

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE
PRÁVNICKÁ FAKULTA

DIPLOMOVÁ PRÁCE

2015

FRANTIŠEK CHVAL

Univerzita Karlova v Praze
Právnická fakulta

Formy vlády ve vybraných evropských
státech

Diplomová práce

Květen 2015

František Chval

Prohlášení:

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracoval samostatně, všechny použité prameny a literatura byly řádně citovány a práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

V Praze dne.....

František Chval

Poděkování

Děkuji vedoucí diplomové práce JUDr. Věře Jiráskové, CSc. za ochotu, odborné vedení a užitečné rady při zpracování této diplomové práce.

Obsah

Úvod.....	3
1. Francie	5
1.1 Historický úvod:.....	5
1.1.1 III. republika	5
1.1.2 Meziválečné období.....	7
1.1.3 IV. republika	8
1.1.4 Cesta k ústavě V. republiky	10
1.2 Forma vlády (francouzský neoprezidentský systém).....	11
1.3 Parlament.....	11
1.3.1 Pravomoci	13
1.3.2 Vztah mezi oběma komorami	16
1.3.3 Způsob obsazení	16
1.4 Prezident.....	17
1.4.1 Volba a výkon funkce	18
1.4.2 Pravomoci	21
1.4.3 Vztah mezi prezidentem a předsedou vlády	24
1.5 Předseda vlády	26
1.6 Vláda	27
2. Německo.....	29
2.1 Historický úvod.....	29
2.1.1 Výmarská republika.....	29
2.1.2 Národní socialismus/Třetí Říše	31
2.1.3 Poválečné období.....	33
2.1.4 Vznik Základního zákona a konec okupace	34
2.1.5 Vývoj ve východním Německu	35
2.1.6 Sjednocení.....	37
2.2 Forma vlády (německá parlamentní demokracie).....	38
2.3 Bundestag (Spolkový sněm)	39
2.3.1 Obsazení a volby.....	39

2.3.2	Pravomoci	41
2.3.3	Konstruktivní vyslovení nedůvěry (Misstrauensvotum).....	45
2.4	Bundesrat (Spolková rada).....	46
2.4.1	Pravomoci	47
2.5	Spolkový prezident.....	49
2.5.1	Pravomoci	50
2.6	Spolkový kancléř.....	52
2.7	Spolková vláda	54
3.	Rakousko	56
3.1	Historický úvod.....	56
3.1.1	Republika Německé Rakousko.....	57
3.1.2	Rakouská republika.....	58
3.1.3	Znovunastolení Rakouska.....	62
3.1.4	Vývoj do dnešní doby	63
3.2	Forma vlády (rakouská parlamentní demokracie).....	64
3.3	Nationalrat (Národní rada)	65
3.3.1	Volby	65
3.3.2	Pravomoci	67
3.4	Bundesrat (Spolková rada).....	71
3.4.1	Pravomoci	73
3.5	Spolkový prezident.....	74
3.5.1	Pravomoci	76
3.6	Spolková vláda	77
3.7	Spolkový kancléř.....	80
4.	Srovnání.....	81
	Závěr	84
	Seznam použitých zkratk:	86
	Seznam použité literatury:	87
	Resumé.....	89

Úvod

Pro svou diplomovou práci jsem si zvolil téma Formy vlády ve vybraných evropských státech z důvodu, že Česká republika se řadí mezi evropské státy s parlamentní formou vlády a při tvorbě ústavy byla patrná inspirace jinými státy a dle mého názoru je důležité chápat, jak funguje alespoň v základních rysech forma vlády, obzvláště když se forma vlády ve státě, kde člověk žije, vytvořila na základě inspirace z jiných států. Forma vlády definuje dělbu moci ve státě a její výkon, tedy popisuje hlavní státní orgány, jejich pravomoci a fungování, tedy udává jak hranice, tak zároveň pravidla hry. Ale hlavně jsem si toto téma zvolil z důvodu mého osobního zájmu na srovnávacím ústavním právu a rozdílném vývoji ústavního práva a tedy i forem vlády ve světě. V literatuře jsou sice definovány základní typy forem vlády jako parlamentní, poloprezidentský (neoprezidentský) či prezidentský systém, ale najít tyto popsání systémy v jejich čisté podobě v dnešním světě je zcela nemožné. V každé zemi se vývoj formy vlády odvíjel trochu jinak, příznačně pro každou zemi a výsledek sice rámcově může spadat pod jeden z výše zmíněných systémů, ale už ne úplně, neboť obsahuje prvky jiného systému, či některý z orgánů se svou koncepcí vymyká tradičnímu modelu.

Mnou vybranými zeměmi jsou Francie, Spolková republika Německo, Rakousko a to z důvodu, že všechny z těchto států vycházejí z parlamentního systému, ale v podstatě žádná z nich nenaplnuje ve své dnešní podobě všechny znaky tohoto systému. Obzvláště zajímavý je pohled na historický vývoj forem vlády Francie a Německa. Francii jsem si zvolil zejména proto, že v období III. a IV. republiky zde existovala parlamentní forma vlády a nyní se o francouzské formě vlády hovoří jako o poloprezidentské (neoprezidentské) a dále proto, že v období III. a IV. republiky byla francouzská forma vlády podobná současné německé a forma vlády V. republiky je podobná německé Výmarské republice.

Německo jsem zvolil z toho důvodu, že zde sice můžeme hovořit o parlamentní formě vlády, ale s ohledem na velmi silné postavení kancléře nezapadá úplně do tradičního pojetí parlamentní formy vlády, tato forma vlády bývá někdy označována za kancléřskou. Dalším důvodem mé volby Německa byl institut konstruktivního

vyslovení nedůvěry, jelikož se jedná o institut, který v Německu vznikl. Rakousko jsem zvolil z toho důvodu, že situace zde byla podobná jako v Německu, ale na rozdíl od německého systému se silným kancléřem zde vývoj směřoval jiným směrem, spíše k poloprezidentské formě vlády, tedy k posílení prezidenta novelou z roku 1929, která zavádí jeho přímou volbu. Dalším důvodem byl rakouský korporativismus, který odlišuje fungování rakouské hospodářské politiky od české, i když se jedná o státy s malou otevřenou ekonomikou.

Cílem této práce je definovat formy vlády výše zmíněných států a základní principy jejich fungování, hlavně tedy dělbu moci mezi nejvyššími orgány státní moci, svrchovanost parlamentu a specifické vztahy mezi exekutivou a legislativou. Zároveň je zde nástin historického vývoje těchto států, zejména pro každý stát důležitých událostí a historických milníků a vývoje ústavního pořádku, jelikož právě ten nejvíce ovlivnil současnou podobu forem vlády. A právě na základě definování doposud dosažených forem vlád v těchto státech se pokusit vysvětlit, proč se ve svém vývoji odchýlily od klasického pojetí parlamentní formy vlády a zda by bylo možné formy vlády vzniklé touto odchylkou aplikovat v jiných státech.

Záměrem této práce je také srovnání forem vlády vybraných států a zaměření se na odlišnosti, neboť přestože výchozí formou vlády u všech těchto států je parlamentní forma vlády, tak u každého z nich došlo ať už v postavení nejvyšších orgánů, či vztahu mezi nimi k odchylce od klasického pojetí této formy vlády a vzniku něčeho nového a ve většině případů charakteristického pro daný stát. Ve srovnání se zaměřím právě na odlišnosti současných forem vlád vybraných států od klasického pojetí parlamentní formy vlády.

1. Francie

1.1 Historický úvod:

Při studiu formy vlády Francie je důležité se seznámit s historickým vývojem a to hned z několika důvodů. Jako první bych uvedl jakousi pestrost, neboli různorodost, kdy Francie během své ústavní historie vyzkoušela téměř všechny formy vlády, „*Během 184let byly ve Francii vyzkoušeny téměř všechny formy vlády (což vychází na průměrnou délku 13 let na ústavu)*“.¹ Jako další důvod bych uvedl, že ústava V. republiky je brána jako antitéze k ústavám III. a IV. republiky a její obsah je ovlivněn snahou vyvarovat se chyb a situací vzniklých právě v období předchozích ústav.

1.1.1 III. republika

Ústava III. republiky, také nazývána jako ústavní kompromis, vznikla roku 1875 právě jako kompromis mezi monarchisty a republikány, a to z důvodu neshod v řadách monarchistů, kteří měli po porážce ve francouzsko-německé válce 1870/71 v parlamentu většinu. Odsouhlasení této Ústavy předcházely snahy monarchistů o urovnání neshod a následně znovunastolení monarchie, a to nejprve zvolením Thierse jako hlavy exekutivy Francouzské republiky, který byl po dvou letech nahrazen maršálem Mac-Mahonem, jemuž bylo Sedmiletým zákonem určeno období v úřadu prezidenta na 7 let. Snahy monarchistů vzaly za své, když 30. ledna 1875 byl v Národním shromáždění rozdílem pouze jednoho hlasu odsouhlasen návrh poslance Wallona, který předvídal volbu prezidenta Národním shromážděním, které se skládalo ze zástupců obou komor parlamentu.

Tato zvolená forma připomínala zřízení z období vlády Orleánů, kdy v čele stál monarcha, ale své pravomoci nevykonával přímo, vykonávali je za něj jím jmenovaní ministři. Vznikl tedy dualistický model, který na straně exekutivy zastupoval „republikánský monarcha“ a vláda. Na straně legislativy parlament, jenž byl tvořen dvěma komorami, a to poslaneckou sněmovnou a konzervativním senátem. Prezident

¹ HÜBNER, Ulrich a Vlad CONSTANTINESCO. *Einführung in das französische Recht*. 4. völlig neubearbeitete Aufl. München: Beck, 2001, XXI, 280 s. ISBN 3-406-45584-0, s. 40.

byl nadán několika pravomocemi, hlavně na poli zahraniční a obranné politiky, čl. 15 Ústavy ho dokonce zmocňoval k „tajné diplomacii“. K jeho dalším pravomocem patřilo např. vydávání nařízení, podávání návrhů zákonů parlamentu. Po odstoupení Mac-Mahona se prezidentem stal Jules Grévy, který se snažil vytvořit jakousi maximu pro výkon funkce prezidenta, kterou jako nejvyšší orgán označoval parlament, neboť se dle něj měl prezident podřídít politickému vlivu parlamentu. V období II. republiky došlo k odstoupení 4 prezidentů, přičemž prvním byl právě výše zmíněný Mac-Mahon, dále Grévy, Casimier-Périer a Millerand. Nedá se říci, že by prezident nebyl důležitý, ale je nutné podotknout, že politiku ovlivňoval spíše z pozadí. Mezi největší úspěchy patří uzavření vojenských spojenectví s Ruskem a Anglií před vypuknutím první světové války.²

Bohužel, vláda si nevedla o moc lépe, šéf vlády nebyl ústavou nadán nikterak silnými pravomocemi jako například ministerský předseda v Anglii, a tak nemohl nijak ovlivnit podřízenost vlády parlamentu a to i přesto, že ústava předpokládala pro exekutivu pravomoc rozpuštění komor parlamentu. V tomto období se šéf vlády soustředil spíše na to, aby se při odstoupení vlády zbytečně nekompromitoval a mohl se o sestavení vlády pokusit znovu při další možné příležitosti. Průměrná délka funkčního období vlády byla do roku 1914 osm měsíců, po tomto roce už jen šest. Při takto dlouhém období je nemožné, aby došlo k nějakým změnám, neboť v takto krátké době vláda nic nedokončí, často ani s ničím nezačne.

Tato situace byla zapříčiněna právě silným postavením parlamentu a častým využíváním interpelací, které mohl parlament použít téměř na každý vládní počín, jejich výsledkem bylo ve většině případů odstoupení vlády. Nedá se říci, že by parlament v této době nějak převratně fungoval, spíše z jeho činnosti lze usoudit, že se soustředil právě hlavně na vyslovení nedůvěry vládě a její rozpuštění. Několik autorů, kteří se zabývali studiem těchto ústavních zákonů, tvořících ústavu, se vyjádřilo ve smyslu, „že v období III. republiky se nejednalo ani o pravý, ani o deformovaný, ale o žádný parlamentní systém vlády“.³ Proti tomu se postavil Carré de Malberg, který tuto formu právě za tento systém označil, alespoň dle interpretace ústavy, kdy právě nevyužitou

² GROTE, Rainer. *Das Regierungssystem der V. französischen Republik: Verfassungstheorie und -praxis*. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos, 1995, s. 19 a násl.

³ GROTE, Rainer. *Das Regierungssystem der V. französischen Republik: Verfassungstheorie und -praxis*. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos, 1995, s. 23.

pravomoc exekutivy rozpustit komory parlamentu označil pouze za institut ochrany před zneužitím politické vůle parlamentu, která by šla proti vůli voličů.

Toto selhání formy vlády bylo zapříčiněno hlavně rozdrobeností politických stran, kdy v parlamentu vlastně neexistovala žádná klasická většina, což bylo částečně zapříčiněno systémem voleb. Hlavně se ale o tuto situaci postarala forma politických stran, kdy se nejednalo o masové strany, které se vyvíjely ve většině okolních zemích, ale spíše o strany ve formách svazů či hnutí, soustředěných ve volebních oblastech (doslova můžeme říct zakotvených), bez jednotné vůle, bez vázanosti členství. Někdy se stávalo, že jeden ze členů patřil k několika hnutím a tudíž bylo těžké prosadit velké změny. Tento systém sice fungoval, ale pouze proto, že do té doby nedošlo k větší krizi. Velkou zkouškou tohoto systému bylo vypuknutí první světové války.⁴

1.1.2 Meziválečné období

Tuto krizi sice Francie vítězně přestála, ale z dosavadního fungování tohoto systému bylo patrné, že situace je nadále neudržitelná a je proto nutné pokusit se o změnu. V názorech, jak tuto změnu provést, se rozcházela levice s pravicí. Za levici nejvýznamnější osobností byl Léon Blum, který prosazoval posílení ministerského prezidenta a to tak, aby se jeho postavení podobalo postavení ministerského předsedy Anglie. Uvědomoval si ale, že ve Francii by dvoustranický systém nebyl možný, proto chtěl, aby se tento anglický systém přizpůsobil Francii. Důraz byl právě kladen na posílení pozice ministerského prezidenta tak, že by byl pravou hlavou exekutivy, nebylo by spojení s vedením rezortu, ale jeho úřad by byl oddělen a osamostatněn od zbytku rezortů, aby efektivně fungoval a plni svoji roli. Také chtěl, aby právě ministerský předseda mohl ovlivňovat fungování parlamentu, odstranit většinu výborů, které se právě ve III. republice zaměřovaly na rozpuštění vlády s tím, že by jen některé zůstaly zachovány (např. výbor pro zahraniční politiku, či obranu a rozpočet...).

Poměrně odlišně se k této problematice stavěl pravicový André Tardierus, který prosazoval silnou exekutivu a to anglosaským stylem, kdy chtěl, aby došlo k zavedení dvoustranického systému se silným ministerským předsedou a silně kritizoval právě roli parlamentu ve III. republice a to především názorem, že parlament vlastně není

⁴ GROTE, Rainer. *Das Regierungssystem der V. französischen Republik: Verfassungstheorie und -praxis*. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos, 1995, s. 26 a násl.

zástupcem celého lidu, nebyl zvolen jako výsledek většinové vůle a to na základě nerovné velikosti volebních obvodů, chybějícího volebního práva žen apod. .⁵

K některým změnám v období válek sice došlo, ale jednalo se o změny pouze v podobě nařízení vydávaných exekutivou se silou zákonů, které nebyly ani následně potvrzeny parlamentem. Po osvobození území Francie obsazeného Německem nechal de Gaulle vyhlásit 21.10 1945 referendum s otázkou jak dále pokračovat. *„Celá 4% se vyslovila pro znovuzavedení III. republiky, ale ohromná většina se vyslovila pro novou, čtvrtou republiku“.*⁶

1.1.3 IV. republika

Po tomto výsledku došlo k volbě ústavodárného shromáždění, které mělo 7 měsíců na vypracování nové ústavy a zároveň mělo po tuto dobu plnit úlohu parlamentu. Na místo exekutivy nastoupil de Gaulle, který byl hlavou státu a šéfem exekutivy v jedné osobě. Volby těsně vyhráli komunisté, následováni stranou MRP a socialisty. Jednalo se o nové strany masového typu, které vytvořily koalici za účelem zahájení prací na návrhu nové ústavy. Pravice se právě díky výsledku voleb na vypracování nového návrhu nepodílela. Jako výsledek jejich snahy vznikl návrh vytvořený hlavně komunisty a socialisty, který zaváděl jednokomorový parlament a prezidenta s čistě reprezentativní rolí. Tento návrh ještě musel být schválen lidem v lidovém hlasování, což se nestalo, bylo tedy nutné zopakovat volby a vytvořit nový návrh.

V druhých volbách získala většinu strana MRP a na rozdíl od prvního návrhu se více podílela na hledání nového řešení. Zajímavou pozici měli socialisté, kteří hráli roli mediátora mezi komunisty a MRP a navíc jako jediní měli vypracovaný strukturovaný návrh, který navazoval na ideje Léona Bluma. Výsledný návrh se v jádru od předchozího moc neodlišoval, primární rozdíly byly změny prosazené stranou MRP, a to zavedení druhé komory parlamentu, silně oslabené oproti senátu III. republiky a právě kvůli předchozí zkušenosti nenazvané senát, ale Conseil de la République. Z pravomocí druhé komory ubylo vyslovení nedůvěry vládě, její účast na odsouhlasení zákonů byla omezena na připomínky k návrhu v druhém čtení, o kterých pak následně

⁵⁵ GROTE, Rainer. *Das Regierungssystem der V. französischen Republik: Verfassungstheorie und -praxis*. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos, 1995, s. 28 a násl.

⁶ GROTE, Rainer. *Das Regierungssystem der V. französischen Republik: Verfassungstheorie und -praxis*. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos, 1995, s. 33.

rozhoduje první komora, zda jsou přípustné či ne. Druhá komora tedy měla sloužit pouze k tomu, aby se postarala o technickou stránku.

Další změnou oproti prvnímu návrhu bylo postavení prezidenta, které sice bylo podstatně oslabeno na úkor ministerského prezidenta, ale snahou MRP mu některé pravomoci zůstaly zachovány. Prezident tedy měl plnit spíše roli morální autority. Zůstaly mu sice určité prerogativy, ale jednalo se o věci protokolární jako je předsednictví ministerské rady, jmenování představitelů nejvyšších občanských a vojenských úřadů a ratifikace a podpis mezinárodních smluv.⁷

Došlo k poměrně velké změně oproti III. republice, hlavně na začátku účinnosti nové Ústavy a to zejména posílením role ministerského prezidenta a změnou vztahů mezi exekutivou a legislativou. Zde panovaly diskuze, zda je lepší, aby byly obě složky moci odděleny nebo vzájemně provázány, přičemž byla přijata druhá varianta. Toto se projevilo hlavně při jmenování ministerského předsedy, který nejprve musel být schválen absolutní většinou v první komoře parlamentu, zde nazváno Národní shromáždění, mělo se jednat o jakousi smlouvu mezi vládou a parlamentem. Dále byl ztížen pád vlády a to tak, že návrh na vyslovení nedůvěry mohl podat pouze ministerský předseda a mezi těmito návrhy musel být určitý časový rozestup. Zároveň na tento institut bylo navázáno i rozpuštění Národního shromáždění, které bylo povoleno, pouze pokud došlo k vyslovení nedůvěry, nebo nedošlo k vyslovení důvěry vládě v období 18 měsíců a to proto, aby každé vládní selhání nevedlo k rozpuštění parlamentu. Do této lhůty se nezapočítávalo prvních 18 měsíců a institutu se neužije ani v případě „přehmatu“, tedy když k pádu vlády dojde do 15 dnů od jejího jmenování.

Tato opatření měla posílit stabilitu a předejít nestabilitě, která provázela předchozí období. Aby však tato opatření mohla fungovat, bylo nutné, aby se dosavadní francouzský stranický systém změnil na systém tzv. masových stran, které by měly jednotnou politickou vůli, určitý program, pevné členství, tedy aby člen strany příslušel ke straně, prosazoval její politickou vůli a nemohl se přiřadit k jiné straně. Na začátku IV. republiky se zdálo, že by tento systém mohl fungovat, pokud vedoucí koalici tvořily právě výše zmíněné tři strany.⁸

⁷ GROTE, Rainer. *Das Regierungssystem der V. französischen Republik: Verfassungstheorie und -praxis*. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos, 1995, s. 33- 34.

⁸ GROTE, Rainer. *Das Regierungssystem der V. französischen Republik: Verfassungstheorie und -praxis*. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos, 1995, s. 34 a násl.

Tento názor vzal za své, když se po vypuknutí studené války komunistická strana od koalice odtrhla a od ostatních se izolovala. MRP, která při vypracování ústavy vytvářela i statut fungování politických stran, ve kterém právě předpokládala dodržování stranické disciplíny a v případě jejího nedodržení vzdání se mandátu, také ztratila na důležitosti. Následkem těchto událostí se vrátil rozdrobený systém politických stran a opakovala se situace z období III. republiky, kdy vláda v průměru vydržela šest měsíců, podmínky pro vyslovení nedůvěry byly obcházeny neformálním návrhem vyslovení nedůvěry. Institut vyslovení nedůvěry vládě, který byl ústavou tak přísně nastaven, byl oslaben ústavní reformou z roku 1954, kdy nutnost absolutní většiny byla nahrazena prostou většinou. Změněno bylo i postavení senátu, který se mohl účastnit zákonodárského procesu pouze v případě nesouhlasu a to až po uplynutí lhůty 100 dní od postoupení návrhu.⁹

1.1.4 Cesta k ústavě V. republiky

Po takovéto deformaci a opakování stejných chyb jako předchozí režim, k čemuž ještě přispělo špatné zvládnutí dekolonizace a vzpoura francouzských vojáků v Alžírsku, zbylo jako jediné řešení změna ústavy. Národní shromáždění bylo ultimátem prezidenta Cotyho vyzváno k odsouhlasení převzetí vlády generálem de Gaullem. Přičemž Národní shromáždění tento krok učinilo a vybavilo vládu de Gaulla speciálními pravomocemi na šest měsíců k překonání krize a odsouhlasilo ústavu měnící zákon, který při splnění dohodnutých podmínek opravňovalo tuto vládu k vytvoření nové ústavy.

Na rozdíl od předchozích ústav parlament nezasahoval do obsahu ústavy. Byl sice vytvořen výbor, v němž převahu měli zástupci parlamentu, ale měl sloužit pouze jako poradní orgán, kterému byl předložen návrh ústavy před schválením jeho závěrečné podoby. I v tomto případě byly větší zásahy ze strany parlamentních zástupců odmítnuty. Vypracování Ústavy V. republiky trvalo od schválení zmocňovacího zákona do rozhodnutí rady ministrů o konečném znění ústavy tři měsíce. Na programu změny ústavy pracovala studijní skupina složená z vládních úředníků, vysoce postavených funkcionářů a profesorů, jejímž členem byl i Michael Debré, jehož ideje, stejně jako ideje de Gaulla, novou ústavu silně ovlivnily. Směr prací této skupiny je myšlenkově

⁹ GROTE, Rainer. *Das Regierungssystem der V. französischen Republik: Verfassungstheorie und -praxis*. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos, 1995, s. 38 a násl.

podobný idejím konzervativních politiků a právníků z 30. let, obzvláště André Tardieovy a výboru Bordeaux.¹⁰

1.2 Forma vlády (francouzský neoprezidentský systém)

Ústava z roku 1958, po neblahých zkušenostech s parlamentním systémem, přinesla nový systém, který obsahuje prvky jak parlamentního, tak prezidentského systému. Ke znakům této formy vlády patří přímo volený prezident s potencionálně mimořádnými pravomocemi, který sdílí exekutivní moc s premiérem, což vytváří tzv. duální autoritu.

Prezident sice jmenuje předsedu vlády a členy jeho kabinetu, ale pouze parlament má pravomoc je odvolat. Jejich mocenský vztah je ovlivněn tím, zda jak prezident, tak předseda vlády pochází z téže strany, v tomto případě má převahu prezident. V opačném případě, kdy prezident a předseda vlády nepochází ze stejné strany, se ve Francii nazývá kohabitace a převahu má spíše předseda vlády. Dalším projevem duální autority je předsednictví prezidenta na schůzích rady ministrů, jež je rozhodovací institucí hierarchicky strukturované vlády.

Dalším charakteristickým znakem pro neoprezidentský systém je, že na rozdíl od zásadně neomezené zákonodárné moci parlamentu v parlamentním systému je v neoprezidentském vymezena taxativně a vše ostatní je obecnou klauzulí svěřeno do nařizovací pravomoci vlády. Ve Francii se jedná o článek 37 odst. 1, který stanoví, že to, co nespadá do oblasti zákonodárné úpravy, bude upraveno nařízením.

*„Neoprezidentský ústavní systém, ve srovnání jak se systémem parlamentním, tak prezidentským, klade neobyčejný důraz na využívání institutu přímé demokracie – referenda.“*¹¹ Toto označuje literatura jako další znak neoprezidentského systému.

1.3 Parlament

Ve Francii legislativu představuje dvoukomorový parlament, který je tvořen Národním shromážděním a Senátem. Po neblahých zkušenostech z období III. a IV. republiky přichází s Ústavou V. Republiky změna a to hlavně oslabením parlamentu, o

¹⁰ GROTE, Rainer. *Das Regierungssystem der V. französischen Republik: Verfassungstheorie und -praxis*. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos, 1995, s. 44 a násled.

¹¹ BLAHOŽ, Josef, Vladimír BALAŠ a Karel KLÍMA. *Srovnávací ústavní právo*. 4., přeprac. a dopl. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, s. 120.

tomto jevu literatura hovoří jako o racionalizaci a parlament V. republiky nazývá racionalizovaným parlamentem.

Toto oslabení je zejména patrné v délce zasedacího období, kdy předchozí úprava stanoví minimální dobu trvání zasedacího období na 7 měsíců, ale již neobsahovala úpravu maximální doby trvání. Ústava z roku 1958 proto přináší razantní změnu, kterou zavádí dvě zasedací období, podzimní, které začíná vždy 2. října a trvá osmdesát dní, a jarní, které začíná 2. dubna a trvá devadesát dní. Takto nastavená délka s ohledem na rozsah parlamentní činnosti v součinnosti s neregulérním, až trochu chaotickým rytmem podávání návrhů zákonů vládou se projevila jako ne zcela dostatečná. Byly sice snahy o prodloužení, ty ale nedošly naplnění.

Jako možné zlepšení situace by se dalo pohlížet na mimořádné zasedání, jež kromě předsedy vlády mohou požadovat svolat i poslanci Národního shromáždění. Ale pouze po plenárním projednání, kdy se pro tento návrh musí vyjádřit většina poslanců a doba trvání mimořádného zasedání je maximálně dvanáct dní. Končí dvanáctý den bez ohledu na to, zda došlo k vyřešení důvodu, pro který bylo svoláno. Pokud se sejde zvláštní zasedání z podnětu předsedy vlády, končí zasedání až po projednání všech bodů programu.¹²

Dalším patrným oslabením parlamentu bylo přesunutí rozhodování o programu jednání z jeho rukou do rukou exekutivy. Tento přesun je v ústavě zakotven v článku 48 odst. 1, který vládu zmocňuje k tomu, aby v předstihu stanovila parlamentu program jednání. Skrze článek 48 je tedy vládě umožněno, aby využila celé pracovní kapacity parlamentu k tomu, aby došlo k vyřízení předem stanoveného zákonodárského programu vlády. Jedná se o tzv. prioritní program jednání, neboť teprve po vyřízení záležitostí navržených vládou je možné projednávat návrhy parlamentu. Vládě je nadále umožněno kdykoliv během zasedání změnit obsah prioritního programu jednání parlamentu. Vláda stanoví termíny, dokdy mají být její návrhy projednány a dále může stanovit, zda se bude pokračovat projednáním dalšího návrhu nebo bude zasedání ukončeno, a to až dojde k projednání jí předloženého návrhu.

Výše popsaný institut funguje v praxi tak, že vláda oznámí oběma komorám parlamentu program jednání na celé zasedací období několik týdnů dopředu. Rada

¹² ISMAYR, Wolfgang. *Die politischen Systeme Westeuropas*. 4., aktualisierte und überarb. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2009, s. 312.

předsedajících se schází během zasedacího období jednou do týdne, aby projednala program jednání pro další parlamentní zasedání. Při této příležitosti jí ministr pro vztah s parlamentem seznámí s časovým programem vlády. Rada předsedajících se snaží vyjednat s vládou podobu termínů z toho důvodu, aby byla dostatečná pro parlamentní práci, tedy hlavně pro projednání návrhů ve výborech a v plénu.

Jisté zlepšení situace zde přinesla změna Ústavy z 23. července 2008. Nové znění článku 48 Ústavy určuje, že bez porušení posledních třech odstavů článku 28 si program jednání určuje každá komora sama. V zasedacím období jsou dva týdny ze čtyř vyhrazeny k projednávání, přednostně a v pořadí pevně stanoveném vládou, k jejich zařazení do denního programu a rozpravě. K tomu bude přednostně do denního programu zařazeno projednávání návrhů zákonů státního rozpočtu, financování sociálního zabezpečení a textů, které byly alespoň před šesti týdny předány jinou komorou a které se zabývají krizovými situacemi a dle článku 35 Základního zákona spadají do žádosti o souhlas podaný vládou. Jeden zasedací týden je vyhrazen kontrole vládní činnosti a hodnocení politiky veřejné moci v pořadí stanoveném každou komorou. Jeden zasedací den v měsíci každé komory na iniciativu opozice nebo také menšinové frakce je vyhrazen jimi stanovenému dennímu pořádku. Minimálně jedno zasedání týdně je vyhrazeno otázkám parlamentu a odpovědím vlády.¹³

Nadále byl parlament oslaben tím, že mu je jednacím řádem stanoven přesný počet výborů, které může zřídit - 6. Například v Národním shromáždění se jedná o výbory pro kulturu, rodinu a sociální věci; finance, všeobecnou hospodářskou politiku a plánování; ústavní záležitosti, zákonodárství a všeobecnou správu; produkci a zboží; zahraniční záležitosti; obrana a vojenské síly. Je sice možné zřídit zvláštní výbory, ale k této možnosti se spíše nepřistupuje, jelikož je pro vládu lepší spolupráce s již zavedenými výbory, hlavně z důvodu jistoty složení těchto výborů, kdy největší zastoupení v nich má právě parlamentní většina.

