

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

FAKULTA PRÁVNICKÁ

Katedra ústavního a evropského práva

DIPLOMOVÁ PRÁCE

Vznik a vývoj Ústavy České republiky

Mgr. Šimon Kočnar

Vedoucí práce: JUDr. Tomáš Pezl, Ph.D.

Plzeň 2021

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

Fakulta právnická

Akademický rok: 2020/2021

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE
(projektu, uměleckého díla, uměleckého výkonu)

Jméno a příjmení: **Mgr. Šimon KOČNAR**
Osobní číslo: **R16M0115P**
Studijní program: **M6805 Právo a právní věda**
Studijní obor: **Právo**
Téma práce: **Vznik a vývoj Ústavy České republiky**
Zadávací katedra: **Katedra ústavního a evropského práva**

Zásady pro vypracování

Úvod

1. Inspirační zdroje Ústavy České republiky
2. Okolnosti vedoucí k přijetí Ústavy ČR
3. Proces přijetí Ústavy České republiky
4. Charakteristika Ústavy České republiky

Závěr

Prameny a literatura

Rozsah diplomové práce:
Rozsah grafických prací:
Forma zpracování diplomové práce: **tištěná**

Seznam doporučené literatury:

Úplné znění Ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky: Úplné znění Usnesení České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky ; některé další související právní předpisy. Vydání: čtrnácté. Praha: Armex Publishing, 2019. Edice kapesních zákonů. ISBN 978-80-87451-66-3. SYLLOVÁ, Jindřiška a Miroslav SYLLA. *Ústava České republiky 1992: dokumenty a ohlasy.* Praha: Wolters Kluwer, 2018. ISBN 978-80-7598-060-1. GERLOCH, Aleš a Katarzyna ŽÁK KRZYŽANKOVÁ. *Ústavní kontinuita České republiky s československou tradicí.* Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2018. ISBN 978-80-7380-749-8. BROZ, Jan a Jan CHMEL. *Pohled za oponu: studie o vzniku Ústavy České republiky a o kontextu její interpretace.* Praha: Leges, 2016. Teoretik. ISBN 978-80-7502-172-4. RYCHETSKÝ, Pavel. *Ústava České republiky: Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky : komentář.* Praha: Wolters Kluwer, 2015. Komentáře Wolters Kluwer. Kodex. ISBN 978-80-7478-809-3. GERLOCH, Aleš a Jan KYSELA. *20 let Ústavy České republiky: ohlédnutí zpět a pohled vpřed.* Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. ISBN 978-80-7380-448-0. WEYR, František, František WEYR, František WEYR a Ondřej HORÁK. *Československé právo ústavní: Ústavní vývoj československý v roce 1938.* Praha: Wolters Kluwer, 2017. Klasická právnícká díla. ISBN 978-80-7552-891-9.

Vedoucí diplomové práce: **JUDr. Tomáš Pezl, Ph.D.**
Fakulta právnická

Datum zadání diplomové práce: **5. června 2020**
Termín odevzdání diplomové práce: **31. března 2021**



JUDr. et PhDr. Stanislav Balík, Ph.D.
děkan



Doc. JUDr. Monika Forejtová, Ph.D.
vedoucí katedry

V Plzni dne 7. září 2020

Čestné prohlášení:

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci vypracoval samostatně a použil jsem přitom jen uvedené prameny a literaturu.

V Plzni, březen 2021

Mgr. Šimon Kočnar

Poděkování

Rád bych tímto poděkoval vedoucímu mé diplomové práce
JUDr. Tomáši Pezlovi, Ph.D. za trpělivost a obětavou pomoc nejen při tvorbě
práce samotné, ale i během volby tématu a s tím spojených konzultací.

Obsah

Úvod	7
1. Inspirační zdroje Ústavy České republiky	9
1.1. Hlavní filozofické proudy	9
1.2. Historické vzory	13
1.3. Inspirace v zahraničí	17
2. Okolnosti vedoucí k přijetí Ústavy České republiky	20
2.1. Dobové okolnosti	20
2.2. Tehdejší politická situace.....	23
2.3. Nerealizované návrhy	26
3. Proces přijetí Ústavy České republiky	32
3.1. Rozložení politických sil v České národní radě.....	32
3.2. Přijetí ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb.....	35
3.3. Kritické hlasy finální podoby.....	36
4. Charakteristika Ústavy České republiky	43
4.1. Preambule	43
4.2. Základní ustanovení	44
4.3. Moc zákonodárná.....	45
4.4. Moc výkonná	49
4.5. Moc soudní.....	53
4.6. Nejvyšší kontrolní úřad.....	57
4.7. Česká národní banka	058
4.8. Územní samospráva	59
Závěr	63
Resumé	66
Seznam použité literatury	67

Úvod

Ústava, jako základní zákon státu, je nepochybně jedním z klíčových právních předpisů naší země. Ačkoli bývají některá její ustanovení poslední dobou dost relativizována a občas vykládána účelově, zejména některými z politických představitelů naší země, přežil tento zákon až do současnosti, a to pouze s několika novelizacemi, což nepochybně svědčí o jeho vysoké kvalitě a zároveň i o jeho rigiditě. I když cesta, která vedla k jejímu přijetí, a o které bych v této práci také rád pojednal, nebyla lehká, a to zejména kvůli časové tísní, ve které byla připravována a která souvisela s blížícím se koncem československé federace, byl proces jejího přijetí nakonec úspěšný. Za zmínku jistě stojí i kritické hlasy, jež se k finální podobě ústavy ozývali a ozývají, ať už v době jejího vzniku, nebo i v současnosti. Neméně poutavé jsou také nezrealizované podoby, kterých mohla ústava nabýt a které například počítali se zemským uspořádáním, oproti současnému uspořádání krajskému nebo jednokomorovým parlamentem.

V této práci bych se proto chtěl věnovat hned několika aspektům souvisejícím s Ústavou České republiky. V první kapitole se zaměřím na inspirační zdroje, z kterých naše ústava vychází, zejména pak na filozofické proudy, historické vzory a také na zdroje inspirace ze zahraničí. V kapitole druhé bych rád pojednal o okolnostech, které vedly k přijetí ústavy jako takové. O době samotné, kdy bylo nutné urychleně zahájit práce na nové ústavě pro samostatnou Českou republiku, o politické situaci v dané době, ale i o nezrealizovaných konceptech, které z různých důvodů nikdy nenabýly platnosti a účinnosti. Poslední dvě kapitoly pak věnuji přímo rozložení politických sil v České národní radě, procesu přijetí Ústavy České republiky a kritickým ohlasům souvisejícím s finální podobou tohoto dokumentu. Stranou nezůstane také podrobná charakteristika ústavy a jejich jednotlivých hlav. Zaměřím se na preambuli, kde se pokusím zhodnotit, na kolik se v ústavě samotné podařilo naplnit její znění a myšlenky. Dále pojednám o základních ustanoveních tohoto předpisu, moci zákonodárné, výkonné a soudní a v neposlední řadě i o České národní bance.

Zaměřím se také na územní samosprávu s přihlédnutím k jejímu vývoji od vzniku ústavy až do současnosti.

V závěru práce se pokusím zhodnotit nejen tento, pro náš stát tak významný, dokument, ale rekapituluji také poznatky, k nimž jsem při psaní práce dospěl. Představím také svůj pohled na věc a pokusím se analyzovat možný vývoj naší ústavy do budoucna.

Během tvorby této diplomové práce budu využívat především aktuální a historické právní prameny a odbornou literaturu. Využiji hlavně analyticko-kritickou metodu a metodu diskursivní.

Při volbě tématu mé diplomové práce hrál roli obzvlášť můj osobní zájem o právo ústavní, ale i má záliba v české historii, zvláště pak v historii samostatného českého, potažmo československého, státu. Ústavu, jako základní zákon státu, považuji za jakýsi stavební kámen českého právního řádu, zásadně ovlivňující i legislativu ostatních právních odvětví a právem ho můžeme považovat za dokument, jenž určuje směr, kterým se země ubírá, hodnoty a ideje na kterých stojí a v neposlední řadě také cíle, kterých chce dosáhnout. Po dvou, nepřítli vzdálených, totalitních epochách, a to totalitě nacistické a komunistické, považuji vznik nové demokratické ústavy za dovršení po desetiletí trvajících boje za demokracii a svobodu. Na druhou stranu je v dnešní době patrný nárůst různých populistických a extremistických hnutí, které by tyto hodnoty mohli zásadně ohrozit, což by pro naši ústavnost mohlo mít fatální důsledky.

1. Inspirační zdroje Ústavy České republiky

1.1. Hlavní filozofické proudy

V souvislosti s hroučícím se totalitním režimem v Československu započaly nejrůznější diskuse o podobě nové ústavy svobodného státu, jež se následně staly klíčovými i pro Ústavu České republiky. S ohledem na novou společenskou situaci hrál v této době významnou roli také tehdejší disent. Komunikace napříč disentem byla však velmi ztížena intenzivním pronásledováním a šikanou ze strany Státní bezpečnosti.

Většina disentu měla pouze hrubou představu spočívající v demokratizaci režimu a jeho návratu ke kořenům první republiky, v souladu s uspořádáním běžným ve vyspělých západních zemích.

Výjimku však tvořila malá skupina filozoficky smýšlejících jedinců Charty 77, kteří otázce filozofických základů věnovali značný zájem. Nosným tématem těchto diskusí byla věc lidských práv a jejich ochrany. Dalším z témat bylo i zaujmutí konkrétního postoje vůči komunistickému režimu, jež tyto práva soustavně porušoval, a toto porušování ospravedlňoval marxistickým učením, dle kterého jsou lidská práva jsou buržoazním přežitkem a jejich ochrana není potřeba, jelikož k jejich porušování nemůže, díky vyvlastnění výrobních prostředků, docházet. Značné pozornosti se dostalo přirozenoprávním teoriím, které spatřují existenci správného jednání, a s tím související spravedlnosti i práva, i v době neexistence legitimní moci. Nicméně tyto teorie nebyly v praxi většinově přijaty, a to zejména z důvodu samotné podstaty přirozenosti, která ve svém filozofickém významu může být potenciálně normou pro právo i etiku. Dle Aristotela navíc přirozenost není pouhým faktem, ale ideálem, který jedinec svým konáním uskutečňuje. Proto je tato teorie pro současnou vědu, jež se zakládá na konstatování faktů, nevhodná. Další filozofické úvahy pramenící z disentu, vycházely ze soudobé dostupnosti prací z oblasti teorie práva a demokracie. Jednalo se o díla klasických filozofů (Aristoteles, Platon), ale i o práce Tomáše Akvinského či práce Masarykovy. Z oblasti tradiční státovědy se pak jednalo

o díla Všeobecné státovědy z pera Jellineka či Státovědy a teorie politiky od Neubauera.

Zásadní význam pak měly semináře Charty 77, kterých se účastnily tehdejší špičky filozofického světa, jako byl např. Taylor, Seruton, Gray či Balibar. Byla to právě tato setkání, která přispěla k názorové formaci disidentských společenství a jejich ukotvení v souladu s aktuálními filozofickými trendy ve světě. Zároveň došlo k vyjasnění pohledu na podobu demokracie a k odmítnutí například demokracie vykonávané přímo, a to s odůvodněním, že přímá demokracie směřuje k neomezené moci a od té je již jen krůček k totalitě. Velký důraz byl také kladen na nezadatelná a nezcizitelná lidská práva jednotlivce a jejich ochranu, která však neměla nijak omezovat možnost účinného vládnutí. Státní moc měla být v souladu s ústavním zákonem, který měl regulovat vztahy mezi mocí zákonodárnou, výkonnou a soudní. Nové ústavní uspořádání mělo poskytovat efektivní ochranu základním právům a svobodám před vládnoucí mocí, která by pomocí norem soukromého práva, byť z těchto práv a svobod vycházejících, chtěla tato práva a svobody účelově zneužít ve svůj prospěch. Současně mělo jít také o ochranu před tvorbou zákonů, jež by byly v rozporu s ústavním pořádkem, nebo pokud by při výkonu státní správy mělo k takovému porušení ústavního pořádku dojít. S ohledem na výše uvedené skutečnosti tak vyvstala potřeba zřízení ústavní i správní justice. V čele zákonodárství měl stanout dvoukomorový parlament vycházející ze svobodné soutěže politických stran a svobodných voleb na principu pluralismu.

O podobě nové Ústavy pojednával v disentu zakládající manifest Hnutí za občanskou svobodu s názvem *Demokracii pro všechny*.¹ Tento dokument z roku 1988 k politickému pluralismu uvádí: „*Jako stoupenci svobody ducha se chceme zasazovat o to, aby žádný světový názor nebyl státem nadřazen názorům jiným a aby takové nadřazení nemělo tudíž oporu v ústavě či jiných zákonech; jediným omezením této rovnosti smýšlení, respektive jeho projevu, by mělo být, že neplatí pro ty, kdo ji sami prokazatelně neuznávají a omezují. Jako stoupenci demokracie jsme proti tomu, aby byla v ústavě zakotvena vedoucí role KSČ nebo jakékoli jiné*

1KROUPA, Daniel. *Ideové zdroje a motivy při tvorbě Ústavy České republiky*. In ŠIMÍČEK, Vojtěch, ed. *25 let Ústavy České republiky*. Praha: Leges, 2019, s. 19-22.

*politické strany či širšího sdružení organizací, jež by si přivlastňovalo právo vystupovat za všechny. Necht' vládne ten, kdo si vydobude důvěru občanů, ztratí-li ji, necht' předá vládu tomu, kdo důvěru získal. Z principiálních důvodů odmítáme povýšení jakékoli společenské skupiny nad skupiny jiné. Občané nesmí být rozděleni do vyšších a nižších kategorií, nomenklatura a kádrové stropy musí být zrušeny, žádný politický názor nesmí být předem kodifikován jako měřítko způsobilosti k výkonu veřejné funkce.*² Důraz je taktéž kladen na svobodu cestování a také na možnost svobodného opuštění země a následného návratu zpět do ní. Omezení svobody pohybu by tak bylo možné pouze za předem jasně definovaných podmínek v ústavě a nucený exil by tak přestal existovat. Je zde vyzdvihována potřeba jasnosti a přehlednosti nové Ústavy a také její stručnosti. Manifest, který je členěný do několika číslovaných statí, uvádí mimo jiné i potřebu obnovy právního řádu bez totalitních prvků, klade důraz na ochranu životního prostředí, nezávislé odbory, svobodu víry, ale zároveň také varuje před pouhou formálností federace, která by si zachovala dosavadní centralistické sklony.³

Dalším z dokumentů, který nastoloval poměrně jasný směr, kterým by se nová ústava měla ubírat, byl zakládající manifest politické strany ODA s názvem *Cesta ke svobodné společnosti*. Ten byl publikován v prosinci 1989. Vyplývá z něj zřetelná představa o demokratickém systému, který toto politické uskupení upřednostňovalo. Z těchto faktů šlo tedy dovodit, jak by měla nová Ústava i Listina základních práv a svobod v budoucnu vypadat. Tato konkrétní představa byla nesporně jasnou výhodou, ze které mohla ODA následně mnohé výtěžit při tvorbě nové Ústavy České republiky.

Na konci let osmdesátých zveřejnilo jedno ze samizdatových periodik rozhovor s Jánem Čarnogurským, který zde naznačoval, že pokud dojde k uvolnění poměrů, bude opět na pořadu dne otázka slovenské autonomie. V řadách čtenářů tohoto samizdatu se tak rozproudila diskuse, jejímž výsledkem byl postoj navazující na Patočkovu kritiku prvorepublikové Ústavní listiny, která

²*Demokracii pro všechny. Manifest Hnutí za občanskou svobodu* [online]. 1988 [cit. 2021-03-11]. Dostupné z: <http://csds.cz/cs/g6/5148-DS.html>.

³Tamtéž.

svým založením byla silně nacionální a do značné míry tak znevýhodňovala tehdejší československé menšiny. Bylo tedy požadováno, aby nová ústava stála na občanském principu. Československý národ měl být tedy národem složeným z etnických Čechů, Slováků a národnostních menšin.⁴

Také během prvního jednání vládní komise pro tvorbu nové Ústavy České republiky započala diskuse mezi filozoficky laděnými členy této komise. Jednalo se o členy Bendu, Kroupu, Litomiského a Peřicha. Ačkoli tato polemika mohla být po teoretické stránce velmi přínosná, praktický důsledek neměla žádný. Klíčovým oblastem Ústavy, kterými byly např. státoprávní uspořádání nového státu či podoba parlamentu, nijak neprospěla, a proto bylo od těchto filozofických disputací upuštěno a komise se nadále zabývala pouze otázkami právními.⁵ Za zmínku stojí také představa vycházející z Hayekových úvah o tom, že v případě dvoukomorového parlamentu by jedna z komor přijímala údajně významnější normy práva soukromého a komora druhá normy veřejného práva. Tato představa nevstoupila v život v žádné zemi a zcela opomíjí fakt, že právo je systémem jednotným a úzce propojeným. Trestní právo bylo v tomto případě dokonce řazeno mezi právo soukromé. Nakonec však zvítězily názory pragmatické, které konstruovaly dvoukomorový parlament v podobě, kterou známe z ostatních států obdobné velikosti. Oproti Ústavní listině z roku 1920 se do finální podoby Ústavy podařilo také prosadit několik prvků, kterými tato listina bohužel nedisponovala. Jedná se zejména o nerozpustitelnost Senátu a odlišný systém volby do obou parlamentních komor. Určitou nejasností je oproti tomu tzv. teorie nezávislých správních úřadů, kdy podle čl. 67 odst. 1 Ústavy je vláda završením veškerých výkonných orgánů.⁶

Samotné filozofické základy Ústavy České republiky lze poměrně snadno dovodit na základě analýzy její preambule. Z ní je zřejmé, že tento právní dokument stojí na přirozenoprávních základech, jelikož za výchozí bod našeho

4KROUPA, Daniel. *Ideové zdroje a motivy při tvorbě Ústavy České republiky*. In ŠIMÍČEK, Vojtěch, ed. *25 let Ústavy České republiky*. Praha: Leges, 2019, s. 23-24.

5BROZ, Jan; CHMEL Jan. *Pohled za oponu: studie o vzniku Ústavy České republiky a o kontextu její interpretace*. Praha: Leges, 2016, s. 32.

6 PAVLÍČEK, Václav. *Teoretická koncepce Ústavy ČR (Několik úvah k 10. výročí jejího přijetí)*. In KYSELA, Jan. *Deset let Ústavy České republiky: sborník příspěvků*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003, s. 80.

právního řádu je považována nikoli Ústava samotná, co by dokument institucionální, ale Listina základních práv a svobod. Ta ve svém čl. 1 deklaruje rovnost v důstojnosti i v právech svobodných lidí. Tato myšlenka je tedy základní myšlenkou českého práva. Jedná se tedy o garanci, že lidská důstojnost je ústavně vymahatelným lidským právem. Jisté prvky přirozeného práva pak lze nalézt také například ve slibu soudců Ústavního soudu, kteří slibují ochranu neporušitelným přirozeným právům. V souvislosti s lidskou důstojností, svobodou a spravedlností je neodmyslitelně spjat požadavek, aby Česká republika byla státem demokratickým, svobodným a právem vázaným. Zejména poslední z požadavků, tj. vázanost právem, rozvíjí judikatura Ústavního soudu, kdy tak dochází k naplnění podstaty demokratického právního řádu. Princip demokratického právního státu, ačkoli bývá zpravidla v ústavě kodifikován, a ani Ústava České republiky není v tomto výjimkou, má poněkud nejasné kontury a není proto zcela zřejmé, které konkrétní principy jsou jeho součástí. Právě díky tomu je však možné podřadit pod něj širokou paletu práv, podle ústavního vývoje a hodnot státu. Konkretizace tohoto principu by sice byla možná, ale hrozilo by reálné riziko, že by se konkrétní principy staly ideologiemi a pro Ústavu tak měly fatální následky. Zůstane-li právním principům možnost flexibilní interpretace v otázce základních práv a svobod, ale i jiných ústavních prvků, plní pak svou funkci mnohem efektivněji.⁷

1.2. Historické vzory

Změna politických a společenských poměrů, která nastala na konci roku 1989, znamenala naprostou neslučitelnost totalitních právních předpisů s nově se rodící demokracií. Při hledání zdrojů, které by posloužily jako vhodná inspirace či přímo osnova pro novou Ústavu, posloužila zřejmě nejvíce Ústavní listina z roku 1920. Tento fakt potvrzují i členové komise vládní, ale i komise ČNR. Rozdílné názory však panují v otázce, zda se tak stalo z důvodu snahy navázat na první republiku a její tradice, či nikoli. Tento rozpor byl však příznačný spíše pro

⁷ MLSNA, Petr. *Filozofické a ideové zdroje Ústavy ČR*. In MLSNA, Petr. *Ústava ČR - vznik, vývoj a perspektivy*. Praha: Leges, 2011, s. 31-34.

komisi ČNR, nikoli pro vládní komisi. Snaha navázat na první republiku plynula nejspíše z jistého zidealizovaného pojetí první republiky, které bylo pro onu dobu typické. Zároveň panovala i snaha o návaznost na masarykovské ideály a tradice.

