

# Č L Á N K Y

## Ústava – základ českého konstitucionalismu ?

Jiří KROUPA

Dne 16. prosince 1992 byla Českou národní radou přijata Ústava České republiky – první ústava Českého státu. Expresis verbis se sice o Ústavě České republiky zmiňoval již Ústavní zákon o československé federaci (čl. 142 odst. 2) v roce 1968, avšak nesporné se její přijetí stalo až po listopadu 1989, byl v letech 1990 – 1992 vždy v souvislosti – stejně jako i Ústava Slovenské republiky – s přípravou nové ústavy federace.

Federální ústavu se Federálnímu shromáždění, zvolenému ve volbách v červnu 1990, i když to byl jeden z jeho hlavních úkolů, připravit a přijmout nepodařilo. Vzhledem k tomu, že důvodem tohoto neúspěchu byly mj. nevyřešené otázky kompetencí federace a republik, nesplnily tento závažný úkol ani ústavodárné orgány republik.

Nová situace nastala po parlamentních volbách v roce 1992, kdy Občanská demokratická strana, která nejvíce uspěla v České republice a Hnutí za demokratické Slovensko, jenž dosáhlo nejlepšího volebního výsledku ve Slovenské republice, uzavřely dohodu o zániku československé federace k 31. 12. 1992.

Proto byly v obou republikách urychleny – rozdílným tempem – práce na přípravách ústav. Slovenská národní rada schválila Ústavu Slovenské republiky již 1. září 1992 (účinnost nabyla 1. října 1992), zatímco Česká národní rada až v prosinci 1992.

Předpokladem jejího přijetí bylo odstranění řady rozporů, které existovaly mezi stranami vládní koalice a stranami opozičními. Tyto rozpory se týkaly zařazení Listiny základních práv a svobod v podobě vyjádřené ústavním zákonem č. 23/1991 Sb., do Ústavy České republiky, což byl požadavek opozičních stran, bikamerální struktury parlamentu České republiky, což byl požadavek stran vládní koalice, zakotvení institutu referenda,

jako požadavku opozičních stran a dále i jejich požadavku tzv. kvalifikované většiny při schvalování ústavy a ústavních zákonů. A konečně další rozpor, v němž nezaufávaly opoziční politické strany stejný postoj, představovala koncepce i samotný název vyšších územních samosprávných celků.

Některé rozpory byly vyřešeny ústupky na jedné či druhé straně, řešení druhých bylo odloženo. Institut referenda, stejně jako i vytvoření vyšších územně správních celků, má být v budoucnu upraveno ústavním zákonem.

Díky dosaženému konsensu byla schválena Ústava České republiky 172 poslanci, proti se vyslovilo 16 a 10 se zdrželo hlasování. Vyhlášena byla pod č. 1/1993 Sb. a účinnost nabyla 1. ledna 1993. Tím byl vytvořen základ českého konstitucionalismu.

Česká republika tak má od prvních okamžiků své existence „společenskou smlouvu“. Tato skutečnost má zásadní význam právě z toho důvodu, že Ústava se může stát faktorem stability v našem dalším vývoji. Ústavy Portugalska a Španělska, které byly přijímány v do jisté míry v analogické společenské situaci v druhé polovině sedmdesátých let, tuto náročnou úlohu – jak ukazuje dnešní vývoj těchto států – splnily.

Máme-li nezbytnou podmínku české ústavnosti – ústavu – můžeme si položit otázku, jaká je a tedy, bude-li schopna být skutečně základem českého konstitucionalismu.

Je nepochybné, že Ústava České republiky odpovídá základním postulatům moderního konstitucionalismu. Analýzou ústavního textu je možno dospět k závěru, že Ústava ČR zakotvuje princip suverenity lidu, princip dělby moci, princip vázanosti státu právem, princip ochrany lidských a občanských práv.

Ústava České republiky určuje zdroj státní moci, způsoby jejího výkonu a její cíle. Za zdroj moci prohlašuje lid – „veškerá státní moc pochází z lidu“ (čl. 2 odst. 1), pokud jde o způsoby jejího výkonu stanoví, že „státní moc vykonává lid prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní“ (čl. 2 odst. 1) a její cíl spočívá v tom, že „státní moc slouží všem občanům“ (čl. 2 odst. 2).

Princip dělby moci je vyjádřen nejen známou tripartití státní moci spočívající v existenci moci zákonodárné, výkonné a soudní, ale i ve vytváření jistého systému brzd, jak o tom svědčí bikamerální struktura parlamentu (hl. II), některé pravomoci prezidenta (hl. III) a instituce Ústavního soudu.

