**Univerzita Palackého v Olomouci**

**Právnická fakulta**

**Richard Gach**

# Aktuální ústavní změny ve Francii – inspirace pro ČR?

**Bakalářská práce**

**Olomouc 2014**

„Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci na téma Aktuální ústavní změny ve Francii – inspirace pro ČR? vypracoval samostatně a citoval jsem všechny použité zdroje.“

V Hradci Králové dne 24. března 2014 Richard Gach

## Poděkování

Rád bych touto cestou poděkoval svému vedoucímu práce JUDr. Maximu Tomoszkovi za jeho odborné vedení, metodickou pomoc a věcné připomínky, kterými přispěl k vypracování této bakalářské práce.

# Obsah

Úvod ..... 6
1. Ústavní systém Páté francouzské republiky ..... 8
1.1. Charakteristika a vývoj ústavního systému ..... 8
1.2. Blok ústavnosti ..... 9
2. Změny provedené ve francouzské právní úpravě ..... 11
3. Moc zákonodárná ..... 12
3.1. Legislativní proces a vztah mezi Parlamentem a vládou ..... 13
3.2. Iniciativa návrhu zákona ..... 14
3.3. Projednávání zákona ..... 15
3.3.1. Parlamentní výbory ..... 15
3.3.2. Legislativní přílepky ..... 16
3.3.3. Přijetí zákona ve zrychleném řízení ..... 17
3.4. Legislativní obstrukce ..... 17
3.5. Parlamentní kontrola ..... 18
4. Moc výkonná – vláda ..... 19
4.1. Členství ve vládě ..... 19
5. Moc výkonná – prezident republiky ..... 21
5.1. Časové omezení mandátu ..... 21
6. Práva občanů ..... 22
6.1. Ochránce práv ..... 22
6.2. Ústavní rada a následná kontrola ústavnosti ..... 22
7. Francouzský politický systém po změnách ..... 25
8. Konfrontace s právní úpravou ČR ..... 28
8.1. Legislativní proces ..... 29
8.2. Kompatibilita funkce člena Parlamentu a člena vlády ..... 32

8.3. Zrychlené řízení v legislativním procesu ČR? ..... 33
8.4. Ústavní rada ..... 34
Závěr ..... 36
Bibliografie ..... 38

# Úvod

Francie je vzhledem k tradici demokratického politického systému obecně vnímána jako velmi vyspělá země. Její nynější politický systém páté republiky byl ústavními odborníky nabízen postsovětským státům jako model „vzorový“[1].

Tato takzvaná západní demokracie si prošla dlouhým, více než 200 let trvajícím vývojem, který jí umožnil stát se velmi stabilním systémem s demokratickým zřízením, založeném na dělbě moci a pluralitě názorů. Tradiční principy ústavnosti jako svoboda jednotlivce, rovnoprávnost občanů, politický pluralismus, nezávislost soudnictví a jiné, zde nabývají skutečných, zaručených rozměrů. Historická zkušenost Francii pomohla ověřit, který mocenský systém je pro ni nejpřijatelnější.

Ústavní systémy se vyvíjely také. Společnost se ubírá novými směry, reaguje i na změny okolní. Obzvlášť v dnešní globalizované společnosti. I francouzský ústavní systém se tedy mění a v posledních letech bylo provedeno více změn, o kterých můžeme říci, že daný systém pozměnily takovým způsobem, který si žádá více pozornosti a který může být využit pro komparaci a inspiraci pro ústavní systém České republiky.

Mým cílem je v práci vybrat jednotlivé stěžejní změny provedené ve francouzské právní úpravě, které mají největší vliv na celkovou změnu politického systému. Tyto změny jsou v jednotlivých kapitolách popsány, analyzovány a je zdůvodněno jejich zavedení. Jsou konfrontovány s právní úpravou ČR, z čehož jsou potom vyvozeny jednotlivé závěry o možné využitelnosti daných institutů, které se dají i přes rozdílné charaktery ústavních systémů využít. Výstupem jsou návrhy de lege ferenda.

Zdroje na toto téma, které je velice aktuální, nejsou v České republice prakticky žádné. Jednotlivé české prameny jsou již zastaralé, ale některé se dají použít pro obecný a teoretický základ. Hlavním zdrojem je francouzská odborná literatura, kterou jsem získal na právnické fakultě university Université D’Auvergne v Clermont-Ferrand. Toto téma jsem si zvolil v souvislosti s absolvovaným jednosemestrálním studijním pobytem v rámci programu Erasmus. Kromě odborné literatury, která je mým primárním zdrojem, jsem využil mnohé internetové zdroje zachycující aktuální vývoj. Mezi primární zdroje patří zejména komentář k Ústavě Francouzské republiky ze dne 5. října 1958 (dále jen „Ústava“) a učebnice francouzského ústavního práva. Sekundárně je zde čerpáno také z rozhodnutí Ústavní rady, která zásadně ovlivnila vývoj dané problematiky a z odborných časopisů.

[1] PEROTTINO, Michel. *Francouzský politický systém*. Vydání první. Praha: SLON, 2005, s. 15.

V mé práci se snažím nalézt odpovědi na následující otázky: Jaké jsou aktuální právní změny, které ovlivňují podobu francouzského ústavního systému? Za jakým účelem byly zavedeny? Můžeme tyto změny aplikovat na ústavní systém České republiky? Pokud ano, tak které z nich můžeme využít?

Používám metodu deskripce jednotlivých právních změn a metodu analýzy pro jejich lepší pochopení. Konečně používám metodu komparace francouzské a české právní úpravy.

V první části své práce popisuji nynější charakter francouzského ústavního systému a Ústavy samotné a co vedlo k její dnešní podobě. To je důležité z hlediska komplexního pochopení této látky.

Ve druhé kapitole se věnuji rozebírané problematice změn z obecného pohledu. Jsou zde uvedeny jednotlivé změny a způsoby, kterými byly změny provedeny, v kterých právních pramenech zakotveny nebo kde rozhodnuty. Dále vysvětluji příčinu a analyzuji důsledky jejich zavedení. To však pouze v případě těch změn, které stihly nabýt účinnosti.

V třetí až šesté kapitole jsou už popsány a analyzovány konkrétní právní instituty, kterými se zákonodárce snažil pozměnit charakter ústavního systému. Tyto kapitoly jsou rozděleny následovně: Za prvé podle toho, do které složky veřejné moci spadají, zda li se týkají moci zákonodárné, nebo výkonné. Za druhé je šestá kapitola věnována posílení práv občanů, čímž se myslí rozšíření pravomoci Ústavní rady a ústavní zakotvení Veřejného ochránce práv.

Sedmá kapitola pojednává o francouzském ústavním systému po zavedení nových institutů, kde je analyzován a shrnut dopad na charakter celého ústavního systému Francie.

Osmá kapitola srovnává a navrhuje jednotlivé varianty řešení pro některé vybrané ústavní problémy České republiky, na které by se mohly rozebírané instituty vztahovat. Tím je především neakceschopnost a nestabilita českých vlád. Rozebírám zde, zdali není třeba uvažovat o racionalizaci českého parlamentního režimu.[2]

Tato práce by tak měla dovést čtenáře k zamyšlení, jakým směrem se Česká republika chce ubírat, k čemuž poskytuji aktuální analýzu francouzského příkladu. Vše je shrnuto a završeno v závěru.

[2] KUBÁT, Michal. *Současná česká politika. Co s neefektivním režimem?* Vydání první. Brno: Barrister & Principal, 2013, s. 63.

# 1. Ústavní systém Páté francouzské republiky

## 1.1. Charakteristika a vývoj ústavního systému

Specifický francouzský ústavní systém je poslední z hlediska svého vzniku, jelikož byl zaveden Ústavou páté republiky z roku 1958. Tento systém je nazýván neopresidentský, což nejlépe vystihuje jeho podstatu, která přebírá prvky jak systému prezidentského, tak parlamentního.

Pro upřesnění a zdůraznění odlišnosti tohoto systému od systému parlamentního, je potřeba si definovat čtyři základní rysy neopresidentského ústavního systému. Za prvé je to především ta skutečnost, že prezident je volen občany přímo a potencionálně je vybaven mimořádnými pravomocemi.[3] Druhý zásadní rys spočívá v tom, že schází-li se vláda v podobě ministerské rady, na jejímž zasedání jsou řešeny nejvýznamnější politické otázky, předsedá vládě prezident, a nikoliv předseda vlády. Třetí charakteristikou je v této práci velmi rozebíraná omezená zákonodárná pravomoc parlamentu, která je vymezena taxativně a vše ostatní je svěřeno do nařizovací pravomoci vlády. Za čtvrté tento systém, na rozdíl od systému prezidentského i parlamentního, klade neobyčejný důraz na využívání institutu přímé demokracie - referenda.[4] Jednotlivým rysům, které byly pozměněny, se věnuji v následujících kapitolách.

Nynější ústavní systém Francie vznikl původně jako reakce na nestabilní vlády, které provázely průběh celé čtvrté republiky[5]. Tímto byla ustanovena podoba tzv. „racionalizovaného" parlamentu, jehož systém je upraven ve prospěch moci výkonné, aby tak toto riziko bylo minimalizováno. Současně je toto posílení moci výkonné, ale hlavně zakotvení instituce prezidenta republiky jako první instituce, inspirováno postavou generála „Osvoboditele" Charlese de Gaullea. Ten zasáhnul v pravý čas v době rozvrácenosti politického systému a v době možné občanské války v roce 1958 jako silná osobnost a sjednotitel. V důsledku byl prezident vybaven mimořádnými pravomocemi a odpovědností za suverenitu státu a jeho existenci.[6] Toto posílení bylo výrazně prohloubeno zavedením přímé volby prezidenta republiky, který je tak nadán silnou legitimitou.

V ústavněprávním vývoji Francie znamenal současný systém zásadní zlom, neboť z celkového historického pohledu Ústava opouští některé tradiční prvky francouzské ústavní

[3] V případě výjimečného stavu.
[4] BLAHOŠ, Josef; BALAŠ, Vladimír; KLÍMA, Karel. *Srovnávací ústavní právo.* 4., přepracované a doplněné vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2011, s. 118-120.
[5] Období čtvrté republiky (1946 – 1958)
[6] KLÍMA, Karel. *O právu ústavním*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 213.

tradice.[7] Jak chci ale ukázat v této práci, aktuální ústavní změny znamenají pro charakter ústavního systému jistý posun směrem k opětnému posilování role parlamentu. Myslím si, že tento posun lze definovat jako „umírněnou racionalizaci" parlamentu, v každém případě se jedná o jisté uvolnění této racionalizace. Odborná literatura se k problematice vyjadřuje jasně: „Ústavní revize z roku 2008 neznamená konec racionalizovaného parlamentarismu."[8]

## 1.2. Blok ústavnosti

Další problematikou, která je v souvislosti s rozebíráním ústavního systému žádoucí, je tzv. „blok ústavnosti" (block de la constitutionalité).

Ústava páté republiky není jediným dokumentem nejvyšší právní síly. K vlastní úpravě se ještě připojují Deklarace práv člověka a občana z roku 1789, Preambule ústavy z roku 1946, Základní zásady vycházející ze zákonů Republiky a Charta životního prostředí z roku 2004. Tyto ústavní normy jsou vzaty v úvahu při kontrole ústavnosti. Můžeme je připodobnit k českému „ústavnímu pořádku".

I jejich zařazení mezi nejvyšší prameny práva je výtvorem soudní doktríny Ústavní rady Francie, jakožto orgánu ochrany ústavnosti. Ústavní rada má v tomto ohledu velkou pravomoc a je jí tak umožněno reagovat na aktuální a dosud neřešené otázky. „Přítomnost soudní tvorby práva jako zdroje ústavnosti je tak ve Francii zřejmá."[9] Ústavní radě a její nově přiznané pravomoci kontroly normativní činnosti a posteriori se věnuji v šesté kapitole.

Pro orientaci v systému francouzské ústavnosti je potřeba si ujasnit, které druhy zákonů jsou rozlišovány:

- zákon schválený cestou referenda (čl. 11 Ústavy),
- zákony obyčejné (čl. 34 Ústavy),
- zákony finančního charakteru upravující příjmy a výdaje státu (čl. 34, 39, 47),
- zákony „určující cíle hospodářské a sociální činnosti státu" (čl. 34 a 70),
- a zákony organické (čl. 46), jejichž právní síla je zcela nadzákonná.[10]

Tyto organické (ústavní) zákony jsou povolány ke konkretizaci Ústavy, když doplňují její materii. Jejich vyšší právní síla se projevuje zejména v tom, že v konfrontaci s obyčejným zákonem má organický zákon jasnou přednost, o čemž rozhoduje Ústavní rada. Platí, že:

[7] LIČKOVÁ, Magdalena. *Francie: Ústavní systém.* In KLÍMA, Karel, a kol. *Encyklopedie ústavního práva.* Vydání první. Praha: ASPI, a. s., 2007, s. 234-235.
[8] ARKWRIGHT, Edward et al. *Les institutions de la France.* 3e éd., Paris: La documentation Française, 2010, s. 43.
[9] KLÍMA, Karel. *O právu ústavním*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 213.
[10] Tamtéž, s. 218.

