

*Jiří Jirásek**

ZMĚNY ÚSTAVY ČESKÉ REPUBLIKY

Streszczenie. *Zmiany Konstytucji Republiki Czeskiej.* Konstytucja Republiki Czeskiej została uchwalona 16 grudnia 1992 r. Regulacja stosunków konstytucyjnych w Republice Czeskiej jest również uregulowana w ustawach konstytucyjnych, które w art. 112 Konstytucji określane są jako część „porządku konstytucyjnego”.

Od 1993 roku konstytucję nowelizowano dziewięciokrotnie, zgłoszono również wiele innych projektów ustaw konstytucyjnych dotyczących zmian w konstytucji, które jednak nie zostały uchwalone.

Słowa kluczowe: Konstytucja, porządek konstytucyjny, Parlament, Izba Poselska, Senat.

Před čtvrt stoletím vstoupila Česká republika jako svébytný státní celek do etapy své samostatnosti. Současně nabyl 1. ledna 1993 účinnosti i ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

Přijetí Ústavy České republiky Českou národní radou v pozdních večerních hodinách 16. prosince 1992 bylo vyjádřením odhodlání české politické reprezentace prokázat hned od prvního dne fungování České republiky její schopnosti samostatné státní existence, včetně toho, že od samého začátku bude mít republika jasný a stabilní ústavní rámec. I z opatrnosti před případnými důsledky nepřijetí ústavy přijala Česká národní rada den před tím ústavní zákon č. 4/1993 Sb., o opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní Republiky, k němuž současně schválila Česká národní rada usnesení, kterým konstatovala, že přijetím ústavního zákona se upravují ústavní poměry České republiky, k čemuž je oprávněna toliko ČNR, která vychází z toho, že žádný výklad stávajících právních norem nepřipouští zpochybnění kontinuity zákonodárné moci, jejíž nositelkou je ve smyslu tohoto ústavního zákona Česká národní rada. Tímto ústavním zákonem tak byla stanovena pravidla recepce právního řádu ke dni zániku ČSFR, zásady řešení kolize právních norem zaniklé federace s předpisy, které byly podle tohoto ústavního zákona recipovány, přechod působnosti zaniklých orgánů ČSFR na orgány České republiky, s výjimkou působnosti prezidenta ČSFR a ústavního soudu ČSFR, které byly v Ústavě České republiky koncipovány odlišně. Tím bylo překonáno nebezpečí ústavněprávního vakua.

* Univerzity Palackého v Olomouci, Právnická fakulta, Katedra ústavního práva, jiri.jirasek@upol.cz.

Ústava byla přijímána v určitém chvatu pod tlakem blížícího se zániku společného státu, bez řádné demokratické diskuze o návrhu ústavy, bez širší účasti odborné i laické veřejnosti. Nepostrádá logiky argument, že politicky korektním řešením po rozpadu federace mělo být vypsání parlamentních voleb, z nichž by vzešel zákonodárný sbor s pověřením přijmout novou Ústavu České republiky, případně potvrzenou v následném referendu (Šamalík 2008, 22). Ústava však nesporně byla projednána a schválena v řádných volbách zvoleným zákonodárným (ústavodárným) orgánem, při dodržení ústavou předepsaných pravidel¹.

Doba, která nás dělí od přijetí Ústavy je dostatečně dlouhá. Výročí přijetí Ústavy České republiky je i příležitostí k posouzení, zda vše, co tvůrci Ústavy zamýšleli bylo skutečně naplněno, zda aplikace ústavy v právním řádu, její interpretace orgány soudní moci i doktrínou, byla vždy přínosem, a zda plynutí času, změny doma i ve světě, nepřinesly i nové výzvy, jejichž řešení si vyžádalo či vyžaduje změny ústavní úpravy.

Okolnosti přípravy a schvalování Ústavy České republiky v prosinci 1992 si vyžádaly řadu kompromisů, které předurčily polylegální charakter ústavy², se zvláštním postavením Listiny základních práv a svobod.

Kdo si dnes ještě vzpomene na spory kolem Listiny základních práv a svobod a jejího nepřevzetí do Ústavy ČR, pro odpor části vládnoucí elity, na vznik pojmu ústavní pořádek, na situaci, kdy zcela bezprecedentně nebylo naplněno ustanovení ústavy o zřízení ústavním zákonem Prozatímního Senátu, a tím dosaženo nesporně záměru vládní koalice nepřipustit rozpuštění Poslanecké sněmovny po dobu, kdy vykonává funkci Senátu, a zajistit tak poslanecké mandáty pro poslance zvolené v roce 1992 do České národní rady až do roku 1996³, a současně Poslanecké sněmovně tak ponechat výhradní zákonodárnou moc. Do roku 1997, do přijetí ústavou předpokládaného ústavního zákona⁴, trvala snaha po vyřešení otázky vyšších územních samosprávných celků. Do současnosti nás provází spory o institut obecného referenda, ústavodárci předpokládaný jako ústavní institut doplňující principy zastupitelské demokracie, na kterých ústava stojí.

