

Univerzita Palackého v Olomouci

Právnická fakulta

Martin Bureš

Ústavní iniciativy v letech 1993 - 2011

Diplomová práce

Olomouc 2015

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma Ústavní iniciativy v letech 1993 - 2011 vypracoval samostatně a citoval jsem všechny použité zdroje.

Ve Svitávce dne 28. února 2015

PODĚKOVÁNÍ

Na tomto místě bych ráda poděkoval vedoucímu své diplomové práce. JUDr. Jaroslavu Sovinskému, Ph. D. za odborné vedení, trpělivost a vstřícnost při vypracování této práce a své rodině za podporu během náročného studia.

Obsah

1 Úvod	6
2 Vznik ústavy ČR.....	8
3 Ústavní zákon o zřízení vyšších územně samosprávných celků	13
3.1 Jednotlivé návrhy ústavního zákona o zřízení vyšších územně samosprávných celků	14
3.2 Zhodnocení.....	18
4 Ústavní zákon o bezpečnosti ČR.....	20
4.1 Porovnání navrhované a přijaté verze	21
4.2 Zhodnocení, mezery a význam	26
5 Moc zákonodárná.....	28
5.1 Senát.....	28
5.1.1 Návrhy ústavních zákonů na zrušení senátu	30
5.1.2 Shrnutí.....	31
5.2 Imunita zákonodárců.....	32
5.2.1 Jednotlivé návrhy na změnu imunity zákonodárců.....	34
5.2.2 Zhodnocení.....	38
5.3 Klouzavý mandát	38
5.4 Ztráta mandátu zákonodárce	40
5.4.1 Ztráta mandátu zákonodárce z důvodu odsouzení k nepodmíněnému trestu odnětí svobody	41
5.4.2 Zhodnocení.....	41
5.5 Samorozpuštění poslanecké sněmovny	42
5.5.1 Jednotlivé návrhy	43
5.5.2 Shrnutí.....	46
5.6 Shrnutí moci zákonodárné	48
6 Moc výkonná	49
6.1 Postavení prezidenta republiky.....	49
6.2 Návrhy změn postavení a pravomocí prezidenta republiky.....	54
6.2.1 Změna milostí a amnestií	54
6.2.2 Jmenování členů ČNB	56
6.2.3 Přímá volba prezidenta	57
6.2.3 Zhodnocení přímé volby prezidenta	60
6.3 Zhodnocení postavení prezidenta republiky.....	62

7 Moc soudní.....	64
7.1 Návrhy na změnu moci soudní	65
7.2 Zhodnocení.....	66
8 Česká národní banka	68
8.1 Návrhy změn	69
8.2 Zhodnocení.....	69
9. Referendum.....	70
9.1 Jednotlivé návrhy	71
9.2 Zhodnocení.....	73
10 Závěr	75
11 Prameny a literatura	82
Shrnutí.....	87
Klíčová slova	88

1 Úvod

Ústava je základním zákonem státu, kterým se musí řídit ostatní zákony a který určuje charakter státu a jeho institucí. Je také základním pramenem všech odvětví práva, ať už se jedná o právo trestní, občanské či například správní. V České republice byla ústava přijata úspěšně k 16. 12. 1992. Od té doby se každé volební období předkládají návrhy ústavních zákonů, jejichž cílem je ústavu změnit. V naší společnosti neustále probíhá diskuze o potřebě změn některých ústavních institutů, například o přímé volbě prezidenta, rozsahu imunity, referendech a dalších otázkách. Některé předkládané změny mají upravit stávající instituty, jiné navrhuje vytvořit instituty zcela nové (např. klouzavý mandát). Otázkou však je, zda skutečně ústava České republiky potřebuje podstatné změny.

Tato diplomová práce se zabývá otázkou rigidnosti versus flexibility ústavy České republiky, tedy komplikovaností jejich změn. Snaží se zodpovědět otázku, zda postup kvalifikované většiny v obou komorách parlamentu, který je pro změny ústavy v České republice zaveden, umožňuje ústavu měnit snadno, nebo zda naopak zabraňuje větším změnám. Práce mapuje změny ústavy od roku 1993 až do roku 2012. Cílem je zjistit, k jak velkým změnám ústavy v tomto období došlo (či naopak nedošlo) a jak tyto změny proměnily ústavní instituty, jako je moc zákonodárná, výkonná anebo územní členění státu. Domnívám se, že v ústavě České republiky nebylo provedeno dostatečné množství změn, protože je k jejich prosazení zapotřebí kvalifikovaná většina v obou komorách a protože čl. 9 odst. 2 nepřipouští změnu podstatných náležitostí ústavy. Proto považuji za pravděpodobné, že v průběhu posledních dvou desetiletí došlo ke změnám pouze u témat, u nichž došlo ke shodě napříč politickým spektrem.

Práce se také snaží zodpovědět otázku, zda a nakolik byla ústava České republiky v průběhu svého vývoje ovlivněna ústavami sousedních zemí. Je známo, že původní ústava vznikla podle vzoru ústavy Spolkové republiky Německo. Je ovšem možné, že za dvacet let své existence přijala také prvky polské, rakouské či slovenské ústavní úpravy. Vycházím z předpokladu, že kromě výrazného německého vlivu můžeme v české ústavě najít také silnou podobnost především s ústavou slovenskou, a to s ohledem na společnou historii Slovenska a České republiky. V práci se proto zaměřím také na to, zda lze při výkladu některých institutů použít i výklad sousedních zemí. Na základě srovnání úpravy jednotlivých institutů (včetně

nepřijatých návrhů ústavních zákonů) v České republice a sousedních zemích v letech 1993 - 2011 se pokusím zjistit, zda navrhovatelé čerpali z ústav okolních zemí. Domnívám se, že ústava České republiky není natolik samorodá a že přebírá instituty z okolních zemí, jak je patrné také z důvodových zpráv k navrhovaným změnám.

Práce by měla shrnout celý ústavněprávní vývoj v České republice. Sledován je přitom nejen vývoj reálný, ale také možný. Jádrem práce je analýza změn v jednotlivých institutech. Práce by měla upozornit na ústavní mezery, popsat jejich řešení v současné úpravě a v případě nedostatečných řešení navrhnout, jak tyto nedostatky mohou být napraveny. Zaměřuji se zde především na nejasnosti výkladu, na rámcové úpravy institutů, na neexistenci orgánů, jejichž vznik ústava předpokládá, a na změny ústavy vyvolané aktuální situací a problémy v zemi. Mým cílem je zhodnotit, zda současné ústavní mezery mohou být vyplněny aktuálními návrhy zákonů, nebo zda je zapotřebí navrhnout jiná řešení, případně zda je ústava i přes své mezery plně postačující.

Hlavním cílem této diplomové práce je tedy shrnout ústavní vývoj a změny ústavy v České republice v letech 1993 - 2011. Dílčím cílem je pak zodpovědět otázku, zda je ústava České republiky rigidní či flexibilní nejen jako celek, ale také z pohledu jednotlivých částí. Dalším sekundárním cílem je srovnat ústavu České republiky s ústavami sousedních zemí. Ke splnění těchto cílů budou využity především metody analýzy a syntézy, s jejichž pomocí budou zkoumány jednotlivé návrhy ústavních zákonů, a metoda komparace pro srovnání ústavního vývoje v České republice a v sousedních státech. Zhodnocením schválených i neschválených návrhů ústavních zákonů, důvodových zpráv a vládních stanovisek chci přispět do diskuze, zda a jak by se ústava České republiky měla v budoucnu změnit, popř. v jakých institutech.

2 Vznik ústavy ČR

První zmínka o české ústavě (nikoliv československé) se objevuje v čl. 142 odst. 2 ústavního zákona č. 143/1968, o Československé federaci. Dle této ústavy vzniká tzv. trojjediná ústava, a to česká ústava, slovenská ústava a federální ústava.

Po roce 1989 bylo třeba vytvořit novou ústavu Československé republiky, která by byla demokratičtější a neobsahovala by vedoucí úlohu nějaké strany či ideologie. Podmínky vzniku nebyly jednoduché, protože tu bylo mnoho skupin, které si chtěly do ústavy prosadit svoje návrhy (např. větší autonomie Slovenska, otázka referenda, apod.). Počítalo se pokračováním „trojjediné„ ústavy.

Prvním návrhem nové ústavy po revoluci v listopadu 1989 byl návrh Občanského fóra, které se svým s návrhem přišlo ještě v prosinci 1989, ale nakonec od přijetí tohoto návrhu ustoupilo, protože se chystal návrh trojjediné ústavy ČSSR, kde měla být upravena jednak ústavní materie federace a jednak ústavní materie obou republik. Na jaře 1990 obě národní rady zahájily práce na republikových ústavách, ale jen SNR svou práci v dubnu 1990 dovedla do konce ve znění neoficiálního textu. ČNR svou práci dokončila v červenci 1991. Vzhledem ke světovým událostem, např. rozpad Jugoslávie či SSSR, na Slovensku začaly odstředivé tendence a národní rady se soustředily na vyjednávání podmínek česko-slovenské smlouvy, protože její návrh nebyl přijat, padl i návrh první verze ústavy ČR. Tento návrh, který připravovalo 48 poslanců ČNR a 12 expertů, byl nakonec částečně využit i v konečném znění ústavy přijaté v roce 1992.¹

Vznik ústavy České republiky byl přímým důsledkem zániku české a slovenské federativní republiky. Tomuto zániku předcházely výsledky druhých svobodných voleb do zákonodárných sborů, v nichž dominovaly strany usilující o rozpad federace. Zánik ČSFR byl připraven a realizován v relativně krátkém období. Původně měly být připravovány ústavy tři, a to federální ústava, ústava česká a ústava slovenská. Po zmiňovaných volbách započaly práce na ústavě nového samostatného státu. Byly vytvořeny dvě komise, a to komise vlády České republiky pro přípravu ústavy a dočasná komise předsednictva ČNR pro přípravu ústavy. Do přípravy se zapojily další subjekty, jako prezident Václav Havel (několik

¹ FILIP, Jan. Příprava ústavy ČR v období voleb 1992. In JIRÁSKOVÁ, Věra, SUCHÁNEK, Radovan. *Pocta prof. JUDr. Václavu Pavlíčkovi k 70. narozeninám*. Praha: Linde, 2004, s. 293-301.

poznámek na téma české ústavy), legislativní rada vlády aj. Tato ústava byla inspirována ústavou z roku 1920 a také návrhem ústavy z roku 1991. Zdroje této ústavy můžeme vymezit na historické, kdy bylo čerpáno z československé ústavy z roku 1920, např. dvoukomorový parlament, vrcholná role vlády v moci výkonné či ústavní soudnictví. Filosofické zdroje naší ústavy můžeme vidět v čl. 1 Listiny základních práv a svobod, kde nejde připustit, abychom ještě v dnešní době vedli spory o to, zda je lidská důstojnost vymahatelným lidským právem. Ze zahraničních zdrojů ústavy můžeme jmenovat právo prezidenta rozpustit sněmovnu, pokud neusnese svoji odpovědnost v politické krizi (nejmenuje vládu, vládní návrh zákona, se kterým je spojena otázka důvěry aj.), nebo teorie o nezměnitelném jádru ústavy, tzv. Ewigkeitsklausel, které jsou v německé ústavě. Svěbytný český zdroj bylo pojetí imunity, které do změny ústavy bylo velmi široké². Koncepce ústavy byla taková, že *Česká republika je parlamentní demokracií, veškerá moc vychází z lidu, který ji vykonává prostřednictvím moci zákonodárné výkonné a soudní. Lid má plnou suverenitu, nikomu jinému tato suverenita nepřísluší, s nikým se o ni nemusí dělit.* Viz čl. 2 odst. 1 a důvodová zpráva.

Vládním stranám chybělo 15 poslanců k naplnění kvalifikované většiny a tyto poslance musela získat z řad opozice. Byly sporné body uvnitř vládních stran a mezi vládou a opozicí. Tyto body se týkaly Listiny základních práv a svobod, kde vládní poslanci chtěli některé body vypustit či listinu zkrátit a opozice ji chtěla rozšířit. Dalším problémem byla územní podoba státu, někteří poslanci navrhovali samosprávné země Čechy, Moravu a Slezsko s vlastními sněmy. Velký spor byl také o podobu senátu, levicové strany byly pro jednokomorový parlament. Sporné body provázely i moc výkonnou, kde si prezident Václav Havel přál přímou volbu prezidenta se širšími pravomocemi, zatímco předseda vlády byl pro dominantnější postavení vlády v moci výkonné na úkor prezidenta. Svoje návrhy ústavy předložili i Liberálně sociální unie, Levý blok a ČSSD. K projednání těchto návrhů nedošlo, neboť je buď předsednictvo ČNR nezařadilo na program jednání, anebo zamítlo návrhy na projednání.³

Nakonec byla Ústava přijata politickou dohodou 172 poslanců 16. 12. 1992 a to pod symbolickým číslem 1/1993.

²MLSNA, Petr. Filosofické a ideové zdroje ústavy ČR. In MLSNA, Petr (ed). *Ústava ČR vznik vývoj a perspektivy*. Praha: Leges, 2010, s. 15-4.

³PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda. II. díl ústavní právo české republiky*. Praha: Leges, 2011, s. 313-319.

Ústava ČR vznikla v hektickém období, kdy po revoluci po roce 1989 bylo třeba přijmout novou ústavu. Tato ústava ještě nebyla ani přijata a po volbách v roce 1992 musely být započaty práce na ústavě nového samostatného státu. Zhruba za dva roky byla připravena česká ústava, která měla platit v rámci federace, aby se tato ústava musela znovu přepracovat v souvislosti se zánikem federace. Samotná vláda neměla potřebnou 120 člennou většinu a i uvnitř vlády byly sporné body. Přes všechny tyto problémy vznikla funkční a použitelná ústava. Některé body této ústavy nebyly řešeny z důvodu politické neshody a musely být projednány až v budoucnu, např. bezpečnost ČR, vyšší územně samosprávné celky či referendum, které zatím bylo řešeno jen v souvislosti se vstupem do EU.

Je třeba zmínit i zamítnuté návrhy ústavy, které podaly ČSSD, Levý blok a Liberálně sociální unie, protože tyto strany či nástupci těchto stran se objevují v pozdějších parlamentech a snaží se prosadit také určité věci ze svých návrhů ústavy.

ČSSD se ve svém návrhu věnovala sporným bodům, jako byla přímá volba prezidenta a referendum. ČSSD navrhovala přímou volbu prezidenta s tím, že by kandidáta na prezidenta kromě zákonodárců mohlo navrhnout peticí i 10 000 občanů ČR, kteří mohou volit. Návrh ČSSD byl hodně nakloněn přímé demokracii. Obsahoval třeba povinnost projednat v parlamentu zákon, pokud ho podpoří peticí 300 000 voličů. Dále obsahoval referenda, a dokonce i poradní referendum. V oblasti moci zákonodárné ČSSD prosazovala jednokomorový parlament. Moc výkonná se příliš nelišila od současného návrhu. V moci soudní byly jen odlišnosti týkající se ústavního soudu, a to jmenování ústavních soudců (např. dle tohoto návrhu nesměl být soudcem jmenován nikdo dvakrát po sobě). Nejméně byl tento návrh propracován ohledně vyšších územně samosprávných celků, kdy tyto vyšší územně samosprávné celky nestanovoval, nicméně obsahoval ustanovení, že obce se mohou sdružovat ve vyšších územně samosprávných územních společenstvích. Později ČSSD navrhovala některé z těchto bodů v podobě návrhů novely ústavy, zejména referendum a přímou volbu prezidenta.⁴

Návrh Levého bloku obsahoval stejně jako návrh ČSSD jednokomorový parlament. Ohledně moci výkonné zahrnoval kromě vyslovení nedůvěry celé vládě i možnost vyslovení nedůvěry

⁴ JIČÍNSKÝ, Zdeněk, MIKULE, Vladimír. Návrh ústavy který podali poslanci ČSSD 19. 11. 1992. In SOUKUP, Ladislav (ed). *Právněhistorické studie*. Praha: Karolinum, 2005, s. 225-272

jednotlivým členům vlády. Tento návrh obsahoval referendum, které se mohlo konat o vstoupení nebo vystoupení ze svazku států nebo uzavření mezinárodní smlouvy nebo o jiných důležitých otázkách. Toto referendum mohla vyvolat vláda, 1/5 poslanců nebo 1/10 voličů, kteří se účastnili posledních voleb. Nové referendum nebo zrušení referenda ústavním zákonem se mohlo provést až po 5 letech. Tento návrh ústavy navrhoval nepřímou volbu prezidenta, ale umožňoval jeho odvolání poslanci 3/5 většinou. Územní členění dle tohoto návrhu ústavy obsahovalo země, okresy a obce a občané měli právo do všech těchto orgánů volit zastupitele. Zajímavostí návrhu ústavy Levým blokem je to, že pasivní volební právo bylo do všech orgánů 21 let.⁵

Návrh ústavy Liberálně sociální unie na rozdíl od předcházejících návrhů se nejvíce podobal současné ústavě. Na rozdíl od předcházejících návrhů tento návrh stanovoval dvoukomorový parlament. Zajímavostí tohoto návrhu ústavy v oblasti moci zákonodárné je právo prezidenta rozpustit poslaneckou sněmovnu ze závažných důvodů se souhlasem předsedů obou komor. Toto právo by mohl prezident využít jen jednou během roku. A další zajímavostí je to, že sice tento návrh stanovoval dvoukomorový parlament, ale v případě rozpuštění sněmovny měla sněmovna zvolit stálý výbor, který by kontroloval moc výkonnou. Prezident republiky nebyl dle tohoto návrhu ústavy zařazen do moci výkonné, ale měl samostatnou hlavu. Volbu prezidenta republiky tento návrh ústavy upravoval jako kombinaci nepřímé volby s přímou. Prezident republiky měl být volen nepřímou, avšak pokud by nebyl ve dvou kolech zvolen, mělo ve třetím kole dojít k přímé volbě mezi dvěma kandidáty, kteří získali nejvíce hlasů z obou komor. Pravomoci ohledně milostí měly být kontrasignované. Ohledně moci soudní tento návrh ústavy v oblasti ústavního soudnictví nechával výběr soudců na prezidentovi republiky, který měl vybrat soudce, které mu navrhl senát. Senát mu měl navrhnout dvojnásobný počet soudců a prezident měl vybrat jednotlivé soudce ústavního soudu. Ohledně obecného soudnictví měl soudce jmenovat prezident republiky na návrh senátu. Co se týká samosprávy, tento návrh ustanovoval země (kraje) jejichž počet měl určit zvláštní zákon. Referendum tento návrh ústavy upravoval tak, že návrh na vyvolání mohl podat prezident, vláda či poslanecká sněmovna a referendum mohlo být vyhlášeno jen, usnese-li se na tom parlament. Referendum se dle tohoto návrhu mohlo opakovat jen po 5 letech.⁶

⁵ Návrh poslanců Levého bloku v České národní radě: Ústava České republiky. *Haló noviny*, 1992, 26. října 1992, č. 252, s. 1 – 4.

⁶ Návrh ústavy Liberálně sociální unie dostupné na <http://www.psp.cz/eknih/1992cnr/tisky/t0205_03.htm>.

Návrhy ústavy těchto uskupení nebyly přijaty a některé nebyly ani zařazeny do sněmovního tisku. Po přijetí ústavy se objevovaly jednotlivé ústavní zákony nástupců těchto stran, které se snažily prosadit některé věci ze svých návrhů ústavy (jednokomorový parlament, přímá volba prezidenta aj.).

3 Ústavní zákon o zřízení vyšších územně samosprávných celků

Po roce 1989 začal návrat k územní samosprávě a oddělení samosprávy od státní správy. Problémem byla chybějící legislativa a neshoda na tom, jak by mělo vypadat rozdělení ČR na vyšší územně samosprávné celky. Základní otázka byla jakou formou uspořádat vyšší územně samosprávné celky, jaký stanovit jejich počet a jak určit jejich kompetence.

Z pohledu formy tu byly 4 protichůdné varianty, a to zemské uspořádání, regionální uspořádání, kombinace zemského a regionálního uspořádání a federativní uspořádání. Vláda se v březnu 1992 přiklonila k zemské samosprávě a také navrhla zákon o zemské samosprávě, ale tento zákon nebyl nikdy realizován. Po volbách na podzim roku 1992 došlo ke změně politických sil a práce na ústavě ČR. Bohužel chyběla politická shoda na podobě vyšších územně samosprávných celků, a tak zákonodárce ponechal toto řešení otevřené a v čl. 99 stanovil, že „*vyššími územně samosprávnými celky jsou země nebo kraje*“. Pro vytvoření těchto vyšších územně samosprávných celků zákonodárce stanovil formu ústavního zákona.⁷ Ústava nikde nestanoví, kolik má být vyšších územně samosprávných celků, jaké má být jejich pojmenování či jaké mají být jejich hranice. Na toto vše ústava předpokládala přijetí ústavního zákona. Problémem bylo, že nebyla všeobecná shoda na tomto zákoně.

Protože k ustavení vyšších územně samosprávných celků byla zřízena forma ústavního zákona, muselo dojít k širší politické shodě. Otázkou bylo, zda by se měly vytvořit země, kraje nebo regiony. Další otázkou byl počet vyšších územně samosprávných celků a jejich pojmenování. Neposledním problémem bylo rozdělení kompetencí vyšším územně samosprávným celkům.

Jelikož nebyla politická shoda, byl tento ústavní zákon schválen až v roce 1997, tedy 4 roky po účinnosti ústavy. Celkem tento ústavní zákon navrhla 2x vláda (až její druhý návrh byl schválen) a 6x skupina poslanců (žádný z jejich návrhů nebyl schválen). Celkem tedy bylo 9 návrhů na zřízení vyšších územně samosprávných celků a schválen byl jediný. Nejčastějším návrhovatelem byla skupina poslanců a nejméně úspěšným návrhovatelem byla vláda.

Z důvodu politické neshody zda zřídit země, kraje nebo regiony, bylo v návrzích tohoto

⁷SUCHÁNEK, Radovan, JIRÁSKOVÁ, Věra. *Ústava České republiky v praxi*. Praha: Leges, 2009, s. 298-303.

ústavního zákona stanoveno, že označení země, region či kraj si jednotlivé vyšší územně samosprávné celky zvolí sami, a pokud se nerozhodnou tak rozhodne poslanecká sněmovna. Ve schváleném ústavním zákonu o zřízení vyšších územně samosprávných celků nakonec bylo vybráno označení kraj.

Počet vyšších územně samosprávných celků se pohyboval od 3 do 17. Nejčastěji bylo navrhováno 9 krajů. Vláda sama v důvodové zprávě ústavního zákona o zřízení vyšších územně samosprávných celků uvádí *„Všeobecně přijatelné řešení počtu vyšších územních samosprávných celků se sotva nalezne. Zájmy v této otázce jsou příliš rozporné a nesouladné. Rozdíl pramení z odlišného akcentování kritérií pro vytvoření vyšších územně samosprávných celků“*. Většina navrhovatelů odkazovala na kritéria, jimiž byla kvantifikovaná kritéria (počet obyvatel, dojíždka do zaměstnání či za službami, apod.), regionální význam, fyzickogeografické charakteristiky území, existující sociální vztahy v území, kritérium politické dané požadavkem na snížení nebezpečí dualismu, ekonomická, demografická a geografická a historická kritéria.

3.1 Jednotlivé návrhy ústavního zákona o zřízení vyšších územně samosprávných celků

První návrh ústavního zákona, kterým by se zřídily vyšší územně samosprávné celky, byl podán poslanci napříč politickými stranami mimo ODA a ODS. Tento návrh neměl ustanovit jen vyšší územně samosprávné celky, ale i jejich působnost a orgány vyšších územně samosprávných celků. Tento návrh také upravoval samostatnou a přenesenou působnost a orgány vyšších územně samosprávných celků. Dle tohoto návrhu ústavního zákona se měly vytvořit 3 vyšší územně samosprávné celky. V části třetí tohoto návrhu byly ustanoveny orgány vyššího územně samosprávného celku. V čele tohoto kraje měl být předseda, kterého by volilo zastupitelstvo. Nejvíce se od současného stavu lišila rada vyššího územně samosprávného celku. Jednak předseda rady musel její složení konzultovat s vládou, jednak jejími členy měli být ředitel úřadu, vedoucí odborů a referátů. V důvodové zprávě se uvádí, že *„předkladatelé tohoto návrhu ústavního zákona chtějí navázat na dlouhodobé tradice územního uspořádání českého státu, který byl v minulosti vždy složen nejméně ze tří zemí Čech, Moravy a Slezska, z nichž každá dle historického rozvoje požívala rozsáhlé*

samosprávy''.⁸ Tento návrh nebyl přijat. Je v něm vidět snaha o zemské uspořádání, i když tu nejsou určeny názvy a označení vyšších územně samosprávných celků. Dle mého názoru není dobré vytvářet 2 země. Ve srovnání s okolními státy, Německu i v Rakousku mají spolkových zemí přes 10. Navíc jedním z důvodů rozpadu československé federace bylo i to, že byla tvořena jen dvěma státy, a vytvoření tří vyšších územně samosprávných celků by v budoucnu mohlo znamenat opakování stejné chyby. Zajímavým bodem tu bylo zapracování pravomocí samosprávy vyššího územně samosprávného celku do návrhu ústavního zákona, protože dnes je toto uvedeno v zákonu o krajích.

Dalším návrhem byl vládní návrh ústavního zákona o vytvoření vyšších územně samosprávných celků. Tento návrh uvažoval o vytvoření 17 krajů. Tehdejší vláda navrhla zřídit 17 krajů na základě těchto 5 kritérií: kvantifikovaná kritéria (počet obyvatel, dojíždka do zaměstnání či za službami, apod.), regionální význam, fyzickogeografické charakteristiky území, existující sociální vztahy v území a kritérium politické dané požadavkem na snížení nebezpečí dualismu.⁹ Tento návrh ústavního zákona velmi rozměľňoval vyšší územně samosprávné celky na malá území. Pravděpodobně tu nebyl úmysl vytvořit větší a silnější celky. Tento zákon také nebyl přijat. Dle mého názoru 17 krajů by znamenalo vznik převážně tzv. malých krajů, které by nebyly příliš silné, tak by to také vyhovovalo tehdejší vládě. Navíc by to znamenalo rozšíření počtu krajských úřadů a na ně navazujících poboček úřadů.

Dalším návrhem byl návrh skupiny 9 poslanců tvořených ODS, ČSSD a KDU-ČSL. Tento návrh ústavního zákona uvažoval o 9 vyšších územně samosprávných celcích. Dle čl. 2 měl postavení Prahy upravovat zvláštní zákon. Navrhovatelé chtěli vytvořit větší územně samosprávné celky. Zároveň tento zákon mohl aspoň částečně navazovat na zákon o územním členění státu, protože uváděl stejné názvy krajů a jejich území. Největší odlišností v počtu krajů bylo přidání Středomoravského kraje. Tento návrh ústavního zákona byl zamítnut ve třetím čtení.¹⁰ Tento návrh ústavního zákona navazoval na zákon o územním členění státu, avšak nebyl přijat.

Poslední návrh prvního volebního období byl předložen dvěma poslanci. Počítal s 5 vyššími územně samosprávnými celky. V tomto zákoně nebyly vyšší územně samosprávné celky pojmenovány, jen bylo vymezeno jejich sídlo. O jejich názvu mělo rozhodnout zastupitelstvo vyššího územně samosprávného celku na svém prvním zasedání, jinak ho měla stanovit poslanecká sněmovna. Navrhovatelé těchto 5 vyšších územně samosprávných celků

⁸ tisk č. 836 dostupné na <<http://www.psp.cz/eknih/1993ps/tisky/t083600.htm>>.

⁹ tisk č. 1077 dostupné na <<http://www.psp.cz/eknih/1993ps/tisky/t107700.htm>>.