1.3.1 Právomoci

Parlament **schvaluje zákony a kontroluje vládu**. Ale i při schvalování zákonů má vláda k dispozici několik prostředků, jak tento proces ovlivnit. Právomoc navrhnout

¹³ GROTE, Rainer. *Das Regierungssystem der V. französischen Republik: Verfassungstheorie und -praxis*. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos, 1995, s. 62 a násl.

zákonů má předseda vlády a každý člen parlamentu (poslanec, senátor). Postup se u obou liší, předseda vlády nejdříve návrh předloží „conseil detat“, který k němu zaujme stanovisko a posléze se návrh projednává radou ministrů. Projednání radou ministrů slouží jako důkaz toho, že návrh je výsledkem činnosti vlády a ne pouze předsedy vlády. Návrh je do parlamentu dodán podepsaným dekretem, přičemž je na rozhodnutí předsedy vlády, které komoře bude dodán první, s výjimkou rozpočtových zákonů. V praxi se ale návrhy zákonů nejprve předkládají Národnímu shromáždění. Právo člena parlamentu podat návrh zákona se v praxi nejčastěji vykonává spíše jednotlivými frakcemi.

Odevzdané návrhy zákonů jsou nejdříve projednávány v příslušných parlamentních výborech, až po projednání ve výborech se návrh dostane před plénum. I při rozhodování o návrzích zákonů může vláda intervenovat, a to hned několika způsoby. Buď za použití článku 40 ústavy, tedy pokud se jedná o návrhy zákonů či návrhy změn týkajících se snížení veřejných příjmů a zvýšení veřejných výdajů, nebo tzv. „**vote bloqué**“, který slouží jako omezení modifikací zákonů v parlamentním projednávání, nebo tím, že návrh spojí s hlasováním o důvěře.¹⁴

Zákonodárna moc parlamentu je **vymezena taxativně** v článku 34 ústavy. Toto řešení bylo zvoleno kvůli ohraničení působností legislativy a exekutivy. Přičemž ústavně je chráněna exekutiva před zásahem legislativy, tedy před snahou zákony upravovat otázky, jejichž úprava přísluší nařízení a to článkem 41. Tento článek stanoví, že pokud během zákonodárného procesu vyjde najevo, že návrh zákona nebo návrh změny zákona nespadá do oblasti zákonodárné oblasti, nebo je v rozporu s uděleným zmocněním, dle článku 38 může vláda namítnout jeho nepřípustnost. K tomuto článku se vyjádřila i Ústavní rada (conseil constitutionnel) a to tak, že se nejedná o razantní oddělení normativních pravomocí, ale o flexibilní řešení, které slouží k tomu, aby umožnilo vládě zákonnou úpravu jejího programu a zároveň jako ochrana před nežádoucími zásahy parlamentu.

Na rozdíl od minulosti dnes vláda disponuje v parlamentu většinou, což jí přináší celou řadu výhod. Například může bez nutnosti použití článku 41 zabránit nechtěným opozičním návrhům a může všechny aspekty problému řešit jednotně

¹⁴GROTE, Rainer. *Das Regierungssystem der V. französischen Republik: Verfassungstheorie und -praxis*. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos, 1995, s. 113 a násl.

zákonem, bez nutnosti rozebírat nařízení po částech, aby dokázala, že to nespadá pod oblast úpravy spadající pod zákon. Není tedy překvapením, že dochází v praxi k rozšiřování oblasti zákonné úpravy a zužování oblastí upravených nařízeními.

Mezi další pravomoci parlamentu patří **kontrola vlády**, kterou bych rozdělil na dvě části, na kontrolu, jejímž výsledkem není odstoupení vlády a na kontrolu, jejímž výsledkem je odstoupení vlády. Do první skupiny bych zařadil interpelace (ústní a písemné), institut nazvaný otázky vládě, studijní výbory a parlamentní delegace. Do této skupiny bych je zařadil proto, že jejich výsledkem je spíše informovanost o vládních počinech či diskuze mezi vládou a parlamentem.¹⁵

Zajímavým institutem je **institut otázek vládě**, který byl roku 1974 zaveden v Národním shromáždění, koná se jednou měsíčně ve středu po obědě. Otázky se předávají prezidentu Národního shromáždění hodinu před zahájením jednání, nezapojuje se tedy rada předsedajících a frakce se samy rozhodnou na rozdělení jim příslušejícího času. Na začátku bylo časové rozdělení 30 minut pro parlamentní většinu a 30 minut pro opozici, tedy rovné postavení. Dále byli jak poslanci, tak ministři požádáni o stručnost a o to, aby se věcně drželi otázky a zbytečně neubírali čas ostatním. Výhodou byl jak čas konání, jelikož ve středu se scházela rada ministrů, tedy že všichni byli v hlavním městě přítomni, tak i krátký čas na přípravu. Bohužel se postupně tento režim přeměnil tak, že parlamentní většina měla 45 minut a opozice 15 minut a situaci zhoršovalo i to, že probíhalo živé vysílání, proto ministři své odpovědi protahovali, zejména ze zvyku, že jinak nebyl jejich řečnický čas omezen.

Do druhé skupiny, tedy do kontroly, jejímž výsledkem je odstoupení vlády, patří **vyslovení nedůvěry vládě** na základě spojení jednání o návrhu zákona s vyslovením důvěry, kdy pokud od tohoto spojení do 24 hodin nevznikne návrh na vyslovení nedůvěry vládě, je zákon přijat bez hlasování o něm a vláda má důvěru parlamentu. Další možností je iniciativa na vyslovení nedůvěry vládě ze strany členů Národního shromáždění, přičemž se pro tuto iniciativu musí vyslovit desetina poslanců a v hlasování, které následuje nejdříve po 48 hodinách od podání návrhu, musí pro nedůvěru vlády hlasovat většina poslanců. Dříve bylo v ústavě uvedeno, že pokud nedojde k vyslovení nedůvěry vládě, musí pod návrhem vyslovení nedůvěry vládě

¹⁵GROTE, Rainer. *Das Regierungssystem der V. französischen Republik: Verfassungstheorie und -praxis*. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos, 1995, s. 172 a násl.

podepsaní poslanci počkat s dalším takovýmto návrhem na další zasedací období. Toto bylo upraveno změnou Ústavy roku 1995, takže jeden poslanec může podat maximálně 3 návrhy na vyslovení nedůvěry vládě za regulérní zasedací období a maximálně jednou za mimořádné zasedací období. Poslední možností, jak vyslovit vládě nedůvěru je dle článku 49 odst. 1, kdy předseda vlády převezme po poradě s radou ministrů politickou odpovědnost vlády za její program nebo případné prohlášení všeobecné politiky.¹⁶

1.3.2 Vztah mezi oběma komorami

Postavení obou komor je v legislativním procesu v zásadě stejné, jejich vztah je upraven v článku 45 Ústavy. Výsledné řešení článkem 45 je jakýmsi kompromisem při rozhodování, zda nadát obě komory stejnými pravomocemi, či zmocnit Národní shromáždění k tomu, aby při neshodách rozhodlo. Odst. 1 stanoví, že komory jsou při zákonodárném procesu sobě rovny a při projednávání návrhu zákona, návrh putuje mezi oběma komorami, ve kterých se tak dlouho jedná, dokud se nenajde schůdné řešení. Odst. 4 v případě, že se obě komory neshodnou a selže-li i snaha společného výboru o vypracování kompromisu, má Národní shromáždění právo posledního rozhodnutí, ale pouze v případě, že je k tomu pověřeno vládou.

Postavení obou komor je ale odlišné v procesu kontroly vlády, kdy možnost vyslovení nedůvěry vládě náleží pouze Národnímu shromáždění. Vláda sice může požádat Senát o souhlas s jejím politickým programem, ale při odepření souhlasu nenásleduje na základě článku 50 Ústavy odstoupení vlády.¹⁷

1.3.3 Způsob obsazení

Národní shromáždění má 557 členů volených na 5 let dvoukolovým většinovým systémem. Přičemž mají voliči možnost se rozhodnout z několika volebních návrhů, které vždy obsahují pouze jméno jednoho kandidáta a jednoho náhradníka. Náhradník je zde uveden kvůli rozsáhlému listu neslučitelných funkcí, jako například výkon ministerského úřadu a parlamentního mandátu. V prvním kole je zvolen ten kandidát, který dosáhne absolutní většiny odevzdaných hlasů a zvolilo ho alespoň 25% zapsaných

¹⁶ GROTE, Rainer. *Das Regierungssystem der V. französischen Republik: Verfassungstheorie und -praxis*. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos, 1995, s. 184 a násl.

¹⁷ GROTE, Rainer. *Das Regierungssystem der V. französischen Republik: Verfassungstheorie und -praxis*. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos, 1995, s. 150 a násl.

voličů. Pokud žádný z kandidátů neobdrží požadovaný počet hlasů, následuje po uplynutí jednoho týdne kolo druhé. Tohoto kola se mohou účastnit pouze kandidáti, pro které hlasovalo alespoň 12,5 % zapsaných voličů.

Senát má 348 členů volených na devět let, přičemž se každé tři roky obmění jedna třetina senátorů. Senátoři jsou voleni nepřímou, kdy se na úrovni departementů vytvoří kolegia volitelů složených z departementu pocházejících poslanců Národního shromáždění, členů zvolených do samosprávních orgánů územně samosprávných celků. Není tedy překvapením, že většina senátorů započala svou kariéru v obecních zastupitelstvech. Drtivou většinu kolegia volitelů tvoří zástupci obcí (95%). Obce ale nejsou na základě počtu obyvatel v kolegiích volitelů rovněž zastoupeny. Oproti klasickému systému, kdy více hlasů má oblast s více obyvateli, zde platí opak.¹⁸

1.4 Prezident

Postavení prezidenta v V. republice je úzce spjato se situacemi III. a IV. republiky a také s osobou maršála de Gaulla. Právě de Gaull se nejvíce založil o to, jak je dosud ve Francii chápána role prezidenta. Po častých koaličních krizích, vládních změnách bylo potřeba zavést určitý prvek jistoty a právě tato role byla přidělena prezidentovi, který by měl být dle de Gaulla „*nadstranicovou a zájmově neutrální hlavou státu a sloužit jako stabilizační kotva, které je přiznána celá neoddělitelná autorita státu.*“¹⁹ A právě tento pohled na postavení prezidenta, který mu přiznává roli centrální politické postavy, přijali za vlastní i de Gaullovi nástupci. K umožnění tohoto postavení slouží i článek 5 Ústavy, který prezidenta staví do role jakéhosi strážce dodržování ústavy, což ho přibližuje ústavní radě. Dále ho článek 5 Ústavy staví do role rozhodce, neboť prezident by měl skrze své rozhodnutí zajistit řádnou činnost veřejných mocí a kontinuitu státu. Článek 5 Ústavy z prezidenta také činí garanta státní nezávislosti, neporušenosti státního území, dodržení komunální dohody a mezinárodních smluv. Ústava ho k těmto činnostem nadála několika pravomocemi a díky způsobu jeho volby z něj udělala jediného zástupce vůle celého lidu, neboť na rozdíl od poslanců je jeho volebním obvodem celá Francie.

¹⁸ GROTE, Rainer. *Das Regierungssystem der V. französischen Republik: Verfassungstheorie und -praxis*. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos, 1995, s. 67 a násl.

¹⁹ ISMAYR, Wolfgang. *Die politischen Systeme Westeuropas*. 4., aktualisierte und überarb. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2009, s. 303

1.4.1 Volba a výkon funkce

V původním znění Ústavy ze 4. října 1958 byl prezident volen kolegiem volitelů, skládajícím se hlavně z místních a regionálních nositelů mandátů, v nepřímé volbě na 7 let. Roku 1962 došlo ke změně a prezident je od té doby volen přímo, další změna proběhla roku 2000, kdy bylo lidovým hlasováním z 20. září rozhodnuto o zkrácení funkčního období prezidenta na 5 let. Volbu upravuje Code électoral, který stanoví podmínky, kdo může být zvolen a co musí splnit, aby byl brán jako kandidát a upravuje vlastní průběh voleb.²⁰

Kandidovat může každý francouzský občan, který dosáhl věku 23 let, aby byl brán jako kandidát a aby se zabránilo zbytečné přemíře kandidátů, musí splnit určité podmínky. Tedy jako kandidát bude brán pouze ten, kdo bude jako kandidát navržen alespoň 500 nositeli mandátů, kterými jsou poslanci, senátoři, členové regionální rady (Conseils régionaux), obecné rady (Counseil généraux), pařížské městské rady a zastupitelských orgánů zahraničních oblastí, dále starostové a volení členové rady zahraničních Francouzů, přičemž jeden nositel mandátu může navrhnout pouze jednoho kandidáta. Tato koncepce se blíží složení kolegia volitelů, které prezidenta volilo do roku 1962 a toto složení je koncipováno takto široce hlavně z důvodu, aby kandidáty nenavrhovali pouze vůdčí parlamentní frakce a politické strany, ale aby do volby mohly zasáhnout i útvary, které se do parlamentu nedostaly. Dále aby pro kandidáta nehlasovala pouze místní uskupení a aby návrh reflektoval i celostátní volební obvod, musí navrhovatelé jednoho kandidáta pocházet alespoň z 30 departmentů, přičemž z jednoho jich může být nanejvýše jedna desetina.

Dále musí každý kandidát složit kauci ve výši 10 000 franků, dnes přibližně 1500 euro a dodat ústavní radě písemné prohlášení o stavu svého majetku. Právní úprava financování přímých prezidentských voleb ve Francii se opírá o zákon z roku 1990 o omezení volebních nákladů a vykazování financování politických aktivit. Každý kandidát zřizuje zvláštní účet, z kterého hradí veškeré transakce volební kampaně. Tento účet podléhá zvláštní, pro tento účel zřízené nezávislé komisi, která dohlíží na to, aby celkové náklady nepřesáhly stanovené limity, které se vládním dekretem aktualizují pro každé volby. V roce 2012 byl limit stanoven na 17 mil. eur pro první kolo a 22,5

²⁰ ISMAYR, Wolfgang. *Die politischen Systeme Westeuropas*. 4., aktualisierte und überarb. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2009, s. 303-304.

mil. eur pro kandidáty, kteří se účastní obou kol volby. Při nedodržení těchto limitů předává komise věc ústavnímu soudu, jak tomu bylo například po prezidentských volbách 2007, kdy Nicolas Sarkozy překročil limit 22 mil. eur pro obě kola. Ústavní soud uznal, že limit byl překročen a rozhodnutím z 19. prosince 2012 prohlásil účet za neplatný. Na základě tohoto rozhodnutí stát nenavrátil Sarkozyho straně 11 mil. Eur, na které by dle právě výše zmíněného zákona měla nárok.

Ústavní rada poté rozhoduje zvlášť o každém kandidátovi a sestaví kandidátní listinu, kterou zveřejní v *Journal officiel* 16 dní před volbami. Volby jsou dvoukolové s většinovým systémem a zvolen je ten, kdo v prvním kole získá absolutní většinu hlasů, jako zajímavost - zatím nikdo prezidentské volby v prvním kole nevyhrál. Pokud nedojde ke zvolení prezidenta v prvním kole, koná se druhé kolo a to dva týdny po prvním, kterého se účastní dva kandidáti, kteří v prvním kole získali nejvíce hlasů. Požadavek absolutní většiny je jakousi zárukou toho, že se prezident svého úřadu ujímá s nenapadnutelnou demokratickou legitimizací. O průběh voleb se stará ústavní rada, která i vyhláší výsledek a rozhoduje o napadnutí voleb.

Prezident se ujímá svého mandátu dnem, kdy končí mandát jeho předchůdce, pokud se nedohodnou, že k tomu dojde dříve, nebo pokud prezident vzejde z voleb vyhlášených z důvodu, že funkci prezidenta nikdo nevykonává. Na rozdíl od našeho prezidenta, francouzský prezident při nástupu do funkce neskládá slib, namísto toho je jeho nástup do funkce ohlášen jednadvaceti ranami z děl při příležitosti převzetí řádu čestné legie, čímž je označen jako nejvyšší velitel vojenských sil. Jako další součástí nástupu do funkce je znovuoobnovená tradice, že děti školou povinné mají v tento den ve škole volno a další tradicí je, že v tento den předá vláda parlamentu návrh zákona o amnestii.²¹

Francie stejně jako my nezná na rozdíl od Spojených států amerických funkci viceprezidenta. Proto pokud dojde z nějakého důvodu k tomu, že úřad prezidenta nikdo nevykonává, tak není zvláštní osoba, která by jeho roli převzala, ale prezidentskou funkci vykonává jiná státní instituce, v případě Francie tuto funkci dočasně přebírá prezident Senátu. V tomto případě, aby byla zajištěna stabilita, nemůže prezident Senátu vykonávat určité prezidentské pravomoci jako rozpuštění Národního shromáždění a vyhlášení referenda. Dále nemůže Národní shromáždění vyslovit nedůvěru vládě a není

²¹ GROTE, Rainer. *Das Regierungssystem der V. französischen Republik: Verfassungstheorie und -praxis*. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos, 1995, s. 204 a násl.

možné ani změnit ústavu.

Ústava V. republiky popisuje dva případy, kdy k tomuto jevu může dojít, a to překážku ve výkonu funkce prezident a případ uvolnění postu prezidenta. Jako překážku výkonu funkce prezidenta můžeme chápat například dlouhotrvající nemoc, která neumožňuje výkon funkce, naproti tomu případ uvolnění postu prezidenta je doslova definován jako fyzická nepřítomnost držitele úřadu.

Toto rozlišení je důležité zejména z toho důvodu, že v prvním případě, tedy v případě překážky, rozhoduje ústavní rada o vážnosti situace a pokud shledá překážku jako trvalou, rozhodne o konání nových voleb. V druhém případě by měly být volby vyhlášeny ve lhůtě stanovené ze zákona, která začne běžet okamžikem, kdy se tento jev vyskytne. Tyto případy ale vyřešila ústavní rada, kdy v situacích z roku 1969 a 1974 prezident odstoupil, stanovila, že se volby budou konat nejdříve 20 dní a nejdéle 35 dní od zjištění uvolnění postu prezidenta nebo trvalé překážky výkonu funkce.²²

Prezident není při výkonu své funkce odpovědný za jednání spojené s výkonem této funkce, ale při výkonu některých pravomocí podléhá určité kontrole a to tak, že jeho rozhodnutí v určitých věcech musí být kontrasignována příslušným členem vlády. Toto ale neplatí pro všechna jeho rozhodnutí, výjimkou jsou jeho rozhodnutí spojená s výkonem jeho funkce, kdy odpovídá jako hlava státu za nerušený výkon činností státních institucí. Jedinou výjimkou z neodpovědnosti hlavy státu za výkon své funkce je, když je obžalován z velezrady. Zahájení řízení o velezradě předchází souhlasné rozhodnutí obou komor parlamentu, které musí být v každé komoře odsouhlaseno absolutní většinou členů. Toto rozhodnutí musí obsahovat důkladný popis jednání, která jsou prezidentu přičítána. Zda se těchto v rozhodnutí popsaných jednání prezident skutečně dopustil, zkoumá speciální vyšetřovací výbor složený z 5 soudců kasačního soudu (Cour de cassation). Pokud se prokáže, že se těchto jednání dopustil, je případ poskytnut Vysokému soudnímu dvoru (Haute Cour de Justice), který je složen z 24 soudců a 12 náhradních soudců, kteří jsou voleni z poloviny Národním shromážděním a Senátem. Jednání před tímto soudem jsou veřejná. Obžalobu přednese hlavní státní návladní u kasačního soudu. Na toto soudní jednání se použijí aplikovatelné trestně právní předpisy. Na konci ústního jednání rozhodne soudní dvůr většinou o vině a

²² GROTE, Rainer. *Das Regierungssystem der V. französischen Republik: Verfassungstheorie und -praxis*. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos, 1995, s. 208 a násl.

trestu, toto rozhodnutí nelze napadnout. Jelikož ale doposud nedošlo k realizaci tohoto institutu, není si ani literatura jista, jak přesně vyložit termín velezrady.²³

1.4.2 Pravomoci

Pravomoci prezidenta můžeme rozdělit dle článku 19 Ústavy na ty, které vykonává sám bez nutnosti kontrasignace vlády, a ty, které vykonává s kontrasignací vlády. Přičemž článek 19 Ústavy stanoví, že krom pravomocí vyjmenovaných v tomto článku podléhají zbylé pravomoci prezidenta kontrasignaci předsedy vlády nebo příslušného člena vlády. Mezi pravomoci bez nutnosti kontrasignace patří jmenování předsedy vlády (článek 8 odst. 1). Tato pravomoc patří výlučně prezidentu republiky, nesdílí jí s nikým jiným a při jejím výkonu je teoreticky neomezen, tedy může jmenovat předsedu vlády na základě svého vlastního rozhodnutí. Prakticky ale určitá omezení existují, neboť v jeho zájmu je jmenovat funkce schopnou vládu, tedy jmenovat předsedu vlády, který navrhne vládu, která bude reálně funkce schopná.

Mohou nastat dvě situace ovlivňující velikost prostoru jeho libovůle, zaprvé že prezident má podporu parlamentní většiny, tedy že pochází ze stejné strany, kdy je jeho rozhodovací prostor větší, jelikož má větší jistotu, že po jmenování vlády nedojde k situaci, že by vládě byla vyslovena nedůvěra a tudíž se celý proces opakoval. Druhou situací je, že parlamentní většinu získá jiná strana, či koaliční uskupení, přičemž toto jeho rozhodovací prostor poněkud omezuje, chce-li jmenovat funkce schopnou vládu, je nutné, aby tato měla podporu parlamentní většiny, proto je na místě jmenovat osobu z této strany, nebo osobu, kterou by tato strana přijala. Další možností je využít své další pravomoci a to rozpuštění Národního shromáždění a pokusit se v nových volbách získat potřebnou většinu. Toho využil po svém zvolení prezident Mitterrand, který dvakrát, jak po prvním, tak po druhém zvolení, rozpustil Národní shromáždění, aby využil příznivou politickou situaci k získání parlamentní většiny.²⁴

Článek 19 Ústavy dále mezi pravomoci prezidenta bez nutnosti kontrasignace řadí **podřízení schválení zákona referendu** (článek 11). Tato pravomoc sama o sobě obsahuje mnohá omezení, prezident sám nemůže rozhodnout o tom, který návrh zákona

²³ GROTE, Rainer. *Das Regierungssystem der V. französischen Republik: Verfassungstheorie und -praxis*. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos, 1995, s. 213 a násl.

²⁴ ISMAYR, Wolfgang. *Die politischen Systeme Westeuropas*. 4., aktualisierte und überarb. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2009, s. 304-305.

nebo mezinárodní smlouva bude schválen lidovým hlasováním, neboť mu musí být navržen buď vládou, nebo oběma komorami parlamentu, a to během zasedacího období. V rozhodování o tom, který návrh zákona je možné navrhnout ke schválení lidovým hlasováním, není rovnost ani mezi vládou a parlamentem, jelikož se vždy musí jednat o vládní návrh zákona. Článek 11 Ústavy zároveň omezuje i typy návrhů zákona a mezinárodních smluv, o kterých se hlasuje. Musí se jednat buď o ratifikaci mezinárodních smluv, které nejsou v rozporu s ústavou a které mají vliv na fungování státních institucí, nebo o návrhy zákonů týkajících se organizace veřejné moci, reforem hospodářské nebo sociální politiky státu a organizaci tomu přispívajících veřejných služeb. Doposud byl tento institut využit sedmkrát, přičemž de Gaulle s ním spojoval jakési vyslovení důvěry ve svůj úřad, a proto když v jím navrženém lidovém hlasování o reformě senátu došlo k odmítnutí této reformy, tento výsledek pojal jako vyjádření nedůvěry a ze svého úřadu odstoupil. Jeho nástupci využili toho institutu ještě čtyřikrát, hlavně v otázkách evropské unie.

Další pravomocí bez nutnosti kontrasignace je **rozpuštění Národního shromáždění** (článek 12). Rozhodnutí o rozpuštění Národního shromáždění je plně v rukách prezidenta a ten může tento institut využít z jakéhokoliv důvodu, jelikož není ani demonstrativní výčet, který by stanovil, za jakých situací je možné použít toto opatření. Ústava pouze zmiňuje, že prezident může Národní shromáždění rozpustit po poradě s předsedou vlády a prezidenty obou komor parlamentu, ale již neuvádí, že by jejich názory byl vázán. Doposud bylo tohoto opatření využito čtyřikrát, poprvé jako reakce na vyslovení nedůvěry vládě, jako reakce na plánované zavedení přímé volby prezidenta, jednalo se o zásah, který měl uklidnit situaci a vyřešit krizi mezi vládou a parlamentem novými volbami. Podruhé bylo použito jako reakce na společenskou krizi po májových nepokojích roku 1968. V posledních dvou případech již byly zmíněny výše, šlo o využití příznivé politické situace po prezidentských volbách k získání parlamentní většiny.²⁵

Dále je do výčtu článku 19 Ústavy zařazeno **převzetí rozhodovacích pravomocí v nouzovém stavu** (článek 16). Právě článek 16 odst. 1 stanoví, ve kterých případech je možné tuto pravomoc realizovat. A to pokud jsou vážně a bezprostředně

²⁵ GROTE, Rainer. *Das Regierungssystem der V. französischen Republik: Verfassungstheorie und -praxis*. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos, 1995, s. 243 a násl.

ohroženy státní instituce, pokud je ohrožena nezávislost státu, integrita státního území nebo dodržování mezinárodních smluv a zároveň je porušena činnost státních institucí. V tomto případě po poradě s předsedou vlády, prezidenty obou komor Parlamentu a ústavní radou převezme prezident rozhodovací pravomoci k napravení této situace. Prezident v tomto období není všemocný, jeho činnost by měla spočívat v nápravě vzniklého stavu, hlavně tedy obnovení funkčnosti státních institucí. Toto převzetí pravomocí prezident oznámí lidu vydáním vysvětlení. Nouzový stav končí v momentě, kdy dojde k vyřešení důvodu vyhlášení nouzového stavu a obnově funkčnosti státních institucí. Tato pravomoc byla ve Francii použita pouze jednou a to v roce 1961 k vyřešení Alžírské krize.²⁶

Článek 19 zařadil do svého výčtu pravomocí prezidenta bez nutnosti kontrasignace i komunikaci prezidenta s parlamentem skrze sdělení (článek 18), svolání ústavní rady k projednání mezinárodní smlouvy, pokud obsahuje ustanovení odporující ústavě (článek 54), jmenování tří členů ústavní rady (článek 56), podání návrhu na přezkum zákona ústavní radě (článek 61). Dále je možné mezi tyto pravomoci zařadit i předsednictví v ministerské radě, v meziministerských zasedáních a v pro národní obranu předvídaných grémiích, například rada obrany.

U dalších pravomocí prezidenta nezařazených do výčtu pravomocí prezidenta bez nutnosti kontrasignace se tedy můžeme domnívat, že se jedná o pravomoci, k jejichž realizaci je nutná kontrasignace, ať předsedou vlády, nebo příslušným členem vlády. Mezi ně tedy zařadíme jmenování do civilních a vojenských státních úřadů dle článku 13 Ústavy. Dále **udělování milosti** dle článku 17 Ústavy, **pověřování diplomatů** dle č 14 Ústavy. Ještě bych mezi tyto pravomoci zařadil, že prezident vyjednává a ratifikuje mezinárodní dohody na základě článku 52 Ústavy. Ve většině případů je tato pravomoc vykonávána pověřenými osobami, kterým prezident udělí zvláštní plnou moc, tuto pravomoc ale může vykonávat i sám, jak tomu bylo například při sjednání spojenecké smlouvy s Německem. Při ratifikaci nejdůležitějších smluv, například spojeneckých smluv, obchodních smluv, je závislý na parlamentu, neboť je nutný souhlas parlamentu formou zákona. Pravomoc k uzavírání mezinárodních smluv,

²⁶ GROTE, Rainer. *Das Regierungssystem der V. französischen Republik: Verfassungstheorie und -praxis*. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos, 1995, s. 264 a násl.

kteře není nutno ratifikovat a v dnešní době se jedná o většinu smluv, náleží vládě. Prezident ratifikuje mezinárodní smlouvy s kontrasignací předsedy vlády.

1.4.3 Vztah mezi prezidentem a předsedou vlády

Ústava V. republiky upravuje postavení prezidenta a předsedy vlády tak, že na ně nahlíží jako na dva samostatné orgány s rozdílnými funkcemi, které i přes častý vzájemný přesah při výkonu svých pravomocí nejsou ve vzájemném hierarchickém postavení. I při pohledu na jejich pravomoci je možné z ústavy vyložit, že jejich vzájemné postavení je horizontálního a ne vertikálního druhu. S tím, že nejde o oddělené postavení, ale spíše o nutnou formu spolupráce, která je patrná právě při výkonu jejich pravomocí, například v případě vyhlášení referenda ohledně návrhu zákona, je prezident odkázán na spolupráci vlády, naproti tomu vláda potřebuje podpis prezidenta, když vydává nařízení, které nahrazuje zákon. Dalším ještě znatelnějším příkladem je předsednictví prezidenta ve výborech pro státní obranu, přičemž za obranu státu je odpovědný předseda vlády a zároveň jako vládní šéf disponuje ozbrojenými složkami. Těchto příkladů by mohlo být o mnoho více, stačí se podívat na předchozí kapitolu, kde je například zmíněna ratifikace mezinárodních smluv.

