrává svou roli **moderátora politických konfliktů**. Prezident republiky jmenuje a odvolává všechny členy vlády, přijímá jejich demisi i demisi celé vlády a pověřuje vládu, jejíž demisi přijal, vykonáváním jejich funkcí prozatímně až do jmenování nové vlády [čl. 62 písm. a) a d) Ústavy].

I. Vláda se sestavuje vždy znovu po každých volbách do Poslanecké sněmovny, vláda je totiž povinna podat demisi po každé ustavující schůzi Poslanecké sněmovny (čl. 73 odst. 2 Ústavy). Prezident je v takovém případě povinen demisi přijmout a pověřit vládu vykonáváním jejich funkcí prozatímně až do jmenování nové vlády. Mluvíme o principu permanentní vlády; veřejné služby je třeba zabezpečovat nepřetržitě, což je úkolem výkonné moci a jejího vrcholného orgánu, vlády.⁷³ Vláda v demisi sice dále vládne a její ministři řídí ministerstva, neměla by však již přijímat závažnější politická rozhodnutí.

II. Sestavování vlády ústavně začíná tím, že prezident republiky jmenuje předsedu vlády (čl. 68 odst. 2 Ústavy). Ústava nijak nepředepisuje, koho má

jmenovat, je však zřejmé, že by to měla být osoba, která bude schopna (nebo aspoň má šance) se svou vládou získat většinovou podporu v Poslanecké sněmovně. Většinou byl jmenován ten, koho určila strana s největším počtem mandátů ve Sněmovně.⁷⁴ Ústava ani neříká, v jaké lhůtě musí prezident předsedu vlády jmenovat. Ústava vůbec nespisuje proceduru sestavování vlády výslovnými lhůtami; dává tak prostor pro politická jednání představitelů parlamentních stran i prezidenta republiky. Silně ale převažuje výklad, že prezident i předseda vlády jsou povinni provádět příslušné kroky bez zbytečného odkladu.⁷⁵

III. Na návrh předsedy vlády jmenuje prezident republiky ostatní členy vlády a pověřuje je řízením ministerstev nebo jiných úřadů (čl. 68 odst. 2 Ústavy). Prezident republiky je tedy vázán návrhem předsedy vlády: nemůže jmenovat členem vlády nikoho, koho premiér nenavrhl, a nemůže ani člena vlády pověřit řízením ministerstva nebo jiného úřadu, pokud to premiér nenavrhl. Nic nebrání tomu, aby byl kterýkoli člen vlády (tedy i premiér) pověřen řízením ministerstva nebo i více ministerstev, rovněž je možné, aby některý z členů vlády neřídil žádné ministerstvo (relativně časté u místopředsedů vlády, občas se vyskytne i ministr bez portfeje).

Prezident republiky nemůže jmenovat členem vlády nikoho, koho premiér nenavrhl. Nevyhovět návrhu premiéra a jeho kandidáta odmítnout může jen ve zcela výjimečných případech. V parlamentní formě vlády totiž nese politickou odpovědnost za složení vlády předseda vlády, potažmo vládní většina v Poslanecké sněmovně. Prezidentovo pozdržení jmenovacího aktu je tak namísto zejména tehdy, kdyby okamžité jmenování ministra mohlo vést k protiústavní situaci. Takto odmítal prezident Klaus v listopadu 2005 jmenovat Davida Ratha ministrem zdravotnictví, dokud nesloží funkci prezidenta České lékařské komory, protože „člen vlády nesmí vykonávat činnosti, jejichž povaha odporuje výkonu jejich funkce“ (čl. 70 Ústavy).

Při sestavování Sobotkovy vlády prezident Zeman naznačoval, že může odmítnout jmenování ostatních členů vlády i z politických důvodů, tento jeho názor byl ale předmětem silné kritiky politiků i odborníků. Nakonec prezident

72 Srov. v klasickém politologickém díle SARTORI, G. *Srovnávací ústavní inženýrství*. Praha, 2001, s. 110–125.

73 Z principu permanentní vlády vyplývá i požadavek permanentního obsazení ministerských křesel, protože v čele ministerstva má nepřetržitě stát politicky odpovědný a demokraticky ustanovený člen vlády. Odstoupení člena vlády je třeba řešit buď odložením přijetí demise, nebo náhradním pověřením jiného člena vlády, aby přechodně ministerstvo řídil. Od roku 2007 byl tento princip několikrát porušen, nejzávažněji po přijetí demise místopředsedy vlády Jiřího Čunka, kdy v čele ministerstva pro místní rozvoj od listopadu 2007 do dubna 2008 nestál člen vlády.

74 Tak se stalo osmkrát v letech 1996, 1998, 2002, 2004, 2005, 2006 (dvakrát; první Topolánkova vláda důvěru Sněmovny nezískala, druhá, koaliční, už ano) a 2014. Čtyřikrát se tak ale nestalo; třikrát byl jmenován neustraníček do čela úřednické vlády (1998, 2009 a 2013) a jednou, v roce 2010, předseda druhé nejsilnější strany, který již měl předjednanou většinovou koalici.

75 Pochybný byl postup prezidenta Zemana po předčasných sněmovních volbách, konaných 25. a 26. října 2013. Prezident otálel se jmenováním předsedy vlády až do formálního podpisu koaliční dohody a ještě více než týden a jmenoval předsedu vítězné ČSSD Bohuslava Sobotku až 17. ledna 2014, tj. 83 dnů po volbách. Vláda byla jmenována až 29. ledna 2014, v důsledku čehož „prezidentský kabinet“ v čele s Jiřím Rusnokem vládl ještě bezmála půl roku poté, co mu Poslanecká sněmovna odmítla vyslovit důvěru.

všem návrhům premiéra Sobotky vyhověl, čímž *de facto* prodloužil trvání ústavní zvyklosti, že prezident jmenuje všechny navržené členy vlády, jejichž jmenování nebrání právní překážka.

Vláda se ujímá funkce okamžikem, kdy jsou jmenováni na návrh premiéra její místopředsedové a ministři. Tehdy teprve ukončí svoji činnost vláda v demisi, která funkce vlády prozatímně vykonávala.

IV. Vláda předstoupí do třiceti dnů po svém jmenování před Poslaneckou sněmovnu a požádá ji o vyslovení důvěry (čl. 68 odst. 3 Ústavy). Toto ustanovení důsledně provádí princip parlamentní vlády (srov. kapitolu 3.6). Nepřipouští, aby vláda, jejíž většinová podpora v Poslanecké sněmovně nebyla otestována, mohla vládnout delší dobu; i atypické vlády jako úřednická vláda tedy k řádnému fungování potřebují aktivní souhlas Poslanecké sněmovny, nikoli jen pasivní toleranci. Z principu parlamentní vlády rovněž vyplývá, že ani vláda, která dosud nezískala důvěru Sněmovny, by neměla přijímat závaznější politická rozhodnutí. Lhůta třiceti dnů v čl. 68 odst. 3 Ústavy je jedinou lhůtou, kterou Ústava pro proces sestavování vlády výslovně stanovuje. Vláda zpravidla žádá Poslaneckou sněmovnu o vyslovení důvěry na základě programového prohlášení vlády, o kterém se na schůzi Sněmovny vede rozprava.

V. Poslanecká sněmovna hlasuje, zda vládě vysloví důvěru. K vyslovení důvěry je třeba souhlasu nadpoloviční většiny přítomných poslanců. Zatímco k vyslovení nedůvěry vládě na návrh skupiny poslanců je třeba nadpoloviční většiny všech poslanců, tj. nejméně 101 hlasu (srov. kapitolu 3.6), k vyslovení důvěry vládě na návrh vlády postačuje nadpoloviční většina přítomných poslanců. Tak může většinovou podporu v Poslanecké sněmovně získat i menšinová vláda jako Klausova vláda v roce 1996, Zemanova vláda v roce 1998 nebo druhá Topolánková vláda v roce 2007. Takto při hlasování 19. srpna 1998 vláda Miloše Zemana díky odchodu poslanců ODS z jednacího sálu získala důvěru Poslanecké sněmovny pouhými 73 hlasy přítomných poslanců ČSSD.

VI. Pokud ovšem vláda nezíská potřebnou podporu nadpoloviční většiny přítomných poslanců, důvěra jí nebyla vyslovena⁷⁶ a vláda je povinna podat demisi (čl. 73 odst. 2 Ústavy). Prezident demisi přijme a pověří tuto vládu vykonáváním jejích funkcí až do jmenování nové vlády. Pak se postupuje znovu podle čl. 68 odst. 2 a 3 Ústavy (srov. čl. 68 odst. 4 Ústavy), prezident republiky tedy jmenuje předsedu vlády a na jeho návrh ostatní členy vlády. Vláda do třiceti dnů po svém jmenování předstoupí před Poslaneckou sněmovnu s žádostí o vyslovení důvěry.

⁷⁶ To byl případ menšinové vlády ODS v čele s Mirkem Topolánkem, která prohrála hlasování o důvěře 3. října 2006, a "prezidentské" vlády v čele s Jiřím Rusnokem, která prohrála hlasování o důvěře 7. srpna 2013.

VII. Pokud není ani druhé vládě vyslovena důvěra, prezident republiky jmenuje předsedu třetí vlády na návrh předsedy Poslanecké sněmovny (čl. 68 odst. 4 Ústavy). Předseda Poslanecké sněmovny musel být do své funkce zvolen nadpoloviční většinou přítomných poslanců (§ 25 ve spojení s § 70 JŘPS), proto ústavodárce očekává, že zná nejlépe rozložení hlasů v Poslanecké sněmovně a dokáže vybrat takového kandidáta na premiéra, který má šanci sestavit vládu, jež důvěru ve Sněmovně získá. Zároveň toto ustanovení zaručuje sněmovní většině, že nemůže být prezidentem trvale opomíjena při sestavování vlády. Existence této ústavní pravomoci předsedy Poslanecké sněmovny ovšem může, jak se ukázalo v létě 2006, povolební sestavování vlády komplikovat – o funkci předsedy Sněmovny se bojovalo řadu týdnů, čímž byla blokována činnost Poslanecké sněmovny (nelze ukončit ustavující schůzi) a ztěžována i výměna vlády (vláda je povinna podat demisi až po ustavující schůzi Sněmovny). I v případě třetí vlády jmenuje prezident na návrh premiéra ostatní členy vlády a vláda do třiceti dnů požádá Sněmovnu o vyslovení důvěry.

VIII. Pokud ani tato třetí vláda nezíská důvěru Poslanecké sněmovny, může prezident republiky Poslaneckou sněmovnu rozpustit [čl. 35 odst. 1 písm. a) Ústavy]. Po novele Ústavy ústavním zákonem č. 319/2009 Sb. si ovšem může třípětinová většina všech poslanců vynutit rozpuštění Poslanecké sněmovny i kdykoli dříve (čl. 35 odst. 2 Ústavy, srov. kapitolu 4.3.2).

Takto, na principech parlamentní vlády, fungovalo v zásadě sestavování vlády až do roku 2013. Po zavedení přímé volby prezidenta a zvolení aktivistického prezidenta Miloše Zemana (srov. kapitolu 3.7), který po demisi premiéra Nečase jmenoval v červenci 2013 *de facto* prezidentský kabinet, se však ukazuje, že tento systém je dysfunkční a ohrožující onen ústavní princip parlamentní vlády. Především druhý prezidentův pokus o sestavení vlády nedává dobrý smysl. Má-li totiž prezident republiky dva pokusy na sestavení vlády a rozhodne-li se jednat bez ohledu na vůli většiny Poslanecké sněmovny, může být na dobu několika týdnů či dokonce měsíců nastolen stav, kdy se vláda opírá jen o důvěru prezidenta republiky, a nikoli Poslanecké sněmovny, což odporuje čl. 68 odst. 1 Ústavy (vláda navíc bez většiny ve Sněmovně nemůže efektivně vládnout, protože naprostá většina koncepčních politických kroků se provádí přijímáním a změnami zákonů). Taková situace vytváří dále značný potenciál pro zneužití, i proto, že je tím vyprazdňován účel kontrasignace prezidentových aktů předsedou vlády a odpovědnosti vlády za takové akty (čl. 63 odst. 3 a 4 Ústavy); spolupodepisuje-li prezidentské akty předseda vlády opírající se jen o důvěru prezidenta, přestává být kontrasignace pojistkou proti svévoli ústavně neodpovědného prezidenta.

Principu parlamentní vlády lépe vyhovují modely sestavování vlády v Polsku a Německu. Polský systém je podobný našemu, ale je svázán relativně krátkými lhůtami a už druhý pokus o sestavení vlády náleží parlamentu.⁷⁷ Německý systém jde ještě dál a neumožňuje jmenování kancléře, který by nebyl zvolen Spolkovým sněmem.⁷⁸ Polský systém tedy dává prostor pro prezidentovu iniciativu, ale jím jmenovaná vláda nemůže bez většiny v Sejmu vládnout déle než měsíc. Německý systém zcela prezidentské kabinetu znemožňuje.⁷⁹ Druhou možností, jak systémově řešit popsanou dysfunkčnost, je zavedení poloprezidentské formy vlády, což by ale rovněž vyžadovalo změnu Ústavy (srov. kapitolu 3.7). Třetí možností pak je zdrženlivost prezidenta, popřípadě tlak ostatních ústavních orgánů, aby se držel v ústavních mezích.