Ústava jako základní zákon státu plní vedle funkce právní, politické, ideologické a kulturní (Filip 2003, 95) rovněž funkci stabilizační a dynamickou (Filip 2003, 95; Paluš 2007, 114). Ústava se nemá stát prostředkem realizace momentálních, krátkodobých konjunkturálních politických potřeb, nemá být měněna po každých volbách, neboť je vyjádřením dosažené shody o úpravě základních

¹ Úst. zák. č. 143/1968 Sb., o československé federaci, novelizovaný úst. zák. č. 556/1990 Sb. v čl. 142 odst. 2 uváděl, že do doby přijetí Ústavy České republiky a Ústavy Slovenské republiky se řídí ústavní poměry těchto republik tímto ústavním zákonem a ostatními ústavními předpisy.

² Ústavodárci navázal na tradice předválečného Československa, ale i ústavní tradice rakousko-uherské, rezignoval na ústavu v podobě monolegálního ústavního dokumentu.

³ První volby do Senátu Parlamentu České republiky se konaly v listopadu 1996, na ustavující schůzi se Senát sešel 18. prosince 1996.

⁴ Úst. zák. č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků.

společenských vztahů, o hodnotových představách a požadavcích společnosti. „Moderní demokratická psaná ústava je společenskou smlouvou, kterou se lid, představující ústavodárnou moc (pouvoir constituant), ustavuje v jedno politické (státní) těleso, zakotvuje vztah individua k celku a soustavu mocenských (státních) institucí. Dokument institucionalizující soustavu základních obecně akceptovaných hodnot, spravedlnostních představ, jakož i představ o smyslu, účelu a způsobu fungování demokratických institucí. Jinými slovy nemůže fungovat mimo minimálního hodnotového a institucionálního konsenzu⁵.

Podoba ústav není »sterilní«. Na jejich obsah má vliv doba a okolnosti, za kterých jsou přijímány, jejich tvář určuje i to, kdo je tvoří, jak přesvědčivou nabízí vizi týkající se budoucího vývoje, ale i jak je silná jeho vyjednávací pozice vůči opozici, jejíž hlasy jsou potřebné k dosažení ústavní většiny nezbytné k jejímu schválení [...]“.

Ústava České republiky navázala na tradice Ústavní listiny Československé republiky z roku 1920, představující ústavu rigidní, mimořádně stabilní, která nebyla nikdy přímo novelizována⁶. Pro změnu či doplnění ústavy předepisuje Ústava České republiky formu ústavního zákona, tedy procesně ztížené, přísnější podmínky zákonodárského procesu, což platí nesporně nejen pro jedinečný dokument označený v názvu jako Ústava České republiky, ale pro celý ústavní pořádek, jak jej ústavně definuje čl. 3 a čl. 112 Ústavy (Šimíček 2010, 151). Vládní návrh Ústavy České republiky předpokládal, že změny ústavy bude možné provádět identicky stejným způsobem jako změnu „běžného“ zákona. Ústavní pořádek ale má být uspořádáván na základě širší shody většiny, což je mimo jiné vyjádřeno i ústavně požadovanou třipětinovou většinou všech poslanců a třipětinovou většinou přítomných senátorů nezbytnou pro změnu či doplnění ústavy. Taková rigidita není z těch nejprísnejších. Rada zemí ústavně stanoví další podmínky, např. potvrzení ústavní změny následným referendem, případně potvrzení přijatých změn nově zvoleným zákonodárným sborem (Grabowski, Grabowska 2008).

Ústava České republiky uvádí možnost své změny v čl. 9 odst. 1 a připouští její doplňování či změnu (*derogatio obrogans*) pouze ve formě ústavního zákona, s výjimkou změny podstatných náležitostí demokratického právního státu, která je nepřipustná⁷. Součástí změny ústavy tak může být její novela (doplnění ústavy), abrogace (z ústavního textu se vypouští předpis bez náhrady), derogace (vypuštění je jen část předpisu), subrogace (jedno ústavní ustanovení je nahrazeno jiným) a rovněž revize, znamenající zásadní změnu *pilířů, na kterých je ústava budována* (Filip 2003, 113).

⁵ Srov. nález ÚS Pl. ÚS 33/97.