Historický vývoj od roku 1958 nám podává vcelku jasný obrázek o tom, jak i vzhledem k ústavní úpravě tento vztah probíhal v praxi. Jako první příklad vezměme období od roku 1958 do roku 1986, kdy byl vztah mezi oběma orgány pojat bez ohledu na ústavní úpravu jako vztah hierarchický, přičemž jako výše postavený orgán vystupoval prezident. Tento hierarchický vztah započal prezident de Gaulle, který vykonával funkci prezidenta tak, že nebylo pochyb o tom, že se jedná o nejvyšší postavený orgán exekutivy. Kdy místo ústavou předpokládané spolupráce a oddělení funkčních oblastí, rozhodoval prezident sám o tom, čím by se měl zabývat, zbytek ponechával právě na předsedovi vlády. Předseda vlády nesloužil pouze jako orgán zabývající se zbytkovými otázkami, ale byla na něj prezidentem přeložena i rozhodnutí, která byla veřejností vnímána v nepříliš pozitivním světle. Tento postoj zastávali i jeho nástupci až do změny v roce 1986.²⁷

V tomto roce totiž došlo k situaci, kterou si žádný z dosavadních prezidentů

²⁷ GROTE, Rainer. *Das Regierungssystem der V. französischen Republik: Verfassungstheorie und -praxis*. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos, 1995, s. 321 a násl.

nechtěl připustit. Důsledkem změny rozložení sil v Národním shromáždění, tedy, že parlamentní většinu, o kterou se do té doby prezident opíral, získalo jiné uskupení. V tomto konkrétním případě byl prezidentem zástupce socialistů François Mitterrand a ve volbách zvítězila koalice Neo-Gaullistů a Giscardistů. Jev, který nastal, získal název kohabitace, některým, mezi něž patřil i prezident Mitterrand, spíše vyhovoval termín koexistence. Prezident po výsledku voleb jmenoval předsedou vlády Jacquese Chiraca, příslušícího k frakci Neo-Gaullistů, a vládu složenou ze zástupců této frakce a frakce Giscardistů. Toto období se vyznačovalo poměřováním sil a posilováním postavení předsedy vlády. Prezident byl spíše zatlačen do opozice a například na schůzích ministerské rady se vyjadřoval pouze do protokolu o neoblíbených vládních rozhodnutích. Třikrát se pokusil bojkotovat snahu vlády vydat zákon nahrazující nařízení tím, že se zdráhal ho podepsat. Vláda tento bojkot vyřešila tak, že nařízení přepracovala do formy návrhu zákonů a nechala je schválit parlamentem jako zákony. Předseda vlády se snažil posílit své postavení i v rámci zahraniční politiky a mimo jiné začal společně s prezidentem navštěvovat nejvýznamnější mezinárodní konference. Toto období je možné nazvat obdobím konfliktní kohabitace.

Druhý případ kohabitace nastal po volbách roku 1993. Ny rozdíl od prvního období kohabitace, které se vyznačovalo konfliktním vztahem mezi prezidentem a předsedou vlády, se v tomto případě jednalo spíše o nekonfliktní vztah. Jak prezident, tak předseda vlády se viditelně snažili respektovat pravomoci druhého a vyhýbat se možným konfliktům. Jako možný příklad lze poukázat na situaci zahraniční politiky, kdy v předchozí kohabitaci se předseda vlády snažil své pravomoci rozšiřovat. V druhé kohabitaci došlo k vcelku úzké spolupráci, která dostala formu zvláštních schůzí, kterých se účastnil prezident se svými poradci pro zahraniční politiku a předseda vlády se zástupci rezortů zahraniční a obrané politiky, na kterých došlo k prodiskutování důležitých událostí zahraniční politiky. Tato poslední situace asi nejlépe vystihuje vzájemný vztah mezi prezidentem a předsedou vlády tak, jak je chápán ústavou, tedy jako vztah horizontální se spoluprací při výkonu vzájemně se přesahujících pravomocí, bez podřazenosti jednoho orgánu druhému.²⁸

²⁸ GROTE, Rainer. *Das Regierungssystem der V. französischen Republik: Verfassungstheorie und -praxis*. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos, 1995, s. 324 a násl.

1.5 Předseda vlády

Druhý muž státu a první muž vlády je na základě článku 8 odst. 1 Ústavy jmenován prezidentem. Z ústavního hlediska mu není podřízen, v praxi ale doposud panoval jiný trend. Výkon této funkce nebyl nikterak lehký, neboť mimo období kohabitace byl v praxi spíše prvním spolupracovníkem hlavy státu než vedoucím vlády a v období kohabitace zase musel spoléhat na podporu parlamentní většiny. K výkonu své funkce prvního muže vlády je nadán hned několika pravomocemi. Při sestavování vlády navrhuje prezidentu republiky zbytek členů vlády a také rozhoduje o jejich odvolání na základě článku 8 odst. 2 Ústavy. Jako jediný člen vlády má právo předávat vládní návrhy zákonů parlamentu dle článku 39 odst. 1 Ústavy. Pouze on může na základě článku 49 odst. 1 a 3 Ústavy požádat parlament o vyslovení důvěry. Předseda vlády také může jako jediný povolat vyšetřovací výbor mezi Národním shromážděním a Senátem, dále může k prosazení vládní politiky v parlamentu použít instituty racionalizovaného parlamentu obsažené v člancích 44-49 Ústavy.

Jeho postavení vzhledem k vládě a jeho další pravomoci upravuje článek 21 odst. 1 Ústavy. Tento článek stanoví, že předseda vlády řídí činnost vlády, je odpovědný za národní bezpečnost, zaručuje provádění zákonů a s výhradou ustanovení článku 13 mu náleží právo vydávat nařízení a jmenuje do civilních a vojenských úřadů. Na základě první věty koordinuje vládní činnost a k tomuto účelu vydává směrnice, které upravují jak organizaci, tak technickou stránku vládní činnosti, například složení ministerských kabinetů. Jeho další významnou činností je jakási rozhodčí činnost, kdy rozhoduje například o vyřešení kontroverzních otázek, neshod mezi rezorty. Z dikce článku 21 odst. 1 nevyplývá nutnost snahy naleznout kompromis mezi rozdílnými názory, ale při výkladu slova řídí je možným východiskem i to, že rozhodne dle vlastního uvážení. V praxi dochází k první možnosti tedy, že vzniklé neshody řeší nalezením kompromisu. Zde je důležité zmínit i zmocnění k přenesení pravomocí předsedy vlády na člena vlády upravené odst. 2 článku 21 Ústavy.²⁹

Druhá věta odst. 1 článku 21 Ústavy konkuruje článku 15 Ústavy, tedy článku, který označuje prezidenta vrchním velitelem vojenských sil. Předseda vlády se účastní schůzí rady obrany a výborů pro národní obranu, kterým předsedá prezident, pouze

²⁹GROTE, Rainer. *Das Regierungssystem der V. französischen Republik: Verfassungstheorie und -praxis*. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos, 1995, s. 298 a násl.

v případě nepřítomnosti prezidenta případně tato role předsedovi vlády. Výbor příslušný pro přípravu a průběh zasedání rady obrany je podřízen předsedovi vlády. Dohlíží na vypracování zákona o rozpočtu. Pravomoci předsedy vlády jsou v oblasti nasazení jednotek v případě vojenského konfliktu spíše podřadného charakteru.

Záruka provádění zákonů a právo vydávat nařízení spolu částečně souvisí, jelikož právo vydávat nařízení lze tradičně chápat jako oprávnění k vydávání nařízení za účelem provedení zákona. Přičemž druhá zmínka v další větě odst. 1 článku 21 Ústavy explicitně zmiňující právo vydávat nařízení slouží k odlišení tradičního pojetí prováděcího nařízení od tzv. autonomního nařízení v oblastech, které neupravuje zákon, jejichž výčet je v článku 34 Ústavy.

Jakou pomocnou ruku předsedy vlády a jeho kabinetu můžeme označit generální sekretariát, jehož činnost je spíše administrativního a právního charakteru. V jeho čele stojí generální sekretář a ředitel generálního sekretariátu. Mezi nejvýznamnější činnosti generálního sekretariátu můžeme zařadit například poradní funkce při tvorbě zákonů, nařízení a směrnic, kdy doporučuje vhodnou právní formu zamýšlených úprav. Dále se také podílí na přípravě a průběhu schůze rady ministrů, přičemž například navrhuje prezidentovi program jednání, zasílá pozvánky na schůze. Jeho další významnou funkcí je předávání směrnic předsedy vlády a prezidenta vládě. V současnosti má generální sekretariát okolo 100 členů. Jedná se o orgán, který není pouze pomocným orgánem předsedy vlády, i když je mu formálně podřízen, ale je ve službách celé vlády.³⁰

1.6 Vláda

Ústava V. republiky věnuje vládě část následující hned po úpravě prezidenta a předchází úpravě parlamentu. Za tím stojí hlavně snaha zabránit opakování situace, která probíhala v období III. a IV. republiky, kdy docházelo k častým pádům vlády. V této úpravě dochází k posílení postavení vlády, která je na základě článku 8 jmenována prezidentem. Odpovědná je sice stále Parlamentu dle článku 20 odst. 3 Ústavy, ale vzhledem ke ztížení vyslovení nedůvěry došlo ke stabilizaci jejího postavení. Její pozice byla posílena i praxí jmenování předsedy vlády a členů vlády z frakcí či koalic majících v parlamentu většinu. Ke své obraně a prosazení svého

³⁰ GROTE, Rainer. *Das Regierungssystem der V. französischen Republik: Verfassungstheorie und -praxis*. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos, 1995, s. 303 a násl.

programu byla nadána i několika významnými pravomocemi.

Postavení a působnost vlády upravuje třetí část Ústavy, hlavně článek 20, který stanoví, že vláda určuje a řídí politiku státu. Odst. 2 vládě podřizuje státní správu a vojenské síly. Právě článek 20 Ústavy sice stanoví jednotu exekutivy, ale poněkud se odklání od tradičního pojetí podřazenosti exekutivy pod zákon a tím i zákonodárce. Výše zmíněným rozdělením do dvou odstavců dochází k rozlišení politické a administrativní činnosti vlády.

Složení vlády není nikde zakotveno, během historického vývoje je možné sledovat trend rozšiřování ministerských postů a postů státních sekretářů. V období prvního předsedy vlády Debrého byl počet členů vlády 27, za jeho nástupce se rozšířil na 49. Ministry můžeme rozlišit na tři druhy, tradiční pojetí ministra, dále tzv. státního ministra, přičemž označení státní ministr má spíše protokolární charakter a není nadán žádnými zvláštními pravomocemi, které by ministr neměl. Třetím druhem je tzv. pověřený ministr, jak již název napovídá, od zbylých dvou typů se liší tím, že za využití možnosti, jenž předsedovi vlády umožní článek 21 odst. 2 Ústavy, je na něj delegována určitá pravomoc předsedy vlády. Další vládní jednotkou jsou státní sekretáři, jejichž úkolem je podpora ministra při řízení jemu svěřeného rezortu a disponují pravomocemi, které na ně příslušný ministr deleguje.

Výše uvedené dělení je taktéž důležité pro složení **Ministerské rady**, jenž je důležitým grémiem pro koordinaci vládní politiky. V jejím čele stojí prezident, dále se jí účastní předseda vlády, ministři s vlastním rezortem, kteří sice mají stejné administrativní postavení jako pověření ministři, ale na rozdíl od nich se neúčastní, zasedání Ministerské rady. Dále se zasedání účastní generální sekretář prezidentské kanceláře a generální sekretář vlády, přičemž ani jeden z nich není členem vlády, jsou usazeni u odděleného stolu a jejich úlohou je protokolovat zasedání Ministerské rady.³¹

Mezi záležitostmi, které musí být prodiskutovány na zasedání Ministerské rady patří například: **usnesení se o zákonu nahrazujících nařízeních a určitých dekretů** (článek 13 odst. 1, článek 38 Ústavy); jmenování nejdůležitějších správních a vojenských funkcionářů (článek 13 odst. 3 a 4 Ústavy); rozhodnutí o vyhlášení stavu obležení (článek 36); **usnesení se o návrzích zákonů vlády** (článek 39 odst. 2 Ústavy); **rozhodnutí o položení otázky důvěry skrze předsedu vlády spjaté s vysvětlením**

³¹ GROTE, Rainer. *Das Regierungssystem der V. französischen Republik: Verfassungstheorie und -praxis*. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos, 1995, s. 273 a násl.

vlády nebo návrhem zákona (článek 49 odst. 1 a 3 ústavy).

O důkladné oddělení sfér působnosti jednotlivých ministrů se starají vyhlášky. Vyhlášky se rozlišují na dvě kategorie. První kategorie vyhlášek tzv. *décrets d'attribution* stanoví příslušnost jednotlivých ministrů. Takto stanovená příslušnost se neváže pouze na osobu současného držitele ministerské postu, ale má déle trvající charakter, tedy upravuje příslušnost i po případné obnově ministerských postů do doby vydání nové vyhlášky. O *décrets d'attribution* rozhoduje ministerská rada a podepisuje je prezident.

Druhá kategorie vyhlášek tzv. *décrets de délégation* upravuje příslušnost pověřených ministrů a státních sekretářů. Na rozdíl od první kategorie jsou tyto vyhlášky vázány na konkrétního držitele postu, tedy pokud dojde ke změně v osobě vykonávající tento post, pozbývají automaticky platnosti. Vyhlášky této kategorie sice také podepisuje prezident, ale nerozhoduje o nich ministerská rada.³²

2. Německo

2.1 Historický úvod

Pro pochopení dnešní formy vlády Spolkové republiky Německo a obzvláště její ústavní úpravy je nutné seznámit se s historickým vývojem. Důvodů je zde hned několik, ale dle mého názoru nejdůležitější je ten, že na historii vidíme chyby, kterých jsme se dopustili a můžeme se z nich poučit, vyvarovat se jich. A právě tato myšlenka platí obzvláště u Německa, kdy pojetí některých institutů v dnešní ústavě (konstruktivní vyslovení nedůvěry vládě, slabší postavení prezidenta) vzniklo z důvodu zabránění opakování se nepříznivých historických zkušeností.

2.1.1 Výmarská republika

Svržení německé monarchie během listopadové revoluce roku 1918 znamenalo konec říšské ústavy z roku 1871. Formálně bylo toto zrušení zakotveno v článku 178 odst. 1 Ústavy Výmarské republiky. Po konci války spočívala vládní moc v rukou rady pověřenců, která byla složena ze zástupců SPD (Sociálně demokratické strana Německa) a USPD (Nezávislá sociálně demokratická strana Německa). Předsedou rady

³² GROTE, Rainer. *Das Regierungssystem der V. französischen Republik: Verfassungstheorie und -praxis*. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos, 1995, s. 299 a násl.

pověřenců byl Friedrich Ebert, který se později stal prezidentem. Rada pověřenců vložila do rukou ústavodárného Národního shromáždění formování nového ústavního základu. Volby do ústavodárného Národního shromáždění vyhrála tzv. Výmarská koalice skládající se z SPD, Zentrum, Německé demokratické strany (DDP) a získala 331 z celkem 423 mandátů. Z důvodu, že Berlín byl zmítán nepokoji, došlo k první schůzi Národního shromáždění 6. listopadu 1918 v Národním divadle v městě Výmar. Národní shromáždění vydalo zákon o předběžné říšské moci, kterým nahradilo doposud revoluční státní moc ústavní státní mocí a 11. února 1919 zvolilo Friedricha Eberta říšským prezidentem.³³

Práce na nové ústavě započaly již o něco dříve, 15. listopadu 1918, kdy rada pověřenců jmenovala Huga Preusse ministrem vnitra a pověřila ho vypracováním návrhu ústavy. Návrh byl zveřejněn 20. ledna 1919 a jeho osud pokračoval projednáním zástupci vlád jednotlivých německých zemí. Následně byl návrh ústavy, během projednávání zástupci vlád pozměněný, předložen Národnímu shromáždění jako návrh říšského ministerstva. Po prvním projednání v Národním shromáždění byl tento návrh předán 28 člennému ústavnímu výboru Národního shromáždění, který o něm do 18. června jednal. Důležitou roli během vytváření nové ústavy sehrál Friedrich Naumann (DDP), který byl zpravodajem o části zabývající se základními právy. V ústavním výboru navrhl úpravu lidem pochopitelných základních práv, jejichž základní idea velmi ovlivnila druhou část Výmarské ústavy, tedy část nazvanou Základní práva a povinnosti Němců.³⁴

Návrh ústavy byl předán ústavním výborem Národnímu shromáždění, kde probíhalo od 18. června do 22. července 1919 druhé čtení a poté od 29. do 31. července čtení třetí. Poslední den třetího čtení byl návrh schválen jako Ústava Německé říše a to 262 hlasy proti 75 s jedním zdržením se, přičemž je vcelku podivné, že se na hlasování podílelo pouze 338 členů ze 423. K podpisu prezidentem došlo 11. srpna 1919. Ústava Výmarské republiky byla vyhlášena 14. srpna 1919 a na základě jejího článku 181, věta druhá, vstoupila ten samý den v platnost. Obsahovala i ustanovení v článku 178 odst. 2, že ústava se nedotýká podmínek upravených Versaillskou mírovou smlouvou z 28. července 1918.

³³ MAURER, Hartmut. *Staatsrecht*. 4. Aufl. München: Beck, 2005, XXXIII, s. 65 a násl.

³⁴ BADURA, Peter. *Staatsrecht: systematische Erläuterung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland*. 3., neubearbeitete Aufl. München: Beck, 2003, LI, 929 s. ISBN 3-406-51445-6, s. 30.

Prezident byl dle této ústavy volen přímo v dvoukolových volbách založených na většinovém principu. Mezi jeho pravomoci patřilo např. jmenování a odvolání říšského kancléře, na návrh kancléře jmenování a odvolání říšských ministrů, nařízení říšské exekuce na neposlušný stát, převzetí zvláštních pravomocí v nouzovém stavu. Dalšími státními orgány dle této ústavy byly říšská rada (Reichsrat), federativní orgán složený ze zástupců německých zemí; Reichsregierung neboli říšská vláda, v jejímž čele stojí kancléř; Reichswirtschaftsrat neboli říšská hospodářská rada.³⁵

Říšský sněm (Reichstag) byl zákonodárný orgán volený na základě poměrného zastoupení. Byl nositelem zákonodárné moci ve Výmarské republice a rozhodoval o říšském rozpočtu, úvěrových prostředcích a o přijetí mezinárodních smluv, které se vztahovaly k předmětům říšského zákonodárství. Říšský sněm kontroloval vládní činnost, jak kancléř, tak ministři potřebovali důvěru říšského sněmu a museli odstoupit, pokud jim důvěra nebyla vyslovena. Zneužívání kontrolních nástrojů vedlo k oslabení a krátkodobé životnosti vlád. Během let 1919 až 1930 došlo 15krát k sestavení vlády.

2.1.2 Národní socialismus/Třetí Říše

Krise parlamentní demokracie se objevila již při volbách v roce 1930 a naplno se projevila při obou volbách roku 1932. Výsledkem bylo, že se proti Říšskému sněmu, v němž většinu získaly radikální okrajové strany pravice a levice (NSDAP a KPD), nemohly prosadit vlády kancléřů von Papena a von Schleichera. Nemohly se prosadit ani za pomoci prezidenta formou pravomoci vydávat nařízení v nouzovém stavu a opakovaném rozpuštění říšského sněmu. Prezident von Hindenburg chtěl vyřešit situaci jmenováním Adolfa Hitlera říšským kancléřem dne 30. ledna 1933 i přesto, že ho na podzim 1932 dvakrát odmítl jako nehodícího se. Zároveň s jeho jmenováním z důvodu usnadnění jeho situace rozpustil říšský sněm.³⁶

Před uskutečněním nových voleb došlo k vydání nařízení prezidenta republiky k ochraně občanů a státu, které mělo sloužit k odstranění komunistického hrozby proti státu, a to i fyzické, jelikož k vydání došlo po požáru v říšském sněmu. Dalším efektem nařízení bylo, že přestala platit základní práva bránící diktatuře článku 48 odst. 2 Výmarské ústavy. Po volbách do říšského sněmu odsouhlasil říšský sněm většinou

³⁵ ACHTERBERG, Norbert, Josef ISENSEE a Paul KIRCHHOF. *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. 2., durchgesehene Aufl. Heidelberg: Müller, 1998, XLIII, s. 113 a násl.

³⁶ BADURA, Peter. *Staatsrecht: systematische Erläuterung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland*. 3., neubearbeitete Aufl. München: Beck, 2003, LI, 929 s. ISBN 3-406-51445-6, s. 31.

nutnou pro změnu ústavy zákon pro nápravu nouze občanů a státu (zmocňovací zákon). Zmocňovací zákon zavedl pravomoc říšské vlády vydávat zákony, které se mohou odchýlit od ústavy, pokud nijak neovlivní instituce říšského sněmu a říšské rady. Práva prezidenta zůstanou nedotčena. Platnost tohoto zákona byla pouze do 31. března 1937, ale zákonem z 30. ledna 1937 byla prodloužena do 10. května 1943. V tento den rozhodl Adolf Hitler, že vláda může nadále vykonávat pravomoci jí přidělené zmocňovacím zákonem.³⁷

K dokončení odstranění parlamentní demokracie sloužily dva zákony, zákon proti tvorbě nových stran a zákon k zajištění jednoty strany a státu. Dále došlo k významnému přetvoření organizace státu, která byla vytvořena Výmarskou ústavou, vydáním zákona o nové organizaci říše. Zákon o nové organizaci říše odstranil zemské vlády, jejich výsostná práva byla přenesena na říšskou vládu. Výsledkem bylo odstranění spolkového státu a zemí tvořících spolkový stát. Před vydáním zákona o nové organizaci říše byly vydány dva další zákony, zákon o koordinaci spolkových zemí a říše, jehož účelem byla standardizace veřejného a osobního života, a zákon o říšských guvernérech.³⁸

Den před smrtí prezidenta von Hindenburga byl vydán zákon o hlavě státu Německé říše, který sjednocoval úřad prezidenta s úřadem říšského kancléře a který v návaznosti přenesl pravomoci prezidenta republiky na vůdce a říšského kancléře Adolfa Hitlera. K potvrzení zákona o hlavě státu Německé říše došlo 19. srpna 1934 lidovým hlasováním. Právě úpravy ústavního pořádku z let 1933 a 1934 vedly k tomu, že se institucionální a významná politická usnesení Výmarské ústavy staly obsoletní. Po celé trvání Třetí říše nikdy nedošlo k formálnímu či výslovnému zrušení ústavy. „Dle k tomu později přijatému pojetí, zůstaly v platnosti především ty základní právní předpisy Výmarské ústavy v postavení jednoduchého zákona, dokud nebyly novým právním předpisem ať už výslovně nebo konkludentně zrušeny“.³⁹

³⁷ WILLOWEIT, Dietmar. *Deutsche Verfassungsgeschichte: vom Frankenreich bis zur Wiedervereinigung Deutschlands : ein Studienbuch*. 5., erw. und um eine Zeittafel und einen Kartenanhang erg. Aufl. München: Beck, 2004, XXXVIII, s. 386 a násl.

³⁸ ACHTERBERG, Norbert, Josef ISENSEE a Paul KIRCHHOF. *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. 2., durchgesehene Aufl. Heidelberg: Müller, 1998, XLIII, s. 149 a násl.

³⁹ BADURA, Peter. *Staatsrecht: systematische Erläuterung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland*. 3., neubearbeitete Aufl. München: Beck, 2003, LI, 929 s. ISBN 3-406-51445-6, s. 32.

2.1.3 Poválečné období

Porážka německých ozbrojených sil a zabránění německého území spojenci vedlo ke zhroucení německé státní moci. „Po bezpodmínečné kapitulaci Německa 8. května 1945 převzali spojenci deklarací z 6. června 1945 nejvyšší vládní moc ohledně Německa“.⁴⁰ Německo bylo rozděleno do čtyř okupačních zón dle Londýnského protokolu z roku 1944 a dalších dohod v rámci Evropské poradní komise. Okupační zóny spravovali nejvyšší vojenští velitelé příslušných států Francie, Velké Británie, Spojených států amerických a Sovětského svazu dle instrukcí svých vlád. Pro řešení celoněmeckých záležitostí byla zřízena kontrolní rada, která se skládala ze čtyř nejvyšších vojenských velitelů.

Ujednání vlád a hlav států Velké Británie, Spojených států amerických a Sovětského svazu ohledně politických a hospodářských zásad, kterými se mají řídit při správě Německa, je obsaženo v Postupimské dohodě z 2. srpna 1945. Francie k této smlouvě přistoupila až později. Na základě dalších jednání mezi spojenci na válečných konferencích v Teheránu a na Jaltě se došlo k rozhodnutí, že by Postupimská dohoda měla upravovat zacházení s Německem do uzavření mírové smlouvy.⁴¹

Některé německé země vypracovaly ve spolupráci s okupačními mocnostmi své ústavy před vznikem Spolkové republiky, zbytek až po vzniku. Jako první to bylo hanzovní město Hamburg - 15. května 1946. Bylo nutné vyřešit otázku dalšího směřování Německa, z tohoto důvodu se uskutečnily konference v Moskvě a Mnichově. Ale ani na nich se nevyřešila budoucí podoba Německa, zda se z něj stane socialistický centralizovaný stát nebo federální právní stát. Uskutečnila se i třetí konference, v Londýně, kde místo Sovětského svazu byly pozvány země Beneluxu jako blízký soused Německa. V červnu 1948 provedla Francie, Velká Británie a Spojené státy americké ve svých okupačních zónách měnovou reformu. Odpovědí Sovětského svazu byla měnová reforma ve východním Německu o tři dny později. Sovětský svaz provedl ten samý měsíc blokádu Berlína.⁴²

⁴⁰ BADURA, Peter. *Staatsrecht: systematische Erläuterung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland*. 3., neubearbeitete Aufl. München: Beck, 2003, LI, 929 s. ISBN 3-406-51445-6, s. 33.

⁴¹ WILLOWEIT, Dietmar. *Deutsche Verfassungsgeschichte: vom Frankenreich bis zur Wiedervereinigung Deutschlands : ein Studienbuch*. 5., erw. und um eine Zeittafel und einen Kartenanhang erg. Aufl. München: Beck, 2004, XXXVIII, s. 406 a násl.

⁴² ACHTERBERG, Norbert, Josef ISENSEE a Paul KIRCHHOF. *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. 2., durchgesehene Aufl. Heidelberg: Müller, 1998, XLIII, s. 223 a násl.

2.1.4 Vznik Základního zákona a konec okupace

Po skončení londýnské konference svolali vojenští guvernéri konferenci do Frankfurtu, kam pozvali západoněmecké ministerské prezidenty. Zde jim oznámili výsledek londýnské konference a předali tři dokumenty, které zmocňovaly k svolání ústavodárného shromáždění, vypracování návrhů na nové rozdělení západního Německa a ve třetím je seznámili se zásadami okupačního statusu. Ty měly platit do vstoupení nové ústavy v platnost. Na rozhodování nebylo ponecháno ministerským prezidentům moc času, neboť dokumenty stanovily i časové limity. Existovaly pouze dvě možnosti, buď se podřídit spojencům a vytvořit novou ústavu, nebo ponechat status quo.⁴³

Zvolena byla první možnost, ale otázkou bylo, jak v období pěti týdnů vyřešit otázku voleb. Přímé volby nepřipadaly v úvahu, zvolila se alternativa voleb prostřednictvím zemských sněmů. Sídlním městem ústavodárného shromáždění, nazvaného Parlamentní rada, byl zvolen Bonn. První zasedání se konalo dle termínu 1. srpna 1948.

Již v létě 1948 existovalo několik návrhů ústavy, ať už vypracovaných Američany, CDU nebo SPD. Jediné co chybělo, byl návrh, který by sumarizoval vše, co už je v oběhu. Aby takovýto návrh byl k dispozici, vytvořili předsedové zemských vlád výbor expertů pro ústavní otázky, který zasedal na ostrově Herrenchiemsee a skládal se jednoho zástupce z každé západoněmecké země. Návrh, který vypracovali, se nazývá dle ostrova, na kterém zasedali, tedy Herrenchiemseeský návrh, který se v několika věcech držel instrukcí spojenců, například pokud šlo vztah mezi spolkem a zeměmi.⁴⁴

Na prvním zasedání, po plenární debatě, zřídila Parlamentní rada jeden hlavní výbor a pět oborových výborů k vypracování návrhu ústavy. Z důvodu rozdílných názorů tří největších frakcí - CDU/CSU, SPD a FDP, byl zřízen výbor pěti, tvořený dvěma zástupci CDU/CSU a SPD a jedním z řad FDP. Výbor rozhodoval na základě mezifrakční dohody o Spolkové radě a jejím postavení v zákonodárném procesu, o právu státní církve, finančním vybavení spolku a o, mezi CDU/CSU a SPD, kontroverzních článcích 6 a 7.⁴⁵

Návrh hlavního výboru byl přijat v třetím čtení 8. května 1949 a to 53 hlasy pro

⁴³ ACHTERBERG, Norbert, Josef ISENSEE a Paul KIRCHHOF. *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. 2., durchgesehene Aufl. Heidelberg: Müller, 1998, XLIII, s. 226 a násl.

⁴⁴ MAURER, Hartmut. *Staatsrecht*. 4. Aufl. München: Beck, 2005, XXXIII, s. 87 a násl.

