

UNIVERZITA JANA AMOSE KOMENSKÉHO PRAHA

bakalářské kombinované studium
2009 – 2012

BAKALÁŘSKÁ PRÁCE

Klára Hnilicová

Ústavní pořádek ČR

Praha 2012

Vedoucí bakalářské práce:

Prof. JUDr. Jan Kuklík, DrSc.

JAN AMOS KOMENSKÝ UNIVERSITY PRAGUE

Bachelor Combined (Part time) Studies
2009 - 2012

BACHELOR THESIS

Klára Hnilicová

Constitutional order of The Czech republic

Prague 2012

The bachelor Thesis Work Supervisor:

Prof. JUDr. Jan Kuklík, DrSc.

Prohlášení

Prohlašuji, že předložená bakalářská práce je mým původním autorským dílem, které jsem vypracovala samostatně. Veškerou literaturu a další zdroje, z nichž jsem při zpracování čerpala, v práci řádně cituji a jsou uvedeny v seznamu použité literatury.

Souhlasím s prezenčním zpřístupněním své práce v univerzitní knihovně.

V Praze dne 9. března 2012

Klára Hnilicová

.....

Poděkování

Chtěla bych poděkovat Prof. JUDr. Janu Kuklíkovi, DrSc. za odborné vedení, za pomoc a rady při zpracování této práce.

Anotace

Bakalářská práce se zabývá problematikou vzniku a významu konstitucionalismu počínajícím v Rakousko-Uherské monarchii a zejména vývojem ústavnosti po vzniku České republiky v roce 1918. Rozebírá význam první ústavy z roku 1920, zabývá se právní kontinuitou v době nesvobody a dále ústavním pořádkem, jeho významem a faktickým naplňováním v průběhu platnosti ústav z roku 1948, 1960, 1968, kdy těžištěm práce je sledování ústavního pořádku na základě naplňování obsahu nyní platné Ústavy ČR jako ústavy demokratického státu.

Klíčové pojmy

Konstitucionalismus, Parlament, prezident, Ústava ČR, ústavní nález, ústavní pořádek, Ústavní soud, ústavní zákon, Základní listina práv a svobod.

Annotation

This thesis deals with explanation of the formation/establishment and importance of constitutionalism commencing in the Austro-Hungarian monarchy, and especially after the development of the constitutionality of the Czech republic in 1918. It discusses the importance of the first Constitution from 1920, deals with the legal continuity during Nazi occupation and the constitutional order, its actual meaning and fulfillment within the constitution of 1948, 1960, 1968, with focus on monitoring of the constitutional order based on fulfilling the content of the currently effective Constitution, representing a constitution of a democratic state.

Key words

Constitution of the Czech Republic, Constitutional Court, constitutional findings, Constitutional Law, constitutional order, Constitutionalism, Charter of Rights and Fundamental Freedoms, Parliament, the President.

OBSAH

ÚVOD.....	8
1. HISTORICKÝ VÝVOJ ÚSTAVNÍHO POŘÁDKU	9
1.1 Ústavní vývoj habsburské monarchie (1848-1918).....	10
1.2 Vznik Československé republiky, Prozatímní ústava.....	11
1.3 Ústava z roku 1920.....	14
1.4 Právní pořádek v období tzv. „druhé republiky“ a prozatímní státní zřízení ČR.....	15
1.5 Ústava z 9. května	19
1.6 Ústava z roku 1960 tzv. socialistická ústava.....	21
1.7 Ústavní zákon č. 143/1968 Sb.....	23
1.8 Ústavní vývoj po listopadu 1989	25
2. ÚSTAVA ČESKÉ REPUBLIKY A POJEM ÚSTAVNÍ POŘÁDEK.....	28
2.1 Ústava ČR a pojem ústavní pořádek	30
2.2 Novelý ústavy	31
2.3 Struktura ústavy.....	33
2.3.1 Preambule.....	34
2.3.2 Základní ustanovení.....	34
2.3.3 Moc zákonodárná.....	38
2.3.4 Moc výkonná.....	42
2.3.5 Moc soudní	47
2.3.6 Nejvyšší kontrolní úřad a Česká národní banka.....	49
2.3.7 Územní samospráva	51
3. LISTINA ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD	53
4. ÚSTAVNÍ ZÁKONY	56
5. ÚSTAVNÍ SOUD JAKO GARANT RESPEKTOVÁNÍ ÚSTAVNÍHO POŘÁDKU	58
ZÁVĚR.....	62
SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY.....	64

ÚVOD

Ústavní právo je základním pilířem celého právního řádu. Na kvalitě ústavních norem závisí následně i kvalita norem nižší právní síly a ve své podstatě kvalita fungování státní moci a správy, jakož i rozsah a kvalita základních lidských práv a svobod a jejich faktické naplňování v praxi. Tato práce chce poukázat na důležitost společenských změn v souvislosti s postupným přechodem od feudálního zřízení ke kapitalismu, kdy do popředí zájmu se od konce 18. století dostávají požadavky na větší svobodu hospodářskou, a další požadavky na svobodu rozhodování ať již poměrů politických, společenských, ale i v základních otázkách na život a zdraví, datovaných již koncem 18. století. V rámci krátkého historického exkurzu je cílem mé bakalářské práce zdůraznit otázky vzniku Československa v roce 1918 a význam přijetí první ústavy roku 1920, jako první demokratické ústavy nově vzniklého státu a přijetí zásady kontinuity práva, tj až na stanovené výjimky přijetí právního řádu platného v monarchii. Neméně důležité je zmínit období nesvobody v letech 1938-1945 a otázku právní kontinuity a diskontinuity československého právního řádu upravenou dekretem prezidenta republiky č. 11 z 3.8.1944, kdy není možné pominout ani další úpravu provedenou prezidentskými dekrety v době nesvobody. Dále tato práce poukazuje na další období charakterizované změnou mocenských poměrů a existencí ústav v době od roku 1948 do roku 1989 a jejich faktické uplatňování v této době. V neposlední řadě je potom v rámci pojednání o ústavním pořádku důležité zmínit současnou platnou Ústavu České republiky a jejího fungování ve spojení s naplňováním zásad stanovených Listinou základních práv a svobod, jako nedílnou součástí ústavního pořádku. V souvislosti s ústavou je třeba vyzdvihnout a poukázat na činnost Ústavního soudu jako nezastupitelného garanta zachování ústavního pořádku.

1. HISTORICKÝ VÝVOJ ÚSTAVNÍHO POŘÁDKU

I když ústavní vývoj úzce souvisí s vývojem politickým, nespadá vjedno. Náš ústavní vývoj vychází z etapizace státních útvarů, které na území dnešní České republiky historicky působily a vyznačovaly se rysy moderního konstitucionalismu. Výchozí myšlenkou konstitucionalismu je snaha o omezení absolutní moci panovníka. *„Konstitucionalismus znamená tedy vládu lidu prostřednictvím ústavy. Moc nelze vykonávat absolutně, ale pouze v rámci omezující ústavy. Je třeba, aby vládl lid, nebo se alespoň účastnil na zákonodárství. Konstitucionalismus vyžaduje, aby lid byl zdrojem veškeré státní moci a aby tato moc nebyla soustředěna v jedné ruce, aby byla omezena též ku prospěchu menšin a opozice a především chránila subjektivní lidská práva členů společnosti. Všechny právní a politické děje se pak už mají odvíjet na podkladě ústavy. Konstitucionalismus nezahrnuje jen omezení moci, ale i princip reprezentace. Moc musí být v rukou zástupce lidu, s tím souvisí význam pravidelných svobodných voleb. Konstitucionalismus může být založen jen na pluralitním státu, vycházejícím z rovnosti občanů, a z plurality politických stran, které reálně soutěží o moc ve státě.“¹*

V tomto smyslu rozlišujeme dvě základní etapy dosavadního ústavního vývoje: od roku 1848 (vznik konstitucionalismu) do roku 1918 v rámci habsburské monarchie a v letech 1918-1992 v rámci československé státnosti. V letech 1918-1948 sice došlo k faktickému přerušení kontinuity československé státnosti, ale bylo právně konvalidováno a proto z hlediska vnitrostátního i mezinárodního práva trvala i v období nesvobody.² Druhá etapa Československa končí rozdělením dosavadního státu na dva samostatné subjekty k 1.1.1993.

¹ PAVLÍČEK, Václav a kol., *Ústavní právo a státověda, 1 díl*, Praha 1998, s. 159-160.

² GERLOCH, Aleš a kol., *Ústavní systém ČR, základy českého ústavního práva*, Praha 1994, s. 9.

1.1 Ústavní vývoj habsburské monarchie (1848-1918)

České země byly součástí Rakouska, které mělo až do roku 1848 formu absolutní monarchie. Teprve revoluční události v roce 1848 vedly k příslibu a později i přípravě první moderní konstituce habsburské monarchie. Císařský patent, který byl vydán 15.3.1848, přislíbil vydání ústavy. Ta byla císařem 25.4.1848 vyhlášena, avšak nikdy nenabyla platnosti.³ V březnu 1849 císař František Josef I. vyhláší oktrojovanou ústavu. Ta vychází z koncepce jednotného státního území, zakotvuje v Rakousku dědičnou monarchii v čele s císařem, který měl vykonávat zákonodárnou moc spolu s dvoukomorovým říšským sněmem. Výkonná moc příslušela císaři, který ji vykonával prostřednictvím svých ministrů. Zároveň byla zřízena říšská rada jako poradní orgán císaře, který ji jmenoval. Soudcovská moc byla svěřena soudům. Jako záruka jejich nezávislosti bylo prohlášení o nesesaditelnosti a neodvolatelnosti soudců. Tato ústava zrušila jakékoliv formy poddanství a stanovila základní liberální práva a svobody. Zakotvila obecní samosprávu, pravomoc zemí a říše. Pro ústavní spory byl zřízen říšský soud.

Již v roce 1851 však dochází k obnově absolutismu třemi tzv. silvestrovskými císařskými patenty z 31.12.1851. Avšak neúspěchy Bachova absolutismu vedly v průběhu roku 1859 ke změně vídeňské politiky a nastolily cestu k obnově ústavnosti a parlamentnímu režimu. Tu měl otevřít císařský patent z března 1859, který doplnil říšskou radu o další členy, o rok později, 20.10.1860 je vydán říjnový diplom, ve kterém byl za základní princip prohlášen návrat k parlamentarismu a vyzvednuta úloha zemských sněmů. Následně, v únoru 1861, byla

³ ZELENKA, Pavel JUDr., *Vybrané kapitoly z ústavního práva*, 5. doplněné vydání, Praha 2010, s. 19.

vyhlášena již třetí – oktrojovaná ústava.⁴ Tato ústava zřizuje parlament, který se nazývá říšské zastupitelstvo, a je složeno ze dvou komor – sněmovny poslanecké, která byla volena nepřímo prostřednictvím zemských sněmů, a sněmovny panské, která byla jmenována císařem převážně z řad šlechty. Výkonná moc zůstávala v rukou císaře, protože ústava nezakotvovala občanská práva a neznala princip odpovědnosti vlády (ministrů) parlamentu. Rozhodující změnou pro ústavní vývoj byl rok 1867. *„Tehdy byl jednak dovršen vývoj směřující k dualizaci, k rozdělení říše na Rakousko-Uhersko, jednak také dokončeno ústavní zakotvení kompromisních výsledků demokratické revoluce a rakouského liberalismu v prosincové ústavě.“*⁵ Tzv. vyrovnáním se říše rozpadla na dva státní celky, spojené jen osobou panovníka a některými společnými záležitostmi. Prosincovou ústavu vydanou v r. 1867 tvořila soustava pěti základních zákonů platných pro Rakousko a země zastoupené v říšské radě. Představovala pokrok v demokratizaci státu, což bylo na přelomu 19.-20. století spojeno zejména s úsilím o reformy v oblasti volebního práva.

1.2 Vznik Československé republiky, Prozatímní ústava

Již v průběhu první světové války postupně vycházely najevo představy o postavení českého státu uvnitř monarchie, které vyústily v požadavek samostatného československého státu. Nositelem této myšlenky se stala Československá národní rada (ustavena v r. 1916) v čele s T. G. Masarykem a Národní výbor vytvořený jako reprezentativní orgán domácí politické reprezentace. V květnu 1918 v Pittsburgu se představitelé české a slovenské migrace shodli

⁴ Oktrojované ústavy – tzv. ústavy – charty podle Charte constitutionnelle 1814 Ludvíka XVIII. se odvozují od slova autorita, kdy panovnická nebo jiná autorita daruje lidu ústavu.

⁵ MALÝ, Karel a kol., *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*, Praha 2010, s.218.

na politickém programu České národní rady, který vedl k vytvoření samostatného československého státu mající republikánskou a demokratickou ústavu. Dohoda nezmiňovala československý národ, ale jen Čechy a Slováky. Dle Pittsburské dohody byla Slovensku přislíbena vlastní administrativa, sněm a soudy, slovenština měla být úředním jazykem ve školách i ve veřejném životě. V říjnu 1918 se ustavila první vláda československého státu. K vlastnímu vyhlášení československého státu došlo 28.10.1918 a jako první zákon byl přijat tzv. recepční zákon, jehož autorem byl A. Rašín. Tímto zákonem došlo k převzetí rakouského a uherského právního řádu a veřejné správy se záměrem, aby nenastal bezprávní stav a aby se nezastavila státní správa.⁶ Tím došlo k plné formálněprávní kontinuitě nově vytvořeného státu s dosavadní habsburskou monarchií. Zákon v preambuli konstatoval, že „*samostatný stát československý vstoupil v život.*“⁷ Aby byla zachována souvislost dosavadního právního řádu s řádem novým, nenastaly zmatky, a aby byl upraven nerušený přechod k novému státnímu životu, bylo recepčním zákonem stanoveno, že se všechny orgány měly podřídit Národnímu výboru do dovršení jeho činnosti přijetím Prozatímní ústavy, dále pak měly veškeré dosavadní zemské a říšské zákony a nařízení zůstat prozatím v platnosti.⁸ Vzhledem ke značné diferenciaci ve vývoji rakouského a uherského právního systému a správního uspořádání byl do československého státu převzat právní dualismus.⁹

Stručný zákon o prozatímní ústavě a recepční norma tvořily provizorní ústavní základy nového státu. Prozatímní ústava přijatá Národním výborem 13.11.1918 předpokládala působení tří orgánů -

⁶ ZELENKA, Pavel JUDr., *Vybrané kapitoly z ústavního práva*, 5. doplněné vydání, Praha 2010, s.21.

⁷ MALÝ, Karel a kol., *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*, Praha 2010, s.319.

