

3. KAPITOLA

ÚSTAVNĚPRÁVNÍ MODELY

DĚLBY MOCI A JEJICH MODALITY

1. Metodologická explikace

Ústavnost je spjata s moderním (současným) státem, který má prvotní genezi v revolučním překonávání koncentrovaného monarchismu (nejprve v Anglii), v originální *trojdělbě moci* (USA) a ideových souvislostech Francouzské revoluce, přičemž stát postupně prošel mnoha vývojovými etapami. Vývoj pak vložil do konceptů dělby moci ve státě stranický pluralismus a soutěžní demokracii, jakož i další formy demokratizace. Osobitý byl vývoj ústavního pojetí člověka a občana a s tím spjaté katalogizace práv a svobod lidí, hlavně po II. světové válce. Až ve 20. století pak v souvislosti s mnohočetnou *dekolonizací* ve světě vzniká řada suverénních států, nastupuje *demokratizace* řady totalitárních států, jakož i rozpad tzv. socialistických federací. Rozvoj ústavnosti tak k začátku 21. století představuje mnohočetný *komparativní fundus* pro ústavněprávní srovnávání. Aktuální *induktivní vstup* do současné ústavnosti spojený s *induktivním retropohledem* do období vzniku prvků moderní ústavnosti ukazuje, že určitým klíčovým ústavněprávním institutem je vznik a vývoj dělby moci a její ústavněprávní (normativní) zformování. A vzhledem k tomu, že tato ústavněprávní genetika má svoji konkrétní časovou i státotvornou lokalizaci (viz výše: Anglie, USA a ve francouzské historii déletrvající tzv. 3. Francouzská republika), a zejména je také příznačné mnohočetné inspirativní užívání „*těchto zdrojů*“, je možné konstatovat, že rozhodujícím ústavněprávním konceptem je modelový koncept v různých konkrétních ústavněprávních verzích jako „*organizace nejvyšších ústavních orgánů a jejich vzájemných vztahů*“, tedy **ústavněprávní ztvárnění dělby moci**. Vzhledem k tomu, že původními historickými prvky této ústavněprávní genetiky byly vztahy mocí zákonodárné a výkonné, volíme tak jako **komparativní induktivní kritérium hledisko formy vlády**.¹⁷⁵ A pokud v této monografické komparatistice zdůrazňujeme vývojové souvislosti mnohočetných ústavních systémů

¹⁷⁵ Pokud autor navazuje na předchozí komparativní pojetí předchozího modelového díla vedeného J. Blahožem, pak zde lze odkázat na kapitolu VII „Srovnávání ústavních systémů“, pak klíčovou otázkou komparativní ústavnosti je v odkazovém díle zejména třídění „forem vlády“, srov. k tomu in: *Srovnávací ústavní právo*. 5., ... tamtéž, s. 107 až 128.

světa vázané na výše uvedenou institucionální genetiku, pak lze hovořit o **ústavních modelech**.

Z hlediska metodologie se v následujícím pořadí komparativní analýzy modelů formy vlády přikláníme k logice období jejich vzniku, což časově upřednostňuje anglický ústavní vývoj před revolučním vznikem USA a poté významem Francouzské revoluce. Originalita švýcarského pojetí ústřední výkonné moci neovlivnila ústavní formy vlády ve světě, nicméně vzhledem ke své osobitosti má komparativní koncepční význam modelového typu.¹⁷⁶

2. Anglický ústavní model

Historická originalita anglického ústavního modelu je právě postavena na postupné akceptaci dokumentů (deklarací) a politicko-mocenských zvyklostí, které formulovaly zárodky první verze dělby moci, a to v podobě **parlamentní formy vlády**. Jistým přelomovým vývojovým momentem v historii je tak tzv. *Velká anglická revoluce* (roky 1688 a následující), která vyvolává nový mocenský systém tzv. omezené monarchie.¹⁷⁷ Přitom myšlenka *superlegality* určitých norem ústavního charakteru nebyla v tehdejší právní kultuře (i dlouho potom) přítomna. Ještě předtím však byly vydávány dokumenty (z dnešního pohledu *retrospektivně* ústavního charakteru, a to Magna Charta Libertatum (1215), Petition of Rights (1628), Habeas Corpus Act (1689) a již v revoluci Bill of Rights (1689), které je třeba považovat za historicky první ústavní úpravy vztahu státní moc a fyzická osoba.