⁴⁵ ACHTERBERG, Norbert, Josef ISENSEE a Paul KIRCHHOF. *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. 2., durchgesehene Aufl. Heidelberg: Müller, 1998, XLIII, s. 234 a násl.

a 12 proti. O pár dní později následovalo schválení okupačními mocnostmi. Svůj souhlas vyjádřily dopisem zaslaným Konrádu Adenauerovi, ve kterém sice měly k návrhu určité výhrady, ale ponechaly volnou cestu ratifikaci dle článku 144 odst. 1 Základního zákona. Jednalo se o ratifikaci zeměmi, neboli ústava musela být přijata alespoň dvěma třetinami zemských parlamentů. K splnění všech nastavených podmínek došlo 21. května 1949 a 23. května 1949 vstoupil Základní zákon v platnost.⁴⁶

Vstoupením Základního zákona v platnost a vznik Spolkové republiky Německo ještě neznamenal konec okupace. Okupační právo pokračovalo, ale bylo vykonáváno spojeneckou vysokou komisí zřízenou v září 1949 a skládající se ze zástupců tří spojenců, bez Sovětského svazu. Konec okupačního režimu přišel až na základě Bonnské smlouvy ve znění Pařížských smluv, které vstoupily v květnu 1955 v platnost. Německu byla přiznána plná práva suverénního státu.⁴⁷

2.1.5 Vývoj ve východním Německu

V červnu 1945 zřídil Sovětský svaz ve východním Německu Sovětskou vojenskou administrativu Německa (SVAN). V srpnu toho samého roku zřídila SVAN centrální správu pro nejdůležitější správní oblasti a v červnu 1947 Německou hospodářskou komisi pro koordinaci centrální správy a dohledu nad zemskou správou. Již v roce 1945 proběhla ve východním Německu rozsáhlá socializace a pozemková reforma a ve stejném roce byly sdruženy povolené strany do bloku jednotné fronty antifašisticko-demokratických stran. Východoněmecká SPD se spojila s KPD a jako výsledek tohoto spojení vznikla Socialistická jednotná strana Německa (SED).⁴⁸

Začátkem prosince 1947 na Německém občanském kongresu pro jednotu a spravedlivý mír, svolaným SED, vznikla Německá občanská rada se 400 členy, jejímž úkolem bylo vypracování celoněmecké ústavy. Návrh ústavy byl v roce 1948 přijat Občanskou radou a v březnu 1949 po zohlednění změn předložen i občanským stranám na třetím Německém občanském kongresu. Návrh byl předložen v květnu 1949 občanské radě, která návrh potvrdila jako Ústavu Německé demokratické republiky. Ústava vstoupila v platnost po udělení schválení od SVAN 7. října 1949. Občanská rada

⁴⁶ MAURER, Hartmut. *Staatsrecht*. 4. Aufl. München: Beck, 2005, XXXIII, s. 87 a násl.

⁴⁷ BADURA, Peter. *Staatsrecht: systematische Erläuterung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland*. 3., neubearbeitete Aufl. München: Beck, 2003, LI, 929 s. ISBN 3-406-51445-6, s. 36-37.

⁴⁸ BADURA, Peter. *Staatsrecht: systematische Erläuterung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland*. 3., neubearbeitete Aufl. München: Beck, 2003, LI, 929 s. ISBN 3-406-51445-6, s. 38 a násl.

se přetvořila na provizorní občanskou komoru. Vznikla i provizorní vláda a provizorní zemská komora. Prezidentem byl zvolen Wilhelm Peck. Po zřízení Německé demokratické republiky (DDR) došlo ke zrušení SVAN a jejímu nahrazení vysokým komisařem.⁴⁹

Tato ústava nenásledovala vzor ostatních socialistických států a nepřijala ústavu stalinského typu. Měla spíše podobu občanských ústav a na úpravě základních práv byla vidět značná podobnost s Výmarskou ústavou. Ústava byla zanedlouho změněna zákonem, který upravoval vojenskou povinnou službu, zákonodárný proces přijímání zákonů týkajících se armády. Další úpravu přinesly dva další zákony, první rozpustil zemskou komoru a druhý, který nahradil úřad prezidenta Státní radou.⁵⁰

Na sedmém sjezdu SED v dubnu 1967 bylo rozhodnuto o vypracování nové ústavy. Občanská komora tento návrh přijala a na základě lidového hlasování byla nová ústava přijata. Tato ústava se již podstatně odlišovala od demokratických ústav západního typu. Upravovala např. základy socialistické společnosti, organizaci státu, občany a spolky v socialistické společnosti. K významné změně došlo zákonem o doplnění a rozšíření Ústavy DDR z roku 1974. Kladla důraz na spojenectví se Sovětským svazem a úvod do socialistických společenství států.

Na podzim 1989 se objevily podstatné změny, které pak o rok později vedly ke konci DDR a sjednocení Německa. V listopadu 1989 se vyjádřil lidovou sněmovnou zvolený Hans Modrow v prohlášení vlády o smluvním společenství obou německých států. Spolkový kancléř H. Kohl reagoval vydáním desetibodového programu na překonání rozdělení Německa a také uvedl, že spolková vláda je připravena překročit smluvní společenství a vytvořit konfедераční strukturu mezi oběma státy s cílem zavést v Německu federativní stát. Přeměna státního a společenského pořádku v DDR se projevila dlouhou řadou ústavu měnících zákonů.⁵¹

⁴⁹ BADURA, Peter. *Staatsrecht: systematische Erläuterung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland*. 3., neubearbeitete Aufl. München: Beck, 2003, LI, 929 s. ISBN 3-406-51445-6, s. 38 a násl.

⁵⁰ WILLOWEIT, Dietmar. *Deutsche Verfassungsgeschichte: vom Frankenreich bis zur Wiedervereinigung Deutschlands : ein Studienbuch*. 5., erw. und um eine Zeittafel und einen Kartenanhang erg. Aufl. München: Beck, 2004, XXXVIII, s. 430 a násl.

⁵¹ MAURER, Hartmut. *Staatsrecht*. 4. Aufl. München: Beck, 2005, XXXIII, s. 105 a násl.

2.1.6 Sjednocení

Přijetím smlouvy o zřízení měnové, hospodářské a sociální unie z května 1990 (státní smlouvy) se DDR rozhodla pro přeměnu svého socialistického státního a hospodářského uspořádání. Přijala jako svoji měnu německou marku, čím se na východní část rozšířila působnost Spolkové banky. Ke státní smlouvě vydán zákon vyjadřující souhlas, který vedle souhlasu zákonodárných sborů a regulací k provedení smlouvy obsahuje i bezpočet změn zákonů, například zákona o spolkové bance, či předpisů sociálního pojištění. Touto cestou došlo ke znovuzavedení hospodářské a sociální jednoty, chybělo ale politické a státní sjednocení. Odpověď na otázku, jak znovusjednocení uskutečnit, obsahuje ústava, která nabízí hned dvě možnosti a to dle článku 23 Základního zákona, tedy za použití státní smlouvy či přechodným zákonodárstvím, nebo článku 146 Základního zákona, tedy vytvořením nové ústavy.⁵²

Na státní smlouvu navazuje smlouva o obnově německé jednoty (smlouva o přidružení). Smlouvě o přidružení předcházelo odsouhlasení přístupu k sféře působnosti Základního zákona Spolkové republiky Německo. Smlouva o přidružení upravuje stanovení cílů, předpoklady a následky přidružení. Zákon vyjadřující souhlas, vydaný ke smlouvě o přidružení, upravuje provedení smlouvy a pod něj také spadající autorizaci nařízení k aplikaci a provedení práva Evropského společenství. S účinností přístupu počal Základní zákon platit, s výjimkou pro přechodnou dobu povolených odchylek v nově přiřazených spolkových zemích.⁵³

Období povolených odchylek od Základního zákona skončilo 31. prosince 1995. Ke sblížení právních předpisů vedlo právo Spolkové republiky a Evropského společenství, s výhradou určitých modifikací a přechodných ustanovení v oblasti přístupu v platnost, dovolilo i některé právní předpisy DDR, ale pouze na základě výslovné inkorporace. Cílem bylo co nejrychlejší zřízení pořádku v právním státě a zavedení jednotné životní úrovně pro celé Německo.⁵⁴

Konec DDR a zavedení nového právního pořádku nevedlo k retrospektivnímu odstranění práva DDR. Právní následky, práva a povinnosti vzniklé na základě práva DDR před přístupem k SRN zůstanou po přístupu nedotčeny, pokud nevznikly

⁵² WILLOWEIT, Dietmar. *Deutsche Verfassungsgeschichte: vom Frankenreich bis zur Wiedervereinigung Deutschlands : ein Studienbuch*. 5., erw. und um eine Zeittafel und einen Kartenanhang erg. Aufl. München: Beck, 2004, XXXVIII, s. 510 a násl.

⁵³ MAURER, Hartmut. *Staatsrecht*. 4. Aufl. München: Beck, 2005, XXXIII, s. 109 a násl.

⁵⁴ BADURA, Peter. *Staatsrecht: systematische Erläuterung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland*. 3., neubearbeitete Aufl. München: Beck, 2003, LI, 929 s. ISBN 3-406-51445-6, s. 56 a násl.

z protiprávnosti a libovůle a pokud jejich další setrvání není v rozporu s nově platným právem.

2.2 Forma vlády (německá parlamentní demokracie)

Parlamentní systém je nejstarší formou vlády moderního západoevropského konstitucionalismu. Ve své současné podobě se liší od své původní podoby zejména v jeho působení a institucionálním řešení. Pro původní podobu je příznačné, že nejhodnotnější státní moc náleží parlamentu, což je vyjádřeno principem suverenity parlamentu. Parlamentní systém se projevuje ve vztazích mezi jednotlivými nejvyššími státními orgány.

Vláda složená z poslanců je odpovědná parlamentu z výkonu své funkce a výkon její funkce je podmíněn vyslovením důvěry parlamentem. V případě konfliktu mezi vládou a parlamentem zaujímá prezident postavení rozhodce a to tak, že buď může přijmout demisi vlády a pověřit sestavením vlády jinou osobu, nebo demisi nepřijmout, s čímž je zároveň spojena povinnost rozpustit parlament a vypsát nové volby. Vztah parlamentu a vlády je založen na principu spolupráce.

Prezident je dle původní konstrukce za své jednání zásadně neodpovědný a v současné podobě je požadována k platnosti aktů prezidenta kontrasignace předsedou vlády (v případě Německa kancléřem) nebo ministrem. Prezident je zásadně volen parlamentem nebo zvláštním shromážděním složeným ze členů parlamentu a zástupců vrcholných článků územně administrativního členění.⁵⁵

Forma vlády Spolkové republiky Německa sice vychází z koncepce parlamentní formy vlády, ale je ovlivněna značným posílením pravomocí spolkového kancléře. Kancléř má ústavou dané silné postavení a je povolán určovat základní směry politiky státu, zároveň je vůči němu upraven institut vyslovení nedůvěry. Zákonodárny sbor je oslaben ve prospěch spolkového kancléře a spolkové vlády, dále je však oslaben Spolkovou radou skládající se ze zástupců zemských vlád a dle článku 82 odst. 1 Základního zákona je potřeba kontrasignace vyhotoveného zákona spolkovým kancléřem nebo příslušným spolkovým ministrem.

⁵⁵ BLAHOŽ, Josef, *Ústavní systém parlamentní* in BLAHOŽ, Josef, Vladimír BALAŠ a Karel KLÍMA. *Srovnávací ústavní právo*. 4., přeprac. a dopl. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, s. 108 a násl.

2.3 Bundestag (Spolkový sněm)

Spolkový sněm je jediný z nejvyšších spolkových orgánů, jehož členové jsou přímo voleni občany. Jako zastupitelský orgán vykonává svou činnost ze své vlastní pravomoci, ne na základě delegace, pověření nebo jako zástupce třetí strany. Rozhodnutí, která činí, se přiřítají lidu, tedy vůle Spolkového sněmu je hypoteticky vůlí lidu. Lid ale nemůže disponovat pravomocemi ústavou přidělenými Spolkovému sněmu. V demokratických právních státech disponuje lid pouze pravomocemi, které jsou mu přiděleny ústavou a pouze při jejich výkonu funguje jako státní orgán. „George Jellinek z toho vyvodil, že lid je primárním státním orgánem, orgán, jenž ho zastupuje, je sekundárním státním orgánem. V důsledku tohoto tedy musí být parlamentní vládní systém volený parlamentem terciální státní orgán a orgány, které vytváří vláda, jsou kvartálními atd.“⁵⁶.

Struktura Základním zákonem pojaté demokracie spočívá na tom, že státní moc je ve všech svých funkcích, i když někdy odlišně, demokraticky konstruovaná a legitimovaná a dle tohoto základu rozdělena. Na základě toho, že pouze členové Spolkového sněmu jsou voleni přímo, nelze říci, že by ostatní státní orgány nebyly demokraticky legitimovány. Základní zákon nemluví o žádném suverénním orgánu.

2.3.1 Obsazení a volby

Německý Spolkový sněm se skládá z 598 poslanců, kteří jsou voleni ve všeobecných, přímých, svobodných, rovných a tajných volbách německými občany s aktivní volební legitimací na základě osobní volby spojené s principem poměrného zastoupení. Aktivně legitimovaný je ten, kdo dosáhl věku 18 let, pasivně legitimovaný je ten, kdo dosáhl plnoletosti. Německý Spolkový sněm je volený na 4 roky, jeho volební období končí schůzí nového Spolkového sněmu. Nové volby se konají nejdříve 46 měsíců a nejpozději 48 měsíců od začátku volebního období. V případě rozpuštění Spolkového sněmu se nové volby konají do 60 dnů. Spolkový sněm se sejde nejdéle do 30 dnů po volbách.⁵⁷

Při volbách do Spolkového sněmu se musí voliči rozhodnout dvakrát. V Německu se při těchto volbách používá systém dvou hlasů. Prvním hlasem volí volič

⁵⁶ STERN, Klaus. *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*. München: Beck, 1980, LXXXVI, s. 38.

⁵⁷ MAURER, Hartmut. *Staatsrecht*. 4. Aufl. München: Beck, 2005, XXXIII, s. 394 a násl.

jednotlivce, můžeme říci, že přímo volí svého zástupce v Spolkovém sněmu. Kandidát, který ve svém volebním obvodu získá většinu hlasů, získává přímý mandát do Spolkového sněmu. Obsazována je takto polovina zákonodárného sboru.

Druhý hlas rozhoduje o rozdělení sil ve Spolkovém sněmu. Stanoví, s kolika členy strana vstoupí do Spolkového sněmu. Čím více hlasů strana dostane, tím získá více míst ve Spolkovém sněmu. Vedle přímo zvolených kandidátů se do Spolkového sněmu dostanou i kandidáti, jejichž jména politická strana zveřejnila na zemské kandidátní listině.

Z nejméně 558 mandátů je jich asi 299 obsazováno právě přes zemské kandidátní listiny. Pouze politické strany mohou odevzdávat zemské kandidátní listiny, na kterých určí pořadí svých kandidátů. Pořadí kandidátů se využije v případě, pokud dojde k uvolnění mandátu příslušícího určité politické straně, ta ho může nahradit dalším doposud nezohledněným kandidátem v pořadí. Pokud už na zemské kandidátní listině není dostupný kandidát, místo zůstane neobsazené.

Na začátku předchozího odstavce je zmíněno nejméně 558 mandátů a právě touto formulací bych chtěl poukázat na další jev německého volebního práva, a to přesahující mandáty (Überhangmandate). Prostřednictvím prvních a druhých hlasů je rozdáno 558 mandátů, ale k tomuto číslu ještě přibývají tzv. převislé mandáty.⁵⁸ Tento způsob rozdělování byl ale upraven v roce 2013 po zásahu Spolkového ústavního soudu. Nově vypadá způsob rozdělování mandátů takto: Přímé zvolení na základě prvních hlasů zůstalo stejné a u druhých hlasů opět odpadnou ty strany, které nepřekročily pětiprocentní uzavírací klauzuli, která neplatí pro strany národnostních menšin. Podle druhých hlasů dochází k rozdělení mandátů nejprve odděleně dle zemí, kdy 598 mandátů je rozděleno proporcčně podle obyvatelstva v každé spolkové zemi na základě Sainte-Laguëovy metody na politické strany (přerozdělení mandátů tímto způsobem je pouze výpočetní mezistupeň).

Takto získaný počet mandátů rozdělený na země, bude podle počtu získaných druhých hlasů na základě Sainte-Laguëovy metody proporcčně rozdělen na strany. V případě, že strana zvítězila ve více volebních obvodech, bude počet jí získaných mandátů navýšen na počet vyhraných volebních obvodů, počet mandátů udělen ve spolkových zemích bude navýšen odpovídajícím způsobem. Pro každou stranu bude

⁵⁸ MAURER, Hartmut. *Staatsrecht*. 4. Aufl. München: Beck, 2005, XXXIII, s. 405 a násl.

počet jí v jednotlivých spolkových zemích případných mandátů sečten a výsledný součet vytváří minimální počet mandátů té strany. Na základě celostátně připadajících druhých hlasů budou mandáty na základě Sainte-Laguëovy metody proporcčně rozděleny stranám, které překonaly uzavírací klauzuli. Tímto způsobem se bude počet mandátů navyšovat přes 598, dokud každá strana nedosáhla svého minimálního počtu mandátů. Celostátní počet mandátů náležící straně bude na základě Sainte-Laguëovy metody přerozdělen na její zemské volební listiny, ale každá zemská volební listina získá pouze tolik mandátů, kolik v dané zemi vyhrála volebních obvodů.

Takto získaný počet mandátů může být menší než ten získaný na základě přerozdělování dle počtu obyvatel. V případě, že počet mandátů získaných pro zemskou volební listinu je vyšší než počet tou samou stranou získaných přímých mandátů, bude tento převyšující zbytek mandátů obsazen jako dříve na základě pořadí kandidátů na zemské volební listině.

A stejně jako v České republice existuje i v Německu pětiprocentní uzavírací klauzule, která slouží jako zábrana před přílišnou roztržitostí zákonodárského sboru. Uzavírací klauzule s hranicí pět procent znamená, že pokud chce politická strana získat mandát, musí získat alespoň pět procent hlasů z celkového počtu odevzdaných platných hlasů.

2.3.2 Právomoci

Právomoci Spolkového sněmu nejsou upraveny jedním ustanovením Základního zákona, jako je tomu například u Spolkové rady v článku 50. Jsou spíše rozesety po různých částech Základního zákona. A vzhledem k integraci do parlamentní formy vlády je každý výčet pravomocí nevyhnutelně nekompletní, neboť nezrcadlí celkový obraz činnosti, kterou tento orgán vykonává, jelikož je zahrnut do celkového kontextu politické činnosti, z čehož mohou vždy vyplynout nové úkoly v závislosti na aktuální politické situaci. Není možné ale mluvit o všemocnosti Spolkového sněmu, neboť veškeré pravomoci podléhají ústavní úpravě a zasahují do kompetenční oblasti jiných státních orgánů. Mantinely vyplývají z ústavně právních norem, které určitou pravomoc výlučně přidělují jiným nositelům pravomocí, nebo jiným státním orgánům.⁵⁹

Právomoci Spolkového sněmu pouze eklekticky vypočtené v Základním zákoně

⁵⁹ STERN, Klaus. *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*. München: Beck, 1980, LXXXVI, s. 44.

můžeme rozdělit do čtyř skupin, na zákonodárné pravomoci, kreační funkci, kontrolní funkci a reprezentativní funkci. Tyto pravomoci jistí Spolkovému sněmu silnou pozici při modelování státu. Například vláda, která ze Spolkového sněmu vychází, je mu odpovědná a on jí může vyslovit nedůvěru. Skrze zákonodárnou moc může Spolkový sněm stanovovat normativní směrnice pro sociální soužití. Reprezentativní funkce ze Spolkového sněmu činí jakési fórum národa, kde se mají odehrávat diskuze o směřování politiky státu. A zvláště díky jeho reprezentativní a kreační funkci se Spolkový sněm stává utvářecím faktorem politiky, legitimizací a odpovědností instancí politiky mezi volbami.⁶⁰

V demokratickém právním státě parlament nedisponuje monopolem na zákonodárství, ale spíše **zákonodárnou výsadou**. Spolkový sněm v rámci své pravomoci a s ohledem na participační pravomoci ostatních státních orgánů účastnících se zákonodárného procesu rozhoduje o zákonech. Zákonodárná pravomoc na spolkové (federativní) úrovni je pojata velice široce. Příčinou je celá řada změn Základního zákona rozšiřujících předměty spolkové zákonodárné pravomoci a v průběhu let se stále rozšiřující používání pravomoci spolku ke vzhledem k zemím, konkurujícímu zákonodárství.⁶¹

Zákonodárná moc spolku je v Základním zákoně upravena v části 7, kdy článek 70 odst. 1 stanoví, že země mohou upravovat zákonem to, co není Základním zákonem přiznáno zákonodárné pravomoci spolku, odst. 2 se týká ohraničení zákonodárných pravomocí mezi zeměmi a spolkem, přičemž odkazuje na ustanovení Základního zákona týkajícího se výlučného a konkurujícího zákonodárství. Články 71 a 72 stanoví, kdy mohou země regulovat oblasti, které přísluší do výlučné pravomoci spolku, nebo v případě konkurujícího zákonodárství. V prvním případě musí existovat zákon, který země výslovně zmocňuje, a v druhém případě mohou, pokud spolek své zákonodárné pravomoci nevyužil. Výlučná zákonodárná pravomoc spolku je vypočtena v článku 73 odst. 1 Základního zákona a konkurující zákonodárná moc v článku 74 odst. 1 Základního zákona.

Přičemž článek 72 odst. 2 Základního zákona stanoví omezení využití zákonodárné pravomoci spolku v oblasti konkurujícího zákonodárství taxativním

⁶⁰ MAURER, Hartmut. *Staatsrecht*. 4. Aufl. München: Beck, 2005, XXXIII, s. 450 a násl.

⁶¹ ACHTERBERG, Norbert, Josef ISENSEE a Paul KIRCHHOF. *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. 2., durchgesehene Aufl. Heidelberg: Müller, 1998, XLIII, s. 350 a násl.

výčtem na případ, kdy je v celostátním zájmu znovuoobnovení stejné životní úrovně, právní a hospodářské jednoty. Článek 23 odst. 3 Základního zákona dává možnost zemím v taxativně vypočtených oblastech vydat odlišnou úpravu. Dalším omezením, tentokrát přímo omezením zákonodárné pravomoci Spolkového sněmu, je omezení v článcích 73 odst. 2 a 74 odst. 2 Základního zákona, kdy v taxativně vypočtených oblastech pro vydání zákona se vyžaduje souhlas Spolkové rady. Dále se součinnosti Spolkové rady na zákonodárném procesu věnuje článek 77 Základního zákona. Jemu předcházející článek 76 reguluje zákonodárný proces.

V demokratickém a sociálním právním státu už není zákon pouze prostředkem k vytvoření dlouhotrvajícího zřízení, ale spíše instrumentem k prosazení politického cíle. Počet Spolkovým sněmem rozhodnutých zákonů, alespoň z pohledu časové zatíženosti, neopouští prostor k pochybnosti o tom, že zákonodárná činnost je hlavní náplní parlamentní práce.

Kreační funkce Spolkového sněmu nespočívá ani tak ve výslovné tvorbě jako ve volbě členů několika institucí a hlavně nejvyšších státních orgánů. Nejdříve zvolí své vlastní orgány a pomocné orgány, tedy hlavně svého prezidenta, jeho zástupce, zapisovatele a armádního pověřence. Také s výjimkou povinných výborů (výbor pro mezinárodní záležitosti, výbor pro obranu státu a petiční výbor) vytváří výbory, jejichž členy volí frakce. Podobné platí i pro vysílání členů do vyšetřovacího výboru. Do výboru pro volbu soudců vysílá 11 členů, kteří nejsou poslanci. Vysílá, nebo volí ze svého středu členy několika grémií na základě zákona nebo nařízení.⁶²

Důležitá kreační funkce je volba Spolkového kancléře, kdy obzvláště v prvním kole se musí Spolkový sněm podřídit návrhu Spolkového prezidenta. Spolkový prezident je ve své volbě kandidáta silně omezen rozložením sil v parlamentu. Členové Spolkového sněmu tvoří polovinu členů Spolkového shromáždění, které volí spolkového prezidenta dle článku 54 Základního zákona. Spolkový sněm volí polovinu soudců Spolkového ústavního soudu (článek 94 odst. 1 Základního zákona), a to na základě § 6 zákona o Spolkovém ústavním soudu tvořeném z výboru volitelů. Účasti Spolkového sněmu na volbě těchto soudců odpovídá právo Spolkového sněmu na zahájení při častých obzvláště těžkých proviněních spolkových soudců řízení před

⁶² ACHTERBERG, Norbert, Josef ISENSEE a Paul KIRCHHOF. *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. 2., durchgesehene Aufl. Heidelberg: Müller, 1998, XLIII, s. 354 a násl.

Spolkovým ústavním soudem.⁶³

Dále vysílá Spolkový sněm ze svého středu poslance do mezinárodních orgánů, jako je Parlamentní shromáždění Evropské rady, Shromáždění Západoevropské Unie. Společně se Spolkovou radou dává dohromady delegaci, která je vysílána na shromáždění Severoatlantické aliance. Spolkový sněm je členem Meziparlamentární unie a vysílá delegace do jejích orgánů, Meziparlamentární konference a rady.

Kontrolní funkce, která nemusí být vykládána pouze jako kritika domnělých nebo skutečných chyb vlády, jako způsob vyjádření organizační nedůvěry v demokracii s oddělenou mocí, ale také jako účast parlamentu na státním, a tudíž také na vládním projevu vůle. Mezi vládou a parlamentem dochází na několika úrovních k stálé výměně názorů a informací. K výkonu kontrolní funkce má Spolkový sněm několik instrumentů, které pokud jsou předmětem ústavní úpravy, mají sankční a informační charakter.⁶⁴

Mezi ně patří právo na informace, kdy Spolkový sněm se obrací na vládu se žádostí o informace, přičemž nemůže jít o jakékoliv informace, ale pouze o informace, které vyžaduje pro výkon svých pravomocí. Spolkový sněm se nemusí obracet jen na vládu, ale může využít i jiné možnosti, především skrz správu německého Spolkového sněmu jako hlavního oddělení přidružených vědeckých služeb, vyšetřovací výbor a veřejná slyšení ve výborech. Posledně zmíněné dvě možnosti může využít i opozice.

Dalším nástrojem jsou interpelace, vyšetřovací výbory, kontrola státního rozpočtu. Zvláštním instrumentem kontroly je kontrola státního rozpočtu. Provedení státního rozpočtu je v principu v rukách vlády. Spolkový sněm ale může do vládního provedení státního rozpočtu zasahovat prostřednictvím blokovacích poznámek a požadavků na schválení, popřípadě je souhlas delegován na výbor pro státní rozpočet nebo příslušný odborný výbor. Praxe kontroly provádění státního rozpočtu je neúplně upravena zákonem o spolkovém státním rozpočtu a nahlíží se na ní jako na ústavně spornou.⁶⁵

Úkolem **reprezentativní funkce** je představit občanům průběh parlamentní debaty, výsledky procesu tvorby vůle parlamentu. Jednání Spolkového sněmu jsou veřejná a pravidelně je veřejné i hlasování. Pokud jde na jedné straně o projev politického vyjádření vůle od občanů ke státním orgánům, tak na druhé straně musí být

⁶³ MAURER, Hartmut. *Staatsrecht*. 4. Aufl. München: Beck, 2005, XXXIII, s. 451.

⁶⁴ STERN, Klaus. *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*. München: Beck, 1980, LXXXVI, s. 51.

⁶⁵ STERN, Klaus. *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*. München: Beck, 1980, LXXXVI, s. 67.

občané seznámení s informacemi důležitými k tvorbě názoru, nebo zaujetí určitého postavení a využití těchto poznatků u voleb.⁶⁶

2.3.3 Konstruktivní vyslovení nedůvěry (Misstrauensvotum)

Významnou a velmi zajímavou pravomocí Spolkového sněmu je konstruktivní vyslovení nedůvěry dle článku 67 Základního zákona a dále je upraveno v § 97 GOBT. Článek 67 odst. 1 Základního zákona stanoví, že Spolkový sněm může vyslovit kancléři nedůvěru pouze tak, že většina členů Spolkového sněmu zvolí nového spolkového kancléře a požádá spolkového prezidenta o propuštění stávajícího spolkového kancléře. Spolkový prezident musí žádosti vyhovět a zvoleného kandidáta jmenovat. Odst. 2 článku 67 Základního zákona určuje časový rozestup mezi podáním návrhu na vyslovení nedůvěry a volbou na 48 hodin. Právě těchto 48 hodin by mělo sloužit k uklidnění situace jako ochrana před unáhlenými rozhodnutími a zabránit shození vlády tzv. náhodnými většinami.⁶⁷

Detailněji upravuje § 97 GOBT, který pro podání návrhu stanoví nutnost, aby byla pod návrhem podepsána alespoň jedna čtvrtina poslanců, nebo frakce nejméně stejně silné. Dále v odst. 2 určuje přípustnost pouze jedné volby, která probíhá tajným hlasováním, a to i v případě více kandidátů. Hlavním cílem totiž není volba nového kancléře opakovaním voleb, spíše se jedná o to dokázat, že současný spolkový kancléř nemá důvěru Spolkového sněmu a ten musí prokázat, že jím navržený kandidát ji má, tím, že získá podporu většiny. Pokud tedy kandidát většinu nezíská, pokus konstruktivního vyslovení nedůvěry selhal, v případě, že konstruktivní vyslovení nedůvěry selhalo, může spolkový prezident dle článku 68 odst. 1 Základního zákona na návrh spolkového kancléře ve lhůtě 21 dnů Spolkový sněm rozpustit. Právo rozpustit Spolkový sněm ale zaniká, pokud v této výše zmíněné lhůtě dojde ke zvolení nového spolkového kancléře.⁶⁸

⁶⁶ ACHTERBERG, Norbert, Josef ISENSEE a Paul KIRCHHOF. *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. 2., durchgesehene Aufl. Heidelberg: Müller, 1998, XLIII, s. 362 a násl.