⁸ GRONSKÝ, Ján-HŘEBEJK Jiří, *Dokumenty k ústavnímu vývoji Československa I., (1918-1945)*, Praha 1997, s.27

⁹ GERLOCH, Aleš a kol., *Ústavní systém ČR, základy českého ústavního práva*, Praha 1994, s.14.

revolučního národního shromáždění, které vzniklo z Národního výboru a mělo zákonodárnou moc, vlády - která představovala moc výkonnou a byla volena Revolučním národním výborem a prezidenta, který měl velmi úzce vymezené pravomoci, do kterých patřily převážně reprezentativní a méně závažné úkoly hlavy státu. K rozšíření pravomocí však dochází už v roce 1919 novelizací ústavy (toto posílené postavení hlavy státu převzala i ústavní listina z roku 1920). Novelizací ústavy dochází nejen k posílení prezidentských pravomocí, ale i pravomocí prezidenta ve vztahu k vládě, čímž se stal fakticky hlavou vládní a výkonné moci. Měl právo jmenovat a propouštět členy vlády, předsedat a účastnit se schůzí nebo např. vyžadovat zprávy od ministrů. Zároveň dochází k omezení kompetencí parlamentu. Druhou změnou prozatímní ústavy bylo rozšíření členů Národního shromáždění.¹⁰

Vzhledem k tomu, že v Národním výboru působily převážně představitelé české politické reprezentace, představitelé Slovenska se ke společnému československému státu přihlásili na ustavujícím shromáždění Slovenské národní rady v Martině 30.11.1918. Tato deklarace na rozdíl od Pittsburské dohody vycházela z ideje čechoslovakismu, podle níž jsou Češi a Slováci jazykově a kulturně součástí jednoho národa. I když další vývoj ukázal, že rozdíly mezi Čechy a Slováky se postupně spíše zvětšovaly, Československo vytvořilo ve středu Evropy demokratický stát s právním řádem a bylo schopno čelit antidemokratické vlně, která se později rozšířila po Evropě a nastolila diktátorské a autoritářské režimy, které zvítězily v okolních zemích.

¹⁰ GRONSKÝ, Ján-HŘEBEJK Jiří, *Dokumenty k ústavnímu vývoji Československa I., (1918-1945)*, Praha 1997, s.28

1.3 Ústava z roku 1920

Československá ústava z února 1920 je pokládána za ústavu, která spolu s ostatními zákony má být prováděna v duchu našich dějin a zásady na sebeurčení.¹¹ Navzdory jejím nedostatkům je možno ji považovat za nejtihodnější ústavu v československé historii vůbec. Dosáhla ve své době i později vysokého ocenění ve vědeckých a politických demokratických kruzích, jak v Evropě, tak v Americe, jako jedna z nejlepších tehdejších ústav, a to zejména pro svou demokratičnost, již bylo dbáno i v ústavním životě, a pro svou právní přesnost. Ovlivňovala další ústavní historii až do roku 1992.¹² Vycházela z různých předloh - rakouské prosincové ústavy z roku 1867, francouzské ústavy, ústavy USA a řady mírových smluv a vytvořila parlamentní republiku založenou na koncepci trojdílnosti státní moci. Ústava vycházela z klasické teorie dělby moci na zákonodárnu, výkonnou a soudní. Zákonodárnu představoval dvoukomorový parlament, výkonnou prezident a vláda. Soudní moc tvořila soustava nezávislých soudů. Garantem ústavnosti měl být Ústavní soud, který byl nezávislý na moci zákonodárné i na vládě, Nejvyšší soud a Nejvyšší správní soud.

Co se týče práv a svobod, ústava zakotvila rovnost všech bez ohledu na původ, státní příslušnost, jazyk, rasu či náboženství. Neuznávala výsady pohlaví, rodu nebo povolání. Zaručovala svobodu osobní, která zahrnovala možnost občanům usadit se, být výdělečně činný a možnost nabývat nemovitostí. Dále zaručovala svobodu tisku, právo shromažďovací a spolčovací, a právo petiční. Poslední hlava ústavy upravila ochranu menšin národních, náboženských i rasových. Ústavní listina se snažila shrnout všechny ústavní normy v jediný celek.

¹¹ MALÝ, Karel a kol., *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*, Praha 2010, s. 335.

¹² PAVLÍČEK, Václav a kol., *Ústavní právo a státověda, II. díl část. 1.*, Praha 2001, s. 46.

Položila základy pro demokratický vývoj, transformaci celého právního řádu a jeho integritu. Integrace byla nezbytná ve dvou směrech – mezi českým (dříve rakouským) a slovenským a podkarpatskoruským (dříve uherským) právem a dále mezi starými předpisy, zejména práva soukromého a demokratickou ústavou, s níž byly mnohdy v rozporu.¹³ Dnem účinnosti ústavní listiny tj. 6.3.1920 pozbývaly platnosti všechny dřívější ústavní zákony a dále ustanovení odporující ústavní listině.¹⁴

I když byla ústava převážně hodnocena kladně, obsahovala texty a prvky, které byly sporné, někdy až negativní. Ty se postupně v některých dobových a politických souvislostech staly pro Československo osudné. Například neřešený problém národností otázky Čechů, Slováků, Němců a Maďarů na konci 30. let vedly k úplnému zhroucení národnostní politiky a staly se záminkou pro postup Německa a následně rozpad Československé republiky.

1.4 Právní pořádek v období tzv. „druhé republiky“ a prozatímní státní zřízení ČR

Mnichovský diktát podepsaný 30.9.1938 znamenal faktický konec nezávislosti Československa. Jeho vnucením došlo jak k porušení mezinárodních paktů, dohod a uznávaných zásad mezinárodního práva, ale znamenalo i porušení československé ústavy, neboť ta vázala změnu hranic v § 3 na souhlas Národního shromáždění, které však nebylo vůbec svoláno.¹⁵ Období tzv. „druhé republiky“ bylo stavem, který vznikl po odtržení československého pohraničí a jeho připojení k Německu, Polsku, a Maďarsku. Vlivem

¹³ PAVLÍČEK, Václav-HŘEBEJK, Jiří, *Ústava a ústavní řád ČR, 1. díl*, Praha 1994, s.17.

¹⁴ MALÝ, Karel a kol., *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*, Praha 2010, s.335

¹⁵ ZELENKA, Pavel JUDr., *Vybrané kapitoly z ústavního práva, 5. doplněné vydání*, Praha 2010, s.23.

hrubého vměšování zvenčí byla funkčnost ústavního systému postupně ochromena až znemožněna. Národní shromáždění koncem roku 1938 přijalo ústavní zákon č. 299/1938 Sb. o autonomii Slovenské krajiny, Československo se stalo Česko-Slovenskou republikou, stejně tak byl přijat ústavní zákon č. 328/1938 Sb. o autonomii Podkarpatské Rusi, která byla do té doby součástí Československa. Likvidace československé ústavnosti byla utvrzena ústavním zákonem č. 330/1938 Sb. z 15.12.1938, který zmocňoval vládu ke změnám ústavní listiny a ústavních zákonů. Vláda měla právo po dobu dvou let nahrazovat zákony vládními nařízeními a prezident byl zmocněn k vydávání dekretů s mocí ústavy (na základě zmocnění ke změnám ústavní listiny vydávala vláda – později protektorátní, nařízení s mocí zákona déle, neboť původně dvouletá lhůta byla prodloužena říšským protektorem až do roku 1940).¹⁶ Tím došlo k likvidaci zbytků parlamentarismu a úplnému rozpadu ústavního systému vytvořeného v roce 1920. K faktické likvidaci samostatnosti Československa došlo 14.3.1939 prohlášením Slovenského sněmu o samostatnosti Slovenského státu z 15.3.1939 a následně zřízením Protektorátu Čechy a Morava z 16.3.1939.

K obnově jeho účinnosti došlo až Ústavním dekretem prezidenta republiky dr. E. Beneše o obnovení ústavního pořádku č. 11, vydaného 3.8.1944. V době nesvobody bylo kolem prezidenta dr. E. Beneše, který v roce 1938 abdikoval na svoji funkci a odešel z republiky, zformováno v roce 1940 prozatímní státní zřízení ČR. Ten po svém odchodu fakticky uznal existenci tzv. druhé republiky, avšak v červnu 1940 prohlásil za neexistující a bezprávné vše, k čemuž došlo od září 1938 a převzal plnou moc ústavního činitele a zůstal ve funkci hlavy státu. Česká politická reprezentace v exilu byla uznána za československou státní reprezentaci v exilu, která měla své sídlo v Londýně. Postupně

¹⁶ GRONSKÝ, Ján-HŘEBEJK Jiří, *Dokumenty k ústavnímu vývoji Československa I., (1918-1945)*, Praha 1997, s.134

byla uznána i mezinárodně jako prozatímní státní zřízení ČSR, které bylo představováno prezidentem, Státní radou a vládou. To, že prozatímní vláda ČSR byla mezinárodně uznána představovalo důležitý krok, uznávající princip obnovy Československa.

Na prezidenta byla přenesena zákonodárná moc prezidentskými dekrety, o které se opíralo celé prozatímní státní zřízení. Ústavním dekretem prezidenta republiky ze dne 15.10.1940 (20/1945 Sb.) o prozatímním výkonu moci zákonodárné bylo stanoveno, že předpisy, jimiž se mění, ruší, nebo nově vydávají zákony, budou vydávány prezidentem republiky k návrhu vlády ve formě dekretů. Ústavním dekretem prezidenta republiky ze dne 21.7.1940 o ustanovení Státní rady jako poradního orgánu sboru prozatímního státního zřízení ČSR byla zřízena Státní rada jako prozatímní sbor prezidenta republiky a jako pomocný kontrolní orgán v rámci zatímního státního zřízení Československé republiky. Tento dekret byl změněn ústavním dekretem prezidenta republiky ze dne 24.11.1941, kde se jednalo o změnu členů Státní rady. Tyto dekrety se sice neopíraly o žádné ustanovení ústavní listiny z roku 1920, ale odpovídaly zásadě právní kontinuity, která byla zformulována dr. E. Benešem a která byla později oficiálně vyjádřena v již výše zmíněném ústavním dekretu prezidenta republiky o obnovení právního pořádku č.11 z 3.8.1944. Byla v něm definována otázka kontinuity a diskontinuity československého právního řádu. V odst. 1 bylo stanoveno, že ústavní a jiné právní předpisy československého státu, vydané do 29.9.1938 včetně, pocházejí ze svobodné vůle československého lidu a jsou československým právním řádem. Současně bylo stanoveno, že předpisy vydané v době nesvobody nejsou součástí právního řádu. Doba nesvobody byla stanovena od 30.9.1938, až do dne, který bude určen vládním nařízením. Bylo možno používat na přechodnou dobu těch předpisů, které se nepříčí svým obsahem znění nebo demokratickým zásadám československé ústavy, jejich součástí a zákonů ji měnících

a doplňujících, vydaných do 29.9.1938. Zákonem bude stanoveno, kdy končí přechodná doba. V článku 4 bylo stanoveno, že vláda se zmocňuje, aby, dokud se nesejde Národní shromáždění, svými nařízeními použitelnost předpisů z doby nesvobody územně rozšířila nebo ji zrušila. Dále podle čl. 5 bylo stanoveno, že ústavní dekret prezidenta republiky ze dne 15.10.1940 o prozatímním výkonu moci zákonodárné, jakož i všechny ostatní dekrety prezidenta republiky, vydané podle § 2 dekretu číslo 2/1940, podléhají spolu s nařízeními podle článku 4 dodatečnému schválení příslušnými ústavními činiteli a pokud podle obsahu neplatí na dobu kratší, pozbývají další platnosti šest měsíců po dni, kdy se sejde Národní shromáždění, nebudou-li již dříve zrušeny, nebo jako zákony znovu usneseny a vyhlášeny. Tento dekret řešil i otázky všeobecných předpisů o rozhodnutí soudů a úřadů správních, kdy v zásadě povolení je zrušit připadala v úvahu, kdy byla vydána podle předpisů, které se obsahem přičily znění nebo demokratickým zásadám československé ústavy. I v tomto však byly stanoveny výjimky. Součástí tohoto dekretu byla i úprava ve věcech zvláštních předpisů o trestních rozsudcích a nálezích, kdy od počátku byly prohlášeny za nicotné trestní rozsudky a trestní nálezy správní, které byly vydány v době nesvobody, jímž byl někdo uznán vinným a odsouzen pro skutek, který není trestný podle československého práva, případně byl odsouzen k přísnějšímu trestu, než ukládá československé právo. Tento dekret s uvedenými výjimkami zůstal v platnosti na základě vyhlášky ministra vnitra ze dne 27.7.1945 vyhlášenou ve Sbírce zákonů č. 30/1945 Sb.

Je možno zmínit příkladmo i další dekrety např. ústavní dekret prezidenta republiky (dále jen PR) ze dne 22.2.1945 (21/1945 Sb.) o prodloužení výkonu moci zákonodárné do doby ustanovení prozatímního zákonného sboru ČSR, dále ústavní dekret PR ze dne 2.4.1945 (1/1945 Sb.), který řešil novou organizaci vlády a ministerstev v době přechodné, dále ústavní dekret PR ze dne

3.6.1945 (22/1945 Sb.), který stanovil, jaké ústavní dekrety PR zůstanou v platnosti, jakož i ústavní dekret PR ze dne 25.8.1945 (47/1945 Sb.), jímž bylo ustanoveno prozatímní národní shromáždění.

1.5 Ústava z 9. května

Ještě v průběhu II. světové války vyvstávala otázka, zda se ústava z roku 1920 stane i poválečným ústavním základem Československa a objevuje se i po skončení války, zároveň ale vyvstala otázka přijetí zcela nové ústavy. Ústavní rámec v poúnorovém období následně představovala tzv. Ústava z 9. května 1948. I když stále platila ústava z roku 1920, její úprava byla významně proměněna pomnichovským vývojem, dekrety prezidenta republiky i činností poválečných parlamentů.¹⁷ Úkolem vytvoření nové ústavy bylo pověřeno Ústavodárné národní shromáždění zvolené v květnu 1946 a mělo na vytvoření ústavy stanovenou dobu dvou let. Jednání však vážla, stále více vyvstávala otázka ústavní kontinuity a diskontinuity, která byla prosazovaná především komunisty. Šlo především o ústavní postavení slovenských národních orgánů a národních výborů, o právní záruky občanských práv a svobod, o demokratické fungování politického systému země, o existenci ústavního soudu i o ústavní postavení prezidenta republiky. Spor, charakterizovaný jako boj o ústavu byl vyřešen v únoru 1948, když se k moci dostává KSČ a nastoluje diktaturu proletariátu. Nakonec byla ústava přijata a v platnost vstoupila jako ústavní zákon č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky. Podle dne schválení a dne osvobození Prahy je označována jako Ústava 9. května. Prezident Beneš ji však odmítl podepsat a ještě před nabytím účinnosti ústavy ze své funkce odstoupil. Ústavu tak podepsal až Klement Gottwald. Ta byla svým způsobem pozoruhodným dokumentem, neboť

¹⁷ KUKLÍK, Jan a kol., *Vývoj česko-slovenského práva 1945-1989*, Praha 2009, s. 117.