Vláda během funkčního období. Vláda fakticky potřebuje většinovou podporu v Poslanecké sněmovně i během funkčního období. Jedním z hlavních nástrojů vládní politiky je totiž navrhování a prosazování zákonů. **Vláda může kdykoli požádat Poslaneckou sněmovnu o vyslovení důvěry** (čl. 71 Ústavy); zpravidla se tak snaží posílit svoji pozici nebo ověřit trvání většinové podpory v krizových momentech.

Ústava zná i institut **spojení otázky důvěry s konkrétním vládním návrhem zákona** (čl. 44 odst. 3 Ústavy). Dikce čl. 44 odst. 3 Ústavy působí výkladové problémy, protože spojuje otázku důvěry nikoli se schválením návrhu zákona, nýbrž s jeho projednáním do tří měsíců. Pokud ovšem Sněmovna návrh zákona, s nímž vláda spojila otázku důvěry, neprojedná do tří měsíců, může být rozpuštěna [čl. 35 odst. 1 písm. b) Ústavy]. Pak by ale Sněmovna mohla přimět vládu k demisi leda současnou sebedestrukci, což je absurdní. Teleologický výklad (účel zákona) jednoznačně preferuje spojení otázky důvěry se schválením návrhu zákona – **vláda je povinna podat demisi v případě, že dotýčný návrh zákona byl zamítnut nebo nebyl schválen,**

77 Podle čl. 154 a 155 polské ústavy prezident po demisi vlády pověřil nového premiéra a do 14 dnů (od přijetí demise) jej jmenuje i s vládou. Vláda do 14 dnů požádá o vyslovení důvěry Sejm. Prohraje-li, nebo jsou-li překročeny lhůty, zvolí premiéra Sejm a prezident jmenuje jím navrženou vládu. Pokud Sejm nikoho nezvolí, jmenuje prezident během 14 dnů zase premiéra a na jeho návrh vládu. Pokud ta nezíská do 14 dnů důvěru, rozpustí prezident Sejm.

78 Podle čl. 63 GG prezident navrhuje kancléře, Spolkový sněm ho volí absolutní většinou hlasů a prezident ho pak jmenuje. Není-li kancléř takto zvolen, může Spolkový sněm do 14 dnů absolutní většinou zvolit kancléře bez návrhu. Není-li takto do 14 dnů nikdo zvolen, koná se nová volba, v níž je zvolen ten, kdo získal nejvíc hlasů. Má-li absolutní většinu, prezident ho jmenuje kancléřem, ne-li, prezident ho buď stejně jmenuje, nebo rozpustí Spolkový sněm. Podle čl. 64 GG pak ministři jmenuje a propouští prezident na návrh kancléře. Kancléři je možno vyslovit nedůvěru jen zvolením jeho nástupce (konstruktivní votum nedůvěry, čl. 67 GG; srov. i čl. 158 polské ústavy).

79 V reakci na negativní zkušenosti s prezidentskými kabinetu v době krize Výmarské republiky (1930–1933).

nikoli v případě, že nebyl ve lhůtě projednán. Vláda, užívá-li tento institut, totiž usiluje o prosazení svého návrhu, nikoli o pouhé projednání během tří měsíců (spojení otázky důvěry s rychlým projednáním dává smysl jen při mnohem kratší, řekněme několikadenní, lhůtě). Tomuto výkladu je třeba dát přednost: Vláda spojí s konkrétním vládním návrhem zákona otázku důvěry. Pokud návrh zákona v hlasování Sněmovny nezíská potřebnou podporu, vláda podá demisi. K tomuto výkladu se přiklonila i praxe.⁸⁰ Pokud by se Sněmovna do tří měsíců vůbec neusnesla, odpírá vládě odpověď na otázku důvěry, paralyzuje tak fungování vlády a může být prezidentem republiky rozpuštěna.

Vláda nebo její jednotliví členové mohou kdykoli podat **demisi**, vláda na základě svého usnesení, člen vlády písemně prostřednictvím premiéra (čl. 73 Ústavy). S výjimkou případů povinné demise vlády (zejména vyslovení nedůvěry, čl. 73 odst. 2 Ústavy) prezident republiky tyto demise přijmout nemusí. Naopak, jako moderátor politických konfliktů může prezident odmítnutím demise nebo odkládáním jejího přijetí vytvářet prostor pro další politická jednání. Takto začátkem dubna 2005 prezident Klaus patrně zabránil definitivní roztržce ve vládní koalici tím, že odkládal přijetí demise lidoveckých ministrů a nakonec přijal až demisi celé vlády premiéra Grosse. Odklad přijetí demise by mohl být namístě i v některých situacích pro stát kritických. Je ovšem jasné, že prezident těžko může odmítáním demise dlouhodobě držet bránícího se ministra ve stavu „nucené práce“.

Český **premiér** je ve své vládě ústavně **první mezi nerovnými**.⁸¹ Vláda je kolegiální orgán, rozhoduje ve sboru nadpoloviční většinou všech členů vlády (čl. 76 Ústavy); premiér má jeden hlas jako každý jiný člen vlády. Premiér však určuje složení své vlády – vybírá si všechny ostatní členy vlády (prezident je jmenuje na jeho návrh) a především může kteréhokoliv vicepremiéra či ministra z vlády odstranit. Prezident je totiž povinen vyhovět premiérovi, který navrhne odvolání člena vlády (čl. 74 Ústavy).⁸² Podá-li demisi předseda vlády, jeho demise platí za demisi celé vlády (jako tomu bylo v případě demise premiéra Klause v listopadu 1997 a v dalších případech včetně demise premiéra Nečase v červnu 2013). Historické tvrzení, že vláda je povinna podat demisi jako celek, odstoupí-li většina jejích členů, nemá oporu v platném ústavním právu.

80 Takto to totiž bylo chápáno v dosud jediném případě, kdy vláda spojila s návrhem zákona otázku důvěry (byl to zákon č. 500/2012 Sb., o změně daňových, pojistných a dalších zákonů v souvislosti se snižováním schodků veřejných rozpočtů, sněmovní tisk 801) a o návrhu se skutečně hlasovalo. Ve třetím čtení 7. listopadu 2012 Poslanecká sněmovna návrh zákona schválila poměrem hlasů 101:93, a Nečasově vládě tím byla vyslovena důvěra.

81 Srov. známou typologii v SARTORI, G. *Srovnávací ústavní inženýrství*. Praha, 2001, s. 112.

82 Jako protiústavní lze tedy hodnotit počínání prezidenta Václava Klause v dubnu 2011, kdy nevyhověl návrhu premiéra Petra Nečase na odvolání vicepremiéra Radka Johna a ministra školství Josefa Dobeše (prvního odvolal po deseti dnech, druhého vůbec). Jasný text čl. 74 Ústavy ale nedává prezidentovi žádný prostor pro uvážení ani pro průtahy.

Faktické postavení premiéra v politickém systému ovšem závisí na aktuálních politických poměrech a na politické síle osoby premiéra (v české politice může být testem otázka, co se stane, když premiér navrhne odvolání ministra z jiné koaliční strany bez souhlasu této strany).

Vláda řídí vnitřní a zahraniční politiku země a přijímá zásadní rozhodnutí; hlavní váha ústřední státní správy však leží na ministerstvech, řízených členy vlády (srov. kapitolu 4.3.3).

4.3.2 PRÁVOMOCI PREZIDENTA REPUBLIKY

Hlava státu v parlamentní republice je **reprezentantem státu, garantem řádu a moderátorem politických sporů**, není však určena k provádění vlastní politiky (srov. kapitolu 3.7). Ústava prohlašuje prezidenta výslovně za neodpovědného z výkonu funkce (čl. 54 odst. 3), přičemž za většinu rozhodnutí prezidenta odpovídá vláda (čl. 63 odst. 4). S výjimkou omezeného okruhu samostatných prezidentských pravomocí (čl. 62 Ústavy) totiž prezident republiky k výkonu svých pravomocí potřebuje spolupodpis (kontrasignaci) předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády (čl. 63 odst. 3 Ústavy). Je tomu tak u pravomocí prezidenta vyplývajících z čl. 63 odst. 1 Ústavy i u pravomocí vycházejících z běžných zákonů. Bez spolupodpisu není prezidentský akt platný. Za kontrasignované akty prezidenta odpovídá vláda. Čl. 62 Ústavy obsahuje pravomoci nevyžadující kontrasignaci člena vlády, ale jen některé z nich vykonává prezident skutečně samostatně, bez součinnosti jiného státního orgánu. Je-li úřad prezidenta dočasně neobsazen nebo není-li prezident schopen úřad vykonávat (na tom se musí usnést Poslanecká sněmovna i Senát a prezident se může bránit podáním k Ústavnímu soudu), přechází většina samostatných pravomocí prezidenta na předsedu Poslanecké sněmovny a většina kontrasignovaných pravomocí na předsedu vlády (čl. 66 Ústavy).

Pravomoci prezidenta můžeme podle obsahu dělit na reprezentační, garanční a moderační, některé pravomoci mají charakter brzdy v systému dělby moci (jedná se o ideální typy, konkrétní pravomoc, například vyhlašování voleb, může mít kupříkladu jak reprezentační, tak moderační aspekt).

Převážně **reprezentační** povahu má většina pravomocí prezidenta podle čl. 63 odst. 1 Ústavy (zastupuje stát navenek, sjednává a ratifikuje mezinárodní smlouvy, je vrchním velitelem ozbrojených sil, přijímá, pověřuje a odvolává vyslance, vyhlašuje parlamentní volby, jmenuje a povyšuje generály, propůjčuje a uděluje státní vyznamenání a jmenuje soudce), dále některé pravomoci podle čl. 62 (svolává zasedání Poslanecké sněmovny, podepisuje zákony) a pravomoci plynoucí ze zákonů (především jmenování profesorů a rektorů vysokých škol). Jsou to klasické pravomoci hlavy státu jako nejvyššího

reprezentanta země, symbolizujícího stát dovnitř i navenek, v čemž republikánské hlavy států navazují na tuto roli králů. Ryze reprezentační pravomocí může sice vykonávat například předseda parlamentu (nebo jedné z komor) nebo předseda vlády, ti se ale účastní každodenních politických střetů, což jim ztěžuje symbolickou úlohu reprezentantů celé země, všech občanů.

Moderační povahu mají především v předchozí části rozebrané pravomoci prezidenta republiky jmenovat a odvolávat členy vlády a přijímat jejich demise a dále pravomoc v Ústavou stanovených případech rozpustit Poslaneckou sněmovnu. Při výkonu těchto pravomocí poskytuje text Ústavy prezidentovi jistou volnost, pomocí níž může prezident přispět k účelnému a hladkému řešení politických sporů. Předpokládá se, že nechat parlament, aby přímo volil a odvolával vládu a její členy bez zprostředkování hlavou státu, by mohlo být nebezpečné jak pro politickou stabilitu, tak pro dodržení zásad omezené vlády (dělby moci). I proto je prezidentova pravomoc jmenovat a odvolávat vládu a její členy v čele článku 62 Ústavy i ve středu zájmu veřejnosti. Někdy ale hrozí, že konkrétní výkon těchto pravomocí prezidentem bude pro fungování systému spíše komplikací než ulehčením (srov. úvahy v kapitole 4.3.1).

Prezident republiky jako hlava státu sehrává též úlohu strážce hodnot, na nichž stát spočívá, je garantem řádu. Především touto **garanční** funkcí lze vysvětlit pravomoc hlavy státu vracet zákony a podávat návrh na zrušení zákonů Ústavnímu soudu. Garanční smysl lze připsat i právu udělovat milost. Garanční dimenzi mají i některé již zmíněné pravomoci, především jmenování členů vlády a přijímání jejich demise, ratifikace mezinárodních smluv, vrchní velení ozbrojených sil a jmenování generálů; hlava státu jako nejvyšší reprezentant lidu garantuje, že nebudou jmenovány osoby a přijímána rozhodnutí, ohrožující svrchovanost, celistvost a demokratický řád republiky. Garanční pravomoci prezidenta představují záruku řádu, ústavnosti či národních zájmů, jednu záruku navíc, která patrně není úplně nezbytná, ale je určitě dobře, když ji máme.

Pravomoc prezidenta republiky jmenovat soudce Ústavního soudu a obecných soudů, jmenovat prezidenta a viceprezidenta NKÚ a jmenovat členy Bankovní rady ČNB nemá jen reprezentační význam, nýbrž hraje především roli vyvažovacího **prvku v systému dělby moci**. Nebylo by žádoucí svěřit obsazování nezávislých orgánů soudní a výkonné moci Poslanecké sněmovně nebo parlamentní vládě; takové řešení by učinilo Poslaneckou sněmovnu příliš mocnou. Proto tyto jmenovací pravomoci buď sdílí více státních orgánů, mezi nimi prezident, nebo jsou svěřeny především hlavě státu, která stojí mimo každodenní politická kolbiště. Povahu brzdy v systému dělby moci mají ale i jiné, již jmenované, pravomoci prezidenta, zejména udělování milosti, vracení zákonů a rozpouštění Sněmovny.