Vázanost státu právní spadá Ústava ČR mj. v hierarchii právních norem (čl. 9 odst. 1), v uplatňování státní moci v případech, v mezích a způsobech, které stanoví zákon (čl. 3) a v omezení moci zákonodárné ústavou, moci výkonné a soudní ústavou a zákony, resp. normami mezinárodního práva (čl. 59 odst. 2, čl. 69 odst. 2, čl. 78 a 76, čl. 87, čl. 95 odst. 1 a 2, čl. 105, čl. 10).

Pokud jde o princip ochrany lidských a občanských práv, je vyjádřen již v čl. 1 Ústavy ČR, v němž je Česká republika charakterizována jako stát „... založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana“.

Článek 1 navazuje na Preambuli Ústavy, která proklamuje odhodlání občanů České republiky v Čechách, na Moravě a ve Slezsku „... budovat a rozvíjet Českou republiku v duchu nedotknutelných hodnot lidské důstojnosti a svobody jako vlasti rovnoprávných, svobodných občanů ...“.

Článek 3 Ústavy ČR pak považuje stejně jako i čl. 112 Listinu základních práv a svobod

za součást ústavního pořádku České republiky a konečně čl. 4 zdůrazňuje, že základní práva a svobody jsou pod ochranou soudní moci.

Zároveň je třeba konstatovat, že ne všechna ustanovení Ústavy České republiky odpovídají tendencím moderního konstitucionalismu vycházejícího z poválečných ústav Francie (1946), Itálie (1947), Spolkové republiky Německo (1949) a ústav, které byly přijímány v sedmdesátých letech – Řecko (1975), Portugalsko (1976), Španělsko (1978).

Anachronismus představuje „duální“ koncepce základního zákona v tom smyslu, že zatímco na jedné straně samotná Ústava upravuje organizaci státní moci, na straně druhé lidská a občanská práva, jako nezbytnou náležitost moderní ústavy upravuje norma další – Listina základních práv a svobod, která není součástí Ústavy.

Jak již bylo uvedeno, je Listina součástí ústavního pořádku, přičemž byla nově vyhlášena usnesením předsednictva České národní rady ze dne 16. 12. 1992 a publikována ve Sbírce zákonů ČR pod č. 2/1993.

Vedle toho, že ústavodárce vlastně navázal na předchozí praxi, kdy Ústavu ČSFR tvořily čtyři desítky ústavních zákonů, vzniká i potřeba případné interpretace rozdílných ustanovení obsažených v Ústavě ČR a Listině. Existují rovněž pochybnosti, vzhledem k vyhlášení Listiny předsednictvem ČNR, zda je vůbec závazná, a pokud ano, jakou má právní sílu<sup>1</sup>.

Problematickou konstrukcí představuje ne samotný bikomeralismus českého parlamentu, ale koncepce Senátu. V unitárních státech západní Evropy se také Senátem jako druhou komorou parlamentu setkáváme, ale zpravidla ve vazbě na územně správní uspořádání. Francouzská ústava v souvislosti se Senátem uvádí, že „... zajišťuje zastoupení územních celků republiky“ (čl. 24) a obdobně i italská říká, že „Senát republiky je volen podle oblastí“. Obdobné ustanovení dále nalezneme i ve španělské ústavě (čl. 69).

Je-li důvodem existence Senátu potřeba „kvalitní“ zákonodárné činnosti, je ji možná dosáhnout i jinými způsoby – kupř. tzv. dvojnásobným návrhem zákona v parlamentu či schvalováním zákonů v referendu. Bez významu v tomto směru není ostatně ani suspensivní veto prezidenta<sup>2</sup>.

Podobně problematickou se jeví i konstrukce nezávislých soudů (čl. 81 Ústavy), resp. soudců (čl. 82 Ústavy), uvědomíme-li si, že jejich jmenování do funkce bez časového omezení provádí sice prezident (čl. 63 odst. 1 písm. i) a čl. 93 Ústavy), avšak tato jeho jmenování vyžadují k platnosti spolupodpis předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády (čl. 63 odst. 3 Ústavy).

Právě s ohledem na nedávné negativní zkušenosti by si soudní moc zasloužila naprostou nezávislost na exekutivě s tím, že by návrhy na jmenování soudců předkládal orgán reprezentující autonomii soudců, tak jak jej známe například z Itálie či Portugalska v podobě Nejvyšší soudcovské rady, resp. Nejvyšší rady magistratury (titul IV. oddílu II. Ústavy Italské republiky a hlava II. části VI. Ústavy Portugalské republiky)<sup>3</sup>.

<sup>1</sup>Viz kupř. Bárta J., Některé právní souvislosti samostatnosti České republiky a tzv. recepční zákon, Právník č. 5/1993 a Gerloch A., Je soudce vázán Listinou?, Právník č. 6/1993.