¹⁰ tisk č. 1912 dostupné na <<http://www.psp.cz/eknih/1993ps/tisky/t191200.htm>>.

zdůvodňovaly v Čechách hledisky ekonomickými, demografickými a geografickými, na Moravě hledisky historickými. Další důvod bylo srovnání s evropskými regiony.¹¹ Tento návrh byl zamítnut v prvním čtení. Záporom tohoto návrhu ústavního zákona byla příliš velká rozloha vyšších územně samosprávných celků. Navíc jejich hranice v Čechách neodpovídaly tradičnímu rozdělení.

Na konci prvního volebního období vznikla situace, kdy ústava byla připravena na vznik vyšších územně samosprávných celků a dokonce stanovovala v čl. 99 toto: „*Česká republika se dělí na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky. Vyššími územními samosprávnými celky jsou země nebo kraje.*“, ale země či kraje zřízeny nebyly.

Ve druhém volebním období pocházel první návrh od poslanců ODA. Tento zákon počítal s vytvořením 13 vyšších územně samosprávných celků. O názvu, zda to budou země či kraje, si mělo každé zastupitelstvo vyššího územně samosprávného celku rozhodnout samo na svém prvním zasedání. Zastupitelstvo dále mělo rozhodnout ještě o sídle vyššího územně samosprávného celku. Pokud se tak nestalo, měla rozhodnout poslanecká sněmovna. Prahu tento návrh ústavního zákona chápal jako vyšší územně samosprávný celek, který je tvořen prakticky dnešním Středočeským krajem. S dnešním Středočeským krajem počítáno nebylo. Toto bylo zdůvodněno tím, že se respektuje funkce Prahy jako přirozeného střediska středních Čech.¹² Vláda k tomuto návrhu ústavního zákona vyjádřila nesouhlas, který vymezila v pěti bodech. Zprv dle ní *návrh ústavního zákona neřeší uspokojivě postavení hlavního města Prahy, o němž se předpokládá, že bude pouhou součástí jednoho z vyšších územních samosprávných celků a nikoliv takovýmto celkem samostatným. Takovéto pojetí ovšem zcela opomíjí zvláštní postavení hlavního města, jak je ostatně chápáno i v zahraničních právních úpravách. V této souvislosti je třeba mít na zřeteli, že nynější systém veřejné správy na území hlavního města Prahy je, zejména z hlediska slabého autonomního postavení jeho jednotlivých částí, ve stávající podobě nadále těžko udržitelný, což je dalším důvodem pro to, aby se hlavní město samo stalo vyšším územním samosprávným celkem.*¹³

Další návrh ústavního zákona na zřízení vyšších územně samosprávných celků předložila ČSSD. Ten stanovoval vytvoření krajů, tím se lišil od ostatních návrhů, které počítaly se

¹¹ tisk č. 1915 dostupné na <<http://www.psp.cz/eknih/1993ps/tisky/t191500.htm>>.

¹² tisk č. 194 dostupné na <<http://www.psp.cz/eknih/1996ps/tisky/t019400.htm>>.

¹³ tisk č.194/1dostupné na <<http://www.psp.cz/eknih/1996ps/tisky/t019401.htm>>.

zeměmi či regiony nebo neměly uvedeno, zda se jedná o kraje, regiony či země, a jednotlivá zastupitelstva vyšších územně samosprávných celků si toto měla zvolit. O sídlech orgánů mělo rozhodnout zastupitelstvo kraje. Návrh počítá s 9 kraji. Tento návrh dále ustanovoval změnu území vyššího územně samosprávného celku jen ústavním zákonem. Navrhovatelé opět uvádějí, že počet krajů je dán kompromisem a počet vyšších územně samosprávných celků nelze jednoznačně stanovit. Proto i tento návrh měl ještě dvě varianty ohledně počtu krajů. Vlastní návrh měl 9 krajů, varianta A tohoto návrhu počítala se 14 kraji a varianta B s 11.¹⁴ Tento návrh byl nakonec vzat zpět.

Předposlední návrh, který nebyl přijat, pocházel od republikánské strany. Počítal se třemi zeměmi a to zemí Praha, zemí Českou a zemí Moravskoslezskou. Území těchto zemí se mělo měnit jen ústavním zákonem a jednotlivé země měly rozhodnout o sídle svých orgánů. V důvodové zprávě není přímo uvedeno, proč zrovna jen tři celky. Tento návrh byl zamítnut už v prvním čtení.

K naplnění ústavy došlo přijetím ústavního zákona 347/1997, který navrhla vláda. Při hlasování o tomto zákoně se vyjádřilo pro 128 poslanců a zákon mohl být přijat. Přijetí tohoto zákona se nerodilo lehce. Shoda na tomto zákoně nebyla od počátku. Bylo několik pozměňovacích návrhů. Vláda ve svém původním návrhu nijak neoznačovala vyšší územně samosprávné celky. Označení země nebo kraj mělo vybrat zastupitelstvo vyššího územně samosprávného celku. Toto bylo změněno přijetím pozměňovacího návrhu, který stanovil název vyššího územně samosprávného celku na kraj. Dále vládní návrh nepočítal s vytvořením Jihlavského kraje (dnešní kraj Vysočina), také toto bylo změněno pozměňovacím návrhem, který stanovil 14 vyšších územně samosprávných celků. Dále bylo změněno ustanovení, kde ke změně hranic kraje mohlo dojít jen ústavním zákonem, na změnu hranic kraje zákonem. Další pozměňovací návrhy (např. změny počtu krajů na 27, vznik mosteckého či opavského kraje, změna hranic dohodou krajů aj.) nebyly přijaty. Uvedený ústavní zákon schválil senát 3. 12. 1997.^{15 16}

Ve třetím volebním období byl zatím poslední návrh ústavního zákona o vytvoření vyšších

¹⁴ tisk č. 201/1 dostupné na <<http://www.psp.cz/eknih/1996ps/tisky/t020101.htm>>.

¹⁵ "Z ústavního hlediska stojí ovšem za připomenut, že to byl první návrh, který senát projednával a u kterého odmítl aplikovat čl. 46 odst. 1 a odst. 3 Ústavy. Senát dovodil, že jeho postavení je rovnoprávné s postavením Poslanecké sněmovny a lhůta vyplývající z čl. 46 odst. 1 se týká pouze běžných zákonů nikoliv ústavních.,,

¹⁶ JIRÁSKOVÁ, Věra, SUCHÁNEK, Radovan. *Ústava České republiky v praxi, 15 let platnosti ústavního zákona*. Praha: Leges, 200, s. 305.

územně samosprávných celků. Tento návrh podali poslanci ČSSD a KSČM. Byl podán v době platnosti už schváleného ústavního zákona o zřízení vyšších územně samosprávných celků. Tento návrh měl dvě varianty, jedna počítala s 8 kraji a druhá s 9 kraji. Ohledně změn hranic tento zákon přepokládal 3 možnosti, a to zákon, dohodu krajů či referendum. V důvodové zprávě navrhovatelé uvádějí, že účinností zákona 347/1997 dojde ke vzniku velkých a malých krajů. Malé kraje nebudou ekonomicky soběstačnými s širokou samosprávnou působností. Dále autoři uvádějí, že se malé kraje stanou konkurentem okresních úřadů a po zániku okresních úřadů dojde místo k decentralizaci k centralizaci veřejné správy. Navíc poukazovali na to, že všechny jimi zamýšlené kraje kromě Olomouckého půjdou navázat na zákon o územním členění státu, tudíž nebudou muset vznikat nové pobočky úřadů v těchto malých krajích jako např. krajské soudy, státní zastupitelství, správa policie aj. Stanovisko vlády bylo nesouhlasné a tento návrh byl zamítnut.

3.2 Zhodnocení

Přijetím tohoto ústavního zákona se zaplnila jedna z mezer ústavy. Tento ústavní zákon byl přijat až 4 roky po účinnosti ústavy a v návrzích tohoto ústavního zákona můžeme vidět možné tendence ve vývoji naší ústavy. Především vývoj od zemí ke krajům, první návrh byl na zřízení zemí, další návrhy nechávaly označení na zastupitelstvu vyššího územně samosprávného celku, poslední návrhy stanovovaly označení kraj. Největší názorová neshoda je vidět na návrzích ohledně počtu krajů. Co návrh, to jiný počet, přičemž kritéria, která navrhovatelé uvádějí, jsou většinou podobná. Zvítězila varianta se 14 kraji, ale ta má své zápory a stále je snaha počet krajů redukovat. Ohledně pojmenování těchto vyšších územně samosprávných celků platí totéž jako pro jejich počet. Některé návrhy tohoto ústavního zákona si ani netroufaly vyšší územně samosprávné celky pojmenovat a označovaly je římskými číslicemi. Zajímavé je, že neshoda panovala i na méně podstatných věcech, jako je úprava sídla vyšších územně samosprávných celků či jejich hranice. Samosprávu vyšších územně samosprávných celků upravují zvláštní zákony (např. zákon o krajích), byť byly návrhy ji upravit formou ústavního zákona. Je otázkou, proč by o pojmenování krajů nemohly rozhodovat zastupitelstva krajů. Dle mého názoru, když nebyla shoda na počtu, pojmenování, úpravě hranic či určování sídla vyššího územně samosprávného celku, těžko by mohla být shoda na jeho samosprávě.

K samotnému ústavnímu zákonu. Vznikly tu malé a velké kraje. Tyto kraje jsou nevyrovnané rozlohou, počtem obyvatel nebo v některých případech nerespektují zemské hranice. Navíc na některé kraje (např. Liberecký, Karlovarský) bylo třeba navázat pobočky státních úřadů, soudů apod. Kromě tohoto zákona tu platí zákon o územním členění státu, který také ustanovuje kraje, a tyto dva zákony jsou v nesouladu. Zákon o územním členění státu a ústavní zákon o zřízení vyšších územně samosprávných celků obsahují odlišný počet krajů. Navíc tu vzniká kraj jako vyšší územně samosprávný celek a kraj jako územní jednotka. Co se týče EU a její nomenklatury územních statistických jednotek (NUTS) 1 - 5, ty by se v ideálním případě měly krýt se správními jednotkami členských států. Zákon o územním členění státu by se shodoval s NUTS 2, bohužel ústavní zákon o vytvoření vyšších územně samosprávných celků nikoliv, a proto tu vznikají regiony slučováním krajů do větších celků (např. jihozápad apod.). Osobně spíše jsem příkloněn k variantě s 9 kraji, protože tato varianta až na Olomoucký kraj navazuje na předchozí legislativu, dá se provázat s evropskými regiony a tvoří kraje přibližně stejně velké. Nicméně je velmi důležité, že tento zákon byl přijat, a byla tak naplněna ústava. Některé drobné problémy byly překonány navazující legislativou. Jiné problémy např. Evropské regionální programy aj., odstraněny pravděpodobně ani nebudou a je na tom jak se s tím budoucnost vyrovná. Zatím výraznější problémy v počtu a území krajů nenastávají.

4 Ústavní zákon o bezpečnosti ČR

Ústava účinná ke stavu 1. 1. 1993 neobsahovala úpravu bezpečnosti ČR a vyhlášení mimořádných stavů, i když podle preambule Ústavy České republiky jsou občané odhodláni chránit Českou republiku a jsou si vědomi svých povinností vůči druhým a zodpovědnosti vůči celku. Ústava České republiky nevytvářela potřebný ústavní základ pro zajišťování bezpečnosti státu. Některá její ustanovení se týkala pouze vojenské obrany, a to ještě v omezené míře, např. ústava znala jen stav válečný. Tvůrci ústavy jednak na toto rezignovali z důvodu politické citlivosti věci a také svoji roli sehrálo i to, že si nepřipustili tyto krizové situace.

V nepřijatých návrzích ústavy v roce 1992 byl i návrh liberálně sociální unie, jenž počítal s mimořádnými stavy konkrétně se stavem ohrožení státu a válečným stavem. Návrh neupravoval nouzový stav, protože stav ohrožení státu se dle tohoto návrhu dal vyhlásit i za podmínek, za nichž se dnes vyhláší nouzový stav.

Do přijetí tohoto zákona z ústavy existovaly jen legislativní opatření senátu, a to jen v případě, že poslanecká sněmovna byla rozpuštěna, a částečně zákonem 90/1995 zkrácená jednání při stavu legislativní nouze. Dalšími prostředky, kterými se daly upravit tehdy mimořádné stavy, byly možnosti efektivního využití správního (přestupkový zákon), trestního či pracovního práva. Další možností bylo využití čl. 4 Listiny základních práv a svobod, který uvádí omezení základních práv a svobod.¹⁷

Ovšem tyto zákony neupravují řešení mimořádných situací při živelné pohromě či nebezpečí státu. Jen částečně odstraňují následky a navíc nejsou tak rychlé a účinné. Jejich přijetí nemělo řešit tyto stavy.

Po povodních v roce 1998 a vzhledem ke směřování ČR do NATO byla provedena změna ústavy, a tou byl ústavní zákon o bezpečnosti České republiky.¹⁸ Tento zákon zavedl nové pojmy jako nouzový stav, stav ohrožení státu, Bezpečnostní radu státu a zkrácené jednání o

¹⁷ ZOUBEK, Vladimír. Úvahy nad ústavním zákonem o bezpečnosti České Republiky. In SUCHÁNEK, Radovan. *Státnost česká a československá – tradice a kontinuita: příspěvky*. Praha: Univerzita Karlova, 1999, s. 239-245.

¹⁸ GERLOCH, Aleš, HŘEBEJK, Jan, ZOUBEK, Vladimír. *Ústavní systém České republiky*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 74.

návrzích zákonů. Zákon upravil v základních ustanoveních, že zajištění svrchovanosti, celistvosti a demokratických základů je základní povinností státu, a v dalších ustanoveních stanovil postup, jak tyto povinnosti splnit při mimořádných situacích. Tento ústavní zákon vytvořil nové pojmy, jako je nouzový stav a stav ohrožení státu.

4.1 Porovnání navrhované a přijaté verze

Tento zákon má celkem 13 článků, v původním návrhu měl 15 článků.

Čl. 1 zahrnuje základní povinnost státu, jako je zajištění svrchovanosti, územní celistvosti, ochranu životů, zdraví a majetkových hodnot. Tento článek byl pozměněn pozměňovacím návrhem. Původní čl. 1 se této povinnosti nevěnoval. *„Pojetí zakotvené v čl. 1 ústavního zákona o bezpečnosti ČR je ve svém jádru tradiční. V relativně propracované podobě se s ním setkáváme nejpozději v různých variantách společenské smlouvy, podle níž je stát zřizován jako instituce garantující pořádek a bezpečí.“*¹⁹ Zde jde o výjimečnou povinnost státu vůči občanům. Celé toto ustanovení je pro ústavu netypické, protože ústava jen zřídka dává povinnost státu vůči občanům (působnost státu se stanoví především v běžných zákonech). Pro existenci tohoto ustanovení hovoří fakt, že upravuje specifické vztahy, a také to, že zajištění bezpečnosti a ochrana obyvatel je funkcí každého státu.²⁰ Celý zákon operuje s bezpečností, ale v zákoně není výslovná definice bezpečnosti. Čl. 1 bychom mohli chápat jako vymezení pojmu bezpečnosti. Tedy bezpečností ČR rozumíme ochranu svrchovanosti a územní celistvosti ČR, jejích demokratických základů a ochranu životů, zdraví a majetkových hodnot.

Tento pozměňovací návrh celkem dobře uvozuje ústavní zákon o bezpečnosti ČR. Když definice bezpečnosti není explicitně uvedena, tak je dobře, že z tohoto článku můžeme poznat nějaké znaky bezpečnosti ČR.

Čl. 2 stanovuje druhy mimořádných stavů na stav nouzový, stav ohrožení státu a stav válečný. Dále stanovuje, že válečný stav se vyhláší pro celé území a zbylé dva lze vyhlásit, jak pro

¹⁹ KLÍMA, Karel. *Ústavní právo*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010, s. 218.

²⁰ GERLOCH, Aleš, HŘEBEJK, Jan, ZOUBEK, Vladimír. *Ústavní systém České republiky*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 77-78.

celé území, tak pro jeho část. Tento článek byl také od původního pozměněn na návrh ústavněprávního výboru.

I u toho článku je dobře, že byl pozměněn, protože je třeba, aby druhy ohrožení státu byly vymezeny. Zajímavé je, že v tomto článku je zmíněn válečný stav, ale jeho úpravu ústavní zákon o bezpečnosti ČR neobsahuje.

Nouzový stav definuje čl. 5 a 6. V původním návrhu to byly čl. 3, 4 a 5. Nouzový stav je mimořádný stav s nejnižší intenzitou. Nouzový stav může vyhlášovat vláda, a to nejdéle na 30 dnů. Poslanecká sněmovna má oprávnění tento nouzový stav zrušit nebo prodloužit. Otázkou je, zda poslanecká sněmovna může prodloužit nouzový stav bez udání doby, na kterou se prodlužuje. Souhlasím s argumentací, že když nouzový stav poslanecká sněmovna může kdykoliv zrušit, tak ho může i prodloužit bez určení doby, na kterou se prodlužuje.²¹ V praxi poslanecká sněmovna schválí prodloužení doby, na kterou se nouzový stav prodlužuje, a až pomínou důvody nouzového stavu, zruší ho. Ústava SR se této otázce vyhnula tím, že stanovila nouzový stav na nejdéle 90 dnů.

Jako důvody pro vyhlášení ústavní zákon uvádí živelné pohromy, ekologické nebo průmyslové havárie nebo jiné nebezpečí, které ve značném rozsahu ohrožuje životy, zdraví, majetkové hodnoty nebo vnitřní pořádek a bezpečnost. Pokud vláda vyhláší nouzový stav, musí uvést důvod vyhlášení. Ústavní zákon ukládá zákaz vyhlášení nouzového stavu z důvodu stávkový. Objevily se i otázky, zda lze nouzový stav vyhlásit i v případě ohrožení státu vojenským útokem jiné země. Ústavní zákon přímou odpověď nedává. Nepřímo si lze odpovědět demonstrativním výčtem vyhlášení nouzového stavu, který uvádí především přírodní živelné pohromy, a dále tím, že tento zákon upravuje stav ohrožení státu, který se má vztahovat na ohrožení vojenského či politického charakteru.

Ústavní zákon umožňuje za nouzového stavu omezit některá základní práva a svobody a ukládat povinnosti. Tady autoři plně využili omezení z čl. 4 Listiny základních práv a svobod. Bohužel tento zákon neobsahuje seznam práv a svobod, které mohou být omezeny. Konkrétně, která práva mohou být omezena, se nachází v krizovém zákoně (taxativní výčet) a v zákoně o zajišťování obrany (demonstrativní výčet). Otázkou je, zda autoři mohli napodobit Slovensko, kde ústavním zákonem 227/2002 (ústavní zákon o bezpečnosti státu), definovali, která

²¹ JIRÁSEK, Jiří. Vyhlášení mimořádných stavů. In PAVLÍČEK Václav (ed). *Bezpečnost České republiky a potřeba ústavních změn*. Praha: Univerzita Karlova, 2004, s. 82-83.

základní práva lze omezit a které povinnosti lze uložit.²² Čl. 5 slovenského ústavního zákona 227/2002 ukládá 12 možností omezení práva či svobody nebo uložení povinnosti. Dle ústavního zákona 227/2002 je možné omezovat tato práva a svobody nebo ukládat tyto povinnosti: omezovat nedotknutelnost osoby a jejího soukromí, ukládat pracovní povinnosti, omezovat výkon vlastnického práva k movitým či nemovitým věcem, omezovat nedotknutelnost obydlí, omezovat doručování poštovních zásilek, omezovat svobodu pohyby a pobytu, omezovat práva shromažďovací, omezovat práva poskytovat informace, zakázat stávkou, zabezpečit vstup do vysílání rozhlasu či televize a vykonat opatření při řešení stavu ropné krize. Ústavní zákon o bezpečnosti ČR žádný takový seznam neposkytuje, ale odkazuje na krizový zákon, který dává 10 možností omezení základních a svobod nebo uložení povinností. Krizový zákon neobsahuje zabezpečení vstupu do vysílání rozhlasu či televize, omezování doručování poštovních zásilek, omezení práva poskytovat informace a opatření při řešení stavu ropné krize.

Druhým nejvýznamnějším stavem, který tento zákon upravuje, je stav ohrožení státu v čl. 7. Původní návrh obsahoval totožné znění, ale v čl. 6. O tomto stavu rozhoduje parlament nadpoloviční většinou všech senátorů a nadpoloviční většinou všech poslanců. *Stav ohrožení státu je ohrožení vnější svrchovanosti nebo územní celistvosti a demokratického systému. Má tedy bezprostředně politický charakter ohrožení teritoria, existence republiky demokracie jako formy vládnutí.*²³ Ústavní zákon uvádí jako důvody ohrožení svrchovanosti, územní celistvost nebo demokratické základy. Tyto důvody jsou stanoveny taxativně. Je otázka, jak vyhlásit tento stav v situaci, kdy budou ohroženy demokratické základy a komory se vzhledem k této situaci nebudou moci sejít, např. revoluce, občanská válka aj. Tato otázka není řešena. V původním návrhu bylo toto: pokud by bránila přítomnosti nadpoloviční většině poslanců či senátorů nepřekonatelná překážka, stačil by souhlas nadpoloviční většiny přítomných, a pokud by nebyla jedna z komor schopna se usnášet, stačil by souhlas jedné komory a pokud by nebyla usnášeníschopná žádná komora, stačil by souhlas vlády. Jediná chyba v tomto návrhu byla ta, že chyběla definice nepřekonatelné překážky. Tento vládní návrh byl pozměněn, a tak vláda sama nemůže vyhlásit stav ohrožení státu. Vláda může jen vyhlásit nouzový stav, který je primárně stanoven na živelné přírodní katastrofy. Současná úprava stavu ohrožení státu nedává výslovně oprávnění za tohoto stavu omezit základní práva či

²² VANÍČEK, Jiří. *Omezování práv a svobod a ukládání povinností za krizových stavů*. In PAVLÍČEK, Václav (ed). *Bezpečnost České republiky a potřeba ústavních změn*. Praha: Univerzita Karlova, 2004, s. 140-143.

²³ KLÍMA, Karel. *Ústavní právo*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010, s. 220.

svobody nebo ukládat povinnosti na rozdíl od původního vládního návrhu.

Slovenský ústavní zákon 227/2012 zná výjimečný stav, který se podobá našemu stavu ohrožení státu. Výjimečný stav dle tohoto ústavního zákona může vyhlásit jen prezident. Tato úprava je lepší v tom, že odpadá problém v případě, kdy se parlament nebude moci sejít.

Na stav ohrožení státu navazuje čl. 8. Dle tohoto článku může vláda za stavu ohrožení státu nebo válečného stavu požadovat, aby parlament projednal návrh zákona ve zkráceném jednání. O takovém návrhu se usnese poslanecká sněmovna do 72 hodin a senát do 24 hodin. Vláda nemůže ve zkráceném jednání předložit ústavní zákon a prezident za stavu ohrožení státu nebo válečného stavu nemůže vrátit přijatý zákon. V původním vládním návrhu nebyla žádná lhůta pro poslaneckou sněmovnu. Byla jen lhůta pro senát, která činila 24 hodin. Omezení, kterým se zakazuje ve zkráceném jednání předložit ústavní zákon, v původním návrhu nebylo. Toto bylo změněno pozměňovacími návrhy ústavněprávním výborem, výborem pro obranu a bezpečnost a zahraničním výborem. Zkrácené jednání o zákonech se dále projevuje v jednacím řádu poslanecké sněmovny, např. řečnická doba se zkrátí na 5 minut, u druhého čtení je upuštěno od obecné rozpravy. Není však nikde řešeno, zda v případě, že senát zákon zamítne anebo vrátí s pozměňovacími návrhy, může poslanecká sněmovna senát přehlasovat a zda se s vrácenými zákony pojí lhůty. Při absenci těchto ustanovení musíme použít současná, tedy že zamítnutý návrh nebo vrácený návrh s pozměňovacími návrhy je zařazen na nejbližší schůzi poslanecké sněmovny, nejdříve však 10 dnů od doručení usnesení senátu poslancům. Ve stavu ohrožení státu nebo válečného při tomto vrácení či zamítnutí návrhu zákona senátem zkrácené jednání ztrácí smysl. Je otázkou, zda zákonodárci při schválení tohoto ustanovení počítali s tím, že za mimořádného stavu senát návrhy zákonů schválí, nebo s tím, že se sám nebude moci sejít, a platí, pokud se senát ve lhůtě nevyjádří, že je zákon přijat.²⁴

Na stav ohrožení státu a válečný stav navazuje čl. 10 o prodloužení volebního období. Problémem tohoto ustanovení by mohla být kolize s čl. 21 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, který vylučuje konání voleb mimo lhůty nepřesahující pravidelná volební období. Tuto kolizi můžeme vyřešit způsobem, že zákon o bezpečnosti je zákonem speciálním k listině a *lex specialis derogat lex generalis*, tudíž zákon o bezpečnosti má přednost. Tato

²⁴ SUCHÁNEK, Radovan. Nouzové zákonodárství. In PAVLÍČEK, Václav (ed). *Bezpečnost České republiky a potřeba ústavních změn*. Praha: Univerzita Karlova, 2004 s. 43-46.

argumentace je vhodnější než to, že ústavní zákon o bezpečnosti je pozdější a listina zákon dřívější a platí zásada *lex posterior derogat lex priori*, ale i touto argumentací dojdeme ke stejnému závěru. Zároveň lze připomenout, že za stavu ohrožení státu nebo válečného stavu by nemuselo být fakticky možné konat volby ve lhůtách.

V článku 11 v ústavním zákoně o bezpečnosti před novelou byla oprávnění senátu v mimořádných situacích v době, kdy je poslanecká sněmovna rozpuštěna. V původní návrh počítal v mimořádných stavech s trváním funkčního období poslanců.

Původní návrh také nepočítal s ustanovením čl. 12, zveřejňování mimořádných stavů v hromadných sdělovacích prostředcích a jejich vyhlášení jako zákona. Toto ustanovení bylo také přidáno výbory ústavněprávním, pro obranu a bezpečnost, zahraničním a petičním.

Ústavní zákon o bezpečnosti ČR se výrazně liší od navrhované verze. Z navrhované verze ústavního zákona o bezpečnosti ČR byly dva články vyškrtnuty a z 13 článků jich bylo 8 změněno, což je více než polovina. Především změny v čl. 1 a 2 zpřehlednily ústavní zákon o bezpečnosti ČR, když jasně stanovily hodnoty, jejichž ochrana je základní povinností státu, anebo za jakých okolností může dojít k vyhlášení mimořádného stavu nejenom co do druhu, ale i intenzity. Bohužel ne všechny změny nebyly vždy k dobrému, viz stav ohrožení státu a situace, kdy se komory nebudou moci sejít. Některé změny byly jen kosmetické např. složení bezpečnostní rady státu. Každopádně je velmi netypické to, že vládní návrh ústavního zákona je přijat s tolika pozměňovacími návrhy.

Jediná změna tohoto ústavního zákona byl ústavní zákon 300/2000. Ten měnil ústavní zákon o bezpečnosti, tak, že v čl. 12 navazoval na změnu ústavy, která počítala s oprávněními vlády v rozhodování týkajících se ozbrojených sil. Změnil ústavu ČR v čl. 39 odst. 3 a byl rozšířen o usnášení se komor, o vyslání ozbrojených sil mimo území České republiky a o účast ČR v obranném systému mezinárodní organizace. Dále měnil čl. 43, kde vyhlášení války nahradil válečný stav, a rozdělil pravomoci parlamentu a vlády týkajících se ozbrojených sil. Tato změna byla zdůvodněna členstvím v NATO, ze kterého budou vyplývat další závazky, proto bylo nutné působnost parlamentu rozšířit. Z důvodu pružnosti a rychlosti rozhodování byly některé pravomoci svěřeny vládě. Bohužel další změny navrženy nebyly.