„organický zákon nesmí vybočovat z materie Ústavy a taktéž obyčejný zákon nesmí vstupovat do zákona organického.“[11] Důvodem, proč je zde tato problematika takto rozebrána, je fakt, že v této práci pracuji zejména s organickým zákonem[12], kterým byla Ústava v roce 2008 významně revidována.

[11] KLÍMA, Karel. *O právu ústavním*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 218.

[12] Ústavní zákon č. 2008-724 z 23. července 2008, La révision constitutinnelle du 23 juillet 2008 - La loi constitutionnelle n$^{o}$ 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V$^{e}$ République.

## 2. Změny provedené ve francouzské právní úpravě

Ve většině případů se jedná o změny provedené velkou ústavní revizí z roku 2008.[13] Tímto ústavním zákonem bylo změněno 39 článků Ústavy Francouzské republiky z roku 1958[14] a 9 jich bylo přidáno. Tyto změny se promítají zejména do vztahů mezi mocí zákonodárnou a výkonnou a projevují se i v podobě nových ústavních práv občanů (Ústavní zakotvení Veřejného ochránce práv). Konkrétně se týkají legislativního procesu, parlamentních výborů, vyšetřovacích komisí Parlamentu, omezení mandátu prezidenta, rozšířené kontroly ústavnosti a dalších oblastí. Jedná se o velmi rozsáhlý zásah do podoby Ústavy, který má vliv na fungování celého ústavního systému.

Pro účely své práce jsem vytvořil koncepci, která je založena na změnách provedených tzv. „Komisí pro reflexi a návrhy na modernizaci a vyvážení institucí“, která byla pověřena prezidentem Nicolasem Sarcozym.

Současně bylo třeba přijmout nejméně 10 organických zákonů[15], které podmiňují fungování těchto změn.[16] Další velkou změnou bylo přijetí nových jednacích řádů Národního shromáždění a Senátu v roce 2009. Všechny tyto změny modifikovaly instituce páté republiky ve smyslu vyvážení sil ve prospěch Parlamentu.

Francouzskou Ústavu můžeme označit za ústavu rigidní. K její změně je vyžadován souhlas kvalifikované většiny členů Parlamentu nebo souhlas národa vyjádřený v referendu. Přesto byla od svého vzniku v roce 1958 změněna již 24krát. Poslední změnou je již zmiňovaný ústavní zákon z roku 2008. Ústavu lze pozměňovat dle pravidel obsažených v článku 89 Ústavy, kde je stanoven specifický čtyřfázový postup, který zahrnuje iniciativu, diskuzi a přijetí, ratifikaci a promulgaci prezidentem republiky.

[13] Ústavní zákon č. 2008-724 z 23. července 2008, La révision constitutinnelle du 23 juillet 2008 - La loi constitutionnelle n$^{o}$ 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V$^{e}$ République.
[14] Ústava Francouzské republiky ze dne 4. října 1958, La Constitution du 4 octobre 1958, ve znění pozdějších předpisů.
[15] Loi organique – ústavní zákon, který doplňuje a upřesňuje Ústavu, za účelem organizace orgánů veřejné moci.
[16] LE DIVELLEC, Armel et DE VILLIERS, Michel. *Dictionaire du droit constitutionnel*. 8$^{e}$ éd., Paris: Dalloz, 2011, s. 207.

# 3. Moc zákonodárná

Francouzský zákonodárný sbor tvoří Parlament, který je dvoukomorový. Skládá se z Národního shromáždění (l'Assemblé nationale) a Senátu (le Sénate). V Bourbonském paláci Národního shromáždění se schází 577 poslanců, kteří jsou voleni ve všeobecných a přímých volbách na pět let. Tento počet je omezen v Ústavě sdělením v článku 24, že počet poslanců Národního shromáždění nemůže překročit tento limit 577.[17] Do Senátu je voleno 348 senátorů. Jsou voleni ve všeobecných nepřímých volbách na 6 let a polovina Senátu je obměňována každé tři roky.[18]

Parlament má dvě základní funkce, které jsou stanoveny v článku 24 Ústavy. Jedná se o naplňování jeho zákonodárného poslání a o funkci kontrolní, která je vykonávána vůči vládě. Hned v druhém odstavci je nově stanovena i povinnost Parlamentu vyhodnocovat veřejnou politiku. Tomuto vyhodnocování musí být nápomocen Účetní dvůr (čl. 47-2). [19] Tato agenda ale není nová, parlamentní vyhodnocovací kanceláře tu existují již dlouho, nyní jde však o povinnost danou Ústavou.[20]

Výrazným projevem racionalizace Parlamentu je taxativně stanovený výčet jeho kompetencí v článku 34 Ústavy. Ty, které zde nejsou uvedené, vykonává vláda (čl. 37 Ústavy). Skutečnost, že i po této velké revizi Ústavy zůstaly tyto stěžejní články nezměněné, považuji za důkaz, že cílem zákonodárce nebyla hlubší změna ústavního systému. Tyto ustanovení jsou totiž základem neopresidentského ústavního modelu.

Jak už bylo zmíněno, esenciální složkou těchto změn bylo posílení role Parlamentu. Jeho slabé dosavadní postavení je vyjádřeno i formálním zařazením v Ústavě až na čtvrtém místě, což může být považováno v porovnání s velkými demokraciemi (např. Spojené státy americké) za snad až postavení „degradující".[21] Přípravná komise pod vedením Édouarda Balladura, která byla pověřena prezidentem Nicolasem Sarkozym, chtěla dosáhnout tohoto cíle pomocí změn právní úpravy, které charakterizuji v následující podkapitole.

[17] HAMON, Francis et TROPER, Michel. *Droit constitutionnel*. 34e éd., Paris: LGDJ Lextenso éditions, 2013, s. 529.
[18] ARKWRIGHT, Edward et al. *Les institutions de la France.* 3e éd., Paris: La documentation Française, 2010, s. 114.
[19] PACTET, Pierre et MÉLIN-SOUCRAMANIEN, Ferdinand. *Droit constitutionnel*. 32e éd., Paris: Sirey, coll. Université, 2013, s. 456.
[20] FORMERY, Simon-Louis. *La Constitution commentée article par article 2013-2014*. 16e éd., Paris: Hachette Supérieur, 2013, s. 25.
[21] PACTET, Pierre et MÉLIN-SOUCRAMANIEN, Ferdinand. *Droit constitutionnel*. 32e éd., Paris: Sirey, coll. Université, 2013, s. 449.

## 3.1. Legislativní proces a vztah mezi Parlamentem a vládou

Na popis celého francouzského legislativního procesu zde není prostor. Uvádím proto jen základní principy a subjekty, které slouží jako nezbytný základ pro pochopení provedených změn.

Obě komory Parlamentu, Národní shromáždění a Senát, si jsou rovny, což se projevuje v procesu schvalování zákonů, kdy si navzájem „přehazují" návrh zákona, dokud se neshodnou na verzi, která vyhovuje oběma komorám. Tento proces se označuje jako „la navette" (člunek).[22]

Komory Parlamentu však nejsou jediné, které se na tvorbě zákonů podílejí. Významným účastníkem je vláda ale také prezident a Ústavní rada (Conseil constitutionnel). Dalším subjektem, který se zapojuje hlavně v případě vládních návrhů zákonů, je Státní rada (Conseil d'État) a Rada pro ochranu životního prostředí, ekonomických a sociálních záležitostí.[23]

„Ústavní rada a Státní rada, jsou obě pověřeny v jejich příslušných oblastech působnosti objasňováním rozsahu pravomoci v článku 34 a podáváním extenzivního výkladu těchto domén, vyhrazených Parlamentu."[24] Tento článek stanovuje pole působnosti, v rámci kterých může Parlament podávat návrh zákona. Vyplývá tak z kombinace s článkem 37, který určuje působnost vlády a stanoví, že vláda má obecnou normativní pravomoc pro veškeré otázky, které nespadají do jedné z taxativně vyjmenovaných kompetencí Parlamentu. Dále má vláda pravomoc vydávat normativní akty odvozené, které jsou pouhým provedením zákona (čl. 37 a 21 Ústavy).[25]

Vláda vždy ovládala hlavní okamžiky zákonodárného procesu. Jedná se o širokou škálu pravomocí definovaných jak v Ústavě, tak v jednacích řádech obou komor. Tyto pravomoci dovolují vládě intervenovat ve všech fázích procesu. Nejvýznamnější její pravomocí zůstávají iniciativa v otázce státního rozpočtu (čl. 39 a 47 odst. 1 Ústavy), pravomoc pozměňovacích návrhů (čl. 44 Ústavy) a pravomoc přijetí zákonů (čl. 45 a 49 Ústavy). Pravomoc určovat pořad dne („l'ordre de jour") však byla ústavní revizí z roku 2008 přenechána každé z komor Parlamentu. Jsou tři základní fáze zákonodárného procesu: a) iniciativa, b) projednávání, c) schvalování.

---

[22] ARKWRIGHT, Edward et al. *Les institutions de la France.* 3e éd., Paris: La documentation Française, 2010, s. 140.
[23] Tamtéž, s. 175-191.
[24] FORMERY, Simon-Louis. *La Constitution commentée article par article 2013-2014*. 16e éd., Paris: Hachette Supérieur, 2013, s. 76.
[25] LIČKOVÁ, Magdalena. *Francie: Ústavní systém.* In KLÍMA, Karel, a kol. *Encyklopedie ústavního práva.* Vydání první. Praha: ASPI, a. s., 2007, s. 237.

## 3.2. Iniciativa návrhu zákona

Podle článku 39 odst. 1 Ústavy se jedná o právo navrhovat zákony, kde iniciativa může mít dva zdroje: „Iniciativa navrhování zákonů náleží současně předsedovi vlády a členům Parlamentu.“[26] Jde o pozůstatek tradice francouzského parlamentního režimu, ve kterém musejí jednotlivé moci spolupracovat. Rozdělení, zda návrh zákona podává předseda vlády nebo člen Parlamentu, je odděleno i vlastním názvoslovím a na jednotlivé druhy návrhu jsou kladeny různé podmínky. Na texty pocházející od předsedy vlády se vztahuje pojem „projet de loi“ a na texty členů Parlamentu to je „proposition de loi“.[27]

Článek 39 má nový třetí odstavec, který říká, že vládní návrhy zákonů, tedy projets de loi, musí být před Národním shromážděním nebo Senátem prezentovány za podmínek určených organickým zákonem.[28] Toto opatření de facto omezuje pravomoc vlády a má za úkol vylepšit předběžné posuzování zákonů, protože je zde povinně nařízena příprava tzv. „studie vlivu návrhu zákona“. V širším smyslu je očekáváno snížení počtu navrhovaných zákonů a jejich zkvalitnění.[29]

Je také třeba upozornit na jedno výrazné ustanovení, které bylo zavedeno ústavní revizí z roku 2008. Legislativní návrhy jsou předkládány k vyjádření souhlasu Státní radě jako nejvyššímu orgánu správního soudnictví, a to obligatorně v případě vládních návrhů. Toto má zajišťovat zejména právní kvalitu textů.[30] Následný postup je stanovený tak, že po souhlasu Státní rady jsou návrhy zákonů projednávány v Radě ministrů a jsou navrhnuty v jedné nebo druhé z komor.

Jedním z omezení Parlamentu, které je ale podle mého názoru účelné, je článek 40, který stanovuje, že návrhy a doplňky členů Parlamentu jsou nepřijatelné, jestliže by jejich přijetí mělo za následek snížení veřejných příjmů nebo vznik nebo zvýšení státního dluhu. Tato nepřípustnost je rozpoznána a priori, předložením návrhů nebo dodatků kanceláři dané komory. Nemůže pak o něm být diskutováno. V praxi není tento článek aplikován u legislativních návrhů, ale o to více je používán, co se týká dodatků k zákonům.[31]

[26] Ústava Francouzské republiky ze dne 4. října 1958, La Constitution du 4 octobre 1958, ve znění pozdějších předpisů. Čl. 39 odst. 1.
[27] HAMON, Francis et TROPER, Michel. *Droit constitutionnel*. 34e éd., Paris: LGDJ Lextenso éditions, 2013, s. 621.
[28] Organický zákon č. 2009-403 ze dne 15. dubna 2009, La loi organique no 2009-403 du 15 avril 2009.
[29] FORMERY, Simon-Louis. *La Constitution commentée article par article 2013-2014*. 16e éd., Paris: Hachette Supérieur, 2013, s. 87.
[30] Tamtéž.
[31] Tamtéž, s. 88.