Samostatné pravomoci prezidenta republiky. Moc nejen Poslanecké sněmovny, ale především parlamentní vlády, je v českém ústavním právu omezena i existencí významných nekontrasignovaných pravomocí prezidenta republiky. Zatímco u kontrasignovaných pravomocí hraje hlavní roli zásada neodpovědné hlavy státu (srov. kapitolu 3.7), pro několik pravomocí, které prezidentu republiky náleží bez nutné součinnosti kohokoliv, lze formulovat **princip omezeného okruhu výhradních prezidentských pravomocí**. Všechny tyto pravomoci představují tak či onak brzdu v systému dělby moci. Bez přímého či nepřímého souhlasu jiného ústavního orgánu nebo jiné omezující podmínky může prezident republiky:

1. vrátit přijatý zákon Poslanecké sněmovně,
2. udělovat milost,
3. jmenovat členy Bankovní rady ČNB [čl. 62 písm. g), h) a k) Ústavy],
4. podat Ústavnímu soudu návrh na zrušení zákona (§ 64 odst. 1 zákona o Ústavním soudu).⁸³

První pravomoc vyvažuje převahu Poslanecké sněmovny v parlamentním systému, čtvrtá rovněž a zároveň přispívá k ochraně ústavnosti, druhá je klasickou brzdou výkonné moci vůči moci soudní a třetí má úzkou souvislost s principem nezávislých správních úřadů. Prezident republiky se podílí i na jmenování představitelů dalších nezávislých orgánů uvnitř výkonné moci (veřejný ochránce práv, NKÚ, Úřad na ochranu osobních údajů) a nezávislých soudců obecných soudů i Ústavního soudu.

Uvedený princip omezeného okruhu výhradních prezidentských pravomocí je výjimkou z principu neodpovědné (a tudíž reálnými pravomocemi nevybavené) hlavy státu. Prezident vykonává určité pravomoci, aniž je ústavně odpovědný; pravomoci jsou však odůvodněny principem dělby moci. Pravomoci 1, 2 a 4 jsou typickými brzdami, pravomoc 3 je pozoruhodná ústavní anomálie.

Doplňme, že prezident republiky ve vzácných případech, kdy je to možné, může 5) rozpustit Poslaneckou sněmovnu [čl. 62 písm. c) ve spojení s čl. 35 Ústavy] a konečně samostatně 6) jmenuje předsedy a místopředsedy Ústavního soudu a Nejvyššího soudu [čl. 62 písm. e) a f) Ústavy]; je ale omezen okruhem soudců (Ústavního soudu, respektive Nejvyššího soudu nebo obecných soudů),⁸⁴ jejichž jmenování není plně v jeho rukou.

83 Ačkoli tato pravomoc není uvedena v čl. 62 Ústavy, ale vyplývá až ze zákona o Ústavním soudu, a vyžadovala by tedy kontrasignaci, Ústavní soud v nálezu Pl. ÚS 43/93, č. 91/1994 Sb., judikoval s ohledem na text čl. 63 odst. 3 Ústavy, že prezidentův návrh Ústavnímu soudu není „rozhodnutím“, nýbrž „podnětem“, a tak kontrasignaci nevyžaduje.

84 Podle textu čl. 62 písm. f) Ústavy prezident republiky „jmenuje ze soudců předsedu a místopředsedy Nejvyššího soudu“, dosavadní převažující výklad byl, že ze soudců všech obecných soudů. Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 87/06 ale obsahuje výrok I tohoto znění: „Prezident

Další pravomoci prezidenta už samostatné nejsou. Předsedou vlády sice může jmenovat kohokoli [čl. 62 písm. a) Ústavy], avšak dlouhodobější fungování premiéra je podmíněno vyslovením důvěry vládě Poslaneckou sněmovnou (srov. podrobněji v kapitole 4.3.1). Jmenování ostatních členů vlády, přijímání demisí členů vlády a odvolávání vlády a jejích členů je vázáno na podmínky stanovené Ústavou. Pověření vlády, jejíž demisi přijal, vykonáváním jejích funkcí prozatímně až do jmenování nové vlády [čl. 62 písm. d) Ústavy] je prezidentova povinnost, nevytvářející prostor pro jeho svobodnou vůli.

Zastavme se nyní podrobněji u některých samostatných prezidentských pravomocí.

Právo vrátit Parlamentu přijatý zákon a právo navrhnout Ústavnímu soudu zrušení zákona. Podle čl. 50 odst. 1 Ústavy má prezident právo vrátit přijatý zákon s výjimkou zákona ústavního s odůvodněním do patnácti dnů ode dne, kdy mu byl postoupen; Sněmovna může přehlasovat toto prezidentovo veto nadpoloviční většinou všech poslanců, čili nejméně 101 hlasy (čl. 50 odst. 2 Ústavy). Prezident tu vystupuje jako garant řádu, strážce hodnot, na nichž spočívá náš stát. Může vrátit zákon, který považuje z hlediska těchto hodnot za kontroverzní. Lid reprezentovaný absolutní většinou Poslanecké sněmovny má samozřejmě v demokratickém státě právo činit i významná rozhodnutí (samozřejmě v mezích ústavního pořádku). **Prezident svým vetem požaduje od sněmovní většiny, aby kontroverzní zákon ještě jednou posoudila a zároveň aby prokázala, že napadený zákon má skutečně potřebnou demokratickou legitimitu, tj. že ho podporuje absolutní většina poslanců.**⁸⁵

republiky je státním orgánem příslušným k vydání rozhodnutí o jmenování místopředsedy Nejvyššího soudu z řad soudců přidělených k Nejvyššímu soudu platným rozhodnutím ministra spravedlnosti, po předchozím souhlasu předsedy Nejvyššího soudu. Podle výkladu Ústavního soudu tedy může být místopředsedou Nejvyššího soudu jmenován jen soudce Nejvyššího soudu. U jmenování předsedy Nejvyššího soudu toto omezení tak jasné není, protože u něj neplatí argument o obcházení vůle předsedy Nejvyššího soudu a „vnucování“ místopředsedy, kterého nechce. Naopak může být účelné, aby se novým předsedou Nejvyššího soudu stal třeba předseda některého z nižších soudů (srov. bod 7 odlišného stanoviska soudce J. Musila k nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS 87/06), čímž by se zamezilo oligarchizaci Nejvyššího soudu, jinak doplňovaného jen jakousi faktickou kooptací.

85 Učebnicovým příkladem je prezidentovo veto zákona o registrovaném partnerství z února 2006. O zákonu zakotvujícím partnerské svazky homosexuálů probíhala vášnivá veřejná diskuse a zákon byl schválen v obou komorách relativně těsnou většinou (v Poslanecké sněmovně jen 86 hlasy ze 147). Prezident Klaus byl odpůrcem zákona, podle jeho názoru zákon popíral důležité hodnoty naší společnosti. Prezident ve svém prohlášení z 16. února 2006 trval na tom, že „tako zásadní zásah do právní úpravy mezilidských a dokonce partnerských a intimních vztahů lidí musí podpořit většina poslanců, čili že zákon musí dostat alespoň většinu 101 hlasů“. Hlava státu, vybavená v české tradici i morální autoritou, upozornila svým vetem na závažnost tohoto hodnotového rozhodnutí. Věc byla poslanci znovu zvážena a nakonec demokratická vůle 101 poslance 15. března zákon prosadila (vyhlášen byl jako zákon

Má-li veto prezidenta plnit tuto funkci, je zřejmé, že je nelze vázat na spolu-podpis předsedy vlády. Shoda prezidenta a premiéra na odporu proti nějakému schválenému zákonu by byla jevem natolik vzácným, že by se institut vrácení zákona stal takřka nepoužitelným. K přehlasování veta není vhodné požadovat kvalifikovanou většinu (například tři pětiny poslanců) ani nové hlasování Senátu; **Senát a prezident fungují vůči demokratické vůli sněmovní většiny jako pojistky, nikoli jako nepřekonatelné překážky.** Pak by totiž vůle menšiny zvítězila nad vůlí většiny, což je nežádoucí – s jedinou výjimkou: i sněmovní většina je vázána rámcem ústavního pořádku. Veto prezidenta tak má tu váhu, kterou má mít. Výjimečně získává prezidentovo veto absolutní váhu v době sněmovních voleb, kdy s ohledem na § 98 odst. 2 a § 121 odst. 1 JŘPS Sněmovna v některých případech nemůže stihnout vrácený zákon znovu projednat.

Prezident republiky je garantem řádu. Má-li za to, že zákon je nejen hodnotově chybný, ale dokonce narušuje klíčové hodnoty chráněné ústavním pořádkem, může použít proti němu ještě jeden nástroj – **návrh Ústavnímu soudu na zrušení zákona** (§ 64 odst. 1 zákona o Ústavním soudu). Tato samostatná pravomoc prezidenta je logickým doplňkem jeho pravomocí vracet zákony a rovněž vyjadřuje roli prezidenta jako garanta řádu. Pravomoc prezidenta republiky podávat Ústavnímu soudu návrhy na zrušení zákonů má tedy garanční funkci, je pojistkou ústavnosti. Zároveň však je i vyvažovací pravomocí, která účinněji než suspenzivní veto vyvažuje moc vlády a její sněmovní většiny.⁸⁶

Právo udělovat milost. Právo milosti je tradiční pravomocí hlavy státu, milost byla logickou součástí moci panovníka jako nejvyššího zákonodárce a soudce. Svůj smysl si však právo milosti podržuje i v demokratickém a liberálním právním státě. Účel milosti v systému dělby moci je dvojitý:

- a) představitel výkonné moci může v jednotlivých případech zabránit excesům moci soudní (vyvažovací aspekt),
- b) milost odstraňuje tvrdost zákona. Obecný zákon, jímž jsou soudci vázáni, nemusí být s to spravedlivě postihnout všechny okolnosti individuálního osudu člověka (garanční aspekt). Tento druhý účel v praxi udělování milostí dominuje.

č. 115/2006 Sb., číslo 116/2006 Sb. nese usnesení Poslanecké sněmovny, jíž tato setrvává na zákonu vráceném prezidentem republiky).

86 Není bez zajímavosti, že zatímco prezident Havel své pravomocí obracet se na Ústavní soud využíval vcelku hojně a často úspěšně, prezident Klaus takové návrhy zásadně nepodával. Prezident Zeman zatím navrhl jen zrušení služebního zákona, leč neúspěšně.

Prezident republiky jako garant řádu je vhodným nositelem práva udělovat milost. Prezidentovo právo udělovat milost zahrnuje tři oprávnění:

- a) odpouštět a zmírňovat tresty (agraciace),
- b) nařizovat, aby se trestní stíhání nezahajovalo nebo aby se v něm nepokračovalo (abolice),
- c) zahlazovat odsouzení (rehabilitace; zahlazené odsouzení nefiguruje ve výpisu z Rejstříku trestů).

Ve všech třech případech se jedná o zásah do pravomoci orgánů činných v trestním řízení (zpravidla soudu). Novela Ústavy, která zavedla přímou volbu prezidenta (ústavní zákon č. 71/2012 Sb.), ovšem přeřadila abolicí mezi kontrasignované pravomoci, takže prezident samostatně rozhoduje jen o agraciaci a rehabilitaci.⁸⁷

Za zmínku v této souvislosti stojí rozhodnutí prezidenta republiky č. 378/2013 Sb., o přenesení pravomoci v řízení o udělení milosti, jímž prezident Zeman přenesl na ministra spravedlnosti svou pravomoc zamítat žádosti o milost s výjimkou žádostí osob trpících závažnou chorobou nebo nevyléčitelnou chorobou bezprostředně ohrožující život. Prezident Zeman tak na rozdíl od svých předchůdců milosti fakticky vůbec neuděluje.

Vedle práva udělovat v individuálních případech milost [čl. 62 písm. g) Ústavy] má prezident republiky i kontrasignovanou **pravomoc udělovat amnestii** [čl. 63 odst. 1 písm. j)], tj. omilostnění neurčité skupiny osob podle obecného kritéria (například prominutí trestů za trestné činy spáchané z nedbalosti, pokud za ně zákon stanoví trest odnětí svobody nejvýše tři roky, srov. rozhodnutí prezidenta o amnestii č. 56/1993 Sb.). Amnestie je udělována velmi zřídka, od vzniku České republiky se tak stalo pouze třikrát, 3. února 1993 (č. 56/1993 Sb.), 3. února 1998 (č. 20/1998 Sb.), vždy při nástupu prezidenta Havla do úřadu, a 1. ledna 2013 (č. 1/2013 Sb.), „u příležitosti 20. výročí vzniku samostatné České republiky“. Tato rozsáhlá amnestie končícího prezidenta Václava Klause vzbudila značnou kritiku především kvůli svému „aboličnímu“ čl. II, kterým se zastavuje trestní stíhání i závažných trestných činů (s hrozícím trestem do deseti let), pokud bylo zahájeno před více než osmi

87 Pokud jde o princip dělby moci, zde prezident nevyvažuje vládu a sněmovní většinu, jako v předchozích případech, nýbrž jako součást výkonné moci vyvažuje moc soudní. Proto by patrně institutu milosti lépe slušela kontrasignace členem vlády – jednak by nutný souhlas dvou subjektů byl pojistkou proti možnému zneužití institutu milosti, jednak omilostnění odsouzeného pachatele trestného činu je významným rozhodnutím, za které by někdo (vláda) měl nést politickou odpovědnost. Problém kontrasignace je spornější u garančního aspektu milosti. Vystupuje-li prezident republiky proti výsledku řádného soudního řízení jako poslední instance ještě pozemské, lidské spravedlnosti, může se jevit rozumným, aby nelehká morální úvaha byla v rukou jediného člověka, toho, jenž byl vybrán za nejvyššího reprezentanta společenství. Otázkou ale je, zda při této morální úvaze o udělení milosti má sehrávat svoji roli i politická odpovědnost.

lety.⁸⁸ Skupina senátorů (a Městský soud v Praze) podala návrh na zrušení čl. II amnestie, který ale Ústavní soud odmítl usnesením Pl. ÚS 4/13.⁸⁹ Ještě je třeba dodat, že amnestie byla jedním z důvodů ústavní žaloby Senátu na prezidenta Klause; podle Senátu prezident „výrazně zasáhl do fungování trestní justice, významně ji demotivoval v další práci a nezávislé činnosti dle zákona a oslabil důvěru veřejnosti ve vymahatelnost práva a v existenci prvku spravedlnosti v rozhodování soudů a činnosti orgánů činných v trestním řízení a prezidenta republiky“. Zde je ovšem třeba připomenout, že právo udělovat amnestii je kontrasignovaná pravomoc, amnestie byla řádně spolupodepsána premiérem Petrem Nečasem a podle čl. 63 odst. 4 Ústavy za takový akt prezidenta republiky odpovídá vláda.