⁶ Byla doplňována několika ústavou předpokládanými ústavními zákony, návrhy na změnu ústavy byly podány pouze dva (1930 a 1938).

⁷ Listina základních práv a svobod v čl. 1 stanoví, že základní práva a svobody jsou nezadatelné, nezcižitelné, nepromlčitelné a nezrušitelné.

To, že Ústava může být měněna i samostatně stojícími ústavními zákony, z nichž čtyři jsou předpokládány ústavními odkazovacími blankety v čl. 2 odst. 2⁸, čl. 11⁹, čl. 100 odst. 3¹⁰ a čl. 106 odst. 2¹¹ Ústavy České republiky a za současného deklarování Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku (čl. 3) je vyjádřením a ústavním stvrzením její polylegálnosti (Sladec a kol. 2016, 1187; k pojmu „monolegální a polylegální“ srov. Pavlíček 1998, 21). Je věcí ústavodárce, ale především ústavního soudnictví, aby polylegálnost ústavy nebyla zneužívána k obcházení ústavy jednorázovými či účelovými ústavními zákony a nedocházelo tak k nepřijatelnému jevu, označovanému jako prolamování ústavy.

Parlament České republiky je doktrinárně považován za parlament svrchovaný, tedy ten, který nad rámec ústavou předpokládaných ústavních zákonů může ústavní materii rozšířit o další společenské vztahy, vyžadující právní úpravy formou ústavního zákona. Tak byla např. zajištěna ústavní konformita vstupu České republiky do Evropské unie tzv. euronovelou ústavy z roku 2001 (úst. zák. č. 395/2001 Sb.) a ratifikaci přístupové smlouvy pak následně ošetřila novela ústavy z roku 2002, umožňující zapojit do ratifikačního procesu institut referenda (úst. zák. č. 515/2002 Sb.).

V současnosti tvoří ústavní pořádek České republiky téměř tři desítky ústavních zákonů, včetně recipovaných ústavních zákonů Národního shromáždění Československé republiky, Federálního shromáždění Československé socialistické republiky a České národní rady, upravující státní hranice České republiky. Od přijetí Ústavy České republiky Parlament schválil 19 ústavních zákonů, přičemž ústavní zákon č. 195/2009 Sb., o zkrácení pátého volebního období Poslanecké sněmovny byl pro rozpor s podstatnými náležitostmi demokratického právního státu Ústavním soudem zrušen¹². Návrhů ústavních zákonů, týkajících se změn nejen samotné ústavy, ale i dalších součástí ústavního pořádku, bylo za čtvrt století podáno více než 120, nechyběly ani snahy o celkovou revizi ústavy. Rozdílné byly subjekty ústavodárné iniciativy, šíře jejich podpory ve společnosti, ale i motivace navrhovaných změn¹³.

Důvody, které vedly navrhovatele k předložení návrhů na změnu či doplnění Ústavy, Listiny základních práv a svobod či dalších součástí ústavního pořádku, které byly posléze schváleny, můžeme v zásadě rozdělit na návrhy, vyplňující

⁸ *Ústavní zákon může stanovit, kdy lid vykonává státní moc přímo.*

⁹ *Území České republiky tvoří nedílný celek, jehož hranice mohou být měněny jen ústavním zákonem.*

¹⁰ *Vytvořit nebo zrušit vyšší územní samosprávný celek lze jen ústavním zákonem.*

¹¹ „Do doby zvolení Senátu podle Ústavy vykonává funkce Senátu prozatímní Senát. Prozatímní Senát se ustaví způsobem, který stanoví ústavní zákon. Do nabytí účinnosti tohoto zákona vykonává funkce Senátu Poslanecká sněmovna“.

¹² Srov. náleží sp. zn. Pl. ÚS 27/09 ze dne 10. září 2009.

¹³ Kysela (2004, 57) tvrdí, že existuje zřejmě úměra mezi mírou shody, resp. neshody před a po přijetí Ústavy a mnohé konflikty z období přípravy Ústavy České republiky přetrvávají dosud. Příkladem může být spor o rozsah přímé demokracie.

mezery v Ústavě, které vznikly buď jako důsledek nevyřešených a do budoucna odložených problémů při přípravě a schvalování Ústavy ČR v prosinci 1992, nebo případně opomenutím ústavodárce.

