

Univerzita Palackého v Olomouci

Právnická fakulta

Michal Tesař

Srovnání návrhů Ústavy ČR z roku 1992

Diplomová práce

Olomouc 2012

„ Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma Srovnání návrhů Ústavy ČR z roku 1992
vypracoval samostatně a citoval jsem všechny použité zdroje.“

V Olomouci dne 27. 3. 2012

.....

Já, níže podepsaný Michal Tesař, autor diplomové práce na téma: Srovnání návrhů Ústavy ČR z roku 1992, která je literárním dílem ve smyslu zákona č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon), v platném znění (dále jen „autorský zákon“), dávám tímto jako subjekt údajů svůj souhlas ve smyslu § 4 písm. e) zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, v platném znění, správci: Univerzitě Palackého v Olomouci, Křížkovského 8, Olomouc, 771 47, Česká republika ke zpracování údajů v rozsahu jména a příjmení v informačním systému, a to včetně zařazení do katalogů, a dále ke zpřístupnění jména a příjmení v katalogích a informačních systémech Univerzity Palackého v Olomouci, včetně neadresovaného zpřístupnění pomocí metod dálkového přístupu. Údaje mohou být takto zpřístupněny uživatelům služeb Univerzity Palackého v Olomouci. Realizaci zpřístupnění zajišťuje ke dni podání tohoto prohlášení vnitřní složka Univerzity Palackého v Olomouci, jež se nazývá Informační centrum UP.

Souhlas se poskytuje na dobu ochrany autorského díla dle autorského zákona.

V Olomouci dne 27. 3. 2012

.....

Děkuji JUDr. Jaroslavu Sovinskému, Ph.D. za odborné vedení a konzultace při zpracovávání této práce.

Obsah

Úvod	7
1 Pojem ústava – ústava jako základní zákon	10
2 Ústavní vývoj na našem území	12
2.1 Období 1918 - 1938	12
2.2 Období protektorátu	12
2.3 Období 1945 - 1989	12
2.4 Období 1989 - 1992	14
2.5 Okolnosti vzniku Ústavy a základní charakteristika návrhů	15
3 Preambule a základní ustanovení – ideová východiska Ústavy	19
3.1 Preambule	19
3.2 Základní ustanovení	22
4 Moc zákonodárná	25
4.1 Parlamentarismus v ČR	25
4.2 Název, sídlo a struktura zákonodárného sboru	25
4.3 Složení zákonodárného sboru	27
4.3.1 Počet a délka funkčního období	27
4.3.2 Nároky na výkon funkce	28
4.4 Právní status člena zákonodárného sboru, poslanecký mandát	31
4.5 Práva a povinnosti člena zákonodárného sboru	33
4.6 Zákonodárný sbor – jeho status a organizační struktura	35
4.7 Činnost zákonodárného sboru - pravomoc a působnost	40
5 Moc výkonná	46
5.1 Moc výkonná v České republice	46
5.2 Hlava státu	46

5.2.1	Obecný výklad.....	46
5.2.2	Hlava státu v České republice	47
5.2.3	Vznik funkce hlavy státu.....	47
5.2.4	Pravomoci hlavy státu.....	49
5.3	Vláda	51
5.3.1	Vláda v České republice – postavení, složení a působnost.....	51
5.3.2	Ministerstva, Úřad vlády České republiky a poradní orgány vlády	52
5.3.3	Odpovědnost vlády	52
5.3.4	Vláda v pojetí jednotlivých návrhů.....	53
6	Moc soudní	56
6.1	Pojem soudní moci a soudnictví.....	56
6.2	Druhy soudnictví a soustavy soudů	57
6.3	Ústavní soudnictví	58
6.4	Obecné soudnictví.....	64
7	Územní samospráva	70
7.1	Samospráva obecně.....	70
7.2	Vývoj územní samosprávy na našem území a územní samospráva v pojetí jednotlivých návrhů.....	71
8	Přímá demokracie	78
9	Základní práva a svobody	81
	Závěr	83
	Seznam použitých zdrojů	90
	Shrnutí (Abstract)	93
	Klíčová slova (Key words)	94

Úvod

Ústava České republiky je v platnosti téměř dvacet let. Nejedná – li se o odbornou veřejnost či přímé účastníky, málokdo si asi vzpomene, jaké okolnosti předcházely jejímu vzniku, a ještě méně lidí ví, že návrhů Ústavy bylo více než jeden. Autor sám patří ke generaci, která dobu počátku devadesátých let aktivně vnímat nemohla a její povědomí o přelomových událostech nedávné historie je proto často jen povrchního rázu. Práce si klade za cíl seznámit případného čtenáře s jednotlivými návrhy Ústavy České republiky z roku 1992¹, porovnat je mezi sebou, vymezit v čem se tyto návrhy liší, v čem se podobají či dokonce shodují a učinit z tohoto zkoumání adekvátní závěry. Autor považuje téma za hodné pozornosti zvláště dnes, v době, kdy se častěji než dříve hovoří o potřebě Ústavu revidovat, tak aby lépe odpovídala požadavkům na podobu moderního ústavního systému. O změnách nediskutují pouze odborné kruhy, změny jsou přítomny v programech politických stran; v programovém prohlášení vlády ustavené v roce 2010 nalezneme několik bodů, jež se týkají Ústavy – přímá volba prezidenta republiky, klouzavý mandát, obecná úprava celostátního referenda. Důkazem skutečné politické vůle budiž fakt, že se přímá volba prezidenta stala ústavní realitou. Proč je téma komparace návrhů Ústavy z roku 1992 aktuální? Několik příkladů za všechny: Přímá volba prezidenta je obsažena v návrhu ČSSD a návrhu LSU (zde ve formě alternativy); referendum obsahují návrhy ČSSD, LSU i Levého bloku; klouzavý mandát upravoval návrh LSU atd.

Co se dosavadního stavu zpracování tématu týče, autor má za to, že literatura, jež by se jím zabývala komplexně a ve větším rozsahu, neexistuje. Dostupné jsou publikace, jež se věnují ústavnímu vývoji na našem území a problematice vzniku Ústavy, nikoli však komparaci vládního návrhu Ústavy s ostatními tzn. neúspěšnými návrhy. Práce je založena na rozboru jednotlivých návrhů Ústavy a právních předpisů, literatura hraje druhotnou roli a slouží spíše jako doplňkový zdroj informací.

Práce je členěna na devět hlavních kapitol, které se dále dělí na různý počet podkapitol. Struktura textu koresponduje se strukturou Ústavy; jádro tvoří kapitola čtvrtá o moci zákonodárné, kapitola pátá o moci výkonné a kapitola šestá o moci soudní. První kapitola vysvětluje pojem ústavy jako právního předpisu, uvádí kategorizaci, úlohu, tradiční obsahové náležitosti a strukturu ústavy. Druhá kapitola popisuje ústavní vývoj na našem území od

¹ Jedná se o tyto návrhy Ústavy ČR: 1. vládní návrh, který vypracovala komise vlády, 2. návrh Československé sociální demokracie (ČSSD), 3. návrh Liberálně sociální unie (LSU), 4. návrh Levého bloku (LB), 5. návrh Koruny České.

vzniku Československa až po rozpad federace, s důrazem na okolnosti vzniku současné Ústavy v roce 1992. V třetí kapitole je pojednáno o ideových východiscích a hodnotové orientaci jednotlivých návrhů ústav; o významu preambule a základních ustanovení, jsou – li v textu obsažena. V souladu s tradičním obsahem většiny ústav je největší prostor věnován problematice třech mocí ve státě. Každá kapitola (čtvrtá až šestá) se zabývá jednak obecnými otázkami o povaze, účelu a postavení jednotlivé moci ve státě, stěžejní je pojednání o orgánech – jejich složení, nárocích na výkon funkce v orgánu, kompetencích apod. Sedmá kapitola se věnuje územní samosprávě, jejímu vývoji u nás, současné podobě a samozřejmě i řešením, která nabízely jednotlivé návrhy Ústavy z roku 1992. Poslední dvě kapitoly se dotýkají otázky přímého výkonu demokracie (formou referenda resp. lidového hlasování) a otázky základních práv a svobod.

Metodika práce se liší v různých částech textu. V úvodních kapitolách, jež čtenáře seznamují s pojmem ústava a podávají výklad o českém resp. československém ústavním vývoji, bylo využito metody popisné a metody historické. Ze samotného zadání diplomové práce je zřejmé, že dominantní metodou zpracování tématu musí být metoda komparativní, kterou nutně doplňují metoda analytická a metoda syntetická. V úvodu každé kapitoly resp. podkapitoly se nachází obecné pojednání o dané problematice a platné právní úpravě, v následujícím textu se přistupuje ke komparaci konkrétních partií všech zkoumaných návrhů. Autor zároveň osvětluje, k jakým změnám došlo ve vládním návrhu Ústavy v rámci jeho projednání v České národní radě.

Autor si je vědom faktu, že jsou oblasti ústavní úpravy, o kterých nepojednal, ač by si to zaslouhovaly. Jedním dechem však dodává, že by to s ohledem na účel, význam a rozsah práce bylo velice obtížné. Stranou zájmu zůstává např. problematika volebních systémů (které jsou však otázkou spíše prováděcího zákonodárství), vynechán je výklad o České národní bance a Nejvyšším kontrolním úřadu. Autor se domnívá, že krom těchto deficitů existuje řada směrů, kterými lze téma doplnit či rozšířit. Jedná se např. o výsledky práce dočasné komise pro přípravu návrhu Ústavy, která byla zřízena z rozhodnutí předsednictva ČNR v polovině roku 1992. Ačkoliv návrh Ústavy vzešel z činnosti vládní komise, bylo by poučné pojednat také o aktivitách komise předsednictva ČNR a porovnat výstupy obou. Ústava je právní předpis nejvyšší síly, který definuje státní zřízení, zakotvuje soustavu nejvyšších orgánů státu, jejich organizaci apod. To vše činí s určitou typickou mírou obecnosti. Komplexnější výklad o některých ústavněprávních institutech v pojetí jednotlivých návrhů by mohlo přinést studium tehdejší politické scény a samozřejmě svědectví tvůrců těchto textů a jiných přímých

účastníků. Ve výzkumu by se dalo zajít ještě dále, a sice do období, kdy se nepočítalo s rozpadem federace, a otázka nové Ústavy se řešila na úrovni Federálního shromáždění.

1 Pojem ústava – ústava jako základní zákon

Ústava jako pojem z oblasti práva byl užíván již v době antiky. V 18 století se začal používat coby označení pro právní dokument, kterým se omezovala moc panovníka v absolutistických monarchiích, a zavádělo se státní zřízení charakteristické dělbou moci. Ustavit neboli konstituovat znamená tedy zřídit, zavést nebo zformovat a ústava je od oněch dob vnímána především ve smyslu základního zákona, který charakterizuje státní zřízení a zavádí dělbu moci ve státě. Teprve později se do ústavní materie dostaly otázky práv člověka. První ústava v moderním pojetí byla přijata Spojenými státy americkými v roce 1787. Následovaly ústavy Polska, Francie, Norska, Belgie atd. Jako jediná, do dnešní doby v platnosti zůstala Ústava Spojených států, zatímco většina států vystřídala ústav celou řadu (viz případ Francie), obvykle v souvislosti se změnami státního zřízení nebo jinými významnými ději, jakými byly třeba světové války.

Pojem ústava se v současnosti nejčastěji ztotožňuje s tím, co lze mít za základní zákon státu. Ten se v hierarchii právních předpisů nachází na samotném vrcholu, z čehož plyne jedna z jeho nejdůležitějších vlastností, kterou je vyšší resp. *nejvyšší právní síla*.² Pojem právní síla „vyjadřuje tu právní skutečnost, že právní předpisy se nenacházejí vždy na stejné úrovni. V takovém případě; předpis nižší úrovně nesmí odporovat předpisu úrovně vyšší (typicky primární akty), předpis nižší úrovně musí být v souladu s předpisem vyšší úrovně (vztah primárních a sekundárních právních předpisů – článek 79 odst. 3 Ústavy ČR).“³

Obsahem ústavy jsou normy, jež upravují ústavněprávní instituty. Tyto instituty lze podle druhu společenských vztahů, které jsou jejich předmětem, zhruba zařadit do několika skupin. Většina ústav se typicky zabývá otázkami státního zřízení (jeho organizací, dělbou moci, vzájemnými vztahy mezi orgány státu a pravidly jejich činnosti) a postavením jedince, člověka a občana, ve státě (jeho základní práva a svobody, vztah jedince ke státu). Ústavy dále obsahují úpravy státoprávní charakteristiky státu, základních idejí, cílů politiky a vztahů k ostatnímu světu.

Ústavy lze podle toho, zda je tvoří jeden nebo více dokumentů, rozlišovat na monolegální a polylegální. V druhém případě jsou všechny tyto předpisy stejné tj. v hierarchii právních norem nejvyšší právní síly. Za skutečnou ústavu České republiky lze považovat

² Přestože se ústavní normy obsažené v Ústavě od sebe neliší svojí právní silou, lze konstatovat, že existují takové ústavní principy (Čl. 9 Ústavy), které nelze (ani formou ústavního zákona) změnit či odstranit. V takovém případě hovoříme o tzv. nadústavních principech.

³ FILIP, Jan. *Ústavní právo: učební text pro bakalářské studium na PrF MU*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 23.

ústavní pořádek, jenž zahrnuje ústavní zákony vyjmenované v článku 112 odst. 1 Ústavy České republiky, přičemž lze usuzovat, že Ústava ve smyslu ústavního zákona č. 1/1993 Sb. (spolu s Listinou základních práv a svobod) zaujímá v rámci ústavního pořádku s ohledem na svůj věcný obsah nejvyšší postavení. O samotném ústavním zákoně č. 1/1993 Sb. lze (v užším smyslu) hovořit jako o „malé“ ústavě.

Strukturou ústavy se rozumí její členění, uspořádání všech norem v ní obsažených do článků, hlav, oddílů a jiných segmentů podle logiky a obsahu norem. Ústava ve smyslu jednoho zákona se obvykle člení na preambuli a normativní část. Normativní část je tvořena základním textem – tělem ústavy a závěrečnými, přechodnými a doplňujícími ustanoveními. Některé ústavy jsou opatřeny dodatky (Ústava USA), resp. přílohami.

2 Ústavní vývoj na našem území

2.1 Období 1918 - 1938

Pohledem českého národa začal svobodný ústavní vývoj na našem území se vznikem Československé republiky v roce 1918. Právním základem nového státu se stal zákon č. 11/1918 Sb. z. ze dne 28. října 1918, tzv. Recepční norma (první ústavní provizorium). Dne 13. listopadu 1918 byl schválen zákon č. 37/1918 Sb. z., o prozatímní ústavě.⁴ Prozatímní ústava platila do roku 1920, kdy byla nahrazena Ústavní listinou Československé republiky uvozenou zákonem č. 121/1920 Sb.z. ze dne 29. 2. 1920.⁵

2.2 Období protektorátu

Příznivý vývoj ve dvacátých a třicátých letech byl zastaven zánikem svobodného Československa, na části jehož území vznikl dne 16. 3. 1939 Protektorát Čechy a Morava, který byl zahrnut do německé říše. Pohraničí připadlo Německu již několik měsíců předtím na základě mnichovské dohody a Slováci si s podporou Hitlera založili vlastní stát. Funkci Národního shromáždění převzala protektorátní vláda, jejíž činnost byla ovládána říšskými resp. německými protektorátními orgány. Z pohledu ústavnosti se jako legitimní jeví pouze mezinárodně uznaná exilová vláda Edvarda Beneše a dekrety označované jako prezidentské, které nahrazovaly činnost Národního shromáždění.⁶

2.3 Období 1945 - 1989

Mezi léty 1945 a 1948, v čase rekonstrukce ústavního systému Československé republiky se jako základního zákona užívalo Ústavy z roku 1920 doplněné především o ústavní dekrety prezidenta republiky a zároveň se s ohledem na změny na politické scéně začal připravovat návrh ústavy nové. Ta byla přijata ústavodárným národním shromážděním 9. května 1948 jako ústavní zákon č. 150/1948 Sb. Ústava Československé republiky. Ústava

⁴ Toto tzv. druhé ústavní provizorium zakotvovalo systém nejvyšších státních orgánů, jakož i jejich strukturu, organizaci, pravomoci a vzájemné působení.

⁵ Ústava byla přijata Národním shromážděním, zákonodárným sborem, který založila předchozí ústava provizorní. Skládala se z preambule, uvozovacího zákona a listiny, která v 6 hlavách koncentrovala 134 paragrafů. Listina jako samotný text ústavy potvrzuje Československo postavené na principech demokracie, parlamentarismu a dělby moci. Stejným způsobem jako Ústava 1920 byla přijata Listina základních práv a svobod.

⁶ Byly vydávány jak dekrety obyčejné tak i ústavní. Všechny podléhaly pozdější ratifikaci Národním shromážděním, což byl projev faktu, že pravomoc k vydávání těchto dekretů nebyla dána ústavou ale výjimečnou situací, v jaké se český stát nacházel.

obsahovala prohlášení, 12 základních článků a deset kapitol dohromady o 178 paragrafech, ve kterých se naplno projevovala ideologie vládnoucí komunistické strany.⁷

Na sklonku padesátých let došla vedoucí síla státu, Komunistická strana Československa k přesvědčení, že politické cíle, které si vytyčila v předchozích letech, úspěšně naplnila, což znamenalo konkrétně to, že se jí podařil přerod společnosti lidově demokratické na socialistickou. Tomuto faktu se měla přizpůsobit i ústava, a proto počaly přípravy na přijetí zcela nového textu. Tzv. socialistická ústava byla přijata 11. 7. 1960 jako ústavní zákon č. 100/1960, Ústava Československé socialistické republiky, který se sestával z prohlášení a devíti hlav.

„Vedoucím principem politické organizace státu se stal princip demokratického centralismu uplatňovaný nejen v činnosti politických stran, ale i v činnosti všech společenských organizací. Mezi základní principy státu byl povýšen jediný světový názor, a to marxismus – leninismus, v jehož duchu mělo být vedeno veškeré vzdělávání a kulturní politika. Ústavou byla zcela odstraněna dělba moci jako základ parlamentní demokracie, zakotvení lidských práv a svobod bylo jen deklaratorní povahy bez následných zákonných záruk...Důležitá úloha v politickém systému byla svěřena společenským organizacím, které měly sdružovat občany k aktivní účasti na životě společnosti a státu a tím měly umožňovat využívání jejich práv. Podle tehdejších záměrů měly na společenské organizace přecházet i některé úkoly státních orgánů.“⁸ Naposled zmíněný rys ústavy sledoval jediný cíl, kterým bylo ovládnutí společenského života a důsledná kontrola nad veškerými občanskými aktivitami.⁹ Ústava v článku 4 zakotvila vedoucí postavení KSČ ve státě, čímž ústavně potvrdila, co bylo již dlouhá léta skutečností.

Velkou změnu ústavního systému přinesl na prahu normalizačních let ústavní zákon č. 143/1968 Sb. o československé federaci ze dne 27. 10. 1968, na jehož základě došlo k přeměně unitárního státu na federaci.¹⁰

⁷ Mezi základní rysy textu patří: proklamace vítězství pracujícího lidu a dělnické třídy, organizace politického systému do jednotné Národní fronty, vznik státem plánovaného hospodářství, institucionalizovaná úzká spolupráce mezi jednotlivými mocemi ve státě, čehož následkem bylo oslabení principu dělby moci, zrušení ústavního soudu apod.

⁸ ZIMEK, Josef. *Ústavní vývoj českého státu*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 1996, s. 144 – 145.

⁹ O „komunistickém mocenském systému“ blíže VODIČKA, Karel, CABADA, Ladislav. *Politický systém České republiky: historie a současnost*. 1. vydání. Praha: Portál, 2003. s. 65 – 68.

¹⁰ Zákon obsahoval nijak označené úvodní „prohlášení“, 8 hlav a 151 článků. V „prohlášení“ se deklarovala suverenita obou národů a dobrovolnost jejich svazku. Hlava druhá upravovala rozdělení působnosti mezi federaci a republiky, ostatní hlavy se týkaly nově založených orgánů federativních a republikových. Zákon zakotvil existenci ústavního soudu, který byl zrušen ústavou z roku 1948. Fakticky vznikl až v roce 1991 a svoji funkci plnil necelý rok. Po rozdělení federace byl na základě zákona č. 182/1993 Sb. nahrazen Ústavním soudem České republiky.

2.4 Období 1989 - 1992

Dne 28 listopadu 1989, pod vlivem dramatických událostí několika předchozích dní, se vedení KSČ rozhodlo, že se vzdá svého mocenského monopolu. Toto rozhodnutí bylo realizováno 30. listopadu přijetím ústavního zákona č. 135/1989 Sb. o změně ústavy, který zrušil článek 4 ústavy zakotvující pozici KSČ jako vedoucí síly ve společnosti a změnil článek 16 vypuštěním textu o úloze marxismu – leninismu ve výchově, vzdělávání a kultuře. 10. prosince byla prezidentem Husákem jmenována „vláda národního porozumění“, která se jako první od uchopení moci komunisty v roce 1948 neskládala pouze ze členů Národní fronty. Tato vláda dovedla Československo ke svobodným volbám v červnu následujícího roku. Ve Federálním shromáždění i obou národních radách získaly dominantní postavení politické síly, které sehrály zásadní úlohu při svržení komunistického režimu. V České republice se jasným vítězem voleb stalo OF (Občanské fórum), na Slovensku Verejnost' proti násiliu. V České národní radě a Federálním shromáždění (volby v ČR) usedli též zástupci HSD – SMS (Hnutí za samosprávnou demokracii - Společnost pro Moravu a Slezsko, „moravisté“), KDU (Křesťanská a demokratická unie) a nečekaný úspěch zaznamenala i KSČ.

V roce 1990 bylo přijato několik dalších zákonů měnících ústavu. K nejdůležitějším změnám patřilo: změna poslaneckého mandátu z imperativního na reprezentativní (úst. zák. č. 46/1990 Sb.), zrušení článků ústavy o socialistické hospodářské soustavě a dělení vlastnictví na více druhů (úst. zák. č. 100/1990 Sb.), zrušení národních výborů a zavedení obcí jako základních jednotek místní samosprávy (úst. zák. č. 294/1990 Sb.), zrušení Národní fronty (čl. 6 ústavy), coby prostředku kontroly a organizace povolených politických stran.

V červnu roku 1992 se konaly další volby do Federálního shromáždění a obou Národních rad. V České republice zvítězila koalice ODS (Občanská demokratická strana, v čele s Václavem Klausem) a KDS (Křesťanskodemokratická strana), která potom vládla ve spojení s KDU-ČSL (Křesťanská a demokratická unie – Československá strana lidová) a ODA (Občanská demokratická aliance).¹¹ Na Slovensku zvítězilo HZDS (Hnutie za demokratické Slovensko, v čele s Vladimírem Mečiarom). Krátce po volbách začala ODS a HZDS vyjednávat o další existenci federace. Výsledkem těchto debat byla srpnová dohoda o zániku federace a vzniku dvou samostatných států k 1. 1. 1993. Aby se tak mohlo stát, bylo

¹¹ Ve Federálním shromáždění (české volby) byly zastoupeny tyto politické subjekty: Občanská demokratická strana, Křesťanskodemokratická strana, Levý blok (KSČ + Demokratická levice ČSFR), Československá sociální demokracie, Sdružení pro republiku – Republikánská strana Československa, Křesťanská a demokratická unie – Československá strana lidová, Liberálně sociální unie. Do České národní rady se navíc dostala ODA a HSD – SMS.

potřeba vypracovat a přijmout řadu zákonů, mezi nimiž první byl ústavní zákon č. 541/1992 Sb., o dělení majetku České a Slovenské Federativní Republiky mezi Českou republiku a Slovenskou republiku a jeho přechodu na Českou republiku a Slovenskou republiku, ze dne 13. listopadu 1992. Následně byl přijat ústavní zákon č. 542/1992 Sb., o zániku ČSFR, ze dne 25. listopadu 1992. Oba vznikly na půdě Federálního shromáždění. Dne 15. prosince 1992 byl v České národní radě přijat ústavní zákon č. 4/1993 Sb., o opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní Republiky, jehož význam spočívá ve stanovení kontinuity právního řádu České republiky s právním řádem federace. Za platné na území České republiky byly prohlášeny ty ústavní zákony, zákony a jiné právní předpisy federace, které platily v den jejího zániku, 31. 12. 1992, vyjma předpisů, jež se pojily k existenci federace. Dále byla přenesena působnost Federálního shromáždění na ČNR, působnost vlády federální na vládu českou, působnost ústředních orgánů federace na ústřední orgány ČR apod. Česká republika uznala všechny státy, jež uznávala ČSFR a vzala na sebe práva a závazky, jež měla ČSFR na poli mezinárodního práva. Téhož dne si ČNR odhlasovala usnesení č. 5/1993 Sb., v němž vyjadřuje nezpochybnitelnost kontinuity zákonodárné moci, jejíž nositelkou je ve smyslu zákona č. 4/1993 Sb. ona sama. Dne 22. 12. 1992 byl ČNR přijat ústavní zákon č. 29/1993 Sb., o dalších opatřeních souvisejících se zánikem ČSFR, který řešil dílčí problematiku soudců, prokurátorů apod. Nová ústava již jako ústava samostatného českého státu byla přijata ČNR 16. 12. 1992 jako zákon č. 1/1993 Sb.

2.5 Okolnosti vzniku Ústavy a základní charakteristika návrhů

Bezprostředně po revolučních událostech v listopadu roku 1989 bylo započato se změnami ústavního zákonodárství, které odrážely nově nastalou situaci ve státě. Poslední listopadový den byl přijat ústavní zákon č. 135/1989 Sb. o změně ústavy, který vypustil Čl. 4 a potvrdil tak konec dominantního postavení KSČ ve státě. Jak vidno z předchozího textu, základní úpravy systému byly zatím prováděny formou novelizací stávající Ústavy, zároveň se však počalo debatovat o návrhu ústavy nové. V té době se ještě nepředpokládalo, že dojde k zániku federace, a tak první přípravy probíhaly na půdě Federálního shromáždění. Teprve po parlamentních volbách v roce 1992 se začalo pracovat na návrhu Ústavy ČR. „Přípravné práce na textu Ústavy České republiky jako samostatného státu byly následně svěřeny dvěma komisím. První z nich zřídila svým usnesením vláda ČR již 10. července 1992, krátce nato rozhodlo předsednictvo ČNR o obsazení dočasné komise předsednictva ČNR pro přípravu

Ústavy ČR.“¹² Vedení vládní komise se ujal předseda vlády Václav Klaus, na postu místopředsedy usedl místopředseda vlády Jan Kalvoda a sekretářem komise byl tehdejší ředitel legislativní sekce ministerstva spravedlnosti Cyril Svoboda. Mezi zbylými dvanácti členy byli zastoupeni poslanci ČNR a Federálního shromáždění, poradce předsedy vlády ČSFR, náměstek ministra vnitra, jakož i zástupci odborné veřejnosti (D. Hendrych, V. Cepl). Druhá komise čítala 12 členů a skládala se z poslanců ČNR, přičemž politické strany zde byly zastoupeny poměrně. Text návrhu ústavy vzešel nakonec z činnosti komise vládní. „S datem 4. listopadu 1992 byl vládní návrh Ústavy ČR postoupen předsednictvu České národní rady, které jej svým usnesením č. 194 z 10. listopadu (tisk č. 152) přikázalo k projednání všem výborům, s výjimkou výboru mandátového a imunitního. Na návrh předsednictva ČNR (tisk č. 153) vyslovila ČNR souhlas s tím, aby byl vládní návrh na vydání Ústavy ČR projednán ve lhůtě kratší než 60 dnů ode dne, kdy byl rozeslán poslancům ČNR s tím, že bude dodržena lhůta 30 dnů.“¹³ Vládní návrh byl přijat ve znění společné zprávy výborů ČNR (tisk č. 154) a pozměňovacích návrhů 16. prosince 1992 na desáté schůzi ČNR. O změnách, k nimž došlo v ČNR, je pojednáno na různých místech práce, souborně pak v závěru. Změny se projeví v postavení Listiny základních práv a svobod (zavedení pojmu ústavní pořádek – Čl. 3 a 112), v úpravě mezinárodních smluv (Čl. 10), poslanecké imunity (Čl. 27), pravomocí prezidenta (Čl. 62), zakotven byl Nejvyšší správní soud (Čl. 90), ke změnám došlo v úpravě počtu a jmenování ústavních soudců, pravomocí Ústavního soudu apod.

V době, kdy obě komise pracovaly na vládním návrhu ústavy, vyvíjely tu samou činnost i tři opoziční subjekty; Levý blok, Československá sociální demokracie a Československá strana socialistická. Levý blok byl původně název pro volební koalici KSČM a hnutí Demokratické levice. KSČM se tímto spojenectvím snažila o návrat do politického života, bez toho aniž by musela měnit své jméno nebo ideový základ, což se jí, soudě podle početného parlamentního zastoupení po volbách v roce 1992, povedlo. Československá strana socialistická působila pod hlavičkou Liberálně sociální unie, jakožto volebního uskupení tvořeného dále Zemědělskou stranou, Hnutím zemědělců a Stranou zelených. Jelikož se práce zabývá komparací pěti návrhů, je na tomto místě vhodné uvést, že tím pátým je text vypracovaný Korunou českou, byť na rozdíl od tří výše zmíněných subjektů neměla zastoupení v parlamentu. Jisté pochybnosti stran objektivitě vzbuzuje způsob, jakým předsednictvo ČNR rozhodlo o osudu opozičních návrhů. Jak dobře známo, Ústava byla

¹² SUCHÁNEK, Radovan, JIRÁSKOVÁ, Věra. *Ústava České republiky v praxi: 15 let platnosti základního zákona*. 1. vydání. Praha: Leges, 2009, s. 14.

¹³ SUCHÁNEK, Radovan, JIRÁSKOVÁ, Věra. *Ústava České republiky v praxi: 15 let platnosti základního zákona*. 1. vydání. Praha: Leges, 2009, s. 15.

přijímána ve velkém shonu, neboť v srpnu vyjednaný rozpad federace měl nastat k 31. 12. 1992 a představa, že by Česká republika vstoupila v život bez existence základního zákona, byla pro většinu politické reprezentace nepřijatelná. Byť se dá říci, že opozice neměla s ohledem na rozložení sil v ČNR šanci prosadit své představy jako celek, jeví se jako kontroverzní dvě odmítavá rozhodnutí předsednictva ČNR, jež se týkala návrhů ústavy od Levého bloku a ČSSD. Tehdejší pravidla legislativního procesu přikazovala projednat prvně zásady navrhovaného zákona, aby se následně mohlo přistoupit k jednání o zákonu samotném. Předsednictvo ČNR mohlo na žádost navrhovatele rozhodnout, že bude od projednání zásad zákona upuštěno. Zatímco v případě vládního návrhu předsednictvo žádosti vyhovělo, tu samou žádost odmítlo v případě dvou výše zmíněných návrhů. Pro úplnost je třeba uvést, že v případě návrhu LSU předsednictvo souhlasilo.¹⁴ Tímto legislativní proces tří jmenovaných návrhů skončil; k jejich projednání v plénu České národní rady nedošlo.