## 3.3. Projednávání zákona

Základním prvkem projednávání zákona je otázka, kdy a jaké legislativní návrhy budou projednávány. Až do ústavní revize z roku 2008 byla za „pána legislativního procesu“ považována vláda. I když byl v praxi určován pořad dne konferencí prezidentů obou shromáždění, jeho priority byly určeny vládou, která mohla upřednostnit její návrhy a eventuálně návrhy Parlamentu, které jí vyhovovaly. Tato možnost vlády dlouhý čas limitovala „sdílenou“ neboli „společnou“ pravomoc iniciativy členů Parlamentu. Až ústavním zákonem z 23. července 2008 toto bylo změněno a reforma „reagovala na politické obavy a posílila úlohu zástupců lidu“[32]. Nyní je to obráceně a základní zásadou je, že pořad jednání je určen každým shromážděním. Tento rozdíl se může na první pohled zdát trochu teoretický, protože dva týdny jednání ze čtyř (jakož i diskuze k textu) zůstávají podřízeny vládnímu pořadu dne. Ale změna je skutečná, protože v jednom týdnu ze čtyř každé shromáždění kontroluje vládu a vyhodnocuje veřejnou politiku.[33] Článek 48 stanovuje ještě druhý významný vztah mezi vládou a Parlamentem, kterým jsou interpelace, těm se budu věnovat v kapitole o kontrole Parlamentu.

### 3.3.1. Parlamentní výbory

Před projednáváním návrhu zákona jedním ze shromáždění musí návrh projít parlamentním výborem. Ústava zde rozeznává jak výbory stálé, tak speciální výbor, který může být zřízen na žádost vlády.[34]

V roce 2008 tady došlo k dvěma důležitým změnám, které ovlivnily roli parlamentních výborů. První změna se podle nového ustanovení článku 42 Ústavy týká času, který je určen k dostatečnému projednání návrhu zákona ve výborech. Mezi předáním návrhu zákona prvnímu shromáždění a prvním čtením musí uplynout lhůta šesti týdnů. Dále je určena druhá lhůta čtyř týdnů, která musí být dodržena mezi předáním návrhu zákona druhému shromáždění a začátkem prvního čtení v tomto shromáždění. Druhou změnou je taková významná skutečnost, že se nyní v prvním čtení projednává návrh zákona v té podobě, v jaké

[32] BACHSCHMIDT, Philippe. Droit parlementaire. Le succès méconnu des lois d'initiative parlementaire. *Revue française de droit constitutionnel,* roč. 2009/2, č. 78, s. 346.
[33] FORMERY, Simon-Louis. *La Constitution commentée article par article 2013-2014*. 16e éd., Paris: Hachette Supérieur, 2013, s. 102.
[34] Možnost ustanovení speciálního výboru je využívána jen velmi výjimečně. Děje se tak málo kdy více než jedenkrát za rok. Od roku 1958 bylo ustanoveno přibližně 70 speciálních výborů v Národním shromáždění a 60 v Senátu. Viz HAMON, Francis et TROPER, Michel. *Droit constitutionnel*. 34e éd., Paris: LGDJ Lextenso éditions, 2013, s. 626.

byl předložen výborem. Na základě předešlé právní úpravy se projednával návrh zákona ve znění předloženém vládou.[35]

Je potřeba zdůraznit, že nesplnění této podmínky projednávání návrhu zákona na základě znění přijatého ve výboru, může mít fatální následky. Podle rozhodnutí Ústavní rady z roku 2012 může být takovýto zákon prohlášen za neplatný.[36]

Tyto změny byly provedeny za účelem posílení pozice obou komor Parlamentu v legislativním procesu. Zároveň se má za to, že jedním ze záměrů bylo i jakési zklidnění legislativní činnosti, která má nyní jasný časový rámec. Důsledkem by také mohlo být omezení počtu legislativních návrhů, což je v případě Francie žádané. Současná tendence je taková, že počet legislativních návrhů se každý rok snižuje, zejména po roce 2008.[37]

### 3.3.2. Legislativní přílepky

Další významným pravidlem při projednávání návrhu zákona je možnost jeho pozměnění. Základní hypotéza je taková, že právo podávat pozměňovací návrhy mají členové Parlamentu a vláda (čl. 44. odst. 1). Toto právo však může být nebezpečné nejen proto, že mohou být přijaty dodatky, které s daným zákonem nesouvisejí, ale nová ustanovení mohou ve skutečnosti znegovat ustanovení jiná a tím znehodnotit celý zamýšlený smysl zákona. Navíc, protože existuje možnost podání velkého množství takových pozměňovacích návrhů, může být vytvořen v podstatě nový text.

Ústavní rada, jako orgán ochrany ústavnosti, tuto praxi dlouho sankciovala s tím, že tito „legislativní jezdci" nejsou v souladu s Ústavou, pokud překračují „cíl, rozsah a omezení týkající se práva pozměňovacích návrhů"[38]. Poté ale rada svou judikaturou problematiku upřesnila, když konstatovala, že „ustanovení nemůže být zavedeno prostřednictvím pozměňovacího návrhu, pokud postrádá souvislosti s textem předloženým kanceláři prvního shromáždění."[39] Zároveň byla podobným praktikám vytvořena překážka, když bylo

[35] HAMON, Francis et TROPER, Michel. *Droit constitutionnel*. 34e éd., Paris: LGDJ Lextenso éditions, 2013, s. 626 a násl.
[36] Rozhodnutí Ústavní rady ze dne 24. října 2012, sp. zn. 2012-65 DC, citováno dle FORMERY, Simon-Louis. *La Constitution commentée article par article 2013-2014*. 16e éd., Paris: Hachette Supérieur, 2013, s. 90.
[37] DUHAMEL, Olivier et TUSSEAU Guillaume. *Droit constitutionnel et institutions politiques*. 3e éd., Paris: Seuil, 2013, s. 673.
[38] Rozhodnutí Ústavní rady ze dne 23. ledna 1987, sp. zn. 86-224 DC, citováno dle FORMERY, Simon-Louis. *La Constitution commentée article par article 2013-2014*. 16e éd., Paris: Hachette Supérieur, 2013, s. 92.
[39] Rozhodnutí Ústavní rady ze dne 16. března 2006, sp. zn. 2006-533 DC, citováno dle FORMERY, Simon-Louis. *La Constitution commentée article par article 2013-2014*. 16e éd., Paris: Hachette Supérieur, 2013, s. 92.

judikováno, že pozměňovací návrh, který je předkládán v druhém čtení, musí mít přímý vztah k ustanovením, které zůstávají v diskuzi.[40]

Zákonodárce na základě těchto judikátů vtělil do čl. 45 Ústavy nové ustanovení, které říká, že (aniž jsou dotčena omezení podávání pozměňovacích návrhů stanovených v čl. 40 a 41), každá změna je přípustná v prvním čtení, pokud má přímou nebo nepřímou souvislost.

### 3.3.3. Přijetí zákona ve zrychleném řízení

Kromě základního procesu přijímání a schvalování zákona, kdy musí být zákon přijat v identické podobě oběma komorami a ty si ho tak přehazují v jednotlivých čteních, existují další způsoby konečného přijetí zákona. Jedním z nich je i tzv. zrychlené řízení. Základní právní úpravou je článek 45 Ústavy. Zrychlený proces narušuje propracovaný francouzský systém přijímání zákona a umožňuje vyhnout se zdlouhavému připomínkovému řízení. Návrh na zrychlené řízení může podat vláda po vyhlášení stavu nouze a tento proces do ústavní reformy z roku 2008 umožňoval svolání smíšené paritní komise již po prvním čtení jednoho ze shromáždění bez striktnějších omezení. Vláda může toto řízení zahájit v případě, že se domnívá, že legislativní proces bude zdlouhavý s velkým množstvím pozměňovacích návrhů. Tento proces byl vyvoláván v průměru asi v jedné třetině případů, což byl velký počet a mohly být proto přijímány i důležité zákony po velmi krátké rozpravě. Bylo o tom zavedeno pravidlo v článku 45 odst. 3., že zrychlené řízení nemůže být zahájeno, pokud s ním předsedové obou shromáždění vyslovili nesouhlas. V praxi ale k velké změně nedošlo, jelikož má vláda v Národním shromáždění politickou podporu. Je tak velmi málo pravděpodobné, že by došlo ke shodě obou shromáždění.[41]

Výše uvedený proces může být považován za nedostatek propracovaného francouzského legislativního procesu a může se zdát poněkud překvapující. Podle mého názoru se ale jedná o jakousi obecně tolerovanou zvyklost, která má svoje opodstatnění. Tento fakt nám ukazuje, že i v takovém vyspělém ústavním systému můžeme najít sporné řešení, které se zdá být nedokončené. Ale jelikož nebylo i po takovéto revizi podstatně změněno, je zřejmě povolanými odborníky přijímáno nebo k jeho změně nebyla dostatečná politická vůle.

## 3.4. Legislativní obstrukce

Jednou z dalších podstatných změn, která ovlivňuje zákonodárný proces a omezuje v něm moc výkonnou, je snaha o eliminaci tzv. „legislativních obstrukcí“. Obstrukcemi se rozumí

[40] FORMERY, Simon-Louis. *La Constitution commentée article par article 2013-2014*. 16e éd., Paris: Hachette Supérieur, 2013, s. 92.
[41] HAMON, Francis et TROPER, Michel. *Droit constitutionnel*. 34e éd., Paris: LGDJ Lextenso éditions, 2013, s. 631 a násl.

např. již zmiňované zahlcení shromáždění pozměňovacími návrhy nebo tzv. „blokovací hlasování“. Významnou změnou ale prošla další možnost. Tou je spojení žádosti o vyslovení nedůvěry vládě s hlasováním o návrhu zákona. Tento způsob prosazování vládních zájmů byl až do ústavní revize z roku 2008 velmi účinný, protože v takovém případě byly odstraněny všechny debaty nad textem zákona. Proces je však aplikovatelný pouze u Národního shromáždění. Po změně ustanovení článku 49 odst. 3 Ústavy je tato možnost uplatnitelná pouze u zákona o státním rozpočtu nebo u zákona o financování sociálního zabezpečení.[42] Odborná veřejnost však namítá možné nebezpečí daného omezení, protože je tak vláda zbavena efektivního prostředku pro naplňování svého programu a pro „boj“ s Parlamentem.[43]

## 3.5. Parlamentní kontrola

Kontrolní funkci Parlamentu vůči vládě, která je nyní explicitně stanovena v článku 24 Ústavy, naplňuje parlamentní vyšetřovací komise. Vyšetřovací komise rozhodně není v ústavním systému Francie institutem novým. Existuje zde již od vzniku páté republiky a vyvíjela se v průběhu třetí a čtvrté republiky. Až nyní je však zakotvena na úrovni ústavy úplně novým článkem[44], což zdůrazňuje její význam při vykonávaném dozoru. Podrobná pravidla nejen ustavování jsou popsána v jednacích řádech obou komor. Vyšetřovací komise neintervenuje v legislativním procesu. Hlavním úkolem je získávat informace v širším smyslu. To znamená, že komise sbírá informace o konkrétních skutečnostech o řízení ve veřejných službách nebo veřejných podnicích.[45]

Ústavní odborníci k vyšetřovací komisi uvádí, že „její zakotvení v Ústavě může být viděno buď jako „jediný výsledek - formální posvěcení existence vyšetřovacích komisí“, nebo naopak jako „prvek oživení parlamentní kontroly“, tj. právo, které ve spojení s jinými ústavními ustanoveními, rozvíjí práva opozice.“[46] Novým právem opozice se zde rozumí ta skutečnost, že pokud s vytvořením vyšetřovací komise někteří poslanci nesouhlasí, mohou její vytvoření zamítnout, pokud dosáhnou potřebného skrutinia třípětinové většiny všech poslanců.[47]

---

[42] HAMON, Francis et TROPER, Michel. *Droit constitutionnel*. 34e éd., Paris: LGDJ Lextenso éditions, 2013, s. 629.
[43] CHAMPAGNE, Gilles. *L'essentiel du droit constitutionnel.* 13e éd., Paris: Gualino Lextenso éditions, 2013, s. 134.
[44] Článek 51-2 Ústavy.
[45] HAMON, Francis et TROPER, Michel. *Droit constitutionnel*. 34e éd., Paris: LGDJ Lextenso éditions, 2013, s. 569.
[46] DEROSIER, Jean-philippe. Droit parlementaire. Réflexions sur les possibilités de création d'une commission d'enquête parlementaire. L'exemple de la commission d'enquête sur le sondages de l'Élysée. *Revue française de droit constitutionnel,* roč. 2011/1, č. 85, s. 177.
[47] Tamtéž.

