

ČLÁNKY

Zapomenuté inspirace a aspirace Ústavy ČR (K 10. výročí přijetí Ústavy ČR)

prof. JUDr. Jan Filip, CSc.*

* Katedra ústavního práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno

1. Úvodem

Dne 16. prosince 2002 budeme vzpomínat 10. výročí přijetí Ústavy ČR.¹ Cesta k jejímu přijetí byla složitá jak z hlediska vlastní problematiky, tak z hlediska okolností, za kterých příprava probíhala. Její zpracovatelé (vládní komise a komise předsednictva ČNR) a aktéři procesu přípravy a přijetí (vláda, poslanci ČNR, Legislativní rada vlády, experti) museli k její konečné podobě projít dosti klopotnou cestu. Přitom příprava naší Ústavy je dosti opomíjenou, a přesto velmi důležitou stránkou naší ústavní historie.² V jiných státech jsou přípravné práce (travaux préparatoires) nad ústavami důležitým zdrojem poznání nejen historie ústavy, nýbrž jsou důležitou pomůckou pro pochopení významu jednotlivých ustanovení ústavy. V ČR je takový historický výklad (original intend, occasio constitutionis) výrazně zanedbáván. Vede to i k některým zkreslením okolností, za kterých byla Ústava ČR připravována a brání lepšímu pochopení smyslu řady ustanovení, o kterých se i dnes diskutuje. Porovnáním jednotlivých verzí návrhu Ústavy od Zásad vlády pro její přípravu z 18. července 1992 po vládní návrh z listopadu 1992 až po konečné znění ze 16. prosince 1992 proto můžeme získat řadu cenných poznatků. Tento příspěvek by však chtěl připomenout, že řada aktuálních řešení Ústavy ČR vznikla ještě dříve, než vláda ČR po volbách jmenovala 10. července 1992 svou Komisi pro přípravu Ústavy ČR.³ V téže době zahájila svou

činnosti i Komise předsednictva ČNR pro přípravu Ústavy ČR.⁴

Ústavy jsou politicky vzato zápisem dosaženého konsensu ve společnosti mezi hlavními silami reprezentovanými při její tvorbě a současně programem, na jehož základě bude veden jejich boj o moc v takto dohodnutém rámci. Příprava ústavy je současně hledáním řešení předvídaných budoucí problémů a sporů. Její úspěch nespočívá v tom, že nalezené řešení bude originální, nýbrž v tom, že bude v praxi úspěšné. Autoři ústavních předloh na celém světě vědí již dávno, že na ústavní řešení neexistuje patent. Nejen proto, že autorské zákony po celém světě stanoví, že zákonodárná díla nejsou autorsky chráněna (vždyť kdo je vlastně autorem), ale též proto, že nikde není záruka, že řešení fungující v jednom státě bude se stejným výsledkem uplatněno i v jiné zemi s ohledem na její historickou zkušenost, politické poměry, hospodářskou situaci, stranicko-politický systém, úroveň politické a právní kultury, náboženství, strategickou polohu atd.

Koncepce nejlepší ústavy proto hledejme na stránkách odborné literatury, ve Sbírce zákonů si přečme hlavními politickými silami respektovanou ústavu, která zaručí trvale obnovitelný rozvoj demokracie a šetření zásad právního státu. O ústavách přece hlasují a odpovědnost za ně nesou politici, ne ústavní právníci. Naše Ústava je odrazem vývoje let 1989 – 1992, a všeho, co se tehdy odehrálo. Je reakcí na rozpad československé federace, ke kterému došlo sice spořádaně, ale velmi rychle, takže na řadu jinak

¹ Komplexní hodnocení deseti let vývoje a současného stavu Ústavy ČR jsem se pokusil podat v jiné práci viz Filip, J.: Deset let Ústavy ČR: východiška, stav, perspektivy. Sborník konference: Deset let Ústavy ČR: východiška, stav, perspektivy. Praha 2003 (v tisku).

² Výjimky představují příspěvky např. V. Jiráskové: Diskuse při přípravě Ústavy ČR. In: Státnost česká a československá. Tradice a kontinuita. AUCI, č. 1-2, roč. 1999, s. 193-199 a J. Kyselý: Senát Parlamentu ČR v historickém a mezinárodním kontextu. Praha 2000, s. 100n. (k problematice části týkající se Parlamentu).

³ Tato komise pracovala ve složení: V. Klaus (předseda), J. Kalvoda (místopředseda), C. Svoboda (tajemník), V.

Benda, V. Cepl, D. Hendrych, D. Kroupa, J. Litomiský, V. Novotný, V. Peřich, M. Sylla, F. Šedivý, J. Vlach, M. Výborný, P. Zářecký. V. Cepl byl pověřen stykem s Komisí předsednictva ČNR pro přípravu Ústavy ČR.

⁴ Té předsedal M. Uhde a H. Marvanová byla pověřena stykem s vládní komisí. Místopředsedy komise byli I. Janů a P. Hirsch, mezi dalšími členy byli např. M. Benda, J. Bílý, J. Hrazdřira, I. Mašek, J. Ortman, J. Payne, A. Röschová, V. Sochor, J. Vik a M. Výborný (byl kuriózně členem obou komisí).

běžných studií a rozborů nebylo příliš mnoho času. Postup přípravy Ústavy ČR byl často kritizován. Proto se domnívám, že je po deseti letech vhodné alespoň formou poznámek se k této problematice vrátit a pokud možno *sine ira et studio* se znovu podívat na přípravné materiály k pozdějšímu ústavnímu zákonu ČNR č. 1/1993 Sb., Ústavě ČR, jak byla přijata dne 16. prosince 1992. Ústava ČR je výsledkem transformace společnosti z hlediska zásadní změny společenského zřízení. Proto převážil názor, že koncepce Ústavy ČR by měla být v oblasti organizace státu návratem zpět k pevnému bodu, kterým by měla být Ústavní listina z roku 1920. Je samozřejmě diskusní otázkou, zda to byl krok správný či nikoliv, zda nebylo výhodnější vyjít z vývoje ústavnosti, ke kterému mezitím za sedmdesát let došlo.⁵ Můžeme diskutovat o tom, zda byl tento návrat dobrý nebo ne, stejně jako zda se jej podařilo vyvážit moderní Listinou základních práv a svobod z roku 1991.