4.2 Zhodnocení, mezery a význam

Ústavní zákon o bezpečnosti ČR vyplnil jednu důležitou mezeru v našem ústavním systému. Do doby jeho přijetí tu byla mezera, jak se vypořádat s živelnými či společenskými mimořádnými situacemi, což se například projevilo při povodních v roce 1997, kdy prakticky nebylo možné vypořádat se se situací bez možnosti omezit základní práva a svobody, ale tento ústavní zákon má také svoje mezery.

První problém nastává v čl. 2 tohoto zákona, kdy ústavní zákon o bezpečnosti jmenuje válečný stav jako jeden z mimořádných stavů, ale dále se jím nezabývá. V našem ústavním pořádku je celá úprava války a válečného stavu podivná. Válku naše ústava nezná, na rozdíl od ústavního pořádku Slovenské republiky, kde ústavní zákon 227/2002 upravuje jak pojem válka, tak pojem válečný stav. Náš ústavní pořádek obsahuje pojem válečný stav, což je souhrn právních vztahů uvnitř státu i navenek vyvolaný skutečným zahájením nepřátelství mezi státy.²⁵ Tedy existuje otázka, zda je nutné válečný stav vůbec vyhlášovat, když vzniká zahájením nepřátelství. Když budeme postupovat dle zákona 110/1998 „umí ČR vyhlásit válečný stav jen pro své území, tudíž je vyloučena preemtivní obrana.“²⁶ A už nikde není stanoveno, jak se válečný stav ukončuje, zda také fakticky, anebo nějakým schválením na půdě parlamentu.²⁷

Úprava v samotné ústavě je kusá a při dodržení čl. 43 odst. 1 by při napadení ČR mohla nastat absurdní situace, kdy by ČR byla napadena a parlament se v důsledku tohoto napadení nemohl sejít, tudíž *expresis verbis* by tu válečný stav nevznikl přesto, že by ČR byla napadena.

Podobně nedokonale je vyhlášován stav ohrožení státu. Přičemž původní verze navrhovala, že pokud v důsledku ohrožení státu by se nemohli sejít všichni zákonodárci, rozhodla by o tomto většina z přítomných. Slovenský ústavní pořádek nechává vyhlásování tohoto stavu na prezidentovi.

Celkově lze hodnotit ústavní zákon 110/1998 kladně přesto, že trpí některými nedostatky.

²⁵ KYSELA, Jan. Nad jedním z „bezpečnostních aspektů“, ústavního pořádku ČR: k výkladu a aplikaci čl. 43 Ústavy. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2003, roč. 11, č. 2, s. 89-108

²⁶ HŘEBEJK, Jiří. Válečný stav. In PAVLÍČEK, Václav (ed). *Bezpečnost České republiky a potřeba ústavních změn*. Praha: Univerzita Karlova, 2004, s. 60- 67

²⁷ KYSELA, Jan. In KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k ústavě a listině*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2005, s. 227-230. (čl. 43 Ústavy).

Vhodnější by byla podrobnější úprava a vymezení válečného stavu nebo lépe války. Nouzový stav a stav ohrožení státu by zasloužily podrobnější úpravu. Lze říci, že jeho koncepce odpovídá účelu, který má plnit. Problematická je absence snahy odstranit v době přijímání tohoto zákona již známé nedostatky v samotné ústavě. Můžeme to přičíst skutečnosti, že původní návrh byl v PS přepracován, což do značné míry předurčilo rozsah prací a jejich charakter. Sněmovna se proti původnímu návrhu vymezovala a i díky tomu nezbyl prostor ani síla na úvahy nad možnostmi upravit bezpečnostní otázky na ústavní úrovni.²⁸

²⁸ JIRÁSKOVÁ, Věra, SUCHÁNEK, Radovan. *Ústava České republiky v praxi, 15 let platnosti ústavního zákona*. Praha: Leges, 2009. s. 350.

5 Moc zákonodárná

Moc zákonodárná je představována voleným parlamentem jemuž je v ústavě věnována hlava druhá. Zákonodárnou institucí je parlament, který je tvořen dvěma komorami, a to poslaneckou sněmovnou a senátem. Výlučnou pravomocí parlamentu je přijímat zákony a vyjadřovat souhlas s ratifikací mezinárodních smluv. ČR je charakterizována bikameralismem tedy, že v ČR jsou dvě plně nerovnoprávné komory - poslanecká sněmovna a senát. Nerovnoprávné jsou tím, že poslanecká sněmovna má silnější postavení a může v určitých věcech senát přehlasovat.

Členové zákonodárných institucí vykonávají mandát osobně, přímo a dle svého nejlepší vědomí a svědomí a nejsou vázáni žádnými pokyny. K tomuto má sloužit imunita zákonodárců, která má přispívat k jejich svobodnému výkonu mandátu, aby nebyli omezováni jinou mocí.

Všechny návrhy změny naší ústavy se v moci zákonodárné dotýkaly těchto bodů: úprava senátu(jeho zrušení, změna pravomocí aj.), změna imunity zákonodárců, změna v navrhování zákonů a ztráta mandátu.

5.1 Senát

Ústava ČR se ve své preambuli dovolává na dobré tradice státnosti české a československé, tudíž navazuje i na tradice československých parlamentů. Prvním parlamentem byl v roce 1918 národní výbor, který se později přetvořil v revoluční národní výbor. První dvoukomorový parlament bylo národní shromáždění, které se skládalo z poslanecké sněmovny a senátu. Po druhé světové válce, přestože ústava z roku 1920 byla stále v účinnosti, nebyl senát obnoven a byl ustanoven jen jednokomorový parlament, a to prozatímní národní shromáždění. Nástupcem prozatímního národního shromáždění bylo ústavodárné národní shromáždění. Při přípravě ústavy z 9. května nebyl dvoukomorový parlament přijat, a vzniklo tedy jen jednokomorové národní shromáždění.²⁹ V 60. letech přijetím ústavního zákona č.143/1968, o československé federaci, vznikl federativní stát a toto se projevilo ve vzniku

²⁹ HŘEBEJ, Jan, ZOUBEK, Vladimír, GERLOCH Aleš. *Ústavní systém České republiky*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 134-135.

federálního shromáždění, které se skládalo ze sněmovny lidu a sněmovny národů, kde české země byly zastoupeny 75 poslanci a Slovensko také 75 poslanci. Sněmovna národů ve většině případů hlasovala v kuriích, a to se projevovalo jako orgán tříkomorový: „*Jedinečným znakem federálního shromáždění je kombinace znaků jednokomorového a tříkomorového systému v ústavně zakotveném systému dvoukomorovém.*“³⁰ Po revoluci v roce 1989 bylo dále pokračováno v rozdělení na federální shromáždění a českou a slovenskou národní radu. V rámci rozpadu federace a při tvorbě nové ústavy zvítězila myšlenka dvoukomorového parlamentu, i když měla mnoho kritiků (ČSSD, Levý blok, Václav Havel aj.).

Po vzniku České republiky bylo v čl. 106 odst. 1 Ústavy stanoveno, že česká národní rada se stává poslaneckou sněmovnou do 6. června 1996. Tomuto se pokusilo zabránit federální shromáždění, které vydalo ústavní zákon federálního shromáždění č. 542/1992, o zániku ČSFR. V čl. 4 stanovilo, že zákonodárnou moc mají mít poslanci vzejití z členů federálního shromáždění a české národní rady. Dále federální shromáždění přijalo usnesení č. 72, kterým konstatovalo, že mandáty poslanců, které vznikly z voleb do federálního shromáždění a národních rad, nezanikají zánikem ČSFR, zdůvodňovalo to zpochybněním legitimacy exekutivy a znehodnocení voleb z roku 1992. Česká národní rada naproti tomu v usnesení z 15. 12. 1992 přijala usnesení, že „*žádný výklad stávajících právních norem nepřipouští zpochybnění kontinuity zákonodárné moci, jejíž nositelkou je ve smyslu tohoto ústavního zákona Česká národní rada*“. Ústava také v čl. 112 odst. 2 derogovala ústavní zákon č. 100/1960 a ústavní zákon o československé federaci a všechny ústavní zákony, které nesly v názvu, že se jimi mění ústavní zákon 100/1960 a ústavní zákon o československé federaci. Ostatní ústavní zákony byly dekonstitucionovány. Poslanecká sněmovna, tak vznikla jen z členů ČNR, kteří jimi byli v 31. 12. 1993.³¹ Tak tedy vznikla poslanecká sněmovna, která funguje stále. Sice prvními poslanci byli lidé, kteří byli voleni do jiného orgánu s jinými kompetencemi, ale toto období bylo překlenuto volbami v roce 1996.

Problém nastal se senátem, který nebyl ihned po roce 1993 ustanoven a až do voleb v roce 1996 se parlament skládal z jedné komory, i když čl. 15 stanovil, že parlament je tvořen dvěma komorami. S tímto naštěstí ústava počítala a pro tento případ měla dvě pojistky v čl. 106 odst. 2. Za prvé vytvořením prozatímního senátu především z členů federálního shromáždění, které mělo proběhnout ex lege a vyžadovalo formu ústavního zákona. K tomuto

³⁰KYSELA, Jan. *Dvoukomorové systémy*. Praha: Eurolex Bohemia, 2004, s. 398-402.

³¹SYLLOVÁ, Jindřiška. In SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SYLLOVÁ, Jindřiška (eds). *Ústava České republiky. Komentář I. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 884-885 (čl. 106 Ústavy).

nikdy nedošlo převážně kvůli odporu některých stran k bikameralismu a i proto, že takto poslanci získali veškerou zákonodárnou moc, o níž se nemuseli dělit s druhou komorou. Za druhé čl. 106 odst. 2 zakotvoval, že do vytvoření prozatímního senátu vykonává jeho funkce sněmovna. Trvalost zákonodárné moci potvrzoval čl. 106 odst. 3 nerozpustitelností poslanecké sněmovny do doby, než bude vytvořen senát.³²

Senát byl ustanoven až na základě výsledků voleb do senátu.

Nicméně se objevuje otázka, zda má být moc zákonodárná tvořena dvěma komorami. Zda by pro ČR nebylo lepší horní komoru zrušit, jak to udělali na Slovensku či v některých severských zemích.

5.1.1 Návrhy ústavních zákonů na zrušení senátu

Návrhy ohledně senátu se týkaly jeho zrušení a přejítí na jednokomorový parlament. Už od přijetí naší ústavy byly subjekty, které se senátem v naší ústavě nepočítaly. Se senátem nepočítal návrh ústavy ČSSD a Levého bloku. K senátu se kriticky vyjadřoval i Václav Havel. Otázkou bylo, zda nemít v ČR jen jednokomorový parlament, který by omezoval jen prezident republiky. V případě rozpuštění zda nevytvořit ve sněmovně stálou radu, která by na sebe brala úkoly rozpuštěné poslanecké sněmovny. Musím podotknout, že veřejnost vnímá senát negativně.

Již v prvním volebním období se objevil návrh ústavního zákona předložený poslanci SPR-RSČ, který měl zrušit senát a ustanovit jednokomorový parlament. Pokud by byla poslanecká sněmovna rozpuštěna, měla na základě tohoto návrhu funkci senátu nahradit 25členná stálá rada, kterou by volila ze svých členů a na základě poměrného zastoupení poslanecká sněmovna. Navrhovatelé zrušení senátu odůvodňovali tím, že „*stále sílí kritika veřejnosti, která hodnotí naplnění senátu jako neúnosné finanční zatížení státu a považuje dvoukomorový parlament za luxus, který v současné době stát finančně neúměrně zatíží.*“ Dalším důvodem bylo to, že dle navrhovatelů se senát neosvědčil ani „v době Masaryka“ a zbrzdí proces. Tento návrh byl zamítnut. Stejný návrh poslanci SPR-RSČ podali ještě dvakrát, a to jednou v prvním volebním období a jednou ve druhém. Ve druhém volebním

³² KLÍMA, Karel. In KLÍMA, Karel (ed). *Komentář k ústavě a listině. 1. díl.* Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 836-838 (čl. 106 Ústavy).

období podala návrh na zrušení senátu také KSČM.

5.1.2 Shrnutí

Celkem byly podány 4 návrhy ústavních zákonů na zrušení senátu. Přijat nebyl žádný z nich. Navrhovatelé, kteří tyto návrhy podali, byly většinou ze stran, které byly od začátku proti vzniku senátu. Návrhy jsou si velmi podobné a liší se jen v maličkostech. Všechny návrhy na zrušení senátu byly zamítnuty. Tyto návrhy se objevily jen v prvních dvou volebních obdobích. V literatuře se objevují návrhy na změnu funkcí senátu nebo na rozšíření některých funkcí (např. ustanovit senát jako sbor regionů, nechat přijímat senát jen zákony týkající se soukromého práva a poslaneckou sněmovnu přijímat zákony týkající se veřejného práva, aj.), ale nic takového nebylo formou návrhu ústavního zákona navrženo.

Navrhovatelé neschválených ústavních zákonů o zrušení senátu především odkazovali na veřejné mínění, které považuje senát za zbytečnou instituci. Je opravdu senát zbytečný?

Odpůrci senátu argumentují především nákladností senátu, neosvědčení senátu za první republiky, zpomalení legislativního procesu a jeho nahrazením buď předsednictvem poslanecké sněmovny, nebo stálým výborem složeným z poslanců.

Především příznivci senátu argumentují druhou komorou jako stabilizujícím prvkem politického systému. Toto vystihuje třeba poválečný vývoj, kdy jedné straně stačilo ovládnout jednu komoru a neexistovala jiná instituce, která by zabránila přechodu ČR z demokratického státu k totalitnímu.³³ Další argumenty vyplývají z historické tradice první republiky, zkvalitnění legislativního procesu, funkce senátu, kdy zabraňuje prudké změně směru zákonodárné činnosti. Dalším argumentem pro je i to, že vychází z tradic první republiky. Senát, který fungoval za první republiky, byl sice ve své činnosti kritizován, ale současná ústava odstranila nedokonalosti prvorepublikového senátu (zavedení odlišného volebního systému a nerozpustitelnosti senátu, apod.).³⁴

Slovensko nepřevzalo ideu bikamerismu a má jednokomorový parlament. Jediný, kdo může omezovat slovenskou národní radu, je prezident republiky svým suspenzivním vetem. Polský

³³ PITHART, Petr. Senát jako stabilizující prvek politického systému. In KYSELA, Jan (ed). *Senát v České republice proč a jaký?*. Praha: 1999. s. 10-14.

³⁴ DAVID, Roman. *Ústava České republiky*. Olomouc: Fin, 1996. s. 26-27.

senát byl obnoven po roce 1989, avšak má velmi málo pravomocí, jeho neschválené zákony mohou být přehlasovány a z kreačních pravomocí se omezuje jen na vyslovování souhlasu s jmenováním předsedy NKÚ, tzv. ochránce práv, mluvčího práv dítěte a generálního inspektora ochrany osobních údajů.

V Německu je bikamerismus složitější, protože Německo je spolkovou zemí (federací) a horní komorou je tzv. Bundesrat (spolková rada Německa). Tato spolková rada se skládá ze zástupců, kteří představují jakoby zájem spolkové země. Vládní návrhy zákonů musí být nejprve projednány v horní komoře a ta má právo suspenzivního veta. Ve věcech ústavních zákonů má spolková rada právo veta, které nelze přehlasovat.

Rakouská horní komora se podobá té německé. Také zastupuje spolkové země a také má suspenzivní veto, které však nemůže být přehlasováno u ústavních zákonů a ústavou vymezených věcí.

Česká republika oproti Slovensku má senát zavedený a oproti Polsku je postavení senátu silnější. Postavení horní komory v ČR se podobá postavení horních komor v Rakousku či Německu až na to, že složení a úkoly senátorů nejsou postaveny na federativním principu (i když při tvorbě ústavy se objevily názory, že senátoři mají být zástupci regionů).

Dle mého názoru se senát osvědčil, o čemž svědčí i to, že po dobu rozpuštění poslanecké sněmovny, byl jediným, kdo mohl přijímat zákonné akty v podobě zákonných opatření. Není argumentem nákladnost této instituce, protože každé zabezpečení demokracie ve společnosti je nákladné. Senát za dobu své existence prokázal, že je opravdu pojistkou, která v případě rozpuštění poslanecké sněmovny je schopná přijímat zákonná opatření. Jediné negativum vidím v postojích veřejnosti a nízké volební účasti při senátních volbách, proto bychom si měli položit otázku, zda není na místě posílit tuto instituci o více pravomocí. Pravomoci senátu poslední dobou ubyly zvláště tím, že přišel o možnost volit prezidenta republiky. Naštěstí zůstala možnost skupině senátorů jmenovat kandidáty na prezidenta ČR.

Když vezmeme v potaz, že ústavní iniciativy na zrušení senátu se objevily jen v prvních volebních obdobích sněmovny a že byly zamítány hned v prvním čtení, značí to vysokou míru rigidity bikameralismu v ČR.

5.2 Imunita zákonodárců

Imunita původně vznikla jako ochrana zákonodárského sboru vůči panovníkovi. V dnešní době

jde o to ochránit členy parlamentu, aby mohli nerušeně vykonávat svůj mandát. Nejedná se o nějakou beztrestnost, protože stále je omezená možnost zákonodárce stíhat. Imunita se váže jen k mandátu zákonodárce (který vzniká zvolením) a končí se zánikem mandátu.³⁵ Imunita je sama o sobě exes z rovnosti občanů před zákonem, protože ji mají jen určití občané. Imunita v širším slova smyslu může být chápána jako indemita (hmotněprávní forma imunity), která znamená nepostižitelnost za jednání v parlamentu a v užším slova smyslu, jako tzv. klasická imunita (procesněprávní forma imunity), která znamená omezení stíhatelnosti zákonodárce.³⁶

*„Ústava vychází z podstaty, která původně vznikla jako ochrana zákonodárského sboru vůči panovníkovi a tento smysl přiměřeně neztratila dodnes. I nyní jde o to, aby imunita chránila celý parlament, tedy jeho členy, aby mohli nerušeně vykonávat svůj mandát“*³⁷. Poslanci a senátoři využívají indemitu dle čl. 27 odst. 1 a 2 ústavy, kdy je nelze postihnout za hlasování a za projevy v poslanecké sněmovně či senátu (zde podléhají jen disciplinární pravomoci komory). Dále poslanci a senátoři využívají imunitu dle čl. 27 odst. 3 a 4 ústavy, kdy je jim poskytnuta imunita přestupková a trestněprávní.

Ústava účinná od 1. 1. 1993 stanovila trestněprávní imunitu v čl. 27 odst. 4 ústavy takto: *„Poslance nebo senátora nelze trestně stíhat bez souhlasu komory, jejímž je členem. Odepře-li komora souhlas, je trestní stíhání navždy vyloučeno.“* Toto ustanovení mělo celou řadu kritiků z důvodu velké šíře takto pojeté imunity, především věta *„odepře-li komora souhlas je trestní stíhání navždy vyloučeno“*. *„Takto vymezená imunita je ve srovnání s ostatními demokratickými státy velmi široká a nedůvodná. Smyslem je ochrana parlamentu nikoliv jednotlivé osoby. Musí být institut dočasný nikoliv trvalý.“*³⁸ Novela 98/2013 stanovila, že pokud komora se stíháním nedá souhlas, je trestní stíhání vyloučeno po dobu výkonu mandátu. Takovéto ustanovení mělo být i v ústavě platné od 1. 1. 1993. V důvodové zprávě, ale není uvedeno, proč tato imunita byla rozšířena. Možná se ústavodárci inspirovali z československé ústavy z roku 1920, kdy ústava obsahovala obdobné široké ustanovení.³⁹ Do

³⁵ SYLLOVÁ, Jindřiška. In SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SYLLOVÁ Jindřiška (eds). *Ústava České republiky, komentář ř 1. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 215-216 (čl. 27 Ústavy).

³⁶ KLÍMA, Karel. In KLÍMA, Karel. *Komentář k ústavě a listině, 1 díl*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. s. 279-280 (čl. 27 Ústavy).

³⁷ PAVLÍČEK, Václav. In PAVLÍČEK, Václav, HŘEBEJK, Jiří. *Ústava a ústavní řád České republiky, komentář*. Praha: Linde, 1998, s. 149-153 (čl. 27 Ústavy).

³⁸ BAHÝLOVÁ, Lenka. In BAHÝLOVÁ, Lenka a kol. *Ústava České republiky, komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 399-400 (čl. 27 Ústavy).

³⁹ SYLLOVÁ, Jindřiška. In SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky. Komentář 1 vydání*. Praha: C. H. Beck 2007, s. 216 (čl. 27 Ústavy).

roku 2013 bylo 39 případů, kdy orgány činné v trestním řízení žádaly o vydání pachatele a v 23 případech sněmovna vyslovila souhlas s vydáním.⁴⁰ Tudíž v 16 případech bylo trestní stíhání navždy vyloučeno, což je v demokratické společnosti neobvyklé, aby stíhání trestných činů bránilo členství v nějaké veřejné funkci.

Na Slovensku platí poslanecká imunita jen po dobu mandátu. To znamená, že pokud odmítne parlament poslance vydat, je jeho trestní stíhání vyloučeno po dobu výkonu mandátu a to jen pro trestné činy, nikoliv pro přestupky. Na Slovensku došlo ke změně pojetí imunity, protože před novelou pokud parlament odmítl zákonodárce vydat, bylo trestní stíhání navždy vyloučeno. Indemita platí obdobně jako v ČR.

Obdobnou imunitu, která platí jen po dobu výkonu mandátu mají i v Německu a Rakousku. Širokou imunitu mají zákonodárci v Polsku, protože tam pokud komora odmítne souhlas se stíháním, je trestní stíhání navždy vyloučeno.

5.2.1 Jednotlivé návrhy na změnu imunity zákonodárců

Byla otázka, zda a jak upravit imunitu zákonodárců a ústavních soudců. Celkem tento problém obsahoval 5 různých řešení.

1. řešení

První návrh ústavního zákona, který měl měnit imunitu, byl podán až ve druhém volebním období. Tento návrh představila skupina poslanců napříč politickým spektrem. Imunita se měla měnit jen u poslanců a senátorů, a to jen v čl. 27 odst. 4 ústavy. Změna měla spočívat v tom, že imunita dle navrhovatelů měla být jen po dobu výkonu mandátu, a jakmile by členu parlamentu skončil mandát, byl by vystaven možnosti trestního stíhání. Navrhovatelé argumentovali tím, že smyslem imunity je nerušený výkon funkce, nikoliv nějaká ochrana před trestním stíháním. Dalším argumentem bylo, že v zahraničí je imunita také jen po dobu výkonu mandátu. Dalším argumentem bylo i to, že v „demokratickém právním státě tento účel imunity postupně ztrácí na významu a při úpravě rozsahu imunity je rozhodující hledisko přiměřenosti. Dosavadní ústavní ustanovení vyžadující souhlas s trestním stíháním a bránící

⁴⁰ KOLÁŘ, Petr, KYSELA, Jan, SYLLOVÁ, Jindřiška, GEORGIEV, Jiří, PECHÁČEK, Štěpán. *Parlament České republiky. 3 přepracované vydání*. Praha: Leges, 2013, s. 116-120

zadržení členů komor Parlamentu ČR a soudců Ústavního soudu ČR zakládají ústavní privilegia, která v demokratickém právním státě vybaveném soustavou nezávislých soudů již neodpovídají hledisku přiměřenosti.'' Vláda k tomuto návrhu ústavního zákona vyslovila souhlasné stanovisko, nicméně tento návrh ústavního zákona byl vrácen k dopracování a v druhém volebním období už se neobjevil. Tento návrh novely ústavy byl podán ještě čtyřikrát - ve třetím volebním období poslanci KDU-ČSL, ČSSD, ODS, Unie svobody a senátem, dále ve čtvrtém volebním období vládou a poslanci KDU-ČSL. šestém volebním období podali obdobný návrh poslanci TOP09, ODS a Věci veřejných, kteří k němu připojili zrušení přestupkové imunity a po nich poslanci napříč politickým spektrem a senát. Nakonec byl tento návrh schválen v šestém volebním období jako 98/2013, když ho podali poslanci z všech stran, které byly zastoupeny v poslanecké sněmovně.

Toto řešení je dle mého názoru nejvhodnější. Také to svědčí o tom, že bylo navrhováno nejčastěji a z různých politických stran. Podle mě má imunita smysl jako ochrana mandátu před svévůli mocí výkonné či soudní, nicméně neznám důvod, proč by v případě odmítnutí vydání měla zůstat zákonodárci doživotní imunita. Imunita, i když má svůj ochranný smysl, je projevem nerovnosti vůči občanům ČR a je třeba tuto nerovnost stírat, i když u tohoto institutu vždy nějaká zůstane. Ohledně kritiky, že se může stát to, že se trestný čin promlčí, než zákonodárci uplyne mandát, připomínám jen, že dle § 34 odst. 3 pís. a Trestního zákoníku se do promlčecí doby u trestných činů nezapočítává doba, po kterou nebylo možné pachatele postavit před soud. Podobně je stanovena imunita v Rakousku, Německu či na Slovenku a ČR se vydala v postavení imunity stejnou cestou.

2. řešení

Dalším návrhem ústavního zákona, který měl měnit imunitu, byl návrh KDU-ČSL a Unie svobody. Navrhovatelé ho podali ve třetím volebním období. Tento návrh měl měnit imunitu členů parlamentu a ústavních soudců. Pro ústavní soudce měla být trestní imunita stanovena jen po dobu mandátu. Pro členy parlamentu měla být stanovena takto: „Vysloví-li komora, že jde o trestný čin, který má souvislost s výkonem mandátu poslance nebo senátora, a odepře souhlas s trestním stíháním, je trestní stíhání navždy vyloučeno.”⁴¹ Navrhovatelé si to představovali, tak, že pokud nepůjde o trestný čin související s výkonem mandátu, tak bude

⁴¹ Tisk č. 317 dostupné na <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=317&CT1=0>>.

imunita jen po dobu výkonu mandátu, a pokud půjde o trestný čin související s výkonem mandátu poslance či senátora, bude trestní stíhání navždy vyloučeno. O tom, zda se jedná o trestný čin související s výkonem mandátu, měla rozhodnout příslušná komora.

Dle mého názoru tento návrh řešil změnu imunity jen kosmeticky, protože by stačilo, aby příslušná komora hlasovala, že byl čin spáchán při výkonu mandátu, a trestní stíhání by bylo navždy vyloučeno. Navíc není žádoucí, aby trestné činy, ať už třeba v souvislosti s výkonem mandátu, byly navždy vyloučeny z trestního stíhání. Nakonec lze souhlasit i s názorem, že „*parlament by si neměl přisuzovat roli, která patří soudům*“⁴² a zkoumat, za jakých okolností byl spáchán trestný čin.

3. řešení

Dalším návrhem, jak upravit imunitu, podal senát pátém volebním období. Tento návrh ústavního zákona měl zrušit trestněprávní imunitu zákonodárců a soudců ústavního soudu. Konkrétně se měly zrušit v čl. 27 ústavy odstavce 4 a 5 a v čl. 86 ústavy odstavce 1 a 2. Senát toto odůvodňoval takto: „*V demokratickém právním státě tento účel imunity postupně ztrácí na významu a při úpravě rozsahu imunity je rozhodující hledisko přiměřenosti. Dosavadní ústavní ustanovení vyžadující souhlas s trestním stíháním a bránící zadržení členů komor Parlamentu ČR a soudců Ústavního soudu ČR zakládají ústavní privilegia, která v demokratickém právním státě vybaveném soustavou nezávislých soudů již neodpovídají hledisku přiměřenosti.*“ Dále se v důvodové zprávě výslovně uvádí, že návrh se nemá dotknout přestupkové imunity, protože dle navrhovatele se přestupková imunita osvědčila. Zajímavostí tohoto návrhu ústavního zákona je velmi krátká legisvakanní lhůta. Je otázkou, zda návrh není retroaktivní, protože zákonodárci byli zvoleni v době, kdy platila jiná pravidla, a dle návrhu by se tato pravidla měla měnit v době výkonu jejich mandátu.

