

HISTORIE A SOUČASNOST

Dělba veřejných mocí v československé a české státnosti

Jan Pinz

EPITOME

Organisace státních funkcí v ústavách jednotlivých států obvykle koresponduje určitým teoriím o státních funkcích, resp. učením o dělitelnosti nebo nedělitelnosti státní moci. Trídění funkcí státu nezbytně souvisí se strukturou státních orgánů, tedy s celkovou koncepcí státu. Právě v juristicky kvalifikované činnosti veřejné moci, tj. v určité relaci státních funkcí k právnímu řádu konkrétního státu, lze rozpoznávat podstatu a povahu ústavního zřízení jednotlivých států.

Charakteristika ústavní koncepce československého státu po celé jeho období, zejména však tzv. první republiky, si vyžaduje juristicky relevantní analýzu právní substance státu, jehož existence je bezprostředně spjata se souhrnem státních funkcí. K objasnění československého státního zřízení jako formy státu a uspořádání státních mocenských orgánů, včetně jejich pravomocí a působnosti, je třeba nejprve stručného historického exkursu z období konce starověku, celého středověku a ranného novověku, a to se zvláštním zřetelem k starému českému právu. Dále bude vhodné připojit teoretický pohled na dělbu veřejných mocí ve státě a samotnou charakteristiku československé ústavní koncepce uzavřít komparační úvahou zejména směrem k recentní podobě státního zřízení České republiky.

EXORDIUM

Deset let poté, co se 14. listopadu 1918 sestouplilo Národní shromáždění republiky Československé ke své první schůzi, v níž prohlásilo republiku za státní formu československého státu, konalo se dne 28. října 1928 jubilejní zasedání představitelů československého parlamentu a vlády na Pražském hradě. Po proslovu předsedy poslanecké sněmovny Jana Malypetra a předsedy senátu Dr. Mořice Hrubana přednesl jubilejní proslov prezident republiky T. G. Masaryk. Ve svém vystoupení prof. Masaryk mj. řekl: „Je tomu deset let, co vykoupěný národ vzal do svých rukou správu věcí svých; je tomu deset

let, co se ukončil odboj nikoliv čtyřletý, ale staletý – odboj proti cizovládě, zovládě, nesvobodě; odboj, který byl částí obecného zápasu o lepší, svobodnější, demokratičtější řád světa... Staletý program Čechů a Slováků byl velikým usilováním o spravedlnost a právo; dali jsme obnovenému státu ústavu, organizovali jsme administrativu a armádu; ...naš stát se ctí obstál a ob stojí v světovém závodění o pokrok lidstva. Co jsme dosud vykonali, je nám dáno, abychom tu udrželi a zdokonalili; co jsme dosud ne učinili, je nám uloženo, abychom to vykonali. V čem jsme chybili, z toho se učme; kdo zapomíná zkušenost špatnou, ztrácí dobrou... Zbudování republiky opravdu demokratické je akt veliké víry: víry v právo a spravedlnost... Máme svůj stát k tomu, abychom v něm, usilovali o nejlepší řád...

V politice, zahraniční i domácí, je stále a všude mnoho amatérů a diletantů, kteří svými rozumy – nerozumy politickou veřejnost zneklidňují... Mezistátnost a mezinárodnost předpokládá uvědomělé národy... náš původní program může a musí být praktický, a obrozenecký program slovanské vzájemnosti bude taktéž prakticky uveden v soulad se spřátelením s ostatními národy...

Náš politický úkol je vybudovat republiku demokratickou. Urychlil se všude přechod od aristokratismu a monarchismu absolutistického přes monarchismus konstituční k demokratismu. Stručně vysloveno: vláda jednoho se vystřídává vládou všech. Jeden vlastně nikdy nemůže vládnout sám a nemůže vládnout bez politického a administrativního vzdělání a umění; proto vedle monarchy vznikli různí a školení úřadové. V monarchii se vladařství dědilo, spoluvládnoucí úředníci byli monarchou jmenováni anebo také svůj úřad dědili. V demokracii o vládě rozhoduje volba. Proto systém volební je dnes tak důležitý. Podle něho a ovšem podle celkového kulturního stavu občanů jsou demokracie různé, rozmanité; máme hlavně hodně odchylné typy demokracie anglické, americké, francouzské, švýcarské, národnostně a rasově typ germánský a latinský; jaký typ vytvoříme my Slované? Vláda všech nad všemi, to, že každý občan může opakovat: já také jsem státem – to je problém demokracie... a proto moderní