Klíčovou okolností však byl i tehdejší neutěšený stav ústavněprávní nauky. Například nikdo z členů vládní komise nebyl expertem na právo ústavní a v úvahu nepřipadaly ani možnosti využití dobové literatury.⁸ Absence potřebných zdrojů k vytvoření alespoň základů nové Ústavy tak celou práci do značné míry komplikovala. Argumentem pro inspiraci přímo prvorepublikovou Ústavní listinou bylo i to, že existovalo mnoho kvalitních děl z dob první republiky. Jednalo se o studie především F. Weyra, ale i J. Hoetzla a Z. Pešky. Jeden z účastníků zrodu naší Ústavy, Cyril Svoboda, pak uvádí, že dalším z důvodů podobnosti Ústavy ČR s Ústavní listinou z roku 1920 byla i jistá personální návaznost mezi komisí vládní a předchozí komisí ČNR, která mezi lety 1990-1991 připravovala návrh české ústavy, byť ještě pro československou federaci.⁹ Naproti tomu člen tehdejší „federální“ komise Filip zmiňuje, že hlavním inspiračním zdrojem návrhu byly tehdy spíše modernější vzory, to zejména pak ústavy sousedních federativních států a nikoli Ústavní listina z roku 1920.¹⁰ Ačkoli si členové obou komisí uvědomovali nevhodnost návrhu Ústavy z roku 1991, zejména s ohledem na to, měla-li být samostatná Česká republika státem unitárním., je však mnoho jeho ustanovení shodných se současnou Ústavou.¹¹ Podle vzpomínek Zářeckého se však jednalo o prostý důvod, a to využití již jednou zformulovaných ustanovení, která byla navíc v souladu i s pojetím návrhu Ústavy samostatné České republiky, jež byl právě do velké míry inspirován Ústavní listinou z roku 1920.¹² I když ze zřejmých důvodů nebylo přistoupeno

8RÖSCHOVÁ, A. A SYLLA, M. op. cit. rozhovory. In BROZ, Jan a Jan CHMEL. *Pohled za oponu: studie o vzniku Ústavy České republiky a o kontextu její interpretace*. Praha: Leges, 2016, s. 30.

9 BROZ, Jan a Jan CHMEL. *Pohled za oponu: studie o vzniku Ústavy České republiky a o kontextu její interpretace*. Praha: Leges, 2016, s. 30.

10FILIP, J. Zapomenuté inspirace a aspirace Ústavy ČR, s. 297. In BROZ, Jan a Jan CHMEL. *Pohled za oponu: studie o vzniku Ústavy České republiky a o kontextu její interpretace*. Praha: Leges, 2016, s. 30-31.

11FILIP, J. Zapomenuté inspirace a aspirace Ústavy ČR, s. 297-299. In BROZ, Jan a Jan CHMEL. *Pohled za oponu: studie o vzniku Ústavy České republiky a o kontextu její interpretace*. Praha: Leges, 2016, s. 30-31.

12ZÁŘECKÝ, P. op. cit. rozhovor. In BROZ, Jan a Jan CHMEL. *Pohled za oponu: studie o vzniku Ústavy České republiky a o kontextu její interpretace*. Praha: Leges, 2016, s. 31.

k inspiraci dobovým zákonodárstvím, existuje i zde jedna výjimka. Jedná se o inspiraci zákonem o Ústavním soudu ČSFR, který byl použit při tvorbě článku 83-89 Ústavy ČR.¹³

Dalším z rysů, z kterých lze sledovat podobnost Ústavy ČR s její předchůdkyní z dvacátých let, je její struktura a koncepce. Zákonodárnou moc vykonávají, obdobně s Ústavní listinou z roku 1920, Poslanecká sněmovna a Senát. I prezident je shodně řazen mezi moc výkonnou. Stejná je i forma vlády, tedy parlamentní demokracie. Dalším shodným znakem je polylegalita obou zákonů.¹⁴ Součástí struktury Ústavy ČR i ústavní soudnictví, které je na rozdíl od Ústavní listiny, zařazeno poněkud logičtěji do moci soudní. Za dob první republiky se však koncepce Ústavního soudu značně lišila. Tehdy měla být tato instituce značně spjata se soustavou soudů obecných, a to i personálně. Prvorepublikový Ústavní soud se však nijak zásadně neprosadil a Národní shromáždění, obdoba dnešního Parlamentu, si tak ponechalo plnou suverenitu v oblasti zákonodárně, a to i z toho důvodu, že přímá demokracie nenašla tehdy v praxi uplatnění.

Dalším inspiračním pramenem nám do jisté míry může být také text Preambule a v něm uvedené ideály a zásady. Ovšem lze zde spatřovat několik nejasností. Dle textu Preambule se česká státnost odvíjí od státnosti zemí Koruny české. Ačkoli doba vlády Lucemburků byla jistě významným obdobím, neméně významnou epochou je období vlády Přemyslovců nebo období Velkomoravské říše, kde měla Morava svůj neopomenutelný podíl na utváření naší společné české státnosti. V tzv. „Washingtonské deklaraci“, dokumentu klíčovém pro vznik samostatného československého státu, se naopak uvádí, že česká státnost má kořeny až v 7. století, což je naopak opačný extrém, odkazující na útvar, který se sice nacházel na našem území, ale který zcela jistě nelze pokládat za útvar státní.¹⁵ V souvislosti s těmito fakty je pozoruhodné, že při úpravě státních svátků,

13 BROZ, Jan a Jan CHMEL. *Pohled za oponu: studie o vzniku Ústavy České republiky a o kontextu její interpretace*. Praha: Leges, 2016, s. 31.

14 PAVLÍČEK, Václav. *Teoretická koncepce Ústavy ČR*. In KYSELA, Jan. *Deset let Ústavy České republiky: sborník příspěvků*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003, s. 81.

15 PEŠ, Václav. *Význam tradic české státnosti a ústavních obyčejů při výkladu norem ústavního pořádku*. In VOSTRÁ, Zuzana, ed. *Proměny ústavy a evropského práva*. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, 2018, s. 89.

vyzdvihl Parlament právě, poněkud spornou, svatováclavskou tradici a odvodil od ní českou státnost. V době první republiky však byla obnovená česká státnost reprezentována státností Republiky československé.¹⁶ Zároveň, ačkoli se v Preambuli hovoří o občanech v Čechách, na Moravě a ve Slezsku, existují tyto tři země dnes pouze jako historické celky a roli samosprávy zastávají kraje.

Nutno zmínit, že svou roli sehrála i socialistická Ústava z roku 1960, a to společně se změnami plynoucími ze zákona o československé federaci č. 143/1968 Sb. Oba zmíněné zákony vycházely z modelu jednoty moci a zároveň byly všechny orgány, prezidenta republiky nevyjímaje, odpovědný zastupitelským orgánům. Nejlépe lze tuto skutečnost demonstrovat na postavení prezidenta republiky, které v polistopadové době posílilo, a prezident měl dokonce silnější postavení, než mu v době první republiky přiznávala Ústavní listina. K tomu došlo jednak zbavením závislosti prezidentského úřadu na vládnoucí komunistické straně a jednak osobou Václava Havla, který, obdobně jako v jiných postkomunistických zemích, byl představitelem disentu a těšil se tehdy nebývalé úctě a popularitě. Zároveň měl prezident Havel i značný vliv na probíhající ústavní změny. Václav Havel tak svými kroky v oblasti mezinárodní politiky a svými ústavněprávními návrhy značně ovlivnil osud Československa. V roce 1992 se však v důsledku probíhající krize rozhodl abdikovat.

Při pracích na vzniku nové Ústavy ČR se považovalo takřka za samozřejmé, že to bude právě Václav Havel, kdo se stane prvním prezidentem samostatného českého státu. Tomu odpovídala i koncepce postavení prezidenta v připravované Ústavě, kdy se částečně vycházelo z postavení prezidenta v ústavě z roku 1960 (jednota moci) a částečně podle dělby z Ústavní listiny 1920 s ústavní a politickou neodpovědností a nutností kontrasignace rozhodnutí. Dochází zde tedy ke spojení dvou modelů, a to modelu známému z parlamentní republiky a modelu autokratickému, jelikož je prezident neodpovědný i v případech, kdy rozhoduje jako autokrat bez nutnosti kontrasignace.¹⁷ Koncepce moci výkonné je tedy obdobná s Ústavní listinou 1920 a sestává z prezidenta republiky a vlády.

16 PAVLÍČEK, Václav. *Teoretická koncepce Ústavy ČR (Několik úvah k 10. výročí jejího přijetí)*. In KYSELA, Jan. *Deset let Ústavy České republiky: sborník příspěvků*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003, s. 81.

17 Tamtéž, s. 86-87.

Ačkoli byl, po vzoru první republiky, do Ústavy zakomponován i Senát, jeho ustanovení proběhlo až v roce 1996 a vize Prozatímního Senátu se tedy nikdy nenaplnila.¹⁸ Což je možná jedním z důvodů problematického vztahu české veřejnosti k této instituci a s tím spojené nízké volební účasti v senátních volbách.

1.3. Inspirace v zahraničí

Nejvýraznější vliv na konečnou podobu Ústavy České republiky měla, jak již bylo řečeno, právě Ústavní listina z roku 1920. Zahraniční zdroje hrály významnou roli zejména v přípravných materiálech, ale konečnou podobu v takové míře neovlivnily. Mnohem více se však zahraniční inspirace projevila v Listině základních práv a svobod, kde byl tento krok ku prospěchu a zaslouží si kladné hodnocení. Přeci jen je ale zahraniční vliv na některé články naší Ústavy patrný. Například pravidla pro společné jednání obou komor Parlamentu (čl. 29 a čl. 37) vychází z ústavy španělské. Stejně tak čl. 47, který se věnuje hlasování o zákonech, jež Senát zamítl či vrátil s pozměňovacími návrhy, je inspirován polskou malou ústavou. Další zahraniční koncepce byly přijaty ve věci částečné obnovy Senátu po třetinách, kde se ústavodárce inspiroval v USA a Francii i v oblasti vzájemných vztahů komor v procesu zákonodárství, který opět vychází z malé polské ústavy.¹⁹

Zásadní vliv však měla ústava našeho největšího souseda, a to ústava německá. Německý Základní zákon Spolkové republiky (tzv. Grundgesetz) zůstal platný až do dnešních dnů, a to i přes původní záměr, že po sjednocení Německa bude nahrazen novým předpisem. Nestalo se tak, i když již tehdy bylo za tímto účelem svoláno dokonce ústavodárné shromáždění. Tyto skutečnosti nepochybně svědčí o kvalitě německé ústavy a její vhodnosti coby zdroje inspirace, ačkoli i v tomto případě musel řadu nejasných či sporných ustanovení vycizelovat až Spolkový ústavní soud. V čl. 68 odst. 4 Ústavy ČR, kdy předseda Poslanecké sněmovny vybírá předsedu vlády ke jmenování prezidenta republiky, je zřejmá

18 MLSNA, Petr. *Filozofické a ideové zdroje Ústavy ČR*. In MLSNA, Petr. *Ústava ČR - vznik, vývoj a perspektivy*. Praha: Leges, 2011, s. 17.

19 FILIP, Jan. *Deset let Ústavy ČR: východiska, stav, perspektivy*. In KYSELA, Jan. *Deset let Ústavy České republiky: sborník příspěvků*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003, s. 32.

inspirace německým kancléřským principem.²⁰ V praxi se však ukazuje nevhodnost tohoto ustanovení pro české ústavní poměry. O tom svědčí i poněkud svérázné řešení, kdy při ústavní krizi v roce 1997, ale i v roce 2009, postupovali politici cestou přijetí jednorázového ústavního zákona, který zkracoval volební období Poslanecké sněmovny. S tímto scénářem však Ústava nepočítala a v roce 2009 byl tento ústavní zákon dokonce zrušen Ústavním soudem (Pl. ÚS 27/09).²¹ Německá ústava tak deleguje odpovědnost za případnou ústavní krizi právě na zákonodárny sbor, a pokud ten svou odpovědnost neunes, může spolkový prezident rozhodnout o rozpuštění tohoto sboru, shodně jako je tomu právě v České republice. V momentě, kdy předseda Poslanecké sněmovny zvolí dle svého uvážení předsedu vlády, nepotřebuje k tomu souhlas Poslanecké sněmovny a jedná se o jeho svobodné rozhodnutí. Také pojetí materiálního jádra Ústavy a jeho nezměnitelnosti, vyjádřené v čl. 9, má své kořeny v německém ústavním právu. Tzv. Ewigkeitsklausel je jedním z prvků vyjádřených v Základním zákoně a vychází z právní nauky Německa z období konce 19. století a 1. poloviny 20. století. Koncept nezměnitelného jádra ústavy není cizí ani ostatním evropským ústavám. Najdeme jej například v ústavě rakouské, řecké i portugalské. Důvodem jsou hořké historické skutečnosti a snaha ochránit hodnotový systém společnosti.²²

Vedle německé ústavy, tak existoval ještě jeden zásadní zdroj inspirace. Byla jím ústava USA. Ta sehrála nezpochybnitelnou roli zejména v koncepci ústavního soudnictví, ale také ve věci postavení druhé komory Parlamentu.²³ Stalo se tak díky Vojtěchu Ceplovi, který inspiraci tímto systémem protěžoval a kterého

20 MLSNA, Petr. *Filozofické a ideové zdroje Ústavy ČR*. In MLSNA, Petr. *Ústava ČR - vznik, vývoj a perspektivy*. Praha: Leges, 2011, s. 34-35.

21 Rychetský, P.; Langášek, T.; Herc, T.; Mlsna, P. a kol. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2015. s. 691-692 (čl. 68 Ústavy).

22 MLSNA, Petr. *Filozofické a ideové zdroje Ústavy ČR*. In MLSNA, Petr. *Ústava ČR - vznik, vývoj a perspektivy*. Praha: Leges, 2011, s. 36.

23 SYLLOVÁ, J. op. cit. rozhovor s BROZ, Jan a Jan CHMEL. *Pohled za oponu: studie o vzniku Ústavy České republiky a o kontextu její interpretace*. Praha: Leges, 2016, s. 33.

obě komise (vládní i komise ČNR) považovaly za odborníka v oblasti amerického ústavního práva.²⁴

24 RÖSCHOVÁ, A., SVOBODA, C., UHDE, M., VÝBORNÝ M. op. cit. rozhovory. In BROZ, Jan a Jan CHMEL. *Pohled za oponu: studie o vzniku Ústavy České republiky a o kontextu její interpretace*. Praha: Leges, 2016, s. 33.

2. Okolnosti vedoucí k přijetí Ústavy České republiky

2.1. Dobové okolnosti

Pro komplexní popis okolností, které vedly k přijetí Ústavy České republiky, bude nutné vrátit se na konec 60. let 20. století. V roce 1968 si pragmatické křídlo slovenské komunistické strany, společně se Slovenskou národní radou, prosadilo diskusi nad změnou dosavadního unitárního zřízení na federaci. V dubnu roku 1968 tak vydal ÚV KSČ Akční program, který, mimo jiné, obsahoval i požadavek na federalizaci dosavadního Československa. Bylo tedy nutné, aby vznikl ekvivalent Slovenské národní rady. Stalo se tak na základě ústavního zákona č. 77/1968 Sb., o přípravě federativního uspořádání Československé socialistické republiky. Díky tomuto předpisu tak vznikla Česká národní rada, která čítala 150 poslanců a měla klíčový význam při pozdějším utváření Ústavy ČR. Záhy po svém vzniku začala podnikat kroky pro vznik České socialistické republiky, jejíž měla být parlamentem. V prosinci 1968 byla ČNR kooptací doplněna dalšími 50 poslanci a v této podobě setrvala až do své transformace v Poslaneckou sněmovnu Parlamentu České republiky.

Vznik federace rozpoutal diskuse na Moravě, ale také ve Slezsku, o možnosti vytvoření trojfederace, která by se skládala z Čech, Moravy se Slezskem a Slovenska. Tato idea vyvolala poměrně silné emoce a nutno napsat, že i kladné ohlasy na nejvyšších oficiálních místech na Moravě. V dubnu 1968 tak došlo ke zveřejnění prohlášení pracovníků Moravského zemského muzea v Brně, které obsahovalo obnovu Moravy jako autonomního celku v rámci nové federace. Stejně požadavky přednášelo také prohlášení z 16. dubna 1968, které vydali severomoravští a jihomoravští novináři na svém sjezdu v Olomouci. Kladné stanovisko k obnově Moravské samosprávy, v podobě Moravskoslezské země, zaujal dokonce Jihomoravský krajský národní výbor, jehož vzápětí následovalo i vedení Severomoravského kraje. Podporu této myšlenky vyjádřila i řada významných moravských podniků. Polemika se vedla také o tom, zda bude lepší vytvořit moravskou zemi jako součást České části federace, nebo zda se raději přiklonit k Moravě jako samostatné republice, která by společně s Čechami

a Slovenskem tvořila novou federaci. Do této diskuse se tehdy zapojily i významné osobnosti, jako byl V. Kubeš, J. Pošvár či H. Bulín. Hlavní záštitu nad moravskou otázkou převzala nově vzniklá Společnost pro Moravu a Slezsko, jež z počátku sdružovala především inteligenci, ale která už v srpnu 1968 měla 200 tisíc registrovaných členů v 600 výborech napříč celou Moravou. Veškeré naděje ve věcech moravské a slezské samosprávy však byly pohřbeny na schůzi konané 4. června 1968 mezi představiteli moravských krajů a vládní komisí pro státoprávní uspořádání, jíž předsedal Gustáv Husák. Tato komise návrh na trojfederaci odmítla a o dva dny později tak učinilo i Národní shromáždění. Diskuse na Moravě však neustaly a byla dokonce plánována generální stávka. K té ale, v důsledku sovětské okupace, nakonec nedošlo. Na světlo se tak toto téma znovu dostalo právě až v době přípravných prací na Ústavě České republiky.²⁵

V druhé polovině let osmdesátých se ukázalo, že stávající koncept federace je nevyhovující a bude tedy nutné provést jeho změnu. Mělo se tak stát přijetím nové ústavy, kdy po konci XVII. sjezdu KSČ vznikla zvláštní komise KSČ a Národní fronty, která měla přípravné práce za úkol. Předsedal jí Milouš Jakeš a koordinací těchto prací byl pověřen Marián Čalfa. Ačkoli měla nová ústava vyjadřovat kontinuitu s komunistickým režimem, měla obsahovat několik zásadních změn. Zvažovala se změna současného systému federace, zejména její zefektivnění a přerozdělení jejích pravomocí na oblast výhradně patřící pod federaci, společnou oblast federace a republik a na oblast patřící pod orgány jednotlivých republik. Mělo dojít k zesílení kompetencí zastupitelských orgánů, ale i k rozšíření občanských práv i ústavní justice. Federální i republikové vlády, co by nejvyšší výkonné orgány, měly mít větší odpovědnost směrem k zastupitelským sborům a zároveň měla být garantována i koordinace mezi vládami navzájem. Tyto ústavní zásady projednalo Předsednictvo ÚV KSČ na konci září 1989. Dojít mělo i na všelidovou diskusi a masivní propagandistickou kampaň. Ve federálním shromáždění, v říjnu téhož roku, byl i utvořen návrh na vydání ústavního zákona o způsobu přijetí nové Ústavy ČSSR, ČSR a SR.