Anglie, resp. Velká Británie (UK) nemá tzv. psanou ústavu, myšleno v normativní podobě jednoho nebo několika dokumentů vybavených formálně nejvyšší státní mocí.¹⁷⁸ Veřejná moc (*Public power*) je tak založena na tzv. *ústavních konvencích* coby zásadách, které se utvořily cestou zvyklostí během anglického (britského) státního vývoje. Předmětem těchto zvyklostí jsou pak vztahy mezi nejvyššími orgány státu v současnosti v kontextu se soutěžní stranicko-politickou demokracií. Historicky lze za stěžejní zásady ústavního charakteru považovat panství práva (*rule of law*) a svrchovanost parlamentu. Systém pramenů práva není však v jednotlivých součástech Velké Británie stejný.¹⁷⁹

¹⁷⁶ A jako konfederativní spojení, včetně originality institutů přímé demokracie dokonce předcházejícího originalitu anglické revoluce či americké konfederace, srov. k tomu autorův výklad in: *Srovnávací ústavní právo*. 5., ... tamtéž, s. 120.

¹⁷⁷ K tomu je třeba připočítat další konstitutivní dokumenty anglické (britské) historie, jako je zákon o nástupnictví (1701), tzv. zákony o Parlamentu (1911 a 1949), tzv. Westminsterský statut (1931), jímž je založeno Britské společenství národů, a dále pak zákon o lidovém zastoupení (1949).

¹⁷⁸ V. Klokočka britskou víceméně obyčejovou ústavu vysvětluje tak, že „... základní význam určitých ustanovení pro státní a politický systém Spojeného království vyplývá nikoliv z jejich formálního označení za ústavní, nýbrž ze vžitého obyčeje pokládat právě taková ustanovení za ústavní ve významovém a obsahovém smyslu“, k tomu in: KLOKOČKA, V. *Ústavní právo kapitalistických zemí*. Praha: Orbis, 1967, s. 15 a násl.

¹⁷⁹ Tak ve Skotsku platí ještě ty předpisy, které byly přijaty do roku 1707 jejich parlamentem, v Severním Irsku také zákony přijaté jejich parlamentem před rokem 1921 a také do jeho rozpuštění v roce 1972.

Parlamentní forma vlády v dnešní podobě se však ve *Spojeném království* (UK) nastoluje až počátkem 19. století. Její konstrukt je založen především na premise, že nejvyšší státní moc náleží Parlamentu, přičemž vláda je složena z poslanců, když původně byla koncipována jako výbor Parlamentu. Parlamentu je z výkonu svojí funkce odpovědná, přičemž k výkonu této funkce potřebuje jeho důvěru. Vládu na návrh předsedy vlády formálně jmenuje do funkce hlava státu (král/královna). Předsedou vlády je zpravidla *leader* vítězné politické strany, který předstupuje před *Sněmovnu obcí* a žádá o vyslovení důvěry. Pokud vláda nezíská důvěru Parlamentu, musí podat demisi (odstoupit), již hlava státu přijme nebo nepřijme. Pokud demisi přijme, pověří sestavením vlády jinou osobu a vyhlásí nové volby parlamentu. Hlava státu je ústavně neodpovědná, ve Velké Británii podle floskule „*královna panuje, ale nevládne*“ (*The Queen reigns, but does not govern*).

Parlament se ve Velké Británii skládá ze *Sněmovny obcí* (*House of Commons* jako tzv. *Dolní sněmovna*) a *Sněmovny pánů* (*House of Lords* jako tzv. *Horní sněmovna*).¹⁸⁰ Parlamentem se rozumí prakticky Dolní sněmovna, která je ve vývoji ústavních zvyklostí téměř *všemocná*, když nemá v zásadě omezené ani vymezené pravomoci. Horní sněmovna může pouze odložit přijetí zákona o 1 rok. Dolní sněmovna je však značně omezena vládou, tedy *legislativně vedena*, a to zejména pokud jde o zákonodárnou iniciativu.

Pro ústavní vývoj Velké Británie po II. světové válce je pak významný proces tzv. *devolution* (1998) jako určitá decentralizace, a to asymetrická a s určitými rysy federalismu.¹⁸¹ V té souvislosti byl přijat zákon o Severním Irsku (*Northern Ireland Act*), zákon o lidských právech (*Human Rights Act*), jakož i zavedení Nejvyššího soudu (pro Anglii a Wales), který je složen z Vrchního soudu (*The High Court*), Soudu Koruny (*The Crown Court*) a Odvolacího soudu (*Court of Appeal*).