demokracie jsou nehotové a vlastně jenom pokusy o demokracii... Problémy se však řeší lidmi myslícími a znalými, nejen zvolenými. V tom to je!... Chtěl bych upozornit na možnost, užívat znalců ve výbo-rech parlamentních; páni poslancové se nemusí za to stydět... Vůbec naše ústava a prvé zákony...mají dost neurčitosti a přímo vad a chyb... v demokracii je každý občan zákonodárcem a správcem... Zákony nedáváme jen pro ty druhé, dáváme je také sobě a pro sebe. Demokracie se proti absolutismu hledí chránit rozdělením moci; je známo, že státoprávní theoretikové, avšak i praktičtí politikové v této věci nalézají závažné obtíže. Demokracie nakonec není než samosprávou, sebesprávou občanstva a každého jednotlivého občana; v demokracii je proto požadavek samosprávy a autonomie dán sám sebou: když ve státě s početnějším obyvatelstvem a s obyvatelstvem národně a kulturně nestejným mají s sebou vládnout všichni, když sebe mají spravovat všichni, rozdělení politické moci také podle daných rozností obyvatelstva je žádoucí, o tom nás už poučuje náš krátký ústavní vývoj. Požadoval jsem proto vždycky a docela vědomě samosprávu a autonomii teritoriální a tak zvanou kvalifikovanou, korporativní...

Moderní stát rozšiřuje stále své funkce...přibývá společenských funkcí a státy se stávají komplikovanějšími, mnohotvárnějšími... Nový stát zejména přebírá správní funkce ve vývoji hospodářském a sociálním. Intenzivní hospodářský a sociální vývoj je v nové době dán... Tato zvýšená starost o hospodaření nemusí být neoprávněným materialismem...humanita v demokracii není již jen filantropií a almužnictvím, nýbrž odhodláním umožnit každému občanu slušné živobytí zákonodárstvím. Demokracie není jen politickou, nýbrž také hospodářskou a sociální...naš stát musí být státem národní a sociální spravedlnosti... O důležitosti hospodářské a sociální politiky přesvědčili jsme se...

Průmysl, zejména průmysl velký...stává se velkou společenskou mocí a může přímo a nepřímo dostat vliv na parlament a vládu. Je úkolem opravdové demokracie být na finančních vládcích nezávislou...

Demokracie není pouze formou státní, nýbrž také methodou všeho veřejného a soukromého života, je názorem na život;...¹

Myšlenky T. G. Masaryka vyslovené téměř před 70 lety mají překvapivě i dnes svou aktuálnost a naléhavost. Dotýkají se nejen všeobecných neduhů budování demokratického státu, ale i dnes akutních tendencí asociálních ohlížejících se zpět do překonané minulosti.

Vybudování opravdu demokratického státu, demokratické republiky s rozsáhlou samosprávou – to byl ve stručnosti požadavek presidenta Osvoboditele. O jaký typ demokracie v každém jednotlivém případě půjde, to je otázka souvisící s organisací veřejné moci ve státě, resp. s příslušností a funkcemi orgánů státní moci. Ovšem problematika organisace státní moci je odvislá od řešení theoretické otázky vztahu jednoty státu a nedílnosti státní moci (na straně jedné) k původně jednotné moci ve státě (národ, lid) rozdělené do více navzájem na roveň postavených částí (na straně druhé). Posouzení tohoto vztahu je třeba spojit i s pojetím suverenity; totiž zda-li je jejím obsahem státní moc, a konečně je-li tato svrchovanost jako logický superlativ vůbec dělitelná nebo omezitelná.

I. MANUDUCTIO AD HISTORIAM

1. AETAS ANTIQUA

Starověký stát podle typu svého zřízení představoval různé varianty uspořádání veřejné moci. Státy starověkého Východu, tzv. východní despotie (Egypt, Babylon, Asyrie, Persie, summerské státy aj.) neměly dělenou moc. V těchto tzv. otrokářských monarchiích držel jednotnou moc ve státě ve svých rukou despota jako dědičný monarcha.

Státy starověkého Řecka mívaly dělenou moc. Athénský stát, tzv. polis měl rozdělenou veřejnou moc s dominancí na moc zákonodárnou (lidové shromáždění), vedle relativně existující moci výkonné a soudní. Spartánský stát, tzv. vojenský tábor byl také zřízením s rozdělenou veřejnou mocí, avšak s dominantním postavením moci výkonné (dva dědiční králové) formálně podřízené quasi moci zákonodárné a soudní (dvacet osm doživotně volených gerontů – senát) a irelevantním postavením lidového shromáždění. Přes zřejmé odlišnosti Athen a Sparty se de facto koncentrovala státní moc – jak v tzv. otrokářské demokracii, tak i v tzv. otrokářské aristokracii – v rukou určité skupiny, tj. oligarchie. Athénský „parlament“ – ekklesia byl kumulován s funkcí soudní stejně jako spartánský „parlament“ – gerusie. Athénská „vláda“ – boule (rada) byla zase kombinací funkce výkonné, soudní a zákonodárné. Pět set členů zmíněné rady bylo vylosováno do této funkce na období jednoho roku.² Spartánská „vláda“ – duarchie spolupůsobila se senátem, avšak oba králové byli prvními kněžími ve státě, kteří vy-

¹ MASARYK, T. G.: Jubilejní proslov presidenta republiky T. G. MASARYKA. In: Národní shromáždění republiky Československé. Díl I. Praha, Předsednictvo Poslanecké sněmovny a předsednictvo Senátu 1928, s. XIII–XXVII.