⁶⁷ BADURA, Peter. *Staatsrecht: systematische Erläuterung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland*. 3., neubearbeitete Aufl. München: Beck, 2003, LI, 929 s. ISBN 3-406-51445-6, s. 522.

⁶⁸ BADURA, Peter. *Staatsrecht: systematische Erläuterung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland*. 3., neubearbeitete Aufl. München: Beck, 2003, LI, 929 s. ISBN 3-406-51445-6, s. 501.

2.4 Bundesrat (Spolková rada)

Spolková rada (Bundesrat) je orgán federativního typu. Je jedním z 5 ústavních orgánů společně se Spolkovým sněmem, spolkovou vládou, spolkovým prezidentem a Spolkovým shromážděním. Úprava Spolkové rady je obsažena ve IV. části Základního zákona. Dle článku 50 Základního zákona se prostřednictvím Spolkového sněmu země podílí na zákonodárství a vedení spolku a záležitostech týkající se Evropské unie. Článek 51 odst. 1 Základního zákona stanoví, že Spolková rada se skládá ze členů zemských vlád, které mohou členy Spolkové rady ustanovit a odvolat. Mohou být zastoupeni členy zemské vlády, ze které pocházejí.⁶⁹

Složení Spolkové rady upravuje článek 51 odst. 2 Základního zákona, který stanoví, že každá země má alespoň tři hlasy, země s více jak dvěma miliony obyvatel mají 4, s více jak šesti miliony obyvatel mají 5 a s více jak sedmi miliony obyvatel mají 7 hlasů. Článek 51 odst. 3 Základního zákona stanoví, že země mohou vysílat tolik zástupců, kolik mají hlasů a tyto hlasy mohou využívat pouze přítomní členové, nebo jejich zástupci.⁷⁰

Článek 52 Základního zákona dále upravuje Spolkovou radu. Spolková rada volí svého prezidenta na jeden rok. Prezident svolává Spolkovou radu. Má povinnost ji svolat, pokud to požadují alespoň dva zástupci zemí nebo vláda. Spolková rada přijímá svá rozhodnutí alespoň většinou hlasů. Vytváří si svůj vlastní jednací řád. Schůze jsou veřejné, ale veřejnost může být vyloučena. Pro záležitosti Evropské unie si Spolková rada může zřídit Evropskou komoru, na jejíž rozhodnutí se hledí jako na rozhodnutí Spolkové rady, počet jednotně odevzdaných hlasů se určí dle článku 51 odst. 2 Základního zákona. Výborům Spolkové rady mohou náležet jiní členové nebo pověřenci zemské vlády.⁷¹

Článek 53 Základního zákona opravňuje členy vlády k tomu, že se na žádost mohou účastnit jednání Spolkové rady a jejích výborů. Také zmiňuje povinnost

⁶⁹ MAURER, Hartmut. *Staatsrecht*. 4. Aufl. München: Beck, 2005, XXXIII, s. 517 a násl.

⁷⁰ ACHTERBERG, Norbert, Josef ISENSEE a Paul KIRCHHOF. *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. 2., durchgesehene Aufl. Heidelberg: Müller, 1998, XLIII, s. 506 a násl.

⁷¹ MAURER, Hartmut. *Staatsrecht*. 4. Aufl. München: Beck, 2005, XXXIII, s. 525 a násl.

Spolkové rady je vždy vyslyšet a v poslední větě naopak povinnost vlády informovat Spolkovou radu o své činnosti.⁷²

2.4.1 Pravomoci

S ohledem na pravomoci je možné říci, že Spolková rada jako federativní orgán se podílí téměř na všech spolkových rozhodnutích, v každé oblasti ovšem rozdílnou vahou. „*Posuzujeme-li oblasti, ve kterých Spolková rada spolupůsobí funkčně, tak se vztahují na:*

- zákonodárství a změnu ústavy,*
- vládní a správní,*
- soudní pravomoci,*
- nouzový stav.*

Posuzujeme-li dle jejich druhu, v tom případě může Spolková rada využít těchto pravomocí:

- vyjadřovací,*
- iniciační a návrhové,*
- námitky,*
- souhlas,*
- soudní,*
- volební do orgánů, grémií a osob,*
- modelovací v rámci nouzového stavu“.*⁷³

Spoluúčast na **zákonodárství a změně ústavy** můžeme dále rozdělit na základě druhu předpisu, a to na ústavu měnící zákonodárství, zákonodárství a nařízení. Ústavu měnící zákony potřebují ke svému přijetí, kromě dvouřetinové většiny hlasů členů Spolkového sněmu, souhlas také Spolkové rady, a to opět dvouřetinové většiny. Při tvorbě klasického jednoduchého zákona nemá Spolková rada žádné velké pravomoci, ale na druhou stranu není ze zákonodárského procesu úplně vynechána. U tvorby spolkových zákonů je Spolková rada ústavou nadána zákonodárnou iniciativou dle

⁷² ACHTERBERG, Norbert, Josef ISENSEE a Paul KIRCHHOF. *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. 2., durchgesehene Aufl. Heidelberg: Müller, 1998, XLIII, s. 513 a násl.

⁷³ STERN, Klaus. *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*. München: Beck, 1980, LXXXVI, 1544 s. ISBN 3-406-07018-3, s. 142.

článku 76 odst. 1 Základního zákona.⁷⁴

Může spolupůsobit třemi způsoby. Za prvé dle článku 76 odst. 2 Základního zákona vyjádřením se k návrhům vládních zákonů v prvním čtení. Za druhé dle článku 77 odst. 2 Základního zákona, když rozhodne o svolání společného výboru do tří týdnů od přijetí zákona, na jehož schůzi podá, nebo nepodá námitku k návrhu zákona. Ve třetí variantě se jedná o zákony, k jejichž přijetí je nutný souhlas Spolkové rady, jejich výčet udává Základní zákon v člancích 73 odst. 2 a 74 odst. 2. Zde po rozhodnutí Spolkového sněmu se svoláním i bez svolání společného výboru souhlasí nebo odmítne Spolkovým sněmem přijatý zákon.⁷⁵

Při výkonu pravomoci ve spolupůsobení Spolkové rady v oblasti vydávání nařízení dochází k přesahu do další oblasti spolupůsobení, konkrétně do oblasti spolupůsobení s vládou a správou. Článek 80 odst. 2 Základního zákona nám podává výčet oblastí, ve kterých je nutný souhlas Spolkové rady s vydávaným nařízením. Jedná se o oblasti pravidel používání a užívacích poplatků spolkové železnice, pošty a telekomunikace, pokud se jedná o zmocnění, které vychází ze zákona, k jehož přijetí je nutný souhlas Spolkové rady, nebo na základě zákona, který musí být proveden zeměmi, je-li uloženo spolkem, nebo je-li ve vlastní správě zemí. I správní nařízení potřebují souhlas Spolkové rady a to v případě, že jsou prováděna zeměmi dle článků 84 a 85 Základního zákona.⁷⁶

Do spolupůsobení s **vládou a správou** dále spadá dohled Spolkové rady na spolkové donucení. Jedná se například o povolání Spolkové rady vládou, nebo zemí k rozhodnutí, zda v příslušném případě došlo k porušení spolkového práva. Spolková rada se prostřednictvím své účasti na zákonodárství zapojuje i do zahraniční politiky, konkrétně schvalováním mezinárodních smluv, kterými se upravují vztahy mezi orgány spolku nebo se týkají předmětu zákonodárství dle článku 59 odst. 2 Základního zákona. Dle článku 115a odst. 1 Základního zákona je nutný souhlas Spolkové rady k tomu, aby Spolkový sněm mohl vyhlásit stav obrany státu. Ve vztahu k vládě má stejně jako Spolkový sněm k dispozici nástroje kontroly vlády, a to právo na informace, interpelace, kontrolu státního rozpočtu.

⁷⁴ BADURA, Peter. *Staatsrecht: systematische Erläuterung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland*. 3., neubearbeitete Aufl. München: Beck, 2003, LI, 929 s. ISBN 3-406-51445-6, s. 495 a násl.

⁷⁵ STERN, Klaus. *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*. München: Beck, 1980, LXXXVI, 1544 s. ISBN 3-406-07018-3, s. 142 a násl.

⁷⁶ ACHTERBERG, Norbert, Josef ISENSEE a Paul KIRCHHOF. *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. 2., durchgesehene Aufl. Heidelberg: Müller, 1998, XLIII, s. 496.

Spolková rada má ve vztahu k vládě právo na zakročení, jedná se o spolupůsobení Spolkové rady v **nouzovém stavu**. Právo na zakročení využívá, když je vyhlášen nouzový stav a to tak, že například požaduje zrušení policejních opatření vlády vůči zemím v případě nouzového stavu vyhlášeného z důvodu přírodní katastrofy, nebo revoluce.⁷⁷

Spolupůsobení v **soudních pravomocích** probíhá prostřednictvím její spoluúčasti na zákonodárství, z důvodu vázanosti soudců zákonem při výkonu své činnosti. Rozsah spolupůsobení v soudních pravomocích je vymezen rozsahem spolupůsobení Spolkové rady na zákonodárství, tedy Spolková rada spolupůsobí na soudních pravomocích jen v těch věcech upravených zákonem, na jehož vydání se podílela.

Nutné je zmínit kreační funkci Spolkové rady. Jak je již výše zmíněno u Spolkového sněmu, který obsazuje polovinu míst ve Spolkovém shromáždění, podílí se i Spolková rada na volbě prezidenta právě tím, že obsazuje druhou polovinu míst. Dalším výkonem kreační funkce je volba poloviny soudců Spolkového ústavního soudu (článek 94. odst. 1 Základního zákona), která na rozdíl od volby v Spolkovém sněmu probíhá v plénu (§7 Zákona o Spolkovém ústavním soudu). Volbu poloviny soudců Spolkového ústavního soudu můžeme označit za jediný pravý výkon kreační funkce Spolkové rady.⁷⁸

2.5 Spolkový prezident

Spolkový prezident je volen na 5 let kolegiem volitelů skládajícího se z poloviny ze členů Spolkového sněmu a z druhé poloviny členů Spolkové rady, možnost povolání jiných státních činitelů je možné, ale v praxi nijak zvlášť nevyužívané. K jeho zvolení je nutná většina hlasů. Funkční období spolkového prezidenta začíná koncem funkčního období jeho předchůdce. Při nástupu do funkce skládá prezidentský slib před členy Spolkového sněmu a Spolkové rady. Složení slibu je povinné, nesložení slibu je protiústavní, ale automaticky nezakládá překážku k výkonu funkce.⁷⁹

Neslučitelnost výkonu funkce spolkového prezidenta s výkonem jiných funkcí je

⁷⁷ ACHTERBERG, Norbert, Josef ISENSEE a Paul KIRCHHOF. *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. 2., durchgesehene Aufl. Heidelberg: Müller, 1998, XLIII, s. 496 a násl.

⁷⁸ MAURER, Hartmut. *Staatsrecht*. 4. Aufl. München: Beck, 2005, XXXIII, s. 531.

⁷⁹ ACHTERBERG, Norbert, Josef ISENSEE a Paul KIRCHHOF. *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. 2., durchgesehene Aufl. Heidelberg: Müller, 1998, XLIII, 902 s. ISBN 3-8114-3399-7 s. 530 a násl.

v Základním zákoně upravena v článku 55. odst. 1 stanoví, že prezident nesmí být členem vlády, zákonodárného orgánu spolku nebo země. Odst. 2 zakazuje spolkovému prezidentu výkon jiného placeného úřadu, živnosti nebo povolání a členství ve vedení nebo dozorčí radě na zisk se orientující společnosti.

Základní zákon rozeznává na základě trvalosti dvě možnosti vedoucí k zastoupení spolkového prezidenta, a to překážku (přechodná, krátkodobá) a předčasné opuštění funkce (konečná). Důvody vedoucí k předčasnému opuštění funkce jsou smrt, odstoupení, ztráta funkce nebo předpokladů volitelnosti. Naproti tomu důvody překážky nejsou lehce vypočitatelné. Základní zákon se k překážce výkonu funkce vyjadřuje v článku 57 tak, že se jedná o případy, kdy spolkový prezident své pravomoci nemůže, nesmí, nechce vykonávat a tento stav není trvalý. Jedná se například nemoc, zahraniční pobyt.⁸⁰

Výkon funkce spolkového prezidenta ve výše zmiňovaných případech zastupuje prezident Spolkové rady. Nenáleží mu osobnostní práva spolkového prezidenta a podepisuje se jako zástupce spolkového prezidenta. Náleží mu nejen všechny prezidentské pravomoci, ale i jeho povinnosti. Může být stejně jako spolkový prezident žalován dle článku 61 Základního zákona. Žalovat ho před ústavním soudem může Spolkový sněm nebo Spolková rada kvůli záměrnému porušení Základního zákona, nebo jiného spolkového zákona.⁸¹

Návrh podání žaloby musí podpořit alespoň jedna čtvrtina členů Spolkového sněmu, nebo Spolkové rady a musí o tom být rozhodnuto dvoutřetinovou většinou členů Spolkového sněmu nebo Spolkové rady. Žalobu zastupuje pověřenec žalujícího orgánu. Pokud je spolkový prezident ústavním soudem shledán vinným, přestává být prezidentem. Prozatímním nařízením po podání žaloby může být rozhodnuto, že není schopný vykonávat svou funkci.

2.5.1 Pravomoci

Spolkový prezident je v SRN pojat jako tzv. oslabený prezident, přičemž toto oslabení by mělo sloužit jako pojistka proti opakování se situace z období národního socializmu. Dle článku 58 Základního zákona podléhají jeho pravomoci ve formě

⁸⁰ MAURER, Hartmut. *Staatsrecht*. 4. Aufl. München: Beck, 2005, XXXIII, s. 504 a násl.

⁸¹ BADURA, Peter. *Staatsrecht: systematische Erläuterung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland*. 3., neubearbeitete Aufl. München: Beck, 2003, LI, 929 s. ISBN 3-406-51445-6, s. 501.

nařízení a rezolucí kontrasignací spolkového kancléře, nebo příslušného spolkového ministra. Kontrasignací přejímá za tyto akty odpovědnost kontrasignující osoba, odpovědností je myšlena odpovědnost vůči parlamentu. Pojem nařízení a rezoluce pokrývá všechny právně podstatné a politicky významné pravomoci prezidenta.⁸²

Pravomoci nepodléhající kontrasignaci jsou jmenování a propuštění kancléře, nebo ministra, rozpuštění Spolkového sněmu dle článku 63 Základního zákona a na žádost spolkového prezidenta, vůči spolkovému kancléři, či spolkovému ministrovi, pokračování ve výkonu funkce do jmenování nástupce. Z podstaty věci nepodléhá kontrasignaci návrh kandidáta do volby spolkového kancléře a návrh spolkového prezidenta v řízení rozporu mezi orgány dle článku 63 odst. 1 Základního zákona.⁸³

Mezi pravomoci bez kontrasignace ještě patří ústavní kontrola zákonů, udělení milosti, udílení medailí, zastupování státu v zahraničí, jmenování. **Ústavní kontrolu zákonů** můžeme rozdělit na dvě části, a to na formální a materiální přezkum. O právo formálního přezkumu se jedná, když prezident před vyhotovením zákona zkoumá, zda byl dodržen ústavou určený způsob přijetí zákona. O práva materiálního přezkumu se jedná, když spolkový prezident zkoumá na jím vyhotoveném zákonu celkovou ústavní konformitu, obzvláště zda se obsah shoduje s požadavky základního zákona.

Udělení milosti patří mezi tradiční pravomoci hlavy státu. Jedná se o možnost v případě jednotlivce celkově nebo částečně odpustit, přeměnit již pravomocně uložené sankce nebo jejich výkon pozastavit. Spolkový prezident tuto pravomoc vykonává pouze v trestním právu na federativní úrovni. To znamená, že je oprávněn udělit milost pouze v případě, že v první instanci bylo rozhodnuto při výkonu soudní pravomoci spolku (§452 trestního procesního řádu). Toto je nyní možné jen v případě odsouzení vrchními zemskými soudy z důvodu spáchání přestupku proti národní bezpečnosti.⁸⁴ Článek 96 odst. 5 Základního zákona stanoví, že v případě trestných činů v oblastech v něm vyjmenovaných je možné prostřednictvím zákona, který musí být odsouhlasen Spolkovou radou, aby soudní pravomoc spolku vykonávaly zemské soudy.

Zastupování státu v zahraničí je výslovně přiřazeno spolkovému prezidentu článkem 59 odst. 1 Základního zákona. Jedná se ale spíše jen zastupování

⁸² MAURER, Hartmut. *Staatsrecht*. 4. Aufl. München: Beck, 2005, XXXIII, s. 506 a násl.

⁸³ BADURA, Peter. *Staatsrecht: systematische Erläuterung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland*. 3., neubearbeitete Aufl. München: Beck, 2003, LI, 929 s. ISBN 3-406-51445-6, s. 505.

⁸⁴ ACHTERBERG, Norbert, Josef ISENSEE a Paul KIRCHHOF. *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. 2., durchgesehene Aufl. Heidelberg: Müller, 1998, XLIII, s. 545 a násl.

v dekorativním smyslu. Je mu sice přiznána pravomoc uzavírat mezinárodní smlouvy, ale toto bylo v praxi omezeno jen na ratifikaci a vydávání zplnomocnění pro vyjednavatele. Dále akredituje a přijímá vyslance. Na poli zahraniční politiky se více pohybuje spolkový kancléř a spolkový ministr zahraniční, například spolkový kancléř určuje směřování zahraniční politiky.

2.6 Spolkový kancléř

Spolkový kancléř je volený Spolkovým sněmem v prvním kole na návrh spolkového prezidenta (článek 63 Základního zákona). V druhé a třetí volbě by mohl Spolkový sněm zvolit i kandidáta navrženého čtvrtinou členů Spolkového sněmu, přičemž ve třetí volbě by k zvolení stačila i relativní většina. Zvolen je ten kandidát, který získá většinu hlasů členů Spolkového sněmu. Všichni němečtí spolkoví kancléři s výjimkou Helmuta Kohla 1982 byli zvoleni v první volbě.⁸⁵

Po zvolení je jmenován spolkovým prezidentem. Spolkový kancléř určuje politické směrnice a je za ně zodpovědný (článek 65 Základního zákona). Spolkový kancléř rozhoduje o počtu ministrů, rozsahu jejich příslušnosti, přičemž po každých volbách může dojít ke změně. Dle článku 64 odst. 1 Základního zákona navrhuje spolkový kancléř spolkovému prezidentu spolkové ministry ke jmenování nebo propuštění. Mezi jeho pravomoci nepatří na základě článku 80 odst. 1 Základního zákona vydávání nařízení.⁸⁶

Spolkový kancléř disponuje značnými organizačními pravomocemi. Rozhoduje například o tom, které oblasti činností zůstanou zachovány a jak jsou, vůči jiným, ohraničeny. Organizační moc spolkového kancléře v pohledu na tvorbu vlády je součástí práva tvorby kabinetu dle článku 64 odst. 1 Základního zákona. Určitá omezení těchto pravomocí jsou stanovena přímo v ústavě, tedy hlavně v případě oblastí činnosti předvídaných ústavou, jako například spolkové ministerstvo financí v článku 112 a 114 odst. 1 Základního zákona nebo rozpočtové právo parlamentu, které musí odsouhlasit nutné prostředky pro oblasti činnosti vlády dle článku 110 odst. 2 Základního zákona.⁸⁷

Spolkový kancléř je hlavou exekutivy a je povinen jmenovat jednoho

⁸⁵ ISMAYR, Wolfgang. *Die politischen Systeme Westeuropas*. 4., aktualisierte und überarb. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2009, s. 456.

⁸⁶ MAURER, Hartmut. *Staatsrecht*. 4. Aufl. München: Beck, 2005, XXXIII, s. 495 a násl.

⁸⁷ BADURA, Peter. *Staatsrecht: systematische Erläuterung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland*. 3., neubearbeitete Aufl. München: Beck, 2003, LI, s. 514.

spolkového ministra jako svého zástupce. Základní zákon neupravuje situace, kdy dojde k aplikaci institutu zastoupení, úpravu obsahuje jednací řád spolkové vlády. Ten v §8 rozlišuje mezi tzv. všeobecnými překážkami a částečnými překážkami. Můžeme rozlišovat dva případy zastoupení, tzv. celkové a částečné zastoupení.

Celkové zastoupení je, když spolkový kancléř není schopný vykonávat svůj úřad a ani rozhodnout o částečném zastoupení. Případy nástupu celkového zastoupení jsou nemoc, zajištění, nebo nepřítomnost bez dbání na výkon svého úřadu, mezi tyto případy se nezařadí smrt, odstoupení a jiné důvody k odstoupení.

O aplikaci **částečného zastoupení** rozhoduje spolkový kancléř sám. Aplikuje se v případě nepřítomnosti v sídle spolkové vlády pro vyvstanuvší úkoly, jejichž výkon je možný pouze na místě. V případě všeobecné překážky automaticky samo od sebe nastoupí celkové zastoupení, bez nutnosti rozhodnutí spolkového kancléře. Zástupce v případě zastoupení přebírá všechny pravomoci spolkového kancléře, a během této doby je odpovědný parlamentu.⁸⁸

Vůdčí pozici spolkového kancléře ještě zesílil Základní zákon, který mu kromě výše uvedených pravomocí přidělil ještě další. Jen on může položit otázku důvěry (článek 68 Základního zákona). Pouze proti němu je přípustné konstruktivní vyslovení nedůvěry (článek 67 Základního zákona). S koncem kancléře v úřadu končí také úřad spolkového ministra (článek 69 odst. 2 Základního zákona), toto je následkem jejich vazby na úřad kancléře. Sem patří případy jako konec volebního období, odstoupení spolkového kancléře, smrt spolkového kancléře a ztráta schopnosti vykonávat kancléřskou funkci. Na něj přejde v případě vyhlášení nouzového stavu velení armády (článek 115 Základního zákona). Jeho kontrasignace může nahradit kontrasignaci každého spolkového ministra (článek 58 odst. 1 Základního zákona). Z vlády může jako jediný požadovat svolání Spolkového sněmu a společného výboru (článek 39 odst. 3 Základního zákona).

Jako pomocná ruka spolkového kancléře slouží kancléřský úřad, který připravuje a vykonává úkoly a pravomoci spolkového kancléře. V základním zákoně sice nezmíněn, ale zato se o něm zmiňuje jednací řád spolkové vlády v §7 odst. 1. Kancléřský úřad sice spadá pod kancléře, ale je veden šéfem kancléřského úřadu, jehož postavení by se dalo zařadit na úroveň státního sekretáře nebo spolkového ministra. Šéf

⁸⁸ STERN, Klaus. *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*. München: Beck, 1980, LXXXVI, s. 282

kancléřského úřadu současně vykonává i činnost státního sekretáře spolkové vlády. Na základě podrobných instrukcí připravuje kancléřský úřad zasedání spolkové vlády. Mimo šéfa kancléřského řádu může kancléř povolát i jiné státní sekretáře nebo parlamentní sekretáře. Spolkovému kancléři jsou podřízeny, jako samostatné služebny, tiskový a informační úřad řízený mluvčím spolkové vlády v postavení státního sekretáře a spolková zpravodajská služba.⁸⁹

2.7 Spolková vláda

Spolková vláda se skládá ze spolkového kancléře a spolkových ministrů (článek 62 Základního zákona). Její vznik můžeme označit za dvoustupňový proces, neboť nejdříve musí být Spolkovým sněmem zvolen spolkový kancléř dle článku 63 Základního zákona, který po svém zvolení sestavuje spolkovou vládu dle článku 64 Základního zákona. Při výkonu jmenovacího práva kancléře se již předpokládá, že bylo rozhodnuto o rezortní organizaci, zejména tedy o počtu a ohraničení rezortů. V §2 odst. 3 BMinG je stanoveno, že jmenovací list spolkových ministrů obsahuje, který rezort přebírá.⁹⁰

Spolková vláda stojí v čele moci výkonné. V článku 65 Základního zákona jsou obsaženy kancléřský, resortní a vládní princip. Tedy část pravomocí vykonává spolkový kancléř, část spolkový ministr a část vláda. Můžeme tedy říci, že vrcholná pozice moci výkonné nepřísluší přímo spolkové vládě, ale vždy tomu, kdo je odpovědný za jednotlivé úkoly moci výkonné.⁹¹

Spolkové vládě přísluší vedení státu, tomu odpovídající úkol určit politické cíle a sestavení a provedení vládního programu. Z jedné strany toto vymezení vypadá velmi úzce a z druhé strany naopak široce. Úzce z důvodu, že ne veškerá činnost je zaměřena na vůdčí politické činnosti, ale také je administrativního rázu, jako například u provedení spolkového zákona dle článku 83 a násl. Základního zákona. Široce proto, že ne všechny vůdčí úlohy ve státě přísluší výlučně spolkové vládě jako kolegiu nebo jako instituci.⁹²

Spolková vláda je kolegiální orgán, který rozhoduje na společné schůzi

⁸⁹ BADURA, Peter. *Staatsrecht: systematische Erläuterung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland*. 3., neubearbeitete Aufl. München: Beck, 2003, LI, s. 511.

⁹⁰ Schröder, Meinhard. Bildung, Bestand und parlamentarische Verantwortung in ACHTERBERG, Norbert, Josef ISENSEE a Paul KIRCHHOF. *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. 2., durchgesehene Aufl. Heidelberg: Müller, 1998, XLIII, s. 613

⁹¹ STERN, Klaus. *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*. München: Beck, 1980, LXXXVI, s. 276.

⁹² Schröder, Meinhard. Aufgaben der Bundesregierung in ACHTERBERG, Norbert, Josef ISENSEE a Paul KIRCHHOF. *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. 2., durchgesehene Aufl. Heidelberg: Müller, 1998, XLIII, s. 487 a násl.

většinově. Z důvodu existence kancléřského, rezortního a vládního systému došlo i k rozdělení pravomocí. Pravomoci spolkové vlády jako kolektivního orgánu jsou rozčleněny do následujících oblastí: spolupráce na tvorbě právních předpisů (např. článek 76 odst. 1 Základního zákona); práva dozoru a zásahu (např. článek 37 Základního zákona); státní rozpočet (např. článek 110 odst. 3 Základního zákona); příslušnost v oblasti zahraniční politiky (např. článek 26 Základního zákona); nouzový stav (např. článek 35 odst. 3 Základního zákona); funkci doplňující informační a výkladová práva (např. článek 43 odst. 2 Základního zákona); rozhodnutí názorových neshod mezi ministry, vydání jednacímho řádu vlády odsouhlaseného prezidentem (článek 65 Základního zákona) a funkci doplňující organizační moc v hranicích tomu odpovídajícím pravomocem kancléře a rezortu.

Vláda je tvořena spolkovými ministry, kteří se podílí na pravomocech vlády. Přísluší jim právo přístupu a slova ve Spolkovém sněmu, Spolkové radě a Spolkovém shromáždění. Pokud je jim přiřazen rezort, náleží jim také pravomoc vedení rezortu, která je omezena organizační mocí a politickými směrnicemi kancléře. Rozsah této pravomoci není pořádně vymezen v Základním zákoně a, ani v jednacím řádu vlády. Můžeme sem ale zařadit pravomoc organizace rezortu; formulaci rezortní politiky; instrukční, samostatná rozhodnutí a kontrolní práva.

Někteří spolkoví ministři jsou v Základním zákoně zvlášť zmiňováni a jsou obdařeni mimořádnými právy, například spolkový ministr zvolený jako zástupce kancléře, spolkový ministr financí, spravedlnosti. Nejvíce se toto projevuje u spolkového ministra financí, který je odpovědný za zajištění rovnováhy státního rozpočtu a tedy dle článku 114 odst. 1 Základního zákona musí před Spolkovým sněmem a Spolkovou radou skládat účty, jak o všech příjmech a výdajích, tak majetku a dlužích, v průběhu dalšího rozpočtového roku.

Spolková vláda je odpovědná parlamentu, konkrétněji Spolkovému sněmu. Odpovědnost vlády parlamentu končí právně upraveným odstoupením, pouze pokud dojde ke konstruktivnímu vyslovení nedůvěry kancléři dle článku 67 Základního zákona. Můžeme ale v poslední době upozorovat jev, že uplatněním parlamentní odpovědnosti v případě skutečného nebo domnělého pochybení či selhání členů vlády vedlo k jejich odstoupení z úřadu.⁹³

⁹³ STERN, Klaus. *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*. München: Beck, 1980, LXXXVI, s. 318.

V čele spolkového ministerstva stojí spolkový ministr jako šéf rezortu s ministerskou kanceláří a osobním referentem. Spolkové ministerstvo se dále dělí na oddělení a ty dále na pododdělení, ty se zase dělí na referáty. V čele oddělení stojící osoba je zpravidla ředitel ministerstva, v čele pododdělení je to zpravidla vedoucí spolkového ministerstva a v čele referátů je to zpravidla rada ministerstva. V případě, kdy spolkový ministr z důvodu překážky nevykonává své pravomoci, přejdou na státního sekretáře nebo pokud byly převedeny do působnosti parlamentního sekretáře.