# 4. Moc výkonná – vláda

V předešlé kapitole jsem se věnoval legislativnímu procesu a vzájemným vztahům mezi Parlamentem a vládou. Zde se zaměřím na provedené modifikace, které se vztahují více k moci výkonné, konkrétně k vládě.

Vláda podle článku 20 Ústavy určuje a řídí politiku národa. I přes to je ve Francii považována za druhý nejvýznamnější orgán tamního ústavního systému. Charakteristický je zde dualismus exekutivy, jehož je vláda součástí spolu s hlavou státu - prezidentem republiky. Jedná se o kolegiální orgán sjednocený pod autoritou předsedy vlády. Vláda je také odpovědná Národnímu shromáždění, což se projevuje v institutech vzájemného dohledu vyslovení důvěry a nedůvěry.[48] Je třeba také poznamenat, že postavení vlády velmi závisí na aktuálním obsazení funkce předsedy vlády, ale hlavně na autoritě prezidenta republiky.

## 4.1. Členství ve vládě

Postavení členů vlády a slučitelnost jejich funkcí s jinými veřejnými funkcemi či povoláními, je problematika, která je ve Francii v poslední době řešená a pořád se vyvíjí. Navíc se nabízí zajímavé srovnání s úpravou slučitelnosti funkce ministra v České republice. Tato úprava je u nás značně odlišná.

Ve Francii je neslučitelnost funkce ministra stanovena velmi široce. Ústava v článku 23 stanovuje následovně: „Členství ve vládě je neslučitelné s výkonem parlamentního mandátu, s jakoukoliv funkcí profesionálního zastoupení v celostátním měřítku a s jakýmkoliv veřejným zaměstnáním nebo jakoukoliv profesionální činností.“[49] I přes tuto definici jsou v praxi možné určité výjimky. Jedná se o možnost výkonu mandátu zastupitele na místní úrovni. Nicméně i tato možnost může být v brzké době zrušena, protože v březnu 2013 byl podán návrh ústavní revize, který by tomu měl zabránit[50]. Neslučitelnost funkcí v rozsahu té vládní by měla být v budoucnu aplikována i pro členy Parlamentu.[51]

Nejkontroverznějším aspektem je neslučitelnost funkce s parlamentním mandátem. Praktickými argumenty pro zavedení této inkompatibility byly solidarita ministrů, kteří získali takto významný post, a stabilita vlády. Ministři se po skončení funkce nemohli vrátit na své

[48] ARKWRIGHT, Edward et al. *Les institutions de la France.* 3e éd., Paris: La documentation Française, 2010, s. 87.
[49] Ústava Francouzské republiky ze dne 4. října 1958, La Constitution du 4 octobre 1958, ve znění pozdějších předpisů.
[50] Ústavní zákon č. 815 ze 14. března 2013, Le projet de loi constitutionnelle no 815 du 14 mars 2013.
[51] HAMON, Francis et TROPER, Michel. *Droit constitutionnel*. 34e éd., Paris: LGDJ Lextenso éditions, 2013, s. 517.

místo v Národním shromáždění nebo Senátu a byli nuceni čekat do dalších voleb. S ústavní revizí z roku 2008 se to změnilo a nyní se členové vlády po jejím skončení vrátit mohou, pokud tak vysloví svou vůli. Uvolněné místo poslance nebo senátora je nahrazeno pouze dočasně. Z teoretického úhlu pohledu je neslučitelnost výrazem dělby moci.[52]

[52] HAMON, Francis et TROPER, Michel. *Droit constitutionnel*. 34e éd., Paris: LGDJ Lextenso éditions, 2013, s. 518.

# 5. Moc výkonná – prezident republiky

Prezident republiky má ve Francii mimořádné postavení, které historicky vychází z doby prezidentství generála Charlese de Gaulla, ideového tvůrce francouzského ústavního systému. Tato instituce je v ústavě páté republiky na prvním místě a je jí věnováno nejvíce prostoru. Odborná literatura označuje prezidenta za „základní kámen systému“.[53] Podle článku 5 Ústavy je jeho úkolem bdít nad zachováváním ústavy a zajišťovat svým chováním řádný chod veřejných orgánů, jakož i kontinuitu státu. Je ručitelem národní nezávislosti, územní celistvosti, zachovávání dohod a smluv.[54]

## 5.1. Časové omezení mandátu

Od roku 1962 (první volba 1965) je prezident volen občany v přímých všeobecných volbách, což umocňuje jeho autoritu. Délka mandátu byla v roce 2000 zkrácena na pět let a rozhodl o tom národ v referendu. Mezi důvody zavedení tzv. „pětiletí“ bylo: Za prvé přiblížení Francie dalším velkým demokraciím a za druhé to mělo pomoci řešit praktický problém tzv. „kohabitace“ neboli „soužití“. Tento problém nastává v případě, kdy prezident a předseda vlády jsou politicky odlišně orientováni. Dochází zde ke konfrontacím v oblasti nejen správy státu, ale hlavně v určování směřování státu a zahraniční politiky. Cílem bylo, aby pětileté funkční období Národního shromáždění začínalo co nebližším okamžikem po zvolení prezidenta. Očekává se, že voliči prezidenta znovu podpoří. [55] Výše jmenovaná teze se zatím potvrdila během volebních let 2002, 2007 i 2012. Sladění těchto dvou voleb považuji za jedno z největších úskalí neopresidentského ústavního systému. Je zde riziko, že přijde demise nebo úmrtí prezidenta. Další problém může nastat v případě rozpuštění Národní shromáždění. To bylo ale do dnešního dne rozpuštěno pouze pětkrát.[56]

Jiné důležité omezení bylo přijato ústavní revizí z roku 2008, kdy byl výkon funkce omezen maximálně na dvě období jdoucí za sebou.[57]

---

[53] HAMON, Francis et TROPER, Michel. *Droit constitutionnel*. 34e éd., Paris: LGDJ Lextenso éditions, 2013, s. 485.
[54] BLAHOŠ, Josef; BALAŠ, Vladimír; KLÍMA, Karel. *Srovnávací ústavní právo.* 4., přepracované a doplněné vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2011, s. 153.
[55] ARKWRIGHT, Edward et al. *Les institutions de la France.* 3e éd., Paris: La documentation Française, 2010, s. 57 a násl.
[56] PEROTTINO, Michel. *Prezident republiky ve Francii.* [online] 2007 [cit. 10. března 2014] *s. 138.* Dostupné na: <http://www.kpes.upol.cz/besmart/modules/courses/files/10.pdf>.
[57] ARKWRIGHT, Edward et al. *Les institutions de la France.* 3e éd., Paris: La documentation Française, 2010, s. 67.

# 6. Práva občanů

## 6.1. Ochránce práv

Ústavním zákonem z roku 2008 byla do Ústavy uvedena i nová práva občanů. Takovým právem je nový článek 71-1 Ústavy, který ústavně zakotvuje Ochránce práv (Le Défenseur des droits). Za účelem komplexní úpravy byl v roce 2011 přijat další organický zákon[58], který upravuje jeho působnost, ustavování do funkce a fungování této instituce. Jedná se o nezávislou instituci inspirovanou skandinávským ombudsmanem, která je pověřena strážením práv a svobod občanů před zásahy státní správy a veřejných institucí. Ochránce práv je povolán bránit diskriminaci občanů, chrání zájmy dětí a může posuzovat etiku policejních sil. Jedním z důvodů jeho zavedení bylo zjednodušení a sjednocení podobných orgánů, protože Ochránce práv převzal působnost předešlého Veřejného ochránce práv, Veřejného ochránce práv dětí, Vysoký úřad pro boj proti diskriminaci a pro rovnost a Národní komisi pro bezpečnost a komisi.[59]

Ochránce práv je jmenován prezidentem republiky na dobu šesti let bez možnosti opakování mandátu.[60] To je jeden z podstatných rozdílů oproti české právní úpravě, kde Veřejného ochránce práv volí Poslanecká sněmovna, které je také odpovědný. V České Republice je zakotven na úrovni zákona.[61]

## 6.2. Ústavní rada a následná kontrola ústavnosti

Ve Francii se uplatňuje model specializovaného ústavního soudnictví. Hlavním posláním Ústavní rady je ochrana ústavnosti, která je vykonávána posuzováním konformity zákonů a mezinárodních smluv s „blokem ústavnosti“. Rada původně ověřovala pouze soulad zákonů s Ústavou a její vznik byl vnímán velmi rozporuplně, neboť narušovala „čistotu“ dělby moci. Výkon pravomocí typický pro ústavní soudy a extenzivní výklad Ústavy z ní udělaly respektovanou a efektivní ústavněprávní instituci.[62]

Výkon kontroly ústavnosti byl tradičně založen na preventivním posuzování ústavnosti podle článku 61 Ústavy. Jedná se zejména o posuzování ve fázi, která následuje schválení

[58] Organický zákon č. 2011-333 z 29. března 2011 vztahující se k Ochránci práv, La loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur de droits.
[59] Vie-publique.fr. *Qu'est-ce que le Défenseur des droits?* [online] 2012 [cit. 6. března 2014] Dostupné na: <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/justice/fonctionnement/juridictions-particulieres/qu-est-ce-que-defenseur-droits.html>.
[60] FORMERY, Simon-Louis. *La Constitution commentée article par article 2013-2014*. 16e éd., Paris: Hachette Supérieur, 2013, s. 144.
[61] Aktuální znění: zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.
[62] KLÍMA, Karel. *O právu ústavním*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 216.

zákonů Parlamentem, ale předchází jejich vyhlášení. V případě, že je zákon v rozporu s jedním z principů „bloku ústavnosti“, může rada tento zákon zrušit celý nebo jeho část. Tato kontrola ústavnosti je obligatorní pro organické zákony, jednací řády shromáždění a legislativní návrhy podle článku 11 Ústavy (referendum). Pro běžné zákony a mezinárodní smlouvy kontrola není systematická, ale musí být Ústavní radě zadána.[63] Návrh na kontrolu a priori může být podán prezidentem republiky, předsedou vlády, předsedy shromáždění nebo 60 poslanci nebo senátory.[64] Francouzská ústava podle článku 41 také rozeznává preventivní kontrolu před přijetím zákona legislativou. Tato funkce ale není stěžejní.[65]

Následná abstraktní kontrola ústavnosti byla částečně zavedena již v roce 1971, ale pouze v případě, jde li o porušení základních lidských a občanských práv, obsažených v Deklaraci práv člověka a občana z roku 1789 a v Preambuli ústavy čtvrté republiky z roku 1946. Ústavní rada tak určila samu sebe za strážce ústavnosti v této oblasti.[66]

Do ústavní revize z roku 2008 nebylo možné uplatnit následnou konkrétní kontrolu ústavnosti norem po vyhlášení zákona (l'exception d'inconstitutionnalité). Změna nastala zavedením tzv. Prioritní otázky ústavnosti (La question prioritaire de constitutionnalité). Tento institut je zakotven v novém článku 61-1 a byl upřesněn organickým zákonem[67], který nabyl účinnosti v roce 2010. Znamená, že každá žalující strana může u příslušného soudce namítat neústavnost ustanovení zákona, které se vztahuje na jeho případ, protože porušuje práva a svobody zaručené ústavou.

Příslušný soudce je oprávněn postoupit Státní radě nebo Kasačnímu soudu k přezkoumání iniciované neústavnosti zákona. Následuje lhůta tří měsíců, které má Státní rada nebo Kasační soud na prostudování prioritní otázky ústavnosti a na rozhodnutí, zdali bude záležitost předložena Ústavní radě k posouzení. Rada má na vydání rozhodnutí tři měsíce.[68]

Tato ústavní reforma modifikovala kontrolu ústavnosti ve dvou významných aspektech. Za prvé je to fakt, že zapojení Ústavní rady již není vyhrazeno pouze výše uvedeným politickým institucím. Za druhé je nyní ve Francii rozeznávána jak předběžná kontrola

---

[63] Vie-publique.fr. *Comment le Conseil protège -t-il la Constitution ?* [online] 2014 [cit. 7. března 2014] Dostupné na:<http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/fonctionnement/autres-institutions/conseil-constitutionnel/comment-conseil-protege-t-il-constitution.html>.

[64] Článek 61 Ústavy.

[65] BLAHOŠ, Josef; BALAŠ, Vladimír; KLÍMA, Karel. *Srovnávací ústavní právo.* 4., přepracované a doplněné vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2011, s. 381.

[66] Tamtéž, s. 384.

[67] Organický zákon č. 2009-1523 z 10. prosince 2009, vztahující se k provedení článku 61-1 Ústavy. La loi organique n° 2009-1523 du 10 décembre 2009, relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution.