Jmenovací pravomoci prezidenta. Prezident republiky jmenuje řadu státních funkcionářů. O samostatnou jmenovací pravomoc se však jedná jen v případě **členů Bankovní rady ČNB a předsedů a místopředsedů Ústavního soudu** (z řad soudců Ústavního soudu) a **Nejvyššího soudu** (srov. ale náleží Pl. ÚS 87/06, viz výše). Jmenování **předsedy vlády** musí *de facto* potvrdit Poslanecká sněmovna vyslovením důvěry vládě, jmenování **ostatních členů vlády** je vázáno na návrh předsedy vlády, jmenování **soudců Ústavního soudu** vyžaduje souhlas Senátu, jmenování **prezidenta a viceprezidenta NKÚ** probíhá na návrh Poslanecké sněmovny (vše čl. 62 Ústavy), jmenování **vyslanců, generálů a soudců** vyžaduje kontrasignaci (čl. 63 odst. 1 Ústavy), stejně jako z běžných zákonů vyplývající pravomoc jmenovat **předsedu Českého statistického úřadu, předsedu Úřadu na ochranu hospodářské soutěže, členy prezidia Komise pro cenné papíry nebo předsedu a inspektory Úřadu na ochranu osobních údajů**. Vedle státních funkcionářů prezident republiky tradičně jmenuje na návrh orgánů vysoké školy a s kontrasignací

88 Tato amnestie tak ukončila trestní stíhání řady případů rozsáhlé hospodářské kriminality z 90. let a z prvních let nového století. Pro srovnání rozsáhlá a známá amnestie Václava Havla z ledna 1990 (č. 1/1990 Sb.) zastavila trestní stíhání jen úmyslných trestných činů se sazbou do tří let a nedbalostních trestných činů se sazbou do pěti let.

89 Ústavní soud se neshledal příslušným k rozhodování o amnestii (tři soudci ale připojili odlišné stanovisko), opřel se o princip dělby moci: „*Institut amnestie... z povahy věci sám nemůže podléhat těm pojištěním vyvažování a křížení dělby moci, které jinak mají zaručit, že přehmaty exekutivy jsou korigovatelné rozhodováním soudů... a bylo by i logicky protismyslné, kdyby si vyvažovaná moc soudní mohla zásah proti sobě samé odstranit tím, že by příslušný akt prostě zrušila.*“ Tatáž argumentace se týká i milostí. Pootevřená zadní dvířka si ale Ústavní soud ponechal: „*Vnější zásah je myslitelný až v situacích mimořádně extrémních, respektive mimořádných vybočení ze základních zásad právního pořádku, jestliže by se exekutiva ve výkonu své pravomoci ocitla v rozporu se základními hodnotami, které Ústava prohlašuje ve svém čl. 9 odst. 2 za nedotknutelné... Ačkoli bylo dovozeno, že soudní přezkoumání amnestijního rozhodnutí je (coby svého druhu protimluv) vyloučen (aby si amnestie uchovala principiální pojmové znaky), lze pro budoucno (byť se zjevnou rezervovaností) připustit, že v takové zcela excesivní situaci (nastala-li by) by to byl Ústavní soud, který by se v nějaké formě jakožto „poslední instance“ mohl ujmout ochrany práv těchto hodnot...“*

rektoři veřejných vysokých škol a vysokoškolské profesory. Většinu ze jmenovaných státních funkcionářů může prezident i odvolat, odvolání je však takřka vždy vázáno na zákonem stanovené podmínky a vyžaduje kontrasignaci. Nelze ale obhájit existenci zásady „kdo jmenuje, ten odvolává“, záleží vždy na konkrétní právní úpravě.

Výkon jmenovacích pravomocí prezidenta vedl nezdědky ke kontroverzím, z nichž jmenujme spor prezidenta a vlády o jmenování guvernéra ČNB v roce 2000, prezidentovo odmítnutí jmenovat soudce mladší 30 let v roce 2005, prezidentovo odvolání předsedkyně Nejvyššího soudu v roce 2006 (srov. kapitulu 4.4.2) a nejmenování profesorů prezidentem Zemanem.

Členy Bankovní rady ČNB, včetně guvernéra a viceguvernéra, jmenuje prezident republiky samostatně. Účelem je zajistit nezávislost Bankovní rady na vládě, ovšem prostředek, totiž svěřením jmenovací pravomocí jedinému, nota bene dle Ústavy neodpovědnému, státnímu orgánu, je poněkud sporný (je však třeba uznat, že dosavadnímu užívání této pravomoci nelze nic zásadního vytknout). Snahu vlády docílit toho, že členy Bankovní rady jmenuje prezident sám, ale guvernéra a viceguvernéry z nich vybírá už s kontrasignací premiéra, odmítl Ústavní soud (srov. náleží Ústavního soudu Pl. ÚS 14/01, č. 285/2001 Sb., pět soudců ale zaujalo k výroku odlišné stanovisko). Odvolat členy Bankovní rady může prezident jen za splnění podmínek (při střetu zájmů, odsouzení za trestný čin nebo nevykonávání-li funkci déle než šest měsíců) a s kontrasignací člena vlády.

Nové světlo na některé jmenovací pravomoci vrhá **spor ohledně jmenování soudců** z března 2005. Soudcem může být jmenována osoba, která splní ústavní a zákonné podmínky (srov. kapitulu 3.2), mezi nimi též věk 30 let, přičemž pro toho, kdo byl k 1. červenci 2003 justičním čekatelem, platila dřívější hranice 25 let. Prezident republiky odmítl jmenovat soudcem několik justičních čekatelů mladších 30 let, kteří splnili všechny stanovené podmínky; důvodem byl nízký věk. Ve věci justičního čekatela Petra Langeru rozhodoval dvakrát Nejvyšší správní soud. V rozsudku 4 Aps 3/2005 z 27. dubna 2006 konstatoval existenci veřejných subjektivních práv kandidáta ne sice na jmenování soudcem, ale jistě na rovný přístup k veřejným funkcím a na projednání věci bez zbytečných průtahů, a protože je prezident při výkonu této své pravomoci vázán zákonem, je podle NSS takové rozhodnutí prezidenta přezkoumatelné ve správním soudnictví. Městský soud v Praze pak rozsudkem z 15. června 2007 shledal nezákonnou nečinnost žalovaného a uložil mu rozhodnout ve lhůtě šesti měsíců od právní moci rozsudku, kasační stížnost prezidenta NSS rozsudkem 4 Ans 9/2007 dne 21. května 2008 zamítl.⁹⁰

90 Prezident Klaus ovšem nesplnil povinnost uloženou mu pravomocným rozsudkem soudu a žádná rozhodnutí nevydal (a ani nevyužil další právní prostředek, kompetenční spor před

Z obecnějších závěrů NSS je klíčové rozlišení ústavních aktů a správních aktů prezidenta; první nejsou přezkoumatelné správními soudy, druhé ano: „V posuzované věci (pravomoc jmenovat soudce) se podle názoru Nejvyššího správního soudu jedná o pravomoc prezidenta republiky, jejíž realizace má povahu i formu správních úkonů (na rozdíl od ústavních aktů, kam spadá například zastupování státu navenek, sjednávání a ratifikace mezinárodních smluv, pravomoc svolávat zasedání Poslanecké sněmovny, rozpustit Poslaneckou sněmovnu, podepisovat zákony, apod.). Prezident republiky vystupuje jako správní úřad tam, kde jsou současně splněny dvě podmínky, a to, kdy výkon dané pravomoci je vázán zákonem a dále, kdy jeho rozhodnutí při výkonu takové pravomoci zasahuje do veřejných subjektivních práv konkrétních osob.“⁹¹ Podle NSS sice prezident může kandidáta nejmenovat soudcem, musí ale své rozhodnutí odůvodnit a nesmí porušit právo kandidáta na rovný přístup k voleným a jiným veřejným funkcím podle čl. 21 odst. 4 Listiny. Můžeme říci, že jmenování členů vlády, velvyslanců nebo soudců Ústavního soudu bude tedy ústavním aktem nepřezkoumatelným správními soudy, zatímco jmenování soudců (což je ale kontroverzní, viz pozn. pod čarou) nebo vysokoškolských profesorů bude aktem správním, podléhající soudní kontrole.

Lze tedy říci, že postup prezidenta Zemana, který nejenže podle zákona o vysokých školách nejmenoval v roce 2015 tři profesory navržené vědeckou radou vysoké školy, ale ani nevydal negativní rozhodnutí, je zjevně nezákonný.

Výkon jmenovacích pravomocí je provázen i politickými potížemi, vzpomeňme spory prezidenta Klause a Senátu o jmenování soudců Ústavního soudu v letech 2003–2005 a v roce 2012 nebo od června 2003 delší než dvouletou neschopnost Poslanecké sněmovny navrhnout nástupce zemřelého prezidenta NKÚ.

Právo rozpustit Poslaneckou sněmovnu. Institut rozpouštění Poslanecké sněmovny byl výrazně proměněn ústavním zákonem č. 319/2009 Sb., jímž Parlament reagoval na nálezh Ústavního soudu Pl. ÚS 27/09 (č. 318/2009 Sb.), zakazující zkracování volebního období Poslanecké sněmovny ústavním zákonem *ad hoc* (srov. dva takové ústavní zákony – č. 69/1998 Sb. a č. 195/2009 Sb.). Poslanci a senátoři tedy podobný postup **samorozpouštění Poslanecké sněmovny** zakotvili jako obecné pravidlo do Ústavy, takže prezident republiky

Ústavním soudem); prezidentova nečinnost byla jedním z protiústavních kroků prezidenta, uvedených v ústavní žalobě Senátu z 5. března 2013 (srov. kapitolu 5.3).

91 Z rozsudku NSS 4 Aps 3/2005. Samo rozlišování aktů prezidenta na ústavní a správní je asi nesporné, konkrétně u jmenování soudců se ale domnívám, že jde spíš o ústavní akt (srov. i můj pokus o analýzu ve WINTR, J. Smí prezident republiky nejmenovat způsobilého kandidáta soudcem? In *Jurisprudence*, 2008, č. 6, s. 39–45). Přehledný rozbor celé diskuse podává Ladislav Vyhnaněk v komentáři Ústavy: BAHÝLOVÁ, L.; FILIP, J.; MOLEK, P.; PODHRÁZKY, M.; SUCHÁNEK, R.; ŠIMÍČEK, V.; VYHNÁNEK, L. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha, 2010, s. 768–775.

musí rozpustit Poslaneckou sněmovnu, navrhne-li to Sněmovna usnesením schváleným **třipětinovou většinou všech poslanců** (čl. 35 odst. 2). Stalo se tak dosud jednou, v srpnu 2013.

Osud Poslanecké sněmovny tak leží jednoznačně v rukou poslanců, a nikoli prezidenta republiky, jehož pravomoc se touto ústavní změnou stala spíše formální. Touto změnou Ústavy se totiž podstatně snížila pravděpodobnost, že by kdy nastal některý z původních čtyř důvodů pro rozpuštění Sněmovny, které dodnes obsahuje čl. 35 odst. 1 Ústavy a u nichž má prezident prostor pro uvážení (srov. „může rozpustit“).

Podle čl. 35 odst. 1 Ústavy může prezident rozpustit Poslaneckou sněmovnu, jestliže:

- a) Sněmovna nevysloví důvěru třetí vládě po sobě (té, jejíž předseda byl jmenován na návrh předsedy Sněmovny),
- b) Sněmovna se do tří měsíců neusnese o návrhu zákona, s nímž vláda spojila otázku důvěry,
- c) zasedání Sněmovny bylo přerušeno déle než 120 dnů v roce,
- d) Sněmovna je tři měsíce neusnášeníschopná, ač byla opakovaně svolána ke schůzi.