Další návrh ústavního zákona, který měl upravovat imunitu, byl návrh senátní. Tento návrh spočíval v tom, že nynější odst. 5 čl. 27 ústavy se měl stát odstavcem 4 a nový odstavec 5 měl znít „*Poslance nebo senátora lze zatknout nebo vzít do vazby jen se souhlasem komory, jejímž je členem. Je-li již poslanec nebo senátor na základě souhlasu předsedy komory podle odstavce 4 ve vazbě, rozhodne o přípustnosti pokračování vazby s konečnou platností*

⁴² PAVLÍČEK, Václav. In PAVLÍČEK, Václav, HŘEBEJK, Jiří. *Ústava a ústavní řád České republiky, komentář*. Praha: Linde, 1998, s. 152-153 (čl. 27 Ústavy).

příslušná komora na své první následující schůzi.'' Prakticky by to znamenalo, že komory parlamentu by nerozhodovaly o příslušnosti trestního stíhání, protože orgány činné v trestním řízení by mohly bez omezení stíhat zákonodárce za trestné činy, ale komory parlamentu by rozhodovaly jen o zatčení nebo vzetí do vazby. Dále tento návrh ústavního zákona obsahoval omezení imunity soudců ústavního soudu, kdy soudci ústavního soudu měly mít imunitu jen v případech, kdy by se jednalo o trestné činy spáchané při výkonu soudce ústavního soudu, a zároveň by senát vyslovil s trestním stíháním souhlas. Dále se měl zrušit čl. 86 odst. 2 a 3 ústavy.

Osobně si myslím, že trestněprávní imunita má smysl, protože brání svévoli a zneužití orgánů činných v trestním řízení. Dále smysl vidím v tom, že soudy nemohou takto svými případnými rozsudky ovlivňovat moc zákonodárnou. Samozřejmě nelze v demokratické společnosti trestněprávní imunitu vytvořit, tak, aby zákonodárci poskytovala doživotní výsadu.

4. řešení indemnity

Toto řešení bylo několikrát navrženo jako pozměňovací návrh poslancem KSČM. Spočívalo ve změně čl. 27 odst. 2, kde bylo navrženo vynětí zákonodárce z disciplinární pravomoci komory, jejíž je členem. Navrhovatel toto nijak neodůvodňoval.

Nevidím důvod, proč by toto řešení mělo být přijato. V případě přijetí by hrozilo, že by se v poslanecké sněmovně mohly objevit verbální trestné činy či různé vulgární útoky mezi opozicí a vládou či vládními poslanci.

5. vlastní návrh na zrušení přestupkové imunity

Dle mého názoru je třeba zrušit čl. 27 odst. 3 ústavy ČR už jen proto, že toto ustanovení postihuje pouze přestupky a nikoliv jiné správní delikty⁴³, tudíž sama imunita nepostihuje všechny protiprávní správní činy. Dále s ohledem na povahu možných sankcí za přestupky tyto sankce nijak neomezují zákonodárce v jeho výkonu mandátu. Samotná ústava v čl. 27 odst. 3 stanoví „*pokud zákon nestanoví jinak*‘‘, tedy ústavodárce stanovil, že tuto imunitu zákon může upravit odlišně. Jediná změna zákonem byla novelizace přestupkového zákona,

⁴³ usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 2. 2007, č. j. 5 As 27/2007 – 75.

kdy zákonodárce může nechat přestupek projednat v přestupkovém řízení nebo požádat komoru, jejímž je členem, o projednání ve zvláštním disciplinárním řízení komory, jejímž je členem. Návrhy ústavních zákonů, které měly zrušit přestupkovou imunitu, nebyly schváleny, přesto že vláda k nim vyjádřila souhlasné stanovisko. Můj názor je takový, že přestupková imunita je zcela zbytečná hlavně proto, že sankce za přestupky neomezují výkon mandátu zákonodárce. Na Slovensku tato forma imunity byla zrušena a ČR by se dle mého názoru měla vydat stejnou cestou.

5.2.2 Zhodnocení

Celkově lze říci, že ústava ČR se při změně imunity vydala stejnou cestou jako Německo, Rakousko či Slovensko. Je tu dobrý příklad toho, jak se veřejnost, zákonodárci či vláda shodne na omezení imunity, ale nemohou se domluvit na to jakým způsobem, nebo když se shodnou na způsobu omezení imunity, nedokáží tuto změnu prosadit. Imunita patří v ústavě k méně rigidním institutům jednak tím, že je třeba postavení členů parlamentu měnit flexibilněji. Dále ustanovení o imunitě jsou flexibilnější, protože se mění na míře možnosti zásahu ostatních mocí do moci zákonodárné. Dále tu můžeme vidět velké množství návrhů na změnu imunity i to, že veřejnost se k institutu imunity kloní negativně.

5.3 Klouzavý mandát

V poslanecké sněmovně může nastat stav, kdy se poslanec stane členem vlády, a tak zároveň začne vykonávat funkci člena vlády a člena poslanecké sněmovny. Klouzavým mandátem označujeme stav, kdy poslanec, který se stane členem vlády, je nahrazen v poslanecké sněmovně náhradníkem, a jakmile skončí jeho funkce ministra, obnoví se jeho funkce poslance. Příznivci tohoto institutu argumentují tím, že člen vlády bude mít více času zabývat se problémy jeho ministerstva. Kritici zase namítají, že žádný zákonodárce není vázán pokyny své strany, a tudíž může nastat situace, kdy tento náhradník bude hlasovat odlišně na rozdíl od člena vlády, kterého nahradí. Také argumentují tím, že v poslanecké sněmovně vznikne nerovnost mezi poslanci taková, že někteří budou plnohodnotní členové sněmovny a některým vznikne členství jen podmíněně.⁴⁴ Tzv. klouzavý mandát mají v ústavách některých

⁴⁴ MOLEK, Pavel. *Klouzavý mandát aneb ústava na toboganu* [online]. Jinepravo.blogspot.cz dostupné na <<http://jinepravo.blogspot.cz/2010/10/pavel-molek-klouzavy-mandat-aneb-ustava.html> >.

severských zemí, ale sousední země ČR klouzavý mandát ve svých ústavách nemají až na Slovensko. Slovenská ústava stanoví, že pokud se poslanec stane členem vlády, jeho mandát nezaniká, jenom se neuplatňuje. Za poslance nastoupí náhradník, a jakmile poslanec přestane být členem vlády, může se vrátit zpět na místo poslance.

První návrh ústavního zákona, který měl zavést klouzavý mandát, byl podán ve druhém volebním období a podala ho skupina poslanců z Unie svobody, KDU-ČSL, ČSSD a ODS. Tento návrh ústavního zákona navrhoval rozšířit čl. 32 ústavy o nový odstavec, ve kterém by stálo „*po dobu, po kterou je poslanec členem vlády, se na něho hledí, jako by nebyl zvolen. Po tuto dobu nabývá mandát poslance náhradník.*“ Jako dobu účinnosti zákona navrhovatelé stanovili 15. den od vyhlášení. Navrhovatelé tento návrh ústavního zákona odůvodňují tím, že je tu narušena dělba moci, když poslanec je členem vlády, a je tak součástí moci zákonodárné a výkonné. Dále argumentují tím, že zvládnout role poslance a člena vlády je časově náročné. Vláda k tomuto návrhu ústavního zákona vydala negativní stanovisko. Vláda především poukazovala na to, že navrhovaná změna čl. 32 ústavy by byla v rozporu s čl. 26 ústavy, který stanoví, že poslanci vykonávají svůj mandát osobně. Dále vláda argumentuje, že toto oddělení moci zákonodárné od výkonné nebude platit plně, protože nepamatuje na senátory, kteří jsou také součástí moci zákonodárné a také se mohou stát členy vlády. Další spornost vláda shledala v tom, že zvolením poslance je výrazem voličů, kteří rozhodují o tom, jak má vypadat zákonodárný sbor. Návrh tohoto ústavního zákona byl vzat zpět.

Osobně nepodporuji zavedení klouzavého mandátu a tímto návrhem ústavního zákona už vůbec ne. Stavím se odpůrcům klouzavého mandátu, protože podle mě čl. 26 ústavy jasně stanoví, že poslanci či senátoři svůj mandát vykonávají osobně, tudíž je tedy zastoupení vyloučeno. Dále se může stát, že ustanovený náhradník bude tuto funkci vykonávat zcela opačně než nahrazený poslanec. Zvolením poslance je výrazem jeho voličů, pokud by jeho místo ve sněmovně zaujal náhradník, vznikl by tu stav, kdy by rozhodoval nikým nezvolený zákonodárce a ještě by mohl rozhodovat proti vůli nahrazeného poslance. Navíc by se institut klouzavého mandátu negativně projevil do výdajové stránky státního rozpočtu, protože poslanec, jak se stane členem vlády, pobírá jen jeden plat, ale zavedením klouzavého mandátu by tu jeden plat pobíral člen vlády a druhý plat jeho náhradník. Navrhovatelé tohoto ústavního zákona chtěli klouzavým mandátem oddělit moc zákonodárnou od moci výkonné, ale zapomínají, že navrhované řešení absentuje u senátorů, kteří mohou být členy moci zákonodárné i výkonné. Klouzavý mandát je něco s čím naše ústava nemá žádné zkušenosti a

nemají s ním zkušenosti ani ústavy nám sousedních zemí (vyjma Slovenska).

5.4 Ztráta mandátu zákonodárce

Čl. 25 ústavy stanovuje způsoby, kterými zaniká mandát poslance či senátora. Tyto způsoby ztráty mandátu ústava stanovuje jako taxativní.⁴⁵ Žádný z těchto způsobů neupravuje ztrátu mandátu zákonodárce v případě odsouzení za trestný čin, nebo pokud zákonodárce opustí politickou stranu, za kterou byl zvolen, či neupravuje obdobné způsoby. Ústava Československa v minulosti umožňovala ztrátu mandátu rozhodnutím volebního soudu, některé volební zákony v Československu upravovaly ztrátu mandátu zákonodárce, pokud zklamal důvěru voličů nebo se dopustil činu nedůstojného funkce poslance.⁴⁶ Toto nebylo schváleno do ústavy ČR. Ústava ve svém důsledku umožňuje situaci, kdy zákonodárce může vykonávat svůj mandát, i pokud je odsouzen nepodmíněně k trestu odnětí svobody či opustí program politické strany, za kterou byl zvolen. Vyskytují se otázky, zda by neměl být rozšířen čl. 25 ústavy především o případy, kdy zákonodárce vystoupí z politické strany, za kterou byl zvolen, nebo zda by zákonodárce neměl ztratit svůj mandát v případě nepodmíněného odsouzení za trestný čin.

Slovenská ústava obsahuje ustanovení v čl. 81A pís. f že mandát poslance zaniká dnem právní moci rozsudku, ve kterém byl poslanec odsouzen za úmyslný trestný čin nebo za trestný čin a soud v jeho případě nerozhodl o odložení trestu odnětí svobody.

V Polsku rozhoduje o ztrátě mandátu z důvodu odsouzení za trestný čin soud.

V Německu rozhoduje sama komora, zda poslanec z důvodu odsouzení za trestný čin ztratí mandát. Ohledně volného mandátu stanovují ústavy Německa, Rakouska a Slovenska shodně, že poslanec není vázán žádnými pokyny a příkazy. Ústava Polska stanoví neodvolatelnost poslance ze strany voličů.⁴⁷

⁴⁵BAHÝLOVÁ, Lenka. In BAHÝLOVÁ, Lenka a kol. *Ústava České republiky, komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 378 (čl. 25 Ústavy).

⁴⁶SYLLOVÁ, Jindřiška. In SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky. Komentář 1 vydání*. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 202 (čl. 25 Ústavy).

⁴⁷KLOKOČKA, Vladimír, WAGNEROVÁ, Eliška. *Ústavy států Evropské unie. Díl první, 2. vydání*. Praha: Linde, 2000, s. 551.

5.4.1 Ztráta mandátu zákonodárce z důvodu odsouzení k nepodmíněnému trestu odnětí svobody

Ve třetím volebním období proběhl také návrh komplexnější novely ústavy, kterou předložili poslanci ČSSD a ODS. V tomto návrhu novely ústavy bylo zamýšleno do čl. 25 ústavy doplnit písmeno g, které znělo, že poslanec nebo senátor by ztratil svůj mandát, pokud by byl pravomocně odsouzen k odnětí svobody za úmyslný trestný čin, toto by měl dle návrhu nově potvrdit ústavní soud. Navrhovatelé tvrdí, že když zákonodárce bude odpykávat trest odnětí svobody, nemůže zároveň řádně vykonávat svůj mandát. Ústavně právní výbor poslanecké sněmovny se k této změně nevyjádřil. Podle komise senátu pro ústavu České republiky by ústava měla stanovit, že pravomocné odsouzení k nepodmíněnému trestu za trestný čin je ztrátou volitelnosti, a o ztrátě volitelnosti by měl rozhodovat ústavní soud. Tento návrh novely ústavního zákona byl schválen v poslanecké sněmovně, ale byl zamítnut v senátu. Mě zarazí to, že se navrhovatelé ani žádný výbor nezabýval otázkou, co v případě, kdy zákonodárce bude sice pravomocně odsouzen za trestný čin, ale mimořádné opravné prostředky v trestním řízení rozhodnou, že je nevinný či že se o trestný čin nejednalo. V tomto případě by zákonodárce zákon neporušil a stejně by ztratil svůj mandát. Tento návrh se objevil ještě ve třetím volebním období, kdy ho navrhl senát, ve čtvrtém volebním období ho navrhla ODS.

5.4.2 Zhodnocení

Předmětem diskuzí bylo, zda má být takto zbaven zákonodárce mandátu jen za úmyslný trestný čin, anebo i za nedbalostní trestný čin. S ohledem na úpravu slovenskou jsem toho názoru, že tato ztráta mandátu by měla přijít, jakmile zákonodárce dostane trest odnětí svobody, a to za jakýkoliv trestný čin, protože v trestu odnětí svobody nemůže řádně vykonávat svůj mandát. Dalším předmětem diskuzí bylo, co v případě mimořádných opravných prostředků. V trestním zákoníku existují mimořádné opravné prostředky, jako dovolání, stížnost pro porušení zákona a obnova řízení. Co v případě, že dovolací soud zruší pravomocný rozsudek? Dle těchto návrhů by ho zákonodárce ztratil bez svého zavinění. Nebylo by to ovlivnění moci zákonodárné mocí soudní? Jistě ano, proto dle mého názoru by bylo nejlepší ustanovit ztrátu mandátu z důvodu spáchání trestného činu až po tom, co rozhodne v rámci dovolání nejvyšší soud. Nebylo by špatné ustanovit zákonem, že trestní dovolání u zákonodárců má nejvyšší soud vyřídit přednostně. Pokud jde o další mimořádné opravné prostředky, jako je obnova řízení a stížnost pro porušení zákona, v těchto případech

je nutné toto riziko podstoupit, jinak by nebylo možné zavést ztrátu mandátu pro spáchání trestného činu, protože tyto prostředky je možné podat kdykoliv. Dále jsem pro, aby bylo ústavou stanoveno, že zákonodárcem se nemůže stát občan, který vykonává trest odnětí svobody.

Ústava pravděpodobně nepočítala s možností, že v poslanecké sněmovně budou lidé odsouzení k trestnému činu, proto náš právní stát na rozdíl od okolních zemí nezná ztrátu mandátu v důsledku spáchání trestného činu. Nicméně není normální, aby v parlamentu zasedali lidé odsouzení k nepodmíněnému trestu odnětí svobody. Vzor vidím ve slovenské úpravě ztráty mandátu s přihlédnutím k tomu, že by se mělo počkat na rozhodnutí dovolacího soudu.

5.5 Samorozpuštění poslanecké sněmovny

Od roku 1989 došlo několikrát v poslanecké sněmovně k situaci, kdy se koalice rozpadly a vláda se nemohla opřít o většinu v poslanecké sněmovně. V těchto případech byla jmenována úřednická vláda a jednotlivé strany chtěly rozpuštění sněmovny a předčasné volby. Bohužel ústava k 1. 1. 1993 neumožňovala rozpuštění poslanecké sněmovny z důvodu rozhodnutí poslanecké sněmovny. Ústava účinná od 1. 1. 1993 obsahovala výčet čtyř taxativních důvodů, za jakých prezident republiky mohl rozpustit poslaneckou sněmovnu. Přesto dvakrát poslanecká sněmovna odhlasovala rozpuštění poslanecké sněmovny ve formě ústavního zákona. Tyto její ústavní zákony byly zákonem ad hoc. V druhém případě byla proti tomuto zákonu podána ústavní stížnost a tento tzv. ústavní zákon byl zrušen rozhodnutím ústavního soudu. Otázkou bylo, zda se může poslanecká sněmovna sama rozpustit ústavním zákonem ad hoc. Zatímco v prvním volebním období poslaneckou sněmovnu nešlo rozpustit dle čl. 106 odst. 3 ústavy, protože vykonávala funkce senátu, v druhém volebním období nastala vládní krize, kdy vláda ztratila důvěru poslanecké sněmovny a neexistoval politický subjekt, který by důvěru získal, vyvstala otázka tzv. samorozpuštění poslanecké sněmovny. K rozpuštění poslanecké sněmovny mohlo dojít třemi způsoby, jednak využít tehdejší pravidla pro rozpuštění poslanecké sněmovny, změnit ústavu, a rozšířit tak čl. 35 ústavy, anebo přijetím ústavního zákona, kterým dojde ke zkrácení volebního období, aniž by se změnila ústava.⁴⁸

Slovenská ústava obsahuje 4 způsoby, jak má prezident možnost rozpustit slovenské národní

⁴⁸ FILIP, Jan. Rozpuštění poslanecké sněmovny. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 1998, roč.6, č. 1, s. 48-50.

shromáždění, a to: pokud vláda do 6 měsíců od jmenování neschválí programové prohlášení, dále pokud se parlament neusnese do 3 měsíců na zákoně, se kterým vláda spojila otázku důvěry, pokud parlament nebyl schopen se tři měsíce usnášet a pokud je zasedání národního shromáždění přerušeno na delší čas, než dovoluje ústava. Prezident má povinnost rozpustit národní shromáždění tehdy, pokud lidové hlasování rozhodne o odvolání prezidenta, tak, že prezident odvolán nebyl. Parlament na Slovensku tedy nemůže rozpustit sám sebe.

V Rakousku má také prezident právo rozpustit dolní komoru. Kromě prezidenta dolní komora dle ústavy může rozpustit sama sebe, avšak neumožňuje jí rozšiřovat si svoje pravomoci.

V Německu může prezident rozpustit spolkový sněm, když je odmítnuta důvěra vládě nebo když neuspěje volba spolkového kancléře. Dolní komora nemůže sama sebe rozpustit a také nemůže rozšířit své pravomoci.⁴⁹

V Polsku pokud je rozpuštěna dolní komora parlamentu, je rozpuštěna zároveň i horní komora.

Nejprve k využití původního čl. 35 ústavy. Poslaneckou sněmovnu lze rozpustit, nedostane-li vláda třikrát důvěru, pokud se neusnese na zákoně, se kterým vláda spojila otázku důvěry či zasedání bylo přerušeno na dobu delší, než je přípustné, nebo po 3 měsíce nebyla způsobilá se usnášet. Využití čl. 35 pís. c a d ústavy by bylo velmi zdlouhavé a samotná nečinnost by mohla znamenat neschválení klíčových a zákonů a poslanecká sněmovna by nemohla konat svoje povinnosti, proto tento způsob rozpuštění mohl být tehdejšími zákonodárci jen těžko použit. Také čl. 35 pís. a by byl velmi zdlouhavý a nedůstojný pro takto jmenovanou vládu, protože by byla jmenována k tomu, aby třikrát nedostala důvěru. Tehdejší zákonodárci mohli využít k rozpuštění čl. 35 pís. b, nicméně toto ustanovení je celkem komplikované, a i proto ho tehdejší poslanecká sněmovna nevyužila.⁵⁰

Vznikla tak otázka, zda rozšířit čl. 35 ústavy, či schválit jednorázový ústavní zákon. Zákonodárci si nejprve zvolili řešení jednorázového ústavního zákona a po rozhodnutí ústavního soudu přešli k rozšíření čl. 35 ústavy.

5.5.1 Jednotlivé návrhy

⁴⁹ SYLLOVÁ, Jindřiška. Možnosti rozpuštění parlamentu. *Parlamentní institut*, 1992, Informační studie 1.027 s. 3-6.

⁵⁰ Více FILIP, Jan. Rozpuštění poslanecké sněmovny. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 1998, roč. 6, č. 1, s. 48-50.

První návrh ústavního zákona, který byl **schválen**, podali dva poslanci ČSSD ve druhém volebním období. Dle návrhu mělo být zkráceno volební období poslanecké sněmovny volbami do poslanecké sněmovny, které se měly konat 30. 6. 1998. Navrhovatelé v důvodové zprávě uvádějí, že není politický subjekt, který by získal v poslanecké sněmovně důvěru, a protože využitím čl. 35 pís. a, c a d ústavy by dle navrhovatelů hrozila České republice dlouhodobá politická nestabilita a krize (o využití čl. 35 pís. b navrhovatelé neuvažují). Této krizi se chtějí navrhovatelé vyhnout předčasnými volbami, ze kterých má vyjít nová poslanecká sněmovna a z ní případně i nová vláda. Vláda k tomuto návrhu ústavního zákona nevydala stanovisko a ústavně právní výbor poslanecké sněmovny doporučil přijetí tohoto návrhu ústavního zákona. Výbory v senátu k tomuto návrhu ústavního zákona vydaly, buď kladné nebo žádné stanovisko. Tento ústavní zákon byl schválen a vyhlášen jako 69/1998.

Tento ústavní zákon měl celou řadu kritiků. Především došlo k zásahu do práva na nerušený výkon mandátu, dále k přijetí retroaktivního právního předpisu, vytvoření stínové ústavy, protože tento ústavní zákon se ústavy prakticky nedotkl. V neposlední řadě bylo kritizováno i to, že došlo k upřednostnění politických zájmů na úkor právních pravidel.⁵¹ Ohledně retroaktivity se autoři shodují, že změny by měly platit až do budoucna, aby byla zaručena ochrana nabytých práv, což tento ústavní zákon nesplňoval. Tento ústavní zákon měl problém, že byl jednorázový, ústavní zákony a zákony obecné mívají obecnou povahu a platí pro každého, kdo se ocitne v obdobné situaci a měly by mít ambice platit i do budoucna.⁵² Ještě před tímto návrhem ústavního zákona se objevil ve druhém volebním období totožný návrh podaný poslanci KSČM. Zde je zajímavost, že měl pozměňovací návrhy. Poslanec KDU-ČSL, navrhoval, aby byl rozšířen čl. 35 ústavy a sněmovna se mohla rozpustit kdykoliv formou prostého zákona. Pak zde byl návrh poslance KSČM, který chtěl zakotvit v čl. 35 ústavy možnost zkrátit volební období poslanecké sněmovny jednorázovým ústavním zákonem. A nakonec pozměňovací návrh poslance za ČSSD, ve kterém se poprvé objevilo zkrácení poslanecké sněmovny kvalifikovanou většinou.

V pátém volebním období volebním období byl schválen ústavní zákon 195/2009, o zkrácení pátého volebního období, který navrhli poslanci z ODS, ČSSD a Strany zelených, avšak tento ústavní zákon byl zrušen ústavním soudem.⁵³ Toto rozhodnutí ústavního soudu patří k těm kontroverzním. Tento ústavní zákon obsahoval ukončení činnosti poslanecké sněmovny ke

⁵¹ FILIP, Jan. Rozpuštění poslanecké sněmovny. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 1998, roč. 6, č. 1, s. 48.

⁵² HOLLANDER, Pavel. Materiální ohnisko ústavy a disrekce ústavodárce. *Právník*, 2005, roč. 145, č. 4, s. 316-336.

⁵³Nález Ústavního soudu ze dne 10. 9. 2009 sp. zn. Pl. ÚS 27/09

dni mimořádných voleb do poslanecké sněmovny 15. 10. 2009. Navrhovatelé tento návrh ústavního zákona odůvodňovali politickou nestabilitou, ze které jsou východiskem předčasné volby. Navrhovatelé odkazovali na ústavní zákon 69/1998, který už jednou předčasně ukončil volební období, proto se dle nich jednalo o praxi, která je naší ústavě již známa. Vláda s tímto návrhem ústavního zákona vyjádřila souhlas. Senát tento ústavní zákon schválil, nicméně byla poslancem Melčákem podána ústavní stížnost a ústavní soud nakonec tento zákon zrušil. Problém tohoto ústavního zákona bylo to, že byl ad hoc, tedy jednorázový. Byl to ústavní zákon, který prakticky ústavu ani nemění.

Ústavní soud odkázal na tzv. materiální jádro ústavy, tedy čl. 9 odst. 2 ústavy s tím, že přijímání ad hoc ústavních zákonů by se mělo konat jen výjimečných situacích, přičemž vláda i poslanecká sněmovna dle ústavního soudu měly způsoby, jak ukončit činnost poslanecké sněmovny, zejména postup dle čl. 35 pís. b ústavy a přijetí tohoto aktu, je tedy obcházením ústavy (i s přihlédnutím k retroaktivitě).

Odlišné bylo stanovisko soudce Vladimíra Kůrky je „ *zákon na jedno použití je součástí právního řádu a okolnost, že po jeho aplikaci se už neuplatní (je vyčerpán,) je bez významu.* ”

Jiného názoru byl také soudce Jan Musil. Podle něj je sice je forma zákona na jedno použití nevhodná, ale není v rozporu s materiálním ohniskem ústavy, protože, „ *požadavek obecnosti právní normy není sám o sobě součástí podstatných náležitostí demokratického právního státu.* ”

Ústavní soud tímto rozhodnutím prakticky zakázal poslanecké sněmovně se rozpouštět jednorázovým ústavním zákonem. A pokud se chtěla poslanecká sněmovna rozpustit, bylo třeba novelizovat ústavu, konkrétně čl. 35 odst. 1 o nový institut rozpuštění sněmovny.

Vzhledem k vládní krizi a v době kdy ústavní soud zrušil „ústavní zákon,“ o zkrácení volebního období navrhl novelu této části ústavy Senát a tento návrh byl nakonec přijat. Dle tohoto návrhu se do čl. 35 odst. 1 ústavy mělo vložit nové písmeno tohoto znění „*Vláda podala demisi a s návrhem prezidenta republiky na rozpuštění Poslanecké sněmovny vyslovila souhlas nadpoloviční většina všech poslanců*“. Navrhovatelé upozorňují, že je třeba snazší způsob rozpuštění poslanecké sněmovny. V Poslanecké sněmovně bylo ustanovení změněno na „*prezident republiky Poslaneckou sněmovnu rozpustí, navrhne-li mu to Poslanecká sněmovna usnesením, se kterým vyslovila souhlas třípětinová většina všech poslanců*“.

Tímto návrhem ústavního zákona se rozpracoval systém rozpuštění poslanecké sněmovny. Potřeba kvalifikované většiny znamená zajistit pro toto usnesení přesvědčivou podporu napříč politickým spektrem a také ochranu menšiny, protože prostá nadpoloviční většina pro tento návrh nestačí. Zajímavostí tohoto způsobu rozpuštění poslanecké sněmovny je, že prezident na rozdíl od čl. 35 odst. 1 ústavy v čl. 35 odst. 2 ústavy poslaneckou sněmovnu rozpustit musí.⁵⁴ Podobné řešení navrhoval ve třetím volebním období senát s jedinou změnou, že na samorozpuštění poslanecké sněmovny by měla stačit prostá většina, a stejný návrh podal senát i ve čtvrtém volebním období.