25 SCHELLE, Karel a Jaromír TAUCHEN. *Vývoj konstitucionalismu v českých zemích*. Praha: Linde Praha, 2013, s. 1312-1313.

Listopadové události, a s nimi související blížící se zánik totalitního režimu, však zapříčinily, že práce komise zůstala nedokončena.²⁶ Následně také začaly sílit spory mezi českou a slovenskou politickou scénou a začaly vznikat nejrůznější diskuse o podobě společného státu. Vedla se například i poněkud kontroverzní debata o pomlčku v názvu státu (tzv. pomlčková válka). Nutno podotknout, že tyto tahanice, motivovány zejména snahou o vlastní zviditelnění z řad některých tehdejších politiků, se nesečkávaly s výraznější podporou československé veřejnosti, ba spíše naopak. S tím souvisí i skutečnost, že vývoj události roku 1992, který nakonec vedl k zániku společného státu, mnoho jeho obyvatel šokoval a přijali jej s naprostým nepochopením. Jak se později ukázalo, tak volby do Federálního shromáždění a české i slovenské národní rady, které proběhly 5. a 6. června 1992, měly klíčový význam zejména s ohledem na volební výsledky v ČNR, jelikož tato se později stala ústavodárným sborem pracujícím na přijetí nové Ústavy samostatné České republiky.²⁷

Ještě v roce 1990, vzápětí po prvních svobodných volbách, vznikla ve Federálním shromáždění parlamentní komise, která měla za cíl práci na přípravě Listiny základních práv a svobod. Byla ustavena i komise, v čele s Alexandrem Dubčekem, která měla pracovat na přípravě nové federální ústavy. Práci této komise však značně komplikoval chybějící konsensus na podobě budoucího uspořádání Československa, hlavně pak na kompetencích jednotlivých republik. Ukázalo se však, že pokud zástupci politické reprezentace nesleví vzájemně ze svých požadavků, nebude žádný z případných návrhů průchozí. Přesto však rozprava neutichla a práce pokračovaly alespoň na hlavách týkajících se postavení prezidenta, vlády a parlamentu. K určité shodě však v několika bodech nakonec přeci jen došlo. Jednalo se o například o tyto požadavky: aby nová podoba byla parlamentní demokracií, aby byl zachován dvoukomorový parlament a taktéž odpovědnost vlády parlamentu, aby byl vytvořen ústavní soud a garantována nezávislost ČNB. Samozřejmostí také bylo, že by složení vlády mělo odpovídat výsledkům voleb a Ústava měla mít rigidní povahu. I když tyto diskuse nevedly k požadovanému výsledku, jistý přínos měly. Podařilo se utvořit si díky nim

26 SCHELLE, Karel a Jaromír TAUCHEN. *Vývoj konstitucionalismu v českých zemích*. Praha: Linde Praha, 2013, s. 1316-137.

27 Tamtéž, s. 2232.

jasnou představu o politickém spektru a představách jednotlivých politických subjektů, což nakonec usnadnilo přípravu Ústavy České republiky.²⁸ K zániku federace tak došlo na základě ústavního zákona č. 542/1992 Sb., o zániku České a Slovenské Federativní Republiky, který byl po nátlaku národních rad schválen 25. listopadu 1992. Tento předpis tak stanovil, že koncem 31. prosince 1992 ČSFR zanikne a její místo zaujmou dva samostatné státy, tedy Česká republika a Slovenská republika.²⁹

Jak se později ukázalo byl rychlý sled událostí jedním z největších limitů v přípravě nové Ústavy ČR. Ačkoli byla možnost přijetí prozatímní ústavy, jako tomu bylo například v Polsku (tzv. malá ústava), přistoupil ústavodárce k přijetí konečné varianty tohoto předpisu.³⁰

2.2. Tehdejší politická situace

Jak známo, významnou roli v polistopadových událostech sehrálo Občanské fórum. To již v průběhu prosince předložilo vlastní návrh nové ústavy, od kterého se ale nakonec ustoupilo. Není také zcela jasné, zda by vůbec tento návrh byl průchozí. Ačkoli zaznívaly názory, že pokud Federální shromáždění zvolilo jednohlasně prezidentem republiky Václava Havla, přijalo by hladce i onu novou ústavu. Například ale profesor Filip z právnické fakulty Masarykovy univerzity zastává názor, že by se tak nestalo, a to zejména s ohledem na problematické vztahy uvnitř federace, kdy by zřejmě došlo k nepřijetí ústavy slovenskými poslanci. Jistou předzvěstí blížícího se konce federativního Československa byly i výsledky voleb do Slovenské národní rady, kterou ovládla HZDS. S příchodem jara 1990 začaly práce obou národních rad na republikových ústavách. Přestože vznikla federace na konci 60. let, obě republiky doposud vlastní ústavu neměly. Kompletní návrh se však podařilo vypracovat pouze SNR. Předsednictvo ČNR se rozhodlo zřídit, mezi lety 1990-1991, komisi pro přípravu

28 KROUPA, Daniel. *Ideové zdroje a motivy při tvorbě Ústavy České republiky*. In ŠIMÍČEK, Vojtěch, ed. *25 let Ústavy České republiky*. Praha: Leges, 2019, s. 25-27.

29 SCHELLE, Karel. *Dějiny českého ústavního práva*. Ostrava: Key Publishing, 2010, s. 163.

30 PITHART, Petr. *Čtvero zastavení v krátkých dějinách polistopadové ústavnosti a čtyři opatrná poučení*. In KYSELA, Jan. *Deset let Ústavy České republiky: sborník příspěvků*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003, s. 9.

nové ústavy české části federace, která čítala 48 poslanců a 12 odborníků. Ačkoli komise ukončila svou práci v červenci 1991, nebyly zdaleka všechny otázky vyřešeny. Jedním ze závěrů komise však bylo, aby k přijetí nové ústavy došlo k datu 28. 10. 1991, a to s ohledem na historický význam tohoto dne.³¹

Po volbách, v červenci 1992, došlo ke zřízení vládní komise a opět i komise předsednictva ČNR. Předsedou vládní komise byl ustanoven Václav Klaus a jejím místopředsedou se stal Jan Kalvoda. Bližší pojednání o činnosti vládní komise je však problematické. Většina souvisejících materiálů se dosud nachází v archivech nezpracována. Naproti tomu o práci komise parlamentní máme záznamů mnohem více.³² V jejím čele stál předseda ČNR Milan Uhde za ODS. Komise na svých jednáních vytvářela usnesení, která následně předkládala vládě, jež je následně postupovala komisi vládní. Jakýmsi neformálním zpravodajem se stal profesor Vojtěch Cepl, člen komise vládní, který zprostředkoval vzájemnou komunikaci mezi oběma komisemi. Spory mezi komisemi vznikaly v důsledku postavení opozice v procesu tvorby Ústavy, což bylo často zřejmé i členům stran koalice, jež byli zároveň členy komise předsednictva ČNR. Opozice si však byla vědoma, že jejím posláním při tvorbě Ústavy je zajistit nepřetržitou kontrolu vlády parlamentem a garantovat demokratickou výměnu politických stran ve vedení státu.³³ Komise předsednictva ČNR tak nakonec přijala celkem devět usnesení. Prvním z nich byly tzv. „základní teze“. Jednalo se o 12 doporučujících stanovisek adresovaných vládní komisi a vyjadřujících se k podobě Ústavy. Součástí byla i žádost o dodání vyhotovených výstupů, které měly být dodány do 22. července. Tyto teze se dále zabývaly konkrétními ústavními instituty. Jednalo se o pojetí soudní moci, prezidenta republiky, vlády, ale i územně-správního uspořádání země. V srpnu se tyto teze rozrostly o dalších 24 a v září došlo k připojení vyjádření k pracovnímu vládnímu návrhu. Hlavní slovo v přípravě textu Ústavy měla vládní komise, ke které se postupně připojovali i představitelé koaličních stran.

31 FILIP, Jan. *Deset let Ústavy ČR: východiska, stav, perspektivy*. In KYSELA, Jan. *Deset let Ústavy České republiky: sborník příspěvků*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003, s. 27.

32 SCHELLE, Karel a Jaromír TAUCHEN. *Vývoj konstitucionalismu v českých zemích*. Praha: Linde Praha, 2013, s. 2232.

33 SYLLOVÁ, Jindřiška. *Vládní a parlamentní priority, které formovaly tvorbu Ústavy v roce 1992*. In ŠIMÍČEK, Vojtěch, ed. *25 let Ústavy České republiky*. Praha: Leges, 2019, s. 32.

Nutno také zmínit, že mezi komisemi i mezi vládou a parlamentem existoval rozdílný pohled na mnoho problematických otázek. Jednou z nich tak byla například otázka samosprávného členění státu. Vládní kruhy prosazovaly stát unitární, zatímco v parlamentu a přímo i v komisi ČNR dominoval názor, že by Česká republika měla být decentralizována. Opozice v ČNR pak přímo požadovala členění na jednotlivé země. V této oblasti se však podařilo dojít ke kompromisnímu řešení v podobě zakotvení vyšších územních samosprávných celků v Ústavě, ovšem s tím faktem, že jejich charakter i název bude ponechán pozdější úpravě formou ústavního zákona. Ačkoli již panoval konsensus ve věci dvoukomorového parlamentu, vedly se stále spory o jeho podobě a složení. Vláda prosazovala minimalizaci pravomocí Senátu, vztahující se toliko na oblast ústavních zákonů a mezinárodních smluv. Oproti tomu komise parlamentní, vědoma si zbytečnosti takto utvořené horní komory, lobovala za silnější pozici Senátu. Dalším ze sporných bodů byla otázka ústavní většiny. Zde si zástupci vlády přáli, aby byla maximalizována efektivita celého procesu a k přijetí ústavních změn tak postačovala pouze absolutní většina obou komor. Poslanecká komise však prosazovala, aby byla garantována třípětinová většina v Poslanecké sněmovně. Největším problémem se při hledání shody ukázala otázka Listiny základních práv a svobod a jejího postavení. Tehdejší pravicová vláda považovala znění Listiny v některých jejích bodech, zejména týkajících se sociálních práv, za příliš levicové. Změna textu Listiny by však ohrozila přijetí textu Ústavy samotné. Nakonec se podařilo najít kompromis v podobě nadústavního pojetí Listiny, ačkoli si předsednictvo ČNR přálo její integraci přímo do textu Ústavy. Výsledný kompromis však zaručil rigiditu Listiny i její postavení, coby ústavního zákona. Naopak oblast, kde panovala od počátku shoda, byly pravomoci prezidenta republiky.³⁴

Společně se stanoviskem Legislativní rady k návrhu Ústavy se tak vláda ČR, na své mimořádné schůzi konané 2. listopadu 1992, zabývala i návrhem samotným. Po proběhlé rozpravě dostali místopředsedové vlády za úkol vypracovat znění preambule a konečné znění textu Ústavy, které mělo být

34 SYLLOVÁ, Jindřiška. *Vládní a parlamentní priority, které formovaly tvorbu Ústavy v roce 1992*. In ŠIMÍČEK, Vojtěch, ed. *25 let Ústavy České republiky*. Praha: Leges, 2019, s. 34-36.

vyhotoveno do 3. listopadu 1992 a měly v něm být zahrnuty i připomínky ze strany vlády. Následujícího dne byl tento vládní návrh Ústavy ČR předložen předsednictvu ČNR a předán k projednání jednotlivým výborům, vyjma výboru mandátového a imunitního. Poté byl rozeslán mezi poslance ČNR se lhůtou 30 dnů na rozhodnutí o něm. Vládní návrh ústavního zákona ČNR, Ústava ČR byl, zároveň se společnou zprávou výborů, zařazen na 10. schůzi ČNR, která se konala 16. prosince 1992.

K přijetí Ústavy ČR, jako ústavního zákona č. 1/1993 Sb., došlo 172 hlasy ze 198 přítomných poslanců a účinnosti tento ústavní zákon nabyl 1. ledna 1993. V tento den tak zároveň došlo k zániku Československa, které existovalo 75 let. Vznik české ústavy tak nedoprovázela, stejně jako tomu bylo i v případě Ústavní listiny z roku 1920, žádná rozsáhlejší diskuse. Z toho však nelze usuzovat, že by širší veřejnost nejevila o tuto problematiku zájem. Dokladem budiž skutečnost, že mimo oficiální vládní návrh existují v archívech například i návrhy soukromých osob.³⁵ Na výslednou podobu Ústavy ČR měl také nezanedbatelný vliv Václav Havel, který přestože 20. července 1992 abdikoval na úřad prezidenta a byl tedy nadále řadovým občanem, zasahoval do přípravných prací na Ústavě ČR nejrůznějšími způsoby.³⁶

2.3. Nerealizované návrhy

Přestože je tato diplomová práce, jak již vyplývá z jejího názvu, zaměřena na Ústavu České republiky vzniklé v roce 1993, považuji za vhodné pojednat v této podkapitole také o návrzích Československých ústav, které vznikly po roce 1989. Činím tak ze dvou důvodů. Tím prvním je silná provázanost ústavního vývoje samostatné České republiky s ústavním vývojem porevolučního Československa, kterou nelze ignorovat. Navíc, vzhledem k časové tísní, ve které byla Ústava České republiky přijímána, byly ústavní předlohy počítající s pokračujícím Československem vítaným zdrojem, bez kterého se v zásadě nešlo obejít a který v mnohém tuto Ústavu ovlivnil. Zmínit proto pouze návrhy Ústavy

35 SCHELLE, Karel a Jaromír TAUCHEN. *Vývoj konstitucionalismu v českých zemích*. Praha: Linde Praha, 2013, s. 2232-2233.

36 SYLLOVÁ, Jindřiška. *Vládní a parlamentní priority, které formovaly tvorbu Ústavy v roce 1992*. In ŠIMÍČEK, Vojtěch, ed. *25 let Ústavy České republiky*. Praha: Leges, 2019, s. 45-46.

České republiky by bylo poměrně nešťastným krokem, který by navíc neposkytl komplexní pohled na danou problematiku. Druhý důvod je, že veškeré zmíněné návrhy, koncipované ještě s vírou v pokračování Československa, se vztahují k území současné České republiky.

Jak již bylo zmíněno v předchozí kapitole, přišlo s návrhem znění Ústavy Občanské fórum. Tento návrh nebyl však ani zdaleka jediný. V době porevoluční euforie se objevovaly nejrůznější návrhy, stanoviska a také různé postoje, od seriózních až po ty méně seriózní. Bohužel však i v této věci narážíme na problém dosavadního neúplného zpracování fondů z archivů.³⁷ Z tohoto důvodu zde zmíním pouze několik, z mého pohledu, nejzajímavějších návrhů.

Hnutí za samosprávnou demokracii – Společností pro Moravu a Slezsko například přišlo s návrhem zemského zřízení. V § 1 tohoto návrhu se tak můžeme dočíst, že země Česká, země Moravskoslezská a hlavní město Praha jsou zemskými, státoprávními, hospodářskými i finančními samosprávnými celky České republiky. Dále se v tomto dokumentu uvádí, že otázka hlavních zemských měst a sídel jejich orgánů bude určena vždy zemským sněmem. Orgány samosprávy pak měly být zemský sněm a zemská vláda, v jejímž čele měl stát předseda. Zemský sněm měl být jediným zákonodárným orgánem země a skládat se měl ze dvou komor, a to komory poslanecké, složené z poslanců zvolených do České národní rady pro volební období 1990-1992 v jednotlivých zemích, a dále z komory delegátů obcí, jež měla být volena okresními zastupiteli v nepřímých volbách, přičemž kandidáti by byli starostové a primátoři obcí. V čele Zemského sněmu by stál jeho předseda, zastoupený místopředsedou, a scházel by se obvykle jedenkrát do roka. Nejvyšším výkonným orgánem země by byla zemská vláda, kolegiální orgán bez zemských ministerstev, tvořená předsedou, místopředsedou a 9 až 11 členy, kteří by byli odpovědní Zemskému sněmu. Zemské správní obvody by tvořila země Česká, země Moravskoslezská a hlavní město Praha. Pro

37 SCHELLE, Karel a Jaromír TAUCHEN. *Vývoj konstitucionalismu v českých zemích*. Praha: Linde Praha, 2013, s. 1694.

každou zemi by pak vznikl zemský úřad, přičemž v Praze by jeho působnost vykonával magistrát hlavního města Prahy.³⁸

Dalším ze zajímavých návrhů byl návrh Ústavy Moravskoslezské republiky z řad Moravské národní jednoty, jehož autor byl Jiří Bílý a kolektiv. Hlavními městy tohoto státu měla být města Brno a Olomouc, popřípadě jedno z nich. Hranicemi země by byla historická hranice Moravskoslezské země³⁹ a nejvyšší orgán státní moci měl představovat Moravskoslezský sněm skládající se ze 70 poslanců volených na 5 let. Sněm by se scházel dvakrát ročně, a to na jařním a podzimním zasedání, které by svolával a ukončoval prezident Moravskoslezského sněmu. Usnášení se schopný by byl v případě přítomnosti nadpoloviční většiny svých poslanců. Tato většina by postačovala i k přijetí usnesení tohoto Sněmu. Pro změnu Ústavy či ústavních zákonů by však bylo třeba souhlasu třípětinové většiny všech poslanců Moravskoslezského sněmu.⁴⁰ V čele moci výkonné by stála vláda Moravskoslezské republiky, složená z předsedy a ministrů. Návrh dále upravuje i neslučitelnost funkcí členů vlády, ale počítá i se zřízením Ústavního soudu, skládajícího se z 5 soudců s nejméně 15 lety praxe v právnické profesi. V hlavě šesté jsou pak upraveny soudy a prokuratura a v hlavě sedmé obce a okresy. Ustanovení závěrečná a přechodná jsou pak normována v poslední hlavě osmé.⁴¹

Se svým návrhem přišlo také tehdejší Sdružení pro republiku – Republikánská strana Československa. Zajímavostí tohoto návrhu Československé ústavy je fakt, že počítá i s Podkarpatskou Rusí, která tehdy již několik desetiletí nebyla součástí Československa. Československo označuje za spolkový stát, skládající se z území Čech, Moravy a Slezska a z území Slovenska a Podkarpatské Rusi. Návrh dokonce přímo upravuje podmínky případného oddělení některých částí Československa, a to tak, že projeví-li občané některé ze zemí zájem o oddělení, dojde k oddělení na základě dohody o vypořádání

38 Návrh zákona o zemské zřízení podaný Hnutím za samosprávnou demokracii – Společností pro Moravu a Slezsko. *Informačním bulletinu Hnutí za samosprávnou demokracii – Společností pro Moravu a Slezsko* č. 6, 1990. In SCHELLE, Karel a Jaromír TAUCHEN. *Vývoj konstitucionalismu v českých zemích*. Praha: Linde Praha, 2013, s. 1940-1944.

39 Návrh Moravské národní strany. Reportér č. 16, 1991. In SCHELLE, Karel a Jaromír TAUCHEN. *Vývoj konstitucionalismu v českých zemích*. Praha: Linde Praha, 2013, s. 1950.