² Vedle ekklesie a boule existoval v Athénách ještě zvláštní výkonný orgán, který byl tvořen deseti volenými stratégy.

nášeli rozsudky a veleli armádě.³ A nakonec shromáždění svobodných občanů (lidové shromáždění) – Apella formálně spolupracovalo se senátem.

Athenská omezená demokracie (týkala se jen svobodných občanů, pokud nebyli z určitých důvodů eliminováni z účasti na výkonu občanských práv) měla přes všechny své originární přednosti a historické zásluhy de facto nakonec své těžiště v otrokářské plutokracii.

Spartánská aristokracie byla vzhledem k vnitřní struktuře svého zřízení vlastně kombinací aristokracie, monarchie, vojenské diktatury a demokracie. Podstatou toho konglomerátu polyarchií a monokracií sui generis je ovšem vojensko-pozemková aristokracie.

Ostatní řecké státy starověku byly typovou variantou Athen nebo Sparty anebo jejich nejrůznějšími modifikacemi.

Mezi tzv. otrokářské aristokracie můžeme počítat i starověký Řím. Po překonání prvotních forem vlády v podobě království, stejně jako v starověkém Řecku, nastoupily formy vlády spojené více méně s rozdělením veřejné moci ve státě. V době římské republiky patřila zákonodárná moc lidovému shromáždění a radě starších. Výkonná moc náležela magistrátu. Comitia neměla zákonodárnou iniciativu. Senatus schvaloval návrhy zákonů předkládané magistráty a potvrzoval usnesení komicií. Rozhodující moc ve státě měli dva na rok volení konzulové jako nejvyšší republikánský magistrát. Vedle nich vykonávali správu státních věcí ještě praetori, censoři, aedilové, quaestori aj.⁴ Censoři jmenovali senátory.⁵ Římští občané v comitium volili konzuly obvykle ze statkářské šlechty a nejmajetnějších římských rodin. Členové comitia neměli rovné postavení při hlasování. Byli rozděleni do pěti kategorií s hlasovací prevalencí bohatých občanů. Konsulská diarchie spolu se senátem znamenala de facto nejvyšší moc v římské republice.⁶ Přes řadu demokratických prvků patřila římská republika svou podstatou do kategorie aristokracií. Zvláštní varianta této římské oligarchie nabízí závěr, že v daném případě byla římská republika kombinací aristokracie a ti-

mokracie s demokratickými prvky.

Monarchistické tendence v římské republice vyústily nastolením nové formy státního zřízení – císařství, které mělo zpočátku svéráznou republikánsko-monarchistickou podobu. Principát (1. st.–3. st. n. l.) se nesl v duchu postupného, ale skrytého ústupu od republikánských zřízení. Veřejnou moc ve státě ovládl principes, který jako princeps senatus (nejváženější senátor) se stylisoval do role primus inter pares.⁷ Nakonec monarchistické prvky nového císaře vynuceného armádou zcela převládly. Republikánské formy se staly bezmocným ornamentem a faktickou přítěží ve fungování římského imperia.⁸

Uměle zastřenou samovládu první fáze římského císařství vystřídala epocha nepokryté osobní moci císaře. Z relativní monarchie principátu se stala absolutní monarchie.

Dominát (4. st. – 5. st.) jako poslední fáze císařství byl ve znamení absolutní moci monarchy, který jako dominus et deus odebral magistraturám zbytek veřejné moci a definitivně skončil i s jakýmikoli náznaky demokracie.⁹

Z hlediska dělby moci ve státě bylo římské císařství návratem do římského království. Rex stejně jako caesar byli monarchové, absolutní doživotní vladaři, v jejichž osobě byla ztělesněna jednotná a nedělitelná státní moc.¹⁰ Státní úředníci vykonávající úkoly monarchy byli pouze jeho nesamostatnými pomocníky.

Po rozpadu Římské říše na dvě části, západní a východní (r. 395) pokračoval morálně-sociální rozklad Západořímské říše, uspišený nájezdy barbarů a vlivem křesťanství. Antický otrokářský svět se zhroutil po germánské okupaci v r. 476.

Východořímská říše – ekonomicky, politicky a vojensky kvalitnější – v podobě centralisovaného státu jako Byzantská říše¹¹ helénistické povahy – relativně dobře fungovala až do r. 1453 kdy podlehla tureckému nájezdu. Římské císařství – dominát byla absolutní monarchie s rysy monostrukturální theokracie.

³ Vedle duarchie a gerusie ve Spartě vládlo ještě pět aklamací volených eforů, kteří vykonávali svou funkci bez úřední kontroly.

⁴ Moc soudní byla v římské republice převážně v rukou magistratur, zejména konzulů a praetorů, ale též pod organizačním a administrativním vlivem senátu. Prvek soudní moci měla comitia jako apellační stolice proti rozhodnutí magistratura. Později byly zřizovány v některých věcech stálé soudní dvory.

