

Sborník Deset let Ústavy České republiky: východiska, stav, perspektivy

uspořádal Jan Kysela, Eurolex Bohemia, vydáno pro Senát Parlamentu ČR,
Praha 2003, 423 stran, ISBN 80-86432-45-9

Kateřina Šimáčková*

Sborník Deset let Ústavy České republiky: východiska, stav, perspektivy obsahuje několik typů textů. Prvním a základním typem textů jsou odborné referáty, přednesené na stejnojmenné konferenci, která se dne 13. 11. 2002 uskutečnila v Praze v prostorách Senátu Parlamentu ČR a byla pořádána Stálou komisí Senátu pro Ústavu ČR a parlamentní procedury. Některé texty byly publikovány doslova stejně jako byly předneseny na konferenci (např. příspěvek V. Pavlíčka nebo J. Kalvody), jiné byly přepracovány a rozšířeny (např. příspěvek J. Filipa). Druhý typ sborníkových příspěvků tvoří ty, jež zazněly z úst politiků na podvečerním slavnostním setkání po konferenci (projevy P. Pitharta, M. Holečka a V. Špidly – ten však na konferenci přednesl předseda parlamentu), do této části je přiřazen i výňatek z dopisu prezidenta V. Havla. Další kategorií textů jsou diskusní vystoupení dopracovaná do podoby samostatných příspěvků (např. příspěvek I. Brožové nebo Z. Jičínského). Ve sborníku jsou obsaženy i příspěvky, které byly sepsány při příležitosti jeho vydání, avšak na konferenci 13. 11. 2002 vůbec nezazněly.

Struktura sborníku odlišuje témata teorie a his-

torie ústavy (část první) a problematiku jednotlivých hlav Ústavy (část druhá). Obecná část sborníku, nazvaná Historické a teoretické aspekty Ústavy ČR je uvozena rozsáhlejším pojednáním J. Filipa, které shrnulo závažné okruhy otázek: okolnosti vzniku Ústavy, koncepce a konstrukce Ústavy a její nedostatky, realizace Ústavy, dynamika Ústavy z hlediska jejích změn, vývoj metod výkladu Ústavy, politické strany a Ústava a věda ústavního práva. Z pohledu přijímání Ústavy upozornil J. Filip na řešení sporných otázek, a to osud Listiny základních práv a svobod, spor o 3/5 většinu, zápas o zemské uspořádání, spor o přímou demokracii a Senát i vliv cizích ústav a Ústavní listiny z roku 1920. J. Filip se zabýval i pojetím „živé ústavy“ a judikaturou Ústavního soudu s tím, že nálezy Ústavního soudu dosud spíše poskytují Ústavě ochranu, než aby ji rozvíjely nebo přeměňovaly, a s tím, že problémem je nalezení hranice, na které končí možnosti interpretace Ústavy při zachování jejího textu a za kterou již začíná prostor pro ústavodárce, měnícího Ústavu jako právní předpis. V části zabývající se přednostmi a nedostatky Ústavy ČR upozornil J. Filip na nezařazení úpravy základních práv a svobod, snižující autoritu ústavy i na

* JUDr. Kateřina Šimáčková, advokátka, Katedra ústavního práva a politologie Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno

ústavní praxi, jíž došlo k posunu v původní koncepci vztahů sněmoven v oblasti ústavodárné a zákonodárné ve prospěch posílení Senátu. Ústava ČR reaguje na základní výzvy konce 20. století – změnu pojetí suverenity, bezprostřední vynutitelnost ústavních pravidel v oblasti lidských práv, prostředky právní regulace jako jsou právní pravidla a principy, pronikání mezinárodního práva do vnitrostátních právních poměrů, limity dosud neomezené moci, střet koncepce pluralismu a neokorporativismu, reflexe vývoje technologií, idea trvale udržitelného rozvoje.