si i v nových mocensko-politických podmínkách zachovávala některé formální demokratické rysy, které byly charakteristické pro pluralitní parlamentní demokracii jako bylo zachování struktury nejvyšších ústavních orgánů a dělby moci nebo ústavní utvrzení základních práv a svobod a nezávislé soudnictví. Ústava se skládala ze dvou složek: první, v případě, že vyhovovala tehdejšímu poměru, byla přejata, druhá byla nově založena. V padesátých letech, kdy byla ústava platná a účinná, se skutečné ústavní poměry stále více odchylovaly od původního znění ústavy díky vrcholícímu období stalinismu. Byla omezována občanská práva a svobody, odbourávána demokratická pravidla občanského života, nezávislost justice často obcházena nebo porušována. Po únoru 1948 se totiž základním faktorem společenského i ústavního vývoje stala vedoucí úloha KSČ ve společnosti a státě. Novými ústavními zákony byly do československého ústavního řádu vneseny sovětské vzory. Řada zákonů fakticky likvidovala ústavně zaručené osobní svobody a politická práva občanů, které vedly k vytvoření systému legalizace represe a nezákonnosti. Dochází ke zrušení svobody pobytu a pohybu, byla zrušena svoboda slova a zavedena cenzura tisku, byla zrušena svoboda sdružovací a shromažďovací. Dále lze zmínit, že i přesto, že ústava rozdělovala pravomoci mezi parlament, prezidenta a vládu a vycházela ze zásad parlamentarismu, tak skutečné reálné mocenské centrum fungovalo mimo ústavní struktury a neřídilo se ústavně vymezeným postavením těchto orgánů a to i přesto, že v ústavě nikde vedoucí úloha KSČ ustanovena nebyla. To se objevilo až později, v ústavě z roku 1960. Na přelomu 50.ých let dochází stále častěji k přesunům moci přímo do represivních složek - StB. V těchto letech dochází i k řadě trestných represí, dochází k vydání zákona na ochranu lidové demokratické republiky č. 231/1948 Sb. ze dne 6.10.1948, ve kterém byly vymezeny trestné činy proti státu, proti vnější a vnitřní bezpečnosti státu s možností uložit tresty od deseti let až na doživotí, případně i uložení trestu smrti, zákona o státním soudu č. 232/1948 ze dne

6.10.1948 a zákona o táborech a nucené práce č. 247/1948 Sb. ze dne 25.10.1948. Lze tedy shrnout, že Ústava 9. května je příkladem flagrantního rozporu mezi ústavním textem, zákony a právní praxí. Právě v letech účinnosti této ústavy, převážně z přelomových let 50.tých, se vytvořilo vědomí, dodnes ovlivňující negativně nejen širší veřejnost, ale i nejednoho z politických představitelů, že ústavní text a sociální a politická realita jsou dvě zcela odlišné kategorie. Význam ústavy a ústavnosti prudce poklesl.¹⁸

1.6 Ústava z roku 1960 tzv. socialistická ústava

Koncem 50.tých let bylo stále více zřejmé, že původní ústava se svými demokratickými prvky neodpovídá povaze komunistického režimu. Proto se již na XI. sjezdu KSCĚ objevily hlasy volající po nové ústavě, kde by po vzoru Sovětského svazu měly být promítnuty ideologické prvky a cíle. KSCĚ bylo především zdůrazňováno, že nová ústava již musí být ústavou socialistického státu.¹⁹ „*Ústava měla zejména potvrdit vedoucí úlohu dělnické třídy a jejího předvoje komunistické strany, stejně jako socialistický charakter politického, ekonomického a sociálního systému.*“²⁰ Nová ústava byla vyhlášena 11.7.1960 ve Sbírce zákonů jako ústavní č. 100/1960 Sb.) a byla především politickým dokumentem. Jednalo se o významný předěl v československých ústavních dějinách. K jejímu přijetí vedly čistě politické a ideologické důvody. Důsledkem byla velmi nízká juristická hodnota ústavy, což umožňovalo značnou svévoli ve výkladu a aplikaci ústavy. Současně však vytvořila svým způsobem paradoxní situaci, protože se podstatně více shodovala s ústavní skutečností. Nejen třídním pojetím, ale i odmítáním klasických zásad novodobého konstitucionalismu (pojetí lidských a občanských práv, dělba moci

¹⁸ GERLOCH, Aleš a kol., *Ústavní systém ČR, zákl. českého úst.práva*, Praha 1994, s.36.

¹⁹ KUKLÍK, Jan a kol., *Vývoj česko-slovenského práva 1945-1989*, Praha 2009, s.323.

²⁰ Tamtéž, s.323.

ve státě, politická ideologie) byla méně fiktivní než Ústava 9. května.²¹ Ústava byla nesporně plodem i obrazem stavu československé skutečnosti počátku šedesátých let: obrazem degradace ústavnosti. Přinesla některé novinky, vesměs negativní. V čl. 4 zakotvila vedoucí úlohu KSČ, což bylo v rozporu s čl. 2 ústavy, podle něhož veškerá moc v ČSSR patří pracujícímu lidu. Byla zavedena hierarchizace vlastnictví na státní, družstevní a osobní, zvýrazněna rozhodující úloha státu v ekonomice. Pojetí základních práv, svobod a povinností bylo pojato jako vymezení resp. omezení občanských práv a svobod realizovaných jedině „v souladu se zájmy pracujícího lidu“. To však vedlo k tomu, že převážná část ústavního zakotvení občanských práv a svobod měla čistě formální charakter s mizivou či nulovou právní relevancí. To umožňovalo, že režim občanských práv, svobod a povinností byl upravován zákony, interními instrukcemi či dokonce politickými směrnicemi. Byly omezeny pravomoce prezidenta, který byl odpovědný Národnímu shromáždění a který se, i když jen ve formální rovině, stal orgánem parlamentu. Funkce prezidenta byla v ústavní koncepci z roku 1960 čistě reprezentativní, na váze získala tím, že byla spojena s funkcí prvního tajemníka ÚV KSČ. Dále byla omezena působnost Slovenské národní rady - ústavně označovaná jen jako „národní orgán státní moci a správy na Slovensku“ tvořený poslanci SNR. Ústava svou koncepcí v podstatě vyřadila slovenské národní orgány z řízení státu a omezila jejich působnost jen na oblast kulturní. Postavení slovenských národních orgánů znamenalo výrazné ústavní oslabení státoprávního postavení Slovenska. Tento právně nevyřešený problém se stal jednou z hybných sil tzv. obrodného procesu.

²¹ GRONSKÝ, Ján, *Dokumenty k ústavnímu vývoji Československa II.*, (1945-1968), Praha 1999, s. 401.

1.7 Ústavní zákon č. 143/1968 Sb.

Ústava z roku 1960 platila ve své původní podobě jen osm let, neboť už v druhé polovině roku 1967 v Československu vrcholila krize systému. Dochází k obměně prezidenta i ostatních státních funkcionářů a tím byl zahájen tzv. obrodný proces. Slovenská reprezentace přichází s koncepcí federalizace ČSSR, která měla dovést proces státoprávní emancipace Slovenska. V roce 1968 byl díky společenským, politickým a právním změnám přijat ústavní zákon č. 143/1968 Sb. o československé federaci, který nahradil dosavadní hlavu III.–VI. ústavy. V tomto ústavním zákoně byl zakotven dvojkomorový systém, kdy Federální shromáždění se skládalo ze sněmovny lidu a sněmovny národů s vyjádřením proporcionality zástupců obou národů. Tomuto ústavnímu zákonu bezprostředně předcházela ústavní zákon č. 77/1968 Sb. o přípravě federativního uspořádání ČSSR z 24.6.1968, který vycházel z proklamovaného práva na sebeurčení obou národů a zásady jejich rovnosti. Současně s ústavním zákonem č. 143/1968 Sb. NS schválilo další ústavní zákon č. 144/1968 Sb., o postavení národností v ČSSR. Ten prohlašoval ČSSR za společný stát českého a slovenského národa a národností žijících na jeho území a zakotvoval právo občanů svobodně rozhodovat o své národnosti. Ústavní zákon se také poprvé zmiňoval o občanech německé a ukrajinské národnosti a o jejich právech na vzdělání v jejich jazyce, kulturní rozvoj, zastoupení v zastupitelských a jiných volených orgánech atd. Nutno dodat, že v rámci normalizace nebyly nikdy vydány příslušné prováděcí zákony.

V první polovině roku 1968 se v ČSSR začal postupně demokratizovat režim občanských práv a svobod; v ústavním systému se začaly prosazovat zásady právního státu, v oblasti legislativní bylo nejdůležitější zrušení cenzury a zahájení procesu soudní a současně

politické rehabilitace. Tato a další politická a právní opatření nového státního vedení se však nesesetkala s pochopením v Sovětském svazu a dochází k řadě nátlaků, které vrcholí obsazením ČSSR v srpnu 1968. Oba ústavní zákony - č. 143 i 144/1968 Sb. vznikaly ještě před srpnovou intervencí a nesly výrazné rysy pražského jara, ty se však po výměně stranického vedení v roce 1969 neslučovaly s procesem tzv. normalizace, jehož základním rysem byla výrazná centralizace státní a politické moci. Důsledkem toho bylo, že nebyl nikdy vydán prováděcí zákon, se kterým počítal ústavní zákon č. 144/1968 Sb. a že koncem roku 1970 byl přijat ústavní zákon č. 125/1970 Sb., který podstatným způsobem měnil celou ústavní koncepci československé federace a byl ve své podstatě obnoven systém centralizované moci.

Československá ústavní skutečnost byla po roce 1968 charakterizována dvěma základními rysy. Původní federativní model zakotvený v ústavním zákoně č. 143/1968 Sb. byl podstatným způsobem zdeformován a v následujících letech degradován nejen ústavním, ale i běžným zákonodárstvím a druhotnými právními předpisy. Druhým rysem byla skutečnost, že se do ústavních poměrů vnesly metody svévole ignorující a porušující základní lidská a občanská práva a svobody, jako bylo např. odkládání voleb do Federálního shromáždění a dalších zastupitelských sborů, nabývání a pozbývání státního občanství, zrušení práva občanů na cestovní doklad, byly provedeny zásahy do práva shromažďovacího a spolčovacího atd. Nebylo ani realizováno naplnění čl. 86 tohoto ústavního zákona, kdy Ústavní soud zakotvený v tomto ústavním zákoně nebyl nikdy zřízen a ani nikdy nezačal svoji činnost. Rovněž Ústavní soudy obou republik nikdy nebyly ustaveny a ani provedena ustanovení čl. 100 a 101, které se týkaly působnosti a organizace Ústavního soudu. Bylo to způsobeno především odporem vedení KSČ, které se pod vlivem stalinistického pojetí ústavního soudnictví bránilo

realizaci této části ústavního zákona o československé federaci jako něčemu, co odporuje principu svrchovanosti nejvyšších zastupitelských sborů.²² Nebyly přijaty ani republikové ústavy, jejichž přijetí bylo předpokládáno v čl. 142 odst. 2. Funkci ústav obou národních republik plnila ústava ČSSR.²³ Nejhrubším zásahem do občanských práv a svobod a zároveň popřením právních jistot v ČSSR se stalo zákonné opatření předsednictva FS č. 99/1969 Sb., které vzniklo jako reakce na antisocialistické a kontrarevoluční vystoupení obyvatelstva k prvnímu výročí vojenské intervence v ČSSR. Toto opatření se stalo nástrojem hromadné persekuce občanů socialistický. *„S ohledem na politickou realitu, a to především postupující normalizaci a zakotvenou vedoucí úlohu KSČ, zůstaly pozitivní ideje československé federace nerealizovány.“*²⁴

1.8 Ústavní vývoj po listopadu 1989

Při pojednání o Ústavě České republiky a okolnostech jejího vzniku, nelze pominout základní předpoklad a to události roku 1989, jako zásadní mezník pro vznik demokratické státnosti. Den 17.11.1989 symbolizoval zhroucení komunistického systému v Československu a zároveň počátek procesu změn, které měly vést k naplnění zásad právního státu, uznávajícího základní lidská práva a svobody, proces obnovování politického systému založeného na volné soutěži politických stran, postupném vytváření ekonomického systému vycházejícího ze svobody podnikání a hodnot tržního hospodářství. Jednalo se o složitý přechodový systém. Jak Federální shromáždění, tak Česká a Slovenská národní rada v tomto období přijaly řadu ústavních zákonů, které znamenaly postupné a obsahově

²² GRONSKÝ, Ján, *Dokumenty k ústavnímu vývoji Československa III.*, (1968-1989), Praha 2000, s. 52.

²³ GRONSKÝ, Ján, *Dokumenty k ústavnímu vývoji Československa III.*, (1968-1989), Praha 2000, s. 67.

²⁴ ZELENKA, Pavel JUDr., *Vybrané kapitoly z ústavního práva*, 5. doplněné vydání, Praha 2010, s. 29

podstatné změny ústavy. V lednu 1991 bylo Federálním Shromážděním ČSFR přijata Listina základních práv a svobod občanů, která byla znovu vyhlášena usnesením předsednictva České národní rady dne 16.12.1992 a uveřejněna ve Sbírce zákonů pod č. 2/1993, dále byl přijat zákon o Ústavním soudu ČSFR č. 182/1993 Sb. ze dne 1.7.1993, o jeho organizaci a řízení před ním, zákon o politických stranách č. 15/1990 Sb., jenž založil pluralitní demokracii.

Vývoj ústavního systému v Československu po roce 1989 znamenal i akceleraci vztahu Čechů a Slováků a vývoj úvah o ústavněprávní podobě tohoto vztahu. Byla nastolována otázka, zda zachovat federativní uspořádání republiky v rámci společného soužití Čechů a Slováků, či iniciovat vznik samostatných státních útvarů. Tento problém gradoval při volbách v červnu 1992. Volební výsledky ukázaly, že v obou republikách zvítězila politická seskupení s odlišnými ekonomickými, sociálními a zahraničními zájmy. I když to nebylo žádnou z těchto koalic (stran) před volbami proklamováno, oba vítězné politické subjekty zahájily postup k rozdělení federace a to ještě před ustavením nově zvoleného Parlamentu v červenci 1992.²⁵ Situace po volbách 1992 ukázala, že federace je nepřekonatelnou bariérou pro další ústavní vývoj, přestože veřejné mínění ve většinovém názoru myšlenku rozpadu Československa nepřijímalo. Dá se říci, že zánik Československa byl výsledkem situace vzniklé na základě výsledků voleb a na gradujících nekompromisních ambicích vítězných volebních subjektů v obou zemích. Avšak i přes dominanci politických jednání o způsobu rozdělení Československa mimoparlamentní cestou byla zřejmá snaha o ústavnosti postupu. Cílem bylo vytvoření ústavního prostoru pro ústavní rozhodnutí o rozdělení Československa. Ústavním základem rozdělení Československa jsou ústavní zákony z 13.11.1992 o dělení majetku ČSFR mezi Českou republikou a Slovenskou republikou a jeho

²⁵ KLÍMA, Karel, *Ústavní právo*, Praha 1995, s. 114.

přechodu na Českou republiku a Slovenskou republiku, následně pak zákon o zániku ČSFR z 25.11.1992. Ústavním základem pro rozdělení Československa se nestalo referendum, ale veřejné mínění, které bylo ovlivňováno faktem nezadržitelnosti dělení ČSFR. Ústavním zákonem o zániku federace byl konstatován zánik Československého státu ke dni 31.12.1992 včetně jeho orgánů, armády, bezpečnosti a státních organizací.

Na závěr této kapitoly bych ráda zmínila ústavněprávní zvláštnost situace ČSFR v době od 1.10.1992 až do 31.12.1992, kdy Slovenská republika přijala svou ústavu s účinností od 1.10.1992 jako ústavu samostatného, nefederovaného státu. Došlo tak k ústavně rozporné situaci, protože československá federace de jure stále ještě existovala a Slovenská ústava, de facto konstatovala samostatnost Slovenska. Jednalo se v podstatě o rozpor mezi ústavními systémy československým a slovenským, kdy se každý z nich považoval za prioritní. Jednalo se o stav konkurujícího ústavního dvojvládí.