Všechny návrhy, vyjma návrhu od Koruny české, zakotvují republikánskou formu vlády, což je v souladu s tradicí československé státnosti. Hlavou státu je prezident, který je volen buď přímo – občany státu (ČSSD), nepřímo parlamentem (vládní návrh, Levý blok) nebo kombinací obou způsobů (LSU).¹⁵ Prezidentský úřad je obsazován v souladu s pravidlem rotace; nikdo jej nemůže zastávat více jak dvakrát po sobě a funkční období prezidenta je pětileté. Koruna česká předpokládala vznik monarchie v čele s voleným panovníkem.¹⁶ Jednalo by se o konstituční formu monarchie, ve které by skutečnou vládní a výkonnou moc vykonávala vláda odpovědná parlamentu. Panovník by měl některé významné pravomoci (např. vydávání dekretů), za jejich výkon by však nesla odpovědnost vláda. Panovník je politicky neodpovědný. Totéž platí pro funkci prezidenta v ostatních návrzích; výjimkou je návrh Levého bloku, podle kterého je prezident odpovědný České národní radě. Uvážíme – li, jakými pravomocemi prezident disponuje, jeví se jeho politická neodpovědnost jako nežádoucí jev (viz např. sporné případy prezidentských milostí). Úprava vzájemných vztahů mezi nejvyššími státními orgány nasvědčuje tomu, že se ve všech případech jedná o parlamentní formu republiky. Vláda, kterou jmenuje prezident na základě výsledků parlamentních voleb, je ústavně odpovědná parlamentu a její existence závisí na tom, zda má v parlamentu důvěru většiny.

¹⁴ Jednalo se o tato usnesení předsednictva ČNR: usnesení č. 210 ze dne 12. 11. 1992 (návrh Levého bloku), usnesení č. 226 ze dne 11. 11. 1992 (návrh ČSSD), usnesení č. 255 ze dne 3. 12. 1992 (návrh LSU).

¹⁵ Prezidenta mělo volit Národní shromáždění na společném zasedání nejvýše ve dvou kolech. Pokud by se žádnému z kandidátů nepodařilo ve druhém kole získat nadpoloviční počet hlasů všech poslanců a nadpoloviční počet hlasů všech senátorů, vyhlásil by předseda PS volbu *referendem*, ve které by zvítězil kandidát s nadpoloviční většinou všech odevzdaných hlasů (Čl. 96).

¹⁶ Volba je zde v kombinaci s dědičností; *Monarchie je dědičná po meči...* (Čl. 74).

Všechny návrhy zakotvují parlament jako orgán s výlučnou zákonodárnou pravomocí, který je ustavován volbami na základě všeobecného a rovného volebního práva. Dva návrhy předpokládaly vznik jednokomorového parlamentu (Národní shromáždění u ČSSD, Česká národní rada u Levého bloku), ostatní požadovaly parlament dvoukomorový, složený z dolní a horní komory (Poslanecká sněmovna a Senát v návrhu vládním a návrhu LSU, Dolní sněmovna a Senát u KČ). Obě pojetí mají svá pro a proti. Pro jednokomorový parlament svědčí předpoklad větší pružnosti, rychlosti a hospodárnosti jeho činnosti, výhodou dvoukomorového parlamentu je zase jeho větší legitimita (dvě komory různého způsobu ustavení a složení, obě však odvozeny přímo od lidu), jakož i předpoklad kvalitnějších legislativních výstupů.

Návrh vládní (Čl. 1) a návrhy LSU (Čl. 2) a ČSSD (Čl. 4) pojmají Českou republiku jako unitární stát. Levý blok předpokládal přerod federace na konfederaci (Čl. 21).¹⁷ Na první pohled mírně nejasnou je forma státního zřízení resp. územní organizace státu v návrhu Koruny české. Stát je tvořen třemi historickými zeměmi (Královstvím Českým, Markrabstvím Moravským a vévodstvím Slezským), které mají své zemské sněmy tvořené z poslanců volených do Dolní sněmovny Parlamentu. Tyto sněmy mají na starosti věci regionálního charakteru; významnou pravomocí je možnost stanovit zemskou daň. Ačkoliv v návrhu není unitarita vyjádřena, dá se tato dobře dovodit z celého obsahu návrhu.¹⁸

Všechny návrhy definují stát jako demokratický a právní, ve všech se za zdroj a nositele státní moci označuje lid, který ji vykonává prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, moci výkonné a moci soudní. Návrhy Levého bloku, LSU a ČSSD připouštějí výkon státní moci přímo tj. referendem (resp. lidovým hlasováním). Původní vládní návrh ani návrh Koruny české takovou možnost nestanovily. Ve všech návrzích je zakotveno právo ke svobodnému zakládání politických stran, jakož i sdružování v nich; rozhodování je založeno na principu většiny, který (pouze) vládní návrh doplňuje o princip ochrany menšin (Čl. 7).

¹⁷ Jednalo se o myšlenku naprosto utopickou, přihlédneme – li k tehdejší celkové politické situaci, která spěla k rychlému zániku federace a odluce obou národů (viz srpnová dohoda o zániku federace).

¹⁸ Název zastupitelských orgánů zemí (sněmy), jakož i způsob jejich ustavení by sice mohl vést k domněnce, že se jedná o nějakou formu autonomie, vše ostatní však svědčí o opaku. 1. Sněmy nepřijímají zákony, výlučná zákonodárná pravomoc náleží Parlamentu, 2. Návrh nezakotvuje existenci zemských vlád, 3. Země nemají vlastní soudnictví, 4. V čele zemí nestojí žádný vrcholný představitel - místodržící atd.

3 Preambule a základní ustanovení – ideová východiska Ústavy

3.1 Preambule

Preambule (z latinského *preambulus* tj. předcházející nebo úvodní) je slavnostní prohlášení, které se umísťuje na začátek zákona, ústavní listiny, mezinárodní smlouvy nebo jiného právního předpisu, který má povahu významného dokumentu. Preambuli obsahuje například Charta OSN, Vídeňská úmluva o smluvním právu nebo Ústava České republiky. Ačkoliv preambule nemá charakter klasické právní normy, jejíž obsah by bylo možno vynutit a její neplnění sankcionovat, může sloužit jako významné interpretační vodítko ve vztahu k dokumentu, jehož je součástí. Tato její vlastnost je dána zvláštní obsahovou náplní, která vyjadřuje ideologická východiska a „důvod, smysl a záměr zákona a v preambuli ústavy pak zejména základní politické cíle státu.“¹⁹

„Zákon č. 121/1920 Sb., kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky, obsahoval blíže neoznačené úvodní prohlášení, avšak dekrety prezidenta republiky z roku 1945 preambuli neměly, ústavy z roku 1948 a 1960 obsahovaly úvodní „prohlášení“, ústavní zákon o československé federaci úvodní prohlášení obsahoval, avšak bez výslovného označení.“²⁰ Tradici neporušili ani tvůrci současné ústavy, s tím rozdílem, že zde již ono úvodní prohlášení nese označení „preambule“. Také opoziční návrhy LSU a ČSSD preambuli, bez výslovného označení, obsahují. Návrh Koruny české a Levého bloku preambuli nemá. Za zmínku stojí fakt, že se preambule v původním znění vládního návrhu lišila od textu nakonec přijatého, do kterého se promítly některé představy prezidenta republiky Václava Havla.²¹

Prohlášení je formálně činěno *lidem* či *občany* státu, o jehož ústavu se jedná, a to prostřednictvím zákonodárného respektive ústavodárného sboru (*pozn. jako realizace principu zastupitelské demokracie*). Ústava České republiky (ostatní návrhy preambuli obsahující jen s nepatrnými rozdíly) začíná slovy „*My, občané České republiky v Čechách, na Moravě a ve Slezsku, v čase obnovy...*“ a končí slovy „*přijímáme tuto Ústavu České republiky.*“ Všechny srovnávané návrhy vznikaly ve stejné době, v atmosféře porevolučního Československa. Politické strany se pokoušely o vytvoření textu, který by vhodně reagoval na

¹⁹ FILIP, Jan. *Ústavní právo České republiky* 1. 4 vydání. Brno: Masarykova univerzita a Jan Šabata, 2003, s. 148.

²⁰ SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky: komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007. s. 2.

²¹ CHRASTILOVÁ, Brigita, MIKEŠ, Petr. *Prezident republiky Václav Havel a jeho vliv na československý a český právní řád*. Praha: Aspi, 2003. s. 110 – 112.

všechny (demokratické, ústavní, společenské) deficity předchozího režimu a ústavní cestou by zamezil jejich opakování. Přes různou politickou orientaci a názory na konkrétní úpravu jednotlivých ústavněprávních institutů, shodují se tvůrci návrhů na samotné podstatě a „státoprávně konstitutivní charakteristice českého státu.“²² Shoda panovala v těchto oblastech:

Nový, samostatný český stát zůstal v návrzích Ústavy věrný všem dobrým tradicím první poloviny dvacátého století a zachoval si formu republiky. Raritní byla představa Koruny České, která předpokládala znovuzavedení konstituční monarchie v čele s voleným panovníkem. Republikou se nový český stát stal proto, že s republikánským zřízením je spojován boj českého národa za samostatnou existenci a vlastní demokratickou vládu v zemi.

Republika je všemi návrhy (vyjma návrhu Levého bloku) pojímána jako unitární stát, který garantuje právo svých občanů na samosprávu. Ta je zakotvena v samostatných hlavách ústav a na obecné bázi v základních ustanoveních. Tak třeba v Čl. 3 návrhu ČSSD se uvádí, že *Česká republika uznává právo na samosprávu obcí a vyšších územních společenství*. Ústava ČR upravuje to samé v Čl. 8 a v Čl. 41 přiznává zastupitelstvu vyššího územně samosprávného celku právo zákonodárné iniciativy.

Vládní návrh preambule Ústavy vyzdvihuje vůli českého národa *budovat, chránit a rozvíjet Českou republiku... jako svobodný a demokratický stát*. Naprosto stejnou formulaci volí autoři **návrhu LSU** a v **návrhu ČSSD** se vyjadřuje *odhodlání vytvořit demokratický samosprávný řád*. Všichni navrhovatelé svorně považují ústavní demokracii za základní kámen existence nového státu. Zatímco v preambulích se jedná o pouhou proklamaci vůle českého národa po ustavení nového demokratického zřízení, v normativní části textu jsou mnohá ustanovení, která tuto doktrínu konkretizují a uvádějí v život. Jedná se především o zakotvení principu zastupitelské demokracie (všechny návrhy krom **Levého bloku** jej umístili do Čl. 2), který znamená vládu lidu prostřednictvím zvolených zástupců resp. výkon státní moci orgány moci výkonné, zákonodárné a soudní. Ústava České republiky zakotvuje možnost přímého výkonu státní moci, avšak pouze v případech, které stanoví ústavní zákon. Nutno podotknout, že obecného, celostátního referenda bylo v období od přijetí Ústavy použito pouze jednou, a to na základě jednorázového ústavního zákona v případě referenda o vstupu České republiky do Evropské unie. Ústavou předpokládaný zákon o všeobecném referendu nebyl dosud přijat. Jinak tuto problematiku řeší **návrh ČSSD**, který výslovně

²² KLÍMA, Karel. *Ústavní právo*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2004, s. 170.

stanovuje, že *lid vykonává státní moc prostřednictvím orgánů moci zákonodárné..., nebo referendem*. V samostatné hlavě sedmé stanovuje konkrétní případy, kdy lze přímé demokracie užít. Dalším projevem doktríny demokracie v návrzích ústavy je například procesní právo parlamentní, které upravuje činnost zastupitelského orgánu a postupy při přijímání právních předpisů.

Ve všech preambulích najdeme závazek k ochraně zděděného přírodního, kulturního nebo i jiného bohatství naší země. Byť se na první pohled zdá, že jde o prohlášení relativně apolitické, na „chvost“ textu umístěné zaslouženě, má autor za to, že ve své době hrálo zásadní roli. Po roce 1948 začala v Československu éra obrovského rozvoje především těžkého průmyslu, což mělo za následek značnou devastaci životního prostředí. Podobně jako s přírodou, zacházel minulý režim dosti nevybíravě i s kulturním, hmotným a nehmotným bohatstvím země, když pod svojí správou nechal chátrat památky a omezoval činnost těch, kteří otevřeně deklarovali nesouhlas s vládou v zemi. Závazek k ochraně těchto hodnot se tudíž jeví nezbytným předpokladem realizace demokracie a má vztah k právům třetí a čtvrté generace.

Na rozdíl od ostatních, zmiňuje se preambule Ústavy České republiky o *povinnostech občana k druhým lidem a zodpovědnosti vůči celku*. Jedná se o pojem výjimečný nikoliv jen ve vztahu k ostatním návrhům, ale i v kontextu Ústavy, která se povinnostmi jedince nijak zvlášť nezabývá. Jinak je tomu u Listiny základních práv a svobod, která v čl. 35 odst. 3 stanovuje; *Při výkonu svých práv nikdo nesmí ohrožovat ani poškozovat životní prostředí, přírodní zdroje, druhové bohatství přírody a kulturní památky nad míru stanovenou zákonem*. Pojmem, který se do Ústavy dostal díky prezidentu Václavu Havlovi, je občanská společnost²³, na jejichž zásadách je stavěn *svobodný a demokratický stát*. Ač se jedná o pojem dosti obecný, lze jej podle Šamalíka²⁴ vyložit tímto způsobem: „Totalitní režim zrušil oddělení společnosti a státu, podrobil občanskou společnost státu a vyloučil platnost jakýchkoliv práv a svobod existujících před státem a nezáviselých na státu. V této zvrhlé extrémní formě politické společnosti nebyly společenské organizace autonomním projevem zájmů, ale dodatečným nástrojem jejich meliorace a kontroly. Proto se hlavním úkolem detotalizace a deetatizace stala obnova autonomie individua a občanské společnosti, kteří v této kvalitě jsou (mají být) zároveň i zábranou rozpínavosti státu.“

²³ SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky: komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 4.

²⁴ ŠAMALÍK, František. *Občanská společnost v moderním státě*. Brno: Doplněk, 1995, s. 146 – 147.

3.2 Základní ustanovení

Vlastní obsah každého návrhu začíná oddílem nazvaným „základní ustanovení“, ve kterých se řeší různě široký a více či méně sourodý okruh otázek týkajících se formy vlády ve státě, výkonu veřejné moci, svrchovanosti státu, státního občanství, samosprávy, státních symbolů apod. Většinou se jedná o normativní zakotvení obecnějších právních principů; princip právního státu, princip zastupitelské demokracie, princip většiny, princip ochrany menšin atd. Základní ustanovení tak do jisté míry rozvíjejí, co je deklarováno v preambuli, je – li v textu obsaženo.

Vládní návrh Ústavy se od znění přijatého v České národní radě liší v několika oblastech. Článek druhý byl rozšířen o nový odstavec druhý, který zakotvuje možnost přímého výkonu státní moci lidem. Původní znění Čl. 3 a 4 se shodovalo se zněním Čl. 3 a 4 Listiny. V přijatém znění Čl. 3 se pouze definuje postavení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku. Novým obsahem Čl. 4 se stal text Čl. 5; *Základní práva a svobody jsou pod ochranou státní moci*. Vládní návrh neobsahoval současný Čl. 7, který stanovuje povinnosti státu v oblasti ochrany životního prostředí. Čl. 10 odst. 1 vládního návrhu stanovil, že *mezinárodní smlouvy o základních svobodách a lidských právech, závazné pro Českou republiku, schválené Parlamentem a ratifikované prezidentem republiky, jsou bezprostředně závazné a mají sílu ústavního zákona*. Podle znění přijatého v ČNR jsou tyto smlouvy *bezprostředně závazné a mají přednost před zákonem*. Čl. 10 obsahoval ještě druhý odstavec, který pojednával o postavení „ostatních“ mezinárodních smluv; *jsou bezprostředně závazné a mají sílu zákona*. Toto ustanovení bylo vypuštěno. Ke státním symbolům se přidala vlajka prezidenta republiky a státní barvy (Čl. odst. 1).

Text **Liberálně sociální unie** pojímá základní ustanovení do hlavy první, která se sestává z třinácti článků. Článek první charakterizuje Českou republiku jako *suverénní a demokratický právní stát* ²⁵ *respektující lidská práva, svobodu a humanitní ideály. Zaručuje svobodný politický, hospodářský a duchovní rozvoj a sociální spravedlnost*. Lid vykonává svoji moc prostřednictvím orgánů státní moci nebo *přímo*. Přímá demokracie se realizuje referendem, jehož užitím se podmiňuje *vstup nového subjektu do svazku s Českou republikou, nebo České republiky do svazku s jiným subjektem* (Čl. 2 odst. 4.). Alternativní použití referenda zakotvuje článek 6, podle kterého *Hranice mezi samosprávnými zeměmi určuje parlament (Národní shromáždění) po dohodě se zemskými sněmy, o jejichž hranice se jedná,*

²⁵ Za právní lze (dle legalistického pojetí) označit takový stát, který při tvorbě a aplikaci práva dodržuje zákonné meze, jež si sám vytvořil.

zákonem. Nedojde-li k dohodě, rozhodne parlament ústavním zákonem nebo referendem. Odstavec druhý podmiňuje změnu státních hranic přijetím ústavního zákona nebo referenda. Alternativně se referendum použije také pro rozhodování o pobytu cizích vojsk na našem území nebo umístování vojsk České republiky na cizím území. Podle Čl. 2 odst. 2 je *Česká republika tvořena historickým územím Čech, Moravy a Slezska. Územně je členěna na samosprávné země nebo kraje.* Zajímavý rozdíl mezi návrhem LSU a vládním návrhem lze pozorovat v úpravě závaznosti a postavení mezinárodních smluv v českém právním řádu. Zatímco vládní znění Čl. 10 upravuje zvlášť mezinárodní smlouvy o lidských právech, jež mají postavení ústavního zákona a zvlášť ostatní mezinárodní smlouvy, které mají sílu obyčejného zákona, text Čl. 8 odst. 2 návrhu LSU předpokládal, že všechny *mezinárodní smlouvy, schválené Národním shromážděním a ratifikované prezidentem republiky, jsou součástí právního řádu České republiky a v případě rozporu se zákony České republiky mají přednost před těmito zákony.* Obsahově je tento článek v podstatě totožný s novelizovaným zněním Čl. 10 Ústavy ČR. V článku 9 (LSU) se stanovuje, že *základem právního řádu České republiky je Ústava a ústavní zákony*, což zákon č. 1/1993 Sb., označuje za ústavní pořádek s tím rozdílem, že návrh LSU neřeší postavení Listiny a úpravu základních práv a svobod obsahuje v samostatné hlavě druhé. V porovnání s ostatními návrhy je zajímavý Čl. 11 odst. 1 (LSU), který upravuje problematiku tržního hospodářství a forem vlastnictví; *Hospodářství České republiky je založeno na tržních principech se sociálními a ekologickými aspekty, jednotné měně, volném pohybu pracovních sil, zboží a peněžních prostředků a rovného postavení všech forem a druhů vlastnictví.*

Základní ustanovení **sociálně demokratického návrhu** jsou taktéž pojata do samostatné hlavy první, která čítá 6 článků. I s ohledem na rozsah této hlavy lze konstatovat, že se její obsah omezuje na několik obvyklých oblastí jako je státní občanství, výkon státní moci, samospráva atd. Článek 2 odst. 2 zakotvuje přímý výkon státní moci prostřednictvím referenda, kteréžto je pak samostatně upraveno v hlavě sedmé tohoto návrhu. Jako velice zajímavé se jeví porovnání ústavní úpravy mezinárodních smluv s článkem 6 návrhu ČSSD. Zatímco původní článek 10 hovoří o mezinárodních smlouvách lidskoprávní materie, článek 6 odst. 1 zas o smlouvách, z nichž vyplývají práva a povinnosti fyzickým nebo právnickým osobám. V odstavci druhém, téhož článku se tak jako v „novém“ čl. 10a Ústavy řeší smluvní přenos pravomocí orgánů České republiky na mezinárodní organizaci. Rozdíl je v podmínce, jejíž splnění podmiňuje ratifikaci takovéto mezinárodní smlouvy; čl. 6 odst. 2 požaduje přijetí ústavního zákona, který smlouvu schvaluje a čl. 10a odst. 2 praví, že je třeba souhlasu Parlamentu s ratifikací, nestanoví – li ústavní zákon, že k ratifikaci je třeba souhlasu daného

v referendu. Podle odstavce 3 článku 6 se o vstupu do státního svazku s jinými státy nebo o vystoupení z tohoto svazku rozhoduje ústavním zákonem, který nabývá platnosti, je – li schválen v referendu.

Návrh Koruny české obsahuje základní ustanovení v hlavě první, která čítá 7 článků. Obsahem a rozvržením se ustanovení této hlavy nijak výrazně neodlišují od ostatních návrhů. V článku 1 se deklaruje, že *český stát je tvořen historickými zeměmi Čech, Moravy a Slezska na principu demokratického právního státu*. Podobné formulace jako text návrhu LSU používá tento návrh, když stanovuje, že *stát má sloužit všem občanům, na základě ideálu lidskosti, občanské rovnosti, úcty k lidským právům ve snaze o svobodný, hospodářský a duchovní rozvoj, respektující sociální spravedlnost*. Článek 2 deklaruje svrchovanost lidu a výkon moci prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní, přičemž lid vykonává svoji moc i hlasováním, což lze chápat jako zakotvení principu přímé demokracie. Další ustanovení se týkají úpravy občanství, práva každého občana na jednání v rodném jazyce, státních hranic (změna možná jen na základě ústavního zákona nebo referenda) a mezinárodního práva (realizace závazků na základě mezinárodních smluv, princip rovnosti a svrchovanosti států).

Návrh Levého bloku neobsahuje preambuli. Základní ustanovení jsou obsažena v části první, která se sestává z 21 článků. Za pozornost stojí hned první článek, který krom tradičního obsahu (svrchovanost, právní stát, sociální spravedlnost...) deklaruje, že se Česká republika neváže na výlučnou ideologii, ani na náboženské vyznání. Podle čl. 2 mají občané nezadatelné a nepromlčitelné právo na volbu svého politického, hospodářského, sociálního a kulturního života. Obě tato ustanovení lze vnímat jako záruku Levého bloku (jehož součástí byla i komunistická strana), že nedojde k opakování situace před rokem 1989, kdy státu vládla jedna oficiální ideologie a „volit“ bylo lze pouze jednu politickou stranu. Zajímavé je též ustanovení Čl. 20, které počítalo s tím, že Česká republika zůstane se Slovenskou republikou v dobrovolném svazku i po zániku federace. Zamýšlena je zde forma konfederace.

4 Moc zákonodárná

4.1 Parlamentarismus v ČR

Parlamentarismus je pojem, jenž značí existenci parlamentu jako zastupitelského orgánu, který oplývá výlučnou pravomocí k přijímání zákonů ve státě a systém vztahů mezi ním, vládou, hlavou státu a soudnictvím. „Jeho existence (*parlamentarismu*) je především založena na určitých pravidlech hry, která budou respektována, ať již ve volbách zvítězí kterákoli z kandidujících politických stran. Vychází tak z principu konsenzu. V tomto smyslu možno hovořit o hodnotových, institucionálních a normativních aspektech parlamentarismu, jak jej konstruuje Ústava ČR.“²⁶ Mezi tyto aspekty patří pluralitní demokracie projevující se existencí politických stran, které mohou rovnými prostředky usilovat o podíl na moci ve státě, respekt k politické opozici a její ochrana skrze princip ochrany menšiny. Dále se jedná např. o institut reprezentativního mandátu člena zákonodárského sboru. Parlament již nemá postavení nejvyššího orgánu státní moci, jak tomu bylo u Federálního shromáždění dle ústavního zákona o československé federaci z roku 1969, nýbrž tvoří „jen“ jeden ze soustavy vrcholových orgánů státu. Tímto se u nás znovu realizuje princip dělby moci charakterizovaný samostatností a nezávislostí jednotlivých složek moci a systémem vzájemných kontrolních mechanismů, kteréžto slouží jako obrana před soustředěním moci v rukou jednoho subjektu.

4.2 Název, sídlo a struktura zákonodárského sboru

Název a podoba zákonodárského sboru českého (československého) státu se od jeho vzniku v roce 1918 několikrát změnil. Zpočátku tuto funkci plnil Národní výbor, jehož zástupci byli delegováni politickými stranami. Zákonem č. 37/1918 Sb. z. a n. o prozatímní ústavě došlo k zakotvení Národního shromáždění, jež bylo ustaveno na základě stejného klíče jako Národní výbor, jeho početním rozšířením, nikoliv tedy cestou demokratických voleb. Sídlem tohoto revolučního Národního shromáždění bylo pražské Rudolfinum. Podle zákona č. 121/1920 Sb. z. a n., kterým se uvozuje vlastní ústavní listina Československé republiky se orgánem moci zákonodárské (v letech 1920 až 1938) stává dvoukomorové Národní shromáždění složené z Poslanecké sněmovny a Senátu. V období let 1945 a 1946 hovoříme o Prozatímním Národním shromáždění a v letech 1946 až 1948 o Ústavodárném Národním shromáždění. Posledně jmenované přijalo ústavní zákon č. 150/1948 Sb. jako Ústavu

²⁶ FILIP, Jan. *Výbrané kapitoly ke studiu ústavního práva*. 2. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2001, s. 221.

Československé republiky, zvanou též „Ústava 9. Května“ podle dne, kdy byla přijata. Tato Ústava zakotvila jednokomorové Národní shromáždění. Ústavou z roku 1960, tzv. socialistickou, se model jednokomorového Národního shromáždění nezměnil, radikální proměnu přinesl až ústavní zákon č. 143/1968 Sb. o československé federaci, kterým se dosud unitární Československo dělí na Českou republiku a Slovenskou republiku, čemuž odpovídá i nový systém zákonodárných orgánů. Nově tedy hovoříme o Federálním shromáždění ČSSR (Sněmovna lidu a Sněmovna národů) a na republikových úrovních o České národní radě a Slovenské národní radě. Ústavou České republiky z roku 1992 se ČNR stává Parlamentem České republiky sestávající se z Poslanecké sněmovny (členové ČNR) a Senátu (faktický vznik roku 1996). „Na rozdíl od tradičních ústavních řešení Ústava ČR institut sídelního města nezná a s hlavním městem funkci sídla státních orgánů výslovně nespojuje. Přenechává to obyčejným zákonům. Tímto zákonem je zákon č. 59/1996 Sb., o sídle Parlamentu ČR, který stanoví, že Parlament sídlí v hlavním městě ČR (...)“²⁷

Návrh ústavy od LSU upravuje otázku názvu, sídla a struktury zákonodárného sboru v hlavě třetí, části první takto; *Čl. 59 odst. 1) Zákonodárná moc náleží po celém území České republiky Národnímu shromáždění. Čl. 59 odst. 2) Národní shromáždění je tvořeno dvěma komorami: Poslaneckou sněmovnou a Senátem.* V odstavci třetím se pak za sídelní město obou komor stanovuje hlavní město Praha. Je – li to však nezbytně nutné, mohou být jednotlivé komory po přechodnou dobu svolány do jiného místa v republice.

Jiné řešení nabídl **Levý blok** v části první, základních ustanoveních, kde Čl. 3 odst. 2) stanovuje toto: *Lid vykonává státní moc prostřednictvím České národní rady a ostatních zastupitelských sborů a lidovým hlasováním.* Podle Čl. 4 odst. 1 a Čl. 88 je celorepublikovým zákonodárným sborem jednokomorová Česká národní rada, ostatní zde jmenované (Čl. 4; sněmy České a moravskoslezské země,...) jsou zastupitelskými sbory na místní úrovni, které plní samosprávné funkce. Čl. 20 počítá se zachováním dobrovolného svazku se Slovenskou republikou. Otázkou hlavního města republiky a sídelního města či měst zákonodárného sboru se nezabývá.

Sociálnědemokratický návrh ústavy předpokládal ve své hlavě třetí, Čl. 9 vznik jednokomorového Národního shromáždění. Článek 116 stanovuje následující: *Hlavním městem České republiky a pravidelným sídlem jejich ústředních orgánů je Praha. Postavení Prahy jako hlavního města České republiky je upraví zákon. Zákon může stanovit za sídlo jednotlivých ústředních orgánů jiné město v České republice.*

²⁷ FILIP, Jan. *Výbrané kapitoly ke studiu ústavního práva*. 2. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2001, s. 225.

Stejně jako návrh vládní a návrh z dílny LSU předpokládal i ten, který vypracovala **Koruna česká** ustavení dvoukomorového zákonodárského sboru. Článek 50 stanovil, že *v Českém státě přísluší zákonodárství, provádění zákonů a správa ve všech oblastech Sněmu, ve kterém jsou jednotlivé země poměrně zastoupeny. Sněm má Dolní a Horní sněmovnu. Horní sněmovna nese tradiční označení Senát. Otázku sídelního města ústředních orgánů návrh neřeší.*

Mít parlament jednokomorový nebo dvoukomorový? To je otázka, na kterou dle autora není snadná odpověď; oba modely mají svá pro a proti, oba modely jsou však funkční a z ústavněprávního hlediska stejně hodnotné. Horním komorám se přisuzuje úloha kontrolního orgánu ve vztahu ke komorám dolním; v tomto smyslu jde především o kontrolu kvality legislativní činnosti, tak aby nedocházelo ke vzniku špatných zákonů a v konečném důsledku třeba i ohrožení demokracie.²⁸ Poskytuje však existence horní komory záruku demokratického vládního systému? Je Pákistán s dvoukomorovým (federálním) parlamentem více demokratický než Slovensko s parlamentem jednokomorovým? Odpověď je nasnadě.

4.3 Složení zákonodárského sboru

4.3.1 Počet a délka funkčního období

Zákonodárská moc náleží v České republice Parlamentu, který je složen z Poslanecké sněmovny a Senátu (Čl. 15). Poslanecká sněmovna má dvě stě poslanců, volených na 4 roky a Senát 81 senátorů, volených na dobu šesti let, přičemž každé dva roky dochází obměně jedné třetiny Senátu (Čl. 16). Stejně řešení co do počtu a délky trvání funkčního období poslance/senátora nabízela **LSU** v Čl. 60 odst. 1, 2 svého návrhu. **Koruna Česká** navrhovala, že Dolní komora bude složena ze sto dvaceti poslanců volených na 4 roky (Čl. 52) a Senát z 60 senátorů jmenovaných doživotně (Čl. 71). Text **Sociální demokracie** (Čl. 9 odst. 1, 2) ani **Levého bloku** (Čl. odst. 1, 2) nepředpokládal vznik horní komory, Národní shromáždění resp. Česká národní rada se měla skládat z dvou set poslanců volených na 4 roky. S výjimkou **Koruny České**, shodují se všechny návrhy na počtu 200 poslanců dolní komory resp. jednokomorového zákonodárského sboru, což je odvozeno od počtu poslanců v České národní radě. „Počet poslanců Poslanecké sněmovny vyplynul přirozeně z toho, jakým způsobem byla vytvořena. Podle čl. 106 odst. 1 *se česká národní rada stává Poslaneckou sněmovnou, jejíž volební období skončí dnem 6. června 1996. Do zániku České a Slovenské Federativní Republiky fungovala Česká národní rada, která měla 200 poslanců, jako zákonodárský sbor*

²⁸ Další významy horní komory: hájení zájmu regionů, ochrana menšin, funkce kontinuity zák. sboru atd.

jednotky federace, České republiky (Česká národní rada byla vytvořena při federalizaci ČSSR v r. 1968, měla 200 poslanců).“²⁹ Tvůrci všech zkoumaných návrhů (vyjma Koruny České) se rozhodli respektovat počet členů a délku volebního období odvozeného od České respektive Slovenské národní rady, neboť jedině tak bylo možné, aby se národní rady ve složení vzešlém z červnových voleb roku 1992 mohly plynule přetvořit v zákonodárné sbory nových samostatných republik; ČNR se stala Poslaneckou sněmovnou České republiky a SNR pak Národní radou Slovenské republiky.