5.5.2 Shrnutí

Zákonodárci se museli potýkat se situací, kdy vláda ztratila důvěru poslanecké sněmovny a nebyl žádný subjekt, který by sestavil vládu, která by důvěru získala. Zákonodárci se snažili tuto situaci řešit jednorázovým ústavním zákonem, který by ukončil volební období poslanecké sněmovny. Tady nastává otázka, zda jednorázový ústavní zákon je zákonem. Poprvé tady otázka nebyla řešena soudní cestou, tudíž tento zákon se stal součástí právního řádu ČR. U druhého tohoto ústavního zákona byla podána ústavní stížnost a ústavní soud ho zrušil s poukazem, že v tomto případě se o zákon nejedná. Jen připomínám poznámku, že v okolních státech Rakousku a Německu je parlamentu ústavně zakázáno rozšiřovat svoje pravomoci. Smysl tohoto ustanovení vidím také v tom, že parlament je sice mocí zákonodárnou a vytváří zákony (i ústavní), ale nemůže si uzurpovat více pravomocí na úkor jiných složek státní moci, které nemají zákonodárnou pravomoc.

Obecně nejsem příznivcem jednorázových ústavních zákonů, ale připouštím, že k těmto názorům, se kterými souhlasím, existují i opačné názory, které převažují. Především, že, *ničemu nebrání, aby ústavodárce schválil obdobný ústavní zákon jako v roce 1998. Tuto možnost nelze odebrat poslanecké sněmovně v žádném případě, protože by se tím omezilo právo přijímat zákony*.⁵⁵

Podle mě by jedním ze znaků zákona měla ambice působit i do budoucna, jinak potom není

⁵⁴ BAHÝĽOVÁ, Lenka. In BAHÝĽOVÁ, Lenka a kol. *Ústava České republiky, komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 449-450

⁵⁵ MLSNA, Petr. Několik poznámek k senátnímu návrhu novely ústavy. *Právní zpravodaj*, 2006, roč. 7, č. 10, s. 13-15

zákon. Souhlasím s názory, že právní norma není zákonem nebo ústavním zákonem jen proto, že je tak pojmenovaná, ale i proto, že splňuje další vlastnosti zákona.⁵⁶ I ústavní zákon o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii především v čl. 3 odst. 1 tohoto ústavního zákona, uvažuje o opakovaném referendu. Navíc je otázkou, zda v případě vystoupení České republiky z EU při jejím opakovaném vstupu by nemohl být tento ústavní zákon použit znovu. Všechny ústavní zákony přijaté po 1. 1. 1993 tedy platily i do budoucna. Navíc pro neústavnost tohoto „ústavního zákona“ platí i argument, že pokud bychom ho považovali za ústavní, mohla by v budoucnu nastat situace, která se někomu nehodí, jednou to bude zkrácení volebního období poslanecké sněmovny a jednou třeba zkrácení volebního období prezidenta republiky.⁵⁷

Přijatou novelou ústavy 319/2009 se ČR přiklonila k modelu, který je v Rakousku či v Polsku, na rozdíl od modelu, který je v Německu či na Slovensku. Zajímavé je, že přijatá ústava k 1. 1. 1993 stejně jako ústava na Slovensku neupravovala samorozpuštění poslanecké sněmovny a ČR se přiklonila k tomu, aby se poslanecká sněmovna mohla kvalifikovanou většinou rozpustit. ČR neuměla řešit stav, kdy došlo k nedůvěře vlády a žádný subjekt ji nemohl sestavit, protože by nezískal důvěru sněmovny. Došlo tak tedy k situaci, kdy vládla vláda bez důvěry a žádné subjekty neměly dostatečnou sílu, aby mohly v poslanecké sněmovně schvalovat zákony. Tento stav bylo nutné řešit. Řešení jednorázového ústavního zákona zrušil ústavní soud, tudíž bylo třeba vytvořit nový institut. Touto novelou ústavy zákonodárci v ČR schválili nový institut, v předchozích případech zákonodárci odmítli zavést do ústavy nové instituty nebo jen upravovali již zavedené instituty (viz imunita). Opět v tomto ustanovení můžeme pozorovat, že určitým zdrojem inspirací mohlo být sousední Rakousko či Polsko. Důvody rozpuštění poslanecké sněmovny byly stanoveny taxativně a pravděpodobně nebylo počítáno, že by k těmto důvodům měly přibýt nové. Toto ustanovení dlouhou dobu vypadalo silně rigidně, kdy nebyl ani zájem ho změnit, a zákonodárci raději schvalovali jednorázové ústavní zákony. Protože tento stav nevyhovoval a ústavní soud zrušil jednorázový ústavní zákon, prosadila se nakonec změna ústavy 319/2009. V budoucnu neočekávám další rozšíření čl. 35 ústavy, protože momentální stav je vyhovující a není příliš žádoucí, aby těchto důvodů bylo příliš, protože by pak bylo snadné kdykoliv sněmovnu rozpustit.

⁵⁶PITHART, Petr. *Ústavní zákon je ústavní zákon* [online]. Jinepravo.blogspot.cz, 21. 9. 2009 [cit. 25. května 2014]. Dostupné na <<http://jinepravo.blogspot.cz/2009/09/on-line-symposium-jakub-vosahlo-ustavni.html#Pithart>>.

⁵⁷KYSELA, Jan. Malá poznámka k rozpuštění poslanecké sněmovny. *Právní zpravodaj*. 2007, roč. 8, č. 2, s. 15

5.6 Shrnutí moci zákonodárné

U zhodnocení navrhovaných a schválených změn ústavy můžeme dojít u moci zákonodárné k těmto skutečnostem.

1. Ohledně změn moci zákonodárné lze říci, že navrhované i schválené změny se inspirovaly v sousedních zemích jako bylo Polsko, Německo, Rakousko a Slovensko. V ČR nebyla schválena ani navrhována (ohledně moci zákonodárné) žádná změna ústavy, která by neměla vzor v sousedních zemích. Tento fakt si lze vysvětlit, že moc zákonodárná ve střední Evropě se vyvíjí velmi podobně, samozřejmě s drobnými odchylky (např. Slovensko nemá senát). Tento fakt lze i využít při řešení problémů moci zákonodárné, které se mohou objevit.
2. Byl schválen v moci zákonodárné jediný úplně nový institut, a to tzv. samorozpuštění poslanecké sněmovny. Další nový institut, tzv. klouzavý mandát, schválen nebyl. Ostatní návrhy se věnovaly úpravě již existujících institutů (např. již existující imunity, u které bylo navrženo zúžení, tudíž jen změna úpravy, nikoliv zavedení něčeho nového). Z tohoto lze odvodit, že je více zdůrazněna úprava současných institutů než zavádění zcela něčeho jiného.
3. U některých částí ústavy můžeme sledovat silnou rigiditu v tom, že návrhy na změnu byly zamítnuty hned v prvním čtení a v pozdějších volebních obdobích už se neobjevily. Velkým příkladem je senát, o kterém platí, že veřejností bývá viděn kriticky, a objevily se i návrhy na jeho zrušení v prvních volebních obdobích, ale tyto návrhy byly vždy zrušeny hned v prvním čtení. Později se už neobjevily. Nejmenší míru rigidity má postavení imunity, kde se objevovalo mnoho návrhů na změnu a tyto návrhy byly přijímány kladně, až nakonec byla imunita změněna. Podobně můžeme chápat i čl. 25 ústavy, kde jsou návrhy, a vláda se k těmto návrhům vyjadřuje kladně, aby přibylo písmeno, které má stanovit ztrátu mandátu zákonodárce z důvodu odsouzení za trestný čin. Sám očekávám, že se tak v budoucnu stane.
4. Dále můžeme pozorovat, že nejvíce návrhů bylo podáno poslanci, ale neúspěšnějším navrhovatelem byla většinou vláda. Je to především z důvodu, že vláda snadněji může získat v parlamentu kvalifikovanou většinu než jednotliví poslanci.
5. S většinou návrhů vláda vyslovila souhlas, především se zúžením imunity či se ztrátou mandátu z důvodu odsouzení k nepodmíněnému trestu odnětí svobody či se samorozpuštěním poslanecké sněmovny byl všeobecný souhlas napříč politickým spektrem. Zúžení imunity dokonce bylo navrhováno napříč politickým spektrem, avšak zde je možné sledovat, že i když na ústavním zákoně panuje všeobecná shoda, je obtížné tento zákon kvalifikovanou většinou v obou komorách odsouhlasit.

6 Moc výkonná

Výkonnou moc v České republice vykonávají prezident republiky a vláda. Tedy jedná se o nerovnoměrný dualismus, kdy prezident může činit jen, to co mu ústava dovoluje, ale vláda má zbytkové pravomoci. Vláda s ohledem na svoje pravomoci patří do moci výkonné a prezidenta republiky do této hlavy můžeme zařadit také⁵⁸, i když prezident republiky má určité pravomoci nepatřící do moci výkonné a na vládě nezávislé (např. jmenování členů rady ČNB).⁵⁹ Obecně současná ústava vychází z ústavy Československa 1920, kdy dělí státní moc a moc výkonnou svěřuje prezidentovi a vládě. Téměř všechny návrhy v moci výkonné se týkaly prezidenta republiky.

6.1 Postavení prezidenta republiky

Prezident republiky je upraven v hlavě III., která má označení moc výkonná. Ve srovnání se sousedními státy, je v moci výkonné upraven i prezident v Rakousku či na Slovenku. V Německu a Polsku je prezident upraven v hlavě, která má označení prezident.

Postavení prezidenta republiky stanoví čl. 54 ústavy, který ho určuje jako hlavu státu, která není ze své funkce odpovědná. Celé postavení prezidenta republiky bylo inspirováno ústavou Spolkové republiky Německo a ústavou Československé republiky z roku 1920. Ne všechno bylo převzato z těchto ústav, protože některé pravomoci prezidenta republiky přešly i ze socialistické ústavy z roku 1960 (např. udělování milostí bez kontrasignace).⁶⁰ Celkově prezident republiky *„je symbolem samostatnosti a svrchovanosti českého státu, budovaného na zásadách občanské společnosti.“*⁶¹

Za zmínku stojí, že návrhy ústavy, které nebyly přijaty, protože upravovaly postavení prezidenta republiky odlišně.

Návrh ČSSD obsahoval na rozdíl od současné ústavy přímou volbu prezidenta. Dále pasivní

⁵⁸ VYHNÁLEK, Ladislav. In BAHÝLOVÁ, Lenka a kol. *Ústava České republiky, komentář*. Praha: Linde, 2010. s. 656-658 (čl. 54 Ústavy).

⁵⁹ PAVLÍČEK, Václav. In PAVLÍČEK, Václav, HŘEBEJK, Jiří. *Ústava a ústavní řád České republiky, komentář*. Praha: Linde, 1998, s. 206-207 (čl. 54 Ústavy).

⁶⁰ PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda, II. díl. Ústavní právo České republiky*. Praha: Leges, 2011, s. 815.

⁶¹ SVOBODA, Cyril. In HENDRYCH, Dušan, SVOBODA, Cyril. *Ústava České republiky, komentář*. Praha: C. H. Beck, 1997, s. 82 (čl. 54 Ústavy).

volební právo od 35 let. Ohledně pravomocí - kromě 7 pravomocí (jmenování vlády, soudců, vrácení zákona, rozpuštění sněmovny, jmenování a odvolání vlády a podávání zpráv o závažných politických otázkách) všechny ostatní vyžadovaly spolupodpis předsedy vlády nebo příslušného člena vlády.⁶² Postavení prezidenta v tomto návrhu bylo velmi omezené.

Návrh Levého bloku obsahoval na rozdíl od současné ústavy odpovědnost prezidenta jednokomorovému parlamentu. Dále minimální věk prezidenta 21 let. Dále možnost odvolat prezidenta 3/5 většinou poslanců.⁶³ Tento návrh ještě více oslaboval postavení prezidenta republiky, kde mu pravomoci zanechával minimální a dával mu především úlohu reprezentativní role.

Návrh Liberálně sociální unie upravoval přímou volbu prezidenta jen v případě, pokud parlament prezidenta nezvolí (dojde k patu). V tomto případě by o prezidentu ČR rozhodli občané z kandidátů, kteří nebyli zvoleni parlamentem. Jinak se postavení prezidenta příliš nelišilo od současné ústavy, nicméně velkou změnou bylo, že v tomto návrhu byla zvláštní hlava, která se měla jmenovat prezident republiky a následná hlava moc výkonná obsahovala jen vládu. Za zmínku snad stojí i to, že dle tohoto návrhu měly být milosti i amnestie kontrasignovány. Tento návrh upravuje obdobné postavení prezidenta tak, jak ho vnímáme dnes.⁶⁵

Ústava stanovila Českou republiku jako parlamentní demokracii, proto také ústava účinná 1. 1. 1993 stanovila nepřímou volbu prezidenta republiky. To, že se u České republiky jedná o parlamentní demokracii, lze usoudit i z toho, že většinu pravomocí moci výkonné má vláda, která je odpovědná sněmovně, anebo tyto pravomoci vykonává prezident s kontrasignací předsedy vlády. Toto potvrzuje čl. 67 odst. 1 ústavy, který stanoví vládu jako vrcholný orgán moci výkonné, nikoliv prezidenta republiky. Ale ústavní systém také pomocí nekontrasigovaných pravomocí takto vylučuje vliv vlády, tedy vliv parlamentní většiny, na některá právně a ekonomicky závažná politická rozhodnutí.⁶⁶ Prezident republiky je sám o sobě voleným ústavním činitelem se specifickým postavením a pravomocemi, proto mnozí považují systém vlády jako parlamentní demokracii s výrazným postavením prezidenta.⁶⁷

⁶² JIČÍNSKÝ, Zdeněk, MIKULE, Vladimír. Návrh ústavy, který podali poslanci ČSSD 19. 11. 1992, In. SOUKUP, Ladislav (ed). *Právněhistorické studie*. Praha: Karolinum, 2005, s. 225-272.

⁶³ ORTMAN, Jaroslav. Návrh Levého bloku. *Haló noviny*, 1992, 26. 10. 199, č. 2, s. 1-4

⁶⁴ Návrhy ČSSD a Levého bloku, i když byly řádně podány, nebyly zařazeny do sněmovního tisku

⁶⁵ Návrh ústavy Liberálně sociální unie dostupné na <http://www.psp.cz/eknih/1992cnr/tisky/t0205_03.htm>.

⁶⁶ SUCHÁNEK, Radovan. Ústavně politické souvislosti návrhů na zavedení přímé volby hlavy státu v ČR. In GERLOCH, Aleš (ed). *Proměny právního řádu v České republice a Ruské federaci*. Praha: Univerzita Karlova, 2008, s. 149

⁶⁷ GERLOCH, Aleš, HŘEBJK, Jiří, ZOUBEK, Vladimír. *Ústavní systém České republiky*. Plzeň: Aleš Čeněk,

Samotný ústavní soud se v otázce postavení prezidenta jednou přiklonil k názoru, že jde o neutrální moc (i když v tomto rozhodnutí byl významný počet odlišných stanovisek),⁶⁸ a jednou rozhodl, že prezident je součástí moci výkonné.⁶⁹ Obecně samotné postavení prezidenta republiky je zvláštní ústavou sice svěřeno do moci výkonné, ale specifikem pravomocí se nejedná o typickou moc výkonnou. Obecně můžeme konstatovat, že ČR je parlamentní republikou a moc zákonodárná je explicitně svěřena parlamentu, moc soudní soudům a o moc výkonnou se dělí vláda, která je dominantním centrem moci výkonné, a prezident, který má další zbytkové pravomoci, které nepatří do moci výkonné.

Postavení funkce prezidenta republiky lze charakterizovat třemi významnými znaky, a to neodvolatelností, ústavní neodpovědností a pravomocemi prezidenta republiky.

Prezident republiky je volen občany, jako politik, ale občané ani jiná politická síla ho nemohou odvolat. Jakkoli se v průběhu budou dít politické změny, nebude to mít žádný vliv na jeho úřad, navíc prezident bude sám činitelem těchto změn. Tato neodvolatelnost v souvislosti s jeho pravomocemi a postavením byla pravděpodobně do ústavy začleněna z důvodu, aby prezident republiky *měl být garantem či prostředníkem kontinuity státní moci, tedy určitou konstantou ústavního a politického systému.*⁷⁰ Jediné, co ústava umožňuje politické moci, je to, že se dle čl. 66 ústavy mohou usnesením sněmovna a senát rozhodnout, že prezident není schopen ze závažných důvodů vykonávat svůj mandát, tudíž nedojde ke ztrátě mandátu, ale jen k jeho omezení. Otázka odvolatelnosti prezidenta republiky byla probírána v souvislosti s jeho volbou, kdy byl i návrh ústavního zákona na odvolání prezidenta vypsáním referenda.

Dalším znakem je ústavní neodpovědnost dle čl. 54 odst. 3 ústavy. Tato neodpovědnost vytváří úřad prezidenta jako nezávislý orgán. To, že za akty vydané prezidentem neodpovídá nikdo, je v parlamentní demokracii neobvyklé. Tato neodpovědnost je brána jako osobní, nikoliv funkční, tudíž za akty nikdo neodpovídá, ale některé jsou přezkoumatelné.⁷¹ Samotná neodpovědnost má prezidentovi umožnit to, aby ve své funkci uplatňoval vlastní názor.

2013, s. 167-168

⁶⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 20. června 2001 sp. zn. Pl. ÚS 14/01 bod II. 4

⁶⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 11. července 2006 sp.zn PL.ÚS. 18/06

⁷⁰ GERLOCH, Aleš, HŘEBJK, Jiří, ZOUBEK, Vladimír. *Ústavní systém České republiky*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 169.

⁷¹ SLÁDEČEK, Vladimír. In SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky. Komentář 1 vydání*. Praha: C. H. Beck, 2007 s. 413 (čl. 54 Ústavy).

Podstata neodpovědnosti spočívá v tom, že prezident republiky není vázán žádnými usneseními nebo rozhodnutími parlamentu a skrz to mu vzniká politická a ústavní moc.⁷² S neodpovědností prezidenta republiky je i spjata otázka přezkoumatelnosti jeho aktů. Tady zatím bylo judikováno, že pokud mají akty povahu a formu správních úkonů, tak tu vystupuje prezident republiky jako správní úřad, potom jsou jeho akty správně přezkoumatelné.⁷³ Otázkou je, zda by měl mít prezident nějakou osobní odpovědnost, tudíž zda by se neměla zvýšit odpovědnost prezidenta republiky prostřednictvím institutu žaloby pro velezradu.

Posledním atributem, který určuje postavení prezidenta republiky, jsou jeho pravomoci. Pravomoci prezidenta republiky můžeme dělit na kontrasignované či nekontrasignované. Jak je uvedeno výše, je zvláštností naší ústavy to, že prezident republiky má nekontrasignované pravomoci a dle čl. 53 odst. 3 ústavy je i za tyto pravomoci neodpovědný. Posílením pravomocí prezidenta republiky přecházíme k poloprezidentskému systému, oslabením pravomocí prezidenta republiky upevňujeme parlamentní formu vlády. Pravomoci prezidenta republiky nepřímou souvisí s otázkou volby prezidenta, protože v přímé volbě prezidenta voliči očekávají, že prezident bude ovlivňovat určité věci, ale toto nelze, pokud mu chybí pravomoci. Otázkou je, do jaké míry má být ve svých pravomocích prezident omezen kontrasignací, anebo zda se má o svoje pravomoci dělit s jiným orgánem. Objevují se otázky, zda posílit pravomoci prezidenta republiky či zmenšit počet nekontrasignovaných pravomocí.

Samotnou kapitolou byla otázka milostí a amnestie. Bylo kritizováno to, že prezident republiky může udělovat milosti bez nějakého odůvodnění a také není za tu tuto činnost odpovědný nikomu. Milosti pocházejí z absolutistických monarchií, kdy jsou projevem nadřazenosti panovníka. V českých zemích je jako původ milostí označován čl. 13 základního zákona státního č. 144 ř.z. z 21. 12. 1867 o moci soudcovské, kdy císaři bylo umožněno odpouštět a zmírňovat i promíjet následky odsouzení.⁷⁴ Nutno podotknout, že ústava z roku 1920 směřovala milosti i amnestie dohromady a uváděla je jako kontrasignované pravomoci. Ve většině států západní Evropy patří milosti i amnestie mezi kontrasignované pravomoci.⁷⁵ Otázkou je, zda v demokratickém státě máme zachovávat tyto absolutistické instituty. Zda i samotné milosti nezahrnout pod kontrasignované pravomoci nebo nestanovit pravidla pro

⁷²SVOBODA, Cyril. In HENDRYCH, Dušan, SVOBODA, Cyril. *Ústava České republiky, komentář*. Praha: C. H. Beck, 1997, s. 83 (čl. 54 Ústavy).

⁷³Nález Nejvyššího správního soudu ze dne 27.4.2006 sp. zn. Rozsudek 4 Aps 3/2005

⁷⁴PAVLÍČEK, Václav. In PAVLÍČEK, Václav, HŘEBEJK, Jiří. *Ústava a ústavní řád České republiky, komentář*. Praha: Linde, 1998, s. 223 (čl. 62 Ústavy).

⁷⁵SLÁDEČEK, Vladimír. In SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky. Komentář 1 vydání*. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 444 (čl. 62 Ústavy).

jejich udělování.⁷⁶

Slovenská ústava stanoví postavení prezidenta republiky naprosto odlišně. Předně stanoví možnou odvolatelnost prezidenta republiky prostřednictvím lidového hlasování, které může vyvolat parlament 3/5 většinou všech poslanců, pokud lidové hlasování odmítne odvolání prezidenta republiky, tak prezident musí rozpustit parlament. Ústava Slovenské republiky explicitně nestanoví odpovědnost či neodpovědnost prezidenta. O odpovědnosti či neodpovědnosti se vyjadřuje jen v čl. 102 odst. 2 (tento článek se týká pravomocí prezidenta), a tady stanoví u kontrasignovaných pravomocí, že „v těchto případech za rozhodnutí prezidenta zodpovídá vláda Slovenské republiky“. Slovenská ústava tedy explicitně nestanoví, zda a do jaké míry prezident odpovídá za svá rozhodnutí. Slovenská ústava stanoví stíhání prezidenta republiky za úmyslné porušení ústavy nebo za vlastizradu. Jinak ohledně pravomocí jsou jen tři kontrasignované pravomoci, a to vydání amnestie, pověřování a odvolávání vedoucích diplomatických misí a pravomoci jako nejvyššího velitele ozbrojených sil. Ostatní pravomoci prezidenta Slovenské republiky jsou nekontrasignované.

Rakouská ústava obsahuje možnost odvolat prezidenta lidovým hlasováním. Ohledně odpovědnosti stanoví Rakouská ústava v čl. 68 a 142, že prezident je odpovědný spolkovému shromáždění. Spolkové shromáždění může podat na prezidenta žalobu pro porušení ústavy. Ve věcech pravomocí stanoví Rakouská ústava to, že pokud není uvedeno jinak, prezident svoje pravomoci vykonává s kontrasignací.⁷⁷

Polská ústava stanoví, že prezident je neodpovědný vládě i parlamentu za akty, které nevyžadují kontrasignaci. Za akty, které vyžadují kontrasignaci, je odpovědná vláda. Polská ústava explicitně nestanoví, že prezident je neodvolatelný, ale fakticky prezident může o svoji funkci přijít obžalobou pro spáchání trestného činu, porušení ústavy nebo zákonů. Tuto obžalobu podává nejméně 2/3 poslanců a rozhoduje o něm zvláštní tribunál. Druhy trestů stanoví zákon. Pravomoci jsou obdobné jako v ČR a dělí se na kontrasignované a nekontrasignované.

Německá ústava nestanovuje ustanovení o odpovědnosti či neodpovědnosti prezidenta Spolkové republiky Německo. Prezidenta lze obžalovat v tzv. impeachmentu u Německého ústavního soudu z důvodu, že porušil ústavní nebo spolkový zákon.

⁷⁶PAVLÍČEK, Václav. *O ústavních problémech milosti a amnestie*. In MUSIL, Jan (ed). *Pocta prof. JUDr. Otovi Novotnému k 70. narozeninám*. Praha: Codex Bohemia, 1998, s.154-166

⁷⁷KOLÁŘ, Petr, PECHÁČEK, Štěpán, SYLLOVÁ, Jindřiška. *Přímé volby, pravomoci a odpovědnost prezidenta v ústavních systémech některých Evropských států*. *Parlamentní institut*, 2009, 1. 5. 2009, s. 64-86

6.2 Návrhy změn postavení a pravomocí prezidenta republiky

6.2.1 Změna milostí a amnestií

První návrh změny pravomocí prezidenta republiky podali v tomto období poslanci KSČM ve třetím volebním období. Dle tohoto návrhu měla přejít pravomoc vydávat milosti pod kontrasignované pravomoci. Navrhovatelé chápali milosti jako přežitek z monarchistické formy vlády. Dále navrhovatelé chápou institut milosti, jako možné porušení principu rovnosti před zákonem, protože záleží jen na vůli prezidenta republiky, zda ji udělí či neudělí, na milost není právní nárok. Dále navrhovatelé opírají svůj návrh o to, že v minulosti byly uděleny kontroverzní milosti a prezident republiky využil svého práva a tato rozhodnutí nijak nezdůvodňoval. Vláda k tomuto návrhu novely ústavy vydala negativní stanovisko a tento návrh novely ústavy byl zamítnut v prvním čtení. Stejný návrh podali poslanci KSČM i ve čtvrtém volebním období.

Ve třetím volebním období podali návrh na kontrasignování abolicе poslanci ČSSD a ODS. Tento návrh byl ještě podán i poslanci KSČM a ČSSD v pátém volebním období a poslanci ČSSD v šestém volebním období. Zrušení abolicе navrhovatelé odůvodňují tím, že *teprve po pravomocném soudním rozhodnutí lze mít za to, že byly co možná objektivně a věrohodně zjištěny skutečnosti, které jsou relevantní i při rozhodování o udělení milosti.*

ODS ve čtvrtém volebním období dokonce navrhovala abolicі zrušit úplně.

V šestém volebním období navrhovali poslanci ČSSD, aby celé ustanovení o milostech přešlo mezi kontrasignované pravomoci. Navrhovatelé to odůvodňují tím, že je třeba zavést jednotný systém milostí a rozhodování o milostech. Krom toho navrhovatelé upozorňují i na to, že v minulosti byly milosti buď kontrasignovány nebo úprava postavení prezidenta republiky byla odlišná (prezident republiky nebyl neodpovědný).

Jediný návrh novely ústavy, který měl měnit pravomoci prezidenta republiky a byl přijat, podala vláda. Tato novela ústavy zařadila abolicі pod kontrasignované pravomoci.

V šestém volebním období podala poslankyně strany LIDEM návrh na zrušení amnestie, který nebyl přijat.

Celé ustanovení o milosti a amnestie má celou řadu kritiků. Má milost či amnestie místo v demokratické společnosti? Souhlasím s navrhovateli, že milost sama o sobě je odkaz z

absolutní monarchie, nicméně svoje opodstatnění má i dodnes. V systému, kdy náleží jen prezidentovi republiky bez kontrasignace, může být udělování milostí rychlejší a flexibilnější. Navíc je takto udělovaná milost pro žadatele jednodušší, tudíž nelze souhlasit, že samotný institut milosti jako celku by měl být kontrasignován. Nesouhlasím tedy s argumenty navrhovatelů. Dále je třeba si uvědomit, že kontrasignováním milosti se celý proces zpomalí. Navíc rozhodnutí o vydání milosti je dost specifické rozhodnutí a názory na milost se mohou různit. Milost je dost individuální rozhodnutí, není kolektivní jako amnestie, kdy se stanoví podmínky, a kdo je splňuje, tomu je prominut trest. I vydáním milosti prezident může stanovit podmínky určité osobě, ale toto i nemusí. Proto by toto rozhodnutí mělo zůstat jediné osobě. U amnestie, protože je hromadná, je nutné ošetření, tudíž musí být kontrasignována. Jediné s čím nesouhlasím je institut abolice. Abolice je zastavení trestního stíhání, a proto tu chybí vyslovení viny.⁷⁸ Dalším důvodem nesouhlasu s abolicí je to, že je tímto institutem oslabeno právo poškozeného na náhradu škody v adhézním řízení a také to, že zájem na objasnění trestného činu je v naší společnosti převažující.