2. ÚSTAVA ČESKÉ REPUBLIKY A POJEM ÚSTAVNÍ POŘÁDEK

„Ústava je v první řadě právním výrazem existence státu.“²⁶
„Ústavu lze formálně vymezit jako základní zákon (zákony); její základní povaha tkví v nadřazenosti nad ostatními zákony a ve vrcholné společenské důležitosti.“²⁷ „Hlavní obsah demokratické ústavy tkví v lidských právech, v demokratickém uspořádání státu, dále pak ve stvrzení právního státu a sociálního státu.“²⁸ Při pojednání o Ústavě České republiky a okolnostech jejího vzniku nelze pominout základní předpoklad a to události roku 1989, jako zásadní mezník pro vznik demokratické státnosti. V období následném pak v průběhu bouřlivého vývoje byla nejenom stávající politickou reprezentací, ale i v rámci všeobecných diskusí nastolována otázka, zda zachovat federativní uspořádání republiky v rámci společného soužití Čechů a Slováků, či iniciovat vznik samostatných státních útvarů. Významným mezníkem se staly volby v roce 1992, kdy vítězné politické strany ODS a HZDS se v Brně dohodly na vzniku dvou samostatných států k 1.1.1993 (viz. kap. 2.9.). Souběžně však již probíhaly práce na přípravě ústavy samostatného českého státu. V prohlášení vlády po volbách v červnu 1992 je formulován její mandát k tomu, aby spolu s Českou národní radou položila základy České republiky, jako svébytného státního celku, schopného samostatné existence. O přijetí ústavy jako dokumentu, jenž bude odpovídat novým politickým poměrům se tedy mohlo začít uvažovat až v okamžiku, kdy opadla první vlna revolučního nadšení, obměnily se politické elity, alespoň částečně se stabilizovaly společenské poměry a kdy nepřicházela v úvahu možnost budovat samostatnou státnost na troskách starých základních zákonů zaniklé federace, když ani jeden z členských států ústavu vytvořenou neměl,

²⁶ GERLOCH, Aleš a kol., *Ústavní systém ČR, zákl. českého úst. práva*, Praha 1994, s.9.

²⁷ PAVLÍČEK, Václav a kol., *Ústavní právo a státověda, 1 díl*, Praha 1998, s.160.

²⁸ Tamtéž, s.167.

což se změnilo až přijetím Ústavy Slovenské republiky. Vlastní text ústavy byl inspirován v mnohém ústavou první republiky a autoři se z tohoto důvodu mohli obrátit k tehdejším teoretickým zdrojům a publikovaným pracím. K tomu je možné dodat, že velký vliv na podobu ústavy měl profesor Vojtěch Cepl, který byl posléze i ústavním soudcem. Proto celá řada tehdejších politiků byla ochotna označovat jej za otce ústavy. Je jeho zásluhou, že máme ústavu jednoduchou, stručnou, založenou na hodnotách, na nichž byla založena ústava Masarykovy první republiky. Také díky profesoru Ceplovi se stala součástí ústavního pořádku od samého počátku Listina základních práv a svobod. Takto jeho činnost například zhodnotila bývalá poslankyně JUDr. Hana Marvanová. Vládní návrh ústavního zákona ČNR, Ústava České republiky, byl spolu se společnou zprávou výborů zařazen na program 10. schůze ČNR, která se sešla 16.12.1992. Toto jednání bylo provázeno několika desítkami návrhů na změnu a doplnění předloženého návrhu ústavního zákona, z nichž pouhých šest bylo schváleno. Je třeba zdůraznit, že ústava byla přijímána pod silným tlakem zejména rychle ubíhajícího času ve značném chvatu. To přivedlo politické strany vládní koalice i opozici k hledání a najetí přijatelného kompromisu. Aktuálnost urychleného přijetí ústavy samostatného českého státu byla dána i následným přijetím již výše zmíněného ústavního zákona č. 542/1992 Sb. o zániku České a Slovenské Federativní republiky k 31.12.1992, který dne 25.11.1992 odhlasovalo Federální shromáždění pod tlakem národních rad a kdy na její místo nastoupily Česká republika a Slovenská republika. Pokud se zmiňuje návrh připravovaný oběma oficiálními komisemi pro přípravu Ústavy České republiky, je třeba též připomenout i existenci dalších návrhů, které se snažily jako iniciativní návrhy skupin poslanců předložit během listopadu a počátku prosince 1992 tři opoziční politické subjekty zastoupené v ČNR. Jednalo se o Levý blok, Československou sociální demokracii a Československou stranu socialistickou.

2.1 Ústava ČR a pojem ústavní pořádek

Dne 16.12.1992 tedy Česká národní rada přijala Ústavu České republiky, neboli ústavní zákon č. 1/1993 Sb., jako první ústavu v tisícileté historii české státnosti, která byla přijata pro Českou republiku jako svrchovaný a samostatný stát v mezinárodním společenství. Ústava vnáší do českého právního řádu pojem ústavní pořádek (čl. 3 a čl. 112 ústavy). Obsah pojmu ústavního pořádku podle čl. 112 tvoří Ústava České republiky, Listina základních práv a svobod schválená FS ČSFR 9.1.1991 a publikovaná ve Sbírce zákonů ČSFR s uvozovacím ústavním zákonem pod č. 23/1991 Sb. a znovu vyhlášená usnesením předsednictva České národní rady 16.12.1992 jako součást ústavního pořádku České republiky a publikovaná ve Sbírce zákonů ČR pod č. 2/1993 Sb. Ústava předpokládá, že nezůstane dvojediným dokumentem, ale že na ni mohou navazovat další samostatně stojící ústavní zákony. V tomto smyslu součástí ústavního pořádku ve smyslu čl. 112 jsou i ústavní zákony přijaté podle této ústavy a ústavní zákony Národního shromáždění Československé republiky, Federálního shromáždění Československé socialistické republiky a České národní rady upravující státní hranice České republiky a ústavní zákony České národní rady přijaté po 6.6 1992.²⁹

Ústava České republiky je základem právního řádu a upravuje základní vztahy ve státě. Obsahuje velmi obecná ustanovení - zásady, které jsou pro jejich naplnění mnohdy zapotřebí dále konkretizovat dalším právním předpisem- prováděcím zákonem, který nesmí ústavě odporovat. Protiústavnost by způsobila neplatnost takového zákona a v tomto směru je k nápravě oprávněn Ústavní soud, kdy zákon o ústavním soudu je právě jedním z mnoha zákonů prováděcích, stejně

²⁹ KLÍMA, Karel, *Ústavní právo*, Praha 1995, s. 117.

tak jako zákon o volbách, státních symbolech, České národní bance, Nejvyšším kontrolním úřadu, volbách do zastupitelstev v obcích a další.

2.2 Novely ústavy

Z hlediska koncepce Ústavy České republiky jako základního zákona lze předpokládat omezené možnosti jejich změn, ať již z hlediska převažující potřeby stálosti nastavených poměrů, tak i z hlediska formalistických požadavků při přijímání změn zákonodárným orgánem. Nicméně Ústava České republiky není uzavřeným dokumentem, změny předpokládá a též přijímání dalších ústavních zákonů. Ve svých novelách provedených ústavními zákony, pomine - li se první novela vyjádřená ústavním zákonem č. 347/1997 Sb. o vytvoření vyšších územněsprávních celků, zřetelně deklarovala, že Česká republika je moderním státem, který přestal být uzavřeným celkem žárlivě střežícím svou státní svrchovanost a projevuje vůli stále častěji vstupovat do mezinárodních vztahů, kdy se současně stává členem rozmanitých mezinárodních organizací a mezinárodních integračních útvarů.³⁰ Reagovala předně na zamýšlený vstup České republiky do struktury NATO ústavním zákonem č. 300/2000 Sb., kdy v čl. 39 odst. 3 zakotvila proceduru vyhlášení válečného stavu a přijetí usnesení o souhlasu s vysláním ozbrojených sil České republiky mimo území České republiky nebo o souhlasu s pobytem ozbrojených sil jiných států na území České republiky, jakož i k přijetí usnesení o účasti České republiky v obranných systémech mezinárodní organizace, již je Česká republika členem. Další novelizace byla spojena se vstupem České republiky do Evropské unie. Novela ústavy přijatá pod č. 395/2001Sb. musela vyřešit jak základní parametry vztahů mezinárodního a vnitrostátního práva, tak problematiku ve vztahu k Evropské unii. Základní diskutovanou otázkou se v souvislosti s delegací pravomocí stala otázka suverenity, a to v souvislosti

³⁰ PAVLÍČEK, Václav a kol., *Ústavní právo a státověda, 1 díl*, Praha 1998, s.96.

s čl. 1 ústavy, který charakterizuje Českou republiku jako svrchovaný stát. Důvodová zpráva k euronovele k tomuto tématu zmínila, že Česká republika se nevzdává svrchovanosti samotné, která je pojmovým znakem samostatného státu. Naopak svou svrchovanost zhodnocuje tím, že ji v některých oblastech vykonává společně s jinými státy prostřednictvím zvláštního mezinárodního subjektu. Vstup do Evropské unie proto nebude mít za následek ztrátu svrchovanosti českého státu, ale jen odlišný výkon svrchovaných pravomocí. Tomuto odpovídal čl. 10, kde je stanoveno, že vyhlášení mezinárodní smlouvy, k jejíž ratifikaci dal Parlament souhlas a jímž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu; stanoví - li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva.³¹ Čl. č. 10a je stanoveno, že některé pravomoci mohou být přeneseny na mezinárodní organizaci nebo instituci. Čl. 10a odst. 2 stanovuje, že k ratifikaci mezinárodní smlouvy je třeba souhlasu Parlamentu, nestanoví-li ústavní zákon, že k ratifikaci je třeba souhlasu daného v referendu. V čl. 10b je zakotvena otázka informovanosti Parlamentu vládou o otázkách souvisejících se závazky vyplývajících z členství České republiky v mezinárodních organizacích nebo institucích a činnosti obou komor Parlamentu.

Ústavní zákon 395/2001 Sb. se promítá i do příslušných článků Ústavy České republiky. Závažnost rozhodnutí o vstupu České republiky do Evropské unie byla deklarována novelou ústavy, kdy byl přijat ústavní zákon č. 515/2002 Sb. o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii. Ten zejména stanovil, že o přistoupení České republiky k Evropské unii lze rozhodnout výhradně referendem. Byla tak vyloučena možnost, aby toto právo bylo přeneseno do pravomoci Parlamentu. Pokud jsou zmiňovány změny Ústavy České republiky nelze pominout těž ústavní zákon č. 448/2001 Sb., který vymezuje postavení České národní banky a současně stanovuje její hlavní cíle

³¹ BAHÝLOVÁ, Lenka a kol., *Ústava ČR*, Praha 2010, s. 177.

činnosti. Stejně tak ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona ČNR č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

2.3 Struktura ústavy

Ústava České republiky má vzhledem k existenci samostatně stojící Listiny základních práv a svobod poměrně netypickou konstrukci. Ústava i Listina tvoří dohromady určitý celek a jsou hlavní a nejpodstatnější složkou ústavního pořádku. Svou strukturou i koncepcí v zásadě odpovídá obsahu dalších demokratických ústav ve světě. Z hlediska formální struktury se ústava skládá z preambule a osmi hlav členěných do 113 článků. Z hlediska předmětu úpravy se ústava v základních ustanoveních zabývá základními principy státní, politické a ústavní moci. Podstatnou část ústavy tvoří úprava struktury státní moci členěné na moc zákonodárnou, výkonnou a soudní, kdy podle čl. 2 odst. 1 lid je zdrojem veškeré státní moci a vykonává ji prostřednictvím těchto orgánů. Dále jsou upraveny Nejvyšší kontrolní úřad, Česká národní banka a územní samospráva. Ústava České republiky je založena na funkční oddělenosti moci zákonodárné, výkonné a soudní. Současně jako záruka demokratického systému předpokládá jejich vzájemné kontrolní vztahy a působení. Je třeba připomenout, že tvůrcem koncepce dělby moci je CH. Montesquieu, k jejímuž rozpracování a ústavněprávnímu uplatnění výrazně přispěli též tvůrci Ústavy USA. Tripartice státní moci patří mezi základní ústavní demokratické institucionální principy, jakými jsou principy svrchovanosti lidu, nezcizitelnosti základních lidských a občanských práv, demokratického zastupitelství na základě všeobecných voleb. Z hlediska faktických mocenských vztahů tu má klíčový význam vzájemný poměr legislativy a exekutivy, zatímco soudnictví stojí stranou mocensko - politického těžiště a vydobylo si relativně nezávislé postavení.

2.3.1 Preambule

I když slovo preambule pochází z latinského *praeambulum* („to, co předchází“),³² je součástí Ústavy České republiky (viz výše). Obsah preambule můžeme rozdělit do dvou hlavních částí. První z nich je rekapitulační, kde jsou připomínány dobré historické tradice a státoprávní vývoj na našem území, druhá část je zaměřena programově manifestačně. Zde se deklarují státní cíle a hodnoty - lidská důstojnost, svoboda, rovnoprávnost, vzájemné povinnosti, demokracie, úcta k lidským právům, občanská společnost a právní stát. Preambule má rovněž i určitý mezinárodní rozměr, neboť se jak v preambuli, tak i následně v základních ustanoveních hlavy I. Česká republika výslovně prohlásila za demokratický stát založený na úctě k lidským právům a svobodám člověka a občana a přihlásila se k rodině evropských a světových demokracií. Na druhou stranu v preambuli nenajdeme jakoukoli zmínku o náboženství a víře, čímž je zřejmé, že Česká republika je laickým státem, ve kterém je ústavní systém založen na náboženské neutralitě (viz Listina základních práv a svobod). Dále v preambuli chybí jakýkoliv příklon k některému politickému myšlení nebo ideologii, jako tomu bylo např. v ústavě z roku 1960, která v preambuli deklarovala vítězství socialismu a přechod ke komunismu..

2.3.2 Základní ustanovení

Jak již bylo zmíněno v preambuli, Česká republika je zde charakterizována jako svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát. Vůle setrvat ve společenství demokratických států je zakotvena v čl. 9 odst. 2, kde je stanoveno, že změna podstatných náležitostí demokratického právního státu je nepřípustná. Ústava má formu nadústavního charakteru, kterou se zapovídá měnit podstatné náležitosti právního státu. Jakákoliv změna k tomu směřující by byla v rozporu s touto normou a nebyla by platná. V čl. 9 odst.

³² BAHÝLOVÁ, Lenka a kol., *Ústava ČR*, Praha 2010, s.23

3 je stanovena originální pojistka trvalosti demokracie, kdy je stanoveno, že výkladem právních norem nelze oprávnit odstranění nebo ohrožení základů demokratického státu.