Obecná část sborníku pak pokračuje příspěvky akterů přípravy Ústavy a dobových sporů. Dle příspěvku J. Kalvody K okolnostem přípravy Ústavy v textu Ústavy chybí podrobnější úprava u těch institutů, které byly v době přijímání Ústavy sporné. Při realizaci Ústavy někdy podle něj politici jednali s tím, že pravidla je možno obcházet, chybný je však při realizaci Ústavy jak pragmatismus, tak i právní formalismus. Povinná opatrnost by se měla objevit při každé snaze o vylepšení Ústavy, lepší je ji jen obalovat ústavními zvyklostmi. Jako i řada dalších přednášejících si myslí, že hlavní chyba v životě Ústavy ČR bylo zkrácení volebního období v roce 1998. M. Výborný se zabývá okolnostmi vzniku Ústavy ČR z parlamentní perspektivy a uvádí politické složení i motivy příslušných komisí činných při přípravě Ústavy ČR. Klíčovými problémy při vzniku Ústavy bylo hlasovací kvórum pro přijetí ústavního zákona, zařazení Listiny do textu Ústavy, problematika referenda a územněsprávní členění. Hlasovací kvórum pro změnu ústavy bylo přijato kompromisně, problém Listiny byl vyřešen samostatným způsobem, řešení referenda a územněsprávní problematiky bylo odsunuto.

V. Cepl se v příspěvku Co je nejdůležitější zabýval ideou konstitucionalismu, která je korekturou vlády většiny, napětím mezi vládou většiny a vládou práva, potřebou rigidity a stability Ústavy. Z. Jičínský popisuje některé historické okolnosti vzniku české Ústavy. V. Pavlíček zařadil do sborníku několik úval o teoretické koncepci Ústavy ČR. Příspěvek K. Klímy se zabýval Ústavou ČR z pohledu komparatistického, M. Klíma zařadil stať Systémový přístup a promýšlení ústavních změn.

Dotvářením Ústavy judikaturou Ústavního soudu se zabýval P. Holländer, Ústava dle jeho pojetí obsahuje principy, určuje ciele, ne však cestu. Všechny ústavní soudy dotvářejí právo jednoduché i ústavní. Holländer upozornil na situaci, kdy český Ústavní soud musel reagovat na pravé mezery ústavního práva (otázka počítání času v ústavním právu), na vnitřní rozpornost ústavy (výklad aplikovatelnosti mezinárodních smluv po Euronovele Ústavy) Zdůraznil, že v jemné hře ústavních institucí je nutná vysoká kultura diskuze a kultura sebeomezení. K dotváření Ústavy dochází i v důsledku kolize základních práv, resp. veřejných dober. Vedle vyplňování mezer a určování extenze pojmů dotváří judikatura Ústavu i metodou proporcionality.

Volba způsobů dotváření Ústavy je pak dle Holländera dána v rozhodující míře kontextem, tj. politikou a právní tradicí a způsoby politického a právního myšlení.

Dále byly do historickoteoretické části Sborníku zařazeny příspěvky J. Baráka K některým otázkám novelizace Ústavy ČR a L. Cibulky Ústava SR v druhom desaťročí svojej existencie.

Zvláštní části sborníku: Tematika jednotlivých hlav Ústavy ČR zahajuje Základními ustanoveními. Zde jsou příspěvky J. Malenovského, Z. Kühna a J. Zemánka reflektující tzv. Euronovelu Ústavy, stať J. Blahože Základní lidská práva a ústavní soudnictví po deseti letech od vzniku Ústavy ČR, V. Güttlera K otázce lidských práv tzv. druhé generace – jejich ústavní povaha a formální dostatečnost jejich zakotvení v Listině základních práv a svobod a V. Šimíčka Politické strany v ústavním pořádku ČR.

J. Malenovský se zabývá výkladem aplikace a interpretace Ústavy z hlediska Euronovely. Zejména zdůraznil, že není možno vykládat pravomoci Ústavního soudu úzkým výkladem čl. 87, neboť novela čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR přinesla nový výklad celé Ústavy tím, že zavázala všechny orgány ČR v prvním článku Ústavy zajistit, aby Česká republika dodržovala závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva. Z pohledu tohoto výkladu je pak dle J. Malenovského špatná argumentace dovozující, že by snad neměl Ústavní soud zakročit v případě rozporu zákona s mezinárodním závazkem České republiky, a to zejména v oblasti ochrany lidských práv. Ve své stati J. Malenovský polemizuje s interpretací Euronovely J. Kysely a Z. Kühna. Jejich výklad ustanovení čl. 1 odst. 2 Ústavy, jenž snižuje schopnost Ústavního soudu naplnit cíl spočívající ve vyloučení porušování mezinárodně právních závazků Českou republikou, oproti stavu, který existoval před Euronovelou, je „přepsáním“ Ústavy po ústavodárci.