[68] Vie-publique.fr. *Qu'est-ce que question prioritaire constitutionnalite ?* [online] 2014 [cit. 7. března 2014] Dostupné na: <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/fonctionnement/autres-institutions/conseil-constitutionnel/qu-est-ce-que-question-prioritaire-constitutionnalite-qpc.html>.

ústavnosti a priori, tak následná kontrola a posteriori. Ta slouží jako významné právo francouzských občanů obrátit se na soud jako v jiných zemích, pokud mají pocit, že zákon porušuje jejich práva a svobody. Nicméně jedná se zde o zprostředkování posouzení, o kterém ještě musí rozhodnout Státní rada nebo Kasační soud.[69]

[69] Vie-publique.fr. *Qui peut saisir conseil constitutionnel ?* [online] 2014 [cit. 8. března 2014] Dostupné na: <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/fonctionnement/autres-institutions/conseil-constitutionnel/qui-peut-saisir-conseil-constitutionnel.html>.

# 7. Francouzský politický systém po změnách

Hlavními objekty zájmu ústavní revize z roku 2008 jsou kompetence a funkčnost Parlamentu (zejména v legislativním procesu) spolu s kontrolou ústavnosti. Významný vliv mají i úprava doby mandátu prezidenta, některých jeho pravomocí a postavení členů vlády. Cílem zákonodárce bylo vyvážit vztah mezi mocí zákonodárnou a výkonnou. Podařilo se to však pouze omezeně.

Nová úprava neznamená vyvážení institucí páté republiky. Exekutiva si svojí tradicí získala velkou převahu, která trvá zejména díky silnému postavení prezidenta republiky a projevuje se stabilitou a účinností systému. Nicméně je zřejmé, že reforma posílila roli Parlamentu a uvolnila pouta, v kterých byla Ústava z roku 1958 uzavřena. Parlament má nyní možnost upevnit své postavení a lépe odolávat převaze vlády. Podléhá však velkému tlaku z hlediska porovnání s předchozí výkonností systému.[70]

Za zřejmý úspěch přijaté reformy legislativního procesu lze považovat snížení možnosti obstrukcí a větší prostor pro debaty nad legislativními návrhy. „Podle vyjádření prezidenta Národního shromáždění z roku 2011 se počet pozměňovacích návrhů snížil o 60 %, což umožňuje věnovat se skutečné diskuzi.“[71] Počet textů schválených ve zrychleném zřízení se snížil o 50 % během dvou let. Číslo přijatých pozměňovacích návrhů v období 2009 až 2010 se naopak zvýšilo z počtu 2362 na 2598 přijatých změn. To dokazuje zvýšení jejich efektivnosti. Důležitý je také fakt, že počet pozměňovacích návrhů pocházejících od parlamentních komisí se zvýšil více než třikrát z počtu 501 za období 2007 až 2008 na 1705 v období 2009 až 2010. Na druhou stranu se všechny ostatní kategorie pozměňovacích návrhů snížily. Vláda jich podala o polovinu méně. Tyto statistiky dokazují, že ústavní revize spolu se změnou jednacích řádů shromáždění změnily legislativní praxi.[72]

S napětím je očekávána nová úprava, která podle oznámení prezidenta Hollanda, zahrnuje zákaz kumulace mandátu poslance a senátora se „všemi profesionálními aktivitami, které mohou zapříčinit konflikt zájmů“.[73] Francouzští poslanci jsou v porovnání s jinými

[70] MATHIEU, Bertrand et VERPEAUX, Michel. *Les lois organiques et la mise en oeuvre de la révision constitutionnelle.* Paris: Dalloz, 2009, s. 1.
[71] COSTA, Olivier et al. *Peut-on revaloriser le Parlement français?* Paris: Editions Fondation Jean Jaurès. 2012, s. 84.
[72] Tamtéž, s. 84-85.
[73] Lemonde.fr. *Incompatibilité de certaines professions avec les mandats parlementaires : l'avis des intéressés.* [online] 2013 [cit. 11. března 2014] Dostupné na: <http://parlement.blog.lemonde.fr/2013/04/10/incompatibilite-de-certaines-professions-avec-les-mandats-parlementaires-lavis-des-interesses/>.

zeměmi vysoce nad průměrem v obsazování současně jiné regionální funkce (obecní, okresní, regionální). Je tomu tak u 90 % poslanců.[74]

Rozšíření pravomoci Ústavní rady je vnímáno různorodě. Názory odborné veřejnosti na zavedení následné konkrétní kontroly ústavnosti se liší. Mnozí její zavedení kvitují příznivě a odkazují na vylepšení demokratického systému a přiblížení se jiným vyspělým demokraciím. Zdůrazňována je větší důvěra v právní stát a právní jistotu obecně.[75] Existují i kritici, kteří zavedení tohoto institutu odsuzují se zdůvodněním, že přineslo „rozdrobení autorit v procesu ochrany a podpory základních práv občanů“[76]. Je také namítáno, že základním úkolem Ústavní rady v legislativním procesu byla určena kontrola ústavnosti před vyhlášením, neboli pravomoc veta zákona, což zajišťuje dominanci moci výkonné nad Parlamentem a nad procesem přípravy zákona.[77] Tento systém je nyní pozměněn, což posiluje úlohu Parlamentu.

Podle mého názoru je důležitá skutečnost, že se občan může dožadovat zrušení právního předpisu, pokud se domnívá, že porušuje jeho základní práva nebo svobody. Tento úhel pohledu jednotlivce převládá nad teoretickým pojetím Ústavní rady jako instituce s cílem pouze předběžné kontroly ústavnosti. Důležité je právo občana.

Informační zpráva Komise pro ústavní zákony a všeobecnou správu republiky, prezentovaná poslancem Jeanem-Jacquesem Urvuasem[78], hodnotí zavedení Prioritní otázky ústavnosti pozitivně zejména s ohledem na působivé statistiky. Tři roky po nabytí účinnosti reformy (k 1. březnu 2013) Ústavní rada provedla 255 těchto rozhodnutí. „Číslo odráží měnící se roli Ústavní rady, protože reprezentuje téměř 39 % všech rozhodnutí vydaných od roku 1959 v rámci ústavní kontroly a priori.“[79] Ústavní radě bylo postoupeno 314 rozhodnutí Kasačního soudu a Státní rady, oproti 1206 nepostoupeným. „Tento statistický úspěch nedává za pravdu těm, kteří se na začátku reformy obávali, že tato reforma přichází příliš pozdě a že kontrola „obyčejných“ zákonů bude de facto k ničemu.“[80] Oblasti, v kterých rada nejvíce

[74] COSTA, Olivier et al. *Peut-on revaloriser le Parlement français?* Paris: Editions Fondation Jean Jaurès. 2012, s. 97.
[75] ARKWRIGHT, Edward et al. *Les institutions de la France.* 3e éd., Paris: La documentation Française, 2010, s. 180.
[76] STONE SWEET, Alec. *Le Conseil constitutionnel et la transformation de la République.* [online] 2014 [cit. 12. března 2014] Dostupné na: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/nouveaux-cahiers-du-conseil/cahier-n-25/le-conseil-constitutionnel-et-la-transformation-de-la-republiquesup1-sup.51711.html>.
[77] Tamtéž.
[78] URVOAS, Jean-Jacques. *Rapport d'information N° 842 sur la question prioritaire de constitutionnalité.* [online] 2014 [cit. 12. března 2014] Dostupné na: <http://www.assemblee-nationale.fr/14/rap-info/i0842.asp>.
[79] Tamtéž.
[80] Tamtéž.

rozhodovala, byly oblast trestního práva a trestního řízení, procesní právo, právo životního prostředí nebo daňové právo.

Na zavedení Prioritní kontroly ústavnosti je s odstupem času nahlíženo jako na nový zdroj legitimity Ústavní rady. Důvody jsou takové, že tato instituce je známa široké veřejnosti, je jí značně otevřená a její jednání jsou veřejná. Je třeba si uvědomit, že nová pravomoc přilákala celou řadu „velkých rozhodnutí", které přispívají k záruce právního státu, obohacují právo životního prostředí a poskytují nové záruky v rámci trestního řízení.

Práce Parlamentu je ovlivněna také, protože požadavek na ústavnost zákona se nyní jeví jako skutečný. Parlament ale není zbytečně omezován.[81]

[81] URVOAS, Jean-Jacques. *Rapport d'information N° 842 sur la question prioritaire de constitutionnalité.* [online] 2014 [cit. 12. březen 2014] Dostupné na: <http://www.assemblee-nationale.fr/14/rap-info/i0842.asp>.

# 8. Konfrontace s právní úpravou ČR

Ústavní systém páté republiky z roku 1958 byl upraven v reakci na nestability vlád v období čtvrté republiky.[82] Projevuje se v podobě tzv. „racionalizovaného parlamentarismu". Nabízí se proto otázka, z jakého důvodu se aktuálně Francie novými úpravami vrací k posilování role Parlamentu. Jedná se o změny správným směrem? Dosáhla již společnost takové úrovně, že si zaslouží více pravomocí pro zastupitelský orgán? Francouzští ústavní odborníci mají za to, že ano.[83]

Česká republika zavedla k 1. 1. 1993 jako základní řádný zákon státu Ústavu ČR[84]. Tento ústavní zákon stanovuje dělbu moci a republikánskou formu vlády. Parlamentní formu vlády ale určuje až analýza organizace a fungování státní moci, zejména vzájemných vztahů mezi mocí zákonodárnou a výkonnou.[85] Nadřazenost zastupitelského orgánu byla v České republice zavedena poměrně nedávno. Český ústavní systém není bez problému. Nestabilita vlády a neschopnost prosadit její program patří mezi největší úskalí českého ústavního systému. Tuto problematiku zde rozebírám a nalézám na ni možná řešení.

Nabízí se využití příkladu francouzského ústavního systému. Oba systémy však patří do formálně rozdílných kategorií. Při komparaci je vždy nutné vycházet z komplexnosti posuzovaných vztahů. Jednotlivé instituty se přesto dají použít ve prospěch systému porovnávaného. Z analyzovaných změn Ústavy Francie zde vyvozuji jejich využitelnost pro další možnou racionalizaci českého parlamentního režimu, která by mohla být možným řešením výše uvedeného problému.

Jan Kysela připouští, že „český parlamentarismus není prost prvků racionalizace, vyskytují se zde však v míře dosti omezené a navíc oslabené politickou realitou."[86] Michal Kubát k tomu ale dodává, že „český parlamentní režim sice jisté prvky racionalizace možná obsahuje, ale jsou natolik nevýrazné, až jsou v podstatě nefunkční. Navíc přijetí přímé volby prezidenta v roce 2012, (…), případnou racionalizaci českého režimu ještě více oslabilo."[87]

---

[82] PEROTTINO, Michel. *Francouzský politický systém*. Vydání první. Praha: SLON, 2005, s. 51 a násl.

[83] Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République. *Rapport n°252 du 30 octobre 2007*. [online] 2007 [cit. 13. března 2014] Dostupné na: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000467267&dateTexte=&categorieLien=id>.

[84] Ústavní zákon č.1/1993 Sb. České národní rady Ústava České republiky.

[85] JIRÁSEK, J. Ústava České republiky. In JIRÁSEK, Jiří, a kol. *Ústavní základy organizace státu.* Vydání první. Praha: Leges, 2013, s. 54.

[86] KYSELA, Jan. Parlament a parlamentarismus. In KUBÁT, Michal. *Současná česká politika. Co s neefektivním režimem?* Vydání první. Brno: Barrister & Principal, 2013, s. 65.

[87] KUBÁT, Michal. *Současná česká politika. Co s neefektivním režimem?* Vydání první. Brno: Barrister & Principal, 2013, s. 65.

V České republice je postavení vlády velmi slabé. Je tomu tak z několika důvodů. Za prvé je Poslaneckou sněmovnou kdykoliv a z jakýchkoli důvodů odvolatelná, pro zahájení procesu vyslovení nedůvěry vládě je stanovena pouze většina poslanců. Za druhé vliv vlády na legislativní proces spočívá pouze v předkládání legislativních návrhů sněmovně. Vše je doplněno o politicky nestabilní stranický systém a „nevyspělou" politickou kulturu, která nemůže zaplnit vznikající mezery vyvíjejícího se ústavního systému. „V letech 1993-2012 měla česká republika 11 vlád a 9 premiérů. Průměrná délka trvání českých vlád je necelých 23 měsíců."[88]

Změny by mohly být zavedeny jak v institucionální, tak v politické rovině. Zde se zaměřuji pouze na vliv institucí. Ze zkušenosti Francie lze vyvozovat, že nejvyužitelnější je posílení moci výkonné pouze v některých, avšak zásadních institutech. Jedná se zejména o možnost vlády více intervenovat v průběhu legislativního procesu nebo o vyloučení kumulativního výkonu funkce člena Parlamentu a člena vlády. V prvním případě jde o možnost ovlivnění podoby zákona pomocí legislativních přílepků. V druhém případě není v České republice kumulace funkcí vyloučena. Je zde rozebrána i možnost rozšíření aplikace vyhlášení stavu legislativní nouze.

