

Nejvyšší státní orgány a jejich vzájemné vztahy v rozvinutých pluralitních demokraciích

Předmětem výkladu budou způsob utváření a vztahy mezi nejvyššími státními orgány v rozvinutých pluralitních demokraciích, které náležejí do ústavního systému prezidentského (USA), do ústavního systému parlamentního (Spolková republika Německo, Rakousko, Velká Británie, Itálie), do ústavního systému direktoriálního (Švýcarsko) a do ústavního systému neoprezidentského (Francie).

1. Nejvyšší zastupitelský sbor – parlament

Nejvyšší zastupitelský a zákonodárny sbor – parlament – je v probíraných státech *dvoukomorový*. Druhá komora je koncipována různě, někdy jako reprezentant – zpravidla na základě principu rovnosti – jednotlivých subjektů federace či spolku¹ v případě států federativních, nebo v případě států unitárních pouze jako určitá protiváha komory první.

Určitou výraznou výjimkou ze států, které jsou předmětem našeho zájmu, je Spolková republika Německo. Zastupitelský orgán – Spolkový sněm – je zde jednokomorový. Spolková rada, ačkoliv prakticky plní úkoly druhé komory zákonodárního sboru, není z hlediska své podstaty zastupitelským orgánem, neboť je složena z delegací

Dvoukomorový zastupitelský sbor

¹ Srov. Hodder-Williams, R., *The Constitution (1787) and Modern American Government* (in Bogdanor, V., ed., *Constitutions in Democratic Politics*), Gower, Aldershot 1988, str. 75 n.; Gillett, N., *The Swiss Constitution: can it be exported?*, Bristol 1989, str. 19 n.; Adamovich, L. K., Funk, B. Ch., *Österreichischen Verfassungsrecht*, Wien, New York 1982, str. 184 n.

zemských vlád (je tedy jednak konglomerátem zemských exekutiv, jednak se v jejím složení projevuje koncepce kooperujícího federalismu, neboť ztělesňuje prolnutí dělby moci horizontální i vertikální).²

**Kongres
USA –
Sněmovna
reprezen-
tantů
a Senát**

1.1 Ve *Spojených státech amerických* je Kongres složen ze *Sněmovny reprezentantů*, v níž počet oprávněných voličů jednotlivých států určuje jednak počet volebních obvodů (jednomandátových) a zároveň také počet členů Sněmovny reprezentantů zvolených v tomto státě. Do *Senátu* – druhé komory Kongresu – jsou voleni dva zástupci za každý stát Unie, tedy bez ohledu na to, jaký je počet oprávněných voličů v daném státě. Podle našeho názoru jediná touto cestou je důsledně zabezpečena rovnost subjektů federace v zastupitelském sboru.

**Rovnomoc-
nost složek
státní moci
v USA**

Prezidentská forma vlády, založená daleko výrazněji na dělbě moci, vychází koncepčně z rovnomocnosti jednotlivých složek státní moci. Neexistuje zde tedy pojem jediného nejvyššího státního orgánu, od jehož pravomoci by byla vyvozována pravomoc ostatních státních orgánů, jako je tomu v systému parlamentním, pro něhož je schéma nejvyšších státních orgánů dáno vertikálou, na jejímž vrcholu je parlament, od jehož pravomoci je odvozena pravomoc exekutivy a ve státech s republikánskou formou vlády také pravomoc hlavy státu. V prezidentské formě vlády je pro schéma nejvyšších státních orgánů příznačná horizontála, kdy koncepčně nejvyšší státní orgány stojí vedle sebe a jsou si rovnomocné. Připomeňme zde výrok klasika britského konstitucionalismu Waltera Bagehota, podle něhož „prezidentský systém rozděluje podle své podstaty politický život na dvě poloviny, exekutivní a legislativní“.³ Právě v tomto rozdělení doplněném systémem *checks and balances* spočívá zábrana vůči snahám exekutivy jednoznačně si podřídit legislativu. Prezident sice nemůže být kontrolován Kongresem, ale zároveň není s to přeměnit tuto kontrolu ve svou kontrolu Kongresu, a to ať již po linii institucionální, či po linii stranickopolitické, neboť v rámci politické strany, za niž byl

² Srov. Hesse, K., *Grundzügen des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Heidelberg 1985, str. 232 n.