Členům spolkové vlády může být přidělen parlamentní sekretář, ale pouze v případě, že jsou zároveň i členy Spolkového sněmu. Státní sekretáři podporují člena vlády, kterému byli přiděleni, při plnění jeho vládních úkolů. Spolkový kancléř navrhne spolkovému prezidentu jmenování parlamentního sekretáře pro určitého spolkového ministra. Na návrh spolkového kancléře se souhlasem příslušného spolkového ministra může spolkový prezident na dobu trvání jeho funkce nebo pro vyřešení určitého úkolu právo používat titulu státní ministr. Spolkový ministr určí, jakými úkoly se bude parlamentní sekretář zabývat (§14a jednacího řádu spolkové vlády). Postavení parlamentních sekretářů upravuje zákon o právním postavení parlamentních sekretářů z 24 července 1974.⁹⁴

3. Rakousko

3.1 Historický úvod

Z důvodu lepšího pochopení dnešní formy vlády Rakouska je nutné zaměřit se i na historický vývoj, který k tomuto stavu vedl. Jádrem rakouské ústavní úpravy je Ústava z roku 1920, což z Rakouska činí jeden ze států, jejichž ústava má velmi dlouhou historii. Rakousko nemá samostatnou ústavu, jako je tomu například v Německu nebo ve Francii. Namísto toho je ústavní pořádek tvořen řadou ústavních zákonů, které přibývaly postupně. A právě z tohoto důvodu, ale nejen z něj, je studium historického vývoje Rakouska důležité, protože nám to umožní nahlédnout jak a jako reakce na co, tyto ústavní zákony vznikaly.

⁹⁴ BADURA, Peter. *Staatsrecht: systematische Erläuterung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland*. 3., neubearbeitete Aufl. München: Beck, 2003, LI, 929 s. ISBN 3-406-51445-6, s. 516.

3.1.1 Republika Německé Rakousko

Z důvodu hrozícího rozpadu oznámil císař Karel manifestem z 16 října 1918 přeměnu Rakouska na spolkovou zemi, v které každý národní kmen na svém území vytvoří svůj vlastní stát. Představa na základě manifestu byla, že se Rakousko bude dělit na čtyři státy - německo-rakouský, český, jihoslovanský a rusínský stát. Snaha zachránit rozpadající se říši přišla pozdě. Neněmecké státy již započaly práce na svých vlastních ústavách. Ve smyslu manifestu se 28. října 1918 sešli němečtí poslanci Říšské rady ve Vídni, konkrétně v budově Dolního Rakouska v ulici Herrengasse, k valnému shromáždění. Poslanci se konstruovali jako provizorní Národní shromáždění pro Německorakousko. Ze svého středu zvolili realizační výbor, jehož úkolem bylo vypracování návrhu německorakouské ústavy.⁹⁵

Na základě návrhů realizačního výboru bylo na druhé schůzi valného shromáždění odsouhlaseno rozhodnutí o základním zřízení státní moci. Ze svého středu pak zvolilo orgány státní moci, například vládní moc vykonával vládní a realizační výbor. Dalším manifestem z listopadu 1918 se císař Karel vzdal vládních pravomocí. Zákon z 12. listopadu 1918 o formě státu a vlády proklamoval republikánskou formu a nově vzniklou republiku označil za součást Německé republiky a to v očekávání budoucího připojení k Německu.⁹⁶

Ústava Německorakouské republiky nebyla jediný dokument, ale tvořilo jí několik rozhodnutí a zákonů. Mezi ně můžeme zařadit rozhodnutí o základním zřízení státní moci a zákon o formě státu a vlády. Zákonodárnou moc vykonávalo Národní shromáždění, výkonnou Státní rada, kolegium, jehož členové byli voleni z Národního shromáždění. Správu vykonávali Státní radou ustanovení pověřenci, státní sekretáři, kteří celistvě tvořili státní vládu.

Národní shromáždění vydalo několik právních předpisů, z nichž byl nejdůležitější volební řád pro ústavodárné Národní shromáždění, který zaváděl aktivní a pasivní volební právo žen. Na základě tohoto volebního řádu bylo zvoleno ústavodárné Národní shromáždění, které mělo za úkol vytvořit novou, trvalou ústavu. Zákonem z března 1919 se prohlásilo za nejvyšší orgán národa, který vykonává pravomoci

⁹⁵ ADAMOVIČ, Ludwig, Bernd-Christian FUNK a Gerhart HOLZINGER. *Österreichisches Staatsrecht*. Wien: Springer, 1997, XX, s.72 a násl.

⁹⁶ BRAUNEDER, Wilhelm. *Österreichische Verfassungsgeschichte*. 9., durchgesehene Aufl. Wien: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 2003, s. 192 a násl.

Národního shromáždění. Zákonem ze stejného dne byla zrušena Státní rada a úřad státního notáře, jejichž pravomoci převzala z řad ústavodárného Národního shromáždění volená státní vláda. Pravomoci náležející prezidentu převzal prezident ústavodárného Národního shromáždění, který zároveň vykonával funkci hlavy státu.

Ústavodárné Národní shromáždění vydalo několik zákonů, ale pouze dva z nich byly později recipovány jako ústavní, zákon týkající se vyhoštění a převzetí majetku rodu Habsburg-Lothringen a zákon o zrušení šlechtického stavu. Cestu pro novou ústavu otevřel rakouský podpis Státní smlouvy ze Saint-Germain, která ukončila naděje na připojení k Německu a Rakouskou republiku označovala za nástupce Rakouska-Uherska. Již před vyhlášením této smlouvy muselo uznat v ní určené hranice republiky a změnit název na Rakousko.

Ústavodárné Národní shromáždění se začalo věnovat úkolu vypracovat novou ústavu. Měla k dispozici návrhy tří největších stran, dva od křesťanskosocialistické strany, jeden od velkoněmecké strany a jeden od sociálnědemokratické strany. Konečný návrh v menším nebo větším rozsahu bral v úvahu jemu předcházející návrhy. Názor zemí byl vyjádřen na zemské konferenci.⁹⁷

3.1.2 Rakouská republika

Práce na nové ústavě probíhaly v roce 1920. Na vypracování nové ústavy se nejdříve podílela státní kancelář, státním sekretářem pro ústavní otázky byl Michael Mayr, ve spolupráci s profesorem Hansem Kelsenem. Problematickou ústavní otázkou byl vztah mezi spolkem a zeměmi, představy se pohybovaly od uvolněného spolku států až k jednotnému centralizovanému státu. Neshody přitom nebyly jen mezi zeměmi a vládou, ale i mezi stranami. O kompromis mezi stranami se snažily dvě zemské konference, jedna v Salzburgu v únoru a druhá v Linzu v dubnu.⁹⁸

Od července 1920 začaly diskuze v sedmičlenném podvýboru ústavního výboru ústavodárného Národního shromáždění. Předsedou podvýboru byl Dr. Otto Bauer, jeho zástupcem Dr. Ignaz Seipel a Hans Kelsen byl přizván jako expert. Zde vypracovaný kompromis byl přijat jako zákon z 1. října 1920, kterým byla zřízena Rakouská

⁹⁷ ADAMOVIČ, Ludwig, Bernd-Christian FUNK a Gerhart HOLZINGER. *Österreichisches Staatsrecht*. Wien: Springer, 1997, XX, s. 76 a násl.

⁹⁸ BRAUNEDER, Wilhelm. *Österreichische Verfassungsgeschichte*. 9., durchgesehene Aufl. Wien: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 2003, s. 211.

republika jako spolkový stát.⁹⁹

Ústava dále rozvíjela demokratický a parlamentní princip nejen pro spolek, ale i pro země. Zákonodárné orgány spolku a zemí byly voleny na základě všeobecného a přímého volebního práva. Tvořily nejvyšší orgány spolku a zemí a jejich vůli byly ostatní orgány podřazeny. Na základě principu spolkového státu došlo k rozdělení zákonodárných a výkonných pravomocí mezi spolek a státy, i když byly prozatím suspendovány a nejdříve se používala dělba pravomocí z ústavy z roku 1867.

Zákonodárnými orgány spolku byly Národní rada a Spolková rada, které se scházely k řešení obzvláště důležitých problémů na společné schůzi jako Spolkové shromáždění. Spolkový prezident byl volen Spolkovým shromážděním na čtyři roky. Spolková vláda, volena Národní radou, se skládala ze spolkového kancléře, vicekancléře a ostatních spolkových ministrů. Soudnictví bylo bezvýhradně vyhrazeno spolku.

Jelikož ústava neobsahovala uzavřenou úpravu základních práv, byla situace řešena za použití článku 149 BVG, tedy reciprocí příslušných starších rozhodnutí jako ústavních zákonů. Hlavně tedy Základní zákon státní z roku 1867 o všeobecných právech občanů, dále zákony z roku 1862 k ochraně osobní svobody a ochraně domovního svobody.¹⁰⁰

Jako garant ústavy a zákonitosti byl povolán správní soudní dvůr a ústavní soudní dvůr. Správní soudní dvůr se skládal ze jmenovaných profesionálních soudců, jmenování podléhalo z jedné poloviny souhlasu Národní rady a z druhé Spolkové rady. Členové ústavního soudního dvora byli z jedné poloviny jmenováni Národní radou a z druhé Spolkovou radou na doživotí.

První velká změna ústavy byla novelou z roku 1925, s kterou vstoupilo v platnost rozdělení pravomocí a současně také rozšíření pravomocí spolku. Dále došlo k odstranění dvoukolejnosti správy zemí zřízením jednotného úřadu zemské vlády. Rozšířeny byly i pravomoci účetního dvora a to tak, že pod jeho kontrolu spadalo i finanční počínání zemí. Došlo také ke změně dalších ustanovení ústavního zákona, hlavně v oblasti správního a ústavního soudnictví.¹⁰¹

Další velká změna přišla s novelou z roku 1929, která přinesla značné přetvoření

⁹⁹ ÖHLINGER, Theo. *Verfassungsrecht*. 5., überarbeitete Aufl. Wien: WUV-Universitätsverlag, 2003, s. 39 a násl.

¹⁰⁰ ADAMOVIČ, Ludwig, Bernd-Christian FUNK a Gerhart HOLZINGER. *Österreichisches Staatsrecht*. Wien: Springer, 1997, XX, s. 78.

¹⁰¹ ÖHLINGER, Theo. *Verfassungsrecht*. 5., überarbeitete Aufl. Wien: WUV-Universitätsverlag, 2003, s. 41.

dosavadního mocenského pořádku. Tato novela měla řešit vyvstalé problémy pramenící z neshod politických stran. V Rakousku nebyla instituce, která by mohla situaci vyřešit, jelikož parlament byl také jen zrcadlem politického rozložení sil a jejich nálady. Konflikty mezi stranami vyeskalovaly až do takové míry, že si strany začaly vytvářet vlastní ozbrojené milice. Situace vyústila až do takové míry, že došlo ke mezi uskupeními střetům, jejichž výsledkem bylo zapálení justičního paláce ve Vídni v roce 1927, desítky mrtvých a stovky zraněných.

Novela 1929 se zaměřila hlavně na přepracování rozdělení pravomocí se snahou vytvořit po boku Národní rady orgán s alespoň trochu ekvivalentním postavením, který by moc parlamentu omezil. Jako řešení byl zvolen jakýsi oslabený prezidentský systém, i když návrh na přeměnu na prezidentský systém byl odmítnut. Prezident byl volem přímo občany a jeho mandát tedy nepocházel od zákonodárných sborů, bohužel toto bylo na základě přechodného zákona nejdříve suspendováno. I v oblasti pravomocí byl prezident posílen, mezi jeho pravomoci po novele můžeme zařadit rozpuštění Národní rady, svolání a ukončení jejích schůzí, jmenování a propuštění vlády, je nejvyšším velitelem vojenských sil.

Novela dále přináší depolitizaci správního a ústavního soudnictví. Další rozšíření pravomocí účetního dvora, jehož obligatorní kontrole podléhají i obce s více než 20 000 obyvateli. Dále se v pomyslných vahách dělby moci mezi zeměmi a spolkem ručička v některých věcech přiklonila na stranu spolku, například úprava všeobecné bezpečnostní policie se přesunula z pravomocí zemí do pravomoci spolku. V návaznosti na novelu z roku 1929 byl znovu vyhlášen ústavní zákon, pod jménem Spolkový ústavní zákon ve znění z roku 1929 a toto označení mu zůstalo do konce roku 1994.¹⁰²

Snahy novely z roku 1929 o stabilizaci nevedly k dlouhodobému uklidnění situace. Volby do Národní rady 1930 vedly k vytvoření nestabilní parlamentní většiny. V důsledku rozložení sil bylo složité sestavit funkční vládu. Po dlouhé době získala většinu vláda kancléře Dollfuše, ale pouze o jeden hlas. Po pokračujících neshodách odstoupili všichni tři prezidenti Národní rady. Tato situace nebyla nikde upravena a tak situace využila vláda, která předchozí okolnosti označila za „sebezrušení“ Národní rady a jejím dalším schůzím zabránila pohrůžkou použití síly.

¹⁰² ÖHLINGER, Theo. *Verfassungsrecht*. 5., überarbeitete Aufl. Wien: WUV-Universitätsverlag, 2003, s. 41.

Následkem vládní vláda, za použití samostatných zákonů a ústavu měnících nařízení na základě válečně hospodářského zmocňovacího zákona z roku 1917. Z důvodu zabránění ústavní kontroly těchto nařízení byl jedním z nich zrušen ústavní soudní dvůr. Jedním z těchto nařízení byla vydána nová ústava, která měla vstoupit v platnost 30. dubna 1934. V ten samý den bylo nařízením vlády svoláno zasedání Národní rady, kde ovšem chyběli zástupci sociální demokracie, neboť dle dalšího nařízení jejich mandáty zanikly, aby ústavu schválilo a tak zajistilo návaznost na ústavní zákon z roku 1929. Jelikož se ale jedná o celkové přepracování ústavy, muselo to dle článku 44 ústavního zákona 1929 být předloženo k odsouhlasení lidu.

Ústava z roku 1934 stanovila, že tento stát již není Rakouská republika, ale od tohoto dne se jedná o Spolkový stát Rakousko s tím, že republika zůstala zachována jako státní forma. Rozdílem ale bylo, že už se nadále nejednalo o demokratický stát, ale o autoritní stát, tzv. stavovský stát. Orgány se již neobsazovaly ze spodu, tedy skrze volby, ale ze shora, tedy jmenováním výše postavenými orgány.¹⁰³

Na vrcholu moci tentokrát nestály zákonodárné orgány, ale nejvyšší orgány moci výkonné. Zákonodárné orgány, tedy Bundeshaus (Spolkový dům) a zemské sněmy (Landtage), se skládaly ze zástupců profesních komor a kulturních společenství. To nejdůležitější ze zákonodárství ale bylo v rukách exekutivy, ta mohla totiž vydávat zákony i ústavu měnící zákony bez spoluúčasti zákonodárných orgánů. Právomoci dříve příslušející správnímu a ústavnímu soudnímu dvoru vykonával spolkový soudní dvůr. Katalog základních lidských práv a svobod kopíroval Státní základní zákon z roku 1867.¹⁰⁴

V letech následujících byl Spolkový stát Rakousko hned pod dvojitým nátlakem, první byl čistě vnitřní, tvořený hnutím sociálních demokratů za účelem navrácení parlamentní demokracie. Druhý byl jak vnitřní, tak vnější, jednalo se o nátlak národního socialismu, který byl završen zavražděním kancléře kancléře Dollfuß. Dne 12. března 1938 započalo obsazování Rakouska Německem, neboť v tento den německé jednotky překročily rakouskou hranici.

O den později odsouhlasila nově sestavená vláda ústavní zákon o začlenění Rakouska do Německé říše. V tomto zákoně bylo také nařízeno provedení referenda o

¹⁰³ ADAMOVIČ, Ludwig, Bernd-Christian FUNK a Gerhart HOLZINGER. *Österreichisches Staatsrecht*. Wien: Springer, 1997, XX, s. 85.

¹⁰⁴ ADAMOVIČ, Ludwig, Bernd-Christian FUNK a Gerhart HOLZINGER. *Österreichisches Staatsrecht*. Wien: Springer, 1997, XX, s. 86.

tomto připojení. A v ten samý den byl německou Říšskou radou přijat zákon o znovusjednocení Rakouska s německou říší. Dle dnešního právního pojetí se jednalo o okupaci, která odstranila jen schopnost Rakouska jednat, neodstranila jeho právní subjektivitu.¹⁰⁵

3.1.3 Znovunastolení Rakouska

Stejně jako v roce 1918, tak i v roce 1945 to byly opět strany, které se postaraly o vybudování nového státu. Tři nově zformované strany ÖVP (Rakouská lidová stran), SPÖ (Sociálnědemokratická strana Rakouska) a KPÖ (Komunistická stran Rakouska) proklamovaly 27. dubna 1945 deklaraci nezávislosti, která nucené připojení k německé říši označila za neplatné s odvoláním na Moskevskou deklaraci, která vyjadřovala cíl spojenců osvobodit Rakousko, oznámila znovunastolení Rakouské republiky v duchu ústavy z roku 1920.

Již 1. května 1945 vydala provizorní vláda zákon o převzetí ústavy, ve kterém se zabývala znovunastolením ústavního pořádku, který existoval do roku 1933. Nebylo ale možné učinit takto najednou a tak znovunastolení probíhalo postupně a z tohoto důvodu byla ve stejný den vydána provizorní ústava, která vytvořila ústavní provizorium, které mělo nahrazovat ještě nepoužitelnou ústavu z roku 1920 a mělo přestat platit šest měsíců po prvním zasedání nově lidem zvolené Národní rady.

Nově zvolená Národní rada se poprvé sešla 19. prosince 1945, v tento den také skončilo převzetí ústavy. Současné právní pojetí vychází z toho, že ústava z roku 1920 byla od tohoto dne aplikovatelná a vstoupila v platnost, z tohoto důvodu tento den končila i platnost přechodné ústavy.¹⁰⁶

Důležitým bylo uzavření vídeňské státní smlouvy z 15. května 1955, kterým Rakousko znovu získalo svou suverenitu. Signatáři této smlouvy byly kromě Rakouska, Spojené státy americké, Velká Británie, Francie a Sovětský svaz. Do uzavření této smlouvy byla rakouská suverenita omezena dvěma kontrolními dohodami. Například dle druhé kontrolní dohody byly jednoduché zákony přijaty pouze v případě, že do 30 dnů nenásledovala jednomyslná námitka rady spojenců a ústavní zákony podléhaly

¹⁰⁵ ÖHLINGER, Theo. *Verfassungsrecht*. 5., überarbeitete Aufl. Wien: WUV-Universitätsverlag, 2003, s. 42.

¹⁰⁶ ADAMOVIČ, Ludwig, Bernd-Christian FUNK a Gerhart HOLZINGER. *Österreichisches Staatsrecht*. Wien: Springer, 1997, XX, s. 91.

jednotnému souhlasu rady spojenců.¹⁰⁷

Ve stejném roce byl vydán spolkový ústavní zákon o neutralitě Rakouska. V něm vyhláší svou věčnou neutralitu, přijatou z vlastní vůle za účelem nedotknutelnosti svého území. Dále se zavazuje k tomu, že svou neutralitu bude bránit až do posledního dechu, nevstoupí v budoucnu do žádného vojenského společenství a nepřipustí zřízení vojenských podpůrných bodů cizích států na svém území. „*Spolupráce na opatřeních Spojených národů dle VII. kapitoly Charty spojených národů při ohrožení, nebo porušení míru a při útočných jednáních je neutrálně konformní*“¹⁰⁸. Rakousko notifikovalo každý stát, se kterým mělo diplomatické styky o přijetí zákona o neutralitě, aby se status Rakouska jako věčně nezávislého státu stal mezinárodně závazným.

3.1.4 Vývoj do dnešní doby

Vývoj do dnešní doby je charakterizován celou řadou změn, doplnění za účelem systematického vývoje spolkového ústavního práva. Významné bylo přistoupení Rakouska roku 1958 k Evropské konvenci lidských práv z roku 1950, která obsahuje katalog lidských práv. Konvence i její další protokoly byly převzaty do formálního spolkového ústavního práva. Mezi významné novely můžeme zařadit ústavní novelu školství z roku 1962, která řešila otázku příslušnosti v otázce školství mezi spolkem a zeměmi.

Dále mezi významné novely můžeme zařadit ústavní novelu z roku 1974, která zesilovala postavení zemí a zdůrazňovala kooperativní federalismus. Vedla ke zlepšení kompetenční vybavenosti zemí, k rozvoji instrumentu smluv ve spolkovém státě a k revalvací práv zemí v oblasti přímé správy spolku. Také ústavní novelu z roku 1975, která upravovalo soudnictví a rozšiřovala příslušnost správního a ústavního soudního dvora. Mezi nejpodstatnější změny této novely patří zavedení možnosti návrhu jednotlivce ke kontrole nařízení nebo zákona.¹⁰⁹

Dalšími významnými změnami jsou novela z roku 1975 upravující přístup Rakouska ke komplexní národní obraně, ústavně zakotvující povinnou vojenskou

¹⁰⁷ ÖHLINGER, Theo. *Verfassungsrecht*. 5., überarbeitete Aufl. Wien: WUV-Universitätsverlag, 2003, s. 43.

¹⁰⁸ ADAMOVIČ, Ludwig, Bernd-Christian FUNK a Gerhart HOLZINGER. *Österreichisches Staatsrecht*. Wien: Springer, 1997, XX, s. 100.

¹⁰⁹ ADAMOVIČ, Ludwig, Bernd-Christian FUNK a Gerhart HOLZINGER. *Österreichisches Staatsrecht*. Wien: Springer, 1997, XX, s. 107.

službu. Kontrolní pravomoc účetního dvora rozvíjí a precizněji ohraničuje ústavní novela z roku 1977. Volksanwaltschaft zavedena na zkoušku roku 1977 a plně zavedena v roce 1981. Ústavní novela z roku 1986 upravuje reformu státního rozpočtu a při této příležitosti dochází ke kodifikaci práva státního rozpočtu spolkovým zákonem o státním rozpočtu. Posílení přímé demokracie a úpravu příslušnosti mezi spolkem a zeměmi přinesla ústavní novela z roku 1988. Ústavní novela z roku 1992 obsahovala reformu volebního práva do Národní rady, například rozšíření volebních oblastí, zavedení celospolkového proporčního vyrovnání, rozdělení mandátu do volebních oblastí s ohledem na Rakušany žijící v zahraničí. Dále pak zákony jako např. zákon o stranách (1975), zákon o etnických skupinách (1976), zákon na ochranu dat (1978), zákon o konečném zdanění (1993).

V prosinci 1994 selhala reforma spolkového státu, která by zaváděla přetvoření spolkové správy na autonomní zemské správy a zřízení zemských správních soudů. Velmi významné datum je 12. červenec 1994, kdy proběhlo první lidové hlasování o vstupu do Evropské unie a jako první lidové hlasování o celkové revizi spolkové ústavy. Doprovázející ústavní novelou byl mimo jiné změněn název ústavního zákona, který předtím zněl spolkový ústavní zákon ve znění ústavy z roku 1929 na spolkový ústavní zákon.¹¹⁰

3.2 Forma vlády (rakouská parlamentní demokracie)

Stejně jako v Německu vychází rakouská forma vlády z parlamentního systému.¹¹¹ Forma vlády sice vychází z parlamentního systému, ale vzhledem k úpravě, kterou přinesla ústavní novela z roku 1929, dochází k malému odchýlení k prezidentskému systému. Tato novela zavádí lidem přímo voleného prezidenta, který jmenuje kancléře a na jeho návrh zbylé členy vlády, zavádí právo prezidenta rozpustit Národní radu. Na druhou stranu ale neodstraňuje závislost vlády na vyslovení důvěry většinou členů Národní rady. Od roku 1929 můžeme tedy rakouskou formu vlády označit jako parlamentní formu vlády s prvkem prezidentské formy vlády.¹¹²

¹¹⁰ÖHLINGER, Theo. *Verfassungsrecht*. 5., überarbeitete Aufl. Wien: WUV-Universitätsverlag, 2003, s. 48.

¹¹¹Více o parlamentním systému viz kapitola 2.2 Forma vlády (Německý parlamentní systém)

¹¹²ÖHLINGER, Theo. *Verfassungsrecht*. 5., überarbeitete Aufl. Wien: WUV-Universitätsverlag, 2003, s. 156.

3.3 Nationalrat (Národní rada)

Národní rada se skládá ze 183 poslanců volených na 5 let. Spolu se Spolkovou radou (Bundesrat) vykonává zákonodárnou moc ve státě. Jako přímo lidem volený orgán je nadán významnými kontrolními pravomocemi. Národní rada si ze svých členů volí prvního, druhého a třetího prezidenta (článek 30 odst. 1 BVG). Prezidenti a předsedové klubů tvoří presidiální konferenci, která např. rozhoduje o termínech zasedání, denního pořádku (§8 GONR). Prezidentům podléhá jako administrativně pomocný orgán parlamentní ředitelství. Prezident má v tomto ohledu postavení nejvyššího správního orgánu ve smyslu článku 19 BVG (článek 30 odst. 3 BVG). Dalším pomocným orgánem prezidentů jsou zapisovatelé a ověřovatel, jsou voleni ze členů Národní rady. Jsou nápomocní například při sčítání hlasů, vedení jednání a udržování klidu a pořádku, upravuje dále GONR.

Zasedání Národní rady začíná v zásadě vždy v polovině září a trvají do poloviny července následujícího roku, svolává je spolkový prezident (článek 28 odst. 1 BVG). Spolkový prezident může svolat Národní radu k mimořádnému zasedání. Musí svolat mimořádné zasedání, když to požaduje vláda, minimálně třetina poslanců nebo Spolková rada, tak že se Národní rada musí sejít do dvou týdnů od obdržení požadavku prezidentem. Národní rada také může pověřit své jednotlivé výbory, aby svou činnost vykonávaly v čase, kdy se nekoná zasedání. Sídlo Národní rady je Vídeň dle článku 25 odst. 1 BVG. Přemístění sídla na jiné místo ve státě je možné, ale jen na dobu trvání výjimečných okolností prostřednictvím nařízení spolkového prezidenta na návrh spolkové vlády (článek 5 odst. 2 a článek 25 odst. 2 BVG).

3.3.1 Volby

Národní rada je volena občany na základě rovného, přímého, osobního, svobodného a tajného volebního práva mužů a žen, kteří v den voleb dosáhli 16 let věku, na základě principu poměrného zastoupení (článek 26 odst. 1 BVG). Volby musí být vyhlášeny tak, aby se nově zvolená Národní rada sešla v den po uplynutí pátého roku volebního období, popřípadě nejdéle stý den od rozpuštění spolkovým prezidentem (články 27 a 29 BVG).

Spolkové území je rozděleno na 9 zemských volebních obvodů, každá spolková země tvoří jeden zemský volební obvod (§2 odst. 1 NRW). Hlasovací obvody

zemských volebních obvodů se dělí do jednoho nebo regionálních volebních obvodů. Dle §3 odst. 2 NRW existuje 43 regionálních volebních obvodů ve velmi rozdílných velikostech. Počet mandátů (183) je na zemské volební obvody rozdělen dle Hare'schenova systému (§ 4 odst. 3 NRW). Mandáty rozdělené do zemských volebních obvodů jsou na základě stejného systému rozděleny do jednotlivých regionálních volebních obvodů daného zemského volebního obvodu.

Každá strana účastníci se voleb je povinna, nejpozději třicátý sedmý den před volbami předložit zemskému volebnímu úřadu zemský volební návrh pro první a druhé určovací řízení a nejpozději dvacátý den před volbami předložit spolkovému volebnímu úřadu spolkový volební návrh pro třetí určovací řízení.¹¹³

První určovací řízení se koná v regionálním volebním obvodu. Určuje se v něm volební číslo a to tak, že se celkový počet v zemském volebním obvodu odevzdaných platných hlasů vydělí počtem tomuto obvodu přidělených mandátů. Každá strana získá v regionálním volebním obvodu tolik mandátů podle podílu tvořeného sumou hlasů, které strana získala na volebním čísle.

Od tohoto procesu je nutné odlišit přidělování mandátů kandidátům uvedených na regionálních volebních listech. Zemský volební úřad určuje celkový počet přednostních hlasů, připadající na každého kandidáta uvedeného na regionální kandidátce některé ze stran. Mandáty jsou po pořadí přidělovány kandidátům, kteří získali tolik přednostních hlasů v rozsahu alespoň jedné šestiny platných hlasů strany v regionálním volebním obvodu nebo v rozsahu poloviny volebního čísla. Pořadí je určováno dle nejvyššího počtu přednostních hlasů, pokud nastane případ, že dva kandidáti získali stejný počet, určuje se dle pořadí na kandidátce.¹¹⁴

Druhého určovacího řízení se účastní strany, které v prvním určovacím řízení získaly alespoň jeden mandát v regionálním volebním obvodu nebo v celém spolkovém volebním obvodu získaly alespoň 4% odevzdaných platných hlasů. Každá strana v druhém určovacím řízení získá tolik hlasů podle toho, jaký je podíl celkové sumy hlasů, které získala v zemském volebním obvodu na volebním čísle, nicméně je nejdříve nutno odečíst mandáty získané v prvním určovacím řízení. První a druhé určovací řízení přiděluje mandáty dle Hareovy metody.

¹¹³ ÖHLINGER, Theo. *Verfassungsrecht*. 5., überarbeitete Aufl. Wien: WUV-Universitätsverlag, 2003, s. 156.

¹¹⁴ ÖHLINGER, Theo. *Verfassungsrecht*. 5., überarbeitete Aufl. Wien: WUV-Universitätsverlag, 2003, s. 174-175.