V. Šimíček, zabývá se problematikou politických stran v ústavním pořádku ČR, upozorňuje, že předpokladem ústavního zakotvení politických stran je celospolečenský konsensus o roli politických stran – právní zakotvení politických stran by mělo být zajištění svobodné soutěže politických stran i omezení nežádoucího vlivu politických stran na stát a posílení veřejné kontroly jejich činnosti. V ústavním systému ČR jsou politické strany vnímány jako státem privilegované korporace soukromého práva, nezbytné v reprezentativní formě vlády, jejichž základní funkcí je vytvářet svorník mezi státem a společností tím, že aktivizují a zapojují občany do správy veřejných záležitostí.

Mocí zákonodárnou se zabývají příspěvky J. Syllové Ústavní charakteristika Parlamentu ČR a její naplňování, J. Kysely Senát – očekávání a skutečnost aneb šestiletá bilance a V. Sládečka Parlament ČR a Ústavní soud: zkušenosti uplynulých let. J. Syllová si všimá inovačních tendencí v úpravě parlamentu oproti Ústavní listině z roku 1920, a to posílení stabi-

lity vládní moci na úkor pravomocí moci zákonodárné a na úkor pravomocí prezidenta, z nerozpuštělnosti Poslanecké sněmovny vyplývá zvýšení sebevědomí Poslanecké sněmovny, vedoucí ke kontinuálnímu posilování jejích kompetencí (poslanci se věnují místo kontroly výkonné moci amatérské exekutivě, viz např. mediální funkce komisí Poslanecké sněmovny). Dále se zabývá postavením Senátu – posilování vlivu při přípravě zákonů, a to zejména zákonů ústavních. Parlamentarismus v České republice je rámcově upraven, v dalších deseti letech by mělo docházet ke stabilizaci politického systému, k čemuž by měla přispět také stabilní ústava (ústava by měla být vzduch, který bychom se měli naučit dýchat).

V části sborníku *Moc výkonná najdeme stať M. Kubáta Přímá volba prezidenta v ČR?* – spíše kritickou k přímé volbě prezidenta jako nesystémovému a účelovému řešení aktuálních politických problémů, stať V. A. Schorma o charakteristice prezidentova práva veta v Ústavě ČR s návrhy de constitutione ferenda, stať J. Fenyka o ústavním postavení českého státního zastupitelství, O. Motejla o možnosti začlenění institutu veřejného ochránce práv do Ústavy České republiky a stať T. Ježka upozorňující na potřebu nezávislosti správních orgánů, odpovědných za finanční stabilitu státu.

Do kapitoly *Sborníku Moc soudní* je zařazen zajímavý příspěvek L. Pítrové o Nejvyšším správním soudu, který se zabývá vývojem správního soudnictví i nedávnou diskusí o jeho koncepci, v části *Nejvyšší kontrolní úřad a Česká národní banka* je příspěvek V. Filipa a M. Tomáška, který zdůraznil, že ustanovení člán-

ku 98 Ústavy o České národní bance lze řadit k moderním normám evropské konstitucionalistiky a upozornil na budoucí potřebu delegovat měnové politické pravomoci ČNB na Evropskou centrální banku.

Územní samosprávou se zabývají stať P. Záreckého K vývoji územní veřejné správy před přijetím Ústavy ČR a V. Mikuleho K ústavním základům územní samosprávy. V. Mikule upozorňuje na tendenci, kdy si v tzv. velké politice chtějí politické strany vyhradit podíl na moci jen samy pro sebe, kdežto v tisících malých obcích jsou ochotny k drobné práci připustit i osoby, které s nimi nejsou spjaty. Srovnává podobnost říšského rámcového zákona s Evropskou chartou místní samosprávy, stanoví, že místní samospráva označuje právo a schopnost místních společenství v mezích daného zákonem na svou odpovědnost a v zájmu místního obyvatelstva upravovat a spravovat podstatnou část věcí veřejných. V. Mikule závěrem klade otázku, zda nehrozí faktické pohlčení samosprávy státní správou a pléduje pro označení obcí, která nejsou městy, starým českým výrazem vesnice.

Většina příspěvků ve sborníku je obecněji laděná – někteří z autorů obecněji laděných příspěvků dokáží dospět k významným zobecněním a k odkrytí závažných a důležitých trendů (zejména J. Filip o vývoji Ústavy jako takové nebo P. Holländer o judikatuře Ústavního soudu), někdy jde spíše o plané teoretizování či povšechné shrnutí známých skutečností a premis. Přínosné jsou však i konkrétnější příspěvky např. o Euronovele Ústavy (J. Malenovský), politických stranách (V. Šimíček), územní samosprávě (V. Mikule).