40 Tamtéž s. 1954-1955.

41 Tamtéž s. 1957-1965.

vzájemných nároků mezi oddělovanou částí země a Československem. Zákonomátný sněm představuje Spolkový parlament čítající 320 poslanců s mandátem na 4 roky, kteří jsou voleni tajnou a přímou volbou občany Československa. Spolkový parlament měl být dvoukomorový a skládat ze Senátu a Poslanecké sněmovny, přičemž Senát by měl 120 členů a Poslanecká sněmovna pak členů 200. Ústava by byla poměrně rigidní a mohla by být měněna pouze ústavním zákonem, nicméně návrh takového zákona by musel být předložen k celostátní diskusi, jejímž výsledkem by byl Spolkový parlament následně vázán. Pasivní volební právo by v případě Senátu představoval věk 35 let a v případě Poslanecké sněmovny potom věk 21 let. V čele Spolkového parlamentu by stálo předsednictvo Spolkového parlamentu o 25 členech skládajících se z předsedy, čtyř místopředsedů a zbylých dvacet členů by tvořili zástupci předsednictva Senátu a Poslanecké sněmovny. Ústava dále stanovuje, že Spolkový parlament by zasedal každý pracovní den s výjimkou parlamentních prázdnin od 1. července do 1. srpna. Moc výkonnou představuje prezident a spolková vláda složená z předsedů, místopředsedů, kteří tvoří předsednictvo, a ministrů. Prezident Spolkové republiky je volen přímou a tajnou volbou a může jím být každý občan, jenž dosáhl věku 40 let. Oblast justice by představovalo Spolkové soudnictví, Nejvyšší spolkový státní zástupce a Spolkový ústavní soud.⁴²

Dalším poměrně zajímavým návrhem, jenž opět počítal se Spolkovým uspořádáním, byl návrh Liberálního kongresu. Od návrhu republikánů se příliš nelišil, přesto však je zde několik odlišností patrných. Na rozdíl od výše zmíněného návrhu nezahrnoval tento dokument již Podkarpatskou Rus a zároveň dělil zemi do třech celků. Jednalo se o Čechy, Moravskoslezskou zemi a Slovensko. Moc zákonodárnou představovalo Národní shromáždění, sestávající se z Poslanecké sněmovny a Senátu. V čele jednotlivých zemí by potom stály zemské sněmy, jako představitelé moci zákonodárné a správní. Při případné kolizi zákonů vydaných Národním shromážděním a zákonů zemských sněmů by rozhodoval v této věci ústavní soud. Za zmínku také stojí, že aktivní volební

42 Návrh č.j. 2807/91. Archiv Poslanecké sněmovny, fond ČNR VI, karton 85. In SCHELLE, Karel a Jaromír TAUCHEN. *Vývoj konstitucionalismu v českých zemích*. Praha: Linde Praha, 2013, s. 2003-2013.

právo do Poslanecké sněmovny, čítající 200 členů, by měli všichni občané republiky, ovšem Senát o 150 senátorech by byl složen ze zástupců jednotlivých spolkových republik, přičemž z každé země by se volilo 50 senátorů. Obě komory by byly voleny poměrným volebním systémem, kdy mandát poslance by trval 4 roky a mandát senátora 6 let.⁴³ Spolková vláda, složená z předsedy a ministrů, je jmenována prezidentem, který je volen Národním shromážděním a dosáhl věku alespoň 35 let.⁴⁴

Návrh Koruny České (monarchistické strany Čech, Moravy a Slezska) byl jediným z návrhů, který měnil přímo formu vládnutí. Namísto republiky by tak vzniklo České království. Ústava Českého království, jak se tento návrh jmenuje, je poměrně propracovaným dokumentem obsahujícím například i úpravu lidských práv a základních svobod.⁴⁵ Hlavním orgánem moci zákonodárné je Sněm, který se skládá z Dolní a Horní sněmovny. V případě konání společného zasedání obou sněmoven jim předsedá jejich nejstarší člen. Sněm je svoláván panovníkem na návrh svého předsedy, případně jej může panovník svolat i bez návrhu. V čele Sněmu stojí předsednictvo čítající 15 volených členů z předsednictev Dolní i Horní sněmovny, přičemž z Dolní sněmovny je delegováno 10 členů, z Horní sněmovny pak členů 5. Dolní sněmovna by čítala 120 poslanců se čtyřletým mandátem a jednotlivé země by v ní byly poměrně zastoupené. Horní sněmovna (Senát) o 60 členech by se z jedné poloviny skládala z členů jmenovaných panovníkem a z poloviny druhé by šlo o osobnosti, jež se zasloužily o stát. Zmíněnou druhou polovinu Horní sněmovny by určovala Sněmovna dolní. V čele Horní sněmovny by stálo dvanáctičlenné předsednictvo a mandát jejich členů by byl doživotní. Hlavou státu by v této konstituční monarchii byl zvolený panovník, přičemž jeho nástupce by byl potvrzován Sněmem. Pokud by však korunní princ nebo korunní princezna nebyli Sněmem schváleni, byla by upřednostněna vládnoucí dynastie k výběru následníka jiného, v souladu s dynastickými pravidly. Nebyla-li by průchozí ani tato varianta, byl by hledán

43 Archiv Poslanecké sněmovny, fond Federálního shromáždění VI, komise expertů pro přípravu Ústavy, zasedání 3. Července 1991. In SCHELLE, Karel a Jaromír TAUCHEN. *Vývoj konstitucionalismu v českých zemích*. Praha: Linde Praha, 2013, s. 2019-2021.

44 Tamtéž s. 2025-2026.

45 Archiv Koruny České. In SCHELLE, Karel a Jaromír TAUCHEN. *Vývoj konstitucionalismu v českých zemích*. Praha: Linde Praha, 2013, s. 2163.

jiný vhodný šlechtický rod. Ve zvoleném rodě by pak byla monarchie dědičná po meči, po přeslici pak v případě, není-li vhodný mužský nástupce. Zároveň pokud by dědičný panovník nedovršíl 18 let, vykonával by za něj dočasně funkci regent z řad členů královské rodiny. V oblasti samosprávy počítá návrh se zemskou a obecní samosprávou. Zemská samospráva by se sestávala z Království českého, Moravského markrabství a vévodství Slezského. V čele zemí by stály zemské sněmy se sídlem v Praze, Brně a Opavě. Poslanci zemských sněmů by se skládali z poslanců zvolených do Dolní sněmovny za jednotlivé země. Zároveň se počítá i se vznikem Ústavního soudu, jehož sídlem by bylo Brno, a také soustavou soudů obecných dělených na soudy okresní, krajské a Nejvyšší soud v Praze.⁴⁶

46 Archiv Koruny České. In SCHELLE, Karel a Jaromír TAUCHEN. *Vývoj konstitucionalismu v českých zemích*. Praha: Linde Praha, 2013, s. 2167-2173.

3. Proces přijetí Ústavy České republiky

3.1. Rozložení politických sil v České národní radě

Poslední československé volby proběhly 5. až 6. června 1992. Jednalo se o volby do Federálního shromáždění a obou národních rad. Jak se později ukázalo, jejich výsledek byl kruciólní pro následný osud československé federace a ovlivnil i politický vývoj v České republice až do roku 1996, i když to tehdy nikdo nepředpokládal.

S koncem federace se z ČNR stal plnohodnotný zákonodárný sněm, jenž měl za úkol i přijmout potřebnou novou Ústavu České republiky. Ačkoli to Ústava předpokládala, nedošlo po osamostatnění České republiky ke vzniku Senátu až do roku 1996. Do té doby tak ČNR tvořila, coby Poslanecká sněmovna, sama celý Parlament. Problémem však bylo, že Ústava s existencí Senátu bezpodmínečně počítala a považovala jej za integrální součást státu. Bez existujícího Senátu tak byl zvolen nejen prezident, ale i jmenování soudci Ústavního soudu.⁴⁷ Volby v roce 1992 se kvůli zkrácení volebního období Federálního shromáždění a národních rad odehrály již po dvou letech od voleb předchozích. Nejzásadnějšími rozdíly, oproti volbám v roce 1990, byly zejména odlišná atmosféra ve společnosti a takřka dvojnásobný nárůst kandidujících subjektů. Zatímco v prvních svobodných volbách ovládlo společnost obrovské nadšení ze znovunabytí demokracie, o dva roky později přišlo vystřízlivění a potřeba řešit reálné aktuální problémy. Stěžejními volebními tématy se tak stala nutnost ekonomické reformy, ale zejména naléhavost řešení státoprávního uspořádání československé federace. Volební výsledky také poukázaly na další důležitou skutečnost, a to na značně rozdílné výsledky v obou částech federace. V České republice vyhrála volby ODS, vedená Václavem Klausem, usilující o ekonomickou reformu a přípravu na její klíčovou část – tzv. velkou privatizaci. Zároveň dávala ODS značně najevo, že má v úmyslu ukončit vlekoucí se a nikam nevedoucí debatu o novém státoprávním uspořádání. Oproti tomu slovenskou

47 FILIP, Jan. *Deset let Ústavy ČR: východiska, stav, perspektivy*. In KYSELA, Jan. *Deset let Ústavy České republiky: sborník příspěvků*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003, s. 27.-28.

politickou scénu ovládla HZDS v čele s Vladimírem Mečiarom. HZDS se otevřeně vymezovala vůči Klausově připravované ekonomické reformě a sám Mečiar argumentoval značnou nevýhodností této reformy pro Slovenskou republiku. Strana dále kritizovala slovenskou vládu, v jejímž čele stál Ján Čarnogurský, za její údajné přílišné profederální postoje.⁴⁸ Výsledky voleb tak poprvé jasně nastínily směr, kterým se bude Československo ubírat. V českých zemích voliči jasně deklarovali ochotu a vůli pokračovat v ekonomické privatizaci pod taktovkou Václava Klause a na Slovensku došlo k rezignaci na osud federace a posílení snah o samostatnost.⁴⁹

V ČNR zaznamenala drtivé vítězství koalice ODS a KDS s 29,73 % hlasů, další v pořadí se umístil Levý blok se ziskem 14,05 % hlasů a dále se umístila ČSSD (6,53 %), LSU (6,52 %), KDU-ČSL (6,28 %), SPR-RSČ (5,98 %), ODA (5,93 %) a HSD-SMS (5,87 %).⁵⁰ Ostatní strany nezískaly potřebný počet hlasů pro vstup do ČNR. V České republice vznikla, záhy po volbách, došlo k ustavení vlády skládající se z ODS (8 křesel), ODA (3 křesla), KDU-ČSL (3 křesla) a KDS (2 křesla). Do čela vlády se postavil Václav Klaus, který byl poslancem Federálního shromáždění. Tímto svým krokem tak predestřel, že pokračování trvání federace nepředpokládá.⁵¹

Osud Československa tak spočinul v rukou ODS a HZDS. Ačkoli si česká strana deklarovala touhu po zachování federace, podmiňovala ji tím, že klíčové pravomoci musí zůstat v kompetenci federální vlády, což bylo v přímém rozporu se zájmy slovenských zástupců. Jak se nakonec ukázalo, Václav Klaus a jeho vláda projeví ochotu domluvit se na radikální změně v uspořádání federace, a to i s rizikem jejího rozpadu.⁵² Slovenská strana v čele s Vladimírem Mečiarom odmítala koncepci silné federace. HZDS totiž v rámci předvolební kampaně

48 BUREŠ, Jan. *Česká demokracie po roce 1989: institucionální základy českého politického systému*. Praha: Grada, 2012, s. 137.

49 BUREŠ, Jan. *Česká demokracie po roce 1989: institucionální základy českého politického systému*. Praha: Grada, 2012, s. 140.

50 *Volby do České národní rady konané ve dnech 5. - 6.6.1992: Celkové výsledky hlasování* [online]. [cit. 2021-03-22]. Dostupné z: <https://volby.cz/pls/cnr1992/u4>.

51 BUREŠ, Jan. *Česká demokracie po roce 1989: institucionální základy českého politického systému*. Praha: Grada, 2012, s. 140.

52 KOPEČEK, Lubomír. *Éra nevinnosti: česká politika 1989-1997*. Brno: Barrister & Principal, 2010, s. 147. In BUREŠ, Jan. *Česká demokracie po roce 1989: institucionální základy českého politického systému*. Praha: Grada, 2012, s. 141.

kritizovala stávající model státu a prosazovala spíše konfederaci namísto federace.⁵³

Jak již bylo zmíněno, po vzniku samostatné České republiky se z ČNR stala Poslanecká sněmovna, takže se žádné nové volby nekonaly. Taktéž vláda Václava Klause zůstala ve vedení státu i nadále. Převládal tehdy názor, že prioritní je vyřešit klíčové ekonomické otázky a vše ostatní musí jít stranou, což je ostatně i důvodem nezřízení Prozatímního Senátu, do kterého měli být převedeni čeští poslanci z Federálního shromáždění. Nutno podotknout, že to byli právě federální poslanci, kteří ke zvolení do Federálního shromáždění potřebovali 2 či 2,7krát více hlasů, než tomu bylo u poslanců volených do ČNR.⁵⁴ Je tedy otázkou, zda poslanci zvolení do Federálního shromáždění neměli k vládnutí větší legitimitu než poslanci ČNR, z kterých vznikla vláda Václava Klause, a zda se tedy nejedná o jistý demokratický deficit. Minimálně však tímto přístupem byla negativně ovlivněna naše politická kultura a také vztah občanů k Senátu. Zajímavé svědectví o tehdejší situaci podává Marek Benda, tehdejší poslanec ČNR, když ve Fragmentech z ledna 2002 uvádí: „*Nezapomínejme, že ODS zavedení Senátu do našeho ústavního systému i zřízení Prozatímního Senátu podporovala. Transformaci Federálního shromáždění do Prozatímního Senátu znemožnila ODA, protože sama ve FS neměla zastoupení, a proto si vymýšlela vznešené úvahy o jeho nepotřebě. Druhá komora nebyla při zakládání systému a fakticky regionální Poslanecká sněmovna si začala hrát na nikým neomezeného pána nad zákony. Další chybou bylo, že první liga politiků, kteří tehdy seděli ve Federálním shromáždění, byla rozehnána do zapomnění. Vedlo to k tomu, že strašně zesílila exekutiva, vláda se stala velmi silným prvkem v zemi a Sněmovna byla silná svými pravomocemi, ale už ne svým složením. Z toho vyplynula spousta problémů.*“⁵⁵

53 KOPEČEK, Lubomír. *Éra nevinosti: česká politika 1989-1997*. Brno: Barrister & Principal, 2010, s. 147. In BUREŠ, Jan. *Česká demokracie po roce 1989: institucionální základy českého politického systému*. Praha: Grada, 2012, s. 142.

54 JIČÍNSKÝ, Zdeněk. *K legitimitě parlamentu samostatné ČR*. In KYSELA, Jan. *Deset let Ústavy České republiky: sborník příspěvků*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003, s. 76.

55 Tamtéž s.77.

3.2. Přijetí ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb.

K přijetí Ústavy České republiky došlo 16. prosince 1992 a účinnosti nabyla 1. ledna 1993. Pro vítězný ústavní návrh nakonec hlasovalo 172 poslanců ze 198 přítomných. Proti návrhu bylo 16 poslanců a dalších 10 poslanců se hlasování zdrželo. Zda se podaří získat pro návrh dostatečnou podporu, nebylo zřejmé ještě den před hlasováním o návrhu.⁵⁶ Před závěrečným projednáním Ústavy ČR vystoupil se svým projevem Václav Klaus a zmínil, že v současné době nemohlo dojít k představení lepšího návrhu ústavy, avšak také dodal, že některé prvky, které ústava obsahuje, jsou podle jeho názoru na hranici únosnosti.

Během rozpravy přišli poslanci s téměř sto pozměňovacími návrhy. Například Poslanec Drápela (LSU) společně s poslancem Kavanem za HSD-SMS navrhovali změnu názvu samostatného státu na Českomoravskou republiku. Poslanec Hirš (NLK) navrhoval, aby se nový zákonodárný sněm nenazýval Parlamentem, ale Národním shromážděním, a zároveň prosazoval většinový systém pro senátní volby. Zazněl i návrh, aby byl do ústavy zakomponován tzv. zastupující prezident, který by zastupoval prezidenta v době jeho absence. Ze všech navrhovaných pozměňovacích návrhů schválili poslanci nakonec pouze šest. Z těchto šesti návrhů byl pouze jeden návrh z pera opozice. Za nejvýznačnější z návrhů lze považovat návrh poslance Hirše, který, jak již bylo výše zmíněno, navrhoval většinový systém senátních voleb.

Po proběhnutém konečném hlasování přednesl svůj projev předseda ČNR Milan Uhde, kde hovořil o velké premiéře, kterou česká politická reprezentace přijetím Ústavy podstoupila. Na závěr schůze zazněla státní hymna České republiky, kterou svým zpěvem doprovodili někteří z poslanců, ale i žurnalistů a také přítomných hostů.⁵⁷

56 PAVLÍČEK, Václav. *O české státnosti: úvahy a polemiky*. Praha: Karolinum, 2002, s. 151.

57 *Český stát má svou ústavu! Poslanci složili zkoušku dospělosti*. Český deník. 1992. In SYLLOVÁ, Jindřiška a Miroslav SYLLA. *Ústava České republiky 1992: dokumenty a ohlasy*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, s. 665.

3.3. Kritické hlasy finální podoby

Ani konečná podoba Ústavy se přirozeně nevyhnula kritice. Kritické ohlasy se ozývaly již bezprostředně po jejím schválení. I v případě Ústavy lze objektivně posoudit její kvalitu až s jistým časovým odstupem, stejně jako je tomu i u jiných předpisů. Nutno podotknout, že k naplnění všech článků Ústavy došlo až v roce 1996, kdy byl konečně ustaven Senát, resp. v roce 2000 se vznikem krajů. Do té doby český ústavní systém fungoval v podstatě provizorně.⁵⁸ Kritické hlasy se ozývaly z nejrůznějších stran politického spektra, ale i z různých částí české společnosti. Předmětem kritiky se staly mnohé z článků Ústavy, já se však pokusím pojednat o oblastech, ke kterým směřovalo kritiky snad nejvíce, a to k otázce uspořádání a kompetencí Senátu, územnímu uspořádání České republiky a také k otázce zakotvení a znění Listiny základních práv a svobod.

Například Levý blok kritizoval skutečnost, že Listina základních práv a svobod není začleněna přímo do textu Ústavy, ale jedná se o samostatný předpis. Další výhradou tohoto politického uskupení bylo, že v ní nejsou přímo zakotveny země. Dle představ Levého bloku se mělo jednat o zemi Českou a zemi Moravskoslezskou, kdy zároveň mezi obcí a zemí měl mít stát ještě mezičlánek, ideálně v podobě okresu, jenž by měl zastupitelstvo volené přímou volbou. Stejně podmínky Levý blok prosazoval i pro země, jejichž zemské sněmy měly být taktéž voleny přímou volbou⁵⁹

Předmětem kritiky se také stala samotná koncepce Ústavy, co by polylegálního dokumentu. Právě tato polylegalita je jedním z příčin obtížného vytváření naší ústavní kultury a komplikuje obecnou srozumitelnost pro běžného občana. Ústava by měla jasně deklarovat hodnoty, se kterými se občané ztotožňují a na jejichž základech stojí společnost, a tedy existuje i stát. Porušení ustanovení ústavy by mělo být chápáno jako zásah do práv jednotlivce či jako útok na podstatu státu a ideály společnosti. Tak je tomu například v USA. Občan si je vědom, že prostřednictvím ústavy se může bránit proti neoprávněnému zásahu

58 PEZL, Tomáš. *Je třeba novela Ústavy?* In VOŠTRÁ, Zuzana, ed. *Proměny ústavy a evropského práva*. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, 2018, s. 26-27.