4.3.2 Nároky na výkon funkce

Jedinec je způsobilý být volen a zastávat funkci člena Parlamentu, splňuje – li podmínky stanovené mu Ústavou ČR a zákonem č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky. Tento zákon upravuje volitelnost do obou komor Parlamentu. Ústava k pojmu volitelnosti praví následující; *Do poslanecké sněmovny může být zvolen každý občan České republiky, který má právo volit a dosáhl věku 21 let* (Čl. 19 odst. 1).³⁰ Pro Senát je určena věková hranice čtyřiceti let (Čl. 19 odst. 2). Právo volit má každý občan, který dosáhl věku 18 let (Čl. 18 odst. 3). Totéž, s rozdílem věkové hranice, je stanoveno pro volitelnost do Senátu. Významným institutem z hlediska možnosti zastávat funkci člena zákonodárného sboru je tzv. inkompatibilita, která vyjadřuje vzájemnou neslučitelnost určitých funkcí soustředěných v jedné osobě. Jedná se o základní nástroj systému dělby moci, který má zajistit, že veřejná moc bude vykonávána řádným způsobem. Článek 21 Ústavy stanovuje neslučitelnost funkce senátora a poslance. S těmito funkcemi je dále podle Čl. 22 neslučitelný výkon funkce prezidenta republiky, funkce soudce a dalších funkcí, které stanoví zákon. Jedná se např. o neslučitelnost podle zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance nebo zákona 166/1993 Sb. o Nejvyšším kontrolním úřadě. Podmínkou k výkonu funkce (nikoliv volitelnosti a vzniku mandátu) člena Parlamentu je také složení slibu na první schůzi komory, do které byl jedinec zvolen.

Úprava volitelnosti v textu **LSU** se prakticky neliší od znění dle vládního návrhu. I zde platí podmínka státního občanství a podmínka věku 21 let u poslance a 40 let u senátora (Čl. 61 odst. 2, 3). Navíc se zde nachází přímý odkaz na volební zákon, jenž má stanovit další

²⁹ SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky: komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 145.

³⁰ Zákon č. 247/1995 Sb. zakotvuje v § 25 pasivní volební právo poslance takto; *Poslancem Poslanecké sněmovny může být zvolen každý volič, který alespoň ve druhý den voleb dosáhl věku nejméně 21 let a není u něho ve dnech voleb překážka ve výkonu volebního práva podle § 2 písm. b)*. Touto překážkou je zbavení způsobilosti k právním úkonům.

podmínky. Neslučitelné jsou funkce poslance a senátora a s výkonem funkce těchto je *neslučitelný výkon úřadu prezidenta republiky, výkon funkce člena vlády či zemského výkonného orgánu, soudce a další funkce, které stanoví zákon* (Čl. 63 odst. 1). V tom je rozdíl oproti Ústavě (resp. vládnímu návrhu), neboť její Čl. 22 nevylučuje souběžný výkon funkce člena Parlamentu a funkce ministra. Politická praxe je naopak taková, že ministr je zároveň členem Parlamentu. Zatímco Ústava v Čl. 22 odst. 2 praví, že mandát člena Parlamentu zaniká, ujme – li se tento jiné funkce s funkcí poslance či senátora neslučitelné, LSU navrhovala řešení odlišné, jež spočívalo v dočasném přerušení výkonu mandátu, a to *až do doby, kdy výše uvedené překážky pominou* (Čl. 63 odst. 2). Tento typ mandátu označovaný jako klouzavý chtěla zavést i naše vláda v roce 1997 (tisk PS č. 253). Nejedná se tedy o klasickou neslučitelnost, kdy je vyloučena současná existence obou funkcí, nýbrž o neslučitelnost výkonu funkcí, která má za následek dočasnou nemožnost jednu ze souběžných funkcí vykonávat.³¹ Na uvolněné místo člena Parlamentu nastupuje náhradník, jenž funkci vykonává dočasně a to po dobu, kdy člen vlády svůj mandát neuplatňuje, tzn. po dobu výkonu postu člena vlády. Klouzavý mandát si přeje i současná vládní koalice. K této myšlence má autor jedinou výtku. Ministr, který je zároveň poslancem, dostává v současné době jen ministerský plat. Po zavedení klouzavého mandátu by plat poslance, jenž nebyl po dobu výkonu funkce ministra vyplácen, dostával poslanecký náhradník, čímž by došlo k navýšení rozpočtových výdajů.

Sociální demokracie stanovila pro volitelnost do svého jednokomorového Národního shromáždění stejné podmínky věku a státní příslušnosti jako návrhy výše popsané. *Zákon upravuje překážky výkonu volebního práva a překážky volitelnosti, způsob volby a soudní kontrolu platnosti voleb* (Čl. 10). Překážkami ve výkonu volebního práva podle současné legislativy (§ 2 zákona č. 247/1995 Sb.) jsou zákonem stanovené omezení osobní svobody z důvodu ochrany zdraví lidu a zbavení způsobilosti k právním úkonům. Inkompatibilita je upravena článkem 11, který ji v odstavci prvním vymezuje následovně; *S mandátem poslance Národního shromáždění je neslučitelná funkce prezidenta republiky, soudce Ústavního soudu a výkon funkce soudce, prokurátora, vojáka, příslušníka veřejného ozbrojeného sboru, jakož i výkon funkcí ve veřejné správě, které stanoví zákon*. Odstavec druhý počítá s existencí legislativy, jež bude upravovat neslučitelnost funkce poslance s dalšími funkcemi, povoláními a činnostmi, jakož i neslučitelnost s obchodní činností ve vztahu ke státu a případy, kdy pracovní či obdobný poměr poslance zůstává zachován. Výčet podle Čl. 11 odstavce prvního

³¹ Tuto koncepci mandátu obsahuje např. Ústava Slovenské republiky v Čl. 77, který stanoví, že mandát poslance jmenovaného za člena vlády nezaniká, jen se neuplatňuje.

se s Čl. 22 Ústavy ČR shoduje pouze ve funkcích prezidenta republiky a soudce. Neslučitelnost funkce člena Parlamentu s ostatními v Čl. 11 vyjmenovanými funkcemi je v našem právním řádu založena zákonem č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů. Tento ve svém § 5 odst. 3 za neslučitelné s funkcí člena Parlamentu označuje funkce vykonávané v pracovněprávním vztahu nebo ve služebním poměru k České republice, pokud jde o funkce jmenované nebo o funkce, v nichž se při výkonu státní správy rozhoduje, a to na ministerstvu nebo na jiném správním úřadu, na státním zastupitelství nebo soudu, v bezpečnostních sborech, v ozbrojených silách České republiky, v Nejvyšším kontrolním úřadu atd.

Čl. 70 návrhu **Levého bloku** předpokládal vznik jednokomorové České národní rady složené z 200 poslanců a volebního období trvajícího 4 roky. K pravidlům volitelnosti se text nevyjadřuje; pouze Čl. 71 stanovuje, že *volby poslanců České národní rady upravuje zákon*. Institutem neslučitelnosti se zabývá Čl. 72, který stanovuje následující; *Funkce poslance České národní rady je neslučitelná s funkcí prezidenta republiky, člena vlády České republiky a jiného vedoucího ústředního orgánu České republiky, soudce, prokurátora a příslušníka ozbrojených sil a ozbrojených sborů*. Stejně jako text Liberálně sociální unie stanovuje i tento inkompatibilitu poslaneckého mandátu s funkcí ministra. Z absence další úpravy se dá dovodit, že jde o neslučitelnost, která by měla v případě vzniku funkce člena vlády za následek zánik mandátu poslance, nikoliv jeho „pozastavení“ jak tomu mělo být podle LSU.

Koruna česká navrhovala ustavení dvoukomorového Sněmu, jehož Dolní komora se měla skládat ze 120 poslanců volených na dobu 4 let (Čl. 52). Aktivní volební právo bylo vyhrazeno pro občany Českého státu, kteří dosáhli věku 18 let a splnili i další podmínky stanovené zákonem o volbách a do Dolní sněmovny mohl být zvolen každý občan, jenž vyhověl těmto podmínkám a dosáhl věku 21 let (Čl. 53). Horní sněmovna (Senát) měla mít 60 členů uvedených do funkce jmenováním, které mělo být doživotní. Věkovou hranici návrh nedefinuje, místo toho stanovuje podmínku „zásluhy o stát“ (Čl. 71). Výslovná úprava inkompatibility je pro Dolní sněmovnu obsažena v Čl. 54; *S funkcí poslance Dolní sněmovny je neslučitelná funkce hlavy státu...Mandát ztrácí dnem, kdy byl jmenován členem vlády, a nabývá opět dnem následujícím po dni, kdy přestal být členem vlády. Zákon stanoví, ve kterých dalších případech zaniká mandát poslance, jakož i které funkce jsou s výkonem funkce poslance neslučitelné*. Ač se v textu hovoří o zániku mandátu a jeho opětovném vzniku, dá se předpokládat, že měl autor na mysli jeho pozastavení respektive pozastavení výkonu funkce poslance jak je tomu v případě návrhu Liberálně sociální unie.

Všechny návrhy stanovují věk potřebný pro výkon funkce člena parlamentu, detailní úpravu ponechávají zákonu. Výjimkou je návrh Levého bloku, který nestanoví ani věk a

rovněž odkazuje na úpravu ve volebním zákoně. Místo určitého minimálního věku, musí člen horní komory podle návrhu Koruny české splňovat podmínku „zásluhy o stát“. Jedná se o požadavek logický, uvážíme – li, že členství v komoře mělo vznikat na základě jmenování (panovník jmenuje jednu polovinu senátorů, dolní komora tu druhou), nikoli volby. Avšak právě způsob, jakým členství vzniká, vzbuzuje pochybnosti o legitimitě komory, která má navíc v tomto případě potenciálně velice silné pravomoci. Různé u jednotlivých návrhů je vymezení inkompatibility; tři návrhy (KČ, LB, LSU) zakazují souběžný výkon funkcí člena parlamentu a člena vlády. Zatímco v případě LSU a KČ by se jednalo o tzv. klouzavý mandát, který by s sebou nesl pouze přerušení výkonu funkce člena parlamentu, vznik postu člena vlády podle návrhu LB by znamenal zánik poslaneckého mandátu. Návrh LSU stanovuje navíc neslučitelnost funkce poslance s funkcí v „zemském výkonném orgánu“, což se s ohledem na velkou časovou a pracovní náročnost obou funkcí jeví jako velice chytré řešení. Totéž platí o neslučitelnosti funkcí poslance a ministra.

4.4 Právní status člena zákonodárného sboru, poslanecký mandát

„V právním statusu poslance se promítá dvojí komplex otázek – charakter mandátu a charakter sboru, jehož je členem. Charakter poslaneckého mandátu je dán jeho vznikem (pouze volba, někde však i jmenování nebo dědičnost), obsahem, který vymezuje vztah mezi poslancem a voliči (imperativní, volný a stranicky vázaný mandát) a zánikem (celá řada způsobů). Právní status je dán souhrnem práv a povinností poslance.“³² Z výše uvedeného vyplývá, že právní status člena parlamentu a jeho mandát jsou dva různé pojmy, přičemž lze říci, že získání mandátu (a složení slibu) dává vzniknout právům a povinnostem člena parlamentu, jež v souhrnu tvoří jeho právní status.³³ Práva a povinnosti poslance (senátora) je podle Filipa možno rozdělit do několika skupin; „práva uvnitř sněmovny, práva vůči jiným státním orgánům, právo vytvářet poslanecká sdružení, právo poslanecké immunity, právo na materiální zabezpečení, povinnosti, disciplinární opatření a sankce.“³⁴

Všechny demokratické země uplatňují ve svém ústavním systému mandát volný zvaný též reprezentativní, jenž je v podmínkách naší Ústavy charakterizován jejím Čl. 23 odst. 3 a Čl. 26 (Čl. 25 vládního návrhu). Poslanec a senátor vykonává svůj mandát v zájmu

³² FILIP, Jan, SVATONĚ, Jan, ZIMEK, Josef. *Základy státovědy*. 4. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2006, s. 166.

³³ Postavení člena Parlamentu je primárně upraveno Ústavou ČR a jednacími řády obou komor, úprava některých dílčích otázek se nachází ve zvláštních zákonech (např. zák. č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, zák. č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců).

³⁴ FILIP, Jan. *Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva*. 2. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2001, s. 292.

všeho lidu, což je rozdíl oproti vývojově staršímu mandátu imperativnímu, který ho zavazoval k výkonu a ochraně práv svých voličů. Člen parlamentu není vázán žádnými příkazy, ať už ze strany voliče nebo politického subjektu, za nějž ve volbách kandidoval. Výkon mandátu je osobní, založený na volném rozhodování jedince. Poslanec je vázán věrností České republiky a zachováváním její Ústavy a zákonů. Mandát je zjednodušeně řečeno oprávněním k výkonu funkce člena Parlamentu, jež vzniká na základě vůle občanů ve volbách do Parlamentu.

Mandát vzniká zvolením do Parlamentu (Čl. 19 odst. 3), nikoliv složením slibu na první schůzi komory, které se zúčastní. Poslanec resp. senátor je povinen slib složit a to bez jakékoliv výhrady, v opačném případě se jedná o důvod zániku mandátu podle Čl. 25 (Čl. 26 vládního návrhu). Mandát dále zaniká uplynutím volebního období, vzdáním se mandátu (Čl. 24), ztrátou volitelnosti, vznikem neslučitelnosti funkcí a u poslanců také rozpuštěním Poslanecké sněmovny. Obsahem mandátu poslance a senátora je povinnost složit slib (Čl. 23), vykonávat mandát osobně (Čl. 26 resp. 25 vládního návrhu), v zájmu všeho lidu a to podle svého nejlepšího vědomí a svědomí, jakož i zachovávat věrnost České republiky (Čl. 23 odst. 3).

Sociálnědemokratický návrh neobsahuje zřejmě s ohledem na ústavněprávní tradici žádné ustanovení přímo vymezující okamžik vzniku mandátu, toto se však dá dovodit z obsahu Čl. 13 odst. 2, podle kterého *odepřením slibu nebo slibem s výhradou poslanec ztrácí mandát*. Dalšími důvody zániku mandátu jsou vzdání se mandátu, ztráta volitelnosti poslance, popř. i jiné důvody podle zvláštního zákona. Náležitosti výkonu mandátu a formulace slibu jsou téměř shodné s tím, co stanovuje Ústava ČR. Oproti Ústavě obsahuje tento návrh v Čl. 12 odst. 2 zákaz zneužití pravomoci poslance jako veřejného činitele; *Poslanci se nesmějí obracet na orgány veřejné moci s úmyslem opatřit sobě nebo jiným osobám zvláštní a nepřiměřené výhody. To neplatí v případech, kdy jde o výkon jejich pravidelného povolání*.

Podle Čl. 61 odst. 4 návrhu **LSU** vzniká mandát poslance zvolením. Jak poslanec, tak i senátor se mohou svého mandátu kdykoliv vzdát. Konkrétní způsob pak stanoví zákon (Čl. 63 odst. 4). *Zákon v případě poslanců Poslanecké sněmovny stanoví další případy zániku mandátu včetně způsobu zániku a rozhodování o něm* (Čl. 63 odst. 5). Mandát zaniká i v případě, že poslanec nebo senátor odmítne složit slib, či jej složí s výhradou (Čl. 64 odst. 4). Sporným se z hlediska teorie volného mandátu jeví obsah ustanovení Čl. 63 odst. 6, kde se praví, že *poslanec a senátor je za výkon své funkce odpovědný voličům*. Podobnou zmínku v současné Ústavě ČR nenalezneme.

Návrh poslanců **Levého bloku** obsahuje úpravu povahy mandátu, jeho vzniku a zániku v ustanoveních Čl. 73 a Čl. 74. Mandát poslance ČNR vzniká volbou, jelikož je

stanoveno, že důvodem zániku mandátu je odmítnutí slibu poslance či jeho složení s výhradou. Mandát poslance ČNR zaniká z důvodu ztráty volitelnosti nebo proto, že byl pravomocně odsouzen pro zvlášť závažný trestný čin. Zvláštní důvod zániku je stanoven v Čl. 74 odst. 3; *Složení slibu je neshleditelné se současnou příslušností poslance České národní rady k cizímu státu. Poslanecký mandát nezaniká, dojde – li ve volebním období České národní rady ke zrušení politické strany nebo politického hnutí, na jejichž kandidátce byl poslanec zvolen. Poslanec se může svého mandátu vzdát.*

Mandát poslance dolní komory Parlamentu podle textu návrhu **Koruny české** lze charakterizovat jako volný a klouzavý. Mandát totiž poslanec ztrácí dnem, kdy byl jmenován členem vlády a je mu znovu obnoven poté, co členem vlády přestal být. Krom toho zaniká mandát klasicky v souvislosti s odepřením slibu, další důvody jsou stanoveny zákonem.

4.5 Práva a povinnosti člena zákonodárského sboru

Základní úpravu nalezneme v Ústavě ČR a jednacích řádech obou komor Parlamentu, některé jednotlivosti jsou obsaženy v jiných zákonech (přestupkový zákon, zákon o střetu zájmů). Určení práv a povinností poslance (senátora) konkretizuje jeho postavení a spoludefinuje jeho právní status člena zákonodárského sboru. Jedná se o práva a povinnosti v souvislosti s imunitou, s účastí člena komory na jejím jednání a rozhodování, s členstvím a účastí na jednání a rozhodování orgánů komory, jakož i o práva, která má poslanec ve vztahu k vládě, popř. k exekutivě obecně.

Úpravu poslanecké (senátorské) imunity nalezneme v Ústavě ČR (ve vládním návrhu stejně tak) v ustanovení Čl. 27 a Čl. 28. Imunitu můžeme rozdělit na imunitu týkající se hlasování a projevů v Parlamentu a orgánech komor a na imunitu, jež se týká trestněprávně relevantního jednání mimo Parlament. Podle ustanovení Čl. 27 odst. 1, 2 *poslanec ani senátor nelze postihnout pro hlasování v Poslanecké sněmovně nebo Senátu nebo jejich orgánech. Za projevy učiněné v Poslanecké sněmovně nebo Senátu nebo v jejich orgánech nelze poslance nebo senátora trestně stíhat. Poslanec nebo senátor podléhá jen disciplinární pravomoci komory, jejímž je členem.* Tuto formu imunity označujeme také jako indemnitu a svými účinky je rovna hmotněprávní exempci, což znamená, že jednání člena zákonodárského sboru není schopno založit veřejnoprávní odpovědnost. Část odborné veřejnosti rozšiřuje „nepostižitelnost“ podle odst. 1 i pro případné žaloby z oblasti soukromého práva.³⁵ V druhém případě se jedná o imunitu, jež zakládá nestíhatelnost, jde o exempci procesní.

³⁵ HENDRYCH, Dušan, SVOBODA, Cyril a kol. *Ústava České republiky*. Praha: C. H. Beck, 1997. s. 40.

Nestíhatelnost je obsažena v ustanovení Čl. 27 odst. 4; *Poslance ani senátora nelze trestně stíhat bez souhlasu komory, jejímž je členem. Odepře – li komora souhlas, je trestní stíhání navždy vyloučeno.* Ve vládním návrhu bylo toto znění odstavce třetího; *Odepře – li komora souhlas, je trestní stíhání po dobu trvání mandátu vyloučeno.*³⁶ Došlo tedy k rozšíření procesní exempce. Ochrana poslance se vztahuje nikoliv jen na trestní stíhání, ale i na zadržení, které je možno uskutečnit jen za předpokladu přistižení při činu či bezprostředně poté (Čl. 27 odst. 5). Otázku jiných veřejnoprávních deliktů než trestných činů – přestupků řeší Čl. 27 odst. 4; poslanec (senátor) podléhá disciplinární pravomoci komory, nestanoví – li zákon jinak. Po novelizaci přestupkového zákona a jednacích řádů komor Parlamentu se řízení provádí podle přestupkového zákona, nepřeje – li si poslanec (senátor) projednání přestupku v disciplinárním řízení. Ustanovení Čl. 28 zakotvuje právo poslance (senátora) odepřít svědectví.

Pojetí poslanecké imunity podle návrhu **sociálních demokratů** je dosti podobné současné úpravě, respektive vládnímu návrhu. Za hlasování v Národním shromáždění a jeho orgánech je poslanec nepostižitelný (Čl. 14 odst. 1), za *návrhy a výroky* učiněné tamtéž podléhá jen disciplinární pravomoci Národního shromáždění. Rozdíl lze spatřovat ve vymezení jednání na půdě Parlamentu, jež není hlasováním. Zatímco vládní návrh hovoří o projevech (širší pojem), sociálnědemokratický návrh používá pojmu *návrhy a výroky*, z čehož plyne možnost rozdílného výkladu. Odlišná je úprava ve věci přestupku; *Zákon stanoví, v kterých případech nelze poslance stíhat pro přestupek nebo obdobné protiprávní jednání bez souhlasu Národního shromáždění.* Obdobným protiprávním jednáním se zřejmě rozumí jiný veřejnoprávní delikt než trestný čin a přestupek. Z dikce tohoto ustanovení lze dovodit, že existují dvě kategorie deliktů, podle toho, zda je třeba souhlasu Národního shromáždění k tomu, aby poslanec mohl být pro tento delikt stíhán. Je ponecháno běžnému zákonu, aby stanovil případy, ve kterých je třeba souhlasu Národního shromáždění ke stíhání poslance za delikt, což jinými slovy znamená, že tento souhlas se obecně nevyžaduje. O odpovědnosti poslance a senátora za přestupek podle platné právní úpravy viz výše. Ustanovení Čl. 16 obdobným způsobem zakotvuje právo poslance odepřít výpověď (*o věcech, které mu byly jako poslanci svěřeny...*).

Pojetí poslanecké imunity podle textu návrhu **LSU** (Čl. 66 a Čl. 69) je totožné s tím, co je obsaženo v návrhu vládním. **Koruna Česká** se odchyluje jen v detailech; *Nedá – li*

³⁶ K tomuto (bezesporu spravedlivějšímu) řešení se současná vláda chce vrátit.

*předsednictvo do 48 hodin od zadržení souhlas k vzetí do vazby, musí být poslanec po uplynutí 48 hodin propuštěn (Čl. 58). Totéž platí pro návrh **Levého bloku**.*

Ostatní práva a povinnosti člena zákonodárského sboru, jak byly naznačeny výše, texty zkoumaných dokumentů neobsahují nebo tak činí fragmentárně (Čl. 53 odst. 1 Ústavy ČR; právo poslance interpelovat vládu nebo její členy ve věcech jejich působnosti) a jsou tak nepřímým ponecháním k úpravě v jiných právních předpisech. V platném právu jsou těmito předpisy především jednací řády obou komor Parlamentu. Výjimkou v tomto ohledu je text návrhu **Liberálně sociální unie**, který o dalších aspektech postavení člena Národního shromáždění pojednává v ustanovení Čl. 65; *Poslanci a senátoři nesmějí žádat státní orgány, ani orgány veřejné správy o podporu osobních zájmů, pokud to nepatří k výkonu jejich pravidelného povolání. Poslanci a senátoři nesmějí po dobu výkonu své funkce a minimálně po dobu tří let po zániku jejich mandátu vykonávat činnost, pro kterou by využívali informací získaných z titulu své funkce*. Dále se upravuje povinnost poslance (senátora) účastnit se všech jednání své komory a parlamentního orgánu, neúčast je postihována v kárném řízení. Poslanci (senátoři) jsou oprávněni požadovat informace od všech orgánů státu, jakož i od orgánů samosprávy, mají také právo interpelovat vládu resp. člena vlády. Tak jako na jiných místech, platí o návrhu LSU i zde, že zbytečně obsažně upravuje záležitosti, které lze svěřit prováděcímu zákonodárství. Vlivem takové přebujelosti textu ztrácí návrh na srozumitelnost a určité obecnosti, jež by právě ústavě měla být vlastní.

4.6 Zákonodárský sbor – jeho status a organizační struktura

„Právní status Parlamentu jako státního orgánu vyjadřuje jeho znaky státního orgánu a současně jej umožňuje od jiných orgánů odlišit.“³⁷ Těmito znaky jsou název, sídlo, způsob zřízení a ustavení, složení orgánu, jeho vnitřní uspořádání, pravomoc, působnost atd. Právní status Parlamentu České republiky vymezuje řada předpisů; základem je druhá hlava Ústavy ČR (Čl. 15 – 53), která zakotvuje Parlament coby zákonodárský sbor tvořený dvěma komorami – Poslaneckou sněmovnou a Senátem a určuje zásady jeho činnosti, organizaci apod.³⁸ Z hlediska fungování a zabezpečení řádné činnosti Parlamentu jsou klíčové jednací řády obou komor, jež mají podobu zákona. Úvodní ustanovení jednacího řádu Poslanecké

³⁷ FILIP, Jan. *Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva*. 2. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2001, s. 224.

³⁸ Některé otázky jsou řešeny ústavním zákonem č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti ČR, detailní úpravu pak poskytují tyto předpisy; zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, zákon č. 59/1996 Sb., o sídle Parlamentu ČR, zákon č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu a zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů. Ústava v Čl. 40 navíc předpokládá přijetí zákona o zásadách styku obou komor mezi sebou, jakož i navenek, tzv. stykového zákona. Ačkoliv se na jeho znění usneslo celé politické spektrum již v roce 2000, přijat nakonec nebyl.

sněmovny vymezuje předmět jeho úpravy takto; *Jednací řád Poslanecké sněmovny upravuje zásady jednání Poslanecké sněmovny (dále jen "Sněmovna"), jejích orgánů a funkcionářů, zásady jednání společné schůze komor Parlamentu, styky Sněmovny navenek, postavení poslanců, orgánů a funkcionářů Sněmovny*. Jednací řád Senátu je podle Čl. 40 Ústavy zákonem, jež musí být schválen oběma komorami Parlamentu. Způsob přijetí resp. změny obou předpisů tak ukazuje, že Senát je komorou do jisté míry neautonomní; „Jakkoliv je i její jednací řád zákonem, může jej Sněmovna v mezích ústavního pořádku měnit sama, neboť odpor Senátu ani prezidenta republiky jí v tom nezabrání. Senát však ke změně svého jednacího řádu potřebuje výslovný souhlas Sněmovny, který ani není možné nahradit fikcí souhlasu uplynutím lhůty, jako tomu bylo podle Ústavní listiny z roku 1920.“³⁹

Jak bylo řečeno výše, významná z hlediska právního statusu orgánu je i jeho struktura a organizace. Strukturou lze rozumět ústavní zřízení Parlamentu coby dvoukomorového sboru tvořeného Poslaneckou sněmovnou a Senátem (Čl. 15 odst. 2). Poslanecká sněmovna má 200 poslanců a Senát má 81 senátorů (Čl. 16). Organizace Parlamentu je jeho vnitřní uspořádání, určení některých jeho členů k tomu, aby vykonávali funkci orgánu komory (či jeho člena), který plní úkoly, jež se projevují především dovnitř komory. Úkolem těchto orgánů je činnost komory řídit, organizovat ji a pomáhat jí k řádnému a odbornému uskutečňování její pravomoci. Ústava ČR je k otázce orgánů Parlamentu dosti skoupá; *Poslanecká sněmovna volí a odvolává předsedu a místopředsedy Poslanecké sněmovny*. Totéž platí pro Senát (Čl. 29). *Pro vyšetření věci veřejného zájmu může Poslanecká sněmovna zřídit vyšetřovací komisi, navrhne – li to nejméně pětina poslanců. Řízení před komisí upraví zákon* (Čl. 30). A dále; *Komory zřizují jako své orgány výbory a komise. Činnost výborů a komisí upraví zákon* (Čl. 31). Zákonem, který konkretizuje tato ustanovení, je Jednací řád Poslanecké sněmovny a Jednací řád Senátu. Předseda poslanecké sněmovny svolává společnou schůzi obou komor (Čl. 37 odst. 1). Dále mu za okolností uvedených v Čl. 66 přísluší dočasně vykonávat některé funkce prezidenta republiky. Podle §32 Jednacího řádu PS *Sněmovna zřizuje z poslanců mandátový a imunitní výbor, petiční výbor, rozpočtový výbor, kontrolní výbor, organizační výbor, volební výbor, výbor pro evropské záležitosti a další výbory, na nichž se usnese*. Jednací řád Senátu ukládá povinnost vytvořit pouze organizační výbor a mandátový a imunitní výbor. Komise nejsou obligatorními orgány komor Parlamentu.

Jednací řády obou komor zakotvují právo jejich členů sdružovat se v poslaneckých a senátorských klubech. Tyto, ač nejsou orgány, působí na půdě komor coby organizační

³⁹ SYLLOVÁ, Jindřiška a kol. *Parlament České republiky: podle stavu k 1. 5. 2007*. 2. vydání. Praha: Linde, 2008, s. 180.

jednotky politických stran a hnutí, z jejichž členů se sestávají a jsou tak projevem vztahu poslance či senátora k politickému subjektu, za nějž do komory Parlamentu kandidovali. Toto tvrzení však neplatí bezvýhradně; „Vzhledem k volebnímu systému absolutní většiny jsou mezi senátory tzv. nezařazení, tj. senátoři stojící mimo kluby. Mohli kandidovat buď jako nezávislí bez pomoci politických stran, anebo za politickou stranu, která nemá pět senátorů potřebných k ustavení klubu, případně jde o senátory vystoupivší z klubu nebo o senátory nemající o členství v klubu zájem.“⁴⁰

Dalšími subjekty na půdě Parlamentu ČR jsou Kancelář Poslanecké sněmovny ČR a Kancelář Senátu Parlamentu ČR, jejichž status je upraven zákonem č. 59/1996 Sb., o sídle Parlamentu ČR a jednacím řádu komor.⁴¹

Úpravu politického grémia neobsahuje žádný předpis, přesto existuje a skládá se z předsedy a místopředsedů Poslanecké sněmovny a členů poslaneckých klubů. Funkce politického grémia je charakteru především organizačního a koordinačního. Politické strany se zde domlouvají na podpoře svých návrhů.

Předchozím výkladem opomenutými orgány jsou delegace Parlamentu ČR, které mají podobné postavení jako komise komor a slouží jako orgány reprezentace Parlamentu na mezinárodní úrovni. V současnosti existuje pět stálých delegací; Stálá delegace do Parlamentního shromáždění NATO, Stálá delegace do Parlamentního shromáždění Rady Evropy atd.

Sociálnědemokratický návrh Ústavy ČR předpokládal vznik jednokomorového Národního shromáždění s dvěma sty poslanci. Shromáždění si z poslanců mělo volit svého předsedu a místopředsedy, kteří by byli odpovědní Shromáždění a to je mohlo kdykoliv odvolat (Čl. 24). Stejně jako Ústava ČR zakotvuje sociálnědemokratický návrh možnost *zřizovat výbory a komise jako své pracovní, iniciativní a kontrolní orgány* (Čl. 27 odst. 1 c). Taktéž možnost ustavit vyšetřovací komisi k objasnění závažných skutečností veřejného zájmu byla zakotvena. *Na provádění důkazů vyšetřovacími komisemi se přiměřeně vztahují předpisy o trestním řízení soudním* (Čl. 27 odst. 3). Podrobnou úpravu jednání Národního shromáždění, jakož i jeho orgánů měl stanovit zvláštní zákon (Čl. 36). Tento návrh dále pojednává o dvou speciálních orgánech Národního shromáždění, a sice o *Jmenovacím výboru*

⁴⁰ SYLLOVÁ, Jindřiška et al.. *Parlament České republiky: podle stavu k 1. 5. 2007*. 2. vydání. Praha: Linde, 2008, s. 197.