⁵ Srv. KRÁL, J.: Státní zřízení římské. Praha, Jednota českých filologů 1921, s. 74.

⁶ Ibidem, s. 53, 120 a 263.

⁷ Srv. BARTOŠEK, M.: Dějiny římského práva. Praha, Academia 1995, s. 54.

⁸ Viz též KRÁL, J.: Opus citatum, s. 203 a n.

⁹ Viz BARTOŠÍK, M.: Op. cit., s. 56–57.

¹⁰ Srv. KRÁL, J.: Op. cit. s. 115 a n.

¹¹ Název říše odvozen od starobylé řecké kolonie Byzantion, později hlavní město Východořímského císařství pod názvem Byzanc.

2. AETAS MEDIA

Feudální stát v Evropě, je stejně jako stát otrockářský provázen především formou monarchie. Na rozdíl od monarchistických států starověku (do 5. st. n. l.) je středověký stát (6. st. – 15. st.), byl monarchistický, poznamenán mocenskou konkurrencí a teritoriální rozdrobeností. Tato skutečnost se nemohla nepromítnout do vládních forem feudálního státu. Seniori – feudální páni (zeměpán–statkář) spolu s vlastnictvím půdy disponují i jistou částí politické moci na území svého panství.¹² Tato moc má atributy dislokované státní moci. Zeměpáni dostávají od krále různá privilegia (právo vybírání daní, právo náboru vojska, právo výkonu soudnictví, právo výkonu policejní správy), která je činila relativně nezávislými na monarchovi (král, císař, car). Až do krise feudálního zřízení měly středověké monarchie decentralisovaný charakter.

Decentralisovaná monarchie v období feudální rozdrobenosti (10. st. – 12. st.) je ve znamení rozdělení státní moci mezi panovníkem (král, ostatní knížata) a feudálními pány. Veřejná moc zeměpánů spočívala nejenom ve správě a soudnictví, ale i v decentralisovaném zákonodárství.

Stavovská monarchie v období územního a politického sjednocování feudálního státu (13. st. – 15. st.) je charakterizována centralisačními prvky a restrikcí mocenské libovůle seniorů vůči středním majitelům půdy. Organizace veřejné moci ve stavovské monarchii spočívá na vytváření orgánů stavů – stavovského zastupitelstva (zemské sněmy, generální stavy). Státní moc stavů je poměrně menší než byla moc zeměpánů. V oboru moci zákonodárné je pouze poradní povahy.

Absolutistická monarchie v období počínajícího rozkladu feudalismu, zejména v západní Evropě (od 16. st.) je příznačná trendem k zavedení jednotného národního trhu a jednotného právního systému. To s sebou nutně přineslo výraznou centralisaci moci panovníka, který soustředil ve svých rukách všechny složky státní moci. Feudální aristokracie se změnila na dvorskou šlechtu. Správu státu vykonávala rozvinutá byrokracie.¹³ Veřejná moc ve státě byla formálně zcela personifikována v panovníkovi. Monarcha byl považován za osobu stojící mimo zákon, jeho vůle byla sama zákonem.

Jinou kapitolou feudálního státu byly středověké

republiky vznikající v městech od 11. století. V těchto městských republikách (severní Itálie, spolek německých měst Hanza, Novgorodský stát), založených na svobodných městech se samosprávou cechů a gild, existovala také určitá dělba veřejných mocí.

3. AETAS NOSTRA

Stát postfeudální v období ranného novověku (16. st. – 18. st.) je státním zřízením na přechodu od feudalismu ke kapitalismu. Buržoazní stát v období pozdního novověku (od 19. st.) je tvořen pod vlivem konstituční ideje. Formou vlády je většinou konstituční monarchie¹⁴ nebo parlamentní republika, popř. republika presidentská nebo kancléřská. Ve všech těchto vládních formách se promítá politická demokracie. Proto je rozdělení státní moci zcela samozřejmé, i když jeho struktura nebývá rovnoměrná.

II. APPENDIX AD HISTORIAM PATRIAE BOHEMICAЕ

Tradičně bývala královská moc všeobecně považována za neobmezenou podle absolutistické nauky o panovnické moci z milosti boží. V starověké ústavě české a moravské tato dobově rozšířená nauka neměla opodstatnění.¹⁵ Král byl sice označován jako jiní panovníci „z milosti boží“, ale veškerá moc, která mu náležela, byla mu udělena od země. Tato okolnost je blízká demokratické zásadě, že „všechna moc ve státě pochází z lidu“. V české ústavě v období před převratem po Bílé Hoře v r. 1620 je zmíněná zásada vyjádřena slovy: „všeliká moc královská pochází od stavův“. Tzv. svobodnický duch dávných Čechů vane v jejich starých základních zákonech. Tak pan Ondřej z Dubé ve Výkladu na právo země České z roku 1400 píše, že „král jest od pánův z dávná nadán soudem dvorským a že také panským čili sněmovním povolením jsou města a klášterové vyňati z pravomocnosti soudu zemského“.¹⁶ Dále se ve Výkladu uvádí, že králi Ferdinandovi I. i králi Ludvíkovi byla moc královská „od stavův dána a propůjčena“ v témže rozsahu jak ji užívali starší králové Čeští.¹⁷

Z uvedených koncepcí státní moci Království Českého vyplývá závěr, že v oboru veřejném se král dělil se stavy. S tímto dělením veřejné moci v Čes-

¹² Srv. k tomu STIEBER, M.: Dějiny veřejného práva v střední Evropě. Praha, Typus 1931, s. 12 a n. a 61 a n.