Tato pravomoc prezidenta nevyžaduje spolupodpis člena vlády.

Úmyslem ústavodárce zjevně bylo umožnit rozpuštění zákonodárního sboru především v případech naprostého ochromení jeho funkce – viz písm. c) a d). Pokud Poslanecká sněmovna neplní svou funkci déle než třetinu roku, nebo pokud se během tří měsíců nesejde k jednání Sněmovny ani třetina poslanců, pak jediným řešením patrně je rozpuštění Sněmovny. Dalšími důvody vedoucími k možnosti rozpustit Sněmovnu jsou jednak dlouhotrvající neschopnost Sněmovny shodnout se na složení vlády, jednak zjevná neochota rozhodnout se, zda bude či nebude podporovat klíčovou zákonodárnou iniciativu vlády a zda tedy umožní práci vlády, nebo ji donutí k demisi. Sněmovnu proto lze dále rozpustit, pokud svým nekonáním znemožňuje řádné fungování výkonné moci.

V parlamentních systémech nejčastěji může být parlament rozpuštěn v zásadě kdykoli, a to hlavou státu s nutnou kontrasignací předsedy vlády (tak i v meziválečné ČSR); ČR zvolila (po změně Ústavy v roce 2009) *de facto* samorozpouštěcí model, také relativně rozšířený (srov. například Rakousko nebo Polsko). Je zjevné, že samorozpouštěcí model posiluje parlament, který tak drží svůj osud zcela ve svých rukou, zatímco rozpouštění hlavou státu je prvkem protiváhy v dělbě moci (parlament může vyslovit nedůvěru vládě, vláda může s hlavou státu rozpustit parlament).

Sdílené pravomoci prezidenta republiky. Na závěr se několika poznámkami vrátíme ke kontrasignovaným pravomocím prezidenta republiky (čl. 63 Ústavy) a těm pravomocím podle čl. 62, které vyžadují součinnost jiných ústavních orgánů, a jsou tedy také sdílené. Řadu z nich jsme už rozebrali výše v této a předchozí kapitole.

I výkon těchto pravomocí budí kontroverze. Prezident sice nemůže platně učinit akt podle čl. 63 bez kontrasignace předsedy (nebo jím pověřeného člena) vlády, to je nesporné, problémy ale vyvolává situace, kdy si vláda kontrasignovaný akt přeje, ale prezident zůstává nečinný. Hned čtyři z pěti důvodů pro podání ústavní žaloby Senátu na prezidenta Václava Klause (s výjimkou amnestie) v březnu 2013 spočívaly právě v **nečinnosti prezidenta** v oblasti sdílených pravomocí. Dva se týkaly jmenovacích pravomocí (nejmenování soudce a nenavrhování ústavních soudců) a dva neratifikování mezinárodních smluv. Prezident Klaus neratifikoval rozhodnutí Evropské rady, které do čl. 136 SFEU doplňovalo odst. 3 a mělo právně umožnit vznik tzv. eurovalu (srov. Dodatek I). Souhlas s jeho ratifikací vyslovily Senát a Poslanecká sněmovna již na jaře 2012, do listopadu 2012 byl ratifikován ve všech ostatních členských státech EU, ovšem v ČR ho ratifikoval až prezident Zeman v dubnu 2013. Přes osm let otálel prezident republiky s ratifikací Dodatkového protokolu k Evropské sociální chartě, s nímž vyslovily souhlas obě komory Parlamentu už v roce 2003; ratifikoval ho až v březnu 2012 poté, co ho k tomu svým usnesením důrazně vyzval Senát. Ústavní žaloba Senátu se opírala i o názor Ústavního soudu, který v druhém nálezu k Lisabonské smlouvě (Pl. ÚS 29/09, č. 387/2009 Sb.) konstatoval prezidentovu „povinnost bez zbytečného odkladu ratifikovat (tzn. formálně navenek potvrdit řádný průběh vnitrostátní schvalovací procedury) mezinárodní smlouvu, která byla řádně prezidentem republiky nebo vládou z jeho pověření sjednána a s jejíž ratifikací vyslovil souhlas demokraticky zvolený zákonodárný sbor“.

Právě v oblasti **zahraniční politiky** má prezident nejvýznamnější sdílené pravomoci – zastupuje stát navenek, sjednává a ratifikuje mezinárodní smlouvy (sjednávání mezinárodních smluv přenést na vládu nebo s jejím souhlasem na její jednotlivé členy) a přijímá, pověřuje a odvolává vedoucích zastupitelských misí (typicky velvyslance). Dosavadní výklad Ústavy zde klíčovou úlohu připisoval vládě, která řídí vnitřní a zahraniční politiku a již (a nikoli prezidentovi) podléhá ministerstvo zahraničních věcí, hlavní úřednický aparát zahraniční politiky.⁹²

Po zavedení přímé volby prezidenta se začínají objevovat názory, že zahraniční politiku má primárně určovat prezident, přičemž u konkrétních

92 Srov. například přesvědčivý výklad Jana Kysely In KLÍMA, K. a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. vyd. Plzeň, 2009, 1. svazek, s. 488–489.

aktů je omezen potřebou souhlasu vlády, popř. i Parlamentu.⁹³ Tak daleko bych rozhodně nešel, takové pojetí odporuje jak principu parlamentní vlády (za všechny akty prezidenta v oblasti zahraniční politiky odpovídá vláda, srov. čl. 63 odst. 4 Ústavy a výše kapitoly 3.6 a 3.7), tak potřebě jednotné politiky státu (vnitřní a zahraniční politiku lze jen těžko od sebe oddělit). Lze ale připustit, že zvýšení míry demokratické legitimacy prezidenta přímou volbou se může projevit v posílení pozice prezidenta do té míry, že bude chápán jako rovnocenný partner vlády a zahraniční politika bude napříště výsledkem konsensu vlády a prezidenta. I pak je ale třeba trvat na tom, že hledání tohoto konsensu se má odehrávat ve fázi sjednávání mezinárodní smlouvy (srov. kapitolu 9.2), a neprojevat se až odepíráním ratifikace.⁹⁴ Svědčí pro to jak zásada dobré víry v mezinárodních vztazích (již tak úplně neodpovídá překvapivé odmítnutí ratifikace smlouvy, která již byla s našimi smluvními partnery sjednána a odsouhlasena oběma komorami Parlamentu), tak významný princip vzájemné loajality ústavních orgánů.

I výklad ostatních **kontrasignovaných pravomocí** osciluje mezi pólem převahy vlády v případě nenalezení konsensu (vlády jako orgánu ústavně odpovědného oproti orgánu ústavně neodpovědnému, srov. čl. 63 odst. 4 a čl. 54 odst. 3 Ústavy) a pólem rovnoprávného rozhodování prezidenta a vlády s povinností nalézt konsensus. Podle Ústavního soudu je třeba spory o výklad ústavních ustanovení zakládajících určité pravomoci „řešit ve prospěch možnosti uplatnění ústavní pravomoci, již se dané ustanovení týká, čili z hlediska smyslu a účelu dotčeného ústavního institutu“⁹⁵ čili vždy vycházet z účelu a smyslu té či oné pravomoci. V případě prezidentských pravomocí je tedy třeba vést úvahu, zda se jedná o pravomoc reprezentační, garanční, moderační či vyvažovací, a tomu přizpůsobit výklad jejich mezí. Poměrně aktivně může prezident zasahovat u garančních a moderačních zásahů, tedy u funkcí, které odůvodňují jeho svébytné postavení v ústavním systému, i když i zde naráží jeho aktivismus na případné meze dané účelem těchto pravomocí. Naopak u pravomocí reprezentačních, obvykle kontrasignovaných, by prezidentovými ústy měla promlouvat spíše vůle politicky odpovědné vlády, které se prezident může postavit na odpor pouze v případě velmi silného garančního či vyvažovacího⁹⁶ rozměru daného rozhodnutí.

93 Srov. zejména pozoruhodný výklad důsledků přímé volby v ANTOŠ, M. *Pravomoci prezidenta republiky po zavedení přímé volby, AUC-luridica*, 2011, č. 4, s. 39.

94 Shodně Jan Kysela v citované pasáži komentáře.

95 Srov. již citované nálezy Ústavního soudu Pl. ÚS 13/05 (č. 283/2005 Sb.) a Pl. ÚS 33/97 (č. 30/1998 Sb.).

96 Přejdeme-li na chvíli ke sdíleným pravomocím podle čl. 62 Ústavy, vyvažovací aspekt například vysvětluje, proč prezident republiky může (v odůvodněných případech) nevyhovět návrhu Poslanecké sněmovny **na jmenování prezidenta či víceprezidenta Nejvyššího**

Důležitým výkladovým faktorem by přitom vždy měl být princip vzájemné loajality ústavních orgánů, podle kterého při výkonu svých kompetencí jsou ústavní orgány povinny harmonicky spolupůsobit a zdržet se všeho, co poškozuje vážnost, funkce a oprávněné zájmy jiných ústavních orgánů (srov. kapitolu 3.1).

4.3.3 ORGANIZACE A ČINNOST VEŘEJNÉ SPRÁVY

Organizace a činnost veřejné správy je předmětem samostatného právního odvětví – správního práva. **Veřejná správa** zahrnuje tak různorodé činnosti orgánů veřejné moci, že je zpravidla definována negativně – jako činnost státu a veřejné moci vůbec, která není ani zákonodárstvím, ani soudnictvím.⁹⁷ Veřejnou správu dělíme na státní správu a samosprávu. **Státní správu** vykonávají především správní úřady státu, stát ale také přenáší část výkonu státní správy na krajské a obecní úřady (**přenesená působnost**), výjimečně na jiné samosprávné orgány či na fyzické a právnické osoby. Veřejnou správou je i samospráva, samostatná správa vlastních záležitostí orgány obcí, krajů, profesních komor či veřejných vysokých škol.

Principy. Liberální **princip dělby moci, demokratické principy** a samozřejmě též **princip ochrany veřejného a státního zájmu** (srov. kapitolu 9) spoluurčují podobu organizace veřejné správy. Ústavní princip územní samosprávy v sobě spojuje aspekt liberální (vertikální dělba moci) a demokratický (výkon moci volenými zastupiteli). Územní samospráva je projevem organizační zásady decentralizace; veřejnou správu vykonávají tedy vedle státu i další subjekty, především kraje a obce. Zásada decentralizace byla posílena zrušením okresních úřadů. Zákonodárce má pod kontrolou organizační strukturu státní správy, protože každý správní úřad musí být zřízen a jeho působnost stanovena zákonem. Toto ústavní pravidlo (srov. čl. 79 odst. 1 Ústavy) vychází z dělby moci, posiluje demokratickou kontrolu ze strany Parlamentu i veřejnosti a zdůrazňuje zásadu legality. Hledisko efektivity a tedy ochrany veřejného a státního zájmu ztělesňují v organizaci státní správy další organizační principy – **princip hierarchický** (ve státní správě fungují vztahy nadřízenosti a podřízenosti, s výjimkou tzv. nezávislých správních úřadů), **princip monokratický** (rozhodující moc ve správním úřadu má jedna osoba, například ministr, ředitel, nikoli kolegium – demokratičtější kolegiální

kontrolního úřadu. Tak postupoval prezident Havel v červnu 2002 v případě místopředsedy Poslanecké sněmovny Františka Brožíka, navrženého na funkci viceprezidenta NKÚ, s odůvodněním, že je těsně před sněmovními volbami a že o obsazení postu má rozhodnout až nově zvolená Poslanecká sněmovna. Zájem na nezávislosti NKÚ odůvodňuje, proč při jmenování musí dojít ke konsensu Poslanecké sněmovny a prezidenta (stejně jako jmenování soudců Ústavního soudu je věcí konsensu prezidenta a Senátu).

97 HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo*. 7. vyd. Praha, 2009, s. 5–6 (srov. výše kapitolu 4.1).

rozhodování je charakteristické pro samosprávu) a **princip byrokratický** (státní správu vykonávají apolitici profesionálové).

Dne 1. ledna 2015 konečně nabyl účinnosti **zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě**, předvídaný čl. 79 odst. 2 Ústavy (služební zákon byl sice přijat již v roce 2002 pod číslem 218/2002 Sb., avšak nikdy nenabyl účinnosti). Státní zaměstnanci vykonávají státní službu ve **služebním poměru**, do něhož jsou přijímání zpravidla na dobu neurčitou na základě výběrového řízení, musí mít předepsané vzdělání, vykonat úřednickou zkoušku a složit služební slib. Služební poměr skončí z důvodů stanovených zákonem, např. dovršením věku 70 let, propuštěním na základě kárného provinění nebo dvěma po sobě jdoucími negativními služebními hodnoceními. Státní zaměstnanec je povinen vykonávat službu nestranně, zachovávat mlčenlivost, zdržet se střetu zájmů a dodržovat služební kázeň, nesmí vykonávat žádnou funkci v politické straně a významně je omezena i jeho vedlejší výdělečná činnost. Klíčovou roli ve státní službě má **náměstek ministra vnitra pro státní službu**, který je jmenován vládou na návrh premiéra a na základě výběrového řízení na dobu 6 let bez možnosti opakování, a státní tajemníci na ministerstvech, kteří jsou jmenováni na dobu 5 let vládou na návrh ministra a na základě výběrového řízení provedeného komisí jmenovanou náměstkem ministra vnitra pro státní službu. Jednotlivé představené na ministerstvech pak jmenují státní tajemníci, rovněž na základě výběrového řízení. Ústavní soud nálezem Pl. ÚS 21/14 shledal zákon o státní službě ústavně konformním, s výjimkou jednoho ustanovení, o němž se zmíníme zanedlouho.