V tomto příspěvku bych ale chtěl zdůraznit prakticky zcela nedoceňovaný fakt, že vládní komise měla k dispozici rovněž tzv. první verzi návrhu Ústavy ČR z července 1991, jak ji zpracovala komise expertů při Komisi předsednictva ČNR pro přípravu Ústavy ČR v předchozím volebním období. Chtěl bych se pokusit prokázat, že právě řada moderních ustanovení vychází z tohoto návrhu⁶ a že přípravný materiál z roku 1991 nakonec přece jen splnil svoji roli alespoň v tom směru, že umožnil rychlé zpracování konečné verze Ústavy ČR v roce 1992. Dále bych chtěl alespoň stručně připomenout koncepcí, které se sice objevily v přípravných pracích k ústavě v roce 1992, avšak z různých důvodů se neuplatnily. Konečně je na místě připomenout, jakým způsobem se dále ústavní text vyvíjel a jaké pokusy o jeho změnu byly podnikány.

2. Přípravné práce v období prosinec 1989 - červen 1992

Ústava ČR nevznikala v jednoduchých podmínkách a příznivé situaci, ale to není neobvyklé. V této souvislosti vzniká občas provokativní otázka, jak se okolnosti přípravy projeví na její úrovni a zda to má nějaký větší vliv na její dnešní výklad. Ústava ČR nevznikla z vítězství v revoluci nebo ve válce (jako

⁵ K tomu jej ovšem bylo třeba znát a mít vyhodnoceny pro naše poměry. Tolik času a možností však Vládní komise neměla, byť se mohla opírat o spolupráci zahraničních expertů jako H. Schwarz nebo L. Cutler z USA nebo krajanů jako J. Štěpán, E. Stein a V. Pěchota.

⁶ Zápis z jednání Komise PČNR ze 14. července 1992 uvádí, že komise se rovněž vyžádala jako podklad návrh ústavy předchozí komise pro přípravu ústavy. Pro zajímavost to dále byly Dokumenty k vývoji československého ústavního práva (V. Flegl), návrh ústavy Spolkové republiky Československo z roku 1991 (ČSS), materiály Národního shromáždění k přípravě ústavní listiny a Ústavní listinu z roku 1920 a návrh ústavy SR.

Francie 1791, 1848, USA 1787, Belgie 1831, Německo 1871), nebo v důsledku porážky (jako Japonsko 1946, SRN 1949). Nebyla ani důvodem k demokratizaci režimu jako Ústava Španělska z roku 1978. K této ústavě český národ cíleně nesměřoval, řešil ji pragmaticky situací, která nastala po volbách v roce 1992 v česko-slovenských vztazích a která směřovala k rozpadu federace na dva samostatné státy. Nebyla proto výsledkem nějakých tužeb nebo bezprostředních aspirací jako ústava z roku 1920 nebo i Ústava SR z roku 1992. Idea české státnosti se teprve hledala.⁷ Vždyť předtím byla v letech 1990 - 1992 připravována Ústava ČR pro federativní stát a jinak zaměřená.

Je dobré si uvědomovat při kritice Ústavy ČR dobovou atmosféru a politickou situaci.⁸ Mnoho dnešních problémů má proto své kořeny právě v letech 1989 - 1993. Ještě v prosinci 1989 předložilo Občanské fórum návrh nové ústavy. Od záměru jejího přijetí se však ustoupilo a je sporné, zda by byla v této podobě přijata.⁹ Bližší rozbor tohoto návrhu dosud v naší literatuře chybí. Je to dáno nejen skutečností, že návrh nevyvolal větší diskusi. Byl reakcí na přípravu oficiální tzv. trojjediné ústavy ČSSR, která měla upravit ústavní materii federace i obou republik, když obě národní rady se usnesly, že republikové ústavy přijaty nebudou.¹⁰ Protože šlo vlastně o protinávrh, v okamžiku, kdy návrh ústavy ČSSR zpracovávaný formálně v rámci Národní fronty ztratil jakýkoli význam, ztratil na významu i návrh Občanského fóra.

Na jaře 1990 obě národní rady sice zahájily práce na republikových ústavách (dosud republiky svou ústavu neměly), ale pouze SNR svou práci dovedla v dubnu 1990 do podoby neoficiálního komplexního návrhu. Po volbách v roce 1990 si předsednictvo ČNR zřídilo velmi početnou komisi (48 poslanců a 12 expertů) pro přípravu Ústavy ČR. Ta pochopitelně pracovala formou činnosti subkomisí. Ty se zaměřily na tyto oblasti:

- základní ustanovení (včetně vztahů s federací, systematiky Ústavy ČR, otázka Listiny základních práv a svobod, vztah ke kompetenčnímu zákonu),
- moc zákonodárná a výkonná (postavení zákonodárného sboru a vlády a všechny související otázky),
- moc soudní (včetně Ústavního soudu),

⁷ Koncem října 1992 se na toto téma konala konference na Pražském hradě s rozpačitými výsledky.

⁸ Hlavním problémem byl zánik federace a přípravě ústavy byla věnována podstatně menší pozornost.

⁹ Obvykle se tvrdí, že když tehdejší Federální shromáždění zvolilo jednomyslně V. Havla prezidentem republiky, přijalo by i tuto ústavu. Není tomu tak. Jsem přesvědčen, že problém by již nebyl v oblasti demokracie, nýbrž právě ve vztazích ve federaci a že by slovenští poslanci pro ústavu nehlasovali.

¹⁰ Hned v listopadu 1989 tato svá usnesení okamžitě zrušily, čímž formálně právně vytvořily předpoklady pro zahájení prací na samostatných republikových ústavách.