¹³ Srv. k tomu ibid., s. 76 a n.

¹⁴ Srv. ibid., s. 81 a n.

¹⁵ Srv. KALOUSEK, J.: České státní právo. Praha, Bursík a Kohout 1892, s. 273 a n.

¹⁶ Viz Archiv Český II., s. 487.

¹⁷ Viz Sněmy České II., s. 480 a 484.

kém státě podle orgánů české ústavy se v podstatě shoduje členění státních funkcí na moc zákonodárnou, výkonnou a soudní. Moc zákonodárnou Český král samostatně neměl, nýbrž vykonával ji společně s zemskými sněmy a generálními sněmy. Sám měl pravomoc vydávat pouze podzákonné právní předpisy – obecná nařízení. Zákonodárny sbor mohl král odročit nebo propustit, ale nikoliv nevylučitelné virilní hlasy. Nicméně měl však král některé aspekty neomezené moci v pravomoci uzavírání smluv s cizími mocnostmi, udělování mandátů a výsad, ukládání cel a ungettů a povolování jarmarků a trhů.

Moc výkonnou měl král samostatnou, stál v jejím čele. Ale nejvyšší úředníci, jejichž prostřednictvím se tato moc uskutečňovala, byli odpovědní nejen králi, nýbrž i stavům. Rovněž tak dvorská kancelář jako orgán moci výkonné byla od 15. století úřadem zemským a královským.¹⁸

V oboru moci soudní koruny České byly rozeznávány soudy královské a soudy zemské. Nejdůležitějšímu královskému soudu – soudu komornímu předsedal král sám. V tomto soudu i v soudu dvorském a a soudu apellačním, stejně jako ve zvláštních soudech zemských, rozhodovalo se však podle zákonů zemských (zemské právo české, zemské právo moravské a zemské právo zemí přivtělených).¹⁹

Z ústavní koncepce zemí koruny České je patrné, že ve všech složkách státní moci se podílel panovník spolu se stavy. Jelikož země Česká i Moravská měly od Slovanského pravěku své sněmy lze se domnívat, že k tradici české státní organizace patří omezená moc královská jako konstituční prvek.²⁰ Účastensví sněmů v Českém státě bylo právním obyčejem již v době Přemyslovské, kdy pro odpor sněmů neprosadil panovník právo Magdeburské (král Přemysl II. r. 1272) a právo římské a církevní (král Václav II. r. 1293) do domácího práva českého.²¹

K zvláštnostem českého státního práva také patřilo, že když český trůn osiřel anebo dědic byl nedospělý, měnily se všechny země koruny České na dočasné republiky, protože se spravovaly samostatně běžnými svými úřady.²² Konečně nalezneme v právu starých Čechů zárodek konstituční teorie „the king cannot do any wrong“, když královskou mocí královskou pokládali za chybu orgánů státní moci, nikoliv za chybu panovníka, který přece o své výlučné vůli nic dělat nemůže.

III. K TEORII DĚLBY VEŘEJNÉ MOCI VE STÁTĚ

Organisace státní moci, její struktura je záležitostí státních poměrů, v nichž se projevují existenční typy státních jevů. Antický stát je ztotožněn s občanstvem, je to civitas – obec občanů nebo res publica – obec pospolitá. Z tohoto pohledu se jeví jako útvar vnitřně jednotný a nedělitelný. Idea římského imperia je vyznačena v personifikované státní moci, která je vládci zprostředkována skrze lex regia. Ovšem každý existující stát se projevuje jednáním, tedy svými funkcemi. Existence státní moci je vyjádřena existencí samostatných orgánů, které ji zastávají. Vlastní organisace a s ní spojené rozdělení veřejné moci je hlavní znak, kterým se odlišuje stát od jiných společenských útvarů.

Vycházíme-li z názoru o jednotě státu dojdeme k závěru jednotnosti a nedělitelnosti státní moci, tak jako je jednotná a nedělitelná státní suverenita. Více suverénních států nemůže být nositelem státní moci. Jestliže se pokládá státní moc za obsah suverenity, nemůže být tato moc dělitelná.

Konstituční teorie anglická spatřuje těžiště státní moci v národu. Avšak přesto J. Locke označuje krále „in a very tolerable sense“ za nejvyšší moc, jakkoliv je touto mocí de facto zákonodárství. Oficiální anglická státověda přece jen pojímá krále a obě dvě sněmovny za jednotný parlament jako nejvyšší státní moc. Přitom ovšem bývá král prohlašován sám za držitele suverenity. Rozdvojení krále jako osoby a jako instituce (king in parliament) je vyjádřeno větou o parlamentním králi: he really does nothing, but he nominally does everything.