⁴¹ Ustanovení §117 JŘPS vymezuje úkoly Kanceláře PS takto; *Kancelář sněmovny plní úkoly spojené s odborným, organizačním a technickým zabezpečením činnosti Sněmovny, jejích orgánů a funkcionářů, poslanců a poslaneckých klubů a poslanců Evropského parlamentu, zvolených na území České republiky*. Dále se stanovuje, že Kancelář PS je rozpočtovou organizací, jež spravuje rozpočet Sněmovny a v jejím čele stojí vedoucí Kanceláře, který odpovídá předsedovi Sněmovny za její činnost.

a *Stálém výboru*. Prvně jmenovaný měl vykonávat pravomoc, kterou Shromáždění svěřovala Ústava nebo zákon v oblasti jmenování a volby osob do státních funkcí. Jmenovací výbor se vytvářel podle zásady poměrného zastoupení z poslanců Shromáždění (Čl. 28).

Stálý výbor o dvaceti členech se ustavuje podle zásady poměrného zastoupení. Skládá se z předsedy a místopředsedů Národního shromáždění a dalších poslanců delegovaných poslaneckými kluby; sdružování poslaneckých klubů je přípustné (Čl. 35 odst. 2). Složení Stálého výboru je totožné se složením Organizačního výboru Poslanecké sněmovny podle JŘPS. Stálý výbor by zajišťoval kontinuitu fungování Národního shromáždění, a to tak že by působil i po skončení volebního období Národního shromáždění do ustavující schůze nově zvoleného Národního shromáždění, v době parlamentních prázdnin, jakož i v případě, kdy by schůze Národního shromáždění byly znemožněny z mimořádných příčin. Především v těchto situacích by Stálý výbor přijímal *na návrh vlády schválený prezidentem republiky neodkladná opatření, ke kterým by jinak bylo třeba zákona, ve formě zákonných opatření* (Čl. 35 odst. 5a). Zákonným opatřením by nebylo lze činit opatření, k nimž je třeba ústavního zákona, *schvalovat státní rozpočet a upravovat volby do Národního shromáždění* (Čl. 35 odst. 6). Účel zákonných opatření podle tohoto návrhu jakož i negativní vymezení pravomoci k jejich přijímání se více než podobá konstrukci zákonných opatření, k nimž je oprávněn Senát Parlamentu ČR. Rozdíl spočívá mimo jiné v tom, že Stálý výbor by taková opatření mohl přijímat nikoliv pouze za situace rozpuštění Národního shromáždění resp. Poslanecké sněmovny, jak je stanoveno v Ústavě ČR. Stálý výbor by dále mohl interpelovat předsedu a členy vlády, usnášet se na výzvách a jiných rezolucích, vyhlašovat volby do Národního shromáždění v případě jeho rozpuštění atd.

Návrh LSU počítal se vznikem dvoukomorového Národního shromáždění skládajícího se z Poslanecké sněmovny a Senátu. Obě komory měly volit svého předsedu a místopředsedy. Okruh pravomocí těchto funkcionářů jsou stanoveny obdobně jako v Ústavě ČR. Zajímavé je ustanovení Čl. 73 odst. 1, které právo prezidenta republiky rozpustit Poslaneckou sněmovnu podmiňuje předchozím souhlasem obou předsedů komor Národního shromáždění. Taktéž návrh LSU upravoval v Čl. 84 odst. 1, 2 možnost zřídit výbory jako iniciativní a kontrolní orgány, specializované komise, jakož i vyšetřovací komisi, za předpokladu, že to navrhla jedna pětina poslanců. Návrh poslanců LSU taktéž zakotvil existenci Stálého výboru. Podle Čl. 87 odst. 1; *V době od rozpuštění Poslanecké sněmovny nebo od uplynutí jejího volebního období až do opětovného zasedání nově zvolené Poslanecké sněmovny, nebo po dobu odročení zasedání Poslanecké sněmovny, činí neodkladná opatření zákonného charakteru a dozor nad mocí výkonnou Stálý výbor Poslanecké sněmovny*. Otázka

volby členů a určení funkcionářů je řešena stejně jako v předchozím návrhu s tím rozdílem, že počet členů si Sněmovna měla stanovit sama. Negativní vymezení pravomoci vydávat zákonná opatření se vztahuje na volbu prezidenta republiky, ústavní zákonodárství, přijímání státního rozpočtu, volebního zákona, mezinárodních smluv, vypovězení války a ukládání trvalých finančních povinností občanům, vyvlastňování majetku a porušování základních občanských práv daných tímto návrhem Ústavy (Čl. 87 odst. 10).

Levý blok zvolil model jednokomorového zákonodárného sboru – České národní rady o dvou stech poslancích, která volí svého předsedu a místopředsedy a zřizuje výbory a komise a volí (odvolává) jejich členy a předsedy. Výslovně se stanovuje povinnost k ustavení mandátového a imunitního výboru (Čl. 84 odst. 1). Podle Čl. 85 se poslanci ČNR sdružují v poslaneckých klubech. Vůbec nejobsáhleji je v porovnání s předchozími návrhy Ústavy upraven institut Stálého výboru. Podle Čl. 83 odst. 1 se mělo jednat o 25členný orgán volený Českou národní radou, složený z předsedy ČNR, místopředsedů ČNR a dalších poslanců na základě poměrného zastoupení politických subjektů v ČNR. Stálý výbor měl řídit a organizovat činnost ČNR, vyhlašovat řádné volby do ČNR a zemských sněmů a nové volby v případě rozpuštění ČNR, dále také zjišťovat ztrátu mandátu poslance při odmítnutí slibu poslance a v dalších výslovně stanovených případech (Čl. 92). V době, kdy bylo zasedání ČNR přerušeno, mohl Stálý výbor vykonávat tyto pravomoci: volit a odvolávat předsedu Nejvyššího kontrolního úřadu, volit a odvolávat soudce, dohlížet nad činností vlády a jednat o základních otázkách vnitřní a zahraniční politiky. Byla – li Česká národní rada rozpuštěna, mohl Stálý výbor krom výše popsaného přijímat i zákonná opatření. Tato pravomoc byla omezena zákazem přijímání ústavních zákonů a zákonů s lidskoprávní materií (Čl. 94). Stálý výbor měl mít dále pravomoc: vyhlašovat zákony (Čl. 91 odst. 1), na žádost prezidenta, vlády nebo poslanců svolávat schůzi ČNR v době přerušení zasedání, udělovat souhlas se stíháním poslance v době přerušení zasedání ČNR atd.

Poslední ze zkoumaných textů, návrh Ústavy ČR podle **Koruny České** předpokládal dvoukomorový sbor tvořený Sněmem a Senátem. Sněm by mohl zřizovat výbory jako své iniciativní a kontrolní orgány, popř. vyšetřovací komise k vyšetření věci veřejného zájmu. Čl. 70 obsahuje úpravu vedení Sněmu, které by tvořilo 12členné předsednictvo volené plénem Sněmu. Sněm by z předsednictva zvolil předsedu a 2 místopředsedy. Předsednictvo je zde kolektivním orgánem, jež má některé výslovně dané pravomoci jako je obnova přerušného zasedání Sněmu nebo vyhlašování zákonů. Předsednictvo zůstává ve funkci i po skončení volebního období Sněmu, ze kterého vzešlo, jakož i pro případ rozpuštění Sněmu, a to až do doby, než si nová reprezentace zvolí své předsednictvo. Senát volí svého předsedu a 2

místopředsedy a pro ostatní se přiměřeně užije ustanovení Ústavy o dolní komoře. Úpravu jednání dolní sněmovny obsahuje jednací řád.

Vyjma vládního návrhu, zakotvují všechny ostatní institut tzv. „Stálého výboru“ či „Předsednictva“ (Koruna česká), jakožto orgánu parlamentu (dolní sněmovny v případě dvoukomorového zákonodárného sboru), složeného z předsedy a místopředsedy(ů) parlamentu a dalších poslanců. Na tento orgán měly ve stanovených případech (rozpuštění komory, skončení jejího funkčního období atd.) přecházet některé pravomoci parlamentu. Stálý výbor (LSU, LB, ČSSD) mohl především činit neodkladná opatření ve formě „zákonných opatření“, ale plnit i jiné úkoly, jejichž vymezení bylo různé v závislosti na jednotlivém návrhu (viz předchozí text). Autor se domnívá, že existence orgánu s takovými pravomocemi je opodstatněná v systémech s jednokomorovým parlamentem (LB, ČSSD), kde plní úkoly, jež by ve dvoukomorovém parlamentu náležely Senátu. Hlavní poslání takového orgánu lze spatřovat v zachování kontinuity v době neexistence parlamentu a v jiných výše popsaných „mimořádných“ situacích. Proto se přítomnost Stálého výboru Národního shromáždění v návrhu LSU jeví jako nadbytečná. Další výhrady lze mít k pojetí Stálého výboru ČNR v návrhu LB, podle kterého se de facto jednalo o řídicí a organizační orgán parlamentu s velkými pravomocemi, které nebyly vázány na „mimořádné“ situace.

4.7 Činnost zákonodárného sboru - pravomoc a působnost

„Státní moc vykonává Parlament především zákonodárnou činností, jak to odpovídá jeho charakteristice. Tím se však jeho funkce zdaleka nevyčerpávají. Vykonává též činnost v oblasti státního zřízení a politické kontroly včetně určitých judiciálních rysů při obžalobě prezidenta. Kromě toho vykonává další činnosti, které se již neprojevují v aktech pravomoci, nýbrž spočívají v organizačním zajištění jeho činnosti (...). Působnost Parlamentu, kterou v současné době vykonává výlučně Poslanecká sněmovna, zahrnuje: působnost ústavodárnou, působnost zákonodárnou, působnost kreační a organizační, působnost v základních otázkách zahraniční politiky, působnost v základních otázkách vnitřní politiky, působnost kontrolní, působnost autonomní.“⁴²

Kontrolní působnost Parlamentu se projevuje především ve vztahu Parlamentu a vlády a vztahu Parlamentu a prezidenta republiky. Ústava ČR stanovuje, že *vláda je odpovědná Poslanecké sněmovně* (Čl. 68 odst. 1). Předsedu vlády jmenuje prezident republiky a na jeho návrh další členy kabinetu (Čl. 68 odst. 2). Vláda poté ve lhůtě třiceti dnů od svého jmenování

⁴² FILIP, Jan. *Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva*. 2. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2001, s. 255 – 256.

předstoupí před Poslaneckou sněmovnu a požádá ji o *vyslovení důvěry* (Čl. 68 odst. 3). Pokud vláda nezíská většinu hlasů přítomných poslanců, musí podat demisi. Institut vyslovení důvěry lze vnímat jako politickou legitimaci vlády v konkrétní podobě, jelikož je zřejmé, že pouze vláda s podporou Poslanecké sněmovny může úspěšně plnit svoji ústavní úlohu a prosazovat svoji politiku. Dalšími nástroji parlamentní kontroly vlády jsou; *právo interpelace* (Čl. 53 odst. 1), kterým disponuje každý poslanec (ve vládním návrhu nejméně deset poslanců), jemuž odpovídá povinnost interpelovaného člena vlády do třiceti dnů na tento dotaz odpovědět (Čl. 53 odst. 2) a právo Poslanecké sněmovny zřizovat *vyšetřovací komise* k vyšetření věci veřejného zájmu, navrhne – li to nejméně pětina poslanců (Čl. 30 odst. 1, 2). Vyšetřování se může týkat každé věci, na níž je dán veřejný zájem tzn., že vyšetřovací komise může být zřízena i za účelem prověření činnosti vlády. V krajním případě se může stát, že výsledky vyšetřování povedou k pádu vlády. Ustanovení Čl. 38 odst. 2 stanoví *povinnost člena vlády* k osobní účasti na schůzi PS na základě jejího usnesení a povinnost k účasti na schůzi komise, výboru nebo vyšetřovací komise s možností zastoupení.

Kreační pravomoci má Parlament v oblasti *bezpečnosti* vnitřní i vnější; Parlamentu přísluší rozhodovat o válečném stavu, vyhlášení mimořádných stavů, jakož i o vysílání ozbrojených sil do ciziny a přijímání cizích vojsk na území České republiky nebo zapojení České republiky do obranných struktur mezinárodní organizace, jejíž je členem. Zvláštní kreační pravomoc zakotvují ustanovení Čl. 84 (ve vládním návrhu koncepce odlišná – viz kapitola „Moc soudní“) a Čl. 97 (tato pravomoc ve vládním návrhu chybí) Ústavy ČR a za nejdůležitější bylo lze považovat pravomoc Parlamentu k volbě Prezidenta republiky, kterážto mu již nenáleží. „Ústavní zákon o přímé volbě prezidenta republiky“ nabude účinnosti 1. října 2012.

Dominantní činností každého zákonodárného sboru je *tvorba legislativy*. Parlament přijímá ústavu, ostatní ústavní zákony a obvyčejné zákony.⁴³

Kromě zákonů, které vznikají v běžném legislativním procesu, kde až na výjimku hraje dominantní úlohu Poslanecká sněmovna, zná Ústava ještě tzv. *zákonná opatření Senátu*, jež jsou samostatnou formou legislativní činnosti Senátu za okolnosti rozpuštění Poslanecké sněmovny. Ustanovení Čl. 33 stanoví, že se musí jednat o záležitosti neodkladného rázu, jež

⁴³ Zákonem je možno upravit v zásadě každou oblast, jež má pro člověka nějaký význam, věcná omezení v českém právu nenalezneme. Ústava a Listina základních práv a svobod obsahují řadu ustanovení s tzv. „výhradou zákona“, což je institut, který pro určité věci požaduje úpravu ve formě zákona, tzn., že nižším právním předpisem věc upravena být nemůže. Třeba podle ustanovení Čl. 26 odst. 2 LZPS *může zákon stanovit podmínky a omezení pro výkon určitých povolání nebo činností*. Další omezení legislativní činnosti Parlamentu podle Čl. 9 Ústavy spočívá v nepřípustnosti změny podstatných náležitostí demokratického právního státu a v nemožnosti Ústavu měnit nebo doplňovat jinak než ústavním zákonem.

by vyžadovaly přijetí zákona, dále stanovuje negativní vymezení pravomoci Senátu a nutnost schválení takového opatření Poslaneckou sněmovnou. Institut zákonného opatření znají i návrhy Ústavy podle **Sociální demokracie**, **Levého bloku** a **Liberálně sociální unie**. Ve všech třech případech je měl přijímat tzv. *Stálý výbor*, za okolností výše popsanych.

Od zákonodárné funkce je třeba odlišovat právo *zákonodárné iniciativy*, jež znamená oprávnění k předložení návrhu zákona zákonodárnému sboru. Okruh subjektů je v každém návrhu vymezen trochu jinak;

Vládní návrh Ústavy ČR v Čl. 41 odst. 2 přiznává zákonodárnou iniciativu jednotlivému poslanci, skupině poslanců, Senátu, vládě a zastupitelstvu vyššího územního samosprávného celku. *Návrh zákona o státním rozpočtu a návrh státního závěrečného účtu podává vláda. Tyto návrhy projednává na veřejné schůzi a usnází se o nich jen Poslanecká sněmovna* (Čl. 42).

Sociálnědemokratický návrh tak stanoví pro vládu nebo skupinu nejméně deseti poslanců, návrh státního rozpočtu a státního závěrečného účtu podává vláda (Čl. 29) a zvláštní zákonodárnou iniciativu mají též občané republiky, předloží – li Národnímu shromáždění petici s návrhem zákona určitého znění, již podepíše nejméně 300 000 občanů (Čl. 30).

V **návrhu LSU** je úprava totožná s úpravou vládního návrhu, místo VÚSC se zde hovoří o zemských či krajských sněmech (Čl. 77). Podle **Levého bloku** to měli být poslanci, vláda, výbory Národního shromáždění a zemské sněmy (Čl. 90). **Monarchisté** přiznávali zák. iniciativu také hlavě státu, jednotlivému členu horní sněmovny, generálnímu prokurátorovi a předsedovi Nejvyššího soudu (Čl. 63).

Podrobnou úpravu legislativního procesu nalezneme v jednacích řádech obou komor, Ústava v hlavě druhé poskytuje jen základní rámec. „Pro projednávání různých typů zákonů jsou ústavně stanoveny tři základní procedury, které mají v každé z fází projednávání své zvláštnosti. Kritérium rozlišení těchto procedur je vzájemná součinnost a vztah parlamentních komor. První procedurou je přijímání návrhů zákonů v posloupnosti komor v legislativním procesu, který jsme zde nazvali jako běžný legislativní proces. V tomto procesu má Senát na projednání zákona 30denní lhůtu. Senát může návrh zákona zamítnout nebo vrátit s pozměňovacími návrhy. Sněmovna má oprávnění přijmout pozměňovací návrhy Senátu jako celek nebo Senát nadpoloviční většinou všech poslanců přehlasovat (...). Druhou procedurou je přijímání návrhů zákonů tzv. rovnoprávně oběma komorami (...). Třetí procedurou je pak

přijímání návrhů zákonů v jediné komoře, čímž se rozumí přijímání zákona o státním rozpočtu v Poslanecké sněmovně.“⁴⁴

Jak bylo výše zmíněno, komplexní úpravu legislativního procesu z pohledu Parlamentu nalezneme v jednacích řádech komor. Část dvanáctá JŘPS popisuje standardní průběh zákonodárného procesu (podávání návrhů zákona, první, druhé a třetí čtení návrhu zákona, účast Senátu a prezidenta republiky v zákonodárném procesu) a zákonodárny proces ve třech zvláštních případech.⁴⁵ Část třináctá JŘPS se týká jednání o návrhu zákona o státním rozpočtu, část čtrnáctá obsahuje ustanovení o vyhlášení zákonů a část patnáctá upravuje jednání o mezinárodních smlouvách.

Nezbytnou náležitostí úpravy legislativního procesu je určení, *kdy je zákonodárny sbor způsobilý se usnášet* a jaké *většiny* je třeba k přijetí toho kterého usnesení. Tuto problematiku řeší Čl. 39 Ústavy, jehož současná podoba se liší jak od vládního návrhu, tak i od znění, jež bylo Českou národní radou v roce 1992 přijato. Vládní návrh se od textu, jenž byl nakonec přijat, lišil v určení minimálního počtu členů komory, kteří musí být přítomni, aby byla komora usnášeníschopná a dále ve stanovení většiny potřebné k přijetí návrhu ústavního zákona a mezinárodní smlouvy. Článek 39 měl následující podobu; *Komory jsou způsobilé se usnášet za přítomnosti alespoň poloviny svých členů* (odst. 1). *K přijetí usnesení komory je třeba souhlasu nadpoloviční většiny přítomných poslanců nebo senátorů, nestanoví-li ústava jinak* (odst. 2). *K přijetí ústavního zákona, ke schválení mezinárodní smlouvy se silou ústavního zákona nebo k přijetí usnesení o vypovězení války je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech poslanců a nadpoloviční většiny všech senátorů* (odst. 3). Na obsah Článku 39 navazoval Čl. 40, jenž měl zcela jiné znění; *K přijetí ústavního zákona, volebního zákona a zákona o jednacím řádu Parlamentu je třeba, aby byl schválen Poslaneckou sněmovnou a Senátem. Totéž platí o mezinárodních smlouvách, které mají sílu ústavního zákona* (odst. 1). *Jestliže Senát návrh ústavního zákona zamítne nebo schválí pozměňovací návrhy, hlasuje o něm a o pozměňovacích návrzích Poslanecká sněmovna bez rozpravy. V tomto případě je zákon přijat, jestliže je schválen nadpoloviční většinou všech poslanců. Totéž platí o mezinárodních smlouvách, které mají sílu ústavního zákona* (odst. 2). Podle tohoto znění mohla Poslanecká sněmovna v procesu přijímání ústavního zákona

⁴⁴ SYLLOVÁ, Jindřiška a kol. *Parlament České republiky: podle stavu k 1.5.2007*. 2. vydání. Praha: Linde, 2008, s. 227.

⁴⁵ *Zákonodárny proces ve stavu legislativní nouze* (§99 odst. 2 JŘPS; *Ve stavu legislativní nouze může předseda Sněmovny na žádost vlády rozhodnout, že předložený vládní návrh zákona bude projednán ve zkráceném jednání.*), *Zákonodárny proces k provedení rozhodnutí Rady bezpečnosti Organizace spojených národů o akcích k zajištění mezinárodního míru a bezpečnosti* (§100 JŘPS) a *Zákonodárny proces za stavu ohrožení státu nebo válečného stavu* (Čl. 100a JŘPS).

(mezinárodní smlouvy) Senát přehlasovat, což podle výsledné (přijaté) podoby a platného znění Ústavy nelze. Česká národní rada se usnesla na následujícím; *K přijetí ústavního zákona a ke schválení mezinárodní smlouvy podle Čl. 10 je třeba souhlasu třípětinové většiny všech poslanců a třípětinové většiny přítomných senátorů* (Čl. 39 odst. 4). Takto nastavená úprava potřebné většiny hlasů, jakož i nutný souhlas obou komor lépe koresponduje s významem těchto dokumentů. Ustanovení Čl. 40 bylo přeformulováno takto; *K přijetí volebního zákona a zákona o zásadách jednání obou komor mezi sebou, jakož i navenek a zákona o jednacím řádu Senátu je třeba, aby byl schválen Poslaneckou sněmovnou a Senátem*. Článek 39 byl do současné podoby novelizován ústavním zákonem č. 300/2000 Sb., který změnil znění odst. 3 (přidáno usnášení se Parlamentu o vyslání ozbrojených sil mimo území ČR a o účasti republiky v obranném systému mezinárodní organizace, již je členem) a ústavním zákonem č. 395/2001 Sb., tzv. euronovelou, jež změnila znění Čl. 39 odst. 4.

Podle ustanovení Čl. 74 odst. 1 návrhu Ústavy od **LSU** *jedná Národní shromáždění formou společných zasedání komor a oddělených zasedání komor. Formou společného zasedání komor jedná vždy, jedná – li o ústavních zákonech, volebním zákonu, mezinárodních smlouvách, mající charakter ústavního zákona a zákonech o jednacím řádu Národního shromáždění*. Úprava kvóra a většiny potřebné pro přijetí usnesení v komoře je totožná s tím, co nalzáme ve vládním návrhu (Čl. 76 odst. 1,2). Rozdíl je ve většině potřebné pro přijetí ústavního zákona, mezinárodní smlouvy s charakterem ústavního zákona a usnesení o vyhlášení války; pro tato usnesení návrh LSU vyžaduje souhlas *tří pětín přítomných poslanců a tří pětín přítomných senátorů* (Čl. 76 odst. 3). Postaví – li se proti takovému návrhu Senát, může být přehlasován, nikoliv však nadpoloviční většinou všech poslanců, nýbrž *třípětinovou většinou všech poslanců* (Čl. 76 odst. 4).

Návrh Koruny České stanovil, že Sněm je usnášeníschopný za přítomnosti nadpoloviční většiny všech poslanců a k platnému usnesení je zapotřebí souhlasu nadpoloviční většiny přítomných poslanců. Pouze k přijetí ústavního zákona nebo usnesení o vypovězení války se vyžaduje souhlas dvou třetin všech poslanců (Čl. 62). *K platnosti zákona je zapotřebí, aby byl schválen dále Horní sněmovnou a vyhlášen způsobem, který stanoví zákon* (Čl. 65). Horní sněmovna může návrh zákona Sněmu vrátit s připomínkami (Čl. 72).

Návrh Sociální demokracie vyžadoval přítomnost alespoň poloviny poslanců Národního shromáždění a usnesení mohlo být přijato na základě souhlasu nadpoloviční většiny přítomných poslanců. Třípětinová většina byla zapotřebí v případě ústavního zákona a usnesení o vypovězení války (Čl. 22). Stejnou úpravu obsahuje **návrh Ústavy podle Levého bloku**.

Ve dvoukomorových systémech se na legislativním procesu podílejí obě komory. Návrh zákona, se kterým vyslovila souhlas dolní komora, postupuje k projednání do horní komory. V horní komoře je zákon přijat či vrácen s připomínkami dolní komoře. Podle návrhu **Koruny české** je k přijetí všech zákonů potřeba souhlasu obou komor. Slabší postavení má Senát v **návrhu vládním** a **návrhu LSU**. Zákon o státním rozpočtu přijímá pouze Poslanecká sněmovna bez účasti Senátu. Na procesu přijímání ostatních zákonů se účastní obě komory, avšak Poslanecká sněmovna může Senát přehlasovat, a to i v případě ústavních zákonů. Je – li zákon přijat v Parlamentu, postupuje se prezidentu republiky, který jej může vrátit s připomínkami. Vetovat může zákony obyčejné i ústavní, což je prvek společný všem návrhům vyjma návrhu Koruny české, podle kterého hlavě státu právo veta vůbec nepřísluší. Podle přijatého znění vládního návrhu může prezident vetovat pouze obyčejné zákony, nikoli také zákony ústavní. Na procesu přijímání ústavních zákonů se podílí obě komory; horní komora nemůže být přehlasována. Tato konstrukce se jeví jako vhodnější než ta, která byla navrhována původně. Prezidentovo právo veta ve vztahu k ústavním zákonům má opodstatnění právě v systémech s jednokomorovým parlamentem, ve kterých není jiný činitel, jenž by se na legislativním procesu přímo podílel. Podle všech návrhů se legislativní proces ukončuje vyhlášením zákona.

5 Moc výkonná

5.1 Moc výkonná v České republice

Problematika moci výkonné je upravena v hlavě třetí (Čl. 54 až 80, resp. 79 vládního návrhu) Ústavy ČR, která se dělí na dvě samostatné části; první pojednává o postavení prezidenta republiky (Čl. 54 až 66), druhá o postavení vlády (Čl. 67 až 80 resp. 79 vládního návrhu). Krom těchto dvou orgánů moci výkonné, zmiňuje se Ústava v druhé části hlavy třetí o ministerstvech, jiných správních úřadech a orgánech územní samosprávy. Článek 80 (Čl. 96 vládního návrhu) upravuje postavení státního zastupitelství jako orgánu veřejné žaloby. Ministerstva se od jiných správních úřadů liší tím, že mají podstatně větší podíl na moci výkonné resp. vládní, neboť vedoucí těchto úřadů – ministr je vždy členem vlády. Vláda je kolegiálním orgánem, na jehož rozhodování se podílí všichni ministři. Vláda je v Ústavě označena za *vrcholný orgán moci výkonné* (Čl. 67), její působnost lze označit za věcně všeobecnou. Přísně pozitivně vymezit, co je obsahem moci výkonné, lze jen stěží. Pod moc výkonnou v zásadě podřazujeme to v rámci systému dělby státní moci, co nepatří do pole působnosti moci zákonodárné a moci soudní. Podle Sládečka je moc výkonná složena z těchto komponent; „1. exekutivní pravomoci hlavy státu, 2. činnost vlády, 3. činnost veřejné správy (ve formálním pojetí), 4. ostatní exekutivní činnost (např. státní zastupitelství, Nejvyšší kontrolní úřad, Česká národní banka).“⁴⁶

5.2 Hlava státu

5.2.1 Obecný výklad

„Hlava státu je jednou ze součástí mechanismu soudobé státní moci. Je to samostatný orgán, který zpravidla zaujímá formálně nejvyšší místo v hierarchii orgánů státu a plní úkoly a funkce vymezené mu právním řádem. K nejvýznamnějším z nich v současnosti patří být reprezentantem a symbolem státu navenek a v různé míře být i nositelem výkonné moci.“⁴⁷ Samotný pojem hlavy státu má původ ve středověké státoprávní teorii, podle které je stát tělem a vládce jeho hlavou. Hlavou státu je zpravidla monokratický orgán, jehož název a postavení se v jednotlivých ústavních zřízeních může i výrazně lišit. V monarchiích se bude jednat o krále, vévodu, císaře, emíra apod. Pro republikánské zřízení je příznačná funkce prezidenta coby individuální volené hlavy republiky. Tento pojem stejně jako tradice

⁴⁶ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. Vydání. Praha: Aspi – Wolters Kluwer, 2009. s. 27 – 28.

⁴⁷ PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státoprávní věda: obecná státoprávní věda*. Praha: Linde, 1998, s. 265.

prezidentského úřadu mají kořeny v USA a Francii; francouzsky *président* znamená předseda či přednost. Prezident je volen buď přímo (Francie, Rakousko, Brazílie, nově to platí i pro Českou republiku) nebo nepřímo, tj. zákonodárným sborem či jiným kolegiem. V USA či Indii můžeme hovořit o volbě „polopřímé“, neboť prezident je volen sborem volitelů. Se způsobem ustavení do funkce (nikoli výhradně) souvisí to, jaké postavení prezident ve státě má, resp. jaké pravomoci jsou mu podle daného ústavního zřízení vlastní. Tam, kde je hlava státu volena přímo či skrze volitele, je zvykem hovořit o prezidentské republice, pro kterou je typické dominantní postavení prezidenta v oblasti výkonné moci. Toto pravidlo však neplatí plošně. V Rakousku je prezident volen přímo, přesto lze jeho úlohu ve státě označit za „symbolickou“ a jeho pravomoci za reprezentativní. Spíše vzácným je pojetí hlavy státu coby *kolektivního orgánu*, jakým bylo *Předsednictvo* ve Slovinsku a jakým je *Federální rada* ve Švýcarsku.

5.2.2 Hlava státu v České republice

V České republice je hlavou státu prezident, který je volen Parlamentem na společné schůzi obou komor (*pozn. o přímé volbě níže*). Prezident republiky je z výkonu své funkce **neodpovědný** (Čl. 54) tzn., že není politicky odpovědný za jakékoliv akty, které vyplývají z výkonu jeho funkce prezidenta republiky. Striktní vymezení toho, co lze subsumovat pod akty, jež prezident činí z výkonu své funkce, je však velmi obtížné a sama Ústava tento problém spolehlivě neřeší. Logickým vodítkem by mohlo být určení, zda v jednotlivém případě prezident jedná v soukromém či veřejném zájmu. Za jednání prezidenta republiky je politicky odpovědný předseda vlády (*pozn. přijaté znění Čl. 63 odst. 4 stanovuje odpovědnost vlády jako celku*), jedná – li se o výkon tzv. *kontrasignovaných* pravomocí podle ustanovení Čl. 63. Za výkon tzv. *nekontrasignovaných* pravomocí, které prezidentu náleží podle Čl. 62, neodpovídá nikdo. Prezident má podle Čl. 65 imunitu proti *zadržení, trestnímu stíhání, jakož i proti stíhání pro přestupek nebo jiný správní delikt*. Kvazitrestní odpovědnost je stanovena v případě velezrady, pro kterou může být stíhán před Ústavním soudem na základě žaloby podané Poslaneckou sněmovnou (*pozn. přijaté znění Čl. 65 odst. 2 stanovuje žalobní právo pro Senát*).

5.2.3 Vznik funkce hlavy státu

Prezidentem republiky může být zvolen občan, který je volitelný do Senátu a návrh je oprávněn podat poslanec nebo senátor (Čl. 55). Právo navrhnout kandidáta má podle platného znění *nejméně deset poslanců nebo deset senátorů*. Prezident je volen na společné

schůzi komor Parlamentu a volba je konstruována jako tříkolová. Podle vládního návrhu Ústavy je zvolen ten kandidát, který získal *nadpoloviční většinu hlasů všech poslanců i nadpoloviční většinu hlasů všech senátorů* (Čl. 56). Nestane – li se tak, koná se druhé kolo volby s kandidátem, jenž získal nejvíce hlasů ve Sněmovně a s kandidátem, jenž získal nejvíce hlasů v Senátu. Zvolen je kandidát, který získal nadpoloviční většinu hlasů poslanců i nadpoloviční většinu hlasů senátorů (*pozn. Přijaté znění v Čl. 58 odst. 6 stanovuje většiny „přítomných“ poslanců a senátorů*). V případném třetím kole vítězí ten kandidát, jenž získá nejvyšší počet hlasů celého Parlamentu. Nebyl – li prezident zvolen ani takto, koná se volba nová (Čl. 57).