Do této skupiny patří ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků, podle kterého vytvořit nebo zrušit vyšší územní samosprávný celek lze jen ústavním zákonem. Ten také stanovil počet vyšších územních samosprávných celků, vymezil jejich území, podmínky pro změnu hranic území a stanovil sídla vyšších územních samosprávných celků a pravidla pro určení jejich názvu nebo jeho novela. Ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky zaplnil absenci pravidel chování státu pro případ krizových situací, zejména doplnil katalog výjimečných stavů o stav ohrožení státu a nouzový stav, vedle již v Ústavě zakotveného stavu válečného. Rozšířil ústavní působnost Parlamentu, reflektoval koncept bránící se demokracie¹⁴ tím, že ústavně stanovil podmínky, za kterých lze v krizových situacích omezit některá práva a stanovit některé povinnosti.

Další skupinou změn ústavy byly návrhy vyvolané přirozenou reakcí na probíhající či připravované integrační procesy (rovněž sem by patřil úst. zák. č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, vyvolaný potřebou ústavní reakce na integraci České republiky do nových bezpečnostních struktur (NATO) a novou Národní obranou strategií), a také úst. zák. č. 300/2000 Sb., kterým se mění Ústava ČR. Tato novela zejména nově formulovala čl. 43 Ústavy o vyhlášení válečného stavu a dalších otázkách bezpečnosti České republiky a upravila rozhodovací pravomoc Parlamentu týkající se zapojení České republiky do obranných systémů podle rozhodnutí mezinárodní organizace, které je Česká republika členem, se zřetelem na potřebu plnit konkrétní závazky vyplývající pro ČR z členství v Organizaci Severoatlantické smlouvy.

Úst. zák. č. 395/2001 Sb., tzv. „euronovela ústavy“, v souvislosti s připravovaným vstupem České republiky do Evropské unie, stanovil ústavní podmínky delegace pravomocí orgánů České republiky na mezinárodní organizaci nebo instituci a zakotvil inkorporační klauzuli mezinárodních smluv¹⁵. Současně euronovela ústavně vyřešila vztah mezinárodního a vnitrostátního práva poskytnutím aplikační přednosti mezinárodním smlouvám před vnitrostátními zákony a zároveň vybavila Parlament kontrolními pravomocemi ve vztahu k vládě a dalším exekutivním orgánům při zastupování České republiky v orgánech Evropské unie, na které byly tyto pravomoci přeneseny. Novela ústavy z roku 2002, pak umožnila zapojit do ratifikačního procesu institut referenda (úst. zák. č. 515/2002 Sb.). Do této skupiny ústavních novel řadím i ústavní zákon č. 448/2001 Sb., nově

¹⁴ Srov. náleze IV. ÚS 2011/10.

¹⁵ Mezinárodních smlouvy, které byly vyhlášeny, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána se staly součástí právního řádu.

formulující hlavní cíl České národní banky, a to v souladu s čl. 105 Smlouvy o založení Evropského společenství¹⁶.

Zvláštní skupinu ústavních zákonů tvoří ústavní zákony o souhlasu se změnou státních hranic. Parlament vyslovuje souhlas se sjednanou mezinárodní smlouvou o změně státních hranic postupem podle čl. 49 ve spojení s čl. 39 odst. 2 Ústavy České republiky a současně přijímá ústavní zákon, kterým se státní hranice mění (čl. 11 Ústavy)¹⁷. Jedná se o ústavní zákony ve formálním, nikoliv materiálním smyslu (Filip 2010, 1482).

Politicky inspirované ústavní novely, vyplývající především z předvolebních slibů či snah po „vylepšování“ ústavy, pak představují zejména návrhy na změnu rozsahu imunity zákonodárců a dalších ústavních činitelů, zavedení přímé volby prezidenta republiky.

Specifickou skupinou změn ústavy jsou pak novely, jejichž prapříčinou, ať již zjevnou nebo latentní, je neschopnost politických elit dostat ústavním pravidlům a nalézt vhodný politický kompromis při zachování ústavně stanovených postupů. Takovým byl jednorázový ústavní zákon č. 69/1998 Sb., kterým bylo zkráceno volební období Poslanecké sněmovny a zvolen postup, který ústava nepředpokládala. Opakovaný pokus o stejné řešení úst. zák. č. 195/2009 Sb. zrušil svým nálezem Ústavní soud pro nepřipustnou jednorázovost zákona a jeho retroaktivitu. Bezprostředně po jeho zrušení přijal Parlament novelu ústavy (úst. zák. č. 319/2009 Sb.), kterou doplnil čl. 35 Ústavy ČR o povinnost prezidenta republiky rozpustit Poslaneckou sněmovnu, navrhne-li mu to Poslanecká sněmovna svým usnesením, s nímž vyslovila souhlas třípětinová většina všech poslanců¹⁸.