3. Švýcarský ústavní model

Zvolené kritérium tzv. formy vlády ve vztahu ke *Švýcarskému spříseženectvu* sice ukazuje na ojedinělost, a tudíž i originalitu švýcarské federální výkonné moci, ale z pohledu ústavněprávní komparatistiky je třeba švýcarskou ústavnost jako fenomén posuzovat na vícero ústavněprávních a původních institutech.¹⁸² S ohledem na původní a mnohavěkový vývoj Švýcarska jako apriorně složeného státu, tedy jako

Blíže k ústavním zvláštnostem Skotska, Severního Irsku a Walesu autor in: *O právu ústavním. ...*, tamtéž, s. 188 a 189.

¹⁸⁰ Do roku 1999 se Sněmovna pánů skládala z dědičné šlechty, ze členů jmenovaných královnou do šlechtického stavu, z nejvyšších představitelů anglikánské církve a z členů nejvyšších apelačních soudů. Dědičné členství bylo v roce 1999 zákonem zrušeno.

¹⁸¹ Srov. in: CARROLL. *Constitutional and Administrative Law*. London: Pearson Education Limited, 2007, s. 22.

¹⁸² Současná Ústava Švýcarského spříseženectva z roku 1999, tedy oficiálně „konfederace“, je v podstatě konsolidací textu původní ústavy z roku 1874, dotčeného již řadou změn potvrzených referendy, k tomu blíže M. Tomoszek in: *Encyklopedie ústavního práva. ...* tamtéž, s. 651 a násl.

první konfederace světa, lze kritérium „modelu“ ústavní situace použít spíše právě pro švýcarské zkušenosti z vývoje postupně agregované a do dnešní podoby ztvárněné federace, jejíž forma vlády je právě výsledkem originální kompozice ustavování spolkové vlády, jejího faktického vztahu ke spolkovému parlamentu, jakož i každoroční „rotace“ ve funkci jejího předsedy a současně tím i virilní funkce prezidenta Švýcarska. Rozhodně však přinesla švýcarská ústavní zkušenost fenomén referenda jako instituce přímé demokracie, a to v několika variantách.

Dvoukomorové Spolkové shromáždění (Národní rada a Rada států) je voleno přímo lidem, přičemž Ústava vyžaduje rovnoměrné zastoupení kantonů i jazykových sfér.¹⁸³ Na společném zasedání obou komor je pak zvolena sedmičlenná Spolková rada (tedy „vláda“) na základě proporcionality zastoupených politických stran a na základě určité dohody o „klíči“, podle něhož pak strany obsadí oněch sedm křesel. Přestože je formálně parlamentu odpovědná, tento orgán nelze odvolat, „přizpůsobuje se požadavkům parlamentu“.¹⁸⁴ Předseda švýcarské federální vlády je funkcí „rotující“ po jejích aktuálních členech, kteří se v této funkci takto mění každý rok, přičemž v běžném roce úřadující předseda je také švýcarským prezidentem. Pro název této formy výkonné moci se ustálila charakteristika v tom smyslu, že jde o **direktoriální formu vlády**.

Z kritériálního hlediska *formy státu* (viz níže) je Švýcarsko od roku 1848 federací (navzdory svému oficiálnímu *konfederativnímu* názvu). Jako *složený* stát Švýcarsko vzniklo a rozvíjelo se agregacním (sdružovacím) způsobem, přičemž vzhledem k výrazným odlišnostem v demografickém, resp. namnoze etnickém charakteru obyvatelstva představuje originální (modelovou) podobu decentralizovaného složeného státu.¹⁸⁵ Švýcarsko je složeno ze 26 kantonů, přičemž federace rozhoduje pouze v těch věcech, které jí svěřuje federální ústava, v ostatních pak rozhodují orgány kantonů.¹⁸⁶ Každý kanton má vlastní ústavu a soustavu nejvyšších ústavních orgánů, tedy jednokomorový parlament a vládu. Výkon státní správy v zásadě náleží kantonům a jejich výkonným orgánům, přičemž centrální vláda si zachovává spíše koordinační, dohledovou a kontrolní funkci.