Volební období prezidenta trvá pět let a nikdo nemůže být zvolen více jak dvakrát za sebou. Prezident se ujímá funkce složením slibu prezidenta republiky do rukou předsedy Poslanecké sněmovny. Odmítnutí slibu či jeho složení s výhradou má za následek, že se na něj hledí, jako by nebyl zvolen. Prezident se může svého úřadu vzdát. Dalším výslovně jmenovaným důvodem ztráty úřadu může být odsouzení za velezradu.

„Se zřetelem k současným sporům o způsob volby prezidenta a návrhům na jeho přímou volbu, pro kterou se nyní vyslovuje většina parlamentních stran, stojí za zaznamenání, že **sociálnědemokratický návrh** počítal již tehdy s přímou volbou prezidenta republiky.“⁴⁸ *Prezidenta republiky volí přímo občané podle všeobecného a rovného volebního práva tajným hlasováním* (Čl. 37 odst. 1). *Prezidentem může být státní občan České republiky volitelný do Národního shromáždění a ke dni volby dosáhl věku 35 let. Nikdo nesmí být zvolen více než dvakrát po sobě* (Čl. 38 odst. 1). Navrhnout kandidáta může buď deset poslanců, nebo i voliči (nejméně deset tisíc a nejvýše dvacet tisíc voličů) a zvolen je kandidát, který získal nadpoloviční počet hlasů. Pokud toho žádný kandidát nedosáhne, koná se do čtrnácti dnů druhé (a poslední možné) kolo, do kterého postupují dva kandidáti s nejvyšším počtem hlasů. Pokud se koná volba pouze s jedním kandidátem, je tento *zvolen, vysloví – li se pro něj většina občanů oprávněných volit*. Nebyl – li prezident zvolen, koná se volba s novými kandidáty (Čl. 38). *Volební období prezidenta je pětileté; počíná dnem, kdy prezident složí slib* (Čl. 39).

Podle stavu Ústavy ČR po novelizaci ústavním zákonem o volbě prezidenta republiky, jež nabude účinnosti k 1. 10. 2012, se bude napříště konat přímá volba prezidenta. Podle §21 je k podání kandidátní listiny oprávněno nejméně dvacet poslanců nebo nejméně deset

⁴⁸ JÍČÍNSKÝ, Zdeněk, MIKULE, Vladimír. Návrh Ústavy ČR, který podali poslanci ČSSD 19. 11. 1992 ČNR. In SOUKUP, Ladislav (ed). *Právněhistorické studie* 37. Praha: Univerzita Karlova, 2005, s. 227.

senátorů nebo občan, který předloží petici s padesáti tisíci podpisy oprávněných voličů. Volba bude dvoukolová; systém volby se v zásadě neliší od toho, co navrhovala Sociální demokracie v roce 1992. Osobní názor autora nekoresponduje s většinovým názorem. Autor se domnívá, že 1. Přímá volba prezidenta je cizím prvkem, který má svoji tradici v prezidentském systému (ten v České republice nemáme). 2. Prezident nemá takové pravomoci, aby jejich výkon musel být legitimován občany státu v přímé volbě. 3. Volba bude velice nákladná, zvláště tehdy, nedojde – li k jejímu spojení s jinými celostátními volbami.

LSU navrhovala zavést nepřímou volbu prezidenta republiky v možné kombinaci s volbou přímou. Prezidenta mělo volit Národní shromáždění na společném zasedání nejvýše ve dvou kolech. Pokud by se žádnému z kandidátů nepodařilo ve druhém kole získat nadpoloviční počet hlasů všech poslanců a nadpoloviční počet hlasů všech senátorů, vyhlásil by předseda PS volbu *referendem*, ve které by zvítězil kandidát s nadpoloviční většinou všech odevzdaných hlasů (Čl. 96). Otázku opakované volby návrh neřeší. Funkční období prezidenta je pět let a zvolen může být ten, kdo je volitelný do Senátu.

Podle Čl. 112 návrhu **Levého bloku** *prezidenta České republiky volí a odvolává Česká národní rada tajným hlasováním*. Funkční období je pětileté jako v předchozích případech a prezidentem se může stát ten, kdo je volitelný do České národní rady. Prezidentský úřad lze zastávat opakovaně, nikoliv však více jak dvakrát po sobě. Po dvou po sobě jdoucích funkčních obdobích musí následovat přetržka v délce minimálně pěti let. Volba je maximálně tříkolová; v prvním kole je třeba získat tři pětiny hlasů všech poslanců, ve druhé kole nadpoloviční většinu hlasů všech poslanců. Třetí kolo se odehrává s novými kandidáty podle stejného klíče jako kolo druhé.

Monarchisté navrhovali vytvořit Český stát jako konstituční monarchii v čele s voleným monarchou (Čl. 73), který by plnil funkci hlavy státu. Panovníkem by se mohla stát osoba starší 18 let. Jakým způsobem by se panovník volil a zda by se jednalo o funkci doživotní, není blíže určeno.

5.2.4 Pravomoci hlavy státu

Pravomoci prezidenta České republiky můžeme podle kritéria „samostatnosti“ rozdělit na dvě skupiny; Článek 62 Ústavy uvádí výčet těch, jež je prezident oprávněn vykonávat samostatně. Akty, jež prezident na základě Čl. 62 činí, nevyžadují ke své platnosti spolupodpisu předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády. „Vládní návrh Ústavy se od původně přijaté verze Čl. 62 v řadě věcí odlišoval. Pokud pomineme poněkud jiné pořadí

jednotlivých pravomocí a drobné, nepodstatné formulační posuny, obsahové rozdíly byly následující. Zcela navíc návrh výslovně stanovil, že prezident republiky jmenuje vysokoškolské profesory (písm. i). Namísto konkrétních forem pravomocí ve vztahu k trestním věcem (současné písm. g) lakonicky stanovil, že prezident má právo *udělovat milost* (písm. f vládního návrhu Ústavy).⁴⁹

Kontrasignované pravomoci jsou vypočteny v Čl. 63 Ústavy. Vládní návrh se od přijatého znění liší jen v některých detailech. Prezident podle odst. 1 písm. a) *zastupuje stát navenek a ratifikuje mezinárodní smlouvy; politické smlouvy a hospodářské smlouvy všeobecné povahy, jakož i smlouvy, k jejichž provedení je třeba zákona, vyžadují – li souhlas Parlamentu*. Původní písm. a) v sobě zahrnuje obsah přijatého písm. a) a b). Prezident je dále vrchním velitelem ozbrojených sil, přijímá, jakož i pověřuje a odvolává vedoucí zastupitelských misí, vyhlašuje volby do Parlamentu, jmenuje a povyšuje generály atd. Krom toho *prezidentovi republiky přísluší vykonávat i pravomoci, které nejsou výslovně v ústavním zákoně uvedeny, stanoví – li tak zákon* (Čl. 63 odst. 2 vládního návrhu).

Podle **sociálnědemokratického návrhu** Ústavy ČR je prezident neodpovědný z výkonu své funkce s výjimkou případu, kdy se dopustí závažného porušení zákona, za které mu na základě ústavní žaloby podané k Ústavnímu soudu hrozí pouze ztráta funkce prezidenta a způsobilost ji znovu nabýt (Čl. 44 odst. 1). Jeho pravomoci se rovněž dělí na kontrasignované (Čl. 43) a nekontrasignované (Čl. 44 odst. 3). Tento návrh se od návrhu vládního v řadě věcí liší; rozhodování o individuální milosti je podmíněno předchozím projednáním se Soudcovskou radou a spolupodpisem příslušného člena vlády nebo jejího předsedy. Prezident je oprávněn jmenovat soudce bez aktu kontrasignace. Dále je prezidentu stanovena samostatná pravomoc vyhlašovat referendum *z vlastního rozhodnutí* za situace předvídané Čl. 71; Referendum může vyhlásit, jestliže Národní shromáždění přijalo ústavní zákon, který mu předtím prezident vrátil s připomínkami, jichž Shromáždění nedbalo. Prezident má právo účastnit se schůzí vlády a předsedat jim, vyžádat si od vlády zprávy a projednávat s ní otázky, jež je třeba řešit. Rovněž je oprávněn *podávat Národnímu shromáždění zprávy o závažných politických otázkách a předkládat mu svá doporučení*.

Podle **LSU** má prezident právo mezinárodní smlouvy sjednávat a po předchozím souhlasu Národního shromáždění je ratifikovat (Čl. 100 odst. 1 písm. a), nikoliv tedy jen ratifikovat, jak stanovuje vládní návrh Ústavy. Prezident má právo *podávat ústně nebo*

⁴⁹ SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky: komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 440.

písemně Národnímu shromáždění podněty a zprávy a doporučovat opatření, která pokládá za potřebná (Čl. 100 odst. 2 písm. d).

Podle **Levého bloku** prezidenta republiky volí a odvolává Česká národní rada, které je zároveň z výkonu své funkce odpovědný (Čl. 112). Prezidenta lze trestně stíhat pro vlastizradu v řízení před Ústavním soudem (Čl. 122). Pravomoci prezidenta nejsou koncipovány jako „samostatné a nesamostatné“, ale k některým jeho rozhodnutím je potřeba předchozího návrhu, např. *na návrh vlády jmenuje a odvolává generálního prokurátora* (Čl. 119 odst. 1 písm. i).

Ustanovení Čl. 82 návrhu **Koruny České** stanovuje, že hlava státu je z výkonu své funkce odpovědná pouze svému svědomí a Bohu. Břímě reálné odpovědnosti za výkon pravomocí hlavy státu však nese vláda. K pravomocem spojeným se zvláštním charakterem hlavy státu patří mimo jiné povyšování do šlechtického stavu, vydávání dekretů v době rozpuštění Sněmu nebo právo předsedat Horní komoře.

5.3 Vláda

5.3.1 Vláda v České republice – postavení, složení a působnost

„Pojetí výkonné moci je závislé na určitém typu formy vlády (prezidentské nebo parlamentní). Orgán kolektivního typu (vláda) pak souvisí s parlamentní formou vlády (moci), kde má samostatné ústavní postavení a odpovědnost. Faktická forma vlády je závislá na výsledcích soutěže politických stran, kdy podle výsledků voleb sestavení vlády je závislé většinové politické situaci v komoře, jíž je odpovědná. Složení vlády tak musí být podpořeno početní většinou parlamentu (komory).“⁵⁰ Článek 67 Ústavy ČR stanovuje, že *vláda je vrcholným orgánem výkonné moci. Vláda se skládá z předsedy vlády, místopředsedů vlády a ministrů*. Přijaté znění nedoznalo oproti znění vládního návrhu žádných změn. Současná Ústava tedy zakotvuje, že „vláda je vrcholným orgánem výkonné moci, z čehož vyplývá, že vláda je ústavním orgánem, který zastřešuje soustavu státní správy a jehož působnost na úrovni státní správy nelze přenášet beze změny Ústavy na jiný ústavní orgán. Výjimkou založenou přímo Ústavou je výkon některých kompetencí ryze státní správy prezidentem republiky (...).“⁵¹ Vláda má všeobecnou věcnou působnost. Článek 1 Jednacího řádu vlády ji definuje takto; *Vláda jako vrcholný orgán výkonné moci rozhoduje na základě zákonů*

⁵⁰ KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě a Listině: 1. díl*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 517.

⁵¹ KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě a Listině: 1. díl*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 517 – 518.

a v jejich mezích o zásadních otázkách celostátního významu, pokud rozhodování o nich nepřísluší ministerstvům, jiným ústředním orgánům státní správy, nebo jimi řízeným orgánům.

Předseda vlády organizuje činnost vlády, řídí její zasedání, vystupuje jejím jménem a vykonává další činnosti, svěřené mu touto Ústavou nebo jinými zákony (Čl. 77). Předsedu zastupuje místopředseda či jiný člen vlády. Vláda je kolektivní orgán a jako taková rozhoduje ve sboru, přičemž k přijetí usnesení je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech jejích členů (Čl. 76). K provedení zákona a v jeho mezích je vláda oprávněna vydávat nařízení, jež podepisuje předseda vlády a příslušný člen vlády (Čl. 78).

5.3.2 Ministerstva, Úřad vlády České republiky a poradní orgány vlády

Jak bylo řečeno, vláda se skládá z předsedy, místopředsedů a jednotlivých ministrů. *Předsedu vlády jmenuje prezident republiky a na jeho návrh jmenuje ostatní členy vlády a pověřuje je řízením ministerstev nebo jiných úřadů (Čl. 68 odst. 2). Článek 79 Ústavy stanovuje, že ministerstva a jiné správní úřady lze zřídit a stanovit jejich působnost pouze zákonem. Tímto zákonem je zákon č. 2/1969 sb., tzv. kompetenční zákon, který stanovuje, že ministerstvo je ústředním orgánem státní správy. „Ministerstva jsou organizačními složkami státu, a nejsou tudíž samostatnými právníckými osobami. Pokud tedy ministerstva vystupují v právních vztazích, pak jednají vždy za stát, který je považován podle zákona o majetku státu za právníckou osobu.“⁵² Podle §28 kompetenčního zákona *činnost ministerstev řídí, kontroluje a sjednocuje vláda České republiky. Úkoly spojené s odborným, organizačním a technickým zabezpečením činnosti vlády České republiky a jejích orgánů plní Úřad vlády České republiky. Činnost tohoto úřadu řídí jeho vedoucí, jehož jmenuje a odvolává vláda. Vláda si podle svého jednacího řádu může zřídit poradní orgány složené z členů vlády a dalších odborníků, rovněž má možnost zmocnit osobu (zmocněnce), jež není členem vlády, aby pro ni vykonávala určitou činnost.**

5.3.3 Odpovědnost vlády

Článek 68 odst. 1 stanovuje, že *vláda je odpovědná Poslanecké sněmovně*. Tímto „je vyslovena stěžejní zásada vztahu vlády k Parlamentu: vláda *odpovídá* jen Poslanecké sněmovně, nikoli také Senátu. V čem spočívá tato *odpovědnost*, Ústava explicitně nevysvětluje; z kontextu jejích ustanovení (zejména Čl. 71, 72, 73 a 75) lze vyvodit, že jde o to, zda vláda má nebo nemá *důvěru* Poslanecké sněmovny, zda tedy v zásadě může očekávat,

⁵² KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě a Listině: 1. díl*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 521.

že její návrhy zákonů či jiné návrhy a stanoviska naleznou podporu u potřebné většiny poslanců (...).⁵³ O důvěru žádá vždy vláda nově jmenovaná (Čl. 68 odst. 4). Hlasování o důvěře může též iniciovat vláda samotná (Čl. 70 vládního návrhu, Čl. 71 v přijatém znění) nebo skupina nejméně padesáti poslanců návrhem na vyslovení nedůvěry vládě (Čl. 72).

Vláda podá demisi, jestliže Poslanecká sněmovna zamítla její žádost o vyslovení důvěry nebo jestliže jí vyslovila nedůvěru. Vláda podá demisi vždy po ustavující schůzi nově zvolené Poslanecké sněmovny (Čl. 73). Demise se podává prezidentu republiky. Prezident republiky odvolá vládu, která nepodala demisi, ačkoliv ji byla povinna podat (Čl. 75) a odvolá též jednotlivého člena vlády na návrh předsedy vlády (Čl. 74).

5.3.4 Vláda v pojetí jednotlivých návrhů

Návrh LSU obsahuje pojednání o moci výkonné v člancích 105 až 118. Podle Čl. 105 přísluší veškerá *výkonná moc* v České republice *vládě, která má sídlo v Praze. Vládní návrh* otázku sídelního města a konkrétního místa neřeší, sídlem vlády a Úřadu vlády České republiky je od roku 1993 Strakova akademie v Praze⁵⁴.

S výkonem funkce člena vlády je neslučitelné členství v orgánech obchodních společností, jež se zabývají výdělečnou činností a byl – li člen vlády zvolen za člena Národního shromáždění, pozastavuje se jeho mandát poslance po tu dobu, co funkci ve vládě zastává (Čl. 106). Nejedná se o klasickou inkompatibilitu, jelikož dochází k pouhému pozastavení mandátu, nikoli k jeho zániku. *Vládní návrh* neslučitelnost funkce poslance a člena vlády nestanovuje v žádné formě.

Vláda je odpovědná Poslanecké sněmovně. Předsedu, jakož i zbytek vlády jmenuje prezident republiky. Návrh LSU přímo stanoví, že *předsedou vlády musí být jmenován představitel politické strany, hnutí nebo koalice, která získala ve volbách do Poslanecké sněmovny nejvíce hlasů* (Čl. 107). Procedura hlasování o důvěře vládě je téměř totožná, s tím rozdílem, že nebyla – li nově jmenované vládě vyslovena důvěra, může tato znovu usilovat o vyslovení důvěry, přepracuje – li svůj vládní program na základě připomínek Poslanecké sněmovny (Čl. 109). Otázku vládních demisí a odvolávání členů vlády řeší tento návrh stejně jako návrh vládní.

Návrh obsahuje pozitivní vymezení věcné působnosti vlády; podle Čl. 113 *činí vláda rozhodnutí jako celek. Vláda rozhoduje ve sboru zejména o návrzích zákonů, nařízeních*

⁵³ SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky: komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 504.

⁵⁴ Účelům československé vlády však sloužila již od roku 1945.

vlády, programu vlády, zásadních otázkách vnitřní a zahraniční politiky, návrzích státního rozpočtu a závěrečného účtu České republiky, ...dalších otázkách, stanoví – li tak zákon. Usnesení je přijato za souhlasu nadpoloviční většiny všech členů vlády.

Návrh stanovuje trestní odpovědnost člena vlády; poruší – li předseda nebo členové vlády úmyslně nebo z hrubé nedbalosti v oboru své působnosti ústavní či jiné zákony, jsou trestně odpovědní (Čl. 114). Případnou žalobu vznáší Poslanecká sněmovna.

Podle Čl. 46 sociálnědemokratického návrhu se vláda skládá z předsedy vlády a členů vlády. Vládu jmenuje a odvolává prezident republiky. Vláda určí, který z členů vlády zastupuje předsedu. Vláda je odpovědná Národnímu shromáždění, které jí může vyslovit nedůvěru (Čl. 50), vláda sama může o vyslovení důvěry požádat. Je – li vyslovena nedůvěra, prezident vládu odvolá (Čl. 51).

Prezident po poradě s představiteli politických stran zastoupených v Národním shromáždění jmenuje předsedu vlády a na jeho návrh jmenuje zbytek vlády. Nově jmenovaná vláda musí o důvěru požádat do patnácti dnů od jmenování a totéž platí v případě, že prezident nově jmenoval více než polovinu vlády. Pokud vláda nezíská důvěru, opakuje se stejný scénář a pokud ani takto jmenovaná vláda neuspěje, může prezident Národní shromáždění rozpustit a obligatorně Národní shromáždění rozpustí, nepodaří – li se do šesti měsíců jmenovat vládu, jež by důvěru Národního shromáždění získala (Čl. 47).

Podle Čl. 123 návrhu Levého bloku se vláda České republiky skládá z předsedy vlády, místopředsedů vlády a ministrů. Vláda a její členové z výkonu svých funkcí odpovídají České národní radě. Vláda je po svém jmenování a složení slibu povinna předstoupit před ČNR na její nejbližší schůzi, předložit jí svůj program a požádat ji o vyslovení důvěry (Čl. 125). V případě neúspěchu prezident vládu odvolá. Prezident též odvolá jednotlivého ministra nebo ministry, jestliže jim ČNR nevysloví důvěru. Tato možnost koresponduje s individuální odpovědností člena vlády vůči České národní radě. Působnost vlády je stanovena pozitivně, podobně jako v návrhu LSU, což je rozdíl oproti vládnímu návrhu, který věcnou působnost vlády blíže nestanoví. Vláda tedy zabezpečuje plnění zákonů, řídí, sjednocuje a kontroluje činnost ministerstev a ostatních orgánů státní správy a zajišťuje plnění svých nařízení a usnesení. Vláda řídí a kontroluje činnost orgánů obcí, okresů a zemí v oblastech státní správy (Čl. 132). Vláda rozhoduje ve sboru o návrzích zákonů, ...o souhlasu s mezinárodními smlouvami, o návrhu státního rozpočtu a státního závěrečného účtu, ...o návrhu všeobecné amnestie udělované prezidentem republiky, o udělení všeobecné amnestie ve věcech přestupků (Čl. 133). Úprava normotvorby je totožná s vládním návrhem Ústavy; vláda vydává nařízení

(k provedení zákona a v jeho mezích) a ministerstva, jakož i ostatní orgány ústřední státní správy vydávají *vyhlášky a výnosy* (na základě zákona).

Úprava výkonné moci v návrhu Ústavy od **Koruny České** je dosti stroze obsažena v článcích 83 až 89. Složení vlády, proces jmenování vlády, jakož i další věci jsou popsány jen stručně a v základních rysech, jež jsou společné všem návrhům. Věcná působnost vlády je vymezena pozitivně a výrazně se neliší od působnosti, již vládě stanovil *návrh od LSU*.

Za jeden z největších nedostatků současné Ústavy autor považuje absenci úpravy tzv. konstruktivního vyjádření nedůvěry vládě. Tento institut obnáší povinnost těch, jež vyslovení nedůvěry vládě iniciují, nabídnout alternativní řešení situace pro případ, že se jim vládu svrhnout podaří. Tímto by se zajistila větší míra stability vlády a odpovědnost Parlamentu za následky vyslovení nedůvěry. Tuto úpravu žádný z návrhů neobsahoval.

6 Moc soudní

6.1 Pojem soudní moci a soudnictví

Soudní moc je vedle moci zákonodárné a moci výkonné jednou ze tří složek státní moci. Výkon soudní moci zajišťují soudy jako zvláštní orgány státu. Pro složky státní moci je charakteristická jejich vzájemná oddělenost a neslučitelnost (např. nemožnost kumulace – inkompatibilita funkce poslance Parlamentu a funkce soudce v jedné osobě), nezávislost a samostatnost, jakož i vzájemná neodpovědnost a „rovnovážnost“ neboli existence kontrolního systému „brzd a rovnováh“ (anglicky „checks and balances“). Tento systém zajišťuje, aby ve státě nepřevládla jedna moc nad ostatními, a aby tak nedošlo k ohrožení demokratického zřízení. Vzájemné působení moci soudní s ostatními mocemi lze charakterizovat následujícím způsobem. Moc zákonodárná vydává zákony a ústavní zákony, kterými jsou soudy vázány a jež mají při své činnosti povinnost aplikovat. Moc soudní kontroluje moc zákonodárnou především skrze ústavní soudnictví; Ústavní soud rozhoduje o zrušení zákonů a jiných právních předpisů nebo jejich částí, jsou – li v rozporu s ústavním zákonem nebo mezinárodní smlouvou (Čl. 87 odst. 1 a, b). Správní soudy provádějí kontrolu ve věcech, které se týkají voleb. Moc výkonná uplatňuje svůj vliv skrze prezidenta republiky, který jmenuje soudce do funkce a ministerstvo spravedlnosti, jež je ústředním orgánem státní správy pro soudy a státní zastupitelství (§11 odst. 1 zák. č. 2/1969 Sb.). Moc soudní kontroluje akty moci výkonné ve správním a ústavním soudnictví.

„Soudnictví je vedle zákonodárství a exekutivy zvláštní funkcí státu v právní oblasti. Lze je definovat jako činnost nezávislých soudů jako státních orgánů, vykonávanou podle stanovených pravidel a spočívající v závazném řešení konkrétních případů podle právních norem.“⁵⁵ Soudnictví lze také definovat jako „samostatnou a specifickou činnost státu, vykonávanou soudy jako organizačně samostatnými a nezávislými táními orgány.“⁵⁶ Podle této definice jde o soudnictví za předpokladu kumulace následujících podmínek; 1) Výkon soudní moci je zajišťován zvláštními orgány státu – soudy, 2) Činnost soudů je charakterizována řešením konkrétních případů, 3) Činnost soudů je ovládána souborem právních předpisů, jež se označuje jako soudní proces, 4) Soudy jsou nezávislé, 5) Řešení konkrétní věci je závazné a vykonatelné, 6) Při činnosti soudů dochází k aplikaci existujících

⁵⁵ WINTEROVÁ, Alena a kol. *Civilní právo procesní*. Praha: Linde, 2008, s. 17.

⁵⁶ SCHELLEOVÁ, Ilona, SCHELLE, Karel a kol. *Soudnictví (historie, současnost, perspektivy)*. Praha: Eurolex Bohemia, 2004, s. 23.

právních norem, nikoliv k jejich tvorbě. Možné je pouze negativní zákonodárství, a to tehdy, ruší – li Ústavní soud zákon nebo jeho část z důvodu neústavnosti.

„Soudnictví jsme tedy definovali jako činnost. V běžném chápání se pod tento pojem zahrnuje i soustava soudů jako subjektů, které ji vykonávají. Vedle termínu *soudnictví* je užíváno také termínu *justice*, který však není odborným termínem a jehož obsah se v jeho obecném chápání liší od termínu *soudnictví*. Pod termínem *justice* totiž nerozumíme jen soudy a jejich soustavu, ale i řadu dalších institucí, jejichž činnost souvisí s činností soudů nebo na ni určitým způsobem navazuje. K těmto institucím patří především státní zastupitelství, advokacie, notářství, (...)“⁵⁷

6.2 Druhy soudnictví a soustavy soudů

„Soudnictví je možno podle povahy práv z jednotlivých (hmotně) právních odvětví, kterým je ochrana poskytována, rozlišovat a vymezit tak jednotlivé druhy soudnictví...Původní proces před soudy nenabýval zvláštních forem, hovoříme o jednotném procesu, pro nějž byl charakteristický spor mezi dvěma stranami. Z tohoto procesu se postupně osamostatňují specializované procesy, z nichž nejstarším je proces *civilní* (spor a rozhodování o něm). Později nabývá samostatnosti proces *trestní* (rozhodování o vině, ukládání trestů) a ještě později i zvláštní soudní proces, ve kterém dochází k přezkoumávání správních rozhodnutí, v tzv. *správním* soudnictví, tam, kde správní orgány rozhodují o právech, kterým je nutno poskytnout rovněž specializovanou soudní právní ochranu (včetně volebních práv). V řadě vydělování jednotlivých druhů soudnictví dochází i ke vzniku procesu *ústavního*, a tím ústavního soudnictví (rozhodování protiústavnosti právních předpisů) při poskytování ochrany ústavním právům.“⁵⁸

Českou justici můžeme organizačně rozdělit na *obecnou* a *ústavní*. Ústavní soudnictví vykonává specializovaně jako jediný orgán Ústavní soud. Všechny ostatní druhy soudnictví vykonává *soustava obecných soudů*, kterážto je tvořena čtyřmi organizačními články. Prvním a nejnižším článkem v soustavě jsou *soudy okresní*, k nimž dle své působnosti řadíme i *obvodní soudy* v Praze a *Městský soud* v Brně. Druhý článek tvoří *soudy krajské* a *Městský soud* v Praze; krajských soudů je v České republice sedm a sídlí v Praze, v Ústí nad Labem, v Hradci Králové, v Českých Budějovicích, v Plzni, v Ostravě a v Brně. Městský soud v Praze vykonává působnost soudu krajského pro hlavní město, zatímco Krajský soud v Praze je

⁵⁷ WINTEROVÁ, Alena a kol. *Civilní právo procesní*. Praha: Linde, 2008, s. 18.

⁵⁸ STAVINOHOVÁ, Jaruška, HLAVSA, Petr. *Civilní proces a organizace soudnictví*. Brno: Doplněk, 2003, s. 68 – 69.

krajským soudem pro Středočeský kraj. Krajské soudy mají své pobočky ve všech ostatních krajských městech, resp. ve městech, jež jsou sídly vyšších územních samosprávných celků podle ústavního zákona č. 347/1997 Sb. Třetím článkem jsou dva *vrchní soudy*; Vrchní soud v Praze a Vrchní soud v Olomouci. Na samém vrcholu soustavy obecných soudů stojí *Nejvyšší soud*, ale také *Nejvyšší správní soud*, který je vrcholným orgánem pro soudnictví správní. Tím, že byl vytvořen Nejvyšší správní soud a pro řízení ve správním soudnictví byla přijata samostatná procesní úprava – soudní řád správní, došlo k větší míře osamostatnění tohoto druhu soudnictví v rámci soustavy obecných soudů.

„Vertikální strukturu soudnictví lze charakterizovat pomocí pojmů *stupeň*, který určuje postavení soudu ve čtyřstupňovém systému soudů (okresní, krajské, vrchní, nejvyšší), a *instance*, který definuje povolání soudu k řešení určité fáze sporu (postup řešení sporu od soudu první instance na základě uplatnění opravného prostředku k soudu druhé instance).“⁵⁹

Všechny komparované návrhy pojednávají o moci soudní v samostatné hlavě či části (Levý blok), která se vždy dělí na část věnovanou ústavnímu soudnictví a část, která se zabývá soudnictvím obecným. Jediným orgánem ochrany ústavnosti je vždy Ústavní soud. Soustavu obecných soudů tvoří soudy okresní, soudy krajské, soudy vrchní a Nejvyšší soud nebo soudy okresní, krajské, zemské a Nejvyšší soud, jak předpokládaly návrhy od LSU a Levého bloku. Sociálnědemokratický návrh uvádí pouze, že *obecnými soudy jsou pravidelné státní soudy mimo Ústavní soud. Výjimečné soudy jsou přípustné jen v době války* (vojenské polní soudy podle Čl. 102). Návrh levého bloku možnost zřízení výjimečných soudů výslovně vylučuje. Sociálnědemokratický návrh a návrh od LSU stanovují Brno sídelním městem Ústavního soudu a Nejvyššího soudu. Žádný návrh nezakotvuje existenci Nejvyššího správního soudu. Nepočítal s ním ani návrh vládní a ustanovení, jež se Nejvyššího správního soudu týkají (Čl. 91, 92, 87 odst. 3), byla do Ústavy doplněna až při projednávání návrhu v České národní radě.

6.3 Ústavní soudnictví

Počátky kontroly ústavnosti klademe do období od konce 18. století, kdy dochází ke vzniku prvních (moderních) ústav. Byl to především Alexander Hamilton, jeden z tvůrců Ústavy Spojených států amerických, který rozvinul koncepci kontroly ústavnosti

⁵⁹ KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě a Listině: 1. díl*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 610.

prostřednictvím moci soudní.⁶⁰ Zatímco v USA provádí kontrolu ústavnosti všechny soudy soudní soustavy (všeobecné ústavní soudnictví v čele s Nejvyšším soudem), v kontinentální Evropě se zvyklo svěřovat tuto funkci do rukou specializovaných soudních tribunálů. Mnohdy, tak jako v České republice, se jedná o soud jediný, a proto hovoříme o specializovaném a koncentrovaném ústavním soudnictví.

Tradici ústavního soudnictví na našem území založila první československá ústava z roku 1920, která zakotvila existenci Ústavního soudu Československé republiky.⁶¹ Ústava z roku 1948 s existencí Ústavního soudu nepočítala. Totéž platilo o Ústavě z roku 1960. Ústavní zákon o československé federaci z roku 1968 přinesl změnu, která však zůstala jen na papíře. Zákon předpokládal vznik dokonce tří ústavních soudů; jednoho federálního a dvou národních. K jejich vzniku nedošlo z důvodů snadno pochopitelných. V roce 1991 byl přijat ústavní zákon č. 91/1991 Sb., o Ústavním soudu ČSFR. Soud byl tvořen dvanácti soudci, po šesti za každou republiku. Funkční období mělo být sedmileté. K jeho ustavení došlo počátkem roku 1992 a činný byl tudíž jen do zániku federace. Ústava ČR dala vzniknout novému Ústavnímu soudu, jenž zahájil svoji činnost v červenci roku 1993. Sídlem Ústavního soudu je Brno (§26 zákona o Ústavním soudu).