Velkou změnu, spočívající ve zrušení volby prezidenta republiky Parlamentem a její nahrazení přímou volbou občany, bez změny kompetencí hlavy státu, přinesl ústavní zákon č. 71/2012 Sb.¹⁹

¹⁶ *Česká národní banka je ústřední bankou státu. Hlavním cílem její činnosti je péče o cenovou stabilitu...* (čl. 98 odst. 1 Ústavy ČR).

¹⁷ Srov. úst. zák. č. 74/1997 Sb., o změnách státních hranic se Slovenskou republikou; úst. zák. č. 76/2004 Sb., o změnách státních hranic s Rakouskou republikou; úst. zák. č. 235/2012 Sb., o změnách státních hranic s Rakouskou republikou; úst. zák. č. 633/2004 Sb., o změnách státních hranic se Spolkovou republikou Německo.

¹⁸ Přijetí usnesení o souhlasu s rozpuštěním Poslanecké sněmovny bylo podle této novely iniciováno v roce 2009, Poslanecká sněmovna však neschválila zařazení tohoto bodu na program své schůze. Později se Poslanecká sněmovna usnášela o rozpuštění ještě dvakrát v roce 2013, kdy v srpnu 2013 byl návrh přijat a prezident republiky Poslaneckou sněmovnu svým rozhodnutím pod č. 265/2013 Sb. Poslaneckou sněmovnu rozpustil.

¹⁹ Několik poznámek historických. Od svého vzniku v roce 1918 patřilo Československo ke skupině parlamentních republik, ve kterých byla hlava státu volena. Nepřímá volba hlavy státu se v první polovině dvacátého století v zásadě chápala jako jeden z definičních znaků parlamentního systému vlády. Československá ústava (Ústavní listina Republiky Československé z roku 1920) v § 2 výslovně prohlašovala, že „stát československý je demokratická republika, jejíž hlavou je volený prezident“. Prezidenta volilo dvoukomorové Národní shromáždění, kterému však prezident nebyl odpovědný a za jeho akty, které musely být spolupodepsány odpovědným členem vlády

Všechny volby prezidenta republiky²⁰ od roku 1993, od vzniku samostatné české republiky, byly provázány napjatou atmosférou, řadou nestandardních kroků a projevů, volby V. Klause v roce 2008 však poznamenala řada afér, kdy např. politické strany deklarovaly podporu jimi navrženým kandidátům, ale v zápětí je jejich poslanci a senátoři v tajné volbě nevolili, do popředí se dostávaly rozpory a vyřizování účtů mezi skupinami uvnitř stran, které provázelo podezírání, skandální odhalení, urážky, pokusy o korupci a nakupování hlasů, a dokonce přímé vyhrožování některým poslancům. Spor se rozhořel kolem otázky, zda volit prezidenta republiky tajným hlasováním nebo hlasováním veřejným. Pro veřejné hlasování mluvila okolnost, že se tak lépe zabrání úplatkům a manipulaci, tajná volba volitelům zase ponechává větší možnost svobodného rozhodování.

Průběh prezidentské volby přinesl na pořad dne otázku změny způsobu volby hlavy státu a nahrazení tradičního způsobu volby, volbou přímou všemi občany. Občanská demokratická strana byla od samého počátku proti všem formám přímé demokracie a s přímou volbu prezidenta přišla jako s nátlakovým argumentem, který měl přesvědčit nerozhodnuté poslance a senátory mezi jednotlivými koly voleb, aby zvolili Václava Klause. Kalkulovala s tím, že přímé volby se většinou poslanci a senátoři obávají, protože v ní ztrácejí vliv, a navíc volání po ní vzbuzuje dojem, že nejsou schopni vybrat prezidenta republiky.

První návrhy na změnu volby prezidenta republiky byly do Poslanecké sněmovny předloženy již v říjnu 2001, vlastní návrh předložili v roce 2002 poslanci Občanské demokratické strany i poslanci pravicové Unie svobody. Všechny návrhy však byly zamítnuty.

Po volbách v roce 2002 koaliční vláda pod vedením České strany sociálně demokratické (ČSSD) v programovém prohlášení uvedla, že přistoupí k „široké diskusi o ústavním pořádku, která vyústí ve změnu ústavy, umožňující přímou volbu prezidenta republiky.“ V následujícím roce skutečně vláda předložila návrh širší novely Ústavy, ve které byla zahrnuta i přímá volba prezidenta. Tato vládní předloha novely Ústavy však ani po opakovaném projednání v Poslanecké sněmovně neprošla.