- územní samospráva (včetně územního členění a organizace samosprávy),
- menšiny.¹¹

Jednotlivé subkomise pracovaly s různou intenzitou. Rozhodující pro první (a jak se ukázalo i konečnou) verzi návrhu bylo jednání komise expertů v červenci 1991 v Kašperských Horách, kde byl zpracován návrh Ústavy ČR, k jehož meritornímu projednání v Komisi předsednictva ČNR již nedošlo, neboť na podzim roku 1991 jistě i pod vlivem pokračujícího rozpadu Sovětského svazu a Jugoslávie sílily na Slovensku odstředivé tendence. Pozornost národních rad se proto soustředila na vyjednávání podmínek česko-slovenské smlouvy. Protože její návrh nebyl počátkem roku 1992 v předsednictvu SNR přijat, padla pod stůl spolu s ním i první verze návrhu Ústavy ČR. Návrh z ledna 1991, aby byla Ústava ČR přijata 28. října 1991, se proto nakonec ukázal jako velmi optimistický a nerealizovatelný. Nicméně návrh této ústavy nezapadl v zapomenutí a řada jeho formulací se nakonec objevila byť částečně upravena i v konečném znění Ústavy ČR z roku 1992. Protože se jedná o dosud zcela přehlížený aspekt dnešní platné Ústavy, považuji za vhodné se při příležitosti 10. výročí Ústavy ČR alespoň stručně u této otázky zastavit.

3. Využití návrhu Ústavy ČR z července 1991

Návrh Ústavy ČR z roku 1991 byl zejména v oblasti mechanismu státní moci podrobnější a právnicky propracovanější, i když řada ustanovení platné Ústavy ČR je nepochybně zdařilejších. Měl sice jen 89 článků, to ale souviselo s tím, že přirozeně řada otázek byla řešena v návrhu ústavy federace. Dále k menšímu rozsahu vedla skutečnost, že se nepočítalo s řadou institucí jako např. hlavy státu,¹² centrální banky nebo dvoukomorovostí parlamentu. Návrh z roku 1991 přitom nevycházel z konstrukcí Ústavní listiny 1920 (výjimkou byla úprava referenda v jedné z alternativ a zčásti úprava statusu poslanců), nýbrž se opíral o modernější vzory ústav subjektů federace zejména sousedních federací jako Německo a Rakousko, popř. o řešení novějších ústav Řecka, Španělska, Portugalska.

Tato část návrhu pochopitelně nemohla být zcela využita, protože všechna ustanovení, která se týkala vztahu České republiky a federace, se stala v důsledku zániku federace bezpředmětnými. Jednalo

¹¹ Zde vycházím ze svých poznámek z jednání této komise ve dnech 11. října a 30. listopadu 1990.

¹² Zde nedošlo při jednání skupiny expertů k dohodě a první verze návrhu Ústavy ČR byla nakonec předložena v této části ve dvou alternativách, z nichž jedna vycházela z toho, že funkce hlavy státu bude plnit předseda Sněmu (zastánci Hendrych, Zoulik, Boguszak, Pavlíček), druhá alternativa (předkladatel Filip) tyto funkce svěřovala předsedovi vlády jako složce výkonné moci.

se zejména o část preambule (zdůraznění myšlenky společného státu Čechů a Slováků), základních ustanovení (ČR jako součást federace, vymezení státních hranic, vztah republikové úpravy základních práv k Listině, působnost orgánů republiky, postavení občanů SR atd.), úpravy zákonodárné moci (prezident federace jako arbitr sporů mezi Sněmem a vládou) a zejména hlavy o soudnictví (např. se počítalo i s tím, že Ústavní soud ČR nebude řešit ústavní stížnosti, neboť to bude mít v kompetenci pouze ústavní soud federace s ohledem na federální Listinu, kompetence Nejvyššího soudu).

Nicméně řada ustanovení z této verze se do Ústavy ČR z roku 1992 nakonec dostala. Alespoň stručně si uvedme, o která ustanovení se jednalo. Z hlediska systematiky Ústavy ČR je třeba říci, že s výjimkou V. hlavy o Nejvyšším kontrolním úřadě a VI. hlavy o ČNB je systematika převzata. Proč chyběly tyto dvě hlavy v návrhu z roku 1991 je však zcela pochopitelné. Návrh z roku 1991 počítal s institucí nezávislé Kontrolní komory ustavované Sněmem a upravené v rámci II. hlavy návrhu a neprosadila se proto myšlenka hlavy Ústavy ČR, která by měla pouze jedno ustanovení. Úprava instituce centrální banky v ústavě členského státu nikoho z členů tehdejší komise přirozeně ani nenapadla.

Pokud jde o jednotlivé části Ústavy ČR, je třeba uvést, že např. již preambule nese stopy inspirace návrhem z roku 1991, ze kterého je převzata úvodní věta („My občané..“) a myšlenka tisícileté tradice státnosti národa a státu, který je součástí rodiny evropských národů a států. Jinak byl ovšem text preambule platné Ústavy značně a zdařile rozšířen,¹³ bohužel však byla oproti návrhu z roku 1991 vypuštěna zmínka o dějinách Velké Moravy.

Obdobně Základní ustanovení Ústavy ČR nesou řadu rysů návrhu z roku 1991. Možno uvést hned úvodní ustanovení čl. 1 odst. 1 platné Ústavy ČR, které je až na slovo „jednotný“ převzato z návrhu 1991.¹⁴ Obdobně čl. 2 odst. 1 a 2 Ústavy ČR se obsahově a výrazně formulačně kryje s čl. 2 odst. 1 a 2 návrhu 1991.¹⁵ Formulačně příbuzné jsou rovněž čl. 3 Ústavy ČR a čl. 3 odst. 1 návrhu, ve kterém se

¹³ Stalo se tak po velké kritice, která se snesla na první verzi preambule, zejména na pasáž, ve které se uvádělo, že občané vyhlašují tuto ústavu majíce na vědomí „osudové škody, jež způsobily naší vlasti vnesené totalitní režimy, které byly mnohými z nás vědomě přijaty“.

¹⁴ „Česká republika je svrchovaný demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana.“ Atmosféra rozpadu federace a obav z příliš silného postavení Moravy a Slezska se v roce 1992 v Ústavě ČR projevil i v řadě dalších ustanovení včetně koncepce druhé komory Parlamentu. Slovo „sociální stát“ komise expertů do čl. 1 ani v roce 1991 nedoporučila zařadit, ačkoli byla tato otázka předmětem diskuse.