Ústavní rámec moci soudní je obsažen v hlavě čtvrté Ústavy ČR a v hlavě páté Listiny základních práv a svobod (právo na soudní a jinou právní ochranu). Hlava čtvrtá obsahuje úpravu ústavního a obecného soudnictví, zakotvuje „Ústavní soud, který je samostatným, nezávislým a specializovaným ústavním orgánem moci soudní; je neodvolatelný a nerozpustitelný.“⁶² Kromě Ústavy samotné je zde i zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, který je prováděcím předpisem k Ústavě. Tento zákon specifikuje postavení Ústavního soudu a soudců, jeho organizaci, sídlo, řízení před ním apod.

Vládní návrh se v části hlavy čtvrté týkající se ústavního soudnictví liší od přijatého znění jen v několika oblastech. Podle původního Čl. 83 (Čl. 84 přijatého znění) se Ústavní soud měl *skládat* ze dvanácti soudců, z nichž jednu polovinu by jmenoval prezident republiky a druhou polovinu Senát. V přijatém a současně platném znění je soudců patnáct a všechny je

⁶⁰ Právě soudnictví jako nejslabší z trojice mocí ve státě se nejlépe hodí k tomu, aby plnilo tuto úlohu; aby dohlíželo nad souladností aktů moci zákonodárné se společenskou smlouvou, za niž je ústava od počátku považována. Moc soudní získává tímto pravomoc nezbytnou pro důsledné uplatnění dělby moci a důležitý nástroj v rámci systému „checks and balances“.

⁶¹ Ten se skládal ze sedmi soudců, přičemž tři z nich jmenoval prezident republiky, dva delegoval Nejvyšší soud a dva delegoval Nejvyšší správní soud. Funkční období soudce bylo desetileté. Soud byl zřízen již v roce 1921 a prvním předsedou se stal Karel Baxa. Po uplynutí prvního funkčního období následovala přetržka, která skončila až v roce 1938 jmenováním nového sboru soudců. Krátce na to však začala válka, což mělo za následek konec činnosti Ústavního soudu. Po válce k jeho obnově nedošlo.

⁶² MAN, Vlastislav, SCHELLE, Karel. *Základy ústavního práva*. Ostrava: Key publishing, 2011, s. 97.

jmenuje prezident republiky se souhlasem Senátu. Jelikož v době vzniku Ústavního soudu Senát Parlamentu ČR neexistoval, jeho ústavní úlohu při uvádění soudců do funkcí zastala Poslanecká sněmovna. Vládní návrh zcela postrádal ustanovení zakládající *imunitu* soudce Ústavního soudu, článek 86 byl doplněn později.

Poněkud odlišná je úprava *pravomoci a působnosti* Ústavního soudu. Je třeba předestřít, že článek 87 (Čl. 85 vládního návrhu) byl od doby přijetí Ústavy v České národní radě dvakrát novelizován; poprvé ústavním zákonem č. 395/2001 Sb. a podruhé ústavním zákonem č. 515/2002 Sb. První změna se dotkla rozsahu přezkumné činnosti; podle nového znění Čl. 87 odst. 1 písm. a) rozhodne Ústavní soud o zrušení zákonů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou – li v rozporu s „ústavním pořádkem“. Dále Ústavnímu soudu přibyla pravomoc k předběžné kontrole ústavnosti mezinárodních smluv; *Ústavní soud dále rozhoduje o souladu mezinárodní smlouvy podle Čl. 10a a Čl. 49 s ústavním pořádkem, a to před její ratifikací. Do rozhodnutí Ústavního soudu nemůže být smlouva ratifikována* (nový odst. 2 článku 87). Další změna přišla v souvislosti s druhým výše jmenovaným předpisem, tedy ústavním zákonem o referendu o přistoupení ČR k EU a vtělila se do nově přidaných písmen „l“ a „m“ v odst. 1 článku 87.

Vládní návrh vymezoval pravomoc a působnost v Čl. 85, který obsahoval některé odlišnosti; např. pod písm. j byla stanovena pravomoc Ústavního soudu rozhodovat *o souladu mezinárodních smluv s ústavními zákony podle Čl. 51 odst. 2 (mezinárodní smlouvu podle Čl. 9 odstavce 2 prezident republiky ratifikuje poté, co Ústavní soud rozhodne o jejím souladu s ústavními zákony)*. Tato pravomoc se do přijatého znění nedostala. Podle písm. g měla být podavatelem ústavní žaloby proti prezidentu republiky Poslanecká sněmovna a nikoli Senát.

Jak bylo zmíněno výše, soudci měli být jmenováni prezidentem republiky a Senátem. *Soudcem může být jmenován bezúhonný občan, volitelný do Senátu, který má vysokoškolské právnické vzdělání a byl nejméně deset let činný v právnickém povolání.* (Čl. 83 odst. 3 resp. 84 odst. 3 přijatého znění). Soudce se svojí funkce ujímá složením slibu do rukou prezidenta republiky, a to bez výhrad. (Čl. 84 resp. 85).

Funkce soudce obecně je neslučitelná *s funkcí prezidenta republiky, člena Parlamentu a s jakoukoli funkcí ve veřejné správě; zákon stanoví, se kterými dalšími činnostmi je neslučitelný její výkon* (Čl. 81 odst. 3 resp. 82 odst. 3). Ustanovení § 4 zákona o Ústavním soudu stanoví další omezení.

Soudci Ústavního soudu jsou při svém rozhodování vázáni pouze ústavními zákony a mezinárodními smlouvami podle Čl. 9 odst. 1 a zákonem podle odstavce 1 (Čl. 87 odst. 2 resp.

88 odst. 2). Po novele ústavním zákonem č. 395/2001 Sb. (euronovela) došlo ke změně v tom smyslu, že soudci jsou napříště *vázáni pouze ústavním pořádkem a zákonem podle odstavce 1.*

Rozhodnutí Ústavního soudu je vykonatelné, jakmile bylo vyhlášeno způsobem stanoveným zákonem, pokud Ústavní soud o jeho vykonatelnosti nerozhodl jinak. Vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu jsou závazná pro všechny orgány i osoby (Čl. 88 resp. 89).

Sociálnědemokratický návrh řadí úpravu soudnictví do hlavy osmé, která se dělí na tři oddíly; oddíl první – Ústavní soud (Čl. 80 až 98), oddíl druhý – obecné soudy (Čl. 99 až 109) a oddíl třetí – Soudcovská rada (Čl. 110 a 111).

V článku 80 se stanoví, že *Ústavní soud je soudním orgánem ochrany ústavnosti. Soudci Ústavního soudu jsou při rozhodování nezávislí a jsou vázáni jedině Ústavou a ostatními ústavními zákony* (chybí vázanost mezinárodními smlouvami). *Sídlem Ústavního soudu je Brno* (srov. § 26 zák. o ÚS).

Podle Čl. 90 se Ústavní soud *skládá z dvanácti soudců* jmenovaných prezidentem republiky z osob navržených Národním shromážděním, vládou a Soudcovskou radou na dobu *dvanácti let*. Složení se obnovuje z jedné třetiny každé čtyři roky a žádná osoba nemůže být jmenována dvakrát po sobě, což logicky znamená, že opakovaně zastávat funkci soudce lze za předpokladu přetržky v délce jednoho funkčního období. Soudcem může být pouze bezúhonný občan, volitelný do NS, který dosáhl věku třiceti pěti let a po ukončeném vysokoškolském právnickém vzdělání vykonával nejméně deset let právnické povolání. *Předsedu a místopředsedu Ústavního soudu jmenuje prezident republiky* (Čl. 91, srov. § 2 zák. o ÚS). Své funkce se soudce ujímá složením slibu (Čl. 93). Čl. 95 obsahuje úpravu imunity soudce Ústavního soudu, v Čl. 96 se stanoví neslučitelnost funkce soudce s jinými veřejnými funkcemi (srov. Čl. 81 odst. 3 vládního návrhu), jakož i s funkcí v politické straně nebo hnutí. Dále je vyloučena jiná výdělečná nebo podnikatelská činnost, až na výjimky tam stanovené (srov. § 4 zák. o ÚS). Funkce soudce zaniká krom jiného i aktem prezidenta republiky, kterým je *odvolání soudce z funkce* v případě odsouzení soudce pro úmyslný trestný čin nebo v případě, kdy to navrhne Ústavní soud v souvislosti s výsledkem kárného řízení proti soudci. Toto rozhodnutí je v diskreci prezidenta republiky. Srov. § 7 zák. o ÚS, který stanoví obligatorní zánik funkce soudce dnem plné moci rozhodnutí o tom, že byl spáchán úmyslný trestný čin.

Ústavní soud je kolektivní orgán soudního typu, který rozhoduje *v plénu* nebo *v tříčlenných senátech*. V senátech rozhoduje pouze o individuálních ústavních stížnostech

(Čl. 94). Návrh stanovuje okruh věcí, jež Ústavní soud rozhoduje a osoby, které jsou v jednotlivých případech oprávněny k podání návrhu či stížnosti.

Ústavní soud rozhoduje o souladnosti zákonů s ústavními zákony a mezinárodními smlouvami, jakož i o souladnosti ostatních právních předpisů se zákony, ústavními zákony a mezinárodními smlouvami (Čl. 81, srov. Čl. 85 vládního návrhu). Otázkou právního významu, jež nález týkající se rozhodování o souladnosti předpisů má, se zabývá článek 82; *Jestliže Ústavní soud svým nálezem vysloví, že je nesoulad mezi právními předpisy ve smyslu Čl. 81, pozbývají dotčené předpisy, jejich části, popřípadě některá jejich ustanovení účinnosti vyhlášením nálezu podle odst. 2. Orgány, které tyto předpisy vydaly, jsou povinny je do šesti měsíců od vyhlášení nálezu uvést do souladu s ústavními zákony, (...). Neučiní – li, pozbývají takové předpisy, (...) platnosti uplynutím této lhůty.* Tato konstrukce je převzata z předchozí právní úpravy (Čl. 3 odst. 1 ústavního zákona o Ústavním soudu ČSFR) a výrazně se liší od toho, co stanovuje vládní návrh v Čl. 88 (Čl. 89 Ústavy) a především pak § 70 odst. 1 zák. o ÚS. Ústavní soud rozhoduje také kompetenční spory (Čl. 83), individuální ústavní stížnosti (Čl. 85), dále podává výklad ústavních zákonů a zaujímá stanoviska v otázce souladu návrhů zákonů a ostatních právních předpisů ve smyslu Čl. 81 (Čl. 84) a rozhoduje o ústavnosti resp. zákonnosti rozpuštění politické strany nebo hnutí (Čl. 86).

Návrh Ústavy od LSU obsahuje úpravu moci soudní v hlavě šesté členěné na část první – ochrana ústavnosti (Čl. 119 až 135) a část druhou – soudnictví (Čl. 136 – 147). Jako v předchozích případech, je i zde orgánem ochrany ústavnosti jediný orgán soudního typu – Ústavní soud se sídlem v Brně (Čl. 119), který se skládá z dvanácti soudců jmenovaných na dobu sedmi let. Soudci jsou jmenováni prezidentem republiky a *návrh na členy Ústavního soudu v dvojnásobném počtu než je počet členů Ústavního soudu podává Senát* (Čl. 128). Funkce se ujímá bezvýhradným složením slibu (Čl. 131). I v tomto návrhu jsou stanoveny podmínky výkonu funkce; věk čtyřicet let, vysokoškolské právnické vzdělání a desetiletá praxe v oboru. Předsedu a místopředsedu volí Ústavní soud na svém prvním zasedání a do funkce je jmenuje prezident republiky (Čl. 129, kombinace volby a jmenování). Čl. 130 stanoví důvody zániku funkce; soudce se může své funkce vzdát nebo může být odvolán prezidentem republiky na návrh Senátu na základě kárného řízení, rozsudku v trestní věci, jakož i pro dlouhodobou neúčast na jednání soudu. Návrh standardním způsobem řeší otázku imunity soudce Ústavního soudu a inkompatibility s jinými povoláními a činnostmi (Čl. 133 a 134). Návrh dále počítá s přijetím dvou prováděcích předpisů; zákona o Ústavním soudu a zákona o jednacím řádu Ústavního soudu (Čl. 135).

Okruh pravomocí a působnosti jsou v tomto návrhu vyjádřeny velice podobně jako ve vládním návrhu. *Ústavní soud rozhoduje kompetenční spory mezi orgány České republiky, mezi orgány republiky a orgány samosprávných zemí, mezi orgány samosprávných zemí* (Čl. 122). Účinky rozhodnutí Ústavního o nesouladnosti právních předpisů jsou převzaty z ústavního zákona o Ústavním soudu ČSFR. Ústavní soud rozhoduje v plénu nebo v pětičlenných senátech.

Levý blok zařadil úpravu moci soudní do části sedmé – soudy a prokuratura, jež se člení na tři hlavy; hlava první – Ústavní soud České republiky (Čl. 147 – 161), hlava druhá – soudy České republiky (Čl. 162 – 167), hlava třetí – prokuratura (Čl. 168 – 169). Ústavní soud se skládá z jedenácti soudců. Soudce jmenuje na dobu sedmi let prezident České republiky z 22 kandidátů navržených Českou národní radou. Soudce skládá slib do rukou předsedy České národní rady, nikoli do rukou prezidenta republiky. Podmínky věku, vzdělání a praxe v oboru jsou stejné jako v předchozích případech; volitelnost do ČNR nastává dosažením věku 35 let (Čl. 158 a 159). Soudce Ústavního soudu má imunitu (Čl. 160). *Funkce soudce ústavního soudu je neslučitelná s funkcí poslance České národní rady, s členstvím ve vládě a s funkcí v politické straně nebo v politickém hnutí* (Čl. 161). Neslučitelnost funkce prezidenta s funkcí soudce je stanovena v Čl. 113.

V ustanoveních Čl. 148 až 154 se řeší problematika pravomocí a působnosti Ústavního soudu. Zákony a jiné obecně závazné právní předpisy musí být v souladu s Ústavou a ústavními zákony, jakož i s ratifikovanými a vyhlášenými mezinárodními smlouvami o lidských právech a základních svobodách. Předpisy podzákonného charakteru nesmí být v rozporu se zákony. Je – li Ústavním soudem vysloven nesoulad předpisů, platí i zde konstrukce účinku rozhodnutí podle staré úpravy.

Ústavní soud rozhoduje kompetenční spory mezi ústředními orgány státní správy, podává výklad ústavních zákonů, rozhoduje o individuálních ústavních stížnostech, rozhoduje o ústavnosti resp. zákonnosti rozpuštění politické strany /hnutí, rozhoduje o ověření mandátu poslance, jakož i o odvolání poslance z důvodu ztráty volitelnosti. Ústavní soud rozhoduje též o ústavnosti postupu lidového hlasování.

Monarchisté pojali úpravu moci soudní do hlavy osmé svého návrhu, která se dělí na dvě části; první – ochrana ústavnosti (Čl. 95 až 108), druhá – soudnictví (Čl. 109 až 116). Orgánem ochrany ústavnosti je Ústavní soud, jenž se skládá z dvanácti soudců jmenovaných hlavou státu na dobu dvanácti let a návrh s kandidáty mu předkládá vláda. Nároky na výkon funkce soudce jsou totožné s tím, co je obsaženo v ostatních návrzích. Soudce rovněž skládá

slib do rukou hlavy státu. Hlava státu jmenuje předsedu a místopředsedu Ústavního soudu. Soudci vykonávají svoji funkci jako povolání; obdobné ustanovení obsahují návrhy ČSSD a LSU. Funkce soudce je neslučitelná s členstvím ve Sněmu, ve vládě a v politické straně. Soudce nesmí vykonávat jinou výdělečnou činnost, vyjma činnosti vědecké, literární apod. Návrh obsahuje ustanovení o soudcovské imunitě ve standardním rozsahu.

Ústavní soud rozhoduje o souladnosti právních předpisů, o individuálních ústavních stížnostech, podává výklad ústavních zákonů, rozhoduje o zákonnosti rozpuštění politické strany a jako jediný je oprávněn stíhat hlavu státu. V případě nesouladnosti předpisů platí i zde stará úprava podle zákona o Ústavním soudu ČSFR.

6.4 Obecné soudnictví

Ústava ČR zakotvuje v hlavě čtvrté moc soudní, kterou *vykonávají jménem republiky nezávislé soudy* (Čl. 81 resp. Čl. 82 vládního návrhu). Soudem lze rozumět orgán státu, jemuž je dle Ústavy a zákona svěřen výkon soudnictví; o tom, co je soudnictví, bylo pojednáno výše. Soudy jsou nezávislé, nestranné a samostatné orgány moci soudní, která je jednou ze tří složek státní moci. „Soudnictví jako celek i jeho jednotlivé soudy jsou nezávislé. Evidentně se separuje soudní systém od ostatních orgánů veřejné moci. Oddělují se i jednotlivé soudy od sebe navzájem, aby do své činnosti nemohly jeden druhému zasahovat. Princip decentralizace se vztahuje až na úroveň jednotlivých soudců. Explicitně se nezávislost přiznává soudcům (Čl. 82 odst. 1 Ústavy). Zakazuje se byť i jen ohrožení nezávislosti soudce (Čl. 82 odst. 1 věta 2. Ústavy).“⁶³ Ve vládním návrhu bylo navíc stanoveno, že nezávislost soudce zaručuje stát.

Soudce nelze proti jeho vůli odvolat nebo přeložit k jinému soudu; výjimky vyplývající zejména z kárné odpovědnosti stanoví zákon (Čl. 82 odst. 2 resp. Čl. 81 odst. 2 vládního návrhu).

Funkce soudce není slučitelná s funkcí prezidenta republiky, člena Parlamentu a s jakoukoli funkcí ve veřejné správě; zákon stanoví, se kterými dalšími činnostmi je neslučitelný její výkon (Čl. 82 odst. 3 resp. Čl. 81 odst. 3 vládního návrhu). To platí pro soudce v soustavě obecného soudnictví a pro soudce Ústavního soudu stejně.

Podle Čl. 89 (Čl. 90 přijatého znění) *jsou soudy povinány především k tomu, aby zákonem stanoveným způsobem poskytovaly ochranu právům. Jen soud rozhoduje o vině a trestu za trestné činy*. Toto ustanovení dává základ civilnímu a trestnímu soudnictví. Zákon o soudech a soudcích stanovuje ve svém § 2 následující; *soudy projednávají a rozhodují spory a*

⁶³ KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě a Listině: 1. díl*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 611.

jiné věci patřící do jejich pravomoci podle zákonů o občanském soudním řízení a projednávají a rozhodují trestní věci patřící do jejich pravomoci podle zákonů o trestním řízení. Soudy navíc podle téhož ustanovení; rozhodují v dalších případech stanovených zákonem nebo mezinárodní smlouvou, s níž vyslovil souhlas Parlament, již je Česká republika vázána a která byla vyhlášena. Krom civilního a trestního existuje i správní soudnictví, kterému byl položen základ v Listině základních práv a svobod. Jedná se konkrétně o Čl. 36 odst. 2; Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.⁶⁴ K základním úkolům a kompetencím soudnictví patří i ochrana ústavnosti, o které bylo pojednáno výše.

Podle Čl. 90 vládního návrhu (Čl. 91 přijatého znění) tvoří **soustavu soudů** Nejvyšší soud, vrchní, krajské a okresní soudy. Nejvyšší správní soud se do tohoto ustanovení dostal až při projednávání návrhu v České národní radě, stejně tak 2. odstavec, který stanoví, že *působnost a organizaci soudů stanoví zákon.*⁶⁵

Podle Čl. 91 odst. 1 vládního návrhu je **Nejvyšší soud** vrcholným soudním orgánem ve věcech patřících do pravomoci soudů s výjimkou záležitostí, o nichž rozhoduje Ústavní soud (nebo Nejvyšší správní soud – Čl. 92 přijatého znění). Sídlem Nejvyššího soudu je Brno (§10 ZSS); Ústava sídlo neurčuje. Nejvyšší soud je vrcholným orgánem občanského soudního řízení a trestního soudního řízení. *Nejvyšší soud se skládá z předsedy soudu, místopředsedů soudu, předsedů kolegií, předsedů senátů a dalších soudců* (§15 odst. 1 ZSS).

Článek 92 vládního návrhu (resp. 93) stanoví, že **soudce** je jmenován do funkce prezidentem republiky bez časového omezení. *Své funkce se ujímá složením slibu. Soudcem může být jmenován bezúhonný občan, který má vysokoškolské právnické vzdělání.* Zákon o soudech a soudcích stanoví konkrétní podmínky; občanství České republiky⁶⁶, způsobilost k právním úkonům, bezúhonnost, zkušenosti a morální vlastnosti, jež jsou zárukou řádného

⁶⁴ Počátky správního soudnictví na našem území klademe do souvislosti s tzv. prosincovou ústavou z roku 1867, jejíž součástí byl základní zákon o moci soudcovské (zák. č. 144/1867 ř. z.). Detailněji o historii správního soudnictví viz např. SLÁDEČEK, Vladimír, TOMOSZKOVÁ, Veronika a kol. *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010. s 34 – 41.

⁶⁵ Tímto je zákon č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích, ZSS). Zákon stanoví sídla soudů, jejich obvody, pracovní vztahy soudců, jejich kárnou odpovědnost atd.

⁶⁶ Dvojí občanství není překážkou. Viz KOCOUREK, Jiří, ZÁRUBA, Jan. *Zákon o soudech a soudcích. Zákon o státním zastupitelství: komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2004. s. 226.

výkonu funkce, věk třicet let a souhlas osoby se jmenováním soudcem a přidělením ke konkrétnímu soudu.

*Zákon stanoví případy, kdy soudci **rozhodují** v senátech a jaké je jeho složení. V ostatních případech rozhodují jako samosoudci. Zákon může stanovit, ve kterých věcech a jakým způsobem se na rozhodování soudů podílejí vedle soudců i další občané (Čl. 93 resp. 94).*

*Soudci jsou při rozhodování **vázáni zákonem**; jsou oprávněni posoudit soulad jiného právního předpisu se zákonem. Dojde – li soud k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním zákonem („s ústavním pořádkem“ podle současného znění), předloží věc Ústavnímu soudu (Čl. 94 resp. 95).*

Všichni účastníci mají před soudem rovná práva. Každý může před soudem jednat ve svém jazyku (druhá věta byla v ČNR vypuštěna). Jednání před soudem je ústní a veřejné; výjimky stanoví zákon. Rozsudky se vyhláší vždy veřejně.

*Veřejnou žalobu v trestním řízení zastupuje **státní zastupitelství**; vykonává i další úkoly, stanoví – li tak zákon. Obsah Čl. 96 vládního návrhu byl přesunut do hlavy třetí, Čl. 80 a doplněn o odst. 2; Postavení a působnost státního zastupitelství stanoví zákon.*

*Podle **sociálnědemokratického návrhu** jsou obecnými soudy pravidelné státní soudy mimo Ústavní soud. Výjimečné soudy jsou přípustné jen v době války (Čl. 99). Obecné soudy za podmínek stanovených zákonem a) rozhodují ve věcech občanského práva včetně věcí rodinných, obchodních a pracovních, b) rozhodují o trestných činech a jiných trestných jednáních, c) poskytují právní ochranu proti rozhodnutím orgánu veřejné správy, d) rozhodují v jiných věcech, stanoví – li tak zákon (Čl. 100). Písm. c zakotvuje ochranu práv ve správním soudnictví. Článek 101 uvádí, že organizace soustavy obecných soudů musí být taková, aby ve věcech občanského soudního řízení a trestního soudního řízení bylo možno podat odvolání resp. i další opravný prostředek. Ustanovení tak zakotvuje dvouinstančnost soudního řízení a možnost podat další (mimořádný) opravný prostředek.*

Vrcholným orgánem obecného soudnictví, jehož jednotlivé články nejsou blíže určeny, je (jediný) Nejvyšší soud, jehož sídlem je Brno. Předsedu Nejvyššího soudu jmenuje prezident republiky ze soudců Nejvyššího soudu, soudce Nejvyššího soudu jmenuje na návrh Soudcovské rady (Čl. 103, 106). Návrh zakotvuje možnost zřízení dalšího soudu s působností pro celé území České republiky (Nejvyššího správního soudu), a to jen k rozhodování věcí správního soudnictví podle Čl. 100 písm. c (Čl. 103 odst. 3).

Ostatní soudce jmenuje ministr spravedlnosti se souhlasem Soudcovské rady. Soudci jsou jmenováni a ke konkrétním soudům přidělování natrvalo. Soudce je při výkonu své funkce nezávislý a nestranný a tuto jeho nezávislost a nestrannost nesmí nikdo ohrožovat. Soudce je při svém rozhodování vázán jedině zákonem. Má – li za to, že existuje nesoulad mezi právními předpisy, řízení přeruší a podá Ústavnímu soudu návrh na zahájení řízení. Toto platí pro všechny právní předpisy; návrh neposkytuje soudu možnost, aby si sám posoudil soulad podzákonného předpisu se zákonem, jak tomu je v případě Ústavy ČR. *Podrobnosti o postavení soudců a přísedících, o organizaci soudů a řízení před nimi stanoví zákon* (Čl. 108).

„Návrh předpokládal vytvoření nové ústavní instituce, Soudcovské rady, volené z řad soudců obecných soudů. Ta měla dávat souhlas ke jmenování soudců ministrem spravedlnosti..., vyjadřovat se k návrhu rozhodnutí prezidenta republiky o vyhlášení amnestie, prominutí a zmírnění trestů uložených soudy včetně nařízení, aby se trestní řízení nezahajovalo nebo v něm nepokračovalo a o zahlazení odsouzení... Soudcovská rada by dále vykonávala poradní působnost ve věcech soudů a soudců.“⁶⁷ Soudcovská rada měla prezidentu republiky předkládat návrhy na jmenování soudců Nejvyššího soudu a Ústavního soudu. Autor se domnívá, že obdobnou instituci, která by měla vliv na personální obsazení soudů, česká justice postrádá. Téma je to aktuální zvláště v současné době vzhledem k tomu, že v roce 2012 končí funkční období třem soudcům Ústavního soudu, v následujícím roce dalším sedmi a to za stavu, kdy se Senát a prezident republiky nemají trvale shodný názor v otázce obsazení uvolněných míst.

Čl. 109 dává ústavní základ prokuraturám jako orgánům veřejné žaloby.

O soudnictví pojednává **návrh LSU** v Čl. 136 až 148. Soudní moc vykonávají jménem republiky nezávislé soudy a nezávislí soudci; jejich nezávislost je zaručena a nikdo ji nesmí ohrožovat. Soudce je až na zákonné výjimky nepřeložitelný a neodvolatelný.

Soustavu soudů tvoří Nejvyšší soud České republiky, zemské, krajské a okresní soudy... Tato struktura je závazná i pro členění orgánů institutu vyšetřovacích soudců, správního soudnictví, obchodního soudnictví a finančního soudnictví (Čl. 136). *Nejvyšším soudním orgánem je Nejvyšší soud České republiky, který sleduje rozhodování zemských soudů a zabezpečuje zákonnost a jednotnost rozhodování na celém území státu s výjimkou záležitostí, o nichž rozhoduje Ústavní soud* (Čl. 137 odst. 1). Zemské soudy jsou nejvyššími

⁶⁷ JÍČÍNSKÝ, Zdeněk, MIKULE, Vladimír. Návrh Ústavy ČR, který podali poslanci ČSSD 19. 11. 1992 ČNR. In SOUKUP, Ladislav (ed). *Právněhistorické studie* 37. Praha: Univerzita Karlova, 2005, s. 228.

soudy v samosprávných zemích a jejich základním posláním je dohled nad rozhodovací činností všech nižších soudů (Čl. 138 odst. 1).

Soudy rozhodují v senátech, popř. samosoudcem; zákon může stanovit účast laického prvku, rozhoduje – li se v senátě či formou poroty (Čl. 139).

Soudce jmenuje prezident republiky na návrh Senátu, předsedu a místopředsedu soudu jmenuje na návrh příslušného soudu (Čl. 141). Soudci jsou při výkonu své funkce vázáni zákonem a jsou oprávněni posoudit soulad jiného právního předpisu se zákonem (Čl. 142). Pro výkon funkce soudce je stanovena podmínka bezúhonnosti a vzdělání; ostatní předpoklady stanoví zákon (Čl. 140 odst. 2).

Návrh deklaruje rovnost práv účastníků řízení, ústnost a veřejnost jednání. Institut zákonného soudce je vyjádřen ustanovením o přidělování věcí na základě rozvrhu práce (Čl. 143, 144, 145).

Návrh dále zakotvuje institut veřejné žaloby v trestním řízení, kterou vykonávají orgány státního zastupitelství.

Obecné soudnictví je v **návru Levého bloku** obsaženo v sedmé části, konkrétně hlavě druhé, v hlavě třetí se pojednává o orgánech veřejné žaloby – prokuraturách. Soudnictví vykonávají nezávislé a nestranné soudy. Jejich základní poslání je vyjádřeno v Čl. 162 odst. 2; *Soudy chrání stát, jeho ústavní zřízení i práva a oprávněné zájmy fyzických a právnických osob.*

Soustavu soudů tvoří: Nejvyšší soud, zemské soudy, krajské soudy a okresní soudy....Zřizování výjimečných soudů není přípustné. V řízení před soudem rozhoduje senát nebo jediný soudce. Přípustná je i účast laického prvku (Čl. 163 a 164).

Soudce volí Česká národní rada na návrh vlády na neurčitou dobu. Soudci jsou při rozhodování nezávislí a jsou vázáni jedině zákonem. Při rozhodování o základních právech a svobodách vázáni též ratifikovanými a vyhlášenými mezinárodními smlouvami o lidských právech a základních svobodách. Soudce si nesmí posoudit souladnost právních předpisů sám; k tomu účelu podává návrh k Ústavnímu soudu (Čl. 165 a 166).

V **návru Ústavy od Koruny České** tvoří pojednání o obecném soudnictví a prokuraturách druhou část hlavy osmé. Soudnictví vykonávají nezávislé soudy. Soustava soudů je tvořena soudy okresními, krajskými a Nejvyšším soudem, který má sídlo v Praze (Čl. 109).

Orgány prokuratury jsou v okresech, krajích a generální prokuratura se sídlem v Praze. Prokuratura je orgánem veřejné žaloby a dále má na starosti dohled nad zákonností postupu při vyšetřování trestné činnosti, dohled nad institucemi, kde se vykonává trest odnětí svobody, ochranná výchova a ochranné léčení. V čele generální prokuratury je generální prokurátor, kterého jmenuje hlava státu stejně jako jeho náměstký. Návrh v této věci podává Horní sněmovna (Čl. 113 a 114).