(kontrasignace) přebírala odpovědnost vláda. Tuto konstrukci, inspirovanou francouzskou ústavou III. republiky z roku 1875 převzala i poválečná československá ústava (Ústava 9. května) z roku 1948. Ústava ČSSR (socialistická) z roku 1960 zachovala způsob volby prezidenta republiky Národním shromážděním, nepřevzala princip dělby moci a učinila prezidenta odpovědným nejvyššímu zastupitelskému sboru. V zásadě stejné zakotvení kreace hlavy státu obsahoval i ústavní zákon o československé federaci z roku 1968 a způsob volby prezidenta republiky zákonodárným sborem byl zachován až do zániku České a Slovenské Federativní Republiky v roce 1992. Nová ústava předepisoval volbu prezidenta ČR Parlamentem na společné schůzi obou komor, na pětileté funkční období, přičemž nikdo nemohl být volen více než dvakrát po sobě.

²⁰ Podle ústavní úpravy z roku 1992 proběhly v samostatné České republice volby prezidenta republiky Parlamentem celkem čtyřikrát (V. Havel 1993, 1998 a V. Klaus 2003, 2008).

Po volbách v roce 2006 požadavek na přímou volbu prezidenta zahrnula do svého programového prohlášení pravicová vládní koalice, a to zřejmě pod tlakem menších koaličních stran. ODS učinila příslib, že zahájí diskusi o změně ústavy, která by měla umožnit přímou volbu prezidenta republiky. Diskuse se skutečně rozběhla, všechny parlamentní politické strany se vyslovily kladně pro přímou volbu, s výjimkou nejsilnější strany, ODS, která takový krok odmítla.

Těsně před koncem prvního funkčního období prezidenta Václava Klause předložila ČSSD další návrh novely ústavy s tím, že ještě nadcházející prezidentské volby se budou konat podle stávající ústavní úpravy, tedy tradičním způsobem, volbou prezidenta Parlamentem České republiky. Vláda však tento návrh odmítla a Poslanecká sněmovna sice návrh nezamítla, ale jeho projednávání přerušila a o půl roku odložila s tím, že se tak umožní vypracování a předložení vlastního vládního návrhu. Všechny předložené návrhy byly neúspěšné, neboť jejich přijetí bránily rozdílné názory na konkrétní způsob provedení volby.

Otázka přímé volby prezidenta začala znovu gradovat v souvislosti s blížícím se koncem druhého funkčního období Václava Klause. Byla posuzována nejen v politických stranách, ale i v odborných diskusích. V Senátu byla uspořádána odborná konference, z jejíž závěrů vyplynulo, že jednoznačně proti přímé volbě prezidenta se staví politologové a také většina ústavních právníků²¹.

K hlavním argumentům odpůrců přímé volby patřilo, že Česká republika je parlamentní republikou, ve které je vláda odvozena od parlamentní (sněmovní) většiny a je závislá na její důvěře, je jí odpovědná za exekutivní rozhodování, a prezident, jako součást duální výkonné moci je relativně kompetenčně slabým prezidentem. Za prezidentova rozhodnutí vláda do značné míry odpovídá (u tzv. kontrasignovaných pravomocí). Připomínalo se, že koncepce ústavy považuje za nejvyšší výkonný orgán vládu a přímo volený prezident se tak s ohledem na jeho novou legitimitu dostává do pozice jejího konkurenta, což bude představovat zdroj nežádoucích konfliktů a Česká republika fakticky může čelit směřování od republiky parlamentní k republice poloprezidentské, navíc s nebezpečím destabilizace celého ústavního systému.

Po zkušenostech z poslední volby, která neprobíhala podle předem jasně stanovených pravidel, ale podle účelově dohodnutých a dvěma nejsilnějšími stranami často měněných pravidel, „požadavek lidu“ volající po přímé volbě výrazně zesílil. Zastánci této volby uváděli, že občané tak získají možnost podílet se bezprostředně na volbě prezidenta, který tradičně požívá největší důvěry mezi ústavními institucemi. Zapojení občanů do veřejného dění a přímého rozhodování jim údajně dává možnost více ovlivňovat politické prostředí podle svých představ. Právo občanů vybrat si přímo svého prezidenta podle zastánců přímé volby posiluje jejich vztah ke státu a jeho demokratickému zřízení a přispívá k obnově

²¹ Z 16 akademických odborníků, které Senát oslovil s žádostí o stanovisko, se pro přímou, všeobecnou volbu prezidenta vyslovil jen jeden.

společenské důvěry a úcty k vlastnímu státu a zároveň prezident získává „silný“ mandát.

V programovém prohlášení vlády ze 4. 8. 2010 se vláda zavázala, že zpracuje návrh novely ústavy, která umožní přímou volbu prezidenta. Tento závazek obsahovala i koaliční smlouva, a to vše údajně pod vlivem výsledků průzkumu veřejného mínění, podle kterého se prý většina občanů klonila k názoru, že by měl být prezident volen ve všeobecných volbách.