V ČR bylo mnoho návrhů, jak omezit vydávání milostí a amnestií. Žádný z návrhů nebyl pro rozšíření či zjednodušení vydávání milostí a amnestie. Změna tohoto ustanovení byla jen v tom, že abolice byla převedena mezi kontrasignované pravomoci. Zde je zajímavé to, že žádný z navrhovatelů a ani vláda nedokázali odůvodnit potřebnost abolice. Návrhy na zrušení či omezení milostí prakticky přichází od třetího volebního období každé volební období. Vše, co se týká milostí a amnestie, tedy patří v ústavě k tomu, u čeho jsou tendence to měnit. Někteří zákonodárci by stále tato ustanovení zrušili nebo ještě více omezili.

Slovenská ústava neobsahuje ustanovení, podle kterého by prezident mohl zastavit trestní řízení. Dle slovenské ústavy prezident republiky jen odpouští a zmírňuje tresty. Tedy abolicí Slovensko v ústavě nemá.

Rakouská ústava obsahuje abolicí, nicméně je jako většina pravomocí prezidenta Rakouské spolkové republiky kontrasignovaná.

Milosti jsou kontrasignované i v německé ústavě.

Polská ústava stanoví, že prezident republiky má právo udělovat milosti bez kontrasignace.

Tedy při úpravě abolice lze vidět, že byl použit rakouský vzor, i když v Rakousku jsou

⁷⁸ FILIP, Jan. In BAHÝLOVÁ, Lenka a kol. *Ústava České republiky, komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 727 (čl. 62 Ústavy).

kontrasignovány všechny pravomoci prezidenta, pokud není uvedeno jinak. ČR v tomto ustanovení opět následovala okolní zemi místo toho, aby inspiraci hledala v severských zemích nebo vytvořila vlastní úpravu.

6.2.2 Jmenování členů ČNB

Jmenování členů ČNB tvoří jednu z důležitých pravomocí prezidenta republiky, protože prezident při rozhodování o členech ČNB prakticky není vázán žádným jiným orgánem. ČNB je instituce nezávislá na moci výkonné i zákonodárné a takovýto způsob jmenování tuto nezávislost dle mého názoru zajišťuje. Prezident totiž zpravidla není ovlivněn parlamentem ani vládou.

Ve třetím volebním období byl návrh ČSSD a ODS na omezení prezidenta republiky ohledně jmenování členů ČNB. Podle tohoto návrhu měla 1/3 členů jmenovat poslanecká sněmovna, 1/3 senát a 1/3 vláda. Také senát chtěl ve třetím volebním období omezit pravomoc prezidenta republiky jmenovat členy ČNB. Dle tohoto návrhu měl prezident jmenovat členy bankovní rady ČNB pouze se souhlasem senátu. Vláda ve čtvrtém volebním období navrhovala pravomoc jmenovat členy bankovní rady ČNB zařadit mezi kontrasignované pravomoci. Stejný návrh měly v pátém volebním období KSČM a ČSSD a v šestém volebním období ČSSD.

Pravomoc jmenovat členy bankovní rady ČNB má prezident republiky bez kontrasignace. Prezident touto pravomocí ovlivňuje celý chod centrální banky a její hlavní úkol, kterým je péče o cenovou stabilitu. Skrze centrální banku lze ovlivňovat hospodářství ČR dále. Tato pravomoc patří mezi významné pravomoci i proto, že vláda či parlament nemají možnost výběr nějak ovlivnit. Návrhy se týkaly toho, aby tato činnost byla kontrasignována buď s vládou, sněmovnou nebo senátem. Pokud by byla tato činnost kontrasignována s vládou, mohlo dojít k tomu, že vláda by vybírala do bankovní rady ČNB členy dle svých potřeb, což je nepřípustné. Podobně by to mohlo dopadnout, kdyby členy jmenovala poslanecká sněmovna, protože vláda většinou je volena sněmovnou. Je důležité si totiž uvědomit, že vláda a poslanecká sněmovna přizpůsobuje svoji politiku potřebám znovuzvolení, nikoli potřebám ekonomických cyklů, kdyžto pro členy bankovní rady ČNB jsou při plnění jejich úkolů důležité ekonomické aspekty.⁷⁹

⁷⁹ FILIP, Jan. Jmenování guvernéra ČNB jako ústavní problém. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2000, roč. 8, č.

Na Slovensku je bankovní rada Národnej banky Slovenka čtyřčlenná a je jmenována tak, že prezident jmenuje guvernéra a viceguvernéra a ostatní členy jmenuje vláda. V tomto případě není velká hrozba ovlivnění centrální banky jako nezávislé instituce, protože členové jmenovaní vládou nemají většinu v bankovní radě.

V Německu má bankovní rada 6 členů, z toho guvernéra, viceguvernéra a jednoho člena jmenuje vláda a další tři členy jmenuje Bundesrat (horní komora parlamentu složená ze zástupců spolkových zemí).

Polská ústava stanoví, že guvernéra národní banky schvaluje dolní komora na návrh prezidenta. Dále členy vedení centrální banky jsou členové rady pro měnovou politiku, kterou z části jmenuje vláda, z části prezident a z části parlament.

V Rakousku výkonnou radu národní banky jmenuje prezident na doporučení vlády.

Pravomoc jmenovat guvernéra, viceguvernéra a všechny členy bankovní rady bez kontrasignace anebo spolupůsobení jiného orgánu je ve střední Evropě netypická. Tato pravomoc je v ČR obhajována mírou nezávislosti ČNB, nicméně centrální banky v Rakousku, Polsku či na Slovensku jsou také nezávislé, přesto že členy těchto orgánů jmenuje buď moc výkonná, či moc zákonodárná. Návrhy ústavních zákonů, které měly měnit jmenování členů bankovní rady ČNB, se týkaly omezení této pravomoci prezidenta republiky a chtěly stanovit souhlas dalšího orgánu s tímto jmenováním.

Dle mého názoru současná úprava zaručuje nezávislost ČNB. Je otázkou, zda by tuto nezávislost zaručovala změna, která by stanovila spolurozhodování prezidenta s jiným orgánem moci zákonodárné či výkonné. V okolních zemích, kde se podílejí na jmenování členů bankovních rad i jiné orgány, nedochází k žádnému ovlivnění centrální banky. Přesto dle mě není nutné měnit stav, který v současnosti vyhovuje.

Dle mého názoru tyto návrhy změn probíhaly především proto, že moc zákonodárná chtěla posílit svoje pravomoci na úkor prezidenta republiky. Odebráním této významné pravomoci by se snížila míra postavení prezidenta republiky a naše země by byla více parlamentní republikou.

6.2.3 Přímá volba prezidenta

První zmínky o přímé volbě prezidenta republiky se vyskytly ještě před vznikem České republiky, a to 11. 12. 1989, kdy federální shromáždění složené především z komunistických poslanců navrhovalo, aby příští prezident byl zvolen formou lidového referenda. Dnes je domněnka, že tehdejší komunističtí představitelé tímto návrhem chtěli získat čas a rozštěpit demokratizační procesy v zemi.⁸⁰

První návrhy přímé volby prezidenta republiky byly dány v návrzích ústavy poslanci ČSSD a Liberálně sociální unie. Nicméně při tvorbě ústavy se potvrdilo, že hlavním inspiračním zdrojem byla ústavní listina z roku 1920 a svou roli sehrálo i to, že se počítalo s pokračujícím prezidentským V. Havla. V 90. letech a po roce 2000 byla otázka přímé volby prezidenta probírána skoro v každém volebním období.⁸¹ V souvislosti s přímou volbou prezidenta republiky se otevřela řada otázek, a to zda je přímá volba pro Českou republiku vhodná, zda v souvislosti s přímou volbou prezidenta nezměnit pravomoci prezidenta a v neposlední řadě jak konkrétně přímou volbu upravit.

Při tvorbě ústavy se vycházelo z tradic Československa, kdy prezident nikdy nebyl volen přímo, ale vždy byl volen parlamentem, proto také byla ustanovena nepřímá volba prezidenta, i když ČSSD podala návrh ústavy, který obsahoval přímou volbu prezidenta republiky a i Václav Havel se během svého prezidentství vyjadřoval kladně k přímé volbě prezidenta. Nicméně přímá volba prezidenta byla přijata až v roce 2012, do té doby byla přímá volba prezidenta odmítána. Především byl zohledněn argument, který tvrdil, že Česká republika je parlamentní republikou, tudíž nepřímá volba je potvrzením dominance parlamentu. Dalším důvodem bylo i to, že voliči mohou v přímé volbě volit prezidenta kvůli svým přáním, nicméně prezident republiky nebude mít dostatek pravomocí, aby tyto přání splnil. S tímto souvisí i argument, proč je třeba přímo volený prezident, když má pravomoci velmi omezené. Problematickým argumentem je i nadstanickost prezidenta a jeho dodržování ústavy ČR, kdy ani přímá a ani nepřímá volba nezaručí zvolení kandidáta, který toto bude splňovat.⁸² Zajímavým názorem bylo, že „*posílením legitimacy prezidenta by zároveň zvýšilo očekávání občanů od osoby, která bude rozhodovat. Mohl by v daných podmínkách prezident toto očekávání naplnit? Nikoliv, pokud by zůstaly zachovány současné pravomoci vymezené*

⁸⁰ KUDRNA, Jan. Přímá volba prezidenta- konec cesty trvající 23 let. In KUDRNA, Jan (ed). *Ústavní postavení prezidenta republiky a způsob jeho volby*. Praha: Karolinum, 2012, s. 13

⁸¹ SUCHÁNEK, Radovan. Ústavně politické souvislosti návrhů na zavedení přímé volby hlavy státu v ČR. In GERLOCH, Aleš (ed). *Proměny právního řádu v České republice a Ruské federaci* Praha: Univerzita Karlova, 2008, s. 147

⁸² KYSELA, Jan. Přímá volba prezidenta jako symptom krize legitimacy ústavního systému?. In ŠIMÍČEK, Vojtěch (ed). *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 42-59.

*ústavou. Pokud by ovšem došlo k jejich posílení, dostáváme se k rizikům prezidentského systému.*⁸³

Příznivci přímé volby prezidenta ČR nejčastěji argumentovali, že přímá volba bude legitimnější než nepřímá volba, protože sami občané rozhodnou o budoucí hlavě státu. Veřejné mínění bylo nakloněno přímé volbě prezidenta, navíc by to znamenalo větší zapojení občanů do politického života a důvěru občanů ve stát. Ve svém důsledku by přímá volba odstranila pat nezvolení prezidenta v parlamentu, který se již v minulosti několikrát vyskytl.⁸⁴

6.2.3.1 Návrhy přímé volby prezidenta

Ve třetím volebním období byl podán jeden návrh ústavního zákona, který měl měnit imunitu zákonodárců a měl zavést přímou volbu prezidenta. Tento návrh podali poslanci tehdejší čtyřkoalice. Tento návrh upravoval to, že kandidáty by mohli navrhnout jen občané peticí čítající nejméně 20 000 podpisů. Poslanci v důvodové zprávě uvádějí, že prezident může být zvolen i hlasy 48 poslanců, což není ani 20 % všech zákonodárců. Dalším argumentem poslanců bylo, že veřejnost je nakloněna přímé volbě prezidenta. Navrhující poslanci přiznávají v důvodové zprávě, že cílem této úpravy je, aby prezident získal jiný druh legitimacy a svou legitimitu odvozoval přímo od občanů, a tak nebyl závislý na zákulisních politických dohodách. Vláda k tomuto návrhu ústavního zákona měla připomínky, podle ní tento návrh ústavního zákona nepočítá se situací, kdy žádný z kandidátů nezíská potřebný počet podpisů. Tento návrh ústavního zákona byl nakonec zamítnut v prvním čtení. Stejný návrh podala ve čtvrtém volebním období ODS. Podobný návrh podala také ve čtvrtém volebním období Unie svobody, která snížila počet podpisů na 10 000.

V dalších návrzích už byla zavedena i možnost, aby v přímé volbě mohli kandidáta navrhnout i zákonodárci. Poslanci čtyřkoalice ve čtvrtém volebním období navrhovali, aby mohlo kandidáty navrhnout 10 poslanců či 10 senátorů nebo občané peticí s 20 000 podpisy. Vládní návrh přímé volby prezidenta ze čtvrtého volebního období upravoval navrhování kandidáta, tak, že navrhovatelem mohla být skupina 20 poslanců nebo 10 senátorů nebo petice s 10 000 podpisy. Stejný návrh podali i poslanci ČSSD v pátém volebním období a vláda, která ovšem

⁸³SLÁDEČEK, Vladimír. In SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky. Komentář 1 vydání*. Praha: C. H. Beck, 2007 s. 412 (čl. 54 Ústavy).

⁸⁴JIRÁSKOVÁ, Věra, SUCHÁNEK, Radovan. *Ústava České republiky v praxi 15 let po účinnosti základního zákona*. Praha: Leges, 2009, s. 151-156.

počet podpisů chtěla stanovit na 20 000. V šestém volebním období podali poslanci ČSSD návrh, podle kterého mělo kandidáta na prezidenta nominovat 40 poslanců nebo 17 senátorů nebo petici s podpisem 50 000 občanů. Tento návrh ještě nebyl přijat.

Nakonec byl v šestém volebním období schválen návrh podaný vládou, podle kterého měla kandidáta na prezidenta navrhnout buď skupina 20 poslanců nebo 10 senátorů nebo občanské petici s 50 000 podpisy.

K návrhům, které upravovaly přímou volbu prezidenta bez možnosti zákonodárcům navrhnout kandidáty, upozorňuji, že prakticky vytváří institut prezidenta absolutně nezávislý na moci zákonodárné. Takto upravená volba dle mého názoru není nejlepší jednak proto, že by se mohla stát situace, kdy žádný kandidát nezíská dostatečný počet podpisů, a jednak proto, že zákonodárci by měli mít zachovaný alespoň nepřímý vliv na osobu, která se stane prezidentem už proto, že ČR je parlamentní republikou.

Nakonec byla schválena volba, podle níž zvolený prezident musí získat nadpoloviční většinu hlasů a připouští se tedy druhé kolo. Přímá volba se druhým kolem stává více legitimní, pokud pro kandidáta hlasuje nadpoloviční většina voličů, navíc do druhého kola se mohou zapojit i voliči, kteří volili v prvním kole jiného kandidáta.

Ohledně navrhování kandidátů je logické, že byla opuštěna varianta, ve které by zákonodárci nemohli nominovat kandidáta, protože zákonodárci jsou voleni, aby zastupovali své občany. Je také správné, že navrhovat svoje kandidáty mohou i občanské petici, a je třeba, aby počet podpisů pod petici nebyl nízký. V tomto je dobře, že byl zvolen počet 50 000 podpisů. Mezery má ovšem tento zákon v tom, že nedostatečně upravuje kontrolu těchto podpisů a také postup nominace skupinou zákonodárců.

6.2.3 Zhodnocení přímé volby prezidenta

Celkově nesouhlasím se změnou naší ústavy, kdy ústava přešla z nepřímé volby na přímou volbu prezidenta. Obecně souhlasím s názorem, že *„přímo volený prezident bude automaticky posílen, a to způsobem své volby. Bude prezidentem se svým politickým programem a voliči od něj budou očekávat, že tento program bude také naplňovat. Vzhledem k relativně silným pravomocem v zahraničních věcech lze předpokládat, že vznikne další mocenské centrum“*.⁸⁵

⁸⁵ KUDRNA, Jan. Přímá volba prezidenta- konec cesty trvající 23 let. In KUDRNA, Jan (ed). *Ústavní postavení*

Pro Československo i ČR není přímá volba typická. Sice je pravda, že většina občanů si přála přímou volbu prezidenta a že to zvýší jejich rozhodování ve věcech veřejných, ale přímá volba bez změny pravomocí prezidenta republiky vnáší do ústavního pořádku jen zmatek.

Na Slovensku je stanovena přímá volba prezidenta republiky. Kandidáty může navrhnout skupina 15 poslanců či občané peticí 15 000 podpisů.

V Rakousku je také stanovena přímá volba prezidenta a kandidáty mohou navrhnout občané peticí s 6 000 podpisy. Členové parlamentu návrhy kandidátů dávat nemohou.

V Polsku je také stanovena přímá volba prezidenta. Kandidáty mohou navrhnout pouze občané peticí se 100 000 podpisy.

V Německu není přímá volba prezidenta. Prezidenta volí spolkové shromáždění, které se skládá z poslanců dolní komory a dále z členů, které navrhují členské země. Každý z členů spolkového shromáždění může navrhnout kandidáta na prezidenta.

Ústava ČR koncipovala volbu prezidenta jako nepřímou, přičemž v důvodové zprávě zdůrazňovala ČR jako parlamentní republiku nikoliv jako prezidentskou, i když tu byly skupiny, které požadovaly přímou volbu prezidenta republiky (prezident Václav Havel, ČSSD ve svém návrhu ústavu a do určité míry také Liberální sociální unie ve svém návrhu ústavy). V ČR bylo 10 návrhů na přímou volbu prezidenta (a jeden návrh, který chtěl referendum o přímé volbě prezidenta). Vláda tyto návrhy buď schvalovala, anebo se vyjadřovala, že k přímé volbě prezidenta musí být široká debata. Přímá volba byla zdůvodňována větší legitimitou, tím, že si to přeje většina občanů, a také tím, že nebude docházet k tomu, že se prezident nezvolí, jako to hrozilo při nepřímé volbě. Návrhy se shodovaly v tom, že by občané měli mít právo navrhnout svého kandidáta prostřednictvím petice, ale každý návrh počítal s jiným kvórem podpisů. Nakonec byl přijat návrh, podle kterého může kandidáta na prezidenta navrhnout i skupina poslanců nebo senátorů a kvórum bylo stanoveno na 50 000 podpisů.

Prezident v ČR má silné postavení, které je v ústavě zdůrazněno jeho neodvolatelností, neodpovědností a jeho pravomocemi, a toto postavení bylo posíleno přímou volbou. Ústava z 1. 1. 1993 obsahovala nepřímou volbu pravděpodobně i proto, že navzdory jeho silným pravomocem chtěla prostřednictvím nepřímé volby deklarovat, že ČR není poloprezidentskou republikou, ale parlamentní. Parlament si zajistil nějakou kontrolu tím, že může skupina

poslanců či senátorů navrhopvat kandidáta, a při navrhování kandidáta občany přijal přísnější kvórum 50 000 podpisů, což je dle mého názoru správně, protože už při prvních volbách tu nebylo nepřehledné množství kandidátů a kandidáti byli dostatečně kvalitní. Problémem zůstává kontrola těchto podpisů.

Tento přijatý institut výrazně změnil ústavu v ČR. Nejbliže se systémem volby prezidenta republiky blížíme Slovensku, ale i tam při navrhování kandidátů je třeba podpisů méně. ČR se při schválení přímé volby prezidenta republiky neinspirovala v okolních zemích, ale přijala vlastní přímou volbu prezidenta republiky.

6.3 Zhodnocení postavení prezidenta republiky

Celkem bylo podáno 14 návrhů na změnu pravomocí prezidenta republiky a přijat byl pouze jeden. Ohledně změn postavení prezidenta republiky zůstala v naší ústavě ustanovení o neodpovědnosti prezidenta republiky a neodvolatelnosti prezidenta, i když byl přijat návrh, který rozšiřuje čl. 65 odst. 2 ústavy v tom, že prezident může být stíhán za vážné porušení ústavy. Pravomoci prezidenta nijak nepřibyly a nijak výrazně neubyly, jen abolicice byla nově přiřazena pod kontrasignované pravomoci. Nejčastější byly návrhy, které pravomoci prezidenta měly omezovat, což je zvláštní, protože přímou volbou prezidenta bylo posilněno jeho postavení, a současně s přímou volbou byla přijata novela, která jeho postavení oslabovala ohledně kontrasignace abolicice. Tedy pokud připustíme, že postavení prezidenta v ústavě je zvláštní, neodpovídá ani klasické parlamentní demokracii (nekontrasignované pravomoci) a ani klasickému poloprezidentskému systému (ve většině pravomocí silně omezen), tak současným schválením přímé volby prezidenta republiky a omezením jeho pravomocí (kontrasignovaná abolicice) zůstává jeho postavení zvláštní. Zavedením přímé volby zůstává otázkou, jaká forma vlády je v ČR. Pokud si odpovíme, že parlamentní republika se silným postavením prezidenta, tak není to potom poloprezidentská forma vlády? Já se domnívám, že stále ČR zůstává parlamentní republikou, protože sněmovna může přehlasovat prezidentovo suspenzivní veto, parlament má právo navrhopvat kandidáty na prezidenta a prezident nemůže vetovat ústavní zákony.

Byly prakticky podány dva návrhy novely ústavy, které měly pravomoci rozšířit jeden poslancem Věcí veřejných a druhý poslancem ČSSD. Oba byly zamítnuty hned v prvním čtení. První z těchto návrhů měl stanovit pravomoc prezidenta jmenovat některé nejvyšší

funkcionáře (např. nejvyššího státního zástupce, policejního prezidenta aj.). Druhý tento návrh umožňoval prezidentovi být nejvyšším orgánem moci výkonné a řadit se k vládě a znamenal by přechod k poloprezidentskému systému.

Neřešena zůstala otázka, zda má prezident povinnost ratifikovat mezinárodní smlouvy schválené parlamentem. Strana zelených navrhovala, aby ústava stanovila tuto povinnost, a pokud by prezident odmítl ratifikovat, měl ratifikovat předseda vlády. Sice panují názory, že prezident republiky má povinnost ratifikovat mezinárodní smlouvu⁸⁶, ale nikde v ústavě tato povinnost není zakotvena doslovně. *Souhlas Parlamentu je však pouze obligatorní podmínkou ratifikace Ústavou vymezených mezinárodních smluv, nikoli ratifikací samotnou. Proto, je-li po hlasování Parlamentu zřejmé, že nějaká mezinárodní smlouva je předmětem odporu sice menšinové, ale nikoli nevýznamné části politické reprezentace státu, je třeba znovu uvážit, zda by taková smlouva i přesto měla být ratifikována*⁸⁷. Tato pravomoc přísluší prezidentu republiky. Prezident možností odmítnutí ratifikovat získává silné postavení v zahraniční politice a výrazně vstupuje do zákonodárského procesu.⁸⁸

Celkově lze říci, že jednou z největších změn v ústavě byl institut prezidenta republiky. Při těchto navrhovaných změnách byla inspirace v okolních zemích, ať se jedná o institut neodvolatelnosti, žaloby, přímé volby, pravomocí. Při schválení přímé volby ovšem ČR stanovila vlastní způsob. Bohužel v celé kapitole o prezidentu republiky zůstává hodně mezer a neřešených otázek. Navrhovatelé schválili přímou volbu, která ovšem neřeší žádný problematický bod a kontrasignace abolicie je jen procesní úpravou. Jediná změna, která částečně něco řeší, je žaloba za vážné porušení ústavy, ta odpovídá na otázku, co v případě, kdy prezident bude porušovat ústavu.

⁸⁶ MALENOVSKÝ, Jiří. Kulečník namísto štafetového běhu ratifikačních řízení. *Právní rozhledy*, 2009, roč. 17, č. 4, s. 120-123

⁸⁷ KÜHN, Zdeněk. *Může prezident odmítnout ratifikaci mezinárodní smlouvy II?* [online]. Jinepravo.blogspot.cz, 17. 1. 2009 [cit. 2. prosince 2013]. Dostupné na <<http://jinepravo.blogspot.cz/2009/01/me-prezident-odmtnout-ratifikaci.html>>.

⁸⁸ ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Může prezident odmítnout ratifikaci mezinárodní smlouvy?* [online]. Jinepravo.blogspot.cz, 14. 1. 2009 [cit. 2. prosince 2013]. Dostupné na <<http://jinepravo.blogspot.cz/2009/01/me-prezident-republiky-odmtnout.html>>.

7 Moc soudní

Moc soudní je jednou z tripartice moci. Můžeme ji charakterizovat jako činnost, kdy nezávislý a nestranný orgán má nalézt právo⁸⁹ nebo jako soustavu soudů a činnost této soustavy⁹⁰. Ústava ČR nejprve charakterizuje v čl. 81 soudní moc a v čl. 82 její nezávislost, pak rozděluje tuto hlavu na ústavní a ostatní soudy. U ústavního soudu upravuje postavení ústavního soudu a jeho vnitřní uspořádání a rozhodování. U obecných soudů také ústava charakterizuje jejich postavení, soustavu a jejich rozhodování.

Otázky v oblasti soudnictví byly takové, zda novelizovat způsob obsazení ústavního soudu, dále zda nezměnit soustavu soudů a nakonec zda nevytvořit nějaký soudcovský orgán a předat mu nějaké pravomoci v oblasti soudnictví.

Soudce ústavního soudu jmenuje prezident se souhlasem senátu. Ústava ČR dovoluje opakované jmenování soudce ústavního soudu. Toto se značně kritizuje, protože opakované jmenování může ohrozit nezávislost soudce, který se hodlá opakovaně ucházet o místo soudce ústavního soudu.⁹¹ Institut opakovaného jmenování je v Evropě netradiční (má ho jen Maďarsko).⁹²

Ohledně soustavy soudů ústava explicitně stanoví, že do soudní soustavy patří nejvyšší soud, nejvyšší správní soud, vrchní soudy, krajské soudy a okresní soudy. Tímto ústava stanovuje stabilitu až rigiditu soudní soustavy.⁹³ Od schválení ústavy ČR probíhá diskuze, zda je v ČR smysluplná čtyř článková soudní soustava, protože však jsou soudy uvedeny taxativně v ústavě, jediná změna této čtyř článkové soustavy je možná jen změnou ústavy.⁹⁴

Samotnou organizaci soudnictví ústava neupravuje, pouze odkazuje na zvláštní zákon. O samosprávě soudnictví ústava nestanoví nic. Otázka tu zněla, kdo má justici řídit a

⁸⁹PAVLÍČEK, Václav. *Ústavní právo a státověda II. Díl ústavní právo české republiky*. Praha: Leges, 2011, s. 923

⁹⁰SLÁDEČEK, Vladimír. In SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky. Komentář 1 vydání*. Praha: C. H. Beck 2007 s. 624 (čl. 81 Ústavy).

⁹¹Kysela, Jan. In KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k ústavě a listině, 1 díl*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. s. 652 (čl. 84 Ústavy).

⁹²MALENOVSKÝ, Jiří. Nakousnuté sousto nezávislosti soudní moci na moci výkonné zůstává na stole. *Právní rozhledy*, 2008, roč. 16, č. 11, s. 272.

⁹³TOMEŠ, Milan. In KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k ústavě a listině, 1 díl*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. s. 732 (čl. 91 Ústavy).

⁹⁴FILIP, Jan a kol. *Ústava České republiky, komentář*. Praha: Linde, 2010. s. 1249

kontrolovat, zda ministerstvo, nebo nějaká soudní samospráva. Pokud vliv na samosprávu soudů zůstane ministerstvu spravedlnosti, není to protiústavní. Také v tom můžeme vidět princip systému brzd a rovnováh. Pokud ovšem bude přiznán vliv na samosprávu soudů nějaké soudní radě, může být posílena nezávislost soudnictví a také to bude znamenat větší stabilitu soudnictví (ministři se mění velmi často, ovšem soudci méně častěji).⁹⁵ Další otázkou je, jaké by měla mít soudní samospráva pravomoci, zda by dokonce neměla mít právo spolurozhodovat o tom, kdo se má stát soudcem, protože kdo jiný než soudci příslušného soudu by měli znát schopnosti kandidátů, nebo zda by se soudci měli podílet na jmenování předsedy a místopředsedy soudu.⁹⁶ Ústava v soudní moci zakotvuje nezávislost.