¹⁵ Návrh z roku 1991 zde stanovil, že „Lid je jediným zdrojem veškeré státní moci v ČR“ a „Lid vykonává státní moc volbami svých zástupců a referendem, jakož i prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, moci výkonné a moci soudní“.

ovšem Listina prohlašuje za součást Ústavy ČR, nikoli ústavního pořádku. Dnešní čl. 4, který stanoví, že základní práva a svobody jsou pod ochranou soudní moci má rovněž svou inspiraci v čl. 3 odst. 2 návrhu z roku 1991.¹⁶ Čl. 8 Ústavy ČR vychází z čl. 4 návrhu z roku 1991.¹⁷ Ten však nepoužíval pojem „územní samosprávné celky“, nýbrž „obce a jejich svazky“. Rovněž tak jsou prakticky totožné čl. 12 Ústavy ČR a čl. 7 odst. 1 a 2 návrhu z roku 1991, které se týkají nabývání a pozbývání státního občanství. Naopak převzata do Ústavy ČR nebyla ustanovení o ochraně menšin (každé, nejen národnostní), o orgánech pro postavení národnostních a etnických menšin při zastupitelských orgánech a o používání českého a slovenského jazyka. S úpravou státních symbolů (nyní čl. 14) se počítalo až v závěrečné hlavě Ústavy ČR, stejně jako s postavením Prahy jako hlavního města a současně pravidelného sídla nejvyšších a ústředních orgánů. Zda bylo vypuštění posledně uvedené charakteristiky v dnešním čl. 13 Ústavy ČR ústupkem moravských snahám, se již můžeme jen dohadovat.¹⁸ Návrh obsahoval i širěji rozpracovaný pojem složek právního státu. Např. úprava vyhlášení právních předpisů byla daleko podrobnější než dnešní čl. 52 Ústavy ČR. Rovněž zde byla zmínka o plnění mezinárodně právních závazků, o zákazu zpětné působnosti a ochraně nabytých práv, o vyšší právní síle ústavních zákonů atd. Tato ustanovení však byla obsažena až v závěrečné hlavě návrhu.

Pokud jde o II. hlavu, která se týká zákonodárné moci, a III. hlavu o moci výkonné, zde jsou již rozdíly výraznější s ohledem na skutečnost, že Česká republika měla být součástí československé federace. Třeba však uvést, že úprava zákonodárné moci a referenda byla v návrhu z roku 1991 zpracována ve dvou alternativách. V první z nich (Hendrych, Zoulik, Boguszak, Pavlíček) se vycházelo z obdobné úpravy jako v návrhu ústavy federace s tím, že předseda Sněmu by plnil současně funkce hlavy státu.¹⁹ Tato alternativa zachovávala „věčnou“ imunitu poslanců. Zvláštní pozornost v ní byla věnována rozpouštění Sněmu, což je problém, se kterým se Ústava ČR uspokojivě nevypořádala, jak se ukázalo v době vládní krize v roce 1998.²⁰ Podle této alternativy se Sněm mohl rozpustit sám svým usnesením a dále jej mohl rozpustit prezident ČSFR (!) na vlády ČR

¹⁶ Návrh z roku 1991 stanovil, že „zákonem zaručená práva a svobody jsou pod ochranou soudní moci“.

¹⁷ Ten stanovil, že „ČR zaručuje územní samosprávu obcí a jejich svazků“.

¹⁸ S ohledem na složení vládní komise to však je spíše přehlédnutím.

¹⁹ Podle čl. 21 odst. 2 této alternativy návrhu byl rovněž „nejvyšším představitelem ČR“. Podle 2. alternativy jen řídil vnitřní chod Sněmu a zastupoval jej navenek.

²⁰ Podrobněji k tomu viz Filip, J.: Rozpuštění Poslanecké sněmovny (komentář k čl. 35 odst. 1 písm. b/ Ústavy ČR). Časopis pro právní vědu a praxi, roč. 1998, č. 1, s. 48-57.

v případě střetu s vládou²¹ nebo v případě ztráty schopnosti jednat. Protože tato konstrukce počítající se zásahem orgánu federace do vnitřních věcí republiky byla i jejími navrhovateli považována za problematickou, počítalo se i s dalším řešením, totiž že by vláda Sněm za těchto podmínek vyzvala k rozpuštění. Pokud by takovou výzvu Sněm zamítl nebo ji ignoroval, mohl o splnění podmínek pro rozpouštění rozhodnout Ústavní soud (!). Zde je přirozené, že k těmto konstrukcím autoři Ústavy ČR nesáhli. Zásadně se pak návrh z roku 1991 a Ústava ČR liší svým přístupem k referendu, které bylo zejména v návrhu tzv. první alternativy zpracováno velmi podrobně.

Druhá alternativa ústavní úpravy zákonodárné a výkonné moci (Filip) se od první odlišovala tím, že jako hlavu státu situovala předsedu vlády. Tím odpadly komplikace zejména s rozpouštěním Sněmu a zasahováním předsedy Sněmu do typických oblastí výkonné moci jako jsou zastupování navenek, sjednávání mezinárodních smluv, udělování milosti, propůjčování vyznamenání apod. Tato alternativa výslovně umožňovala zavedení 5% uzavírací klauzule pro volby Sněmu jako maximální. Vylučovala i dnes stále diskutovanou věčnou imunitu poslanců a na druhé straně počítala s tím, že v případě zvolení poslancem někoho, proti komu je vedeno trestní stíhání, bude nutno vyžádat k pokračování stíhání souhlas Sněmu. Posilovala též postavení sněmovních výborů a ochranu menšiny, když vyšetřovací komise (její postavení bylo podrobně upraveno) byla při podání návrhu nejméně 1/5 poslanců považována za automaticky zřízenou, takže většina tomu nemohla zabránit. Vedoucí představitelé exekutivy mohli být za porušení ústavy obžalováni Sněmem před Ústavním soudem. Výslovně se v této alternativě rovněž řešila i dnes tolik diskutovaná otázka diskontinuity parlamentního jednání. Počítalo se také s institucí kolektivního ombudsmana v podobě zvláštních oprávnění petičního výboru. Úprava postavení Sněmu byla více racionalizována (zvláštní podmínky pro vyslovení nedůvěry předsedovi vlády, konstruktivní votum, časové omezení). Tato alternativa znala rovněž některé instituce, které se objevily v pozdějších návrzích na změnu Ústavy ČR. Jako příklad lze uvést zvláštní kategorii mezinárodních smluv, které představují finanční zatížení pro stát nebo instituci úřadující vlády, která může vést po podání demise jen běžné záležitosti.²²

²¹ V případě opakovaného nevyslovení důvěry nebo vyslovení nedůvěry, dále jestliže se Sněm do šesti měsíců neunesl o návrhu zákona, se kterým vláda spojila otázku důvěry. Neobvyklost této konstrukce, která by mohla stěžít v ČNR projít, byla snaha zajistit předsedovi Sněmu funkci hlavy státu.