Švýcarský ústavní systém staví v zásadě, našimi teoretickými kritérii, na systému *reprezentativní* demokracie, a tedy i osobité dělby moci, avšak kombinované se systémem demokracie přímé,¹⁸⁷ což je uplatňováno na federativní i vnitrokantonální

¹⁸³ Švýcarsko má čtyři úřední jazyky (francouzštinu, němčinu, italštinu a rétorománštinu), přičemž právní předpisy jsou publikovány v prvních třech jazycích.

¹⁸⁴ Takto M. Tomoszek, in: KLÍMA, K. a kol. *Encyklopedie ústavního práva*. Praha: ASPI, 52.

¹⁸⁵ Většina kantonů má původ ve „svobodných obcích a městech Svaté říše národa německého“, přičemž tyto obce ztrácely schopnost vlastní obrany, což vedlo k asociacním tendencím, k dílčím svazkům, až ke konfederaci a posléze federaci.

¹⁸⁶ V tom smyslu je třeba podotknout, že konstrukce vertikální dělby moci podle Ústavy USA je podobná, ale nebyl nalezen výrazný doklad či literární argument, který by potvrzoval přímou inspiraci tvůrců americké ústavy ve Švýcarsku.

¹⁸⁷ J. Blahož konstatuje, že tento ústavní systém je založen na demokracii zastupitelské, ale na „velmi vyvážené míře“ i na demokracii přímé, k tomu blíže in: *Srovnávací ústavní právo*. 5., ... tamtéž, s. 116.

úrovni. Tak zejména *referendum* je obligatorní v případě změny ústavy, vstupu Švýcarska do mezinárodních vojenských organizací, nadnárodních společenství, ale i při potvrzování některých federálních zákonů. Oprávnění voliči (nejméně 50 tisíc) mohou vyvolat tzv. fakultativní referendum, přičemž alespoň 8 kantonů může vyvolat zákonodárnou iniciativu ve věci parlamentem již schváleného zákona. Lidová iniciativa je pak založena na podpisech nejméně *jednoho statisíce* oprávněných voličů, kteří takto mohou navrhnout změnu ústavy nebo federálních zákonů.

4. Ústavní model USA

Ústavní vývoj Spojených států amerických je bezprostředně spojen se vznikem nového státu v roce 1776 ve formě konfederace, která se zejména z obranných důvodů v roce 1787 *konstitucionalizovala* společnou ústavou jako federace.¹⁸⁸ Nezbytnost účinného organizovaného odporu vůči anglické královské metropoli, ale také originalita smluvního utváření společných orgánů nové federace měly vliv na skladbu společných orgánů, a tedy na vlastní model dělby moci horizontální i vertikální.¹⁸⁹

Ústavní dělba moci na základě Ústavy USA je určitou realizací *Montesquieuovy* verze dělby moci, přitom je založena na *Lockeově* koncepci dělby moci, která byla tvůrci americké ústavy *A. Hamiltonem, J. Madisonem a J. Jayem* dále rozpracována na principu „*brzda a vyvážení*“,¹⁹⁰ kdy se jednotlivé, oddělené a na sobě nezávislé moci vzájemně „brzdí“ a „vyvažují“. Dalším teoretickým zdrojem americké ústavy je pak i princip tzv. omezené vlády (tzv. *limited government*).

Dalším ústavním fenoménem spojeným se vznikem USA je fakt první „*psané*“ ústavy na světě, a to jako státu založeného na konceptu dělby moci. Jak tato psaná ústava, tak jí založený koncept dělby moci se přitom postupně vyvíjely – hovoří se o tzv. *pružné* ústavě, a to tzv. *Dodatky*, jakož i *judikatorní* (precedenční) kreativitou Nejvyššího soudu USA (po roce 1803).¹⁹¹

Základní charakteristikou formy vlády v USA jako modelové varianty dělby moci je relativní oddělenost moci zákonodárné, výkonné a soudní a jejich v zásadě rovné ústavní pozice. Z pohledu politologického je jejich vzájemný vztah založen na jejich akční konkurenci.¹⁹² Moc výkonná (přímo volený prezident USA) je nezávislá na moci zákonodárné a Nejvyšší soud USA je založen na jmenování jednotlivých soudců prezidentem USA se souhlasem Senátu (jako jedné komory Kongresu), k čemuž se

¹⁸⁸ Právě na procesu vzniku USA je třeba ukázat na mimořádnou kreativní i charizmatickou úlohu jejich „otců zakladatelů“, přičemž vlastními tvůrci Ústavy USA byli A. Hamilton, J. Madison, J. Jay.