59 *Nejsilnější postavení pro parlament*. Mladá fronta Dnes, 19. srpna 1992. In SYLLOVÁ, Jindřiška a Miroslav SYLLA. *Ústava České republiky 1992: dokumenty a ohlasy*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, s. 621-622.

státní moci a veřejná moc zde má zase garantovány své kompetence. Ústava České republiky, ale takovou funkci bezesbytku plnit nemůže právě kvůli své polylegalitě, která je na újmu jisté kompaktnosti, a je tedy nutné operovat s pojmem ústavní pořádek, který je pro laika poněkud abstraktní a nesrozumitelný. Zdá se tedy, že největším minusem Ústavy ČR je, že přímo neobsahuje úpravu základních práv a svobod, což je pro občana zásadní. Ústava ČR je tedy spíše dokumentem technického charakteru, který normuje úpravu moci ve státě, ale nikoli postavení jednotlivce ve vztahu ke státu. Proto lze konstatovat, že pro běžného občana má zásadnější význam Listina základních práv a svobod, podle které právě bude rozhodovat Ústavní soud v případě, že bude potřeba chránit občanova základní práva a svobody. Mnoho nedostatku či nejasností se projevilo až po určitém čase, což je patrné z judikatury Ústavního soudu, který svou činností některé z mezer vyplnil či interpretoval. Namátkou lze zmínit například problém praktické nemožnosti rozpuštění Poslanecké sněmovny z důvodu politického konfliktu, absence možnosti Ústavního soudu řešit spory mezi ústavními orgány v momentě, kdy se nejedná o spor ryze kompetenční, nedostačující vymezení v otázce působnosti NKÚ aj.

V důsledku některých nejednoznačných ustanovení Ústavy ČR tak došlo na cestu ústavní praxe, kdy dochází k naplnění Ústavy často v rozporu s původním úmyslem ústavodárce. Jako příklad tak lze uvést čl. 39 odst.4 a čl. 40, kde došlo k posílení Horní komory, přestože nebyla nikterak změněna Ústava. Záměrem autorů Ústavy bylo, aby Senát měl možnost ve lhůtě 30 dnů schválit či zamítnout návrh zákona nebo ústavního zákona. Nicméně sám Senát zaujal taktiku, kdy tuto lhůtu nerespektuje s odůvodněním, že z Ústavy přímo neplyne, že v případě nedodržení lhůty dochází automaticky k fikci jeho souhlasu s tímto návrhem. Nutno však zmínit, že s tímto svým výkladem nenarazil Senát na odpor u Poslanecké sněmovny. Dalším dokladem této ústavní praxe bylo, když se 30. října 2000 Senát usnesl takřka po roce na tom, že návrh ústavního zákona o referendu vrátí zpět Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy. Sněmovna tento postup opět akceptovala a 28. listopadu 2000 zamítla návrh o tom, že nedojde znovu ke hlasování o původním návrhu ústavního zákona o referendu, a poté meritorně hlasovala i o variantě tohoto předpisu doplněné o pozměňovací

návrhy Senátu. V tomto případě již Poslanecká sněmovna nemá na výběr a musí hlasovat o senátní verzi návrhu, kterou analogicky k čl. 47 odst. 2 musí schválit 3/5 většinou. Pokud by se však ve Sněmovně nenašel potřebný počet hlasů, není již možno hlasovat o původním znění návrhu. K tomu by bylo třeba např. 2/3 většiny hlasů, ale tuto možnost Ústava nepřipouští a ani ji nelze nikterak dovodit. V této věci tak pro návrh hlasovalo 97 poslanců, což nebyla potřebná 3/5 většina a návrh zákona byl zamítnut. Rozhodně nebylo záměrem ústavodárce, aby se Poslanecká sněmovna dostala do role, kdy může pouze buďto souhlasit, nebo nesouhlasit. Tím, že však na tuto roli sama Sněmovna jednou přistoupila, není již nyní cesty zpět. Naopak Senátu se podařilo posilnit své postavení a stal se aktivním budovatelem ústavních zákonů.⁶⁰

Mnoho nejasností z nejednoznačných ustanovení vzniklo v důsledku nutnosti přijetí kompromisu, jinak by reálně hrozilo, že návrh Ústavy ČR by se stal neprůchozím. Otázka vzniku Horní komory byla provázena poměrně čilou debatou. Primární problém se nacházel v rozdělení tehdejšího Československa, kdy převládl názor, že to jsou právě národní rady, kdo je legitimním pokračovatelem v oblasti moci zákonodárné. Tato argumentace se tehdy opírala o to, že zanikající Československo bylo státem federativním, a tedy se skládalo ze dvou států. Zánikem federace tedy nezankly ony členské státy, ale pouze federace jako celek. Kompetence zákonodárných sborů jednotlivých států se tak pouze rozšířily a získaly další oblasti působnosti, které dosud náležely federaci samotné. Z tohoto důvodu tedy nakonec nedošlo k situaci, kdy by Senát byl složen z poslanců zvolených původně do Federálního shromáždění.⁶¹ Další otázkou bezprostředně související s Horní komorou, která byla také výsledkem kompromisu, je otázka kompetencí Senátu. Existovala totiž skupina poslanců ČNR, která si přála zabránit přímo vzniku Horní komory. Tito poslanci nesehnali potřebný dostatek hlasů, nicméně se jim podařilo prosadit, aby Senát vznikl až následně a měl také méně pravomocí. Navzdory těmto snahám je třeba konstatovat, že Senát již několikrát prokázal důvodnost své existence a pomohl

60 FILIP, Jan. *Deset let Ústavy ČR: východiska, stav, perspektivy*. In KYSELA, Jan. *Deset let Ústavy České republiky: sborník příspěvků*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003, s. 39-42.

61 KALVODA, Jan. *K okolnostem přípravy Ústavy ČR a třem příběhům jejího života*. In KYSELA, Jan. *Deset let Ústavy České republiky: sborník příspěvků*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003, s. 56.

zachovat stabilitu našeho ústavního systému. Zejména fakt, že veškeré ústavní změny musí být schváleny oběma komorami, je velmi silným ochranným prvkem, který tak brání zásadním ústavním změnám, jež by byly poplatné aktuálním politickým cílům. Díky činnosti Senátu bylo také mnoho zákonů precizováno či vhodněji formulováno. Nicméně je otázkou, zda by nebylo vhodné posílit pravomoci Senátu, a to zejména v oblasti většího počtu iniciativních možností v zákonodárství nebo možnosti zřizování senátních vyšetřovacích komisí.⁶² Je proto velká škoda, že ačkoli se Senát nakonec podařilo do Ústavy prosadit, nedostalo se mu větších kompetencí. Jisté excesy se také objevují v postavení obou komor. Zde má Senát z nepochopitelného důvodu mnohem horší pozici. Za zmínku stojí například skutečnost, že jednací řád Senátu musí dle čl. 40 Ústavy schvalovat i Poslanecká sněmovna. Stejně tak, zatímco zákonodárnou iniciativou disponuje každý poslanec, senátor takovou možnost nemá a iniciativu tak má pouze Senát jako celek. V této věci je tedy nepoměr hned dvojnásobný. Přiznávat zákonodárnou iniciativu pouze jednotlivci, tak jako je tomu v případě poslance, je přehnané, a proto by bylo vhodné, kdyby tuto iniciativu mohla projevit například skupina poslanců s předem stanoveným minimálním počtem. Na druhou stranu je opačným extrémem omezení možnosti iniciovat přijetí zákona na celou instituci tak, jako je tomu právě v případě Senátu. I v případě Senátu by proto bylo vhodné, aby tuto možnost iniciativy mohl mít určitý počet senátorů. Fakt, že schválené zákony podepisuje prezident, předseda Poslanecké sněmovny a předseda vlády, nikoli však předseda Senátu, se může jevit jako pouze kosmetická vada, nicméně i tato věc je dokladem jistého opomíjení role Senátu v našem ústavním systému. Zejména s ohledem na skutečnost, že předseda Senátu je po prezidentu republiky druhým nejvyšším ústavním činitelem. Jisté zrovnoprávnění postavení obou komor Parlamentu by tak bylo poměrně vhodné.⁶³

Jak již bylo uvedeno výše, k vytvoření krajů a tím dovršení územního členění země, se kterým Ústava od počátku počítala, došlo až v roce 2000. Do té doby nebylo v podstatě jasné, jakou formu bude územní samospráva mít, ani jak

62 CEPL, Vojtěch. *Co je nejdůležitější*. In KYSELA, Jan. *Deset let Ústavy České republiky: sborník příspěvků*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003, s. 70-71.

63 BARÁK, Josef. *K některým otázkám novelizace Ústavy České republiky*. In KYSELA, Jan. *Deset let Ústavy České republiky: sborník příspěvků*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003, s. 144-145.

se budou dané celky jmenovat. Původní znění Ústavy tak pracovalo s pojmem kraj i země. Na proces hlasování o zřízení krajských samospráv například vzpomíná Petr Pithart takto: „*Když se hlasovalo, ráno se nevědělo, jestli krajů bude osm, devět, čtrnáct, v jedné variantě 27. Prostě se řeklo, že se bude hlasovat tak dlouho, až se dosáhne ústavní většiny 120 hlasů. To je ale iracionální. Výsledek přitom zasahuje do každodenního života občana víc než dělba moci u nejvyšších orgánů.*“⁶⁴

I v době hlasování o přijetí Ústavy zaznívala část hlasů, která lobovala za koncepci zemského uspořádání skládajícího se ze dvou zemí, coby historických celků. Tedy zemi českou a zemi moravskou, kdy se počítalo i se speciálním postavením Prahy. Tyto hlasy v době hlasování o finálním návrhu Ústavy ztělesňovala především tehdejší opozice. Naproti tomu koaliční strany se obávaly nového dualismu a v rozjitřené atmosféře zanikající federace nepovažovaly tuto variantu za přijatelnou. Místopředseda ČNR Jiří Vlach za ODS tehdy přímo proklamoval, že by preferoval rozdělení země do několika tzv. přirozených spádových oblastí. Nakonec tak zvítězil model asymetrických krajů, ačkoli se tehdy uvažovalo i o jistém kompromisním řešení, a to, že by kraje a země existovaly společně. Nejhlasitějším kritikem krajského zřízení tak tehdy bylo především moravistické HSD-SMS v čele s Janem Kyčerem, které poněkud nelogicky nejdříve akceptovalo kompromisní návrh na společnou existenci zemí a krajů v jednom státě, aby tuto koncepci o tři dny později zamítlo a prohlásilo, že jediným přijatelným řešením je pro HSD-SMS pouze země moravskoslezská, země česká a Praha jako město se zvláštním postavením.⁶⁵

Samotná krajská samospráva se po svém ustavení stala také předmětem kritiky ze strany některých občanů a hnutí, a to hned z několika důvodů. Z těch nejzásadnějších lze zmínit neefektivitu krajského zřízení, jeho přílišnou nákladnost a také nerespektování tradičních historických hranic jednotlivých

64 *Kraje jsou opevněné gubernie místních politiků, říká bývalý premiér Pithart.* CNN Prima NEWS [online]. 29. září 2020 [cit. 2021-03-26]. Dostupné z: <https://cnn.iprima.cz/kraje-jsou-politicke-pevnosti-kolem-prazskeho-centra-rika-byvaly-premier-pithart-10260>.

65 LESCHTINA, Jiří a Petr NOVÁČEK. *Narodí se český stát s konstitučním srdcem? Poslední kolo ústavodárné bitvy v ČNR za dveřmi.* Mladá fronta Dnes, 23. října 1992. In SYLLOVÁ, Jindřiška a Miroslav SYLLA. *Ústava České republiky 1992: dokumenty a ohlasy.* Praha: Wolters Kluwer, 2018, s. 632-633.

zemí. Dle údajů Českého statistického úřadu bylo při volbách do krajských zastupitelstev zvoleno 675 zastupitelů.⁶⁶ Stejný počet zastupitelů byl zvolen i v posledních krajských volbách v roce 2020.⁶⁷ Je tedy otázkou, zda s ohledem na velikost České republiky není toto číslo poněkud enormní. Pro srovnání lze uvést, že u rozlohou obdobně velkého Rakouska, které má necelých 9 milionů obyvatel a je federací, činí součet všech zastupitelů číslo 440. Také se, oproti České republice členěné na 14 krajů, skládá Rakousko z 9 zemí.⁶⁸ Přílišnou rozdrobenost současné územní samosprávy tak připouští i někteří politici, např. Petr Nečas či Karel Schwarzenbeg se nechali slyšet, že by souhlasili s racionalizací státní správy a zeštíhlením počtu krajů. Provozní náklady krajů tak například za rok 2015 činily dle údajů ministerstva financí 9 miliard korun, přičemž jen 3,5 miliardy šlo na platy pracovníků.⁶⁹

Sporným bodem již v době přijetí Ústavy, ale i v současnosti, se tak stalo znění Listiny základních práv a svobod, ale i její postavení v rámci ústavního systému České republiky. Kritice Listinu podrobila už v době její přípravy tehdejší koalice. Ta si nepřála, aby Listina obsahovala ustanovení vztahující se k hospodářským, sociálním a kulturním právům, která nalezneme v hlavě IV. Naopak opozice si dokázala představit, že by tato práva mohla být ještě rozšířena. Největším sporným bodem bylo však umístění Listiny základních práv a svobod. V podstatě se volilo ze dvou variant, kdy první varianta počítala s inkorporací Listiny přímo do textu Ústavy a varianta druhá spočívala v jejím postavení mimo samotnou Ústavu.⁷⁰ Nakonec zvítězila druhá možnost, a to zejména z toho důvodu, že pokud by se Listina stala součástí přímo Ústavy, panovala obava, že

66 *Do vedení krajů bylo zvoleno 675 zastupitelů* [online]. 8. října 2016 [cit. 2021-03-25]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/do-vedeni-kraju-bylo-zvoleno-675-zastupitelu>.

67 *Volby do zastupitelstev krajů konané dne 2.10. – 3.10.2020* [online]. 2020 [cit. 2021-03-25]. Dostupné z: <https://volby.cz/pls/kz2020/kz63?xjazyk=CZ>.

68 *Die Landtage: Eine Kompetenzverwirrung* [online]. 24. října 2018 [cit. 2021-03-25]. Dostupné z: <https://www.addendum.org/politometer/landtage/>.

69 *Zrušme kraje. Jsou drahé a kromě politiků a žadatelů o dotace je nikdo nepotřebuje*. Ekonom [online]. 5. října 2016 [cit. 2021-03-26]. Dostupné z: <https://ekonom.cz/c1-65465280-zrusme-kraje-jde-o-drahy-byrokraticky-moloch-ktery-krome-politiku-a-zadatele-o-dotace-nikdo-nepotrebuje>.

70 BROŽ, Jan a Jan CHMEL. *Pohled za oponu: studie o vzniku Ústavy České republiky a o kontextu její interpretace*. Praha: Leges, 2016, s. 43.

by se Ústavu nepodařilo schválit.⁷¹ Dalším argumentem pro separátní postavení Listiny tak byla i odlišná povaha tohoto dokumentu oproti Ústavě. Zatímco Ústava obsahuje převážně normy technického charakteru upravující především vztah mezi jednotlivými složkami státní moci, Listina a její ustanovení se promítají do všech částí právního řádu.⁷² Oficiálně tak byla Listina základních práv a svobod vyhlášena bez uvozovacího ústavního zákona. Stalo se tak usnesením předsednictva ČNR ze dne 16. prosince 1992, a to pod č. 2/1993 Sb. Takto se tedy stala součástí ústavního pořádku České republiky.⁷³ Jedna z posledních iniciativ na změnu textu Listiny vzešla ze Senátu, který navrhoval zakotvit v Listině právo na obranu se zbraní. Iniciátorem této změny se stal bývalý policejní prezident Martin Červíček. Je otázkou, zda rozšíření znění Listiny o toto právo je opravdu nezbytné. Kritici podotýkají, že tato možnost již existuje v trestním právu, a to v institutech krajní nouze či nutné obrany. Příznivci změny Listiny však tvrdí, že je potřeba toto právo ošetřit ústavně, aby nemohlo být změněno.⁷⁴ Vypuštění institutu krajní nouze či nutné obrany z českého právního řádu se však jeví jako krajně nepravděpodobné. Praktický přínos této novely by tak byl pouze v možnosti dovolávat se tohoto práva v rámci ústavní stížnosti u Ústavního soudu.

71 SYLLOVÁ, J. op. cit. rozhovor. In n BROŽ, Jan a Jan CHMEL. *Pohled za oponu: studie o vzniku Ústavy České republiky a o kontextu její interpretace*. Praha: Leges, 2016, s. 44.

72 Tamtéž.

73 SCHELLE, Karel a Jaromír TAUCHEN. *Vývoj konstitucionalismu v českých zemích*. Praha: Linde Praha, 2013, s. 1673.

74 *Nesmyslné, nebezpečné, hrozí excesy, varuje ústavní expert Wintr před právem na obranu v listině svobod*. IROZHLAS [online]. 15. července 2020 [cit. 2021-03-26]. Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/pravo-obrana-zbran-novela-zmena-ustava-expert-pravnik_2007151106_tzr .

4. Charakteristika Ústavy České republiky

4.1. Preambule

Ačkoli by preambule mohla být chápána jako prázdné prohlášení bez hlubšího významu, mající úlohu maximálně tak okrasnou, není to pravda. Preambule je zejména interpretační pomůckou.⁷⁵ Shrnuje především hodnoty, ke kterým se společnost hlásí a na kterých stát stojí. Odvolává se na tradice, hlásí se k určitému kulturně-historickému proudu, ale poukazuje i na tradiční územní členění. Cílem ústavodárce je tedy vyjádřit v preambuli ideová východiska, smysl a cíl předmětné právní úpravy a vyzdvihnout rozhodující historické události. Jak již bylo řečeno, primární smysl preambule je tedy interpretační, popř. může fungovat i jako pokyn aplikační, mající za cíl přiblížit výklad připojeného právního předpisu.

Zásadní význam pro obsah textu preambule měl v případě Ústavy ČR její první prezident, Václav Havel. Na základě jeho připomínek bylo znění preambule vládního návrhu Ústavy zásadně přepracováno. Konečnou jazykovou úpravu však provedl tehdejší předseda ČNR Milan Uhde. Preambule prohlašuje obnovu samostatného českého státu, a to v duchu dobrých tradic dávné státnosti zemí Koruny české – Království českého, Markrabství moravského a vévodství slezského. Není zapomenuto ani na státnost československou. Zároveň je zde vyjádřena i forma státu, tedy republika. V preambuli se píše o lidských právech a svobodách, ale také o povinnosti vůči druhým i zodpovědnosti vůči celku, i když úpravu práv a svobod, jakož i povinností občana, v samotném textu Ústavy nenalezneme. Zároveň klade preambule důraz na hodnoty humanismu a principy občanské společnosti. Na občanskou společnost pak navazuje zejména Listina základních práv a svobod a taktéž zákony věnující se právům politickým a občanským, které utvářejí potřebné podmínky pro realizaci ideálu občanské společnosti dle textu preambule. V preambuli je také kladen silný akcent na pospolitost českého státu s ostatními evropskými i světovými demokraciemi, což

⁷⁵ PEŠ, Václav. *Význam tradic české státnosti a ústavních obyčejů při výkladu norem ústavního pořádku*. In VOSTRÁ, Zuzana, ed. *Proměny ústavy a evropského práva*. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, 2018, s. 84.

bylo v praxi vyjádřeno i vstupem České republiky do Evropské unie i struktur NATO. Preambule také deklaruje odhodlání chránit a rozvíjet národní dědictví v podobě přírodního, kulturního, ale i hmotného a duchovního bohatství. Zároveň preambule zdůrazňuje pojem právního státu, jež je přímo vyjádřen i v čl. 1 Ústavy.⁷⁶

4.2. Základní ustanovení

Základní ustanovení nalezneme v člancích 1-14. Česká republika je charakterizována jako svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát, jenž je založen na úctě k právům a svobodám člověka a občana.⁷⁷ Základní ustanovení dále upravují politický systém, složení a dělbu moci, garanci samosprávy a taktéž je kladen důraz na ochranu přírodního bohatství a šetrné využívání přírodních zdrojů. Je zde také obsažen zákaz změny podstatných náležitostí demokratického právního státu a taktéž zákaz nedobrovolného zbavení občanství.⁷⁸ Článek 11 taktéž stanovuje, že území České republiky je nedílným celkem a jeho hranice mohou být měněny pouze ústavním zákonem.⁷⁹ Základní ustanovení Ústavy České republiky rovněž ve svém závěru obsahují i výčet státních symbolů. Konkrétně se jedná o velký a malý státní znak, státní barvy, státní vlajku, vlajku prezidenta republiky, státní pečeť a státní hymnu.