***Soudci** rozhodují sami nebo v senátech (Čl. 110). Soudce jmenuje hlava státu na základě návrhu ministra spravedlnosti. Soudci jsou při výkonu své funkce nezávislí a jsou vázáni jedině právním řádem (Čl. 111). Jednání před soudy je zásadně ústní a rozsudky se vyhláší jménem státu vždy veřejně (Čl. 112).*

7 Územní samospráva

7.1 Samospráva obecně

Samospráva, ať už územní, zájmová resp. profesní souvisí s pojmem veřejná správa. Tou správní věda označuje buďto soubor institucí veřejnou správu vykonávajících nebo specifickou činnost, která je vykonávána k plnění úkolů, na nichž je dán veřejný zájem a to orgány – institucemi k tomu nadanými svojí pravomocí a působností. Veřejná správa se (dle jednoho z mnoha hledisek) člení na státní správu a samosprávu. Toto pojednání se zabývá pouze samosprávou územní. „Z územního (prostorového) hlediska můžeme veřejnou správu v ČR rozdělit do tří úrovní, a to; ústřední, oblastní (regionální) a obecní (místní). Z věcného hlediska může být veřejná správa vykonávána jako politická (všeobecná) nebo jako odborná (specializovaná). Oblastní úrovní se v tomto kontextu rozumí veřejná správa vykonávaná na úrovni kraje (čl. 99 Úst., ve znění úst. zákona č. 347/1997 Sb.) nebo jiného územního obvodu, pokud tak stanoví zákon.“⁶⁸ Veřejná správa na oblastní a místní úrovni je postavena na zásadě dvoukolejnosti veřejné správy, což znamená, že ji zde vykonávají orgány státu – správní úřady a územní samosprávné celky.⁶⁹ Ještě jinak můžeme veřejnou správu dělit na státní správu, samosprávu územní (v současnosti obce a vyšší územně samosprávné celky) nebo zájmovou (profesní komory, dříve například cechy) a správu vykonávanou jinými veřejnoprávními korporacemi (Veřejná zdravotní pojišťovna). „Samospráva tvoří vedle státní správy druhou nejdůležitější větev veřejné správy, je součástí veřejné moci. Jde o konkurenční subjekt vůči jiným nositelům veřejné moci. Tím podporuje dělbu moci ve státě. Zabraňuje soustředění moci v jediném mocenském centru a jejímu možnému zneužití. Samosprávu chápeme jako svébytnou součást veřejné správy vedle státní správy. Nejde tedy o součást soukromé správy (správy soukromoprávních korporací – sdružení, družstva apod.)...Samospráva je vykonávána vlastním jménem, na vlastní odpovědnost a vlastními prostředky...V samosprávě státní moc deleguje pravomoci normativní i výkonné, včetně tvorby mocenských aktů, na veřejnoprávní korporace odlišné od státu. Samospráva je veřejná správa vykonávaná subjekty odlišnými od státu, avšak státem aprobovanými...V případě, že

⁶⁸ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: obecná část*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 12.

⁶⁹ VODIČKA, Karel, CABADA, Ladislav. *Politický systém České republiky: historie a současnost*. 1. vydání. Praha: Portál, 2003. s. 284 – 285.

vrchnostenská rozhodnutí samosprávy nejsou plněna dobrovolně, může je samospráva vymoci, a to i za pomoci mocenských prostředků státu (státního donucení).⁷⁰

7.2 Vývoj územní samosprávy na našem území a územní samospráva v pojetí jednotlivých návrhů

Každý z námi zkoumaných dokumentů zakotvuje právo na územní samosprávu a její úpravu pojímá do samostatné „části“ či „hlavy“. To lze považovat za velký rozdíl oproti předchozím československým ústavám. „Ústava 1920 stanovila pouze (§91), že složení a působnost svazů samosprávných upravují zvláštní (obyčejné) zákony; toto ustanovení bylo zařazeno do hlavy třetí, která byla věnována moci vládní a výkonné, a to pod společným nadpisem *Ministerstva a nižší správní úřady*. Ústavním dekretem prezidenta republiky o národních výborech a Prozatímním národním shromáždění (republikován pod č. 43/1945 Sb.) bylo stanoveno, že mají být ustavovány národní výbory *jakožto prozatímní orgány veřejné správy ve všech jejích oborech.*, které jakožto orgány státní správy budou podřízeny vládě, obce, okresy a země však nadále existovaly jako právnické osoby. Ústava 1948 již počítala pouze s volenými národními výbory jakožto *nositeli a vykonavateli státní moci v obcích, okresích a krajích* (čl. X) s tím, že národní výbor nižšího stupně je podřízen národnímu výboru vyššího stupně a národní výbory jsou podřízeny orgánům moci vládní a výkonné,...⁷¹ Tato právní a faktická absence samosprávy na místní úrovni plně korespondovala s přesvědčením vládnoucí komunistické strany, že stát je jediným možným držitelem veřejné moci a vykonavatelem veřejné správy, jakož i s potřebou ovládat občanskou společnost a potlačovat všechny případné snahy po rozvolnění mocenského centralizmu příznačného pro všechny totalitní režimy. Ke znovuoobnovení samosprávných struktur došlo teprve po pádu komunistického režimu, prvně Ústavním zákonem č. 294/1990 Sb., který novelizoval, resp. nahradil hlavu sedmou stávající Ústavy z roku 1960. Text hlavy sedmé nově pojednával o místní samosprávě, o obci jako jejím základu a definoval obec jako veřejnoprávní korporaci se všemi náležitostmi, tedy jako společenství občanů a právnickou osobu s vlastním majetkem a samostatným hospodařením. Podrobnou úpravu pak přinesl zákon č. 367/1990 Sb., o obcích, tzv. obecní zřízení. Tímto se národní výbory přeměnily na obecní (městské úřady) s volenými zastupitelstvy. V okresech byly ustaveny okresní úřady, na krajské úrovni k tomu však nedošlo, neboť stran správy resp. samosprávy krajů nepanovala

⁷⁰ KOUDELKA, Zdeněk. *Samospráva*. Praha: Linde, 2007, s. 19 – 20.

⁷¹ SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky: komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 843 – 844.

v České národní radě shoda, resp. nebylo jasno, jak se budou tyto vyšší územní samosprávné celky jmenovat, kolik jich bude apod. 14 vyšších územně samosprávných celků vzniklo až na základě ústavního zákona č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků. Tento zákon změnil text čl. 99 Ústavy (Vypustil slovo „země“ jako označení pro vyšší územní samosprávné celky a ponechal pouze „kraje“) a zcela zrušil čl. 103, který zněl; *O názvu vyššího územního samosprávného celku rozhoduje jeho zastupitelstvo.*

Vládní návrh Ústavy ČR pojal územní samosprávu tradičně do hlavy sedmé, na obecné úrovni pak do Čl. 8, který stanovuje následující; *Zaručuje se samospráva územních samosprávných celků.* Ústava hovoří o samosprávě územní tedy samosprávě územních společenství občanů, ostatním typům samosprávy jejich existenci a ochranu nezaručuje. Hlava sedmá je obsažena v Čl. 99 až Čl. 105 (Článek 103 byl zrušen ústavním zákonem č. 347/1997 Sb.) a vymezuje pojem obce, vyššího územního samosprávného celku a upravuje postavení jejich zastupitelstev, tzn. jejich působnost, volbu členů, délku funkčního období a pravomoc k vydávání obecně závazných vyhlášek. Zákonodárce též vyjádřil omezenost a odvozenost samosprávy, když stanovil možnost zásahu státu do činnosti územních samosprávných celků. Úvodní ustanovení hlavy sedmé, Čl. 99, který pojmenovává územní samosprávné celky, prošel trojí proměnou; text vládního návrhu Ústavy zněl takto: *Česká republika se člení na obce a vyšší územní samosprávné celky s názvem kraj nebo region nebo země.* Česká národní rada přijala článek 99 ve znění; *Česká republika se člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky. Vyššími územními samosprávnými celky jsou země nebo kraje.* Čl. 103 pak předpokládal, že výběr mezi názvy „kraj“ a „země“ učiní zastupitelstvo na svém zasedání. Toto řešení bylo přijato jako kompromis mezi jednotlivými politickými skupinami a názorovými proudy v České národní radě zastoupenými. Teprve v roce 1997 byl v souladu s Čl. 100 Ústavy přijat ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků, který konstituoval 14 vyšších územních samosprávných celků, kterými jsou hlavní město Praha a dalších třináct krajů (Středočeský kraj, Ústecký kraj, Plzeňský kraj, Jihočeský kraj, Karlovarský kraj, Královéhradecký kraj, Pardubický kraj, Liberecký kraj, Vysočina, Jihomoravský kraj, Olomoucký kraj, Moravskoslezský kraj, Zlínský kraj) a zároveň vypustil možnost volby podle Čl. 103 Ústavy, neboť ústavní zákon konstituoval kraje, nikoliv země (korekce Článku 99 Ústavy). Článek 99 tedy hovoří o obci jako základní jednotce územní samosprávy, která je *samostatně spravována zastupitelstvem* (Čl. 101 Ústavy). Ústava nečiní žádný rozdíl mezi obcemi na základě různé velikosti jejich území a počtu obyvatel. Zvláštní postavení má pouze Praha jako hlavní město (Čl. 13

Ústavy), což na úrovni obyčejného zákona potvrzuje zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze. Praha je hlavním městem, obcí i vyšším územním samosprávným celkem. Určitou právní diferenciaci mezi obcemi tvoří (a tvořila i právní úprava předešlá) zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (Obecní zřízení), který hovoří o „statutárních městech“, jež se od ostatních liší tím, že se jejich území může členit na obvody resp. městské části, které vytváří vlastní orgány samosprávy. Děje se tak na základě „městského statutu“, který je vydáván zastupitelstvem města ve formě obecně závazné vyhlášky. Samosprávné orgány městských částí a obvodů vykonávají ty činnosti v samostatné a přenesené působnosti, jež na ně město delegovalo. Označení statutární nosila některá města již v polovině devatenáctého století. Tehdy měla postavení samostatného politického okrsku. Po roce 1948 byl název „statutární město“ zrušen a plně znovu obnoven byl až zákonem o obcích z roku 1990, který jej přiznával třinácti městům. Od té doby počet statutárních měst roste. Městem („obyčejným“) je obec, jež splňuje náležitost počtu 3000 obyvatel a je městem uznáno na základě rozhodnutí předsedy Poslanecké sněmovny vydaného po vyjádření vlády. Obec, která byla městem přede dnem 17. května 1954, je městem, pokud o to požádá předsedu Poslanecké sněmovny. Taková obec nemusí splňovat podmínku minimálního počtu obyvatel. Od roku 2006 je do obecního zřízení zavedena kategorie obcí označovaných jako „městys“. I tento název má historické kořeny a právo obce jej užívat je podmíněno souhlasem předsedy Poslanecké sněmovny. Určení obce jako městyse s sebou však nenese žádné zvláštní postavení či nové působnosti a jedná se proto čistě o prvek, který má městys odlišit resp. pomyslně povýšit nad obyčejnými obcemi „vesnického“ typu. O různost v právním postavení jednotlivých obcí se přičinil také zákon č. 314/2002 Sb. ze dne 13. června 2002 o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností. Tento zákon se však týká výkonu státní správy, nikoliv samosprávy.

V ustanovení Čl. 101 se zakotvuje, že *obec je samostatně spravována zastupitelstvem*. Totéž platí pro vyšší územní samosprávný celek. Platné znění tohoto článku se od původního vládního textu liší především jeho rozšířením o odstavec třetí (původní odstavec třetí je dnes odstavec čtvrtý). Zastupitelstvo jako orgán volený občany obce vykonává svoji působnost a pravomoc na základě mandátu získaného v komunálních volbách a jde tedy o zprostředkovaný výkon moci. Na rozdíl od jiných zkoumaných návrhů nezakotvuje ten vládní žádnou formu přímé demokracie na místní úrovni. Jeho úpravu však obsahoval zákon č. 298/1992 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích a o místním referendu, který byl následně zrušen a nahrazen zákonem č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů.

Podle odstavce třetího jsou územní samosprávné celky veřejnoprávními korporacemi, které mohou mít vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu. Odstavec čtvrtý Čl. 101 je zakotvením dozorové úlohy státu nad činností místních samospráv. Doslova se v něm uvádí toto; *Stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje – li to ochrana zákona a jen způsobem stanoveným zákonem.* Dozor je tedy dle dikce tohoto odstavce zaměřen na případné jednání v rozporu se zákonem a stát jej může provádět jen tehdy, má – li k tomu zákonné zmocnění. To mu poskytuje obecní a krajské zřízení, zákon o hl. městě Praze, jakož i jiné předpisy. Dozor a kontrolu vykonávají ministerstva a jiné správní úřady.

Čl. 102 Ústavy a původní vládní návrh se od sebe příliš neliší. V původním znění chyběla druhá věta odstavce druhého. Tento článek pojednává o volbě a funkčním období zastupitelstev. Zastupitelstvo je voleno tajně, na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva. Funkční období je čtyřleté. Podrobnosti upravuje zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a dále obecní a krajské zřízení.

Čl. 104 a Čl. 105 Ústavy upravují působnost zastupitelstev; vládní návrh se od platného znění téměř neliší. V Čl. 104 odst. 1 se vyjadřuje podmínka, že působnost zastupitelstva může být stanovena pouze zákonem. Tímto zákonem resp. zákony jsou tři již několikrát zmiňované předpisy; obecní zřízení, krajské zřízení a zákon o hl. městě Praze. Dle dikce Ústavy se musí jednat výhradně o zákony, nikoliv předpisy jiné právní síly. Samostatnou působnost obce stanovuje § 35 odst. 1 takto; *Do samostatné působnosti obce patří záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce, pokud nejsou zákonem svěřeny krajům nebo pokud nejde o přenesenou působnost orgánů obce nebo o působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako výkon státní správy, a dále záležitosti, které do samostatné působnosti obce svěří zákon.* Toto je konkretizováno v odst. 2 téhož ustanovení. V §8 se pak stanoví, že co je zvláštním zákonem dáno do působnosti obce, je v působnosti samostatné, nestanoví – li tento zákon, že se jedná o působnost přenesenou. Obdobná ustanovení nalezneme i v krajském zřízení a v zákoně o hl. městě Praze. Podle Čl. 105; *Výkon státní správy lze svěřit orgánům samosprávy jen tehdy, stanoví – li to zákon.* Takto vykonávaná působnost je působností přenesenou a jako taková musí být zvláštním zákonem označena, jinak by se jednalo o působnost samostatnou.

Návrh **Levého bloku** upravuje otázku místní samosprávy samostatně v Části šesté nazvané „Obce, okresy a země“ (Čl. 137 až Čl. 146) a na obecné úrovni pak v Čl. 9 (Část

prvá, Základní ustanovení), který doslova stanoví; *Územní samosprávu a státní správu v územních celcích vykonávají orgány zemí, okresů a obcí. Zatímco vládní návrh hovoří o obcích a vyšších územních samosprávných celcích s názvem kraj nebo region nebo země, Levý blok navrhoval územní dělení republiky v podobě obec – okres – země. Samosprávnými orgány by byly obecní zastupitelstvo (Čl. 137 odst. 3 jmenuje mezi orgány i starostu obce), okresní zastupitelstvo (Čl. 139 odst. 2) a zemský sněm. Státní správu by v okresech a zemích vykonávaly okresní úřady a zemské úřady. Samosprávná působnost okresů byla stanovena jako působnost ve věcech, které přesahují zájmy obcí, a podobně tomu bylo u zemí, které měly plnit samosprávné úkoly přesahující zájmy okresů. Návrh předpokládal vznik dvou velkých územních celků s názvem „země“. Podle Čl. 146 odst. 3; *Sídlem České země je Praha; sídlem Moravskoslezské země je Brno*. Okresy měly být nově konstituovány jako územní samosprávné celky s volenými zastupitelstvy. Okresy nejen že nevznikly jako územní samosprávné celky, ale celkově ztratily na významu, když byly v rámci reformy veřejné správy zrušeny okresní úřady jako územní správní úřady s všeobecnou působností. Stalo se tak k 1. 1. 2003. Agenda, kterou měly na starosti okresní úřady, přešla na obecní úřady pověřených obcí a v menší míře pak na krajské úřady. Okresy samotné však nezanikly, jak se mnozí mylně domnívají, nýbrž existují jako správní celky resp. správní obvody, které nadále vymezují územní působnost institucí, jako jsou soudy (okresní soudy), policie ČR, státní zastupitelství apod.*

Čl. 137 odst. 2 stanoví, že *obec je právnickou osobou, která samostatně hospodaří s vlastním majetkem a s vlastními finančními prostředky*. Stejné postavení právnické osoby má okres (Čl. 139 odst. 1) i země (Čl. 140 odst. 1). Ačkoliv původní text vládního návrhu neobsahoval definici územního samosprávného celku jako veřejnoprávní korporace (Čl. 101 odst. 3 byl doplněn před přijetím Ústavy v ČNR), je užitečné srovnat pojem právnické osoby s veřejnoprávní korporací. Obecně lze říci, že veřejnoprávní korporace je právnickou osobou veřejného práva, která je v případě územních samosprávných celků postavena na osobním a územním základě. Návrh levého bloku se od vládního liší v řadě dalších věcí, které povětšinou souvisejí s rozdílným modelem územního dělení republiky.

Sociálnědemokratický návrh pojednává o samosprávě v Hlavě šesté nazvané „Územní samospráva“ (Čl. 59 až Čl. 67), podle které se Česká republika dělí na obce, vyšší samosprávná územní společenství a jiná vyšší samosprávná územní společenství. Obce se mohou sdružovat za účelem obstarání věcí společného zájmu (Čl. 61). Podobné ustanovení obsahuje též návrh Levého bloku (Čl. 138 odst. 2) a návrh Koruny České (Čl. 93), zatímco

vládní návrh problematiku spolků obcí neobsahuje a ta je upravena v obecním zřízení (§46 až 48). Obec je základem místní samosprávy, je společenstvím občanů, kteří v obci trvale bydlí, je právnickou osobou, která má právo mít majetek, hospodařit dle svého rozpočtu, podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost. *Vyšší samosprávná územní společenství jsou tvořena obcemi v obvodu působnosti úřadů státní správy, které stanoví zákon* (Čl. 62 odst. 1). O konkrétní podobě, vzniku a názvu těchto vyšších samosprávných územních společenství návrh nepraví nic. Z dikce článku se dá pouze dovodit to, že se území těchto vyšších samosprávných celků kryjí se správními obvody správních úřadů, jež stanoví zákon. Podle Čl. 62 odst. 2 lze na základě referenda vyhlášeného vládou z podnětu obcí vytvářet „jiná vyšší samosprávná územní společenství“, *zejména se zřetelem na vůli občanů na Moravě a Slezsku*. Podle vládního návrhu Ústavy jsou obce a vyšší územní samosprávné celky samostatně spravovány volenými zastupitelstvy (Čl. 101 odst. 1,2). Vládní návrh nezná přímou účast občanů samosprávného celku na správě věcí veřejných. Problematika místního referenda je upravena obyčejným zákonem č. 22/2004 Sb., o místním referendu, podle kterého je možné referendum provést v obci, nikoliv však v kraji. Tento předpis nahradil úpravu předchozí, tedy zákon ČNR č. 298/1992 Sb. Sociálnědemokratická návrh pojímá možnost přímého výkonu samosprávy do Čl. 59 odst. 2, který svojí strukturou svědčí o důrazu, jež je na přímou demokracii kladen; *O věcech územní samosprávy rozhodují občané na obecních shromážděních nebo místním referendem anebo prostřednictvím zastupitelstva*.

Zajímavý rozdíl mezi vládním návrhem (resp. platným stavem legislativy) a sociálnědemokratickým návrhem činí způsob, jakým je vymezena samostatná („samosprávná“) a přenesená působnost. Čl. 105 vládního návrhu hovoří o přenesené působnosti takto; *Svěřit výkon státní správy orgánům samosprávy lze jen, stanoví – li to zákon*. Platná úprava obecního zřízení dodává, že *pokud zvláštní zákon upravuje působnost obcí a nestanoví, že jde o přenesenou působnost obce, platí, že jde vždy o samostatnou působnost* (§ 8 Ozř.). Podle Čl. 64 odst. 1 b) sociálnědemokratického návrhu musí zákon výslovně určit, má – li se jednat o věci v „samosprávné“ působnosti. Jedná se tedy o určení přesně opačné.

Tak jako celý text LSU je i pojednání o územní samosprávě značně obsáhlé a je mu věnována Hlava sedmá nazvaná „Územní samospráva“ (Čl. 149 – Čl. 163), která se dělí na tři části. Podle Čl. 149 se místní samosprávou rozumí právo místních orgánů regulovat a řídit veřejné záležitosti v zájmu místního obyvatelstva. Těmito orgány jsou obecní zastupitelstva, zastupitelstva „vyšších celků“, dále zemské a krajské sněmy. Z dikce návrhu není zcela jasné,

jaký je poměr mezi „vyššími celky“ a zeměmi resp. kraji. Čl. 2 odst. 1 stanovuje, že *samospráva obcí a dalších vyšších územních celků je zaručena*. Druhý odstavec téhož; *Územně je (republika) členěna na samosprávné země nebo kraje*. Podle Čl. 163; *Orgánem výkonné moci a státní správy země (kraje) je zemská (krajská) vláda – alt. název „úřad“*. V čele této vlády stojí přednosta jmenovaný prezidentem republiky na návrh předsedy vlády České republiky. Velká část Hlavy sedmé je věnována úpravě „sněmu“ jako orgánu samosprávy země resp. kraje. Návrh zakotvuje volební pravidla (volební obvod, zásada poměrného zastoupení, čtyřleté volební období, lhůty pro konání voleb, aktivní a pasivní volební právo apod.), inkompatibilitu, zasedání sněmu, orgány (předseda, místopředseda, Výbor) a pravomoci sněmu.

Monarchisté pojali územní samosprávu do Hlavy sedmé, která se dělí na dvě části; územní samospráva zemská (Čl. 90 až Čl. 92) a územní samospráva obcí (Čl. 93 až Čl. 94). Dle Hlavy sedmé se území Českého státu člení na tři historické země – království České, markrabství Moravské a vévodství Slezské. Základem územní samosprávy je obec, která je právnickou osobou. Samosprávnými orgány zemí jsou „zemské sněmy“, jež jsou složeny z poslanců Dolní sněmovny. Sídly sněmů jsou Praha, Brno a Opava. Dle Čl. 92 *sněmy rozhodují usnesením o zásadních zemských záležitostech, které nespadají do působnosti Dolní sněmovny a mají regionální charakter*. Zemské sněmy stanoví krom jiného podmínky výkonu volebního práva a způsob provádění voleb do zastupitelstva obcí a jejich volební období, dále určují, které věci se považují za věci místní samosprávy a ve kterých věcech se obce pověřují výkonem státní správy. Na obecní úrovni se o věcech místní samosprávy rozhoduje na obecních shromážděních, referendem nebo prostřednictvím voleného zastupitelstva.

8 Přímá demokracie

Přímou demokracie ve formě referenda resp. lidového hlasování upravují návrhy Ústavy od ČSSD (hlava sedmá – referendum), Liberálně sociální unie (hlava třetí, část druhá – referendum) a Levého bloku (část třetí, hlava druhá – lidové hlasování). **Vládní návrh** Ústavy žádnou zmínku o bezprostředním výkonu státní moci lidem neobsahuje (návrh Koruny české stejně tak); teprve při projednávání návrhu v České národní radě došlo ke změně Čl. 2 spočívající v doplnění nového odstavce druhého, jenž zní; *Ústavní zákon může stanovit, kdy lid vykonává státní moc přímo*. Tímto ustanovením došlo k zakotvení přímé demokracie coby doplňkového nástroje v systému reprezentativní demokracie. „V souladu s ústavním textem nelze pochybovat o tom, že přímá demokracie je chápána jako jedna z možností, jak se podílet na výkonu státní moci, kdy ústavodárce nestanovil jasná kritéria, kterým by měl tento institut vyhovět. Existují varianty obligatorního, fakultativního, předběžného, následného, závazného či doporučujícího referenda jako nástroje, na který se upínají úvahy o přímé demokracii.“⁷² Z dikce ustanovení Čl. 2 odst. 2 dále plyne, že přímý výkon demokracie je možný za předpokladu, že se na tom zastupitelský sbor usnese ve formě ústavního zákona a jedná se toliko o výkon státní moci, v oblasti výkonné či zákonodárné. Přímou demokracii ve věcech samosprávy lze zakotvit prostřednictvím obyčejného zákona.

Všechny tři výše jmenované návrhy Ústavy vymezují přímou demokracii věcně pozitivně, návrh ČSSD a LB i věcně negativně. V **sociálnědemokratickém návrhu** obsahuje pozitivní vymezení Čl. 69. Jedná – li se o ústavní zákon, kterým Česká republika vstupuje do státního svazku s jiným státem, či z takového svazku vystupuje, může prezident republiky na návrh vlády, Národního shromáždění či z vlastního rozhodnutí vyhlásit referendum. Rovněž z vlastního rozhodnutí může prezident vyhlásit referendum ke schválení ústavního zákona, který vrátil Národnímu shromáždění s připomínkami. Naposled jde o referendum za účelem zjištění stanoviska občanů v důležité otázce vnitřní nebo zahraniční politiky státu. Ve všech třech případech referendum vyhlášeno být může, stejně jako nemusí; jedná se tedy o referendum fakultativní. V prvních dvou případech se jedná o referendum, jež má závazný charakter, v třetím případě je význam referenda „poradní“ (Čl. 72), konzultativní.

Předmětem referenda nemohou být podle Čl. 73 *základní práva a svobody (Listina základních práv a svobod), ústavní právo obcí na samosprávu, způsob přijímání ústavních zákonů, daně a poplatky a státní rozpočet*.

⁷² KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě a Listině: 1. díl*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 60.

Ústavní zákon je v referendu přijat, jestliže se pro něj vyslovila nadpoloviční většina z nejméně dvou třetin oprávněných občanů; právo hlasovat se odvozuje od aktivního volebního práva.

Podle Čl. 88 **návrhu od LSU** se v referendu rozhoduje hlasováním občanů o návrzích na řešení zásadních otázek vnitřní a zahraniční politiky, státoprávního uspořádání, vstupu nového subjektu do svazku s Českou republikou, o vystoupení České republiky z takového svazku, případně o změnách hranic České republiky, dále o umístění cizích vojsk na jejím území či jejich vojsk na cizím území. Dále se referendum koná v případě neúspěšné nepřímé volby prezidenta republiky (Čl. 90 odst. 4). V tomto případě jej vyhlašuje předseda Poslanecké sněmovny, v ostatních případech tak činí prezident republiky, rozhodne – li o tom Národní shromáždění ústavním zákonem (Čl. 90 odst. 1). Referendum je prezident povinen vyhlásit rovněž na žádost nejméně dvaceti procent občanů oprávněných volit do Národního shromáždění (Čl. 90 odst. 3).

Návrh předložený v referendu je přijat, vyslovila – li se pro něj většina oprávněných voličů (Čl. 92 odst. 1).

Jen na základě lidového hlasování je podle Čl. 102 **návrhu Levého bloku** možné (obligatorní referendum), aby republika vstoupila (vystoupila) do (ze) svazku s jiným státem nebo uzavřela mezinárodní smlouvu, již ve prospěch jiného státu nebo společenství států omezuje svou působnost ve věcech zahraniční, obranné, bezpečnostní, hospodářské a měnové politiky. Na základě Čl. 103 se v lidovém hlasování může rozhodnout (fakultativní referendum) o důležitých otázkách veřejného zájmu, jejichž úprava jinak vyžaduje přijetí ústavního zákona, s výjimkou věcí uvedených v Čl. 104. Předmětem lidového hlasování nemohou být: zrušení nebo omezení základních práv a svobod, daně, odvody a státní rozpočet (Čl. 104).

Lidové hlasování vyhlašuje prezident republiky na základě usnesení České národní rady, navrhne – li je alespoň jedna pětina poslanců, vláda nebo nejméně jedna desetina voličů. Hlasovací právo má každý oprávněný volič a návrh předložený v lidovém hlasování je přijat, vyslovila – li se pro něj nadpoloviční většina oprávněných voličů (Čl. 107 až 109).

Ačkoliv se o referendu dá říci, že je z podstaty věci jen doplňkovým způsobem výkonu státní moci, jeho ústavní zakotvení by mělo být samozřejmostí. Jak praví Čl. 2 Ústavy je to právě lid, který je *zdrojem veškeré státní moci*, což mu dle autora samo o osobě dává *právo podílet se na správě veřejných věcí přímo* (Čl. 21 odst. 1 Listiny), bez prostřednictví volených zástupců a co je nejdůležitější – z vlastní iniciativy. Pouze návrhy od Levého bloku

a Liberálně sociální unie dávaly občanům možnost vyvolat referendum na základě občanské iniciativy, i když tak činily dosti restriktivně vzhledem k počtu podpisů, jež bylo pro takový návrh třeba shromáždit. Za ideální není možné považovat ani stanovení okruhu otázek, jež by se mohly rozhodovat; jako nejméně vhodné se proto jeví řešení referenda v návrhu od ČSSD, podle něhož jej mohli vyvolat pouze vybraní ústavní činitelé a to ve striktně stanovených případech.

9 Základní práva a svobody

Základní práva a svobody⁷³ jsou souhrnně upraveny v Listině základních a svobod, dokumentu, jehož právní osudy a význam byly vždy předmětem teoretických dohadů. Listina základních práv a svobod byla přijata v roce 1991; je tedy dokumentem starším než Ústava České republiky. Listina byla původně uvozena ústavním zákonem č. 23/1991 Sb., jako ústavním zákonem Federálního shromáždění České a Slovenské federativní republiky. Ústavní zákon měl sedm článků, samostatnou částí zákona byl samotný katalog základních práv a svobod. „Charakter uvozovacího zákona byl obdobný, jako jsme ho znali u uvozovacího zákona k Ústavě 1920. Důležitým ustanovením byl čl. 6, kterým bylo stanoveno, že zákony a jiné právní předpisy musí být uvedeny do souladu s Listinou do 31. 12. 1991. Tímto dnem pozbyla účinnosti ustanovení, která s Listinou nebyla v souladu.“⁷⁴

V původní podobě **vládního návrhu** Ústavy ČR nebylo o vztahu Ústavy a Listiny zmínky. V důvodové zprávě se uvádělo následující; *V ústavě nejsou upravena základní práva a svobody. Ty zůstávají v Listině základních práv a svobod.* Text Čl. 3 Listiny, kterým se zaručují základní práva a svobody všem bez rozdílu, byl přenesen do Čl. 3 textu vládního návrhu, aby se i v Ústavě vyjádřil kladný vztah k ochraně těchto hodnot. Jelikož se tento stav jevil neuspokojivým, došlo v České národní radě k zavedení zcela nového pojmu „ústavní pořádek“, který podle Čl. 112 tvoří Ústava, Listina základních práv a svobod, ústavní zákony přijaté podle této Ústavy, jakož i další ústavní zákony zde jmenované. Fakt, že je Listina součástí ústavního pořádku, obsahuje i „nové“ znění článku 3. Listina samotná byla znovu vyhlášena ve formě usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součástí ústavního pořádku České republiky. Právě forma usnesení, kterým byla Listina znovu vyhlášena, jakož i jiné okolnosti, vedly k diskuzím o právní síle tohoto dokumentu.

Sociálnědemokratický návrh řeší problematiku Listiny základních práv a svobod odlišně od Ústavy ČR, když ji v hlavě druhé prohlašuje za součást Ústavy. Doslova se píše; *Součástí této Ústavy je Listina základních práv a svobod, uvozená ústavním zákonem Federálního shromáždění České a Slovenské federativní republiky č. 23 z roku 1991 Sbírky zákonů, ve znění uvedeném v příloze (Čl. 7).* Listina je sice součástí Ústavy, ale ponechává si

⁷³ Jedná se o nejdůležitější subjektivní práva, která jsou hodna ústavního zakotvení a tomu odpovídající ochraně. Základní práva a svobody jsou nezadatelné, nezcizitelné, nepromlčitelné a nezrušitelné. Viz GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 4. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007. s. 224 – 225.

⁷⁴ ZIMEK, Josef. *Ústavní vývoj českého státu*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 1996, s. 165.

charakter samostatného dokumentu, neboť je k Ústavě připojena jako její příloha. Za zmínku stojí fakt, že návrh (Čl. 8) jako jediný již tehdy počítal se zavedením institutu *ochránce základních práv a svobod* (ombudsman).

Liberálně sociální unie činí katalog základních práv a svobod náplní hlavy druhé návrhu Ústavy; jedná se tedy o přímou součást Ústavy. LSU zachovala osnovu Listiny, ale v obsahu učinila četné změny, které někde zpřesňují, jinde mírně doplňují stávající text.