¹⁸⁹ Kolonizace významné části Severoamerického kontinentu byla založena v 17. století na přistěhovatelství anglických zámožných vrstev.

¹⁹⁰ J. Blahož, in: *Srovnávací ústavní právo*. 5., ... tamtéž, s. 119.

¹⁹¹ Ke vlivu Ústavy USA na Ústavu Republiky Československé viz jinde v této práci. Řada států Střední a Jižní Ameriky, ale i Afriky a Asie považovala Prohlášení nezávislosti a Ústavu USA za svůj vzor a i instituce mocensky silného prezidenta nacházela různé uplatnění (viz jinde v této práci).

¹⁹² Srov. J. Blahož in: *Srovnávací ústavní právo*. 5., ... tamtéž, s. 118.

vztahuje další, pro USA původní, ústavní princip tzv. vzájemných brzd a vyvážení (*checks and balances*).

Ústavní vývoj USA také přináší první ústavní model tzv. kontroly ústavnosti a také normativní kreativity při soudním výkladu psané ústavy. Nejvyšší soud USA rozhodl ve věci *Marbury v. Madison* (5 U.S. 137 /1803/),¹⁹³ přičemž stěžejní otázkou bylo, zda se W. Marbury může svojí otázkou obrátit přímo na Nejvyšší soud USA. Přitom stížnost směřovala na konfrontaci běžného zákona s článkem 3 Ústavy USA, kde jsou vyjmenovány pravomoci Nejvyššího soudu USA, a Ústava takový spor neřešila. Nejvyšší soud rozhodl tak, že zákon rozporný s Ústavou „*není zákonem*“.¹⁹⁴

5. Francouzský ústavní model

Francie a francouzská historie se svojí historickou zkušeností řadí k výchozím systémům vzniku a vývoje ústavnosti ve světě. Na rozdíl od vývoje anglického nebo ústavnosti USA sice její ústavní vývoj byl často nestabilní, nicméně přinesla mnoho institucionálních i variantních zkušeností až k originální *prezidenciální* formě vlády od roku 1958. Jinak, i ve Francii se projevil vliv jak pojetí „psané“ ústavy podle vzoru USA,¹⁹⁵ tak anglického ústavního (parlamentního) systému, který se uplatnil, a to v ústavním uspořádání z roku 1875, v republikánské podobě. Celková charakteristika francouzského ústavního vývoje je založena na střídání *monarchických* a *republikánských* systémů, resp. i režimových změn v jejich rámci.¹⁹⁶ Francouzská ústavnost není pouze tradičním historicko-modelovým objektem srovnávací ústavní vědy, ale má svoji originální dynamiku i současnou modelovou originalitu.

Francouzská ústavou založená situace je od přijetí Ústavy Francie (režimu tzv. 5. republiky v roce 1958) velmi netradiční, neboť vedle vlastní ústavy jako „jednotlivého“ dokumentu ji tvoří ještě další uznané a závazné prameny nazvané jako blok ústavnosti (*bloc de la constitutionalité*), (1) Ústava Francie, (2) Deklarace práv člověka a občana z roku 1789, (3) Preambule Ústavy Francie z roku 1946, (4) Základní

¹⁹³ Jednalo se o spor mezi jedním ze 42 soudců, které jmenoval prezident Adams koncem svého funkčního období, a J. Madisonem, státním tajemníkem následujícího prezidenta Jeffersona, který mu odmítl vydat jmenovací listinu. W. Marbury se takto obrátil k Nejvyššímu soudu USA žalobou tzv. *writ of mandamus*.

¹⁹⁴ Nejvyšší soud USA totiž § 13 zákona o soudnictví USA z roku 1789 prohlásil za nesouladný s článkem 3 Ústavy USA.

¹⁹⁵ Konstatuje M. Fromont co do převzetí pojmu „ústava“ a současně připomíná vliv francouzské Deklarace na ústavnost USA, k tomu in: FROMONT, M. *Grands systèmes de droit*. 8ème édition. Paris: Dalloz, 2018, s. 293.

¹⁹⁶ Připomeňme například krátké období tzv. Pařížské komuny v roce 1870 nebo situaci během II. světové války, kdy Francie byla okupována nacisty a „uprostřed“ Francie ve městě Vichy sídlil stejnojmenný kolaborantský režim maršála *Pétaina*.