Ve **třetím určovací řízení** dojde k rozdělení všech 183 mandátů na základě dHondtovy metody, koná se před spolkovým volebním úřadem. Pokud na základě tohoto řízení získají strany větší počet mandátů, než získaly v prvním a druhém řízení, tak jsou jim přiděleny i ty mandáty tvořící rozdíl. Pokud je počet mandátů pro jednu stranu zjištěný v tomto řízení nižší než ten z prvního a druhého řízení, nedostane žádné mandáty a určovací řízení se opakuje, tentokrát bez této strany (článek 107 odst. 7 NRWO).¹¹⁵

3.3.2 Pravomoci

K pravomocím Národní rady patří v první řadě zákonodárství, které vykonává společně se Spolkovou radou (článek 24 BVG), ve spolupráci s nejvyššími orgány moci výkonné. Další skupinu pravomocí nazývá ústava spoluúčast Národní rady se Spolkovou radou na spolkové moci výkonné, jedná se o část E BVG (články 50-55). Z části se zde jedná o pravomoci, které obecně platí jako spoluúčast zákonodárského orgánu na výkonné moci, a z části o pravomoci, které se dají zařadit do kontroly moci výkonné. Určité pravomoci může NR vykonávat i v rámci mezistátní tvorby vůle v záležitostech Evropské unie. Týkají se spoluúčasti na jmenování rakouských členů orgánů Evropské unie a také stanovení chování při jednání a hlasování rakouských zástupců při záměru v rámci Evropské unie.¹¹⁶

Zákonodárství je centrální funkcí parlamentu. Zákon platí v demokratické koncepci jako instrument nadřazenosti parlamentu nad zbylými státními funkcemi. Pro rozhodnutí Národní rady, pokud se nejedná o spolkové ústavní zákony nebo o záležitosti spolkového zákonodárství týkající se jednacího řádu Národní rady, je potřeba přítomnosti alespoň třetiny členů a nepodmíněné většiny odevzdaných hlasů (článek 31 BVG).

Procedurální ustanovení upravena v BVG jsou prováděna a doplněna spolkovým zákonem o jednacím řádu Národní rady z roku 1975. Jedná se sice o prostý zákon, ale dle článku 30 odst. 2 BVG může být přijat Národní radou jen za stejných podmínek jako spolkový ústavní zákon. Tento přísnější režim přijetí by měl sloužit jako ochrana parlamentních menšin před znevýhodněním v jednacích oblastech.

¹¹⁵ ADAMOVIČ, Ludwig, Bernd-Christian FUNK a Gerhart HOLZINGER. *Österreichisches Staatsrecht*. Wien: Springer, 1998, XIX, s. 12-13.

¹¹⁶ ADAMOVIČ, Ludwig, Bernd-Christian FUNK a Gerhart HOLZINGER. *Österreichisches Staatsrecht*. Wien: Springer, 1998, XIX, s. 19.

Zákonodárnou iniciativu zná článek 41 BVG ve čtyřech formách, za prvé vládní návrhy, návrhy celé vlády, ne jednotlivých ministrů. Za druhé, návrhy členů Národní rady, ty dále rozlišujeme na dvě skupiny - na iniciativní návrhy, které musí být podpořeny alespoň pěti poslanci (§26 odst. 4 GONR) a návrhy výboru, pokud souvisí s předmětem činnosti výboru (§27 GONR). Třetí forma jsou návrhy zákonů Spolkové rady nebo od třetiny členů Spolkové rady. Čtvrtou formou je tzv. přání lidu.¹¹⁷

Přání lidu je jedním z prvků přímé demokracie a jednou z forem zákonodárné iniciativy. Musí se týkat záležitosti spadající pod spolkové zákonodárství a může, ale nemusí, být ve formě zákonného návrhu. Aby se návrh zákona dostal před Národní radu, musí být podpořen 100,000 osob oprávněných hlasovat, nebo jednou šestinou osob oprávněných hlasovat ze tří zemí (článek 41 odst. 2 BVG).

Lid se může dále účastnit na zákonodárném procesu Národní rady prostřednictvím **lidového hlasování**. V tomto případě hlasuje lid o rozhodnutí Národní rady, buď formou fakultativního referenda u prostých spolkových zákonů na návrh většiny členů Národní rady (článek 43 BVG) nebo u spolkových ústavních zákonů na návrh jedné třetiny členů Národní rady nebo Spolkové rady (článek 44 odst. 3 BVG). Druhý způsob lidového hlasování je obligatorní referendum, při celkové revizi spolkové ústavy (článek 44 odst. 3 BVG). Lidové hlasování následuje po ukončení zákonodárného procesu v Národní radě, ale před vyhotovením a vyhlášením zákona. Nařizuje jej spolkový prezident na návrh a s kontrasignací spolkové vlády (článek 46 odst. 3 ve spojení s článkem 67 BVG).¹¹⁸

Třetím institutem přímé demokracie je **referendum**. Předmětem referenda dle článku 49b BVG mohou být pouze záležitosti se základním a celorakouským významem, k jehož úpravě je příslušný zákonodárce. Předmětem referenda nemohou být otázky týkající se voleb, nebo pokud je již stanovena příslušnost soudu, správního orgánu. Návrh se projednává v hlavním výboru Národní rady. O provedení referenda rozhoduje Národní rada. Návrh může podat pět členů Národní rady nebo spolková vláda. Referendum vyhlašuje prezident a jeho výsledek se předkládá Národní radě a Spolkové radě.

Zajímavým institutem, který předpokládá několik rozdílných spolkových

¹¹⁷ ÖHLINGER, Theo. *Verfassungsrecht*. 5., überarbeitete Aufl. Wien: WUV-Universitätsverlag, 2003, s. 192 a násl.

¹¹⁸ ÖHLINGER, Theo. *Verfassungsrecht*. 5., überarbeitete Aufl. Wien: WUV-Universitätsverlag, 2003, s. 201 a násl.

zákonů, je posuzovací řízení. Návrhy zákonů by před předložením v Národní radě měly být předány do určených institucí na posouzení. Prakticky se toto využije pouze na budoucí vládní návrhy. Nedodržení těchto pokynů nečiní následně přijatý zákon protiústavním. Zákonodárny proces probíhá ve třech čteních, po prvním následuje porada ve výborech, dále za spoluúčasti Spolkové rady. Po vypracování zákona dochází k jeho podpisu prezidentem, jeho vyhotovení a následně jeho vyhlášení spolkovým kancléřem a zapsání do spolkové sbírky zákonů.

Spoluúčast Národní rady na spolkové moci výkonné můžeme rozlišit na dvě skupiny, na schvalovací a kontrolní. Mezi schvalovací pravomoci patří například **souhlas s uzavřením mezinárodní smlouvy** dle článku 50 BVG a také vyhlášení mezinárodních smluv dle článku 49 odst. 2 BVG.¹¹⁹ Článkem 50 je stanoven výčet mezinárodních smluv, u kterého je nutný souhlas Národní rady - např. politické mezinárodní smlouvy. V případě ústavu měnících nebo doplňujících mezinárodních smluv se přiměřeně aplikuje článek 44 odst. 1 a 2 BVG, kdy odst. 1 požaduje vyšší kvorum v Národní radě a odst. 2 souhlas Spolkové rady ve zvýšeném kvoru, pokud jsou pravomoci zemí omezeny. Mezinárodní smlouvy a jejich ustanovení měnící nebo doplňující ústavu musí být výslovně označeny jako ústavu měnící (článek 50 odst. 3 BVG).

Dále pravomoc Národní rady na spoluúčasti na moci výkonné v rámci schválení smluv ve spolkové zemi na základě článku 15 odst. 1 BVG (smluv členských států). Článek 55 odst. 4 BVG upravuje, že spolkový zákon může stanovit, že všeobecné akty spolkové vlády nebo spolkového ministra podléhají souhlasu hlavního výboru Národní rady, ten má být informován vládou či ministrem. Případ, kdy by nebyl dán souhlas, bude upravovat jednací řád Národní rady. Dále článek 55 odst. 5 BVG stanoví souhlas Hlavního výboru Národní rady pro nařízení spolkového ministra pro opatření k zajištění nerušené produkce nebo zaopatření obyvatelstva a dalších potřebných důležitými hospodářskými a nutnými zásobami.

Další pravomoci na poli spoluúčasti na moci výkonné můžeme odvodit např. z článku 147 odst. 2 BVG, kdy má Národní rada právo návrhu při jmenování soudců ústavního soudu prezidentem a podle § 2 habsburského zákona a § 2 spolkového ústavního zákona o kooperaci, solidaritě při posílání jednotek, či jednotlivců do

¹¹⁹ ADAMOVIČ, Ludwig, Bernd-Christian FUNK a Gerhart HOLZINGER. *Österreichisches Staatsrecht*. Wien: Springer, 1998, XIX, s. 20.

zahraničí.¹²⁰

V oblasti spoluúčasti na moci výkonné je obzvláště významné postavení Národní rady na poli státního rozpočtu, kdy návrh státního rozpočtu podléhá schválení Národní radou - formou spolkového zákona (zákon o spolkových financích) dle článku 51 BVG. Zákon o spolkových financích je právně závazný jen vůči orgánům moci výkonné, ne vůči soukromoprávním jednotlivcům. Po uplynutí rozpočtového roku se předává rezorty vypracovaná částečná účetní závěrka účetnímu dvoru, který pak vypracovává spolkovou finanční závěrku, kterou předkládá Národní radě, která ji schvaluje bez spolupráce se Spolkovou radou formou spolkového zákona.¹²¹

Druhou skupinou jsou kontrolní pravomoci, které jsou po zákonodárství zřejmě druhou nejklašičtější funkcí parlamentu. Předmětem kontroly je činnost vlády a skrze ni moci výkonné spolku, do té míry, do které podléhají vedoucí pravomoci spolkové vlády a jejich členů (článek 52 odst. 1 BVG). Národní rada vykonává kontrolu z části sama a z části prostřednictvím pomocných orgánů, které zřizuje. Například v oblasti kontroly účetního a finančního hospodaření se jedná o účetní dvůr a v oblasti nesprávného úředního postupu je to ombudsman. Mezi kontrolní pravomoci Národní rady zařadíme interpelace, rezoluce, vyšetřovací výbor a vyslovení nedůvěry vládě.

Rezoluční právo je právo Národní rady dodat výraz svým přáním vládě a jejím členům ohledně výkonu provádění rozhodnutí (článek 52 odst. 1 BVG). Tato rozhodnutí nezakládají žádnou právní odpovědnost. Jedinou sankční možností Národní rady je využít institutu vyslovení nedůvěry vládě. Rezoluční právo je vykonáváno na základě rozhodnutí většiny a vztahuje se na oblast vymezenou interpelačním právem.¹²²

Vyslovení nedůvěry vládě je tradiční kontrolní instrument parlamentu vůči vládě. Upraven v článku 74 BVG: Nedojde-li rozhodnutím většiny členů Národní rady k vyslovení důvěry vládě nebo jejím jednotlivým členům, tak jsou spolkovým prezidentem odvoláni z úřadu. Podmínky stanovené článkem 74 odst. 2 BVG, tedy zvýšené prezenční kvorum, odklad na požádání alespoň pětiny přítomných poslanců, slouží k ochraně před shozením vlády skrze náhodné většiny.¹²³

¹²⁰ ADAMOVIČ, Ludwig, Bernd-Christian FUNK a Gerhart HOLZINGER. *Österreichisches Staatsrecht*. Wien: Springer, 1998, XIX, s. 21.

¹²¹ ÖHLINGER, Theo. *Verfassungsrecht*. 5., überarbeitete Aufl. Wien: WUV-Universitätsverlag, 2003, s. 203 a násl.

¹²² ÖHLINGER, Theo. *Verfassungsrecht*. 5., überarbeitete Aufl. Wien: WUV-Universitätsverlag, 2003, s. 210.

¹²³ ADAMOVIČ, Ludwig, Bernd-Christian FUNK a Gerhart HOLZINGER. *Österreichisches Staatsrecht*. Wien: Springer, 1998, XIX, s. 28.

Spoluúčast Národní rady na Evropské unii lze rozdělit do dvou oblastí, do obsazování orgánů Evropské unie a spoluúčasti na záměru Evropské unie. BVG předpokládá intenzivní účast Národní rady a Spolkové rady na záměrech Evropské unie. Pod pojmem záměrů si lze představit veškeré zákonodárné akty Evropské unie. Článek 23f odst. 2 BVG stanoví, že pod tento pojem spadají i rozhodnutí v rámci společné zahraniční a bezpečnostní politiky a také policejní a justiční spolupráce v trestních věcech.

Příslušný člen spolkové vlády, tedy každý spolkový ministr, který zastupuje Rakousko, informuje Národní radu a Spolkovou radu o všech záměrech a umožňuje jim zaujetí stanoviska. Odchylka od zaujatého stanoviska Národní rady k ústavu měnícímu právnímu aktu Evropské unie je možná pouze v případě, že tomuto aktu v přiměřené lhůtě Národní rada neodporuje (článek 23e odst. 3 BVG). V tomto případě je nutné, aby příslušný ministr při projednávání této věci hlasoval dle svého vlastního postoje.

V případě, že záměr Evropské unie, který může být vnitrostátně upraven pouze zákonem, nebo ústavním zákonem, kterým dojde k omezení pravomoci zemí v zákonodárném procesu a výkonné moci, tak je příslušný ministr vázán postojem Spolkové rady, od kterého se může odchýlit pouze v případě naléhavých zahraničně a integračně politických důvodů.¹²⁴

3.4 Bundesrat (Spolková rada)

Spolková rada jako druhá komora („zemská komora“) rakouského parlamentu vykonává společně s Národní radou zákonodárství spolku. V BVG je upravena v druhé části hned po úpravě Národní rady v člancích 34-37 a další úprava jejího fungování se nachází v jednacím řádu Spolkové rady (GeoBR). GeoBR sice není spolkovým zákonem ve formálním smyslu, ale článek 37 odst. 2 BVG mu dává působnost spolkového zákona. Spolková rada je usnášení schopná za přítomnosti poloviny členů a rozhoduje dvoutřetinovou většinou všech přítomných členů (článek 37 odst. 2 BVG).

Spolková rada se skládá ze zástupců zemí. Jejich počet určuje článek 34 BVG. Země s největším počtem obyvatel má dvanáct zástupců a počet zástupců dalších zemí se určuje dle „**geometrického principu**“, tedy každá další země má tolik zástupců podle toho, jaký je poměr počtu jejich obyvatel vůči zemi s největším počtem obyvatel.

¹²⁴ÖHLINGER, Theo. *Verfassungsrecht*. 5., überarbeitete Aufl. Wien: WUV-Universitätsverlag, 2003, s. 96-97.

Bez ohledu na počet obyvatel náleží každé zemi minimální počet zástupců - tři. Dle těchto principů je počet zástupců stanoven prezidentem Spolkové rady po každém sčítání lidu. „Stav k 5. únoru 1997 byl: Burgenland a Voralberg po třech mandátech, Salzburg čtyři mandáty, Korutany a Tyrolsko po pěti mandátech, Štýrsko deset, Vídeň a Horní Rakousy po jedenácti a Dolní Rakousy dvanáct mandátů, celkem 64 (z toho 26 – ÖVP lidová strana, 24 SPÖ sociální demokracie, 14 FPÖ – svobodní)“¹²⁵. Stav od roku 2013 je následující: Burgenland a Voralberg po třech mandátech, Salzburg a Korutany čtyři mandáty, Tyrolsko pět mandátů, Štýrsko devět mandátů, Horní Rakousy deset mandátů, Vídeň jedenáct mandátů, Dolní Rakousy dvanáct mandátů.

Členové Spolkové rady a náhradníci jsou voleni nepřímo zemskými sněmy. Funkční období členů Spolkové rady trvá tak dlouho jako trvá funkční období zemských sněmů, jelikož se funkční období zemských sněmů v různých zemích liší, následuje obměna členů Spolkové rady postupně, ne jako celková obnova členů Národní rady. Volba členů Spolkové rady zemskými sněmy funguje na principu poměrného zastoupení s tím, že druhé nejsilnější straně v zemském sněmu musí připadnout alespoň jedno místo ve Spolkové radě (článek 35 odst. 1 BVG).

Členové Spolkové rady nemusí být příslušníky zemského sněmu, který je zvolil, ale musí být do něj volitelní (článek 35 odst. 2 BVG).¹²⁶ Zvolení zástupci požívají stejného postavení jako poslanci Národní rady a nejsou vázáni instrukcemi zemských sněmů (které je zvolily) nebo zemských vlád (článek 56 BVG). Výsledkem tohoto systému bývá, že se politické složení Spolkové rady podobá politickému složení Národní rady.

Předsednictví ve Spolkové radě se mění každý půlrok mezi zeměmi dle abecedního pořádku (článek 36 odst. 1 BVG). Jako předsedající funguje první zasláný zástupce ze země, které přísluší předsednictví. Jmenování zástupců je upraveno v GeoBR. Předsedající požívá titulu „prezident Spolkové rady“ a jeho zástupci titulu „viceprezident Spolkové rady“ (článek 36 odst. 2 BVG).

Svolání Spolkové rady předsedajícím následuje zasedání Národní rady. Předsedající je také povinen dle článku 36 odst. 3 BVG okamžitě svolat Spolkovou radu, pokud to požaduje alespoň čtvrtina členů Spolkové rady anebo spolková vláda.

¹²⁵ KYSELA, Jan. *Dvoukomorové systémy: teorie, historie a srovnání dvoukomorových parlamentů*. 1. vyd. Praha: Eurolex Bohemia, 2004, s. 308.

¹²⁶ ADAMOVICH, Ludwig, Bernd-Christian FUNK a Gerhart HOLZINGER. *Österreichisches Staatsrecht*. Wien: Springer, 1998, XIX, s. 48.

Jako pomocná ruka Spolkové rady slouží parlamentní ředitelství, jehož vnitřní organizace je upravena pro oblast Spolkové rady prezidentem Národní rady po dohodě s předsedajícím Spolkové rady (článek 30 odst. 3 BVG).¹²⁷

3.4.1 Pravomoci

Stejně jako u Národní rady můžeme pravomoci Spolkové rady rozdělit do třech hlavních oblastí, do zákonodárství, spoluúčasti na moci výkonné a kontrola moci výkonné. Můžeme k tomuto výčtu ještě zařadit pravomoc rozhodovat o vlastním jednacím řádu a podobně jako u Národní rady spoluúčast na tvorbě vůle v záležitostech Evropské unie. Poslední zmíněné se týká spoluúčasti na určení jednacích a hlasovacích rozhodnutí rakouských zástupců na úmyslech v rámci Evropské unie.

Spolková rada je jeden z orgánů nadán iniciativním právem, které v praxi používá pouze zřídka (článek 41 odst. 1 BVG). Toto právo může uplatnit třetina členů Spolkové rady. Třetina členů Spolkové rady také může požadovat lidové hlasování o částečné změně ústavy (článek 44 odst. 3 BVG). Dále může třetina členů Spolkové rady podat u ústavního soudního dvora návrh na přezkum ústavnosti spolkového zákona (článek 140 odst. 1 BVG).¹²⁸

V oblasti zákonodárství přísluší Spolkové radě jako druhé komoře několik pravomocí. Asi nejdůležitější z nich je tzv. „**suspenzivní veto**“ k usnesením Národní rady o přijetí zákona. Na základě existence suspenzivního veta má Spolková rada tři možnosti, za prvé proti usnesení Národní rady nepodávat námitku, za druhé nechat uplynout osmitýdenní lhůtu na podání námitek, za třetí podat podloženou námitku ve lhůtě. Podáním námitek se usnesení o přijetí zákona vrací Národní radě. Národní rada může přijmout „ustálené rozhodnutí“, které vyžaduje prezenční kvorum minimálně poloviny členů.

V určitých případech je Spolková rada v účasti na zákonodárném procesu nadána právem souhlasu, kdy k přijetí zákona je vyžadován souhlas Spolkové rady, můžeme mluvit o „**absolutním vetu**“. Právo souhlasu přísluší Spolkové radě v případě, že je ve spolkovém zákoně stanovena lhůta pro prováděcí zákonodárství kratší než šest

¹²⁷ ADAMOVICH, Ludwig, Bernd-Christian FUNK a Gerhart HOLZINGER. *Österreichisches Staatsrecht*. Wien: Springer, 1998, XIX, s. 48-49.

¹²⁸ ÖHLINGER, Theo. *Verfassungsrecht*. 5., überarbeitete Aufl. Wien: WUV-Universitätsverlag, 2003, s. 136.

měsíců nebo delší než jeden rok (článek 15 odst. 6 BVG); změny článků 34 a 35 BVG, které se týkají postavení Spolkové rady, v tomto případě je předpokládána vedle jednoduché většiny také většina zástupců alespoň ze 4 zemí (článek 35 odst. 4 BVG); ústavních zákonů nebo ústavních ustanovení, včetně mezinárodních smluv, které omezují příslušnost zemí a v tomto případě je opět změna v rozhodovacím procesu, neboť prezenční kvorum je stanoveno na polovinu členů Spolkové rady a zároveň je požadovaná dvouřetinová většina (článek 44 odst. 2 BVG); politických, zákon upravujících nebo zákon doplňujících mezinárodních smluv, které upravují záležitosti a samostatnou působnost zemí (článek 50 odst. 1 BVG).¹²⁹

V oblasti spoluúčasti na moci výkonné se jedná především o spoluúčast na přijetí mezinárodních smluv. Dále pak spolupůsobení formou souhlasu k rozpuštění zemských sněmů spolkovým prezidentem na návrh spolkové vlády (článek 100 odst. 1 BVG) a dbání práva navrhnout tři členy a jednoho náhradníka ústavního soudního dvora při procesu obsazování ústavního soudního dvora (článek 147 odst. 2 BVG).¹³⁰

Oproti Národní radě jsou kontrolní pravomoci Spolkové rady vůči moci výkonné koncipovány velmi skromně. Vůči členům spolkové vlády přísluší Spolkové radě pouze dvě kontrolní pravomoci, interpelace a rezoluce (článek 52 BVG). Odpovědnost spolkové vlády vůči Spolkové radě v rámci interpelací je omezena povinností mlčenlivosti úředníka (článek 20 odst. 3 BVG). Mezi kontrolní pravomoci můžeme započítat i spoluúčast na podání žaloby proti spolkovému prezidentu (článek 68 odst. 2 BVG). Spolkové radě nenáleží další kontrolní pravomoci.¹³¹

3.5 Spolkový prezident

Spolkový prezident je upravován ve třetí části BVG nazvané moc výkonná spolku a pod písmenem A bod 1 Prezident ve člancích 60-68. Spolkový prezident je jedním z vrchních orgánů moci výkonné. Je označován jako hlava státu, čímž je hlavně míněna jeho role jako nejvyššího zástupce státu. Mezi jeho typické pravomoci patří mezinárodní zastupování státu, jmenování jiných vládních orgánů, vrchní velitel ozbrojených sil a právo udělovat milosti.

¹²⁹ ÖHLINGER, Theo. *Verfassungsrecht*. 5., überarbeitete Aufl. Wien: WUV-Universitätsverlag, 2003, s. 195.

¹³⁰ ADAMOVICH, Ludwig, Bernd-Christian FUNK a Gerhart HOLZINGER. *Österreichisches Staatsrecht*. Wien: Springer, 1998, XIX, s. 50.

¹³¹ ADAMOVICH, Ludwig, Bernd-Christian FUNK a Gerhart HOLZINGER. *Österreichisches Staatsrecht*. Wien: Springer, 1998, XIX, s. 50.

Od ústavní novely z roku 1929 je prezident volen lidem přímo, což z něj činí přímo demokraticky legitimovaný orgán moci výkonné. Prezident je volen v přímé, všeobecné, rovné, tajné, osobní a svobodné volbě (článek 60 odst. 1 BVG). V určitých zemích, například Tyrolsko a Voralberg, je účast na volbě prezidenta povinná na základě zákona. Zvolen je ten, který získá absolutní většinu hlasů, pokud nedojde ke zvolení v prvním kole, následuje kolo druhé, ve kterém proti sobě stojí dva kandidáti, kteří v prvním kole získali nejvíce hlasů (článek 60 odst. 2 BVG). Pokud nastane případ, že by do prvního kola byl nominován pouze jeden kandidát, probíhá volba formou hlasování (článek 60 odst. 1 věta druhá BVG). Pasivní volební právo přísluší tomu, kdo je volitelný do Národní rady a před 1. lednem roku, kdy se konají volby, dosáhl věku 35let. Aktivní volební právo přísluší tomu, kdo je v den voleb aktivně legitimován volit do Národní rady.¹³²

Funkční období prezidenta je šest let a jeho znovuzvolení pro bezprostředně následující funkční období je přípustné jen jednou. Po volbě skládá prezident slib před Spolkovým shromážděním (článek 62 BVG) a složením slibu se ujímá funkce. Předčasné ukončení funkčního období nastává smrtí, odsouzením před ústavním soudním dvorem na základě žaloby Spolkového shromáždění z důvodu porušení ústavy (článek 142 odst. 2 BVG). Nebo z důvodu odsouzení před ústavním soudním dvorem z důvodu odsouzení za některý z určených trestných činů (§ 27 odst. 1 a §74 StGB). A také odstoupení na základě lidového hlasování (článek 60 odst. 6 BVG). Odstoupení z vlastní vůle není přímo upraveno, ale lze uvažovat o tom, že je možné, neboť nikdo nemůže být právně nucen proti své vůli vykonávat funkci.¹³³

Článek 64 BVG upravuje zastoupení prezidenta, přičemž rozlišuje překážku a konec vykonávání úřadu. V případě krátké, nejdéle dvacet dní trvající překážky (např. z důvodu nemoci), vykonává funkci prezidenta spolkový kancléř. V případě konce vykonávání funkce (např. smrtí), nastupuje zvláštní ústavně upravené zastoupení, kdy pravomoci prezidenta vykonávají tři prezidenti Národní rady jako kolegiální orgán. Tři prezidenti Národní rady zastupují prezidenta i v případě překážky, která trvá déle než dvacet dní, kdy zástupnictví začíná dvacátý první den (do té doby zastupoval kancléř), a také v případě odstoupení dle článku 60 odst. 6 BVG.

¹³² ÖHLINGER, Theo. *Verfassungsrecht*. 5., überarbeitete Aufl. Wien: WUV-Universitätsverlag, 2003, s. 214.

¹³³ ADAMOVICH, Ludwig, Bernd-Christian FUNK a Gerhart HOLZINGER. *Österreichisches Staatsrecht*. Wien: Springer, 1998, XIX, s. 157.

3.5.1 Pravomoci

Článek 65 BVG nám podává určitý okruh pravomocí prezidenta - **pravomoci jako zástupce státu**, mezi které patří zastupování státu navenek; přijetí a odsouhlasení diplomatů; povolení přijetí zahraničních konzulů a zavedení rakouských konzulů v zahraničí; uzavření mezinárodních smluv a vysvětlení výjimek u mezinárodních smluv, které nepodléhají povolení Národní rady.

Pravomoci osobní svrchovanosti, mezi něž patří jmenování spolkových úředníků, důstojníků a dalších spolkových funkcionářů; udělování titulů. Dle článku 66 odst. 1 BVG může prezident pravomoc jmenovat spolkové úředníky delegovat na příslušné ministry spolkové vlády. Dále pak okruh pravomocí **zřízení a udělování profesních titulů**, tedy titulů, které slouží k ocenění mimořádných profesních výkonů.

A jako další okruh pravomocí článku 65 BVG je **výkon práva udělovat milost v jednotlivých případech** formou omilostnění soudem pravomocně odsouzených, snížení nebo transformaci vykonatelných rozhodnutí; odpuštění právních následků; zahlazení odsouzení a také zastavení trestního stíhání tzv. „abolice“. Dále pak legitimizace nemanželských dětí.¹³⁴

Také je nutné zmínit pravomoci prezidenta v případě nouzového stavu, kdy může prezident na návrh spolkové vlády vydávat předběžná nařízení upravující zákon z důvodu zabránění nenapravitelné škody na veřejnosti v případě, že Národní rada v tomto období nezasedá, nemůže včas zasednout a v případě, že jí v zasedání brání vyšší moc. Mezi pravomoci prezidenta, které se dotýkají oblasti zákonodárství, patří např. svolání nově zvolené Národní rady k prvnímu zasedání a také svolat Národní radu k mimořádným zasedáním (články 27-28 BVG), rozpuštění Národní rady (článek 29 odst. 1 BVG), vyhlášení spolkových zákonů (článek 47 BVG) a nařízení zákonného či ústavního referenda (článek 18 odst. 3-5 BVG).