³ Srov. Grossmann, R. H. S., *The Myths of Cabinet Government*, Mass., Cambridge 1972, str. 19.

zvolen, nepožívá autoritativního a vedoucího postavení ve vztahu ke svým stranickým kolegům v Kongresu (například možnosti volat je po stranické linii k odpovědnosti, hlasují-li v Kongresu proti jeho návrhu zákona).⁴ V samé podstatě koncepčního řešení prezidentského systému tedy platí: 1. neexistuje ani úprava řešení konfliktů mezi prezidentem a Kongresem, ani úprava jejich spolupráce; 2. prezident nemá ani ústavní, ani stranickopolitické prostředky, kterými by mohl přinutit Kongres, aby realizoval jeho politiku (totéž samozřejmě platí naopak o Kongresu ve vztahu k prezidentovi).⁵

Obě komory Kongresu, Sněmovna reprezentantů i Senát, jsou co do pravomoci sobě rovnocenné. Byl-li při vzniku USA Senát konstruován jako ochránce pravomoci států a také se předpokládalo, že se bude zabývat především vnitřními otázkami USA a otázkami jednotlivých států, začala se situace již koncem minulého století měnit. Senát jako pozičně stabilizující sbor (volený na 6 let) oproti Sněmovně reprezentantů (volené na 2 roky) se začal daleko spíše soustřeďovat na zahraniční politiku, zatímco Sněmovna reprezentantů spíše na politiku vnitřní. Zároveň je třeba mít na zřeteli, že toto konstatování nikdy neplatilo a neplatí výlučně, jde vždy spíše jen o převažující trendy.

Pokud jde o legislativní činnost, byla v USA ze všech zde analyzovaných států nejvýrazněji přenesena na výbory a komise, z nichž nejvýznamnější postavení náleží *stálým výborům* (*Standing Committees*). Z nich zvláštní význam mají výbory pro zahraniční vztahy. Dalším typem jsou *výbory vytvářené ad hoc* na základě konkrétní potřeby, často pro vyšetření určité záležitosti (*Select and Special Committees*). Zvláště významné postavení náleží *společným výborům* (*Joint Committees*). Vzhledem k rovnocennosti obou komor jsou tyto výbory velmi důležité jako fóra pro nalézání shodných stanovisek obou komor Kongresu ve specializovaných otázkách. Konečně je třeba zmínit *dohodovací* nebo též *konferenční výbory* (*Conference Committees*).

**Komory
Kongresu
USA –
rovnocenné
postavení**

**Organiza-
ce komor
Kongresu
USA**

⁴ Srov. Nelson, W. H., Loewenheim, F. L., eds., *Theory and Practice in American Politics*, Chicago, London 1967, str. 59.

⁵ Dahl, R. A., *Democracy in the United States: Promise and Performance*, Chicago 1973, str. 149 n., 174 n., 183–186; Loewenstein, K., *Political Power and the Governmental Process*, Chicago and London 1965, str. 105 n.

Jsou vlastně zvláštním, ad hoc zřizovaným typem společných výborů. Jejich úkolem je sjednocovat stanoviska obou komor Kongresu ke konkrétním legislativním návrhům.

**Decentralizace
legislativní
činnosti
v Kongresu
USA**

Zvláště významná pro legislativní proces USA je další decentralizace legislativní činnosti, k níž v průběhu 20. století dochází, a to nikoliv jen do výborů Kongresu, respektive obou jeho komor, ale též do *specializovaných podvýborů*, v nichž jsou legislativní práce zahajovány. Zde také probíhají diskuse s přizvanými odborníky. V současné době stále vzrůstá nezávislost (byť s určitými přeryvy) jednotlivých podvýborů na výborech a plenárních zasedáních. Tato skutečnost je výrazem *profesionalizace legislativní činnosti*, bez níž je kvalitní legislativní činnost nemyslitelná, pokud ji zastupitelský orgán hodlá sám skutečně realizovat a nepřenechá její rozhodující přípravu exekutivě. USA jsou v tomto směru vzorem.

Federativní charakter se velmi zdařile projevuje v řešení systému *brzd a vyvážení (checks and balances)*, které, pokud jde o zákonodárnou moc, náleží Senátu přímo jako komoře zákonodárného sboru ztělesňující federativní uspořádání a uplatňující tento federativní charakter zákonodárné moci vůči exekutivě. Například prezident jmenuje pouze se souhlasem Senátu členy svého kabinetu, generály, velvyslance a jiné úředníky; rovněž mezinárodní smlouvy uzavírá prezident se souhlasem dvou třetin Senátu (čl. II oddíl 2 Ústavy).