Hierarchická struktura státní správy. Vláda je vrcholným orgánem výkonné moci (čl. 67 odst. 1 Ústavy) a politicky odpovídá za činnost státní správy. Státní správu vykonávají správní úřady, nejvýznamnější z nich jsou **ministerstva**, tj. ústřední orgány státní správy, v jejichž čele je člen vlády (srov. § 1 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev, zvaného „kompetenční zákon“). Těchto ministerstev je v současné době čtrnáct. **Ministerstva a jiné správní úřady lze zřídit a jejich působnost stanovit pouze zákonem** (čl. 79 odst. 1 Ústavy). Ministerstva i jiné správní úřady jsou zpravidla monokratické orgány, nejvyšší rozhodovací pravomoc má ministr (popř. šéf jiného správního úřadu); ve věcech státní služby ale rozhodují státní tajemníci (viz výše). Státní správa vytváří hierarchickou strukturu podřízenou vládě a ministerstvům. Mimo tuto hierarchickou strukturu stojí především **nezávislé správní úřady a orgány územní samosprávy** (srov. níže).

Správní úřady jsou vázány celým právním řádem a rovněž vnitřními instrukcemi vlády a nadřízených správních úřadů. O právech a povinnostech fyzických a právnických osob rozhodují zpravidla formou správního aktu, vydávaného formálním postupem podle správního řádu (zákona

č. 500/2004 Sb.), při dodržení zásad liberálního a právního státu. Činnost (i nečinnost) státní správy podléhá soudní kontrole ve správním soudnictví.

Nezávislé správní úřady. České právo se poměrně intenzivně snaží omezovat parlamentní vládu a vytváří uvnitř moci výkonné paralelní struktury, které jsou na vládě nezávislé. Vytváří tak horizontální dělbu výkonné moci. Můžeme hovořit o **principu nezávislých správních úřadů uvnitř výkonné moci**, jehož význam je: Citlivé oblasti státní správy a její kontroly nechť jsou svěřeny orgánu nezávislému na vládě.

Extrémním případem je naprostá nezávislost **České národní banky**, složení její Bankovní rady je plně v rukou prezidenta republiky; vláda do činnosti centrální banky v zásadě nemůže vůbec zasahovat (srov. nálezy Ústavního soudu Pl. ÚS 59/2000, č. 278/2001 Sb., a Pl. ÚS 14/01, č. 285/2001 Sb.). ČNB je ústřední bankou státu a hlavním cílem její činnosti je péče o cenovou stabilitu (čl. 98 Ústavy).⁹⁸ ČNB určuje měnovou politiku, vydává bankovky a mince, řídí peněžní oběh, platební styk a zúčtování bank a vykonává dohled nad bankami a dalšími subjekty finančního trhu (§ 2 odst. 2 zákona č. 6/1993 Sb., o ČNB).

Tradičním ústavním institutem je nezávislost **Nejvyššího kontrolního úřadu**, který vykonává kontrolu hospodaření se státním majetkem a plnění státního rozpočtu (čl. 97 Ústavy). Podrobnosti upravuje zákon č. 166/1993 Sb., o NKÚ. Působnost NKÚ lze rozšiřovat jen ústavním zákonem,⁹⁹ ovšem návrh novely Ústavy, která by NKÚ svěřila i kontrolu hospodaření s majetkem územních samosprávných celků, příjmů a výdajů jejich rozpočtů a hospodaření právnických osob, v nichž má Česká republika nebo územní samosprávný celek majetkovou účast, už několik let blokuje Senát. NKÚ je typickým **účetním dvorem**, který pomáhá parlamentu kontrolovat, zda orgány výkonné moci hospodaří podle schváleného zákona o státním rozpočtu; i proto představitelé NKÚ volí či navrhuje Poslanecká sněmovna (srov. kapitolu 3.2).¹⁰⁰

Běžnými zákony byly zřízeny další nezávislé správní úřady, především **Rada pro rozhlasové a televizní vysílání, Úřad na ochranu osobních údajů a veřejný ochránce práv** (ombudsman).¹⁰¹ Funkcionáře těchto orgánů zpravidla

98 Do přijetí ústavního zákona č. 448/2001 Sb. byla hlavním cílem činnosti ČNB „péče o stabilitu měny“. Text čl. 98 Ústavy se pak připůsobil článku 105 SES (dnes čl. 127 SFEU), podle kterého je prvořadým cílem Evropského systému centrálních bank právě udržování cenové stability.

99 Srov. nález Ústavního soudu Pl. ÚS 26/94 (č. 296/1995 Sb.).

100 Problémem NKÚ je podivný mix mezi monokratickým principem zakotveným v čl. 97 Ústavy (prezident a viceprezident NKÚ) a kolegiálním principem vyplývajícím z prováděcího zákona (silné postavení Kolegia, tvořeného prezidentem, viceprezidentem a 15 členy NKÚ). Konflikty mezi Kolegiem a prezidentem NKÚ přispěly k pádu druhého prezidenta NKÚ Františka Dohnala (2005–2012).

101 Zákonem č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, byla zřízena i v ČR tato osvědčená, původem skandinávská instituce ochrany práv občanů před jejich porušováním ze strany státní správy. Na rozdíl od správního soudu ale **ombudsman** nemůže rozhodnutí správního úřadu zrušit,

volí Poslanecká sněmovna. Zatímco nezávislost kontrolních institucí (NKÚ, ombudsman) je naprosto pochopitelná, na vládě nezávislá správa resortů měny, masmédií a částečně bankovníctví je dvojsečná. Na jednu stranu jde o klasickou brzdu, která politické parlamentní vládě brání zneužít citlivé nástroje (vláda si tak nemůže „tisknout peníze“ nebo provozovat „vládní vlnku“), na druhou stranu jde o významné omezení principu parlamentní vlády jako principu demokracie. Je to pochybné z hlediska účelnosti, vláda jako klíčový demokraticky legitimizovaný výkonný orgán ztrácí kontrolu nad částí výkonné moci, a nemůže tak nést plnou politickou odpovědnost za nekoordinaci fiskální a měnové politiky, za nedostačnou ochranu zahraničních investic do mediální sféry nebo za narušení řádného a vyváženého fungování veřejnoprávních médií (čtenář si jistě bez problémů sám dosadí konkrétní události z dějin České republiky). Velká část odpovědnosti tu leží na orgánech, které lid (v tomto případě voliči) může jen těžko pohnat k (politické) odpovědnosti. Problémy Ústavu pro studium totalitních režimů a jeho Rady ukázaly, že řešením není ani svěřit volbu těchto orgánů Senátu.¹⁰²

Státní zastupitelství. Ústava v čl. 80 systematicky řadí do výkonné moci i státní zastupitelství.¹⁰³ Státní zastupitelství je orgánem výkonné moci, který

ale postupuje neformálně, prošetřuje podněty, obrací se na dotyčný úřad a případně na nadřízený úřad nebo svá zjištění zveřejní. Dalšími úkoly veřejného ochránce práv jsou systematicky navštěvovat místa, kde mohou být lidé omezováni na svobodě, a přispívat k ochraně před diskriminací. Ombudsmana typicky volí Parlament (v ČR Poslanecká sněmovna na šest let z návrhů Senátu a prezidenta republiky) a je jím zpravidla vysoce respektovaná osobnost (dvakrát byl veřejným ochráncem práv zvolen bývalý předseda Nejvyššího soudu a ministr spravedlnosti Otakar Motejl a po jeho smrti někdejší soudce Ústavního soudu Pavel Varvařovský). Po jeho odstoupení se ombudsmankou stala bývalá disidentka Anna Šabatová.

102 Pochybnosti ohledně nezávislých správních úřadů nepředvídaných Ústavou vyslovil i Ústavní soud v nálezu ke služebnímu zákonu (Pl. ÚS 21/14), když zrušil čtvrtou větu § 17 odst. 3, která vládě zakazovala snížit počet služebních míst v některých nezávislých správních úřadech bez souhlasu vedoucího daného úřadu. Ústavní soud „nikterak nezpochybňuje skutečnost, že regulace či správa určitých specifických oblastí veřejné moci vyžaduje nezávislé postavení regulačních orgánů (regulace médií, telekomunikací, ochrana osobních údajů, regulace trhu s energiemi, statistika, jaderná bezpečnost, ochrana hospodářské soutěže). Uplatnění prvků nezávislosti, které se mohou případ od případu lišit, však zde musí být omezené a musí respektovat ústavní pořádek... Specifika postavení uvedených správních orgánů (tzv. nezávislých správních úřadů) je třeba hodnotit systémově v kontextu celkového ústavního uspořádání České republiky jako parlamentní demokracie, v níž se otázky pravomoci a kompetencí v rámci veřejné moci nutně váží na parlamentní odpovědnost vlády za výkon státní správy... Parlament se nemůže vzdát výkonu své kontrolní působnosti vůči vládě tím, že z oblasti její odpovědnosti vyjme rozhodování o klíčových otázkách fungování státní služby tím, že její rozhodnutí učiní závislým na souhlasu vedoucího správního úřadu.“ (body 233, 235 a 238 nálezu) Srov. ale též společně odlišné stanovisko soudců Šimáčkové a Šimáčka k tomuto výroku.

103 ČNR při projednávání návrhu Ústavy ve výborech přeřadila státní zastupitelství z hlavy čtvrté (Moc soudní) do hlavy třetí (Moc výkonná). Ústavodárce očividně nechtěl jít cestou mocné předlistopadové prokuratury, které náležel všeobecný „dozor nad důsledným prováděním a zachováváním zákonů a jiných právních předpisů ministerstvy a jinými orgány státní správy, národními výbory, soudy, hospodářskými a jinými organizacemi i občany“ (čl. 104 Ústavy ČSSR z roku 1960). Srov. též výklad Ústavního soudu v nálezu Pl. ÚS 17/10 (č. 232/2011 Sb.), proč je státní zastupitelství chápáno jako součást moci výkonné a proč je vybaveno menšími zárukami nezávislosti než soudy.

především **zastupuje veřejnou žalobu v trestním řízení**, je tedy primárně orgánem činným v trestním řízení.¹⁰⁴ Při výkonu svých pravomocí jsou však státní zástupci na vládě a jiných orgánech výkonné moci nezávislí; § 3 odst. 1 zákona o státním zastupitelství stanoví, že věci svěřené do působnosti státního zastupitelství vykonávají pouze státní zástupci, jiné orgány nebo osoby nesmí do jejich činnosti zasahovat nebo je při jejím výkonu nahrazovat anebo zastupovat. Jednotliví státní zástupci jsou v zásadě nesaditelní obdobně jako soudci (srov. kapitolu 3.2). Nejvyššího státního zástupce jmenuje vláda na návrh ministra spravedlnosti a může ho na jeho návrh kdykoli odvolat. Ostatní **vedoucí státní zástupci** (vrchní, krajský a okresní) jsou jmenováni na návrh o stupeň vyššího vedoucího státního zástupce (popř. nejvyššího státního zástupce). Mohou být ministrem spravedlnosti (na rozdíl od předsedů soudů, srov. kapitolu 4.4.2) odvoláni, pokud závažným způsobem poruší povinnosti vyplývající z výkonu funkce vedoucího státního zástupce (a v zásadě jen na návrh o stupeň vyššího vedoucího státního zástupce, popř. nejvyššího státního zástupce); proti svému odvolání se mohou bránit u správních soudů, ty se však omezují na zkoumání, zda si ministr spravedlnosti počínal v souladu se zákonem, dodržel řádné procesní postupy a vyvaroval se excesů.¹⁰⁵

Územní samospráva. Po reformě veřejné správy, která proběhla především v letech 2000–2002, funguje v České republice **dvoustupňová územní samospráva (obce a kraje)**, jejíž orgány zároveň v přenesené působnosti vykonávají státní správu na místní a regionální úrovni. Od zániku okresních úřadů má státní správa na nižší než celostátní úrovni už jen specializované správní úřady, jako jsou finanční úřady nebo katastrální úřady. Můžeme hovořit o decentralizaci veřejné správy, popřípadě o vertikální dělbě výkonné moci.

Obce a kraje jsou **veřejnoprávní korporace**, které mohou mít vlastní majetek, hospodaří podle vlastního rozpočtu, jsou **samostatně spravovány zastupitelstvem** a stát zasahuje do jejich činnosti jen zákonným způsobem, vyžaduje-li to ochrana zákona (čl. 101 Ústavy). Samosprávu územních samosprávních celků zaručuje čl. 8 Ústavy i Evropská charta místní samosprávy z roku 1985, k níž ČR přistoupila v roce 1999 (č. 181/1999 Sb.). Ústavní zákon č. 347/1997 Sb. vytvořil čtrnáct vyšších územních samosprávních celků (třináct krajů a hlavní město Prahu); vytvořit je či zrušit lze pouze ústavním zákonem (čl. 100 odst. 3 Ústavy) a měnit jejich hranice pouze zákonem (čl. 2

ústavního zákona č. 347/1997 Sb.). Fungování krajů upravuje zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, fungování obcí upravuje zákon č. 128/2000 Sb., o obcích; zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, upravuje postavení Prahy jako hlavního města, kraje i obce.