Pravomoci prezidenta, pokud ústavní pořádek nestanoví něco jiného, potřebují buď **návrh, nebo kontrasignaci** spolkového kancléře nebo příslušného ministra (článek 67 BVG). Tato dvojí vázanost znamená značné omezení politického prostoru pro rozhodování prezidenta. Pravomoci prezidenta tedy můžeme dále rozdělit na ty, co

¹³⁴ ADAMOVIČ, Ludwig, Bernd-Christian FUNK a Gerhart HOLZINGER. *Österreichisches Staatsrecht*. Wien: Springer, 1998, XIX, s. 159.

podléhají této dvojí vázanosti a ty co jí nepodléhají.¹³⁵

Pravomoci, které nejsou vázány návrhem vlády, jsou jmenování a odvolání spolkového kancléře a celé vlády (článek 70 odst. 1 BVG); vytvoření prozatímní vlády (článek 71 BVG). V určitých případech náleží návrhové právo jiným orgánům než vládě, např. svolání Národní rady k mimořádnému zasedání na požadavek třetiny členů Národní rady a Spolkové rady, jmenování úředníků účetního dvora a ombudsmanů a také udělováním úředních titulů těmto úředníkům na návrh prezidenta účetního dvora, v případě ombudsmanů předsedajícího. Dalším orgánem oprávněným k podávání návrhů prezidentu je spolkový kancléř, který může například navrhnout ke jmenování a následně i k jejich odvolání členy vlády, nebo také státní sekretáře (článek 70 odst. 1 BVG).¹³⁶

Určité akty prezidenta vyžadují ke své platnosti kontrasignaci kancléře nebo příslušného ministra, kteří kontrasignací na sebe přebírají parlamentní odpovědnost za tyto akty (článek 67 odst. 2). Výkon pravomocí bez nutnosti kontrasignace je možný v ústavním pořádku zakotvených výjimek, ve třech variantách. Za prvé bez jakékoliv kontrasignace v případě odvolání spolkové vlády nebo jejich jednotlivých členů (článek 70 odst. 1 BVG); svolání mimořádného zasedání Národní rady (článek 28 odst. 2 BVG); instrukcí v rámci exekuce na základě poznatků ústavního soudního dvora proti spolku či spolkovému orgánu (článek 146 odst. 2 BVG). Za druhé jmenování úředníků účetního dvora a ombudsmanů po kontrasignaci od prezidenta účetního dvora, popřípadě předsedajícího ombudsmana. Za třetí se jedná o zmocnění k započetí jednání a k uzavření mezinárodní smlouvy zemí podléhá kontrasignaci zemského hejtmana.¹³⁷

3.6 Spolková vláda

Spolková vláda je vedle prezidenta a jednotlivých resortně příslušných ministrů odpovědná za výkon nejvyšších činností moci výkonné. Spolková vláda je kolektivním orgánem a skládá se ze spolkového kancléře, vicekancléře a spolkových ministrů. BVG neurčuje počet členů vlády, pouze s výjimkou kancléře a vicekancléře, upravuje ministra financí (článek 51 a násl. BVG) a ministra vnitra (články 78a a 78b BVG).

¹³⁵ ADAMOVICH, Ludwig, Bernd-Christian FUNK a Gerhart HOLZINGER. *Österreichisches Staatsrecht*. Wien: Springer, 1998, XIX, s. 160.

¹³⁶ ÖHLINGER, Theo. *Verfassungsrecht*. 5., überarbeitete Aufl. Wien: WUV-Universitätsverlag, 2003, s. 220.

¹³⁷ ÖHLINGER, Theo. *Verfassungsrecht*. 5., überarbeitete Aufl. Wien: WUV-Universitätsverlag, 2003, s. 220.

Článek 77 odst. 2 BVG určuje, že počet ministrů má být upraven spolkovým zákonem, plus článek 78 odst. 1 BVG předpokládá i jmenování ministrů bez resortního zařazení. Článek 77 odst. 3 BVG umožňuje delegaci určitých pravomocí úřadu spolkového kancléře na věcně příslušného ministra. S ohledem na výše zmíněné můžeme tedy uvažovat, že přesný počet ministrů je určen až jednotlivými individuálními jmenovacími akty spolkového prezidenta.

Členové spolkové vlády jsou jmenováni spolkovým prezidentem na návrh spolkového kancléře, přičemž při jmenování ministrů není prezident vázán žádným z návrhů (článek 70 odst. 1 BVG). Členem spolkové vlády může být jmenován pouze ten, kdo je volitelný do Národní rady, ale nemusí být členem Národní rady (článek 70 odst. 2 BVG). Jmenování ministrů skládají před prezidentem slib, přičemž pověřovací dekrety, které formálně dokumentují jmenovací proces, jsou prezidentem vystavovány s datem složení slibu. Nově jmenovaná vláda se má představit Národní radě, pokud dojde k jmenování v období, kdy Národní rada nezasedá, tak musí prezident svolat mimořádnou schůzi Národní rady a to tak, aby se zasedání Národní rady konalo do jednoho týdne (článek 70 odst. 3 BVG).¹³⁸

Výkon úřadu ministra končí smrtí ministra, odvoláním nebo zbavením úřadu spolkovým prezidentem. Jednotliví ministři jsou jmenováni a odvoláváni na návrh kancléře, přičemž stejně jako u jmenování, tak také u odvolání, není prezident tímto návrhem vázán. Zbavit ministra úřadu je prezident povinen v případě vyslovení nedůvěry Národní radou (článek 74 odst. 1 BVG) a dále v zákonem určených případech, např. pokud dojde k odsouzení ústavním soudním dvorem z důvodů v článku 142 odst. 2 písm. b BVG a nebo v případě přání dotčeného ministra tedy v případě odstoupení.¹³⁹

Při dočasné překážce člena vlády vykonávat svůj úřad určuje spolkový prezident zástupce na toto období, buď jiného ministra nebo zastupovanému ministru přiřazeného státního sekretáře nebo jiného vyššího úředníka z dotčeného ministerstva (článek 73 odst. 1 BVG). Prezident zástupce určuje na návrh spolkového kancléře, který se dohodne se zastupovaným ministrem, pokud to není možné, tak se dohodne s vicekancléřem. Toto určení zástupce prezidentem vyžaduje kontrasignaci

¹³⁸ ADAMOVIČ, Ludwig, Bernd-Christian FUNK a Gerhart HOLZINGER. *Österreichisches Staatsrecht*. Wien: Springer, 1998, XIX, s. 163

¹³⁹ ÖHLINGER, Theo. *Verfassungsrecht*. 5., überarbeitete Aufl. Wien: WUV-Universitätsverlag, 2003, s. 226.

kancléřem.¹⁴⁰

Vláda funguje na rezortním principu, neboť BVG předpokládá pro výkon moci výkonné na nejvyšší úrovni její výkon v jednotlivých oblastech činnosti jednotlivým ministrem a jemu podřízenému ministerstvu, do jehož příslušnosti tato oblast spadá a kterou vykonává na vlastní zodpovědnost (článek 77 BVG). Vláda jako kolektivní orgán je nadána určitými pravomocemi, které je nutno rozlišovat od pravomocí jednotlivých ministrů. Rozhodnutí vlády se přijímají na základě pravidel vycházejících z jednacího řádu vlády z roku 1919 a to jednohlasně.¹⁴¹ Článek 69 odst. 3 BVG upravuje prezenční kvorum vlády tak, že musí být přítomná více než polovina členů vlády.

Politicky za výkon svého úřadu je vláda odpovědná, jak Národní radě, tak spolkovému prezidentu. Na základě článku 74 odst. 1 BVG může Národní rada bez zvláštních důvodů vyslovit nedůvěru jak vládě jako celku, tak jednotlivým ministrům, v tomto případě je prezident povinen zbavit vládu či jednotlivého ministra jeho úřadu. Spolkový prezident může kdykoliv a bez zvláštních důvodů, bez návrhu odvolat spolkového kancléře nebo celou vládu (článek 70 odst. 1 BVG).

Členové vlády mají dle článku 75 BVG právo účastnit se jednání Národní rady, Spolkové rady a Spolkového shromáždění, stejně tak jejich výborů. U podvýboru hlavního výboru a u vyšetřovacího výboru se jednání mohou účastnit pouze v případě mimořádné pozvánky. Členové vlády také mají být právo na základě požadavku být slyšeni, na druhé straně přísluší právo interpelace parlamentu.¹⁴²

Ústavní pořádek upravuje řadu pravomocí spolkové vlády jako kolektivního orgánu, např. rozhodnutí o návrzích zákona (článek 41 odst. 1 BVG), vyhlášení voleb do Národní rady (článek 27 odst. 2 BVG) a spolkového prezidenta (článek 64 odst. 4 BVG), podání námítky proti přijetí zákona zemským sněmem (článek 98 odst. 2 BVG), souhlas k spoluúčasti spolkových orgánů na provedení zemského zákona (článek 97 odst. 2 BVG), podávání návrhů (žalob) ústavnímu soudnímu dvoru (články 138 odst. 2, 139 odst. 1, 140 odst. 1, 142 BVG).

Dokonce i jednoduchý zákona může vládu nadat určitými pravomocemi. Je

¹⁴⁰ ÖHLINGER, Theo. *Verfassungsrecht*. 5., überarbeitete Aufl. Wien: WUV-Universitätsverlag, 2003, s. 225.

¹⁴¹ Není vysloveně upraveno v ústavním pořádku Rakouské republiky, jedná se spíše o zvyk, můžeme tedy mluvit o úpravě ve zvykovém právu.

¹⁴² ADAMOVIČ, Ludwig, Bernd-Christian FUNK a Gerhart HOLZINGER. *Österreichisches Staatsrecht*. Wien: Springer, 1998, XIX, s. 164.

nutné rozlišit pravomoci jednotlivých ministrů a pravomoci vlády. Pravomoci vlády jako kolektivního orgánu jsou postavené na roveň ministerským pravomocem, obě jsou rovnocenné a stojí vedle sebe.

3.7 Spolkový kancléř

Spolkový kancléř je jmenován prezidentem republiky a na jeho návrh jmenuje a odvolává prezident zbylé členy vlády (článek 70 odst. 1 BVG). Kancléř je vedoucím úřadu spolkového kancléře (článek 77 odst. 3 BVG) a jako takový má postavení spolkového ministra. V případě vyskytnutí se překážky na straně kancléře, která mu brání ve výkonu jeho funkce, nastupuje ex lege zastoupení vicekancléřem.¹⁴³

Pokud dojde k současné neschopnosti kancléře a vicekancléře vykonávat funkci, pověří spolkový prezident některého člena vlády dočasným výkonem kancléřského úřadu. V případě, že nedojde k takovému pověření, zastává úřad kancléře po dobu jeho neschopnosti nejstarší člen vlády, nejstarším je primárně myšleno služebně nejstarší, dle věku se postupuje v případě stejně dlouhého služebního stáří, kdy kancléře zastupuje věkově starší z členů vlády (článek 69 odst. 2 BVG).¹⁴⁴

V Rakousku jsou si všichni členové vlády s ohledem na právní postavení rovni. Na rozdíl od německého kancléře, nepřísluší rakouskému vůči ostatním členům vlády žádné právo instruovat a ani právo směrnic, dle kterých by se ostatní členové vlády museli řídit. Ústavní pořádek mu ale přiznává pravomoci, díky nimž získává zvláštní roli mezi orgány moci výkonné.

Mezi tyto pravomoci patří předsednictví spolkového kancléře ve spolkové vládě (článek 69 odst. 1 BVG), zastupování prezidenta po dobu 20 dní v případě jeho neschopnosti vykonávat úřad (článek 64 odst. 1 BVG), kontrasignace vyhlášení zákonů Národní rady (článek 47 BVG) a také jejich vyhlášení ve spolkové sbírce zákonů (článek 49 odst. 1), vyhlášení zrušení spolkových zákonů a mezinárodních smluv ústavním soudním dvorem (články 140 odst. 5 a 141a BVG) a svolání Spolkového shromáždění v určitých případech (články 60 odst. 6, 63 odst. 2, 68 odst. 2 BVG).¹⁴⁵

V rovině jednoduchých zákonů je důležité zmínit jeho příslušnost k záležitostem

¹⁴³ ADAMOVIČ, Ludwig, Bernd-Christian FUNK a Gerhart HOLZINGER. *Österreichisches Staatsrecht*. Wien: Springer, 1998, XIX, s. 162.

¹⁴⁴ ÖHLINGER, Theo. *Verfassungsrecht*. 5., überarbeitete Aufl. Wien: WUV-Universitätsverlag, 2003, s. 225.

¹⁴⁵ ADAMOVIČ, Ludwig, Bernd-Christian FUNK a Gerhart HOLZINGER. *Österreichisches Staatsrecht*. Wien: Springer, 1998, XIX, s. 165.

všeobecné vládní politiky včetně koordinace celé správy spolku, dokud nespadá do příslušnosti jiného spolkového ministerstva, která je obsažena v zákoně o spolkových ministerstvech.

Jakési faktické přednostní postavení kancléře vychází z jeho práva navrhnout spolkovému prezidentovi jmenování a odvolání ostatních ministrů. K tomu přispívá i častá osobní autorita osoby jmenované kancléřem jako politické osobnosti a většinou je i předsedou politické strany. Přednostní postavení kancléře ovlivňuje společně s výše zmíněným i složení vlády, zda se jedná o vládu čistě jedné strany nebo o koaliční vládu.

146

4. Srovnání

Klasická, můžeme ji také nazývat původní, koncepce parlamentní formy vlády je založena na dělbě moci na tři složky, moc výkonnou, kterou vykonává vláda, moc zákonodárnou, kterou vykonává parlament, a moc soudní, kterou vykonávají soudy. Tato forma se nazývá parlamentní proto, že nejhodnotnější státní moc náleží parlamentu, což je vyjádřeno principem suverenity parlamentu. Parlamentní forma vlády upravuje vztahy mezi institucemi vykonávající jednotlivé složky moci ve své původní formě tak, že vláda, která se skládá z poslanců, je odpovědná parlamentu z výkonu své funkce a výkon její funkce je podmíněn vyslovením důvěry parlamentem. V případě, že nastane konflikt mezi vládou a parlamentem, prezident zaujme postavení rozhodce a to tak, že buď přijme demisi vlády a pověří sestavením vlády jinou osobu, nebo demisi nepřijme, s čímž je spojena povinnost rozpustit parlament a vypsat nové volby. Vztah mezi vládou a parlamentem je založen na principu spolupráce. Prezident je za své jednání zásadně neodpovědný a k platnosti jeho aktů je požadována kontrasignace osoby stojící v čele vlády (ať už se jedná o předsedu vlády, premiéra či kancléře). V parlamentní formě vlády prezident stojí mimo složky moci jako osoba mající spíše reprezentativní, arbitrážní roli. Prezident je zásadně volen parlamentem nebo zvláštním shromážděním složeným ze členů parlamentu a zástupců vrcholných článků územně a administrativního členění.

Francie se svojí neoprezidentskou formou vlády je stát, který se z vybraných

¹⁴⁶ ADAMOVIČ, Ludwig, Bernd-Christian FUNK a Gerhart HOLZINGER. *Österreichisches Staatsrecht*. Wien: Springer, 1998, XIX, s. 166.

států nevíce odlišuje od této klasické podoby parlamentní formy vlády. Jak již vyplývá z názvu francouzské formy vlády, jedná se o částečně jiný systém, který se od parlamentního odlišuje především **dvouhlavou exekutivou**, tedy tím, že prezident nestojí mimo rozdělené složky moci, ale je de facto brán jako hlava exekutivy. V případě silného prezidenta s parlamentní většinou za zády je skutečnou hlavou exekutivy, neboť v tomto případě plní předseda vlády roli druhého muže exekutivy, právě hned po prezidentovi. V případě, kdy je silnější předseda vlády, tedy parlamentní většina stojí za ním, se hovoří o **kohabitaci**, kdy je prezident zatlačen spíše do pozadí. Významnou odchylkou je i přímá volba francouzského prezidenta.

Další odlišení od klasického pojetí parlamentní formy vlády je možné spatřovat na vztahu parlamentu a vlády, kdy ve francouzském případě je ve vzájemných vztazích posílena spíše vláda na rozdíl od parlamentní formy vlády. V poslední době sice dochází ke zmírňování silného vlivu vlády na parlament posilováním právě parlamentu a oslabováním vlády, ale i přesto může vláda navrhnout přednostní projednání jí navržených zákonů a určovat program jednání (omezeno novelou z roku 2008), může také zasahovat do schvalování návrhů zákonů. Velkou odlišností je, že vláda nežádá vyslovení důvěry parlamentem po svém jmenování.

Dále můžeme také jako odlišnost zmínit taxativně omezené pole zákonodárné působnosti parlamentu, které dle Ústavní rady má pomoci vládě uzákonit svůj program a ochránit ji před nechtěnými zásahy parlamentu. Francouzská neoprezidentská forma vlády se tedy od parlamentní formy vlády odlišuje hlavně pojetím exekutivy a jejího vztahu vůči parlamentu, kdy oproti parlamentní formě vlády není parlament tak suverénní.

Dalším státem je **Německo**, které v zásadě má parlamentní formu vlády, ale z klasického pojetí se vymyká především velmi silnou postavou kancléře. **Kancléř** má ústavou dané silné postavení a je povolán určovat základní směry politiky státu, zároveň je vůči němu upraven institut vyslovení nedůvěry. Zákonodárný sbor je oslaben ve prospěch spolkového kancléře a spolkové vlády, dále je také oslaben Spolkovou radou skládající se ze zástupců zemských vlád, souhlas kancléře je nutný pro přijetí každého spolkového zákona.

A právě výše zmíněný institut vyslovení nedůvěry v německém pojetí je velmi zajímavě a poněkud odlišně upraven než klasický institut vyslovení nedůvěry. Německá

forma tohoto institutu se nazývá **konstruktivní vyslovení nedůvěry** a jeho odlišnost spočívá v tom, že na rozdíl od klasického vyslovení nedůvěry se v tomto případě nejdříve většinou členů Spolkového sněmu zvolí nový kancléř a požádá se prezident o propuštění stávajícího a jelikož vláda stojí a padá s kancléřem, dojde i k obnově vlády. Jako zvláštnost můžeme označit Spolkovou radu, jelikož v jejím případě lze sice v legislativním smyslu na spolkové úrovni o ní hovořit jako o druhé komoře, ale pouze v tomto smyslu. Spolková rada není označována jako druhá komora, jelikož se jedná o orgán tvořený exekutivou, konkrétně její členové jsou zástupci zemských vlád.

Rakousko stejně jako Německo má parlamentní formu vlády, alespoň v klasickém pojetí mělo na počátku, toto pojetí bohužel vydrželo pouhých 9 let, neboť právě po devíti letech přišla novela z roku 1929 představující přímou volbu prezidenta. Zajímavé na této situaci je, že stejně jako v Německu v čele vlády stojí kancléř, ale s ohledu na pravomoci obou kancléřů je jasné, že se jedná o zcela odlišný koncept. Prezident je sice volen přímo, ale nedošlo ke značnému posílení jeho pravomocí, tedy z klasického pojetí se odlišuje pouze způsobem volby. Jako odlišnost zde je ale nutné zmínit, že může být donucen k odstoupení na základě lidového hlasování. Lidové hlasování se provede vždy, když to Spolkové shromáždění vyžaduje.

Další významnou odlišností je rakouský korporativismus. Jedná se o unikátní systém politických institucí, který politologové popisují jako demokratický korporativismus. Jde vlastně o to, že hospodářská rozhodnutí se nedělají bez konzultace se svazy, do kterých se sdružují odbory a zaměstnavatelé, které na centrální úrovni dohadují kompromisy o všem, od fiskální politiky, přes vzdělávací systém až po sociální opatření.

Závěr

Cílem mé práce bylo především definovat formy vlády vybraných států. Popsat způsob jejich fungování, dělbu moci mezi nejvyššími orgány státní moci a zároveň fungování těchto orgánů a vztahy mezi nimi. Ve své práci jsem se především zaměřil na státy vycházející původně z parlamentní formy vlády, které se ale ve svém vývoji odchýlily od klasického pojetí této formy vlády.

Odpoověď na otázku, proč se odchýlily od klasického pojetí parlamentní formy vlády, můžeme většinou najít právě v historii vybraných států, ať už se jedná o selhání předchozí úpravy, politické rozdělení sil v době přijímání ústav, změnu režimu.

V případě Francie, která původně měla parlamentní formu vlády, nalezneme odpověď na tuto otázku v období III. a IV. republiky, kdy právě na vztahu exekutivy a legislativy, respektive na selhání spolupráce mezi vládou a parlamentem. Zde docházelo k velmi častému svrhávání vlády parlamentem. To bylo zapříčiněno hlavně neexistencí masových stran s členskou základnou, což vedlo k průměrnému funkčnímu období vlády v délce od 6 do 9 měsíců. Dalším důvodem bylo původně velmi lehké svrnutí vlády a následně po ztížení svrnutí vlády, obcházení institutů, které sloužily ke ztížení tohoto procesu.

V případě Německa se jedná o reakci na druhou světovou válku, kdy Hitler využil možností jemu nabízených ústavní úpravou Výmarské republiky. Proto další úprava (Základní zákon) byla vytvořena tak, aby se podobná situace nemohla opakovat, nejlépe je to poznat na slabém postavení prezidenta. Právě z tohoto důvodu byla německá forma vlády nastavena tak, aby žádný jedinec nemohl v „jedných rukách soustředit tolik moci“.

V případě Rakouska došlo k vzniku tohoto modelu z důvodu oslabení pozice parlamentu a posílení vlády a prezidenta, protože do ústavní novely z roku 1929 měl prakticky celou státní moc v rukách parlament. Účelem tedy bylo vyvážit mocenské vztahy mezi nejvyššími orgány státu.

V případě zodpovězení této otázky je velmi zajímavé srovnání Francie a Německa, protože tyto dva státy si ve stejné době (po druhé světové válce) téměř vyměnily předchozí formy vlády. Dále je taktéž velmi zajímavé srovnání Francie a Rakouska, kdy obě země řešily podobný problém, tedy suverenitu parlamentu, přičemž je právě zajímavé, že Francie dovedla své řešení až k neoprezidentské formě vlády a

Rakousko zůstalo jaksí jen na půli cesty. Na otázku, zda se jedná o konec vývoje forem vlády v těchto zemích nelze odpovědět, neboť není možné vědět, co se stane v budoucnosti, zda nedojde k podobným situacím či jakým směrem půjde vývoj společnosti.

Odpovědět na druhou otázku nelze tak jednoznačně, tedy zda lze tyto formy vlády aplikovat i v jiných státech. Dle mého názoru to možné není, neboť formy vlády nejsou vázány pouze na vládu a politiku, ale také na historii, tradice a mentalitu občanů dané země. Částečně můžeme použít i odpověď na první otázku, neboť každý z těchto států došel ke svým současným formám vlády řešením problémů, které vyvstaly v praxi. A právě i z tohoto důvodu bych osobně byl proti aplikaci forem vlády jiných států, neboť právě nově zaváděné instituty, které slouží jako řešení problému vzešlého z původní formy vlády, vytvářejí tyto odchylky, někdy dokonce i jedinečná řešení příznačná pouze pro ten jistý stát, která činí tento obor tak zajímavý. Nechci tím ovšem naznačit, že jsem úplně proti používání cizích forem vlády, pouze proti kopírování cizích forem vlády, bez přizpůsobení se právě výše popsaným státním specifikám. Podle mého názoru není špatné inspirovat se u zahraničních států, obzvláště při hledání nového řešení nastalé situace, jak tomu bylo v České republice v období rozpadu České a Slovenské federativní republiky a podobně to probíhalo v 90. letech i v jiných středo- a východoevropských státech.

A právě z tohoto důvodu nelze zodpovědět pozitivně ani otázku, která forma vlády je lepší než jiná, neboť právě, jak jest tomu zde, každá forma vlády má nějakou zvláštnost příznačnou právě pro ten stát, tudíž by se tato forma vlády bez určitého přizpůsobení těžko aplikovala v jiném státě, právě proto odpověď na otázku, která forma vlády je lepší, může být pouze teoretická, spíše tedy filozofická, jelikož srovnání nelze objektivně vyjádřit, neboť se může někomu určitá forma vlády jevit subjektivně jako ztělesněný ideál formy vlády, ale při aplikaci v jiném státě by spíše nefungovala.

Seznam použitých zkratk:

- CDU/CSU** konzervativní Křesťansko Demokratická unie spolupracující s Křesťanskou Sociální Unií
- SPD** tradiční německá sociální demokracie
- FDP** Svobodně demokratická strana
- KPD** Komunistická stran Německa
- GOBT** Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages - Jednací řád německého Spolkového sněmu
- SRN** Spolková Republika Německo
- BMinG** Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Bundesregierung - zákon o právním postavení členů spolkové vlády
- Volksanwaltschaft** Jedná se o systém ombudsmanů
- BVG** Bundes Verfassungsgesetz - Spolkový ústavní zákon, konkrétně myšlena rakouská ústava z roku 1929 v aktuálním znění
- GONR** Geschäftsordnung des Nationalrates - Jednací řád Národní rady
- NRWO** Nationalratswahlordnung - Volební řád Národní rady
- GeoBR** Geschäftsordnung des Bundesrates – Jednací řád Spolkové rady
- StGB** Strafgesetzbuch - Trestní zákoník Rakouska
- COSAC** Conference of Parliamentary Committees for Union Affairs of Parliaments of the European Union - Konference parlamentních výborů pro evropské záležitosti

Seznam použité literatury:

Monografie:

- GROTE, Rainer. *Das Regierungssystem der V. französischen Republik: Verfassungstheorie und -praxis*. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos, 1995, 417 s. ISBN 3-7890-3601-3.
- BLAHOŽ, Josef, Vladimír BALAŠ a Karel KLÍMA. *Srovnávací ústavní právo*. 4., přeprac. a dopl. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, 523 s. ISBN 978-80-7357-629-5.
- ISMAYR, Wolfgang. *Die politischen Systeme Westeuropas*. 4., aktualisierte und überarb. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2009, 1019 s. ISBN 978-3-531-16464-9.
- HÜBNER, Ulrich a Vlad CONSTANTINESCO. *Einführung in das französische Recht*. 4. völlig neubearbeitete Aufl. München: Beck, 2001, XXI, 280 s. ISBN 3-406-45584-0.
- MAURER, Hartmut. *Staatsrecht*. 4. Aufl. München: Beck, 2005, XXXIII, 828 s. ISBN 3-406-53137-7.
- BADURA, Peter. *Staatsrecht: systematische Erläuterung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland*. 3., neubearbeitete Aufl. München: Beck, 2003, LI, 929 s. ISBN 3-406-51445-6.
- ACHTERBERG, Norbert, Josef ISENSEE a Paul KIRCHHOF. *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. 2., durchgesehene Aufl. Heidelberg: Müller, 1998, XLIII, 902 s. ISBN 3-8114-3399-7.
- WILLOWEIT, Dietmar. *Deutsche Verfassungsgeschichte: vom Frankenreich bis zur Wiedervereinigung Deutschlands : ein Studienbuch*. 5., erw. und um eine Zeittafel und einen Kartenanhang erg. Aufl. München: Beck, 2004, XXXVIII, 593 s. ISBN 3-406-52637-3.
- STERN, Klaus. *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*. München: Beck, 1980, LXXXVI, 1544 s. ISBN 3-406-07018-3.
- ADAMOVICH, Ludwig, Bernd-Christian FUNK a Gerhart HOLZINGER. *Österreichisches Staatsrecht*. Wien: Springer, 1997, XX, 343 s. ISBN 3-211-82977-6.

- BRAUNEDER, Wilhelm. *Österreichische Verfassungsgeschichte*. 9., durchgesehene Aufl. Wien: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 2003, 292 s. ISBN 3-214-14874-5.
- ÖHLINGER, Theo. *Verfassungsrecht*. 5., überarbeitete Aufl. Wien: WUV-Universitätsverlag, 2003, 483 s. ISBN 3-85114-766-9.
- KYSELA, Jan. *Dvoukomorové systémy: teorie, historie a srovnání dvoukomorových parlamentů*. 1. vyd. Praha: Eurolex Bohemia, 2004, 630 s. ISBN 80-86432-89-0.

Internetové zdroje:

- <http://www.verfassungen.de/>

Právní předpisy:

- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky (Ústavní zákon č. 1/1993 Sb. ve znění ústavního zákona č. 347/1997 Sb., č. 300/2000 Sb., č. 395/2001Sb., č. 448/2001 Sb., č. 515/2002 Sb., č. 319/2009 Sb. 71/2012 Sb. a 98/2013 Sb.)

Resumé

The topic of my thesis is the forms of government in the chosen European states. I chose this topic because Czech Republic is a European state and has a parliamentary form of government with a slight difference from the classical concept of this form of government and just looking at the Czech concept one can see that the Czechs inspired themselves in other countries. And I believe that it is important to understand how the form of government works, especially if the one created in the state one lives was inspired by others. Form of government defines the dividing of the power in a state and its exercise, thus describes the main state organs, their powers and how they work, we can say that it indicates the boundaries and in the same time the rules of the game.

The chosen states for my thesis are: France, Germany, Austria. These states were not chosen randomly, but based on the fact that each of them started as a parliamentary form of government and the over the course of history diverted from the classical concept of the parliamentary form of government. I chose France because in the III. and the IV. Republic they had the parliamentary form of government and then after the Second World War the V. republic uses the semi-presidential form of government. And I chose it for a reason that counts towards the choosing of Germany as well because the French form of government during the III. and the IV. Republic was similar to the current German form of government and vice versa, that the German Weimar Republic was similar to the French V. republic form of government.

Germany I chose because it generally falls under the parliamentary form of government, but their concept of a powerful chancellor differs from the classical concept of the parliamentary form of government. And another reason why I chose Germany is an institute really connected to the German form of government called the constructive vote of no confidence. Austria was chosen because their situation was similar to Germany, but the Austrians chose a different approach and didnt follow the German path of a strong chancellor, but instead empowered the president with him being directly elected by the citizens. The second reason I chose Austria was because of the Austrian corporativism, which makes the difference in the functioning of the Austrian economy policy from the Czech economy policy even through both of them are countries with a small open economic

The work is divided into four chapters, which are subsequently divided into different subsections or other parts. The first chapter describes the French form of government starting with the historical introduction and the moving on to the description of the current form of government and how its highest state institutions work. The second chapter describes the German form of government in the same manner as the French form of government is described and as will the other two be described as well. The third chapter focuses on the description of the Austrian form of government. And in the last fourth chapter is the comparison, but not the comparison of the form of government of the chosen European states. The comparison focused on the

differences of the current form of government in the chosen European states and the classical concept of the parliamentary form of government.

NÁZEV/TITLE

Formy vlády ve vybraných evropských státech / Forms of government in the chosen European states

KLÍČOVÁ SLOVA/KEY WORDS

Parlamentní forma vlády / Parliamentary form of government

Neoprezidentská (poloprezidentská) forma vlády / Semi-presidential form of government

Prezidentská forma vlády / Presidential form of government

Parlament / Parliament

Prezident / President

Vláda / Government