**Zákonodárná
pravomoc
Kongresu**

Bylo již řečeno v úvodu k této kapitole, že nejdůslednější uplatnění principu dělby moci, která na úrovni horizontální je charakteristická pro prezidentský princip, vytváří velmi příznivé podmínky pro dělbu moci na úrovni vertikální, a to jak v oblasti moci zákonodárné, tak i exekutivní.⁶ Proto, a zároveň také z toho důvodu, že federativní uspořádání USA vzniklo na základě iniciativy států, a nikoliv centrální moci, bylo zcela logickým důsledkem, že ústavní vymezení zákonodárné kompetence provedené ústavou bylo založeno na výlučné, taxativně v čl. I odst. 8 Ústavy vypočtené pravomoci Kongresu a zároveň na ústavním zakotvení principu, podle něhož „práva, která ústava výslovně nepřiznává Unii, ani je nevylučuje

⁶ Deutsch, K. W., *Politics and Government, How People Decide Their Fate*, Boston 1980, str. 271–273; Tushnet, M., *The Constitution of the United States of America*, Oxford and Portland 2009, str. 159n.

z pravomoci států, náležejí jednotlivým státům nebo lidu“. Ústavní text tedy nezná konkurující pravomoc federace a jejích subjektů, jak je to známé v ústavách jiných zemí, zejména Německa. I když ústavně vymezené kontury výlučně taxativně vypočtené pravomoci federace a rezervované pravomoci států byly dosti výrazně adaptovány interpretací Nejvyššího soudu USA, lze pokládat tento způsob vymezení pravomoci federace a států za daleko efektivnější a vyvolávající daleko méně konfliktů než způsoby odlišné.⁷ Skutečně kompetenční konflikty v oblasti zákonodárné pravomoci federace a států jsou dnes v USA ojedinělým jevem.

1.2 Výrazně odlišné ve srovnání s USA je koncepční řešení *nejvyššího zastupitelského sboru* a jeho pravomoci ve *Spolkové republice Německo*. Nejde tu pouze o skutečnost, že zastupitelský sbor – *Spolkový sněm* – je jednokomorový, zatímco *Spolková rada*, plnící funkci druhé komory zastupitelského sboru, je složena ze členů zemských vlád, a nemá tedy zastupitelský charakter. Poslanci do Spolkového sněmu jsou voleni ve všeobecných, přímých, svobodných, rovných a tajných volbách, a to na čtyři roky. Přímo v ústavě (čl. 50) je stanoveno, že země spolupůsobí v zákonodárství a správě spolku Spolkovou radou. Zastoupení zemí ve Spolkové radě není na rozdíl od Senátu USA rovné. Každá země má podle ústavy nejméně tři hlasy, země s více než dvěma miliony obyvatel mají po čtyřech a země s více než šesti miliony obyvatel po pěti hlasech.⁸

Na rozdíl od Ústavy USA rozeznává Základní zákon *výlučné zákonodárství spolku, konkurující zákonodárství spolku a zemí a zákonodárství zemí*.

V oblasti výlučného zákonodárství spolku mají země oprávnění vydávat zákony pouze tehdy, pokud jsou k tomu výslovně zmocněny spolkovým zákonem (čl. 71 Základního zákona). Konkurující zákonodárství je potom obecně upraveno čl. 72 Základního zákona, podle něhož mají země v oblasti konkurujícího zákonodárství právo vydávat zákony do té doby, pokud Spolek nepoužije svého práva

Spolkový sněm a Spolková rada v SRN

Výlučné zákonodárství spolku

Konkurující zákonodárství

⁷ Srov. *tamtéž*, str. 191–192; Kelly, A. F., Harbison, W. A., *The American Constitution, Its Origin and Development*, New York 1963, str. 288 n.

⁸ Srov. Hesse, K., *op. cit.*, str. 219 n., 232 n.

**Zákonodárství
zemí**

vydávat zákony. Příslušnost spolku v oblasti konkurujícího zákonodárství je vymezena třemi základními obecnými pravidly: 1. nemůže-li být záležitost účinně upravena zákonodárstvím jednotlivých zemí; 2. mohla-li by úprava záležitostí zemským zákonem poškodit zájmy druhých zemí; 3. vyžaduje-li to zachování právní a hospodářské jednoty, zvláště zachování stejných životních poměrů ve všech zemích. Je třeba říci, že naposled jmenované pravidlo, jehož obsah je velmi široký, poskytuje spolkové moci široké meze možností.