O orgánech obce a kraje jsme pojednali výše v kapitole 3.8. Jak už bylo řečeno, orgány územní samosprávy vykonávají samostatnou a přenesenou působnost.

V **samostatné působnosti** obec vedle správy vlastního majetku pečuje o uspokojování potřeb svých občanů v oblasti bydlení, ochrany zdraví, dopravy a spojů, informací, výchovy a vzdělávání, kultury, sociální péče a ochrany veřejného pořádku (§ 35 odst. 2 zákona o obcích); další obory samostatné působnosti jsou stanoveny zvláštními zákony. V samostatné působnosti může zastupitelstvo vydávat **obecně závazné vyhlášky** (čl. 104 odst. 3 Ústavy). Obecně závaznou vyhláškou může obec ukládat povinnosti k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, pro pořádání sportovních a kulturních podniků, k udržování čistoty veřejných prostranství, užívání obecních zařízení a ochraně životního prostředí a dále, stanoví-li tak zvláštní zákon (§ 10 zákona o obcích). Jiná rozhodnutí či opatření obce vydává zastupitelstvo nebo rada. Výkon samostatné působnosti je projevem samosprávy (srov. zejména čl. 101 odst. 1 a 3 Ústavy).

Ústava garantuje obcím a krajům **právo na samosprávu** (čl. 8). Ústavní soud toto právo vykládá počínaje nálezem Pl. ÚS 45/06 (č. 20/2008 Sb.) šířeji a říká, že obce jsou přímo Ústavou „*zmocněny tvořit právo ve formě vydávání obecně závazných vyhlášek*“ a „*k vydávání obecně závazných vyhlášek v mezích své věcné působnosti, a to i když jsou jimi ukládány povinnosti, již obce žádné další zákonné zmocnění nepotřebují*...“ Věcné vymezení kompetence obcí obsahuje především již zmíněný § 10 zákona o obcích. Nález Pl. ÚS 56/10 (č. 293/2011 Sb.), věnovaný regulaci hracích automatů, nadto dodává, že „*ústavní garance práva na územní samosprávu má nepochybně i materiální aspekt; prováděcí zákon nemůže obsah ústavně garantovaného práva na územní samosprávu vyprázdnit či fakticky eliminovat*“. V nálezu Pl. ÚS 6/13 (č. 112/2013 Sb.), který se rovněž zabýval regulací hracích automatů, Ústavní soud pokročil ještě dál a posuzoval, zda zákon, který zasahuje do práva obcí na samosprávu, ob stojí v testu proporcionality (srov. kapitolu 5.4), zda tedy zásah sleduje legitimní cíl prostředky vhodnými, potřebnými a přiměřenými. Pro dočasné omezení možnosti obcí regulovat provoz hracích automatů na svém území Ústavní soud vůbec nenašel legitimní důvod, a tak příslušné ustanovení novely loterijního zákona zrušil.

Na výkon samostatné působnosti **dozírá krajský úřad** v přenesené působnosti a **ministerstvo vnitra** (§ 123 zákona o obcích). Ministerstvo

104 Nejvyšší státní zástupce ale může též podat ve veřejném zájmu správní žalobu (§ 66 odst. 2 soudního řádu správního) a státní zastupitelství může ve veřejném zájmu vstupovat do řízení vyjmenovaných v § 35 občanského soudního řádu.

105 S tímto odůvodněním rozsudek Nejvyššího správního soudu 1 As 51/2012 v červnu 2012 zrušil ve známé kauze rozhodnutí Městského soudu v Praze a *de facto* potvrdil odvolání pražského vrchního státního zástupce Vlastimila Rampuly ministrem spravedlnosti Jiřím Pospíšilem na návrh nejvyššího státního zástupce Pavla Zemana.

vnitřa může pozastavit účinnost protizákonné obecně závazné vyhlášky nebo výkon protiprávního rozhodnutí orgánu obce a podat soudu návrh na jejich zrušení; obecně závaznou vyhlášku může zrušit jen Ústavní soud.

I **kraj** má svou samostatnou působnost, která je konstruována podobně a na jejíž výkon obdobným způsobem **dozírají věcně příslušná ministerstva** (§ 80a a násl. zákona o krajích).

V **přenesené působnosti** vykonává obec záležitosti státní správy, které na ni stát zákonem přenesl; podle čl. 105 Ústavy lze výkon státní správy svěřit orgánům samosprávy jen tehdy, stanoví-li to zákon. V přenesené působnosti provádí obec například stavební řízení, vede matriky, projednává přestupky a spravuje živnosti. Přenesenou působnost vykonává obecní úřad; určitá agenda je soustředěna u pověřených obecních úřadů, případně ji pro okolní obce vykonávají obecní úřady s rozšířenou působností (malé okresy). Režimem článku 79 odst. 3 Ústavy (srov. kapitolu 2.1) vydává příslušná rada obce na základě a v mezích zákona **nařízení obce**, je-li k tomu zákonem zmocněna.¹⁰⁶

Na výkon přenesené působnosti **dozírá krajský úřad** v přenesené působnosti a **ministerstvo vnitra** (§ 126 zákona o obcích). Ministerstvo vnitra může pozastavit účinnost protizákonného nařízení obce a podat Ústavnímu soudu návrh na jeho zrušení. Protiprávní rozhodnutí nebo opatření obecního úřadu, popřípadě opatření, které odporuje usnesení vlády nebo směrnícím ministerstev, může krajský úřad zrušit.

I **kraj** vykonává ve značné míře přenesenou působnost, která je konstruována podobně a na jejíž výkon obdobným způsobem **dozírají věcně příslušná ministerstva** (§ 80a a násl. zákona o krajích); mohou pozastavit účinnost nařízení kraje a podat návrh na jeho zrušení Ústavnímu soudu a mohou zrušit jiné opatření orgánu kraje v přenesené působnosti.

Při výkonu přenesené působnosti jsou tedy orgány obcí a krajů vázány i vnitřními předpisy vlády a ministerstev, takto i sem dopadá hierarchický princip a je zajištěn jednotný výkon státní správy. Naproti tomu do výkonu samostatné působnosti orgány státu v zásadě nezasahují a obce a kraje mohou proti nezákonnému zásahu státu do územní samosprávy podat ústavní stížnost k Ústavnímu soudu [čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy].

Činnost veřejné správy. Ve velice různorodých aktivitách veřejné správy můžeme rozlišit dva základní typy – činnost **vrchnostenské** povahy a činnost **služební** povahy. První z nich je rozhodováním o právech

¹⁰⁶ Takové zmocnění obsahuje například § 4 odst. 3 zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, podle kterého rada obce může v územním obvodu obce nařízením určit místa, kde lze konat shromáždění bez oznámení. V Praze je tímto místem podle nařízení hlavního města Prahy č. 19/2004 Sb. HMP Palackého náměstí.

a povinnostech osob či zasahováním do nich, druhá z nich toto rozhodování či zásahy postrádá.

Vrchnostensky vydává veřejná správa normativní akty (obecně závazné právní předpisy jako nařízení vlády, vyhlášky ministerstev, obecně závazné vyhlášky a nařízení obcí a krajů, ad.), vydává individuální právní akty (správní akty, rozhodnutí v individuálních věcech nejrůznějšího druhu – povolení, pokuty, apod.), vydává opatření obecné povahy, která jsou na pomezí normativního a individuálního právního aktu (například územní plány nebo dopravní značení), a činí bezprostřední zásahy (například policejní zásah). Naproti tomu, pokud veřejná správa provozováním nemocnic a škol nebo udržováním silnic přispívá k uspokojování potřeb občanů, jedná se o činnost služební, nevrchnostenské povahy. Činností veřejné správy realizuje stát princip ochrany veřejného a státního zájmu, o kterém pohovoříme v deváté kapitole.

4.4 SOUDNÍ MOC

4.4.1 NEZÁVISLOST SOUDŮ

Soudní moc vykonávají jménem republiky nezávislé soudy (čl. 81 Ústavy). **Princip nezávislosti soudů** je jedním ze stěžejních ústavních principů; lze jej systematicky zařadit jak pod princip dělby moci, tak pod princip právního státu (viz kapitolu 8). Nezávislost soudů jako jeden z klíčových prvků ideje dělby moci brání kumulaci moci, zejména možnému výkonu soudní moci zákonodárným sborem či vládou. Osudy poslanců Konventu za jakobínské diktatury nebo Hitlerových obětí v Noci dlouhých nožů jsou dostatečně křiklavými historickými příklady, kam by vedla pravomoc trestního soudnictví v rukou parlamentu či vlády. Představa zákonodárce, soudce a kata v jedné osobě je tím největším nebezpečím, jemuž má systém dělby moci čelit. Nezávislost soudů je však též důležitou podmínkou fungování právního státu. Není totiž právního státu bez nestranných soudců, rozsuzujících spory mezi občany nebo rozhodujících v trestních věcech. A hlavní zárukou nestrannosti soudce je jeho nezávislost. Soudce nesmí rozhodovat podle politických příkazů a musí být nezávislý i na sporných stranách.

Záruky nezávislosti soudů a soudců. Nezávislost soudů je zajišťována řadou právních institutů a norem. Nezávislost soudů a soudců je zakotvena obecně v čl. 81 a čl. 82 odst. 1 Ústavy.

Čl. 82 odst. 2 Ústavy zakotvuje **zásadu nesesaditelnosti a nepřeložitelnosti soudce**: „Soudce nelze proti jeho vůli odvolat nebo přeložit k jinému soudu; výjimky vyplývající zejména z kárné odpovědnosti stanoví zákon.“ Funkce soudce může zaniknout jen z důvodů uvedených v § 94 zákona

č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích (ZSS); důvody jsou zejména spáchání trestného činu nebo závažného kárného provinění, dlouhodobý nepříznivý zdravotní stav a dosažení věku 70 let. **Kárným proviněním** je zaviněné porušení povinností soudce nebo zaviněné jednání narušující důstojnost soudcovské funkce či ohrožující důvěru v nezávislé, nestranné, odborné a spravedlivé rozhodování soudů (§ 87 ZSS). V kárných věcech rozhoduje Nejvyšší správní soud, konkrétně šestičlenný senát složený ze soudce Nejvyššího správního soudu, soudce Nejvyššího soudu, soudce jiného soudu, státního zástupce, advokáta a osoby vykonávající jiné právnické povolání (poslední tři se vybírají ze seznamu, kam jsou navrhováni nejvyšším státním zástupcem, předsedou České advokátní komory a děkany právnických fakult, srov. § 3 zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců a státních zástupců). Kárný soud může jako sankci uložit důtku, snížení platu až o 30 % na dobu do jednoho roku (při recidivě až na dvě léta), odvolání z funkce předsedy senátu a odvolání z funkce soudce (§ 88 odst. 1 ZSS). Zákon o soudech a soudcích připouští, nelze-li jinak zajistit řádný výkon soudnictví, **přeložení nebo dočasné přidělení soudce k jinému soudu** i bez jeho souhlasu (§ 69 a 72 ZSS).

Čl. 82 odst. 3 Ústavy zakotvuje **zásadu neslučitelnosti funkcí** – soudce nesmí být poslancem, senátorem, prezidentem republiky ani funkcionářem veřejné správy, dále podle § 85 ZSS nesmí zastávat placenou funkci ani vykonávat výdělečnou činnost s výjimkou vědecké, pedagogické, literární, publicistické, umělecké a správy vlastního majetku. Možnost dočasného přidělení soudce k ministerstvu spravedlnosti opakovaně zrušil Ústavní soud jako rozpornou s čl. 82 odst. 3 Ústavy (srov. nálezy Pl. ÚS 7/02, č. 349/2002 Sb., a Pl. ÚS 39/08, č. 294/2010 Sb.).

K nezávislosti soudců má přispět i **procedura jejich jmenování**. Jak už bylo řečeno v kapitolách 3.2 a 4.3.2, soudci jsou jmenováni hlavou státu v součinnosti s vládou natrvalo (ústavní soudci se Senátem na deset let); nad hodnotou silné demokratické legitimacy tu převažuje zájem na odbornosti a nezávislosti. Vidíme, že v oblasti soudní moci hraje princip zastupitelské demokracie okrajovou roli, protože nad ním výrazně převažuje princip nezávislosti soudů, jemuž princip zastupitelské demokracie musel ustoupit.