Vláda skutečně předložila do Poslanecké sněmovny vládní návrh ústavního zákona a Poslanecká sněmovna ho s pozměňovacími návrhy schválila. Senát Poslaneckou sněmovnou postoupený návrh projednal a schválil a prezident ho podepsal. Ústavní zákon byl vyhlášen ve Sbírce zákonů pod č. 71/2012.

Při projednávání v Senátu Stálá komise Senátu pro Ústavu ČR a parlamentní procedury ve svém vyjádření k novele ústavy oprávněně kritizovala postup vlády při její přípravě. Poukázala na to, že v současnosti se rozšířil názor, že Ústava je zákon jako každý, resp. lišící se pouze vyšší rigiditou a podceňovány jsou dopady možných změn na koncepci Ústavy. Předběžné debaty o návrzích ústavních změn se buď nekonají, anebo se konají na platformě politických stran, a nikoliv parlamentních klubů. Dokládá to ztrátu respektu vůči Senátu, jehož hlavním posláním původně mělo být strážení stability ústavního pořádku, k čemuž dílčí změny ústavy nepřispívají²².

Kromě samotného zavedení přímé volby prezidenta republiky novela Ústavy rozšířila též možnost ústavněprávního postihu prezidenta v rámci tzv. impeachmentu, a to tak, aby vedle ústavního deliktu velezrady, mohl být stíhán i pro hrubé porušení Ústavy nebo jiné součásti ústavního pořádku. Předchozí úprava, svěřující iniciativu k podání ústavní žaloby na prezidenta republiky jen Senátu, byla nahrazena spoluúčastí Poslanecké sněmovny, jejíž souhlas s podáním ústavní žaloby Senátu je nezbytný, a navíc musí být takový krok v obou komorách parlamentu schválen ústavní většinou. Velezradou se rozumí jednání prezidenta republiky směřující proti svrchovanosti a celistvosti republiky, jakož i proti jejímu demokratickému řádu. Ústavní soud může na základě ústavní žaloby Senátu rozhodnout o tom, že prezident republiky ztrácí prezidentský úřad a způsobilost jej znovu nabýt. Podmínka dosažení ústavní většiny v obou komorách parlamentu však prezidenta činí de facto neodvolatelným. Navíc je konstruována právní fikce, že nevysloví-li Poslanecká sněmovna souhlas do tří měsíců ode dne, kdy o něj Senát požádal, platí, že souhlas s podáním ústavní žaloby dán nebyl.

Novela rovněž vyřešila léta diskutované otázky rozsahu imunity prezidenta republiky, kdy tuto imunitu omezila pouze na dobu výkonu funkce a stanovila, že prezidenta nelze po dobu výkonu funkce zadržet, trestně stíhat ani stíhat pro přestupek nebo jiný správní delikt. Dosavadní doživotní imunitu pro trestné činy spáchané po dobu výkonu funkce zcela zrušila.

²² Senátní tisk 262/2, 8. funkční období.

V minulosti i současnosti kritizovaná (zejména její výkon) pravomoc prezidenta nařizovat, aby se trestní stíhání nezahajovalo, a bylo-li zahájeno, aby se v něm nepokračovalo, novela ústavy podřídila nově režimu kontrasignace a prezidentova aboliční rozhodnutí tak do budoucna vyžadují ke své platnosti spolupodpisu předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády, a odpovídá za ně vláda (Jirásek 2017, 26).

Způsob volby prezidenta republiky a nedostatečná politická kultura jsou však dvě zcela oddělené věci. Domnívat se, že každé porušení etiky parlamentního jednání demokratického Parlamentu lze napravit novelou ústavních pravidel je cesta nesprávným směrem. Odvolávat se na vůli lidu v případě svého selhání je populistické a zároveň pokrytecké. Politické elity v tomto případě selhaly, rezignovaly na hledání kompromisu, nebyly schopné překonat animozity politických střetů, odpovědnosti se zbavily jejím přenosem na občana, vyjádřeným účelovou změnou Ústavy.