²² První případ se objevil ve vládním návrhu na změnu ústavy ČR (Tisk č. 208 z roku 1999) a druhý ve společném návrhu ODS a ČSSD (Tisk č. 359 z roku 1999). V návrhu z roku 1991 již byl obsažen i text dnešního čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR po novele úst. zákonem č. 395/2001 Sb. o tom, že ČR plní své mezinárodně právní závazky.

Z těchto dvou alternativ se do Ústavy ČR dostala řada ustanovení, ale přirozeně v poněkud pozměněné podobě. Týká se to hlavně povahy mandátu, postavení poslanců (nebyla převzata úprava ochrany kandidátů při volbách a platu poslanců), podmínek rozpouštění Poslanecké sněmovny, imunity, vztahu vlády a Poslanecké sněmovny. Dostala přednost „věčná“ imunita poslanců a senátorů a možnost zřídit vyšetřovací komisi je vázána na souhlas Poslanecké sněmovny, takže proti vůli většiny vzniknout nemůže. Zčásti zůstalo silné postavení předsedy vlády (nikoli však s možností dirimování v případech rovnosti hlasů), nebyla ale přirozeně převzata možnost konstruktivního vyslovení nedůvěry. Propracovanější je zejména zákonodárny proces včetně podmínek usnášení se (kvorum jen třetina členů sněmovny). Pokud bych měl uvést ustanovení dnešní Ústavy ČR, která na sobě nesou rysy návrhu z roku 1991, možno uvést zejména ustanovení čl. 18 odst. 1, čl. 20 až 22, čl. 24, čl. 26 až 30, čl. 34 až 36, čl. 38, čl. 42, čl. 44 odst. 3, čl. 53. Někde ovšem převzetí konstrukcí z návrhu z roku 1991 vyvolalo značné potíže. Typickým příkladem je kompetence Ústavního soudu podle čl. 87 odst. 1 písm. e) Ústavy ČR, která počítá s tím, že sněmovny ověřují volbu svých členů. To skutečně obě alternativy úpravy Sněmu výslovně stanovily a proto se to dostalo i do výčtu kompetencí Ústavního soudu z roku 1991. Při jejich převzetí v roce 1992 však již ustanovení o ověření voleb Sněmem do Ústavy ČR nepřešlo, což následně vyvolalo velký interpretační problém pro Ústavní soud při rozhodování o platnosti voleb senátorky D. Lastovecké v roce 1999.²³

Moc soudní byla v návrhu Ústavy ČR z roku 1991 upravena v hlavě IV, stejně jako je tomu v současné Ústavě ČR. Současná úprava je však propracovanější a členitější. V návrhu chyběla společná ustanovení k moci soudní (dnes čl. 81 až 82).²⁴ Úprava ústavního soudnictví je však velmi podobná. Původní čl. 60 odst. 1 návrhu je nyní v nezměněné podobě zakotven jako čl. 83 (Ústavní soud jako soudní orgán ochrany ústavnosti). Rovněž tak byl v podstatě převzat čl. 61 návrhu o kompetencích Ústavního soudu (nyní čl. 87 odst. 1), když přirozeně chyběla ustanovení o ústavní žalobě na prezidenta republiky a o přezkumu usnesení o tom, že nemůže vykonávat svou funkci. Místo toho zde ovšem bylo ustanovení o obžalobě vznesené Sněmem na člena vlády pro zaviněné porušení ústavního nebo jiného zákona způsobem, který je neslučitelný s jeho postavením nebo jeho slibem. Zvláštností též bylo, že návrh z roku 1991 uváděl možnost řešení ústavních stížností jen jako variantu, protože stále nebylo definitivně rozhodnuto, zda ochrana základních práv a

svobod nebude svěřena pouze ústavnímu soudu federace. Také ustanovení o soudcích jsou mimo délky funkčního období (jen 7 let) a věku (35 let) prakticky shodná. Návrh však nepočítal s institucí Nejvyššího správního soudu, nezmiňoval se též o slibu soudců Ústavního soudu a tudíž neobsahoval ani odkaz na přirozená práva.

Úprava obecného soudnictví byla v návrhu obsažena ve dvou alternativách, když obsáhlejší alternativa upravovala v ústavní rovině kompetence Nejvyššího soudu, krajských soudů a okresních soudů. Jinak je současná úprava obecného soudnictví propracovanější podobou užší alternativy z návrhu z roku 1991. Zásadní odlišností však je přesunutí ustanovení o státním zastupitelství do hlavy o výkonné moci.

V roce 1991 ještě převládal poněkud jiný pohled na územní samosprávu. Zatímco ústavní úprava postavení obcí se od současné příliš nelišila,²⁵ pohled na dnešní vyšší územní samosprávné celky byl řešen v rovině možnosti vytváření svazků obcí. Základní rozdíl obecně spočíval v daleko větším důrazu na ústavním zaručení vlastních finančních zdrojů obcí, zejména daní a poplatků, které měly být podle čl. 80 odst. 1 návrhu úměrné povinnostem a odpovědností, které jim vymezuje Ústava a ostatní zákony. Dotace jim poskytované měly sloužit především k odstranění nepřiměřených, nezdůvodněných a nespravedlivých rozdílů a nesměly omezovat samostatnost jejich hospodaření. Další vývoj po roce 1992 v této oblasti ukázal, že nepřevzetí či ignorování této části návrhu z roku 1991 nebylo zdaleka náhodné.