Nejasné obrysy anglické nauky přeměňuje Ch. L. Montesquieu v učení o tripartici oddělených, navzájem v rovnováze se udržujících rovnocenných veřejných mocí ve státě. Tyto moci se navzájem dotýkají, ale v zásadě jsou na sobě nezávislé. Z jejich vzájemného poměru se ale dovozuje určitá prevalence moci zákonodárné, kterou někteří autoři vidí v každoročním povolování daní legislativou vůči exekutivě.²³

Odlišování zákonodárství, vlády a správy a soudnictví jako trojici státních mocí podle Ch. Montesquieua ovšem má svůj základ již v učení Aristotela o třech dílech státní moci. Aristoteles

¹⁸ Srv. KALOUSEK, J.: Op. cit., s. 290 a 291.

¹⁹ Viz Sněmy České IV., s. 271.

²⁰ Srv. KALOUSEK, J.: Op. cit., s. 303 a n.

²¹ Viz Codex jur. Bohemica II. 2. p., s. 17 a Archiv Český III., s. 66.

²² Srv. KALOUSEK, J.: Op. cit., s. 384 a n.

²³ Srv. REHM, A.: Allgemeine Staatslehre. Berlin 1899, s. 236 a 286.

popisuje podstatné rysy řeckých států: radu (legislativa), úřady (exekutiva) a lidové soudy (justice). Tato koncepce vychází z funkcí, jež vykonávají tyto tři prvky státní organizace. Proto je také Aristoteles chápe jako rozdělení státních záležitostí na určitou činnost odlišných subjektů. Z charakteristiky těchto orgánů se vyvozuje jejich funkce.

Teorie J. Locka spočívající v rozlišení nadřazené moci zákonodárné a podřazené moci výkonné a k tomu přiřazené moci federativní a prerogativy, je pokládána také za funkční dělbu jednotné státní moci. Tyto čtyři státní funkce se vztahují na dva státní orgány. Králi přísluší funkce výkonná (vláda a správa), funkce federativní (vnější činnost státu) a prerogativa (správní moc, která zůstává králi po odečtení parlamentních omezení). Má tedy král v podstatě zachována iura maiestatica, k nimž přísluší i účast na funkci zákonodárné. Druhým orgánem je parlament.

Teprve Ch. L. Montesquieu²⁴, vycházející nepochybně z dřívějších učení (též Marsilius z Padovy, Th. Hobbes, S. Pufendorf, J. Bodin, I. Kant aj.), přistupuje nejen k rozdělení a oddělení státních funkcí, nýbrž i orgánů, tzn. i fyzických osob je tvořících.

V rozluce formálních funkcí pak spatřovala francouzská a americká konstituční teorie nejbezpečnější záruku zákonného vykonávání státní moci, včetně záruk politické svobody občana. Fungování této tripartice státní moci má být zároveň uzavřeno systémem překážek – brzd a závaží (check and balances), které brání jednotlivým mocem, aby překročily svou legální sféru.

Otázka dělitelnosti nebo nedělitelnosti státní moci je otázkou účelovou. Rozštěpení veřejné moci ve státě bylo teorií vyvolanou politickým účelem – odůvodnit konstituční stát a popř. také stát federativní, resp. spolkový. Ve skutečnosti lze připsat teorii děly moci jen význam podřízeného principu.²⁵ Původní moc státní (panovník, lid) je přidělena zvláštním orgánům, které ji mají reprezentovat. Každý orgán státu představuje v mezích své kompetence státní moc. Stricto sensu lze přidělit kompetenci a rozdělit pravomoc k výkonu státní moci, nelze rozdělit samu tuto moc. „Jedna a táž

státní moc může příslušet jen jednomu a témuž státu. Osobnost je individuum, tj. něco svou podstatou nedělitelného. To platí pro všechny osoby fyzické i právnické, suverénní a nesuverénní“.²⁶

Suverenita státu je kategorií historickou. Král ve 13. století byl sovrain celého království. Později se královská svrchovanost „superior“ mění v absolutní pojem „supremus“. Podle následující teorie suverenity J. Bodina superioritas přechází v suprema potestas.

Suverenita je historickým původem politická představa, z níž se vyvinula právní kategorie. Od Aristotelovy autarkie státu, přes středověkou teorii dvou mečů, přirozenoprávní učení o svrchovanosti lidu (Marsilius de Padua a J. J. Rousseau)²⁷ se dospělo až k panujícímu mínění novověku, že suverenita je pojmovou vlastností státu vedle území a obyvatelstva. Suverenita je chápána jako neexistence vyšší moci nad mocí suveréna, jeho nezávislost na jiné moci, a nepodřízenost jiné moci a konečně neodvoditelnost právního řádu suveréna od právního řádu jiného subjektu. „Suverenita je způsoblost výhradního právního sebeurčení“.²⁸

Přes určité pochyby ohledně definování státní moci pomocí suverenity, zejména v případě spolkového státu²⁹ a názor významného státovědce Jellinka: „Suverenita není žádným pojmovým znakem státní moci“³⁰ se moderní stát spojuje s fenoménem suverenity vnější a vnitřní. V suverenitě státu se spatřuje nezávislost státní moci na jakémkoliv jiné moci uvnitř i vně hranic státního území. Toto poznání odůvodňuje závěr o interakci pojmu suverenity a pojmu státní moc, aniž by šlo o jejich absolutní totožnost. Spíše lze obhájit názor, že suverenita je základní (nikoliv jedinou) vlastností státní moci. Jen suverenní stát je státem plnoprávním.