<sup>2</sup>Viz čl. 62 písm. h) Ústavy ČR

<sup>3</sup>Viz také Vyklický J., Stav českého soudnictví dnes a úvaha o jeho zakotvení v ústavním systému (samostatně) České republiky, Právník č. 1/1993, od téhož autora. Pochybnosti o současné právní úpravě

Ústava České republiky dále úpravu některých závazných institutů neobsahuje, byt v některých případech ústavní úpravu předpokládá.

Je to v první řadě institut referenda, s nímž podle čl. 2 Ústava ČR počítá. Přitom je nesporné, že uplatňování referenda jako jedné z forem přímé demokracie představuje významnou tendenci soudobého konstitucionalismu<sup>4</sup>.

Nedávné referendum v Italské republice (18. dubna 1993), na jehož základě se nyní uskutečňuje zásadní reforma italské politického systému je dokladem toho, že některá závazná rozhodnutí může přijmout jedině lid.

Politické strany, které ovládaly italský parlament od konce II. světové války by nikdy nedaly průchod volební reformě, která by mohla vést k jejich odchodu z politické scény.

Ústava České republiky nemá propracovaná ustanovení pro výjimečnou, resp. mimořádnou situaci, s níž je možno spojovat i případné omezení lidských a občanských práv a svobod, což je v kontradikci kupříkladu s úpravou stavu obrany Základního zákona SRN, která velmi podrobně zakotvuje činnost ústavních orgánů a jejich pravomoci při „stavu ohrožení“<sup>5</sup>.

V Ústavě České republiky se nesetkáme ani s institucí ombudsmana, ačkoliv jeho význam při ochraně lidských práv a svobod je právě ve vývoji posttotalitních zemí nabíledni. Tato instituce se v současné době rozšířila do více než sta států a již v roce 1987 byla zřízena v Polsku a v letošním roce i v Maďarsku. Přijetí první české ústavy bylo optimální příležitostí pro konstituování této instituce i u nás.

Ústavodárce nevyužil ústavodárného procesu i při řešení některých dalších aktuálních otázek, které představuje mj. otázka vztahu mezinárodních smluv a vnitrostátního práva, neboť čl. 10 Ústavy ČR řeší problém transformace pouze pro mezinárodní smlouvy o lidských právech a svobodách, otázka vyšších územních samosprávných celků, které by měly mít ústavně zakotvené takové pravomoci, které by umožňovaly doplnění horizontální „dělby moci“ vertikální „dělbou moci“.

Přes uvedené výhrady zůstává faktem fundamentální význam Ústavy České republiky pro novou ústavnost. Zda Ústava České republiky sehraje v našem dalším vývoji pozitivní roli není jen záležitostí ústavního textu. Jak napsal profesor L. Henkin, žádný dokument, žádný systém vlády, žádná listina o právech nejsou s to samy o sobě zaručit ústavnost. Ústavnost nakonec odvisí od politické, sociální a ekonomické stability a politické kultury, která je ústavnosti vlastní<sup>6</sup>.

\* \* \*

organizace soudnictví a postavení soudce, Právník 7/1993. Nebezpečí „politických“ kritérií při nominaci soudců potvrzuje nesouhlas vlády ČR s jmenováním bývalého místopředsedy vlády ČSFR JUDr. Pavla Rychetského do funkce soudce Nejvyššího soudu ČSFR.

<sup>4</sup>Viz Adamová K., Křížkovský L., K diskusi o přímé demokracii, Právník č. 6/1993.

<sup>5</sup>Jedná se o články 115 a až 115 l, které byly do základního zákona vloženy 17. dodatkovým zákonem v roce 1968.

<sup>6</sup>Henkin Luis, Ústavy a základy ústavnosti, Právník č. 11–12/1991, str. 887.

## *Constitution – the basis of Czech constitutionalism?*

From its very beginning the independent Czech state has had its own constitution – which is the very basis of constitutionalism. The Constitution, in a number of aspects corresponding to the requirements of modern constitutionalism, defines the source of the State power, its means of execution and its objectives. The structure of state power is based on the idea of power-sharing. It stands for the protection of basic human rights. On the other hand however, the Czech Constitution contains some characteristic and rather anachronistic passages – it does not deal with basic human and civil rights although their inclusion is one of the characteristic features of all modern constitutions (the charter of basic rights and freedoms is merely a part of the so-called constitutional order. The bi-cameral structure of the parliament has no relation towards the territorial and administrative structure of the country.) The Constitution also fails to deal with the problem of exercising direct democracy, likewise the definition of higher territorial self-governing units, the problem of transforming international treaties into state law and the introduction of the institution of ombudsman. The constitutor failed to make use of all possibilities made available to it when drawing up the constitution, and thus we face the risk of returning to the state of affairs that we suffered from October 1989 to the end of 1992, when the Federal Constitution consisted of more than forty constitutional laws. Nevertheless the Czech constitution is of fundamental importance for the foundations of Czech constitutionalism.