Bez ohledu na řadu obsahových a formulačních shod se však nedomnívám, že by návrh Ústavy ČR z roku 1991 mohl být považován za základ, na kterém byla konstruována Ústava ČR v roce 1992. Je tomu tak proto, že pro tento závěr chybí dostatek důkazů z jednání vládní komise²⁶ a jednak proto, že řada ustanovení je standardní součástí ústavní materie a musela by být obsažena v každé možné ústavě.

4. Rozhodující přípravné práce v období červec 1992 – prosinec 1992

Komise předsednictva ČNR tedy svou práci z let 1990 – 1991 nedovedla ke zdárnému konci, jak již o tom byla učiněna zmínka. Prakticky od podzimu

²³ Viz blíže Filip, J.: Poznámky k nálezu Ústavního soudu ve věci ověření mandátu D. Lastovecké. Časopis pro právní vědu a praxi, roč. 1999, č. 1, s. 1-11.

²⁴ Ta ovšem vznikla spojením prakticky obdobných ustanovení, která se opakovala u Ústavního soudu a u obecných soudů (čl. 60 odst. 2 a čl. 71 návrhu).

²⁵ Výjimkou bylo výslovné uvedení místního referenda, domovského práva a institutu statutárních měst. Rovněž tak tzv. obecní příjmy, podle kterého každá část území ČR spadá do samosprávné působnosti určité obce nebo svazku obcí, byl stanoven výslovně včetně toho, že výjimku z tohoto pravidla stanoví zákon. Převzetí tohoto ustanovení by odstranilo řadu zbytečných diskusí kolem vojenských újezdů v pozdější době. Viz blíže Filip, J.: Vojenské újezdy a realizace práva na samosprávu. Časopis pro právní vědu a praxi, roč. 2001, č. 3, s. 275-279.

²⁶ Jak poznamenává J. Kysela: cit. dílo (pozn. č. 2), s. 101, žádné archiválie z činnosti této komise Archiv vlády ČR neobsahuje.

1991 byla ústavní problematika v činnosti ČNR odsunuta do pozadí a jednalo se o česko-slovenské problematice. Na jaře 1992 již práce nebyly obnoveny, neboť se čekalo na to, jak dopadnou volby do zákonodárných sborů, které měly rozhodnout o dalším osudu federace.

Volby do ČNR proběhly ve dnech 5. až 6. června 1992 spolu s volbami do Federálního shromáždění a SNR.²⁷ Jejich výsledku se původně nepřikládala taková důležitost, ačkoli měl nakonec osudový význam pro vývoj samostatné ČR do roku 1996. Teprve poté, co se obě vítězné strany dohodly na rozdělení federace (datum zpočátku nebylo určeno), se situace změnila. Výsledek voleb do ČNR se stal klíčovým. Z ČNR se stal shodou historických událostí zákonodárny sbor, kterému připadl úkol přijmout první ústavu samostatné ČR a který po další čtyři roky neumožnil vznik druhé komory, sám do voleb v roce 1996 zastupoval Parlament jako celek a v mnohém předurčil další ústavní vývoj.²⁸

Po volbách v roce 1992 byla zahájena příprava Ústavy samostatné ČR hned po zahájení činnosti nové vlády (usnesení č. 448 z 10. 7. 1992). To není příliš objasněnou problematikou, neboť zdokumentována je především činnost komise předsednictva ČNR, zatímco o činnosti ve věci klíčové komise vlády ČR se zachovaly jen jednotlivé výstupy v podobě úvodních směrnic, zásad, ideového nástinu a ideového návrhu (červenec – srpen 1992), zásad ústavy (83 článků, září 1992), stanoviska Legislativní rady vlády (říjen 1992) a konečně vládního návrhu Ústavy ČR (105 článků).²⁹ Tento vládní návrh ústavy (Tisk č. 152. ČNR VII. volební období) doznal ještě celé řady dalších změn než byl schválen 16. prosince 1992 jako Ústava ČR (113 článků). Bez nich by Ústava ČR schválena nebyla.

Je výrazný rozdíl mezi původní koncepcí z července 1992, konečným zněním vládního návrhu

²⁷ Již to, že do SNR kandidovali čelní představitelé nejsilnější slovenské strany HZDS, signalizovalo, jaký poměr k budoucí existenci federace zaujímají. Současně třeba uvést, že i volby do Federálního shromáždění byly prakticky výrazem předjímaného politického rozdělení federace, neboť s výjimkou ODS nekandidovala v obou částech federace žádná významnější politická strana.

²⁸ Stačí jen jako příklad uvést známý fakt, že se nepodařilo vytvořit druhou komoru, což by nevažilo, pokud by nebyla předpokládána jako integrální součást organizace státu. Ale ona chyběla právě v rozhodujícím období, kdy se formovaly základy nového samostatného státu – a šlo to bez ní! To se jí ještě dlouho nezapomene, i když na tom nenese vinu. Bez Senátu tak byl zvolen nový prezident samostatné ČR, bez Senátu byli jmenováni soudci Ústavního soudu. Bez Senátu se rovněž vytvářely nové parlamentní procedury, aniž byl přijat tzv. stykový zákon, který měl zajistit Senátu silnější postavení. Takový zákon se nepodařilo přijmout dodnes. Proto asymetrii schvalování jednacích řádů sněmoven pochopíme jen tehdy, když vidíme onen chybějící základní předpis.

²⁹ Určitým historickým dokumentem je i Beckův komentář k Ústavě ČR zpracovaný řadou členů vládní komise nebo jejích odborných spolupracovníků.

z listopadu a návrhem, který schválila ČNR 16. 12. 1992. Tato skutečnost je důležité východisko i pro její výklad. Další změny přinesla praxe, zejména vytvářející se usance vztahů mezi oběma komorami, vládou a prezidentem republiky, razantně zde působí i judikatura Ústavního soudu. Na srovnání těchto rozdílů se lze učit tvorbě ústavy.