Ústava reflektuje klasický výklad demokracie jako vlády lidu, kdy se přijímá řešení, na němž se v daném okamžiku rozhodování shodne většina – v moderní reprezentativní (zastupitelské) demokracii se jedná o většinu voličů. Menšinou jsou potom ty skupiny, které mají rozhodující vliv na proces formování názorů. Tomuto odpovídá čl. 6, kde je zakotveno, že politická rozhodnutí vycházejí z vůle většiny vyjádřené svobodným hlasováním. Rozhodování většiny dbá ochrany menšin. Hlasování musí být svobodné, bez jakéhokoliv nátlaku, aby zjistilo vyjádření názoru lidu, přičemž rozhodnutí většiny nesmí potlačit názory a potřeby menšiny. Ústavní ochrana menšiny je nezbytnou podmínkou demokracie proti nastolení totalitního režimu a zabezpečuje svobodný výběr alternativ a demokratický způsob změny vlády, která je vždy jen dočasná. Tato ustanovení souvisí s čl. 5, kde je zakotveno, že politický systém je založen na svobodném a dobrovolném vzniku a volné soutěži politických stran respektujících základní demokratické principy a odmítajících násilí jako prostředek k prosazování svých zájmů. Ústava zajišťuje pluralitu názorů i práva těch, kteří nepatří k většině. Ustanovení čl. 7 určuje povinnost a odpovědnost státu ve vztahu k životnímu prostředí. Pouze stát může komplexně řešit ochranu životního prostředí. Tento způsob je stanoven především v zákonech, které musí zabezpečit šetrnost při využívání přírodních zdrojů, ochranu životního prostředí a přírodního bohatství, aby současným i budoucím generacím zachoval možnost uspokojovat jejich základní životní potřeby (např. zákon o zákazu výroby, dovozu a užívání látek poškozujících nebo ohrožujících ozonovou vrstvu). V čl. 8 Ústavy se zaručuje princip samosprávy územních samosprávních celků, který je později rozveden v hlavě VII. ústavy. Samospráva je obecně chápána jako oprávnění určitého

společenského organismu obstarávat určitý, právem vymezený okruh záležitostí samostatně, relativně nezávisle na státu, jehož je ovšem součástí. V případě České republiky se jedná o oprávnění územních celků – obcí a krajů rozhodovat samostatně některé zákonem vymezené záležitosti místního nebo regionálního významu bez zásahu státu. Stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona a to jen způsobem stanovených zákonem.³³ Čl. 10 ústavy řeší vztah mezinárodních smluv k vnitrostátnímu právu týkajících se lidských práv a základních svobod. Týká se těch mezinárodních smluv, které jsou pro Českou republiku závazné, jsou schválené Parlamentem a v případě prezidentských smluv ratifikované prezidentem republiky. V takovém případě k jejich vnitrostátní účinnosti již není třeba dalšího vnitrostátního transformačního aktu. Mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách, jimiž je Česká republika vázána, je dáno právem mezinárodním, tudíž je jejich výklad třeba provádět podle tohoto práva. Mezinárodní smlouvy zavazují státy jako subjekty těchto smluv v jejich vzájemných vztazích. Mezinárodní právo neukládá státům, jak mají splnit své závazky plynoucí z mezinárodních smluv ve vnitrostátních právu, ale zpravidla ho určuje ústavní právo. Čl. 10 ústavy stanovuje, že tyto závazky jsou inkorporovány přímo do vnitrostátního práva a proto, aby byly závazné, nepotřebují zvláštního zákona. Je zřejmé, že vliv mezinárodního práva na ústavní právo trvale vzrůstá, vnitrostátní právo není již zcela výlučné, a že způsob a procedury mezinárodního posuzování závazků přijatých státy a jejich plnění postupně vede ke sjednocování jejich významového vymezení. *„Mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách jsou takové smlouvy, které chrání práva a svobody obsažené ve Všeobecné deklaraci lidských práv, jež členské státy OSN za takové prohlásily a zavázaly se, že ve svých právních řádech zajistí jejich plnění. Vycházely z toho, že uznání přirozené důstojnosti, rovných*

³³ PAVLÍČEK, Václav-HŘEBEJK, Jiří, *Ústava a ústavní řád ČR, 1. díl*, Praha 1994, s. 52.

*a nezcizitelných práv všech členů lidské rodiny je základem svobody, spravedlnosti a míru ve světě a stejné chápání těchto práv a svobod má nesmírný význam pro splnění tohoto závazku.*³⁴ Čl. 11 pojednává o území České republiky, jež tvoří nedílný celek, který je vymezen státními hranicemi, které mohou být měněny jen ústavním zákonem. Zakotvení nedílnosti území navazuje na ustanovení čl. 1 ústavy o jednotnosti republiky. Čl. 12 se zabývá nabýváním a pozbýváním státního občanství. Státní občanství je zde charakterizováno jako relativně trvalý právní vztah fyzické osoby k danému státu, který obsahuje vzájemná práva a závazky stanovené vnitrostátním zákonodárstvím a trvá bez ohledu na to, zda fyzická osoba na území daného státu pobývá či nikoliv. Státní občanství vzniká a zaniká z důvodů stanovených vnitrostátním právem, možný je však i vznik a zánik na základě mezinárodní smlouvy. Pouze na státní občany se vztahuje právní řád daného státu v plném rozsahu, zatímco další osoby pobývající na území státu-cizinci a bezdomovci, jsou sice podřízeni svrchované státní moci, ale nejsou nositeli práv a povinností, které jsou dány pouze státním občanům. V odstavci 2 čl. 12 je zdůrazněna zásada, která zabraňuje možnost odejmout státní občanství jako sankci, ať již z jakýchkoli důvodů. V minulosti takováto možnost existovala a byla zrušena zákonem č. 88/1990 Sb. Osoby, kterým bylo v minulosti státní občanství odňato, mohly o udělení státního občanství požádat. Čl. 13 a 14 pojednávají o hlavním městě a státních symbolech České republiky. Ústava určuje hlavním městem ČR Prahu. Určení některého města za hlavní je vyjádřeno nejen jeho dominantním postavením v daném státě, ale i jistá symbolika, jakou je historický, politický, hospodářský, kulturní, strategický i mezinárodní význam. Poslední čl. základních ustanovení zmiňuje státní symboly České republiky, kterými jsou velký a malý státní znak, státní barvy, státní vlajka, vlajka prezidenta České republiky, státní pečeť a státní

³⁴ PAVLÍČEK, Václav-HŘEBEJK, Jiří, *Ústava a ústavní řád ČR, 1. díl*, Praha 1994, s. 59.

hymna. Prostřednictvím nich stát vyjadřuje svoji identitu, ideje a projevuje vztah ke kontinuitě státu a jeho tradicím.

2.3.3 Moc zákonodárná

Zákonodárnou mocí se rozumí pravomoc vydávat prvotní právní předpisy = zákony. Tu má v České republice Parlament složený z Poslanecké sněmovny a Senátu. Zákonodárná činnost Parlamentu je neomezená a svrchovaná, díky níž se Parlament může usnášet na zákonech všeho druhu včetně zákonů ústavních. Tím ústava svěřuje Parlamentu nejen moc zákonodárnou, ale i ústavodárnou. Přímo volený Parlament je typickým představitelem reprezentace lidu, kdy se vychází ze zásady volného a nikoliv imperativního mandátu, čili poslanci nejsou vázáni pokyny obyvatelstva, neexistuje ani ústavněprávní závazek vůči politickým stranám nebo organizacím. Interní záležitosti si Parlament upravuje v jednacích řádech. Parlament je volen ve volbách, které jsou demokratickým způsobem vytváření státních orgánů, jejichž prostřednictvím přenáší lid svou svrchovanost na zastupitelské sbory, legitimuje je k výkonu ústavně stanovených pravomocí. Již ze samotného pojmu vyplývá, že smyslem voleb je především výběr alternativ.

Jak již bylo zmíněno výše, Parlament je dvoukomorový. Každá z komor má v zákonodárném procesu jinou roli a odlišnou váhu. Úkolem Poslanecké sněmovny je především projednávání všech návrhů zákona. Jen Poslanecká sněmovna může docílit rozpuštění vlády, která je jí odpovědná ze své činnosti. Na druhé straně Poslaneckou sněmovnu může rozpustit jen prezident republiky v ústavě stanovených případech. Je složena z 200 poslanců, kteří jsou voleni na dobu čtyř let. Do Poslanecké sněmovny může být volen každý občan České republiky, který má právo volit a dosáhl věku 21 let. Nesmí však být současně členem Senátu a naopak, nebo nesmí vykonávat funkce,

kteře jsou s funkcí poslance nebo senátora neslučitelné (výkon úřadu prezidenta republiky, funkce soudce a další funkce, které stanoví zákon). Na rozdíl od Senátu se obnovuje vždy vcelku. V případě, že byla Poslanecká sněmovna rozpuštěna, volby se konají do šedesáti dnů po jejím rozpuštění. Senát má 81 senátorů, kteří jsou voleni na dobu šesti let, každé dva roky se volí třetina senátorů. Do senátu může být zvolen každý občan ČR, který má volební právo a dosáhl věku 40 let.

Senát má funkci kontrolní a stabilizující, nemusí projednávat všechny návrhy zákonů. Senát nelze rozpustit, neboť v některých případech nahrazuje funkci Poslanecké sněmovny. Je konstruován jako určitá protiváha Poslanecké sněmovně, jako prvek vytvářející předpoklady kvalitnějšího legislativního procesu a jako prvek kontinuity Parlamentu pro případ, že by byla Poslanecká sněmovna rozpuštěna. Proto je vytvořeno několik předpokladů. Za první, jak již bylo zmíněno výše, obě komory Parlamentu vznikají na základě odlišného volebního systému - Poslanecká sněmovna na základě zásad poměrného zastoupení, Senát na základě zásad většinového systému. To znamená, že v každé komoře by mělo vzniknout jiné politické spektrum. Tím se sleduje naplnění plurality názorů a zájmů a též zapojení širšího spektra politických subjektů do činnosti Parlamentu a určitá protiváha mezi Poslaneckou sněmovnou a Senátem. Za druhé obě komory Parlamentu mají různě dlouhé volební období přičemž Senát se volbami, konanými každé dva roky, obnovuje jen z jedné třetiny (též zmíněno výše). Dvě třetiny stávajících senátorů jako nadpoloviční většina mohou sehrát úlohu brzdy vůči radikálně obměněné Poslanecké sněmovně. Za třetí obě komory Parlamentu mají své místo v nejdůležitější činnosti Parlamentu - při přípravě zákonů. Za čtvrté senát nahrazuje činnost Poslanecké sněmovny v době, kdy nemůže činnost vykonávat přijímáním opatření se silou zákona.

Je třeba poznamenat, že širokou veřejností nebyla existence Senátu přijata kladně. Existují názory, že se jedná o velmi nákladný systém, který Česká republika nepotřebuje a představuje neúměrnou finanční zátěž. O zrušení Senátu proběhla několikrát diskuse i v části politického spektra. Vztah veřejnosti k Senátu je ostatně vyjádřen i poměrně malou účastí občanů ve volbách do Senátu. Otázkou zůstává i původní záměr vyváženosti preference kandidatur významných osobností veřejného života ve vztahu k politické příslušnosti navržených kandidátů, kdy v současné politické situaci se zdá, že převažuje hledisko druhé. Nicméně je nutno připomenout, že v případě vypuštění Senátu z ústavního mechanismu České republiky by následně znamenalo významné a rozsáhlé zásahy do ústavy, což z hlediska procesu při přijímání jejich změn je v současné době prakticky iluzorní záležitost.

Jak již bylo uvedeno, volby do Poslanecké sněmovny jsou založeny na systému poměrného zastoupení, ten je modifikován omezovací pětiprocentní klauzulí a zavedením tzv. preferenčních hlasů. Tento systém, s ohledem na rozložení politických sil v České republice (v minulosti, zpravidla vždy po volbách, je ze strany silných politických stran předmětem široké diskuse, uvažující o jeho přeměně na systém většinový) nevytváří většinou dobré pozice pro výkon samotné zákonodárné činnosti Poslanecké sněmovny, ale i sestavení vlády. V minulosti, při téměř patových výsledcích voleb, při trvajícím nízké politické kultuře panující v Poslanecké sněmovně a neochotě uskutečňovat smysluplné kompromisy, bylo znemožněno přijmout například zásadní zákony k reformám zdravotnictví, sociálního zabezpečení a důchodového pojištění, ale výsledky voleb permanentně znesnadňovaly i sestavení vlády, případně její vládnutí samotné, nehledě na neustále podávané návrhy na vyslovení nedůvěry vládě. Teprve v rámci tohoto volebního období byly vytvořeny podmínky pro naplnění vůle vládnoucích stran zastoupených v Poslanecké

sněmovně, přijmout reformní zákony ve výše uvedených oblastech. Tyto jsou podrobovány kritice opozičními stranami, které usilují o jejich zrušení cestou rozhodnutí Ústavního soudu. I když Parlament od doby vzniku České republiky přijal mnoho zákonů (jejichž kvalita je mnohdy napadána, napadána je i nepřehlednost právního řádu ze strany odborné veřejnosti), a byly též přijaty i některé zákony Ústavou České republiky předpokládané (např. jednací řád Poslanecké sněmovny, zákon o Nejvyšším správním soudu ČR), otázkou k zamyšlení zůstává důvod praktického nenaplnění čl. 2 odst. 2 Ústavy České republiky, kdy do dnešního dne nebyl přijat ústavní zákon o referendu, jako nejrozšířenější a nejefektivnější formy přímé demokracie, která doplňuje obecně uznávaný princip demokracie nepřímé, zakotvené ve zmíněném čl. 2 odst. 1 Ústavy České republiky, a kdy v případě referenda jsou vyzváni oprávnění voliči k hlasování a vyjádření názoru na nějakou zásadní vnitro nebo mezinárodněpolitickou otázku.

I když na základě přijetí ústavního zákona o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii č.515/2002 Sb. byla občanům České republiky dána možnost přímo se vyjádřit k této zásadní otázce, nebylo tomu například již v případě rozhodování o vstupu České republiky do NATO. Za předpokladu, že ústava přijetí takového zákona o referendu předpokládá, lze jen stěží hledat důvody, že se tak dosud nestalo. Jistě je možno hledat důvody v obecné neochotě takovýto zákon přijmout vůbec a naopak ve vůli přijímat zákony o konání referenda pouze pro konkrétní případy (i zde však existují nerealizované návrhy, které se týkaly např. referenda ohledně umístění prvků protiraketové obrany)³⁵, či je hledat v nekomplexnosti navrhované úpravy, což bývá často argumentem při neschválení zákona ať již jakéhokoliv, případně v obecné rivalitě a neochotě jednat

³⁵ *Parlament ČR, Poslanecká sněmovna* [online]. [cit. 2012-03-15]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=5&T=490>

o návrzích politického protivníka. Nicméně lze se důvodně domnívat, že mimo jiné, právě i výše uvedené, ovlivňuje důvěru občanů v politickou reprezentaci, když tu však mohou efektivně vyjádřit pouze ve volbách ať již řádných, či mimořádných. V souvislosti s výše uvedeným bych zmínila úvahy nastolené zástupci Občanské demokratické strany o nutnosti referenda v případě rozhodování o vstupu do eurozóny.

Ve vztahu k činnosti Parlamentu se nelze nezmínit, že v současné době se otevírá opět diskuse o omezení poslanecké imunity, která má širokou politickou podporu, kdy se předpokládá možnost trestního stíhání zákonodárců a ústavních soudců po skončení mandátu, což bude následně spojeno i s požadavkem na stanovení promlčecí lhůty do doby skončení mandátu a tedy i se změnami trestního řádu.