Za uplynulé čtvrtstoletí většina návrhů na změny ústavy neprošla²³. Některé z navrhovaných změn byly dokonce veřejně označeny pouze za jakési demonstrace, dokonce snad ani vážně nemyslené. Příkladem, nehodným následování, může být tzv. zbraňová novela, kterou se navrhovatelé snaží cestou novely úst. zák. č. 110/1998 Sb., bezpečnosti České republiky ústavně stvrdit právo nositelů palných zbraní tyto použít v případě vnějšího ohrožení státu a terorismu podle vlastního uvážení a reagují prý tak na schválenou evropskou směrnici o regulaci držení některých zbraní. Podle jednoho z předkladatelů jde pouze o symbol a předseda sněmovního výboru pro bezpečnost dodává, že „svět se nezboří, pokud zákon neprojde Senátem, hlavní je, že se o tom bude mluvit“. Představa, že by snad navržená změna ústavy mohla přinést změnu evropské směrnice je zcela mimo realitu (Karola 2017). To, že se o změnách ústavního pořádku hlasuje jen jako o symbolickém vzkazu Evropě je pokleslé a svědčí o nepochopení Ústavy, resp. jejího významu a funkce ve státě a společnosti.

Nemyslím, že na pořadu dne je celková revize Ústavy České republiky. Změny základního zákona státu jistě nejsou vyloučeny, má však při nich být postupováno s náležitou odpovědností za výsledek takových změn a má jim předcházet velmi podrobná, seriózní veřejná rozprava se zapojením odborníků, a navrhované změny mají být legitimní, především potvrzené mandátem voličů a širokým politickým konsenzem.

BIBLIOGRAFIA

- Filip, Jan. 2003. *Ústavní právo České republiky. Základní pojmy a instituty. Ústavní základy ČR*. Brno: Doplněk.
- Filip, Jan. 2010. In Lenka Bahýřlová a kol., *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: Linde.

²³ Např. návrhy ústavních zákonů o referendu, zrušení Senátu, zavedení klouzavého mandátu poslance, konstruktivního vóta nedůvěry, postupu prezidenta republiky při jmenování vlády.

- Grabowski, Radosław, Grabowska, Sabina (red.). 2008. *Zasady zmiany konstytucji w państwach europejskich*, Warszawa: Oficyna a Wolters Kluwer business.
- Jirásek, Jiří. 2017. *Milost a amnestie*. In *Współczesne problemy sądownictwa w Republice Czeskiej i w Rzeczypospolitej Polskiej*. Red. Zbigniew Witkowski, Jiří Jirásek, Krzysztof Skotnicki, Maciej Serowaniec. Toruń, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika.
- Karola, Petr. 2017. *Novela ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky a ochrana bezpečnosti státu v rukou občanů*. In *25 let Ústavy české republiky. Aktuální otázky ústavního práva. Sborník příspěvků sekce ústavního práva, přednesených na mezinárodní vědecké konferenci Olomoucké právnícké dny 2017*. Red. Jiří Jirásek. Olomouc: Iuridicum Olomoucense.
- Kysela, Jan. 2004. *Výkonná moc jako objekt změn Ústavy ČR*. In *Výkonná moc v ústavním systému České republiky*. Red. Vít Hloušek, Vojtěch Šimíček. Brno: Masarykova univerzita v Brně.
- Pavliček, Václav. 1998. *Ústavní právo a státověda*. Díl 1. *Obecná státověda*. Praha: Linde.
- Sládeček, Vladimír, Mikule, Vladimír, Suchánek, Radovan; Syllová, Jindřiška. 2016. *Ústava České republiky. Komentář*. 2. vydání. Praha: C.H. Becks.
- Šimíček, Vojtěch. 2010. In Lenka Bahýřová a kol. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: Linde.

Právní předpisy

- Ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, novelizovaný úst. zák. č. 556/1990 Sb.
- Ústavní zákon č. 74/1997 Sb., o změnách státních hranic se Slovenskou republikou.
- Ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků.
- Ústavní zákon č. 76/2004 Sb., o změnách státních hranic s Rakouskou republikou.
- Ústavní zákon č. 633/2004 Sb., o změnách státních hranic se Spolkovou republikou Německo.
- Ústavní zákon č. 235/2012 Sb., o změnách státních hranic s Rakouskou republikou.
- Rozhodnutí Prezidenta republiky č. 265/2013 Sb. ze dne 28. srpna 2013 o rozpuštění Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky

Judikatura

- Nález Ústavního soudu ze dne 17. prosince 1997, Pl. ÚS 33/97.

Jiří Jirásek

AMENDMENTS TO THE CONSTITUTION OF THE CZECH REPUBLIC

Abstract. The Constitution of the Czech Republic was approved on 16th december 1992. The regulation of the constitutional relations in the Czech Republic is included in more constitutional laws, which are called in the Constitution in Article 112 „constitutional order“.

Since 1993 the Constitution was changed 9, besides there were presented many other proposals of the constitutional laws for changes of the Constitution, which failed to approve.

Keywords: Constitution, constitutional order, Parliament, Chamber of Deputies, Senat.