V tomto příspěvku bych se však chtěl v souvislosti s 10. výročím přijetí Ústavy ČR zmínit o jiné dosud zcela opomíjené problematice. Tím jsou koncepty ústavních řešení, které se nakonec do konečného textu Ústavy ČR nedostaly nebo se tam dostaly ve značně pozměněné podobě. Některé počáteční koncepce zcela zapadly, jiné momenty v návrzích ústavy se nám stále vracejí jako neřešené problémy. Kdo si ještě dneska vzpomene na vymezení zvláštní působnosti Senátu (komora soukromého práva, popř. komora projednávající pouze ústavní zákony a zákony podle čl. 40 dnešní ústavy), ve kterém je členství čestnou, neplacenou funkcí a Poslanecké sněmovny (komora veřejného práva a politiky),³⁰ regionálního senátu (spíše rady) tvořeného přednosty okresních úřadů, na sídlo Prozatímního Senátu (a tím i definitivního Senátu) v Brně, na koncepci úřednické vlády, na návrh trestního parlamentního řízení proti členům vlády, na možnost rozpuštění Poslanecké sněmovny též vlastním rozhodnutím, zřizování vyšetřovacích komisí Senátem, kterému není exekutiva odpovědná, na institut společných porad prezidenta, předsedy vlády a komor parlamentu,³¹ na jinou koncepci složení a jmenování Ústavního soudu, na koncepci dvoukolejnosti správy, na mezinárodní smlouvy se silou ústavního zákona a obyčejného zákona.

Samotný fakt přijetí Ústavy ČR dokazuje význam ústavodárné procedury. Původní návrh byl sice zpracován v dobovém duchu arogance moci, kdy o něm J. Lux sebevědomě prohlásil: „Nehledali jsme průchodný návrh, nýbrž návrh optimální“. Ústavní teorie ale více než dva tisíce let tvrdí ústy Aristotelovými, že je třeba uvažovat nejen o tom, která ústava je nejlepší, nýbrž také, která je možná a která by se dala snadněji zavést a upotřebit pro všechny.

Další diskusní otázkou v této souvislosti je vliv cizích ústav (tzv. legal transplants, constitutional borrowings) na obsah Ústavy ČR.³² Rovněž to je prakticky neprobádaná otázka. Základní vliv zde

³⁰ Pozůstatkem je „odstavení“ Senátu od projednávání rozpočtového zákona a státního závěrečného účtu.

³¹ V praxi si brzy prezident republiky povzděchl i pro tisk, že na jednání vlády není příliš potřebný a že spíše „překáží“.

³² I. Duchacek ve své práci *Rights and Liberties in the World Today: Constitutional Promise & Reality*. Santa Barbara - Oxford 1973, s. 11 příznačně hovoří o takových "otcích" ústav (founding fathers) jako o "constitutional copycats." Vybavení anotacemi, úplnými texty ústav je převádí do svých ústav nebo v případě ideologicky podložených ústav převádí do "ústavní" (jak bych asi přeložil jeho vtipný obrat "constitutionalese") Marxe a Lenina, ale i Locka, Rousseaua nebo papežské encykliky. U nás to byl z počátku zejména Hayek.

ovšem měla Ústavní listina z roku 1920 se svými dobovými zahraničními vzory.³³ Bohužel problematika daleko podrobnější úpravy např. veřejných financí nebo mediálních rad po vzoru moderních ústav nebyla dostatečně zvážena, i když úprava postavení centrální banky tímto směrem šla. V případě Listiny byl vliv zahraničních a mezinárodních pramenů daleko větší a bylo to k užítku. Z nejnovějších ústav je evidentní např. vliv španělské ústavy pro pravidla jednání společných schůzí (čl. 29 a čl. 37), tehdejší polské malé ústavy na rozlišení hlasování o návrzích zákonů, které Senát zamítl nebo vrátil s pozměňovacími návrhy (čl. 47), francouzské a americké ústavy na koncepci parciální obnovy Senátu po třetinách, německé a malé polské ústavy na úpravu vztahů komor v zákonodárném procesu. Výraznější se tyto vlivy projevovaly zejména v přípravných materiálech.

5. Pokusy o změnu ústavy a politika změny ústavy

Jak v roce 1871 poznamenal Paul Laband, politici se po přijetí Ústavy musejí naučit s Ústavou žít a nikoliv se přit o její obsah, když jim zrovna nevyhovuje. To je asi základní problém pokory před Ústavou a pochopení jejího smyslu. Ústava je tu právě proto, aby politiky v jejich „rozletu“ omezovala a v žádném případě pro to, aby platila jen tehdy, kdy se jim to hodí.³⁴ Přehled pokusů o změnu Ústavy ČR však ukazuje, že určitý stupeň pokory před ústavou a pochopení jejího významu v naznačeném významu zatím nejsou zcela dostatečné. Jistě to souvisí i s tím, že respektování ústav v historii samostatného Československa bylo vždy problémem. Stačí se podívat na krizi v roce 1938 a zejména pak na vztah k Ústavní listině v letech 1945 až 1948, na problematickou realizaci ústav z let 1948 a 1960, které často zůstávaly jen na papíře. Nová ústava proto měla před sebou další významný kulturní úkol – vrátit ústavní regulaci její vážnost.

Návrhy na změnu Ústavy ČR byly často problematické. Je však dobré se podívat, jak se situace v posledních 10 letech vyvíjela. Z více než 60 tisků

³³ Baxa, B.: Ústavní listina československé republiky a vliv cizích ústav. Sborník věd právních a státních, 1921, roč. XXI. Vliv ústav ze socialistického období a období 1989 – 1992 je ve srovnání s původní Ústavou SR z roku 1992 podstatně menší. Určitý vliv je zde dán přes ústavní zákon č. 91/1991 Sb., o Ústavním soudu ČSFR, což vede k ústavnímu zákonu o čs. federaci z roku 1968 a přes něj k ústavám Rakouska a Jugoslávie z roku 1963. V poslední době se u nás této problematice začal výrazně věnovat ve svých studiích Z. Kühn.