2.3.4 Moc výkonná

Ústava v hlavě třetí uceleným způsobem upravuje moc výkonnou. Pod tímto pojmem jsou chápány tři typy orgánů - prezident, vláda a státní zastupitelství. Ústava neprovádí žádnou hierarchii těchto orgánů a v tom smyslu jsou to orgány vedle sebe působící s některými vzájemnými vztahy, zejména mezi prezidentem a vládou.³⁶

2.3.4.1 Prezident

Vzhledem k tomu, že prezident republiky není ze své funkce odpovědný (výjimkou je trestní odpovědnost za velezradu čl. 65 ústavy), ústava vymezuje rozhodnutí, která prezident může učinit sám a která ke své platnosti vyžadují podpis předsedy vlády. Prezident je volen nepřímo oběma komorami Parlamentu na dobu pěti let a výkon jeho funkce začíná dnem složením slibu do rukou předsedy Poslanecké sněmovny. Stejným způsobem se svého úřadu může vzdát. Nepřímá volba prezidenta je v našich podmínkách tradiční, znaly ji jak ústava

³⁶ KLÍMA, Karel, *Ústavní právo*, Praha 1995, s. 164.

z roku 1920, tak i ústava z roku 1948. V několika posledních letech je způsob volby prezidenta jednou z klíčových otázek. Přímá volba prezidenta ČR byla poprvé nastolena již velmi krátce po revoluci, v prosinci roku 1989. Stávající způsob volby je vnímán jako nevhodný, neboť demokratická legitimita prezidenta republiky je zprostředkovaná a proto většina politických stran dává tento úkol do svých volebních programů. Za oficiální argumenty lze považovat například to, že dle průzkumů veřejného mínění si přímou volbu prezidenta přeje většina občanů. Jako řešení tohoto problému je proto navrhovaná přímá volba hlavy státu, jež by získala od voličů samostatnou a na Parlamentu nezávislou legitimitu. Objevuje se i názor, podle něhož by přímá volba nejen posílila demokratickou legitimitu hlavy státu, ale i celého ústavního systému, neboť by lid choval větší důvěru k systému, který by mohl svým vlastním rozhodováním ovlivnit a tím by se zvýšila i důvěra občana ve stát.³⁷ Otázka přímé volby prezidenta je velmi důležitá nejen z hlediska způsobu volby prezidenta jako takové, ale zejména pokud jde o důsledky takové přímé volby (např. morální, případně formální změna kompetencí prezidenta) z hlediska právního a politologického uspořádání ústavního systému České republiky. Proklamování přímé volby bylo v minulosti často frekventováno a v roce 2007 po celkem nedůstojné volbě prezidenta v roce 2003 byl skupinou poslanců dán návrh na vydání zákona, kterým se mění ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů (sněmovní tisk č. 332/0).³⁸ V tomto návrhu byla zakotvena v čl. 54 zásadní změna, a to, že prezidenta republiky volí v přímých volbách lid. Bylo zdůrazněno, že přímá volba neskrývá ani riziko komplikací, k nimž může dojít v případě volby prováděné Parlamentem. Dále bylo zdůrazněno, že úmyslem navrhovatelů není současně se zavedením přímé volby prezidenta republiky opustit

³⁷ BAHÝLOVÁ, Lenka a kol., *Ústava ČR*, Praha 2010, s. 665.

³⁸ *Parlament ČR, Poslanecká sněmovna* [online]. [cit. 2012-03-15]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=5&T=332>

system parlamentní republiky. Debatu o způsobu volby prezidenta bylo možno také vnímat jako jakýsi indikátor obecné nespokojenosti se stávajícím fungováním ústavního systému či jako způsob, který by vedl ke zvolení kandidáta, kterého zastánci přímé volby preferují, či k porážce politického nepřítele. Současná vládnoucí reprezentace v rámci nového rozložení sil po posledních volbách do Poslanecké sněmovny po letech slibů a předsevzetí dosáhla po náročném jednání jak s koaličními, tak opozičními poslanci na konci roku 2011 souhlasu s vládním návrhem ústavního zákona o přímé volbě prezidenta republiky a to i přes výhrady některých poslanců a i celé řady odborné veřejnosti, která poukazovala na různá úskalí jak takovéto volby, tak i z hlediska kompetencí takto přímo zvoleného prezidenta. Je tedy reálně otevřena možnost, aby se tento ústavní zákon stal po náležitém legislativním procesu v intencích vládního návrhu, či po případných dílčích změnách v rámci schvalovací procedury, když z dosud provedených průzkumů lze očekávat jistou politickou vůli k jeho přijetí v předložené podobě nejen Poslaneckou sněmovnou, ale i v Senátu, součástí našeho ústavního pořádku. Prezidentem podle dosud platné právní úpravy může být zvolen občan volitelný do Senátu na dobu pěti let, maximálně na dvě úřední období za sebou. Je zvolen kandidát, který získal nadpoloviční většinu hlasů všech poslanců i nadpoloviční většinu všech senátorů.

Nepovažuji za účelné vyjmenovávat pravomoce prezidenta republiky uvedené v ústavě v hlavě třetí, která upravuje moc výkonnou a všechny další články, týkající se dalších oprávnění, která jsou mu dána včetně úpravy jeho imunity. Pokud tuto pasáž věnuji prezidentovi republiky nelze opomenout jeho činnost, týkající se postojů k Evropské unii. Současný prezident je označován za euroskeptika a ochránce národních zájmů a zachování suverenity státu v co nejširší podobě. Tento postoj zvláště vyjádřil v otázce souhlasu České republiky s tzv. Lisabonskou smlouvou, kdy odmítl tuto smlouvu ratifikovat, resp.

toto učinil až po nálezu Ústavního soudu ČR, který na základě stížnosti skupiny senátorů rozhodl, že Lisabonská smlouva není v rozporu s Ústavou České republiky. Zde je třeba poukázat na v minulosti uplatněné snahy jakýchsi náhradních řešení pro případ, že prezident by byl při výkonu svých pravomocí ve smyslu čl. 63 odst. 1 písm. b) nečinný.

2.3.4.2 Vláda

Vláda je vrcholným orgánem výkonné moci viz. čl. 67 odst. 1, čímž ústava nepochybně zvýrazňuje její řídicí postavení v systému státní správy. Plnění úkolů a povinností, které jsou podle ústavy svěřeny státu, nebo za ně stát zodpovídá, přísluší vládě jako vrcholnému orgánu výkonné moci, pokud nejsou výslovně svěřeny jinému orgánu viz. čl. 8 ústavy o územně samosprávních celcích. Kompetence vlády nejsou nikde taxativně vypočteny, výslovně je jí dána jen pravomoc vydávat nařízení vlády viz. čl. 78 ústavy, podávat návrhy zákonů viz. čl. 41 odst. 2 ústavy, podávat návrhy na zrušení podzákonných právních předpisů, jsou-li v rozporu s ústavním zákonem, zákonem nebo ratifikovanou a vyhlášenou mezinárodní smlouvou viz. čl. 10 ústavy. Vláda je odpovědná Poslanecké sněmovně. Je to sbor, kolektivní exekutivní orgán, složený z předsedy vlády, místopředsedů a ministrů. Předsedu vlády jmenuje prezident republiky. Ten musí dbát na to, aby jmenoval toho, kdo je schopen vytvořit vládu, která by získala důvěru v Poslanecké sněmovně. Předseda vlády organizuje činnost vlády, řídí její schůze, vystupuje jejím jménem a vykonává další činnosti, které jsou mu svěřeny ústavou nebo jinými zákony. Ostatní členy vlády jmenuje prezident na základě návrhu předsedy vlády a pověřuje je řízením ministerstev nebo jiných úřadů. Nově jmenovaná vláda musí do třiceti dnů po svém jmenování předstoupit před Poslaneckou sněmovnu a požádat ji o vyslovení důvěry. Nezáská-li nová vláda důvěru, musí podat demisi. Předseda Poslanecké sněmovny do rukou prezidenta

republiky, ostatní členové vlády též, ale prostřednictvím předsedy vlády. V případě, že se tak nestane, odvolá ji prezident republiky viz. čl. 73 ústavy a poté jmenuje nového předsedu vlády a na jeho návrh další členy vlády. V případě, že ani tato vláda nezíská důvěru, požádá prezident předsedu Poslanecké sněmovny, aby navrhl předsedu vlády. I v tomto případě musí vláda předstoupit před Poslaneckou sněmovnu a požádat o vyslovení důvěry. Pokud k ní nedojde, může prezident Poslaneckou sněmovnu rozpustit nebo hledat jiné možnosti k řešení takové krize. Aby byla vláda usnášeníschopná, je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech jejích členů. Po volbách v roce 2010 vznikla koalice vládních stran, kdy se dalo očekávat, že na rozdíl od předešlých voleb s téměř patovými výsledky, dojde ke shodě, která v zásadě bezkonfliktně docílí konečných řešení vytýčených volebními programy. Nicméně i za této situace konstituovaná vláda několikrát stála před problémem jejího zániku právě v důsledku nesouladu stanovisek k řešení konkrétních problémů. I přes různost názorů a podmínek dávaných různými koaličními stranami, připomínajícími do jisté míry i metody vydírání, však vždy s vidinou společného vládnutí dospěly ke shodě. Je možno jako aktuální připomenout otázku návrhu zákona o církevních restitucích.

2.3.4.3 Státní zastupitelství

Státní zastupitelství je charakterizováno jako soustava úřadů státu, které mají zastupovat stát v případech stanovených zákonem. Jako představitel zájmu státu je povinen při výkonu své působnosti využívat prostředky, které mu stát poskytuje. Svou činnost musí vykonávat tak, aby byla v souladu se zákonem, byla rychlá a účinná. Podle zákona mu mohou být svěřeny i další úkoly. Státní zastupitelství již není samostatným resortem, ale má návaznost na justici. Dohled na Nejvyšší státní zastupitelství vykonává ministr spravedlnosti, který sleduje dodržování právních předpisů. Nejvyššího státního zástupce

jmenuje vláda na návrh ministra spravedlnosti, ostatní vedoucí státních zastupitelstev jmenuje a odvolává ministr spravedlnosti.

2.3.5 Moc soudní

V hlavě čtvrté ústavy se pojednává o soudní moci. Ta je vedle moci zákonodárné a výkonné další mocí ve státě a naplňuje tak zásadu demokratické společnosti o dělbě moci. Soudní moc vykonávají jménem republiky nezávislé soudy prostřednictvím nezávislých a nestranných soudců. Nezávislost a autonomie soudů na ostatních mocenských orgánech je určujícím rysem soudní moci. Činnost nezávislých soudů jsou možná jen ve státech s demokratickým zřízením založeným na pluralitním politickém systému, kdy je jejich moc opřena o ústavu a demokratický právní řád. Nezávislost soudní moci je též zakotvena v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Ustanovení tohoto článku je všeobecné a vztahuje se na všechny druhy soudů, jak obecných, tak Ústavního soudu. Podle čl. 91 soustavu soudů tvoří Nejvyšší soud, Nejvyšší správní soud, vrchní, krajské a okresní soudy, zákon může stanovit jejich jiné označení. Nezávislost soudce tkví v tom, že je prezidentem republiky jmenován do funkce bez časového omezení, při rozhodování je vázán jen zákony a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu. Soudci ústavního soudu jsou vázání ústavním pořádkem ČR a mezinárodními smlouvami o lidských právech a základních svobodách. Dojde-li soud k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním pořádkem, předloží věc Ústavnímu soudu. Čl. 95 též stanoví, že soudce je vázán zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu, je oprávněn posoudit soulad, jiného předpisu se zákonem nebo s takovou mezinárodní smlouvou. Vázanost soudu mezinárodní smlouvou je například vyjádřena v § 11 odst. 1 písm. i) trestního řádu, kde nepřipustnost trestního stíhání se vztahuje též na případy, stanoví-li tak vyhlášená mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána. Nestrannost soudců znamená,

že při rozhodování nesmí mít žádný vztah k věci, k účastníkům nebo jejich zástupcům, které jsou předmětem řízení. Soudci, jak již výše uvedeno, kromě soudců Ústavního soudu, jsou jmenováni prezidentem republiky bez časového omezení a své funkce se ujímají složením slibu. Nelze ho proti jeho vůli odvolat nebo přeložit k jinému soudu kromě dvou výjimek a to v případě, kdy je proti soudci vedeno kárné řízení, nebo v případě, kdy dochází ke změně v organizaci soudní soustavy. Funkce soudce je neslučitelná s funkcí prezidenta republiky, člena Parlamentu ani s jakoukoli funkcí ve veřejné správě. Zákon dále stanoví, se kterými dalšími činnostmi je výkon soudcovské funkce neslučitelný. Ten jim zakazuje vykonávat jakoukoliv jinou placenou funkci nebo jinou výdělečnou činnost s výjimkou správy vlastního majetku, činnosti vědecké, pedagogické, literární, publicistické a umělecké činnosti v poradních orgánech ministerstva, vlády nebo orgánech komor Parlamentu a to jen za předpokladu, že tato činnost nenarušuje důstojnost, nezávislost a nestrannost soudce a nenarušuje tak jeho důvěru.³⁹ Funkce soudce zaniká buď dosažením věku 70ti let, nezpůsobilostí vykonávat soudcovskou funkci, v okamžiku, kdy byl soudce odsouzen pro trestný čin nebo v okamžiku, kdy bylo uloženo kárné opatření, zbavením způsobilosti, dnem zbavení státního občanství České republiky nebo smrtí.

2.3.5.1 Ústavní soud

*„Ústavní soudnictví je relativně novou součástí soudní moci. Jeho vznik je vázán na formální vyčlenění ústavních zákonů ze soustavy zákonů a jejich konstituování jako právních předpisů nejvyšší právní síly.“*⁴⁰ Tam, kde tato hierarchizace neexistuje, není ani ústavní soudnictví např. Velká Británie. Ústavní soud je specializovaný soudní orgán sloužící k ochraně a kontrole ústavnosti, tj. rozhodující část jeho pravomoci spočívá v přezkoumání souladu s

³⁹ BAHÝLOVÁ, Lenka a kol., *Ústava ČR*, Praha 2010, s. 996.

⁴⁰ GERLOCH, Aleš a kol., *Ústavní systém ČR*, Praha 1999, s. 218.

obecně závaznými právními předpisy s ústavou a to buď následně, předběžně a nebo v průběhu legislativního procesu, a dále v rozhodování o ústavních stížnostech fyzických a právnických osob proti porušení základních lidských práv a svobod ze strany orgánů veřejné moci, kdy jediným měřítkem pro jejich rozhodování je ústava popř. mezinárodní dokumenty o právech jednotlivců.⁴¹

Ústavní soud ČR byl založen Ústavou České republiky, k níž byl přijat prováděcí zákon č. 182/1993 Sb. o Ústavním soudu a byla jmenována rozhodující většina soudců. Podle čl. 84 se Ústavní soud skládá z 15 soudců, kteří jsou jmenováni na dobu deseti let a jsou jmenováni prezidentem republiky se souhlasem Senátu. Soudcem Ústavního soudu může být jmenován bezúhonný občan, který je volitelný do Senátu, má vysokoškolské vzdělání a byl nejméně deset let činný v právnickém povolání. Slib skládají do rukou prezidenta. V čl. 86 jsou stanoveny podmínky trestního stíhání. V čl. 87 potom je stanoveno, v jakých případech Ústavní soud rozhoduje. Zásadní z dosavadní praxe zůstávají rozhodnutí, kdy Ústavní soud rozhodoval o zrušení ústavních zákonů, zákonů a dalších právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem, jakož i o stížnostech orgánů samosprávy proti nezákonnému zásahu státu a rozhodování o ústavních stížnostech proti pravomocnému rozhodnutí a jinému zásahu orgánu veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod.