**Nouzový
stav
zákonodárství**

Vymezení zákonodárné pravomoci mezi spolkem i zeměmi vychází v SRN daleko spíše z principu spolupráce než z principu dělby moci výrazněji uplatněného v USA.⁹ Tuto tendenci můžeme navíc dokumentovat tzv. institutem *nouzového stavu zákonodárství* upraveného v čl. 81 Základního zákona. Umožňuje spolkové vládě, aby s návrhem zákona předkládaného Spolkovému sněmu spojila otázku důvěry, nebo jej označila za naléhavý. Je-li za této situace návrh zákona odmítnut, může spolkový prezident na žádost spolkové vlády se souhlasem Spolkové rady vyhlásit pro určitý návrh zákona nouzový stav zákonodárství. Zamítne-li Spolkový sněm po vyhlášení nouzového stavu zákonodárství návrh zákona znovu, anebo přijme-li jej ve znění označovaném spolkovou vládou za nepřijatelné, pak platí zákon za řádně usnesený, pokud s ním projeví souhlas Spolková rada. Totéž platí, není-li návrh Spolkovým sněmem schválen do čtyř týdnů po opětovném podání (čl. 81 odst. 2 Základního zákona). V případě tohoto institutu dochází vlastně ke spolupráci spolkové vlády a reprezentantů zemských vlád (které tvoří složení Spolkové rady) při přijímání spolkových zákonů.

1.3 Na rozdíl od Spolkové republiky Německo je v *Rakousku* i z hlediska ústavní úpravy parlament dvoukomorový. Tato odlišnost spočívá v úpravě Spolkové rady, která je povolána vyjadřovat zájmy devíti členských zemí rakouského spolku, a to především v zákonodárství. Na rozdíl od německé Spolkové rady je rakouská *Spolková rada* volena zákonodárnými sbory zemí, je tedy oproti německé Spol-

⁹ Srov. Hesse, K., *op. cit.*, str. 83–104; Ellwein, T., *Das Regierungssystem der BRD*, Opladen 1977, str. 244 n.

kové radě z hlediska své podstaty orgánem důsledně zastupitelským, a nikoliv orgánem tvořeným zemskými exekutivami. Zastoupení zemí ve Spolkové radě není ve srovnání například s USA rovné, ale odpovídá počtu obyvatel. Největší země je zastoupena 12 poslanci, nejmenší 3 poslanci.¹⁰

Rozhodující úloha v zákonodárném procesu náleží *Národní radě*, která je vytvářena na základě poměrného zastoupení v přímých, rovných a tajných volbách (jedna země tvoří volební obvod). Funkční období je čtyřleté. Zákonodárná iniciativa vykazuje v Rakousku určité odlišnosti, kromě členů Národní rady, Spolkové rady a spolkové vlády může zákonodárnou iniciativu realizovat Spolková rada prostřednictvím spolkové vlády; může být též uskutečněna peticí občanů (vyžaduje se podpis 100 000 voličů nebo jedné šestiny voličů ze tří zemí). Rakouská ústava zná *institut referenda* o zásadních změnách ústavy; referendum však nemůže být iniciováno lidem.

Na rozdíl od Kongresu USA nejsou obě komory parlamentu v *Rakousku* rovnocenné. Rozhodující význam především v zákonodárném procesu má *Národní rada*. V převážné většině (s výjimkou například spolkového rozpočtu, dispozice se spolkovým majetkem, spolkovými půjčkami) náleží *Spolkové radě* pouze suspenzivní veto vůči návrhům zákonů, které schválila Národní rada. Suspenzivní veto může být zvráceno novým pozitivním hlasováním Národní rady.

Jako ochránci práv zemí náleží Spolkové radě právo absolutního veta tehdy, jde-li o přijetí ustanovení ústavy, jímž se omezuje kompetence zemí (musí být přítomna polovina členů Rady a souhlas vyslovit dvě třetiny). Platí rovněž, že ustanovení ústavy, které se týká Spolkové rady, je možné změnit, vysloví-li se pro to většina poslanců Spolkové rady nejméně ze čtyř zemí (Rakousko je spolkem devíti zemí).

Rakouský parlament, a to jak Národní rada, tak Spolková rada, má obdobné funkce jako například americký Senát při realizaci koncepce dělby moci (schvalování mezinárodních smluv, ustanovování členů ústavního soudu, impeachment, právní a politická kontrola).¹¹

**Národní
rada
a Spolková
rada
v Rakousku**

**Postavení
komor
parlamentu**

**Spolková
rada –
reprezen-
tant zájmu
zemí**

¹⁰ Adamowich, L. K., Funk, B. Ch., *op. cit.*, str. 184 n.

¹¹ Srov. Adamowich, L. K., Funk, B. Ch., *op. cit.*, str. 184 n., 187 n.; Hausmaninger, H., Spolkový prezident, Spolková vláda a Parlament v Rakousku, *Právník* 12/1990, str. 1102 n.; Hausmaninger, H., *The Austrian Legal System*, Wien 1998, str. 46 n.