Stejně jako orgánní rozdělení původní nedílné státní moci – prostřednictvím rozčleněných oborů státní činnosti pomocí funkcí materiálních (legislativa, exekutiva, justice) a formálních (činnost orgánů zákonodárných, vládních, správních a soudních) – neznámá rozštěpení státní moci, není likvidací celkové suverenity státu její vnitřní dělení při státě složeném – spolkovém nebo federativním.

²⁴ Viz MONTESQUIEU, CH. L.: De l'esprit de lois. Paris 1748. Česky: O duchu zákonů. Praha, Linhart 1947. Na jeho konstituční teorii „distribution des pouvoirs“ navazovali další učenci B. R. CONSTANT, F. P. G. GUIZOT a E. J. SIEYES.

²⁵ DUGUIT, L.: La séparation des pouvoirs et l'assemblée nationale de 1789, Paris 1893, s. 19.

²⁶ Viz JELLINEK, G.: Allgemeine Staatslehre. Heidelberg 1900. Česky: Všeobecná státověda. Praha, Laichter 1906, s. 533.

²⁷ Srv. Marsiliusovo dílo z r. 1340 Defensor Pacis a Rousseauovo dílo z r. 1762 Du contrat social ou principes du droit politique.

²⁸ Viz JELLINEK, G.: Opus citatum, s. 524.

²⁹ Srv. BAXA, B.: Stát. Praha, Vilímek (sv. 95), s. 524.

³⁰ Viz JELLINEK, G.: Op.cit., s. 514.

IV. VEŘEJNÁ MOC V ČESKOSLOVENSKÉ STÁTNOSTI

Zánik rakousko-uherské monarchie a vznik tzv. nástupnických států je nerozlučně spojen s existencí československé státnosti. Datum vzniku československého státu je položen ke dni 28. října 1918, kdy tento nový státní útvar vydal první zákon (zák. Nár. výboru č. 11/1918 Sb. z. a n., o zřízení samostatného státu Československého). *Stricto iure* je stát jako historicko-politická individualita formálně vyjádřen jeho právním řádem. Úvodní věta zmíněného zákona: „Samostatný stát československý vstoupil v život“ je deklarací politické skutečnosti, tedy *fait accompli*. Nicméně je tato skutková událost z hlediska juristického konstitutivní skutečností, neboť zakládá nový právní řád.³¹

Státní moc v novém státě vznikla státním převratem, kdy Národní výbor sloučil ve svých rukách dosavadní nejvyšší státní moc monarchie ve všech jejích funkcích, pokud jde o území budoucí republiky Československé. Právní sankci udělila tomuto stavu *de facto* vůle československého národa projevená Národním výborem jako vykonavatelem československé státní svrchovanosti.

Prozatímní ústava československého státu přijatá Národním výborem (zák. č. 37/1918 Sb. z. a n., o prozatímní ústavě) zvolila formu státu republikánskou. Dvě novely prozatímní ústavy (zák. č. 138/1919 Sb. z. a n., zák. č. 271/1919 Sb. z. a n.) se týkaly postavení prezidenta republiky.

Definitivní ústava československého státu přijatá revolučním Národním shromážděním spolu s uvozacím zákonem (úst. zák. č. 121/1920 Sb. z. a n.) formu státu definovala jako demokratickou republiku.

Československý stát s neoficiálním názvem „Československo“,³² úředně nazývaný „republika Československá“, byl založen na tradičních principech humanitní demokracie v souladu s myšlenkovou orientací tří jeho spoluzakladatelů – T. G. Masaryka, E. Beneše a M. R. Štefánika. Tradiční hluboce vžitá životní kultura střední Evropy a kontinentální Evropy vůbec se nemohla nepromítnout do teoretické koncepce ústavnosti Československa. Politická kultura se vždy promítá a zakotvuje do ústavní koncepce státu. V případě Československa to byly především vlivy evropské, i když dnešní laické názírání soudí jinak, když pokládá za hlavní zdroj československé ústavní inspirace Ústavu Spojených států amerických.