2.3.6 Nejvyšší kontrolní úřad a Česká národní banka

Ustanovení hlavy páté ústavy pojednává o Nejvyšším kontrolním úřadu (dále jen NKÚ) čl. 97, který je charakterizován jako kontrolní orgán nezávislý na vládě, jejích orgánech a ústředních orgánech státní správy. Jeho nezávislost není blíže vyjádřena, je jí třeba rozumět ve vztahu k moci zákonodárné, výkonné a soudní. V ústavě

⁴¹ FILIP, Jan a kol., Základy státovědy, 2. vydání, Brno 2000, s. 277.

je vymezena jeho činnost při vykonávání kontroly hospodaření se státním majetkem a plnění státního rozpočtu. Prezidenta a viceprezidenta NKÚ jmenuje prezident republiky na návrh Poslanecké sněmovny, kteří skládají slib do jeho rukou. Ústava nestanovuje jejich funkční období, jejich funkční období bylo stanoveno zákonem na dobu 9ti let. Zákonu je též ponechána úprava jejich možného odvolání. Členy úřadu volí Poslanecká sněmovna na návrh prezidenta úřadu a je jich 15. Stejně jako funkce soudce je i funkce členů NKÚ neslučitelná s výkonem některých funkcí a též důvody pro odvolání z funkce jsou podobné.

Hlava šestá pojednává v čl. 98 novelizovaným ústavním zákonem č. 448/2001 Sb. o České národní bance (dále jen ČNB), která je ústřední bankou státu. I když nespadá ani mezi jednu z výše zmíněných mocí ve státě, ústavodárce ji jako další ústavní orgán do ústavy začlenil. Zřejmě proto, aby se ČNB stala právoplatným partnerem ostatním nejvyšším ústavním orgánům, čímž se do jisté míry garantuje její nezávislost a dále proto, aby posílila převládající tendence řízení prostřednictvím ekonomických nástrojů.⁴² Hlavním cílem ČNB je péče o stabilitu měny - určuje měnovou politiku, vydává bankovky a mince, řídí peněžní běh, platební styk a zúčtování bank, vykonává dohled nad prováděním bankovních činností, pečuje o bezpečné fungování bankovního systému atd. ČNB je povinna dvakrát ročně podávat Parlamentu zprávu o měnovém vývoji a též informovat i veřejnost. Jménem ČNB jedná navenek guvernér. ČNB nemá právo zákonodárné iniciativy, z toho vyplývá, že veškeré návrhy zákonodárných úprav týkajících se působnosti a postavení ústřední banky předkládá ČNB vládě, která je předkládá Poslanecké sněmovně. Podle čl. 62 písm. k) prezident jmenuje členy Bankovní rady ČNB a prezidenta a viceprezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu.

⁴² PAVLÍČEK, Václav-HŘEBEJK, Jiří, *Ústava a ústavní řád ČR, 1. díl*, Praha 1994, s. 237.

2.3.7 Územní samospráva

Samospráva je chápána jako samostatná, nezávislá a svobodná sebespráva územního společenství občanů vykonávaná tímto společenstvím. Ústava, v hlavě sedmé, vymezuje členění České republiky na obce a vyšší územní samosprávní celky viz ústavní zákon č. 347/1997 Sb. Obec je právnická osoba vystupující v právních vztazích svým jménem a na vlastní zodpovědnost. Sestavuje svůj rozpočet, má svůj majetek a finanční zdroje, se kterými hospodaří samostatně. Při výkonu samostatné působnosti se obce řídí jen zákony a obecně závaznými právními předpisy vydanými ústředními orgány k jejich provedení. Co patří do samostatné působnosti obce je stanoveno v § 14 zákona o obcích. Nepovažuji za nutné vyjmenovávat všechny činnosti spadající do samostatné působnosti. Z hlediska ústavního práva bych ráda zdůraznila oprávnění obcí vydávat obecně závazné vyhlášky podle čl. 104 odst. 3 ústavy, které tvoří součást právního řádu a které mají své místo v hierarchii obecně závazných právních předpisů. Dále mohou obce rozhodovat o vyhlášení místního referenda čl. 21 Listiny základních práv a svobod a volit orgány obce čl. 102 ústavy. Stát může zasahovat do činnosti územních samosprávních celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem. Státní dohled nad územní samosprávnou obecně spatřujeme v dohledu nad zákonností opatření samosprávy, nad hospodařením samosprávy a nad výkonem přenesené státní správy. Obec je vždy součástí vyššího územního samosprávního celku a je spravována zastupitelstvem, kterému je zákonem vyhrazeno rozhodovat o nejdůležitějších záležitostech obce, pokud nejsou zákonem svěřeny zastupitelstvu vyššího územního samosprávního celku. Zastupitelstvo je voleno tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva na dobu 4 let. Kromě samostatné působnosti obec vykonává též státní správu v rozsahu stanoveném zvláštními zákony, tzn. vykonává přenesenou

působnost - decentralizovanou státní správu, jejíž výkon byl obci svěřen. Jedná se o úkoly v oblasti obrany státu, dopravy a silničního hospodářství, zemědělství, atd.

3. LISTINA ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD

Nutno předeslat, že v souvislosti s přijetím Listiny základních práv a svobod bylo pod č. 209/1992 Sb. vyhlášeno Sdělení federálního ministerstva zahraničí, že dne 21.2.1991 byla v Madridu podepsána jménem České a Slovenské Federativní Republiky Úmluva o ochraně lidských práva základních svobod ve znění protokolů č. 3, 5 a 8 sjednaná v Římě dne 4.11.1950.

Listina základních práv a svobod (dále jen LZPS) byla vyhlášena usnesením předsednictva ČNR ze dne 16.12.1992 jako součást ústavního pořádku ČR. Usnesení bylo vyhlášeno pod č. 2/1993 Sb. Při svém přijetí byla LZPS uvozena ústavním zákonem č. 23/1991 Sb. z 9.1.1991 a označena jako ústavní zákon přijatý Federálním shromážděním ČSFR. Tento zákon i nadále zůstává součástí českého právního řádu (viz. čl. 112 odst. 3 ústavy), má však nadále jen sílu zákona. LZPS je pramenem ústavního práva a závaznou normou. Je závazná pro všechny subjekty tedy přímo platným právem. Je základem nejen ústavní úpravy práv a svobod občanů, ale vyjadřuje i hodnotovou orientaci ústavního řádu České republiky, demokratickou legitimitu moci v České republice. Opírá se o přirozenoprávní filozofický základ a jeho historické i aktuální zdroje. Právě koncepce přirozených práv občana byla nejvýznamnějším zdrojem při tvorbě Listiny. Formulace obsažené v ní vědomě navazují na historické vzory, především na Deklaraci práv člověka a občana z 26.8.1789, v níž se představitelé francouzského národa snažili vyložit přirozená, nezczitelná a posvátná práva člověka. Toto vyhlášení znamenalo odmítnutí poddanství otroctví i jiných forem právní závislosti a nerovnosti mezi lidmi. Práva a svobody, jakož i občanské povinnosti vyjadřují postavení občana ve státě, vztahy mezi

státem a občany a jsou proto podstatnou součástí ústavního zákona.⁴³ I když se Listina odvolává především na přirozenoprávní zdroje a práva, jsou v ní zřejmé i další vlivy. Listina základních práv a svobod v hlavě první v obecných ustanoveních zaručuje nezadatelnost, nezcizitelnost, nepromlčitelnost a nezrušitelnost základních práv a svobod. Dále deklaruje založení státu na demokratických zásadách a zaručení práv a svobod všem občanům bez rozdílu pohlaví, rasy, barvy pleti, jazyka, víry, náboženství, politického či jiného smýšlení, národního nebo sociálního původu, příslušnosti k národnostní nebo etnické menšině, majetku, rodu nebo jiného postavení. Povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona. Meze základních práv a svobod mohou být za podmínek stanovených LZPS upraveny pouze zákonem. Každý je způsobilý mít práva. V čl. 6 je garantováno právo na život, v čl. 7 nedotknutelnost osoby a jejího soukromí. Čl. 8 zaručuje osobní svobodu. Ten se v praxi promítá do ustanovení trestních předpisů. Čl. 9 garantuje to, že nikdo nesmí až na vyjmenované výjimky být podroben nuceným pracem nebo službám. Čl. 10 řeší ochranu osobních údajů, ochranu dobrého jména a ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého a rodinného života. V čl. 11 je garantováno právo k vlastnění majetku, právo na jeho dědění a zavazuje vlastníka k tomu, aby jej nezneužíval v rozporu se zákonem a na újmu práv druhých. V čl. 12 je zaručeno právo na nedotknutelnost obydlí. I tento článek je často frekventován v předpisech trestněprávních a velmi často je předmětem rozhodování Ústavního soudu. Další články řeší otázku listovního tajemství, otázku svobody pohybu, myšlení, svědomí a náboženského vyznání, otázku dobrovolnosti výkonu vojenské služby, svobodu projevu, kdy je jednoznačně stanoveno v čl. 17, že cenzura je nepřípustná. Touto listinou je zaručeno právo petiční a shromažďovací a právo se podílet na správě věcí veřejných přímo, nebo volbou svých zástupců. V čl. 21 je zakotveno volební právo jako právo všeobecné, rovné, které se vykonává tajným hlasováním.

⁴³ PAVLÍČEK, Václav a kol., *Ústava a ústavní řád ČR, 2. díl*, Praha 1999, s. 40.

Občané mají podle čl. 23 právo postavit se na odpor každému, kdo by odstraňoval demokratický řád lidských práv a základních svobod založených listinou, jestliže činnost ústavních orgánů a účinné použití zákonných prostředků jsou znemožněny. V čl. 24 a 25 jsou zakotvena práva vztahující se k národnostním nebo etnickým skupinám. V hlavě 4 jsou zakotvena hospodářská, sociální a kulturní práva a to jak v době aktivního života, tak ve stáří, včetně práva na ochranu zdraví a na vzdělání. Hlava pátá se zabývá právem na soudní a jinou právní ochranu. Čl. 36 zabezpečuje právo na projednání před nezávislým soudem, či ve stanovených případech u jiného orgánu s právem obrátit se na soud. Čl. 37 je též směřován na způsob řízení před soudem, kdy každý má právo ve stanovených případech odmítnout výpověď, má právo na právní pomoc, a na tlumočníka, v případě, že neovládá úřední jazyk. Je zabezpečeno právo na rovnost účastníků v řízení. Každý má právo, aby jeho věc byla projednána veřejně, bez zbytečných průtahů v jeho přítomnosti, aby měl možnost se vyjádřit ke všem prováděným důkazům. Podle čl. 39 jen zákonem je možno stanovit, které jednání je trestným činem a jaký trest, či jiné újmy na právech, či majetku lze za jeho spáchání uložit. V čl. 40 je stanovena působnost soudu k rozhodování o vině a trestu za trestné činy, jakož i práva obviněného, která jsou rozvedena v trestních předpisech, ať již ve formě základních zásad trestního řízení, či v dalších jejich ustanoveních. Ustanovení hlavy šesté obsahuje ustanovení společná, která obsahují některá výkladová pravidla, vztahující se k jednotlivým článkům Listiny základních práv a svobod.

4. ÚSTAVNÍ ZÁKONY

Ústava a ústavní zákony, jak již výše uvedeno, jsou zákony nejvyšší právní síly, tvořící základ ústavního pořádku, vyžadující souladnost navazujících zákonných a podzákonných norem. S ohledem na jejich charakter je nutno zdůraznit rigoróznější podmínky pro jejich přijetí a to jak v minulosti, tak i v současné době. K přijetí ústavního zákona je třeba souhlasu třípětinové většiny všech poslanců a třípětinové většiny přítomných senátorů. Z vývoje ústavnosti po 2. světové válce je zřejmé, že jako ústavní zákon, vyjma Ústavy ČR, jsou označeny přímo samotné ústavy, dále zákony, které ústavy mění, zákony, které řeší závažné otázky spojené se samotnou existencí státu a výkonu ústavních pravomocí, jejichž vydávání samotná ústava i předpokládá. Jako ústavní zákon č. 150/1948 Sb. byla označena Ústava Československé republiky, taktéž Ústava ČSSR byla označena jako ústavní zákon č. 100/1960 Sb. a pod č. 143/1968 Sb. byl přijat Ústavní zákon o Československé federaci.

Jak již výše uvedeno, pod č. 1/1993 Sb. byla vyhlášena Ústava České republiky a pod č. 2/1993 Sb. usnesení předsednictva České národní rady o vyhlášení Listiny základní práv a svobod jako součástí ústavního pořádku České republiky. Tyto dva ústavní zákony tvoří základ ústavního pořádku. Součástí ústavy mimo Listiny základních práv a svobod jsou však nejen i další ústavní zákony, které byly přijaty za účinnosti současně platné ústavy, ale součástí ústavního pořádku jsou i ústavní zákony, které byly převzaty z období před jejím přijetím. Jde především o ústavní zákony o státní hranici. Je třeba zdůraznit, že tyto ústavní zákony se datují již od roku 1930. Z novodobých ústavních zákonů možno zmínit č. 633/2004 Sb. o změnách státních hranic se SRN. Součástí ústavního pořádku je i zákon č. 144/1968 Sb. o postavení národností v Československé socialistické republice.

Ústavním zákonem č. 542/1992 Sb. však byl uzákoněn i zánik České a Slovenské Federativní republiky. Pokud zmiňují ústavní zákony, jejichž původ je nutno shledávat v samotném textu ústavy, potom nutno zmínit ústavní zákon č. 515/2002 Sb. o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb. Ústavy České republiky ve znění pozdějších předpisů, na který navazuje zákon o provádění referenda a o přistoupení ČR k Evropské unii a o změně některých zákonů.

Pokud je zmiňován institut referenda, je nutno zmínit i ústavní zákon o referendu č. 327/1991 Sb. ze dne 18.7.1991, který se vztahoval ke státoprávnímu uspořádání, zejména k podmínkám výstupu z federace. Jak výše uvedeno, rozdělení na Českou a Slovenskou republiku proběhlo bez použití tohoto zákona. I když Ústava České republiky byla koncipována jako obtížně měnitelná, přesto došlo v průběhu její účinnosti k celé řadě dílčích novel. Je třeba zmínit ústavní zákon o vytvoření vyšších územně správních celků, kde kromě jejich stanovení došlo i ke změně článku 99, který stanovil, že území České republiky se člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky a kraje, které jsou vyššími územněsprávními celky. Další ústavní zákon č. 300/2000 Sb. měnil ústavu v článcích zabývajících se vysláním vojsk ČR mimo území ČR a pobytem cizích vojsk na území ČR včetně pravomocí daných Parlamentu. Tomuto zákonu předcházela ústavní zákon č. 110/1998 Sb. o bezpečnosti České republiky. Ústavním zákonem č. 448/2001 Sb. byl novelizován čl. 98 ústavy, který nově upravil úlohu a hlavní činnosti ČNB. Ústavním zákonem č. 395/2001 Sb. se ČR zavázala, že vyhlášené mezinárodní smlouvy ratifikované Parlamentem, a jimiž je ČR vázána, jsou součástí právního řádu. O ústavním zákonu č. 515/2002 Sb. jako novele ústavy o referendu o přistoupení k Evropské unii výše. Novela ústavy ústavním zákonem č. 319/2009 Sb. řeší mechanismy rozpuštění poslanecké sněmovny.