Významnou změnu prodělal čl. 10 Ústavy, který ve svém původním znění ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách, které Českou republiku zavazují, považoval za bezprostředně závazní s předností před zákonem. Jiné než výše uvedené mezinárodní smlouvy bylo však nutné přenést do českého právního řádu pomocí pramene českého práva. Tuto problematiku však modifikovala tzv. euronovela Ústavy (ústavní zákon č. 395/2001 Sb.), která nutnost transformace těchto mezinárodních smluv

76 RYCHETSKÝ, P.; LANGÁŠEK, T.; HERC, T.; MLSNA, P. a kol. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015. s. 2-4.

77 Čl. 1 Ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů.

78 SCHELLE, Karel a Jaromír TAUCHEN. *Vývoj konstitucionalismu v českých zemích*. Praha: Linde Praha, 2013, s. 2234.

79 Čl. 11 Ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů.

prostřednictvím pramenů českého právního řádu odstranila. Tento krok tak nadále nebyl nutný, aby povinnosti a oprávnění vyplývající z těchto mezinárodních smluv byly bezprostředně závazné ve vnitrostátních vztazích.⁸⁰ Rok 2001 je tedy rokem, kdy se právní řád České republiky začal zakládat na tzv. monistickém pojetí, které představuje jednotu právního řádu ve věci práva mezinárodního a práva národního. Smlouvy mezinárodní tak mají aplikační přednost před vnitrostátní legislativou. Pokud tedy mezinárodní smlouva stanoví něco jiného než zákon, použije se ustanovení mezinárodní smlouvy. To platí i u čl. 95 Ústavy, kdy je soudce při své činnosti vázán zákonem i mezinárodní smlouvou, jenž je součástí českého právního řádu a má dokonce zmocnění k posouzení souladu předpisu národního s touto mezinárodní smlouvou. Výše zmíněnou euronovelou tak došlo k vtělení čl. 10a a čl. 10b do textu Ústavy. Dle těchto článků mohou být některé z pravomocí orgánu České republiky přeneseny na mezinárodní organizaci či instituci, a to na základě mezinárodní smlouvy. Pro schválení této smlouvy je však potřeba souhlasného stanoviska Parlamentu, pokud není ústavním zákonem stanoveno, že k přijetí takové smlouvy je potřeba souhlasu v referendu. Vznikla však také tzv. předběžná kontrola ústavnosti, kterou vykonává Ústavní soud. Ten v rámci této kontroly může dojít k závěru, že mezinárodní smlouva není v souladu s českým ústavním pořádkem, a to ještě před jejím schválením. V případě, že některý z obecných soudů zjistí, že některý z vnitrostátních předpisů není v souladu s mezinárodní smlouvou, upřednostní aplikaci ustanovení mezinárodní smlouvy. Národní předpis tak není zrušen, ale stává se neaplikovatelným.⁸¹

4.3. Moc zákonodárná

Moc zákonodárná je v Ústavě upravena v její druhé hlavě, a to v rozpětí článků 15-53. Hned článek 15 uvádí, že zákonodárná moc náleží Parlamentu, složenému ze dvou komor, a to Poslanecké sněmovny a Senátu.⁸² Ačkoli

80 KLÍMA, K. a kol. Komentář k ústavě a Listině. Plzeň, 2005, s. 99. In SCHELLE, Karel a Jaromír TAUCHEN. *Vývoj konstitucionalismu v českých zemích*. Praha: Linde Praha, 2013, s. 2235.

81 SCHELLE, Karel a Jaromír TAUCHEN. *Vývoj konstitucionalismu v českých zemích*. Praha: Linde Praha, 2013, s. 2235.

82 Čl. 15 Ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů.

postavení Parlamentu upravuje hlava druhá, nalezneme ustanovení související se zákonodárnou mocí i v jiných částech Ústavy.

Poslanecká sněmovna je složena z 200 poslanců, volených na 4 roky, a Senát se skládá z 81 senátorů, volených na 6 let a každé 2 roky se volí třetina senátorů.⁸³ Tento mechanismus tak garantuje nerozpustitelnost Senátu a zároveň postupnou obměnu senátorů, což je zárukou stability celého ústavního systému. Silnější postavení z obou komor má Poslanecká sněmovna. Rozdílnost komor spočívá v několika faktorech, a to v délce volebního období, kdy Senát funguje jako určitá brzda proti Poslanecké sněmovně, obměňující se po 4 letech. Zároveň jsou oba sbory voleny na základě rozdílných volebních systémů. Poslanecká sněmovna je volena podle poměrného zastoupení, kdežto Senát je volen na základě většinového volebního systému. Obě komory mají také odlišné kompetence a pravomoci, přičemž nejdůležitějších z nich, společná pro obě komory, je tvorba zákonů. Senát je také, na rozdíl od Poslanecké sněmovny, nerozpustitelný.⁸⁴ Do ustavení Senátu v roce 1996 vykonávala jeho úlohu Poslanecká sněmovna, která vznikla transformací z České národní rady. Volby do obou parlamentních komor se konají dle tajného hlasování založeného na všeobecném, rovném a přímém volebním právu. Aktivní volební právo do obou komor je 18 let a právo volit má každý občan České republiky, který tohoto věku dosáhl. Pasivní volební právo je však rozdílné. Zatímco do Poslanecké sněmovny může být zvolen každý občan, který má volební právo a dosáhl 21 let věku, tak v případě Senátu platí odlišná věková hranice a občan musí být starší 40 let. Volby do Parlamentu České republiky vyhláší prezident republiky, a to nejpozději ve lhůtě 90 dnů před jejich samotným konáním. Rozhodnutí o vyhlášení voleb je také vždy uveřejněno ve Sbírce zákonů. Ústava taktéž zakazuje, aby byl někdo členem obou komor zároveň. Taktéž je neslučitelné, aby poslanec či senátor vykonával úřad prezidenta republiky, byl soudcem či zastával jiné funkce, jež stanoví zákon. Zástupci obou komor nesmí být vázáni žádnými příkazy a musí svůj mandát vykonávat osobně podle svého slibu. Slib se skládá na

83 Čl. 16 Ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů.

84 ZELENKA, P. Vybrané kapitoly z ústavního práva. Praha, 2008., s. 39. In SCHELLE, Karel a Jaromír TAUCHEN. *Vývoj konstitucionalismu v českých zemích*. Praha: Linde Praha, 2013, s. 2237.

první schůzi komory, které se poslanec či senátor zúčastní. Vzdání se mandátu poslance nebo senátora je možné na základě prohlášení učiněného osobně na schůzi komory, které je daná osoba členem. Platí taktéž nemožnost postihnouti senátora či poslance za jeho hlasování v Poslanecké sněmovně či Senátu či v jejich orgánech. Taktéž není možné trestní stíhání poslance nebo senátora za jeho projevy učiněné při jednání komory, podléhají však disciplinární pravomoci komory, které jsou členy. Zároveň také nelze poslance či senátora zadržet. Všichni poslanci pak mají právo interpelovat vládu či členy vlády, přitom ti mají povinnost na takovou interpelaci podat odpověď do 30 dnů od jejího podání. Obě komory mají také v kompetenci volbu a odvolání svých předsedů a místopředsedů. Stane-li se poslanec či senátor členem vlády, vylučuje se toto členství s funkcí předsedy či místopředsedy obou z komor, ovšem i s funkcí člena parlamentního výboru, vyšetřovací komise nebo komisí. Poslanecké sněmovně také náleží právo zřídit vyšetřovací komisi, ovšem za předpokladu, že takový návrh podá minimálně pětina poslanců. Obě komory také zřizují své orgány, výbory a komise. Zároveň je garantována veřejnost schůzí obou komor, ale ze zákonných důvodů může být veřejnost vyloučena.⁸⁵

Působnost Parlamentu lze rozčlenit do několika kategorií, a to na ústavodárnou působnost, zákonodárnou působnost, kreační a organizační působnost, ale také působnost kontrolní a autonomní i působnost ve věcech zahraniční politiky.⁸⁶ Parlament má také kompetenci rozhodnout o válečném stavu, pokud je Česká republika napadena anebo pokud je třeba dostát závazkům plynoucím z mezinárodních smluv o společné obraně proti napadení. V oblasti bezpečnosti státu rozhoduje Parlament také o účasti České republiky v obranných systémech mezinárodní organizace, jichž je Česká republika členem. Parlament rovněž schvaluje vyslání ozbrojených sil České republiky mimo její území a taktéž dává souhlas k pobytu ozbrojených sil cizích států v České republice. Podávat návrhy zákonů přísluší poslanci, skupině poslanců, Senátu, vládě nebo zastupitelstvu vyššího územního samosprávného celku. Podané návrhy projedná

85 SCHELLE, Karel a Jaromír TAUCHEN. *Vývoj konstitucionalismu v českých zemích*. Praha: Linde Praha, 2013, s. 2238.

86 FILIP, J. *Ústavní právo*. Brno, 2008, s. 81-82. In SCHELLE, Karel a Jaromír TAUCHEN. *Vývoj konstitucionalismu v českých zemích*. Praha: Linde Praha, 2013, s. 2239.

Sněmovna na veřejné schůzi. K přijetí ústavního zákona či k ratifikaci mezinárodní smlouvy podle článku 10a odst. 1 je nutné, aby souhlas vyslovila třípětinová většina všech poslanců a třípětinová většina všech přítomných senátorů. Pokud Poslanecká sněmovna schválí návrh zákona, podstoupí jej Senátu bez zbytečného odkladu a ten návrh zákona projedná a do 30 dnů od jeho postoupení Poslaneckou sněmovnou se o něm usnese. Svým usnesením Senát návrh zákona buďto schválí, zamítne, nebo jej vrátí zpět Sněmovně s pozměňovacími návrhy, či vyjádří vůli se daným návrhem nezabývat, v takovém případě je návrh zákona přijat. V případě, že Senát návrh zákona vrátí zpět Sněmovně, hlasuje o něm Sněmovna znovu a k přijetí tohoto návrhu dojde, je-li zákon schválen nadpoloviční většinou všech poslanců. Pokud však Senát vrátí Sněmovně návrh zákona s pozměňovacími návrhy, musí o něm Sněmovna hlasovat ve znění schváleném Senátem, ovšem pokud jej v tomto znění neschválí, hlasuje Sněmovna o návrhu zákona v jeho původním znění. I v tomto případě platí, že je návrh schválen, pokud s ním souhlas vysloví nadpoloviční většina všech poslanců. Jestliže Senát návrh zákona Sněmovně vrátí, hlasuje o něm Sněmovna znovu, ale pozměňovací návrhy nejsou možné. Pokud se pro podporu vráceného návrhu zákona najde nadpoloviční většina všech poslanců, je návrh zákona přijat. V opačném případě platí, že k přijetí zákona nedošlo. Přijatý zákon poté podepíše předseda Poslanecké sněmovny, prezident republiky a také předseda vlády. K tomu, aby se stal zákon platný, je potřeba jeho vyhlášení. Souhlas obou komor Parlamentu je také nezbytný při ratifikaci mezinárodních smluv následujících kategorií:

- a) upravujících práva a povinnosti osob,
- b) mezinárodních smluv spojeneckých, mírových a jiných politických,
- c) takových mezinárodních smluv, z nichž vzniká České republice členství v mezinárodní organizaci,
- d) mezinárodních hospodářských, jež jsou všeobecné povahy,
- e) o dalších věcech, jejichž úprava je vyhrazena zákonu.

4.4. Moc výkonná

Úpravu moci výkonné nalezneme v hlavě třetí, a to od článku 54, který pojednává o prezidentu republiky⁸⁷, až po článek 80 upravující státní zastupitelství.⁸⁸ Ústava zahrnuje pod moc výkonnou prezidenta republiky, vládu a státní zastupitelství. V druhé polovině hlavy třetí se pak nachází úprava postavení ministerstev, jiných správních úřadů, ale i orgánů územní samosprávy s oprávněním k vydávání právních předpisů v mezích zákona, pokud k tomu mají zákonné zmocnění.

Prezident republiky je hlavou státu, který zastupuje navenek. Má především reprezentativní roli, k níž patří mnoho ceremoniálních a protokolárních zvyklostí. Svou povahou je prezident monokratickým orgánem, který je neodpovědný z výkonu své funkce a je nezávislý, přičemž během výkonu svého mandátu se na něj vztahuje absolutní imunita. Stíhán však může být před Ústavním soudem pro velezradu nebo pro hrubé porušení Ústavy či jiné součásti ústavního pořádku, a to na podkladě žaloby Senátu. Trestem je v takovém případě ztráta prezidentského úřadu a způsobilosti jeho znovunabytí. Velezrady se prezident podle Ústavy dopustí, jestliže jedná proti svrchovanosti republiky a její celistvosti nebo proti jejímu demokratickému právnímu řádu. Prezident republiky nemůže být zadržen ani trestně stíhán a ani stíhán pro spáchání přestupku či jiného správního deliktu. Trestně stíhat prezidenta republiky je navždy vyloučeno po celou dobu výkonu jeho mandátu.⁸⁹

Článek 62 pak dále uvádí, že prezident republiky:

- a) jmenuje a odvolává předsedu a další členy vlády a přijímá jejich demisi, odvolává vládu a přijímá její demisi,
- b) svolává zasedání Poslanecké sněmovny,
- c) rozpouští Poslaneckou sněmovnu,

87 Čl. 54 Ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů.

88 Čl. 80 Ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů.

89 SCHELLE, Karel a Jaromír TAUCHEN. *Vývoj konstitucionalismu v českých zemích*. Praha: Linde Praha, 2013, s. 2239-2240.

- d) pověřuje vládu, jejíž demisi přijal nebo kterou odvolal, vykonáváním jejích funkcí prozatímně až do jmenování nové vlády,
- e) jmenuje soudce Ústavního soudu, jeho předsedu a místopředsedy,
- f) jmenuje ze soudců předsedu a místopředsedy Nejvyššího soudu,
- g) odpouští a zmírňuje tresty uložené soudem a zahlazuje odsouzení,
- h) má právo vrátit Parlamentu přijatý zákon s výjimkou zákona ústavního,
- i) podepisuje zákony,
- j) jmenuje prezidenta a viceprezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu,
- k) jmenuje členy Bankovní rady České národní banky.⁹⁰

Další úpravu postavení prezidenta republiky nalezneme v článku 63, který uvádí, že prezident republiky:

- a) zastupuje stát navenek
- b) sjednává a ratifikuje mezinárodní smlouvy; sjednávání mezinárodních smluv může přenést na vládu nebo s jejím souhlasem na její jednotlivé členy,
- c) je vrchním velitelem ozbrojených sil,
- d) přijímá vedoucí zastupitelských misí,
- e) pověřuje a odvolává vedoucí zastupitelských misí,
- f) vyhlašuje volby do Poslanecké sněmovny a do Senátu,
- g) jmenuje a povyšuje generály,
- h) propůjčuje a uděluje státní vyznamenání, nezmocní-li k tomu jiný orgán,
- i) jmenuje soudce,

⁹⁰ Čl. 62 Ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů.

- j) nařizuje, aby se trestní řízení nezahajovalo, a bylo-li zahájeno, aby se v něm nepokračovalo,
- k) má právo udělovat amnestii.⁹¹

Pasivní volební právo pro úřad prezidenta republiky je shodné s podmínkami volitelnosti, které musí splnit kandidát do Senátu.⁹² Úřadu se prezident republiky ujímá složením slibu, kterým počíná jeho pětileté volební období.⁹³ Zároveň stanovuje, že prezident nesmí být zvolen více než dvakrát po sobě,⁹⁴ přičemž volba proběhne v posledních 60 dnech mandátu úřadujícího prezidenta republiky, nejpozději však 30 dnů před uplynutím volebního období prezidenta stávajícího.⁹⁵ Původní koncepce volby prezidenta republiky spočívala ve volbě Parlamentem, na společné schůzi obou komor. V závěru roku 2010 se však již začala připravovat změna Ústavy, spočívající v přímé volbě prezidenta republiky. Tento návrh byl úspěšně schválen a v účinnost vstoupil 1. října 2012.

Navrhnout kandidáta na prezidenta republiky má právo každý občan České republiky, který je starší 18 let, a to za podmínky, že získá pro svůj návrh petice podpisy minimálně 50 tisíc občanů České republiky. Dále je prezidenta republiky oprávněno navrhnout nejméně 20 poslanců či nejméně 10 senátorů. Aktivní volební právo náleží každému občanovi, jenž dosáhl 18 let věku. Prezidentem republiky se stane kandidát, který obdržel nadpoloviční většinu všech platných odevzdaných hlasů. Není-li prezident zvolen v prvním kole, koná se do 14 dnů kolo druhé, v kterém se společně utkají dva nejúspěšnější kandidáti kola prvního. Pokud by teoreticky došlo v prvním kole k rovnosti nejvyššího počtu hlasů, postoupili by do druhého kola pouze všichni kandidáti se stejným nejvyšším počtem. Pokud by ale k takové rovnosti došlo u kandidátů s druhým nejvyšším počtem hlasů, postoupil by kandidát s nejvyšším počtem i všichni kandidáti s druhým nejvyšším počtem hlasů. Prezidentem republiky je pak zvolen ten

91 Čl. 63 Ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů.

92 Tamtéž čl. 57 odst. 1.

93 Tamtéž čl. 55.

94 Tamtéž čl. 57 odst. 2.

95 Tamtéž čl. 56 odst. 7.

z kandidátů, který získá v druhém kole většinu hlasů. V případě, že by opět nastala rovnost hlasů, dochází ke zrušení volby a do deseti dnů k vyhlášení volby nové.

Jak plyne ze znění čl. 67 Ústavy je vláda vrcholným orgánem moci výkonné, který je odpovědný Poslanecké sněmovně, a stojí tedy na vrcholu hierarchie nad ministerstvy a jinými správními úřady.⁹⁶ Ústava neupravuje věcnou působnost vlády, která je univerzální a umožňuje tak vládě rozhodovat pomocí aktu aplikace práva ve všech otázkách, za předpokladu, že tyto nenáleží jiným státním orgánům.⁹⁷ Vláda také disponuje speciálním druhem normotvorné pravomoci, která spočívá v oprávnění vydávat nařízení k provedení zákona v jeho mezích, jenž je podepisováno předsedou vlády a příslušným členem vlády. Vláda jako taková je kolegiální orgán rozhodující ve sboru. V jejím čele stojí předseda vlády, jmenovaný prezidentem republiky, který jmenuje i další členy vlády. K přijetí usnesení vlády je vyžadováno, aby s ním vyslovila souhlas nadpoloviční většina všech členů vlády. Úlohou předsedy vlády je organizovat její činnost, řídit její schůze, vystupuje jejím jménem a také vykonává další činnosti svěřené mu Ústavou nebo jinými zákony. V době nepřítomnosti předsedy vlády jej zastupuje místopředseda vlády nebo jiný pověřený člen vlády. Členy vlády jsou taktéž zakázány činnosti, jejichž povaha odporuje výkonu jeho funkce. Poslanecká sněmovna má možnost vyslovit vládě nedůvěru, a to na základě návrhu nejméně 50 poslanců. K samotnému vyslovení nedůvěry je pak potřeba souhlasu nadpoloviční většiny všech poslanců. Žádost o vyslovení důvěry může naopak Sněmovně předložit vláda samotná.⁹⁸ Nedojde-li k vyslovení důvěry, či je-li vládě vyslovena nedůvěra, podá předseda vlády demisi do rukou prezidenta republiky. Stejně tak učiní i jednotliví členové vlády, a to prostřednictvím jejího předsedy. Vláda podá demisi vždy po ustavující schůzi nově zvolené Poslanecké

96 SCHELLE, Karel a Jaromír TAUCHEN. *Vývoj konstitucionalismu v českých zemích*. Praha: Linde Praha, 2013, s. 2241-2243.