³⁴ V opačném směru úst. zákon č. 69/1998 Sb., o zkrácení volebního období Poslanecké sněmovny. Blíže kriticky Filip, J.: Zkrácení volebního období ad hoc? Parlamentní zpravodaj, roč. 1997, č. 12, s. 132-134.

obsahujících návrhy na změnu ústavního stavu³⁵ nutno vyloučit ty, které naopak Ústavu prováděly.³⁶ Zbývající se týkaly změn a doplnění ústavy. Zcela na místě bylo např. doplnění ústavního pořádku o ústavní zákon o bezpečnosti ČR (Tisk 282, zákon č. 110/1998 Sb.). Samostatnou skupinou jsou návrhy na vypuštění Senátu. Již zde se objevilo základní paradigma ústavních změn – zda diskutovat o samotném návrhu, tedy zda Senát ano či ne anebo zda diskutovat o tom, zda vůbec jakákoli změna Ústavy ČR ano – či ne. Právě v této souvislosti (např. u Tisku č. 602 z I. období) byl tento přístup názorný. Tyto návrhy dosud představují (zejména Tisk 989 z I. období) nejrozsáhlejší pokus o zásah do ústavy.³⁷

Dále to byly naopak pokusy v opačném konstruktivním směru, tj. napravit nedostatky bikameralismu, ale konstrukci Ústavy ČR (jako organizačního dokumentu státu) zachovat, tak jak byla odvozena z Ústavní listiny roku 1920. Ani tyto pokusy neuspěly. Další skupinu představují návrhy na změnu Ústavy ČR v oblasti jejího vztahu k mezinárodnímu a nadnárodnímu právu. Po neúspěchu Tisku 208 z roku 1999 se v roce 2001 podařilo přijmout tzv. euronovelu, i když tím potřeba změn v souvislosti s přistoupením k Evropské unii zdaleka nekončí.

Pokusy o novou úpravu obecného soudnictví dosud neuspěly, nicméně s ohledem na nález Ústavního soudu č. 349/2002 Sb. je zdaleka nelze považovat za uzavřenou záležitost. Naopak uspěl návrh na změnu pravomocí Ústavního soudu jednak ve spojení s návrhy na referendum, jednak s tzv. euronovelou (preventivní kontrola mezinárodních smluv), kde to bylo nevyhnutelné. Neuspěl návrh na omezení jeho kompetencí (Tisk č. 857 ve III. vol. období). Zvláštní skupinu konečně představují návrhy na zkrácení volebního období v roce 1998 a vyrovnaný státní rozpočet na počátku 3. vol. období.

Celkově lze konstatovat, že úspěšných bylo jen pět návrhů na změnu. Pokud bychom je hodnotili z hlediska výše uvedených kritérií (předvídaná realizace ústavy, objektivní okolnosti, realizace některých zájmů, chyby v ústavě), tak ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření VÚSC a ústavní zákon č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení ČR k Evropské unii mění Ústavu ČR v souvislosti s jejím prováděním (čl. 100 odst. 3, čl. 2 odst. 2, čl. 10a). Ústavní zákon č. 300/2000 Sb. odstraňuje nedostatky a reaguje na objektivní okolnosti (členství v NATO). Obdobně ústavní zákon č. 395/2001 Sb. reaguje na objektivní okolnosti (integrační proces v rámci Ev-

³⁵ Část návrhů se ovšem týkala změn Listiny nebo úst. zákona č. 110/1998 Sb.

³⁶ (Převažují návrhy ústavního zákona o referendu. Dále třeba uvést návrhy ústavních zákonů ke změnám státní hranice, k vytvoření VÚSC a ke zřízení Prozatímnímu Senátu.

³⁷ Tisk č. 989 navrhoval novou hlavu II – čl. 15 až 53, dále změny v dalších 20 článcích! Většina změn spočívala sice jen ve vypuštění slova „Senát“, praktické důsledky však mohly být značné.

ropské unie) a odstraňuje nedostatky a nepřesnosti. Totéž možno říci o ústavním zákonu č. 448/2001 Sb., jehož přijetí je rovněž vyvoláno integračním procesem.

Kromě toho je ovšem třeba upozornit na nepřímé změny v textu Ústavy ČR. Např. dvěma ustanoveními (čl. 10a a čl. 39 odst. 4) bylo obrogováno cestou ústavního zákona č. 515/2002 Sb., referendu o přistoupení k Evropské unii, který vyloučil parlamentní cestu rozhodování o této otázce. Ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti ČR a ústavní zákon č. 300/2000 Sb. nepřímo subrogovaly kompetencím Parlamentu a vzájemným vztahům jeho komor tím, že jejich výčet rozšířily a upřesnily. Rovněž tak ústavní zákon č. 515/2002 Sb. subrogoval ustanovení čl. 40, které nepřímo doplnil o prováděcí zákon k referendu. Některá přechodná ustanovení (např. čl. 106, čl. 108 až 110) se stala v důsledku vývoje obsoletními.

Nepřímo se textu Ústavy ČR dotýkaly i obyčejné zákony. Např. zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní nevyužil možnosti přenést na Nejvyšší správní soud rozhodování o zákonnosti jiných právních předpisů než zákony a současně však zúžil pro-

stor pro rozhodování kompetenčních sporů Ústavním soudem. Nepřijetí tzv. stykového zákona podle čl. 40 zvýraznilo nerovnováhu ve vzájemných vztazích obou komor. Jednací řád Poslanecké sněmovny eliminoval záměr autorů Ústavy ČR, aby se pozměňovací návrhy Senátu projednávaly i jednotlivě, a ne *en bloc* jako nyní. Bez některých zákonů (tzv. zástupné ústavní právo) by text Ústavy ČR zůstal pouze na papíře (čl. 12 odst. 1, čl. 88 odst. 1).

6. Poznámka na závěr

Možno tak závěrem konstatovat, že 10. výročí Ústavy ČR bylo jen zčásti využito k tomu, abychom blíže poznali složitou cestu, která vedla k jejímu přijetí a dalšímu vývoji. Při její přípravě se podařilo shromáždit množství různých koncepcí a námětů, které v důsledku problematické úrovně právní kultury zčásti již nenávratně zapadly. V jiných státech nejen slaví taková ústavní jubilea. Současně pečlivě schraňují přípravné materiály, které se tak stávají významnou součástí národní historie. V ČR si tuto skutečnost bohužel stále nechceme uvědomit.