5. ÚSTAVNÍ SOUD JAKO GARANT RESPEKTOVÁNÍ ÚSTAVNÍHO POŘÁDKU

Ústavní soud je součástí ústavního pořádku České republiky. Byl zakotven již v ústavě z roku 1920 v čl. II a III. (zákon č.121/1920), kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky. Ústavní soud byl následně začleněn až do ústavního zákona č. 143/1968 Sb. v čl. 86-100. Jak již výše uvedeno, nikdy činnost nezahájil a nebyl před rokem 1989 vydán ani předpokládaný zákon o Ústavním soudu. Ústavní soud byl zřízen až ústavním zákonem č. 91/1991 Sb. o Ústavním soudu České a Slovenské Federativní republiky. Pod č. 491/1991 Sb. byl přijat zákon o organizaci Ústavního soudu České a Slovenské Federativní republiky a v řízení před ním. Oba tyto právní dokumenty byly pro Českou republiku zrušeny Ústavou České republiky.

Ústavní soud je v Ústavě České republiky zakotven v čl. 83-89. Dne 16.6.1993 byl přijat zákon č. 182/1993 Sb. o Ústavním soudu. Sídlo Ústavního soudu je v Brně. Ústavní soud se skládá z předsedy, dvou místopředsedů a dalších soudců. Předsedu a dva místopředsedy jmenuje prezident republiky. Předseda zastupuje Ústavní soud navenek, vykonává správu Ústavního soudu, svolává zasedání pléna Ústavního soudu, určuje pořad jeho jednání a jednání řídí. Dále jmenuje předsedy senátů Ústavního soudu a plní další úkoly, které mu ukládá zákon. Ústavní soud tvoří patnáct soudců volených prezidentem se souhlasem Senátu na dobu 10ti let čl. 84 odst. 1 a 2 ústavy. Uchazeč o tuto funkci musí splňovat základní podmínky předepsané ústavou, mezi které patří bezúhonnost, volitelnost do Senátu čl. 19 odst. 2 ústavy, vysokoškolské právnické vzdělání a desetiletá právnická praxe. Soudci Ústavního soudu používají stejné imunity jako poslanci a senátoři. Funkce soudce je funkcí veřejnou, nelze jej stíhat

pro přestupek a platí omezení pro výkon jiné placené funkce, nebo výdělečné činnosti. Zákon upravuje i důvody zániku funkce soudce Ústavního soudu. Každému soudci je jmenován alespoň jeden asistent. Tím může být bezúhonný občan, který má vysokoškolské právnické vzdělání. Plénium je složeno ze všech soudců. Pokud tento zákon nestanoví jinak, může plénium jednat a usnášet se, je-li přítomno alespoň deset soudců. Zákon v § 11 stanoví, co Ústavní soud v plénu rozhoduje. Rozhodnutí pléna je přijato, jestliže se pro ně vyslovila většina přítomných soudců. To neplatí v zákonem předpokládaných případech, kdy je třeba, aby se pro přijetí rozhodnutí vyslovilo alespoň devět přítomných soudců. Ústavní soud vytváří ze soudců čtyři tříčlenné senáty. Předseda a místopředsedové Ústavního soudu nemohou být stálými členy senátu. Každý člen senátu je povinen hlasovat pro některý z návrhů rozhodnutí. Má právo, aby odlišné stanovisko bylo uvedeno do protokolu o jednání. Jestliže senát v souvislosti se svou rozhodovací činností dospěje k právnímu názoru odchylnému od právního názoru Ústavního soudu vysloveného v nálezu, předloží otázku k posouzení plénu. Stanoviskem pléna je senát v dalším řízení vázán.

Řízení je zahájeno dnem písemného doručení návrhu. Zákon stanovuje povinnost nechat se zastupovat advokátem. Rozlišuje mezi účastníky řízení a vedlejšími účastníky řízení. Jednacím jazykem je český jazyk. Pro vlastní jednání před soudem jsou v zákoně uplatněny obecné principy jednání před obecnými soudy. V § 63 je stanoveno, že pokud tento zákon nestanoví jinak, použijí se pro řízení před Ústavním soudem přiměřeně ustanovení občanského soudního řádu a předpisy vydané k jeho provedení. Je řešena otázka tlumočnicků, dokazování, vyloučení soudce, porady před vyhlášením rozhodnutí atd. Podaný a přijatý návrh se přiděluje soudci zpravodaji určenému rozvrhem práce, který je stálým členem senátu. Zákon upravuje podmínky přijetí či odmítnutí návrhu k projednání. Jednání je ústní, soud však může od ústního jednání upustit za souhlasu

účastníků řízení. Ve věci samé rozhoduje Ústavní soud nálezem a v ostatních věcech usnesením. Nálezy musí být odůvodněny a musí obsahovat poučení, že proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat. Návrh nálezu vypracovává soudce zpravodaj. Ustanovení § 57 stanovuje, které nálezy Ústavního soudu se vyhlášují ve Sbírce zákonů České republiky. Jedná se o zásadní rozhodnutí směřující proti neústavnosti zákona, nebo jiných předpisů či jejich části, rozhodnutí přezkoumávající rozhodnutí prezidenta republiky a o návrzích na posouzení souladu mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem podle čl. 87 odst. 2 ústavy. Všechny přijaté nálezy a vydaná usnesení Ústavního soudu se uveřejňují ve Sbírce nálezů. Ustanovení § 64 upravuje řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů, kdy je stanoveno, kdo je oprávněn podat návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení, případně na zrušení jiného právního předpisu nebo jeho jednotlivých ustanovení. V odstavci 3 je stanoveno, že návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých částí je oprávněn podat též soud v souvislosti s jeho rozhodovací činností. Dojde-li po provedeném řízení Ústavní soud k závěru, že zákon nebo jeho jednotlivá ustanovení jsou v rozporu s ústavním zákonem nebo že jiný právní předpis nebo jeho jednotlivá ustanovení jsou v rozporu s ústavním zákonem nebo zákonem, nálezem rozhodne, že takový zákon nebo jiný právní předpis nebo jejich jednotlivá ustanovení se zrušují dnem, který v nálezu určí. V oddílu druhém v ustanovení § 71 a následně je řešen postup v řízení o souladu mezinárodních smluv. V oddílu třetím je upraven postup při řešení ústavních stížností a kdo je oprávněn ji podat, jakož i způsob rozhodnutí. V oddílu šestém je stanoveno, co se myslí pod pojmem velezrada a způsob řešení ústavní žaloby Senátu na prezidenta republiky, zda se dopustil velezrady. V oddílu sedmém je upraveno řízení proti usnesení Poslanecké sněmovny a Senátu, kterým se rozhoduje, že prezident republiky nemůže ze závažných důvodů vykonávat svůj úřad. Osmý

oddíl zakotvuje činnost Ústavního soudu vůči rozhodnutí mezinárodního soudu.

ZÁVĚR

Domnívám se, že z výše uvedeného obsahu práce vyplývá, že pojem ústavního pořádku České republiky je tvořen nejen samotnou Ústavou České republiky, ale i dalšími ústavními zákony včetně LZPS, když existence moderní ústavy je předpokladem fungování moderního demokratického státu. Pokud ústavní pořádek je definován souborem takovýchto právních norem, je třeba říci, že pojem ústavního pořádku se vztahuje i na dobu před vznikem České republiky, resp. před rokem 1989. Je však třeba zvažovat, jakým způsobem byl obsah tohoto pojmu naplňován právě zejména po roce 1948, kdy součástí ústav a tedy i ústavního pořádku byly instrumenty, které nikdy nebyly uvedeny v činnost, naopak význam ústavy byl znehodnocován vydáváním předpisů nižší právní síly, nerespektující základní postuláty přijatých ústav a kdy i proklamovaná práva a svobody měly z hlediska jejich důsledného uplatňování pouze formální charakter a význam ústavního pořádku byl znehodnocován politickou vůlí vládnoucí strany. I když by asi bylo odvážné konstatovat, že současná ústava je prostá všech vad a ideálně odráží potřeby společenského vývoje, nelze upřít, že v sobě zahrnuje poměrně vyváženě všechny atributy dělby moci a zabezpečuje zachování ústavního pořádku a jeho ochranu před snahou různých politických proudů docílit svých záměrů na jeho úkor. V tomto směru byla v této práci vyzdvižena úloha Ústavního soudu, který svými nálezy a usneseními navrácí projednávané věci do rámce ústavního pořádku. Jeho úloha je nenahraditelná, o čemž svědčí i množství rozhodnutých věcí, kdy například v roce 2008 bylo vydáno 225 nálezu a usnesení, v roce 2009 potom 260 (viz Sbírka nálezu a usnesení Ústavního soudu ČR). Ten při koncipování svých rozhodnutí je dále ovlivňován činností a vlastními rozhodnutími Evropského soudu pro lidská práva, která bohaté míře ve svých rozhodnutích uvádí.

I přes výše uvedenou úlohu Ústavního soudu se domnívám, že zachování ústavního pořádku a dodržování lidských práv a svobod je primárně záležitostí moci zákonodárné, i když nelze pominout ani moc výkonnou a soudní, jakož i činnost orgánů samosprávy.

Ústava, tvořící základní kámen ústavního pořádku, je ústavním zákonem, jehož přijetí a změny jsou podmíněny zvláštními způsoby jejich přijímání a tedy i její poměrně velkou stabilitou. Nicméně nutnost zdokonalování a dalšího uspořádání vnitřních poměrů, tak i vývoj v rámci Evropské unie, jejíž je naše republika pevným článkem, jistě bude vyvolávat požadavky na její změny a vydávání dalších ústavních zákonů. V současné době je to například výše uvedený legislativní proces ve věci přímé volby prezidenta, či úvahy nad nutností přijetí ústavního zákona, týkající se referenda ve věci případného vstupu do eurozóny, případně úvahy o změně soudní soustavy České republiky. Ať již na další vývoj ústavního pořádku budou kladeny různé požadavky, bude vždy nutné, aby byl ústavním pořádkem demokratickým, který bude zabezpečovat základní práva a svobody občanů, který bude dbát na zachování základních požadavků na suverenitu Českého státu, na jeho další hospodářský, politický, společenský a kulturní rozvoj, a který bude imunní vůči různým momentálním politickým tlakům a skupinovým zájmům.

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

BAHÝLOVÁ, Lenka a kol., *Ústava České republiky*, LINDE Praha a.s., 2010, s.1533, ISBN 978-80-7201-814-7.

FILIP, Jan, *Ústavní právo České republiky, 1. díl*, Masarykova univerzita v Brně, 1997, s.393, ISBN 80-1492-X.

FILIP, Jan a kol., *Základy státovědy*, Masarykova univerzita v Brně, 2000, s.351, ISBN 80-210-1575-6.

GERLOCH, Aleš, *Řízení před Ústavním soudem*, PROSPEKTRUM Praha, 1996, s.128, ISBN 80-7175-033-6.

GERLOCH, Aleš a kol., *Ústavní systém České republiky - základy českého ústavního práva*, PROSPEKTRUM Praha, 1994, s.248, ISBN 80-85431-85-8.

GERLOCH, Aleš a kol., *Ústavní systém České republiky - základy českého ústavního práva*, PROSPEKTRUM Praha, 1999, s.520, ISBN 80-7175-077-8.

GRONSKÝ, Jan, HŘEBEJK, Jiří, *Dokumenty k ústavnímu vývoji Československa I. (1918-1945)*, Karolinum – nakladatelství UK, Praha, 1997, s.244, ISBN 80-7184-458-6.

GRONSKÝ, Jan, *Dokumenty k ústavnímu vývoji Československa II. (1945-1968)*, Karolinum – nakladatelství UK, Praha, 1999, s.497, ISBN 80-7184-765-8.

GRONSKÝ, Jan, *Dokumenty k ústavnímu vývoji Československa III. (1968-1989)*, Karolinum – nakladatelství UK, Praha, 2000, s.308, ISBN 80-246-0024-2.

KLÍMA, Karel, *Ústavní právo*, VICTORIA PUBLISHING, a.s., Praha 1995, s.225, ISBN 80-85865-63-7.

KUKLÍK, Jan a kol., *Vývoj československého práva 1945-1989*, Linde Praha, a.s., 2008, s.727, ISBN 978-80-7201-741-6.

KYSELA, Jan, *Deset let Ústavy České republiky – východiska, stav, perspektivy*, EUROLEX BOHEMIA s.r.o., Praha, 2003, s.423, ISBN 80-86432-45-9.

MALÝ, Karel a kol., *Dějiny českého a československého práva do roku 1945, 4. vydání*, Nakladatelství LEGES, s.r.o., Praha, 2010, s.640, ISBN 978-80-87212-39-4.

PAVLÍČEK, Václav a kol., *Ústavní právo a státověda, 1.díl*, LINDE Praha a.s.,1998, s.365, ISBN 80-7201-141-3.

PAVLÍČEK, Václav a kol., *Ústavní právo a státověda – Ústavní právo České republiky, 2. díl, část. 1*, LINDE Praha, 2001, s.551, ISBN 80-7201-273-8.

PAVLÍČEK, Václav - HŘEBEJK, Jiří, *Ústava a ústavní řád ČR – Ústavní systém, 1.díl*, LINDE a.s., Praha 1994, s.501, ISBN 80-85647-38-9.

PAVLÍČEK, Václav - HŘEBEJK, Jiří, *Ústava a ústavní řád ČR – Práva a svobody, 2. díl*, LINDE Praha, 1999, s.975, ISBN 80-7201-170-7.

PAVLÍČEK, Václav a kol., *Ústavní právo a státověda – Ústavní právo České republiky, 2. díl, část. 2*, LINDE Praha, 2004, s.241, ISBN 80-7201-472-2.

SOUDCOVSKÁ UNIE ČESKÉ REPUBLIKY, *časopis Soudce č. 5-6/2011, roč. XIII*, JUDr. Karel Havlíček – Havlíček Brain Team Praha, 2011, s.80, ISSN 1211-5347.

ZELENKA, Pavel JUDr., *Vybrané kapitoly z ústavního práva, 5. doplněné vydání*, ARMEX PUBLISHING s.r.o., Praha, 2010, s.71, ISBN 978-80-86795-85-0.

BIBLIOGRAFICKÉ ÚDAJE

Jméno autora: Klára Hnilicová

Obor: Evropská hospodářskosprávní studia

Forma studia: kombinované

Název práce: Ústavní pořádek ČR

Rok: 2012

Počet stran textu bez příloh: 56

Celkový počet stran příloh: 0

Počet titulů české literatury a pramenů: 20

Počet titulů zahraniční literatury a pramenů: 0

Počet internetových zdrojů: 2

Vedoucí práce: Prof. JUDr. Jan Kuklík, DrSc.