Je otázkou, zdali je možné Ústavní soud chápat jako zdroj racionalizace parlamentního režimu. Michal Kubát k tomu uvádí, že Ústavní soud takto chápat nelze, protože neustálé jeho vtahování do politické hry, kdy je Ústavnímu soudu namítána neústavnost proti vůli politiků přijatého zákona, chápe jako jeho nepřípustné politické zneužívání.[89] Dle mého názoru je porovnání následné konkrétní kontroly ústavnosti ve Francii a v ČR přínosné. Přináší také nový pohled na spolupráci vrcholných institucí při ochraně základních práv a svobod občanů. Přestože se nejedná o politickou instituci, její vliv na fungování ústavního systému je velký.

## 8.1. Legislativní proces

Pro zvýšení vlivu vlády se nabízí revize legislativního procesu v České republice, která by jí přiznala některé nové pravomoci. Vláda je v současné parlamentní praxi nejčastějším navrhovatelem zákonů z důvodů realizace vládního programu a odborného legislativního aparátu.[90] To ale nezaručuje jejich prosazení, zejména v navržené podobě zákona. Mezi stávající výsadní pravomoci vlády týkající se legislativního procesu patří její exkluzivní právo předkládat Poslanecké sněmovně návrh zákona o státním rozpočtu a státním závěrečném účtu

[88] KUBÁT, Michal. *Současná česká politika. Co s neefektivním režimem?* Vydání první. Brno: Barrister & Principal, 2013, s. 69.
[89] Tamtéž, s. 66.
[90] JIRÁSEK, J. Ústava České republiky. In JIRÁSEK, Jiří, a kol. *Ústavní základy organizace státu.* Vydání první. Praha: Leges, 2013, s. 216.

(čl. 42 Ústavy ČR) a Senátu návrh zákonného opatření (čl. 33 odst. 3 Ústavy ČR). Vláda má právo vyjádřit se ke všem návrhům zákonů, u kterých není sama navrhovatelem, a posoudit jejich dopad na státní rozpočet. Toto vyjádření v podobě stanoviska má však pouze informativní charakter a nejedná se o efektivní právní nástroj.[91] Michal Kubát k problematice změny legislativního procesu uvádí následující: „Ten by měl být konstruován tak, aby zvýhodnil vládní návrhy zákonů před návrhy poslaneckými a aby omezil legislativní aktivismus poslanců, tj. možnosti jednotlivých poslanců doplňovat především vládou podané návrhy zákonů.“[92]

Jak bylo uvedeno výše, problémem zde není nedostatek vládních legislativních návrhů, ale způsob jejich prosazení a zabránění jejich výraznému měnění. Jako možné řešení se nabízí i omezení zákonodárné iniciativy poslanců. Ve Francii zákonodárce postupoval tím způsobem, že omezil zákonodárnou iniciativu vlády rozšířením podmínek pro navržení zákona (tzv. „studie vlivu návrhu zákona“). Obdoba této studie ale již v české právní úpravě existuje v podobě důvodové zprávy podle § 86 Jednacího řádu Poslanecké sněmovny[93].

V české právní úpravě ale neexistuje obdoba ustanovení, které omezuje Parlament a které uvádí, že návrhy a doplňky členů Parlamentu jsou nepřijatelné, jestliže by jejich přijetí mělo za následek snížení veřejných příjmů či vznik nebo zvýšení státního dluhu. Tento institut by mohl být aplikovatelný jak pro iniciativu návrhu zákona, tak pro pozměňovací návrhy všech oprávněných subjektů. Obecná část důvodové zprávy vyžaduje pouze zhodnocení takovýchto hospodářských a finančních dopadů.[94]

Jednou z hlavních částí francouzské ústavní revize je změna, která znamená, že zařazení návrhu zákona na pořad schůze už neurčuje vláda a toto právo náleží jednotlivým shromážděním. Možným využitím této změny může být postup obrácený. Dnes je návrh zákona předložen předsedovi Poslanecké sněmovny. Tím je postoupen organizačnímu výboru a zaslán všem poslancům, poslaneckým klubům a vládě (pokud není navrhovatelem) s žádostí o stanovisko. Předseda poté rozhodne o zařazení návrhu zákona na pořad nejbližší schůze Poslanecké sněmovny.[95] Tato agenda by mohla být přenesena na člena vlády nebo na vládu jako na celek. Vláda by mohla určovat, které zákony se budou projednávat prioritně. Systém by mohl být nastaven způsobem podobným francouzskému, že by jednotlivé pořady schůzí

[91] JIRÁSEK, J. *Ústava České republiky*. In JIRÁSEK, Jiří, a kol. *Ústavní základy organizace státu.* Vydání první. Praha: Leges, 2013, s. 215-219.
[92] KUBÁT, Michal. *Současná česká politika. Co s neefektivním režimem?* Vydání první. Brno: Barrister & Principal, 2013, s. 85.
[93] Aktuální znění: zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů.
[94] Aktuální znění: zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, § 86 odst. 3.
[95] KLÍMA, Karel. *Ústavní právo*. Třetí rozšířené vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, s. 629.

byly určovány vždy vládou nebo Poslaneckou sněmovnou v určitém poměru. Vždy ale ve prospěch vlády. Je však otázkou, zda by nedocházelo k určitým obstrukcím a nesnížilo by to výkonnost Parlamentu. Taková změna by byla velkým zásahem do tradice silné autority Poslanecké sněmovny a musela by jí předcházet podrobná analýza a odborná diskuze.

Legislativní úpravou, která by se dala využít v českém ústavním systému, je změna týkající se práce výborů. Ve Francii bylo zavedeno, že se návrh zákona projednává v takové podobě, v jaké byl předložen parlamentním výborem. V českém legislativním procesu se taktéž využívá tzv. komplexní pozměňovací návrh výboru Poslanecké sněmovny, kdy je (nejen) vládní návrh zákona přepracován.[96] To by mohlo být změněno a platilo by, že vládní návrh zákona je projednáván v prvém čtení v takové podobě, v jaké byl předložen vládou. Za této aktuální právní úpravy mám za to, že zde s ohledem na rozsáhlý odborný legislativní aparát vlády dochází ke „zdvojování" práce legislativní tvorby. Odbornost diskuze a kvalita právního předpisu by mohla být podle francouzského příkladu zaručena stanovením lhůty, která musí uběhnout mezi zasláním návrhu zákona s žádostí o stanovisko a zařazením návrhu zákona na pořad schůze.

Významným novým institutem, který by posílil pozici vlády v prosazování jejího programu, by mohla být pravomoc podávat pozměňovací návrhy zákonů, která by vládě byla přiznána. I když je vzhledem k nynějšímu kumulovanému mandátu poslance a člena vlády tento institut nevyužitelný, v kombinaci s nemožností kumulace těchto dvou funkcí by se stal institutem klíčovým. Pravidla jednání Poslanecké sněmovny jsou v současné době taková, že poslanec může v rozpravě podávat k projednávané věci návrhy, které musí být druhově a obsahově podrobně charakterizované. Poslanec může podávat kromě návrhů pozměňovacích i návrh na odročení, na zamítnutí, na odkázání jinému orgánu Poslanecké sněmovny, návrh jiné předlohy, návrh dodatečný, eventuální, podmíněný nebo návrh na vypuštění části návrhu. Prezidentu republiky, členovi vlády, předsedovi a místopředsedovi Poslanecké sněmovny a předsedovi poslaneckého klubu se udělí slovo, kdykoliv o to požádají.[97]

Legislativní přílepky jsou v ČR věcí velice problémovou a Ústavní soud se k této problematice vyjádřil již několikrát. Stěžejním nálezem Ústavního soudu je nález Pl. ÚS 77/06, kde byla stanovena nepřípustnost hlasování o přílepku v Poslanecké sněmovně. Soud mimo jiné konstatoval, že „zákon ve formálním smyslu nelze v materiálním právním státu chápat jako pouhý nosič nejrůznějších změn prováděných napříč právním řádem. Materiálně

[96]Psp.cz *Přijímání zákonů.* [online] 2014 [cit. 16. března 2014] Dostupné na: <http://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=173>.
[97] KLÍMA, Karel. *Ústavní právo*. Třetí rozšířené vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, s. 625-626.

nazíraný právní stát naopak vyžaduje, aby zákon byl jak z hlediska formy, tak co do obsahu předvídatelným konzistentním pramenem práva.“[98] Legislativní praxe ale ukazuje, že požadavek na konzistentnost zákona není dodržován. Podle mého názoru by zákonodárce měl zakotvit buď do Jednacího řádu Poslanecké sněmovny, nebo přímo do Ústavy ČR ustanovení, které by mělo minimálně podobné znění jako nové ustanovení ve francouzské právní úpravě. Takové ustanovení by mohlo určovat, že v prvním čtení je přípustná každá změna, pokud má s návrhem zákona přímou nebo nepřímou souvislost.

## 8.2. Kompatibilita funkce člena Parlamentu a člena vlády

Nejvýznamnější otázkou týkající se neslučitelnosti funkcí je kumulativní výkon funkce člena Parlamentu a člena vlády. V České republice to není vyloučeno. Reálné plnění kontrolních úkolů Poslanecké sněmovny vůči vládě má zajistit neslučitelnost funkce poslance nebo senátora, který je členem vlády, s dalšími funkcemi. Jedná se o předsedu či místopředsedu Poslanecké sněmovny nebo Senátu, o členství v parlamentních výborech a členství ve vyšetřovacích komisích a komisích.[99]

Zavedení neslučitelnosti funkce člena Parlamentu a člena vlády by mělo za cíl větší oddělení moci zákonodárné a výkonné a větší stabilitu vlády. V České republice již pokus o zavedení tzv. klouzavého mandátu proběhl, ale návrh nebyl přijat.[100] Odborná veřejnost k této otázce namítá, že „zakotvení klouzavého mandátu jde zase proti tradičnímu pojetí slučitelnosti funkcí v moci zákonodárné a výkonné, které je typickým znakem parlamentní formy vlády uplatňované také v České republice. (…) Pokud mají konkrétní osoby pocit, že je pro ně výkon obou funkcí příliš náročný, nic jim nebrání, aby na jednu z nich rezignovaly. Neměla by to však být ústavně zakotvená povinnost.“[101]

Polemika se vede také o přesné fungování tohoto institutu v praxi. Francouzský zákonodárce se přiklání takovému řešení, že každý poslanec má svého náhradníka, který ho v případě ujmutí se funkce ve vládě zastoupí. Jedná se o dočasné nahrazení, jelikož podle nové právní úpravy člen vlády, který svého členství pozbyl, se může znovu ujmout funkce poslance, pokud takto projeví svou vůli. Návrh tzv. klouzavého mandátu v České republice vznik „náhradníka“ předpokládal také. Mezi hlavní nejasnosti návrhu patří reprezentativnost,

[98] Nález Ústavního soudu ze dne 15. února 2007, sp. zn. Pl. ÚS 77/06, bod 70.
[99] JIRÁSEK, J. *Vláda*. In JIRÁSEK, Jiří, a kol. *Ústavní základy organizace státu.* Vydání první. Praha: Leges, 2013, s. 229-230.
[100] Sněmovní tisk č. 11. Dostupné na <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=6&t=11>.
[101] TOMOSZEK, Maxim. *K navrhovaným změnám ústavy*. Denikreferendum.cz. [online]. 23. října 2010 [cit. 19. března 2014]. Dostupné na <http://www.denikreferendum.cz/clanek/6159-k-navrhovanym-zmenam-ustavy>.

nezávislost a rovnost poslance „náhradníka“ v tom smyslu, že „zmíněný poslanec by při hlasování o (ne)důvěře vlády nehlasoval jen o této otázce, ale hlasoval by i pro zachování/zánik svého poslaneckého mandátu.“[102]Takový poslanec by stěží vykonával svůj mandát v souladu se slibem poslance, podle svého nejlepšího vědomí a svědomí.

Za zastánce kumulace funkce člena Parlamentu a člena vlády je možné považovat ústavního právníka Jaroslav Kubu, který vidí v nemožnosti kumulace chybějící pojistku dělby moci. Uvádí, že „praxe je taková, že člen vlády, který je zároveň poslancem, se může každý čtvrtek ve sněmovně interpelovat, odpovědět si a vyslovit si důvěru.“[103]

## 8.3. Zrychlené řízení v legislativním procesu ČR?

Za významnou a velmi využívanou pomůcku vlády k prosazení zákona ve Francii je považováno tzv. zrychlené řízení. Tento proces umožňuje svolání konečné „sjednávací“ paritní komise již po prvním čtení. Pozměňovací návrhy jsou projednány jen v rámci této komise. Vláda může toto řízení zahájit v případě, že se domnívá, že legislativní proces bude zdlouhavý s velkým množstvím pozměňovacích návrhů. To bylo omezeno tím, že zrychlené řízení nemůže být zahájeno, pokud s ním předsedové obou shromáždění vyslovili nesouhlas.