Přestože odměna soudců je určována zákonem (tedy orgány moci zákonodárné; konkrétně v zákoně č. 236/1995 Sb.), judikatura Ústavního soudu přibližuje právní stav staré americké ústavní zásadě, že odměna soudců nesmí být během trvání jejich služby snížena (čl. III. oddíl 1 Ústavy USA; srov. nález Ústavního soudu Pl. ÚS 13/99, č. 233/1999 Sb.). Ústavní soud vícekrát zabránil tomu, aby se odebrání třináctých a čtrnáctých platů nebo jiné krácení či zmrazování

platů představitelům státní moci vztahovalo i na soudce;¹⁰⁷ argumentoval přitom především ústavním principem dělby moci a nezávislosti soudů. V jiných nálezech¹⁰⁸ ovšem Ústavní soud protiústavnost neshledal a připustil odejmutí dalšího platu soudcům, nejedná-li se o svévoli. Rozporné nálezy Ústavního soudu v této věci bývají uváděny jako příklad nejednotného rozhodování Ústavního soudu, převažuje však vůle Ústavního soudu **chránit nezávislost soudců i proti zásahům do jejich odměn**. Ústavní soud činí rozdíly mezi soudci a státními zástupci, u nichž nálezem Pl. ÚS 17/10 (č. 232/2011 Sb.) snížení platu připustil.¹⁰⁹

Ústavní soud bránil nezávislost soudců v řadě dalších nálezů, z nichž nejvýznamnější je nález Pl. ÚS 7/02, č. 349/2002 Sb., který zrušil řadu ustanovení tehdy právě čerstvě vydaného zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, mimo jiné též ta, která zakotvovala periodické přezkušování odborné způsobilosti soudců s možností zbavit je funkce a povinné vzdělávání soudců v Justiční akademii.

Soudy jsou **vázány** zákonem, na rozdíl od orgánů moci výkonné ovšem **pouze zákonem**, nikoli podzákonnými předpisy. Podle čl. 95 odst. 1 Ústavy je soudce při rozhodování vázán zákonem a mezinárodní smlouvou, je oprávněn sám posoudit soulad jiného právního předpisu se zákonem nebo mezinárodní smlouvou. Naproti tomu v případě pochybnosti o ústavnosti zákona je povinen řízení přerušit a věc předložit Ústavnímu soudu (čl. 95 odst. 2 Ústavy). Požadavek právního státu a dělby moci žádá, aby na jednu stranu i soudy byly vázány zákonem, na druhou stranu aby byli soudci nezávislí na všech ostatních předpisech či příkazech s výjimkou zákona.

Podle čl. 82 odst. 1 Ústavy **nesmí nestrannost soudců nikdo ohrožovat**. Je zakázáno zasahovat peticí do nezávislosti soudu (čl. 18 odst. 2 Listiny). Nezávislost soudu je chráněna i trestněprávně (srov. zejména trestný čin zasahování do nezávislosti soudu podle § 335 trestního zákoníku).

107 Srov. nálezy Ústavního soudu Pl. ÚS 13/99 (č. 233/1999 Sb.), Pl. ÚS 11/02 (č. 198/2003 Sb.), Pl. ÚS 43/04 (č. 354/2005 Sb.), Pl. ÚS 34/04 (č. 355/2005 Sb.), Pl. ÚS 9/05 (č. 356/2005 Sb.), Pl. ÚS 12/10 (č. 269/2010 Sb.), Pl. ÚS 16/11 (č. 267/2011 Sb.), Pl. ÚS 33/11 (č. 181/2012 Sb.) a Pl. ÚS 28/13 (č. 161/2014 Sb.).

108 Srov. nálezy Pl. ÚS 18/99 (č. 320/2001 Sb.), Pl. ÚS 16/2000 (č. 321/2000 Sb.), Pl. ÚS 55/05 (č. 65/2007 Sb.) a Pl. ÚS 13/08 (č. 104/2010 Sb.).

109 A argumentoval mimo jiné tím, že „ačkoliv má státní zastupitelství vzhledem ke svému poslání významnou ústavně předvídanou úlohu, která je pro fungování justice nenahraditelná, a zároveň není přímou státní správou, nejedná se o instituci, jejímž podstatným atributem by byl nestranný a nezávislý výkon moci soudní“, a proto „nelze se dovolávat... záruk, které tuto soudcovskou nezávislost zabezpečují, včetně Ústavním soudem judikované neměnnosti platového postavení“. Šest soudců však s výrokem nálezu nesouhlasilo a připojilo svá odlišná stanoviska.

Záruky nestrannosti soudce v individuálním případě probereme v osmé kapitole v rámci práva na spravedlivý proces.

4.4.2 ÚKOLY A ORGANIZACE SOUDŮ

V České republice rozlišujeme dva typy soudnictví – **obecné soudnictví** a **ústavní soudnictví**. Zatímco pro ústavní soudnictví byl zřízen specializovaný soudní orgán ochrany ústavnosti, **Ústavní soud** (čl. 83 Ústavy; srov. kapitolu 5), obecné soudnictví vykonává soustava **obecných soudů**.

Soustavu soudů tvoří podle čl. 91 Ústavy Nejvyšší soud, Nejvyšší správní soud, vrchní, krajské a okresní soudy. Oba nejvyšší soudy sídlí v Brně, vrchní soudy jsou dva, pražský a olomoucký, osm krajských soudů odpovídá krajům z roku 1960 (v Praze jsou dva – Městský soud pro Prahu a Krajský soud pro střední Čechy) a okresních soudů je 86, počítaje v to i pražské obvodní soudy a brněnský Městský soud.

Úkoly obecných soudů jsou, zhruba řečeno, trojí – rozhodovat soukromoprávní spory mezi fyzickými či právnickými osobami (**občanské soudní řízení**), rozhodovat o vině a trestu za trestné činy (**trestní řízení**) a přezkoumávat zákonnost rozhodnutí veřejné správy (**správní soudnictví**). Postup soudů upravují procesní řády, občanský soudní řád (zákon č. 99/1963 Sb.), nově pro nesporná řízení v občanskoprávních věcech zákon č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, dále trestní řád (zákon č. 141/1961 Sb.) a soudní řád správní (zákon č. 150/2002 Sb.). Občanské soudní řízení a trestní řízení je zpravidla dvouinstanční a začíná podle závažnosti věci buď u okresního, nebo u krajského soudu. Odvolání pak směřuje ke krajskému, popřípadě vrchnímu soudu; o mimořádných opravných prostředcích (zejména dovolání) rozhoduje Nejvyšší soud. Správní soudnictví je jednoinstanční a provádí je zpravidla krajské soudy; mimořádný opravný prostředek (kasační stížnost) směřuje k Nejvyššímu správnímu soudu.

Podle čl. 94 odst. 1 Ústavy zákon stanoví případy, kdy soudci rozhodují v **senátu** a jaké je jeho složení; v ostatních případech rozhodují jako **samosoudci**. Podle čl. 94 odst. 2 Ústavy zákon může stanovit, ve kterých věcech a jakým způsobem se na rozhodování soudů podílejí vedle soudců i další občané. Laičtí přísedící (volení obecními či krajskými zastupitelstvy na čtyři roky) se účastní prvoinstančního senátního rozhodování o závažnějších trestných činech a v pracovněprávních sporech (jeden soudce a dva přísedící); jinak v první instanci zpravidla rozhoduje samosoudce. V druhé instanci a u nejvyšších soudů rozhodují zpravidla senáty složené ze tří soudců, výjimečně i více soudců. Některé úkony soudu mohou činit justiční čekatelé, vyšší soudní úředníci a soudní tajemníci.

Justici udržuje organizačně, personálně a hospodářsky v chodu **státní správa soudů**. Státní správa soudů nesmí zasahovat do nezávislosti soudů, přesto se jedná o dosti citlivou otázku. V některých zemích je státní správa soudů v rukou nezávislé rady soudnictví, složené zpravidla ze soudců a z dalších osobností volených parlamentem.¹¹⁰ V ČR vykonává státní správu soudů **ministerstvo spravedlnosti a předsedové soudů**. O podobu státní správy soudů probíhal téměř deset let střet mezi Parlamentem a Ústavním soudem.

Už zmíněný náleze Pl. ÚS 7/02, č. 349/2002 Sb. (srov. kapitolu 4.4.1), zrušil kromě jiných ustanovení zákona o soudech a soudcích i § 106 odst. 1, který umožňoval odvolání předsedy či místopředsedy soudu ministrem spravedlnosti (u Nejvyššího soudu prezidentem republiky), jestliže neplní řádně své povinnosti. Ústavní soud tehdy řekl: „*Funkce předsedů a místopředsedů soudů by měla být považována za kariéerní postup soudce..., a proto by ani předseda a místopředseda soudu neměl být odvolatelný jinak, než pro zákonem předvídaný důvod a postupem v kárném řízení, tj. rozhodnutím soudu.*“ Později Ústavní soud nálesem Pl. ÚS 18/06 (č. 397/2006 Sb.) zrušil se shodným odůvodněním i nové znění § 106 odst. 1, které podmínku odvolání zpřísnilo (funkcionář soudu mohl být odvolán, „*jestliže závažným způsobem nebo opakovaně porušuje zákonem stanovené povinnosti při výkonu státní správy soudů*“).

Tento druhý náleze byl součástí série nálezů v aféře ohledně **odvolání předsedkyně Nejvyššího soudu** Ivy Brožové prezidentem Václavem Klausem 30. ledna 2006. Iva Brožová se obrátila na Ústavní soud a postupně docílila odložení vykonatelnosti rozhodnutí prezidenta republiky o svém odvolání (usnesení II. ÚS 53/06), zrušení § 106 odst. 1 ZSS (náleze Pl. ÚS 18/06), zrušení prezidentova rozhodnutí o odvolání (náleze II. ÚS 53/06), zrušení rozhodnutí ministra spravedlnosti o přidělení soudce Jaroslava Bureše k Nejvyššímu soudu (náleze Pl. ÚS 17/06) a zrušení rozhodnutí prezidenta republiky o jmenování Jaroslava Bureše místopředsedou Nejvyššího soudu (Pl. ÚS 87/06). V naposled jmenovaném nálezu šel Ústavní soud dokonce proti textu Ústavy, když pravomoc prezidenta republiky jmenovat ze soudců předsedu a místopředsedy Nejvyššího soudu podle čl. 62 písm. f) Ústavy zúžil na jmenování pouze „*z řad soudců přidělených k Nejvyššímu soudu platným rozhodnutím ministra spravedlnosti, po předchozím souhlasu předsedy Nejvyššího soudu*“; je otázka, jestli použité argumenty dělby moci a nezávislosti soudů byly na to dostatečně silné.¹¹¹

110 Vládní návrh novely Ústavy, která by takový orgán zřídila (sněmovní tisk 541 z roku 2000), ale v květnu 2000 zamítla Poslanecká sněmovna.

111 Ke kolizi jazykového a teleologického výkladu v tomto případě srov. WINTR, J. *Metody a zásady interpretace práva*. Praha, 2013, s. 46–47 a 138–141.

Zákonodárce nakonec novelou zákona o soudech a soudcích (zákonem č. 314/2008 Sb.) zakotvil zvláštní **kárnou odpovědnost funkcionářů soudů**, aby vyhověl požadavku Ústavního soudu, že má být funkcionář soudu odvoláván postupem realizovaným uvnitř moci soudní. Kárným proviněním je podle § 87 odst. 2 zákona o soudech a soudcích „*zaviněné porušení povinností spojených s funkcí*“. Kárné řízení je v tomto případě shodné jako kárné řízení proti soudci (srov. kapitolu 4.4.1). Kromě toho ale novela č. 314/2008 Sb. zavedla **funkční období předsedů a místopředsedů soudů**, což umožňuje po určité době nahradit funkcionáře soudu, kteří se jeví jako neschopní, byť se zaviněného porušení povinností spojených s funkcí nedopouštějí. Ústavní soud nálezem Pl. ÚS 39/08 (č. 294/2010 Sb.) shledal toto řešení ústavně konformním, záruku nezávislosti funkcionářů soudů viděl především v relativně dlouhých funkčních obdobích (přesahujících volební období politických reprezentantů – deset let pro předsedy nejvyšších soudů, sedm let pro předsedy ostatních soudů) a v jejich obtížné sesaditelnosti. Za protiústavní považoval jen možnost opětovného jmenování soudního funkcionáře¹¹² a neúměrně krátké přechodné období, po které měla Iva Brožová být ještě předsedkyní Nejvyššího soudu (v porovnání s přechodnými obdobími ostatních předsedů).

Tím byl tedy uzavřen konflikt mezi Parlamentem a Ústavním soudem a nalezeno řešení, které snad vhodně sladuje princip nezávislosti soudů na moci výkonné (na prezidentovi, respektive ministři spravedlnosti) se zájmem na řádném fungování soudů (pro něž je osoba předsedy soudu významným faktorem).

112 V bodě 65 nálezu Ústavní soud uvádí: „*Problém... spočívá v samotné možnosti opětovného jmenování, která může vést soudní funkcionáře k tomu, aby postupovali způsobem vytvářejícím předpoklady pro jejich opětovné jmenování, respektive aby jejich jednotlivé kroky, včetně způsobu rozhodování (funkcionáři soudů jsou především soudci), byly vnějším světem takto nahlíženy a posuzovány. V podmínkách neexistence soustavy brzd a vyvážení k exekutivě s jejími výlučnými rozhodovacími pravomocemi v personální oblasti tuto možnost nelze vyloučit... (...) zákonná úprava nesmí vytvářet podmínky pro vznik personální korupce, která by ohrožovala ústavně příkázanou nezávislost a nestrannost soudců.*“ Čtyři soudci ovšem připojili nesouhlasné stanovisko k tomuto závěru a jeden soudce k jeho odůvodnění, detailněji viz WINTR, J. Tečka za nálezy o organizaci soudnictví a o legislativním procesu? In *Jurisprudence*, 2010, č. 8, s. 22–31.