Na Slovensku je ústavní soud tvořen 13 soudci, které jmenuje prezident na návrh parlamentu, který jmenuje dvojnásobný počet soudců, z nichž si prezident vybere polovinu. Opakované jmenování není možné. Ve slovenské ústavě je upravena soudní rada. Úprava soudů je jen těch nejvyšších, ostatní soudy dle ústavy upravuje zákon.

Rakouská ústava upravuje jen nejvyšší články soudní soustavy. V rakouské ústavě není upravena soudní rada. Ústavní soud v Rakousku má celkem 14 členů. Prezident, viceprezident a 6 členů jsou jmenováni prezidentem na doporučení vlády, další 3 členy prezident jmenuje na doporučení dolní komory a další tři členy na základě doporučení horní komory. Soudci ústavního soudu v Rakousku končí v roce, kdy dosáhnou 70 let věku.

V Německu je specializované soudnictví a v ústavě jsou upraveny jen nejvyšší soudy. Správu soudů zajišťuje ministerstvo spravedlnosti, u nižších soudů spolková ministerstva spravedlnosti. Polovina ústavních soudců je jmenována Bundesratem a polovina Bundetagem. Soudci musí mít nejméně 40 let a jsou jmenováni na 12 leté funkční období, přičemž ústava nezakazuje opakované jmenování, ale jen to, že musí odejít, když dosáhnou 68 let.

Polská ústava stanoví, že soudnictví tvoří nejvyšší soud a obecné a vojenské soudy. Polská ústava upravuje Národní radu soudnictví, která pečuje o nezávislost soudů. Ústavní soudce v Polsku volí sejm na 9 let a nikdo nemůže být zvolen na více než jedno funkční období.

7.1 Návrhy na změnu moci soudní

Byly podány dva návrhy novely ústavy a oba byly zamítnuty. Jeden podala ve třetím

⁹⁵ TOMEŠ, Milan. Samospráva soudů jako projev ústavou založené nezávislosti soudce. *Soudce*, 2007, roč. 9, č. 11, s. 18-23.

⁹⁶ LICHOVNÍK, Tomáš. Soudní samospráva v malém. *Soudce*, 2006, roč. 8, č. 4, s. 4

volebním období vláda. Dle tohoto návrhu novely ústavy měl být každý jmenován ústavním soudcem jen jednou a funkce soudce ústavního soudu měla skončit uplynutím roku, kdy soudce dovrší 70 let. Ohledně obecného soudnictví měly být v ústavě zakotveny jen nejvyšší soud a nejvyšší správní soud a ostatní soudy měl stanovovat zvláštní zákon. Dále dle tohoto návrhu novely ústavy měla být zřízena nejvyšší rada soudnictví, která by měla dohlížet na nezávislost soudů a soudců a navrhopvat prezidentovi republiky kandidáty na soudce. Složení této rady mělo být takové, že 1/3 měla volit poslanecká sněmovna, 1/3 senát a 1/3 si měli volit sami soudci. Navrhovatel odůvodňuje zřízení této rady z důvodu posílení nezávislosti soudců i jmenování samotných soudců. Stejně tak se odůvodňuje jmenování ústavních soudců jen na jedno volební období, protože dle navrhovatelů ústavní soudci mohou rozhodovat tak, aby mohli být senátem opětovně zvoleni do funkce ústavního soudce, proto mají být ústavní soudci navrhováni jen na jedno období. Ohledně zakotvení v ústavě jen nejvyšších článků soudní soustavy navrhovatelé odůvodňují tím, že takto je to upraveno i v jiných státech, a také tím, že takto se bude moci pružněji reagovat na změny a přizpůsobení soudní soustavy aktuálním problémům.

Druhý podala ve čtvrtém volebním období také vláda. Tento návrh měl měnit především čl. 82 ústavy, kde mělo dojít k rozšíření tohoto článku. Rozšíření mělo především upřesnit zánik funkce a přeložení soudce, dále možné vyslání k výkonu soudnictví soudce do zahraničí dle mezinárodní smlouvy a také neslučitelnost funkcí soudce. Dále tu byla navržena dílčí upřesnění soudnictví (např. bylo navrženo nově do čl. 91 odst. 2 přidat, že i státní správu soudů stanoví zákon, aj.). Tento návrh byl schválen v poslanecké sněmovně, ale senátem byl vrácen s pozměňovacími návrhy a ve sněmovně už schválen nebyl.

7.2 Zhodnocení

Mám neutrální postoj k opakovanému jmenování ústavních soudců. Sice je pravda, že soudci mohou rozhodovat tak, aby byli znovu ustanoveni do funkce, ale o tom, kdo bude ústavní soudce rozhodují dvě instituce, senát a prezident republiky, a ústavní soudce se stěží může zavděčit oběma orgánům. Vláda se snažila sladit funkci ústavních soudců se soudci obecných soudů tím, že chtěla stanovit věkovou hranici i pro soudce ústavního soudu na 70 let. Tato věková hranice je podle mě zbytečná třeba i z toho důvodu, že soudci ústavního soudu jsou speciální na rozdíl od soudců obecných soudů například proto, že soudci ústavního soudu nemusejí být soudci (mohou to být advokáti, státní zástupci apod.). Dále je tento návrh velmi

omezující, protože by se snížil počet možných kandidátů na ústavního soudce, kromě obecných předpokladů by tito kandidáti museli být ve věkovém rozpětí 40 - 70 let.

O navrhovaném ustanovení mít v ústavě začleněné jen nejvyšší články soudní soustavy se domnívám, že je to z důvodu v budoucnu zrušit některé články soudní soustavy. Je pravda, že by se lépe modifikovala soudní soustava podle potřeb ČR, kdyby soustava obecných soudů byla zakotvena jen v zákoně. Nicméně zakotvení soustavy soudů v ústavě ukazuje ústavně garantovanou soudní strukturu a i stabilitu soudního systému.

Je otázkou, zda by měla být v ústavě zakotvena nejvyšší rada soudnictví. V ČR už v roce 1990 vznikla soudcovská unie, kterou je jakési stavovské sdružení soudců v ČR, ta se sama podílí na ochraně nezávislosti soudnictví, profesionální přípravě soudců a justičních čekatelů a jiných činnostech. Tímto chci říci, že momentálně bez nejvyšší rady soudnictví už tu nějaká nezávislá komora je, otázkou by tedy mělo spíše být, zda by jí mělo být svěčeno více pravomocí. Soudní moc je rozsáhle nezávislá na ostatních složkách moci a jedním z mála vlivů moci výkonné je např. jmenování soudců. Může být obava, že pokud moc výkonná ztratí poslední vlivy na moc soudní, může být narušen systém brzd a rovnovah.

8 Česká národní banka

Čl. 98 ústavy charakterizuje Českou národní banku (ČNB) jako ústřední banku státu, stanovuje její cíle a zakazuje zasahovat do její činnosti. ČNB je právnickou osobou veřejného práva mající však i rozsáhlou subjektivitu soukromoprávní (je správním úřadem i ústavem).⁹⁷ ČNB využívá při svých činnostech nezávislosti personální (jmenování a odvolávání členů ČNB), institucionální (zákaz vyžadovat či přijímat pokyny od parlamentu nebo vlády) a funkční (autonomie při formulování svých cílů).⁹⁸

V Československu do roku 1925 neexistovala ústřední banka státu, byl jen provizorně zřízen tzv. bankovní úřad ministerstva financí. Vznik Národní banky československé je datován k 1. 4. 1926. Úpravu národní banky nenacházíme ani v ústavě z roku 1948 ani v ústavě z roku 1960. První ústavní zmínku o národní bance můžeme nalézt v ústavním zákoně 556/1990. Obecně není obvyklé, že postavení národní (centrální) banky státu je upraveno v ústavě, zpravidla je tomu tak v novějších ústavách.⁹⁹ Jedním z důvodů, proč byla ČNB zařazena do ústavy ČR, by mohlo být i to, že řízení státu pomocí finančních nástrojů či vydávání peněz patří tradičně k základním funkcím státu.¹⁰⁰

Ústava z 1. 1. 1993 stanovila, že hlavním úkolem ČNB je péče o stabilitu měny. Ústavním zákonem 448/2001 byla změněna hlavní funkce ČNB na péči o cenovou stabilitu. Dle důvodové zprávy je to proto, že bylo třeba navodit soulad s ustanovením čl. 105 smlouvy o založení Evropského společenství, dle něhož je cílem Evropského systému bank udržovat cenovou stabilitu. Toto byla jediná schválená změna postavení ČNB.

Slovenská ústava neurčuje cíle národní banky jen, stanoví, že tato banka je nezávislá a určuje její řídicí orgány.

Německá ústava stručně stanoví, že úkolem národní banky je cenová stabilita.

V Polsku stanoví zákon o polské národní bance, že jejím úkolem je cenová stabilita. Ústava jen upravuje její řídicí orgány.

Rakousko nemá v ústavě upravenou národní banku, ta je upravena ve zvláštním zákoně a jejím

⁹⁷ HENDRYCH, Dušan. In HENDRYCH, Dušan, SVOBODA, Cyril. *Ústava České republiky, komentář*. Praha: C. H. Beck, 1997, s. 171 (čl. 98 Ústavy).

⁹⁸ TOMEŠ, Milan. In KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k ústavě a listině, 1 díl*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 772 (čl. 98 Ústavy).

⁹⁹ SLÁDEČEK, Vladimír. In SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky. Komentář 1 vydání*. Praha: C. H. Beck 2007 s. 819-822 (čl. 98 Ústavy).

¹⁰⁰ PAVLÍČEK, Václav. *Ústavní právo a státověda. II. Díl ústavní právo české republiky*. Praha: Leges, 2011, s. 1018.

cílem je cenová stabilita.

8.1 Návrhy změn

Celkově byly podány dva návrhy novely ústavy, které se měly týkat ČNB. Oba tyto návrhy podala vláda a oba byly podány ve třetím volebním období. První návrh novely ústavy ohledně ČNB se měl týkat soudnictví a ČNB. Ohledně ČNB mělo být zrušeno v čl. 98 odst. 1 ústavy ustanovení o hlavním cíli ČNB. Navrhovatel toto odůvodňuje tím, že je tu snaha ústavu uvést do souladu s čl. 105 smlouvy o založení Evropského společenství. Druhý návrh novely ústavy, který se měl týkat ČNB, byl schválen. Tento návrh předložila vláda. Navrhované znění mělo vypustit z čl. 98 odst. 1 hlavní cíl ČNB, nicméně pozměňovacím návrhem byl přijat hlavní cíl ČNB - cenová stabilita. Celé toto ustanovení bylo přijato z důvodu souladu s evropskými předpisy, které vyznačují jako hlavní úkol národních bank cenovou stabilitu.

8.2 Zhodnocení

Celkově byly podány dva návrhy novely ústavy, které se měly týkat ČNB. Oba tyto návrhy podala vláda. Přijat byl jeden, a to ještě po pozměňovacím návrhu. Celkově lze říci, že samotná hlava VI. ústavy je stanovena stručně, leč výstižně. ČNB zůstala tedy institucí se stanoveným cílem, nezávislá na moci výkonné, zákonodárné a soudní. Dále bylo postavení ČNB dáno do souladu s evropskými předpisy s ústavním zachováním cíle ČNB. Oba návrhy byly totožné a schválen byl jeden, a to ještě s pozměňovacím návrhem, což značí to, že zákonodárci nechtěli zasahovat do samotného čl. 98 ústavy. I samotná změna čl. 98 ústavy prošla jen s pozměňovacím návrhem, který zachovává cíl ČNB, tudíž toto ustanovení ČNB v ústavě ČR vykazuje silnou rigiditu. Samotná hlava VI. ústavy nedává mnoho prostoru na změnu postavení ČNB. Sousední státy také mají v ústavě jen stručnou úpravu centrální banky a po vstupu do EU je také hlavní úkol těchto bank péče o cenovou stabilitu.

9. Referendum

Referendum je nástrojem přímé demokracie. V referendum je hlasování o nějakém tématu formou ano či ne. Referendum se může organizovat buď na území celého státu, anebo v menších jednotkách. Právní řád ČR obsahuje referendum jen v místních jednotkách, jako je místní referendum a krajské referendum (celostátní referendum na zákonné úrovni chybí). Výsledky referenda jsou závazné. Ústava ČR koncipuje systém demokracie ČR převážně, jako zastupitelskou demokracii, dle čl. 2 odst. 2 ústavní zákon může stanovit, kdy lid vykonává státní moc přímo. V celé své historii Československo či Česká republika nemá moc zkušeností s celostátním referendem. Jediné referendum bylo konáno ve věci vstupu ČR do EU. Od vzniku samostatné České republiky probíhá diskuze, zda a v jaké podobě upravit celostátní referendum v ústavě ČR.

V nepřijatých návrzích ústavy ČR navrhovali referendum ČSSD, Levý blok a Liberálně sociální unie. První dva jmenovaní navrhovali referendum, které mohli vyvolat za splnění určitých podmínek i občané ČR, a Liberálně sociální unie navrhovala referendum, které mohli vyvolat jen zákonodárci.

Levý blok navrhoval v ústavě referendum jen v důležitých otázkách a jeho návrh ústavy demonstrativně určoval, v jakých otázkách se referendum konat nesmí. Vyvolat referendum dle jeho návrhu ústavy mohla vláda, 1/5 poslanců a občané ČR. Kvórum počtu občanů stanovoval dle posledních voleb do poslanecké sněmovny, a to 1/10 z volební účasti. Opakované referendum bylo navrženo nejdříve po 5 letech a referendum mohlo být zrušeno ústavním zákonem.

Dle návrhu Liberálně sociální unie by návrh na vyhlášení referenda mohl podat prezident, vláda nebo poslanecká sněmovna. O konání referenda by se podle tohoto návrhu mělo rozhodnout formou ústavního zákona. O stejné věci by se opakované referendum mělo konat až po uplynutí 5 let.

Otázka je, zda by ústava stále měla obsahovat referendum, kdy by lidé závazně mohli rozhodnout o závažných otázkách ČR. Další otázkou je, kdo by toto referendum měl vyvolat, zda jen orgány moci zákonodárné či výkonné, nebo také občané ČR. Pokud by toto referendum měli vyvolat občané ČR, je otázkou jaký by měl být počet podpisů pod peticí. Další otázkou, která se nabízí, je, zda a jak by mohl být zrušen výsledek referenda.

Slovenská ústava obsahuje referendum. Ústava stanoví, že referendum nelze vyhlásit ve věcech základních práv, daní nebo rozpočtu. Referendum vyhláší prezident, a to na základě usnesení parlamentu, nebo pokud o to peticí požádá 350 000 občanů. Referendum je platné, účastnila-li se ho alespoň polovina oprávněných voličů. V téže věci se referendum může konat po uplynutí 3 let. Parlament může výsledky referenda změnit či zrušit ústavním zákonem po uplynutí 3 let od jeho účinnosti.

Polská ústava ustanovuje referendum v čl. 125, kdy referendum vyhlásí prezident na návrh sejmu. K závaznosti referenda je třeba, aby se ho účastnilo alespoň 50 % oprávněných voličů. Polská ústava umožňuje o určitých změnách ústavy dělat referendum.

Rakouská ústava obsahuje tři typy referend, a to mandatorní referendum, referendum na základě lidové iniciativy a poradní referendum. Mandatorní referendum může vyvolat jen dolní komora parlamentu a hlasuje se buď o revizi ústavy, anebo o schválení zákona. Referendum na základě lidové iniciativy neprobíhá, tak, že občané jdou k volbám volit. Toto referendum může vyvolat 8 000 občanů a ministerstvo vnitra určí čas, po který se pod jejich návrh sbírají podpisy, k platnosti je třeba alespoň 100 000 podpisů. Ústava stanoví, že pokud je referendum platné, tak parlament se jeho výsledky musí zabývat, ale nikde není stanoveno, že zákon schválený na základě lidové iniciativy se musí schválit. Poradní referendum se v Rakousku ještě nekonalo, jde o institut, který nemá žádnou právní závaznost.

Německá ústava upravuje referendum jen na úrovni územního členění spolkových zemí.

9.1 Jednotlivé návrhy

První návrhy na ústavní zákon o referendu či o zavedení referenda do ústavy se objevily už v prvním volebním období. První návrh ústavního zákona o referendu podal poslanec Českomoravské unie středu. Návrh na vyhlášení referenda mohla dle tohoto návrhu předložit poslanecká sněmovna v důležité otázce vnitřní či zahraniční politiky nebo v otázce přijetí či zrušení zákona, a to prostou většinou. Dále mohla návrh na vyhlášení referenda podat vláda, a to ve stejných otázkách jako sněmovna, a to většinou svých členů. Občané mohli vyhlásit referendum v důležité otázce vnitřní či zahraniční politiky peticí s podpisem 10 % oprávněných voličů z území, kterého se referendum má týkat. V případě referenda o schválení či zrušení zákona mohli občané vyvolat referendum podpisy alespoň 15 % oprávněných voličů v ČR. Dle tohoto návrhu předmětem referenda nemohla být základní lidská práva a

svobody, která jsou uvedena v Listině základních lidských práv a svobod, daně a rozpočet. O stejném návrhu se mohlo hlasovat znovu až po uplynutí 5 let.

Další návrh ústavního zákona o referendu v prvním volebním období podali poslanci ČSSD. Dle tohoto návrhu by měl vyhlásit referendum prezident, požádá-li o to vláda nebo 2/5 poslanců. Referendum nesmělo být vyhlášeno ve věcech státních příjmů a výdajů, rozhodnutích podléhajících moci výkonné či soudní, v úpravě voleb, v základních lidských právech a svobodách a tehdy, pokud by bylo v rozporu s mezinárodním právem. Pokud by návrh nebyl přijat, opakovat by se mohlo referendum až za 5 let. Návrhy schválené v referendu by měly sílu ústavních zákonů a zrušit by se daly jen 2/3 většinou v poslanecké sněmovně a v senátu. Stejný návrh podala ČSSD dvakrát v šestém volebním období.

Obdobně ústavní zákon o referendu navrhovali i poslanci KSČM a dle jejich návrhu mělo být referendum vyhlášeno na základě většiny v poslanecké sněmovně, anebo na základě petice, kterou podepíše 250 000 voličů. Stejný návrh podali poslanci KSČM i ve druhém volebním období.

Ve třetím volebním období navrhovali poslanci KSČM změnit čl. 2 odst. 2 ústavy, tak, aby o důležitých otázkách ústavy ČR mohli rozhodnout občané v referendu. Tento odstavec by vymezoval i věci, ve kterých občané v referendu hlasovat nemohou, a další podrobnosti vypsání či závaznosti referenda by stanovil zákon.

Svůj návrh ústavního zákona o referendu představila i KDU-ČSL. V referendu se dle jejich návrhu mělo hlasovat o ústavním zákonu, zákonu nebo vstupu do svazku států nebo mezinárodní organizace. Tento návrh také vymezoval obecné věci, o nichž nelze vést referendum (např. daně, rozpočet, volební zákony). Opakované referendum se mohlo konat až v dalším volebním období. Vyhlásit referendum měl prezident. Návrh v otázkách ústavních zákonů či zákonů měla podat buď vláda, 2/5 poslanců anebo peticí 250 000 voličů. V otázkách vstupu do svazku států nebo mezinárodní organizace měla referendum iniciovat vláda nebo 1/3 poslanců.

Vláda svůj první návrh ústavního zákona o referendu podala ve třetím volebním období. Otázky, o kterých se nesmělo konat referendum, byly zásah do výkonu moci zákonodárné a soudní, ustanovování osob do funkcí, vše, co by bylo v rozporu s mezinárodním právem, omezení povinnosti stanovené zákonem, věci státního rozpočtu a lidská práva a svobody. Vyhlásit referendum měl prezident, pokud by mu to navrhla některá z komor nebo vláda, nebo peticí 300 000 voličů. Vláda ještě podala obdobný návrh, který se prakticky shodoval s jejím předcházejícím návrhem až na to, že opakované referendum se může konat nejdříve za 2 roky. Tento druhý vládní návrh referenda nebyl schválen v senátu.

Ve čtvrtém volebním období podala návrh ústavního zákona o referendu jen vláda. Otázky, o kterých se nemůže konat referendum, se shodovaly s předchozími návrhy. Navrhnout referendum mohlo 101 poslanců nebo 41 senátorů nebo vláda nebo občané peticí s podpisy 500 000 voličů. Tento návrh ústavního zákona byl schválen ve sněmovně, ale zamítnut v senátu. Stejný návrh podali poslanci KSČM a později poslanci ČSSD, a to s jedinou změnou, že podpisů pod petici by stačilo 200 000.

Kromě těchto návrhů ústavních zákonů o referendu byly navrhovány ústavní zákony o konkrétních referendech, a to dvakrát ústavní zákon o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii, dále ústavní zákon o referendu o reformě veřejné správy, ústavní zákon o referendu o jaderné elektrárně Temelín, ústavní zákon o referendu o smlouvě o ústavě pro Evropu, ústavní zákon o referendu o zákoně o vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi a dvakrát byl navrhován ústavní zákon o referendu o umístění prvků protiraketové obrany. Přijat byl pouze jeden, a to ústavní zákon o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii.

9.2 Zhodnocení

Ústavní zákon o referendu byl navrhován v každém volebním. Postupem doby vznikl jakýsi konsenzus v tom, jaké otázky se v referendu nemají řešit, např. státní rozpočet, volební zákony, lidská práva aj. Shoda byla i na tom, že referendum má vyhlašovat prezident republiky. Rozdíly panovaly, zda mají mít občané právo vyhlásit referendum. Ústava ČR je na principu zastupitelské demokracie, a neumožňuje tedy občanům referendum vyvolat. Nabízí se otázka, zda ústavu nedoplnit i o prvky přímé demokracie. Je třeba připomenout, že ústava v čl. 2 odst. 2 stanovuje, že ústavní zákon může stanovit, kdy lid vykonává státní moc přímo, tedy jakoby ústava s referendem sama počítala. S tímto souvisí i otázka, jaký počet občanů by mohl referendum vyvolat. Obecně panuje shoda, že ČR je zastupitelskou demokracií a referendum ji má jen doplňovat, tudíž pokud by referendum mohla vyvolat malá skupina občanů, byl by to přesun ze zastupitelské demokracie k přímé, a to vzhledem k ústavnímu systému ČR není vhodné. Další otázkou, kterou zastupitelé upravovali rozdílně, bylo to, zda parlament může zrušit výsledky referenda. Tady zajímavý střet výkonu státní moci přímo lidem a výkonu státní moci prostřednictvím orgánů moci zákonodárné. Vzhledem k tomu, že jen moc zákonodárná má právo upravovat zákony (i ústavní), tak by moc zákonodárná dle mě

měla mít právo zrušit výsledek referenda.

Referendum mají v programu skoro všechny parlamentní strany, ale prosadit ho je velmi složité. Když už ho sněmovna schválila, horní komora rozhodla opačně. Je vůbec pro ČR referendum vhodné? Na tuto otázku neumím přesně odpovědět. Dle mého názoru by drobné prvky přímé demokracie snad ČR prospěly, nicméně vzhledem k tomu, že v ČR je tradiční forma zastupitelská demokracie, by měly být využívány zřídka, a proto by se systém měl nastavit tak, že by referendum nebylo snadné vyvolat, tudíž by se konalo jen v těch nejdůležitějších otázkách.

ČR se ohledně referenda inspirovala v Německu, kde není upraveno. Referenda v Rakousku či v Polsku jsou sice ustanovena, ale v Polsku nemají občané možnost jej vyvolat a v Rakousku, nemají takovou závaznost. I tyto vzory posilují v ústavě ČR zastupitelskou demokracii. Vzhledem k množství návrhů se, ale ČR momentálně poohlíží po vzorech na Slovensku, kde občané mohou referendum vyvolat a toto referendum má závaznost.

Ústava ČR zůstala ohledně referenda zastupitelské demokracie rigidní a i návrhy, které navrhovaly referendum, by zachovávaly zastupitelskou demokracii, ale s prvky demokracie přímé. Nicméně jaká forma demokracie v ČR zůstane či zda bude v budoucnu moci referendum měnit i ústavu, rozhodne to, zda bude referendum přijato, a pokud ano, tak v jaké formě.

10 Závěr

Od účinnosti ústavy ČR bylo navrženo 125 ústavních zákonů, ale přijato bylo jen 18 (do toho je započítán i ústavní zákon 318/2009, který byl zrušen Ústavním soudem). To je zhruba 14 %. Z těchto přijatých ústavních zákonů 4 upravovaly státní hranice a 2 jen název vyššího územně samosprávného celku, tedy ústavní zákony, které materiálně ústavu neměnily. Můžeme říci, že materiálně byla ústava změněna jen 12 ústavními zákony za 20 let. Ohledně počtu navrhovaných změn tak na jeden rok připadá zhruba 8 navržených ústavních zákonů.

Navrhované ústavní zákony jsou si nezdárcu podobné. Často se v parlamentu stává, že vláda i jednotlivé strany s ústavním zákonem souhlasí, ale přesto tento zákon není přijat, protože nedosáhne schválení kvalifikované většiny v obou komorách parlamentu, proto také jsou si jednotlivé návrhy ústavních zákonů podobné. Když se totiž zákon nepodaří schválit napoprvé, navrhovatel ho obvykle přednese znovu a občas s drobnými změnami. To je také důsledek vysokého počtu navrhovaných ústavních zákonů. Pokud u ústavních zákonů je kladné vyjádření vlády, pro zákon v parlamentu obvykle většina hlasuje, ale chybí kvalifikovaná většina.

K poměru počtu schválených a neschválených ústavních zákonů lze tedy říci o ústavě ČR, že je vysoce rigidní. Nutnost kvalifikované většiny v obou komorách parlamentu brání velkým změnám v ústavě ČR. Dále rigiditu ústavy zaručuje i čl. 9 odst. 2 Ústavy ČR (změna podstatných náležitostí demokratického právního státu je nepřípustná). Tato druhá podmínka se projevila v tom, že ústavní soud zrušil ústavní zákon, od tohoto rozhodnutí se navrhovatelé v důvodových zprávách a vláda ve svém stanovisku zabývají více čl. 9 odst. 2 ústavy. Toto zrušení se událo jen v jednom případě, avšak tento judikát je velmi významný do posuzování ústavních zákonů v budoucnu, celé toto rozhodnutí také zvyšuje rigiditu ústavy.

Nejvíce navrhovaných i přijatých změn se týkalo moci zákonodárné. V této hlavě byla navrhována změna současných institutů, ale i instituty zcela nové (např. samorozpuštění poslanecké sněmovny). Nejvíce návrhů se týkalo změny imunity, kdy bylo několik různých řešení. Nakonec bylo zvoleno řešení imunity jen po dobu výkonu mandátu. Tento návrh byl projednáván několikrát a vždy měl podporu politických stran a vlády, ale dlouho trvalo, než byl schválen. Nevyřešena ohledně imunity zůstává přestupková imunita, protože dle mého

názoru je smyslem imunity to, aby zákonodárce mohl nerušeně vykonávat svůj mandát, a sankce za přestupky nijak nebrání zákonodárci ve výkonu jeho mandátu.

S imunitou navíc souvisí návrh ztráty mandátu z důvodu pravomocného odsouzení k nepodmíněnému trestu odnětí svobody za trestný čin. S tímto návrhem panuje všeobecný souhlas, ale zůstává nevyřešena otázka, co v případě, kdy bude pravomocný rozsudek zrušen na základě mimořádného opravného prostředku. Osobně navrhuji, ať je mandát prodloužen do rozhodnutí o případném dovolání. Pokud nejvyšší soud dovolání zamítne či potvrdí rozhodnutí odvolacího soudu, tak ať potom mandát zákonodárce propadá. Uvědomuji si, že existují ještě mimořádné opravné prostředky, jako obnova řízení a stížnost pro porušení zákona, ale tyto mimořádné opravné prostředky lze podat kdykoliv, tudíž nelze prodlužovat mandát na rozhodnutí o těchto mimořádných opravných prostředcích, protože by vlastně ke ztrátě mandátu nikdy nedošlo.