Již prozatímní československá ústava – jak zřetelně vyplývá z použitých názvů (Revoluční Národní shromáždění aj.) a pojmů (prezident republiky jako nositel moci výkonné apod.) – byla silně ovlivněna Velkou francouzskou revolucí, resp. francouzskou ústavou z r. 1791. Podobně i řada dikcí ústavního textu (např. „prezident sjednává a ratifikuje mezinárodní smlouvy“) se opírala o osvědčený francouzský vzor. Naopak návrh na aplikaci amerického ústavního vzoru, podle kterého je k překonání prezidentova práva veta třeba dvoutřetinové většiny parlamentu, byl odmítnut jako prvek monarchistický. Veto prezidenta Československé republiky bylo tedy nikoliv absolutní, ale pouze suspensivní.

Pokud jde o dělbu veřejných mocí ve státě, resp. dělbu státních funkcí byl přijat model parlamentní demokracie, tzn. tripartice státních funkcí s dominantním postavením moci zákonodárné nad moci vládní a výkonnou a moci soudní.

V podstatě stejnou strukturu státní moci stanovila i ústavní listina Československé republiky. Pouze v otázce dvoukomorového parlamentu – senátu a některých prvků postavení prezidenta republiky se uplatnil vzor americké ústavy, ačkoliv na poměrně odlišném právním základu. Samotný taxativní výčet práv prezidenta republiky byl nepochybně v duchu francouzské ústavnosti.

Přijetím tzv. asymetrického rozdělení státních funkcí, tzn. s prioritou moci zákonodárné, československá ústavnost akceptovala v rozhodující míře francouzský ústavní model (model tzv. revoluční demokracie) a částečně další evropské konstituční koncepce (tzv. tradiční evropské demokracie evoluční – Švýcarsko, Belgie a Anglie) a konečně fragmentárně také ústavní model americký (tzv. velká revoluční demokracie).

V. VEŘEJNÁ MOC V ČESKÉ STÁTNOSTI

Po druhé světové válce se právní teorie a státověda soustředila na kritické zhodnocení ústavní koncepce tzv. první republiky. Zejména intelektuální skupina kolem exilového prezidenta Beneše ve spolupráci s centrem odboje v protektorátu vypracovala ucelenou koncepci nové československé státnosti. Zvlášť byla podrobena kritice neživotná druhá komora parlamentu – senát, ale i další vady veřejných mocí ve státě. Kritice nešla ani těžkopádná soustava veřejnosprávního dualismu, jakož i celá sféra fungování nejvyšších státních orgánů.³³

³¹ Srv. WEYR, F.: Stát. In: Slovník veřejného práva československého. Sv. IV. Brno, Polygrafia 1938, s. 619.

³² Název Československo byl odvozen od dosud užívaného označení Českoslované.

³³ Srv. TÁBORSKÝ, E.: Naše nová ústava. Praha, Čin 1948.

Vývoj československé ústavnosti celá desetiletí po druhé světové válce byl z hlediska koncepce veřejných mocí ve státě posunut do pouhé dělby činnosti nejvyšších státních orgánů. Po dubiosním zániku Československa v roce 1992 byla přijata Českou národní radou Ústava České republiky (úst. zák. č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky). Pokud jde o strukturu státní moci není nová ústava nikterak vynalézavá ani obzvláště poučená. V zásadě přijímá model dělby státních funkcí podle vzoru ústavní listiny Československé republiky z r. 1920, se všemi přednostmi, ale i se všemi jejími nedokonalostmi zapříčiněnými historickými okolnostmi jejího vzniku. Také ovšem s některými prvky, jejichž obsoletnost byla zřejmá československé právní vědě a politické nauce již během trvání tzv. první republiky a zejména na konci druhé světové války.

Struktura státní moci a konstrukce státních orgánů vykonávajících státní funkce zásadně ovlivňuje kvalitu demokracie. V tomto smyslu je třeba pohlížet i na platnou ústavu.

CONCLUSIO

Evropan je dějinně hluboce vkořeněn do pospo-

litosti obce, očekává od ní přispění při svém úsilí o individuální rozvoj. V moderním demokratickém státě spatřuje naději, že uspokojí jeho nároky, nejen že zabezpečí jeho svobodu. Evropan – na rozdíl od Američana – přijímá svůj stát zejména jako záruku sociálního zabezpečení. Je ochoten snést nezbytnou míru omezení za alespoň základní existenciální jistotu.³⁴

Úkoly moderního právního státu jsou spojeny s fungováním správně strukturované státní moci, tedy veřejné moci, kterou představuje státní mechanismus. Je proto otázkou nejen politickou, ale i právní, jak účinně organisovat státní funkce ve prospěch občanské společnosti jako celku. Řešení lze spatřovat jednak v důslednějším oddělení všech tří státních funkcí, včetně oddělení orgánového a jednak v posílení jejich demokratické povahy. Závažným doplněním klasického modelu tzv. tripartice státních mocí ve fungování občanské společnosti zorganizované do moderního právního státu musí být také rozvinutí prostředků autentické demokracie. Humanitní demokracie se trvale nemůže obejít bez aktů tzv. přímého vlivu občanské společnosti do činnosti státní moci. Referendum, plebiscit a populární zákonodárná iniciativa jsou komponenty skutečně demokratického a právního státu.