Český právní řád rozeznává institut zkráceného legislativního procesu v podobě vyhlášení tzv. stavu legislativní nouze. Ten může být na určitou dobu vyhlášen pouze za mimořádných okolností, kdy jsou zásadním způsobem ohrožena základní práva a svobody občanů nebo bezpečnost státu nebo kdy hrozí značné hospodářské škody. Jedná se o vládní návrh zákona, který může být projednán ve zkráceném řízení podle § 99 Jednacího řádu Poslanecké sněmovny a § 118 Jednacího řádu Senátu[104].[105] O stavu legislativní nouze rozhoduje předseda Poslanecké sněmovny na návrh předsedy vlády. Poslanecká sněmovna může tento stav zrušit nebo omezit jeho trvání. „Proces projednávání a schvalování návrhu zákona ve stavu legislativní nouze obsahuje jednání jednoho z výborů se stanoviskem k návrhu, potom se koná postup ve smyslu tzv. druhého čtení, přičemž lze vypustit obecnou rozpravu. Třetí čtení může následovat bezprostředně po čtení druhém.“ [106]

---

[102] MOLEK, Pavel. *Klouzavý mandát aneb Ústava na tobogánu*. [online]. jinepravo.bogspot.com, 20. října 2010 [cit. 19. březen 2014]. Dostupné na <http://jinepravo.blogspot.com/2010/10/pavel-molek-klouzavy-mandat-aneb-ustava.html>, citováno dle SKÁCELOVÁ, Romana. Potřeba změn Ústavy ČR: bakalářská práce. Olomouc: Univerzita Palackého. Fakulta právnická, 2011, 54 s. Vedoucí diplomové práce Jaroslav Sovinský, s. 27.

[103] KUBA, Jaroslav. *Pád Nečase odhalil krizi systému. Ústava je jen papír*. [online]. prvnizpravy.cz, 20. července 2013 [cit. 20. březen 2014]. Dostupné na <http://www.prvnizpravy.cz/zpravy/politika/kuba-pad-necase-odhalil-krizi-systemu-ustava-je-jen-papir/>.

[104] Aktuální znění: zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů.

[105] JIRÁSEK, J. *Moc zákonodárná*. In JIRÁSEK, Jiří, a kol. *Ústavní základy organizace státu.* Vydání první. Praha: Leges, 2013, s. 150.

[106] KLÍMA, Karel. *Ústavní právo*. Třetí rozšířené vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, s. 631.

Ústavní kritéria pro vyhlášení stavu legislativní nouze upřesnil Ústavní soud, když konstatoval, že „obsahovým smyslem či účelem tohoto institutu je zabránění nevratným nebo obtížně reparovatelným škodám na základních zájmech členů společnosti anebo zabránění reálným značným škodám na majetku (stávajícím či očekávaném) státu.“[107] Bylo upřesněno, že další případy aplikace stavu legislativní nouze mohou být stanoveny na úrovni zákona, „avšak protože jde o úpravu praeter constitutionem a protože smyslem ústavněprávní reglementace zkráceného projednávání je ochrana práv a principů ovládajících legislativní proces v demokratickém právním státě, využití institutu legislativní nouze je možné jen za předpokladu širokého konsenzu v Parlamentu (aklamace, případně alespoň taková většina, která je srovnatelná s většinou vyžadovanou k přijetí ústavního zákona) anebo (a) jen tehdy, kdy typová závažnost situací, v nichž bude legislativní nouze použita, odpovídá závažností situacím, s nimiž počítá ústavní pořádek pro zkrácené projednání návrhu zákona (stav ohrožení státu, válečný stav).“[108]

Je zřejmé, že rozšíření aplikovatelnosti institutu legislativní nouze a úprava jeho využití ve prospěch vlády, by bylo nesmírným zásahem do stávajícího parlamentního ústavního systému. Důsledky a dopady by byly v českém právním prostředí značně nepředvídatelné. Jednalo by se o velmi radikální zásah, který by mohl mít negativní dopady na demokratičnost legislativního procesu a ochranu práv občanů.

## 8.4. Ústavní rada

Ústavní rada je podobně jako v České republice charakterizována jako specializovaný soudní orgán „ochrany ústavnosti“. V rámci ústavní revize byla ve Francii zavedena následná konkrétní kontrola ústavnosti norem po vyhlášení zákona v podobě institutu tzv. Prioritní otázky ústavnosti. Každá žalující strana může u příslušného soudce namítat neústavnost ustanovení zákona, které se vztahuje na jeho případ, porušuje-li jeho práva a svobody zaručené ústavou. I když je význam této kontroly ve Francii považován za menší[109], jejím zavedením se Ústavní rada přiblížila nejen Ústavnímu soudu České republiky, ale i dalším evropským orgánům ochrany ústavnosti.

Rozsah pravomocí Ústavního soudu České republiky zahrnuje různé typy soudní specializované ochrany ústavnosti, tedy různé typy ústavních soudních sporů.[110] Mezi pravomoci patří také individuální ústavní spory na základě ústavních stížností. Tento institut

[107] Nález Ústavního soudu ze dne 1. března 2011, sp. zn. Pl. ÚS 55/10, bod 77.
[108] Nález Ústavního soudu ze dne 1. března 2011, sp. zn. Pl. ÚS 55/10, bod 80.
[109] BLAHOŠ, Josef; BALAŠ, Vladimír; KLÍMA, Karel. *Srovnávací ústavní právo.* 4., přepracované a doplněné vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2011, 385.
[110] Tamtéž, s. 399.

se nejvíce blíží nové francouzské právní úpravě. Ve Francii není ústavní stížnost zavedena.[111] Na základě analýzy pravomoci Ústavního soudu v oblasti ústavních stížností lze dojít k závěru, že „rozsah užití ústavních stížností fyzických a právnických osob proti „jakémukoli" rozhodnutí orgánu veřejné moci (po vyčerpání řádných opravných prostředků) z něj činí „univerzální soud" pro jakékoli právní incidenty fyzických a právnických osob z hlediska jejich domnělého rozporu s ústavním pořádkem."[112]

Přestože ve Francii ústavní stížnost explicitně zavedena není, právo občana se na tento orgán prostřednictvím Státní rady nebo Kasačního soudu obrátit k ochraně zaručených práv a svobod je zřejmé a je zde poskytnuta nová záruka fundamentálních práv. Český Ústavní soud již takovéto záruky poskytuje. Je zde ale také zavedena podmínka v podobě nutnosti vyčerpání řádných opravných prostředků. Nicméně se má za to, že se jedná o podmínku odůvodněnou a logickou naproti francouzskému příkladu, kde skutečnost, že se bude Ústavní rada návrhem zabývat, závisí ještě na názoru Státní rady nebo Kasačního soudu. Zde jsou zapojeny další vrcholné instituce, které jsou v rámci spolupráce nadány touto „omezovací" pravomocí.

[111] BLAHOŠ, Josef; BALAŠ, Vladimír; KLÍMA, Karel. *Srovnávací ústavní právo.* 4., přepracované a doplněné vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2011, s. 397.
[112] Tamtéž, s. 401.

# Závěr

Francouzský ústavní systém si prošel dlouhodobým vývojem, jehož výsledkem se stala Ústava Páté republiky. Současné nastavení vzájemných vztahů moci výkonné a zákonodárné je unikátní a umožňuje stabilitu a akceschopnost francouzské vlády. Novelizace Ústavy a organických zákonů jsou ale kontinuální proces, který reaguje na změny společnosti. Poslední ústavní revize zasahuje do vzájemných vztahů mezi vládou a Parlamentem zejména v průběhu legislativního procesu, kdy je posilována role Parlamentu na úkor vlády. Ovlivněny byly tři základní fáze zákonodárného procesu - iniciativa návrhu zákona, projednávání zákona a schvalování zákona. Za významný posun francouzského ústavního systému považuji také rozšíření kompetence Ústavní rady o následnou konkrétní kontrolu ústavnosti norem.

Novely konkrétně znamenají omezení zákonodárné iniciativy vlády, určování pořadu schůze jednotlivými shromážděními Parlamentu nebo projednávání zákona ve znění vypracovaném parlamentním výborem. Ústavní revize se vztahuje na legislativní přílepky, jejichž neoprávněnému využívání má být zamezeno novým ustanovením, které vychází z judikatury Ústavní rady. Také bylo zavedeno jisté omezení hojně používaného zkráceného procesu přijímání zákona (tzv. zrychlené řízení), ale toto omezení není v praxi účinné. Neslučitelnost funkce člena Parlamentu a člena vlády byla obohacena o možnost bývalého člena vlády vrátit se na svůj post poslance nebo senátora.

Francouzský politický systém se po velké ústavní revizi nezměnil. To ani nebylo úmyslem zákonodárce. Praxe ale ukazuje, že k určitým změnám došlo. Role Parlamentu byla dle záměru posílena. Za zřejmý úspěch reformy legislativního procesu lze považovat snížení množství obstrukcí v podobě snížení počtu neúčelných pozměňovacích návrhů nebo větší prostor pro věcnou diskuzi nad legislativními návrhy. Dále se počet textů schválených ve zrychleném řízení snížil během dvou let o polovinu.

V rámci komparace vybraných institutů s českým ústavním systémem bylo zjištěno, že aplikace některých nově zavedených institutů do českého ústavního systému je možná. Ústava České republiky je dokument poměrně mladý a ústavní systém řeší mnohé problémy. Zaměřuji se na nestabilitu a neakceschopnost českých vlád, která provází dosavadní historii České republiky. Inspiraci je možné najít ve větší racionalizaci českého parlamentarismu. Tento „ideál“ zastupitelské demokracie vyžaduje nezbytné množství politické kultury, které zatím na české politické scéně chybí. Podle mého názoru by některé prvky posílení vlády na úkor Parlamentu mohly přinést kýžený výsledek. Z francouzského příkladu však můžeme vyvodit jasný závěr, že posílení exekutivy nesmí být příliš radikální, o což česká odborná

veřejnost ani nestojí. Narušení rovnováhy českého ústavního systému je úskalím největším. Jednotlivé změny musí být důkladně promyšleny a prodiskutovány v komplexnosti celého ústavního systému.

Největší problém a příčinu neakceschopnosti vlády vidím v neúčinnosti prosazování vládních návrhů zákonů, resp. v nemožnosti zabránění jejich výraznému měnění. Nyní je v prvním čtení projednáván návrh zákona vycházející z tzv. komplexního pozměňovacího návrhu, který je zpracován v parlamentním výboru. Mohlo by být zavedeno, že je v prvém čtení projednáván návrh zákona ve znění přijatém vládou. Ta má k dispozici rozsáhlý legislativní aparát, který by měl odbornost návrhu dostatečně posoudit sám. Dalším aplikovatelným institutem by mohlo být určování pořadu schůze vládou, nebo jeho určování z části vládou a části předsedou poslanecké sněmovny. Poměr by byl nastaven ve prospěch vlády. V úvahu lze dle mého názoru vzít i zavedení neslučitelnosti funkce člena Parlamentu a člena vlády. Takovýto institut může sloužit jako pojistka oddělení moci výkonné a zákonodárné, což by stabilitu vlády posílilo. V případě zavedení neslučitelnosti těchto funkcí by ale bylo nezbytností, aby byla vládě přiznána pravomoc podávat pozměňovací návrhy v průběhu legislativního procesu.

Na základě analýzy provedených změn francouzského ústavního systému lze konstatovat, že na český ústavní systém lze aplikovat pouze změny některé, jejichž charakter je nejblíže ústavnímu systému parlamentnímu a které nejsou příliš radikální. Riziko narušení rovnováhy sil by bylo sníženo na minimum za současného pozitivního vlivu na stabilitu a akceschopnost českých vlád.

# Bibliografie

## Odborná literatura


[1.] PACTET, Pierre et MÉLIN-SOUCRAMANIEN, Ferdinand. *Droit constitutionnel*. 32e éd., Paris: Sirey, coll. Université, 2013. 654 s. ISBN 978-2-247-13041-2.

[2.] ARKWRIGHT, Edward et al. *Les institutions de la France.* 3e éd., Paris: La documentation Française, 2010. 308 s. ISBN 978-2-11-007938-1.