97 KLÍMA, K. a kol. *Komentář k ústavě a Listině*. Plzeň, 2005, s. 337. In SCHELLE, Karel a Jaromír TAUCHEN. *Vývoj konstitucionalismu v českých zemích*. Praha: Linde Praha, 2013, s. 2243.

98 SCHELLE, Karel a Jaromír TAUCHEN. *Vývoj konstitucionalismu v českých zemích*. Praha: Linde Praha, 2013, s. 2243.

sněmovny.⁹⁹ Pokud by vláda nepodala demisi, ačkoli tak měla učinit, odvolá ji prezident republiky.¹⁰⁰

Kromě vlády, jako vrcholného orgánu exekutivy, a prezidenta, co by hlavy státu, vykonávají moc výkonnou také jiné správní úřady, z nichž ty klíčové jsou ministerstva. V čele ministerstva stojí člen vlády.¹⁰¹ Zřízení ministerstev a jejich působnost, stejně jako jiných správních úřadů, upravuje zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev, známý jako kompetenční zákon. Nutno ještě zmínit, že počet ministerstev je proměnlivý a mění se v závislosti na aktuálních potřebách vlády. Vedle ministerstev existují také nižší orgány státní správy, které se od ministerstev odlišují tím, že v čele nemají člena vlády. Nicméně dle čl. 79 odst. 3 Ústavy mohou i tyto úřady, stejně jako ministerstva, vydávat právní předpisy, pokud k tomu mají zákonné zmocnění.¹⁰² Poslední z článků hlavy třetí, článek 80, stručně upravuje státní zastupitelství. Úlohou státního zastupitelství je zastupovat veřejnou žalobu v trestním řízení. Státní zastupitelství vykonává také jiné úkoly, pokud tak stanoví zákon, který upraví i jeho působnost a postavení.¹⁰³ Tímto zákonem je zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství. Mimo působnost této instituce upravuje tato norma například i postavení státních zástupců, jejich právní odpovědnost, soustavu státního zastupitelství apod.¹⁰⁴

4.5. Moc soudní

Úpravu moci soudní naleznete v hlavě čtvrté Ústavy, a to počínaje článkem 81 a konče článkem 96. Soudní moc je vykonávána nezávislými soudy, a to jménem republiky. Postavení soudní moci, stejně tak jako její pravomoci, jsou odvozeny od lidu, který je zdrojem veškeré moci. Nezávislost justice je garantována přímo Ústavou a je základním pilířem, na kterém stát stojí. Soudci

99 Čl. 73 Ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů.

100 Tamtéž čl. 75.

101 FILIP, J. *Ústavní právo*. Brno, 2008, s. 91. In SCHELLE, Karel a Jaromír TAUCHEN. *Vývoj konstitucionalismu v českých zemích*. Praha: Linde Praha, 2013, s. 2243.

102 SCHELLE, Karel a Jaromír TAUCHEN. *Vývoj konstitucionalismu v českých zemích*. Praha: Linde Praha, 2013, s. 2244-2245.

103 Čl. 80 Ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů.

104 Zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů.

jsou při výkonu své funkce nezávislí a tuto nezávislost nesmí nikdo ohrozit. Taktéž je vyloučeno odvolat soudce proti jeho vůli, nebo jej přeložit k jinému soudu. Výjimky, které vyplývají především z kárné odpovědnosti soudců, stanoví zákon. Ústava zároveň upravuje neslučitelnost funkce soudce, když stanoví, že funkce soudce je neslučitelná s funkcí prezidenta republiky, člena Parlamentu, a i s jakoukoli jinou funkcí ve veřejné správě. Další činnosti neslučitelné s funkcí soudce přenechává Ústava zákonné úpravě. Prezident republiky jmenuje soudce do funkce, a to bez časového omezení. Funkce se soudce ujímá složením slibu. Jednání před soudem je ústní a veřejné, ovšem i zde platí, že mohou být stanoveny zákonem výjimky. Ústava také stanovuje podmínku veřejného vyhlášení rozsudku a taktéž veřejného a ústního řízení před soudem.¹⁰⁵ V čl. 91 je dále popsána soustava obecných soudů, které jsou tvořeny Nejvyšším soudem, Nejvyšším správním soudem, vrchními, krajskými a okresními soudy.¹⁰⁶ Soudní soustava je tedy čtyřstupňová, založená na dvou vrcholech, a to Nejvyšším soudem a Nejvyšším správním soudem. Zajímavá však je i skutečnost, že ačkoli se oba soudy označují za nejvyšší, je toto označení poněkud diskutabilní, jelikož proti jejich rozhodnutí lze podat ústavní stížnost. Pokud bychom toto ustanovení zkoumali optikou doslovného výkladu, lze konstatovat, že Ústava předepisuje závazné pojmenování toliko pro výše zmíněné Nejvyšší soudy. Změna názvu soudů nižších instancí se tak může realizovat na základě zákona, a to zejména s přihlédnutím k historickým, tradičním nebo místním zvyklostem. Příkladem budiž pojmenování obvodní soud pro okresní soudy v jednotlivých obvodech Prahy, nebo třeba název městský soud pro okresní soud v Brně.¹⁰⁷ Postavení Nejvyššího soudu je stručně shrnuto v čl. 92, kde je stanoveno, že se jedná o vrcholný soudní orgán ve věcech patřících do pravomoci soudů. Výjimku ovšem tvoří záležitosti, o nichž rozhoduje Nejvyšší správní soud a Ústavní soud.¹⁰⁸

105 SCHELLE, Karel a Jaromír TAUCHEN. *Vývoj konstitucionalismu v českých zemích*. Praha: Linde Praha, 2013, s. 2245.

106 Čl. 91 odst.1 Ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů.

107 Rychetský, P.; Langášek, T.; Herc, T.; Mlsna, P. a kol. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2015. s. 955-956 (čl. 91 Ústavy).

108 Čl. 92 odst.1 Ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů.

Právě Ústavnímu soudu je v hlavě čtvrté věnována největší pozornost, a to v člancích 83-89 Ústavy. Podrobněji však činnost Ústavního soudu upravuje zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu. Tento soud je orgánem ochrany ústavnosti, sídlí v Brně a jedná se o specializovaný samostatný orgán státu, který však nepatří do soustavy soudů obecných. Hlavním úkolem Ústavního soudu je především ochrana práv plynoucích z Ústavy, Listiny základních práv a svobod, ale také ostatních ústavních zákonů. Ty však nejsou jediným smyslem existence Ústavního soudu. Ten tak rozhoduje i v některých věcech souvisejících s ochranou práva volebního a klíčovou roli hraje také v při posuzování souladu mezinárodních smluv, podle čl. 10A a čl. 49, s ústavním pořádkem, před jejich ratifikací.¹⁰⁹ Ústavní soud se skládá z 15 soudců, rozhodujících v tříčlenných senátech, případně v plénu. Soudce je jmenován na období 10 let a jmenuje jej prezident republiky se souhlasem Senátu. Podmínky pro výkon profese Ústavního soudce stanovuje Ústava následně: bezúhonný občan, jenž je volitelný do Senátu, musí mít vysokoškolské právnické vzdělání a taktéž být činným nejméně 10 let v právnické profesi.¹¹⁰ Rozhodnutí, která Ústavní soud vydá, v rámci své věcné působnosti, jsou konečná a není možné se proti nim odvolat. Meritorně rozhoduje Ústavní soud nálezem, jedná-li se o ostatní věci, pak usnesením. Veškeré nálezy přijaté Ústavním soudem během kalendářního roku jsou zveřejňovány ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu, některé se však vyhlášují přímo ve Sbírce zákonů.¹¹¹ V článku 86 Ústavy jsou stanoveny podmínky, kdy není možné soudce Ústavního soudu trestně stíhat. Trestní stíhání je možné pouze se souhlasem Senátu, pokud však tento neudělí souhlas, je trestní stíhání vyloučeno, pouze však po dobu trvání funkce ústavního soudce. Stejně tak má-li být soudce Ústavního soudu zadržen z důvodu dopadení při spáchání trestného činu, nebo bezprostředně po něm, rozhoduje o vydání soudce předseda Senátu.¹¹² Tato úprava však není z nejtěsnějších, jelikož do procesní imunity soudců Ústavního soudu zasahuje

109SCHELLE, Karel a Jaromír TAUCHEN. *Vývoj konstitucionalismu v českých zemích*. Praha: Linde Praha, 2013, s. 2246.

110 Čl. 84 odst.1 Ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů.

111SCHELLE, Karel a Jaromír TAUCHEN. *Vývoj konstitucionalismu v českých zemích*. Praha: Linde Praha, 2013, s. 2246.

112 Čl. 86 odst.1 Ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů.

orgán státní moci – Senát, resp. předseda Senátu, což s ohledem na to, že Ústavní soud zastává roli vrcholného orgánu moci soudní, vede k jeho nerovnému postavení před oběma komorami Parlamentu. Poslanecká sněmovna i Senát si totiž trestněprávní imunitu regulují svými vlastními orgány.¹¹³

V Ústavě přímo nalezneme výčet kompetencí, jimiž Ústavní soud disponuje. Jedná se o právo rozhodovat o:

- a) o zrušení zákonů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem,
- b) o zrušení jiných právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem nebo zákonem,
- c) o ústavní stížnosti orgánů územní samosprávy proti nezákonnému zásahu státu,
- d) o ústavní stížnosti proti pravomocnému rozhodnutí a jinému zásahu orgánů veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod,
- e) o opravném prostředku proti rozhodnutí ve věci ověření volby poslance nebo senátora,
- f) v pochybnostech o ztrátě volitelnosti a o neslučitelnosti výkonu funkcí poslance nebo senátora podle čl. 25,
- g) o ústavní žalobě Senátu proti prezidentu republiky podle čl. 65 odst. 2,
- h) o návrhu prezidenta republiky na zrušení usnesení Poslanecké sněmovny a Senátu podle čl. 66,
- i) o opatřeních nezbytných k provedení rozhodnutí mezinárodního soudu, které je pro Českou republiku závazné, pokud je nelze provést jinak,
- j) o tom, zda rozhodnutí o rozpuštění politické strany nebo jiné rozhodnutí týkající se činnosti politické strany je ve shodě s ústavními nebo jinými zákony,
- k) spory o rozsah kompetencí státních orgánů a orgánů územní samosprávy, nepřísluší-li podle zákona jinému orgánu.¹¹⁴

S ohledem na konstrukci systému ústavního soudnictví je nutno zmínit, že kompetence Ústavního soudu může upravit pouze sama Ústava, případně jiný

113 Rychetský, P.; Langášek, T.; Herc, T.; Mlsna, P. a kol. Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2015. s. 844 (čl. 86 Ústavy).

114 Čl. 87 odst.1 Ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů.

ústavní zákon. Výše uvedené kompetence, nacházející se v čl. 87 Ústavy, jsou tedy taxativním výčtem na úrovni ústavního pořádku.¹¹⁵

4.6. Nejvyšší kontrolní úřad

Ústavní zakotvení této instituce nalezneme v hlavě páté Ústavy. Nejvyššímu kontrolnímu úřadu je věnován pouze jediný článek Ústavy, a to článek 97. Tento článek charakterizuje Nejvyšší kontrolní úřad jako nezávislý orgán, vykonávající kontrolu hospodaření se státním majetkem a plnění státního rozpočtu. Jmenování prezidenta a viceprezidenta tohoto úřadu náleží prezidentu republiky na návrh Poslanecké sněmovny. Na závěr tohoto článku Ústavy je pouze uvedeno, že postavení, působnost, organizační strukturu a další podrobnosti stanoví zákon.¹¹⁶

Společně s Českou národní bankou patří Nejvyšší kontrolní úřad mezi jediné dvě ústavně zakotvené instituce s kontrolní pravomocí. I když se jedná o nevolenou instituci má potřebné kompetence k prokázání například finančních nesrovnalostí ministerstev, v důsledku čehož může otrást důvěrou veřejnosti v tyto ústřední úřady. Zásadní rozdíl je však ten, že zatímco například ministři mohou být odvoláni, u členů kolegia NKÚ takové odvolání, kupříkladu v důsledku, ale ani jiným mechanismem, nehrozí. Jedinou výjimkou by bylo kárné provinění. Na základě teorie fungování expertních orgánů by demokraticky zvolení politici neměli mít možnost tuto instituci jakkoli ovlivnit. Právě tato skutečnost má být garancí nezávislosti Nejvyššího kontrolního úřadu.¹¹⁷ Významu role NKÚ nasvědčuje i skutečnost, že i když je jeho ústavní úprava shrnuta do jediného článku, představuje tento článek zároveň samostatnou hlavu Ústavy.¹¹⁸ Klíčovým zákonem, upravujícím postavení a kompetence NKÚ, je tak zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu. Prezident i viceprezident NKÚ

115 Rychetský, P.; Langášek, T.; Herc, T.; Mlsna, P. a kol. Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2015. s. 850 (čl. 87 Ústavy).

116 Čl. 97 odst.1 Ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů.

117 Rychetský, P.; Langášek, T.; Herc, T.; Mlsna, P. a kol. Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2015. s. 1021-1022 (čl. 97 Ústavy).

118 Tamtéž s. 1025.

skládají slib do rukou prezidenta republiky.¹¹⁹ Kandidáty na výše zmíněné posty navrhuje Poslanecká sněmovna, přičemž jejich funkční období je 9 let. Podmínkou volitelnosti kandidátů je jejich plná svéprávnost, bezúhonnost, ukončené vysokoškolské vzdělání a dosažení nejméně 35 let věku. Kolegium NKÚ se skládá z prezidenta, viceprezidenta a 15 členů, kteří jsou voleni Poslaneckou sněmovnou na návrh prezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu. Kontrolní činnost úřadu je realizována dle plánu kontrolní činnosti, schváleného kolegiem úřadu a předloženého prezidentem NKÚ k informaci Parlamentu a vládě. Výsledkem kontroly jsou závěry, které jsou zveřejněny ve věstníku a zaslány Poslanecké sněmovně, Senátu a vládě.¹²⁰

4.7. Česká národní banka

Stejně jako u Nejvyššího kontrolního úřadu, je v Ústavě věnován České národní bance pouze jeden z jejích článků, který je však, rovněž shodně s NKÚ, upraven v samostatné hlavě, a to hlavě šesté.

Česká národní banka je ústřední bankou státu, jejímž primárním cílem je péče o cenovou stabilitu. Zasahovat do činnosti ČNB lze pouze na základě zákona. Postavení, působnost a další podrobnou úpravu svěřuje Ústava zákonu.¹²¹ Zákon o České národní bance uvádí, že mimo výše zmíněnou cenovou stabilitu patří k úkolům ČNB péče o finanční stabilitu a o bezpečné fungování finančního systému v České republice. Tato ústřední bankovní instituce určuje měnovou politiku, vydává bankovky a mince, řídí peněžní oběh atd.¹²² Nejvýše postaveným řídicím orgánem ČNB je sedmičlenná bankovní rada, složená z guvernéra, dvou viceguvernerů a čtyř dalších členů. Členové bankovní rady mají mandát na šest let a svou funkci mohou zastávat nanejvýš dvakrát. Hlavním úkolem tohoto orgánu je řídit měnovou politiku, činit rozhodnutí o opatření ve věci dohledu nad finančním

119 §10 odst. 3 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů.

120 Rychetský, P.; Langášek, T.; Herc, T.; Mlsna, P. a kol. Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2015. s. 1026-1028 (čl. 97 Ústavy).

121 Čl. 98 odst.1 Ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů.

122 §2 zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů.

trhem a také o rozkladech proti prvostupňovým rozhodnutím.¹²³ Rada také schvaluje rozpočet ČNB, schvaluje, stanovuje zásady pro činnosti a obchody ČNB aj.¹²⁴ Funkce člena bankovní rady skončí buď uplynutím jeho šestiletého funkčního období, vzdáním se funkce nebo písemným odvoláním člena bankovní rady. Zajímavé také je, že pro výkon funkce člena bankovní rady nestanovuje zákon žádnou věkovou podmínku, tak jako je tomu třeba v případě NKÚ či soudců. Jedinými zákonnými podmínkami tak jsou svéprávnost a bezúhonnost kandidáta, občanství České republiky, ukončené vysokoškolské vzdělání, ale také musí jít o uznávanou a zkušenou osobnost v oblasti finančního trhu. Bankovní rada je jmenována i odvolávána prezidentem republiky, dle čl. 62 písm. k) Ústavy. Jedná se tedy o nekontrasignovanou pravomoc, při které není prezident vázán návrhy jiných ústavních orgánů.¹²⁵ Zákon také jasně upravuje podmínky neslučitelnosti vztahující se k výkonu funkce člena bankovní rady. Jedná se o neslučitelnost s funkcí poslance zákonodárního sboru, člena vlády a členství v řídicích, dozorcích a kontrolních orgánech jiných bank a podnikatelských subjektů a výkon samostatně výdělečné činnosti s výjimkou činnosti vědecké, literární, publicistické, umělecké a pedagogické a s výjimkou správy vlastního majetku. Členství v bankovní radě je dále neslučitelné s jakoukoliv činností, která může způsobit střet zájmů mezi prováděním této činnosti a členstvím v bankovní radě.¹²⁶

4.8. Územní samospráva

Územní samosprávě věnuje Ústava hlavu sedmou, a to konkrétně články 99-105. Česká republika je členěna na základní územní samosprávné celky (obce) a na vyšší územní samosprávné celky (kraje).¹²⁷ Územní samosprávné celky jsou dle Ústavy územními společenstvími občanů s právem na samosprávu, zároveň

123 Rychetský, P.; Langášek, T.; Herc, T.; Mlsna, P. a kol. Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2015. s. 1039 (čl. 98 Ústavy).

124 §5 odst. 2 zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů.

125 Rychetský, P.; Langášek, T.; Herc, T.; Mlsna, P. a kol. Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2015. s. 1039 (čl. 98 Ústavy).

126 §6 odst. 5 zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů.

127 Čl. 99 Ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů.

platí podmínky, že obec je vždy součástí některého z vyšších územně samosprávných celků a že vytvořit nebo zrušit vyšší územně samosprávný celek, tedy kraj, je možné jen ústavním zákonem.¹²⁸ Z obecních orgánů nalezneme v Ústavě zakotveno pouze zastupitelstvo, další orgány obce tak upravuje až zákonná úprava. Ústavní garanci má zaručenu ale i majetek obce a její hospodaření dle vlastního rozpočtu. Finanční zajištění obcí na ústavní úrovni však neupravuje příjmy obce z daní či poplatku, tato problematika je ponechána úpravě v zákoně o rozpočtovém určení daní. Za obce jsou považovány ty samosprávné celky, které měly statut obce k datu, kdy zákon o obcích nabyl účinnosti, tj. 12.11.2000, ale i obce které na základě obecního zřízení vznikly. Obce jsou tradičními jednotkami územní samosprávy, veřejnoprávními korporacemi, jenž disponují právní subjektivitou. Obec definuje několik znaků, a to území, obyvatelstvo, majetek a struktura vlastních orgánů.¹²⁹ Každá část území České republiky je součástí území některé z obcí, pokud zákon nestanoví jinak.¹³⁰

Shodné definiční znaky jako obec mají i kraje. Území krajů se skládá z území jednotlivých obcí, rozdílná je však úprava vzniku či zániku kraje, ke kterému může dojít toliko na základě ústavního zákona. Měnit velikost krajského území je však již možné i běžným zákonem.¹³¹ Konkrétnější definici kraje nalezneme opět až na zákonné úrovni, kdy je kraj definován jako územní společenství občanů, majících právo na samosprávu. Jedná se o veřejnoprávní korporaci s vlastní majetkem a příjmy vymezenými zákonem, která hospodaří se svým rozpočtem za zákonem stanovených podmínek.¹³² Územní samospráva tak spočívá primárně v teritoriální definici, stále jsou jejími nositeli fyzické osoby (občané), které vytváří na daném území společenství. Otázka příslušnosti k územním celkům garantovaným v Ústavě je diskutabilní. Ačkoliv je sounáležitost občanů s územím, kde žijí, podstatným prvkem samosprávy, sdílení

128 Čl. 100 Ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů.