Levý blok převzal text Listiny základních práv a svobod do části druhé návrhu Ústavy; mírné změny provedl v hlavě první – obecných ustanovení.

Monarchisté převzali Listinu do hlavy druhé svého návrhu, nikoli však beze změn. Text byl zkrácen, resp. zjednodušen a v Čl. 12 byl připuštěn trest smrti.

Co se způsobu zakotvení základních práv a svobod týče, je autor toho názoru, že současně platná konstrukce není příliš vhodná z několika důvodů. Jde především o formu vyhlášení Listiny jako součásti ústavního pořádku – usnesením předsednictva ČNR a interpretaci pojmu „ústavní pořádek“ (vymyšleného pro účely současné Ústavy), které činí ústavněprávní charakter základních práv a svobod sporným, což je v podmínkách demokratického právního státu nepřijatelné. Zakotvení katalogu základních práv a svobod jako součásti textu Ústavy (ČSSD, LB, LSU, Koruna česká) takové pochybnosti nevzbuzuje. Navíc se jedná o způsob, který lépe odpovídá pojetí základních práv a svobod jako fundamentálních hodnot, imanentních každé moderní demokracii.

Závěr

Již podle ústavního zákona o československé federaci měly mít obě republiky, Česká a Slovenská své vlastní národní ústavy, které by působily vedle ústavy federální. K jejich přijetí až do roku 1989 nedošlo. Po pádu režimu se započalo s úpravami ústavního systému, nejprve formou ústavních zákonů, které novelizovaly stávající ústavu.⁷⁵ V červnu roku 1992 se konaly volby do Federálního shromáždění a obou národních rad. Politické strany, které ve volbách zvítězily, ODS v České republice a HZDS na Slovensku, začaly vyjednávat o další existenci federace. Výsledkem debat byla srpnová dohoda o zániku federace a vzniku dvou samostatných států k 1. 1. 1993. Během takto krátké doby muselo dojít k přijetí řady klíčových zákonů, jež měly zajistit hladký průběh rozdělení federace (přechod majetku federace a její působnosti na republiky, kontinuita právních řádů apod.). Neméně důležitým krokem bylo přijetí Ústavy samostatné České republiky. Logicky vzato se tohoto úkolu zhostila nová vládní koalice složená z ODS, ODA a KDU – ČSL, jež měla k prosazení svých představ potřebnou většinu v České národní radě. Za účelem vypracování návrhu Ústavy byla sestavena patnáctičlenná vládní komise, které předsedal tehdejší předseda vlády Václav Klaus. Zbytek komise tvořili koaliční poslanci a zástupci odborné veřejnosti.⁷⁶ Opozice přizvána nebyla, což lze s ohledem na dobovou (porevoluční) politickou situaci a společenskou náladu chápat, uvážíme – li její levicovou orientaci. Co se složení komise týče, bylo by podle autora více než o politické korektnosti možno pochybovat o jejím dostatečném odborném zázemí. Návrh byl každopádně vypracován a předsednictvu ČNR postoupen 4. listopadu 1992 (sněmovní tisk 152), přijat byl v pozměněné podobě 16. prosince jako ústavní zákon ČNR č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

Vládní návrh se oproti přijatému znění v řadě věcí lišil. V České národní radě došlo například k těmto změnám: 1. Listina základních práv a svobod byla zakotvena jako součást ústavního pořádku, čímž byl (poněkud diskutabilně) potvrzen její ústavněprávní charakter. Podle autora není pochyb o tom, že včlenění Listiny do textu Ústavy (jak je tomu u ostatních návrhů) by žádné diskuze o úrovni ochrany základních práv a svobod nevyvolávalo. 2. Do

⁷⁵ 30. listopadu byl přijat ústavní zákon č. 135/1989 Sb., o změně ústavy, jímž byl z Ústavy vypuštěn Čl. 4 o vedoucím postavení Komunistické strany Československa ve státě a změněn Čl. 16 vypuštěním textu o úloze marxismu – leninismu. V následujícím roce byla přijata řada dalších ústavních zákonů, jež přinesly nezbytné změny – zrušení národních výborů a zavedení obcí jako základních jednotek místní samosprávy, zrušení Národní fronty atd.

⁷⁶ Komise vznikla z usnesení vlády 10. července 1992. Na postu místopředsedy usedl místopředseda vlády Jan Kalvoda a sekretářem komise byl tehdejší ředitel legislativní sekce ministerstva spravedlnosti Cyril Svoboda. Odbornou veřejnost zastupovali Dušan Hendrych a Vojtěch Cepl. Paralelně s komisí vládní působila dočasná komise pro přípravu Ústavy, již svým usnesením ustavilo předsednictvo České národní rady. Návrh Ústavy vzešel z činnosti komise vládní.

Ústavy byl zaveden zcela nový pojem ústavního pořádku, do kterého podle Čl. 112 patří tato Ústava, Listina, ústavní zákony přijaté podle této Ústavy, jakož i další ústavní zákony tam vypočtené. Přestože byl ústavní pořádek kritizován především kvůli nedostatečné legální definici, domnívá se autor, že není pochyb o tom, jaký mu ústavodárce zamýšlel dát význam a že se zkrátka jedná o množinu předpisů nejvyšší právní síly. 3. Jiná byla konstrukce úpravy postavení mezinárodních smluv; původní znění Čl. 10, které mělo dva odstavce, obsahovalo bezprostřední závaznost všech mezinárodních smluv (závazných pro ČR, odsouhlasených parlamentem a ratifikovaných prezidentem), nikoliv pouze těch lidsko-právních, jak bylo nakonec zakotveno. Autor chápe, že na tehdejší dobu se jednalo o řešení dosti odvážné (přímá závaznost mezinárodních smluv, tzn. bez potřeby transformačního aktu na úrovni vnitrostátního práva), přesto se domnívá, že ke korekci Čl. 10 dojít nemuselo. 4. Nestíhatelnost poslance v trestních věcech (Čl. 27 odst. 4) byla rozšířena i na dobu po zániku mandátu poslance; původně mělo být trestní stíhání vyloučeno pouze po dobu trvání mandátu. Nutno říci, že se jednalo o změnu ke škodě věci a o neetické zvýhodnění poslance oproti ostatním členům společnosti. 5. K některým změnám došlo na úseku pravomocí prezidenta republiky; odmítnuto bylo prezidentovo právo vrátit parlamentu ústavní zákon. 6. Došlo k zakotvení Nejvyššího správního soudu. 7. Změny se dotkly úpravy počtu a jmenování ústavních soudců, pravomocí Ústavního soudu apod.

Opoziční politické strany a politická hnutí vnímaly jako otázku prestiže účastnit se procesu přípravy nové ústavy a samy, ačkoliv si byly vědomy toho, že nemají reálnou šanci prosadit své představy v komplexu, pracovaly na vlastních návrzích Ústavy. Takto vznikly tři konkurenční texty z dílny **Československé sociální demokracie**, **Levého bloku** a **Liberálně sociální unie**.⁷⁷ Poslední zkoumaný dokument je návrh ústavy od **Koruny České**, politického hnutí, jež nemělo parlamentní zastoupení.⁷⁸ Ani jeden ze tří výše jmenovaných poslaneckých návrhů nebyl v ČNR projednán, přestože o to strany usilovaly. Jako nestandardní se jeví dvě rozhodnutí tehdejšího předsednictva ČNR, kterými byly odmítnuty návrhy Levého bloku a ČSSD na upuštění od projednávání zásad předkládaného návrhu zákona.⁷⁹ V případě LSU

⁷⁷ Levý blok byl původně název pro volební koalici KSČM a hnutí Demokratické levice. KSČM se tímto spojenectvím snažila o návrat do politického života, bez toho aniž by musela měnit své jméno nebo ideový základ, což se jí, soudě podle početného parlamentního zastoupení po volbách v roce 1992, povedlo. Československá strana socialistická působila pod hlavičkou Liberálně sociální unie, jakožto volebního uskupení tvořeného dále Zemědělskou stranou, Hnutím zemědělců a Stranou zelených

⁷⁸ Tento návrh nebyl a ani nemohl být v ČNR projednán. K dispozici jej měla dočasná komise předsednictva ČNR pro přípravu návrhu Ústavy ČR.

⁷⁹ Tehdejší pravidla legislativního procesu přikazovala projednat prvně zásady navrhovaného zákona, aby se následně mohlo přistoupit k jednání o zákonu samotném. Předsednictvo ČNR mohlo na žádost navrhovatele rozhodnout, že bude od projednání zásad zákona upuštěno, a tím proces projednání návrhu urychlit.

předsednictvo ČNR témuž návrhu sice vyhovělo, k plenárnímu projednání ale nedošlo. Je sice pravda, že nedostatek času sehrál v procesu příprav a politických jednání o podobě ústavy svoji úlohu, je však třeba říci, že tvůrci vládního návrhu se měli a mohli od ostatních navrhovatelů v lecčems inspirovat.

Na tomto místě si dovolím učinit stručnou charakteristiku všech návrhů ústavy s hodnocením. Formální strukturou se návrhy příliš neliší; všechny se drží tradičního modelu členění textu na jednotlivé hlavy, popř. části a oddíly, nejnižším strukturním elementem jsou vždy články. Vládní návrh a návrhy od LSU a ČSSD obsahují preambuli jako úvodní prohlášení, které vyjadřuje základní hodnotovou orientaci, ideologická východiska dokumentu apod. Ačkoliv preambule nemá normativní charakter a její přítomnost nelze považovat za nezbytnou, domnívá se autor, že jde o útvar, který by kvůli svému slavnostnímu rázu a ideové náplni neměl v základním zákoně státu chybět. Normativní část návrhu vždy obsahuje kapitolu základní ustanovení⁸⁰, za níž následují kapitoly o moci zákonodárné, moci výkonné a moci soudní, které zároveň tvoří jádro celého návrhu. V dalších kapitolách se pojednává o územní samosprávě, přímém výkonu státní moci (LSU, LB, ČSSD), porůznu pak o Nejvyšším kontrolním úřadu a České národní bance, o stavu ohrožení státu a státních symbolech. Všechny konkurenční návrhy navíc (podle autora) správně zakotvují základní práva a svobody přímo do samostatné kapitoly ústavy.⁸¹ Kvalita jednotlivých návrhů (jazyková úroveň, logika a srozumitelnost norem) se podle autora navzájem dost liší. Nejméně zdařilý je návrh Koruny české, který sice nepostrádá všechny základní obsahové náležitosti, celkovou úroveň však snižuje přílišná vágnost norem, neobvyklá není ani jejich vnitřní rozpornost. Opačným problémem trpí návrh od LSU, který je na mnoha místech zbytečně přebujelý především po stránce obsahu, když upravuje věci, jež lze ponechat prováděcímu zákonodárství. Z hodnocení nejlépe vychází návrh ČSSD, který je charakterizován určitostí, jasností a srozumitelností norem, jakož i potřebnou mírou jejich obecnosti a vyspělým legislativním jazykem. Zároveň lze konstatovat, že ČSSD disponovala vynikajícím odborným zázemím.⁸²

Každá ústava řeší otázku státoprávní charakteristiky resp. ústavních základů či znaků státu. Forma státu je dána formou vlády (povaha státní moci, její fungování a organizace), formou územní organizace státu (státní zřízení v úzkém smyslu – stát unitární, federace apod.)

⁸⁰ V kapitolách s marginální rubrikou „Základní ustanovení“ se řeší různě široký a více či méně sourodý okruh otázek týkajících se formy vlády ve státě, výkonu veřejné moci, svrchovanosti státu, státního občanství, samosprávy, státních symbolů apod.

⁸¹ Návrh ČSSD v hlavě druhé „Listina základních práv a svobod“ odkazuje na přílohu ústavy, kterou je právě katalog základních práv a svobod.

⁸² Pracovní skupinu pro přípravu návrhu ústavy tvořili J. Boguszak, Z. Jičínský, V. Mikule a F. Šamalík.

a formou státního režimu (vztah státu k obyvatelstvu, režim demokratický, totalitní apod.)⁸³ Česká republika je podle vládního návrhu ústavy svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana (Čl. 1). Nositelem moci ve státě je lid, který ji vykonává nepřímo tj. prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, moci výkonné a moci soudní (Čl. 2). Zákonodárný sbor je ustavován volbami na základě všeobecného volebního práva a politický systém je založen na svobodném a dobrovolném vzniku a volné soutěži politických stran (Čl. 18, Čl. 6). Zaručuje se samospráva územních samosprávných celků (Čl. 8). Republikánská forma vlády je vlastní všem návrhům, vyjma návrhu Koruny české, který zakotvuje konstituční monarchii.⁸⁴ Vládní návrh a návrhy LSU a ČSSD zakotvují Českou republiku jako stát unitární⁸⁵, Levý blok vyjadřuje vůli po setrvání v dobrovolném svazku se Slovenskou republikou. Výkladem návrhu lze dojít k závěru, jde o formu konfederace jako volného svazku dvou suverénních států založeného mezinárodní smlouvou. Tento požadavek sice odrážel opoziční nelibost nad dělením federace, za dané politické situace však stěží mohl být míněn vážně. Všechny návrhy vyjadřují vůli po demokratickém právním státu, jehož moc vykonávají orgány státu na principu zastupitelské demokracie a principu vlády na čas. Výjimkou je Senát v návrhu Koruny české, jehož členové jsou do funkce jmenováni doživotně. Senát má v pojetí Koruny České potenciálně velmi silné postavení; ke standardní úloze v zákonodárném procesu mohou přibýt i pravomoci hlavy státu (na základě delegace) a další pravomoci na základě zákona. Podle autora se jedná o demokratický deficit a rozpor s principem zastupitelské demokracie, který je v návrhu deklarován. Všechny návrhy zakotvují územní samosprávu.⁸⁶ Zatímco návrhy LSU, LB a ČSSD obsahují úpravu obecného referenda⁸⁷ v samostatných kapitolách, původní znění vládního návrhu s přímým výkonem státní moci vůbec nepočítalo (srov. Čl. 2 odst. 2 Ústavy).

⁸³ FILIP, Jan. *Ústavní právo České republiky* 1. 4 vydání. Brno: Masarykova univerzita a Jan Šabata, 2003, s. 143.

⁸⁴ Koruna česká, Země Koruny české či Koruna království českého je označení pro historický státní útvar, který se sestával z Českého království, Moravského markrabství a Slezského vévodství a kterému vládl panovník - monarcha. Podle Čl. 1 návrhu je český stát tvořen „historickými zeměmi Čech, Moravy a Slezska“.

⁸⁵ Čl. 4 ČSSD; „Území České republiky tvoří jednotný a nedílný celek...“ Čl. 2 LSU; „Česká republika je společenským státem obyvatel uceleného a svébytného území...“

⁸⁶ Samosprávné země mohou podle Koruny české stanovit a vybírat daně. V unitárním státě jsou daně předmětem fiskální politiky, do které si žádná centrální moc nenechá zasahovat. Nabízené řešení je tudíž jen těžko myslitelné.

⁸⁷ Avšak pouze návrhy od LB a LSU dávaly občanům možnost vyvolat referendum na základě občanské iniciativy, i když tak činily dosti restriktivně vzhledem k počtu podpisů, jež bylo pro takový návrh třeba shromáždit. Za ideální není možné považovat ani stanovení okruhu otázek, jež by se mohly rozhodovat; jako nejméně vhodné se proto jeví řešení referenda v návrhu od ČSSD, podle něhož jej mohli vyvolat pouze vybraní ústavní činitelé a to ve striktně stanovených případech.

Za dobu, co je Ústava v platnosti, se mnohokrát ukázalo, že nejde o bezchybný dokument a že trpí vadami a deficitem⁸⁸ jako většina ostatních zákonů. Některé byly zřetelné od samého začátku, jiné se vyjevily nebo vznikly v souvislosti s ústavní praxí.

Úprava **referenda** je obsažena v návrzích LSU, ČSSD a LB (zde označeno marginální rubrikou „lidové hlasování“). Ačkoliv se o žádném z návrhů nedá říct, že by nabízel ideální koncepci (především kvůli restriktivním podmínkám pro konání referenda – viz předchozí výklad), jednalo by se jistě o lepší řešení, než jaké zakotvila Ústava v článku 2, který referendum podmiňuje přijetím ústavního zákona a s možností jeho konání na základě občanské iniciativy výslovně nepočítá. V současné době se vedou politická jednání a připravuje se vládní návrh ústavního zákona, podle jehož posledního znění by se k žádosti o konání referenda muselo připojit nejméně 250 000 voličů a pro návrh by musela hlasovat nadpoloviční většina všech voličů.⁸⁹ V případě, že by se iniciátorům petice podařilo potřebný počet podpisů posbírat, vyhrazuje si zákonodárce možnost návrh odmítnout.⁹⁰ Ani potřebný počet podpisů by občanům nezajistil, že se hlasování konat bude. Otázkou je, kdo bude za dané situace ochotný o referendum usilovat.

Přímou volbu prezidenta republiky navrhovala ČSSD a LSU (zde jako alternativa pro případ neúspěšné nepřímé volby).⁹¹ Téměř dvacet let poté ji zakotvuje ústavní zákon č. 71/2012 Sb., jehož účinnost nastane k 1. říjnu 2012 (změna v člancích 54, 56, 58, 59, 61 a 63) a k 8. březnu 2013 (Čl. 65, 66 a 87). Volba prezidenta podle ČSSD je srovnatelná s tím, co platí dnes. V obou případech se jedná o koncepci dvoukolové volby, rozdíl je např. v počtu podpisů, jež je třeba připojit pod petici navrhuující kandidáta; o platné úpravě se dá říct, že je celkově promyšlenější – návrh ČSSD např. neřešil situaci rovnosti hlasů (všech) kandidátů v druhém kole volby. Autor je v zásadě proti všem změnám Ústavy, které nejsou nezbytné a zavedení přímé volby prezidenta k takovým změnám podle jeho názoru patří. O dalších důvodech proti viz kapitolu o ustavení hlavy státu.

⁸⁸ Příkladem takového deficitu je těžko ospravedlnitelná absence tzv. stykového zákona, jehož existenci Ústava předjímá (Čl. 40). Domnívá – li se zákonodárce, že existence stykového zákona není nezbytná, mělo by dojít ke změně Čl. 40.

⁸⁹ Pro srovnání – podle LSU mohlo o referendum požádat nejméně 20 % všech oprávněných voličů a podle LB to byla nejméně jedna desetina voličů. Návrh byl přijat v případě nadpoloviční účasti všech voličů.

⁹⁰ Návrh by totiž musel být schválen ve formě zákona, v Poslanecké sněmovně i v Senátu, a to beze změn.

⁹¹ ČSSD chtěla zavést dvoukolovou přímou volbu. V prvním kole by zvítězil ten kandidát, který by získal nadpoloviční počet všech odevzdaných hlasů. Nebylo – li dosaženo nadpoloviční většiny, konalo se kolo druhé, do kterého postupovali dva kandidáti s největším počtem hlasů, a zvítězil ten, který obdržel nadpoloviční počet hlasů. Jediný kandidát byl zvolen, hlasovala – li pro něj většina oprávněných voličů. Kandidovat mohla osoba starší 35 let a navrhnout ji mohlo buď deset poslanců nebo i deset tisíc občanů. LSU chtěla zavést přímou volbu jako alternativu ke třetímu kolu nepřímé volby (srov. třetí kolo nepřímé volby podle Čl. 58 odst. 7 Ústavy)

Zavedení **klouzavého mandátu** poslance navrhovala LSU a KČ. V současné době se uvažuje o jeho zakotvení do Ústavy. Podstatu klouzavého mandátu dobře vystihuje Čl. 63 odst. 2 LSU; *Dnem, kdy se poslanec nebo senátor ujal úřadu či funkce dle čl. 63 odst. 1, přerušuje se výkon jeho mandátu poslance nebo senátora až do doby, kdy výše uvedené překážky pominou.*⁹² Jmenování do funkce ministra je překážkou výkonu mandátu, nikoli důvodem jeho zániku. Na „uvolněné“ místo nastoupí náhradník, který není nositelem mandátu a jehož působení v Parlamentu je závislé na trvání ministerské funkce. Za situace, kdy je většina ministrů zároveň členy Parlamentu, se zavedení klouzavého mandátu jeví jako rozumné řešení z důvodu obtížné časové slučitelnosti souběžného výkonu obou funkcí. Stejně problematický je dle autora souběžný výkon funkce poslance s funkcí člena orgánu samosprávy.

ČSSD navrhovala zakotvit zvláštní orgán moci soudní tzv. **Soudcovskou radu**, která by byla volena soudci a ze soudců a spojovala by v sobě několik funkcí; funkci reprezentativní, funkci orgánu správy soudů a funkci obligatorně poradní ve vztahu ke jmenování soudců Nejvyššího soudu a Ústavního soudu. Autor se domnívá, že obdobný orgán by s ohledem na současné problémy se jmenováním ústavních soudců našel své uplatnění.

V návrhu ČSSD nalezneme ustanovení, které počítá s **trestní odpovědností** ministerského předsedy či jednotlivého ministra. Jednalo by se o zvláštní trestní odpovědnost, kterou by zakládalo úmyslné či hrubě nedbalostní porušení zákona při výkonu funkce. Obžalobu by podával Parlament a řízení by vedl Nejvyšší soud. Podrobnou úpravu by stanovil zvláštní zákon. Takto definovaná trestní odpovědnost je rozšířením kontrolních pravomocí Parlamentu vůči vládě a užitečným nástrojem, jež by mohl vést ke zkvalitnění práce jednotlivých ministrů a vlády jako celku (v oblasti nakládání s veřejnými financemi především). Podobnou úpravu obsahoval i návrh LSU.

Velkým tématem posledních let je i zavedení tzv. **konstruktivní nedůvěry vládě**. Podstata tohoto institutu spočívá v tom, že opozice, která by navrhovala vyslovení nedůvěry vládě, by musela nabídnout „konstruktivní“ řešení situace po pádu vlády; musela by navrhnout jméno nového předsedy vlády. Podobný systém funguje v Německu, Polsku, Maďarsku a dalších zemích. Konstruktivní nedůvěru neobsahuje žádný ze zkoumaných návrhů.

Za dobu platnosti Ústavy proběhla řada pokusů o omezení poslanecké imunity. Jde o kontroverzní a v evropském kontextu výjimečné ustanovení Čl. 27 odst. 4 Ústavy ČR, který

⁹² Jedná se o funkce prezidenta republiky, člena vlády, člena zemského výkonného orgánu, soudce a další funkce, které stanoví zákon.

stanovuje **doživotní trestní nestíhatelnost** poslance (senátora) v případě, že s tímto stíháním komora vyslovila nesouhlas. Pouze původní znění vládního návrhu obsahovalo nestíhatelnost omezenou na dobu výkonu funkce poslance, ostatní návrhy počítaly s doživotní imunitou. Podle autora se jedná o velký etický deficit současné ústavní úpravy.

Ke škodě věci návrhy neobsahovaly ustanovení, jež by řešila otázku vyrovnanosti veřejných rozpočtů a nástrojů proti zadlužování státu a samospráv.⁹³ Výjimkou je sociálnědemokratický návrh, který v článku 66 zakotvuje **finanční kontrolu** státu v oblasti územní samosprávy včetně případných nápravných mechanismů. Na příkladu veřejných financí se asi nejlépe dá dokumentovat potřebnost přijetí ústavněprávní úpravy, a to kvůli nesporně škodlivým následkům, jež její absence působí. Autor je toho názoru, že právě ona vysoká míra „potřebnosti“ nové ústavněprávní úpravy či změny té stávající by měla být zásadním kriteriem pro úvahy o jakékoli budoucí revizi Ústavy, aby nedocházelo ke snižování významu Ústavy jako základního zákona státu.

⁹³ Zavedení tzv. „finanční ústavy“ je aktuálním tématem současné politické scény a jednou z priorit vládní koalice. Podstatou by měla být tzv. „dluhová brzda“, která by jednak působila proti dalšímu zadlužování státu, jednak by stanovila pravidla pro hospodaření a kontrolu hospodaření územních samosprávných celků.

Seznam použitých zdrojů

a) Monografie

FILIP, Jan, SVATONĚ, Jan, ZIMEK, Josef. *Základy státovědy*. 4. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2006, 266 s.

FILIP, Jan. *Ústavní právo České republiky I*. 4. vydání. Brno: Masarykova univerzita a Jan Šabata, 2003, 556 s.

FILIP, Jan. *Ústavní právo: učební text pro bakalářské studium na PrF MU*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2008, 119 s.

FILIP, Jan. *Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva*. 2. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2001, 458 s.

GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 4. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007. 343 s.

HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: obecná část*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, 837 s.

HENDRYCH, Dušan, SVOBODA, Cyril a kol. *Ústava České republiky*. Praha: C. H. Beck, 1997. 242 s.

CHRASTILOVÁ, Brigita, MIKEŠ, Petr. *Prezident republiky Václav Havel a jeho vliv na československý a český právní řád*. Praha: Aspi, 2003. 565 s.

JÍČÍNSKÝ, Zdeněk, MIKULE, Vladimír. Návrh Ústavy ČR, který podali poslanci ČSSD 19. 11. 1992 ČNR. In SOUKUP, Ladislav (ed). *Právněhistorické studie 37*. Praha: Univerzita Karlova, 2005, 225 – 272 s.

KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě a Listině: 1. díl*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, 1441 s.

KLÍMA, Karel. *Ústavní právo*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2004, 815 s.

KOCOUREK, Jiří, ZÁRUBA, Jan. *Zákon o soudech a soudcích. Zákon o státním zastupitelství: komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2004. 606 s.

KOUDELKA, Zdeněk. *Samospráva*. Praha: Linde, 2007, 399 s.

MAN, Vlastislav, SCHELLE, Karel. *Základy ústavního práva*. Ostrava: Key publishing, 2011, 243 s.

PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda: obecná státověda*. Praha: Linde, 1998, 369 s.

SCHELLEOVÁ, Ilona, SCHELLE, Karel a kol. *Soudnictví (historie, současnost, perspektivy)*. Praha: Eurolex Bohemia, 2004. 592 s.

SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky: komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007. 935 s.

SLÁDEČEK, Vladimír, TOMOSZKOVÁ, Veronika a kol. *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010. 260 s.

SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. Vydání. Praha: Aspi – Wolters Kluwer, 2009. 463 s.

STAVINHOVÁ, Jaruška, HLAVSA, Petr. *Civilní proces a organizace soudnictví*. Brno: Doplněk, 2003, 660 s.

SUCHÁNEK, Radovan, JIRÁSKOVÁ, Věra. *Ústava České republiky v praxi: 15 let platnosti základního zákona*. 1. vydání. Praha: Leges, 2009, 383 s.

SYLLOVÁ, Jindřiška a kol. *Parlament České republiky: podle stavu k 1. 5. 2007*. 2. vydání. Praha: Linde, 2008, 477 s.

ŠAMALÍK, František. *Občanská společnost v moderním státě*. Brno: Doplněk, 1995, 279 s.

VODIČKA, Karel, CABADA, Ladislav. *Politický systém České republiky: historie a současnost*. 1. vydání. Praha: Portál, 2003. 351 s.

WINTEROVÁ, Alena a kol. *Civilní právo procesní*. Praha: Linde, 2008, 751 s.

ZIMEK, Josef. *Ústavní vývoj českého státu*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 1996, 177 s.

b) Jednotlivé návrhy Ústavy České republiky

Vládní návrh:

Společná Česko-slovenská digitální parlamentní knihovna [online]. [cit. 2010/2011]. Dostupné na <http://www.psp.cz/eknih/1992cnr/tisky/t0152_01.htm>.

Návrh LSU:

Společná Česko-slovenská digitální parlamentní knihovna [online]. [cit. 2010/2011]. Dostupné na <http://www.psp.cz/eknih/1992cnr/tisky/t0205_01.htm>.

Návrh ČSSD:

JÍČÍNSKÝ, Zdeněk, MIKULE, Vladimír. Návrh Ústavy ČR, který podali poslanci ČSSD 19. 11. 1992 ČNR. In SOUKUP, Ladislav (ed). *Právněhistorické studie* 37. Praha: Univerzita Karlova, 2005, 225 – 272 s.

Návrh LB:

Návrh poslanců Levého bloku v České národní radě: Ústava České republiky. *Haló noviny*, 26. října 1992, s. 1 – 4.

Zásady Ústavy České republiky. *Haló noviny*, 25. září 1992, s. 3 – 6.

Návrh Koruny České:

soukromý archiv Koruny České

c) Právní předpisy

- ústavní zákon č. 1/1993 Sb., ÚSTAVA ČESKÉ REPUBLIKY
- usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD
- ústavní zákon č. 23/1991 Sb., kterým se uvozuje Listina základních práv a svobod
- jako ústavní zákon Federálního shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky
- zákon č. 11/1918 Sb., tzv. recepční norma
- zákon č. 37/1918 Sb., o prozatímní ústavě
- zákon č. 121/1920 Sb., který uvozuje Ústavní listinu Československé republiky
- ústavní zákon č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky
- ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky
- ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci
- ústavní zákon č. 541/1992 Sb., o dělení majetku České a Slovenské Federativní Republiky mezi Českou republiku a Slovenskou republiku a jeho přechodu na Českou republiku a Slovenskou republiku
- ústavní zákon č. 542/1992 Sb., o zániku ČSFR
- ústavní zákon č. 4/1993 Sb., o opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní Republiky
- ústavní zákon č. 29/1993 Sb., o dalších opatřeních souvisejících se zánikem ČSFR
- zákon č. 59/1996 Sb., o sídle Parlamentu ČR
- zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky
- zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů
- zákon č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců
- ústavním zákonem č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti ČR
- zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny,
- zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu
- zákon č. 59/1996 Sb., o sídle Parlamentu České republiky
- zákon č. 2/1969 sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky
- ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků
- ústavní zákon č. 91/1991 Sb., o Ústavním soudu ČSFR
- zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu
- zákon č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích
- ústavní zákon č. 395/2001 Sb., kterým se mění Ústava ČR
- ústavní zákon č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii
- zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze
- zákon č. 128/2000 Sb., o obcích

Shrnutí (Abstract)

Tato diplomová práce se zabývá komparací pěti návrhů Ústavy ČR, které byly vytvořeny v roce 1992. V tomto roce se rozhodlo o zániku československé federace a vzniku dvou samostatných nástupnických států; České a Slovenské republiky. Začátek práce je věnován ústavnímu vývoji s důrazem na okolnosti, které vedly ke vzniku současné Ústavy ČR. Autor podává stručnou charakteristiku všech návrhů. Jádrem práce jsou kapitoly o moci zákonodárné, výkonné a soudní, které provádí srovnání jednotlivých návrhů s důrazem na pojetí ústavních orgánů a institutů. Samostatné kapitoly se věnují problematice územní samosprávy, přímého výkonu státní moci a lidských práv.

This thesis compares five proposals of the Constitution of the Czech Republic which originated in 1992. In 1992 the Czech and Slovak federation state was abolished and two independent successor states, the Czech Republic and the Slovak Republic, were established. The beginning of the thesis focuses on the constitutional development with emphasis on circumstances resulting in the current Constitution of the Czech Republic. The author provides concise characteristics of all the proposals. The chapters about legislative, executive and judicial powers, the core of the thesis, include the comparisons of particular proposals with emphasis on constitutional authorities and institutes conception. Particular chapters deal with local government, immediate administration of state power, and human rights.

Klíčová slova (Key words)

Ústavní právo, ústavní vývoj, ústava, návrh ústavy, dělba moci, parlamentarismus, konstitucionalismus, moc zákonodárná, moc výkonná, moc soudní, referendum, lidská práva.

Constitutional law, constitutional development, constitution, draft constitution, separation of powers, parliamentarism, constitutionalism, legislative power, executive power, judicial power, referendum, human rights.