Kromě těchto návrhů, které měly měnit již dané instituty, tu byl návrh dvou zcela nových institutů, a to tzv. klouzavého mandátu a samorozpuštění poslanecké sněmovny. Samorozpuštění bylo nakonec přijato a jedná se o zcela nový institut, který může řešit politickou krizi bez nutnosti rozpuštění poslanecké sněmovny jednorázovým ústavním zákonem. Klouzavý mandát schválen schválen nebyl.

Nejdůležitější změnou, která byla v 90. letech navrhována, bylo zrušení senátu. Zrušení senátu by znamenalo největší změnu v moci zákonodárné. Změnil by se proces přijímání zákonů, nebyl by tu orgán, který by zastoupil sněmovnu v době rozpuštění, a také by muselo dojít k ostatním změnám (jmenování ústavních soudců apod.). K této změně nedošlo. Domnívám se, že senát má v našem systému smysl, protože plní roli určité pojistky, která může schvalovat zákonná opatření v době, kdy je sněmovna rozpuštěna a pravomocí vrátit sněmovně zákon donutí sněmovnu se zákonem opět zabývat a popř. schválit kvalitnější normu. Svým způsobem senát může i za to, že naše ústava je rigidního charakteru, protože sněmovna nemůže přehlasovat senát ohledně ústavních zákonů.

Celkově byly přijaty ve sněmovně dvě novely ústavy. Obě reagují na slabá místa v ústavě, kterými byly snazší rozpuštění sněmovny a úprava imunity. Celkově se ČR ohledně imunity inspirovala Slovenskem, Německem či Rakouskem, kde zákonodárci mají imunitu jen po dobu mandátu. U samorozpuštění sněmovny je zajímavé, že ČR se vydala jinou cestou než

Německo a Slovensko tedy sousedící země, se kterými má ČR mnoho společného (německá ústava byla jedním z inspiračních zdrojů ústavy ČR a se Slovenskem ČR pojí společná ústavní historie z dob Československa), a přijala model, který je používán v Rakousku či Polsku. ČR se v moci zákonodárné odchýlila od německé podoby a přibližuje se podobě rakouské či slovenské.

Ohledně moci výkonné bylo navrhováno minimum změn, které by se měly týkat vlády. Nejvíce navrhovaných změn se týkalo prezidenta republiky, jehož postavení dle mého mínění je v ústavě velmi neurčité, k čemuž nepomáhá ani zařazení do moci výkonné. Spíše jsem názoru, že by funkci prezidenta republiky měla upravovat samostatná hlava nazvaná prezident republiky, jako je tomu například v Polsku nebo Německu.

Minimum návrhů se týkalo změny ustanovení o neodpovědnosti prezidenta republiky. Ohledně neodvolatelnosti bylo rozšířeno ustanovení impeachmentu o nový důvod, a to hrubé porušení ústavy, což je myslím odstranění jedné z mezer ústavy ČR. Toto ustanovení může prezidentovi zabránit v porušování ústavy či jejímu obcházení. Jinak se návrhy ústavních zákonů týkaly spíše pravomocí prezidenta republiky.

Ohledně pravomocí prezidenta republiky byly nejvíce navrhovány změna milostí a amnestií, jmenování členů bankovní rady ČNB a podepisování mezinárodní smluv. Nejvíce návrhů se týkalo omezení milosti či kontrasignace milosti. Často byla kritizována milost v podobě abolice, která byla nakonec změněna, tak, že abolice je kontrasignovaná. Jsem pro to, aby udělování milostí zůstalo prezidentu republiky. Podle mě má milost smysl, když dokáže odstranit tvrdost zákona, nicméně by to mělo být právo jen prezidenta republiky. Abolice by dle mého názoru měla být zcela zrušena. Každý trestný čin by měl být projednán před nezávislým a nestranným soudem, protože stát a veřejnost by měly mít zájem na objasnění trestných činů. Také trestní řízení je výhodnější pro poškozené než civilní v žalobě o náhradě škody. Ohledně amnestie nevidím důvod, proč by měla být zrušena. Stát má mít právo z určitých důvodů se zachovat k odsouzeným, tak, že jim zbytek trestu promine. Toto právo však nadále musí být koncipováno, tak, aby o něm nerozhodoval jediný orgán. Ohledně jmenování členů bankovní rady ČNB byla snaha o to, aby toto právo měl prezident buď kontrasignované, nebo byl tohoto práva zbaven ve prospěch jiného orgánu (vlády, senátu nebo sněmovny). Nebyl schválen žádný takový návrh. Domnívám se, že současná podoba je dostačující, protože je nežádoucí, aby moc zákonodárná či výkonná (vláda) ovlivňovala ČNB.

Největší změnou, která byla v ustanoveních o prezidentovi republiky schválena, je přímá volba prezidenta. Tato změna nepřímo posiluje postavení prezidenta republiky, protože mandát získaný přímou volbou je silnější než mandát získaný nepřímou volbou. V souvislosti se zavedením přímé volby prezidenta republiky vyvstala otázka, zda je přímá volba vhodná do systému parlamentní republiky. Prezident obvykle nemívá v parlamentní republice příliš pravomocí, a proto je vhodnější ho volit nepřímo. Dle mého mínění by byla pro ČR vhodnější nepřímá volba prezidenta republiky. Snad jediný klad může spočívat v tom, že občané budou více zapojeni do rozhodování o státních funkcích. Podmínky navrhování kandidátů podle mě jsou dostatečné, kdy podmínky jsou přísnější, a to poskytuje záruku, že na prezidenta ČR budou kandidovat jen skutečné osobnosti.

Postavení prezidenta republiky v ČR i po navržených změnách zůstává oproti sousedním zemím zvláštní. Ústava byla inspirována ústavou Německa a československou ústavou z roku 1920, nicméně do ústavy byly svěřeny prezidentovi pravomoci, které tyto ústavy neobsahovaly (patrně inspirace z předešlých socialistických ústav). Ohledně pravomocí je těžké srovnávat pravomoci jednotlivých prezidentů sousedních zemí, protože v každé jsou upraveny odlišně. Ve srovnání se sousedními zeměmi má prezident ČR pravomocí nejvíce. Nejméně pravomocí mají prezidenti Německa a Rakouska. Nepřímá volba prezidenta byla do ústavy přijata jako inspirace z československých ústav a ústavy Německa, nicméně při přijetí přímé volby prezidenta bylo také argumentováno ústavami Rakouska, Slovenska či Polska, které přímou volbu umožňují. Přijetím přímé volby ČR následovala většinu svých sousedních zemí. Bohužel nebyla navržena žádná novela ústavy, která by orgán prezidenta republiky upravila jako celek. Každý návrh měl upravovat jen jednotlivé dílčí části. Dle mého mínění je třeba v budoucnu komplexněji upravit v ústavě část, která se týká prezidenta republiky.

Ohledně moci soudní nebyla přijata žádná novela ústavy, avšak bylo navrženo jednak upravit v ústavě jen soustavu nejvyšších soudů, upravit v ústavě soudní samosprávu nebo stanovit to, že soudcem ústavního soudu se nemůže stát osoba dvakrát po sobě. Nebyla ovšem přijata žádná změna ohledně soudnictví. Co se týká úpravy článků soudní soustavy bylo navrženo, aby byly upraveny jen nejvyšší články, a to z důvodu, aby v budoucnu mohlo dojít k jednoduššímu zrušení jednotlivých nižších článků (např. vrchních soudů). Jsem spíše pro to, aby v ústavě zůstala zachována soudní soustava, protože se domnívám, že zakotvení soustavu soudů v ústavě ukazuje ústavně garantovanou soudní strukturu a i na stabilitu soudního systému. K opakovanému jmenování soudců ústavního soudu mám neutrální postoj, i když se

spíše se domnívám, že by bylo lepší, kdyby soudci ústavního soudu byli jmenováni jen jednou, nebo opakovaně, ale s několikaletou pauzou. Tady je odkaz na sousední země, které na rozdíl od ČR mají mandát ústavních soudů časově omezen. Celkově soudní moc zůstala prakticky nezměněna a stabilní.

Hlava o ČNB byla změněna o účel ČNB. Po změně je účelem ČNB cenová stabilita. Vystala otázka, zda má být účel ČNB stanoven v ústavě, anebo ho mají stanovovat zvláštní zákony. Bylo navrženo, aby účel nebyl upravován v ústavě. Dle mého mínění je lepší, když je účel národní banky upraven přímo v ústavě, protože by se mohlo stát, že bychom tu měli instituci, ale prakticky bychom neznali jak tato instituce má sloužit. V sousedních zemích je až na výjimku Rakouska účel národních bank stručně stanoven v ústavě.

Nejčastěji navrhováno bylo zakotvení referenda do ústavy ČR či schválení speciálního jednorázového referenda o určité věci. Referendum bylo navrhováno napříč politickým spektrem. Politické spektrum se však nemohlo shodnout na otázkách, v jakých věcech nemůže být referendum vyhlášeno, kdo vše může referendum vyhlásit, zda je možné a po jaké době referendum opakovat a zda lze výsledek referenda zrušit ústavním zákonem. Referendum bylo přijato v ČR jen v podobě ústavního zákona o referendu o přistoupení ČR k EU a přistoupením ČR do EU už byl tento ústavní zákon vyčerpán. S referendem souvisí posílení přímé demokracie v ČR. Se schválením přímé volby prezidenta byla posílena přímá demokracie v podobě rozhodování občanů o hlavě státu. Další otázkou je, zda mají občané rozhodovat i v otázce schvalování zákonů, anebo mezinárodních smluv. Na rozdíl od ČR mají referendum v ústavách upraveny Rakousko, Slovensko a Polsko. Domnívám se, že referendum by nemělo rozhodovat o každém zákonu, ale o těch nejvýznamnějších věcech a popřípadě vstupu do mezinárodních organizací, proto by hranice jeho vyhlášení občany měla být vysoká. Ohledně zrušení výsledku referenda se domnívám, že by parlament měl mít možnost z titulu zákonodárce výsledek referenda zrušit ústavním zákonem. Jsem pro to, aby opakované referendum bylo možné, protože se mohou změnit poměry a voliči mohou mít jiný názor na věc, ale je třeba nastavit hranice, po jaké době se referendum bude moci opakovat.

Ohledně územní samosprávy byl přijat ústavní zákon o zřízení vyšších územně samosprávných celků. Tímto ústavním zákonem dala ČR přednost krajské samosprávě před zemskou samosprávou. Zákon o zřízení vyšších územně samosprávných celků má některé nedostatky, jako bylo třeba pojmenování vyšších územně samosprávných celků, kdy změna

názvu vyššího územně samosprávného celku je možná jen ústavním zákonem. Dalším problematickým bodem je počet územně samosprávných celků, kdy tyto vyšší územně samosprávné celky nejsou stejně velké, neshodují se s kraji, které jsou uvedeny v zákoně o územním členění státu, a také některé vyšší územně samosprávné celky se musí slučovat, aby byly zařazeny do Evropských statistických jednotek (NUTS). Domnívám se, že lepší by bylo, kdyby se tento ústavní zákon inspiroval v počtu vyšších územně samosprávných celků zákonem o územním členění státu a na Moravě by byl přidán jeden kraj navíc s centrem v Olomouci. Tyto kraje by pak navazovaly na evropské regiony a také na soustavu státních orgánů (např. soustavu soudní aj.). Tento postup byl také několikrát navrhován, ale nebyl přijat. Dále se domnívám, že krajské zastupitelstvo by mělo mít možnost rozhodovat o názvu vyššího územního celku. Vyšší územní celky by pak nemusely spoléhat na přijetí ústavního zákona a celý proces změny by byl pružnější.

Přijetím ústavního zákona o bezpečnosti ČR byla vyplněna jedna z mezer ústavy ČR. Tento ústavní zákon byl reakcí na vstup ČR do NATO a na povodně z roku 1997. Bohužel v tomto zákoně jsou mezery. Především to, že tento zákon neupravil vyhlášení války, a tak tento institut ČR nezná. Další mezerou je stav ohrožení státu, kdy se může stát, že bude třeba tento stav vyhlásit, ale vzhledem k událostem v ČR se nebude moci sejít dostatečný počet zákonodárců, proto si myslím, že toto právo by měl mít úzký okruh lidí, jako třeba vláda či prezident. Dále se domnívám, že pokud je v ústavním zákoně stanoveno, že mohou být omezena lidská práva svobody, mělo by být i uvedeno, která lidská práva a svobody mohou být omezena, jako je tomu na Slovensku, a ne odkazováno na zvláštní zákon. Domnívám se tak proto, že pokud jsou práva a svobody zaručeny Listinou základních práv a svobod, která má sílu ústavního zákona, mělo by jejich omezení být také formou ústavního zákona a ne „obyčejného“ zákona.

Celkově ústava ČR od roku 1993 doznala určitých změn. Předně dokázala upravit územní samosprávu vyššími územně samosprávnými celky, upravila mimořádné stavy a opustila koncept nepřímé volby prezidenta. Dalšími změnami bylo samorozpuštění sněmovny, změna imunity či změna cíle ČNB. Ústava ČR se inspiroje ústavami sousedních zemí. Dle mého mínění postupně opouští věci, které byly inspirací z německé ústavy, nicméně ústava ČR je natolik specifická, že si netroufnu tvrdit, které z okolních zemí se nejvíce podobá. U každé sousední země se ústava ČR inspiroje něčím jiným. Zároveň návrhy na změnu ústavy ČR neobsahují nic, co by neobsahovaly ústavy sousedních zemí. Nebyl tu navrhován žádný

institut, který by obsahovaly ústavy nesousedních zemí.

Ústava ČR je velmi rigidní, protože je zákaz změny podstatných náležitostí ústavy a ke změně je třeba kvalifikovaná většina v obou komorách parlamentu. Tato rigidita brání v přijímání ústavních zákonů, na kterých je politická shoda, a dává ústavnímu soudu možnost rozhodovat o ústavním zákonu. I proto bylo schváleno jen 18 ústavních zákonů.

Momentální trend v návrzích na změnu ústavy ČR je prosazování přímé demokracie, proto například byla schválena přímá volba prezidenta a proto je navrhováno včlenění referenda do ústavy ČR. Dalšími okruhy jsou změna pravomocí prezidenta a také ztráta mandátu zákonodárce v důsledku odsouzení k nepodmíněnému trestu odnětí svobody.

V budoucnu očekávám včlenění referenda do ústavy ČR, úpravu ztráty mandátu zákonodárce a také novou úpravu postavení prezidenta ČR.

11 Prameny a literatura

1, Monografie

DAVID, Roman. *Ústava České republiky*. Olomouc: Fin, 1997, s. 239, ISBN 80-7182-007-5

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

GERLOCH, Aleš, HŘEBEJK, Jan, ZOUBEK, Vladimír. *Ústavní systém České republiky*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 516, ISBN 978-807380-423-7

HENDRYCH, Dušan, SVOBODA, Cyril. *Ústava České republiky, komentář*. Praha: C. H. Beck, 1997, s. 242, ISBN 80-7179-084-2

KLÍMA, Karel. *Ústavní právo*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010, s. 786 ISBN, 978-7380-261-5

KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k ústavě a listině*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2005, s. 1019 ISBN 80-86898-44-X

KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k ústavě a listině. 1 díl*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 1441, ISBN 978-80-7380-140-3

KLOKOČKA, Vladimír, WAGNEROVÁ, Eliška. *Ústavy států Evropské unie. 1 díl, 2. vydání*. Praha: Linde, 2004, s. 795, ISBN 80-7201-466-8

KOLÁŘ, Petr, KYSELA, Jan, SYLLOVÁ, Jindřiška, GEORGIEV, Jiří, PECHÁČEK, Štěpán. *Parlament České republiky. 3 přepracované vydání*. Praha: Leges, 2013, s. 511, ISBN 978-80-87576-95-3

KYSELA, Jan. *Dvoukomorové systémy*. Praha: Eurolex Bohemia, 2004, s. 630, ISBN 80-86432-89-0

PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda. II. díl ústavní právo české republiky*. Praha: Leges, 2011, s. 1119, ISBN 978-80-87212-90-5

PAVLÍČEK, Václav, HŘEBEJK, Jiří. *Ústava a ústavní řád České republiky, komentář 1. díl*. Praha: Linde, 1998, s. 772, ISBN 80-7201-110-3

SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky. Komentář 1 vydání*. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 935, ISBN 978-80-7179-869-9

SUCHÁNEK, Radovan, JIRÁSKOVÁ, Věra. *Ústava České republiky v praxi: 15 let od platnosti základního zákona*. Praha: Leges, 2009, s. 383, ISBN 978-80-87212-18-9

2, Příspěvky ze sborníků

FILIP, Jan. Příprava ústavy ČR v období voleb 1992. In JIRÁSKOVÁ, Věra, SUCHÁNEK, Radovan (eds). *Pocta prof. JUDr. Václavu Pavlíčkovi k 70. narozeninám*. Praha: Linde, 2004, s. 293-304, ISBN 80-7201-487-0

JIČÍNSKÝ, Zdeněk, MIKULE, Vladimír. Návrh ústavy který podali poslanci ČSSD 19. 11. 1992. In SOUKUP, Ladislav (ed). *Právněhistorické studie*. Praha: Karolinum, 2005, s. 225-272 ISBN 80-246-0945-2

JIRÁSEK, Jiří. Vyhlašování mimořádných stavů. In PAVLÍČEK, Václav (ed). *Bezpečnost České republiky a potřeba ústavních změn*. Praha: Univerzita Karlova, 2004, s. 80-86, ISBN 80-85889-57-9

KUDRNA, Jan. Přímá volba prezidenta - konec cesty trvající 23 let. In KUDRNA, Jan (ed). *Ústavní postavení prezidenta republiky a způsob jeho volby*. Praha: Karolinum, 2012, s. 9-26, ISBN 978-80-246-2670-3

MLSNA, Petr. Filosofické a ideové zdroje ústavy ČR. In MLSNA, Petr (ed). *Ústava ČR vznik vývoj a perspektivy*. Praha: Leges, 2010, s. 15-44, ISBN 978-80-87212-69-9

PAVLÍČEK, Václav. O ústavních problémech milosti a amnestie. In MUSIL, Jan (ed). *Pocta prof. JUDr. Otovi Novotnému k 70. narozeninám*. Praha: Codex Bohemia, 1998, s. 150-166, ISBN 80-85963-68-X

SUCHÁNEK, Radovan. Ústavně politické souvislosti návrhů na zavedení přímé volby hlavy státu v ČR. In GERLOCH, Aleš (ed). *Proměny právního řádu v České republice a Ruské federaci*. Praha: Univerzita Karlova, 2008, s. 147-15, ISBN 978-80-87146-14-9

SUCHÁNEK, Radovan. Nouzové zákonodárství. In PAVLÍČEK, Václav. *Bezpečnost České republiky a potřeba ústavních změn*. Praha: Univerzita Karlova, 2004, s. 29-50, ISBN 80-85889-57-9

VANÍČEK, Jiří. Omezování práv a svobod a ukládání povinností za krizových stavů. In PAVLÍČEK, Václav. *Bezpečnost České republiky a potřeba ústavních změn*. Praha: Univerzita Karlova, 2004, s. 136-154, ISBN 80-85889-57-9

ZOUBEK, Vladimír. Úvahy nad ústavním zákonem o bezpečnosti České republiky. In SUCHÁNEK, Radovan (ed). *Státnost česká a československá – tradice a kontinuita*. Praha: 1999, s. 239-245, ISBN 80-7184-924-3

3, Odborné časopisy

FILIP, Jan. Rozpuštění poslanecké sněmovny. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 1998, roč. 6, č. 1 s. 48-57, ISSN 1210 – 9126

FILIP, Jan. Jmenování guvernéra ČNB jako ústavní problém. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2000, roč. 8, č. 4 s. 402-411, ISSN 1210-9126

HOLLÄNDER, Pavel. Materiální ohnisko ústavy. *Právník*, 2005, roč. 144, č. 4, s. 313-336,

KYSELA, Jan. Nad jedním z bezpečnostních aspektů ústavního pořádku ČR, k výkladu a aplikaci čl. 43 Ústavy. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2003, č. 2, s. 89-107, ISSN 1210-9126

KYSELA, Jan. Malá poznámka k rozpuštění poslanecké sněmovny. *Právní zpravodaj*. 2007, roč. 8, č. 2, s. 15

LICHOVNÍK, Tomáš. Soudní samospráva v malém. *Soudce*, 2006, roč. 8, č. 10 str. 4, ISSN 1211-5347

MALENOVSKÝ, Jiří. Kulečník namísto štafetového běhu ratifikačních řízení. *Právní rozhledy*, 2009, roč. 17, č. 4, s. 115-124, ISSN 1210-6410

MALENOVSKÝ, Jiří. Nakousnuté sousto nezávislosti soudní moci na moci výkonné zůstává na stole. *Právní rozhledy*, 2008, roč. 16, č. 11, s. 271-277, ISSN 1210-6410

MLSNA, Petr. Několik poznámek k senátnímu návrhu novely ústavy. *Právní zpravodaj*, 2006, roč. 7, č. 10, s. 12-15

TOMEŠ, Milan. Samospráva soudů jako projev ústavou založené nezávislosti soudce. *Soudce*, 2007, roč. 9, č. 11, s. 18-23, ISSN 1211-5347

4, Judikatura

Nález Ústavního soudu ze dne 20. června 2001, sp. zn. Pl. ÚS 14/01 bod II. 4

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 27 dubna 2006, sp. zn. 4 Aps 3/2005

Nález Ústavního soudu ze dne 11. července 2006, sp. zn. PL.ÚS. 18/06

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 21. února 2007, č. j. 5 As 27/2007 - 75

Nález Ústavního soudu ze dne 10. září 2009, sp. zn. Pl.ÚS 27/09

5, Internetové zdroje

KÜHN, Zdeněk. *Může prezident odmítnout ratifikaci mezinárodní smlouvy II.?* [online]. Jinepravo.blogspot.cz, 17. 1. 2009 [cit. 2. prosince 2013]. Dostupné na

<<http://jinepravo.blogspot.cz/2009/01/me-prezident-odmtnout-ratifikaci.html> >.

MOLEK, Pavel. *Klouzavý mandát aneb ústava na toboganu* [online]. Jinepravo.blogspot.cz dostupné na <<http://jinepravo.blogspot.cz/2010/10/pavel-molek-klouzavy-mandat-aneb-ustava.html> >.

PITHART, Petr. *Ústavní zákon je ústavní zákon* [online]. Jinepravo.blogspot.cz, 21. 9. 2009 [cit. 25. května 2014]. Dostupné na <<http://jinepravo.blogspot.cz/2009/09/on-line-symposium-jakub-vosahlo-ustavni.html#Pithart> >.

ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Může prezident odmítnout ratifikaci mezinárodní smlouvy?* [online]. Jinepravo.blogspot.cz, 14. 1. 2009 [cit. 2. prosince 2013]. Dostupné na <<http://jinepravo.blogspot.cz/2009/01/me-prezident-republiky-odmtnout.html>>.

6, Parlamentní tisky

Návrh ústavy Liberálně sociální unie dostupné na <http://www.psp.cz/eknih/1992cnr/tisky/t0205_01.htm>.

Sněmovní tisk č. 836 dostupné na <<http://www.psp.cz/eknih/1993ps/tisky/t083600.htm>>.

Sněmovní tisk č. 1077 dostupné na <<http://www.psp.cz/eknih/1993ps/tisky/t107700.htm>>.

Sněmovní tisk č. 1912 dostupné na <<http://www.psp.cz/eknih/1993ps/tisky/t191200.htm>>.

Sněmovní tisk č. 1915 dostupné na <<http://www.psp.cz/eknih/1993ps/tisky/t191500.htm>>.

Sněmovní tisk č. 194 dostupné na <<http://www.psp.cz/eknih/1996ps/tisky/t019400.htm>>.

Sněmovní tisk č.194/1 dostupné na <<http://www.psp.cz/eknih/1996ps/tisky/t019401.htm>>.

Sněmovní tisk č. 201/1 dostupné na <<http://www.psp.cz/eknih/1996ps/tisky/t020101.htm>>.

Sněmovní tisk č. 317 dostupné na

<<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=317&CT1=0>>.

7, Ostatní zdroje

Návrh poslanců Levého bloku v České národní radě: Ústava České republiky. *Haló noviny*, 1992,26. října 1992, č. 252, s. 1 – 4.

KOLÁŘ, Petr, PECHÁČEK, Štěpán, SYLLOVÁ, Jindřiška. Přímé volby, pravomoci a odpovědnost prezidenta v ústavních systémech některých Evropských států. *Parlamentní institut*, 2009, 1. 5. 2009 s. 64-86.

PITHART, Petr. Senát jako stabilizující prvek politického systému. In KYSELA, Jan (ed). *Senát v České republice proč a jaký?.* Praha: Kancelář senátu, 1999, s. 10-14, ISSN 1214-0767

SYLLOVÁ, Jindřiška. Možnosti rozpuštění parlamentu. *Parlamentní institut Parlamentu ČR*. Informační studie 1.027, Praha: Parlament ČR, 1992, s. 3-6.

Shrnutí

Tato práce pojednává o změnách ústavy ČR od roku 1993. Cílem práce je zjistit, zda se změnila ústava ČR a jak se změnit mohla. Dalšími cíli jsou odpovědět, zda je ústava ČR rigidní či flexibilní a srovnat ji s ústavami sousedních států. Práce má včetně úvodu a závěru 11 kapitol. Druhá kapitola se věnuje vznikem ústavy a ústavnímu pořádku k 1. 1. 1993. Druhá a třetí kapitola pojednává o ústavních zákonech, které jsou součástí ústavního pořádku ČR. Další kapitoly jsou rozděleny podle hlav Ústavy ČR na moc zákonodárnou, výkonnou, soudní a Českou národní banku. Předposlední kapitola se zabývá referendem. V moci zákonodárné se zabývá odvolatelností a imunitou zákonodárců a tzv. samorozpuštěním poslanecké sněmovny. V moci výkonné se zabývá především přímou volbou prezidenta a jeho pravomocemi. V moci soudní se zabývá soustavou, jmenováním ústavních soudců a soudní samosprávou. V předposlední kapitole se práce zabývá referendem a to podmínkami referenda, zrušením referenda a předmětem referenda.

Summary

This work discusses the changes to the Constitution of the Czech Republic since 1993. The aim is to determine whether to change the Constitution and how it could change. Other goals are to answer whether the Constitution of the Czech Republic rigid or flexible, and compare it with the constitutions of neighboring states. The work has 11 chapters including the introduction and conclusion. The second chapter is devoted to the creation of the Constitution and constitutional rule to January 1, 1993. The second and third chapter discusses the

constitutional laws, which are part of the constitutional order of the Czech Republic. Other chapters are divided by the heads of the Czech Constitution, the legislative power, the executive power, the judiciary power and the Czech National Bank. The penultimate chapter deals with the referendum. Here, the legislative power deals with the revocation and immunity of lawmakers and dissolution of Chamber of Deputies. The executive power is mainly dealing with the direct election of the president and his powers. The judicial power deals with the judicial system, the appointment of constitutional judges and judicial autonomy. In the penultimate chapter the paper deals with the referendum and the referendum conditions, canceling the referendum and subject to a referendum.

Klíčová slova

ústava, ústavní pořádek, změny v ústavě, novela ústavy, ústavní zákon, parlament, senát, poslanecká sněmovna, imunita, prezident, přímá volba prezidenta, kontrasignace, moc soudní, ústavní soud, česká národní banka, referendum

Keywords

constitution, constitutional order, changes in the constitution, Constitution amendment, constitutional law, parliament, the Senate, the House of Commons, immunity, president, direct election of the president, countersignature, the judiciary, the Constitutional Court, Czech National Bank, referendum