[3.] MATHIEU, Bertrand et VERPEAUX, Michel. *Les lois organiques et la mise en oeuvre de la révision constitutionnelle.* Paris: Dalloz, 2009. 119 s. ISBN 978-2-247-08469-2.

[4.] LE DIVELLEC, Armel et DE VILLIERS, Michel. *Dictionaire du droit constitutionnel*. 8e éd., Paris: Dalloz, 2011. 399 s. ISBN 978-2-247-10787-2.

[5.] HAMON, Francis et TROPER, Michel. *Droit constitutionnel*. 34e éd., Paris: LGDJ Lextenso éditions, 2013. 752 s. ISBN 978-2-275-03923-7.

[6.] DUHAMEL, Olivier et TUSSEAU Guillaume. *Droit constitutionnel et institutions politiques*. 3e éd., Paris: Seuil, 2013. 955 s. ISBN 978-2-02-112059-2.

[7.] CHAMPAGNE, Gilles. *L'essentiel du droit constitutionnel.* 13e éd., Paris: Gualino Lextenso éditions, 2013. 192 s. ISBN 978-2-297-03182-0.

[8.] FORMERY, Simon-Louis. *La Constitution commentée article par article 2013-2014*. 16e éd., Paris: Hachette Supérieur, 2013. 175 s. ISBN 978-2-01-140111-3.

[9.] BLAHOŠ, Josef; BALAŠ, Vladimír; KLÍMA, Karel. *Srovnávací ústavní právo.* 4., přepracované a doplněné vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2011. 524 s. ISBN 978-80-7357-629-5.

[10.] PEROTTINO, Michel. *Francouzský politický systém*. Vydání první. Praha: SLON, 2005. 335 s. ISBN 80-86429-48-2.

[11.] KLÍMA, Karel, a kol. *Encyklopedie ústavního práva.* Vydání první. Praha: ASPI, a. s., 2007. 776 s. ISBN 978-80-7357-295-2.

[12.] KUBÁT, Michal. *Současná česká politika. Co s neefektivním režimem?* Vydání první. Brno: Barrister & Principal, 2013. 119 s. ISBN 978-80-87474-86-0.

[13.] KLÍMA, Karel. *O právu ústavním*. Vydání první. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012. 294 s. ISBN 978-80-7357-757-5.

[14.] JIRÁSEK, J, a kol. *Ústavní základy organizace státu.* Vydání první. Praha: Leges, 2013. 368 s. ISBN 978-80-87576-57-1.

[15.] KLÍMA, Karel. *Ústavní právo*. Třetí rozšířené vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006. 759 s. ISBN 80-7380-000-4.

## Odborné časopisy

[16.] DEROSIER, Jean-philippe. Droit parlementaire. Réflexions sur les possibilités de création d'une commission d'enquête parlementaire. L'exemple de la commission d'enquête sur le sondages de l'Élysée. *Revue française de droit constitutionnel,* roč. 2011/1, č. 85, s. 177.

[17.] BACHSCHMIDT, Philippe. Droit parlementaire. Le succès méconnu des lois d'initiative parlementaire. *Revue française de droit constitutionnel,* roč. 2009/2, č. 78, s. 346.

## Elektronické prameny

[18.] Conseil Constitutionnel. http://www.conseil-constitutionnel.fr/

[19.] Assemblé Nationale. http://www.assemblee-nationale.fr/

[20.] Le service de la diffusion du droit. http://www.legifrance.gouv.fr/

[21.] Les informations légales et administratives. http://www.vie-publique.fr/
[22.] Les informations pour les citoyens. http://www.ladocumentationfrancaise.fr/

[23.] Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République. *Rapport n°252 du 30 octobre 2007*. [online] 2007 [cit. březen 2014] Dostupné na: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000467267&dateTexte=&categorieLien=id>.

[24.] Vie-publique.fr. *Qu'est-ce que le Défenseur des droits?* [online] 2012 [cit. 6. března 2014] Dostupné na: <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/justice/fonctionnement/juridictions-particulieres/qu-est-ce-que-defenseur-droits.html>.

[25.] Vie-publique.fr. *Comment le Conseil protège -t-il la Constitution ?* [online] 2014 [cit. 7. března 2014] Dostupné na: <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/fonctionnement/autres-institutions/conseil-constitutionnel/comment-conseil-protege-t-il-constitution.html>.

[26.] Vie-publique.fr. *Qu'est-ce que question prioritaire constitutionnalite ?* [online] 2014 [cit. 7. března 2014] Dostupné na: <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/fonctionnement/autres-institutions/conseil-constitutionnel/qu-est-ce-que-question-prioritaire-constitutionnalite-qpc.html>.

[27.] Vie-publique.fr. *Qui peut saisir conseil constitutionnel ?* [online] 2014 [cit. 8. března 2014] Dostupné na: <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/fonctionnement/autres-institutions/conseil-constitutionnel/qui-peut-saisir-conseil-constitutionnel.html>.

[28.] COSTA, Olivier et al. *Peut-on revaloriser le Parlement français?* Paris: Editions Fondation Jean Jaurès. 2012. 125 s. ISBN 978-2-36244-047-2. [online] [cit. březen 2014] Dostupné na: <http://www.academia.edu/2163694/Peut-on_revaloriser_le_Parlement_francais>.

[29.] STONE SWEET, Alec. *Le Conseil constitutionnel et la transformation de la République.* [online] 2014 [cit. 12. března 2014] Dostupné na: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/nouveaux-cahiers-du-conseil/cahier-n-25/le-conseil-constitutionnel-et-la-transformation-de-la-republiquesup1-sup.51711.html>.

[30.] URVOAS, Jean-Jacques. *Rapport d'information N° 842 sur la question prioritaire de constitutionnalité.* [online] 2014 [cit. 12. března 2014] Dostupné na: <http://www.assemblee-nationale.fr/14/rap-info/i0842.asp>.

[31.] Lemonde.fr. *Incompatibilité de certaines professions avec les mandats parlementaires : l'avis des intéressés.* [online] 2013 [cit. 11. březen 2014] Dostupné na: <http://parlement.blog.lemonde.fr/2013/04/10/incompatibilite-de-certaines-professions-avec-les-mandats-parlementaires-lavis-des-interesses/>.

[32.] PEROTTINO, Michel. *Prezident republiky ve Francii.* [online] 2007 [cit. 10. března 2014] *s. 138.* Dostupné na: <http://www.kpes.upol.cz/besmart/modules/courses/files/10.pdf>.

[33.] Psp.cz *Přijímání zákonů.* [online] 2014 [cit. 16. března 2014] Dostupné na: <http://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=173>.

[34.]Sněmovní tisk č. 11. Dostupné na <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=6&t=11>.

[35.] TOMOSZEK, Maxim. *K navrhovaným změnám ústavy*. Denikreferendum.cz. [online]. 23. října 2010 [cit. 19. března 2014]. Dostupné na <http://www.denikreferendum.cz/clanek/6159-k-navrhovanym-zmenam-ustavy>.

[36.] KUBA, Jaroslav. *Pád Nečase odhalil krizi systému. Ústava je jen papír*. [online]. Prvnizpravy.cz. 20. července 2013 [cit. 20. březen 2014]. Dostupné na <http://www.prvnizpravy.cz/zpravy/politika/kuba-pad-necase-odhalil-krizi-systemu-ustava-je-jen-papir/>.

## Právní předpisy

[37.] Ústava Francouzské republiky ze dne 4. října 1958, La Constitution du 4 octobre 1958, ve znění pozdějších předpisů.

[38.] Ústavní zákon č. 2008-724 z 23. července 2008, La révision constitutinnelle du 23 juillet 2008 - La loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e^ République.

[39.] Ústavní zákon č. 2007-238 z 23. února 2007, La révision constitutionnelle du 23 février 2007 - La loi constitutionnelle n° 2007-238 du 23 février 2007 portant modification du titre IX de la Constitution.

[40.] Ústavní zákon č. 815 ze 14. března 2013, Le projet de loi constitutionnelle n° 815 du 14 mars 2013.

[41.] Organický zákon č. 2009-403 ze dne 15. dubna 2009, La loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009.

[42.] Organický zákon č. 2011-333 z 29. března 2011 vztahující se k Ochránci práv, La loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur de droits.

[43.] Organický zákon č. 2009-1523 z 10. prosince 2009, vztahující se k provedení článku 61-1 Ústavy. La loi organique n° 2009-1523 du 10 décembre 2009, relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution.

[44.] Jednací řád Národního shromáždění francouzského Parlamentu, Règlement de l'Assemblée nationale.

[45.] Ústavní zákon č.1/1993 Sb. České národní rady Ústava České republiky.

[46.] Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů.

### Judikatura

[47.] Rozhodnutí Ústavní rady ze dne 23. ledna 1987, sp. zn. 86-224 DC.

[48.] Rozhodnutí Ústavní rady ze dne 16. března 2006, sp. zn. 2006-533 DC.

[49.] Rozhodnutí Ústavní rady ze dne 24. října 2012, sp. zn. 2012-65 DC.

[50.] Nález Ústavního soudu ze dne 15. února 2007, sp. zn. Pl. ÚS 77/06.

[51.] Nález Ústavního soudu ze dne 1. března 2011, sp. zn. Pl. ÚS 55/10.

## Seznam použitých zkratek

| | |
|---|---|
| Ústava | Ústava Francouzské republiky ze dne 4. října 1958, La Constitution du 4 octobre 1958, ve znění pozdějších předpisů. |

# Shrnutí

Cílem této bakalářské práce je popsat a analyzovat aktuální rozsáhlé ústavní změny Ústavy Francie ze dne 4. října 1958 a další související zákony. Stěžejní legislativní změny jsou vybrány a detailněji popsány za účelem posouzení jejich vlivu na francouzský ústavní systém. Jednotlivé ústavněprávní instituty, které mají největší význam ve vzájemném vztahu mezi Parlamentem a vládou, jsou vybrány na základě této analýzy. Tyto instituty jsou porovnány s obdobnými ustanoveními českého ústavního systému.

Druhým cílem práce je zdokonalení fungování českého ústavního systému. Přetrvávající problém nestability a neakceschopnosti českých vlád může být vyřešen využitím provedených francouzských změn. Inspirace může být nalezena v striktnější racionalizaci českého parlamentarismu. Práce se zabývá jednotlivými částmi legislativního procesu, v kterém by mělo být vládě přiznáno více pravomocí. Role vlády by měla být posílena také v určování pořadu schůzí při projednávání zákona. Diskuze nad vládními návrhy zákonů by měla probíhat na základě návrhu zákona, který byl připraven vládou. V současnosti je takový návrh zákona projednáván na základě komplexního pozměňovacího návrhu, který je vypracován parlamentním výborem. Neslučitelnost funkce člena Parlamentu a člena vlády by mohla být zavedena z důvodu zajištění dělby moci. Práce analyzuje více potencionálních instrumentů, kterými jsou rozšířená pravomoc Ústavní rady nebo omezení délky mandátu prezidenta republiky. Autor konstatuje možnou využitelnost určitých ústavněprávních institutů. Zároveň však připomíná, že v případě jejich zavedení je nezbytné posoudit dopad na celý český ústavní systém.

## Summary

The aim of this bachelor work is to describe and analyse actual extensive constitutional amendments of the French Constitution from 4th October 1958 and other related rules of law. The key amendments are selected and described in detail in order to assess their influence on the French constitutional system. Individual legal institutes, performing major role in the mutual relationship between the Parliament and the Government, are selected on the basis of the analysis. These legal institutes are compared with quasi-legal institutes of the Czech constitutional system.

The second aim of the work is to enhance functioning of Czech constitutional system. The problem of instability of the Czech Government and its incapacity to act properly can be solved by use of these changed institutes. Inspiration can be found in further rationalization of the Czech parliamentarianism. The work deals with individual parts of legislative process where greater authority should be granted to the Government of Czech republic. The role of the Government should be enhanced in setting the legislative agenda. The discussion of proposed government legislation should begin with the text prepared by the Government, not by the text prepared by the parliamentary commitee. The incompatibility of the office of member of the Parliament with office in the Government could be introduced in order to guarantee the separation of powers. More potencial legal instruments are analyzed in this work; new competence of the Constitutional Council or the length restriction of mandate of the President of Republic. The author notes possible usability of certain legal instruments but reminds its necessary assessment of impact on the whole Czech constitutional system.

## Seznam klíčových slov

Ústavní systém Francie, ústavní systém České republiky, ústava, Francie, ústavní revize z 23. července 2008, legislativní proces, parlamentní výbory, Parlament, vláda, Ústavní rada, Ústavní soud České republiky.

## Key words

The French Constitutional System, The Czech Constitutional System, Constitution, France, The constitutional revision of July 23, 2008, law-making process, parliamentary commitee, Parliament, Government, Constitutional Council, The Constitutional Court of the Czech Republic.