129 Rychetský, P.; Langášek, T.; Herc, T.; Mlsna, P. a kol. Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2015. s. 1044-1045 (čl. 99 Ústavy).

130 § 18 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

131 Rychetský, P.; Langášek, T.; Herc, T.; Mlsna, P. a kol. Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2015. s. 1046 (čl. 99 Ústavy).

132 § 1 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

místního či regionálního patriotismu není podporováno na zákonné, natož pak ústavní rovině, a příslušnost k územnímu celku je tak založena čistě na evidenčním principu. Porušení vazeb mezi občanem a územním celkem, kde žije, a ke kterému došlo před rokem 1989, není možné napravit pouze na úrovni legislativní, ale je nezbytné i sociálních změn a proměny pohledu obyvatel na územní samosprávu.¹³³ Shodně jako u obcí upravuje Ústava taktéž pouze zastupitelstvo kraje a úpravu ostatních krajských orgánů přenechává zákonné úpravě. Ústava však obsahuje garanci samosprávy, kdy stát může do činnosti územních samosprávných celků zasahovat pouze na základě zákona a pokud to vyžaduje ochrana zákona.¹³⁴ Ze znění Ústavy však vyplývá, že úprava samosprávy není nikterak rozsáhlá a samosprávu stále nechává v silném područí moci zákonodárné, kdy ani nijak znatelněji negarantuje limity zásahu státní moci. Přesnější rozhraničení limitů zásahu státu do samosprávy je ponecháno zákonodárci, případně Ústavnímu soudu v souvislosti s řízením o kontrole norem, to jest posuzování ústavní konformity zákonů. V této věci má však judikatura Ústavního soudu kolísavou tendenci, kdy na jednu stranu stanovuje pro zákonodárce striktní limity pro zásah do samosprávy, a na straně druhé akcentuje slabé vymezení postavení samosprávy a brání toliko, v Ústavě obecně vyjádřené, právo na samosprávu před jeho vyprázdněním ze strany zákonodárce.¹³⁵

Ústava také upravuje volby do zastupitelstev, které mají probíhat tajným hlasováním a na základě obecného, rovného a přímého volebního práva, přičemž funkční období zastupitelstva je čtyřleté.¹³⁶ Zákonné úpravě ponechává Ústava také působnost do zastupitelstev, ovšem stanovuje, že zastupitelstvo obce rozhoduje ve věcech samosprávy, pokud však tyto zákon nesvěřuje zastupitelstvům vyšších územně samosprávných celků. V mezích své působnosti

133 Rychetský, P.; Langášek, T.; Herc, T.; Mlsna, P. a kol. Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2015. s. 1048-1049 (čl. 100 Ústavy).

134 Čl. 101 Ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů.

135 Rychetský, P.; Langášek, T.; Herc, T.; Mlsna, P. a kol. Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2015. s. 1060-1061 (čl. 101 Ústavy).

136 Čl. 102 Ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů.

také Ústava zastupitelstvům zaručuje vydávat obecně závazné vyhlášky.¹³⁷ Poslední článek Ústavy, věnovaný samosprávě, stanovuje, že výkon státní správy je možno svěřit orgánům samosprávy, ale pouze tehdy, stanoví-li tak zákon.¹³⁸ Je to právě toto ustanovení, které umožňuje vznik tzv. smíšeného modelu samosprávy, které spočívá v tom, že územní celky vykonávají mimo svou vlastní správu i státní agendu v tzv. přenesené působnosti.¹³⁹ Výkon samostatné působnosti tak spočívá ve správě vlastních záležitostí místního či regionálního charakteru, kdy se územní celky řídí pouze zákonem a státní dozor kontroluje zákonnost celého procesu. V případě působnosti přenesené však jde o nutnost reflektovat i jiné právní předpisy a ostatní akty vydávané státní správou a výkon dozoru nespočívá pouze v posouzení zákonnosti, ale i v posouzení souladu s podzákonnými předpisy. Tento výkon státní správy tak náleží orgánům územních samosprávných celků. Stát tak v rámci decentralizace využívá existenci samosprávy k výkonu státní správy. V obcích tak výkon státní správy zajišťuje obecní úřad v čele se starostou, popř. rada obce, pokud tak přímo stanoví zákon. U krajů je výkonem přenesené působnosti pověřen primárně krajský úřad v čele s hejtmánem, i když zákon o krajích připouští, aby bylo v této oblasti pověřeno i zastupitelstvo kraje.¹⁴⁰

137 Čl. 103 Ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů.

138 Čl. 105 Ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů.

139 Rychetský, P.; Langášek, T.; Herc, T.; Mlsna, P. a kol. Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2015. s. 1086 (čl. 105 Ústavy).

140 Rychetský, P.; Langášek, T.; Herc, T.; Mlsna, P. a kol. Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2015. s. 1088-1089 (čl. 105 Ústavy).

Závěr

Ústava České republiky vznikala v nelehké době konce Československé federace v období znovunabyté svobody po bezmála 40 letech totalitního režimu. Spěch, s kterým byla připravována, se na ní přirozeně podepsal, nicméně i navzdory tomu vzniklo poměrně úctyhodné dílo, plně konkurenceschopné s ústavami jiných demokratických států. Jako hlavní inspirační zdroj si tehdy ústavodárci zvolili převážně Ústavní listinu z roku 1920. Tento krok byl dle mého mínění velmi dobrý a pomohl tak navázat na prvorepublikové ideály humanismu, a zároveň také poskytl kvalitní základ, o který se ústavodárci mohli opřít a ze kterého mohli vycházet. Tvorba Ústavy se samozřejmě neobešla bez komplikací a vleklých sporů o její znění. Vznikala ve spěchu, často iracionální povahy, kdy někteří z politiků odmítali koncept prozatímní ústavy a chtěli rychlé přijetí plnohodnotného dokumentu, jiní se naopak odmítali smířit s nepodstatnou skutečností, že by Slovensko přijalo svou ústavu a my bychom tak učinili až později. Ačkoli Ústava svou základní roli nepochybně plní a je také garantem demokratických poměrů v naší zemi, mnoho zásadních otázek přenechala tzv. na později a svěřila je do rukou pouhé zákonné úpravy.

Velká diskuse tak například vznikla o podobě druhé komory Parlamentu. Odpůrci ji považovali za zbytečnou a komplikující zákonodárný proces, vycházejíce především z role Senátu v období první republiky. Příznivci naopak chtěli, aby vznikla instituce, která přispěje k precizaci právních předpisů a zároveň bude garantem stability a pojistkou proti diktatuře. K mému potěšení však nakonec převládly hlasy příznivců Senátu, a ten je dnes integrální součástí Parlamentu a celého zákonodárného procesu. Jako obrovský nedostatek, pramenící z laxnosti tehdejších politiků a jejich alibismu, považuji skutečnost, že nedošlo k ustavení Prozatímního Senátu, a to i přesto, že s ním Ústava počítá. Situace, kdy zákonodárce schválil návrh Ústavy ve znění počítajícím s Prozatímním Senátem, ale nakonec nemá vůli jej ustavit, aby neměl případného oponenta na poli legislativního procesu a usnadnil si tak práci, je bohužel velmi tragická a podepsala se i na vnímání Senátu veřejností, jako nepotřebné instituce nebo odkladiště nepotřebných a neschopných. Dle mého názoru by také Senát

zasluhoval rozšíření svých kompetenci, i když si, pomocí ústavních obyčejů, dokázal sám vydobýt výhodnější postavení v procesu zákonodárství.

Dalším velkým tématem v době prací na Ústavě byla otázka nového územně-správního členění České republiky. Vzhledem k tomu, že se tehdy nepodařilo najít pro politiky přijatelný model, zvolili ústavodárci opět taktiku odložení problému na později. A teprve až v roce 2000 došlo ke vzniku krajů, jako vyšších územně samosprávných celků. Toto řešení však považuji za velmi nešťastné. Kraje nerespektují historické hranice zemí, z nichž se Česká republika skládá, a to navzdory tomu, že o zemích Koruny české a obyvatelích v Čechách, na Moravě a ve Slezsku hovoří přímo preambule Ústavy. Zároveň je počet krajů zbytečně vysoký, s čímž souvisí i finanční náročnost krajské samosprávy a například Karlovarský či Liberecký kraj je nelogicky vymezeným celkem s příliš malou rozlohou území a počtem obyvatel. Absurdní situace vznikla také tím, že do přijetí zákona č. 51/2020 Sb., o územně správním členění státu, existovaly i tzv. soudní kraje, dle zákona č. 36/1960 Sb., které navíc svým pojmenováním ani rozlohou neodpovídaly krajům, coby vyšším územním samosprávným celkům. I když se tato dvoukolejnost podařila odstranit, existuje zde i další problém, kterým je nízká úroveň identifikace občanů s těmito celky. Ačkoli tento problém není právní, neznamená to, že by nebyl významný, ba právě naopak. Zatímco se mnoho občanů hrdě k hlásí k tomu, že jsou Hanáky či Valachy, případně se hlásí přímo k jedné z našich zemí a považují se tak například za Moravany či Slezany, u krajů tomu tak není. Stěží bychom hledali obyvatele, který by o sobě tvrdil že je „Moravkoslezan“, nebo „Olomoučan“, pocházel-li by například z Jeseníku a nikoli přímo z Olomouce. Otázka zemského zřízení, zdá se, však nepatří naštěstí minulosti. V poslední době jsme tak mohli zaznamenat například návrh předsedy Poslanecké sněmovny Radka Vondráčka (ANO), který v souvislosti se zrušením části volebního zákona Ústavním soudem navrhoval jako jednu z možností zřízení volebních obvodů v hranicích jednotlivých Českých

zemí. Za další z iniciativ lze považovat návrh hnutí SPD, který právě zemské zřízení požaduje a který byl nyní předložen vládě.¹⁴¹

Jako velký klad však naopak hodnotím, že se podařilo přijmout i Listinu základních práv a svobod, i když nikoli jako integrální součást Ústavy, ale jako součást ústavního pořádku. V době utváření Ústavy byl spor o Listinu, společně s otázkou Senátu a podoby územní samosprávy, jedním z nejdiskutovanějších témat. Návrhy byly různé – od modelu užšího pojetí Listiny, ochuzené zejména o sociální práva, až po návrh zakotvit práva v Listině obsažené přímo do textu Ústavy.

Komplexní zhodnocení Ústavy je náročným úkolem. Nicméně lze říci, že s ohledem na podmínky, ve kterých vznikala, se Ústava osvědčila a s menšími změnami existuje doposud, což je bezesporu důkazem její kvality. Ačkoli by několik zásadních změn jistě zasloužila, podařilo se na jejích základech ustavit fungující demokratický stát. Velmi kladně lze hodnotit také její rigidnost, která brání unáhleným a nerozvážným změnám, jež by mohly ohrozit nejenom chod státu, ale i jeho podstatné demokratické náležitosti. Neměnnost materiálního ohniska Ústavy je tak velmi zdatnou brzdou před těmito nebezpečnými počiny. Jako jistý zápor lze však hodnotit poměrnou strohost některých jejích ustanovení a s tím spojenou nízkou ústavní garanci např. územní samosprávy, která tak v mnoha klíčových věcech podléhá pouze běžné zákonné úpravě.

141 *Sněmovní tisk 1184 N.z. o zemském zřízení České republiky* [online]. 2021 [cit. 2021-03-29]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&t=1184&fbclid=IwAR2Pa3QSK5L46Eju6M5VIJYHjSkGUfV6LHHB4s3okhvKi0xGeS2PgQbPp8o>

Resumé

The diploma thesis deals with the formation and development of the Constitution of the Czech Republic. It consists of four chapters divided into subchapters.

The first chapter deals with the sources of inspiration on which the Constitution of the Czech Republic is based. It focuses on the main philosophical currents, historical patterns, and foreign sources of inspiration. The second chapter deals with the time when work was underway at the Constitution and its aim is to outline the social and historical circumstances of the time. Attention is also paid to the then political situation and in the last part is devoted to unrealized constitutional proposals. The third chapter deals with the process of adoption of the Constitution itself, especially the partition of political forces in the Czech National Council, the adoption of this constitutional law, but also critical responses in connection with its final form. The last chapter summarizes the characteristics of the Constitution of the Czech Republic according to their individual titles. Attention is therefore paid to the characteristics of the preamble of the Constitution, basic provisions, legislative power, executive power, judicial power, the Supreme Audit Office and the Czech National Bank, but also territorial self-government.

The Constitution was created in the period of regained freedom and had to react immediately to the end of the Czechoslovak Federation and the associated establishment of an independent Czech Republic.

The aim of the work is to provide the most comprehensive view of the Constitution of the Czech Republic with regard to the process of its formation and subsequent changes. At the same time, the work tries to evaluate the positive and negative places in the Constitution and possibly suggest alternative solutions.

Seznam použité literatury

Literatura

BROZ, Jan; CHMEL Jan. *Pohled za oponu: studie o vzniku Ústavy České republiky a o kontextu její interpretace*. Praha: Leges, 2016, ISBN 978-80-7502-172-4.

SCHELLE, Karel. *Dějiny českého ústavního práva*. Ostrava: Key Publishing, 2010, ISBN 978-80-7418-067-5.

BUREŠ, Jan. *Česká demokracie po roce 1989: institucionální základy českého politického systému*. Praha: Grada, 2012, ISBN 978-80-247-4283-0.

PAVLÍČEK, Václav. *O české státnosti: úvahy a polemiky*. Praha: Karolinum, 2002, ISBN 80-246-0564-3.

SCHELLE, Karel a Jaromír TAUCHEN. *Vývoj konstitucionalismu v českých zemích*. Praha: Linde Praha, 2013, ISBN 978-80-7201-926-7.

Rychetský, P.; Langášek, T.; Herc, T.; Mlsna, P. a kol. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2015. ISBN 978-80-7478-809-3.

Příspěvky ve sborníku

PEŠ, Václav. *Význam tradic české státnosti a ústavních obyčejů při výkladu norem ústavního pořádku*. In VOSTRÁ, Zuzana, ed. *Proměny ústavy a evropského práva*. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, 2018, ISBN 978-80-261-0758-3.

BARÁK, Josef. *K některým otázkám novelizace Ústavy České republiky*. In KYSELA, Jan. *Deset let Ústavy České republiky: sborník příspěvků*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003, ISBN 80-86432-45-9.

KALVODA, Jan. *K okolnostem přípravy Ústavy ČR a třem příběhům jejího života*. In KYSELA, Jan. *Deset let Ústavy České republiky: sborník příspěvků*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003, ISBN 80-86432-45-9.

SYLLOVÁ, Jindřiška. *Vládní a parlamentní priority, které formovaly tvorbu Ústavy v roce 1992*. In ŠIMÍČEK, Vojtěch, ed. *25 let Ústavy České republiky*. Praha: Leges, 2019, ISBN 978-80-7502-372-8.

KROUPA, Daniel. *Ideové zdroje a motivy při tvorbě Ústavy České republiky*. In ŠIMÍČEK, Vojtěch, ed. *25 let Ústavy České republiky*. Praha: Leges, 2019, ISBN 978-80-7502-372-8.

PITHART, Petr. *Čtvero zastavení v krátkých dějinách polistopadové ústavnosti a čtyři opatrná poučení*. In KYSELA, Jan. *Deset let Ústavy České republiky: sborník příspěvků*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003, ISBN 80-86432-45-9.

JIČÍNSKÝ, Zdeněk. *K legitimitě parlamentu samostatné ČR*. In KYSELA, Jan. *Deset let Ústavy České republiky: sborník příspěvků*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003, ISBN 80-86432-45-9.

PAVLÍČEK, Václav. *Teoretická koncepce Ústavy ČR*. In KYSELA, Jan. *Deset let Ústavy České republiky: sborník příspěvků*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003, ISBN 80-86432-45-9.

PEZL, Tomáš. *Je třeba novela Ústavy?* In VOSTRÁ, Zuzana, ed. *Proměny ústavy a evropského práva*. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, 2018, ISBN 978-80-261-0758-3.

MLSNA, Petr. *Filozofické a ideové zdroje Ústavy ČR*. In MLSNA, Petr. *Ústava ČR - vznik, vývoj a perspektivy*. Praha: Leges, 2011, ISBN 978-80-87212-63-9.

FILIP, Jan. *Deset let Ústavy ČR: východiska, stav, perspektivy*. In KYSELA, Jan. *Deset let Ústavy České republiky: sborník příspěvků*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003, ISBN 80-86432-45-9.

CEPL, Vojtěch. *Co je nejdůležitější*. In KYSELA, Jan. *Deset let Ústavy České republiky: sborník příspěvků*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003, ISBN 80-86432-45-9.

Elektronické zdroje

Sněmovní tisk 1184 N.z. o zemském zřízení České republiky [online]. 2021 [cit. 2021-03-29]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&t=1184&fbclid=IwAR2Pa3QSK5L46Eju6M5VIJYHjSkGUfV6LHHB4s3okhvKi0xGeS2PgQbPp8o>

Kraje jsou opevněné gubernie místních politiků, říká bývalý premiér Pithart. CNN Prima NEWS [online]. 29. září 2020 [cit. 2021-03-26]. Dostupné z: <https://cnn.iprima.cz/kraje-jsou-politicke-pevnosti-kolem-prazskeho-centra-rika-byvaly-premier-pithart-10260>.

Volby do České národní rady konané ve dnech 5. - 6.6.1992: Celkové výsledky hlasování [online]. [cit. 2021-03-22]. Dostupné z: <https://volby.cz/pls/cnr1992/u4>.

Demokracii pro všechny. Manifest Hnutí za občanskou svobodu [online]. 1988 [cit. 2021-03-11]. Dostupné z: <http://csds.cz/cs/g6/5148-DS.html>.

Nesmýslné, nebezpečné, hrozí excesy, varuje ústavní expert Wintr před právem na obranu v listině svobod. IROZHLAS [online]. 15. července 2020 [cit. 2021-03-26]. Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/pravo-obrana-zbran-novela-zmena-ustava-expert-pravnik_2007151106_tzr.

Do vedení krajů bylo zvoleno 675 zastupitelů [online]. 8. října 2016 [cit. 2021-03-25]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/do-vedeni-kraju-bylo-zvoleno-675-zastupitelu>.

Volby do zastupitelstev krajů konané dne 2.10. – 3.10.2020 [online]. 2020 [cit. 2021-03-25]. Dostupné z: <https://volby.cz/pls/kz2020/kz63?xjazyk=CZ>.

Die Landtage: Eine Kompetenzverwirrung [online]. 24. října 2018 [cit. 2021-03-25]. Dostupné z: <https://www.addendum.org/politometer/landtage/>.

Zrušme kraje. Jsou drahé a kromě politiků a žadatelů o dotace je nikdo nepotřebuje. Ekonom [online]. 5. října 2016 [cit. 2021-03-26]. Dostupné z: <https://ekonom.cz/c1-65465280-zrusme-kraje-jde-o-drahy-byrokraticky-moloch-ktery-krome-politiku-a-zadatelu-o-dotace-nikdo-nepotrebuje>.

Právní předpisy

zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů.

zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů.

zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů.

zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů.