

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Veronika Svoboda

Vznik Ústavy České republiky

Disertační práce

Školitel: prof. JUDr. Jan Kysela, Ph.D., DSc.

Studijní program: Teoretické právní vědy

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 18. května 2018

PROHLÁŠENÍ

Prohlašuji, že jsem předkládanou disertační práci vypracovala samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 514 426 znaků včetně mezer.

Veronika Svoboda

V Praze, dne 18. 5. 2018

PODĚKOVÁNÍ

V první řadě děkuji mému školiteli prof. JUDr. Janu Kyselovi, Ph.D., DSc. za odborné vedení, konstruktivní konzultace a podnětné připomínky při realizaci této disertační práce.

Dále děkuji všem, kteří se podíleli na sběru informací využitých pro tuto práci, a to prostřednictvím provedení rozhovorů. Děkuji tedy J. Brozovi, R. Píšovi, J. Srbovi, T. Střelečkovi a J. Váňovi. Poděkování patří i zpovídaným osobnostem, tedy M. Bendovi, J. Gronskému, D. Hendrychovi, J. Kalvodovi, P. Koháčkovi, V. Klausovi, J. Litomiskému, J. Paynovi, V. Peřichovi, A. Röschové, C. Svobodovi, J. Syllové, M. Syllovi, L. Špačkovi, M. Uhdemu, M. Výbornému, J. Vyvadilovi a P. Zářeckému, za jejich čas a ochotu.

Děkuji rovněž mé rodině a zejména mému Pepíčkovi.

OBSAH

Úvod	8
1. Metodologie výzkumné práce	12
1.1. Obecně	12
1.2. Výzkumné otázky	13
1.3. Rešerše dostupných zdrojů a techniky výzkumu (sběru dat)	13
1.3.1. Rozhovor	14
1.3.2. Analýza dokumentů	16
1.4. Výběr zkoumaných subjektů	16
2. Ústavy jakožto základní zákony států	21
2.1. Pojem ústavy	21
2.1.1. Historický přístup	21
2.1.2. Pojmová analýza	23
2.1.3. Funkcionální přístup	23
2.1.4. Shrnutí jednotlivých přístupů k pojmu ústavy	24
2.2. Předmět ústavní úpravy	25
2.3. Typologie ústav	26
3. Okolnosti a techniky vzniku a změn ústav	31
3.1. Úvod	31
3.2. Momenty vzniku a změn ústav	34
3.3. Subjekty a orgány přijímající ústavy	35
3.4. Způsoby vzniku a změn ústav	40
3.5. Shrnutí	42
4. Vznik Ústavy České republiky	44
4.1. Vznik Ústavy České republiky z pohledu teorie	44
4.1.1. Obecné souvislosti	44
4.1.2. Podrobněji k tématu legality a legitimacy vzniku Ústavy České republiky	49
4.1.3. Shrnutí	55
4.2. Subjekty podílející se na přípravě Ústavy České republiky	56
4.2.1. Vládní komise pro přípravu ústavy	57
4.2.1.1. Způsob výběru členů komise	59
4.2.1.2. Rozdělení práce v komisi	62
4.2.1.3. Způsob práce komise	63
4.2.1.4. Nejvýznamnější členové komise	66
4.2.2. Komise předsednictva ČNR pro přípravu ústavy	72
4.2.2.1. Způsob výběru členů komise	75
4.2.2.2. Způsob práce komise	76

4.2.2.3. Nejvýznamnější členové komise	80
4.2.3. Shrnutí	82
4.2.4. Další subjekty s vlivem na podobu Ústavy	83
4.2.5. Zapojení širší veřejnosti	88
5. Ústavní vývoj státu	91
5.1. Ústavní vývoj v rámci Československa	91
5.2. Problematika ústav z období let 1989 až 1992	94
5.3. Práce na ústavách v rámci porevoluční československé federace	96
5.3.1. Federální ústava	96
5.3.2. Republiková ústava	97
5.4. Historický exkurs k zániku ČSFR	99
6. Inspirační vzory	102
6.1. Historické a zahraniční vzory	103
7. Procesní stránka vzniku Ústavy České republiky	110
7.1. Jednotlivá jednání o podobě Ústavy v průběhu roku 1992	110
7.1.1. Červenec 1992	111
7.1.2. Srpen 1992	114
7.1.3. Září 1992	114
7.1.4. Říjen 1992	115
7.1.5. Listopad 1992	118
7.1.6. Prosinec 1992	120
7.2. Proces přijetí Ústavy v České národní radě	123
7.3. Důvodová zpráva k Ústavě České republiky	126
7.4. Současně předkládané alternativní návrhy ústavy	130
8. Obsahová stránka vzniku Ústavy České republiky	134
8.1. Koncepce a struktura Ústavy	134
8.2. K alternativě dočasné ústavy	136
8.3. Vybrané instituty a debaty jich se týkající	137
8.3.1. Preambule	138
8.3.2. Hlava první - Základní ustanovení	143
8.3.2.1. K přímé demokracii	143
8.3.2.2. K ústavnímu pořádku - Listině základních práv a svobod	145
8.3.2.3. K ochraně životního prostředí	149
8.3.2.4. K samosprávě	150
8.3.2.5. Ke klauzuli věčnosti	150
8.3.2.6. K územnímu učlenění	153
8.3.2.7. Ke státním symbolům	155

8.3.3. Hlava druhá - Zákonodárná moc	155
8.3.3.1. K bikameralismu	155
8.3.3.2. K volebním systémům	163
8.3.3.3. Ke slibům ústavních činitelů	165
8.3.3.4. K trestněprávní imunitě ústavních činitelů	166
8.3.3.5. K možnosti rozpuštění Poslanecké sněmovny	166
8.3.3.6. K zákonodárné iniciativě	168
8.3.3.7. K hlasovacím většinám	168
8.3.3.8. K obraně státu	172
8.3.4. Hlava třetí - Výkonná moc	173
8.3.4.1. Prezident republiky a vláda	173
8.3.4.2. Ke státnímu zastupitelství	180
8.3.5. Hlava čtvrtá - Soudní moc	181
8.3.5.1. K ústavnímu soudnictví	181
8.3.5.2. K soudnictví obecně	185
8.3.6. Hlava pátá - Nejvyšší kontrolní úřad	186
8.3.7. Hlava šestá - Česká národní banka	187
8.3.8. Hlava sedmá - Územní samospráva	188
8.3.9. Hlava osmá - Přejídná a závěrečná ustanovení	190
9. Změny Ústavy České republiky	192
10. Závěr	199
Seznam zkratk	203
Seznam použitých zdrojů	205
Seznam tabulek	218
Název disertační práce, abstrakt a 3 klíčová slova v českém jazyce	219
Název disertační práce, abstrakt a 3 klíčová slova v anglickém jazyce	220

Úvod

Ústava České republiky byla přijata před více než čtvrt stoletím a stále účinně plní funkci klíčového právního předpisu České republiky. Nabízí se proto příležitost pro pozastavení se nad tímto tématem, neboť takový odstup již umožňuje reflexi nejen jejího fungování, naplňování a modifikací, ale současně nabízí i prostor pro ohlédnutí se za procesem vzniku tohoto ústavního zákona. *J. Filip* uvádí, že přípravné práce na ústavách jsou „*důležitým zdrojem poznání nejen historie ústavy, nýbrž jsou důležitou pomůckou pro pochopení významu jednotlivých ustanovení ústavy.*“¹

Je účelné zkoumat, jakým způsobem byla Ústava připravována, neboť v kontextu České republiky je odpověď na tuto otázku výrazně specifická. Proces vzniku Ústavy lze stručně charakterizovat jako svébytný, neboť Ústava byla připravována v období pouhých několika měsíců, díky čemuž vyvstávají v diskusi o Ústavě mnohé otázky, na které bude tato práce mimo jiné reagovat. Avšak tvrdit, že Ústava vznikala pouze v tomto období, by bylo příliš zkratkovité, ačkoliv intenzivní práce na tomto dokumentu probíhaly skutečně pouze ve druhé polovině roku 1992. Omezit se pouze na toto časové období však není možné ani z toho důvodu, že Ústava vychází z mnoha zdrojů, ať už historických či zahraničních, které nelze opomenout, a proto jim bude v rámci této práce věnován prostor.

Ústava, jakožto základní ústavní dokument soudobého státu, se z hlediska svého vzniku vyznačuje stále ještě neprobádanými oblastmi. Archivy subjektů, které se na vzniku Ústavy ČR podílely, nedisponují ucelenými zdroji, jež by objasňovaly veškeré souvislosti tohoto procesu. Naopak k procesům příprav Ústavní listiny z roku 1920 a Ústavy 9. května z roku 1948 existují alespoň částečně zpracované dokumenty.²

Uvedenému tématu se věnoval specifický vysokoškolský výzkum č. 2015-260134 *Milníky v činnosti Ústavního soudu České republiky – okolnosti, kauzy, osobnosti*, kde jednou z linií výzkumu byla právě otázka okolností vzniku Ústavy. Problematice vzniku Ústavy pak byla dále věnována autorčina diplomová práce s názvem *Jak vznikala Ústava ČR: politický*

¹ FILIP, Jan. *Zapomenuté inspirace Ústavy ČR: k 10. výročí přijetí Ústavy ČR*. In: Časopis pro právní vědu a praxi, s. 295.

² BROKLOVÁ, Eva. *První československá ústava: diskuse v ústavním výboru v lednu a únoru 1920*. Praha: Ústav pro soudobé dějiny AV ČR, 1992, 221 s. ISBN 80-85270-08-0; KAPLAN, Karel. *Příprava Ústavy ČSR v letech 1946-1948: diskuse v Národní frontě a názory expertů: soubor dokumentů*. 1. vyd. Praha: Ústav pro soudobé dějiny AV ČR, 1993, 348 s. ISBN 80-85270-13-7.

*kontext, osobnosti, vlivy*³, v rámci které se zabývala rozličnými okolnostmi tohoto procesu, ať už se jedná o historické souvislosti, předcházející návrhy ústav v rámci ČSFR, nebo subjekty, jež se na vzniku Ústavy zásadním způsobem podílely, a dále autorčin článek s názvem *Okolnosti a techniky vzniku a změn ústav se zvláštním zřetelem ke vzniku Ústavy České republiky* publikovaný v časopise *Právník* v lednu 2018,⁴ jehož obsah je zapracován do několika dílčích kapitol této práce.

Z uvedené diplomové práce vyplynulo několik závěrů. Jednak že je nutné pro co nejširší zkoumání okolností vzniku Ústavy využívat kromě analýzy dobových dokumentů další kvalitativní metodu výzkumu, a to rozhovory s osobnostmi té doby. Dalším závěrem bylo, že je účelné věnovat se i nadále otázkám, kterým nebyl v uvedené diplomové práci poskytnut dostatečný prostor. Jedná se například o jednotlivé instituty Ústavy, které procházely nejen ve druhé polovině roku 1992 zásadním vývojem. Poznání historie těchto institutů pomáhá jejich další interpretaci. Tématem vhodným pro obšírnější zpracování je i širší teoretický rámec vzniku ústav. Zahnutí těchto dílčích témat do disertační práce dává příležitost se jimi podrobně zabývat.

V roce 2016 byla k tomuto tématu publikována kniha s názvem *Pohled za oponu: studie o vzniku Ústavy České republiky a o kontextu její interpretace* autorů J. Brože a J. Chmela.⁵ Tato publikace ve své části věnované okolnostem vzniku návrhu Ústavy poskytuje náhled na danou problematiku v návaznosti na do té doby uskutečněné rozhovory s klíčovými osobnostmi tohoto procesu. Pro účely předložené disertační práce poskytuje některé zaznamenaníhodné informace, které doposud na toto téma nebyly publikovány. Na druhou stranu, cílem této disertační práce je zabývat se i řadou témat, které ve zmíněné publikaci nebyly reflektovány a současně se věnovat některým tvrzením, která jsou dle pozdějších zjištění diskutabilní.

Další ucelené zdroje k tématu vzniku Ústavy v současné době k dispozici nejsou. Je proto třeba vycházet z dílčích informací a dokumentů, které jsou velmi roztříštěné. Jedná se typově o právní předpisy, dokumenty archivu Poslanecké sněmovny a České národní rady, příspěvky ve sbornících, články věnující se dílčím tématům a konečně i o rozhovory, které byly s jednotlivými účastníky procesu vzniku Ústavy uskutečňovány v posledních letech. Z dílčích

³ FUKSOVÁ, Veronika. *Jak vznikala Ústava ČR; politický kontext, osobnosti, vlivy*. Praha, 2015. Diplomová práce. Univerzita Karlova. Právnická fakulta. Vedoucí práce: doc. JUDr. Jan Kysela, Ph.D.

⁴ SVOBODA, Veronika. *Okolnosti a techniky vzniku a změn ústav se zvláštním zřetelem ke vzniku Ústavy České republiky*. *Právník*. 2018 (1), s. 1-13.

⁵ BROŽ, Jan a Jan CHMEL. *Pohled za oponu: studie o vzniku Ústavy České republiky a o kontextu její interpretace*. Praha: Leges, 2016. Teoretik. ISBN 978-80-7502-172-4.

písemných zdrojů jsou hodné zdůraznění zejména následující: první komentář k Ústavě autorů *C. Svobody* a *D. Hendrycha* z roku 1997, stejně jako současný komentář Ústavy *V. Sládečka* a kolektivu z roku 2016, v nichž jsou dohledatelné některé dílčí informace o vzniku Ústavy. Z knižních zdrojů je třeba vyzdvihnout zejména knihu *T. Němečka* o *V. Ceplovi*, kde byl využit nezveřejněný deník *M. Sylly* s poznámkami z průběhu přípravy Ústavy, dále knihu *B. Chrastilové* a *P. Mikeše* o *V. Havlovi* a jeho vlivu na československý a český právní řád, kde jsou mj. zveřejněny *Havlovy* texty a poznámky z druhé poloviny roku 1992, nebo knihu *M. Uhdeho* s názvem *Rozpomínky*, který v jejím rámci tomuto tématu věnoval jednu z kapitol. Z příspěvků ve sbornících a dílčích článků je pak třeba zmínit článek *J. Filipa* s názvem *Zapomenuté inspirace a aspirace Ústavy ČR: K 10. výročí přijetí Ústavy ČR* pojednávající zejména o vzorech, které byly k přípravě Ústavy využívány. Klíčové jsou i sborníkové příspěvky jednotlivých členů komisí podílejících se na přípravě Ústavy. Konkrétně se jedná o články *M. Výborného*, *M. Bendy* nebo manželů *Syllových*, jež poskytují nejednu vzpomínku na některé dílčí instituty, ale i chronologický rámeček přípravných prací a další okolnosti vzniku Ústavy.

V současnosti je připravována disertační práce na obdobné ale odlišně pojaté téma i v rámci Fakulty sociálních věd Univerzity Karlovy, jejíž autorkou je Klára Marková.⁶

Předložená disertační práce si klade za cíl rozšířit stav teoretického poznání o vzniku Ústavy a věnovat se dosud nezpracovaným tématům. Dále si klade za cíl oslovit všechny osobnosti, které se na vzniku Ústavy podílely, a dát jim prostor k tomu, aby se k této otázce vyjádřily. Cílem obecnějším je předložit nejširší možný souhrn toho, jak byla Ústava připravována.

Výzkum v této disertační práci spočívá zejména v pátrání po nových zdrojích, jež by mohly objasnit původní záměr ústavodárců, a v jejich analýze. Dílčími výzkumnými otázkami jsou otázky po legalitě a legitimitě vzniku Ústavy. Jedná se o otázky, které nejsou s ohledem na téma vzniku Ústavy běžně reflektované, avšak při hlubším zkoumání daného tématu není možné se jim vyhnout a ignorovat jejich řešení, neboť nedostatky v těchto teoretických základech přirozeně vyvolávají další otázky.

⁶ Klára Marková je autorkou následujících statí, které se k předmětnému tématu vztahují: MARKOVÁ, Klára. *Obraz první Československé republiky při projednávání Ústavy ČR*. Středoevropské politické studie, č. 18(2-3)/2016, s. 197-222. MARKOVÁ, Klára. *Zkoumání tvorby Ústavy ČR: Mezi koncepty a realitou*. Politologická revue, č. 2/2015, s. 15-41.

Disertační práce je strukturována následovně: úvodní kapitola se věnuje metodologii práce, ty následující se pak již věcně zabývají ústavami, a to nejprve z hlediska obecné teorie a okolností a technik jejich vzniku, posléze je pozornost zaměřena již konkrétně na vznik Ústavy České republiky, a to v souvislosti se zmíněnými otázkami po legalitě a legitimitě tohoto procesu, a dále z hlediska subjektů, které se na její přípravě podílely. Další kapitoly jsou věnovány inspiračním zdrojům a procesní a obsahové stránce vzniku Ústavy. V rámci práce je tedy kombinován přístup procesní, kdy je zkoumáno, jakým způsobem a v jakém sledu probíhala jednání a přípravné práce k Ústavě, a přístup obsahový, v rámci něhož je pozornost kladena například na jednotlivé dílčí ústavní instituty. Oba přístupy jsou komplementární, neboť pouze tímto způsobem je možné objasnit veškeré okolnosti vzniku Ústavy.

Problematika vzniku Ústavy je velmi rozsáhlá a je proto třeba zkoumat veškeré výše uvedené okolnosti, aby bylo možné učinit závěry o tom, jakým způsobem byla Ústava připravována, a aby bylo možné zhodnotit, zda byl tento proces souladný nejen právně, ale i hodnotově a společensky. Nejedná se o jednoduše uchopitelnou problematiku, proto není cílem pouze zodpovědět naznačené otázky, ale spíše upozornit na možný rámec okolností, které měly na vznik Ústavy vliv. Očekávaným přínosem disertační práce by proto měl být ucelený pohled na problematiku vzniku Ústavy, který bude zahrnovat nejenom bezprostřední okolnosti tohoto procesu, nýbrž i širší teoretické zázemí souvisejících úvah.

Tato disertační práce vznikla v rámci projektu specifického vysokoškolského výzkumu 2017-2019 č. 260 361.

1. Metodologie výzkumné práce

1.1. Obecně

Jak již bylo nastíněno v úvodu, tato disertační práce je specifická tím, jakým způsobem vznikala a jak bylo nakládáno se zdroji, které jsou ve srovnání se zahraničními případy velmi omezené. Proto je tato kapitola věnována metodologii výzkumné práce. Výzkum je případovou studií, jejímž předmětem je Ústava a okolnosti jejího vzniku, jež jsou popisovány jak komplexně, tak i detailně, aby mohl být podán celistvý obraz o tomto tématu.⁷ Je využíván zejména kvalitativní výzkum, který pomáhá konstruovat obraz, jenž je utvářen teprve v průběhu výzkumu.⁸ Zkoumaný proces je nahlížen v autentickém prostředí a je zde snaha o co nejkomplexnější rekonstrukci zkoumaného jevu, v tomto případě procesu vzniku Ústavy. Jelikož se kvalitativní výzkum vyznačuje intenzivním šetřením zkoumané skutečnosti, induktivními metodami, kdy interpretace probíhá až po fázi sběru dat, hypotézy jsou tvořeny až v rámci probíhajícího výzkumu.

Pro dosažení účelu disertační práce je využívána zejména historická metoda výzkumu (a to orální historie) a studium dokumentů s tím, že pro zakotvení procesu vzniku Ústavy do širšího kontextu je využita i metoda srovnávací.⁹ Historický výzkum je jeden ze základních přístupů kvalitativního výzkumu: „každá důkladná kvalitativní rekonstrukce případu zahrnuje ohled na jeho historické pozadí.“¹⁰ Sdělení jednotlivce je v kontextu kvalitativního výzkumu vnímáno jako svébytná poznávací hodnota.¹¹

Studium dokumentů je běžnou součástí výzkumů. Dochází k jejich analýze, a to nejen po obsahové stránce. Srovnávací, neboli komparativní, metoda výzkumu je využita ve vztahu k zahraničním právním řádům z hlediska způsobu přijetí nové ústavy i z hlediska porovnání jednotlivých ústavních institutů.

⁷ Takto případovou studii definuje J. Reichel. Viz REICHEL, Jiří. *Kapitoly metodologie sociálních výzkumů*, s. 29.

⁸ HENDL, Jan. *Kvalitativní výzkum: základní teorie, metody a aplikace*, s. 48.

⁹ REICHEL, Jiří. *Kapitoly metodologie sociálních výzkumů*, s. 28.

¹⁰ HENDL, Jan. *Kvalitativní výzkum: základní teorie, metody a aplikace*, s. 138.

¹¹ VANĚK, Miroslav, Pavel MŮCKE a Hana PELIKÁNOVÁ. *Naslouchat hlasům paměti: teoretické a praktické aspekty orální historie*, s. 16.

1.2. Výzkumné otázky

Příprava výzkumu spočívá zejména v nastolení tématu, formulaci výzkumných otázek a rešerši dostupných zdrojů. „V kvalitativním výzkumu se etapy identifikace problému a formulace výzkumné otázky, přípravy výzkumu, sběru dat a jejich vyhodnocování vzájemně prostupují.“¹² Aplikováno na předložený výzkum, výzkumné otázky jsou formulovány a finalizovány až v jeho průběhu.¹³ Výzkumné otázky znějí následovně: „*Jak vznikala Ústava v roce 1992? Vznikla Ústava legální cestou? Byl vznik Ústavy legitimní z hlediska subjektů, které ji tvořily a přijímaly?*“ Cílem výzkumu je tedy odpovědět na tyto výzkumné otázky a současně i prezentovat veškeré dostupné informace, které z výzkumu vzešly.

1.3. Rešerše dostupných zdrojů a techniky výzkumu (sběru dat)

K objasnění celého procesu vzniku Ústavy i těchto dílčích otázek, jež nejsou doposud uspokojivě zodpovězeny, jsou v rámci dizertační práce využívány různorodé zdroje. Jelikož jsou listinné zdroje v tomto případě nedostatečné,¹⁴ jak již bylo v úvodu této práce nastíněno, bylo účelné též přistoupit k uskutečnění rozhovorů s konkrétními aktéry procesu vzniku Ústavy.

Z hlediska technik výzkumu se v rámci kvalitativního výzkumu jedná typicky o přepisy terénních poznámek z pozorování a rozhovorů, fotografie, audio a videozáznamy, deníky, osobní komentáře, poznámky, úřední dokumenty nebo úryvky z knih.¹⁵ Iniciativa uskutečnit rozhovory s osobnostmi, které měly na proces vzniku Ústavy vliv, vzešla ze shora zmíněného projektu specifického vysokoškolského výzkumu č. 2015-260134, v jehož rámci proběhla část rozhovorů, jež jsou v této práci využity. Avšak v uvedeném projektu se nepodařilo zajistit rozhovory s částí

¹² REICHEL, Jiří. *Kapitoly metodologie sociálních výzkumů*, s. 64.

¹³ Tuto možnost výslovně uvádí J. Reichel. Viz REICHEL, Jiří. *Kapitoly metodologie sociálních výzkumů*, s. 64: „Pro kvalitativní zkoumání je tedy typické, že základní otázky jsou doplňovány a upravovány v průběhu zkoumání, během získávání informací a jejich analýz. Současně výzkumník poznává přímo v terénu další a nové výzkumné objekty. Objevují se určité hypotézy, ty se dále zpřesňují či ukazují jako neopodstatněné atd. Sběrání dat probíhá simultánně s jejich hodnocením.“ Podobně se vyjadřuje i J. Hendl. Viz HENDL, Jan. *Kvalitativní výzkum: základní teorie, metody a aplikace*, s. 46: „Otázky může modifikovat nebo doplňovat v průběhu výzkumu, během sběru a analýzy dat.“

¹⁴ K dispozici jsou: archiv České národní rady a Poslanecké sněmovny, vládní návrh Ústavy, zápisy z jednání ústavněprávního výboru ČNR včetně jednání rozšířeného výboru v Lánech na počátku prosince 1992 (včetně společné zprávy výborů), stenografický záznam z přijímání Ústavy dne 16. prosince 1992, důvodová zpráva k Ústavě, komentář k Ústavě autorů C. Svobody a D. Hendrycha, stejně jako aktuální komentář autorů V. Sládečka, V. Mikuleho, R. Suchánka a J. Syllové, alternativně předkládané návrhy ústavy, návrh federální ústavy, publikace B. Chrástilové a P. Mikeše o V. Havlovi, publikace T. Němečka o V. Ceplovi a další dílčí zdroje zejména ve formě sborníků a jednotlivých článků.

¹⁵ HENDL, Jan. *Kvalitativní výzkum: základní teorie, metody a aplikace*, s. 48.

klíčových osobností, a proto byly další rozhovory realizovány cíleně pro účely této disertační práce.

Tato práce je z podstatné části založena na vzpomínkách, a proto je k ní třeba takto přistupovat. Disertační práce nenabízí konečné závěry, ale snaží se zodpovídat otázky nejlepší možnou formou, kterou je v současnosti kombinace uvedených výzkumných technik.

1.3.1. Rozhovor

Rozhovor je jednou z výzkumných technik, která je běžně využívána pro kvalitativní výzkum.¹⁶ Rozhovor je technikou, která zohledňuje individuální prožitky a současně se snaží o získání širšího povědomí o projednávaném tématu.

Rozhovor obvykle probíhá v jedné ze tří podob. Může se jednat o rozhovor volný, neformální, kdy nejsou otázky dány předem, ale vznikají během komunikace, rozhovor polostrukturovaný, který je využit v tomto případě a který se vyznačuje připraveným souborem témat či otázek, avšak bez stanovení jejich pořadí a současně s možností jejich částečné obsahové modifikace, a rozhovor strukturovaný, kdy jsou určeny otázky i jejich pořadí.¹⁷

V případě tohoto výzkumu je využit dokumentární přístup orální historie spočívající ve snaze sebrat užitečné informace a prezentovat je širší veřejnosti.¹⁸ Jedná se o přístup primárně deskriptivní, v rámci něhož jsou sbírána data o minulé události s cílem je využít pro budoucnost.¹⁹ Ačkoliv to není v kvalitativním výzkumu obvyklé,²⁰ tazatelem v tomto případě není jediná osoba, nýbrž soubor osob, jak již bylo shora uvedeno.

U výzkumné techniky rozhovoru je třeba vždy počítat s rizikem zkreslení informací, zvláště pokud se jedná o vzpomínky na období, od kterého uplynulo již více než 25 let.²¹ Nemusí se přitom jednat o záměr: „*Institut für Demoskopie zjistil, že hlavní příčinou nepravdivých odpovědí v Německé spolkové republice v 60. letech byl prostý fakt, že respondent neznal*

¹⁶ Rozhovor je jednou z technik sběru dat. Viz REICHEL, Jiří. *Kapitoly metodologie sociálních výzkumů*, s. 90.

¹⁷ REICHEL, Jiří. *Kapitoly metodologie sociálních výzkumů*, s. 110-112.

¹⁸ Vedle přístupu interpretativního a občanského. Viz DEBLASIO, DONNA M. et al. *Catching stories: a practical guide to oral history*, s. 18-19.

¹⁹ DEBLASIO, Donna M. et al. *Catching stories: a practical guide to oral history*, s. 16-17.

²⁰ REICHEL, Jiří. *Kapitoly metodologie sociálních výzkumů*, s. 110.

²¹ O riziku zkreslení píše mj. DISMAN, Miroslav. *Jak se vyrábí sociologická znalost: příručka pro uživatele*, s. 56-61.

pravdivou odpověď (Noelle 1967). Neznalost respondenta je velice častým zdrojem zkreslení. ²² Poněkud obsírněji o této problematice hovoří i J. Reichel: „*Dále jsou empirické údaje o sociální skutečnosti, tj. i výsledky výzkumné práce s nimi, poznamenány vysokou mírou nepřesnosti. Ta pramení ze způsobu získávání těchto informací. Ať je objektem zkoumání jedinec, určitá množina osob, instituce atp. a ať jde o pozorování, rozhovor či o studium dokumentů, nelze vyloučit, že údaje projdou jakýmsi filtrem subjektivity. A to jak na straně výzkumníků, kteří je sbírají, třídí a vyhodnocují, tak na straně těch, kteří je poskytují, od nichž jsou získávány. V mnoha případech totiž výzkumník není přímým svědkem událostí a dějů, které zkoumá (to bývá spíše výjimkou), dokonce mnohdy ani nemůže být (...). Tehdy je plně závislý na výpovědích svědků oné události, na názorech jejích účastníků, kteří mu ovšem mohou vědomě či nevědomě poskytnout, mírně řečeno, nepřesné informace, s čímž je nutné při práci s nimi počítat.*“ ²³ Pokud je tedy zkoumáno něco, co respondent sám nezažil a co se nestalo v relativně nedávné době, riziko nepřesností se zvyšuje a je třeba jej brát v úvahu, a to nejen rámci výzkumné techniky rozhovoru. Takové nepřesnosti mohou vyvstávat z přirozeně se snižující kvality paměti a její selektivity a rovněž ze zkreslování vzpomínek. ²⁴ Problém může vzniknout samozřejmě i na straně výzkumníka, kdy nejsou například přesně formulovány otázky, jsou užívány víceznačné pojmy apod. Rozhovor je vždy zasazen do určitých společenských či politických okolností, které nelze účinně eliminovat. Je tedy vhodné nepřístupovat k výsledkům výzkumu jako k apriorně objektivním faktům.

K dosažení celistvého obrazu tvorby Ústavy se však nelze omezit pouze na informace získané z rozhovorů. Orální historie „...*prvoplánově pracuje s rozhovory jakožto produkty bádání kvalitativního, přičemž se samozřejmě snaží v široké míře reflektovat i prameny a výsledky získané jinými cestami (např. na základě archivního výzkumu). Oba přístupy mají zkrátka své klady i zápory, a proto jedině kombinací obou se lze podle našeho názoru dobrat co 'nejobjektivnějšího' obrazu minulosti.*“ ²⁵

²² DISMAN, Miroslav. *Jak se vyrábí sociologická znalost: příručka pro uživatele*, s. 59; M. Disman vychází z textu E. Noelle *Umfragen in der Massengesellschaft: Einführung in die Methoden der Demoskopie*, Reinbek Hamburg, Rowohlt, 1967.

²³ REICHEL, Jiří. *Kapitoly metodologie sociálních výzkumů*, s. 22.

²⁴ VANĚK, Miroslav, Pavel MŮCKE a Hana PELIKÁNOVÁ. *Naslouchat hlasům paměti: teoretické a praktické aspekty orální historie*, s. 20-21, 62-68.

²⁵ *Ibidem*, s. 17.

1.3.2. Analýza dokumentů

Další technikou sběru dat využitou v tomto výzkumu je vedle rozhovoru analýza dokumentů. Jedná se o takové produkty lidské činnosti, které nebyly vytvořeny pro daný výzkum.²⁶ Typicky se jedná o primární dokumenty úřední povahy, novinové články, dokumenty osobní povahy, knihy, záznamy projevů, fotografie apod.²⁷ Takové dokumenty jsou analyzovány zejména co do jejich obsahu, ale i pokud jde o jejich kvantitu apod. Nejedná se tedy čistě o techniku kvalitativního výzkumu. I zde však hrozí riziko obdobné zkreslení: „*Subjektivita výzkumníka hraje roli při výběru dokumentů, ale ne v informacích, které jsou obsaženy v dokumentech.*“²⁸ Proces zpracování dokumentu probíhá v návaznosti na teorii následovně: definuje se, co je považováno za dokument významný z hlediska výzkumu, dokumenty se posoudí z hlediska pramenné kritiky a následně je dokument interpretován takovým způsobem, který může nalézt odpovědi na výzkumné otázky.²⁹

1.4. Výběr zkoumaných subjektů

Pro účely výzkumné techniky rozhovoru byl sestaven seznam osobností, které bylo účelné pro zpracování této práce oslovit. Jedná se o aktéry dosud nezpovídané a ty, kteří již ve svých dřívějších prohlášeních a psaných dokumentech uvedli skutečnosti, které se na základě komparace dané otázky s názory jiných aktérů staly spornými. Takových otázek vyvstala celá řada. Účelem rozhovorů je tedy rovněž objasnění diskutabilních otázek, které nejsou doposud zodpovězeny. Jedná se primárně o osoby, které byly součástí komise předsednictva ČNR pro přípravu ústavy³⁰ a vládní komise pro přípravu ústavy³¹.

²⁶ DISMAN, Miroslav. *Jak se vyrábí sociologická znalost: příručka pro uživatele*, s. 124.

²⁷ REICHEL, Jiří. *Kapitoly metodologie sociálních výzkumů*, s. 125-126; HENDL, Jan. *Kvalitativní výzkum: základní teorie, metody a aplikace*, s. 134, 208.

²⁸ HENDL, Jan. *Kvalitativní výzkum: základní teorie, metody a aplikace*, s. 134.

²⁹ *Ibidem*, s. 134-5.

³⁰ Usnesení předsednictva ČNR z 13. července 1992. *Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR*. [online]. [cit. 2018-02-03]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/1992cnr/predsedn/usneseni/ue017.htm>; v níže uvedené tabulce č. 1 jsou uvedeny osoby, které byly členy vládní komise pro přípravu ústavy, přičemž se vycházelo z tohoto dokumentu. V tabulce nejsou reflektovány osoby již nežijící – V. Sochor).

³¹ USNESENÍ VLÁDY ČESKÉ REPUBLIKY ze dne 10. července 1992 č. 484. *Vláda ČR* [online]. [cit. 2018-02-03]. Dostupné z:

http://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/A28B975F5D902D51C12571B6006DCA33;

v níže uvedené tabulce č. 2 jsou uvedeny osoby, které byly členy vládní komise pro přípravu ústavy, přičemž se vycházelo z tohoto dokumentu. V tabulce nejsou reflektovány osoby již nežijící – F. Šedivý, V. Cepl, V. Benda a V. Novotný).

Výběr konkrétních osob pro výzkumný rozhovor byl proveden následovně. Z osob, které byly součástí jedné ze dvou uvedených komisí, byly vyřazeny osoby, které již nežijí, a osoby, se kterými již byl rozhovor uskutečněn v minulosti (v rámci projektu SVV č. 2015-260134). Zbývající osoby byly kontaktovány (s výjimkou pěti osob, na které nebylo možné zjistit kontaktní údaje). S některými z nich byl rozhovor realizován a tyto osoby souhlasily s užitím v rozhovoru získaných informací pro účely dalšího zpracování, některé osoby však na žádost o poskytnutí rozhovoru nereagovaly, nebo sice reagovaly, ale k uskutečnění rozhovorů přesto nedošlo. Některé osoby byly kontaktovány opakovaně pro vyjasnění některých otázek, jež vyvstaly v průběhu času.³²

Komise předsednictva ČNR pro přípravu ústavy

Osobnost	Tazatel	Realizace
Milan Uhde /ODA/	Jan Váňa	18. 2. 2015
Marek Benda /KDS/	Veronika Svoboda	16. 4. 2014
Jiří Payne /ODS/	Veronika Svoboda	11. 4. 2017
Anna Röschová /ODS/	Tomáš Střeleček	2. 5. 2014
Hana Marvanová /ODS/	-	Nerealizováno (opakovaně odloženo)
Jaroslav Ortman /LB/	-	Nerealizováno (bez reakce)
Ivan Mašek /ODA/	-	Nerealizováno (bez reakce)
Ivana Janů /KDU-ČSL/	-	Nerealizováno (bez reakce)
Jiří Bílý /HSD-SMS/	-	Nerealizováno (bez reakce)
Antonín Hrazdíra /LB/	-	Nerealizováno (neznámý kontakt)
Pavel Hirš /LSU/	-	Nerealizováno (neznámý kontakt)
Jan Vik / SPR-RSČ/	-	Nerealizováno (neznámý kontakt)

Tab. 1 – Seznam členů komise předsednictva ČNR pro přípravu ústavy

³² To byl případ M. Uhdeho. Rozhovor s ním realizoval Jan Váňa již 18. 2. 2015. Jelikož však vyvstala otázka po autorství preambule, byl M. Uhde kontaktován znovu, a to prostřednictvím e-mailové komunikace ze dne 8. 4. 2017.

Vládní komise pro přípravu ústavy

Osobnost	Tazatel	Realizace
Jan Kalvoda /ODA/	Veronika Svoboda	7. 4. 2017
Jan Litomiský /KDS/	Veronika Svoboda	14. 11. 2017
Cyril Svoboda	Radek Píša	3. 4. 2014
Václav Peřich /KDS/	Jáchym Srb	9. 11. 2013
Miloslav Výborný /KDU- ČSL/	Radek Píša	21. 7. 2014
Miroslav Sylla	Jan Broz	23. 2. 2015
Pavel Zářecký	Jan Broz	28. 1. 2014
Dušan Hendrych	Jáchym Srb	21. 3. 2014
Václav Klaus /ODS/	Veronika Svoboda	E-mailová komunikace (8. 2. 2018)
Daniel Kroupa /ODA/	-	Nerealizováno (bez reakce)
Jiří Vlach /ODS/	-	Nerealizováno (neznámý kontakt)

Tab. 2 – Seznam členů vládní komise pro přípravu ústavy

Z předchozích zjištění vyplynulo, že relevantní informace by mohly poskytnout i následující osoby, které však nebyly členy žádné z oficiálních komisí pro přípravu ústavy.

Osobnost	Tazatel	Realizace
Ján Gronský	Veronika Svoboda	26. 10. 2017
Ladislav Špaček	Veronika Svoboda	20. 2. 2017
Petr Koháček	Veronika Svoboda	E-mailová komunikace (14. – 15. 3. 2018)
Jiří Vyvadil	Radek Píša	25. 11. 2013
Jindřiška Syllová	Jan Broz	19. 2. 2015

Tab. 3 – Seznam dalších narátorů mimo uvedené komise

Cílem předložené disertační práce je mimo jiné i to, aby byli kontaktováni všichni relevantní aktéři, o kterých se ví, že se procesu přípravy Ústavy účastnili, a aby jim byl poskytnut prostor pro vyjádření k zásadním a dosud ne zcela vyjasněným otázkám tohoto

procesu. Pokud jde o obě výše zmíněné komise, pro účely výzkumu je využít úplný soubor osob v tom smyslu, že došlo k jejich oslovení nebo alespoň snaze o to. Nikdo ze členů komisí nebyl z výzkumu vyloučen. U některých ze členů komisí je možné seznámit se s jejich vzpomínkami na dané období i zprostředkovaně, díky jejich dřívějším textům. V dalších případech, kdy jsou zpovídány osobnosti mimo uvedené komise, se jedná o výběrový vzorek.³³ Tyto osoby byly vybrány tak, aby poskytly relevantní informace k tématu. O jejich znalostech či osobnímu zapojení do procesu vzniku Ústavy existují zprostředkované informace.

Celý výzkum probíhal v období mezi lety 2013 a 2018. Jedná se tedy o výzkum střednědobý.³⁴ Výzkum byl časově náročný, alespoň pokud jde o část dotazovací, neboť bylo obtížné kontaktovat některé z osobností a získat jejich vyjádření k možnosti rozhovoru.³⁵ Jak již bylo uvedeno, některé osobnosti byly za tímto účelem kontaktovány opakovaně, komunikace probíhala a i přesto nebyl rozhovor realizován. Každý případ kontaktu s potencionálním respondentem byl specifický.

Dotazovaným byly pokládány otázky ze základní sady s tím, že se jednotlivé otázky přizpůsobovaly konkrétním lidem a situacím.³⁶ Jednalo se o otázky otevřené. Dotazovaní rovněž často hovořili o tématech, která nebyla součástí základní sady otázek. Jejich pořadí a znění bylo uzpůsobováno v průběhu výzkumu.³⁷ Současně byly do sady otázek včleňovány takové, které vyvstávaly z již uskutečněných rozhovorů. Standardizace otázek byla tedy nízká a otázky sloužily pouze jako vodítko. V některých případech nebylo možné držet se této sady, neboť bylo

³³ REICHEL, Jiří. *Kapitoly metodologie sociálních výzkumů*, s. 36.

³⁴ *Ibidem*, s. 35.

³⁵ M. Dismán uvádí, že rozhovor je technika pracná, nákladná a časově náročná. Viz DISMÁN, Miroslav. *Jak se vyrábí sociologická znalost: příručka pro uživatele*, s. 141.

³⁶ Sada základních otázek pro výzkumný rozhovor, které byly naformulovány v rámci projektu SVV č. 2015 260134:

1) Postavení v době tvorby Ústavy – titul pro zapojení, předchozí zkušenosti s právem a ústavním právem. Samostudium? Zasilání nějakých didaktických materiálů?

2) Klíčové osobnosti komise/výboru; klíčové osobnosti Ústavy?

3) Inspirace a vzory?

4) Zlomové momenty?

5) Komunikace s vládou/poslaneckými kluby/politickými stranami/experty?

6) Reflexe veřejného mínění?

³⁷ Pro kvalitativní výzkum je tento přístup typický. Viz REICHEL, Jiří. *Kapitoly metodologie sociálních výzkumů*, s. 64; Podobně i J. Hendl. Viz HENDL, Jan. *Kvalitativní výzkum: základní teorie, metody a aplikace*, s. 46: „Analýza dat a jejich sběr probíhají současně – výzkumník sbírá data, provede jejich analýzu a podle výsledků se rozhodne, která data potřebuje, a začne znovu se sběrem dat a jejich analýzou. Během těchto cyklů výzkumník své domněnky a závěry přezkoumává. Ověřuje popisnou, interpretační nebo teoretickou validitu výsledků...“

třeba zjistit informace jiného typu, které však byly pro výzkum rovněž přínosné. Některé otázky byly formulovány tak, aby sloužily k zodpovězení výzkumných otázek.

Pro účely výzkumné techniky studia dokumentů byly vybrány takové dokumenty, které jsou schopny přinést svědectví o tom, jakým způsobem byla Ústava připravována. Typicky se jedná o usnesení zákonodárných orgánů, stenografické záznamy z jednání zákonodárných i jiných orgánů, dobové mediální příspěvky apod.

Vyhodnocení výzkumu je součástí dílčích kapitol této práce.

2. Ústavy jakožto základní zákony států

2.1. Pojem ústavy

K pojmu ústavy je možné přistupovat několika způsoby, které teprve ve svém souhrnu poskytují jeho všestrannou charakteristiku. Pro utřídění způsobů, kterými je možné na ústavy pohlížet, je vhodné vycházet z klasifikace přístupů, kterou provedl *J. Kysela* v knize *Ústava mezi právem a politikou*.³⁸

2.1.1. Historický přístup

Pojem ústavy v historickém pojetí má kořeny ve starověkém Řecku a souvisel s tehdejšími zřízeními polis. Významný antický filosof *Aristotelés* o ústavě řekl, že je to řád těch, kteří v obci bydlí, nebo že je to řád pro obec, co se týče úřadů a způsobu jejich rozdělení, a určuje svrchovanou moc v obci a cíl jednotlivých společenství.³⁹ Vlivem jeho učení byla otevřena debata o ústavně omezené vládě (*dominium politicum*).⁴⁰ Známe je *Aristotelovo* dělení ústav dle počtu vládnoucích a respektu k veřejnému zájmu, z nichž zřejmě nejvýznamnější je koncept *politeiá*, kdy vládne více osob ve prospěch všech.⁴¹ Ústava tedy v tomto pojetí představuje uspořádání politického společenství s tím, že ústava vládu omezuje a slouží jako zdroj jejích pravomocí. *Platón* pak na pozadí debaty o možnostech spravedlivého uspořádání obce používal označení ústava pro dnešní podobu formy vlády.⁴² V 16. století se pak objevuje pojem základního zákona (*lex fundamentalis*), který má vyšší moc než zákony běžné. Tento pojem však nebyl nikterak vymezen.⁴³ Když byl v Anglii zaveden *Instrument of Government* v roce 1653, bylo to v návaznosti na *Cromwellovo* prohlášení, že v každém státě musí být něco základního a nezměnitelného.⁴⁴

V moderním významu ústavy vznikají až od 18. století, kdy typickým příkladem je Ústava Spojených států amerických nebo francouzská Ústava z roku 1791. Například *G. Sartori*

³⁸ KYSELA, Jan. *Ústava mezi právem a politikou: úvod do ústavní teorie*, s. 198-205.

³⁹ ARISTOTELÉS. *Politika*, 1939, s. 72, 83, 115-116. Citováno dle KYSELA, Jan. *Ústava mezi právem a politikou: úvod do ústavní teorie*, s. 198, pozn. č. 731.

⁴⁰ JELLINEK, Georg. *Všeobecná státověda*, s. 538.

⁴¹ Jedná se o následující protikladné dvojice: monarchie v. tyranie, aristokracie v. oligarchie, politeiá v. demokracie. Viz ARISTOTELÉS. *Politika*, 1998, s. 149-150.

⁴² PLATÓN. *Ústava*, s. 304.

⁴³ JELLINEK, Georg. *Všeobecná státověda*, s. 538-539.

⁴⁴ *Ibidem*, s. 542.

spojuje pojem ústav právě až s tímto obdobím.⁴⁵ Ústavy v tomto období začínají představovat právní předpis, který reguluje to, co má být, způsob výkonu moci a její omezení. Prakticky prvními psanými ústavami se tak staly listiny amerických osad, mezi nimiž lze zmínit *Fundamental Orders of Connecticut* nebo chartu udělenou státu Rhode Island. Dle *G. Jellineka* jsou „*charty obou těchto amerických států členovnických (...) nejstarší listiny ústavní v moderním smyslu.*“⁴⁶ Z amerického vzoru pak pro další ústavy vyrůstají dvě ideje – dělba moci a vynětí ústavy z běžného zákonodárství.⁴⁷

G. Jellinek v roce 1900 uvedl, že každý stát má nutně ústavu, neboť bez ústavy by byl stát anarchií. Každý trvalý svaz dle něj potřebuje řád, který je představován právě ústavou.⁴⁸ *J. Kysela* píše, že ve druhé polovině 20. století přišel *K. Loewenstein* s pojmem *ontologická ústava*, což znamená, že ústava zahrnuje způsoby, jakými je omezena a kontrolována moc. Taková ústava má také dvojí formu – jednak jsou o ní lidé sami přesvědčeni (duchovní aspekt), jednak se vyznačuje i psanou podobou. *K. Loewenstein* současně vymezil minimální požadavky na obsah ústav: diferenciaci státních funkcí a jejichž přiřčení různým nositelům, plánovitý mechanismus kooperace nositelů moci, prevence zablokování mocenského mechanismu (volič jako rozhodčí), racionální metoda přizpůsobování ústavy poměrům, základní práva a jejich ochrana.⁴⁹ Tomuto tématu je věnována jedna z následujících kapitol zabývající se předmětem ústavní úpravy.

Vývoj směřoval k tomu, že se ústava ustálila jako prostředek k zajištění svobody. Má tedy poskytovat záruky před potenciální zvlí vládoucích. *J. Sonnenfels* v této souvislosti zmiňuje, že pokud absentuje ústava, nastává zvlí, zatímco pokud absentuje vláda, nastává anarchie.⁵⁰ Pojem ústavy tedy napříč historickým vývojem představuje právo nadřazené právu běžnému.

⁴⁵ SARTORI, Giovanni. *Srovnávací ústavní inženýrství: zkoumání struktur, podnětů a výsledků*, s. 196.

⁴⁶ JELLINEK, Georg. *Všeobecná státověda*, s. 547.

⁴⁷ *Ibidem*, s. 549.

⁴⁸ *Ibidem*, s. 535.

⁴⁹ LOEWENSTEIN, Karl. *Verfassungslehre*, s. 128-129. Citováno dle KYSELA, Jan. *Ústava mezi právem a politikou: úvod do ústavní teorie*, s. 200, pozn. č. 735.

⁵⁰ MOHNHAUPT, Heinz a Dieter GRIMM. *Verfassung: zur Geschichte des Begriffs von der Antike bis zur Gegenwart*, s. 97. Citováno dle KYSELA, Jan. *Ústava mezi právem a politikou: úvod do ústavní teorie*, s. 200, pozn. č. 737.

2.1.2. Pojmová analýza

Dalším způsobem, jak nahlížet na ústavu, je zaměřit se na samotný pojem ústavy, tedy na zjištění, co je ústavou ustavováno. Ve smyslu teorií společenské smlouvy může ústava ustavovat politické společenství, kdy se z množství lidí stává jejich jednota, nebo podobu takového společenství, a to v závislosti na jednotlivých teoriích, které se objevovaly v 17. a 18. století. V tomto smyslu se o ústavě hovoří jako o ustavujícím aktu nebo uspořádání již ustaveného společenství.⁵¹ V případě, že se jedná o akt ustavení, je ústava momentem, který odděluje předstátní stav, v němž nejsou mocenské vztahy regulovány, od stavu, kdy jsou již formulovány jednotlivé kolektivní identity. Převažuje však druhé pojetí ústavy, v rámci něhož lze nalézt několik možných pojetí podoby uspořádání. Buď se jedná o klasifikaci na základě duality vůle nebo spontaneity, nebo na základě smluvním. V něm pak existuje v závislosti na autorech buď trojschéma ustavení státu (*pactum unionis*), ustavení vládní formy (*pactum ordinationis*) a podřízení vládcí (*pactum subiectionis*), nebo dvojschéma vytvoření politické jednoty (*political pact*) a zřízení vlády (*constitutional contract*).⁵²

2.1.3. Funkcionální přístup

Posledním přístupem k pojmu ústavy je přístup funkcionální, v jehož rámci jsou zásadní dvě pojetí. Ústava může v teorii *C. Schmitta* představovat státní zřízení, politický nebo společenský řád či systém norem. V tomto pojetí nezáleží na tom, jakou formu ústava má, ale co vyjadřuje – jedná se o zásadní rozhodnutí ústavodárné moci o druhu a formě organizace lidu.⁵³ Druhé pojetí, jehož autorem je *R. Smend*, pak vnímá právní a ústavní řád jako řád živoucí a průběžně se naplňující, s nímž vnitřně souhlasí ti, kteří mu jsou podřízeni. V tomto druhém pojetí je významná role hodnot a účelu sociální integrace, proto je zde menší vázanost textem ústavy. Je označován jako *integracionismus*, neboť je v jeho rámci kladen důraz na integraci, ale i na konfrontaci nepřátelských sil prostřednictvím ústavních procedur, jakými jsou volby. Tento přístup úzce souvisí s tzv. vládnutím diskusí a s deliberativními modely, které přisuzují vyšší hodnotu právě procesu rozhodování spíše než obsahu rozhodování, jako tomu je v pojetí *C. Schmitta*. Klíčová je identifikace občanů s ústavou, proto velmi záleží na jejich konsensu.

⁵¹ KYSELA, Jan. *Ústava mezi právem a politikou: úvod do ústavní teorie*, s. 201.

⁵² Na základě textů M. Loughlina (*In Defence of Staatslehre*) a H. Mohnhaupta a D. Grimma (*Verfassung: zur Geschichte des Begriffs von der Antike bis zur Gegenwart*) sestavil J. Kysela. Viz KYSELA, Jan. *Ústava mezi právem a politikou: úvod do ústavní teorie*, s. 201.

⁵³ SCHMITT, Carl. *Verfassungslehre*, s. 99 an.

A jak už z výše uvedené definice tohoto pojetí vyplývá, je proti jednorázovosti takového rozhodnutí o ústavě, neboť takové jednorázové rozhodnutí nemusí být dostatečně legitimní.⁵⁴

2.1.4. Shrnutí jednotlivých přístupů k pojmu ústavy

Uvedené přístupy k pojetí ústavy napovídají, že se jedná o téma velmi komplexní a různorodé, které prošlo zásadním vývojem, jenž sahá až do antiky. Jak bylo prokázáno, i v relativně soudobé historii se pojetí ústavy různí. Z těchto důvodů není možné poskytnout jednoduchou definici ústavy.

„Každá definice, a o ústavách to platí zejména, osvětluje velmi výrazně jednu z nejpodstatnějších stránek zkoumaného jevu.“⁵⁵ S vědomím toho, že není možné poskytnout všeobjímající definici ústavy, která by byla platná napříč státy, je pak možné jmenovat některé, nad kterými je vhodné se dále zamýšlet. Obecně jsou definice ústav rozčleňovány do pojetí juristického, jemuž jde o zdůraznění skutečnosti, že ústava je obecně závazným právním aktem nejvyšší právní síly, dále do pojetí sociologického, kde jde spíše o reálně fungující ústavu než o způsob jejího zakotvení, a do pojetí smíšeného.⁵⁶ Některé dílčí definice jsou pak následující: ústava je „*souhrn pravidel reálně upravujících proces fungování a uskutečňování státní moci, bez ohledu na to, v jaké podobě jsou tato pravidla fixována*“⁵⁷, a zároveň dle stejného autora je ústavou i to „*jak skutečně držitelé a adresáti moci jednají při aplikaci ústavních pravidel*.“⁵⁸ Právě zde se projevuje pojetí juristické i sociologické. „*Tradiční definicí je pojetí ústavy demokratického státu jako charty všeho lidu a zároveň jako nejvyšší právní záruky vlády lidu*.“⁵⁹ Podle V. Klokočky ústava vyjadřuje „*v gramatické interpretaci státní zřízení, institucionální a procesní uspořádání tvorby politické vůle ve státě*.“⁶⁰ Podle G. Jellineka je ústava „*komplex právních ustanovení, definujících nejvyšší státní orgány, způsob jejich tvorby, vzájemný vztah, jakož i okruh jejich působnosti a také základní vztahy mezi jednotlivcem a státem*.“⁶¹ Konečně podle H. Kelsena „*ústavou jsou ta pravidla, jež regulují tvorbu obecných právních norem,*

⁵⁴ KYSELA, Jan. *Ústava mezi právem a politikou: úvod do ústavní teorie*, s. 202-204.

⁵⁵ BLAHOŽ, Josef a Karel KLÍMA. *Ústava – srovnávací pohled*. In: BLAHOŽ, Josef, Vladimír BALAŠ a Karel KLÍMA. *Srovnávací ústavní právo*, s. 77.

⁵⁶ *Ibidem*, s. 92-93.

⁵⁷ *Ibidem*, s. 82.

⁵⁸ *Ibidem*.

⁵⁹ *Ibidem*, s. 77.

⁶⁰ KLOKOČKA, Vladimír. *Ústavní systémy evropských států: (srovnávací studie)*, s. 13.

⁶¹ *Ibidem*.

zejména zákonů. ⁶² Z uvedeného vyplývá, že ústavy obecně vymezují vztah jednotlivce a státu a současně organizaci veřejné moci. Některé definice jsou naopak zaměřeny výrazně procesuálně.

2.2. Předmět ústavní úpravy

Společenské vztahy, které jsou v současnosti ústavami upravovány, je možné klasifikovat několika následujícími způsoby. Když začaly být koncem 18. století přijímány ústavy v severoamerických koloniích, zpravidla byly složeny ze dvou částí – *bill* nebo *declaration of rights*,⁶³ představující základní práva občanů a jejich vztah ke státu, a *frame of government*, tedy uspořádání nejvyšších orgánů státu.⁶⁴ K tomuto pravidelnému obsahu ústav pak jiní autoři doplňují třetí součást, kterou má být dokument obdobný preambuli, jenž má označit hodnoty a cíle společenství.⁶⁵ Podrobnější výčet předmětu ústavní úpravy poskytl například K. Loewenstein ve výše zmíněné kapitole věnované historickému přístupu k pojmu ústavy, ale i G. Jellinek, který uvedl, že „*státní ústava obsahuje tudíž pravidelně právní ustanovení, jež označují nejvyšší orgány státní, stanoví způsob jich utvoření, vzájemný jich poměr a obor jejich působnosti, a dále zásadní poměr jednotlivcův k státní moci.*“⁶⁶

Obecně vzato, ústava se má snažit vyjádřit jednak vztah osob ke státu, ať už prostřednictvím preambule či listiny práv, tak i způsob, jakým má stát fungovat. Znamená to tedy, že je prostředkem omezení moci, která by mohla být v rámci státu zneužita vůči jednotlivým občanům. Dle J. Filipa jsou ústavy „*zápisem dosaženého konsensu ve společnosti mezi hlavními silami reprezentovanými při její tvorbě a současně programem, na jehož základě bude veden jejich boj o moc v takto dohodnutém rámci.*“⁶⁷

⁶² KLOKOČKA, Vladimír. *Ústavní systémy evropských států: (srovnávací studie)*, s. 13.

⁶³ První listinou tohoto typu disponoval americký stát Virginie již 12. června 1776. Viz THE VIRGINIA DECLARATION OF RIGHTS. *Constitution.org* [online]. [cit. 2018-02-05]. Dostupné z: http://www.constitution.org/bcp/virg_dor.htm.

⁶⁴ JELLINEK, Georg. *Všeobecná státověda*, s. 550; KYSELA, Jan. *Ústava mezi právem a politikou: úvod do ústavní teorie*, s. 216; uspořádání nejvyšších orgánů státu je možné vnímat i jako podřízení jejich rozhodování takovému dokumentu. Viz KLÍMA, Karel. *Teorie veřejné moci (vládnutí)*, s. 292.

⁶⁵ Například BOGDANOR, Vernon. *The new British Constitution*, s. 53-54. Citováno dle KYSELA, Jan. *Ústava mezi právem a politikou: úvod do ústavní teorie*, s. 216, pozn. č. 816.

⁶⁶ JELLINEK, Georg. *Všeobecná státověda*, s. 535.

⁶⁷ FILIP, Jan. Ústava ve stínu politiky – pohled normativní a pozitivně právní. In: Jiří Jirásek. *Ústava ve stínu politiky? Sborník příspěvků sekce ústavního práva z mezinárodní vědecké konference Olomoucké právnické dny 2012*, s. 108. Citováno dle KYSELA, Jan. *Ústava mezi právem a politikou: úvod do ústavní teorie*, s. 217, pozn. č. 818.

Oblasti, které jsou ústavami upravovány, se liší v závislosti na konkrétním státu i na politické situaci v něm. Otázka předmětu ústavní úpravy a jeho rozsáhlosti souvisí jednak se způsobem tvorby ústav, kdy detailnější by měly být ústavy těch zemí, které prošly nedemokratickým vývojem, ale rovněž i s otázkou jejich trvalosti, kdy existuje přímá úměra mezi podrobností ústavního textu a jeho trvalostí.⁶⁸

V současnosti je vnímána tendence pro rozšiřování ústavní úpravy některých institutů. Na příkladu Ústavy České republiky je zřejmé, že tato upravuje například centrální banku a kontrolní úřad, což nebylo dříve běžné – ve srovnání s Ústavní listinou z roku 1920. Obdobně jsou do ústav doplňována programová ustanovení, jakými jsou například ustanovení hovořící o ochraně životního prostředí, o hospodářství státu nebo o postavení médií. Obecně však platí, že „předmětem ústavy může být vše, o čem rozhodne ústavodárce.“⁶⁹

2.3. Typologie ústav

Ústavy jsou často spojovány s nejrůznějšími přívlastky. Je možné je třídit dle mnoha kritérií, přičemž zde jsou prezentovány jak ty nejčastější, tak i některé další specifické typy ústav, které nebývají zmiňovány.

Klasicky se ústavy rozdělují na psané a nepsané. Ačkoliv mají nepsané ústavy, neboli také faktické ústavy, delší historii, nejsou dnes tolik rozšířené. Typickým příkladem takové ústavy je ústava britská, která je nepsaná v tom smyslu, že než aby nebyla zcela písemně zachycena, tak není kodifikována.⁷⁰ Taková ústava byla v 18. století popsána jako soubor zákonů, institucí, obyčejů, odvozených z pevných principů a směřujících k obecnému dobru, podle nichž je společenství se svým souhlasem spravováno.⁷¹ Ústava tedy byla tou dobou měřítkem a rámcem správy veřejných záležitostí. V současné době je to směs předpisů, soudních precedentů, zavedené praxe, konvencí apod. Taková ústava je výrazně ovlivněna politikou, která ústavu mění v případě kontinuální zavedené praxe. Nutno podotknout, že ve Velké Británii tento model funguje také díky silnému přesvědčení o omezené vládě.

⁶⁸ ELKINS, Zachary, Tom GINSBURG a James MELTON. *The endurance of national constitutions*, s. 210-211.

⁶⁹ KYSELA, Jan. *Ústava mezi právem a politikou: úvod do ústavní teorie*, s. 223.

⁷⁰ Písemně jsou zachyceny například následující klíčové dokumenty britského ústavního vývoje: Magna Charta Libertatum, Habeas Corpus Act nebo Bill of Rights.

⁷¹ KYSELA, Jan. *Ústava mezi právem a politikou: úvod do ústavní teorie*, s. 205.

Ústavy psané vznikají od 70. let 18. století, tedy zhruba od doby, kdy byla přijata i Ústava Spojených států, na jejíž podporu byly sepsány *Listiny federalistů*.⁷² To, že je ústava psaná, však neznamená, že by text ústavy musel zahrnovat veškerá ústavní pravidla. I v systému psaných ústav se uplatňují ústavní konvence. Ani v tomto systému není nejdůležitější text ústavy, ale postoj lidu k ní. To znamená, že ústava může mít sebestopracovanější text, ale pokud ji lidé včetně státních orgánů nerespektují, zůstane pouze ústavou na papíře, která se v praxi neuplatní, což je případ známý i z historie Československa. Takto se ústavy rozdělují na ústavy reálné a fiktivní, neboli fasádní, které nejsou v praxi uplatňovány záměrně.⁷³

Z tohoto hlediska upozorňuje J. Kysela na významné dělení ústav, které provedl K. Loewenstein, jenž označil ústavy normativní, nominalistické a sémantické, a to v návaznosti na politický vývoj daného státu. Normativní ústavy tak označují takový politický proces, který navazuje na ústavní regulaci, neodchyluje se od ní. Ústavy nominalistické jsou pak spojeny s jistým nesouladem mezi politickou realitou a ústavním textem, buď tedy ústava zaostává za vývojem společnosti, nebo je naopak napsána pro budoucí společnost, je aspirativní. Konečně ústavy sémantické jsou ústavami jenom podle svého označení. Politický vývoj je na ústavě nezávislý a řídí se aktuálním držitelem moci.⁷⁴

Ve výše uvedeném smyslu je možné ústavy nazývat i jako kodifikované (tedy psané) a nekodifikované (tedy nepsané). Tyto pojmy se však používají i v jiném smyslu, a sice zda ústavy shrnují předmět ústavního práva, či nikoliv.⁷⁵ Pro tyto účely se však současně užívají i následující pojmy: ústavy monolegální a polylegální. Monolegální ústava je představována jediným ústavním dokumentem, a naopak ústavu polylegální tvoří více dokumentů, jako je tomu například v České republice, kde se tento stav označuje pojmem ústavní pořádek.

Z hlediska vzniku a inspirace jinými ústavami jsou ústavy rozdělovány originární, derivativní, organické a implantované. Originární, neboli původní, ústavy jsou takové, které

⁷² KYSELA, Jan. *Ústava mezi právem a politikou: úvod do ústavní teorie*, s. 207; HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. *The Federalist Papers* [online]. [cit. 2018-02-16]. Dostupné z: <http://www2.hn.psu.edu/faculty/jmanis/poldocs/fed-papers.pdf>; dle K. Klímy je vznik prvních ústav podnícen těmito principy: škola přirozeného práva, koncepce společenské smlouvy, teorie dělby moci, svoboda a rovnost všech občanů, škola právního pozitivismu. Viz KLÍMA, Karel. *Teorie veřejné moci (vládnutí)*, s. 300.

⁷³ Například KLÍMA, Karel. *Teorie veřejné moci (vládnutí)*, s. 293; KYSELA, Jan. *Ústava mezi právem a politikou: úvod do ústavní teorie*, s. 215.

⁷⁴ LOEWENSTEIN, Karl. *Verfassungslehre*, s. 128-129. Citováno dle KYSELA, Jan. *Ústava mezi právem a politikou: úvod do ústavní teorie*, s. 215, pozn. č. 811.

⁷⁵ KYSELA, Jan. *Ústava mezi právem a politikou: úvod do ústavní teorie*, s. 213.

představují vzor pro určité uspořádání státu a jeho institucí. V tomto smyslu je možné za originární ústavy označit Ústavu Spojených států jako vzor pro systémy prezidentské, Ústavu francouzské páté republiky jako vzor pro systémy poloprezidentské či Ústavu Belgie z roku 1831 jako vzor pro systémy parlamentní. Do tohoto výčtu je možné řadit i Ústavu SSSR z roku 1936 a Ústavu SRN z roku 1949, tedy Základní zákon. Někdy se hovoří o ústavních prototypch. Pokud jako vzor neslouží ústava jako celek, ale pouze jednotlivé instituty, hovoří se o ústavních transplantátech. K. Loewenstein pak podle J. Kysely hovořil o módních vlnách v tvorbě ústav, kdy podle příbuzných znaků ústav hledal jejich společný vzor.⁷⁶

Podobně se hovoří o ústavě ideální neboli ústavě v ideálním smyslu.⁷⁷ Opět se jedná o vzor určitého uspořádání státu a jeho institucí. Ústavy derivativní jsou pak ústavami odvozenými, typicky z výše uvedených vzorů. Ústavy organické vyrůstají z místních poměrů státu, ve kterém je ústava přijímána, a ústavy implantované jsou okopírované z jiného státu a přizpůsobené místním poměrům.

Specifickými kategoriemi jsou ústava přenesená, kdy je platnost existující ústavy přenesena na nové území, jako tomu bylo v roce 1990 v Německu, kde byla platnost Základního zákona přenesena i do NDR, a ústava obnovená, kdy byla například v roce 1992 obnovena platnost Ústavy Lotyšska z roku 1922.

Samostatnou kategorií je rovněž ústava smíšená. Základ této koncepce je dle J. Kysely třeba hledat již u *Platóna*, který v ní spatřoval umírněnou kombinaci kladů dílčích složek, různých forem vlády. Podobně s ní pracoval i *Aristotelés* a jeho následovníci. Cílem bylo zamezení zneužití moci a zajištění nedominance žádného z tehdejších společenských činitelů. To odpovídá soudobé teorii dělby moci, jejímž zakladatelem byl *Ch. de Montesquieu*, kterého je rovněž možné označit za teoretika smíšené vlády.⁷⁸ V českých dějinách pak myšlenku smíšené vlády rozpracoval *J. A. Komenský*, který uváděl přednosti jednotlivých typů vlády, přičemž k zajištění dobra mělo dojít právě spojením těchto prvků: „*předností monarchie (je) jednotící síla, předností aristokracie v čele panovníkem schopnost spojovat jednotu s mnohostí. Kladným rysem demokracie je síla rozprostírací, která zabraňuje opomíjení některého člena*

⁷⁶ KYSELA, Jan. *Ústava mezi právem a politikou: úvod do ústavní teorie*, s. 215; o existenci těchto typů ústav mj. i KLÍMA, Karel. *Teorie veřejné moci (vládnutí)*, s. 293.

⁷⁷ KYSELA, Jan. *Ústava mezi právem a politikou: úvod do ústavní teorie*, s. 208.

⁷⁸ KYSELA, Jan. *Ústava mezi právem a politikou: úvod do ústavní teorie*, s. 208-210.

společnosti.“⁷⁹ Dle *J. Kysely* sice již vyprchal původní obsah integrace různých sociálních vrstev, avšak došlo k aplikaci teorie dělby moci⁸⁰ a dalších obdobných principů, jako je například koncept konsociační demokracie, který zahrnuje do politického systému všechny relevantní složky společnosti, ovšem ve smyslu etnickém či náboženském. V současnosti se o konceptu smíšené ústavy hovoří v souvislosti s uvědoměním si vlivu nevolených činitelů v podmínkách demokratického státu.⁸¹

Dle způsobu přijetí se psané ústavy dělí na sjednané a oktrojované. Sjednané ústavy jsou vytvořené zástupci lidu, kteří byli k tomuto účelu v ideálním případě přímo ustaveni. Naopak ústavy oktrojované jsou takové, které vydává panovník nebo jiný orgán. Jde o ústavy, které jsou lidu darovány či vnuceny, a to v závislosti na typu režimu. V současnosti lze za oktrojované ústavy považovat i ty, které jsou přijaty sociologickou většinou proti vůli menšiny.⁸² Existují názory, že pokud lid takovou ústavu akceptuje, už ji nelze považovat za oktrojovanou.⁸³ Obdobně jsou ústavy rozdělovány na revoluční a dohodnuté. Revoluční ústavy prosazují zájem vítězné třídy. Naopak na dohodnutých ústavách se podílí širší škála subjektů.⁸⁴

Z hlediska podoby se ústavy dělí na ústavy ve smyslu formálním a materiálním. Ústava ve formálním smyslu je dokument označený jako ústava, základní zákon a podobně. Obsahová stránka tohoto dokumentu tedy není klíčová. Naopak ústava v materiálním smyslu je souborem právních norem, jejichž předmětem je stanovení nejvyšších orgánů státní moci, jejich kompetencí, způsobů ustanovení, ale i vztah občanů a státu.⁸⁵

Konečně, *J. Bryce* rozdělil ústavy dle mechanismu jejich změny na flexibilní a rigidní, neboli ohebné a strnulé.⁸⁶ Flexibilní jsou takové ústavy, jejichž vznik a změna probíhá stejnou procedurou, jako je tomu u běžných zákonů. Naopak ústavy rigidní se vyznačují obtížnější procedurou vzniku a změny, procedurou kvalifikovanou, ať už jde o subjekty, které se na přijetí či změně ústavy podílejí nebo o většiny, které jsou pro přijetí potřeba. Avšak ani u ústav

⁷⁹ ADAMOVIČ, Karolina, Ladislav KRÍŽKOVSKÝ. *Dějiny myšlení o státě*, s. 360. Citováno dle KYSELA, Jan. *Ústava mezi právem a politikou: úvod do ústavní teorie*, s. 209.

⁸⁰ Dle Prohlášení práv člověka a občana z roku 1789 platí, že bez dělby moci není ústava.

⁸¹ KYSELA, Jan. *Ústava mezi právem a politikou: úvod do ústavní teorie*, s. 211, 212-213.

⁸² FILIP, Jan, Jan SVATONĚ, Kateřina ŠIMÁČKOVÁ. *Státověda: učební text pro bakalářské studium*, s. 50.

⁸³ KYSELA, Jan. *Ústava mezi právem a politikou: úvod do ústavní teorie*, s. 213.

⁸⁴ FILIP, Jan. *Ústavní právo České republiky: základní pojmy a instituty, ústavní základy ČR*, s. 93-94.

⁸⁵ KYSELA, Jan. *Ústava mezi právem a politikou: úvod do ústavní teorie*, s. 214.

⁸⁶ BRYCE, James. *Moderní demokracie*, s. 18 an., 35, 404, 481; JELLINEK, Georg. *Všeobecná státověda*, s. 568.

rigidních není vyloučena existence ústavních konvencí, které mohou měnit význam ustanovení ústavy, aniž by do ní bylo zasahováno kvalifikovanou procedurou v právě uvedeném smyslu.

Právě uvedená typologie ústav bude následně využita pro charakteristiku Ústavy České republiky v kapitole věnující se její obsahové stránce.

3. Okolnosti a techniky vzniku a změn ústav

3.1. Úvod

Následující text třetí kapitoly je založen na podstatné části autorčina článku s názvem *Okolnosti a techniky vzniku a změn ústav se zvláštním zřetelem ke vzniku Ústavy České republiky* publikovaného v časopise *Právník* v lednu 2018.⁸⁷ Text článku je převzat a pozměněn pro účely předložené disertační práce.

Tato kapitola se věnuje zejména teoretickým konceptům, které jsou spojeny se vznikem ústav nebo s jejich změnami, ať už se jedná o změny parciální nebo komplexní, kdy dochází k přijetí zcela nových ústavních listin. Ústavy se obecně spolu s vývojem společnosti kontinuálně přizpůsobují aktuálním okolnostem, proto jsou změny těchto dokumentů relativně časté. Hned v úvodu je třeba podotknout, že častější jsou situace, kdy dochází k parciálním změnám ústav, které nevyžadují tak rozsáhlý společenský a politický konsensus, jako je tomu u přijetí ústav zcela nových.⁸⁸ Komplexní revize bývá současně často spjata se změnou celého politického systému. Pro účely dalšího textu se o změnách ústav hovoří v kontextu obou nastíněných variant, pokud není vysloveně specifikováno, že jde o jednu z uvedených alternativ. Výklad je doplněn příklady ilustrujícími uváděné koncepty, a to na reálných případech z ústavní historie. Ve výčtu ústavních změn však nelze opomenout ani situace, kdy nedochází ke změně textu ústavy, nýbrž k proměně ústavy na základě významového posunu jednotlivých ustanovení.

Pozornost je věnována procesu geneze ústav jakožto základních právních předpisů, které regulují nejdůležitější vztahy v rámci organizace státu a současně vztahy mezi státem a jednotlivci. Důraz je kladen zejména na souvislost s momenty, kdy jsou ústavy přijímány a na základě jakého zmocnění a jakým způsobem ke vzniku a změnám ústav dochází. Je však třeba podotknout, že se jedná pouze o úzkou výseč témat, která souvisejí s procesem změn ústavních listin. Jelikož je pravidlem, že v demokratických konstitučních státech zastává roli suveréna lid, je třeba zabývat se otázkou, jakým způsobem se lid na přijímání změn i nových ústav podílí, avšak s vědomím, že neexistuje univerzálně platný způsob přijímání ústav. Byly vyvinuty některé osvědčené modely, které jsou v praxi využívány, ale existují i takové způsoby přijímání

⁸⁷ SVOBODA, Veronika. *Okolnosti a techniky vzniku a změn ústav se zvláštním zřetelem ke vzniku Ústavy České republiky*. *Právník*. 2018 (1), s. 1-13.

⁸⁸ OLIVER, Dawn a Carlo FUSARO. Towards a Theory of Constitutional Change. In: OLIVER, Dawn a Carlo FUSARO (ed.). *How constitutions change: a comparative study*, s. 426.

ústav, jež jsou navázány na specifické historické nebo politické okolnosti. Tak tomu bylo i v případě vzniku Ústavy České republiky, čemuž je rovněž v této práci věnován prostor, neboť i dnes, po 25 letech od jejího přijetí, vyvolává toto téma odborné polemiky.

Ambicí je proto porozumět situacím, v nichž dochází ke změnám ústav v souvislosti se současnou debatou o změnách české ústavy. Proto je snahou zmapovat situace, ve kterých jsou změny ústav realizovány, a argumenty, jež tyto změny odůvodňují. Současně je ambicí zapojit se do diskuse o změnách Ústavy ČR, což je téma, které je stále aktuální, ať už se odvoláváme na příspěvky některých odborníků,⁸⁹ nebo na počet legislativních návrhů,⁹⁰ jejichž cílem je Ústavu ČR i další ústavní zákony revidovat. Tomuto tématu je věnována kapitola 9. této práce. V této souvislosti je třeba zabývat se situacemi, kdy obecně ke změnám ústav dochází a vyhodnotit, zda je správný čas pro revizi tohoto dokumentu. Současně je důraz kladen na nepřiliš akcentovanou otázku legitimacy změn Ústavy ČR, ať už se jedná o analýzu změn předchozích, nebo vyjasnění, jak by se přijímala ústava nová. To znamená, že zde jsou kombinovány roviny deskriptivní i preskriptivní.

Proces vzniku ústavy a jejích následných změn je pro každý stát zásadní událostí, neboť ústavy nastavují základní parametry dalšího uspořádání státu a jeho fungování, jsou symbolem státnosti. Tento proces se vyznačuje četnými specifiky oproti přijímání zákonů běžné právní síly a ústavních zákonů s dílčí věcnou působností. O ústavách se často hovoří jako o základních nebo ústředních zákonech státu, které upravují společensky významnější otázky než zákony běžné právní síly. Historicky prošel pojem ústav rozsáhlým vývojem, během něhož bylo mimo jiné vyjasňováno nejen to, jakou formou mají být přijímány, ale i jaké věcné otázky mají upravovat.

Od konce 18. století se hovoří o ústavách v moderním smyslu, jejichž průkopníky byly nejprve Spojené státy a Francie. Jelikož tedy od vzniku prvních moderních ústav uplynulo již více než 200 let, vytvořil se široký prostor pro jejich výzkum. Jeden takový byl realizován trojicí autorů *Z. Elkinsem, T. Ginsburgem a J. Meltonem*, kteří na podkladu dat o ústavách nezávislých států v období mezi lety 1789 a 2005, tedy v období, jež zahrnuje 935 různých ústavních

⁸⁹ Tento názor vyslovili kupříkladu J. Malenovský nebo P. Rychetský, jehož názor zazněl na semináři na téma *Úvahy a náměty ke změnám Ústavy České republiky* konaném 9. 3. 2015. Záznam je dostupný zde: <https://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=4006&td=19&cu=16>.

⁹⁰ V 7. volebním období Poslanecké sněmovny (2013 – 2017) bylo podáno 20 návrhů ústavních změn, z toho 10 návrhů cílilo na přímou novelizaci Ústavy, jeden z těchto návrhů (sněmovní tisk č. 506/0) je návrhem sdružujícím návrhy na revizi rozličných ustanovení Ústavy. V aktuálním 8. volebním období Poslanecké sněmovny byly ke dni 10. 2. 2018 podány prozatím 2 návrhy na změnu Ústavy.

systemů, zkoumali zejména otázku trvalosti ústav. Ačkoliv se zaměřovali primárně na tzv. úmrtnost ústav, tedy na přijímání zcela nových ústavních dokumentů, reflektovali i jejich dílčí změny.⁹¹ Výsledkem je studie, jejímž závěrem je mimo jiné zjištění, že životnost ústavy činí v průměru 19 let. Není bez zajímavosti, že přesně tuto dobu označil kdysi *T. Jefferson* jako dobu optimální pro trvání ústavy, neboť věřil, že ústava by měla být vytvořena vždy pro každou novou generaci.⁹² Autoři se rovněž shodli, že zásadní význam pro trvání ústav mají dva prvky. Jedná se o samotné nastavení jednotlivých ústavních institutů, kdy ústavy flexibilní a detailnější, na jejichž tvorbě se podíleli různí společenští aktéři,⁹³ mají delší trvání.⁹⁴ Současně mají ale na jejich trvalost vliv i vnější prostředí a zásadní zvraty, kterými jsou války, včetně válek občanských, ekonomické krize nebo rozpad složených států.⁹⁵

Trvalost ústav je hodnotou, již ve svém výzkumu zmiňují i *D. Oliver* a *C. Fusaro*, kteří editovali sborník patnácti esejů zabývajících se vybranými jurisdikcemi, a to včetně České republiky. Jejich cílem bylo určit faktory, které ovlivňují změny ústav a současně definovat procesy těchto změn. Trvalost ústav považují za hodnotnou, neboť změny ústav jsou potenciálně nebezpečné, nesou s sebou rizika zvrátů.⁹⁶ Avšak aby mohla ústava plnit svou funkci za stále se měnících okolností, musí být změnitelná vzhledem k novým poměrům.⁹⁷ Cílem tedy je, aby se ústavy dokázaly přizpůsobit vnějším okolnostem, ale současně, aby jako celek fungovaly co nejdéle. Je tedy zřejmé, že u každého jednotlivého případu změny ústavy je nutné zkoumat, jaké okolnosti ji provázely. I přesto je ale možné najít některé shodné momenty, kdy ke změnám ústav dochází.

⁹¹ ELKINS, Zachary, Tom GINSBURG a James MELTON. *The endurance of national constitutions*, s. IX, 6, 9, 25, 48-51.

⁹² *Ibidem*, s. 1.

⁹³ To tvrdil už Aristotelés, jenž mířil na střední třídu, která by jakožto nejpočetnější vrstva obyvatel měla mít zájem na udržení ústavy, dokud pro ni bude výhodná. Tedy, aby bylo ústavní zřízení trvalé, je nutné, aby existovala silná část občanů, kteří mají na udržení státu zájem. Viz BÖCKENFÖRDE, Ernst-Wolfgang. *Geschichte der Rechts - und Staatsphilosophie: Antike und Mittelalter*, s. 123; MULGAN, Richard Grant. *Aristotelova politická teorie: úvod do studia politických teorií*, s. 135 an.; podobně o tomto píše i J. Filip: FILIP, Jan. *Deset let Ústavy ČR: východiska, stav, perspektivy*. In: KYSELA, Jan. *Deset let Ústavy České republiky: východiska, stav, perspektivy: sborník příspěvků*, s. 30.

⁹⁴ ELKINS, Zachary, Tom GINSBURG a James MELTON. *The endurance of national constitutions*, s. 10.

⁹⁵ *Ibidem*, s. 3; vznik ústav spojoval s krizemi státu i James Madison. Viz ELKINS, Zachary, Tom GINSBURG a James MELTON. *The endurance of national constitutions*, s. 18.

⁹⁶ OLIVER, Dawn a Carlo FUSARO. *Changing Constitutions*. In: OLIVER, Dawn a Carlo FUSARO (ed.). *How constitutions change: a comparative study*, s. 5; OLIVER, Dawn a Carlo FUSARO. *Towards a Theory of Constitutional Change*. In: OLIVER, Dawn a Carlo FUSARO (ed.). *How constitutions change: a comparative study*, s. 423-424.

⁹⁷ OLIVER, Dawn a Carlo FUSARO. *Towards a Theory of Constitutional Change*. In: OLIVER, Dawn a Carlo FUSARO (ed.). *How constitutions change: a comparative study*, s. 424.

3.2. Momenty vzniku a změn ústav

Teoretické zázemí problematice momentů změn ústav poskytl *B. Ackerman*, jenž naformuloval situace, ve kterých jsou změny ústav typické, a to na příkladu dějin Spojených států amerických. Ve své teorii, kterou nazval jako teorii ústavních momentů, uvádí, že existují období intenzivního ústavního zákonodárství, která přerušují jinak obyčejný politický vývoj a ve kterých jsou výrazně angažováni občané.⁹⁸ V rámci těchto období dochází v první řadě k reformulaci základních principů ve společnosti, což má význam i pro změny v ústavních základech. Klíčová je skutečnost, že ke změně ústavy dochází až následně, a tedy společenský vývoj předchází novému znění ústavy. To znamená, že se tento vývoj odchyluje od dosavadní ústavní úpravy.⁹⁹ Takový postup je odůvodněn právě existencí onoho ústavního momentu. Ten má dle *Ackermanovy* teorie pět fází – signální, návrhová, spouštěcí, ratifikační a konsolidační.¹⁰⁰ V prvních dvou fázích jde zejména o mobilizaci a získání dostatečné společenské podpory pro potřebu ústavní změny, kterou často provádějí politické strany a další hnutí. Fáze spouštěcí je určena diskusí a projednáváním návrhu v instituci tradiční nebo speciálně k tomuto účelu vytvořené. Závěrečná fáze se vyznačuje akceptací ústavní změny opozicí a fáze ratifikace tuto změnu zakotvuje i formálně. Konsolidační fáze pak zaručuje stabilizaci výsledku prostřednictvím uplatňování nové ústavy v praxi.¹⁰¹

Z výše uvedeného tedy vyplývá, že ve smyslu *Ackermanovy* teorie je možné provádět ústavní reformy pouze za předpokladu, že existuje ústavní moment v takové podobě, jak byl výše popsán. Ústavní momenty tedy v jeho pojetí vyrůstají z přání společnosti a její mobilizace. Jedná se o proces vzniklý zespodu. Ústavní moment vzniká přirozeně, není nastolován někým konkrétním, kdo si změnu přeje. Je třeba však znovu upozornit, že se jedná o teorii vystavěnou na příkladu dějin Spojených států amerických a do odlišných podmínek není jednoduše přenositelná. Otázka ústavních momentů úzce souvisí s problematikou dichotomie moci ustavující a moci ustavené, které bude věnován prostor v jedné z dalších částí této kapitoly.

⁹⁸ ACKERMAN, Bruce A. *We the people. Transformations*, s. 32-65; ACKERMAN, Bruce A. *We the people. Foundations*, s. 266-290.

⁹⁹ Podobně VILE, John R. *The Constitutional Convention of 1787. A Comprehensive Encyclopedia of America's Founding*, s. 183-184.

¹⁰⁰ Původní teorie zahrnovala pouze čtyři fáze – signální, návrhová, deliberační a kodifikační. Viz ACKERMAN, Bruce A. *We the people. Transformations*, s. 32-65; ACKERMAN, Bruce A. *We the people. Foundations*, s. 266-290.

¹⁰¹ ACKERMAN, Bruce A. *We the people. Transformations*, s. 32-65.

Přesuneme-li pozornost ke konkrétním situacím, kdy ke změnám ústav dochází, nalezneme různé pohledy, jak tyto situace klasifikovat, aniž by se však vzájemně vylučovaly. *T. Ginsburg* je ukazuje na historických vlnách, když tvrdí, že je možné identifikovat pět takových momentů. Jedná se o konec 18. stol. (Spojené státy, Francie, Polsko, Korsika), latinskoamerickou vlnu v 19. stol., vlnu evropskou a japonskou v 19. stol., období po 1. sv. válce a období po 2. sv. válce se zřetelem k demokratizaci.¹⁰² Soudobým prizmatem však v tomto rozdělení chybí vlna vzniku nových ústav zemí bývalého Sovětského svazu. Odlišný pohled na stejnou problematiku nastiňuje *R. Hirschl*, který určuje rovněž pět významných momentů pro vznik ústav, ale nikoliv již v návaznosti na chronologický dějinný vývoj. V jeho pojetí se jedná o politické rekonstrukce po zásadní politické krizi (jakou je porážka ve válce nebo budování nového režimu), proces dekolonizace, tranzici z autoritářských režimů, duální tranzici k demokracii a tržní ekonomice, a inkorporaci nadnárodních standardů do ústavních listin.¹⁰³ Druhý uvedený pohled využívá v českém prostředí i *J. Filip*, když tvrdí, že Ústava ČR nevznikla z vítězství v revoluci nebo ve válce nebo v důsledku porážky a že nebyla ani důvodem k demokratizaci režimu. Výslovně zmiňuje, že „*k této ústavě český národ cíleně nesměřoval, řešil ji pragmaticky situaci, která nastala po volbách v roce 1992*“.¹⁰⁴ V praxi je často možné se setkat s politickými motivy různých aktérů, tedy nejenom s právě uvedenými objektivizovanými důvody. Avšak je snazší dosáhnout změny ústavy pod tlakem vnitřních i vnějších mimořádných událostí, jak uvádí *D. Oliver* a *C. Fusaro*.¹⁰⁵ Momenty, kdy se ústavy typicky mění, jsou podle všech výše zmíněných autorů spojeny se zásadními událostmi ve vývoji státu i společnosti.

3.3. Subjekty a orgány přijímající ústavy

V souvislosti se změnami ústav je třeba zabývat se i tím, kdo je oprávněn takovou změnu realizovat. Ideálním způsobem, jak přijímat novou ústavu nebo ji měnit, je zajistit podíl lidu na tomto procesu, neboť, jak již bylo uvedeno, ustálená představa je v současnosti taková, že

¹⁰² GINSBURG, Tom. Introduction. In: GINSBURG, T. (ed.). *Comparative Constitutional Design*, s. 2 an.

¹⁰³ HIRSCHL, Ran. On the blurred methodological matrix of comparative constitutional law. In: CHOUDHRY, Sujit (ed.). *Migration of Constitutional Ideas*, s. 61.

¹⁰⁴ FILIP, Jan. Deset let Ústavy ČR: východiska, stav, perspektivy. In: KYSELA, Jan. *Deset let Ústavy České republiky: východiska, stav, perspektivy: sborník příspěvků*, s. 26.

¹⁰⁵ OLIVER, Dawn a Carlo FUSARO. Towards a Theory of Constitutional Change. In: OLIVER, Dawn a Carlo FUSARO (ed.). *How constitutions change: a comparative study*, s. 427-428. Tito autoři současně sami uvádějí momenty, kdy dochází ke vzniku a změnám ústav. Jsou to případy, kdy je ústava vnucena jiným státem, kdy ústavy vznikají v rámci nezávislostních hnutí, při změnách režimu nebo ústavy poválečné – viz OLIVER, Dawn a Carlo FUSARO. *Changing Constitutions: Comparative Analysis*. In: OLIVER, Dawn a Carlo FUSARO (ed.). *How constitutions change: a comparative study*, s. 382-383.

zdrojem moci ve státě je lid. Významným teoretikem byl v tomto kontextu *J. Sieyès*, který rozděloval moc ustavující, jakožto právo lidu ustavit stát a současně stanovit i způsob výkonu moci v něm, a moc ustavenou, jakožto moc státu a jeho orgánů, které jsou však vázány rámcem moci ustavující, tj. lidem.¹⁰⁶ Této doktríně se drží i Ústavní soud ČR, který v nálezu Pl. ÚS 33/97 uvedl: „*Moderní demokratická psaná ústava je společenskou smlouvou, kterou se lid představující ústavodárnou moc (pouvoir constituent) ustavuje v jedno politické (státní) těleso, zakotvuje vztah individua k celku a soustavu mocenských (státních) institucí.*“¹⁰⁷

Ačkoliv se hovoří o dichotomii moci ustavující a ustavené, v literatuře se často setkáváme i s dalším pojmem, a to s ústavodárcem, popř. ústavním zákonodárcem. Tyto pojmy je třeba důsledně rozlišovat. Moc ustavující je moc lidu, který stojí nad ústavou, to znamená, že tento lid není vázán ani platnou ústavou a pokud se zmobilizuje, může založit zcela nový systém. Avšak v současnosti je stále méně prostoru pro výkon moci ustavující, potvrzují to i *D. Oliver* a *C. Fusaro*, což dle jejich názoru ilustruje i soudobý vývoj v České republice.¹⁰⁸ Pokud se hovoří o ústavodárné moci, je třeba ji chápat jako konkrétní projev moci ustavující.¹⁰⁹ O ústavodárci je možné hovořit ve dvojím smyslu, a to jako o ústavodárci originárním, kterým je opět lid, a o ústavodárci odvozeném, kterým jsou orgány, jež byly lidem pověřeny k provedení změn, tedy moc ustavená.¹¹⁰ O odvozeném ústavodárci se rovněž hovoří jako o ústavním zákonodárci.¹¹¹

Suverénní lid je tedy mimoústavní držitel ustavující moci, který není vázán ani ústavními pravidly, jak se vyjadřuje *V. Klokočka*, tedy že lid je schopen na základě přirozeného práva změnit státní zřízení, se kterým je nespokojen. Nejedná se však o nezpochybňovaný názor.

¹⁰⁶ KLOKOČKA, Vladimír. *Ústavní systémy evropských států*, s. 50 an.; ustavující moc by měla být dle *J. Sieyès*e ideálně realizována prostřednictvím volby ústavního konventu a stvrzení změny lidem v referendu. Viz JAUME, Lucien. *Constituent Power in France: The Revolution and its Consequences*. In: LOUGHLIN, Martin a Neil WALKER (ed.). *The paradox of constitutionalism: constituent power and constitutional form*, s. 69 an.

¹⁰⁷ Nález Pl. ÚS 33/97 ze dne 17. 12. 1997.

¹⁰⁸ OLIVER, Dawn a Carlo FUSARO. *Towards a Theory of Constitutional Change*. In: OLIVER, Dawn a Carlo FUSARO (ed.). *How constitutions change: a comparative study*, s. 418.

¹⁰⁹ ANDRESKA, Dominik. *O ústavodárné moci (islandského) lidu*. In: ANTOŠ, Marek a Jan WINTR. *Ústavní teorie*, s. 8.

¹¹⁰ Toto dělení vychází z textu *J. Malenovského* a jeho odkazu na dřívější text *J. Filipa*. Viz MALENOVSKÝ, Jiří. *O legitimitě a výkladu české ústavy na konci století existence moderního českého státu*. *Právník* č. 8/2013 2013; uvedené dělení však navazuje na původní text *P. Holländera*, který tímto reagoval na skutečnost, že pojem ústavodárce byl dříve používán zaměnitelně pro moc ustavující i moc ustavenou. Viz HOLLÄNDER, Pavel. *Materiální ohnisko ústavy a diskrece ústavodárce*. *Právník*. 2005, s. 333.

¹¹¹ KYSELA, Jan. *Ústava mezi právem a politikou: úvod do ústavní teorie*, s. 127.

F. Šamalík se domnívá, že lid jakožto moc ustavující takovými pravidly vázán je.¹¹² Názor V. Klokočky je do značné míry obdobný teorii B. Ackermana, která již byla výše zmíněna, a to v tom ohledu, že ke změnám ústav dochází z vůle lidu, který stojí nad ústavou a je schopen ji modifikovat. B. Ackerman vychází z konceptu tzv. dualistické ústavy, která rozlišuje rozhodování lidu, jež se však děje vzácně a za zvláštních podmínek, a rozhodování vlády.¹¹³ J. Malenovský v tomto kontextu odkazuje na názor P. Holländera, že moc originárního ústavodárce se přitom aktivizuje především v revolučních chvílích, v dobách diskontinuity hodnot, při zániku státu.¹¹⁴

Z těchto důvodů je pro přijetí zcela nové ústavy vhodné, aby byla připravena ústavodárným shromážděním, které bylo k tomuto účelu zvoleno a následně schválena v referendu, tedy aby došlo k přímému zapojení suverénního lidu.¹¹⁵ Nejde ale jenom o to, zda je přijímána zcela nová ústava, ale také o to, jak se materiálně odlišuje od dosavadní ústavy. Ve snaze identifikovat momenty, kdy se aktivizuje tato moc, je možné si vypomoci již dříve zmíněnou teorií C. Schmitta. Ten v ústavě spatřoval výsledek zásadního politického rozhodnutí o druhu a formě organizace lidu,¹¹⁶ a proto pokud dochází k nahrazení ústavy v tomto smyslu, je vhodné uvažovat nad tím, že se bude v tomto případě angažovat lid z pozice své suverénní moci. Naopak běžné změny ústavních listin se dějí z vůle ústavodárce. D. Andreska v tomto kontextu naráží na nedostatečnou legitimitu takové změny, neboť lid, jakožto ústavodárce originární, se na této změně nemusí s výjimkou volby svých zástupců prakticky podílet.¹¹⁷

V praxi ale existují různé varianty ústavodárného procesu, ať už se jedná o schválení ústavodárným shromážděním bez referenda, schválení jiným ustaveným jednoúčelovým orgánem se schválením v referendu, schválení ústavodárným shromážděním, které je běžným parlamentem se schválením v referendu, schválení běžným parlamentem s referendem, nebo

¹¹² KYSELA, Jan. *Ústava mezi právem a politikou: úvod do ústavní teorie*, s. 129; KLOKOČKA, Vladimír. *Ústavní systémy evropských států*, s. 105.

¹¹³ ACKERMAN, Bruce A. *We the people. Foundations*, s. 6.

¹¹⁴ MALENOVSKÝ, Jiří. *O legitimitě a výkladu české ústavy na konci století existence moderního českého státu*. Právník č. 8/2013, s. 746.

¹¹⁵ Samotná referenda lze rozdělovat na „*constitutional changing*“, která jsou zakotvena v rámci existujících ústav a jsou využívána k jejich změnám, a „*constitutional framing*“, která se naopak využívají při vzniku nových států nebo ústav, neboť jsou stávajícímu pořádku nadřazena, což je i tento případ. Viz TIERNEY, Stephen. *Constitutional referendums: the theory and practice of republican deliberation*, s. 11.

¹¹⁶ SCHMITT, Carl. *Verfassungslehre*, s. 99 an.

¹¹⁷ ANDRESKA, Dominik. O ústavodárné moci (islandského) lidu. In: ANTOŠ, Marek a Jan WINTR. *Ústavní teorie*, s. 8-9.

schválení běžným parlamentem bez referenda.¹¹⁸ Je zřejmé, že největší legitimitu s sebou nesou způsoby zahrnující referendum. Ve Švýcarsku funguje systém, kde je referendum obligatorní dokonce u každé změny ústavy, nejen u přijetí nové. V Itálii je naopak u každé změny referendum fakultativní. Ve Francii je na prezidentu republiky, aby poté, co ústavní změnu schválí Parlament, rozhodl, jakým způsobem bude provedeno definitivní potvrzení této změny, a to buď lidem v referendu, nebo třípětinovou většinou členů Parlamentu svolaného jako kongres. Ještě sofistikovanější metodou je rozdělení parlamentního jednání na dvě etapy, mezi kterými se konají volby, ať řádné, tak mimořádné v důsledku rozpuštění parlamentu, jak je tomu v Belgii. A v Dánsku je dokonce po schválení ústavní změny vyžadováno rozpuštění parlamentu, zvolení nového parlamentu, který ústavní změnu rovněž schválí a poté ještě následuje referendum.¹¹⁹

Historicky se například u již zmíněné Ústavy Spojených států sešlo ústavodárné shromáždění, tehdy ústavodárný konvent, jehož úkolem bylo revidovat tehdy platné Články Konfederace, avšak výsledkem bylo přijetí nová ústavy.¹²⁰ Podobně tomu bylo i v historii Československa, avšak pouze v letech 1946 až 1948. V roce 1920 byla přijata ústavní listina s tím, že ji připravovalo shromáždění, které nebylo volené. Proto je toto shromáždění z hlediska legitimacy problematické.¹²¹ Následující ústava byla přijata v roce 1948. O dva roky dříve bylo zvoleno ústavodárné shromáždění, neboli také konstituanta, které na nové ústavě pracovalo, avšak konec této práce byl poznamenán specifickými okolnostmi února roku 1948 a převzetí moci komunistickou stranou. Přijetí Ústavy z roku 1960 ani ústavního zákona o čsl. federaci na takové speciální shromáždění navázáno nebylo. Až po změně režimu, v roce 1990, proběhly volby, přičemž záměrem bylo přijmout prostřednictvím nově zvoleného Federálního shromáždění, které bylo možno považovat za konstituantu, novou ústavu pro celou federaci.

¹¹⁸ KYSELA, Jan. *Ústava mezi právem a politikou: úvod do ústavní teorie*, s. 228; G. Jellinek uvádí následující možnosti zapojení lidu: „Většina ústav obsahuje také formy, jež stěžují jejich změnu. Tyto tkví při ústavách, zbudovaných na konstituční moci lidu, buď v přímém hlasování lidu nebo v rozpuštění sněmoven a opětném dotázání se voličů, v hlasování sněmy revisními nebo konventy.“ Viz JELLINEK, Georg. *Všeobecná státověda*, s. 565.

¹¹⁹ KYSELA, Jan. *Ústava mezi právem a politikou: úvod do ústavní teorie*, s. 229; Ústava Dánského království, čl. 88; Ústava Belgického království, čl. 195; Ústava Francouzské republiky, čl. 89; Ústava Italské republiky, čl. 138, Ústava Švýcarské konfederace, čl. 140.

¹²⁰ Ve Spojených státech se výrazně projevila koncepce suverenity lidu, neboť tato ústava byla přijata ústavodárným shromážděním, byť svolaným za jiným účelem a ačkoliv přijímání dodatků již takovou proceduru nevyžaduje. Viz OLIVER, Dawn a Carlo FUSARO. *Changing constitutions: comparative analysis*. In: OLIVER, Dawn a Carlo FUSARO (ed.). *How constitutions change: a comparative study*, s. 386.

¹²¹ Někteří v této souvislosti dokonce uvažují nad tím, že se jednalo o ústavu oktrojovanou. Tento názor vyjádřil F. Vavřínek. Viz VAVŘÍNEK, František. *Základy práva ústavního*, s. 85.

K tomu však nedošlo, i když práce na federální i republikových ústavách v období mezi lety 1990 a 1992 probíhaly.

Z hlediska problematiky subjektů a orgánů, které se podílejí na formování státu a ústav, je vhodné upozornit na dva případy z relativně nedávné doby. Prvním případem je Island, kde bylo klíčové, jakým způsobem vznikala ústava a jakou formou do tohoto procesu byli zapojeni občané. V roce 2008 zasáhla Island finanční krize, proběhly předčasné volby a byla zde snaha o novou ústavu, neboť stávající ústava pochází z roku 1874 s tím, že byla v roce 1944 revidována. Parlament proto jmenoval ústavní výbor, jehož úkolem bylo zajistit vznik Národního fóra, kam bylo náhodně vybráno 950 občanů. Ti měli připravit podklady pro novou ústavu a tím určit její směřování. Současně proběhly volby do ústavodárného shromáždění, kam bylo zvoleno 25 občanů. Tyto volby byly však zneplatněny, a proto bylo těchto 25 osob jmenováno do Ústavní rady, čímž se už ale nejednalo o volený orgán. Ústavní rada připravila návrh ústavy a postoupila jej parlamentu. K návrhu ústavy proběhlo i referendum, kde se 67 % hlasujících vyslovilo pro návrh. Parlament však nakonec o návrhu z politických důvodů nehlasoval. Do procesu přípravy této ústavy byli tedy občané zapojeni více, než je obvyklé a současně byla hojně využívána nová média pro komunikaci s občany. Jednalo se zejména o Facebook, Twitter a YouTube, prostřednictvím nichž byly veřejnosti předávány informace o průběhu prací a současně byly reflektovány její připomínky vznesené na těchto platformách.¹²² Celý proces přípravy ústavy byl tedy ovlivněn podněty veřejnosti, což výrazně posílilo legitimitu ústavy. Ačkoliv nebyl tento proces úspěšně završen novou ústavou, prvek lidu jakožto moci ustavující zde byl výrazný a dá se říci, že bezprecedentní.

Referenda jsou pro hlasování o ústavních změnách užívána běžně. Příkladem z poslední doby může být Itálie, kde občané na konci roku 2016 ústavní změny nepodpořili, nebo Turecko z dubna roku 2017, kde naopak občané těsnou většinou rozhodli o změně tamější ústavy. Nejednalo se však o případy, kdy by byl lid do procesu změn ústavy zahrnut výraznějším způsobem, než je obvyklé.

¹²² Založeno na zdrojích: CONTIADES, Xenophon a Alkmene FONTIADOU. Participatory constitutional change: the people as amenders of the constitution, s. 103-119; ANDRESKA, Dominik. O ústavodárné moci (islandského) lidu. In: ANTOŠ, Marek a Jan WINTR. *Ústavní teorie*, s. 9-16; We, All of the People. *Slate.com* [online]. [cit. 2017-05-24]. Dostupné z:

http://www.slate.com/articles/technology/future_tense/2014/07/five_lessons_from_iceland_s_failed_crowdsourced_constitution_experiment.html;
On Iceland's Crowdsourced Constitution. *Medium.com* [online]. [cit. 2017-05-24]. Dostupné z: <https://medium.com/equal-citizens/on-icelands-crowdsourced-constitution-ad99aae75fce>.

V dalším případě se řešilo, zda a jakým způsobem se lid podílí na vzniku státu - Kosova. V tomto případě šlo o to, že Mezinárodní soudní dvůr vyslovil, že vyhlášení nezávislosti Kosova bylo legální, a to zejména s odůvodněním, že nezávislost vyhlásili zástupci kosovského lidu a realizovali tak své právo na sebeurčení. Odpůrci argumentovali, že Kosovo bylo pod dočasnou správou založenou rezolucí OSN č. 1244, která stanovila, že řešení této situace mělo být dosaženo politickým procesem. Mezinárodní soudní dvůr uvedl, že z formulace textu prohlášení nezávislosti, procedury jeho přijetí i jeho nezveřejnění v Úředním věstníku Mise OSN v Kosovu vyplývá, že autoři prohlášení jednali mimo rámec samosprávy.¹²³ Z toho plyne, že nebyla dodržena procedura, jež byla stanovena výše uvedenou rezolucí, a tento alternativní postup byl Mezinárodním soudním dvorem současně posvěcen. V kontextu předchozího výkladu je možné dovodit, že se nejednalo o akt zástupců moci ustavené, ale o revoluční akt moci ustavující, která stála nad oním dočasným zřízením a tedy i nad ústavou. Prohlášení nezávislosti bylo projevem práva na sebeurčení, což je zásada, kterou Mezinárodní soudní dvůr uznává, když zmiňuje, že z ní vyplývá právo na nezávislost pro lidi, kteří žijí na závislých územích nebo pod cizí nadvládou a útlakem.¹²⁴ Ačkoliv tedy byla rezolucí OSN stanovena procedura, jak dosáhnout vyřešení situace v Kosovu, byl v tomto případě využit zcela odlišný koncept řešení, čímž bylo potvrzeno výsadní postavení ustavující moci, jež není takovými pravidly vázána.

3.4. Způsoby vzniku a změn ústav

Jelikož ústavy jsou klíčové dokumenty státu, které mají vyšší právní sílu než běžné zákony, je pravidlem, že je proces jejich vzniku i změn upraven způsobem odlišným od přijímání právních předpisů běžné právní síly. Mezi požadavky na změnu ústav je možné řadit například existenci nezměnitelných ustanovení ústav (například ve Francii není změnitelná republikánská forma státu a v Německu je takto chráněna mj. lidská důstojnost¹²⁵), požadavek souhlasu určitých skupin se změnou, stanovení kvalifikovaných většin pro přijímání změn či stanovení

¹²³ Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo, Advisory Opinion. *International Court of Justice* [online]. 2010 [cit. 2017-05-25]. Dostupné z <http://www.icj-cij.org/docket/files/141/15987.pdf>, odst. 79.

¹²⁴ Ibidem, odst. 104-109.

¹²⁵ KYSELA, Jan. *Ústava mezi právem a politikou: úvod do ústavní teorie*, 231; Ústava Francouzské republiky, čl. 89; Základní zákon Spolkové republiky Německo, čl. 1 ve spojení s čl. 79 odst. 3. K otázce nezměnitelnosti některých ustanovení ústavy se vyjádřil mj. německý Spolkový ústavní soud v rámci posuzování souladu Lisabonské smlouvy se Základním zákonem (rozsudek ze dne 30. 6. 2009). Spolkový ústavní soud zde posuzuje, zda zůstalo zachováno nedotknutelné materiální ohnisko ústavní identity Základního zákona.

obligatorního či fakultativního referenda nebo některé vnitroparlamentní mechanismy.¹²⁶ G. Jellinek v roce 1906 v knize *Všeobecná státověda* uvedl, že pro shromáždění, která rozhodují o změnách, jsou „předepsány četné mimořádné formy, mezi nimiž důležitý úkol má požadavek větší majority nežli je majorita prostá, a to v různých kombinacích. Dále jsou opět hlasování nebo hlasování v několika po sobě následujících legislaturách často užívanými prostředky, jimiž se má ztížit změna ústavy. Zcela zvláštního druhu jsou formy pro změny ústavy v říši německé, jež mohou býti usneseny v říšském sněmu prostou většinou, kdežto v spolkové radě, tajně se radící a se usnášející, jsou zamítnuty, bylo-li odevzdáno proti zamýšlené změně čtrnáct hlasů.“¹²⁷ Možností, jak ztížit proces změn ústav, je využívána řada a jsou pravidelnou součástí soudobých ústavních listin.

Jak již bylo uvedeno, na tomto podkladu jsou ústavy rozdělovány na flexibilní a rigidní ve formálním smyslu, a to již od J. Bryce, který toto rozdělení provedl na počátku 20. století.¹²⁸ Rigidita ústav přitom často reaguje na obavy ze zneužití politické moci. Motivem proto bývá často nějaký politický moment, kdy se projeví obava o to, aby nedocházelo ke změnám ústavy s každou změnou politické reprezentace, tedy aby nebyla ústava měněna účelově a byly garantovány některé hodnoty, které mají být dlouhodobě zachovány.

Podle autorů D. Olivera a C. Fusara má úroveň rigidity ústavy vliv na kvantitu i kvalitu formálních změn ústav. Nelze ale tvrdit, že je to jediný faktor, který hraje při přijímání takových změn roli. Klíčové je i nastavení společnosti, její politická kultura apod. Výše uvedení autoři mají za to, že proces změny Ústavy ČR je rigidní, což potvrzuje počet přímých změn, které byly od vzniku Ústavy ČR přijaty.¹²⁹ Současně nelze tvrdit, že toto pravidlo platí bezvýjimečně.

Setkáváme se však i s pojmem rigidity v materiálním smyslu, který reaguje na posouzení schopnosti nebo neschopnosti politické reprezentace dosáhnout změny ústavy. V tomto smyslu

¹²⁶ OLIVER, Dawn a Carlo FUSARO. Changing Constitutions: Comparative Analysis. In: OLIVER, Dawn a Carlo FUSARO (ed.). *How constitutions change: a comparative study*, s. 391-396.

¹²⁷ JELLINEK, Georg. *Všeobecná státověda*, s. 565.

¹²⁸ BRYCE, James. *Moderní demokracie*, s. 18 an., 35, 404, 481.

¹²⁹ OLIVER, Dawn a Carlo FUSARO. Towards a Theory of Constitutional Change. In: OLIVER, Dawn a Carlo FUSARO (ed.). *How constitutions change: a comparative study*, s. 411; OLIVER, Dawn a Carlo FUSARO. Changing Constitutions: Comparative Analysis. In: OLIVER, Dawn a Carlo FUSARO (ed.). *How constitutions change: a comparative study*, s. 396-397; od roku 1993 bylo přijato osm přímých změn Ústavy ČR.

tedy nejde o realizaci změny na základě zákonného pravidla, ale na základě neprávních okolností, nejčastěji politického nastavení daného státu.¹³⁰

Některé změny jsou ústavami samy předvídaný, jiné souvisejí se společenským vývojem a projevují se například v nadnárodních integračních procesech, avšak některé mohou být naopak zcela nekoncepční, které ústavu nedoplňují, ale prolamují. Jednotlivými způsoby zasahování do ústavy se zabýval i již zmíněný C. Schmitt, který rozlišoval změnu ústavy, kdy nedochází ke změně jejího jádra, dále nahrazení, kdy se naopak ono jádro ústavy mění a přijímá se tím ústava zcela nová, a nakonec prolomení, kdy je ústava obcházena, jde tedy o *ad hoc* změny, které si stávající ústavy nevšímají.¹³¹ Některé ústavy měly v sobě dokonce inherentně zakázáno, aby byly dílčím způsobem měněny (francouzské Charty z let 1814 a 1830).¹³²

Nelze opomenout, že ústavy jsou měněny i neformálně. Klasickým příkladem je dotváření ústavy prostřednictvím soudního výkladu, a to typicky výkladem nejvyšších soudů v daném státě. Ve Spojených státech tuto úlohu plní Nejvyšší soud, který již v roce 1803 rozhodl notoricky známý případ *Marbury v. Madison*, jenž položil základ doktríny soudního přezkoumávání ústavnosti. V České republice tuto funkci plní Ústavní soud. Neformální změny ústavy se však projevují i jinak – ústavními zvyklostmi, které jakožto nepsaná právní pravidla vyplňují mezery v ústavě a zakládají se opakovanou praxí. Tyto neformální změny probíhají přirozeně a jsou nedílnou součástí uvažování o změnách ústav i přesto, že v kontextu této disertační práce jsou součástí spíše okrajovou.¹³³

3.5. Shrnutí

Otázka změn ústav je stále se vyvíjejícím fenoménem, který reaguje na aktuální společenské potřeby. Není možné jednoduše klasifikovat situace, kdy ke změnám ústav dochází, avšak některé závěry studií, jež jsou k dispozici, poskytují alespoň rámcový přehled těchto situací. Tyto studie prokazují, že vznik a změny ústav jsou často spojeny se zásadními

¹³⁰ Na formální a materiální aspekty rigidity poukázal již S. Finer, o jehož teorii se v českém prostředí opírá J. Reschová. Politické nastavení ovlivňuje změny ústavy například i ve Velké Británii, kde je nepravděpodobné, že by k takové změně došlo, pokud by se nezměnila stranická rovnováha mezi dvěma hlavními politickými stranami. Viz RESCHOVÁ, Jana. *Evropský konstitucionalismus: zdroje, formy a tendence*, kapitola I., s. 27.

¹³¹ SCHMITT, Carl. *Verfassungslehre*, s. 99 an.

¹³² KYSELA, Jan. *Ústava mezi právem a politikou: úvod do ústavní teorie*, s. 228.

¹³³ I D. Oliver a C. Fusaro uvádějí, že formální změny ústav jsou mnohem častější. Viz OLIVER, Dawn a Carlo FUSARO. *Towards a Theory of Constitutional Change*. In: OLIVER, Dawn a Carlo FUSARO (ed.). *How constitutions change: a comparative study*, s. 402.

vnitrostátními i vnějšími událostmi, kterými jsou například války, revoluce nebo i finanční krize. Avšak jednotlivé mechanismy změn nejsou jednoduše přenositelné do podmínek jiných států. Proto je třeba vždy vycházet z předpokladu, že specifika každého ze států se promítají i do těchto procesů.

4. Vznik Ústavy České republiky

4.1. Vznik Ústavy České republiky z pohledu teorie

Následující text kapitoly 4.1.1. a částečně i kapitoly 4.1.2. je založen na podstatné části autorčina článku s názvem *Okolnosti a techniky vzniku a změn ústav se zvláštním zřetelem ke vzniku Ústavy České republiky* publikovaného v časopise *Právník* v lednu 2018.¹³⁴ Text článku je převzat a pozměněn pro účely předložené disertační práce.

4.1.1. Obecné souvislosti

Do dnešní doby vyvolává debaty zkušenost s přípravou současné české ústavy, která byla připravována zejména ve druhé polovině roku 1992 a nabyla účinnosti 1. 1. 1993.¹³⁵ Následující výklad se týká přijetí ústavy jako zcela nového dokumentu, nikoliv druhé větve tohoto problému, a sice přijímání běžných změn ústavy.

Ústava České republiky vznikala ve druhé polovině roku 1992. V červnu toho roku proběhly volby do Federálního shromáždění i do národních rad obou republik a žádná ze stran, která ve volbách do České národní rady uspěla, neměla ve svém programu změnu ústavy.¹³⁶ ODS, která tyto volby vyhrála, před nimi tvrdila: „*Rozdělení státu není naším programem; ukáže-li se však být nutným, dokážeme se s ním vyrovnat.*“¹³⁷ Je otázkou, zda je možné podřadit přípravu nové ústavy pod ono vyrovnávání se s nastalou skutečností. Z výše uvedené skutečnosti lze jednoduchou implikací soudit, že se o ústavodárné shromáždění v tomto případě jednat nemohlo, avšak v souvislosti s touto skutečností je třeba vzít v úvahu konkrétní okolnosti té doby, jakými byl zejména rozpad společného státu. *J. Kalvoda* k tomuto tématu však dodává, že sice politické strany neměly ve volebních programech přípravu nové ústavy, avšak „*spíše bych to přičítal takové zdrženlivosti, pověřivosti možná, jakože anticipovat rozdělení společného státu bylo hodně sensitivní, nicméně (...) jsem si absolutně jist, že ten proces rozdělování státu*

¹³⁴ SVOBODA, Veronika. *Okolnosti a techniky vzniku a změn ústav se zvláštním zřetelem ke vzniku Ústavy České republiky*. *Právník*. 2018 (1), s. 1-13.

¹³⁵ Tomuto tématu je částečně věnovaná aktuální publikace: BROZ, Jan a Jan CHMEL. *Pohled za oponu: studie o vzniku Ústavy České republiky a o kontextu její interpretace*. Praha: Leges, 2016.

¹³⁶ To tvrdí i Z. Jičínský: JIČÍNSKÝ, Zdeněk. K legitimitě parlamentu samostatné ČR. In: KYSELA, Jan. *Deset let Ústavy České republiky: východiska, stav, perspektivy: sborník příspěvků*, s. 73; ale S. Klačko upozorňuje, že výjimkou byla Slovenská národní strana. Viz KLAČKO, Sára. Kde se vzala, tu se vzala česká ústava aneb o legitimizaci naší ústavní listiny. In: ANTOŠ, Marek a Jan WINTR. *Ústavní teorie*, s. 75.

¹³⁷ VOLEBNÍ PROGRAM ODS. ODS [online]. 1992 [cit. 2018-02-06]. Dostupné z: http://web.ods.cz/docs/programy/program_1992.pdf.

byl už velmi pokročilý daleko před volbami v roce 1992. To byla samozřejmě sensitive otázka, která budila hodně emocí. (...) Říkám to jen proto, že před volbami k opatrným volebním proklamacím bylo téměř všem zainteresovaným jasno, že po volbách nastane patrně proces vedoucí k rozdělení státu formálně.¹³⁸

Z. Jičínský se v textu *K legitimitě parlamentu samostatné ČR*,¹³⁹ který byl publikován ve sborníku k deseti letům přijetí Ústavy, zabývá oprávněním ČNR tuto Ústavu přijmout. Sám se podílel na jednom z opozičních návrhů ústavy, které však nebyly ani projednávány, a to z toho důvodu, že nebylo předsednictvem ČNR upuštěno od projednání zásad, což tehdy vyžadoval jednací řád.¹⁴⁰ Uvedl, že „za rozhodující princip byl uznán, že politickou reprezentací pro nově se tvořící stát je ta reprezentace, která byla zvolena do ČNR, s odůvodněním, že ČNR byla zákonodárným orgánem ČR“,¹⁴¹ avšak volby proběhly do orgánů, které byly součástí stále existující federace. Z toho důvodu Z. Jičínský tvrdí, že není možné uznat českou reprezentaci v ČNR, která se na vzniku Ústavy podílela, za nesporného legitimního představitele českého národa.¹⁴² Nadto uvádí, že hlavní představitelé politických stran byli vysláni do Federálního shromáždění, nikoliv do národních rad. K tomu však například J. Payne doplňuje, že kdo byl prozíravý, tak tušil, že Federální shromáždění nebude mít s ohledem na postupující tendence k rozdělení státu význam.¹⁴³ Jedná se však o argument politický, nikoliv právní. Výše zmíněné usnesení ČNR č. 5/1993 Sb. mimo jiné výslovně uvádělo, že žádný výklad stávajících právních norem nepřipouští zpochybnění kontinuity zákonodárné moci, jejíž nositelkou je ve smyslu ústavního zákona č. 4/1993 Sb. ČNR. Z toho vyplývá, že tehdejší účastníci potřebovali vyjasnit, že ČNR je skutečně nositelnou mocí zákonodárné, ale již se nezabývali tím, zda je zároveň nositelkou moci ústavadárné.

¹³⁸ Dle sdělení J. Kalvody ze dne 7. 4. 2017.

¹³⁹ JIČÍNSKÝ, Zdeněk. K legitimitě parlamentu samostatné ČR. In: KYSELA, Jan. *Deset let Ústavy České republiky: východiska, stav, perspektivy: sborník příspěvků*, s. 72 an.

¹⁴⁰ Usnesení předsednictva ČNR z 20. listopadu 1992. *Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR* [online]. [cit. 2018-02-06]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/1992cncr/predsedn/usneseni/ue226.htm>; podobně i JIČÍNSKÝ, Zdeněk. Ústavněprávní a politické problémy vzniku České republiky a charakteristika sociálně-demokratického návrhu Ústavy ČR. In: GERLOCH, Aleš, KYSELA, Jan et al. *20 let Ústavy České republiky. Ohlédnutí zpět a pohled vpřed*, s. 48; nutnost předložit zásady návrhu zákona stanovoval § 59 zákona č. 35/1989 Sb., o jednacím řádu ČNR.

¹⁴¹ JIČÍNSKÝ, Zdeněk. K legitimitě parlamentu samostatné ČR. In: KYSELA, Jan. *Deset let Ústavy České republiky: východiska, stav, perspektivy: sborník příspěvků*, s. 73; usnesení České národní rady č. 5/1993 Sb., k přijetí ústavního zákona České národní rady o opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní Republiky.

¹⁴² JIČÍNSKÝ, Zdeněk. K legitimitě parlamentu samostatné ČR. In: KYSELA, Jan. *Deset let Ústavy České republiky: východiska, stav, perspektivy: sborník příspěvků*, s. 74.

¹⁴³ Dle sdělení J. Payna ze dne 11. 4. 2017.

Z. Jičínský svou polemiku o legitimitě ČNR coby ústavodárného konventu zakládá rovněž na okolnosti, že Federální shromáždění přijalo ústavní zákon, kde bylo upraveno, že zákonodárny sbor České republiky má být tvořen reprezentací zvolenou do Federálního shromáždění i ČNR.¹⁴⁴ Že se o této problematice tehdy vědělo, dokládá zápis z 30. schůze ústavně právního výboru ČNR, která se konala 15. prosince 1992 a v rámci níž se projednávalo přijetí ústavního zákona ČNR o opatřeních souvisejících se zánikem ČSFR. V zápise je uvedeno následující: „*Poslanec JUDr. Jiří Vyvadil vnesl na 9. schůzi ČNR dne 15. prosince 1992 dotaz na předkladatele, do jaké míry je vhodné a do jaké míry to nevyvolá problémy, jestliže recepční norma přijme rovněž čl. 4 odst. 1 ústavního zákona o zániku ČSFR.*“ To znamená, že existovala obava o zahrnutí předmětného článku do rámce posuzovaného návrhu ústavního zákona ČNR o opatřeních souvisejících se zánikem ČSFR, neboť ten v čl. 1 stanoví, že „*ústavní zákony, zákony a ostatní právní předpisy České a Slovenské Federativní Republiky platné v den zániku České a Slovenské Federativní Republiky na území České republiky zůstávají nadále v platnosti.*“ Tedy v platnosti zůstává i ustanovení čl. 4 odst. 1 ústavního zákona o zániku ČSFR: „*Počínajíc dnem uvedeným v článku 2 náleží zákonodárná moc v České republice zákonodárnému sboru složenému z poslanců zvolených ve volbách v roce 1992 v České republice do Federálního shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky a do České národní rady.*“ Avšak na základě čl. 112 Ústavy došlo k jeho dekonstitucionalizaci, neboť se jedná o ústavní zákon přijatý Federálním shromážděním, který podle předmětného článku Ústavy není ve výčtu předpisů, jež tvoří ústavní pořádek, a proto je nutné na něj aplikovat odst. 3 stanovící, že ode dne účinnosti Ústavy má pouze sílu zákona.¹⁴⁵ To znamená, že ústavní zákon o zániku ČSFR získal k 1. 1. 1993 sílu běžného zákona.

Dne 1. ledna 1993 tedy nastala situace, že právní předpis upravující zánik ČSFR byl sice součástí právního řádu České republiky, avšak nebyl součástí jejího ústavního pořádku. Naopak Ústava za zákonodárny sbor České republiky určila v čl. 106 Poslaneckou sněmovnu, do které se transformovala ČNR a jejíž volební období mělo skončit dnem 6. 6. 1996. Tímto způsobem byl tedy zmiňovaný ústavní zákon o zániku ČSFR obejit, avšak nelze tvrdit, že k tomu došlo protiprávní cestou.

¹⁴⁴ Ústavní zákon č. 542/1992 Sb., o zániku České a Slovenské Federativní Republiky.

¹⁴⁵ Ústava v aktuálním znění, čl. 112 odst. 3.

Z. Jičínský z pozice tehdejší opozice dále opakuje, že vznik Ústavy poznamenala zejména skutečnost, že opozice neměla moc příležitostí se k nové Ústavě vyjadřovat. Zástupci opozice ale byli součástí komise předsednictva ČNR pro přípravu ústavy a samotná Ústava České republiky byla přijata výraznou většinou 172 ze 198 hlasů, z čehož vyplývá, že pro ni hlasovali i opoziční poslanci.¹⁴⁶ Vládní většina a opozice však musely dospět k několika kompromisům, které umožnily, aby byla Ústava přijata touto většinou.¹⁴⁷

J. Malenovský se k obdobnému tématu vyjadřuje v článku nazvaném *O legitimitě a výkladu české ústavy na konci století existence moderního českého státu* publikovaném v časopise *Právník* v roce 2013. Jedna z jeho zásadních myšlenek spočívá v tom, že vznik Ústavy trpí demokratickým deficitem, neboť ČNR nebyla zvolenou konstituantou, nelze ji považovat za originárního ústavodárce, a současně se na jejím vzniku nepodílely široké skupiny obyvatel.¹⁴⁸ V textu *J. Malenovského* se opakuje myšlenka, že ČNR nebyla ústavodárcem ve smyslu již zmíněné dichotomie *J. Sieyèse*. Tomu lze přisvědčit. ČNR není možné označit ani za legitimizovanou revolučně tak, jako tomu bylo v roce 1918 v Revolučním národním výboru, neboť v době, kdy se Ústava projednávala, již neměly revoluční okolnosti žádné opodstatnění. Současně je však třeba vzít v úvahu okolnosti, za kterých Ústava ČR vznikala a které byly velmi specifické a klíčový byl v tomto procesu rovněž prvek času. Rozděloval se společný československý stát, bylo rozhodnuto o pevném datu zániku a neexistoval dokument, který by mohl sloužit jako ústava samostatného českého státu. Jistě by bylo teoreticky možné provizorně fungovat s ústavou dosavadní, federální, avšak s ohledem na zcela odlišné základy, na kterých byla federace postavena, by tato varianta nebyla ideální a i v takovém případě by bylo nutné přijmout normu, která by se vyrovnávala s některými ustanoveními federální ústavy. Bylo tedy účelné, aby politická reprezentace tuto situaci řešila. Panovalo přesvědčení, že ústava musí být do konce roku přijata.¹⁴⁹ S tím nesouhlasí například *P. Pithart*, který tvrdí, že se budoucí ČR

¹⁴⁶ Vláda disponovala 105 hlasy (vládu sestavila koalice ODS a KDS, KDU-ČSL a ODA).

¹⁴⁷ Příkladem je dohoda na způsobu přijímání ústavních zákonů. K tomu blíže viz kapitola 8.

¹⁴⁸ J. Malenovský vidí v současné ústavě více nedostatků, a proto opakovaně navrhuje, aby byla přijata zcela nová ústava. Viz MALENOVSKÝ, Jiří. *O legitimitě a výkladu české ústavy na konci století existence moderního českého státu*. *Právník* č. 8/2013, s. 748-750, 767; podobně i MALENOVSKÝ, Jiří. *Pravomoc sjednávat a ratifikovat mezinárodní smlouvy coby oběť inkohorentního ústavodárství*. *Právní rozhledy*. 2017, (4), s. 121.

¹⁴⁹ Dle sdělení J. Kalvody ze dne 7. 4. 2017 a J. Payna ze dne 11. 4. 2017.

měla dát polskou cestou, kde byla přijata tzv. malá ústava, neboť ústavě škodí jakékoliv termíny.¹⁵⁰

Z výše uvedeného teoretického výkladu je zřejmé, že existují klasifikace typických situací zakládajících legitimitu vznikajících ústav. Takové situace je možné označovat jako ústavní momenty, avšak ne vždy ve striktním významu pojmu *B. Ackermana*, který je neoddělitelně spjat s vývojem ve Spojených státech, kde tímto termínem označoval masivní vzepětí lidu. *B. Ackerman* vychází z toho, že proto, aby se ústava stala pevným bodem ve společnosti a současně symbolem, měla by vzniknout právě z takové mimořádné revoluční situace, o které se zmiňuje v rámci své teorie o ústavních momentech, jak již bylo výše uvedeno. Tento způsob označuje jako jediný legitimní, jak nastolit nový režim.¹⁵¹

Ačkoliv lze v rámci debaty o vzniku Ústavy nalézt situaci typickou pro její vznik, kterou je založení nového státu, nejedná se o ústavní moment ve smyslu teorie *B. Ackermana*. O ten se mohlo jednat pouze na konci roku 1989, kdy došlo k úspěšnému vzepětí lidu proti tehdejší vládě. Tento ústavní moment však neodůvodňuje přípravu Ústavy ve druhé polovině roku 1992, neboť se nejedná o bezprostřední reakci na tento stav. Při přípravě Ústavy byl lid zapojen jen minimálně, jednalo se prakticky o iniciativu vlády a pod jejím dohledem také Ústava po většinu doby vznikala. Závěr příprav a její přijetí sice bylo svěřeno zástupcům volené ČNR, avšak nezvolené jako konstituanty. Jako legitimizační faktor mohl tedy v tomto ohledu sloužit mandát od voličů, což je ovšem v tomto kontextu rovněž problematické. Marginální zapojení lidu je zřejmé i ze skutečnosti, že tehdejší veřejné mínění nemělo zásadní vliv a současně se občané touto otázkou zevrubně nezabývali, neboť palčivější otázkou bylo dělení federace.¹⁵²

¹⁵⁰ PITHART, Petr. Čtvero zastavení v krátkých dějinách polistopadové ústavnosti a čtyři opatrná poučení. In: KYSELA, Jan. *Deset let Ústavy České republiky: východiska, stav, perspektivy: sborník příspěvků*, s. 9.

¹⁵¹ ACKERMAN, Bruce A. *The future of liberal revolution*, 1992, s. 55.

¹⁵² Např. dle sdělení M. Výborného ze dne 21. 7. 2014; J. Malenovský v této souvislosti upozorňuje na následující text P. Holländera, který se věnuje minimálnímu způsobu, jakým má být lid do přípravy ústavy zahrnut, což však v podmínkách vzniku Ústavy ČR rovněž splněno nebylo: „*I když v takových mimořádných situacích nelze někdy dosáhnout přímé, nezprostředkované účasti lidu na nové ústavě (formou ratifikačního referenda), nepodkročitelným minimem by měla být podmínka jasného mandátu lidu uděleného k tomu, aby byla realizována jeho originární ústavodárná vůle.*“ Viz MALENOVSKÝ, Jiří. *O legitimitě a výkladu české ústavy na konci století existence moderního českého státu*. Právník č. 8/2013, s. 746; HOLLÄNDER, Pavel. *Materiální ohnisko a diskrece ústavodárce*. Právník. 2015, č. 4, s. 332-333.

4.1.2. Podrobněji k tématu legality a legitimacy vzniku Ústavy České republiky

Ačkoliv se může zdát, že téma vzniku Ústavy je prodchnuto pouze otázkami, které mívá na paměť zpovídaných osobností, jež se snaží rekonstruovat to, co se v roce 1992 stalo, není možné obejít se bez širšího teoretického zázemí pro toto téma. Z této teoretické části disertační práce pak vyplynuly další otázky, mezi nimiž je považována za klíčovou otázka po zkoumání legality a legitimacy kroků, které byly v roce 1992 provedeny. V kontextu předmětu této práce je tedy třeba zodpovědět dvě základní otázky, a sice zda byl proces vzniku Ústavy legální, tedy zda byl přijat v souladu s platnými právními předpisy, a zda byl tento proces nějakým způsobem ospravedlněn.

Pochybnosti o legalitě přijetí nové ústavy vzbuzovala mj. dosavadní úprava v ustanovení čl. 142 odst. 2 ústavního zákona o federaci, která zakotvila možnost přijmout samostatné ústavy pro dílčí republiky, avšak mělo se tak stát spolu s přijetím ústavy Československé socialistické republiky. Posléze byla tato úprava vypuštěna přijetím ústavního zákona Federálního shromáždění č. 556/1990 Sb. na konci roku 1990. Tento ústavní zákon tedy umožnil, aby dílčí republiky přijaly své ústavy nezávisle na přijetí té federální.¹⁵³ Nicméně, dle *J. Gronskeho* byly dílčí republiky i posléze zmocněny k přijetí ústav sice samostatně, ale pro rámec federace, k čemuž však nedošlo, a proto dovozuje, že přijetí nové ústavy nebylo legální. Na druhou stranu se domnívá, že šlo o legitimní proces, a to s odkazem na faktické dění ve slovenské části federace, kde již byla dílčí ústava přijata.¹⁵⁴

S ohledem na tuto skutečnost a již zmíněné názory *Z. Jičínského* a *J. Malenovského* je zjevné, že se nejedná o otázku, která by byla vyjasněna. Záleží ovšem do značné míry na úhlu pohledu a interpretaci jednotlivých pojmů legality a legitimacy. Proto je třeba nejprve objasnit pojmy legality a legitimacy.

„Zákonnost (legalita) má dva základní požadavky: Vyžaduje, aby relevantní společenské vztahy byly regulovány právem, a dále vyžaduje zachování práva. Jinak se frekventuje též užší pojetí, jež omezuje pojem zákonnosti na pouhé zachování platného práva. Jen tento požadavek je ovšem pozitivně právní (znamená právní povinnosti de lege lata); vyplývá z právních norem jako bezvýhradná právní povinnost všech subjektů práva.“ Legální jsou tedy takové vztahy

¹⁵³ Sbírnka zákonů č. 556/1990, částka 90, s. 2074-2079.

¹⁵⁴ Dle sdělení J. Gronskeho ze dne 26. 10. 2017.

a chování, které jsou v souladu s platným právem, a naopak nelegální jsou ty, které jsou s platným právem v rozporu.¹⁵⁵ Jedná se o jediný posuzovaný prvek.

Přijetí Ústavy je možné považovat za legální, neboť byla aplikována existující procedura pro přijetí ústavního zákona národní radou. Způsob projednání a přijetí Ústavy byl v souladu s čl. 107 odst. 1 písm. a), čl. 109 odst. 1 a 3 i čl. 111 odst. 2 ústavního zákona č. 143/1968 Sb., o československé federaci. Ústava byla přijata třípětinovou většinou všech poslanců národní rady. Tehdy platné právo tedy bylo při přijetí Ústavy zachováno. Jedná se přitom o legalitu ve formálním slova smyslu. Závěr o legalitě přijetí Ústavy je tedy vystavěn na procedurální kontinuitě s dosavadními ústavními pravidly. Kompetence ČNR přitom vycházela z čl. 102 odst. 1 ve spojení s čl. 2 odst. 2 ústavního zákona č. 143/1968 Sb., o československé federaci, který stanovil, že ČNR byla „*představitelem národní svrchovanosti a svébytnosti českého národa a nejvyšším orgánem státní moci v České republice*“. O kompetenci ČNR tedy rovněž není třeba pochybovat. Ačkoliv se jednalo o orgán, který existoval rámci tehdejší federace, byl to orgán České republiky, tedy jednoho ze států federace.

Ačkoliv uvedený ústavní zákon přímo neupravoval přijetí nové ústavy samostatného státu, je možné vycházet ze skutečnosti, že Česká národní rada na konci roku 1992 přijímala ústavní zákon a ten podléhal explicitně stanoveným pravidlům. Stav, kdy k přijetí nové ústavy došlo, nebyl ústavním zákonem o federaci pochopitelně předvídan, neboť ústavy běžně neobsahují sebezničující prvek. Přijetí nové ústavy tedy bylo legální i z toho důvodu, že právní řád nepředpokládal situaci, která nastala, a tudíž nemohlo dojít k porušení žádné součásti tehdejšího právního řádu. Avšak zda bylo přijetí nové ústavy i legitimní, je sporné, a to s ohledem na skutečnost, že lid jako suverén se na tomto procesu neměl možnost podílet, jak bude ještě níže prokazováno.

Legitimita je složitější a ne zcela vyjasněný pojem,¹⁵⁶ který zasluhuje několik poznámek. Legitimita klade požadavek odůvodněnosti či ospravedlnitelnosti platného práva.¹⁵⁷ V obecném kontextu se pak pojem legitimacy vykládá tak, že „*moc je vykonávána nelegitimně, chybí-li k jejímu vykonávání právo*“, avšak legitimita není spojována pouze s právními otázkami, nýbrž

¹⁵⁵ BOGUSZAK, Jiří, Jiří ČAPEK a Aleš GERLOCH. *Teorie práva*, s. 208.

¹⁵⁶ PŘIBÁŇ, Jiří. *Suverenita, právo a legitimita v kontextu moderní filosofie a sociologie práva*, s. 175.

¹⁵⁷ GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*, s. 279. BOGUSZAK, Jiří, Jiří ČAPEK a Aleš GERLOCH. *Teorie práva*, s. 209.

se jedná o hlubší problematiku, jednoduše nedefinovatelnou.¹⁵⁸ Pojem legitimacy prošel historicky rozsáhlým vývojem. Legitimita už není odvozována od nějakého transcendentního subjektu, ale od vůle lidu, a to zhruba od 18. století, kdy došlo k zásadní proměně společnosti, a začala být akcentována suverenita lidu.¹⁵⁹ Dle *J. Přibáně* již v současnosti není možné odůvodňovat právo vírou nebo důvěrou v hodnoty a principy, ani weberovským pojetím.¹⁶⁰ Typologie legitimního panství *M. Webera* spočívá ve třech odůvodněních. Jedná se o autoritu jakožto projev tradičního panství, o charisma, a legalitu neboli víru v platnost legálních ustanovení.¹⁶¹ V současnosti je sice legitimita neoddtělitelně spjata s legalitou, protože to vyžaduje koncept demokratického právního státu, ale nejedná se o odůvodnění dostačující. Legalita je sice nutnou podmínkou legitimacy,¹⁶² avšak legitimitu není vhodné vysvětlovat pouze legalitou. O tom mohou být přesvědčeni pouze ryzí právní pozitivisté, kteří nereflektují praktické historické souvislosti této debaty. Z uvedeného proto vyplývá, že legitimita je širším pojmem než legalita. Prvek, který je nutné k legalitě dodat, aby bylo možné o nějakém fenoménu hovořit jako o legitimním, jsou kromě legality též principy spravedlnosti, správnosti apod. projevující se například v koncepci lidských práv. Legitimita je otázka metaprávní, nelze ji zodpovědět pouze pomocí pozitivního práva. Moderní právo vychází podle *A. Gerlocha* ze tří legitimizačních kritérií. Jedná se o legitimitu legalitou, hodnotami včetně lidských práv, a vůlí lidu. V současnosti tedy platí, že právní stát je legitimován nejen prostřednictvím legality, ale i díky dalším těmto okolnostem.¹⁶³ Je možné shrnout, že legitimita představuje komplexní koncept, který nelze redukovat na prohlášení o zákonnosti.

Vzájemný vztah legality a legality rovněž prochází vývojem. V současnosti dochází k jejich sblížení, neboť právo samo o sobě poskytuje kritéria pro ospravedlnění své platnosti. Koncept legitimacy je redukován na procedurální posuzování, jako je tomu i v rámci této práce. Současně se předpokládá, že legitimita vzniku či původu produkuje legitimitu výsledků.¹⁶⁴ To znamená, pokud je ospravedlněn proces, jakým v kontextu této práce Ústava vznikla, je tento dokument jakožto výsledek rovněž legitimní. Je však možné setkat se i s opačným přístupem, kdy někteří autoři se naopak domnívají, že legitimita je v důsledcích právní úpravy, a nikoliv ve

¹⁵⁸ SCRUTON, Roger a Jitka UHDEOVÁ. *Slovník politického myšlení*, s. 64-65; MILLER, David, Janet COLEMAN, William E. CONNOLLY a Alan RYAN. *Blackwellova encyklopedie politického myšlení*, s. 243-244.

¹⁵⁹ KYSELA, Jan. *Ústava mezi právem a politikou: úvod do ústavní teorie*, s. 224.

¹⁶⁰ PŘIBÁŇ, Jiří. *Suverenita, právo a legitimita v kontextu moderní filosofie a sociologie práva*, s. 175.

¹⁶¹ HOLLÄNDER, Pavel. *Základy všeobecné státovědy*, s. 60.

¹⁶² PŘIBÁŇ, Jiří. *Legitimita práva, intimita a „infikce“*. Sociologický časopis. 1997, č. 33, s. 152.

¹⁶³ GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*, s. 279.

¹⁶⁴ BELLING, Vojtěch. *Legitimita moci v postmoderní době: proč potřebuje Evropská unie členské státy?*, s. 33.

zdroji.¹⁶⁵ Tyto přístupy se tak vylučují a v kontextu diskurzu ve věci Ústavy je vhodné využít druhý uvedený přístup, tedy že její legitimita je spíše ve výsledku, který je již více než 25 let uznáván, než v proceduře, která je čas od času napadána.

Jedna z možných teorií rozděluje legitimitu na normativní a empirickou.¹⁶⁶ Normativní legitimita je spjata s otázkou konformity s předem stanovenými standardy. Dle *H. Kelsena* jde o soulad se základní normou, dle *N. Luhmanna* o soulad s procesy, kterými se vyjadřuje vůle lidu. Naopak legitimita empirická je spojena se subjektivním aspektem, tedy s otázkou, zda lidé věří, že konkrétní právo, politický řád apod. je řádné a je vhodné jej dodržovat. Pokud tomu lidé věří, pak je dané právo legitimní. Avšak nejedná se o striktní rozlišení. I empirická legitimita zahrnuje ve faktu akceptace určitý normativní prvek. V kontextu úvah o legitimitě Ústavy je pak nutno podotknout, že z hlediska normativní teorie je problematické učinit nezpochybnitelný závěr o legitimitě Ústavy. V rámci normativní teorie lze sice učinit závěr o legitimitě, avšak pouze odůvodněnou legálně procedurálně, což není s ohledem na patrně původně chybějící projev vůle lidu dostačující. Z hlediska teorie empirické je naopak možné konstatovat, že Ústava legitimní je, neboť lidé v Ústavu věří, a proto ji dodržují a nevystupují proti ní, ačkoliv mají takovou možnost. To souvisí s předpokladem, že lid je mimoústavním držitelem ustavující moci.

Legitimita v sobě spojuje nároky, které na ni činí právní systém samotný, ale je také závislá na přijetí subjekty práva, kteří v tuto legitimitu věří. S tímto konceptem pracoval například *R. Dahl*, který jej nazýval jako *underlying consensus*. Projevuje se zde tedy otázka víry lidu nejen v konkrétní rozhodnutí, ale rovněž explicitně v subjekty, které se na tomto rozhodnutí podílejí a jejichž jednání se v ideálním případě vyznačuje správností, vhodností a je všestranně morální a současně jsou zachovány zásady vládnoucí ideologie.¹⁶⁷

Kromě argumentace pro legitimitu Ústavy prostřednictvím empirické teorie legitimacy, jež je založena na konceptu víry v dané rozhodnutí, je možné poukázat i na koncepty tzv. zpětné legitimizace, které s právě uvedenou teorií úzce souvisí. Jedná se o koncepty, které teprve *ex post* ospravedlňují proces, jež proběhl v minulosti a lze proto poukazovat na jeho osvědčení se či naopak. Ústavy je možné legitimizovat i zpětně, a to prostřednictvím tzv. pravidla uznání,

¹⁶⁵ HOLMES, Stephen. Foreword. In: SAJÓ, Andras. *Limiting government: an introduction to constitutionalism*, s. IX an.

¹⁶⁶ Např. BLATTER, Joachim K. Legitimacy. In: BEVIR, Mark [ed.] *Encyclopedia of Governance* [online]. [Cit. 2018-02-06]. Dostupné z databáze SAGE, s. 519.

¹⁶⁷ DAHL, Robert. *Modern political analysis*, s. 60.

o kterém se zmiňuje *H. Hart*.¹⁶⁸ To znamená, že ústava byla po svém přijetí lidem i veřejnou mocí široce akceptována, čímž byla dodatečně legitimizována. Protože vycházíme-li z předpokladu, že lid je ve státě suverénem, že lid je ustavující mocí, je zřejmé, že by se nevyhovující ústavě mohl postavit, aniž by k takovému aktu potřeboval nějaké další zmocnění. K tomu ale nedošlo. Z absence tohoto aktu lze dovodit, že lid mlčky souhlasil s tím, že a jak byla ústava přijata a v jaké podobě. S tím souvisí další teoretická koncepce, tzv. apokryfní akty suverenity *C. Schmitta*, tj. suverénní rozhodnutí nesuverénního orgánu, které jsou suverénem tiše tolerované.¹⁶⁹

Klíčovým prvkem je otázka, zda je moc, jež rozhodla o konkrétním právním aktu, akceptována. Akceptace moci může nabývat různé podoby. Jednou ze základních podmínek legitimacy je to, aby byl konkrétní akt vnímán jako akceptovatelný těmi, na které se aplikuje. Legitimita proto může být vnímána jako přesvědčení veřejnosti o správnosti učiněného rozhodnutí. Toto přesvědčení může být založeno na faktorech normativních i empirických. V kontextu Ústavy České republiky došlo k vyrovnání nedostatku normativního faktoru faktorem empirickým, tedy vírou. Přesvědčení veřejnosti se zjišťuje buď na základě aktivního přijetí, nebo pasivní poslušnosti. O těchto variantách hovoří *J. Příbáň*. Pasivní poslušnost je konceptem tzv. zpětné legitimizace.¹⁷⁰ V situaci, kdy nebylo možné konat volby pro zajištění dostatečné legitimacy, je třeba pracovat právě s těmito koncepty. Přesvědčení veřejnosti o oprávněnosti přijetí Ústavy je možno dovozovat jednak z výrazné většiny, kterou byla Ústava v ČNR přijata, a to včetně hlasů některých poslanců, jež prosazovali zcela odlišnou koncepci například územního uspořádání státu, nebo ze skutečnosti, že ani za platnosti Ústavy nedocházelo k protestům proti její existenci. Výše uvedené koncepty vycházejí z pozorování sociální praxe.

Jak již bylo zmíněno, nejedná se o ideální způsob, jak ústavu přijímat. Avšak zejména s ohledem na to, že bylo, pokud ne nutné, tak minimálně účelné, ústavu přijmout ve velmi krátkém časovém období, je možné zpětně odůvodnit oprávněnost tohoto procesu, který je poznamenán étosem doby.

¹⁶⁸ HART, Herbert Lionel Adolphus. *Pojem práva*, s. 256 an.

¹⁶⁹ SCHMITT, Carl. *Verfassungslehre*, s. 109.

¹⁷⁰ PŘIBÁŇ, Jiří. *Suverenita, právo a legitimita v kontextu moderní filosofie a sociologie práva*, s. 187-227.

V návaznosti na komplementární využití empirické teorie legitimacy a prostřednictvím konceptů tzv. zpětné legitimizace, je možné uzavřít, že spor o legitimitu Ústavy je tedy pouze sporem akademickým, který může pomoci otevřít diskusi o tom, jak by probíhala případná komplexní změna Ústavy. Současné debaty o procesu legitimizace neboli procesu potvrzení reality, jsou do značné míry nadbytečné, ať už se jedná o legitimizaci subjekty nebo procedurou. Tato problematika jako potenciálně problematická vyvstala až s odstupem času, kdy je tato skutečnost zpětně využívána jako argument pro přijetí nové ústavy. Ústavy se v průběhu času oddělují od kontextu svého vzniku, stejně jako všechny ostatní dokumenty. To znamená, že otázka legitimacy na vstupu se stává čím dál více podružnější.

Bylo zjištěno, že přímí účastníci tvorby a přijetí Ústavy v roce 1992 se otázkou jejich oprávněnosti k přijetí dokumentu tohoto typu nezabývali. Nebylo to tedy tou dobou klíčové téma, které by zasluhovalo pozornost. J. Payne uvádí, že to bylo navázáno na skutečnost, že období druhé poloviny roku bylo hektické a účastníci procesu tvorby budoucí Ústavy věděli, že se ústavní dokument nově vznikajícího státu musí napsat, „že nemůžeme být prvního ledna bez ústavy.“ Na přímou otázku, zda se cítili dostatečně legitimováni k tomu, aby ústavu napsali, odpovídá: „*Nám nic jiného nezbývalo. (...) Svým způsobem my jsme se nerozhodli psát ústavu. Slováci si napsali ústavu, vyhlásili svrchovanost slovenských zákonů nad federálními zákony, a nám nezbylo než tu ústavu napsat. Dělat nové volby, to nepřípadalo v úvahu. Holt jsme byli postaveni před hotovou věc a museli jsme to udělat.*“¹⁷¹ Ve velmi podobném duchu se vyjadřuje i J. Kalvoda: „*ústava byla jenom nezbytnou politickou opatrností, kterou bych si, myslím, ani dnes nevyčítal, jako něco nelegitimního.*“¹⁷² J. Litomiský pak vnímal, že ústavodárná pravomoc komor byla zřejmá již před volbami v roce 1992, aniž by se o tom výslovně hovořilo: „*ODS a KDS šly do voleb s tím, že chtějí provést transformaci společnosti, včetně ekonomiky a práva, z toho vyplývá i nutnost přijímat ústavní zákony. Bez odbourání staré ústavy to udělat nešlo.*“¹⁷³

Koncepty tzv. zpětné legitimizace tak, jak byly výše uvedeny, vycházejí z předpokladu, že legitimní je to, proti čemu se nevzbouřili ti, na které se úprava vztahuje. Nemuselo se jednat o revoluční událost, ale o nějaký jiný způsob, kterým by lidé dali najevo, že nesouhlasí s tímto dokumentem a nepovažují jej za legitimně přijatý. K žádné takové události nedošlo, ačkoliv mohlo, a proto lze usuzovat, že se lidé s Ústavou ztotožnili. Je tedy zpětně legitimizována, ačkoli

¹⁷¹ Dle sdělení J. Payna ze dne 11. 4. 2017.

¹⁷² Dle sdělení J. Kalvody ze dne 7. 4. 2017.

¹⁷³ Dle sdělení J. Litomiského ze dne 14. 11. 2017.

z přísně formalistického pohledu bylo její přijetí problematické. J. Kalvoda k tomuto příznačně uvádí následující: „někdy politický vývoj předběhne tyto rituály, a nemyslím si, že je něco nepatřičného na ně reagovat.“¹⁷⁴

V rámci debaty o legitimitě je vhodné zopakovat, že v soudobé společnosti je lid vnímán jako mimoústavní držitel ustavující moci. Proto tedy i východiskem ústavních změn by mělo být přesvědčení, že náleží primárně lidu, z něhož vychází konstituční autorita. Recentní trend je posilovat roli lidu v ústavních změnách. Za tím účelem jsou využívána zejména referenda. Tím dochází k celkovému posunu k deliberativní společnosti. To je zřejmé z příkladu Islandu, nebo Irsku, kde jsou ústavní referenda relativně častá. V současné době rovněž referenda častěji než dříve souvisejí s řešením ekonomických krizí – Island, Řecko.¹⁷⁵

Současně je vhodné si uvědomit, že to, co je na procesu přijetí Ústavy a souvisejícím rozdělení státu podstatné, je to, že tento proces proběhl v podmínkách dělicího se Československa slušně a v klidu, což je mnohdy důležitější, než skutečnost, zda vznikl přísně formálně správných způsobem. Z historie jsou patrné případy, kdy se toto nepodařilo. Tak například, když se dělila Jugoslávie, došlo k zásadnímu konfliktu, který svědčí o tom, že se jednotlivé národy, do té doby existující v rámci Jugoslávie, nedokázaly ústavně rozejít. Je samozřejmě nemožné srovnávat oba procesy rozpadu společného státu, neboť se vyznačovaly řadou specifíků, ale uvedený aspekt závažnosti potenciálních důsledků rozpadu státu je zjevný.

4.1.3. Shrnutí

Otázka, zda byl proces vzniku Ústavy legální a legitimní, není tedy jednoduše zodpověditelná a v diskusích o změnách ústav není často akcentována. Vycházíme-li z předpokladu, že moc ve státě náleží lidu, je klíčové, aby byl lid do příprav a procesu schvalování ústavy zapojen, ať už pouze prostřednictvím schvalovacího referenda nebo jiným sofistikovanějším způsobem. Právě otázka její legitimacy byla jednou z hlavních slabín celého procesu přípravy Ústavy. Ačkoliv nebyla z pohledu teorie připravována a schválena ideálním způsobem, je funkční a poskytuje kvalitní základ pro organizaci moci v České republice.

¹⁷⁴ Dle sdělení J. Kalvody ze dne 7. 4. 2017.

¹⁷⁵ CONTIADES, Xenophon a Alkmene FONTIADOU. *Participatory constitutional change: the people as amenders of the constitution*, s. 9 an.

Jak již bylo uvedeno, v České republice se objevují debaty o tom, že je třeba měnit Ústavu, a to jak dílčím způsobem, tak celkovým nastavením jejího směřování. Jednotlivé instituty, které se historicky neosvědčily, jsou pochopitelným předmětem takových změn, avšak zásadní změna koncepce tohoto dokumentu či jeho nahrazení není v této chvíli aktuální. Takový závěr vyplývá z neexistence žádné z výše vypočtených situací, kdy se ústavy obecně mění. Česká republika takovým událostem, které by odůvodňovaly například odlišné uspořádání státních orgánů, v současné době nečelí.

Na základě zkušenosti s přípravou Ústavy České republiky nevznikl precedent, jak přijímat ústavní dokument a je tedy otázkou, jak by možné přijetí nové ústavy v praxi probíhalo s vědomím právě uvedené zkušenosti, kdy lid nebyl do tohoto procesu zahrnut a tato ústava i přesto platí ve víceméně nezměněné podobě již více než čtvrt století. Mimochodem, je to doba delší, než která byla stanovena jako průměrná délka životnosti ústav ve smyslu výše uvedeného výkladu. V případě její budoucí změny jde v první řadě o to, do jaké míry by se měnila. K jejím dílčím změnám, jež nemění její substanci, postačuje procedura, která je v současném ústavním dokumentu zakotvena a která je v praxi využívána. Pokud by měla být přijata ústava nová, zjevně by k tomu na podkladu dosavadního výkladu nepostačovalo, aby parlament tuto ústavu připravil a přijal ji sám bez zapojení lidu. Ve světle příkladu Islandu je zřejmé, že možnosti, jak zapojit občany do přípravy ústavní listiny, jsou široké a záleží pouze na vůli zvolených zástupců, jakým způsobem těchto možností využijí.

Přestože tedy není v kontextu současné České republiky téma přijetí nové ústavy ústřední, je pro ústavní teorii i praxi užitečné vést debaty na tomto téma, neboť v nich zaznívají argumenty, jež by bylo vhodné v případě budoucího procesu přijímání nové ústavy zvažovat. Současně slouží v této části uvedené historické i cizozemské příklady tomu, aby se v budoucnu neopakovaly stejné nedostatky, které jsme dnes schopni identifikovat. Zejména v otázce zapojení lidu do procesu přijímání ústav je užitečné inspirovat se cizími vzory a na tomto podkladu si uvědomit, že lid je v posledku ten, kdo drží v rukou veškerou moc.

4.2. Subjekty podílející se na přípravě Ústavy České republiky

Specifičnost procesu vzniku Ústavy České republiky spočívá nejenom v krátkém časovém období, v jehož průběhu byla připravována, ale i v subjektech, které byly za tento proces odpovědné. V procesu tvorby Ústavy měly klíčový význam komise, které byly za tímto

účelem sestaveny již počátkem července roku 1992, a to zejména komise vládní. Z historického srovnání je zjevné, že komise tohoto typu je možné nalézt i v dějinách Československa.¹⁷⁶ Jednalo se ale i o další orgány nebo významné jednotlivce. Ačkoliv nebyly vzájemné interakce těchto subjektů striktně upraveny a tento proces probíhal do jisté míry živelně, podařilo se do konce roku 1992 Ústavu České republiky připravit i přijmout, a to výraznou většinou tehdejšího zákonodárského sboru.

4.2.1. Vládní komise pro přípravu ústavy

Ke zřízení vládní komise došlo již 10. července 1992, a to usnesením vlády č. 484.¹⁷⁷ Pokyn k jejímu zřízení měl dát tehdejší předseda vlády *V. Klaus*.¹⁷⁸ K ustavení komise došlo tedy záhy po volbách v červnu 1992, na základě jejichž výsledku došlo později i k rozhodnutí o rozdělení federace.

Vláda prostřednictvím zmíněného usnesení jmenovala jednotlivé členy komise, mezi nimiž byli jak politici vládní koalice, tak i nadstraniční experti. Funkce předsedy vládní komise náležela předsedovi vlády, tedy *V. Klausovi*. Analogicky místopředsedou vlády se stal *J. Kalvoda*, tehdejší místopředseda vlády. Funkci sekretáře komise zastával *C. Svoboda*, tehdejší ředitel legislativní sekce Ministerstva spravedlnosti.¹⁷⁹ Členové komise pak byli následující: *V. Benda* /KDS/, *V. Cepl* /ODA, proděkan Právnické fakulty Univerzity Karlovy/, *D. Hendrych* /Právnická fakulta Univerzity Karlovy/, *D. Kroupa* /ODA, místopředseda FS/, *J. Litomiský* /KDS, poslanec ČNR/, *V. Novotný* /náměstek místopředsedy vlády/, *V. Peřich* /KDS, poslanec FS/, *M. Sylla* /ředitel odboru poradců předsedy federální vlády *J. Stráského*/, *F. Šedivý* /ODS,

¹⁷⁶ Takové komise nejsou v rámci československých dějin výjimkou, neboť v roce 1946 za účelem vytvoření nové ústavní listiny vznikl ústavní výbor, který byl založen přímo zákonem. Tento ústavní výbor měl vzniknout ze zástupců Ústavodárského Národního shromáždění, a to podle zásady poměrného zastoupení. Viz KAPLAN, Karel. *Příprava Ústavy ČSR v letech 1946-1948: diskuse v Národní frontě a názory expertů: soubor dokumentů*, s. 11.

¹⁷⁷ USNESENÍ VLÁDY ČESKÉ REPUBLIKY ze dne 10. července 1992 č. 484. *Vláda ČR* [online]. [cit. 2018-02-13]. Dostupné z:

http://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/A28B975F5D902D51C12571B6006DCA33.

¹⁷⁸ Dle M. Syllly to byl zásadní vklad V. Klause do ústavy, když rozhodl, že se úkolu ji sepsat zhostí vládní komise. Dle sdělení M. Syllly ze dne 23. 2. 2015.

¹⁷⁹ Sám C. Svoboda uvádí, že do vládní komise byl jmenován, protože od roku 1991 pracoval na Úřadu vlády, kde později za J. Kalvodu prakticky řídil českou Legislativní radu vlády, byl sekretářem jejího místopředsedy. Dle sdělení C. Svobody ze dne 3. 4. 2014.

místopředseda FS/, *J. Vlach* /ODS, místopředseda ČNR/, *M. Výborný* /KDU-ČSL, poslanec ČNR/ a *P. Zářecký* /náměstek ministra vnitra/.¹⁸⁰

Nejedná se ovšem o konečný výčet členů vládní komise. Na podzim roku 1992 vystupoval jako člen této komise rovněž procesualista *F. Zoulík*.¹⁸¹ Neoficiálním členem vládní komise byla i *J. Syllová*, která se na procesu vzniku Ústavy bezesporu podílela velmi výrazně, avšak nikoliv oficiálně.¹⁸² Ačkoliv existovala na základě předmětného usnesení vlády možnost, aby předseda vlády v případě potřeby jmenoval a odvolával členy této komise, k tomuto kroku s jednou výjimkou nedošlo. I přesto, že nedošlo ke jmenování *H. Marvanové* do vládní komise, vyslovila vláda na schůzi konané dne 29. července 1992, souhlas, aby „*poslankyně České národní rady H. Marvanová se zúčastňovala jednání Komise vlády České republiky pro přípravu ústavy České republiky*.“¹⁸³ Dle vyjádření *P. Zářeckého* nebylo pro *V. Klause* přijatelné, aby se na činnosti komise podílely osoby, které do ní nebyly jmenovány.¹⁸⁴ *J. Syllová* sice připustila, že taková debata proběhla, ale záhy byla možnost dalších osob podílet se na činnosti komise obnovena, neboť pomoc dalších osob byla s ohledem na časovou tíseň vítána. Rovněž uvedla, že jednání komise se zúčastňovali i někteří poslanci.¹⁸⁵ Dle *J. Litomiského* měl na vládní komisi docházet poslanec ČNR a současně člen parlamentní komise *J. Payne*.¹⁸⁶

Na druhou stranu, ačkoliv je jako člen této komise uváděn *F. Šedivý*, *M. Sylla* uvedl, že z funkce člena komise odstoupil, což vysvětluje i skutečnost, proč ostatní členové komise jeho jméno při otázce na další členy komise nezmiňovali. Z vládní komise dle dalších zjištění odešel

¹⁸⁰ USNESENÍ VLÁDY ČESKÉ REPUBLIKY ze dne 10. července 1992 č. 484. *Vláda ČR* [online]. [cit. 2018-02-13]. Dostupné z:

http://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/A28B975F5D902D51C12571B6006DCA33.

¹⁸¹ NĚMEČEK, Tomáš: *Vojtěch Cepl. Život právníka ve 20. století*, s. 78-79. Účast *F. Zoulíka* někteří aktéři zpochybňují, například *P. Zářecký*. Dle sdělení *P. Zářeckého* ze dne 28. 1. 2014. *J. Syllová* k tomu uvádí, že důvodem může být skutečnost, že se *F. Zoulík* účastnil pouze těch jednání expertní části komise, která se věnovala otázkám ústavního postavení soudní moci. Dle sdělení *J. Syllové* ze dne 19. 2. 2015. Na tuto skutečnost upozorňuje i *J. Broz*. Viz *BROZ, Jan. Vznik návrhu Ústavy ČR pohledem členů vládní a parlamentní komise*. In: *Pohled za oponu: studie o vzniku Ústavy České republiky a o kontextu její interpretace*, s. 17.

¹⁸² *J. Syllová* sama označila sebe i *F. Zoulíka* za dodatečné členy této komise. Viz *SYLLOVÁ, Jindřiška. Komora minimálních funkcí, nebo komora „odlišného ohledu“?* In: *KYSELA, Jan. Dvacet let Senátu parlamentu České republiky v souvislostech*, s. 62.

¹⁸³ ZÁZNAM Z JEDNÁNÍ SCHŮZE VLÁDY ČESKÉ REPUBLIKY konané dne 29. července 1992 v Praze. *Vláda České republiky* [online]. [cit. 2018-02-15]. Dostupné z:

https://kormoran.odok.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/C3C6BDEE3C8415C2C12571B6006EB3F2.

¹⁸⁴ Dle sdělení *P. Zářeckého* ze dne 28. 1. 2014. Dle jeho vzpomínky měl *V. Klaus* dokonce účast nejmenovaných osob zakázat pod hrozbou personální změny na postu tajemníka komise – *C. Svobody*. To potvrzuje i sdělení *M. Syllý* ze dne 23. 2. 2015.

¹⁸⁵ Dle sdělení *J. Syllové* ze dne 19. 2. 2015.

¹⁸⁶ Dle sdělení *J. Litomiského* ze dne 14. 11. 2017.

i *V. Peřich*, který to odůvodnil jednak tím, že v létě onemocněl a na podzim byl zahlcen prací ve Federálním shromáždění.¹⁸⁷

4.2.1.1. Způsob výběru členů komise

Jelikož jsou v současné době dostupné pouze výše uvedená usnesení vlády, kterým byly jednotlivé osobnosti do vládní komise jmenovány, a vzpomínky pamětníků, nelze jednoduše uzavřít, jakým způsobem probíhal výběr jednotlivců do této komise. Je však možné při snaze o rekonstrukci tohoto procesu vycházet ze vzpomínek *V. Peřicha*, který uvádí, že vládní komise byla složena ze tří skupin osob.¹⁸⁸ Jednak to byli jednotlivci, jejichž zájmem bylo naplnit přání vlády a vytvořit ústavu s ohledem na postupující tendence k rozdělení společného státu. Takovými byli zejména *V. Klaus*, jakožto předseda vládní komise, *J. Kalvoda*, jakožto místopředseda vládní komise, *C. Svoboda*, sekretář vládní komise a další zástupci exekutivního aparátu jako *M. Sylla* a *P. Zářecký*.¹⁸⁹ Je možné konstatovat, že to byl jejich pracovní úkol.

Druhou skupinu tvořili primárně nepolitici odborníci z řad právníků, mezi nimiž *V. Peřich* zmiňuje výslovně *D. Hendrycha* a *P. Zářeckého*. Současně uvádí, že k jeho překvapení nebyli ve vládní komisi příliš zastoupeni právníci z Ústavu státu a práva Akademie věd. *D. Hendrych* se domnívá, že se stal členem vládní komise v návaznosti na své působení v rámci komise, která připravovala českou ústavu ještě v rámci federálního státu, kam se dostal pravděpodobně prostřednictvím svého působení na fakultě.¹⁹⁰ *P. Zářecký* se dle svých slov do vládní komise dostal na doporučení *J. Kalvody*, neboť tou dobou pracoval na Úřadu pro legislativu, a do předchozí komise byl nominován zásluhou *V. Pavlíčka*.¹⁹¹ Zástupci této skupiny připravovali vlastní text návrhu. Neexistuje však ani jednotná odpověď na otázku, kdo měl rozhodující slovo při výběru těchto odborníků. Zatímco *C. Svoboda* uvádí, že tento výběr provedl *D. Hendrych*,¹⁹² on sám to popírá a shodně s *P. Zářeckým* uvádí, že rozhodující osobou

¹⁸⁷ Dle sdělení *V. Peřicha* ze dne 9. 11. 2013.

¹⁸⁸ *Ibidem*.

¹⁸⁹ BROZ, Jan. Vznik návrhu Ústavy ČR pohledem členů vládní a parlamentní komise. In: *Pohled za oponu: studie o vzniku Ústavy České republiky a o kontextu její interpretace*, s. 15. *V. Peřich* uvádí *P. Zářeckého* jako představitele druhé skupiny – jakožto právníka, dle sdělení *V. Peřicha* ze dne 9. 11. 2013. *M. Sylla* byl jmenován do komise na návrh federálního premiéra *J. Stráského*. Dle sdělení *M. Sylla* ze dne 23. 2. 2015.

¹⁹⁰ Dle sdělení *D. Hendrycha* ze dne 21. 3. 2014.

¹⁹¹ Dle sdělení *P. Zářeckého* ze dne 28. 1. 2014.

¹⁹² *D. Hendrych* byl dle svého sdělení ze dne 21. 3. 2014 předsedou komise pro přípravu ústavy v rámci republiky v letech 1990-1991.

v tomto procesu byl *J. Kalvoda*.¹⁹³ Ten takový názor potvrzuje, ale současně doplňuje, že významně mu s tímto úkolem dopomáhal *P. Zářecký*,¹⁹⁴ který se však v tomto smyslu nevyjadřuje. Z toho lze dovodit, že *P. Zářecký* nebyl pouze odborník, ale i zástupce exekutivy, neboť měl pravděpodobně vliv i na otázku složení komise. Mezi odborníky je pak možné řadit i manžele *Syllovi* a *F. Zoulika*, o jehož účasti ve vládní komisi však panují pochybnosti.

Konečně třetí skupina byla tvořena nominanty politických subjektů, kam sám *V. Peřich* patřil z pozice svého členství v KDS, jež byla součástí vládní koalice. Proč byl za KDS vybrán mimo jiné právě i on, odůvodňuje tím, že byl programovým expertem strany.¹⁹⁵ U těchto členů komise se zřejmě žádné hluboké znalosti práva, a to zvláště ústavního, nepředpokládaly. Kupříkladu již zmíněný *V. Peřich* sám uvádí, že jeho zkušenosti byly spíše politologické než právní, neboť přednášel základy filosofie a demokracie na stavební fakultě. *M. Výborný* byl do vládní komise vybrán na základě nominace poslaneckého klubu KDU-ČSL a výraznými zkušenostmi s ústavním právem rovněž nedisponoval.¹⁹⁶ Osoba *M. Výborného* je specifická tím, že oficiálně figuroval ve vládní komisi, ale rovněž se zúčastňoval jednání parlamentní komise. Dle svých slov v parlamentní komisi, kam oficiálně zařazen nebyl, hovořil o tom, k čemu dospěla vládní komise.¹⁹⁷ *J. Litomiský* uvádí, že se do vládní komise dostal tím způsobem, že krátce po volbách v roce 1992 dostal telefonát, že by se měl stát jejím členem, přičemž tento telefonát měl přijít ze sekretariátu *J. Kalvody*, což potvrzuje i jeho již uvedené postavení v rámci výběru jednotlivých členů komise. *J. Litomiský* dle svých vzpomínek v rámci vládní komise zejména prezentoval spolu s *V. Bendou* stanoviska KDS. Zkušenosti s tímto oborem neměl, odkazuje pouze na samostudium odborných textů.¹⁹⁸

Zdánlivě nesourodé složení vládní komise, ve které zasedali nejen zástupci na úrovni vlády, ale i poslanci ČNR, okomentoval v minulosti *M. Výborný* následovně: „(...) povolala tam celou řadu poslanců, tehdy s připomenutím toho, že účast poslanců ČNR ve vládní komisi má zabezpečit za první průchod informací mezi vládní komisí a ČNR a za druhé snazší průchodnost

¹⁹³ Dle sdělení *P. Zářeckého* ze dne 28. 1. 2014, *C. Svobody* ze dne 3. 4. 2014 a *D. Hendrycha* ze dne 21. 3. 2014.

¹⁹⁴ Dle sdělení *J. Kalvody* ze dne 7. 4. 2017.

¹⁹⁵ Dle sdělení *V. Peřicha* ze dne 9. 11. 2013.

¹⁹⁶ Dle sdělení *M. Výborného* ze dne 21. 7. 2014. Avšak *V. Peřich* to dle sdělení ze dne 9. 11. 2013 popírá, když říká, že *M. Výborný* vystupoval zejména jako odborník i přesto, že byl nominován za politickou stranu.

¹⁹⁷ Dle sdělení *M. Výborného* ze dne 21. 7. 2014. *M. Výborný* byl rovněž spolu s *H. Marvanovou* zpravodajem návrhu Ústavy.

¹⁹⁸ Dle sdělení *J. Litomiského* ze dne 14. 11. 2017.

*posléze vypracovaného vládního návrhu Ústavy.*¹⁹⁹ Těmto účelům však sloužila i parlamentní komise, které je věnována kapitola 4.2.2. této práce. Na tomto místě je však vhodné podotknout, že zatímco v rámci parlamentní komise byli zastoupeni i zástupci opozičních stran, ve vládní komisi tomu tak nebylo.

Právě uvedené vymezení jednotlivých skupin je nutno chápat pouze jako ilustrativní, které pomáhá odhalit motivaci tvůrců Ústavy. Nejedná se o striktní vymezení, naopak v něm lze hledat výjimky. Tak například *V. Cepl* byl sice politickým nominantem ODA, ale současně byl považován i za zástupce odborníků. Stejně tak tomu bylo i u *M. Výborného*. *P. Zářecký* byl sice rovněž zástupcem vlády, ale i odborníkem, jak už bylo ostatně uvedeno výše.²⁰⁰ Problematičnost tohoto členění uvádí *J. Broz* i na dalším příkladu: „*Za druhé, vzhledem ke shora nastíněným kritériím lze za jediného skutečného zástupce odborné veřejnosti, jenž zároveň nebyl ani zástupcem exekutivního aparátu, ani reprezentantem žádné politické strany, považovat D. Hendrycha, tehdy docenta a proděkana pražské právnické fakulty.*“²⁰¹ Avšak i on měl politické konexe, což dále relativizuje uvedené členění.

Jak již bylo nastíněno u způsobu výběru odborníků do této komise, ani na výběr dalších jejích členů nebyl zaveden ucelený systém. *C. Svoboda* uvádí zaznamenaníhodnou vzpomínku, že o práci v této komisi nebyl výrazný zájem, neboť tato práce byla odměněna pouze symbolicky. Nebyly propláceny ani cestovní náhrady, jak ještě bude uvedeno v souvislosti s *V. Klokočkou*. Tato okolnost podle *C. Svobody* zapříčinila, že nebylo možné angažovat více expertů.²⁰²

Obecně lze konstatovat, že vládní komise byla tvořena tak, aby v ní byli zastoupeni jak politici, tak odborníci, neboť tyto dvě složky jsou v ní zřetelné, a v rámci úkolu sepsat novou ústavu mohlo být jejich spolupůsobení jenom pozitivní. Nastíněné rozdělení mezi politiky a odborníky se projevilo i v praxi. Často se lze setkat s poukazem na tzv. expertní část vládní komise. Mezi experty lze řadit *V. Cepla*, *D. Hendrycha*, *M. Syllu* i *J. Syllovou* či *P. Zářeckého*.

¹⁹⁹ VÝBORNÝ, Miloslav. K okolnostem vzniku Ústavy ČR z parlamentní perspektivy. In: KYSELA, Jan (ed.). *Deset let Ústavy ČR*, s. 61.

²⁰⁰ BROZ, Jan. Vznik návrhu Ústavy ČR pohledem členů vládní a parlamentní komise. In: *Pohled za oponu: studie o vzniku Ústavy České republiky a o kontextu její interpretace*, s. 15-16.

²⁰¹ Ibidem, s. 16.

²⁰² Dle sdělení C. Svobody ze dne 3. 4. 2014.

Debaty o odbornících, kteří se měli podílet na přípravě návrhu Ústavy, byly výrazně ovlivněny politickou minulostí některých z nich. Proto se na přípravě Ústavy nepodíleli například *Z. Jičínský, V. Mikule, J. Boguszak* a *V. Pavlíček*.²⁰³ Avšak první dva jmenovaní pracovali na návrhu ústavy, který byl České národní radě předložen poslanci ČSSD v listopadu 1992. *J. Kalvoda* o této problematice zpětně hovoří jako o *syndromu nepřizvaných profesorů*, avšak neuvědomuje si, z jakého důvodu nebyl k této práci přizván *J. Boguszak*, neboť k jeho osobě výtky nebyly.²⁰⁴

V rámci vládní komise tedy nefiguroval žádný ryzí odborník na ústavní právo. Kupříkladu *M. Sylla* sice ústavní právo znal, ale jen z určitého segmentu, se kterým se pracovně setkával. Sám o sobě říká, že měl minimální způsobilost.²⁰⁵ Ústavním právem se zabývala i *J. Syllová*. Dle *V. Peřicha* byla vládní komise sestavena z velmi různorodých osobností, a i přesto ji považoval za plodnou.²⁰⁶

4.2.1.2. Rozdělení práce v komisi

Text budoucí Ústavy formulovali ve vládní komisi zejména odborníci. Z textu *T. Němečka* pak vyplývá, že jednotlivé hlavy budoucí Ústavy (nebo jednotlivé její dílčí části) byly rozděleny mezi tyto odborníky s ohledem na jejich dosavadní kvalifikaci, a to následovně: „*První články se převzaly ze starších návrhů. Články 15-53 o moci zákonodárné psali Miroslav a Jindřiška Syllovi. Moc výkonnou si rozdělili Cyril Svoboda (články 54-66 o prezidentovi) a Dušan Hendrych (články 67-79 o vládě). Pasáže o soudní moci včetně Ústavního soudu psal František Zoulík. Speciální články o České národní bance a Nejvyšším kontrolním úřadu napsal Dušan Hendrych, územní samosprávu (články 99-105) Pavel Zářecký.*“²⁰⁷ To znamená, že z tohoto pohledu nebyl výsledek práce vládní komise, tedy vládní návrh Ústavy, kolektivním dílem.

²⁰³ Dle sdělení M. Bendy ze dne 16. 4. 2014, C. Svobody ze dne 3. 4. 2014 a P. Zářeckého ze dne 28. 1. 2014.

²⁰⁴ Dle sdělení J. Kalvody ze dne 7. 4. 2017.

²⁰⁵ Dle sdělení M. Sylly ze dne 23. 2. 2015.

²⁰⁶ Dle sdělení V. Peřicha ze dne 9. 11. 2013.

²⁰⁷ NĚMEČEK, Tomáš. *Vojtěch Cepl. Život právníka ve 20. století*, s. 95. Takové rozdělení potvrzuje sdělením ze dne 14. 11. 2017 i J. Litomiský. C. Svoboda uvádí, že na podobu Ústavního soudu měl významný vliv V. Cepl. Dle sdělení C. Svobody ze dne 3. 4. 2014. Odpovědnost P. Zářeckého, F. Zoulíka a manželů Syllových vyplývá ze sdělení M. Sylly ze dne 23. 2. 2015 a J. Syllové ze dne 19. 2. 2015.

Jednotliví odborníci měli mít na starosti oblast, za jejíž sepsání odpovídali.²⁰⁸ Z toho však nevyplývá, že by tyto kapitoly byly psány výlučně uvedenými aktéry. Na debatách o jednotlivých ústavních institucích se podíleli právě i další členové komise včetně osob, které nebyly oficiálními členy. Samotný text ale na základě odsouhlaseného rámcového zadání měli sepsat právě výše uvedení aktéři. Zda tomu tak skutečně bylo, lze dnes těžko zpětně rekonstruovat. C. Svoboda výše uvedené rozdělení prakticky potvrzuje včetně toho, že ačkoliv byly jednotlivé kapitoly takto rozděleny, tak připomínky podávali všichni členové vládní komise, D. Hendrych to však odmítá jako nepřesné.²⁰⁹ P. Zářecký k tomuto tématu uvádí, že k jednotlivým ustanovením návrhu probíhaly diskuse a změny provedené v návaznosti na ně byly významné,²¹⁰ a proto tedy zjevně nelze hovořit o výlučném autorství výše uvedených osob a o kolektivní dílo se do značné míry jednalo, což výslovně uvádí i M. Sylla, který k tomu dodává, že vše ve vládní komisi podléhalo spíše kolektivnímu rozumu než autorství jednotlivců.²¹¹ Uvedená tvrzení tedy nevyvrací odpovědnost jednotlivců za uvedené kapitoly, ale vyvrací, že by je tyto jednotlivci psali sami bez reflexe názorů ostatních členů vládní komise.

Z uvedeného tedy vyplývá, že garanti jednotlivých ústavních institutů při psaní vládního návrhu Ústavy existovali, a to v návaznosti na svou předchozí specializaci, ale nelze jim přisuzovat zásluhy o konečné znění vládního návrhu, neboť na základě připomínek a diskusí mělo docházet k pozměňování původních návrhů. Otázka autorství konečného znění vládního návrhu tak není zcela pochopitelně zodpověditelná s ohledem na neexistenci písemných záznamů o jednání vládní komise. Ke stejnému závěru dochází i J. Broz, když uvádí, že „*Popíráno tudíž není autorství prvotních návrhů, ale spíše vliv jednotlivých autorů na konečné znění.*“²¹²

4.2.1.3. Způsob práce komise

Zasedání vládní komise probíhalo podle pamětníků zhruba v týdenním až desetidenním intervalu, v závislosti na aktuální situaci.²¹³ Jak již bylo uvedeno, poprvé se vládní komise sešla v polovině července 1992. V. Peřich, který však záhy onemocněl a nemohl se z tohoto důvodu

²⁰⁸ Dle sdělení J. Syllové ze dne 19. 2. 2015.

²⁰⁹ Dle sdělení C. Svobody ze dne 3. 4. 2014 a D. Hendrycha ze dne 21. 3. 2014, ačkoliv D. Hendrych uvádí, že on sám se zasadil o prosazení formulace „*ministerstva a jiné správní úřady*“ v čl. 78 Ústavy a formulace, že jejich působnost lze stanovit pouze zákonem.

²¹⁰ Dle sdělení P. Zářeckého ze dne 28. 1. 2014.

²¹¹ Dle sdělení M. Syllly ze dne 23. 2. 2015.

²¹² BROZ, Jan. Vznik návrhu Ústavy ČR pohledem členů vládní a parlamentní komise. In: *Pohled za oponu: studie o vzniku Ústavy České republiky a o kontextu její interpretace*, s. 34.

²¹³ Dle sdělení V. Peřicha ze dne 9. 11. 2013 a J. Litomiského ze dne 14. 11. 2017.

dalších jednání od konce srpna účastnit, uvádí, že v období od poloviny července do konce srpna proběhly zhruba tři nebo čtyři schůzky vládní komise,²¹⁴ což odpovídá výše uvedenému intervalu. Jak často se členové vládní komise scházeli, nelze tedy dnes již zcela rekonstruovat, nicméně z informací získaných z provedených rozhovorů lze dovozovat, že „*zatímco na samém počátku prací na vládním návrhu ústavy byly tyto schůzky četnější, časem jejich periodicitu zřejmě upadala.*“²¹⁵ Účast na těchto jednáních byla obecně vysoká a trvala zpravidla půl dne a vládla tam příjemná atmosféra, ačkoliv na prvních schůzkách této komise nebyla často nalézána mezi jednotlivými členy shoda.²¹⁶

Jednání vládní komise se podle *J. Litomiského* konala v sekretariátu *J. Kalvody*, který vedl Úřad pro legislativu a veřejnou správu.²¹⁷ Tento úřad sídlil ve Vladislavově ulici v Praze, v těsné blízkosti Lazarské ulice. Dle *J. Kalvody* se vládní komise scházela v tehdejší Úřadu vlády, neboť jím vedený rezort se teprve zařizoval. Tehdejší Úřad vlády však sídlil právě Lazarské ulici, což nepomáhá osvětlit, kde skutečně jednání probíhala. Nepomáhá tomu ani sdělení *V. Peřicha*, že všechna jednání, kterých se účastnil a která byla plénem vládní komise, „*probíhala v tehdejší předsednictvu české vlády na rohu Lazarské a Vodičkovy.*“²¹⁸ Jednání vládní komise však probíhala i jinde. Známa je skutečnost, že vládní komise dokončovala svůj návrh ústavy na výjezdním zasedání v Karlových Varech. Část jejích členů se pak účastnila i projednávání vládního návrhu v Lánech.

V této souvislosti je třeba znovu upozornit na skutečnost, že vládní komise jednala ve dvou formacích – v plénu vládní komise a v užší expertní skupině, která jednala separátně. Existenci takových jednání potvrzuje vedle *J. Syllové* například i *J. Kalvoda*, který uvedl, že tato separátní jednání probíhala nad určitými jednotlivými problémy.²¹⁹

Formulaci jednotlivých ústavních ustanovení měla na starosti právě skupina expertů. Z analýzy provedené *J. Brozem* vyplývá, že ústava se v člancích psala již od samotného počátku.²²⁰ Dovolila to skutečnost, že ústava nebyla připravována jako zcela nový dokument, ale

²¹⁴ Dle sdělení *V. Peřicha* ze dne 9. 11. 2013.

²¹⁵ BROZ, Jan. Vznik návrhu Ústavy ČR pohledem členů vládní a parlamentní komise. In: *Pohled za oponu: studie o vzniku Ústavy České republiky a o kontextu její interpretace*, s. 20, poznámka č. 48.

²¹⁶ Dle sdělení *J. Litomiského* ze dne 14. 11. 2017, *V. Peřicha* ze dne 9. 11. 2013 a *C. Svobody* ze dne 3. 4. 2014.

²¹⁷ Dle sdělení *J. Litomiského* ze dne 14. 11. 2017.

²¹⁸ Dle sdělení *V. Peřicha* ze dne 9. 11. 2013.

²¹⁹ Dle sdělení *J. Syllové* ze dne 19. 2. 2015 a *J. Kalvody* ze dne 7. 4. 2017.

²²⁰ BROZ, Jan. Vznik návrhu Ústavy ČR pohledem členů vládní a parlamentní komise. In: *Pohled za oponu: studie o vzniku Ústavy České republiky a o kontextu její interpretace*, s. 35.

jako vzor sloužila Ústavní listina z roku 1920, která se přepracovávala.²²¹ „*Vzápětí po její volbě komise začala vybírat použitelná ustanovení a přeformulovávat je. Nelze tudíž tvrdit, že by se návrhy komise až do výjezdního zasedání pohybovaly pouze na úrovni osnovy, přičemž by k tvorbě konkrétních ustanovení došlo až na tomto zasedání.*“²²² Dle P. Zářeckého existovaly dvě verze textu, které byly projednávány a podle V. Peřicha i řada textových verzí dílčích problémů. Přitom se vždy vycházelo z širší verze, která byla postupně proškrtávána.²²³ Pokud jde o jednotlivé ústavní instituty, tak obecně se mezi nimi hledalo vyvážení. Některé otázky nebyly s ohledem na jednotný názor komise vyřešeny, ale jejich řešení bylo odsunuto do budoucna. Zásadní však bylo držet se již zmíněných východisek, která zpětně formuluje V. Peřich, a sice že zaprvé se mělo navázat na demokratickou tradici státu, zadruhé se měli tvůrci ústavy poučit z minulých chyb (jako například nerozlišení volebního systému do Poslanecké sněmovny a Senátu za první republiky), a zatřetí, mělo se dostat moderní době a zahrnout do ústavní úpravy soudobé ústavní instituty a zejména Listinu základních práv a svobod.²²⁴

Rozhodnutí vládní komise se dle J. Litomiského i J. Kalvody přijímala konsensuálně, nikoliv však jednomyslně. J. Kalvoda dle svého vyjádření dbal na to, aby v klíčových otázkách převážil skutečně podstatný většinový názor.²²⁵ Zprávy o činnosti komise vládě předkládal C. Svoboda, na formální stanoviska a usnesení však nebyl čas. Členové vlády do toho procesu přímo nevstupovali.²²⁶ Komunikace s vládou tak byla zajištěna zejména prostřednictvím personálního propojení členů komise a členů vlády, stejně tak, jako tomu bylo u komunikace s politickými stranami a dalšími subjekty. J. Syllová zpětně uvádí, že v rámci vládní koalice prosazovaly jednotlivé politické strany tyto myšlenky: „*ODS zastávala minimální stát a důraz na svobodu, jednoduchou ústavu, unitární myšlenku, efektivní posílení exekutivy ve vztahu k legislativě. KDU-ČSL byla nositelem konzervativních myšlenek a lidskoprávního důrazu, silnější role parlamentu ve vztahu k exekutivě, decentralizace. KDS rovněž přispívala ke*

²²¹ Dle sdělení J. Syllové ze dne 19. 2. 2015.

²²² BROZ, Jan. Vznik návrhu Ústavy ČR pohledem členů vládní a parlamentní komise. In: *Pohled za oponu: studie o vzniku Ústavy České republiky a o kontextu její interpretace*, s. 35.

²²³ Dle sdělení P. Zářeckého ze dne 28. 1. 2014 a V. Peřicha ze dne 9. 11. 2013.

²²⁴ Dle sdělení V. Peřicha ze dne 9. 11. 2013.

²²⁵ Dle sdělení J. Litomiského ze dne 14. 11. 2017 a J. Kalvody ze dne 7. 4. 2017.

²²⁶ Dle sdělení M. Sylly ze dne 23. 2. 2015 a C. Svobody ze dne 3. 4. 2014.

*konzervativnímu zaměření, byla zastáncem dvoukomorovosti. ODA byla nositelem liberalismu, malého státu, decentralizace a důrazu na lidská práva a ústavní soudnictví.*²²⁷

4.2.1.4. Nejvýznamnější členové komise

V rámci uskutečněného výzkumu byla jednotlivým zpovídáným osobám pokládána mj. otázka, jací členové vládní komise na ně působili jako nejvýraznější. Na základě analýzy jejich odpovědí je možné konstatovat následující závěry, pokud jde o komisi vládní.

Osobou nejčastěji zmiňovanou je *V. Cepl*, pozdější soudce Ústavního soudu, který paradoxně nebyl uváděn jako garant žádné z hlav návrhu budoucí Ústavy. O jeho životě sepsal *T. Němeček* knihu s názvem *Vojtěch Cepl. Život právníka ve 20. století*. *V. Cepl* dle informací zjištěných z rozhovorů hrál ve vládní komisi specifickou roli a působil jako neformální mluvčí skupiny právních expertů.²²⁸ Víceru členů vládní komise uvádí, že byl významným aktérem, který řídil jednání komise po odborné stránce, přicházel s podněty, ale osobně žádné ustanovení návrhu nenapsal.²²⁹ *P. Zárecký* k jeho postavení v komisi uvádí, že ačkoliv se o *V. Cepl*ovi hovoří jako o *dědečkovi ústavy*, nepatřil mezi psavé akademiky, i přestože sám byl velmi vzdělán. Jeho posláním bylo obhajovat vládní návrh před ČNR.²³⁰ Dle *J. Kalvody* měl na vládní návrh Ústavy *V. Cepl* „mimořádně významný vliv (...) a zcela jistě ovlivnil podobu ústavy v diskusích, které se vedly.“²³¹ *M. Sylla* ve výše zmíněné knize o *V. Cepl*ovi uvádí následující: „Svým způsobem dominantní osobností skupiny se stal *Vojtěch Cepl*. Díky svým verbálním schopnostem představoval jistou autoritu pro všechny experty, všichni k němu ovšem nahlíželi i s jistou ironií, kterou on lehce nesl. Tak se brzy vyvinul stav, kdy se doc. *Cepl* stal nejmenovaným mluvčím skupiny, zprostředkovával různé vazby a sondoval názory. Záhy nato získal neoficiální titul ‘dědeček ústavy’, který sám s jistou sebeironií, ale i s jistým sebeuspokojením používal.“²³²

²²⁷ SYLLOVÁ, Jindřiška. Komora minimálních funkcí, nebo komora „odlišného ohledu“? In: KYSELA, Jan. *Dvacet let Senátu parlamentu České republiky v souvislostech*, s. 49.

²²⁸ NĚMEČEK, Tomáš. *Vojtěch Cepl. Život právníka ve 20. století*, s. 78-79. J. Syllová k osobě *V. Cepla* uvádí, že je usměrňoval. Dle sdělení J. Syllové ze dne 19. 2. 2015.

²²⁹ Dle sdělení J. Litomiského ze dne 14. 11. 2017, C. Svobody ze dne 3. 4. 2014 a J. Kalvody ze dne 7. 4. 2017.

²³⁰ Dle sdělení *P. Záreckého* ze dne 28. 1. 2014. To potvrzuje i *D. Hendrych*, který doplňuje, že *V. Cepl* jednal za komisi i v případech, kdy k tomu nebyl zmocněn. Dle sdělení *D. Hendrycha* ze dne 21. 3. 2014. Podobně i NĚMEČEK, Tomáš. *Vojtěch Cepl. Život právníka ve 20. století*, s. 31.

²³¹ Dle sdělení *J. Kalvody* ze dne 7. 4. 2017.

²³² NĚMEČEK, Tomáš. *Vojtěch Cepl. Život právníka ve 20. století*, s. 78-79.

V rámci zasedání vládní komise v Karlových Varech ve druhé polovině října 1992, kde se připravovalo konečné znění vládního návrhu Ústavy, vystupoval V. Cepl ve funkci poradní a koordinační. Podílel se na formulaci jednotlivých ustanovení, než aby se jimi zabýval věcně.²³³

V. Cepl nad rámec svého členství ve vládní komisi dle vzpomínky M. Uhdeho pomáhal i činnosti parlamentní komise, a to zejména tím, že upozorňoval na skutečnosti, které byly v rozporu s obvyklými normami, avšak nikoliv z pozice zástupce vládní komise, nýbrž soukromě. Měl docházet na některá zasedání této komise. M. Uhde výslovně uvádí, že pro něj byla jeho účast „významným psychologickým příspěvkem.“²³⁴ Z tohoto důvodu je zřejmě zmiňován jako významná osobnost v procesu vzniku ústavy i ze strany členů parlamentní komise.

Pokud jde o názory V. Cepla ve vztahu ke vznikajícímu ústavnímu dokumentu, lze jeho vliv vysledovat jednak u obecné koncepce, ale i v rámci jednotlivých institutů. Kupříkladu měl navrhnout strukturu nové ústavy a záleželo mu na tom, aby byla stručným dokumentem.²³⁵ Dle vzpomínky J. Syllové byl inspirován vzorem Ústavy Spojených států, což se projevilo při debatách o Senátu a jeho částečném přeobsazování, v rámci diskusí o posílení pravomocí ústavního soudnictví a v otázce podpory vyvažování jednotlivých mocí ve státě. Jeho přístup byl tedy značně koncepční.²³⁶

J. Broz k jeho působení v tomto procesu uzavírá: „... ačkoliv V. Cepla nelze považovat za autora konečné podoby žádného z ustanovení Ústavy, při tvorbě jejího návrhu V. Cepl působil na ostatní členy komise jako výrazná intelektuální autorita, jež usměrňovala a především korigovala činnost ostatních členů komise.“²³⁷

Mezi dalšími výraznými členy komise lze jmenovat P. Zářeckého, C. Svobodu, D. Hendrycha, manžele Syllovi a M. Výborného. Jednotlivě jsou pak zmíněni ještě následující členové: V. Peřich,²³⁸ F. Zoulík,²³⁹ D. Kroupa,²⁴⁰ V. Benda.²⁴¹

²³³ NĚMEČEK, Tomáš. *Vojtěch Cepl. Život právníka ve 20. století*, s. 95.

²³⁴ Dle sdělení M. Uhdeho ze dne 18. 2. 2015.

²³⁵ NĚMEČEK, Tomáš. *Vojtěch Cepl. Život právníka ve 20. století*, s. 101-102.

²³⁶ Dle sdělení J. Syllové ze dne 19. 2. 2015.

²³⁷ BROZ, Jan. Vznik návrhu Ústavy ČR pohledem členů vládní a parlamentní komise. In: *Pohled za oponu: studie o vzniku Ústavy České republiky a o kontextu její interpretace*, s. 39.

²³⁸ Zmíněn sdělením C. Svobody ze dne 3. 4. 2014.

²³⁹ Zmíněn sdělením M. Sylly ze dne 23. 2. 2015.

M. Sylla je z dnešního pohledu klíčovou osobností vládní komise, neboť si jako jediný vedl záznamy o jejích jednáních, které byly využity pro výše uvedenou knihu *T. Němečka*. Jednalo se o jeho osobní iniciativu. *D. Hendrych* poukazuje na to, že ačkoliv byl tajemníkem komise *C. Svoboda*, nevedl si žádné poznámky, což vzápětí vyvrací *V. Peřich*.²⁴²

C. Svoboda měl v rámci komise působit jako profesionál, který posunuje jednání kupředu a současně zná postoj vlády k jednotlivým otázkám.²⁴³ Dle *V. Peřicha* odvedl *C. Svoboda* vynikající práci, a to zejména tím, že si v průběhu jednání dělal poznámky, které na počátku dalšího jednání rekapituloval a tím se dostával přes neukončené debaty předchozích jednání.²⁴⁴ Jelikož ale neměl mít optimální vztah k předsedovi vládní komise a sám byl nestraník, nelze jej považovat za někoho, kdo by měl prosazovat zájmy ODS. Naopak zájmy ODA (a zřejmě i názory *V. Havla*) byly prosazovány *V. Ceplem*.²⁴⁵ Z tohoto momentu *J. Broz* dovozuje, že vliv ODA byl na činnost expertní části komise vyšší než vliv ODS.²⁴⁶

Roli tajemníka komise však podle *J. Kalvody* zastával spíše *P. Zářecký*, který „měl nenápadný, ale nejsoustavnější vliv na podobu té ústavy“. Podobně pečliví dle jeho názoru byli již zmínění manželé *Syllovi*.²⁴⁷ *J. Syllová* pracovala v zásadě na podkladech pro diskuse o jednotlivých ústavních institutech. Zpracovávala komparativní analýzy a překlady cizích ústavních listin, které vládní komisi předkládala.²⁴⁸

V. Peřich sám ke svému působení ve vládní komisi uvádí, že si byl vědom své nedostatečné způsobilosti z hlediska právní i politologické, a proto byl vědomě zdrženlivý.²⁴⁹

Ačkoliv předsedou komise byl *V. Klaus* a jejím místopředsedou *J. Kalvoda*, jejich účast na jednáních vládní komise nebyla samozřejmá. Pokud jde o *V. Klause*, měl se zúčastnit pouze zahajovacího a rozpouštěcího jednání vládní komise. V mezidobí na ně neměl docházet, pouze

²⁴⁰ Zmíněn sdělením J. Litomiského ze dne 14. 11. 2017.

²⁴¹ Ibidem.

²⁴² Dle sdělení D. Hendrycha ze dne 21. 3. 2014.

²⁴³ Dle sdělení M. Sylly ze dne 23. 2. 2015 a V. Peřicha ze dne 9. 11. 2013.

²⁴⁴ Dle sdělení V. Peřicha ze dne 9. 11. 2013.

²⁴⁵ Dle sdělení J. Syllové ze dne 19. 2. 2015. BROZ, Jan. Vznik návrhu Ústavy ČR pohledem členů vládní a parlamentní komise. In: *Pohled za oponu: studie o vzniku Ústavy České republiky a o kontextu její interpretace*, s. 21.

²⁴⁶ BROZ, Jan. Vznik návrhu Ústavy ČR pohledem členů vládní a parlamentní komise. In: *Pohled za oponu: studie o vzniku Ústavy České republiky a o kontextu její interpretace*, s. 22.

²⁴⁷ Dle sdělení J. Kalvody ze dne 7. 4. 2017.

²⁴⁸ Dle sdělení P. Zářeckého ze dne 28. 1. 2014, J. Syllové ze dne 19. 2. 2015 a A. Röschové ze dne 2. 5. 2014.

²⁴⁹ Dle sdělení V. Peřicha ze dne 9. 11. 2013.

měl zadávat úkoly a rozvrhovat práci.²⁵⁰ Úsměvné je sdělení *J. Litomiského*, který ačkoliv byl členem vládní komise, se k účasti *V. Klause* v ní vyjádřil následovně: „*Někde jsem se dočetl, že předsedou té komise měl být Václav Klaus, ale nevím, že by tam někdy přišel.*“²⁵¹

Následující výklad o postavení *V. Klause* v rámci příprav Ústavy je založen zejména na zprostředkovaných informacích. Sám *V. Klaus* se ke své pozici v tomto procesu vyjádřil jen okrajově. Jen několik dnů po ustavení vládní komise přednesl *V. Klaus* Programové prohlášení vlády, v němž vyjádřil záměr přijmout novou ústavu.²⁵² Jak již bylo naznačeno, do práce vládní komise se pak *V. Klaus* často nezapojoval, zřejmě i s ohledem na tou dobou naléhavější úkol, a sice rozdělit federaci. Tuto domněnku *V. Klaus* potvrzuje, když uvádí, že „*práce na Ústavě byla ve chvílích dělení Československa relativně okrajovou aktivitou.*“²⁵³ Úkolem řídit vládní komisi měl *V. Klaus* pověřit *J. Kalvodu*²⁵⁴ a forma jeho dalšího zapojení do činnosti komise se tak mohla odehrávat pouze prostřednictvím jeho pokynů. Dle vzpomínky *J. Litomiského* přinášeli do vládní komise *Klausovy* názory zejména *J. Vlach* a *O. Zemina* (členové ODS).²⁵⁵ *J. Kalvoda* k tomu uvádí, že si nevybavuje, že mu byly dávány *V. Klausem* pokyny k zásadním otázkám budoucí Ústavy a doplňuje: „*To bych asi nedal na jeho osobní pokyny, a pokud si pamatuji, tak vláda k žádnému institutu ústavy žádné usnesení skutečně nepřijala.*“²⁵⁶ Dle *P. Zářeckého* pak měl dokonce *V. Klause* na jednáních komise zastupovat jeho poradce, literární kritik *B. Doležal*, který nebyl ochoten přistoupit na debatu, pouze kladl požadavky a časem přestal jednání navštěvovat i on.²⁵⁷ Jeho jméno však zmiňuje pouze on a *M. Sylla*.

M. Benda na zapojení *V. Klause* do procesu přípravy budoucí Ústavy vzpomíná následovně: „*Vedla se současně jednání s vládní komisí průběžně, s vládou, na úrovni vládní koalice, kde Klaus celý podzim vřdycky vyhrožoval: ‘Až já na to budu mít čas, tak si jednou dám*

²⁵⁰ Dle sdělení *V. Peřicha* ze dne 9. 11. 2013. Skutečnost, že se *V. Klaus* neúčastnil těchto jednání, potvrzuje i *J. Kalvoda*. Dle sdělení *J. Kalvody* ze dne 7. 4. 2017. Podle *T. Němečka* se účastnil i jednání 15. července 1992. Viz *NĚMEČEK, Tomáš. Vojtěch Cepl. Život právníka ve 20. století, s. 81-82.*

²⁵¹ Dle sdělení *J. Litomiského* ze dne 14. 11. 2017.

²⁵² Programové prohlášení vlády 1992. *Vláda České republiky* [online]. [cit. 2018-02-15]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/scripts/detail.php?id=26624>.

²⁵³ Dle e-mailové komunikace s *V. Klausem* ze dne 8. 2. 2018.

²⁵⁴ Dle sdělení *J. Kalvody* ze dne 7. 4. 2017 a *J. Payna* ze dne 11. 4. 2017.

²⁵⁵ Dle sdělení *J. Litomiského* ze dne 14. 11. 2017. *J. Vlach* byl členem vládní komise, avšak *O. Zemina* byl členem komise parlamentní, nicméně současně se účastnil i jednání v Lánech, kde je možné hledat souvislost. *V. Peřich* vnímal, že některé pokyny jsou přímo od *V. Klause*, ale neuvádí, kdo je v rámci jednání vládní komise zprostředkoval. Dle sdělení *V. Peřicha* ze dne 9. 11. 2013.

²⁵⁶ Dle sdělení *J. Kalvody* ze dne 7. 4. 2017.

²⁵⁷ Dle sdělení *M. Sylla* ze dne 23. 2. 2015 a *P. Zářeckého* ze dne 28. 1. 2014.

*víkend a napíšu tu Ústavu za víkend.*²⁵⁸ Z toho vyplývá, že V. Klaus zřejmě nedoceňoval význam tohoto dokumentu. To sám potvrzuje, když uvádí následující: „*Musím trvat na tom, že to žádný 'ústavodárný' proces nebyl.*“²⁵⁹ Ze vzpomínek dalších tehdejších aktérů lze pak dovodit, že se jako ryzí pragmatik domníval, že jsou zbytečné některé klíčové ústavní instituty, jakými jsou například dělba a vyvažování mocí, rozhodování vlády ve sboru nebo ústavní soudnictví.²⁶⁰

Témata, do nichž V. Klaus svými názory zasahoval, byly zejména otázky bikameralismu a postavení prezidenta republiky v rámci moci výkonné, ale i v rámci vztahu k dalším institucím. Jelikož se předpokládalo, že prezidentem samostatné republiky bude V. Havel, je zřejmé, že snahou bylo jeho postavení oslabit. To ostatně potvrzuje M. Benda v rámci diskusí o bikameralismu: „*Spíše bylo důležité tvrzení (Václava Klause): 'Kdyby nebylo vás Bendů, tak nikdy jsme v Ústavě neměli Senát.' A já jsem říkal 'to přece není pravda. Pokud vy byste nedal zadání, že musí být slabý prezident, tak jsme nemuseli mít dvoukomorový parlament.*“²⁶¹ Jeho názor se projevil i v rámci projednávání způsobu zahrnutí Listiny do ústavního systému. Jeho zájmem bylo, aby tento dokument nebyl součástí budoucí Ústavy a v případě, že převzat bude, tak ve zkrácené podobě.²⁶²

Na konci celého procesu přípravy budoucí Ústavy se V. Klaus zasazoval o to, aby Ústava přijata byla. K tomuto tématu je podán podrobnější výklad v rámci kapitoly 7.2. věnující se procesu přijetí ústavy v České národní radě dne 16. prosince 1992 a jednáním z večera přecházejícího dne.

Účast J. Kalvody na jednáních komise sice někteří potvrzují,²⁶³ jiní ale poukazují na skutečnost, že vzhledem k jeho funkci místopředsedy nebyl na těchto jednáních komise přítomen dostatečně.²⁶⁴ Jeho úloha byla výraznější na začátku jednání komise, kdy se řešily koncepční otázky a do následujících prací, které probíhaly v expertní části komise, se již výrazně

²⁵⁸ Dle sdělení M. Bendy ze dne 16. 4. 2014. Tvrzení, že V. Klaus napíše ústavu za víkend, potvrzuje i J. Kalvoda. Dle sdělení J. Kalvody ze dne 7. 4. 2017. Podobně se o vztahu V. Klause k ústavě vyjádřil rovněž M. Uhde. Viz UHDE, Milan. *Rozpomínky, co na sebe vím*, s. 556.

²⁵⁹ Dle e-mailové komunikace s V. Klausem ze dne 8. 2. 2018.

²⁶⁰ Dle sdělení M. Uhdeho ze dne 18. 2. 2015, A. Röschové ze dne 2. 5. 2014 a J. Litomiského ze dne 14. 11. 2017.

²⁶¹ Dle sdělení M. Bendy ze dne 16. 4. 2014. Bikameralismus byl řešen i v rámci setkání expertů se členy vlády dne 11. září 1992. Viz NĚMEČEK, Tomáš. *Vojtěch Cepl. Život právníka ve 20. století*, s. 93-94.

²⁶² NĚMEČEK, Tomáš. *Vojtěch Cepl. Život právníka ve 20. století*, s. 94.

²⁶³ Dle sdělení M. Výborného ze dne 21. 7. 2014 a A. Röschové ze dne 2. 5. 2014.

²⁶⁴ Dle sdělení V. Peřicha ze dne 9. 11. 2013 a J. Syllové ze dne 19. 2. 2015.

nezapojoval.²⁶⁵ P. Zářecký k jeho osobě uvádí, že si jej vážil, neboť jeho zadáním bylo, aby byla ústava napsána ústavněprávně co nejlépe, a to bez ohledu na případné politické zájmy ODA.²⁶⁶ Sám J. Kalvoda ke svému působení uvádí, že kromě jejího řízení musel ještě obhajovat práci a výsledky práce vládní komise ve vládě, což dle jeho slov nebylo snadné.²⁶⁷ Věcně se tedy na návrhu ústavy nepodílel.

Komunikaci vládní komise s vládou tedy zajišťoval zejména J. Kalvoda, nicméně M. Sylla uvádí, že několikrát na jednání vládní komise přišli někteří zástupci vlády a již zmíněný B. Doležal.²⁶⁸ Expertní část vládní komise se pak setkala i se členy vlády, a to 11. září 1992.²⁶⁹ Vláda k činnosti vládní komise přijímala usnesení, například když opakovaně schválila ideový nástin nebo uložila dopracovat preambuli či dokončit práce na návrhu budoucí Ústavy.²⁷⁰ Avšak dle J. Syllové měla být většina instrukcí přinášena na jednání komise ústně, a to prostřednictvím J. Kalvody nebo C. Svobody.²⁷¹ V opačném směru byla vláda informována o činnosti komise právě prostřednictvím C. Svobody.²⁷²

Vládní komise pro přípravu ústavy naplnila svůj účel tím, že předložila vládní návrh Ústavy datovaný k 4. listopadu 1992 České národní radě. Činnost této komise zřejmě nebyla oficiálně ukončena, neboť vládou nebylo přijato žádné usnesení v tomto smyslu.²⁷³

²⁶⁵ BROZ, Jan. Vznik návrhu Ústavy ČR pohledem členů vládní a parlamentní komise. In: *Pohled za oponu: studie o vzniku Ústavy České republiky a o kontextu její interpretace*, s. 21.

²⁶⁶ Dle sdělení P. Zářeckého ze dne 28. 1. 2014. Jednalo se o debatu k bikameralismu. J. Kalvoda k tomu uvádí: „*To chápejte tak, že jsem se jaksi zapřel, svou vlastní politickou preferenci jsem popřel, ale dal expertům najevo, ať dělají expertně a potom se budeme bavit o politických doplňcích či změnách.*“ Dle sdělení J. Kalvody ze dne 7. 4. 2017.

²⁶⁷ Dle sdělení J. Kalvody ze dne 7. 4. 2017.

²⁶⁸ Dle sdělení M. Syllly ze dne 23. 2. 2015.

²⁶⁹ NĚMEČEK, Tomáš. *Vojtěch Cепl. Život právníka ve 20. století*, s. 93-94.

²⁷⁰ USNESENÍ VLÁDY ČESKÉ REPUBLIKY ze dne 29. července 1992 č. 500. *Vláda České republiky* [online]. [cit. 2018-02-18]. Dostupné z:

https://kormoran.odok.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/2EFFD1746C1120EAC12571B6006BAB1F;

USNESENÍ VLÁDY ČESKÉ REPUBLIKY ze dne 26. srpna 1992 č. 522. *Vláda České republiky* [online]. [cit. 2018-02-18]. Dostupné z:

https://kormoran.odok.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/AF0858AD64360D85C12571B6006C3A2B; ZÁZNAM Z JEDNÁNÍ SCHŮZE VLÁDY ČESKÉ REPUBLIKY konané dne 1. listopadu 1992 v Praze. *Vláda České republiky* [online]. [cit. 2018-02-18]. Dostupné z:

https://kormoran.odok.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/537B6F8F59E9A5D7C12571B6006FE292. Zjevně se ale nejednalo o systematickou náplň činnosti vlády, neboť s ohledem na dělení federace byly předmětem jejího zájmu zejména tyto otázky.

²⁷¹ Dle sdělení J. Syllové ze dne 19. 2. 2015.

²⁷² Dle sdělení M. Syllly ze dne 23. 2. 2015, V. Peřicha ze dne 9. 11. 2013 a C. Svobody ze dne 3. 4. 2014.

²⁷³ Dokumenty vlády - 1992. *Vláda České republiky* [online]. [cit. 2018-02-18]. Dostupné z:

https://kormoran.odok.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/web/cs?Open&1992.

4.2.2. Komise předsednictva ČNR pro přípravu ústavy

Ještě před ustavením vládní komise bylo 2. července 1992 předsednictvem ČNR přijato usnesení, kterým byla ustavena dočasná komise pro přípravu Ústavy, jejíž předsedou se stal *M. Uhde*, a kterým bylo poslaneckým klubům doporučeno, aby do komise navrhli své zástupce.²⁷⁴ K personálnímu obsazení komise pak došlo až na třetí schůzi předsednictva ČNR 13. července 1992, když do ní byli jmenováni následující poslanci České národní rady: *M. Benda* /KDS/, *J. Bílý* /HSD-SMS/, *P. Hirš* /LSU/, *A. Hrazdára* /LB/, *I. Janů* /KDU-ČSL/, *H. Marvanová* /ODS/, *I. Mašek* /ODA/, *J. Ortman* /LB/, *J. Payne* /ODS/, *A. Röschová* /ODS/, *V. Sochor* /ČSSD/ a *J. Vik* /SPR-RSČ/. Dále vzalo předsednictvo ČNR na vědomí, že se stanoví následující náhradníci: *V. Grulich* /ČSSD/, *T. Ježek* /ODA/, *F. Kačenka* /HSD-SMS/, *J. Kalus* /ODS/, *J. Karas* /KDU-ČSL/, *P. Koháček* /ODS/, *V. Koronthály* /KDS/, *J. Navrátil* /LB/, *J. Novák* /SPR-RSČ/, *L. Novák* (nar. 1962) /ODS/, *V. Řezáč* /LB/ a *O. Zemina* /ODS/.²⁷⁵ Předsednictvo ČNR pak vzalo usnesením z 28. července 1992 na vědomí, že náhradníkem za Klub LSU bude v této komisi poslanec *M. Raška*.²⁷⁶ Obdobně zvolilo předsednictvo ČNR usnesením z 26. listopadu 1992 členem této komise *S. Kozáka* a vzalo na vědomí, že poslanec *P. Hirš* zastupuje v komisi Klub nezávislých liberálních poslanců.²⁷⁷

Z uvedeného výčtu poslanců zastoupených v komisi předsednictva ČNR je zřejmé, že se nejednalo pouze o poslance z řad vládní koalice. Naopak, členové této komise kopírovali zastoupení v České národní radě v závislosti na jejich příslušnosti k politickým klubům, což

²⁷⁴ Usnesení předsednictva ČNR z 2. července 1992. *Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR* [online]. [cit. 2018-02-16]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/1992cnr/predsedn/usneseni/ue001.htm>; *M. Uhde* ve své knize uvádí následující: „*Jakmile se obě komory Federálního shromáždění shodly na zákoně, jímž existence společného státu končí, zasedla pod mým předsednictvím poslanecká komise, která si vytkla za úkol být české vládě nápomocna při práci na znění ústavy...*“ Viz *UHDE, Milan. Rozpomínky, co na sebe vím*, s. 555. Avšak vzhledem k tomu, že usnesení o ustavení komise bylo přijato již 2. července 1992, lze mít pochybnosti o věrohodnosti tohoto vyjádření. Vládní návrh ústavního zákona FS ČSFR o zániku ČSFR byl předložen až 27. října 1992 a vládní návrh ústavního zákona FS ČSFR o způsobu zániku ČSFR byl předložen 3. září 1992. Viz vládní návrh ústavního zákona o zániku České a Slovenské Federativní Republiky. *Psp.cz* [online]. [cit. 2018-02-18]. Dostupné z: http://www.psp.cz/eknih/1992fs/tisky/t0132_00.htm; a vládní návrh ústavního zákona o způsobu zániku České a Slovenské Federativní Republiky. *Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR* [online]. [cit. 2018-02-18]. Dostupné z: http://www.psp.cz/eknih/1992fs/tisky/t0072_00.htm.

²⁷⁵ Usnesení předsednictva ČNR ze 13. července 1992. *Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR* [online]. [cit. 2018-02-16]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/1992cnr/predsedn/usneseni/ue017.htm>.

²⁷⁶ USNESENÍ předsednictva České národní rady z schůze 28. července 1992. *Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR* [online]. [cit. 2018-02-18]. Dostupné z:

<https://www.psp.cz/eknih/1992cnr/predsedn/usneseni/ue041.htm>.

²⁷⁷ USNESENÍ předsednictva České národní rady z 24. schůze 26. listopadu 1992. *Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR* [online]. [cit. 2018-02-18]. Dostupné z:

<https://www.psp.cz/eknih/1992cnr/predsedn/usneseni/ue238.htm>.

potvrzuje i M. Uhde, když o složení komise hovoří jako o *miniparlamentu*.²⁷⁸ M. Výborný k tomu uvedl: „(...) je třeba dospět k politické shodě a (...) politická shoda není možná prosazováním toliko vládního návrhu Ústavy.“²⁷⁹ Důsledkem této úvahy je proto zřízení parlamentní komise. Její složení bylo tedy proporční, jak dokazuje následující tabulka.

Poslanecké kluby	Počet mandátů v ČNR	Počet členů v komisi předsednictva ČNR pro přípravu ústavy	Poměr míst v komisi předsednictva ČNR na jeden mandát v ČNR
ODA	14	1 (I. Mašek)	1,09
ČSSD	16	1 (V. Sochor)	0,96
HSD-SMS	14	1 (J. Bílý)	1,09
KDU-ČSL	15	1 (I. Janů)	1
LSU	16	1 (P. Hirsch)	0,96
SPR-RSČ	14	1 (J. Vik)	1,09
LEVÝ BLOK	35	2 (A. Hrazdára, J. Ortman)	0,88
Koalice ODS – KDS	76	5 (M. Benda, H. Marvanová, J. Payne, A. Röschová, M. Uhde)	1,01
	Celkem: 200	Celkem: 13	

Tab. 4 – Přehled zastoupení poslaneckých klubů v komisi předsednictva ČNR pro přípravu ústavy²⁸⁰

²⁷⁸ UHDE, Milan. *Rozpomínky, co na sebe vím*, s. 555.

²⁷⁹ VÝBORNÝ, Miloslav. K okolnostem vzniku Ústavy ČR z parlamentní perspektivy. In: KYSELA, Jan (ed.). *Deset let Ústavy ČR*, s. 60.

²⁸⁰ Založeno na údajích ze serveru volby.cz a výše uvedených usnesení předsednictva ČNR.

Na jedno místo v této komisi tedy připadalo zhruba 15 mandátů v ČNR, což znamená, že rozdělení míst v komisi předsednictva ČNR bylo proporční. Vládní koalice stran ODS, KDS, ODA a KDU-ČSL disponovala sedmi členy z celkových třinácti. Že se jednalo o proporční zastoupení, si však nemyslí *J. Broz*, který uvádí následující: „*Za povšimnutí přitom stojí, že zastoupení jednotlivých politických klubů v komisi nebylo ani rovnoměrné, ani neodpovídalo výsledkům voleb do ČNR. Zatímco většina politických klubů vyslala do komise po jednom zástupci, ODS měla tři a Levý blok (LB) dva zástupce.*“²⁸¹

Proporční zastoupení mělo význam pro jeden z hlavních účelů této komise, kterým bylo mapování podpory pro hlasování o návrhu Ústavy v ČNR. *M. Uhde* uvádí, že sami poslanci iniciativně přišli s myšlenkou, že je zapotřebí zjistit, jaký názor budou mít jednotlivé poslanecké kluby na vznikající dokument, neboť panovala obava, aby některé prvky vládního návrhu nenarazily na většinový odpor, který by znemožnil přijetí Ústavy.²⁸² Testování průchodnosti návrhu v ČNR byl tedy hlavní impuls ustavení parlamentní komise, jak dokládají i další její členové.²⁸³ *J. Payne* k tomu dodává následující: „*My jsme měli ambice, aby ta ústava byla schválena nejenom těsnou většinou, ale aby tam byla přesvědčivá většina.*“²⁸⁴ Široká politická podpora byla tedy tehdy zásadním prvkem celého procesu vzniku Ústavy, neboť z tohoto důvodu byla parlamentní komise ustavena. Souvisejícím důvodem pak bylo zajištění informovanosti poslaneckých klubů o aktuálně projednávaných otázkách a celkovém stavu prací.

V souvislosti s tímto tématem vyvstává otázka, jak mohla být parlamentní komise ustavena již 2. července 1992 (byť bez známého personálního obsazení komise), když komise vládní byla ustavena až 10. července 1992. Zjevně tedy byla zřejmá konkrétní představa vlády o tom, že vládní komise pro přípravu ústavy bude ustavena, a to již na samém počátku července 1992.

²⁸¹ BROZ, Jan. Vznik návrhu Ústavy ČR pohledem členů vládní a parlamentní komise. In: *Pohled za oponu: studie o vzniku Ústavy České republiky a o kontextu její interpretace*, s. 17-18.

²⁸² Dle sdělení M. Uhdeho ze dne 18. 2. 2015.

²⁸³ Dle sdělení M. Bendy ze dne 16. 4. 2014 a J. Payna ze dne 11. 4. 2017; JIRÁSEK, Jiří. Okolnosti vypracování a přijetí Ústavy České republiky. In: ŠÍNOVÁ, Renáta. *Sborník příspěvků z konference Olomoucké právnické dny 2008*, s. 52; podobně i JIRÁSKOVÁ, Věra. Diskuse při přípravě Ústavy České republiky. In: AUC 1-2/1999, s. 195.

²⁸⁴ Dle sdělení J. Payna ze dne 11. 4. 2017. Záměr na široké shodě nad textem potvrdila i H. Marvanová dne 3. 11. 2017 na přednášce Institutu pro politiku a společnost s názvem *Česká Ústava oslaví 25 let*.

4.2.2.1. Způsob výběru členů komise

Někteří z výše uvedených členů se na počátku 90. let účastnili procesu příprav ústavních dokumentů v rámci federace. Například pokud jde o proces přípravy návrhu ústavy pro Českou republiku v rámci federace, jednalo se o *I. Janů, J. Ortmana, J. Payna* a *A. Röschovou*. Z výše uvedených náhradníků se na přípravě předchozích návrhů ústavy podíleli *F. Kačenka* a *V. Řezáč*.²⁸⁵

M. Uhde působil v parlamentní komisi jako její předseda z titulu funkce předsedy České národní rady. Jak již bylo naznačeno, způsob výběru jednotlivých zástupců do této komise náležel politickým klubům. Tuto logiku potvrzuje *M. Benda*, když uvádí, že byl jediným členem KDS, který byl současně členem ústavněprávního výboru ČNR a navíc byl předsedou klubu, takže se do této komise nominoval sám.²⁸⁶ *J. Payne* byl do této komise jmenován na základě nominace *M. Uhdeho*, a to v návaznosti na účast *J. Payna* na přípravě předchozích návrhů ústav v rámci federace.²⁸⁷

Zkušenosti s právem však nebyly podmínkou pro účast v komisi. *J. Broz* uvádí, že „z celkového počtu 13 členů mělo v době činnosti komise právnické vzdělání šest jejich řádných členů.“²⁸⁸ Jak *M. Benda*, tak i *J. Payne* uvádějí, že zkušenosti s právem neměli. *A. Röschová* sice právní vzdělání měla, ale neměla legislativní zkušenosti a potřebné znalosti získávala samostudiem. Současně přiznává, že parlamentní komise nebyla jako celek dostatečně kvalifikovaná k tomuto úkolu, zejména ve srovnání s komisí, která připravovala Ústavní listinu z roku 1920.²⁸⁹

Jak již bylo zmíněno v rámci kapitoly věnující se vládní komisi, ústavní právníci *Z. Jičínský, V. Mikule, J. Boguszak* a *V. Pavlíček* se tvorby návrhu neúčastnili. To potvrzují i členové parlamentní komise. *M. Benda* k tomuto tématu dodává, že jejich nepřizvání nebylo odvozováno z podílu na autorství dřívějších ústavních listin v rámci Československa, ale byly to jejich aktuální postoje, které byly rozhodující.²⁹⁰ Dle *A. Röschové* nebyli tito lidé „schopni

²⁸⁵ Usnesení předsednictva ČNR z 30. srpna 1990. *Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR* [online]. [cit. 2018-02-16]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/1990cnr/predsedn/usneseni/ue072.htm>.

²⁸⁶ Dle sdělení M. Bendy ze dne 16. 4. 2014.

²⁸⁷ Dle sdělení J. Payna ze dne 11. 4. 2017.

²⁸⁸ BROZ, Jan. Vznik návrhu Ústavy ČR pohledem členů vládní a parlamentní komise. In: *Pohled za oponu: studie o vzniku Ústavy České republiky a o kontextu její interpretace*, s. 18, poznámka č. 39.

²⁸⁹ Dle sdělení M. Bendy ze dne 16. 4. 2014, A. Röschové ze dne 2. 5. 2014 a J. Payna ze dne 11. 4. 2017.

²⁹⁰ Dle sdělení M. Bendy ze dne 16. 4. 2014.

překročit svůj socialistický stín“, výjimkou byl *V. Knapp*, který měl být dle jejích vzpomínek přizván k projednávání návrhu, byť ne v rámci parlamentní komise.²⁹¹ K tomuto tématu se v obdobném smyslu vyjádřili i další zpovídaní – *M. Uhde* a *J. Payne*.

4.2.2.2. Způsob práce komise

Předsednictvo ČNR, které komisi zřídilo, do její činnosti dále zásadně nezasahovalo. Mimo výše zmíněných provedených změn ve složení komise, bylo přijato pouze jedno usnesení předsednictva ČNR, a to 13. srpna 1992, kterým vzalo předsednictvo ČNR na vědomí informaci parlamentní komise o stavu prací na budoucí Ústavě.²⁹²

Parlamentní komise se scházela přibližně každý týden, přičemž v době mezi předložením návrhu Ústavy České národní radě a závěrečným jednáním 16. prosince 1992 byla činnost komise výrazně utlumena.²⁹³ Dle *A. Röschové* naopak komise po předložení vládního návrhu Ústavy již nepracovala a postupovalo se běžným legislativním procesem.²⁹⁴ Účast na jednáních komise byla vysoká, dle *M. Uhdeho* dokonce stoprocentní.²⁹⁵ Podrobný soupis jednání této komise shrnuje následující tabulka.

Datum	Stručné shrnutí schůze
14. července	Byly položeny základní otázky, na které se měla na příští schůzi hledat odpověď (typově zda bude připravována ústava úplná nebo dočasná, zda bude stát unitární či nikoliv apod.)
16. července	Byly diskutovány odpovědi na otázky z minulé schůze a vládní komisi byla předána základní doporučení k tvorbě Ústavy. Výstupem usnesení č. 1 (základní doporučení, která jsou dalšími usneseními této komise doplňována).

²⁹¹ Dle sdělení *A. Röschové* ze dne 2. 5. 2014.

²⁹² USNESENÍ předsednictva České národní rady ze 7. schůze 13. srpna 1992. *Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR* [online]. [cit. 2018-02-18]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/1992cnr/predsedn/usneseni/ue051.htm>.

²⁹³ Dle sdělení *M. Bendy* ze dne 16. 4. 2014. Dle sdělení *M. Uhdeho* ze dne 18. 2. 2015 se komise scházela každé tři týdny.

²⁹⁴ Dle sdělení *A. Röschové* ze dne 2. 5. 2014.

²⁹⁵ Dle sdělení *M. Uhdeho* ze dne 18. 2. 2015.

31. července	<p>Byla přednesena stanoviska klubů k Ideovému nástinu návrhu Ústavy předloženého vládou a byla učiněna dohoda, že budoucí jednání bude věnováno územněsprávnímu uspořádání státu.</p> <p>Výstupem usnesení č. 2.</p>
5. srpna	<p>Předmětem schůze bylo státoprávní uspořádání a samospráva.</p> <p>Výstupem usnesení č. 3.</p>
6. srpna	<p>Pokračování schůze.</p> <p>Výstupem usnesení č. 4.</p>
12. srpna	<p>Pokračování schůze.</p> <p>Výstupem usnesení č. 5.</p>
13. srpna	<p>Věcně byla projednávána hlava věnující se moci zákonodárné.</p>
18. srpna	<p>Informace, že ideový návrh Ústavy projedná vláda na svém zasedání 19. srpna, posléze opět debata k moci zákonodárné.</p> <p>Výstupem usnesení č. 6.</p> <p>Od tohoto data jsou schůze parlamentní komise zaznamenávány stenoáznamem.</p>
27. srpna	<p>Informace, že 26. srpna vláda projednala materiál vládní komise a v současné chvíli experti zapracovávají připomínky. Tento materiál bude doručen ČNR 28. srpna 1992. Poté debata k moci zákonodárné.</p> <p>Výstupem usnesení č. 7.</p>
15. září	<p>Schůzka koaličních členů parlamentní komise, nikoliv komise jako celku.</p> <p>Záznam není dostupný.</p>

18. září	<p>Za účasti <i>V. Cepla</i> byl projednáván vládní návrh z 14. září a byla přijata některá doporučení (posílení role Senátu, včlenění základních ustanovení do návrhu atd.)</p> <p>Výstupem usnesení č. 8 (již nedoplňuje svá vlastní doporučení, nýbrž se jedná o stanovisko k vládnímu návrhu ze 14. září).</p>
25. září	<p>Práce na hlavě věnující se moci zákonodárné a výkonné, opět za účasti <i>V. Cepla</i>.</p> <p>Výstupem usnesení č. 9 (opět stanovisko k vládnímu návrhu ze 14. září).</p>
9. října	<p>Debata ke způsobu začlenění Listiny do vznikajícího návrhu, opět za účasti <i>V. Cepla</i>.</p>
16. října	<p>Informace, že 13. října proběhlo jednání koaličních stran o návrhu a vládní komise nyní pracuje na paragrafovaném znění.</p>
16. listopadu	<p><i>J. Kalvoda</i> byl účasten této schůze a odpovídal na dotazy členů parlamentní komise.</p>
27. listopadu	<p>Opoziční poslanci se vyjadřovali k vládnímu návrhu Ústavy a jeho jednotlivá ustanovení byla projednávána.</p>
4. prosince	<p>Závěrečná schůze parlamentní komise, jejímž výstupem byl dopis adresovaný ÚPV s vyznačením neuralgických bodů, které jsou třeba dále řešit (otázka hlasovacího kvóra pro přijímání ústavních zákonů, zařazení Listiny do budoucí Ústavy, územněsprávní členění státu v souvislosti se samosprávou, referendum). Označeny byly i instituty, u kterých nepanovala shoda (institut stálého výboru, právo interpelace pro každého poslance, odlišné volební systému do obou komor Parlamentu, doživotní imunita, počet senátorů, vazba Senátu na zemské uspořádání atd.).</p>

Tab. 5 – Schůze parlamentní komise pro přípravu ústavy²⁹⁶

²⁹⁶ Archiv Poslanecké sněmovny, fond Česká národní rada – VII. volební období (1992), NAD 8, krabice 33.

První zasedání této komise se konalo 16. července 1992 a jeho výstupem je usnesení spočívající ve dvanácti tezích, jež byly určeny vládní komisi, tzv. *Základní teze*.²⁹⁷ V následujících měsících bylo přijato dalších osm usnesení, které toto usnesení doplňovaly.²⁹⁸

Jednotlivá jednání komise probíhala tak, že její předseda označil okruhy otázek, které měly být na daném jednání probrány a členové komise pak zaujímalí stanovisko k těmto projednávaným otázkám, a to dle předchozí domluvy s poslaneckým klubem, jehož členem byli. Současně bylo stanoveno, o kterých problémech se bude diskutovat na dalším jednání.²⁹⁹ Členové parlamentní komise diskutovali podněty, které přicházely z komise vládní, a nepřinášeli nové. Takto o parlamentní komisi hovoří *M. Výborný*, který z této skutečnosti vyvozuje, že parlamentní komise výrazně nepřispěla ke vzniku Ústavy, neboť se v ní řešily parciální otázky a zejména územní členění státu.³⁰⁰

Způsob práce parlamentní komise lze dovozovat i z těsnopiseckých záznamů, které však nejsou kompletní: „*Těsnopisecký záznam začal být pořizován až ve druhé polovině srpna, kdy již bylo o zásadách nové Ústavy rozhodnuto. Ze zápisů se dozvídáme z průběhu schůzí poslanecké komise pouze o některých pro nás zajímavých postojích.*“³⁰¹

Dle vyjádření *A. Röschové* se členové komise snažili upozadit politiku a svou příslušnost k poslaneckým klubům, ale některá témata nebylo možné odpolitizovat. Velkou nápomocí byla dle její vzpomínky činnost *J. Syllové*.³⁰² Činnost parlamentní komise byla dle *M. Bendy* rovněž výrazně medializována, když uvádí, že po každém zasedání této komise následovala konference, kde předseda komise zrekapituloval, na jakých otázkách panuje shoda a naopak.³⁰³ Zatímco u vládní komise bylo uvedeno, že při jejích jednáních panovala příjemná atmosféra, k parlamentní komisi *A. Röschová* uvádí: „*Jako mluvčí komise jsem vždycky novinářům říkala*

²⁹⁷ Příloha tisku č. 16 o činnosti předsednictva České národní rady za dobu od 13. července do 25. srpna 1992. *Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR* [online]. [cit. 2018-02-18]. Dostupné z: http://www.psp.cz/eknih/1992cnr/tisky/t0016_02.htm.

²⁹⁸ Přílohy tisků č. 16, 44 a 60 o činnosti předsednictva České národní rady (1992-1992). *Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR*. [online]. [cit. 2018-02-18]. Dostupné z: http://www.psp.cz/eknih/1992cnr/tisky/t0016_02.htm, http://www.psp.cz/eknih/1992cnr/tisky/t0044_00.htm, http://www.psp.cz/eknih/1992cnr/tisky/t0060_02.htm.

²⁹⁹ Tento mechanismus je založen na základě popisu *M. Bendy*. Dle sdělení *M. Bendy* ze dne 16. 4. 2014.

³⁰⁰ NĚMEČEK, Tomáš. *Vojtěch Cepl. Život právníka ve 20. století*, s. 85.

³⁰¹ KYSELA, Jan. *Dvoukomorové systémy: teorie, historie a srovnání dvoukomorových parlamentů*, s. 417.

³⁰² Dle sdělení *A. Röschové* ze dne 2. 5. 2014.

³⁰³ Dle sdělení *M. Bendy* ze dne 16. 4. 2014.

*diplomatické formulace – nemohla jsem přiznat, že se tam hádáme a většinou se na ničem nedohodneme.*³⁰⁴

K otázce vztahu k vládní komisi je třeba uvést následující poznámky. Zaprvé, je možné se domnívat, že *H. Marvanová* mohla na jednání parlamentní komise přinášet informace z vládní komise, neboť, jak bylo výše uvedeno, mohla se jednání vládní komise oficiálně účastnit. Zadruhé, spolupráce s vládní komisí měla dle vyjádření *J. Payna* probíhat četně a zhruba následovně: vládní komise připravila text části návrhu, který byl zaslán parlamentní komisi, a ta k ní připravila připomínky, jež byly zaslány zpět vládní komisi. V případě, že byl v parlamentní komisi identifikován nějaký problém, byl na tuto skutečnost upozorněn *J. Kalvoda* a bylo doporučeno přijetí kompromisu pro snadný průchod návrhu Českou národní radou.³⁰⁵ Personální propojení mělo být i v osobě právě zmíněného *J. Payna*, který měl dle *J. Litomiského* docházet na jednání vládní komise.³⁰⁶ Dle *J. Syllové* byla účast poslanců na jednání vládní komise častá. Doslova k tomu uvádí: „*chodili si tam, jak chtěli*“, na druhou stranu ale nic zásadního dle jejího názoru neovlivňovali.³⁰⁷ V opačném směru je třeba k osobě *M. Výborného*, jehož účast na jednání obou komisí bývá uváděna,³⁰⁸ doplnit jeho názor, že se v rámci parlamentní komise jednalo o soukromý charakter jeho účasti. To dokládá i skutečnost, že není ve výčtu osob do komise jmenovaných, ať už na začátku jejího fungování, nebo posléze.³⁰⁹ Obdobně měl na jednání parlamentní komise docházet i *V. Cepl*, což vyplývá i z výše uvedené tabulky.

Činnost parlamentní komise tedy nebyla klíčová s ohledem na textaci budoucí Ústavy, ale ve vztahu k zajištění jejího přijetí ano.

4.2.2.3. Nejvýznamnější členové komise

Ačkoliv se zasedání parlamentní komise účastnila řada osob, některé z nich byly výraznější než ostatní. Zřejmě nejvýznamnější úlohu hrál předseda této komise *M. Uhde*, který

³⁰⁴ NĚMEČEK, Tomáš. *Vojtěch Cepl. Život právníka ve 20. století*, s. 84.

³⁰⁵ Předávání těchto informací probíhalo i neformálně. *J. Payne* uvádí, že o tomto hovořili s *J. Kalvodou* na obědě. Dle sdělení *J. Payna* ze dne 11. 4. 2017.

³⁰⁶ Dle sdělení *J. Litomiského* ze dne 14. 11. 2017 měl *J. Payne* zásadní podíl na tom, že se vycházelo z Ústavní listiny z roku 1920: „*on byl ten, kdo to vehementně prosazoval a my jsme se v tom k němu připojili.*“

³⁰⁷ Dle sdělení *J. Syllové* ze dne 19. 2. 2015.

³⁰⁸ NĚMEČEK, Tomáš. *Vojtěch Cepl. Život právníka ve 20. století*, s. 84; dle sdělení *D. Hendrycha* ze dne 21. 3. 2014.

³⁰⁹ Dle sdělení *M. Výborného* ze dne 21. 7. 2014.

jednotlivá zasedání řídil.³¹⁰ Dle *J. Payna* k tomuto úkolu přistupoval velmi odpovědně a pečlivě, když se snažil nastudovat různá témata, o kterých se v rámci komise hovořilo.³¹¹ Vícekrát byl jako významný označen i přínos *M. Bendy*, *A. Röschové*,³¹² *H. Marvanové*, *I. Maška* a *M. Výborného*. Všichni uvedení byli členy vládní koalice a s výjimkou *I. Maška* se tyto osoby současně účastnily jednání ústavněprávního výboru ČNR v Lánech a někteří z nich se stýkali i s vládní komisí. Z řad opozice si pak zpovídáné osoby vzpomínají na *A. Hrazdíru*, *J. Ortmana*, *V. Řezáče*³¹³ a *V. Grulich*.³¹⁴ Z tohoto výčtu vyplývá, že i poslanci za opoziční strany byli při jednáních parlamentní komise aktivní, nicméně jedná se o nahodilé vzpomínky, a proto nelze učinit závěr o jejich skutečném významu v rámci komise. *M. Uhde* sice vzpomíná, že *V. Grulich* byl nesmírně aktivní a často vystupoval s konstruktivními podněty, je však jediným, kdo jeho jméno zmiňuje. *V. Grulich* měl tedy plnit roli mluvčího opozice, jehož nejvýznamnějším úkolem bylo zakotvit zemi moravskoslezskou do ústavy.³¹⁵ Přestože tato připomínka vyslyšena nebyla, pro ústavu nakonec hlasoval.³¹⁶

K oficiálnímu rozpuštění komise předsednictva ČNR došlo 29. prosince 1992, a to usnesením předsednictva ČNR.³¹⁷ Téhož dne pak vysloveno předsednictvo ČNR uznání ústavněprávnímu výboru ČNR za mimořádný podíl při práci na podobě Ústavy,³¹⁸ který byl zřejmý zejména na jednání v Lánech. Personálně se přitom komise předsednictva ČNR a ústavněprávní výbor ČNR částečně překrývaly.³¹⁹

³¹⁰ Na významu jeho osoby se shodli *J. Payne* i *M. Benda*.

³¹¹ Dle sdělení *J. Payna* ze dne 11. 4. 2017.

³¹² *A. Röschová* pak ke svému působení v komisi uvádí, že fungovala jako mluvčí komise ve vztahu k novinářům. Dle sdělení *A. Röschové* ze dne 2. 5. 2014.

³¹³ *V. Řezáč* byl podle uvedeného usnesení pouze náhradníkem.

³¹⁴ Dle sdělení *M. Bendy* ze dne 16. 4. 2014, *M. Uhdeho* ze dne 18. 2. 2015, *J. Payna* ze dne 11. 4. 2017 a *A. Röschové* ze dne 2. 5. 2014.

³¹⁵ Dle sdělení *M. Uhdeho* ze dne 18. 2. 2015.

³¹⁶ Stenoprotokol z 10. schůze České národní rady dne 16. prosince 1992. *Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR* [online]. [cit. 2018-02-18]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/1992cnr/stenprot/010schuz/s010011.htm>.

³¹⁷ Usnesení předsednictva ČNR z 29. prosince 1992. *Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR* [online]. [cit. 2018-02-16]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/1992cnr/predsedn/usneseni/ue306.htm>.

³¹⁸ Usnesení předsednictva ČNR z 29. prosince 1992. *Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR* [online]. [cit. 2018-02-16]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/1992cnr/predsedn/usneseni/ue307.htm>.

³¹⁹ Členy současně obou orgánů byli *M. Benda*, *A. Röschová*, *M. Výborný*, *H. Marvanová*. Viz výše uvedené usnesení předsednictva ČNR a Seznam členů výborů České národní rady (1992-1992). *Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR* [online]. [cit. 2018-02-18]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/1992cnr/rejstrik/vybory.htm>.

4.2.3. Shrnutí

V předchozích dvou kapitolách bylo prokázáno, že existence komisí, které se na tvorbě budoucí Ústavy podílely, byla opodstatněná, neboť každá z těchto komisí pracovala jiným způsobem a za jiným účelem. Obě komise se dle dostupných informací spíše doplňovaly, než aby zdvojovaly danou problematiku. Nicméně, mezi komisemi nebyl rovnocenný vztah. Vládní komise byla tou významnější, neboť v jejím rámci ústava fakticky vznikala. *J. Broz* píše, že jediným smyslem existence vládní komise byla práce na ústavě, ale u komise parlamentní to byla spíše funkce reprezentativně-informativní než výkonná.³²⁰ Dle *M. Uhdeho* byl podíl parlamentní komise na vzniku ústavy jen pomocný.³²¹ Zásadní je však skutečnost, že činnost komisí nebyla vzájemně neprostopupná. Naopak, jak bylo výše uvedeno, někteří členové se účastnili jednání obou komisí, byť neoficiálně, a současně byly dílčí výstupy jejich práce postupovány komisi druhé.

Pohledy na součinnost obou komisí jsou různé, neboť neexistovala žádná oficiální pravidla jejich spolupráce. *D. Hendrych* k tomu uvádí, že „*spolupráce vládní a poslanecké komise nebyla špatná*“ a že „*(u)snesení komise předsednictva České národní rady, která byla adresována i vládní komisi, byla mnohdy podnětná, a to i proto, že se někdy neshodovala stanoviskem vlády.*“³²² Naopak *M. Benda* se k tomuto tématu vyjadřuje kriticky, když říká: „*o vládní komisi (jsme) hodně hovořili a hodně se s ní hádali a prali.*“³²³

Zaznamenáníhodný postřeh uvádí *J. Broz*, když upozorňuje, že nebylo pamatováno na podávání informací ze strany vládní komise ve vztahu k politickým stranám zastoupeným v ČNR. Ilustruje to skutečnost, že v *Základních tezích* zpracovaných parlamentní komisí je obsažena žádost o dodání zpracovaných výstupů. Informovat o činnosti vládní komise a jejich výstupech měla vláda, což se však nedělo.³²⁴

K systému práce komisí je třeba poznamenat, že členové komisí potvrzují návaznost jejich prací na základ v podobě Ústavní listiny z roku 1920. Současně měly komise k dispozici

³²⁰ BROZ, Jan. Vznik návrhu Ústavy ČR pohledem členů vládní a parlamentní komise. In: *Pohled za oponu: studie o vzniku Ústavy České republiky a o kontextu její interpretace*, s. 28.

³²¹ UHDE, Milan. *Rozpomínky, co na sebe vím*, s. 556.

³²² HENDRYCH, Dušan. Ke zdrojům návrhu Ústavy ČR z pohledu člena komise vlády pro přípravu Ústavy ČR. In: GERLOCH, Aleš, KYSELA, Jan et al. *20 let Ústavy České republiky. Ohlédnutí zpět a pohled vpřed*, s. 32.

³²³ BENDA, Marek. K přípravě Ústavy ČR v České národní radě. In GERLOCH, Aleš, KYSELA, Jan et al. *20 let Ústavy České republiky. Ohlédnutí zpět a pohled vpřed*, s. 37.

³²⁴ BROZ, Jan. Vznik návrhu Ústavy ČR pohledem členů vládní a parlamentní komise. In: *Pohled za oponu: studie o vzniku Ústavy České republiky a o kontextu její interpretace*, s. 23, 24, poznámka č. 71.

návrh ústavy z července 1991 a řadu dalších dokumentů, jak vyplynulo ze studia materiálů uložených v archivu Poslanecké sněmovny. Mezi těmito dokumenty lze uvést příkladmo Evropskou chartu místní samosprávy, publikace týkající se československé historie, dále dokumenty vypracované na půdě mezinárodních institucí jakou je například Rady Evropy, záznamy schůzek pracovní komise ke vznikající ústavě v roce 1991, či ústavy některých evropských států.³²⁵

4.2.4. Další subjekty s vlivem na podobu Ústavy

Na konečné podobě Ústavy se podílely i další subjekty, mezi kterými jsou nejvýznamnější plénum ČNR, ústavněprávní výbor ČNR zasedající v Lánech, Legislativní rada vlády nebo významní jednotlivci.³²⁶

Na tomto místě bude věnován prostor zejména prezidentu *Václavu Havlovi* a formě jeho zásahů do vznikajícího ústavního dokumentu. Nicméně, významný podíl na podobě Ústavy měly i další osobnosti. Řada z nich jich zmíněna byla a bude, a to v souvislosti s konkrétními jednáními nebo instituty, kde byl jejich vliv podstatný. Je tedy zjevné, že výše popsané komise nebyly jedinými subjekty, které formovaly podobu budoucí Ústavy, byť na ni měly zřejmě nejvýznamnější vliv.

Dle zjištěných informací měl *V. Havel* zásadní vliv na podobu budoucí Ústavy, aniž by byl členem oficiálních komisí a ačkoliv 20. července 1992 odstoupil z funkce prezidenta ČSFR. Jeho význam to však neumenšovalo: „*Od té chvíle byl soukromou osobou, stále však s mimořádnou autoritou i neformálním vlivem.*“³²⁷ Jeho abdikace byla dle jeho blízkého spolupracovníka *L. Špačka* způsobena tím, že rozdělení federace vnímal jako hluboké politické zklamání a nechtěl být součástí procesu rozdělení společného státu. Nicméně se s touto skutečností rychle smířil a „*chopil se role takového nenápadného ovlivňovatele budoucí*

³²⁵ Archiv Poslanecké sněmovny, fond Česká národní rada – VII. volební období (1992), NAD 8, krabice 25, 26, 33.

³²⁶ V. Jirásková obdobně uvádí následující aktéry: „*Od října jednala o budoucí ústavě tzv. koaliční třináctka, kterou tvořili předsedové koaličních stran, předseda a místopředsedové ČNR a předsedové koaličních poslaneckých klubů, předtím již počátkem srpna adresoval členům vládní komise V. Havel materiál 'Několik poznámek na téma české ústavy', který navíc poskytoval konzultace několika členům jak parlamentní, tak i vládní komise, s nimiž udržoval kontakty, připomínky k návrhu formulovala i Legislativní rada vlády ČR.*“ Viz JIRÁSKOVÁ, Věra. Vznik samostatné České republiky, přijetí a obsah její ústavy. In: PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda 2. Díl Ústavní právo České republiky*, s. 318.

³²⁷ NĚMEČEK, Tomáš. *Vojtěch Cepl. Život právníka ve 20. století*, s. 89.

ústavy.³²⁸ Ještě bude zmíněno, že se V. Havel zapojil i do procesu tvorby ústavy v rámci federace.

Práce na návrhu Ústavy do značné míry ovlivňovala i skutečnost, že se o V. Havlovi uvažovalo jako o budoucím prezidentovi samostatného státu.³²⁹ To mohl být i důvod, proč se V. Havel sám angažoval v tomto procesu. Ačkoliv neměl ke komisím žádné oficiální vztahy, zapojil se V. Havel do tohoto procesu různorodými způsoby.

Nejvíce zjevný a nezpochybnitelný způsob vlivu V. Havla na tvorbu ústavního dokumentu spočíval v jeho textech k tomuto tématu. K 7. srpnu 1992 je datován jeho text *Několik poznámek na téma české ústavy*, který adresoval komisím.³³⁰ „V něm jeho autor kriticky glosuje obě v té době již známé expertní varianty návrhu Ústavy, připomíná obsah svého dřívějšího návrhu federální ústavy a zvažuje různé alternativy řešení sporných problémů s argumenty pro jím preferovaný přístup.“³³¹ Důvod sepsání tohoto dokumentu spočívá v obavě V. Havla o podobu budoucí Ústavy, do které se dle jeho názoru snažili různí aktéři začlenit partikulární zájmy a která se tedy stala politickou otázkou.³³² Jeho představou naopak bylo, aby ústavu psali odborníci: „Myslím, že by politici měli vsadit víc na odborníky, napsat jim své představy a pak jim dát chvíli čas (...). Teprve tento jejich hotový a veskrze vnitřně promyšlený návrh by se měl stát podkladem diskuse v ČNR.“³³³ Jak bylo však prokázáno, odborníci na ústavní právo ve vládní komisi nebyli.

Tento obsáhlý text se věnoval řadě témat. Kupříkladu se v něm V. Havel vyjádřil k preambuli, kterou navrhoval sepsat do samotného textu, závěrečným a přechodným ustanovením, které nepovažoval za nutnou součást ústavy. Dle jeho představy tedy měly být přijaty tři dokumenty: Ústava, Deklarace o vzniku a důvodech vzniku samostatné ČR a dokument technicky upravující náležitosti vzniku samostatného státu. Dále se věnoval hodnotovému zakotvení ústavy, určení, že základní principy státu nemají být změníitelné

³²⁸ Dle sdělení L. Špačka ze dne 20. 2. 2017.

³²⁹ CHRASTILOVÁ, Brigita a Petr MIKEŠ. *Prezident republiky Václav Havel a jeho vliv na československý a český právní řád*, s. 108. Podobně i dle sdělení J. Litomiského ze dne 14. 11. 2017.

³³⁰ CHRASTILOVÁ, Brigita a Petr MIKEŠ. *Prezident republiky Václav Havel a jeho vliv na československý a český právní řád*, s. 371.

³³¹ JIRÁSKOVÁ, Věra. Ústava České republiky v evropských souvislostech. In: SUCHÁNEK, Radovan a Věra JIRÁSKOVÁ a kol. *Ústava České republiky v praxi: 15 let platnosti základního zákona*, s. 17.

³³² CHRASTILOVÁ, Brigita a Petr MIKEŠ. *Prezident republiky Václav Havel a jeho vliv na československý a český právní řád*, s. 371.

³³³ Ibidem.

(s odkazem na *V. Klokočku*), podobě parlamentu, kdy preferoval unikamerální variantu, obšírně se vyjádřil k postavení prezidenta republiky, jeho eventuální přímé volbě a k jeho pravomocím. *V. Havel* rovněž poznamenal, že v návrhu ústavy postrádá pasáž o ohrožení státu, že by měla být věnována pozornost územnímu členění státu a že by bylo vhodné, aby byl vznik samostatného státu provázen lidovým hlasováním.³³⁴ Z jeho několikrát odkazů na *V. Klokočku* lze mít za to, že se na formulaci tohoto textu *V. Klokočka* podílel a pokud ne, tak byl *V. Havel* jeho názory výrazně ovlivněn. *V. Klokočka* se totiž v tomto smyslu vyjádřil již v polovině roku 1992, a to na konferenci, která se věnovala konstitucionalismu v Československu. Zde uvedl, že by budoucí ústava neměla být hodnotově neutrální a že by měla zahrnovat ideje, které by vyjádřily některé nedotknutelné hodnoty.³³⁵

Vedle právě uvedeného textu se *V. Havel* k tématu ústavy vyjádřil ještě jednou, když prostřednictvím ručně psaných poznámek okomentoval vládní návrh Ústavy.³³⁶ V něm se obšírně věnoval jejím základním ustanovením, ale i vybraným ustanovením v rámci úpravy moci zákonodárné a výkonné. Výrazně se zaměřil i na hlavu věnující se územní samosprávě. Zajímavostí je, že návrh preambule zůstal netknut. Nejlépe lze tedy vysledovat vliv *V. Havla* na budoucí Ústavu srovnáním těchto poznámek a přijatého znění Ústavy. Lze konstatovat, že řada jeho návrhů byla skutečně do Ústavy promítnuta, je však otázkou, nakolik to bylo zapříčiněno tímto textem.

Další významnou součástí jeho vlivu byly osobní interakce se členy komisí a dalšími aktéry podílejícími se na procesu tvorby Ústavy. Bývá zmiňována jeho spolupráce s *V. Ceplem* a tím i s ODA.³³⁷ *V. Cepl* měl tedy být zprostředkovatelem jeho názorů, což se projevilo například v otázce podpory unikamerálního parlamentu.³³⁸ Dalšími politiky, se kterými *V. Havel* spolupracoval, byli podle *B. Chrastilové* a *P. Mikeše* poslanci ODS, *P. Koháček* a *H. Marvanová*. *M. Uhde* jakožto předseda parlamentní komise však uvádí, že nikdo z poslanců se v rámci jednání komise na názory *V. Havla* přímo neodvolával. V této souvislosti je klíčová

³³⁴ CHRASTILOVÁ, Brigita a Petr MIKEŠ. *Prezident republiky Václav Havel a jeho vliv na československý a český právní řád*, s. 371 – 389.

³³⁵ KLOKOČKA, Vladimír. Československý konstitucionalismus a moderní pojetí ústavního státu. In: SCHELLE, Karel. *Aktuální otázky českého a československého konstitucionalismu: sborník příspěvků z vědecké konference věnované prof. JUDr. Bohumilu Baxovi*, s. 15.

³³⁶ *Ibidem*, s. 391.

³³⁷ Dle sdělení M. Syllý ze dne 23. 2. 2015, M. Bendy ze dne 16. 4. 2014, D. Hendrycha ze dne 21. 3. 2014 a C. Svobody ze dne 3. 4. 2014. Podobně i NĚMEČEK, Tomáš. *Vojtěch Cepl. Život právníka ve 20. století*, s. 89.

³³⁸ NĚMEČEK, Tomáš. *Vojtěch Cepl. Život právníka ve 20. století*, s. 89.

vzpomínka *J. Payna*, podle kterého se měla dokonce konat schůzka parlamentní komise s *V. Havlem*, a to u něj doma na vltavském nábřeží. Dle jeho vzpomínky parlamentní komise *V. Havlovi* přinesla pracovní verzi ústavy a on k tomu řekl, co by si představoval. Avšak na obsah zásadní vliv neměl.³³⁹

Ze skutečnosti, že některé *Havlovy* připomínky byly včleněny do finálního vládního návrhu Ústavy, lze dovodit, že spolupracoval i s některými členy této komise.³⁴⁰ Dle *J. Litomiského* sice *V. Havel* na jednání vládní komise nikdy nepřišel, avšak některé věci konzultoval s *M. Výborným* nebo *J. Kalvodou*.³⁴¹ *P. Zářecký* jako jediný uvádí, že ti, kteří se podíleli na psaní návrhu ústavy, byli *V. Havlem* pozváni na Hrádeček, kde se o tomto tématu debatovalo.³⁴² Z právě uvedeného je zjevné, že jednání členů komisí s *V. Havlem* s odstupem více než čtvrt století již nejsou bezpečně potvrditelná, ale i na základě vyjádření pouze několika jejich členů lze dovodit, že taková dílčí jednání probíhala.

Pozoruhodná byla spolupráce s výše uvedenými poslanci vládní koalice v rámci jednání ústavněprávního výboru ČNR v Lánech počátkem prosince 1992. *L. Špaček* uvádí následující: „vybavuji si, že tehdy někteří členové byli ochotni spolupracovat s *Václavem Havlem* díky jeho autoritě a třeba známosti z dřívějška a že jsme se v noci tajně scházeli po jednání toho ústavněprávního výboru v nějakých vesnicích, v hospůdkách nedaleko Lán, kam jsme vždycky v noci přijeli autem a někde vzadu za výčepem jsme probírali ty návrhy a *Václav Havel* k nim měl připomínky. Takhle se podařilo získat některé členy té ústavní komise na stranu k názoru *Václava Havla*.“³⁴³ Rovněž nepřímo potvrdil, že se mělo jednat o již zmíněné *P. Koháčka*, *H. Marvanovou* a obdobné vztahy měl mít i k *V. Ceplovi* a *M. Bendovi*.³⁴⁴ *P. Koháček* sice potvrzuje, že se tehdy s *V. Havlem* v sousedství Lán sešel, uvádí však, že si nevybavuje účast *H. Marvanové*. Na této schůzce měl s *V. Havlem* probírat otázku znění slibů jednotlivých ústavních funkcionářů nebo zákonodárnou iniciativu prezidenta republiky, což tehdy *V. Havel*

³³⁹ Dle sdělení *J. Payna* ze dne 11. 4. 2017 a *M. Výborného* ze dne 21. 7. 2014. Dle vzpomínky *J. Payna* se měl *V. Havel* zajímat o Listinu a způsob jejího převzetí do nově utvářejícího se právního řádu ČR a dle *M. Výborného* o postavení prezidenta republiky.

³⁴⁰ *CHRASTILOVÁ, Brigita a Petr MIKEŠ. Prezident republiky Václav Havel a jeho vliv na československý a český právní řád*, s. 108-109.

³⁴¹ Dle sdělení *J. Litomiského* ze dne 14. 11. 2017. Ovšem *J. Kalvoda* vyvrací, že by jeho prostřednictvím byly předávány požadavky *V. Havla* na obsah budoucí Ústavy. Dle sdělení *J. Kalvody* ze dne 7. 4. 2017.

³⁴² Dle sdělení *P. Zářeckého* ze dne 28. 1. 2014.

³⁴³ Dle sdělení *L. Špačka* ze dne 20. 2. 2017.

³⁴⁴ *Ibidem*.

prosazoval.³⁴⁵ To, že docházelo k těmto schůzkám, nevyvrací J. Payne³⁴⁶ a tvrzení J. Broze tento závěr rovněž podporuje: „Pravdou ovšem je, že pakliže porovnáme V. Havlem vznesené připomínky s vládním návrhem ústavy (...) a následně vydanou Společnou zprávou výborů České národní rady k vládnímu návrhu Ústavy České republiky (...), v níž jsou zapracovány změny přijaté na výjezdni schůzi ÚPV v Lánech, můžeme vcelku jednoznačně konstatovat, že Havlovy připomínky byly v mnohem větší míře prosazeny právě tímto výborem.“³⁴⁷ S tím souvisí i skutečnost, že připomínky V. Havla měly větší šanci na přijetí v rámci parlamentní komise a ústavněprávního výboru než v komisi vládní, neboť korektivem expertů ve vládní komisi byl zákaz posílení postavení prezidenta republiky.³⁴⁸ „Oproti tomu komise předsednictva ČNR a především ÚPV představovaly ryze politické subjekty, přičemž je možné tvrdit, že zástupci ODS v těchto orgánech byli V. Havlovi více nakloněni, než tomu bylo v případě jejich kolegů ve vládní komisi, v níž zájmy ODS a KDS výrazněji prosazoval pouze V. Benda.“³⁴⁹

Lze uzavřít, že V. Havel sehrál významnou roli při konstituování ústavy vznikajícího samostatného státu, když se snažil ovlivnit práce na ní prostřednictvím několika způsobů současně a tyto jeho snahy nebyly bez výsledku.

V souvislosti s osobou V. Havla bývá uváděn jako jeho tehdejší spolupracovník V. Klokočka, který tou dobou žil v zahraničí.³⁵⁰ Lze jej považovat za odborníka, který se věnoval mj. i ústavnímu právu. S V. Havlem jej pojila shoda v řadě názorů na jednotlivé ústavní instituty, mezi nimiž je například možné uvést koncepci územní samosprávy, která byla V. Klokočkou prezentována na jednání Legislativní rady vlády 30. října 1992.³⁵¹ Obdobný názor měli i v otázce

³⁴⁵ Dle e-mailové komunikace s P. Koháčkem ze dne 14. a 15. 3. 2018.

³⁴⁶ Dle sdělení J. Payna ze dne 11. 4. 2017.

³⁴⁷ BROZ, Jan. Vznik návrhu Ústavy ČR pohledem členů vládní a parlamentní komise. In: *Pohled za oponu: studie o vzniku Ústavy České republiky a o kontextu její interpretace*, s. 27.

³⁴⁸ Dle sdělení C. Svobody ze dne 3. 4. 2014 a J. Syllové ze dne 19. 2. 2015. Na tuto skutečnost upozorňuje i J. Broz. Viz BROZ, Jan. Vznik návrhu Ústavy ČR pohledem členů vládní a parlamentní komise. In: *Pohled za oponu: studie o vzniku Ústavy České republiky a o kontextu její interpretace*, s. 27.

³⁴⁹ BROZ, Jan. Vznik návrhu Ústavy ČR pohledem členů vládní a parlamentní komise. In: *Pohled za oponu: studie o vzniku Ústavy České republiky a o kontextu její interpretace*, s. 27-28.

³⁵⁰ Založeno na následujících zdrojích: Sdělení M. Syllý ze dne 23. 2. 2015; NĚMEČEK, Tomáš. *Vojtěch Cepl. Život právníka ve 20. století*, s. 79; CHRASTILOVÁ, Brigita a Petr MIKEŠ. *Prezident republiky Václav Havel a jeho vliv na československý a český právní řád*, s. 109; Václav Havel si prosadil vlastní pravomoci a pak začala úřadovat pravice. Profesor vzpomíná, co se dělo, když právě před čtvrtstoletím přijímali Ústavu. *Parlamentnilisty.cz* [online]. [cit. 2018-02-16]. Dostupné z:

<https://www.parlamentnilisty.cz/arena/rozhovory/Vaclav-Havel-si-prosadir-vlastni-pravomoci-a-pak-zacala-uradovat-pravice-Professor-vzpomina-co-se-delo-kdyz-prave-pred-ctvrtstoletim-prijimali-Ustavu-516533>.

³⁵¹ NĚMEČEK, Tomáš. *Vojtěch Cepl. Život právníka ve 20. století*, s. 98-99.

na podobu čl. 9 Ústavy.³⁵² Účast *V. Klokočky* na jednáních ohledně vznikajícího ústavního dokumentu měla být dle *C. Svobody* zproblematizována tím, že nedocházelo k proplácení takových cest.³⁵³ Nicméně, některých jednání se dle dostupných zdrojů účastnil. Mezi nimi lze zmínit jednání v Karlových Varech.³⁵⁴

4.2.5. Zapojení širší veřejnosti

Jednou ze souboru pokládaných otázek dotazovaným osobám bylo, zda se domnívají, že na činnost komisí mělo vliv veřejné mínění. V odpovědích na tuto otázku panovala napříč oběma komisemi nebyvalá shoda, neboť dotazované osoby se vesměs domnívají, že veřejné mínění mělo na činnost komisí jen malý vliv. Na mediální tlak se nepamatují.³⁵⁵ *M. Benda* však uvádí, že veřejné mínění mělo vliv na činnost komise, avšak s tím rozdílem, že média dřív vypadala jinak než dnes, a proto je třeba i k tomuto tématu přistupovat odlišně.³⁵⁶

Zpovídané osobnosti se shodují, že aktuálnějším problémem bylo dělení federace, proto se média technickými detaily nově vznikající ústavy příliš nezabývala.³⁵⁷ *J. Vyvadil* vzpomíná, že se média nezabývala ani otázkou obecného referenda. Nedostatek času na reflexi veřejného mínění zmiňuje *C. Svoboda*, který současně upozorňuje, že od července 1992 neproběhl žádný výzkum veřejného mínění.³⁵⁸ Lidé se o vznikající ústavu nezajímali, a to mimo jiné s ohledem na skutečnost, že dosavadní ústavy byly pouze deklaracemi bez reálného uplatnění.³⁵⁹

V. Peřich si vzpomíná, že mu na názorech ostatních velmi záleželo, ale spíše v rovině jednotlivců, když zmiňuje své žáky.³⁶⁰ *M. Sylla* pak uvádí, že v rámci vládní komise osobně konal jako úředník a pokud by se zohledňovalo veřejné mínění, celý tento proces by se stal

³⁵² *V. Klokočka* za jádro Ústavy považoval čl. 1 až 7, *V. Havel* dokonce čl. 1 až 11. Viz NĚMEČEK, Tomáš. *Vojtěch Cepl. Život právníka ve 20. století*, s. 99 a CHRASTILOVÁ, Brigita a Petr MIKEŠ. *Prezident republiky Václav Havel a jeho vliv na československý a český právní řád*, s. 393.

³⁵³ NĚMEČEK, Tomáš. *Vojtěch Cepl. Život právníka ve 20. století*, s. 79.

³⁵⁴ JIRÁSKOVÁ, Věra. Ústava České republiky v evropských souvislostech. In: SUCHÁNEK, Radovan a Věra JIRÁSKOVÁ a kol. *Ústava České republiky v praxi: 15 let platnosti základního zákona*, s. 18. Například ale *J. Payne* a *J. Kalvoda* si na jeho účast na jakémkoliv jednání k ústavě nevzpomínají. Dle sdělení *J. Payna* ze dne 11. 4. 2017 a *J. Kalvody* ze dne 7. 4. 2017.

³⁵⁵ Výslovně to ve svém sdělení ze dne 9. 11. 2013 zmiňuje *V. Peřich*.

³⁵⁶ Dle sdělení *M. Bendy* ze dne 16. 4. 2014.

³⁵⁷ Zejména dle sdělení *J. Vyvadila* ze dne 25. 11. 2013 a *M. Výborného* ze dne 21. 7. 2014.

³⁵⁸ Dle sdělení *C. Svobody* ze dne 3. 4. 2014. Že takových průzkumů nebylo hodně, potvrdil sdělením ze dne 16. 4. 2014 *M. Benda*.

³⁵⁹ Dle sdělení *M. Výborného* ze dne 21. 7. 2014. Podobně i dle sdělení *A. Röschové* ze dne 2. 5. 2014 a *J. Kalvody* ze dne 7. 4. 2017.

³⁶⁰ Dle sdělení *V. Peřicha* ze dne 9. 11. 2013.

zpolitizovaným.³⁶¹ Avšak je evidentní, že šlo o výrazně politické téma, které bylo jednotlivými aktéry přirozeně politicky ovlivňováno.

Co se týče odborné veřejnosti, ta se dle názoru *V. Jiráskové* na přípravách tohoto textu prakticky nepodílela a připomínky se objevovaly jen ojediněle.³⁶² Avšak z provedeného šetření v Archivu Poslanecké sněmovny vyplývá, že odborná veřejnost do jisté míry zapojena byla, a to tím způsobem, že předsedovi ČNR adresovala řada dílčích subjektů své podněty a připomínky. Takové podněty zaslali jak jednotlivci, tak zástupci různorodých institucí, mezi kterými je možné jmenovat Československý helsinský výbor, Krajský soud v Ostravě, Ústav dějin střední a východní Evropy ČSAV, Svaz hudebních umělců a vědců, Český báňský úřad, Generální prokuraturu ČR, hlavní město Prahu nebo Svaz měst a obcí ČR.³⁶³ Zůstává otázkou, nakolik byly tyto dokumenty reflektovány při přípravě budoucí Ústavy, nicméně je zjevné, že zájem odborné i laické veřejnosti je nutné brát v potaz.

Ačkoliv se tedy na přípravě budoucí Ústavy podílely nejvýznamnější měrou prvně uvedené subjekty (aktéři odvození od ČNR a vlády), nelze opomenout ani další méně výrazné subjekty, jejichž zapojení do tohoto procesu svědčí o neuzavřenosti prací na Ústavě. Platí, že čím širší je participace na procesu vzniku ústavy, tím více je tento text legitimní.³⁶⁴ Pouze jedna čtvrtina ústav obecně byla přitom připravena orgánem, který nebyl reprezentativní.³⁶⁵

A.-A. Zaid se věnuje otázce externích vlivů v tomto procesu a uvádí typy jeho aktérů. V jeho podání se na přípravě ústav podílejí zpravidla jednotlivé osobnosti, organizace občanské společnosti, cizí státy i mezinárodní organizace.³⁶⁶ Při aplikaci na tehdejší podmínky v rámci Československa byl ve druhé polovině roku 1992 zjevný vliv organizací občanské společnosti, ale i jednotlivců, jejichž účast na tomto procesu byla však navázána na jejich minulost. Co se týče mezinárodních aktérů, je možné dohledat informace o tom, že při přípravě dřívějšího návrhu Ústavy ČSFR si *V. Havel* přál, aby se na tomto procesu podíleli američtí a rovněž západoevropští

³⁶¹ Dle sdělení M. Syllý ze dne 23. 2. 2015.

³⁶² JIRÁSKOVÁ, Věra. Ústava České republiky v evropských souvislostech. In: SUCHÁNEK, Radovan a Věra JIRÁSKOVÁ a kol. *Ústava České republiky v praxi: 15 let platnosti základního zákona*, s. 16.

³⁶³ Archiv Poslanecké sněmovny, fond Česká národní rada – VII. volební období (1992), NAD 8, krabice 26, 33.

³⁶⁴ BLOUNT, Justin: Participation in constitutional design. In: GINSBURG, Tom a Rosalind DIXON. *Comparative constitutional law*, s. 39; obdobně i KLEIN, Clause; SAJÓ, András. Constitution-making: process and substance. In: ROSENFELD, Michel; SAJÓ András. *The Oxford handbook of comparative constitutional law*, s. 424.

³⁶⁵ BLOUNT, Justin: Participation in constitutional design. In: GINSBURG, Tom a Rosalind DIXON. *Comparative constitutional law*, s. 41.

³⁶⁶ ZAID, Al-Ali. Constitutional drafting and external influence. In: GINSBURG, Tom a Rosalind DIXON. *Comparative constitutional law*, s. 77-78.

konstitucionalisté a rovněž je možné poukázat na mezinárodní konferenci, kterou k přípravě tohoto dokumentu svolal Salzburský seminář amerických studií.³⁶⁷ Z výše uvedených kapitol však nevyplývá, že by byli zahraniční aktéři významní z hlediska příprav budoucí Ústavy České republiky.

³⁶⁷ BLAHOŽ, Josef. *Zpráva o mezinárodní konferenci k přípravě nové ústavy ČSFR uspořádané Salzburským seminářem amerických studií*. Právník č. 11/1990, s. 1060-1063. Citováno dle GRONSKÝ, Ján. *Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa*, s. 312, poznámka č. 219.

5. Ústavní vývoj státu

5.1. Ústavní vývoj v rámci Československa

Ačkoliv ústavní historie na území dnešní České republiky zasahuje hluboko do historie, je pro účely zkoumání vzniku jednotlivých ústavních listin účelné zabývat se jejich vývojem až od ustavení Československého státu, neboť až od tohoto období je možné mapovat aspekt jejich vzniku. K předchozímu období je vhodné pouze podotknout, že některé z ústav v rámci tehdejší rakouské monarchie byly tzv. oktrojované, tedy ve smyslu výše uvedeného výkladu vydané panovníkem.

Když 28. října 1918 začala etapa Československého státu a pozdější Československé republiky, byla přijata nejprve prozatímní Ústava. Tento dokument byl přijat Národním výborem československým pod č. 37/1918 Sb. z. a n. dne 13. listopadu 1918 a jejím autorem byl sociálnědemokratický politik *A. Meissner*.³⁶⁸ Revolučním Národním shromážděním pak byla zákonem č. 121/1920 Sb. z. a n. dne 29. února 1920 přijata plná Ústavní listina představující rozchod s rakouskou ústavní tradicí. Jejím vypracováním bylo pověřeno ministerstvo vnitra, v jehož čele stál *A. Švehla*, jenž je považován za politického tvůrce této listiny.³⁶⁹ Způsob její přípravy ilustruje následující citace: „*Ústavní listina (...) nebyla předložena k veřejné diskusi a byla připravena především v jednáních ústavního výboru a jeho tříčlenné komisi, složené ze Švehly, Hoetzla a Boučka.*“³⁷⁰ Nebo podobně: „*Vlastní text ústavy připravoval zvláštní ústavní výbor složený ze zástupců parlamentních politických klubů a odborníků na ústavní právo, kteří ovšem rovněž nebyli politicky neutrální. (...) Vlastní návrh ústavy vypracoval JUDr. Jiří Hoetzel, šéf legislativního odboru ministerstva vnitra, a to na politickou objednávku agrárního ministra vnitra a pozdějšího dlouholetého předsedy vlády Antonína Švehly.*“³⁷¹ Z toho vyplývá, že Ústavní listina byla připravována kabinetně a současně je třeba poznamenat, že Revoluční národní shromáždění bylo nevolené. Vzniklo rozšířením Národního výboru československého na

³⁶⁸ RYCHLÍK, Jan. Ústava ČSR z roku 1920 – historické souvislosti. In: LOUŽEK, Marek (ed.) et al. *Československá ústava 1920: devadesát let poté: sborník textů*, s. 48.

³⁶⁹ GRONSKÝ, Ján. *Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa. I, 1914-1945*, s. 71, poznámka č. 20.

³⁷⁰ MALÝ, Karel. Rozchod s ústavněprávní kontinuitou a tradicí rakouské ústavnosti. In: LOUŽEK, Marek (ed.) et al. *Československá ústava 1920: devadesát let poté: sborník textů*, s. 27.

³⁷¹ RYCHLÍK, Jan. Ústava ČSR z roku 1920 – historické souvislosti. In: LOUŽEK, Marek (ed.) et al. *Československá ústava 1920: devadesát let poté: sborník textů*, s. 51.

základě volebních výsledků do Říšské rady z roku 1911.³⁷² Ústavní listina tedy vznikla bez zapojení lidu. O procesu jejího vzniku jsou dokonce k dispozici stenozáznamy,³⁷³ které byly později využívány i v rámci přípravy Ústavy České republiky. Tyto stenozáznamy dokládají tehdejší vysokou úroveň debat o vznikajícím dokumentu, dále vzdělanost a poučenost dobových aktérů. Prvorepubliková ústava se nemohla opřít o národní ústavní tradici, a tudíž vznikla napodobením zahraničních vzorů a současně díky kompromisu mezi tehdejšími politickými subjekty, neboť záměrem bylo přijmout ústavu výraznou většinou.³⁷⁴ Druhý uvedený aspekt je významný pro své budoucí zopakování v rámci přípravy Ústavy České republiky.

Po 2. světové válce byla v roce 1948 přijata Ústava 9. května, která byla připravována Ústavodárným národním shromážděním zvoleným v roce 1946. Komise, která na tomto dokumentu pracovala, byla založena zákonem č. 197/1946 Sb., o ústavním výboru Ústavodárného národního shromáždění.³⁷⁵ Ústavní výbor pak vytvořil i komisi expertů, v níž pracovali ústavní právníci a mezi nimi zejména generální zpravodaj komise *V. Procházka*. Dle *J. Gronského* byla na tato jednání připravena pouze komunistická strana. Alternativní návrh ústavy připravil i *V. Kubeš*, který byl rovněž členem ústavního výboru, a návrh změn ústavy publikoval rovněž *E. Tábořský*.³⁷⁶ Avšak po únoru 1948 se stal ústavní výbor pouze schvalovatelem toho, co bylo odhlasováno předsednictvem ÚV KSČ. V tomto období byl pracovní návrh modifikován. K návrhu byla připojena preambule a dvanáct základních článků. Posléze se návrhem zabýval i ústřední výbor obrozené Národní fronty, který v dubnu předložil návrh ústavy široké veřejné diskusi, o jejímž významu je však možné polemizovat. Ústavodárné národní shromáždění pak dne 9. května 1948 přijalo ústavu jednomyslně.³⁷⁷

K následujícím dokumentům – Ústavě z roku 1960 a ústavnímu zákonu o československé federaci nebyly zpracovány žádné publikace mapující jejich vznik. V roce 1960 byla přijata

³⁷² MALÝ, Karel. Rozchod s ústavněprávní kontinuitou a tradicí rakouské ústavnosti. In: LOUŽEK, Marek (ed.) et al. *Československá ústava 1920: devadesát let poté: sborník textů*, s. 32.

³⁷³ Stenozáznamy uspořádala E. Broklová. Viz BROKLOVÁ, Eva. *První československá ústava: diskuse v ústavním výboru v lednu a únoru 1920*. Praha: Ústav pro soudobé dějiny AV ČR, 1992, 221 s.

³⁷⁴ PEROUTKA, Ferdinand. *Budování státu. III, 1920*, s. 928.

³⁷⁵ GRONSKÝ, Ján. *Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa. II, 1945-1960*, s. 176 an., 239 an.; způsobu přípravy této ústavy se věnuje i následující publikace: KAPLAN, Karel. *Příprava Ústavy ČSR v letech 1946-1948: diskuse v Národní frontě a názory expertů: soubor dokumentů*. 1. vyd. Praha: Ústav pro soudobé dějiny AV ČR, 1993, 348 s.

³⁷⁶ Ibidem, s. 237 an.; PAVLÍČEK, Václav. Obnova parlamentarismu v poválečném období. In: PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda 2. Díl Ústavní právo České republiky*, s. 210; že byla připravena jen komunistická strana, uvádí J. Gronský. Dle sdělení J. Gronského ze dne 26. 10. 2017.

³⁷⁷ GRONSKÝ, Ján. *Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa. II, 1945-1960*, s. 329 an.

Ústava Československé socialistické republiky. Tato ústava vznikla dle vzpomínky *J. Gronského* v souvislosti s celonárodní diskusí, která probíhala na různých úrovních (v krajích, v podnicích apod.). Tyto diskuse, které navazovaly na návrh ústavy, byly spojeny s kulturním programem a předvolebním setkáváním politiků s občany a byl zde rozdáván návrh ústavy, který měl být ještě návrhem ústavy pro Československou republiku, nikoliv pro Československou socialistickou republiku. Dle jeho další vzpomínky se na přípravě návrhu ústavy podíleli například *V. Knapp* nebo *P. Peška*.³⁷⁸ Samotný návrh byl datován k 8. červenci 1960 a přijat byl 11. července 1960. Mezitím se však ještě sešel dočasný výbor Národního shromáždění pro projednání tohoto návrhu a navrhl Národnímu shromáždění, aby předložený návrh ústavního zákona Ústava Československé socialistické republiky schválilo beze změny.³⁷⁹ Z této skutečnosti lze tedy dovodit, že existovala nejenom komise pro přípravu tohoto dokumentu, ale i zvláštní výbor, jehož úkolem bylo vyjádřit se k předloženému návrhu.

Přijetím ústavního zákona č. 143/1968 Sb., o československé federaci, pak došlo k federalizaci tehdejší unitární republiky. Dle *J. Gronského* tento ústavní zákon nevznikal kabinetně, neboť se o něm veřejně diskutovalo.³⁸⁰ Návrh tohoto ústavního zákona byl předložen Národnímu shromáždění jako společný návrh ČNR a SNR na základě společné zprávy výborů dne 27. října 1968. Návrh ústavního zákona podléhal principu zákazu majorizace a přijat byl jednomyslně všemi přítomnými poslanci v obou částech Národního shromáždění. K jeho podpisu pak došlo 30. října 1968 v Bratislavě.³⁸¹

Z uvedeného výčtu ústav v rámci Československa je zřejmé, že nebyla založena tradice kabinetní přípravy ústav, neboť tento typ přípravy byl zjevně aplikován pouze v roce 1920. Za konstituantu pak lze v historii Československa do roku 1989 označit pouze Ústavodárné národní shromáždění z roku 1946, které sice svůj úkol splnilo, avšak s ohledem na únorové události roku 1948 bylo do tohoto dokumentu posléze vloženo odlišné ideologické směřování.³⁸²

³⁷⁸ Dle sdělení *J. Gronského* ze dne 26. 10. 2017.

³⁷⁹ Zpráva dočasného výboru pro projednání návrhu ústavy Československé republiky o návrhu ústavního zákona Ústava Československé socialistické republiky. *Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR* [online]. [cit. 2018-04-23]. Dostupné z: http://www.psp.cz/eknih/1960ns/tisky/t0007_00.htm.

³⁸⁰ Dle sdělení *J. Gronského* ze dne 26. 10. 2017.

³⁸¹ GRONSKÝ, Ján. *Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa. III, 1960-1989*, s. 167, poznámka č. 2.

³⁸² KLÍMA, Karel. *Teorie veřejné moci (vládnutí)*, s. 310.

5.2. Problematika ústav z období let 1989 až 1992

Ačkoliv historický vývoj na konci roku 1989 předznamenal potřebu nové ústavní listiny, ústava samostatného státu byla předvídána již od roku 1968: „*První zmínka o Ústavě České republiky byla obsažena v čl. 142 odst. 2 ústavního zákona č. 143/1968 Sb., o československé federaci, který byl přijat 27. 10. 1968. Jednalo se o konstrukci vztahu ústavy federace a obou republik s tím, že ústavy republik měly být přijaty až spolu s přijetím nové ústavy federace.*“³⁸³ Na nové ústavě se pracovalo ve druhé polovině 80. let a předmětem konkrétních diskusí se stala až na jaře 1986. Ovšem byl navržen jeden dokument jak pro federaci, tak současně i pro obě republiky. Listopad 1989 měl za následek ukončení prací na této ústavě a potažmo i na koncepci, kdy by jeden dokument sloužil třem subjektům.³⁸⁴

Revoluční události roku 1989 radikálně transformovaly společnost i celý politický systém, což bylo třeba zakotvit i ústavně. Komparativně nebyl tento proces ojedinělý: „*Zasazena do širšího kontextu, spadá i platná Ústava ČR do nové epochy, do níž přelomovým rokem 1989 vstoupily střeoevropské státy, které po Druhé světové válce náležely do sovětské mocenské sféry vlivu.*“³⁸⁵ Historické okolnosti tohoto období byly tedy klíčové pro vznik ústav v celém regionu.

Prostřednictvím dílčích ústavních změn byl záhy započat transformační proces,³⁸⁶ a posléze byly otevřeny debaty i o nové ústavě. Začátkem 90. let vyvstala rovněž otázka, zda by měl nově založený ústavní systém jako celek navazovat na dosavadní systém. „*Československo, podobně jako většina států střední a východní Evropy, založilo transformaci svého ústavního systému na počátku 90. let na myšlenku kontinuity právního řádu s tím, že zprvu byl nový hodnotový systém promítán cestou dílčích ústavních novel do platného ústavního řádu, přičemž souběžně probíhaly s větší či menší intenzitou práce na novém ústavním kodexu.*“³⁸⁷ Nebylo tedy účelné, aby dosavadní právní řád byl jako celek zneplatněn, neboť nebylo možné fungovat bez něj. Z tohoto důvodu se tedy přistoupilo k variantě prozatímního ponechání v platnosti stávající

³⁸³ GERLOCH, Aleš, Vladimír ZOUBEK a Jiří HŘEBEJK. *Ústavní systém České republiky*, s. 68.

³⁸⁴ *Ibidem*, s. 69.

³⁸⁵ JIRÁSKOVÁ, Věra. Ústava České republiky v evropských souvislostech. In: SUCHÁNEK, Radovan a Věra JIRÁSKOVÁ a kol. *Ústava České republiky v praxi: 15 let platnosti základního zákona*, s. 19.

³⁸⁶ Již 29. listopadu 1989 byl na základě ústavního zákona č. 135/1989 Sb. Federálním shromážděním z Ústavy ČSSR vypuštěn článek zakotvující vedoucí úlohy KSČ. Viz PAVLÍČEK, Václav. Ústavní poměry Československa po listopadu 1989. In: PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústavní právo a státověda 2. Díl Ústavní právo České republiky*, s. 280.

³⁸⁷ JIRÁSKOVÁ, Věra. Ústavní poměry Československa po listopadu 1989. In: PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda 2. Díl Ústavní právo České republiky*, s. 282.

ústavy s tím, že byly připravovány návrhy ústav v rámci federace, které měly zakotvit rozchod s dosavadním systémem a navázat na revoluční události. Byly tedy zamýšleny jako ústavy *ex nihilo*.³⁸⁸

Skutečnost, že by měla být přijata nová ústava, byla dle A. Gerlocha zřejmá, neboť došlo k zásadní proměně hodnot, na kterých byla ta dosavadní vystavěna.³⁸⁹ Klíčovou otázkou však bylo, kdy k přípravě a posléze i přijetí nové ústavy dojde. V. Jirásková k tomuto tématu uvedla, že o „přijetí ústavy jako dokumentu, jenž bude odpovídat novým politickým poměrům, se mohlo začít uvažovat až v okamžiku, kdy opadla první vlna revolučního nadšení, obměnily se politické elity a alespoň částečně se stabilizovaly společenské poměry.“³⁹⁰

Avšak již na počátku roku 1990 publikovalo OF návrh Československé ústavy, tedy ústavy pro federaci jako celek.³⁹¹ Tento návrh byl reakcí na skutečnost, že byla připravována tzv. trojjediná ústava, jak již bylo výše zmíněno. Návrh OF však nebyl oficiálně projednáván.³⁹² Jak uvedl P. Pithart, OF plánovalo novou ústavu připravit demokratickým způsobem a až po volbách.³⁹³ Hlavním autorem návrhu byl P. Rychetský a jeho koncepce vznikala ještě před revolucí, tedy v průběhu roku 1989.³⁹⁴ Z toho důvodu bylo možné jej zveřejnit záhy po revolučních událostech konce tohoto roku. Samotný návrh byl uvozen textem, který reagoval na aktuální revoluční události a výslovně stanovil zaručení nezadatelných práv a svobod člověka. Tento text však nebyl preambulí v soudobém významu. Návrh v těchto raných okamžicích svobody přirozeně počítal s existencí federace, když v čl. 1 stanovil následující: „Československá republika je demokratickou federací dvou rovnoprávných suverénních národů, které na základě práva na sebeurčení projevíly dobrovolně svou vůli žít ve společném

³⁸⁸ KLEIN, Clause; SAJÓ, András. Constitution-making: process and substance. In: ROSENFELD, Michel; SAJÓ András. *The Oxford handbook of comparative constitutional law*, s. 426, 431.

³⁸⁹ GERLOCH, Aleš, Vladimír ZOUBEK a Jiří HŘEBEJK. *Ústavní systém České republiky*, s. 69.

³⁹⁰ JIRÁSKOVÁ, Věra. Ústava České republiky v evropských souvislostech. In: SUCHÁNEK, Radovan a Věra JIRÁSKOVÁ a kol. *Ústava České republiky v praxi: 15 let platnosti základního zákona*, s. 22.

³⁹¹ GERLOCH, Aleš, Vladimír ZOUBEK a Jiří HŘEBEJK. *Ústavní systém České republiky*, s. 69.

³⁹² FILIP, Jan. *Zapomenuté inspirace Ústavy ČR: k 10. výročí přijetí Ústavy ČR*. Časopis pro právní vědu a praxi, s. 296; GERLOCH, Aleš, Vladimír ZOUBEK a Jiří HŘEBEJK. *Ústavní systém České republiky*, s. 69.

³⁹³ PITHART, Petr. Čtvero zastavení v krátkých dějinách polistopadové ústavnosti a čtyři opatrná poučení. In: KYSELA, Jan (ed.). *Deset let Ústavy České republiky: východiska, stav, perspektivy*, s. 8.

³⁹⁴ Dalšími autory byli Z. Jičínský, V. Mikule, V. Pavlíček, P. Pithart, F. Šamalík. Viz JIRÁSEK, Jiří. Okolnosti vypracování a přijetí Ústavy České republiky. In: ŠÍNOVÁ, Renáta. *Sborník příspěvků z konference Olomoucké právnické dny 2008*, s. 53, kde J. Jirásek odkázal na dílo Z. Jičínského: Československý parlament v polistopadovém vývoji, NADAS – AGH, Praha 1993, s. 29; GRONSKÝ, Ján. *Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa. IV, 1989-1992*, s. 45, poznámka č. 25.

federativním státě.“³⁹⁵ Jelikož tou dobou neexistovala Listina, v základních ustanoveních tohoto návrhu byla podrobně rozepsána jednotlivá práva a svobody, ale i skutečnost, že Československá republika je demokratický a sociálně spravedlivý stát, kde je lid zdrojem veškeré moci a občané jsou si rovni. Již v tomto návrhu bylo zahrnuto lidové hlasování. Návrh počítal i s tím, že jednotlivé státy přijmou své dílčí ústavy.³⁹⁶

5.3. Práce na ústavách v rámci porevoluční československé federace

V letech 1990 až 1992 probíhaly práce na návrzích ústav jak pro federaci jako celek, tak i pro dílčí republiky. Klíčové byly volby v roce 1990, na jejichž základě bylo zvoleno ústavodárné shromáždění, jehož mandát byl omezen na dobu dvou let a jehož úkolem bylo přijmout novou ústavu. Tato iniciativa však nebyla úspěšná. Z prací na nové ústavě se stala pouze jednání o způsobu rozdělení kompetencí mezi orgány republik a federace.³⁹⁷

5.3.1. Federální ústava

Na půdě nově zvoleného Federálního shromáždění byl 18. září 1990 schválen návrh na ustavení komisí, které budou na přípravě nové ústavy pro celou federaci pracovat. Jednalo se o komisi poslanců a komisi složenou z expertů.³⁹⁸ Výstupem těchto komisí, mezi jejichž klíčové osobnosti patřili například *M. Posluch* nebo *J. Boguszak*, byl však pouze pracovní návrh textu, který nebyl ani projednáván. Tento návrh byl datován k srpnu 1991 a nebyl finalizován, neboť některé jeho články zůstaly opatřeny variantními ustanoveními.³⁹⁹ Nenaplnění stanoveného cíle Federálního shromáždění shrnul *J. Jirásek* takto: „*Federální shromáždění nebylo po volbách v roce 1990 schopné dostát svému základnímu úkolu, a to připravit a přijmout novou Ústavu*

³⁹⁵ GRONSKÝ, Ján. *Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa. IV, 1989-1992*, s. 45-46.

³⁹⁶ Ibidem, s. 45-46, 57, 73.

³⁹⁷ PITHART, Petr. Čtvero zastavení v krátkých dějinách polistopadové ústavnosti a čtyři opatrná poučení. In: KYSELA, Jan (ed.). *Deset let Ústavy České republiky: východiska, stav, perspektivy*, s. 8.

³⁹⁸ GRONSKÝ, Ján. *Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa. IV, 1989-1992*, s. 312, poznámka č. 219.

³⁹⁹ HENDRYCH, Dušan. Ke zdrojům návrhu Ústavy ČR z pohledu člena komise vlády pro přípravu Ústavy ČR. In: GERLOCH, Aleš, KYSELA, Jan et al. *20 let Ústavy České republiky. Ohlédnutí zpět a pohled vpřed*, s. 32.; J. Jirásek v této souvislosti použil výraz „*návrh Ústavy ČSFR (...) nenašel dostatečnou vůli k projednání...*“ Viz JIRÁSEK, Jiří. Okolnosti vypracování a přijetí Ústavy České republiky. In: ŠÍNOVÁ, Renáta. *Sborník příspěvků z konference Olomoucké právnícké dny 2008*, s. 51; příkladem rozpracovaných ustanovení může být čl. 1, jehož první varianta zněla: „*Česká a Slovenská Federativní republika je demokratický právní stát, řídicí se ideály lidskosti a občanské rovnosti, úctou k lidským právům, snahou o svobodný hospodářský a duchovní rozvoj a o sociální spravedlnost.*“ Oproti tomu úspornější varianta druhá: „*Česká a Slovenská Federativní republika je demokratický právní stát, založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana.*“ Viz Pracovní návrh Ústavy ČSFR. In: GRONSKÝ, Ján. *Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa. IV, 1989-1992*, s. 313.

ČSFR, která by odrážela emancipační snahy slovenského národa a zároveň vytvořila pevný ústavní základ pro další fungování společného státu.⁴⁰⁰

Federální shromáždění však nebylo jediným subjektem, který ústavu pro federaci připravoval. V březnu 1991 představil návrh ústavy i prezident V. Havel. Tato jeho iniciativa měla být navázána na stagnující oficiální práce a na setkání představitelů federace, republik i ústavních expertů v únoru a březnu 1991 na Pražském hradě. Tento jeho návrh, na kterém se podíleli například i M. Žantovský, J. Křižan, P. Rychetský, K. Schwarzenberg a skupina poslanců, však nebyl považován za využití prezidentova tehdejšího práva zákonodárné iniciativy, a proto nebyl ani oficiálně projednáván. Obsahově se jednalo o rozsáhlý text, který byl koncipován tak, že pravomoci, které nebyly svěřeny federaci, byly pravomocemi republik. Z tohoto dokumentu je klíčový následující výňatek: „lid České a Slovenské Federativní republiky, tvořený národem českým a národem slovenským a národnostmi žijícími na území našeho státu, přijímá prostřednictvím svých svobodně zvolených zástupců tuto Ústavu“, což je věta obdobná později přijatému znění preambule Ústavy. Do návrhu byla vložena Listina a text návrhu odkazoval na dokument nazvaný jako *Deklarace o soužití*.⁴⁰¹

5.3.2. Republiková ústava

Práce na návrhu ústavy pro Českou republiku v rámci federace byly zahájeny již na jaře roku 1990, kdy předsednictvo ČNR ustavilo stálou komisi pro její přípravu. Někteří členové této komise se posléze stali i členy či náhradníky komisí, které měly za úkol připravit ústavu ve druhé polovině roku 1992.⁴⁰² Existovalo zde tedy zjevné personální provázání v osobách J. Ortmana,

⁴⁰⁰ JIRÁSEK, Jiří. Okolnosti vypracování a přijetí Ústavy České republiky. In: ŠÍNOVÁ, Renáta. *Sborník příspěvků z konference Olomoucké právnické dny 2008*, s. 47.

⁴⁰¹ GERLOCH, Aleš, Vladimír ZOUBEK a Jiří HŘEBEJK. *Ústavní systém České republiky*, s. 69; CHRASTILOVÁ, Brigita a Petr MIKEŠ. *Prezident republiky Václav Havel a jeho vliv na československý a český právní řád*, s. 36-39.

⁴⁰² Předsedkyní této komise byla D. Burešová, a jejími členy poslanci V. Žák, M. Kraus, J. Kasal, Z. Malík, J. Ortman, J. Kalvoda, I. Palkoska, I. Janů, K. Holomek, O. Kužilek, J. Zahradníček, S. Klimeš, J. Honajzer, L. Fendrych, F. Kačenka, J. Štraut, K. Štindl, A. Röschová, J. Novák, V. Preclík, J. Payne, V. Rezáč; a experti: P. Peška, J. Grospič, F. Zoulík, J. Kroupa, J. Filip, L. Tichý, M. Rajchert, P. Zárecký. Viz usnesení předsednictva ČNR ze 30. srpna 1990. *Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR* [online]. [cit. 2018-02-16]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/1990cnr/predsedn/usneseni/ue072.htm>; posléze došlo k rozšíření komise o dva experty – J. Boguszaka a V. Pavlíčka. Viz usnesení předsednictva ČNR z 20. prosince 1990. *Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR* [online]. [cit. 2018-02-16]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/1990cnr/predsedn/usneseni/ue235.htm>; v roce 1991 pak došlo k dalšímu rozšíření komise o H. Marvanovou, A. Hrazdíru a D. Hendrycha. Viz usnesení předsednictva ČNR ze 14. února 1991. *Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR* [online]. [cit. 2018-02-16]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/1990cnr/predsedn/usneseni/ue300.htm>.

J. Kalvody, I. Janů, F. Kačenky, A. Röschové, J. Nováka, J. Payna, V. Řezáče, F. Zoulika, P. Zářeckého, H. Marvanové, A. Hrazdíry a D. Hendrycha. Z toho lze dovozovat možný inspirační vzor při přípravě Ústavy České republiky právě pracemi uskutečněnými na této bázi. O tomto je přesvědčen i J. Filip, neboť v minulosti uvedl, že text z července 1991 inspiroval posléze přijatou Ústavu například v rámci preambule, kde byla převzata úvodní formulace „*My občané*“ a následující „*myšlenka tisícileté tradice státnosti národa a státu, který je součástí rodiny evropských národů států*.“⁴⁰³ Dále zmínil, že inspirace je zjevná i v čl. 1 odst. 1 současné Ústavy i v následujících čl. 2 odst. 1 a 2, čl. 3 odst. 1, avšak současně uvedl, že i přes některé shodné znaky nelze s ohledem na chybějící záznamy o jednání vládní komise učinit závěr o tom, že tento návrh sloužil jako hlavní inspirační zdroj Ústavy České republiky. O tom svědčí i skutečnost, že tento text koncepčně nevycházel z Ústavní listiny z roku 1920.⁴⁰⁴ Dle P. Zářeckého pak z totožnosti některých ustanovení nelze vyvozovat snahu o ideové navázání na tento pracovní návrh, nýbrž pouhé využití ustanovení, která již byla naformulována a která současně odpovídala koncepci Ústavní Listiny z roku 1920.⁴⁰⁵ Avšak dle J. Filipa tento materiál „*umožnil rychlé zpracování konečné verze Ústavy ČR v roce 1992*.“⁴⁰⁶

Ovšem stejně jako v případě federálního návrhu nebyly tyto práce završeny finálním výstupem: „*Česká národní rada měla představu, že by ústava mohla být schválena a vyhlášena k 28. říjnu 1991, symbolicky na den, kdy vznikla Československá republika. Každopádně nebylo dílo komise završeno nějakým úplným návrhem, o němž by se dále jednalo*.“⁴⁰⁷ Možným důvodem byla již několikrát zmíněná tehdy palčivější otázka další existence federace, pročež bylo účelné vyčkat na nové volby, které měly určit další její směřování.⁴⁰⁸ Naopak Slovenská národní rada došla v dubnu 1990 ke komplexnímu návrhu, byť neoficiálnímu.⁴⁰⁹

⁴⁰³ FILIP, Jan. *Zapomenuté inspirace Ústavy ČR: k 10. výročí přijetí Ústavy ČR*. Časopis pro právní vědu a praxi, s. 297.

⁴⁰⁴ Ibidem, s. 297, 299; dle D. Hendrycha byl spíše poznamenán ústavním zákonem č. 143/1968 Sb., o československé federaci. Dle sdělení D. Hendrycha ze dne 21. 3. 2014.

⁴⁰⁵ Dle sdělení P. Zářeckého ze dne 28. 1. 2014.

⁴⁰⁶ FILIP, Jan. *Zapomenuté inspirace Ústavy ČR: k 10. výročí přijetí Ústavy ČR*. Časopis pro právní vědu a praxi, s. 296.

⁴⁰⁷ HENDRYCH, Dušan. Ke zdrojům návrhu Ústavy ČR z pohledu člena komise vlády pro přípravu Ústavy ČR. In: GERLOCH, Aleš, KYSELA, Jan et al. *20 let Ústavy České republiky. Ohlédnutí zpět a pohled vpřed*, s. 32.

⁴⁰⁸ FILIP, Jan. *Zapomenuté inspirace Ústavy ČR: k 10. výročí přijetí Ústavy ČR*. Časopis pro právní vědu a praxi, s. 296-300.

⁴⁰⁹ Ibidem, s. 296.

5.4. Historický exkurs k zániku ČSFR

Ačkoliv k definitivnímu rozhodnutí o rozdělení federace došlo až po volbách v roce 1992, v srpnu tohoto roku, tendence k rozdělení jsou mladšího data. Dle *J. Kalvody* toto rozhodnutí bylo předjíáno již v letech 1990 a 1991, kdy slovenští představitelé vystupovali s ultimáty, které nebyly se společným státem slučitelné.⁴¹⁰

Vyřešení státoprávní otázky a tedy budoucí podoby dosud společného státu bylo předmětem diskusí po celý rok 1991, jež přesáhly i do roku následujícího. Jelikož byly zákonodárné orgány zvoleny v roce 1990 na dobu dvou let, v období první poloviny roku 1992 se čekalo na nové volby do FS i národních rad, jež měly tuto otázku vyjasnit. Nejsilnějšími politickými subjekty se po červnových volbách staly v České republice ODS a ve Slovenské republice HZDS.⁴¹¹ První jednání proběhlo již 8. června v Brně a ukázalo, že jejich vzájemné postoje nejsou do budoucna slučitelné. Následovala další jednání, jejichž výsledkem byla mj. dohoda uzavřená z 19. na 20. června v Bratislavě, jejímž obsahem bylo konstatování, že je nevyhnutelné rozdělení ČSFR.⁴¹² V tomto smyslu probíhala další jednání i poté, co byla jmenována vláda *V. Klause*.

Československý helsinský výbor dokumentem z 15. července 1992 předal politické reprezentaci výsledky odborné ankety k otázkám státoprávního uspořádání.⁴¹³ Otázky reagovaly na závažnost rozhodování o státoprávních záležitostech a ptaly se například na to, zda mohou představitelé politických stran bez přímého dotázání se občanů rozhodnout o takových základních otázkách existence státu, jako je jeho rozdělení. Avšak to, co je v kontextu této práce klíčové, je otázka, zda mají zástupci politických stran mandát k rozdělení státu, i přesto, že voliči ve volbách podpořili programové formulace určitých stran ve prospěch společného státu, což je debata úzce navazující na jednu z předchozích kapitol, věnovanou problému legitimacy. *V. Balaš*

⁴¹⁰ Dle sdělení *J. Kalvody* ze dne 7. 4. 2017.

⁴¹¹ V termínu 5. až 6. června 1992; viz volby do České národní rady konané ve dnech 5. - 6. 6. 1992. *Volby.cz* [online]. [cit. 2018-02-16]. Dostupné z: <http://volby.cz/pls/cnr1992/u4>, volby do Sněmovny lidu Federálního shromáždění konané ve dnech 5. - 6. 6. 1992. *Volby.cz* [online]. [cit. 2018-02-16]. Dostupné z: <http://volby.cz/pls/sl1992/u4>, volby do Sněmovny národů Federálního shromáždění konané ve dnech 5. - 6. 6. 1992. *Volby.cz* [online]. [cit. 2018-02-16]. Dostupné z: <http://volby.cz/pls/sn1992/u4>; Vladimír Mečiar. *Vláda ČR* [online]. [cit. 2018-02-16]. Dostupné z: <http://www.vlada.cz/cz/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/rejstrik-predsedu-vlad/vladimir-meciar-589/>.

⁴¹² RYCHLÍK, Jan. *Češi a Slováci ve 20. století: spolupráce a konflikty 1914-1992*, s. 598-606; podobně i GERLOCH, Aleš, Vladimír ZOUBEK a Jiří HŘEBEJK. *Ústavní systém České republiky*, s. 70 a JIRÁSKOVÁ, Věra. Vznik samostatné České republiky, přijetí a obsah její ústavy. In: PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda 2. Díl Ústavní právo České republiky*, s. 317.

⁴¹³ Archiv Poslanecké sněmovny, fond Česká národní rada – VII. volební období (1992), NAD 8, krabice 26.

v této debatě uvedl, že tato otázka souvisí s elementárními zásadami politické etiky, ale nelze na ni jednoznačně odpovědět, neboť záleží i na vývoji situace a naléhavosti tohoto kroku. G. Brunner z Univerzity v Kolíně nad Rýnem připomněl, že v reprezentativní demokracii nejsou poslanci vázáni příkazy voličů, a proto jim nic nebrání v tom, aby změnili politické stanovisko. Dle P. Pešky a V. Pavlíčka mohou být sankce za změnu předvolebních slibů pouze politické a morální. J. Malenovský pak upozornil, že legitimní rozhodnutí o rozdělení státu může vycházet pouze z referenda. O reflexi této ankety při dalších jednáních však nejsou informace dostupné.

Dne 17. července 1992 SNR přijala Deklaraci svrchovanosti Slovenské republiky. Vzápětí po této události rezignoval prezident republiky V. Havel. K uvedené deklaraci se posléze dne 22. července vyjádřila česká vláda tak, že ji chápe jako politický akt, jehož prostřednictvím je vyjádřeno směřování Slovenska k samostatnosti. Z tohoto důvodu česká vláda konstatovala, že pokládá za legitimní připravit instituce, jež budou schopny zajistit samostatné fungování budoucího samostatného státu.⁴¹⁴ Tato situace byla už jenom potvrzena 27. srpna, kdy byla uzavřena dohoda o zániku federace ke konci tohoto roku. Vzápětí, 1. září, byla přijata Ústava Slovenské republiky. Její účinnost byla stanovena již k 1. říjnu. Tento dokument byl koncipován tak, že by jej bylo možné použít i v případě, že by federace nezanikla.⁴¹⁵ K 5. říjnu jsou datovány podklady pro společné jednání vlády ČR s vládou SR, které vhodně rekapitulují dosavadní jednání o státoprávní otázce: „*Na základě výsledků parlamentních voleb vstoupily nejsilnější politické subjekty v ČR a v SR, ODS a HZDS, do jednání. Výsledkem byly politické dohody, z nichž vyplynulo – že obě strany konstatují rozdílnost svých programů a politických cílů v oblasti státoprávního uspořádání; - že otázky státoprávního uspořádání je nutno řešit v dohledné době a ústavní cestou (...). Bylo dosaženo zásadní a závazné dohody, že federace zanikne k 1. 1. 1993 a že k tomuto datu vzniknou dva samostatné státy se všemi atributy státní suverenity.*“⁴¹⁶

Federální shromáždění vzalo usnesením ze dne 5. listopadu na vědomí podrobný program opatření vlády ČSFR proti živelnému a neústavnímu zániku federace a proti případnému riziku

⁴¹⁴ Záznam z jednání schůze vlády České republiky konané dne 22. července 1992 v Praze. *Vláda České republiky* [online]. [cit. 2018-04-17]. Dostupné z:

https://kormoran.odok.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/8128B949B467FBABC12571B6006D88D3.

⁴¹⁵ MLSNA, Petr. Ústava ČR: ideové zdroje, teorie ústavy, ústavodárce, ústavnost. In: MLSNA, Petr et al. *Ústava ČR - vznik, vývoj a perspektivy*, s. 22; JIRÁSEK, Jiří. Okolnosti vypracování a přijetí Ústavy České republiky. In: ŠÍNOVÁ, Renáta. *Sborník příspěvků z konference Olomoucké právnické dny 2008*, s. 48; GERLOCH, Aleš, Vladimír ZOUBEK a Jiří HŘEBEJK. *Ústavní systém České republiky*, s. 70.

⁴¹⁶ Archiv Poslanecké sněmovny, fond Česká národní rada – VII. volební období (1992), NAD 8, krabice 23.

vyvolávání konfliktů mezi občany v souvislosti s řešením státoprávních otázek, jehož součástí byl například i závazek předložit ústavní zákon o dělení majetku ČSFR.⁴¹⁷

Formálně přijalo Federální shromáždění ústavní zákon č. 542/1992 Sb., o zániku ČSFR, až 25. listopadu, přičemž již 13. listopadu byl přijat související ústavní zákon č. 541/1992 Sb., o dělení majetku ČSFR. Přijetí ústavního zákona o zániku ČSFR bylo kritizováno s ohledem na existenci ústavního zákona o referendu č. 327/1991 Sb., přijatého Federálním shromážděním již 18. července 1991. Referendum k otázce dělení federace však nebylo oficiálně navrženo. Ze znění zmíněného ústavního zákona vyplývá, že referendum mělo být povinně vyhlášeno pouze v případě vystoupení z federace.⁴¹⁸ Reálně se však uskutečnil zánik federace, žádný ze států z federace nevystoupil, a proto nejsou názory upozorňující na obejití této úpravy na místě, neboť v případě zániku ČSFR bylo referendum pouze fakultativní možností, která využita nebyla.

ČNR v prosinci přijala klíčové ústavní zákony č. 4/1993 Sb., o opatřeních souvisejících se zánikem ČSFR, a č. 29/1993 Sb., o některých dalších opatřeních souvisejících se zánikem ČSFR, a to v návaznosti na ustanovení čl. 7 ústavního zákona o zániku ČSFR, který umožnil, aby ČNR ještě před zánikem federace mohla přijímat ústavní a jiné zákony, jimiž zabezpečí výkon působnosti, jež na ni přejde k 1. lednu 1993. Takové ústavní zákony mohly být přijaty s účinností nejdříve od 1. ledna 1993, což sice ústavní zákon č. 29/1993 Sb. splňoval, avšak ústavní zákon č. 4/1993 Sb. byl účinný již od 31. prosince 1992.

Problematika vzniku nové ústavy byla tedy zjevně navázána na proces dělení federace. Ačkoliv nálada k rozdělení společného státu ve společnosti nebyla zjevná,⁴¹⁹ výsledky červnových voleb v roce 1992 fakticky tuto cestu potvrdily, a proto byly hned vzápětí započaty práce na nové ústavě samostatného státu.⁴²⁰

⁴¹⁷ Usnesení Federálního shromáždění č. 87 ze dne 5. listopadu 1992. *Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR* [online]. [cit. 2018-04-18]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/1992fs/slsn/usneseni/u0087.htm>.

⁴¹⁸ Ústavní zákon č. 327/1991 Sb., čl. 1 odst. 2.

⁴¹⁹ V průzkumech veřejného mínění se Češi ani Slováci většinou nevyslovovali pro státní samostatnost. Viz VODÍČKA, Karel. *Příčiny rozdělení Československa: analýza po 10 letech*. Politologický časopis č. 1/2003, s. 55.

⁴²⁰ M. Sylla tuto skutečnost vnímá jako jeho hlavní vklad do tohoto procesu. Viz sdělení M. Syllly ze dne 23. 2. 2015.

6. Inspirační vzory

Ústava České republiky byla v rámci procesu své přípravy ovlivňována a formována řadou okolností, které je možné považovat za její inspirační vzory. Jedná se o historii Československa, zahraniční úpravy či teoretické vzory filosofické povahy. V rámci předložené práce již byly některé z nich zmíněny a v následujících kapitolách tomu bude stejně, zejména u analýzy jednotlivých ústavních institutů přijatého znění Ústavy. Nicméně, na tomto místě je vhodné poukázat na souhrn těch nejvýznamnějších inspiračních zdrojů.

Zdrojům historické a zahraniční povahy jsou věnovány následující kapitoly, a to s ohledem na jejich rozsáhlost. Pro úplnost je však nutné uvést i již naznačené zdroje politické filosofie. V samém začátku prací na nové Ústavě byly v rámci vládní komise nadneseny různé koncepty, kupř. učení o společenské smlouvě autorů *J. J. Rousseaua* a *J. Locka*. Nicméně, tyto debaty byly výrazně abstraktní, a proto od nich bylo upuštěno.⁴²¹ *J. Broz* v souvislosti s analýzou zdrojů politické filosofie dochází k následujícímu závěru, s nímž lze souhlasit: „*Ideové vzory z oblasti politické teorie tak vznik Ústavy ovlivnily pouze nepřímo, prostřednictvím ústavních vzorů cizích jurisdikcí, jichž bylo při tvorbě vládního návrhu použito.*“⁴²²

Odkazy na zdroje politické filosofie jsou součástí zejména preambule Ústavy, která určuje její hodnotovou orientaci a vymezuje se vůči některým historickým zkušenostem, ale i součástí základních ustanovení Ústavy, které mj. výslovně odkazují na Listinu. Z jejich znění lze dovodit, že nově vznikající stát je založen na přirozenoprávním základu.⁴²³ To zpětně potvrdil i nález Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 19/93, který se věnoval otázce protiprávnosti komunistického režimu a ve kterém bylo uvedeno: „*Ústava České republiky není založena na hodnotové neutralitě, není jen pouhým vymezením institucí a procesů, ale včleňuje do svého textu i určité regulativní ideje vyjadřující základní nedotknutelné hodnoty demokratické společnosti. (...) To znamená i při kontinuitě se ‘starým právem‘ hodnotovou diskontinuitu se ‘starým režimem‘. Toto pojetí ústavního státu odmítá formálně-rationální legitimitu režimu a formální právní stát. Ať jsou zákony státu jakékoliv, ve státě, který se označuje za demokratický a proklamuje princip svrchovanosti lidu, nemůže být žádný jiný režim legitimní než režim*

⁴²¹ Dle sdělení M. Syllý ze dne 23. 2. 2015.

⁴²² BROZ, Jan. Vznik návrhu Ústavy ČR pohledem členů vládní a parlamentní komise. In: BROZ, Jan a Jan CHMEL. *Pohled za oponu: studie o vzniku Ústavy České republiky a o kontextu její interpretace*, s. 32.

⁴²³ MLSNA, Petr. Ústava ČR: ideové zdroje, teorie ústavy, ústavodárce, ústavnost. In: MLSNA, Petr et al. *Ústava ČR - vznik, vývoj a perspektivy*, s. 31.

demokratický.⁴²⁴ Zdroje těchto úvah, kterými byli tvůrci Ústavy vedeni, je možné hledat právě v historických a zahraničních vzorech.

6.1. Historické a zahraniční vzory

Nejčastěji zmiňovaným zdrojem Ústavy České republiky je z historie státu bezesporu Ústavní listina z roku 1920.⁴²⁵ Jako inspirační zdroj byla označena hned na počátku přípravných prací na Ústavě. T. Němeček k tomu ve své publikaci uvedl: „*Dosud nezveřejněný deník člena ústavodárné komise Miroslava Syllly začíná záznamem z úplně prvního setkání dne 10. července 1992: ‘Dr. Svoboda: 1920.’ Tajemník komise, tehdy velmi mladý náměstek ministra spravedlnosti Cyril Svoboda, nastínil členům tři možnosti: vycházet při psaní z ústavní listiny Československé republiky z roku 1920, přepracovat dosavadní komunistickou federální ústavu, nebo vytvořit zcela nový dokument. Už samo Svobodovo podání směřovalo k první možnosti a stejného mínění byli i ostatní členové komise.*”⁴²⁶ Názor, že bude vládní komise navazovat na prvorepublikovou úpravu, si měl M. Sylla poznamenat rovněž u V. Bendy a D. Kroupy.⁴²⁷

Dle J. Kalvody se o Ústavní listině z roku 1920 jako o vzoru nově vznikajícího dokumentu příliš nediskutovalo, neboť to byla danost, se kterou se pracovalo i v rámci návrhů vznikajících ještě pro federální rámec.⁴²⁸ To potvrzuje i C. Svoboda, dle kterého se stala výchozím materiálem v důsledku převzetí prací federální komise, kde tento vzor navrhl D. Hendrych.⁴²⁹ V roce 1992 se tedy jednalo o spontánní rozhodnutí. Z vyjádření některých členů vládní komise plyne, že ten, kdo se měl výrazně zasazovat o využití prvorepublikového vzoru, měl být J. Payne, tehdejší člen parlamentní komise.⁴³⁰ J. Sylllová zpětně uvádí, že využití Ústavní listiny z roku 1920 jako vzoru pro nově vznikající dokument, byla jediná možnost, jak se přesunout od parciálních debat k tvorbě strukturovaného dokumentu.⁴³¹ Tato listina poskytovala

⁴²⁴ MLSNA, Petr. Ústava ČR: ideové zdroje, teorie ústavy, ústavodárce, ústavnost. In: MLSNA, Petr et al. *Ústava ČR - vznik, vývoj a perspektivy*, s. 18-19.

⁴²⁵ Tento zdroj potvrzují: GRONSKÝ, Ján. *Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa. IV, 1989-1992*, s. 569, poznámka č. 263; GERLOCH, Aleš. *Dělbá moci v ústavě československé republiky (1920) a v Ústavě České republiky (komparace)*, s. 167-179; tuto skutečnost potvrzuje rovněž většina zpovídaných osobností.

⁴²⁶ NĚMEČEK, Tomáš. *Vojtěch Cepl. Život právníka ve 20. století*, s. 77.

⁴²⁷ Ibidem; o několik dní později se požadavek na inspiraci ústavní listinou z roku 1920 objevuje i v doporučeních adresovaných vládní komisi ze strany komise předsednictva ČNR, viz NĚMEČEK, Tomáš. *Vojtěch Cepl. Život právníka ve 20. století*, s. 84-85, poznámka č. xi.

⁴²⁸ Dle sdělení J. Kalvody ze dne 7. 4. 2017.

⁴²⁹ Dle sdělení C. Svobody ze dne 3. 4. 2014.

⁴³⁰ Dle sdělení M. Výborného ze dne 21. 7. 2014 a J. Litomiského ze dne 14. 11. 2017.

⁴³¹ Dle sdělení J. Sylllové ze dne 19. 2. 2015.

určitý rámec, který umožnil, aby práce na novém dokumentu neprobíhaly roztržštěně a mohly být koncepční.

Parlamentní komise vycházela ze stejného zdroje. „V roce 1992, když byla připravována platná Ústava České republiky, zněl jeden z nemnoha obecných pokynů komise předsednictva ČNR pro přípravu Ústavy ČR, takto: ‘V zájmu kontinuity československého a českého státu by měla nová Ústava vycházet z těch principů, z nichž vycházela ústavní listina Československé republiky z 29. 2. 1920, které se osvědčily’. Byly to zřejmě zprvu důvody více emocionální a symbolické, odpovídající naléhavé potřebě přihlásit se k demokratickým základům a tradicím dřívější státnosti a návaznosti na ni, než že by panovalo přesvědčení, že je možné doslovně přebírat ustanovení prvorepublikové ústavní listiny.“⁴³² K volbě tohoto vzoru J. Filip uvedl, že v době transformace společnosti je klíčové se v oblasti organizace státu navrátit zpět k pevnému bodu.⁴³³ Současně tento dokument představoval tradici, na kterou bylo vhodné navázat, neboť idea samostatné české státnosti se teprve hledala.⁴³⁴ P. Peška jako přednost Ústavní listiny z roku 1920 vnímal zakotvení takových prvků, jakými byla suverenita národa, vláda lidu, dělba moci či lidská práva.⁴³⁵

Ústavní listina z roku 1920 byla tedy široce využívána, avšak nikoliv bez jejího kritického zhodnocení. Byly tudíž definovány její instituty, které se neosvědčily a kterých bylo nyní třeba se vyvarovat.⁴³⁶

Při inspiraci touto listinou se však nevycházelo jen z onoho dokumentu, ale byla studována řada souvisejících materiálů, včetně odborných publikací a stenozáznamů z procesu její přípravy, jak byly popsány výše.⁴³⁷ Z tohoto procesu je pro kontext přípravy Ústavy České

⁴³² JIRÁSKOVÁ, Věra. „Ústavní vzory“ – jejich přijetí a legitimita. In: MLSNA, Petr et al. *Ústava ČR - vznik, vývoj a perspektivy*, s. 187.

⁴³³ FILIP, Jan. *Zapomenuté inspirace Ústavy ČR: k 10. výročí přijetí Ústavy ČR*. Časopis pro právní vědu a praxi, s. 296.

⁴³⁴ O tomto se v minulosti zmínili P. Pithart a J. Filip v souvislosti s konferencí na téma české státnosti, která se konala v říjnu 1992. Viz PITHART, Petr. Čtvero zastavení v krátkých dějinách polistopadové ústavnosti a čtyři opatrná poučení. In: KYSELA, Jan (ed.). *Deset let Ústavy České republiky: východiska, stav, perspektivy*, s. 8, a FILIP, Jan. Deset let Ústavy ČR: východiska, stav, perspektivy. In: KYSELA, Jan. *Deset let Ústavy České republiky: východiska, stav, perspektivy: sborník příspěvků*, s. 26.

⁴³⁵ PEŠKA, Pavel. Bilance a mýtus Ústavy z roku 1920 v konstitučním myšlení. AUC, s. 51.

⁴³⁶ Vyjádření H. Marvanové na přednášce k 25. výročí přijetí Ústavy (Institut pro politiku a společnost) ze dne 3. 11. 2017; dle sdělení M. Sylly ze dne 23. 2. 2015.

⁴³⁷ JIRÁSEK, Jiří. K preambuli ústavy. In: MLSNA, Petr et al. *Ústava ČR - vznik, vývoj a perspektivy*, s. 173.; podobně i FILIP, Jan. *Zapomenuté inspirace Ústavy ČR: k 10. výročí přijetí Ústavy ČR*. Časopis pro právní vědu a praxi, s. 296, poznámka č. 6; archiv Poslanecké sněmovny, fond Česká národní rada – VII. volební období (1992), NAD 8, krabice 24.

republiky klíčové ujednání, že „*ústava a zákony s ní souvisící budou udělány tak, aby pro ty, kteří s nimi nemohou souhlasit, byly aspoň snesitelné*“⁴³⁸, což je předpoklad, ze kterého se vycházelo i ve druhé polovině roku 1992.

Ústavní listinou z roku 1920 se Ústava České republiky inspirovala nejenom, pokud jde o její systematiku, ale v řadě dílčích ustanovení, které budou zmíněny zejména v kapitole 9. této práce. P. Mlsna shrnuje, že inspirace je zjevná v pojetí a kompetencích jednotlivých ústavních orgánů, v koncipování koncentrovaného ústavního soudnictví a dvouhlavé moci výkonné či ve vyčlenění správního soudnictví.⁴³⁹ Nicméně, podobnosti těchto dokumentů lze hledat nejen v rovině obsahové, ale i ve způsobu jejich přípravy, kdy v obou případech její tvůrci pracovali v omezeném čase nebo když byly přijaty orgánem, který k tomuto účelu nebyl zvolen.

Kromě právě zmíněné Ústavní listiny z roku 1920, která byla připravována za zcela odlišných historických okolností, byly v rámci příprav Ústavy využity i další zdroje z historie státu. Jak již bylo výše zmíněno v kapitole 5.3.2., provázanost existuje i s návrhem republikové ústavy v rámci federace z července 1991. V. Klaus uvádí, že mnoho bylo převzato i z dosavadní federální ústavy, avšak kupř. J. Payne tvrdí opak.⁴⁴⁰ Využívána byla i odborná literatura.⁴⁴¹

Z výše uvedeného je tedy zřejmé, že v rámci příprav Ústavy nebylo stavěno tzv. na zelené louce, ale byly využity již existující československé ústavní dokumenty nebo návrhy z počátku 90. let. K tomu pak dále přistupují zahraniční vzory.

Vliv zahraničních dokumentů na Ústavu České republiky není jednoduše doložitelný. Jak podotkl J. Filip, je to „*prakticky neprobádaná otázka.*“⁴⁴² Z tohoto důvodu je do rámce disertační práce vložena i tato část věnující se snaze o osvětlení některých souvislostí vzniku Ústavy z hlediska zahraničních inspiračních zdrojů. Tuto otázku je třeba rozdělit do dvou linií.

⁴³⁸ BROKLOVÁ, Eva. *První československá ústava: diskuse v ústavním výboru v lednu a únoru 1920*, s. 9.

⁴³⁹ MLSNA, Petr. *Ústava ČR: ideové zdroje, teorie ústavy, ústavodárce, ústavnost*, s. 17, 25-26.

⁴⁴⁰ Dle e-mailové komunikace s V. Klausem ze dne 8. 2. 2018; dle sdělení J. Payna ze dne 11. 4. 2017.

⁴⁴¹ Kupříkladu KADLECOVÁ, Marta, Pavel MATES, Karel SCHELLE, Renata VESELÁ a Eduard VLČEK. *Československé dějiny státu a práva: (1918-1945)*. V Brně: vydala Masarykova univerzita v nakladatelství Doplněk, 1991; *Dokumenty k vývoji československého ústavního práva*. Praha: Ústav státní správy, 1989; BLAHOŽ, Josef. *Státní právo předních kapitalistických zemí a vybrané otázky státního práva rozvojových zemí. Díl I, 2*. Praha: Stát. pedagog. nakl., 1979.; KLOKOČKA, Vladimír. *Politická reprezentace a volby v demokratických systémech*. Praha: Aleko, 1991. Prameny a nové proudy právní vědy. Viz archiv Poslanecké sněmovny, fond Česká národní rada – VII. volební období (1992), NAD 8, krabice 24; sdělení J. Syllové ze dne 19. 2. 2015; BROZ, Jan. *Vznik návrhu Ústavy ČR pohledem členů vládní a parlamentní komise*. In: BROZ, Jan a Jan CHMEL. *Pohled za oponu: studie o vzniku Ústavy České republiky a o kontextu její interpretace*, s. 30.

⁴⁴² FILIP, Jan. *Zapomenuté inspirace Ústavy ČR: k 10. výročí přijetí Ústavy ČR*. Časopis pro právní vědu a praxi, s. 300-301.

Jednak se jedná o linii zahraničních vzorů Ústavní listiny 1920, neboť, jak bylo výše prokázáno, na jejím základě je současná Ústava do značné míry vystavěna.⁴⁴³ Za vzory této listiny měly sloužit ústavy Spojených států amerických, Francie a Švýcarska.⁴⁴⁴ Řada ustanovení, která tedy mohou být považována za inspirované zahraničními ústavami, jsou jimi sice inspirována, ale až zprostředkovaně, neboť je obsahovala i Ústavní listina z roku 1920.

Druhou linií je pak otázka po zahraničních vzorech, které měly vliv na proces tvorby Ústavy v roce 1992. Tyto vzory jsou zmíněny primárně u jednotlivých ústavních institutů, kterým je věnována jedna z následujících kapitol této práce. Z dostupných zdrojů lze učinit závěr o vlivu několika hlavních zahraničních ústavních dokumentů. Nejčastěji jsou zmiňovány ústavy Spojených států amerických a Spolkové republiky Německo (tedy Základní zákon).⁴⁴⁵ J. Filip shrnul vlivy na Ústavu následovně: „Z nejnovějších ústav je evidentní např. vliv španělské ústavy pro pravidla jednání společných schůzí (čl. 29 a čl. 37), tehdejší polské malé ústavy na rozlišení hlasování o návrzích zákonů, které Senát zamítl nebo vrátil s pozměňovacími návrhy (čl. 47), francouzské a americké ústavy na koncepci parciální obnovy Senátu po třetinách, německé a malé polské ústavy na úpravu vztahů komor v zákonodárném procesu.“⁴⁴⁶

Jak vyplývá z archivních dokumentů České národní rady, členové parlamentní komise měli k dispozici ústavy řady států, mezi nimi ústavy Nizozemska, Belgie, SRN, dílčích německých zemí, Itálie, Rakouska, Švýcarska, Francie, Španělska, Portugalska a dalších.⁴⁴⁷ Nejsou však dostupné informace k tomu, jaké zdroje byly využívány v rámci komise vládní. P. Zářecký uvádí, že k dispozici měli překlady řady ústav a další rešerše, avšak dodává, že

⁴⁴³ Tomuto tématu se věnuje například publikace B. Baxy Ústavní listina československé republiky a vliv cizích ústav. In: Sborník věd státních a právních, 1921, str. 1-40. Citováno dle BROZ, Jan. Vznik návrhu Ústavy ČR pohledem členů vládní a parlamentní komise. In: BROZ, Jan a Jan CHMEL. *Pohled za oponu: studie o vzniku Ústavy České republiky a o kontextu její interpretace*, s. 32.

⁴⁴⁴ Viz MALÝ, Karel. Rozchod s ústavněprávní kontinuitou a tradicí rakouské ústavnosti. In: LOUŽEK, Marek (ed.) et al. *Československá ústava 1920: devadesát let poté: sborník textů*, s. 32; avšak jak upozorňuje J. Broz, z důvodové zprávy k Ústavní listině z roku 1920 ani ze studie B. Baxy nevyplývá, že by byla americkou ústavou inspirována. Viz BROZ, Jan. Vznik návrhu Ústavy ČR pohledem členů vládní a parlamentní komise. In: BROZ, Jan a Jan CHMEL. *Pohled za oponu: studie o vzniku Ústavy České republiky a o kontextu její interpretace*, s. 32, poznámka č. 119. Naopak E. Broklová tento zdroj uvedla. Dle jejího textu byly zdrojem ústava francouzská, americká, rakouská, německá, švýcarská a anglická. Viz BROKLOVÁ, Eva. *První československá ústava: diskuse v ústavním výboru v lednu a únoru 1920*, s. 7-19.

⁴⁴⁵ MLSNA, Petr. Ústava ČR: ideové zdroje, teorie ústavy, ústavodárce, ústavnost. In: MLSNA, Petr et al. *Ústava ČR - vznik, vývoj a perspektivy*, s. 27-28; dle sdělení C. Svobody ze dne 3. 4. 2014, J. Syllové ze dne 19. 2. 2015, M. Sylly ze dne 23. 2. 2015, A. Röschové ze dne 2. 5. 2014, J. Payna ze dne 11. 4. 2017 a J. Litomiského ze dne 14. 11. 2017. Vzor Ústavy Spojených států amerických měl prosazovat zejména V. Cepl.

⁴⁴⁶ FILIP, Jan. *Zapomenuté inspirace Ústavy ČR: k 10. výročí přijetí Ústavy ČR*. Časopis pro právní vědu a praxi, s. 300-301.

⁴⁴⁷ Archiv Poslanecké sněmovny, fond Česká národní rada – VII. volební období (1992), NAD 8, krabice 25.

rozhodující byla Ústavní listina z roku 1920.⁴⁴⁸ Vzhledem k existenci záznamů o tvorbě ústav v jiných státech, je možné dovodit, že z takových dokumentů je možné vyčíst i zdroje, z nichž ústavodárci vycházeli.⁴⁴⁹ V rámci přípravy Ústavy je však třeba takové zdroje dohledávat prostřednictvím komparativní analýzy.

Komparace těchto vzorových ústav a přijaté Ústavy České republiky není jednoduchá, neboť, jak bylo prokázáno, řada institutů byla přebrána i ze zdrojů historických v rámci Československa. Přesto je inspirace některými zahraničními dokumenty v určitých případech zjevná. Jak již bylo zmíněno, nejčastěji opakovanými zdroji jsou ústavy americká a německá. Kupříkladu třetí hlava Ústavy České republiky věnovaná moci výkonné byla vedle Ústavní listiny z roku 1920 výrazně inspirována Základním zákonem.⁴⁵⁰ Kromě toho je zjevný vliv tohoto zdroje v čl. 9 odst. 2 Ústavy, jak ještě bude dále prokazováno, dle *J. Syllové* i v rámci ustanovení o vnější bezpečnosti a dle analýzy provedené *P. Mlsnou* i v otázce výběru předsedy vlády předsedou dolní komory Parlamentu.⁴⁵¹ Orientace na tuto ústavní úpravu je pochopitelná nejenom z hlediska obdobného historického vývoje obou zemí, ale i s ohledem na skutečnost, že do procesu přípravy Ústavy byl volně zapojen i *V. Klokočka*, který v Německu žil a měl tedy k jeho ústavnímu systému blízko.

Vliv americké ústavy se projevil ve snaze o flexibilní, tedy změnitelnou, a ne rozsáhlou ústavu, která bude současně obecná, nikoliv kazuistická.⁴⁵² Ze srovnání textu americké ústavy a přijatého znění Ústavy České republiky vyplývá, že její vliv mohl být promítnut do například následujících částí: preambule, kterou americký vzor uvozuje souslovím „*my, lid Spojených států*“ a uzavírá „*dáváme si tuto Ústavu Spojených států*“; úvodní články hovořící o druhé komoře Kongresu jako o Senátu a o tom, že zákonodárná moc „*náleží*“ Kongresu, nebo pokud jde o parciální obměňování Senátu po třetinách každé dva roky; dále je možné hledat vzor i v ustanovení, že „*prezident je vrchním velitelem vojska*“ nebo v dalších ustanoveních

⁴⁴⁸ Dle sdělení P. Zářeckého ze dne 28. 1. 2014.

⁴⁴⁹ Přehled takových dokumentů poskytl J. Broz. Viz BROZ, Jan. Vznik návrhu Ústavy ČR pohledem členů vládní a parlamentní komise. In: BROZ, Jan a Jan CHMEL. *Pohled za oponu: studie o vzniku Ústavy České republiky a o kontextu její interpretace*, s. 11; nad rámec uvedeného je třeba zmínit ještě zkušenost s přípravou polské ústavy, která byla přijata v roce 1997. Proces její přípravy je zdokumentován v desítkách bulletinů. Dle studia bulletinů z let 1993 až 1996 ze sbírky prof. Kysely (Senát Parlamentu ČR). Obdobně též Jirásková, Věra. *Diskuse při přípravě Ústavy České republiky*. In: AUC 1-2/1999, s. 195.

⁴⁵⁰ SVOBODA, Cyril. Čl. 54. In: SVOBODA, Cyril a Dušan HENDRYCH. *Ústava České republiky: komentář*, s. 82.

⁴⁵¹ Dle sdělení J. Syllové ze dne 19. 2. 2015; MLSNA, P. Ústava ČR: ideové zdroje, teorie ústavy, ústavodárce, ústavnost. In: MLSNA, Petr et al. *Ústava ČR - vznik, vývoj a perspektivy*, s. 35.

⁴⁵² Dle sdělení A. Röschové ze dne 2. 5. 2014, M. Výborného ze dne 21. 7. 2014 a M. Bendy ze dne 16. 4. 2014.

hovořících o zproštění funkce prezidenta v případě, že bude usvědčen z velezrady, či o tom, že nemůže být zvolen více než dvakrát.⁴⁵³ Avšak, jak již bylo uvedeno, některé z těchto prvků byly součástí již Ústavní listiny z roku 1920, a proto není snadno určitelné, do jaké míry byla Ústava Spojených států amerických skutečně v roce 1992 vzorem. Dle *J. Syllové* tento vzor posloužil i pro úpravu ústavního soudnictví,⁴⁵⁴ pravděpodobně z hlediska koncepce jmenování soudců Ústavního soudu.

Jako potenciální vzor mohla sloužit i Ústava Belgie z roku 1831, která byla ve své době prototypem ústavy pro země s parlamentním systémem.⁴⁵⁵ Tento dokument byl v roce 1992 členům parlamentní komise k dispozici, a ačkoliv je možné najít některé shodné obsahové znaky s přijatou Ústavou, systematika tohoto dokumentu je zcela odlišná. Závěr o inspiraci tímto dokumentem tedy nelze jednoduše učinit.⁴⁵⁶

Za zahraniční inspiraci lze považovat i jiné než písemně zachycené ústavy jednotlivých států. *A. Röschová* vzpomíná na zahraniční cesty, mj. do švédského a katalánského parlamentu, a rovněž na zahraniční návštěvy v ČSFR, mezi nimiž uvádí návštěvu německých ústavních soudců a návštěvu z Francie.⁴⁵⁷

Z výše uvedeného vyplývá, že za vzor sloužily zejména dokumenty s dlouhou historií, nicméně v době přípravy Ústavy České republiky je možné hledat paralely i se zeměmi, které prošly obdobným historickým vývojem a na počátku 90. let se konstituovaly jako státy nezávislé na Sovětském svazu. Nové ústavy byly připravovány například v Polsku, Litvě, Estonsku nebo na Ukrajině. V Bulharsku a Rumunsku v letech 1990 až 1991 existovaly konstituanty neboli ústavodárná shromáždění, jejichž úkolem bylo přijmout ústavu a tento úkol byl úspěšně splněn.⁴⁵⁸ I současná Ústava České republiky spadá do této epochy, avšak dříve přijaté ústavy těchto států jí jako vzor nesloužily.

⁴⁵³ THE CONSTITUTION OF THE UNITED STATES OF AMERICA. *U. S. GOVERNMENT PUBLISHING OFFICE* [online]. [cit. 2018-03-11]. Dostupné z: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CDOC-110hdoc50/pdf/CDOC-110hdoc50.pdf>.

⁴⁵⁴ Dle sdělení *J. Syllové* ze dne 19. 2. 2015.

⁴⁵⁵ KYSELA, Jan. *Ústava mezi právem a politikou: úvod do ústavní teorie*, s. 215; JELLINEK, Georg. *Všeobecná státověda*, s. 227.

⁴⁵⁶ Archiv Poslanecké sněmovny, fond Česká národní rada – VII. volební období (1992), NAD 8, krabice 25.

⁴⁵⁷ Dle sdělení *A. Röschové* ze dne 2. 5. 2014.

⁴⁵⁸ The World's Constitutions to Read, Search, and Compare. *Constitute* [online]. [cit. 2018-04-23]. Dostupné z: <https://constituteproject.org/search?lang=en>; KLÍMA, Karel. *Teorie veřejné moci (vládnutí)*, s. 310.

Míru zahraničních vlivů rozděluje K. Léko dle jejich intenzity na inspiraci, převzetí a transplantát. Inspirace zahraničním vzorem je dle jeho názoru nevyhnutelná a spočívá v zohlednění konkrétního ústavního institutu, aniž by však bylo nutné takový zdroj skutečně využít. K převzetí již musí prakticky dojít. Jde o snahu o napodobení ústavních vzorů či prototypů v místních podmínkách. Transplantátem je chápáno zkopírování zahraniční úpravy do domácího právního řádu.⁴⁵⁹ Zahraniční zdroje je vždy třeba přenášet do jiného ústavního systému pouze za předpokladu respektování zdejší historie a kultury, případně je modifikovat. V opačném případě se hovoří o ústavním kutilství.⁴⁶⁰ Není účelné, aby byl jednotlivý institut přenášen ve svém původním významu, nýbrž aby se stal organickou součástí systému, který budou občané daného státu přirozeně respektovat.

⁴⁵⁹ LÉKO, Kristián. Místo ústavní komparistiky ve vývoji a metodologii srovnávací právní vědy. In: LÉKO, Kristián, Kristina BLAŽKOVÁ a Jan CHMEL. *Zahraniční vlivy a srovnání v ústavním právu*, s. 53-54.

⁴⁶⁰ KYSELA, Jan. *Ústava mezi právem a politikou: úvod do ústavní teorie*, s. 238 an.

7. Procesní stránka vzniku Ústavy České republiky

7.1. Jednotlivá jednání o podobě Ústavy v průběhu roku 1992

Tato kapitola je věnovaná jednotlivým jednáním, která se o budoucí Ústavě ve druhé polovině roku 1992 vedla a která jsou řazena v chronologickém pořadí.

5. – 6. června	Volby do národních rad a Federálního shromáždění
2. července	Jmenování vlády V. Klause
10. července	Zřízení vládní komise
10. července (neověřeno)	Základní téze a osnova
13. července	Programové prohlášení vlády
13. července	Zřízení parlamentní komise
polovina července	Neoficiální politická instrukce
16. července	Doporučení parlamentní komise vládní komisi
17. července	Deklarace o svrchovanosti Slovenska
18. července	Zásady Ústavy České republiky zpracované dne 18. 7. 1992 (první ideový nástin)
20. července	Rezignace V. Havla
22. července	Stanovisko vlády k ideovému nástinu Ústavy
27. července	Zásady Ústavy České republiky zpracované dne 27. 7. 1992 (druhý ideový nástin)
29. července	Pokyny vlády k následné verzi ideového nástinu Ústavy
7. srpna	V. Havel – Několik poznámek na téma české ústavy
17. srpna	Předložení přepracovaného ideového nástinu vládě expertní komisí
26. srpna	Ideový nástin návrhu Ústavy ČR (přepracovaná verze, datum schválení vládou)
26. srpna	Dohoda o rozdělení státu
11. září	Jednání vládní komise s vládou
14. září	Pracovní materiál – návrh ústavy
počátek října	Stanoviska koaličních stran k vládnímu návrhu zásad Ústavy
19. – 24. října	Výjezdní zasedání v Karlových Varech

30. října	Jednání Legislativní rady vlády
31. října	Stanovisko Legislativní rady vlády
-	Ručně psané poznámky do stanoviska Legislativní rady vlády
počátek listopadu	Připomínky V. Havla k návrhu Ústavy
4. listopadu	Vládní návrh Ústavy
10. listopadu	Předsednictvo ČNR postupuje vládní návrh Ústavy výborům ČNR
2. – 3. prosince	Stanoviska výborů ČNR k vládnímu návrhu Ústavy
7. – 12. prosince	Jednání ÚPV v Lánech
12. prosince	Společná zpráva výborů
15. prosince	Dohoda o pozměňovacích návrzích
16. prosince	Přijetí Ústavy České republiky Českou národní radou
1. ledna 1993	Účinnost Ústavy České republiky

Tab. 6 – Události významné pro tvorbu Ústavy ČR

7.1.1. Červenec 1992

Na samém počátku příprav nové Ústavy stálo rozhodnutí o vzniku vládní komise, která tento úkol provede. K jejímu vzniku došlo již 10. července, kdy se poprvé sešla. To znamená, že v tu dobu již bylo na základě výsledků voleb zřejmé, že záměrem tehdejší vlády, která byla jmenována 2. července, je rozdělit federaci. Programové prohlášení vlády *V. Klause*, ve kterém bylo explicitně stanoveno, že je zájmem vlády zřídit samostatný stát a že jedním ze základních úkolů vlády je předložit České národní radě návrh ústavy České republiky, bylo vydáno až posléze 13. července.⁴⁶¹ Pro dokreslení situace, *M. Sylla* k prvnímu zasedání vládní komise uvádí: „*Teprve na jednání si (...) řada členů komise uvědomila, že jde o tvorbu ústavy samostatné ČR.*“⁴⁶²

Klíčové otázky vznikajícího dokumentu začaly být projednávány vzápětí. Neoficiální politická instrukce k obsahu ústavy měla být vládní komisi předána již v polovině července.⁴⁶³ Dne 15. července řešila expertní část vládní komise koncepční otázky a 18. července jednala vládní komise jako celek. Pravděpodobně na tomto jednání vznikl dokument s názvem *Zásady*

⁴⁶¹ Programové prohlášení vlády 1992. *Vláda České republiky* [online]. [cit. 2018-02-15]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/scripts/detail.php?id=26624>.

⁴⁶² SYLLA, Miroslav. Ze vzpomínek člena vládní komise pro přípravu Ústavy ČR. In: KYSELA, Jan. *Dvacet let Senátu parlamentu České republiky v souvislostech*, s. 63.

⁴⁶³ SYLLOVÁ, Jindřiška. Komora minimálních funkcí, nebo komora „odlišného ohledu“? In: KYSELA, Jan. *Dvacet let Senátu parlamentu České republiky v souvislostech*, s. 52.

Ústavy České republiky zpracované dne 18. 7. 1992, jehož autor je označen jako *Komise pro přípravu Ústavy České republiky*. Zřejmě byl tedy zpracován vládní komisí, ale uvedeného data byl přijat komisí parlamentní.⁴⁶⁴ Dle jiného zdroje jsou tyto *Zásady* prvním ideovým nástinem, o kterém jednala vláda dne 22. července.⁴⁶⁵ Jeho obsahem byl výslovný odkaz na Ústavní listinu z roku 1920, základní strukturace dokumentu a záměr o využití osvědčených demokratických instrumentů, kupříkladu dělby moci, nezávislosti soudů nebo právního státu. Listina měla dle tohoto dokumentu zůstat samostatná a k Ústavě měla být připojena. Parlament byl navržen jako bikamerální, ovšem s tím rozdílem, že Senát měl být stočlenný. Prezident republiky neměl být ze své funkce odpovědný. Způsob jeho volby ještě v tuto chvíli nebyl vyřešen.⁴⁶⁶ Tyto *Zásady* se rovněž pravděpodobně staly podkladem pro vypracování dokumentu nazvaného *Základní téze a osnova*, který bude v rámci této kapitoly rovněž zmíněn.⁴⁶⁷

Dne 17. července vzala vláda na vědomí, že *J. Kalvoda* připraví pro jednání vlády naplánované na 22. července ideový nástin návrhu Ústavy.⁴⁶⁸ V rámci jednání vlády dne 22. července se vláda předloženým dokumentem podrobně zabývala, avšak tuto verzi ideového nástinu (a tedy *Zásad*) nepřijala. Proto uložila předložit novou verzi ideového nástinu, která měla reflektovat náměty a připomínky z tohoto jednání. Nová verze ideového nástinu měla být projednávána na schůzi vlády dne 29. července.⁴⁶⁹ V tento den se vláda novou verzí ideového nástinu zevrubně zabývala a přijala k němu usnesení, kterým ideový nástin návrhu Ústavy dopracovaný podle pokynů vlády schválila a pověřila předsedu vládní komise, aby jej předložil předsedovi ČNR.⁴⁷⁰ Přílohou tohoto usnesení měl být dokument nazvaný *Pokyny vlády České republiky vládní komisi pro přípravu Ústavy České republiky* a nástin se podle přílohy tohoto

⁴⁶⁴ KYSELA, Jan. *Dvoukomorové systémy: teorie, historie a srovnání dvoukomorových parlamentů*, s. 415-416; v tomto smyslu se vyjádřil i J. Filip. Viz FILIP, Jan. Příprava Ústavy ČR v období do voleb 1992. In: JIRÁSKOVÁ, Věra a Radovan SUCHÁNEK. *Pocta Prof. JUDr. Václavu Pavlíčkovi, CSc. k 70. narozeninám*, s. 294.

⁴⁶⁵ NĚMEČEK, Tomáš. *Vojtěch Cepl. Život právníka ve 20. století*, s. 86-87.

⁴⁶⁶ Archiv Poslanecké sněmovny, fond Česká národní rada – VII. volební období (1992), NAD 8, krabice 33.

⁴⁶⁷ KYSELA, Jan. *Dvoukomorové systémy: teorie, historie a srovnání dvoukomorových parlamentů*, s. 417.

⁴⁶⁸ Záznam z jednání schůze vlády České republiky konané dne 17. července 1992 v Praze. *Vláda České republiky* [online]. [cit. 2018-04-10]. Dostupné z:

https://kormoran.odok.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/BD04768278B57A1BC12571B6006FDC7B.

⁴⁶⁹ Záznam z jednání schůze vlády České republiky konané dne 22. července 1992 v Praze. *Vláda České republiky* [online]. [cit. 2018-04-10]. Dostupné z:

https://kormoran.odok.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/8128B949B467FBABC12571B6006D88D3.

⁴⁷⁰ Záznam z jednání schůze vlády České republiky konané dne 29. července 1992 v Praze. *Vláda České republiky* [online]. [cit. 2018-04-10]. Dostupné z:

https://kormoran.odok.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/C3C6BDEE3C8415C2C12571B6006EB3F2; Usnesení vlády České republiky ze dne 29. července 1992 č. 500. *Vláda České republiky* [online]. [cit. 2018-04-10]. Dostupné z:

https://kormoran.odok.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/2EFFD1746C1120EAC12571B6006BAB1F.

usnesení jmenoval *Zásady Ústavy České republiky zpracované dne 27. 7. 1992 Komisí vlády České republiky pro přípravu Ústavy České republiky*.⁴⁷¹ 29. července dostala expertní část vládní komise další pokyny, a to ze strany vlády, a 31. července se prvním ideovým nástinem zabývala i parlamentní komise pro přípravu ústavy.⁴⁷²

Ta byla ustavena již 13. července. Obsahem jejího prvního usnesení ze dne 16. července bylo třináct bodů – základních tezí, na kterých se usnesla a které adresovala vládní komisi a očekávala její zpětnou vazbu.⁴⁷³ V průběhu dalších měsíců parlamentní komise tento dokument doplňovala o další body, které se týkaly zejména neuralgických bodů návrhu. Dle závěru *J. Broze* se však zdá být „pravděpodobné, že *Základní teze nepředstavovaly zásadní determinantu v činnosti vládní komise*.“⁴⁷⁴ O tomto dokumentu se někdy hovoří jako o dokumentu nazvaném *Základní teze a osnova*, ovšem takový dokument rovněž existoval a byl obsahově výrazně odlišný. Jednak zahrnoval dohodnuté zásady, prioritní body a výrazně podrobnější strukturaci jednotlivých hlav návrhu, a to včetně hlavy věnující se základním

⁴⁷¹ SYLLOVÁ, Jindřiška. Komora minimálních funkcí, nebo komora „odlišného ohledu“? In: KYSELA, Jan. *Dvacet let Senátu parlamentu České republiky v souvislostech*, s. 52.

⁴⁷² NĚMEČEK, Tomáš. *Vojtěch Cepl. Život právníka ve 20. století*, s. 90.

⁴⁷³ Jednalo se o následující body se stručným uvedením názoru vládní komise – expertů z 22. července, což byl termín stanovený pro jejich vyjádření:

1. „soustředit se na přípravu ústavy samostatného českého státu s plnou mezinárodněprávní subjektivitou, varianta ‘Česká republika v rámci federace’ by měla smysl jen při náhlém pozitivním obratu se Slovenskem (experti souhlasí bez výhrad);
2. rozčlenit stát na ‘několik přirozených vyšších samosprávných územních celků s rozsáhlou decentralizací státní správy’ (k tomu se v expertní komisi rozběhla debata, kde Výborný a Marvanová ujišťují, že kraje či země by neměly vlastní zákonodárství, a zapisovatel si rozpravu shrnuje do pokynu ‘dva samosprávné stupně – ČR se člení na obce a vyšší územně samosprávné celky’);
3. vycházet z osvědčených principů ústavní listiny Československa z roku 1920 (bez výhrad);
4. převzít federální Listinu základních práv a svobod a ‘případně jednat o změnách, které rozšíří práva občanů’ (Marvanová navrhuje Listinu včlenit do ústavy, ale proti tomu se zvedá rozhodný odpor, Kroupa, Výborný i Benda jsou proti „inkorporaci“, Listina by měla podle nich zůstat zvlášť);
5. zřídit funkci prezidenta a zachovat tradiční parlamentní systém (bez výhrad);
6. parlament složit ze dvou komor ‘s odlišným postavením, volených na různá volební období’ (bez výhrad);
7. zřídit ‘nezávislou kontrolní instituci’ (experti si poznamenávají název ‘Kontrolní úřad’);
8. důsledně oddělit soudní, zákonodárnou a výkonnou moc (tady Dušan Hendrych doporučil zakotvit neslučitelnost funkcí);
9. při stanovení pravomocí prezidenta vycházet z ústavy z roku 1920 a ‘uvážít posílení funkce premiéra’ (Marvanová zde dodává, že cílem nemá být ‘kancléřský systém’, výběr předsedy vlády bude na prezidentovi, Václav Benda navrhuje dát prezidentovi možnost rozpustit parlament);
10. ‘komise doporučuje do Ústavy promítnout přesné rozlišení veřejného a soukromého práva’ (bez výhrad);
11. zachovat dosavadní systém soudnictví a ‘zvážit možnost’ zavedení správního soudnictví (bez výhrad);
12. ‘umožnit obnovu’ státních návladních a vyšetřujících soudců (Miloslav Výborný k tomu mezi experty poznamenal, že ‘prokuratura si nezaslouží zvláštní hlavu ústavy’);

a konečně žádost, aby experti dodali do 22. července výstupy své práce.“ Viz NĚMEČEK, Tomáš. *Vojtěch Cepl. Život právníka ve 20. století*, s. 84-85, poznámka č. xi.

⁴⁷⁴ BROZ, Jan. Vznik návrhu Ústavy ČR pohledem členů vládní a parlamentní komise. In: BROZ, Jan a Jan CHMEL. *Pohled za oponu: studie o vzniku Ústavy České republiky a o kontextu její interpretace*, s. 25.

právům a svobodám. V Archivu Poslanecké sněmovny je tento dokument uložen ve složce s názvem *10. července 1992 – Usnesení vlády ČR č. 484*.

Vzhledem ke skutečnosti, že část dokumentů, o kterých se tato kapitola zmiňuje, není běžně dostupná, a současně jsou některé z dokumentů označovány zaměnitelně s jinými, je obtížné zpětně rekonstruovat skutečný sled událostí speciálně ve druhé polovině července roku 1992.

7.1.2. Srpen 1992

Dne 13. srpna do procesu přípravy ústavy vstoupilo předsednictvo ČNR, jež přijalo usnesení, kterým vzalo na vědomí informace parlamentní komise o stavu prací na návrhu ústavy.⁴⁷⁵ V rámci linie vlády předložila expertní část vládní komise v polovině srpna přepracovaný ideový nástin návrhu ústavy.⁴⁷⁶ Tento další ideový nástin návrhu Ústavy byl přijat vládou dne 26. srpna a současně vláda uložila předsedovi vládní komise předložit vládě zásady Ústavy vypracované podle právě schváleného ideového nástinu.⁴⁷⁷

V tomto období připravil poslanecký klub KDS paragrafový návrh ústavní úpravy týkající se moci zákonodárné, na jehož znění se měli podílet *M. a V. Bendovi*. Jeho obsah však reálně využit nebyl.⁴⁷⁸

7.1.3. Září 1992

Dne 4. září proběhla jedna ze schůzek vládní komise. K této schůzce je však dostupná pouze informace, že na ní byla opět vedena debata o bikameralismu.⁴⁷⁹ O týden později, 11. září, se uskutečnilo setkání členů vlády se členy vládní komise, přičemž účelem tohoto setkání bylo vyjasnit si základní postoje k pokračování prací na návrhu Ústavy.⁴⁸⁰ Věcně se jednalo opět

⁴⁷⁵ Usnesení předsednictva České národní rady ze 13. srpna 1992. *Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR* [online]. [cit. 2018-02-16]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/1992cnr/predsedn/usneseni/ue051.htm>.

⁴⁷⁶ NĚMEČEK, Tomáš. *Vojtěch Cepl. Život právníka ve 20. století*, s. 91.

⁴⁷⁷ Záznam z jednání schůze vlády konané dne 26. srpna 1992 v Praze. *Vláda České republiky* [online]. [cit. 2018-04-10]. Dostupné z:

https://kormoran.odok.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/5C51FE6993285FEFC12571B6006EC5C2; Usnesení vlády České republiky ze dne 26. srpna 1992 č. 522. *Vláda České republiky* [online]. [cit. 2018-04-10]. Dostupné z: https://kormoran.odok.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/AF0858AD64360D85C12571B6006C3A2B.

⁴⁷⁸ NĚMEČEK, Tomáš. *Vojtěch Cepl. Život právníka ve 20. století*, s. 92.

⁴⁷⁹ *Ibidem*, s. 92-93.

⁴⁸⁰ Záznam z jednání schůze vlády České republiky konané dne 9. září 1992 v Praze. *Vláda České republiky* [online]. [cit. 2018-04-10]. Dostupné z:

o bikameralismu, dále o počtu senátorů, trestněprávní imunitě zákonodárců i po zániku mandátu, možnosti konstruktivního vyslovení nedůvěry,⁴⁸¹ nebo o mechanismu jmenování předsedy vlády, kde zazněl posléze přijatý návrh na první dvě nominace prezidentem republiky a třetí nominaci ze strany předsedy Poslanecké sněmovny. Zásadním tématem byla i Listina a způsob jejího převzetí do Ústavy. Na tomto jednání V. Klaus navrhl její revizi, a to zejména u práva na informace a práva sdružovat se v odborech.⁴⁸²

V září rovněž vznikl pracovní návrh Ústavy, který je nadepsán jako *Pracovní materiál ze dne 14. září 1992*.⁴⁸³ Jakkoliv není zmíněn jeho autor, je možné domnívat se, že se jedná o materiál vládní komise, neboť ona byla tím subjektem, který pracoval na konkrétním textu návrhu. Z jeho obsahu je vhodné zmínit, že základní ustanovení byla sestavena obdobně, jako tomu je u pozdějších vládních návrhů, avšak do tohoto textu byla zařazena hlava druhá, která byla nadepsána jako *Základní občanská práva a svobody*, avšak bez konkrétního textu. Z toho je zjevné, že ještě nebylo rozhodnuto o způsobu převzetí Listiny do budoucí Ústavy. Parlament byl v tomto textu již koncipován jako bikamerální, ovšem Senát měl být složen ze 75 senátorů volených na 6 let. NKÚ ani ČNB v tomto textu nefigurovaly a územněsprávně měla být ČR členěna na obce a vyšší územně samosprávné celky.

7.1.4. Říjen 1992

Počátkem října dostaly jednotlivé koaliční strany možnost se k návrhu vyjádřit. ODS, ODA i KDU-ČSL navrhovaly, aby byl zaveden klouzavý mandát v případě, kdy se poslanec či senátor stane členem vlády, dále měly být dle jejich návrhu zavedeny vyšetřovací komise Poslanecké sněmovny i Senátu. KDS se pak vyjádřila k otázce vztahu Ústavy a Listiny, kterou navrhla nepřijímat jako integrální součást Ústavy, nýbrž navrhla, aby budoucí Ústava vyjmenovala klíčová práva a svobody, jež by měly být nezměnitelné, a to i v případě, kdy by se měnila Listina. V rámci úpravy moci zákonodárné KDS navrhla, aby byli členové Poslanecké sněmovny voleni prostřednictvím poměrného volebního systému, zatímco členové Senátu systémem většinovým.⁴⁸⁴ Ze záznamu jednání vlády konaného dne 7. října vyplývá, že tyto připomínky zástupců koaličních stran byly prezentovány v parlamentní komisi pro přípravu

https://kormoran.odok.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/44FD8678D920C3CEC12571B6006B61CE;

NĚMEČEK, Tomáš. *Vojtěch Cegl. Život právníka ve 20. století*, s. 93-94.

⁴⁸¹ Což měl prosazovat zejména D. Kroupa. Dle sdělení J. Litomiského ze dne 14. 11. 2017.

⁴⁸² NĚMEČEK, Tomáš. *Vojtěch Cegl. Život právníka ve 20. století*, s. 93-94.

⁴⁸³ Archiv Poslanecké sněmovny, fond Česká národní rada – VII. volební období (1992), NAD 8, krabice 24.

⁴⁸⁴ NĚMEČEK, Tomáš. *Vojtěch Cegl. Život právníka ve 20. století*, s. 94-95, poznámka č. xx.

ústavy a směřovaly vůči vládnímu návrhu zásad Ústavy a vládní komise o nich měla dále jednat a následně o svých závěrech informovat předsedu ČNR.⁴⁸⁵

Zásadní říjnovou událostí bylo výjezdní zasedání ve vládní vile v Karlových Varech, které se uskutečnilo mezi 19. a 24. říjnem. Na tomto zasedání jednali jednak experti vládní komise (V. Cepl, manželé Syllovi, C. Svoboda a F. Zoulik),⁴⁸⁶ přítomen zde byl ale i J. Kalvoda, F. Šedivý a M. Výborný, jakožto další členové vládní komise, A. Röschová a M. Benda, jakožto zástupci parlamentní komise a další hosté. Tím byl kupříkladu O. Motejl, tehdejší předseda federálního Nejvyššího soudu, nebo A. Mokry, tehdejší předseda republikového Nejvyššího soudu, kteří se oba tohoto zasedání účastnili se záměrem ovlivnit koncepci soudní soustavy. Obdobně tomu bylo i s J. Tošovským, tehdejším guvernérem centrální banky, který na tomto zasedání prosazoval zakotvení ČNB přímo v Ústavě.⁴⁸⁷ Zasedání se zúčastnili i P. Peška, V. Klokočka a P. Holländer, kteří zde vystupovali v pozici odborných oponentů. Oponentura proběhla ve dnech 22. a 23. října.⁴⁸⁸

O tomto klíčovém jednání rovněž neexistují spolehlivé záznamy, nýbrž pouze útržky a vzpomínky jeho účastníků. K tomu uvedl T. Němeček následující: „*O celém důležitém jednání existuje v dobovém tisku jediný text, a to telefonický rozhovor Vojtěcha Cepla pro deník Práce. V poslední den psaní reportérce řekl: ‘Dnes se nám jako nejtěžší jeví otázka vzniku Senátu a jeho případné doplnění. Na tento problém je vázána i volba prezidenta, který by měl být volen oběma komorami. Uvažujeme o tom, že napoprvé by tomu mohlo být jinak a prezident by byl volen přímou volbou. Teprve v budoucnu by byl prezident volen jiným způsobem.’ Zůstalo jen u úvahy, v konečném karlovarském návrhu se nic takového neobjevilo.*“⁴⁸⁹

V Archivu Poslanecké sněmovny je k dispozici dokument, který je ručně nadepsán jako *Ústava ČR – Karlovy Vary*,⁴⁹⁰ avšak není datován, a proto se lze jen domnívat, zda se jedná

⁴⁸⁵ Záznam z jednání schůze vlády České republiky konané dne 7. října 1992 v Praze. *Vláda České republiky* [online]. [cit. 2018-04-10]. Dostupné z:

https://kormoran.odok.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/A9B3C7B414DE0B08C12571B600705489.

⁴⁸⁶ NĚMEČEK, Tomáš. *Vojtěch Cepl. Život právníka ve 20. století*, s. 95. V tomto zdroji je jako člen tohoto zasedání uveden i D. Hendrych, která ale sám uvádí, že se jej nezúčastnil z důvodu nemoci. Dle sdělení D. Hendrycha ze dne 21. 3. 2014.

⁴⁸⁷ NĚMEČEK, Tomáš. *Vojtěch Cepl. Život právníka ve 20. století*, s. 95-96; dle sdělení V. Peřicha ze dne 9. 11. 2013 a M. Výborného ze dne 21. 7. 2014.

⁴⁸⁸ NĚMEČEK, Tomáš. *Vojtěch Cepl. Život právníka ve 20. století*, s. 96; Archiv Poslanecké sněmovny, fond Česká národní rada – VII. volební období (1992), NAD 8, krabice 33.

⁴⁸⁹ NĚMEČEK, Tomáš. *Vojtěch Cepl. Život právníka ve 20. století*, s. 96.

⁴⁹⁰ Archiv Poslanecké sněmovny, fond Česká národní rada – VII. volební období (1992), NAD 8, krabice 24.

o vstupní či výstupní dokument tohoto zasedání. Vzhledem ke skutečnosti, že v tomto dokumentu je zakotvena čtyřstupňová soudní soustava a je zde upravena i ČNB, ačkoliv ne v samostatné hlavě, je možné soudit, že se jedná o dokument výstupní. Mimo právě uvedené byla do čl. 3 a 4 návrhu zahrnuta vybraná ustanovení z Listiny, dále bylo stanoveno, že se zaručuje samospráva obcí a zemí, Senát měl mít 80 členů volených na 8 let (v tomto bodě však figuruje další ručně psaná poznámka: 81 senátorů na 6 let), nebyl odlišen volební systém do parlamentních komor a k přijetí ústavních zákonů bylo zapotřebí nadpoloviční většiny všech poslanců nebo senátorů. V této době již byla zakotvena koncepce kontrasignace u rozhodnutí prezidenta republiky dle čl. 63 tohoto návrhu. Soudců Ústavního soudu mělo být dvanáct, přičemž polovinu měl jmenovat prezident republiky a druhou polovinu Senát.

Dne 30. října pak zasedala k vládnímu návrhu Ústavy Legislativní rada vlády. Návrh Ústavy na tomto jednání prezentoval a obhajoval V. Cепl a zmiňována je i účast V. Klokočky. Ten se vyjádřil například ke klauzuli věčnosti nebo k územně správnímu členění státu, jak ještě bude uvedeno.⁴⁹¹

Stanovisko Legislativní rady vlády je datováno k 31. říjnu a jedná se o dokument, který stručně rekapituloval okolnosti předložení návrhu ústavy a uvedl, že Legislativní rada vlády tento návrh projednala, uplatnila k němu řadu připomínek a doporučila vládě jej schválit v podobě, která byla přiložena k tomuto stanovisku. Pro přehlednost byly změny vyznačeny přímo do tohoto textu.⁴⁹² Ze srovnání s dokumentem nadepsaným *Ústava ČR – Karlovy Vary* plyne, že se jedná o koncepčně stejné dokumenty, ale dílčí odlišnosti mezi nimi nalézt lze. Současně je nutné podotknout, že předmětné stanovisko Legislativní rady vlády se vyznačuje nejen změnami provedenými právě z její strany, ale i dalšími ručně psanými poznámkami, jejichž autor ani datum provedení nejsou zřejmé.

Návrh přiložený ke stanovisku Legislativní rady vlády počítal například s následujícími změnami: vypustil možnost přímé demokracie z čl. 2 odst. 1 návrhu Ústavy, určil, že subjekty samosprávy jsou obce a vyšší územní celky (nikoliv už země), bylo vypuštěno ustanovení o tom, že životní prostředí je chráněno státem, stejně tak i ustanovení stanovící, že „*změna podstatných náležitostí demokratického právního státu uvedených v čl. 1 – 7 je nepřípustná*“, počet 80 senátorů sice zůstal nezměněn, avšak bylo doplněno, že každé dva roky se volí polovina

⁴⁹¹ NĚMEČEK, Tomáš. *Vojtěch Cепl. Život právníka ve 20. století*, s. 98-99.

⁴⁹² Archiv Poslanecké sněmovny, fond Česká národní rada – VII. volební období (1992), NAD 8, krabice 33.

senátorů (ručně psané poznámky pak již pracují s koncepcí 81 senátorů volených na šest let a obměňovaných po třetinách), byl zde použit pojem zákonného opatření, byly zachovány nadpoloviční většiny pro přijímání ústavních zákonů, prezident republiky mohl vracet pouze ústavní zákony, dále bylo rozhodnuto, že nebudou existovat zvláštní soudy, Nejvyšší kontrolní a účetní úřad byl přejmenován na Nejvyšší kontrolní úřad a Česká národní banka získala úpravu v samostatné hlavě návrhu.⁴⁹³

7.1.5. Listopad 1992

Návrhem Ústavy zpracovaným na zasedání v Karlových Varech se dne 1. listopadu 1992 na mimořádné schůzi zabývala vláda, a to spolu se stanoviskem Legislativní rady vlády. Na tomto jednání byly ještě uloženy některé úkoly vztahující se k návrhu Ústavy. Tak například bylo uloženo „*vypracovat v návrhu Ústavy České republiky preambuli podle zadání ideového nástínu Ústavy České republiky a dle námětů a připomínek vzešlých z jednání vlády, (...) nově zformulovat pro návrh Ústavy České republiky článek zabývající se vztahem většiny k menšinám v souvislosti s politickým rozhodováním*“ a současně „*zpracovat do 3. listopadu 1992 definitivní text návrhu Ústavy České republiky podle úprav vyplývajících z připomínek a doplnění vlády.*“⁴⁹⁴

Vláda se posléze dne 4. listopadu podrobně zabývala návrhem Ústavy, který byl upraven dle závěrů z mimořádné schůze dne 1. listopadu a stanovila další postup. Jednak měl být do 5. listopadu dopracován variantní návrh preambule, a to dle závěrů z diskuse vlády, dále bylo upřesněno konečné znění tehdejších čl. 6, 44 a 98, a byl stanoven postup zpracování konečného textu hlavy sedmé tohoto návrhu a předání vládního návrhu Ústavy České národní radě.⁴⁹⁵

Ke dni 4. listopadu je rovněž datován tisk ČNR (1992) č. 152, který byl podepsán V. Klausem, předsedou vlády, a který je označován jako vládní návrh Ústavy. Zůstává proto

⁴⁹³ Archiv Poslanecké sněmovny, fond Česká národní rada – VII. volební období (1992), NAD 8, krabice 33.

⁴⁹⁴ JIRÁSKOVÁ, V. Ústava České republiky v evropských souvislostech. In: SUCHÁNEK, Radovan a Věra JIRÁSKOVÁ a kol. *Ústava České republiky v praxi: 15 let platnosti základního zákona*, s. 15; Záznam z jednání schůze vlády České republiky konané dne 1. listopadu 1992 v Praze. *Vláda České republiky* [online]. [cit. 2018-04-09]. Dostupné z:

https://kormoran.odok.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/537B6F8F59E9A5D7C12571B6006FE292.

⁴⁹⁵ Informace jsou čerpány z tohoto záznamu: Záznam z jednání schůze vlády České republiky konané dne 4. listopadu v Praze. *Vláda České republiky* [online]. [cit. 2018-04-09]. Dostupné z:

https://kormoran.odok.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/7F22C4BEF62C1FF2C12571B6006BBCEF;

M. Výborný však na plénu ČNR dne 16. prosince 1992 uvedl, že „*vláda České republiky projednala a svým usnesením ze dne 4. listopadu letošního roku schválila vládní návrh Ústavy České republiky.*“ Takové usnesení však neexistuje. Viz stenoprotokol z 10. schůze České národní rady dne 16. prosince 1992. *Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR* [online]. [cit. 2018-02-18]. Dostupné z:

<https://www.psp.cz/eknih/1992cnr/stenprot/010schuz/s010001.htm>.

otázkou, zda tento vládní návrh Ústavy nějakým způsobem reflektoval úkol uložený na této schůzi vlády týkající se preambule. Bylo to naposledy, kdy členové vlády a vládní komise do tohoto návrhu výrazněji zasahovali a současně tímto naplnili jeden z bodů Programového prohlášení vlády. Jak zpětně uvádí V. Klaus, „po projednání ve vládě to začalo žít svým vlastním životem v Parlamentu, na který jsme v momentu dělení státu neměli moc času.“⁴⁹⁶ Nicméně, jak bude dále prokázáno, V. Klaus a J. Kalvoda se účastnili projednávání návrhu Ústavy v Lánech.

Přesné datum, kdy byl vládní návrh Ústavy postoupen předsednictvu ČNR, není určitelné. Nicméně, 10. listopadu již tento dokument muselo mít předsednictvo ČNR k dispozici, neboť usnesením z tohoto dne jednak souhlasilo s upuštěním od projednávání zásad Ústavy České republiky ve výborech ČNR, což bylo dle tehdejšího jednacího řádu běžnou součástí legislativního procesu, současně souhlasilo se zkrácením zákonné šedesátidenní lhůty pro projednání návrhu Ústavy na třicet dnů a konečně tímto usnesením přikázalo návrh Ústavy k projednání všem výborům ČNR, kromě výboru mandátového a imunitního.⁴⁹⁷

Z tohoto období pochází i text návrhu Ústavy připomínkový V. Havlem. Text návrhu Ústavy, který byl předmětem jeho ručně psaných poznámek, pochází pravděpodobně z počátku listopadu, neboť v něm již byly zapracovány připomínky Legislativní rady vlády, avšak nejednalo se konečný vládní návrh Ústavy, a to zejména s odkazem na odlišně formulovanou preambuli. V řadě případů se jednalo o připomínky ryze formulační, avšak některé do návrhu zasahovaly i věcně. V základních ustanoveních například V. Havel požadoval, aby bylo kromě klasické dělby moci stanoveno, že lid vykonává státní moc i přímo. Dále doplnil nové ustanovení ve znění: „*Stát dbá o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství, jeho rovnováhy a druhové rozmanitosti.*“ Do rámce moci zákonodárné včlenil ustanovení odlišných volebních systémů do obou parlamentních komor, aniž by však uvedl, o jaké volební systémy se mělo konkrétně jednat. Četné připomínky se týkaly i legislativního procesu. V hlavě upravující moc výkonnou se věnoval kupříkladu pravomocím prezidenta republiky. Zde například upravil znění jeho pravomoci vracet Parlamentu přijaté ústavní zákony, a to ve smyslu oprávnění vracet veškeré zákony. Četné připomínky směřoval i do hlavy věnující se územní samosprávě, kde mimo jiné navrhl, aby byla Česká republika dělena na obce a vyšší územně samosprávné celky,

⁴⁹⁶ Dle e-mailové komunikace s V. Klausem ze dne 8. 2. 2018.

⁴⁹⁷ Usnesení předsednictva České národní rady č. 194 ze dne 10. listopadu 1992. *Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR* [online]. [cit. 2018-04-09]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/1992cnr/predsedn/usneseni/ue194.htm>.

kterými mělo být pět krajů a dvě země.⁴⁹⁸ Rada jeho návrhů byla později skutečně přijata, ať už v rámci jednání ÚPV v Lánech nebo na plénu ČNR.

Pravděpodobně se k listopadu 1992 vážou i nedatované připomínky dalších poslaneckých klubů SPR-RSČ, ČSSD, Levého bloku a ČSS k vládnímu návrhu Ústavy. Všechny subjekty trvaly na stanovení třípětinové většiny pro přijímání ústavních zákonů a na výslovném odkazu na Listinu v budoucí Ústavě. SPR-RSČ prosazovalo i zakotvení referenda, unikamerální variantu parlamentu, zřízení zemí a přímou volbu prezidenta republiky. Zakotvení referenda a přímou volbu prezidenta republiky prosazovala i ČSSD, stejně jako právo interpelace pro každého poslance, což byla připomínka i ze strany ČSS. Levý blok se zasazoval o unikameralismus a zakotvení volebních systémů přímo v textu budoucí Ústavy.⁴⁹⁹

Ke stejnému období se váže i odpověď *V. Klause* na dotaz poslance *J. Wagnera*, jaké případné důsledky bude mít pro Českou republiku ze strany mezinárodních aktérů skutečnost, že nebude do konce roku 1992 Ústava přijata. *V. Klaus* uvedl, že vláda podniká takové kroky, aby k této situaci nedošlo, a proto byly urychleny práce zejména vládní komise pro přípravu ústavy, která již dokončuje paragrafované znění tohoto dokumentu.⁵⁰⁰ Z právě uvedeného je zřejmý postoj vlády, která v polovině listopadu počítala s přijetím Ústavy do konce roku.

7.1.6. Prosinec 1992

Jednotlivé výbory, kterým byl tisk ČNR (1992) č. 152 postoupen, s výjimkou výboru ústavněprávního, doporučily svými usneseními z 2. a 3. prosince, aby byl vládní návrh Ústavy přijat a každý z nich připojil pozměňovací návrhy k jeho textu.⁵⁰¹ Posléze projednal tento tisk i ústavněprávní výbor, a to na zámku v Lánech ve dnech 7. až 12. prosince 1992. Jednalo se o 27. schůzi ÚPV a přítomni na ní byli: *M. Benda, J. Bílý, V. Dobal, F. Kačenka, P. Koháček, M. Kolářová, H. Marvanová, I. Mašek, E. Matoušková, D. Matulka, J. Navrátil, L. Nedorost, L. Novák, M. Novotný, P. Petržílek, A. Röschová, M. Výborný, J. Vyvadil* a *O. Zemina*. Tohoto jednání se však zúčastnili i hosté: *M. Uhde*, předseda ČNR a současně předseda parlamentní komise pro přípravu ústavy, *V. Klaus*, předseda vlády a současně předseda vládní komise pro

⁴⁹⁸ CHRASTILOVÁ, Brigita a Petr MIKEŠ. *Prezident republiky Václav Havel a jeho vliv na československý a český právní řád*, s. 391-423.

⁴⁹⁹ Archiv Poslanecké sněmovny, fond Česká národní rada – VII. volební období (1992), NAD 8, krabice 33.

⁵⁰⁰ Odpověď na otázku poslance ČNR Jozefa Wagnera na vládu České republiky. *Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR* [online]. [cit. 2018-02-16]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/1992cnr/tisky/t0078i00.htm>.

⁵⁰¹ Archiv Poslanecké sněmovny, fond Česká národní rada – VII. volební období (1992), NAD 8, krabice 33.

přípravu ústavy, *J. Kalvoda*, místopředseda vlády a místopředseda vládní komise pro přípravu ústavy, *C. Svoboda*, náměstek ministra spravedlnosti, *P. Kynštetř*, zástupce Kanceláře ČNR, a *P. Buzková* jako zástupce opozičních poslanců. Nutno však podotknout, že *V. Klaus* a *P. Kynštetř* se účastnili pouze prvního dne tohoto jednání.⁵⁰²

Dle *M. Uhdeho* byla na tomto jednání účastna i parlamentní komise, avšak průnik se členy ÚPV byl kromě jeho osoby pouze v následujících členech: *M. Benda*, *J. Bílý*, *H. Marvanová*, *I. Mašek* a *A. Röschová*, pokud jde o řádné členy parlamentní komise, nikoliv o jejich náhradníky.⁵⁰³

Dle vzpomínek pamětníků i ze srovnání vládního návrhu Ústavy a společné zprávy výborů vyplývá, že právě na tomto jednání byla učiněna zásadní rozhodnutí, jež pozměnila vládní návrh Ústavy. V řízení tohoto zasedání se střídali jeho předseda a tři místopředsedové včetně *A. Röschové*.⁵⁰⁴ ÚPV jednal intenzivně a často až do nočních hodin, ale čas strávený v Lánech byl naplněn i zábavou.⁵⁰⁵ Práci ÚPV v Lánech však *V. Klaus* zpětně hodnotí následovně: „*V Lánech jednalo – ne zcela vážně – několik zástupců hlavních politických stran Parlamentu. Žádná tvůrčí práce to nebyla.*“⁵⁰⁶

Věcně se ÚPV zabýval jednotlivými ustanoveními vládního návrhu Ústavy a přijata byla řada dílčích návrhů, které doposud ve vládním návrhu nefigurovaly. Příkladem je včlenění Nejvyššího správního soudu do soudní soustavy, vyjasnění hlasovacích většin při přijímání ústavních zákonů (tzv. *křehká lánská dohoda*), stanovení počtu 81 senátorů a jejich obměny po třetinách nebo určení způsobu převzetí Listiny do Ústavy.⁵⁰⁷ Právě na tomto jednání byly do návrhu Ústavy zahrnuty i některé návrhy *V. Havla*, avšak není možné uzavřít, že šlo čistě o jeho

⁵⁰² Zápis z 27. schůze ústavně právního výboru České národní rady, která se konala 7., 8., 9., 10., 11. a 12. prosince 1992 na zámku Lány. *Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR* [online]. [cit. 2018-02-16]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/1992cnr/vybory/upv/zapis/zu027.htm>; archiv Poslanecké sněmovny, fond Česká národní rada – VII. volební období (1992), NAD 8, krabice 16.

⁵⁰³ Dle sdělení *M. Uhdeho* ze dne 18. 2. 2015.

⁵⁰⁴ Dle sdělení *A. Röschové* ze dne 2. 5. 2014.

⁵⁰⁵ Dle sdělení *J. Kalvody* ze dne 7. 4. 2017, *A. Röschové* ze dne 2. 5. 2014, *J. Vyvadila* ze dne 25. 11. 2013, *M. Uhdeho* ze dne 18. 2. 2015. *M. Uhde* dokonce uvádí, že na zasedání panovala až příliš uvolněná atmosféra, a to zásluhou *J. Kalvody*.

⁵⁰⁶ Dle e-mailové komunikace s *V. Klausem* ze dne 8. 2. 2018.

⁵⁰⁷ NĚMEČEK, Tomáš. *Vojtěch Cepl. Život právníka ve 20. století*, s. 99; archiv Poslanecké sněmovny, fond Česká národní rada – VII. volební období (1992), NAD 8, krabice 16 - Zápis z 27. schůze ÚPV ČNR.

návrhy, neboť v řadě z nich se shodoval i s jinými subjekty, ať už jednotlivými poslanci nebo Legislativní radou vlády.⁵⁰⁸

Při konečném hlasování o vládním návrhu Ústavy ze 17 přítomných poslanců jich hlasovalo 12 pro, 2 proti a 3 se zdrželi hlasování.⁵⁰⁹ ÚPV přijal dne 12. prosince usnesení č. 162, kterým České národní radě doporučil, aby přijala návrh Ústavy v přiloženém znění. Na jeho základě byla posléze vypracována společná zpráva výborů, k čemuž byli pověřeni *M. Výborný* a *H. Marvanová*. Téhož dne byl přijat dodatek k tomuto usnesení, který České národní radě doporučil vložit do návrhu Ústavy článek týkající se trestněprávní imunity soudců Ústavního soudu. Ke dni 12. prosince 1992 jsou datována ještě další usnesení ÚPV, kterými se vyslovil k otázce, zda má být zřízen Stálý výbor Poslanecké sněmovny, a to s negativním stanoviskem, nebo doporučil upravit znění návrhu Ústavy týkající se mezinárodních smluv.⁵¹⁰

Jak již bylo naznačeno, 12. prosince proběhla v Lánech schůzka zpravodajů, které se účastnili: *P. Buzková* /ČSSD, výbor petiční, pro lidská práva a národnosti/, *J. Černý* /ODS, zemědělský výbor/, *J. Drápela* /LSU, výbor petiční, pro lidská práva a národnosti/, *J. Effeberger* /ODA, výbor pro veřejnou správu, regionální rozvoj a životní prostředí/, *A. Gjuríč* /ODS, výbor pro sociální politiku a zdravotnictví/, *A. Hrazdára* /LB, výbor pro veřejnou správu, regionální rozvoj a životní prostředí/, *O. Kužílek* /ODA, výbor pro právní ochranu a bezpečnost/, *L. Novák* /ODS, rozpočtový výbor/, *J. Pavela* /KDU-ČSL, výbor petiční, pro lidská práva a národnosti/, *J. Payne* /ODS, zahraniční výbor/, *V. Sochor* /ČSSD, hospodářský výbor/, *V. Šuman* /ODA, výbor pro právní ochranu a bezpečnost/, *S. Volák* /ODS, výbor pro vědu, vzdělání, kulturu, mládež a tělovýchovu/ a klub LSU. Na základě tohoto jednání byla připravena společná zpráva výborů (tisk ČNR (1992) č. 154), o které se vedly diskuse na plénu ČNR dne 16. prosince.

⁵⁰⁸ CHRASTILOVÁ, Brigita a Petr MIKEŠ. *Prezident republiky Václav Havel a jeho vliv na československý a český právní řád*, s. 109.

⁵⁰⁹ Archiv Poslanecké sněmovny, fond Česká národní rada – VII. volební období (1992), NAD 8, krabice 16.

⁵¹⁰ Usnesení č. 162 ústavně právního výboru České národní rady z 7., 8., 9., 10., 11. a 12. prosince 1992 k vládnímu návrhu Ústavy České republiky (tisk 152). *Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR* [online]. [cit. 2018-04-09]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/1992cnr/vybory/upv/usneseni/uua162.htm>; Usnesení č. 162 ústavně právního výboru České národní rady z 12. prosince 1992 (dodatek k usnesení výboru č. 162). *Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR* [online]. [cit. 2018-04-09]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/1992cnr/vybory/upv/usneseni/uub162.htm>; Usnesení č. 163 ústavně právního výboru České národní rady z 12. prosince 1992. *Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR* [online]. [cit. 2018-04-09]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/1992cnr/vybory/upv/usneseni/uu0163.htm>; Usnesení č. 164 ústavně právního výboru České národní rady z 12. prosince 1992. *Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR* [online]. [cit. 2018-04-09]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/1992cnr/vybory/upv/usneseni/uu0164.htm>; Usnesení č. 166 ústavně právního výboru České národní rady z 12. prosince 1992. *Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR* [online]. [cit. 2018-04-09]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/1992cnr/vybory/upv/usneseni/uu0166.htm>.

Z tisku ČNR (1992) č. 154 vyplývá, že řada připomínek jednotlivých výborů do textu návrhu Ústavy zařazena nebyla, ale do dotčeného tisku byly doplněny na jeho závěr. Z toho je zřejmé, že nebyly bez významu. Příkladem je možné uvést připomínku rozpočtového výboru a zahraničního výboru, aby byl doplněn článek 35 odst. 1 o nové písmeno e), dle něž by bylo možné Poslaneckou sněmovnu rozpustit i v případě, kdy by ve stanovené lhůtě nezvolila svého předsedu, nebo připomínku výboru petičního, pro lidská práva a národnosti, aby byla ČR samosprávně rozčleněna na země, a to na zemi Českou, Moravsko-slezskou a Prahu, a alternativně na zemi Českou, Moravskou a Slezskou. Země se pak měly dále členit na okresy a obce. Otázek samosprávy se pak týkaly i další připomínky tohoto výboru.⁵¹¹

V průběhu lánského jednání a po jeho skončení se o proces přípravy Ústavy zajímala i vláda. Dne 9. prosince na své schůzi posoudila návrh hlavy osmé, tedy závěrečná a přechodná ustanovení, a dne 13. prosince informoval vládu o postupu projednávání vládního návrhu Ústavy v ČNR a projednání společné zprávy výborů ČNR *J. Kalvoda*. Vláda se pak sama zabývala společnou zprávou výborů.⁵¹²

7.2. Proces přijetí Ústavy v České národní radě

Ústava České republiky byla přijata Českou národní radou na její 10. schůzi dne 16. prosince 1992, kdy probíhalo plenární zasedání ČNR. Ještě před tímto jednáním však došlo k zásadní dohodě, která měla zabezpečit přijetí Ústavy. V předvečer jednání o jejím přijetí se měli zástupci koaličních stran dohodnout na tom, že „*žádný poslanec žádného koaličního klubu nepředloží pozměňovací návrh, žádný poslanec nepodpoří pozměňovací návrh.*“⁵¹³ Toto tvrzení je však třeba upřesnit. Nešlo o to, aby nebyl předložen ani podpořen žádný pozměňovací návrh, nýbrž aby nebyl předložen nebo podpořen žádný takový pozměňovací návrh, na kterém se dopředu koaliční strany nedohodly. Dle *M. Bandy* se měla tato schůzka konat v kanceláři tehdejšího poslance ODA *K. Ledvinky*, avšak dle *M. Výborného* k tomu mělo dojít ve večerních

⁵¹¹ Viz společná zpráva výborů ČNR k vládnímu návrhu Ústavy (tisk č. 154, ČNR, VII. volební období).

⁵¹² Záznam z jednání schůze vlády České republiky konané dne 9. prosince 1992 v Praze. *Vláda České republiky* [online]. [cit. 2018-04-10]. Dostupné z:

https://kormoran.odok.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/36F8A7CA7C6A30E5C12571B6006D2C4A; Záznam z jednání schůze vlády České republiky konané dne 13. prosince 1992 v Praze. *Vláda České republiky* [online]. [cit. 2018-04-10]. Dostupné z:

https://kormoran.odok.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/3E022DB1349863DBC12571B6006BEC2B.

⁵¹³ BENDA, Marek. K přípravě Ústavy ČR v České národní radě. In: GERLOCH, Aleš, KYSELA, Jan et al. *20 let Ústavy České republiky. Ohlédnutí zpět a pohled vpřed*, s. 37.

hodinách v kanceláři tehdejšího předsedy poslaneckého klubu ODS *J. Honajzra*.⁵¹⁴ Takový dokument však není v současnosti dohledatelný, nicméně *M. Výborný* uvedl, že záznam měl sepsat on sám a ostatní účastníci této schůzky jej měli podepsat a ofotit si jej.⁵¹⁵

J. Payne v této souvislosti upozorňuje na zapojení se *V. Klause* do těchto debat. Dle jeho vzpomínky to měl být právě *V. Klaus*, který měl jednak s předsedy koaličních politických stran vyjednat podmínky, za kterých návrh Ústavy podpoří, a současně měl s nimi zafixovat právě uvedený kompromis týkající se pozměňovacích návrhů. Uvádí však, že takové jednání mělo proběhnout alespoň dvakrát s tím, že to druhé těsně předcházelo hlasování o přijetí Ústavy, kdy bylo stanoveno, že určité pozměňovací návrhy navržené a podpořeny budou.⁵¹⁶

Způsob projednání a přijetí Ústavy podléhal právním předpisům na ústavní i zákonné úrovni, které byly v té době platné, zejména čl. 107 odst. 1 písm. a), čl. 109 odst. 1 a 3 a čl. 111 odst. 2 ústavního zákona č. 143/1968 Sb., o československé federaci, a příslušným ustanovením zákona ČNR č. 35/1989 Sb., o jednacím řádu České národní rady.⁵¹⁷ Oprávnění ČNR přijmout Ústavu České republiky vyplývalo z čl. 7 ústavního zákona o zániku ČSFR, který stanovil, že „*Česká národní rada a Národní rada Slovenské republiky mohou ještě před zánikem České a Slovenské Federativní republiky s účinností nejdříve od 1. ledna 1993 přijímat ústavní a jiné zákony, jimiž zabezpečí výkon působnosti, která přejde na Českou republiku a Slovenskou republiku podle článku 2.*“⁵¹⁸

Projednávání návrhu Ústavy uvedl předseda vlády *V. Klaus* tím, že doporučil předložený tisk přijmout a současně vybědl všechny parlamentní strany k určité míře kompromisu, který je pro přijetí dokumentu takového typu nezbytný. Poté vystoupili oba společní zpravodajové *M. Výborný* a *H. Marvanová*, kteří zrekapitulovali proces projednání vládního návrhu Ústavy v České národní radě a výslovně uvedli, že vládní návrh Ústavy vycházel z politických doporučení parlamentní komise pro přípravu ústavy a většina problémů, na které tato komise

⁵¹⁴ BENDA, Marek. K přípravě Ústavy ČR v České národní radě. In: GERLOCH, Aleš, KYSELA, Jan et al. *20 let Ústavy České republiky. Ohlédnutí zpět a pohled vpřed*, s. 37; NĚMEČEK, Tomáš. *Vojtěch Cepl. Život právníka ve 20. století*, s. 99-100.

⁵¹⁵ J. Kalvoda ani J. Payne si na dokument takového typu zpětně nevzpomínají; NĚMEČEK, Tomáš. *Vojtěch Cepl. Život právníka ve 20. století*, s. 99-100.

⁵¹⁶ Dle sdělení J. Payna ze dne 11. 4. 2017.

⁵¹⁷ SLÁDEČEK, Vladimír. Čl. 113. In: SLÁDEČEK, Vladimír a kol. *Ústava České republiky: komentář*, s. 1263.

⁵¹⁸ SYLLOVÁ, Jindřiška. Čl. 15. In: SLÁDEČEK, Vladimír a kol. *Ústava České republiky: komentář*, s. 209.

upozorňovala, byla promítnuta do vládního návrhu nebo do společné zprávy výborů. Z tohoto důvodu *H. Marvanová* doporučila sněmovně, aby návrh Ústavy přijala.⁵¹⁹

V rámci jednání o návrhu Ústavy bylo předloženo několik desítek pozměňovacích návrhů, a to zejména vztahujících se k územněsprávnímu členění státu, avšak přijato jich bylo pouze několik. Přijat byl návrh na určení volebních systémů do obou parlamentních komor, návrh na doplnění článku věnujícího se státnímu zastupitelství v tom smyslu, že jeho postavení a působnost stanoví zákon, dále návrh na vložení ustanovení o trestněprávní imunitě soudců Ústavního soudu a čtyři návrhy týkající se přechodných a závěrečných ustanovení Ústavy, z nichž jedno pouze opravovalo nepřesnost v názvu Listiny.⁵²⁰

Hlasování o návrhu Ústavy probíhalo veřejně a podle jmen. Ústava České republiky byla přijata ve večerních hodinách 16. prosince 1992, když pro ni z celkového počtu 198 přítomných poslanců hlasovalo 172, 16 bylo proti a 10 se jich zdrželo.⁵²¹ Ústava byla tedy přijata přesvědčivou většinou, což byl záměr jejích tvůrců. Proti jejímu přijetí hlasovali poslanci SPR-RSČ, HSD-SMS, LSU a Levého bloku.

Ústavu podepsal předseda ČNR *M. Uhde* a předseda vlády *V. Klaus*. *M. Uhde* k tomu dodává, že podpis Ústavy proběhl v místnostech předsedy ČNR v jiný den, než kdy byla Ústava přijata, ale konkrétní okolnosti aktu si již nevybavuje.⁵²² K přijetí Ústavy uvedl: „*My jsme vložili do základů České republiky ne toliko literu ústavy, kterou jsme právě schválili, ale něco daleko cennějšího, živoucího a věrného: souhlas, kterého jsme se v této sněmovně po dlouhých měsících zápasů nakonec dobrali. Tento souhlas má všechny atributy lidskosti. I to, že není a nemůže být dokonalý, ale dosahovali jsme ho ve vzájemném hledání.*“⁵²³

Ústava byla po svém přijetí vyhlášena dne 28. prosince 1992 ve Sbírce zákonů, a to v souladu s čl. 111 odst. 3 ústavního zákona č. 143/1968 Sb., o československé federaci, a zákonem ČNR č. 545/1992 Sb., o Sbírce zákonů České republiky. Zákon o Sbírce zákonů ČR

⁵¹⁹ Viz stenoprotokol z 10. schůze České národní rady dne 16. prosince 1992. *Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR* [online]. [cit. 2018-02-18]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/1992cnr/stenprot/010schuz/s010001.htm>.

⁵²⁰ Viz stenoprotokol z 10. schůze České národní rady dne 16. prosince 1992. *Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR* [online]. [cit. 2018-02-18]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/1992cnr/stenprot/010schuz/s010001.htm>.

⁵²¹ SLÁDEČEK, Vladimír. Čl. 113. In: SLÁDEČEK, Vladimír a kol. *Ústava České republiky: komentář*, s. 1263.

⁵²² Dle sdělení M. Uhdeho ze dne 18. 2. 2015.

⁵²³ Viz stenoprotokol z 10. schůze České národní rady dne 16. prosince 1992. *Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR* [online]. [cit. 2018-02-18]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/1992cnr/stenprot/010schuz/s010001.htm>.

byl přijat již 18. listopadu 1992, a účinnosti nabyl k 10. prosinci 1992.⁵²⁴ Vládní návrh Ústavy předpokládal, že článek Ústavy určující datum její účinnosti zahrne i odstavec v následujícím znění: „*Tento ústavní zákon se vyhláší ve Sbírce zákonů České republiky.*“ Zřejmě tedy vládní návrh Ústavy nepředpokládal, že by byl ještě před rozpadem federace přijat zákon o vyhlášení a publikaci právních předpisů v rámci České republiky. Účinnost Ústavy byla stanovena k 1. lednu 1993.

V tomto období byly přijaty i další ústavní zákony řešící způsob zániku společného státu. Jednalo se zejména o ústavní zákon ČNR č. 4/1993 Sb., o opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní Republiky, a ústavní zákon č. 29/1993 Sb., o některých dalších opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní Republiky.

7.3. Důvodová zpráva k Ústavě České republiky

Důvodová zpráva k Ústavě byla předložena České národní radě spolu s vládním návrhem ústavy ze dne 4. listopadu 1992,⁵²⁵ a to za specifických okolností. Ještě při jednání o návrhu Ústavy v Karlových Varech mezi 19. a 24. říjnem 1992 tento návrh důvodovou zprávou nedisponoval. Na tuto skutečnost měl upozornit *C. Svoboda*, ale po ujištění ze strany *J. Kalvody*, že bude dopsána, se touto otázkou dále nezabýval. *J. Kalvoda* k tomu v současnosti dodává: „*nevím, proč bych opomíjel něco tak podstatného, jako bylo v tom legislativním úzu něco jako důvodová zpráva...*“ Posléze měl být *C. Svoboda* osloven *M. Kamlachem*, tehdejším ředitelem legislativního odboru Ministerstva spravedlnosti, s tím, že předseda vlády chce mít v pondělí předložen návrh Ústavy a stále k ní chybí důvodová zpráva. Proto vznikla pouze na necelý víkend, kdy na ní pracoval právě *C. Svoboda* s kolegyní *M. Polákovou*.⁵²⁶ Víkend mezi daty 24. a 25. října ještě zasahoval do časového rámce jednání v Karlových Varech, proto by bylo logické dovést, že se jednalo o víkend 31. října a 1. listopadu 1992, neboť, jak bylo výše uvedeno, Ústava spolu s důvodovou zprávou byla předložena ČNR dne 4. listopadu 1992. Avšak ze stanoviska LRV ze dne 31. října 1992 k návrhu Ústavy vyplývá, že důvodová zpráva již existovala a měla být upravena ve smyslu změn navržených právě LRV.⁵²⁷ Aby tedy mohla LRV

⁵²⁴ SLÁDEČEK, Vladimír. Čl. 113. In: SLÁDEČEK, Vladimír a kol. *Ústava České republiky: komentář*, s. 1263.

⁵²⁵ Následně využitá citace jsou převzaty ze sněmovního tisku České národní rady 1992 č. 152.

⁵²⁶ NĚMEČEK, Tomáš. *Vojtěch Cepl. Život právníka ve 20. století*, s. 98. Že se na důvodovou zprávu zapomnělo, potvrzuje svým sdělením ze dne 21. 7. 2014 i M. Výborný.

⁵²⁷ Archiv Poslanecké sněmovny, fond Česká národní rada – VII. volební období (1992), NAD 8, krabice 33.

na důvodovou zprávu reagovat, musela být připravena již o týden dříve, neboť LRV zasedala již 30. října 1992.

Důvodová zpráva zahrnuje obecnou a zvláštní část, která sleduje strukturu tehdejšího členění návrhu Ústavy, tedy osm hlav.⁵²⁸ Že není důvodová zpráva dílem, jež by pomáhalo ozřejmovat souvislosti jejího vzniku a napomáhalo pozdější interpretaci jednotlivých ustanovení, je sice zjevné, ale s ohledem na již poněkoli káté zmiňovaný faktor času je tato skutečnost pochopitelná. Už při letmém pohledu na důvodovou zprávu k Ústavě je zřejmé, že je velmi úsporná, k řadě témat se vyjadřuje často pouze popisně a prostřednictvím vysvětlení již hotového návrhu.⁵²⁹ V některých případech ale rozvádí i účel jednotlivých ustanovení, jejich tradici nebo srovnání s dosavadní úpravou. Je však třeba si uvědomit, že důvodová zpráva přirozeně pracuje se zněním návrhu vlády, tedy nereflektuje četné změny, ke kterým došlo na jednání v Lánech av rámci projednávání v ČNR. Příkladem může být posun v rámci interpelačního práva, kdy podle vládního návrhu byla k tomuto oprávněna pouze skupina nejméně 10 poslanců, a proto důvodová zpráva uvádí, že „*aby vláda byla chráněna před otázkami, které nejsou zásadního charakteru, nemají právo interpelace jednotliví poslanci*“. Avšak přijaté znění Ústavy již počítalo s možností, aby interpelaci podal každý poslanec samostatně. Podobně důvodová zpráva nepočítá s existencí Nejvyššího správního soudu, jenž byl do textu budoucí Ústavy zahrnut až později. Proto je třeba přistupovat k tomuto dokumentu s vědomím, že došlo ke změnám textu Ústavy před i po jejím přijetí. Nutno však dodat, že základní nastavení Ústavy a její hodnotové zakotvení se nezměnilo.

Obecnější ustanovení důvodové zprávy rekapitulují a hodnotí předchozí ústavní situaci, když výslovně hovoří o „*právním řádu totalitního režimu*“ a „*nefunkční federaci*“. Podobně ve zvláštní části důvodové zprávy lze najít tvrzení, že „*ústava vylučuje možnost nastolení jakékoli formy diktatury*“ nebo že „*vůle většiny však nesmí do budoucna vést k tomu, aby mohl být – po neblahých zkušenostech období totalitní moci – někdy znovu nastolen politický systém vlády jedné nebo jen některých politických stran*“. Je tedy zjevné, že se důvodová zpráva výrazně vymezuje vůči předchozímu režimu a ústavnímu uspořádání, a to ve svých různých pasážích,

⁵²⁸ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu Ústavy ČR. *Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR* [online]. [cit. 2018-02-08]. Dostupné z: http://psp.cz/eknih/1992cnr/tisky/t0152_03.htm.

⁵²⁹ Typicky např. důvodová zpráva k čl. 97: „*Nejvyšší kontrolní úřad*’ (Čl. 97 vymezuje působnost Nejvyššího kontrolního úřadu.“ a obdobně „*Ústava zakotvuje existenci nezávislého Nejvyššího kontrolního úřadu a vymezuje jeho poslání*.“

nejenom v obecných poznámkách. Zřejmě se tedy jednalo o důležitou součást tehdejšího diskurzu.

Jelikož důvodová zpráva konstatuje, že ani dílčí novely neodstranily zásadní nedostatky dosavadního systému, je třeba přistoupit ke komplexnímu řešení a tedy přijetí zcela nové ústavy. Ta má zaručovat svobody a práva občanů a má být založena na principu dělby moci. K čl. 2 důvodová zpráva uvádí, že se jedná o „*fundamentální článek ústavy*“. Princip suverenity lidu byl tedy tehdy považován za klíčový prvek, na kterém jsou další ústavní instituty vystavěny.

Komentář k řadě jednotlivých článků je pak často pouze opisuje nebo popisuje, co je jejich obsahem, aniž by danou materii blíže přibližoval nebo osvětloval sporné body. Příkladem může být komentář k čl. 17, kde je uvedeno, že „*Mandát poslance nebo senátora vzniká zvolením. Jde o den voleb.*“ Toto tvrzení je problematické, neboť v případě voleb, které se konají ve více než jednom dni, dává takový komentář více otázek než odpovědí. Například v rámci zákona o volbách do ČNR (zákon č. 54/1990 Sb. České národní rady o volbách do České národní rady) se umožňovalo, aby volba probíhala ve dvou dnech.⁵³⁰

Zajímavostí je komentář k čl. 3, který hovoří o tom, že v Ústavě nejsou upravena základní práva a svobody, neboť zůstávají v úpravě Listiny, avšak následující tvrzení, že „*transformačním zákonem se předpokládá, že i tento ústavní zákon (Listina) bude nadále platit na území České republiky i po zániku federace*“, dává tušit, že tato otázka ještě na začátku listopadu nebyla vyjasněna. Komentář k čl. 3 a 4 návrhu ústavy pak uvádí, že jsou duplicitní ve vztahu k obdobným ustanovením Listiny, neboť se jedná o „*ustanovení zásadního významu, která svou povahou patří do ústavy bez ohledu na to, že jsou již obsažena v jiném dokumentu.*“

V některých případech uvádí důvodová zpráva i účel jednotlivých ustanovení nebo institutů. Tak například tvrdí, že Senát plní „*kontrolní a stabilizující funkci*“,⁵³¹ v rámci otázky nerozpustitelnosti Senátu uvádí, že „*základním účelem tohoto ustanovení je zajistit kontinuitu základního fungování moci výkonné a zákonodárné i v době krize*“, nebo v komentáři k otázce rozpuštění Poslanecké sněmovny je možné nalézt následující: „*Poslanecká sněmovna je chráněna ochrannou lhůtou před volbami, aby rozhodnutí prezidenta republiky nemohlo negativně ovlivnit přípravu a průběh volební kampaně i vlastních voleb.*“ Konečně se důvodová

⁵³⁰ Zákon č. 54/1990 Sb. České národní rady o volbách do České národní rady, § 23.

⁵³¹ Na tuto pasáž důvodové zprávy se odvolal Ústavní soud v nálezu k výkladu pojmu „*volební zákon*“. Viz Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 13/05 ze dne 22. 6. 2005.

zpráva z tohoto hlediska vyjadřuje i ke jmenování předsedy vlády prezidentem republiky na návrh předsedy Poslanecké sněmovny: „*Tím se má docílit, aby předseda vlády byl člověk, který má důvěru většiny Poslanecké sněmovny.*“

V kapitole věnující se prezidentu republiky pak důvodová zpráva upozorňuje, že prezidentu republiky náleží jen část působnosti výkonné moci. Jde o případy, kdy rozhodnutí prezidenta republiky nepodléhají kontrasignaci předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády. Důvodová zpráva přitom uvádí, že se jedná „*o rozhodnutí tradičně patřící prezidentu republiky...*“, aniž specifikuje, v rámci kterých konkrétních pravomocí je tradice spatřována a k jakému historickému období se vztahuje. Lze se proto pouze domnívat, že autoři neměli na mysli tradici prvorepublikovou, kdy byla kontrasignace aktů prezidenta republiky vyžadována vždy.⁵³² Odkaz na tradice lze vysledovat i u úpravy imunity poslanců a senátorů, kde se stanoví, že „*ústava vychází z podstaty imunity, která původně vznikla jako ochrana zákonodárného sboru vůči panovníkovi a tento smysl přiměřeně neztratila dodnes.*“ Důvodová zpráva zde tedy připomíná původní účel tohoto institutu, což může sloužit jeho pozdější interpretaci.⁵³³ Podobně důvodová zpráva sloužila jako jeden z podkladů při rozhodování Ústavního soudu ve věci podání žaloby na prezidenta V. Klause, když ke stíhání prezidenta republiky důvodová zpráva uvádí: „*Není možné takové řízení zahájit, jakmile prezident republiky se vzdá svého úřadu nebo jestliže skončí jeho funkční období, ale nic nebrání v tom, aby řízení před Ústavním soudem proběhlo nebo pokračovalo po té, co skončí funkční období prezidenta, byla-li žaloba Poslanecké sněmovny podána za trvání funkčního období.*“⁵³⁴

Nedostatky důvodové zprávy však nelze přičítat C. Svobodovi, který je jejím spoluautorem. Z pozice tajemníka vládní komise to zřejmě nebyla jeho povinnost ji sepsat a alespoň měl snahu tuto situaci řešit. Sám se k důvodové zprávě vyjadřuje následovně: „*Proto je tak špatná (...) A když dnes k tomu čtu komentáře, říkám si – co byste chtěli, když komise nedodělala nic a já na to měl necelý víkend.*“ Že se jednalo o práci v časovém stresu, potvrzuje i historka, na kterou s odstupem času rovněž vzpomíná, když uvádí, že jej „*navíc v poslední chvíli zachránil pozorný úředník na Úřadu vlády telefonickým dotazem: ‘A proč tam jsou ti*

⁵³² Ústavní listina z roku 1920, § 68.

⁵³³ Například v rámci řešení otázky, zda jsou poslanci a senátoři chráněni imunitou i za jejich projevy v Poslanecké sněmovně, Senátu nebo jejich orgánech a jaké orgány to jsou.

⁵³⁴ Usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 17/13 ze dne 27. 3. 2013.

*trpaslíci?‘ Na disketě pro vládu byla omylem uložena stará verze s žertovným Syllovým paragrafem o trpaslících.*⁵³⁵

Současně je třeba poznamenat, že důvodová zpráva pochází z pera autorů, z nichž pouze jeden byl bezprostředně přítomen na tvorbě Ústavy. *M. Poláková* se dle dostupných informací na tvorbě jednotlivých ustanovení Ústavy osobně nepodílela. Z kumulace výše uvedených skutečností tedy vyplývá, že důvodová zpráva je dokument, který musel formálně vzniknout, nikoliv dokument, který by poskytoval širší teoretické zázemí jednotlivým ústavním institutům.

7.4. Současně předkládané alternativní návrhy ústavy

Výše diskutovaný vládní návrh Ústavy, který byl posléze i přijat, nebyl jediným návrhem, jenž byl České národní radě předložen. O prosazení svých dílčích návrhů usilovaly i další politické subjekty, které nebyly součástí vládní koalice, avšak jejich zástupci byli členy parlamentní komise pro přípravu ústavy. Jejich návrhy však neměly výraznou šanci na úspěch už z toho důvodu, že se jednalo o návrhy opoziční. Obdobně se k tomuto tématu vyjádřila *V. Jirásková*: „(...) všechny texty se ale zrodily na půdě opozičních politických stran, které neměly prakticky žádnou možnost ovlivňovat připravovaný dokument (ve vládní komisi zastoupeny nebyly vůbec, v komisi předsednictva ČNR tvořili jejich zástupci početní menšinu).“⁵³⁶ Alternativní návrhy ústav předložily strany Levý blok, ČSSD a LSU-ČSS.

Předložené návrhy se však nedočkaly projednání Českou národní radou, a to v případě Levého bloku a ČSSD z čistě formálních důvodů. Jak již bylo uvedeno, zatímco po předložení vládního návrhu Ústavy předsednictvu ČNR bylo upuštěno od projednávání jeho zásad a současně došlo ke zkrácení lhůty pro jeho projednání, u těchto alternativních návrhů k tomu nedošlo. Jednalo se o podmínku, kterou tehdy vyžadoval jednací řád ČNR. Usnesením ze dne 12. listopadu předsednictvo ČNR nesouhlasilo s upuštěním od projednání zásad návrhu ústavy Levého bloku.⁵³⁷ Obdobné usnesení bylo přijato i dne 20. listopadu ve vztahu k návrhu ústavy ČSSD.⁵³⁸ Kriticky se k této skutečnosti v minulosti vyjádřil *Z. Jičínský*, jeden z autorů

⁵³⁵ NĚMEČEK, Tomáš. *Vojtěch Cepl. Život právníka ve 20. století*, s. 98.

⁵³⁶ JIRÁSKOVÁ, Věra. Ústava České republiky v evropských souvislostech. In: SUCHÁNEK, Radovan a Věra JIRÁSKOVÁ a kol. *Ústava České republiky v praxi: 15 let platnosti základního zákona*, s. 19.

⁵³⁷ Usnesení předsednictva ČNR z 12. listopadu 1992. *Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR* [online]. [cit. 2018-02-16]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/1992cnr/predsedn/usneseni/ue210.htm>.

⁵³⁸ Usnesení předsednictva ČNR z 20. listopadu 1992. *Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR* [online]. [cit. 2018-02-16]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/1992cnr/predsedn/usneseni/ue226.htm>.

sociálnědemokratického návrhu: „(návrh) byl odmítnut proto, že nebyly předloženy zásady. To je přece směšné, zvláště v období časové tísně. Kdyby byl ten návrh přijat jako parlamentní tisk, i kdyby byl základem jednání vládní, resp. koaliční návrh, mohla se v rámci diskuse brát v úvahu i určitá ustanovení, která ve vládním (koaličním) návrhu nebyla, ale byla v tom návrhu opozičním, mohli jsme si některé problémy ušetřit.“⁵³⁹ V podobném duchu uvedl V. Mikule, že šlo o: „výraz tehdejší mocenské arogance vládní koalice, jež praktikovala konfrontační styl politiky a považovala opozici spíše za nepřítele než parlamentního partnera.“⁵⁴⁰ Avšak 3. prosince předsednictvo ČNR souhlasilo s upuštěním od projednávání zásad návrhu ústavy LSU-ČSS, ovšem k návrhu na zkrácení šedesátidenní lhůty k jeho projednání se předsednictvo ČNR nevyjádřilo.⁵⁴¹ Nicméně, k jeho projednání již nedošlo. Zpětně se lze domnívat, že v tomto případě byl vysloven souhlas s upuštěním od projednávání zásad právě s ohledem na praktickou neprojednatelnost návrhu vzhledem k nedostatku času. Je zjevné, že se v této otázce výrazně projevil politické vlivy, neboť nebyl projednáván jiný než vládní návrh Ústavy.

Některé výrazné obsahové prvky jednotlivých alternativních návrhů jsou zpracovány v rámci nadcházejících dílčích kapitol této práce. Avšak, na tomto místě je vhodné zabývat se alespoň stručně jejich charakteristikou. Návrh Levého bloku byl předložen 11. listopadu a počítal s unikamerální národní radou, výslovně zakotvoval lidové hlasování, územně se měl stát dle tohoto návrhu členit na českou a moravskoslezskou zemi a samosprávně na obce, okresy a země. Návrh Levého bloku dále pracoval s Listinou, kterou včlenil do svého textu, ovšem nikoliv doslovně. Hlavou státu měl být prezident republiky, kterého by volila národní rada. Bylo zakotveno i ústavní soudnictví, přičemž jedenáct soudců mělo být voleno na sedm let. Soudní soustava zahrnovala nejvyšší soud, soudy zemské, krajské a okresní.⁵⁴²

⁵³⁹ JIČÍNSKÝ, Zdeněk. Ústavněprávní a politické problémy vzniku České republiky a charakteristika sociálnědemokratického návrhu Ústavy ČR. In: GERLOCH, Aleš, KYSELA, Jan et al. *20 let Ústavy České republiky. Ohlédnutí zpět a pohled vpřed*, s. 48; v nedávném rozhovoru se k této problematice znovu vrátil a uvedl, že návrh byl odmítnut z formálních důvodů a jednalo se o záminku neprojednání alternativních návrhů. Viz Václav Havel si prosadil vlastní pravomoci a pak začala úřadovat pravice. Profesor vzpomíná, co se dělo, když právě před čtvrtstoletím přijímali Ústavu. *Parlamentnilisty.cz* [online]. [cit. 2017-12-18]. Dostupné z: <https://www.parlamentnilisty.cz/arena/rozhovory/Vaclav-Havel-si-prosadir-vlastni-pravomoci-a-pak-zacala-uradovat-pravice-Profesor-vzpomina-co-se-delo-kdyz-prave-pred-ctvrtstoletim-prijimali-Ustavu-516533>.

⁵⁴⁰ JIČÍNSKÝ, Zdeněk a Vladimír MIKULÉ. Návrh ústavy ČR, který podali poslanci ČSSD 19. 11. 1992 ČNR. In: *Právněhistorické studie* č. 37. Karolinum, Praha 2005, s. 225-272.

⁵⁴¹ Usnesení předsednictva ČNR z 3. prosince 1992. *Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR* [online]. [cit. 2018-02-16]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/1992cnr/predsedn/usneseni/ue255.htm>.

⁵⁴² Archiv Poslanecké sněmovny, fond Česká národní rada – VII. volební období (1992), NAD 8, krabice 23, 33.

Návrh ČSSD byl předložen 19. listopadu.⁵⁴³ K tomuto návrhu se zpětně vyjádřil i J. Gronský: „*Návrh ČSSD je pozoruhodným dokumentem z hlediska historického, politického i konstitucionalistického. (...) Návrh ČSSD byl koncipován pracovní skupinou složenou z profesorů Boguszaka, Jičínského a Šamalíka a dr. Mikule – učitelů Právnické fakulty UK, kteří byli z univerzity v období tzv. normalizace vyobcováni.*“⁵⁴⁴ Na rozdíl od předchozího návrhu byl tento opatřen i preambulí. Rovněž počítal se zřízením jednokomorového parlamentu, ústavní zákony navrhoval přijímat třípětinovou většinou poslanců, zákonodárnou iniciativou měla být vybavena skupina nejméně deseti poslanců, prezident republiky měl být volen v přímých volbách, mělo být ústavně zakotveno referendum a Listina měla být součástí ústavy. Odlišný měl být i mechanismus volby soudců Ústavního soudu ve vztahu k přijatému vládnímu návrhu Ústavy.⁵⁴⁵

Návrh ze strany LSU-ČSS je datován až k 3. prosinci 1992. Tento návrh měl do značné míry vycházet z návrhu prof. Kubeše z roku 1948.⁵⁴⁶ Předložený návrh byl rovněž vybaven preambulí, značně podobnou té ve vládním návrhu Ústavy. Na rozdíl od dalších alternativních návrhů počítal tento se zřízením bikamerálního Národního shromáždění, složeného z Poslanecké sněmovny a Senátu. Ovšem bikameralismus byl navázán na skutečnost, že budou zřízeny samosprávné země. Pro účely přenesení úpravy Listiny do tohoto návrhu byla zřízena samostatná hlava s názvem *Základní práva a svobody*, návrh dále počítal se zemskými sněmy, samostatnou úpravou referenda, přijímáním ústavních zákonů třípětinovou většinou přítomných v obou komorách. Zajímavostí návrhu bylo, že prezident republiky mohl rozpustit Poslaneckou sněmovnu pouze jednou ročně a že měl být vytvořen stálý výbor.⁵⁴⁷ Dle vyjádření J. Vyvadila byl návrh LSU-ČSS zamýšlen především jako posílení vyjednávací pozice tehdejší opozice. Jeho autorům však mělo být zřejmé, že výchozím návrhem projednávání bude vládní návrh Ústavy.⁵⁴⁸ Vliv J. Vyvadila bude dále zmíněn v souvislosti s vyjednáváním podpory pro třípětinovou

⁵⁴³ Dle sdělení A. Röschové ze dne 2. 5. 2014.

⁵⁴⁴ GRONSKÝ, Ján. *Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa. IV, 1989-1992*, s. 524 an.

⁵⁴⁵ Archiv Poslanecké sněmovny, fond Česká národní rada – VII. volební období (1992), NAD 8, krabice 23, 33; Václav Havel si prosadil vlastní pravomoci a pak začala úřadovat pravice. Profesor vzpomíná, co se dělo, když právě před čtvrtstoletím přijímali Ústavu. *Parlamentnílisty.cz* [online]. [cit. 2017-12-18]. Dostupné z: <https://www.parlamentnilisty.cz/arena/rozhovory/Vaclav-Havel-si-prosadi-vlastni-pravomoci-a-pak-zacala-uradovat-pravice-Professor-vzpomina-co-se-delo-kdyz-prave-pred-ctvrtstoletim-prijimali-Ustavu-516533>.

⁵⁴⁶ GRONSKÝ, Ján. *Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa. IV, 1989-1992*, s. 524 an.

⁵⁴⁷ ÚSTAVA ČESKÉ REPUBLIKY (NÁVRH). Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR [online]. [cit. 2018-03-11]. Dostupné z: http://www.psp.cz/eknih/1992cnr/tisky/t0205_01.htm; archiv Poslanecké sněmovny, fond Česká národní rada – VII. volební období (1992), NAD 8, krabice 23, 33.

⁵⁴⁸ Dle sdělení J. Vyvadila ze dne 25. 11. 2013.

většinu potřebnou pro přijímání ústavních zákonů na jednání v Lánech. Je zjevné, že v rámci tohoto procesu vycházel právě z návrhu ústavy LSU-ČSS. Další problematiku, na kterou se věcně zaměřoval a která byla rovněž součástí tohoto návrhu, bylo referendum.⁵⁴⁹

Ze stručné charakteristiky těchto návrhů však nevyplývá, že by v případě jejich reflexe a užití některých institutů došlo k ušetření pozdějších novel Ústavy. Avšak nejčastějším návrhem na změnu textu Ústavy je zakotvení obecného referenda, které bylo těmito subjekty navrhováno.

Pro úplnost je třeba dodat, že v červenci 1992 zaslala *J. Paynovi* návrh ústavy právní komise royalistického hnutí Koruna česká s tím, že přestože návrh pracuje s konstitučně-monarchistickým principem, mohly by některé části textu sloužit jako podnět pro práci ÚPV.⁵⁵⁰ V této otázce se dále angažovalo i Občanské hnutí, které připravilo teze nové ústavy a rovněž na konci října 1992 zaslalo HSD-SMS předsedovi ČNR návrh zásad ústavy (první a čtvrtou část), tudíž iniciativy napsat novou ústavu se chopili i zástupci těchto subjektů.⁵⁵¹

⁵⁴⁹ Dle sdělení J. Vyvadila ze dne 25. 11. 2013.

⁵⁵⁰ Archiv Poslanecké sněmovny, fond Česká národní rada – VII. volební období (1992), NAD 8, krabice 26.

⁵⁵¹ Archiv Poslanecké sněmovny, fond Česká národní rada – VII. volební období (1992), NAD 8, krabice 23; GRONSKÝ, Ján. *Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa. IV, 1989-1992*, s. 524 an.

8. Obsahová stránka vzniku Ústavy České republiky

8.1. Koncepce a struktura Ústavy

Ve smyslu výše uvedené typologie ústav je možné Ústavu České republiky charakterizovat jako psanou, nekodifikovanou (neboť neshrnuje předmět ústavního práva ve svém celku), polylegální (s odkazem na pojem ústavního pořádku), reálnou (v praxi uplatnitelnou), rigidní (tedy vyžadující speciální proceduru pro její změnu), normativní a sjednanou. Tyto charakteristiky však nebyly předem dány jako axiom, který by byl naplňován, ale naopak v průběhu tvorby Ústavy docházelo k jejich utváření. Typickým příkladem je charakteristika Ústavy jako polylegální a rigidní.

Ústava tedy nebyla v rámci těchto charakteristik zamýšlena od svého počátku. *J. Kalvoda* uvádí, že východiska psaní nového ústavního dokumentu byla následující: ústava neměla být hodnotově neutrální, měla být obecná a stručná s tím, že záměrem bylo, aby byla doplňována praxí a tedy ústavními zvyklostmi. Mělo se jednat o ústavu minimální, a to i s ohledem na skutečnost, že nebylo možné v daném časovém období najít kompromis u všech klíčových otázek.⁵⁵² *V. Peřich* doplňuje, že ústava měla navázat na demokratickou tradici, poučit se z minulých chyb a dostat moderní době.⁵⁵³

Klíčové však bylo rozhodnutí o tom, pro jaký stát se nová ústava připravuje. V rámci vládní komise byla tato otázka položena již 10. července 1992. *M. Sylla* si v tento den poznamenal otázku *M. Výborného*, zda je psána ústava samostatného českého státu, nebo českého státu v rámci federace. Odpověď měl poskytnout *J. Kalvoda* v tom smyslu, že federace končí a je připravována ústava samostatného státu. Ještě týž den však bylo dohodnuto, že variantně bude zpracován i návrh pro případ zachování federace.⁵⁵⁴ Dle *M. Sylly* byl úkol komise jasný, a sice napsat ústavu samostatného státu, a přišel z pokynu jejího předsedy *V. Klause*.⁵⁵⁵ V obdobném smyslu na první jednání komise vzpomíná *J. Litomiský*.⁵⁵⁶ Avšak, jak již bylo

⁵⁵² Dle sdělení *J. Kalvody* ze dne 7. 4. 2017; že se mělo jednat o ústavu nikoliv hodnotově neutrální, je vzápětí popíráno v rámci debat vládní komise o zakotvení klauzule věčnosti, dle sdělení *J. Syllové* a *P. Zářeckého* nebyla ochota vkládat do návrhu Ústavy ustanovení s hodnotovým podtextem. Viz *BROZ, Jan. Vznik návrhu Ústavy ČR pohledem členů vládní a parlamentní komise. In: BROZ, Jan a Jan CHMEL. Pohled za oponu: studie o vzniku Ústavy České republiky a o kontextu její interpretace*, s. 61-62, poznámka č. 248.

⁵⁵³ Dle sdělení *V. Peřicha* ze dne 9. 11. 2013.

⁵⁵⁴ *NĚMEČEK, Tomáš. Vojtěch Cegl. Život právníka ve 20. století*, s. 77, 79.

⁵⁵⁵ Dle sdělení *M. Sylly* ze dne 23. 2. 2015.

⁵⁵⁶ Dle sdělení *J. Litomiského* ze dne 14. 11. 2017.

zmíněno, M. Sylla k prvnímu setkání vládní komise v minulosti uvedl: „*Teprve na jednání si totiž řada členů komise uvědomila, že jde o tvorbu ústavy samostatné ČR.*“⁵⁵⁷ V první polovině července se tedy ještě nejednalo o zcela vyjasněnou otázku a zmíněný pokyn byl zřejmě předán pouze některým členům této komise. Avšak na základě dosavadního vývoje a postupujících snah o rozdělení federace bylo rozhodnutí o přípravě ústavy samostatného státu pochopitelné a zřejmě to byl i motiv ustavení této komise.

Návrhy nové ústavy byly od počátku strukturovány do jednotlivých věcně uzavřených hlav a jejich jednotlivá ustanovení byla nazývána články.⁵⁵⁸ Ústavní listina z roku 1920, která sloužila do značné míry jako vzor, byla rovněž strukturována do hlav, avšak jednotlivá ustanovení byla označena jako paragrafy. Současná struktura a souslednost jednotlivých hlav⁵⁵⁹ koncepčně odpovídá svému prvorepublikovému vzoru, pokud jde o základní triádu mocí,⁵⁶⁰ avšak další hlavy jsou již pojaty výrazně odlišně.

Původně byla navržena jiná struktura. V. Cepl měl na samém počátku prací na nové ústavě navrhnout následující uspořádání: moc zákonodárná, prezident republiky, územní uspořádání, moc soudní, listina lidských práv.⁵⁶¹ Tato koncepce nepočítala s úpravou moci výkonné jako celku, neboť měla upravovat pouze postavení prezidenta republiky a současně ještě uvažovala o včlenění lidských práv přímo do textu ústavy, jako tomu bylo i v rámci Ústavní listiny z roku 1920. Později dne 15. července byla struktura vznikajícího dokumentu doplněna. Ústava měla následovat až po uvozovacím zákoně a měla být strukturována následovně: všeobecná ustanovení, moc zákonodárná, moc výkonná (včetně hlavy státu), moc soudní a závěrečná ustanovení.⁵⁶² Touto otázkou se zabývaly i *Zásady Ústavy ČR*, které byly zpracovány o několik dnů později, 18. července. V tomto dokumentu byla ústava členěna takto: moc zákonodárná, moc výkonná, moc soudní, učlenění státu, všeobecná, přechodná a závěrečná

⁵⁵⁷ SYLLA, Miroslav. Ze vzpomínek člena vládní komise pro přípravu Ústavy ČR. In: KYSELA, Jan. *Dvacet let Senátu parlamentu České republiky v souvislostech*, s. 63.

⁵⁵⁸ Článekově byly strukturovány následující dokumenty: návrh ústavy z Karlových Varů, vládní návrh Ústavy (tisk ČNR č. 152), společná zpráva výborů (tisk ČNR č. 154), alternativní návrh ústavy ze strany LSU-ČSS, i ze strany ČSSD a Levého bloku, ale i například předcházející návrh československé ústavy, zveřejněný Občanským fórem v prosinci 1989.

⁵⁵⁹ Základní ustanovení; Moc zákonodárná; Moc výkonná (Prezident republiky, vláda); Moc soudní; Nejvyšší kontrolní úřad; Česká národní banka; Územní samospráva; Přechodná a závěrečná ustanovení.

⁵⁶⁰ Všeobecná ustanovení; Moc zákonodárná; Moc vládní a výkonná (Prezident republiky, vláda, ministerstva a nižší správní úřady); Moc soudcovská; Práva a svobody, jakož i povinnosti občanské; Ochrana menšin národních, náboženských a rasových.

⁵⁶¹ NĚMEČEK, Tomáš. *Vojtěch Cepl. Život právníka ve 20. století*, s. 80.

⁵⁶² *Ibidem*, s. 82.

ustanovení.⁵⁶³ Je tedy zjevné, že i této otázce byl věnován široký prostor a navrhované varianty se od sebe výrazně odlišovaly. Specifikem posledního návrhu je zařazení všeobecných ustanovení až na konec ústavního dokumentu. Ke struktuře Ústavy se zpětně vyjádřil kupř. *J. Filip*, který uvedl, že je vhodně zvolená (s výjimkou vypuštění základních práv) a vyjadřuje její základní východiska.⁵⁶⁴

8.2. K alternativě dočasné ústavy

S ohledem na časovou tíseň při přípravě Ústavy přirozeně vyvstává otázka, zda bylo od počátku cílem vypracovat plný dokument, takový jaký byl i přijat, nebo dokument dočasný, jenž by byl později nahrazen plným textem. *J. Broz* upozornil, že debata ohledně znemožnění přijetí prozatímního ústavního uspořádání je jedním témat, na které s odstupem času upozorňují kritici procesu přípravy Ústavy.⁵⁶⁵

Nicméně, názor, že je třeba přijmout nový dokument představující ústavu samostatného státu, byl převládající. „*Představu, že Českou republiku, která vstoupí do roku 1993 jako samostatný stát, musí při tom provázet nový základní zákon, totiž ústava, pokládali poslanci České národní rady za samozřejmou.*“⁵⁶⁶

Dočasnou, neboli prozatímní ústavu, připomíná i historie Československa. Jednalo se o prozatímní Ústavu z roku 1918 přijatou Národním výborem československým dne 13. listopadu 1918 zákonem č. 37/1918 Sb. Prozatímní Ústava navazovala na tzv. recepční normu z 28. října 1918 a upravovala pouze velmi stručně nejvyšší orgány státu. Tato ústava platila až do přijetí Ústavní listiny z roku 1920. Takový model prosazoval *D. Hendrych*, který měl o jeho správnosti přesvědčit i tehdejšího ministra školství *P. Piťhu*. Avšak *V. Klaus* názor o vhodnosti tohoto modelu nesdílel, a proto nebyl přijat.⁵⁶⁷ Zásahu na tom, že se psala

⁵⁶³ NĚMEČEK, Tomáš. *Vojtěch Cepl. Život právníka ve 20. století*, s. 87, poznámka č. xii.

⁵⁶⁴ FILIP, Jan. Ústava ČR po pěti letech – základní východiska, In: *Ústava ČR po pěti letech (Sborník příspěvků z konference)*, s. 16.

⁵⁶⁵ „*Kritiky ústavodárného procesu z roku 1992 bývá mimo jiné vytýkáno, že vláda znemožnila být i jen hlubší debatu o možnosti přijetí prozatímního ústavního uspořádání, jež by umožnilo méně hektickou přípravu plnohodnotné ústavy, jakož i celospolečenskou debatu nad jejím návrhem. Materiál upravující takovéto uspořádání byl přítom v létě roku 1992 připraven, vláda se jím však odmítla zabývat s poukazem na to, že tento návrh představuje 'politickou provokaci' ze strany opozice.*“ Viz BROZ, Jan. Vznik návrhu Ústavy ČR pohledem členů vládní a parlamentní komise. In: *Pohled za oponu: studie o vzniku Ústavy České republiky a o kontextu její interpretace*, s. 41; nebo JIČÍNSKÝ, Zdeněk. K legitimitě parlamentu samostatné ČR. In: KYSELA, Jan. *Deset let Ústavy České republiky: východiska, stav, perspektivy: sborník příspěvků*, s. 74-75.

⁵⁶⁶ UHDE, Milan. *Rozpomínky, co na sebe vím*, s. 555.

⁵⁶⁷ Dle sdělení D. Hendrycha ze dne 21. 3. 2014.

plnohodnotná ústava samostatného státu, měl *V. Klaus* i dle vyjádření *M. Sylly*, neboť tímto úkolem pověřil vládní komisi.⁵⁶⁸ *A. Röschová* vzpomíná, že od debat nad možnou prozatímní ústavou se upustilo již v červnu 1992 s odkazem na skutečnost, že Slovensko již mělo připraven návrh kompletní ústavy.⁵⁶⁹

Je rovněž otázkou, jakým způsobem by byla konečná ústava připravována, pokud by bylo přistoupeno na dočasnou alternativu té z roku 1992. Tedy, je k úvaze, zda by více času na její přípravu prospělo její kvalitě a zda by později existovala politická shoda na jejím znění. Tyto otázky dnes již nejsou zodpověditelné, avšak je účelné se nad nimi zamýšlet s ohledem na kritiku procesu přijetí Ústavy.

Že se psala ústava na delší časové období, potvrzuje i *J. Kalvoda*, tehdejší místopředseda vlády, s tím, že vzhledem k časové tísní se muselo jednat o ústavu minimální, která nerozpracovávala politicky sporné otázky, jež mohly potenciálně ohrozit její přijetí. Vědomí, že se nemělo jednat o provizorní dokument, potvrzují rovněž *P. Zářecký* a *J. Litomiský*.⁵⁷⁰ *P. Zářecký* zároveň dodává, že s ohledem na aktuální situaci existovala možnost změny právě na dokument dočasného typu.⁵⁷¹ Jinými slovy, pokud by se nepodařilo, ať už s ohledem na časovou tíseň nebo politické zájmy jednotlivých aktérů, přijmout definitivní ústavu, zřejmě by došlo k přistoupení na variantu dočasného dokumentu.

Zprávy o tom, že ústava neměla být pouze dočasným dokumentem, je tedy podložena zejména vyjádřeními zástupců vládní komise, avšak v rámci komise parlamentní se obdobně vyslovili i *A. Röschová*, *J. Payne* a *H. Marvanová*.⁵⁷² Proto je možné uzavřít, že tato představa byla převládající.

8.3. Vybrané instituty a debaty jich se týkající

Následující kapitoly jsou věnovány jednotlivým ústavním institutům a debatám, které provázely jejich projednávání ve druhé polovině roku 1992. Komentáře jsou strukturovány

⁵⁶⁸ Dle sdělení *M. Sylly* ze dne 23. 2. 2015.

⁵⁶⁹ Dle sdělení *A. Röschové* ze dne 2. 5. 2014.

⁵⁷⁰ Dle sdělení *P. Zářeckého* ze dne 28. 1. 2014 a *J. Litomiského* ze dne 14. 11. 2017.

⁵⁷¹ Dle sdělení *P. Zářeckého* ze dne 28. 1. 2014.

⁵⁷² Dle sdělení *J. Payna* ze dne 11. 4. 2017. *H. Marvanová* dne 3. 11. 2017 na přednášce Institutu pro politiku a společnost s názvem *Česká Ústava oslaví 25 let*, uvedla, že ti, co pracovali na Ústavě, byli vedeni vizí České republiky na sto let, a proto psali něco, co je přesahovalo.

podle současného znění Ústavy a k jednotlivým ústavním institutům jsou mnohdy nevyvážené, neboť bylo vycházeno z informací, které jsou k daným institutům v současnosti dostupné.

8.3.1. Preambule

Úvodní slavnostní text ústav, který nemá právně vynutitelnou povahu a vyjadřuje ideové zdroje ústav či jejich cíle, se nazývá preambulí. Tento pojem pochází z latinského *preambulus*, což znamená úvodní či předcházející. Jedná se tedy o text stojící mimo normativní ústavní úpravu. Definici preambule poskytl kupříkladu *J. Jirásek*: „*Preambule slavnostním, někdy až archaickým jazykem, odlišným od jazyka dalšího textu ústavy, deklarují principiální ustanovení psané ústavy, artikuluje motivy ústavodárce i cíle státu a společnosti, které se ústava snaží naplnit a uskutečnit, popisují i okolnosti přijetí základního zákona, charakterizují daný stupeň vývoje společnosti.*“⁵⁷³ Preambule Ústavy České republiky však nereflektuje okolnosti jejího přijetí, je tedy užšího charakteru. Její význam pak shrnul *V. Knapp*, když uvedl: „*preambule slouží k vyložení politické intence právního textu a jejich význam může být i interpretační.*“⁵⁷⁴ Jedná se tedy o text, kde se střetává právní a politická rovina přípravy takového dokumentu. Preambule slouží k interpretaci následných věcných ustanovení, neboť preambule zpravidla obsahují vodítka pro zjištění, za jakých historických a společenských okolností byla napsána a tedy jakým způsobem je vhodné přistupovat k její interpretaci. Slouží k poznání toho, jak mohla být jednotlivá ustanovení ústavy zamýšlena, neboť bývá prodchnuta hodnotami, které tvůrci ústavy uznávali nebo ke kterým směřovali.

Preambule není pravidelnou součástí právních předpisů, ačkoliv je možné se s ní setkat i v rámci některých mezinárodních úmluv.⁵⁷⁵ Podobně existují taková úvodní prohlášení u předpisů Evropské unie. Pokud jde o běžné zákonodárství, preambule jsou spíše výjimkou.⁵⁷⁶ Je však běžné, že ústavy takový text obsahují, ačkoliv to není jejich povinná náležitost. Tak například víc než polovina ústav evropských států preambulí disponuje.⁵⁷⁷

Vysledovat autorství preambule současné Ústavy není jednoduché, neboť k této otázce existuje řada rozdílných informací. Z dosavadního výzkumu publikovaného

⁵⁷³ JIRÁSEK, Jiří. K preambuli ústavy. In: MLSNA, Petr et al. *Ústava ČR - vznik, vývoj a perspektivy*, s. 165-166.

⁵⁷⁴ Ibidem, s. 166.

⁵⁷⁵ Typicky například Vídeňská úmluva o smluvním právu z roku 1969.

⁵⁷⁶ V ČR je preambule součástí např. zákona č. 273/2001 Sb., o právech příslušníků národnostních menšin a o změně některých zákonů.

⁵⁷⁷ JIRÁSEK, Jiří. K preambuli ústavy. In: MLSNA, Petr et al. *Ústava ČR - vznik, vývoj a perspektivy*, s. 165-166.

v autorčině diplomové práci vyplynulo, že preambuli měl sepsat V. Havel, nicméně M. Uhde se měl tohoto textu ujmout a přizpůsobit jej současnému znění, které je součástí přijatého znění Ústavy. Různé zdroje připisují autorství těmto osobnostem, aniž by bylo zcela jasné, v jakém rozsahu se V. Havel a M. Uhde na konečné podobě preambule podíleli.

Příprava preambule Ústavy nebyla přímočará. Preambule, která byla součástí vládního návrhu Ústavy, se odlišuje od verze, kterou navrhl V. Havel,⁵⁷⁸ ale i od jejího konečného znění. Text návrhu z Karlových Varů ještě preambulí nedisponoval.⁵⁷⁹

V. Havel se k preambuli vyjadřoval zprvu spíše rezervovaně: „(...) že by to měla být pokud možno holá věta asi tohoto znění: *My, občané České republiky, si dáváme prostřednictvím svých svobodně zvolených zástupců tuto ústavu. Puntík, respektive dvojtečka. Vše ostatní, pokud to má hodnotový či normativní charakter, by mělo být obsaženo v samotném textu ústavy, pokud to má charakter obecnějšího historicko-politického vyjádření, mělo by být obsaženo ve zvláštní Deklaraci (...).*“⁵⁸⁰ To znamená, že záměrem V. Havla nebylo z preambule hodnotové zakotvení nově vznikajícího státu vytěsnit, ale soustředit jej do samostatně stojícího dokumentu, který měl být dle jeho názoru „opravdu stručný a hezký a moudrý text, který by jasně řekl, proč český stát vzniká, jaký má důvod k existenci a jakou by měl mít ideu.“⁵⁸¹ Měl tedy obsahovat obdobná ustanovení, jako je u preambulí běžné. V. Havel text takového typu sám napsal. „Václav Havel navrhl preambuli zjevně vzletnější a přitom dostatečně výstižnou k postižení základních idejí. Jeho návrhu byla dána přednost a po úpravách, které přejaly i některé části vládního návrhu, byl přijat. Václava Havla tedy lze považovat za hlavního autora preambule k Ústavě. Finální podobu preambule podle pamětníků dokončil tehdejší předseda České národní rady Milan Uhde.“⁵⁸²

Současné znění preambule a tedy i znění přijaté v prosinci roku 1992 odpovídá textu, který je součástí společné zprávy výborů, avšak s jednou výjimkou, která bude vzápětí zmíněna.

⁵⁷⁸ Avšak V. Havel v nedatovaných poznámkách k návrhu Ústavy napsal: „*My, občané České republiky, (...) si dáváme prostřednictvím svých svobodně zvolených zástupců tuto ústavu*“, což je věta, která se v modifikované podobě v konečné verzi Ústavy objevila. Viz CHRASTILOVÁ, Brigita a Petr MIKEŠ. *Prezident republiky Václav Havel a jeho vliv na československý a český právní řád*, s. 390.

⁵⁷⁹ Archiv Poslanecké sněmovny, fond Česká národní rada – VII. volební období (1992), NAD 8, krabice 24.

⁵⁸⁰ CHRASTILOVÁ, Brigita a Petr MIKEŠ. *Prezident republiky Václav Havel a jeho vliv na československý a český právní řád*, s. 372.

⁵⁸¹ Ibidem.

⁵⁸² CHRASTILOVÁ, Brigita a Petr MIKEŠ. *Prezident republiky Václav Havel a jeho vliv na československý a český právní řád*, s. 110.

Naopak přijatý text preambule neodpovídá jeho původnímu vládnímu návrhu s výjimkou marginálních částí, které se s ním shodují (z nich nejdelší je uvozovací věta a následující část: „*rovnoprávných, svobodných občanů, kteří jsou si vědomi svých povinností vůči druhým a zodpovědnosti vůči celku*“). Z uvedeného tedy vyplývá, že text preambule vznikl nejspíše na jednání v Lánech, nebo minimálně v tomto období. To potvrzuje i tvrzení, že sice první verze preambule vznikla na úrovni vlády, avšak *P. Peška* ji označil jako nedůstojnou.⁵⁸³

Jak již bylo uvedeno, často je jako autor preambule uváděn *V. Havel*. Jeho návrh preambule jako celek využit nebyl, avšak podstatné části jeho textu byly pro konečné znění preambule skutečně využity. Jedná se o následující výňatky: „*dobrým tradicím dávné státnosti zemí Koruny české*“, „*i státnosti československé*“, „*odhodláni budovat, chránit a rozvíjet Českou republiku*“, „*odhodláni společně střežit a rozvíjet přírodní a kulturní bohatství*“, „*osvědčené principy ... právního státu*“ a „*prostřednictvím svých svobodně zvolených zástupců tuto Ústavu České republiky*.“⁵⁸⁴ Z toho je zřejmé, že vliv *V. Havla* na text preambule byl zásadní.

Z komunikace s *M. Uhdem* vyplynulo, že text preambule měl být výlučně jeho dílem, aniž by na něm jakýmkoliv způsobem s *V. Havlem* spolupracoval a neví o způsobu, jakým by mohl *V. Havel* do textu preambule zasáhnout.⁵⁸⁵ Současně uvádí, že existovala dohoda o tom, že preambuli bude jakožto spisovatel formulovat právě on, neboť se nejedná o právně závazný dokument. Z výše uvedeného je však evidentní, že inspirace textem *V. Havla* je zásadní. Je tedy možné uzavřít, že preambuli Ústavy sice finalizoval *M. Uhde*, nicméně do značné míry vyšel z textu, jehož autorem byl *V. Havel*. Záleží však na tom, kdo skutečně psal text, pod kterým je *V. Havel* podepsán a také na časovém zasazení tohoto tvrzení. *M. Uhde* tvrdí, že preambuli napsal přes víkend a po něm ji přinesl na ústavní komisi.⁵⁸⁶ S odstupem 25 let však nelze jednoduše rekonstruovat, jak skutečně probíhal proces tvorby preambule a zda se hovoří o stejných textech.

Ještě existuje jedna možná rovina vysvětlení *Havlových* formulací v textu preambule, ke které se hlásí *M. Uhde*. Jak již bylo výše uvedeno, *V. Havel* měl snahu zasahovat do příprav

⁵⁸³ PAVLÍČEK, Václav. Teoretická koncepce Ústavy ČR. In: KYSELA, Jan (ed.). *Deset let Ústavy ČR*, s. 81.

⁵⁸⁴ CHRASTILOVÁ, Brigita a Petr MIKEŠ. *Prezident republiky Václav Havel a jeho vliv na československý a český právní řád*, s. 390, a to ve srovnání s přijatým zněním Ústavy.

⁵⁸⁵ E-mailová komunikace s *M. Uhdem* ze dnů 8. 4. 2017 až 11. 4. 2017.

⁵⁸⁶ Dle sdělení *M. Uhdeho* ze dne 18. 2. 2015.

Ústavy, byť nijak oficiálně. Zmíněny byly už i tajné schůzky v okolí Lán v období, kdy zde probíhalo zasedání ústavněprávního výboru. *L. Špaček* se domnívá, že preambuli sice napsal *M. Uhde*, avšak na jedné z těchto tajných schůzek získal text *M. Uhdeho* do rukou *V. Havel* a zredigoval jej ve smyslu svého předchozího textu. Tím se mu mělo podařit preambuli částečně pozměnit.⁵⁸⁷ V takovém případě by příprava textu preambule proběhla následovně: její text napsal *M. Uhde*, který se mohl inspirovat *Havlovým* textem, posléze byl tento text projednáván na jednání v Lánech, kde byl zprostředkován *V. Havlovi* a tomu se v textu preambule podařilo prostřednictvím svých kontaktů udělat změny vycházející z jeho předchozího textu.

Významně se rozcházejí také vzpomínky jednotlivých členů komisí pro přípravu ústavy. *J. Vyvadil* vzpomíná, že preambule je dílo *V. Havla* a zprostředkovatelem byl v této věci *P. Koháček*.⁵⁸⁸ Ten však tuto informaci odmítá.⁵⁸⁹ O autorství *V. Havla* se zmiňuje i *M. Sylla*.⁵⁹⁰ Podobně vzpomíná i *J. Kalvoda*, který tvrdí, že autorem preambule je *V. Havel*. Výslovně zmiňuje: „*Já o podílu M. Uhdeho nevím vůbec nic. Zato vím, že v té době jsem přesně ten text, který je dnes v preambuli ústavy, probíral detailně s Václavem Havlem jako jeho text.*“⁵⁹¹ *M. Benda* za autora považuje *M. Uhdeho*, který přepsal vládní návrh preambule, jenž byl příliš technicistní.⁵⁹² Výslovně uvádí: „*Zjistil jsem, že v usnesení všech výborů bylo: ‘Vyměňte preambuli vládní, která je technicistní a zcela nesmyslná, za Uhdeho,’ kterou tam do dneška máme, která právě vyjadřovala to, co jsme tady všichni tak nějak cítili.*“ *M. Výborný* potvrzuje, že preambuli měl napsat *M. Uhde*, avšak na základě inspirace materiálem od *V. Havla*.⁵⁹³ Podíl *V. Havla* na přípravě preambule vylučuje *J. Payne*.⁵⁹⁴

Ze znění textu preambule je možné vysledovat možný vliv Ústavy Spojených států amerických, a to pokud jde o její uvozovací větu, která říká: „*My, občané České republiky v Čechách na Moravě i ve Slezsku*“ a která byla součástí již vládního návrhu preambule, a současně o konečnou část preambule znějící: „*prostřednictvím svých svobodně zvolených*

⁵⁸⁷ Dle sdělení *L. Špačka* ze dne 20. 2. 2017.

⁵⁸⁸ Dle sdělení *J. Vyvadila* ze dne 25. 11. 2013.

⁵⁸⁹ Dle e-mailové komunikace s *P. Koháčkem* ze dnů 14. a 15. 3. 2018.

⁵⁹⁰ Dle sdělení *M. Sylla* ze dne 23. 2. 2015, ovšem s tím, že uvádí následující: „*první preambule byla technicistní (psaná v odrážkách), pak na ni reagoval V. Havel a na tomto základě M. Uhde napsal finální verzi preambuli.*“

⁵⁹¹ Dle sdělení *J. Kalvody* ze dne 7. 4. 2017.

⁵⁹² Dle sdělení *M. Benda* ze dne 16. 4. 2014.

⁵⁹³ Dle sdělení *M. Výborného* ze dne 21. 7. 2014.

⁵⁹⁴ Dle sdělení *J. Payna* ze dne 11. 4. 2017.

*zástupců přijímáme tuto Ústavu České republiky.*⁵⁹⁵ Avšak jak již bylo zmíněno, obdobná formulace se nacházela i v návrhu ústavy V. Havla z března 1991.

Návrh Ústavy ČSFR ze srpna 1991 obsahoval preambuli, která se té přijaté podobá, pokud jde o úvodní a závěreční prohlášení („*My, občané ČSFR (...) přijímáme prostřednictvím svých zvolených zástupců tuto Ústavu ČSFR*“).⁵⁹⁶ Obdobné úvodní ustanovení je však možno nalézt v řadě dalších dokumentů – ústavním zákoně č. 143/1968 Sb., o československé federaci, Ústavě z roku 1960 i v Ústavě z roku 1948. Tato formulace je však zřejmě inspirována právě už Ústavou Spojených států amerických. Ústavní listina z roku 1920 preambuli neobsahovala.

Poznámkou na okraj je poukaz na návrh ústavy Liberálně sociální unie, který obsahoval preambuli velmi obdobnou.⁵⁹⁷

Jak již bylo výše uvedeno, současné znění preambule koresponduje s textem, který předložily výbory jako společnou zprávu po jednání v Lánech s jednou výjimkou. Současné znění totiž obsahuje část: „*rozvíjet zděděné přírodní a kulturní, hmotné a duchovní bohatství*“, avšak text ze společné zprávy výborů hovoří pouze o následujícím: „*rozvíjet zděděné přírodní a kulturní bohatství*.“⁵⁹⁸ Z toho vyplývá, že do preambule Ústavy byla vložena slova „*hmotné a duchovní*“. Při projednávání a následném schvalování v ČNR k tomu však nedošlo.⁵⁹⁹ Zůstává tedy otázkou, kdo a jakým způsobem vložil do preambule tato slova, která byla mimochodem obsažena i ve vládním návrhu preambule a dokonce i v dopise M. Uhdeho členům ÚPV ze dne 4. prosince 1992.⁶⁰⁰ Pozměňovací návrh v tomto smyslu byl navržen poslancem P. Seiferem

⁵⁹⁵ Viz společná zpráva výborů ČNR k vládnímu návrhu Ústavy (tisk č. 154, ČNR, VII. volební období) i aktuální znění Ústavy. Uvozovací věta Ústavy spojených států pak zní: „*We, the People...*“ a její konečná část: „*do ordain and establish this Constitution for the United States of America.*“ Viz THE CONSTITUTION OF THE UNITED STATES OF AMERICA. U. S. GOVERNMENT PUBLISHING OFFICE [online]. [cit. 2018-03-11]. Dostupné z: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CDOC-110hdoc50/pdf/CDOC-110hdoc50.pdf>.

⁵⁹⁶ GRONSKÝ, Ján. *Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa. IV, 1989-1992*, s. 312-313.

⁵⁹⁷ ÚSTAVA ČESKÉ REPUBLIKY (NÁVRH). *Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR* [online]. [cit. 2018-03-11]. Dostupné z: http://www.psp.cz/eknih/1992cnr/tisky/t0205_01.htm.

⁵⁹⁸ Viz společná zpráva výborů ČNR k vládnímu návrhu Ústavy (tisk č. 154, ČNR, VII. volební období) i aktuální znění Ústavy.

⁵⁹⁹ Viz stenoprotokol z 10. schůze České národní rady dne 16. prosince 1992. *Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR* [online]. [cit. 2018-02-18]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/1992cnr/stenprot/010schuz/s010001.htm>; usnesení České národní rady č. 114 ze dne 16. 12. 1992. *Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR* [online]. [cit. 2018-04-12]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/1992cnr/usneseni/u0114.htm>.

⁶⁰⁰ Viz vládní návrh Ústavy (tisk č. 152, ČNR, VII. volební období); archiv Poslanecké sněmovny, fond Česká národní rada – VII. volební období (1992), NAD 8, krabice 33.

/LSU/, avšak nebyl přijat, a to poměrem 87 ku 105 hlasů.⁶⁰¹ Ve Sbírce zákonů bylo zveřejněno znění s těmito slovy.

8.3.2. Hlava první - Základní ustanovení

Základní ustanovení, tak jak figurovala ve vládním návrhu Ústavy, doznala výrazných změn ve srovnání se společnou zprávou výborů. Čl. 2 až 4 vládního návrhu Ústavy svým obsahem odpovídaly čl. 1 až 4 Listiny.⁶⁰² Znění z vládního návrhu bylo zachováno pouze u následujících ustanovení: čl. 1, 4, 5, 12 a 13, a částečně dnešní čl. 6, 9, 11 a 14.⁶⁰³ Naopak ze srovnání společné zprávy výborů a přijatého znění Ústavy vyplývá, že na jednání 16. prosince 1992 již k přijetí žádných pozměňovacích návrhů k základním ustanovením Ústavy nedošlo a Ústava byla tedy v rozsahu první hlavy schválena v podobě společné zprávy výborů.

M. Benda, který byl členem parlamentní komise pro přípravu ústavy a rovněž se zúčastnil lánského jednání, uvádí, že si vzpomíná na důkladné diskuse o prvních deseti člancích budoucí Ústavy.⁶⁰⁴ *M. Sylla* na dotaz, kdo koncipoval první hlavu Ústavy, uvádí, že tato hlava dlouho v návrhu Ústavy nebyla, neboť se uvažovalo nad převzetím Listiny do Ústavy a právě Listina již zahrnovala některá obdobná ustanovení. Současně uvádí, že základní ustanovení po čl. 4 byla do vládního návrhu včleněna jako celek až v některé z pozdějších fází příprav. Možným vysvětlením, jakým způsobem se do návrhu tato ustanovení dostala, je vzpomínka, že vláda měla návrh připomínkovat v tom smyslu, že nemá úvod a že návrh ve stávající podobě nevypadá vhodně.⁶⁰⁵

8.3.2.1. K přímé demokracii

Otázka obecného referenda a jeho zakotvení v budoucí Ústavě bylo jedním ze zásadních témat. Ve vládním návrhu Ústavy ustanovení o přímé demokracii obsaženo nebylo.⁶⁰⁶ Naopak ve společné zprávě výborů již je možné nalézt čl. 2 odst. 2 stanovící, že „ústavní zákon může

⁶⁰¹ Viz stenoprotokol z 10. schůze České národní rady dne 16. prosince 1992. *Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR* [online]. [cit. 2018-02-18]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/1992cnr/stenprot/010schuz/s010001.htm>.

⁶⁰² BROZ, Jan. Vznik návrhu Ústavy ČR pohledem členů vládní a parlamentní komise. In: BROZ, Jan a Jan CHMEL. *Pohled za oponu: studie o vzniku Ústavy České republiky a o kontextu její interpretace*, s. 36.

⁶⁰³ Viz vládní návrh Ústavy (tisk č. 152, ČNR, VII. volební období) a společná zpráva výborů ČNR k vládnímu návrhu Ústavy (tisk č. 154, ČNR, VII. volební období).

⁶⁰⁴ Dle sdělení M. Bendy ze dne 16. 4. 2014.

⁶⁰⁵ Dle sdělení M. Syllly ze dne 23. 2. 2015.

⁶⁰⁶ Viz vládní návrh Ústavy (tisk č. 152, ČNR, VII. volební období).

stanovit, kdy lid vykonává státní moc přímo.“⁶⁰⁷ Z toho vyplývá, že předmětné ustanovení bylo do návrhu Ústavy vloženo na jednání v Lánech. Toto ustanovení je součástí Ústavy v nezměněné podobě do současnosti.

Z dosavadního výzkumu vyplynulo, že zatímco se tehdejší koaliční politické strany ODS a ODA stavěly k možnosti ústavního zakotvení referenda negativně, opoziční strany na něm naopak mimořádně silně trvaly.⁶⁰⁸ Obdobně se vyjadřuje i *M. Benda*, když uvádí, že sociální demokracie referendum prosazovala a že se jednalo o výrazně politickou debatu. On sám obecné referendum tehdy nepodporoval, neboť se obával rozhodování většiny, která nezajišťuje, že se jedná o rozhodování správné.⁶⁰⁹ Nicméně, jak podotýká *J. Filip*, účelové jednorázové využití referenda bylo některými zástupci ODS prosazováno: „(...) ale když se objevil problém s možností nepřijetí návrhu ústavy v ČNR, objevil se mezi poslanci ODS nápad s ratifikačním referendem k návrhu ústavy!“⁶¹⁰ Tuto skutečnost potvrzuje i již zmíněný *M. Benda*, který v této souvislosti vzpomíná na své mediální vystoupení: „Vím, že v nějaké televizní debatě u *Oty Černého* jsem na závěr vyhrožoval, že Ústavu budeme schvalovat referendem, pokud nám ji neodhlasují. Pak se na mě všichni hrozně zlobili, že jsem to řekl jako poslední větu.“⁶¹¹

J. Vyvadil v tomto kontextu zpětně lituje, že nebyl důraznější v otázce zakotvení obecného referenda do Ústavy, a to na jednání v Lánech, kde se podařilo vládní koalici přimět k věcnému kompromisu i v jiných otázkách.⁶¹² Někteří poslanci ČNR prosazovali úpravy ve znění čl. 2 návrhu budoucí Ústavy i v rámci jednání ČNR dne 16. prosince 1992, a to prostřednictvím podaných pozměňovacích návrhů. Jednalo se o například o návrhy poslance *V. Grulichy* /ČSSD/, který požadoval, aby byla do čl. 2 odst. 1 návrhu doplněna slova „nebo přímo“, aby bylo zřejmé, že přímá demokracie je jednou z variant výkonu státní moci. Další jeho

⁶⁰⁷ Společná zpráva výborů ČNR k vládnímu návrhu Ústavy (tisk č. 154, ČNR, VII. volební období), čl. 2.

⁶⁰⁸ FILIP, Jan. Deset let Ústavy ČR: východiska, stav, perspektivy. In: KYSELA, Jan (ed.). *Deset let Ústavy ČR*, s. 31.

⁶⁰⁹ Dle sdělení M. Benda ze dne 16. 4. 2014.

⁶¹⁰ FILIP, Jan. Deset let Ústavy ČR: východiska, stav, perspektivy. In: KYSELA, Jan (ed.). *Deset let Ústavy ČR*, s. 31.

⁶¹¹ Sdělení M. Benda ze dne 16. 4. 2014.

⁶¹² Dle sdělení J. Vyvadila ze dne 25. 11. 2013.

návrh směřoval na samotný čl. 2 odst. 2 návrhu, kde žádal o změnu slovního spojení „*může stanovit*“ na „*stanoví*“. Uvedené pozměňovací návrhy však přijaty nebyly.⁶¹³

Otázkou přímé demokracie se zabýval i V. Havel, a to v rámci svých připomínek k návrhu Ústavy. Byl pro její úpravu na ústavní úrovni, když k ustanovení, že lid vykonává státní moc prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní, dopsal alternativu, že ji může vykonávat i přímo.⁶¹⁴ Pro takovou úpravu byla dle svých slov i J. Syllová, avšak ze své pozice se jej do návrhu budoucí Ústavy nesnažila vkládat, neboť bylo politicky zřejmé, že obecné referendum není pro vládní koalici žádoucí. K tomu dodává, že nebylo možné do návrhu psát něco, co nebylo předem politicky schváleno, a na tvorbu vlastních koncepcí nebyl dostatek času.⁶¹⁵

Otázka obecného referenda tedy definitivně vyřešena nebyla. Přijata byla taková úprava, která ústavodárci pouze umožňovala přijetí takového ústavního zákona, jenž by ústavní zmocnění provedl. Jednalo se o kompromis a odložení problému do budoucna. Na rozdíl od současnosti nebyla otázka referenda řešena ani mediálně a zájem občanů na této problematice nebyl výrazný.⁶¹⁶

8.3.2.2. K ústavnímu pořádku - Listině základních práv a svobod

Listina základních práv a svobod byla přijata ústavním zákonem Federálního shromáždění ČSFR č. 23/1991 Sb., kterým se Listina uvozuje, a to již v lednu roku 1991. Ve druhé polovině roku 1992 pak byly debaty k Listině vedeny tím způsobem, zda se stane součástí nově vznikajícího právního řádu budoucí České republiky.

Otázka, jak začlenit lidskoprávní ustanovení do budoucí Ústavy, byla řešena kontinuálně po celou dobu jejích příprav, neboť se jednalo o téma politicky významné.⁶¹⁷ Pro část tehdejších zákonodárců představovala Listina deklaratorní a velmi obtížně implementovatelný dokument

⁶¹³ HENDRYCH, Dušan. Čl. 2. In: SVOBODA, Cyril a Dušan HENDRYCH. *Ústava České republiky: komentář*, s. 3; stenoprotokol z 10. schůze České národní rady dne 16. prosince 1992. *Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR* [online]. [cit. 2018-02-18]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/1992cnr/stenprot/010schuz/s010001.htm>.

⁶¹⁴ CHRASTILOVÁ, Brigita a Petr MIKEŠ. *Prezident republiky Václav Havel a jeho vliv na československý a český právní řád*, s. 391.

⁶¹⁵ Dle sdělení J. Syllové ze dne 19. 2. 2015.

⁶¹⁶ GERLOCH, Aleš, Vladimír ZOUBEK a Jiří HŘEBEJK. *Ústavní systém České republiky*, s. 70; dle sdělení J. Vyvadila ze dne 25. 11. 2013.

⁶¹⁷ To ve svých sděleních potvrzují M. Benda, J. Syllová a P. Zářecký.

obsahující rozpory, jiní ji ale naopak vnímali jako vhodně zpracovaný dokument.⁶¹⁸ Vládní komise chtěla dostat moderní době, a tím i zahrnout do nově vznikajícího ústavního dokumentu lidskoprávní dokument. Jednalo se o jedno z východisek tehdejší komise.⁶¹⁹ Předseda vlády V. Klaus však proti některým ustanovením Listiny výrazně vystupoval (jednalo se zejména o ustanovení hlavy čtvrté, tedy hospodářská, sociální a kulturní práva, a právo na informace) a snažil se o úpravy tohoto dokumentu.⁶²⁰ Dle M. Uhdeho nechtěl V. Klaus Listinu přijímat vůbec, na otázku lidských práv se soukromě tvářil velmi kriticky, ale současně dokázal podřídít se většině.⁶²¹ O umenšování významu Listiny se snažil například i poslanec O. Kužilek /ODA/, který ještě začátkem prosince roku 1992, tedy dva týdny před přijetím Ústavy, vyjadřuje, že „ústava je o vyvážení moci, teprve pak o právech.“⁶²²

Záměrem vládní komise nebylo vytvářet lidskoprávní listinu v nové podobě. Se stávající Listinou byli členové srozuměni, a i kdyby se objevila snaha o sepsání nového dokumentu, vyvstal opět problém nedostatku času. J. Syllová současně připomíná, že primárním úkolem bylo přijmout Ústavu a i z tohoto důvodu byla Listina záměrně ponechána mimo zákonodárny proces, aby případné pozměňovací návrhy opozice k Listině neohrozily přijetí Ústavy.⁶²³ Nové znění Listiny nechtěli zpracovávat ani J. Payne, M. Benda a M. Uhde. Uvádí to J. Payne jako vzpomínku na to, že na návštěvě u V. Havla byl tento závěr prezentován spolu s uvedením, že v Listině jsou sice věci, které by mohly být napsány jinak, ale není na to dostatek času.⁶²⁴ V. Havel se k Listině vyjádřil i následovně: „*má-li stát Listina základních práv a svobod mimo Ústavu, pak se na ni Ústava musí odvolat, protože bez takového odkazu jsou obecné pasáže o povaze, ochraně a eventuálním omezování těchto práv trochu nesmyslné (...)*“⁶²⁵

Pro vládu samotnou bylo rovněž nepřijatelné, aby se text Listiny otevíral a zasahovalo se do něj, neboť panovaly obavy, že by se Listina stala ještě levicovější. M. Sylla uvádí, že se

⁶¹⁸ Dle sdělení V. Peřicha ze dne 9. 11. 2013.

⁶¹⁹ A to vedle východiska navázání na demokratickou tradici státu a poučení se z chyb, které byly v Ústavní listině z roku 1920. Dle sdělení V. Peřicha ze dne 9. 11. 2013.

⁶²⁰ NĚMEČEK, Tomáš. *Vojtěch Cepl. Život právníka ve 20. století*, s. 88; podobně se vyjádřil i P. Zárecký dne 28. 1. 2014.

⁶²¹ Dle sdělení M. Uhdeho ze dne 18. 2. 2015; obdobně se dne 11. 4. 2017 vyjádřil v souvislosti s bikameralismem J. Payne.

⁶²² FILIP, Jan. Deset let Ústavy ČR: východiska, stav, perspektivy. In: KYSELA, Jan (ed.). *Deset let Ústavy ČR*, s. 30.

⁶²³ Dle sdělení J. Syllové ze dne 19. 2. 2015.

⁶²⁴ Dle sdělení J. Payna ze dne 11. 4. 2017.

⁶²⁵ CHRASTILOVÁ, Brigita a Petr MIKEŠ. *Prezident republiky Václav Havel a jeho vliv na československý a český právní řád*, s. 112-114.

jednalo o jednoznačný příkaz vlády.⁶²⁶ Že postoj vlády k této otázce byl takový, že stát tato práva uděluje a tedy neexistují nezávisle na něm, potvrzuje i *D. Hendrych*, který ve vládních pokynech našel následující: „*jde o základní práva, nikoli nároková a slibující, ale povolující.*“⁶²⁷ Obdobně *J. Broz* dovozuje, že vládní koalice sice měla zájem na zachování Listiny, ale jejím cílem bylo v návaznosti na vyjádření *M. Uhdeho* „*vypustit ta ustanovení, která státu neukládají konkrétní povinnosti, nýbrž pouze obsahují deklarace o aspiracích státu v sociální oblasti.*“⁶²⁸

Naopak opoziční strany, a zejména sociální demokracie, měly na zachování Listiny ve stávající podobě výrazný zájem. Dokonce vznikaly i koncepce, aby byl katalog práv v ní uvedený ještě rozšířen.⁶²⁹ Dle *P. Zářeckého* sociální demokracie trvala na tom, aby byla Listina převzata do textu Ústavy.⁶³⁰

Dnešní čl. 3 Ústavy, který stanoví, že „*součástí ústavního pořádku České republiky je Listina základních práv a svobod,*“⁶³¹ je výsledkem zasedání ÚPV v Lánech, neboť předmětný článek je možné najít až ve společné zprávě výborů, nikoliv ve vládním návrhu budoucí Ústavy.⁶³² Vládní návrh sice obsahoval lidskoprávní ustanovení, avšak bez odkazu na Listinu. Jednalo se o dva články, které kopírovaly čl. 1, 3 odst. 1 a 3 a čl. 4 Listiny, avšak s tím rozdílem, že jeho druhý odstavec nehovořil o Listině, ale o ústavním zákonu obecně.⁶³³ V Lánech tedy došlo k jejich vypuštění. Je tedy evidentní, že v době, kdy byl vypracován vládní návrh, nebylo zřejmé, jakým způsobem bude s Listinou naloženo.

Existovalo několik variant, jak ke vztahu k Listině přistupovat. V *Zásadách* ze dne 18. července 1992 bylo uvedeno doporučení, aby byla Listina k budoucí Ústavě připojena jako samostatný dokument ústavní právní síly.⁶³⁴ Vláda navrhla ke zvážení následující možnosti vypořádání se s Listinou: „*a) vtělit ji přímo do Ústavy (s poznámkou ,nebezpečí zablokování*

⁶²⁶ Dle sdělení M. Syllý ze dne 23. 2. 2015.

⁶²⁷ Dle sdělení D. Hendrycha ze dne 21. 3. 2014.

⁶²⁸ BROZ, Jan. Vznik návrhu Ústavy ČR pohledem členů vládní a parlamentní komise. In: BROZ, Jan a Jan CHMEL. *Pohled za oponu: studie o vzniku Ústavy České republiky a o kontextu její interpretace*, s. 43.

⁶²⁹ JIRÁSKOVÁ, Věra. Vznik samostatné České republiky, přijetí a obsah její ústavy. In: PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda 2. Díl Ústavní právo České republiky*, s. 321; i D. Hendrych potvrzuje, že takové podněty nadneseny byly. Dle sdělení D. Hendrycha ze dne 21. 3. 2014.

⁶³⁰ Dle sdělení P. Zářeckého ze dne 28. 1. 2014.

⁶³¹ Ústava v aktuálním znění, čl. 3.

⁶³² Společná zpráva výborů ČNR k vládnímu návrhu Ústavy (tisk č. 154, ČNR, VII. volební období), čl. 3.

⁶³³ Vládní návrh Ústavy (tisk č. 152, ČNR, VII. volební období), čl. 3 a 4.

⁶³⁴ NĚMEČEK, Tomáš. *Vojtěch Cegl. Život právníka ve 20. století*, s. 87, poznámka č. xii.

možnosti novelizace, jestliže půjde o nedílnou část nové Ústavy'), b) vymezit v nové ústavě jen některá základní práva a svobody, c) převzít Listinu jako vedlejší dokument.⁶³⁵ K navrhovaným možnostem C. Svoboda poznamenal: „Řešení a) a b) promyslet z hlediska možného prostoru k případnému ústupu při jednání v ČNR s opozicí.“⁶³⁶ Vyjednávání s opozicí bylo v této otázce zásadní. V kapitole věnující se bikameralismu bude zmíněna teze *Senát za Listinu*, což souvisí s právě zmíněnou vyjednávací pozicí vládní koalice. Parlamentní komise pak v doporučeních vládní komisi uvedla (včetně poznámky M. Syllly): „převzít federální Listinu základních práv a svobod a 'případně jednat o změnách, které rozšíří práva občanů' (Marvanová navrhuje Listinu včlenit do ústavy, ale proti tomu se zvedá rozhodný odpor, Kroupa, Výborný i Benda jsou proti 'inkorporaci', Listina by měla podle nich zůstat zvlášť).“⁶³⁷

K posléze využitě metodě zvláštního odkazu Ústavy na jinou součást ústavního řádu V. Mikule a R. Suchánek podotýkají, že se nejedná o neznámý postup. Ustanovení § 6 zákona č. 37/1918 Sb., o prozatímní Ústavě, odkazovalo na zákon o všeobecných právech občanů č. 142/1867 ř. z., o obecných právech občanů státních v královstvích a zemích v radě říšské zastoupených, a například i ustanovení § 3 odst. 9, § 107 odst. 1, § 112 a 129 Ústavní listiny z roku 1920 označovala určité zákony za součást ústavní listiny.⁶³⁸

Spor o způsob začlenění Listiny do právního řádu a o její rozsah byl vyřešen kompromisně a utilitaristicky prostřednictvím nově vzniklého pojmu *ústavní pořádek*. Tento pojem byl představen M. Výborným,⁶³⁹ avšak podléhal i kritice. M. Výborný s odstupem času připouští, že se nejedná o pojem ideální, ale i přesto v průběhu příprav Ústavy pomohl překonat rozpory, pokud jde o začlenění Listiny do Ústavy, a tím umožnil, aby byla přejata do právního řádu na ústavní úrovni v takové podobě, v jaké byla Federálním shromážděním schválena v lednu 1991.⁶⁴⁰ Pojem *ústavní pořádek* se opakuje ještě v závěrečných ustanoveních Ústavy v čl. 112, kde je uveden výčet dokumentů, jež jsou jeho součástí. V souvislosti s tímto pojmem

⁶³⁵ NĚMEČEK, Tomáš. *Vojtěch Cepl. Život právníka ve 20. století*, s. 88.

⁶³⁶ *Ibidem*, s. 88-89.

⁶³⁷ *Ibidem*, s. 84, poznámka č. xi.

⁶³⁸ MIKULE, Vladimír a Radovan SUCHÁNEK. Čl. 3. In: SLÁDEČEK, Vladimír a kol. *Ústava České republiky: komentář*, s. 55.

⁶³⁹ Potvrzuje to J. Vyvadil ve svém sdělení ze dne 25. 11. 2013; VÝBORNÝ, Miloslav. K okolnostem vzniku Ústavy ČR z parlamentní perspektivy. In: KYSELA, J. (ed.). *Deset let Ústavy ČR*, s. 64.

⁶⁴⁰ VÝBORNÝ, Miloslav. K okolnostem vzniku Ústavy ČR z parlamentní perspektivy. In: KYSELA, J. (ed.). *Deset let Ústavy ČR*, s. 64.; GERLOCH, Aleš, Vladimír ZOUBEK a Jiří HŘEBEJK. *Ústavní systém České republiky*, s. 70.

uvádí *J. Syllová*, že v rámci příprav Ústavy vypracovala studii toho, kde jsou ústavy monolegální a kde polylegální.⁶⁴¹

M. Sylla uvádí, že k vytvoření tohoto pojmu došlo právě ze strany *M. Výborného*, a to již v rámci parlamentní komise.⁶⁴² Avšak, *J. Payne* v této souvislosti poznamenává, že k tvorbě sousloví *ústavní pořádek* dal podnět sám, a to v návaznosti na potřebu, aby byla Listina znovu vydána ve Sbírce zákonů jako součást ústavního pořádku ve vztahu k zahraničí, a nikoliv aby byla pouze součástí převzatého federálního právního řádu. *J. Payne* byl tehdy předsedou zahraničního výboru a účelem této jeho snahy bylo usnadnit mezinárodní etablování nového státu využitím již existujícího a známého lidskoprávního dokumentu. Dle jeho vyjádření tedy v návaznosti na řešení této otázky dal sám podnět pro vznik tohoto pojmu, a *M. Výborný* měl vymyslet způsob formulace návrhu usnesení, kterým došlo k republicaci Listiny usnesením předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb.⁶⁴³ *J. Broz* upozorňuje, že pojem *ústavního pořádku* byl použit ještě předtím, než byla představena společná zpráva výborů z Lán, a sice výborem hospodářským a výborem pro právní ochranu a bezpečnost ve dnech 2. a 3. prosince 1992. Z toho dovozuje, že „*ÚPV při jednání v Lánech disponoval návrhy, které, odhlédneme-li od odlišného slovosledu, obsahovaly doslovné znění konečné verze čl. 3 Ústavy, a to včetně kritizovaného pojmu 'ústavní pořádek'*“.⁶⁴⁴

Dle vzpomínky *M. Uhdeho* ustaly diskuse o Listině ve chvíli, kdy bylo řečeno, že Listina bude součástí ústavního pořádku a nebude tedy vtělena do jednotlivých kapitol budoucí Ústavy.⁶⁴⁵ O pojmu *ústavní pořádek* hovoří rovněž *J. Syllová* jako o kompromisu.⁶⁴⁶

8.3.2.3. K ochraně životního prostředí

Článek 7, který stanoví, že „*stát dbá o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství*“ je z hlediska vzniku Ústavy zaznamenáníhodný z toho důvodu, že ve vládním návrhu Ústavy nefiguroval. Do textu návrhu byl tedy doplněn až na jednání v Lánech.⁶⁴⁷ Obdobné ustanovení včlenil do svých poznámek i *V. Havel*, který napsal

⁶⁴¹ Dle sdělení *J. Syllové* ze dne 19. 2. 2015.

⁶⁴² Dle sdělení *M. Syllly* ze dne 23. 2. 2015.

⁶⁴³ Dle sdělení *J. Payna* ze dne 11. 4. 2017.

⁶⁴⁴ BROZ, Jan. Vznik návrhu Ústavy ČR pohledem členů vládní a parlamentní komise. In: BROZ, Jan a Jan CHMEL. *Pohled za oponu: studie o vzniku Ústavy České republiky a o kontextu její interpretace*, s. 46.

⁶⁴⁵ Dle sdělení *M. Uhdeho* ze dne 18. 2. 2015.

⁶⁴⁶ Dle sdělení *J. Syllové* ze dne 19. 2. 2015 a *D. Hendrycha* ze dne 21. 3. 2014.

⁶⁴⁷ Společná zpráva výborů ČNR k vládnímu návrhu Ústavy (tisk č. 154, ČNR, VII. volební období), čl. 7.

následující: „*Stát dbá o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství, jeho rovnováhy a druhové rozmanitosti.*“⁶⁴⁸

8.3.2.4. K samosprávě

Původní znění předmětného článku navržené vládní komisí, v jejímž rámci se tomuto tématu věnoval zejména P. Zářecký, znělo následovně: „*Zaručuje se samospráva obce a vyššího územně samosprávného celku.*“⁶⁴⁹ Znění pozdější, které vzniklo v Lánech a které je součástí Ústavy do současnosti, bylo změněno takto: „*Zaručuje se samospráva územních samosprávných celků.*“⁶⁵⁰ V době předložení vládního návrhu se tedy počítalo s tím, že samosprávnými celky budou obce a konkrétně nedefinovaný vyšší územně samosprávný celek. Změna tedy proběhla v tom smyslu, že došlo k zobecnění celé formulace. Ačkoliv ale obec figurovala ve vládním návrhu i ve společné zprávě výborů jakožto základní územní samosprávný celek, jednalo se o změnu toliko formulační.

Skutečnost, že je zmínka o územní samosprávě zařazena již v hlavě první Ústavy, svědčí dle P. Zářeckého o jejím významu: „*Zákonodárce tím vyjádřil, že považuje územní samosprávu za jeden ze základních principů politického i právního systému ČR.*“⁶⁵¹ Tento posun je vysvětlován globálně se zvyšující úlohou územní samosprávy.⁶⁵²

8.3.2.5. Ke klauzuli věčnosti

Současný čl. 9 odst. 1 stanoví, že „*Ústava může být doplňována či měněna pouze ústavními zákony.*“ Změny Ústavy tedy vyžadují specifickou proceduru přijetí ústavního zákona, stejně jako tomu bylo v rámci Ústavní listiny z roku 1920.⁶⁵³ Jedná se proto o ústavu rigidní ve smyslu dříve uvedeného výkladu. Avšak, „*ústava nerozlišuje procedury ústavních změn podle jejich významu nebo rozsahu tak, jak to činí některé zahraniční ústavy (např. Rakousko odlišuje*

⁶⁴⁸ CHRASTILOVÁ, Brigita a Petr MIKEŠ. *Prezident republiky Václav Havel a jeho vliv na československý a český právní řád*, s. 393.

⁶⁴⁹ Vládní návrh Ústavy (tisk č. 152, ČNR, VII. volební období), čl. 8.

⁶⁵⁰ Společná zpráva výborů ČNR k vládnímu návrhu Ústavy (tisk č. 154, ČNR, VII. volební období), čl. 8.

⁶⁵¹ NĚMEČEK, Tomáš. *Vojtěch Cegl. Život právníka ve 20. století*, s. 101, poznámka č. xxvii.

⁶⁵² ZÁŘECKÝ, Pavel. Čl. 8. In: SVOBODA, Cyril a Dušan HENDRYCH. *Ústava České republiky: komentář*, s. 9.

⁶⁵³ Ústavní listina z roku 1920, § 33, ačkoliv byla dle tohoto ustanovení vyžadována 3/5 většina všech senátorů, na rozdíl od současné 3/5 většiny přítomných senátorů.

*proceduru pro běžnou a celkovou změnu ústavy – revizi), všechny změny se přijímají shodnou procedurou.*⁶⁵⁴

Na problematiku formy změn budoucí Ústavy vzpomíná *J. Payne*, který měl navrhnout a následně i prosazovat, aby nebylo možné novelizovat Ústavu tím, že bude její text přepsán nebo zrušen. Naopak jeho návrh spočíval v inspiraci vzorem Spojených států amerických, dle něž měly být pro potřeby ústavních změn přijímány dodatky, což mělo eliminovat vznik nekoherencí v rámci ústavního textu, tedy neuvážených změn, jež mají dopad do předem nezamýšlených oblastí. *J. Payne* dále uvádí, že tento návrh nebyl přijat, neboť se proti němu vymezil zejména *M. Výborný* s odkazem na jeho neobvyklost v rámci místního ústavního systému.⁶⁵⁵

Čl. 9 odst. 2 Ústavy zakotvuje, že „*změna podstatných náležitostí demokratického právního státu je nepřijatelná.*“⁶⁵⁶ V rámci diskusí o tomto ustanovení je třeba odlišovat tzv. klauzuli věčnosti od konceptu materiálního jádra (ohniska) ústavy. Předmětný odstavec je vyjádřením tzv. klauzule věčnosti. Jedná se o takové ustanovení, které má takovou kvalitu, že jej nelze měnit. Tato kvalita nezměnitelnosti bývá explicitně uvedena. Naopak materiální jádro ústavy je normativním základem ústav, který není výslovně naformulován. Jedná se o principy, na kterých je ústavní systém založen. V ideálním případě by se měly tyto dva koncepty překrývat, ale není tomu tak vždy.⁶⁵⁷ Čl. 9 odst. 2 Ústavy je ustanovením, které brání tomu, aby došlo ke změně režimu v nedemokratický a je evidentní, že navazuje na historické zkušenosti státu se zneužitím moci. Podle názoru *J. Syllové* je druhý odstavec „*klauzulí omezující pravomoc ústavodárce ke změně některých částí ústavního pořádku.*“⁶⁵⁸ Ve smyslu rozlišení uvedeného v kapitole 3.3. této práce je tím pravděpodobně myšlen odvozený ústavodárce. Tento odstavec nebyl přítomen ve vládním návrhu Ústavy, do návrhu byl doplněn až po postoupení vládního návrhu České národní radě.⁶⁵⁹ Vládní komise takový návrh nepodporovala a výrazně se proti

⁶⁵⁴ SYLLOVÁ, Jindřiška. Čl. 9. In: SLÁDEČEK, Vladimír a kol. *Ústava České republiky: komentář*, s. 106.

⁶⁵⁵ Dle sdělení *J. Payna* ze dne 11. 4. 2017.

⁶⁵⁶ Ústava v aktuálním znění, čl. 9 odst. 2.

⁶⁵⁷ MOLEK, Pavel. *Materiální ohnisko ústavy: věčný limit evropské integrace?*, s. 137-149.

⁶⁵⁸ SYLLOVÁ, Jindřiška. Čl. 9. In: SLÁDEČEK, Vladimír a kol. *Ústava České republiky: komentář*, s. 106.

⁶⁵⁹ Vládní návrh Ústavy (tisk č. 152, ČNR, VII. volební období), čl. 9 a společná zpráva výborů ČNR k vládnímu návrhu Ústavy (tisk č. 154, ČNR, VII. volební období), čl. 9; naopak *M. Sylla* i *J. Vyvadil* se ve svých sděleních domnívají, že druhý odstavec článku 9 byl do návrhu Ústavy vložen ještě v době, kdy vznikl vládní návrh, což však bylo vyvráceno, neboť vládní návrh takové ustanovení neobsahoval.

němu dle svých vlastních slov ohrazoval *M. Sylla*, který vzpomíná, že tento návrh byl poprvé vznesen *V. Klokočkou* na výjezdním zasedání této komise v Karlových Varech.⁶⁶⁰

Zdrojem doplnění druhého odstavce mohly být i poznámky *V. Havla* na téma české ústavy ze 7. srpna 1992, ale i poznámky, které vepsal do vládního návrhu v listopadu 1992. Jím navrhovaný text čl. 9 odst. 2 zněl: „*Změna článků 1 až 11 Ústavy by znamenala změnu podstaty demokratického státního zřízení.*“⁶⁶¹ Za těmito texty je však rovněž možné hledat *V. Klokočku*, který s *V. Havlem* úzce spolupracoval.

Několik zpovídaných osob uvádí, že vzor tohoto ustanovení je třeba hledat v Základním zákoně SRN.⁶⁶² Konkrétně se jedná o ustanovení čl. 79 odst. 3 Základního zákona (*Ewigkeitsklausel*). Ústavní listina z roku 1920 takové ustanovení neobsahovala. Dle vzpomínky *J. Vyvadila* se předpokládalo použití tohoto ustanovení ve skutečně mimořádných událostech typově obdobných komunistickému převratu. Proto předmětný odstavec nebudil při jeho přijímání kontroverze.⁶⁶³ Jeho přijetí pak značí, že Česká republika přiznává Ústavě hodnotový význam právního státu, nikoliv význam pouze legalistický a formalistický, k jehož zneužití v minulosti došlo.⁶⁶⁴ *M. Benda* připomíná, že obdobná problematika byla probírána již v rámci diskusí o Listině, a to při debatách o právu na odpor. Obě tyto debaty přitom dle něj výrazně souvisely se skutečností, že teprve nedávno padl komunistický režim, který se sice fakticky zmocnil státní moci legálně, nikoliv však legitimně. Proto byl pocit vložit do ústavních dokumentů právo na obranu proti neoprávněnému uchopení moci výrazně silnější, než je tomu tak nyní s odstupem času.⁶⁶⁵

Otázkou zůstává, kdo byl autorem tohoto ustanovení. Dle vyjádření *M. Výborného* jej měla navrhnout *I. Janů*, avšak posléze se dozvěděl, že to měl být někdo jiný.⁶⁶⁶ *M. Sylla* v této souvislosti hovoří o *V. Klokočkově*. Současně uvádí, že poprvé toto ustanovení viděl v rámci připomínek *V. Havla* a že ucelenou formulaci tohoto článku zaznamenal na jednání Legislativní rady vlády dne 30. října 1992.⁶⁶⁷ *J. Broz* v této souvislosti podotýká, že klauzule nezměnitelnosti

⁶⁶⁰ Dle sdělení *M. Syllly* ze dne 23. 2. 2015.

⁶⁶¹ SYLLOVÁ, Jindřiška. Čl. 9. In: SLÁDEČEK, Vladimír a kol. *Ústava České republiky: komentář*, s. 106.

⁶⁶² Dle sdělení *M. Syllly* ze dne 23. 2. 2015 a *M. Výborného* ze dne 21. 7. 2014.

⁶⁶³ Dle sdělení *J. Vyvadila* ze dne 25. 11. 2013.

⁶⁶⁴ SYLLOVÁ, Jindřiška. Čl. 9. In: SLÁDEČEK, Vladimír a kol. *Ústava České republiky: komentář*, s. 109-110.

⁶⁶⁵ Dle sdělení *M. Bendy* ze dne 16. 4. 2014.

⁶⁶⁶ NĚMEČEK, Tomáš. *Vojtěch Cepl. Život právníka ve 20. století*, s. 99; dle sdělení *M. Výborného* ze dne 21. 7. 2014.

⁶⁶⁷ NĚMEČEK, Tomáš. *Vojtěch Cepl. Život právníka ve 20. století*, s. 98; dle sdělení *M. Syllly* ze dne 23. 2. 2015.

byla do textu návrhu Ústavy sice prosazena *I. Janů*, ale ta sama má upozorňovat na to, že text tohoto ustanovení naformulovali odborníci, kteří spolupracovali s *V. Havlem* a pravděpodobně tedy přímo *V. Klokočka*.⁶⁶⁸

Tomuto závěru by odpovídala i skutečnost, že *V. Klokočka* tou dobou působil v Německu a mohl se inspirovat obdobným ustanovením Základního zákona. Avšak, vzhledem k tomu, že vládní návrh Ústavy neobsahoval dané ustanovení, je možné uzavřít, že debaty sice na úrovni vlády a vládní komise na toto téma probíhaly, avšak bez reálného výsledku. Tyto debaty však pravděpodobně sloužily pro následné zakotvení současného druhého odstavce čl. 9 do návrhu Ústavy na lánském jednání.

8.3.2.6. K územnímu učlenění

Ačkoliv změna znění tohoto článku byla při porovnávání vládního návrhu Ústavy a společné zprávy výborů pouze minimální a formulační, samotné téma územního učlenění vyvolávalo rozsáhlé debaty, neboť se jednalo o společensky významnou a citlivou otázku. Inspirační zdroj znění čl. 11 Ústavy je možné hledat v Ústavní listině z roku 1920.⁶⁶⁹ Jedná se o otázku úzce propojenou s územněsprávním členěním státu.

V roce 1992 existovaly výrazné snahy o to, aby byla zejména Morava nějakým speciálním způsobem zohledněna v rámci územního uspořádání státu. Logickým hlavním představitelem tohoto proudu byl poslanecký klub HSD–SMS. Současná úprava v Ústavě stanoví, že území ČR tvoří nedílný celek.⁶⁷⁰ Jedná se tedy o stát unitární, nikoliv federativní, který existoval před rokem 1993. Fungování dvoučlenné federace bylo problematické, proto když byly vznášeny návrhy, aby v rámci České republiky vznikly dvě země – česká a moravskoslezská, nebylo to přijímáno už s tím odůvodněním, že jedna dvoučlenná federace je

⁶⁶⁸ ASKARI, Daniel, VÁŇA, Jan. Ivana Janů. In: KYSELA, Jan, BLAŽKOVÁ, Kristina, CHMEL, Jan a kol. *Právníký Olymp*, s. 100. Citováno dle BROZ, Jan. Vznik návrhu Ústavy ČR pohledem členů vládní a parlamentní komise. In: BROZ, Jan a Jan CHMEL. *Pohled za oponu: studie o vzniku Ústavy České republiky a o kontextu její interpretace*, s. 62-63, poznámka č. 254.

⁶⁶⁹ § 3 odst. 1 Ústavní listiny z roku 1920 zněl: „Území Československé republiky tvoří jednotný a nedílný celek, jehož hranice mohou být měněny jen ústavním zákonem (čl. 1. uvoz. zák.).“

⁶⁷⁰ Ústava v aktuálním znění, čl. 11.

pro nefunkčnost právě opouštěna.⁶⁷¹ Existovaly ale i návrhy na trojstranné uspořádání, kde bude samostatně uváděna Morava i Slezsko.⁶⁷²

Konkrétní podoba územního uspořádání vznikajícího státu byla navrhována v mnoha podobách. Výslovně se zvažovalo zavedení krajů, zemí nebo žup.⁶⁷³ Na zasedání Legislativní rady vlády dne 30. října 1992 měl *V. Klokočka* navrhnout, aby v rámci české části vznikly kraje jakožto územní jednotky a v rámci moravské části země.⁶⁷⁴

M. Uhde jakožto tehdejší předseda parlamentní komise k její činnosti zpětně uvádí, že otázkou existence moravskoslezské země se její členové zabývali obšírně.⁶⁷⁵ Rozsáhlé diskuse o státoprávním uspořádání v parlamentní komisi pro přípravu ústavy potvrzuje i *M. Výborný*. Dle něj se jednalo o silné téma, kterému tak přirozeně byl věnován široký prostor, dle jeho názoru až příliš rozsáhlý. Avšak komise k žádnému zásadnímu závěru nedospěla.⁶⁷⁶ „*Zatímco se členové komise předsednictva ČNR zabývali problematikou státoprávního uspořádání, expertní část komise vládní pracovala na návrhu ústavy unitárního státu s ústavně zakotvenou územní samosprávou.*“⁶⁷⁷

V rámci projednávání návrhu Ústavy v ČNR dne 16. prosince 1992 byla přednesena řada pozměňovacích návrhů majících za cíl akcentovat odlišné územní uspořádání, které by relevantním způsobem zohlednilo Moravu. Tak například poslanec *J. Drápela /LSU/* navrhl, aby došlo k přejmenování České republiky na Českomoravskou republiku, analogicky tak měla vzniknout i Ústava Českomoravské republiky nebo Českomoravská národní banka. Obdobné návrhy prezentovali rovněž poslanci *P. Kavan, J. Bílý, J. Jegla, G. Mazalová /všichni za HSD-SMS/* a další. Pro přijetí Ústavy však nakonec hlasovali i někteří poslanci HSD-SMS, kteří prosazovali existenci moravskoslezské země.⁶⁷⁸

⁶⁷¹ Obdobný argument zazněl i v souvislosti s debatou o bikameralismu. Dle vyjádření *J. Syllové* ze dne 19. 2. 2015 bylo záměrem vyhnout se interakcím mezi dvěma komorami, neboť kvůli nesouladu dvoučlenné federace zaniká společný stát, a i proto byla původně ze strany expertů původně zvolena unikamerální varianta.

⁶⁷² Dle sdělení *M. Bendy* ze dne 16. 4. 2014.

⁶⁷³ Dle sdělení *D. Hendrycha* ze dne 21. 3. 2014 a *M. Bendy* ze dne 16. 4. 2014.

⁶⁷⁴ Obdobný návrh byl i z pera *V. Havla*. Viz *NĚMEČEK, Tomáš. Vojtěch Cepl. Život právníka ve 20. století, s. 98-99*

⁶⁷⁵ Dle sdělení *M. Uhdeho* ze dne 18. 2. 2015.

⁶⁷⁶ Dle sdělení *M. Výborného* ze dne 21. 7. 2014.

⁶⁷⁷ *BROZ, Jan. Vznik návrhu Ústavy ČR pohledem členů vládní a parlamentní komise. In: BROZ, Jan a Jan CHMEL. Pohled za oponu: studie o vzniku Ústavy České republiky a o kontextu její interpretace, s. 59.*

⁶⁷⁸ Viz stenoprotokol z 10. schůze České národní rady dne 16. prosince 1992. *Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR* [online]. [cit. 2018-02-18]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/1992cnr/stenprot/010schuz/s010001.htm>.

8.3.2.7. Ke státním symbolům

V článku pojednávajícím o státních symbolech byly na jednání v Lánech oproti vládnímu návrhu provedeny zásadní změny, když do výčtu státních symbolů bylo doplněno rozlišení malého a velkého státního znaku, dále došlo k doplnění státních barev a vlajky prezidenta republiky.⁶⁷⁹

Dle vyjádření *A. Röschové* se až na jednání v Lánech přišlo na to, že není připraven prováděcí zákon k tomuto ústavnímu ustanovení o státních symbolech. Poslanec za HSD-SMS *J. Bílý* se věnoval heraldice a také díky němu prováděcí zákon vznikl včas.⁶⁸⁰ Zákonu o státních symbolech České republiky byl věnován tisk č. 189 ČNR, který byl datován k 4. prosinci 1992. ÚPV usnesením ze dne 9. prosince 1992 doporučil vyslovit souhlas s tímto návrhem ve znění připojených připomínek.⁶⁸¹

8.3.3. Hlava druhá - Zákonodárná moc

V rámci úpravy moci zákonodárné nedošlo mezi vládním návrhem Ústavy a společnou zprávou z Lán k zásadním koncepčním změnám. Myšlenka bikameralismu byla zachována. Dílčí změny proběhly v rámci znění slibů poslanců a senátorů, stanovení, že volební systém do obou komor se bude lišit, byla zvolena jiná koncepce imunity, interpelací, legislativního procesu, možnosti člena vlády nechat se zastoupit na chůzi Poslanecké sněmovny nebo jejích orgánů nebo v otázce usnášeníschopnosti.⁶⁸²

8.3.3.1. K bikameralismu

Jednou z nejvýznamnějších otázek té doby byla, zda má být převzat prvorepublikový bikamerální vzor parlamentního uspořádání. Bikamerální tradici je možné spatřovat jednak v hojně uváděné Ústavní listině 1920, ale v jistém smyslu i v rámci federace, kdy vedle sebe existovaly Sněmovna lidu a Sněmovna národů. Za první republiky sice bylo ústavně zakotveno

⁶⁷⁹ Čl. 14 vládního návrhu Ústavy (tisk č. 152, ČNR, VII. volební období) a společné zprávy výborů ČNR k vládnímu návrhu Ústavy (tisk č. 154, ČNR, VII. volební období).

⁶⁸⁰ Dle sdělení *A. Röschové* ze dne 2. 5. 2014.

⁶⁸¹ Návrh zákona o státních symbolech České republiky. *Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR* [online]. [cit. 2018-03-18]. Dostupné z: http://www.psp.cz/eknih/1992cnr/tisky/t0189_00.htm; Usnesení č. 159 ústavněprávního výboru České národní rady z 9. prosince 1992. *Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR* [online]. [cit. 2018-03-18]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/1992cnr/vybory/upv/usneseni/uu0159.htm>.

⁶⁸² Viz vládní návrh Ústavy (tisk č. 152, ČNR, VII. volební období) a společná zpráva výborů ČNR k vládnímu návrhu Ústavy (tisk č. 154, ČNR, VII. volební období).

a i reálně bylo zřízeno Národní shromáždění, sestávající z Poslanecké sněmovny a Senátu, nicméně nebylo zajištěno rozdílné politické složení těchto komor.⁶⁸³ Po druhé světové válce bylo zvoleno pouze jednokomorové Prozatímní národní shromáždění a jedna komora byla zachována i v roce 1946. Podle Ústavy z roku 1948 i Ústavy z roku 1960 byl zákonodárný sbor jednokomorový. V roce 1968 došlo k federalizaci státu a bylo vytvořeno dvoukomorové Federální shromáždění. Tento model se na území tehdejšího Československa uplatňoval až do konce roku 1992. Vedle tohoto zákonodárného orgánu federace pak na území ČSFR působily i národní rady obou republik.⁶⁸⁴ V červnu 1992 byli zvoleni noví poslanci ČNR, která na konci roku přijala Ústavu a která se po jejím přijetí transformovala do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR, a to na základě čl. 106 odst. 1 Ústavy.

V rámci tehdejší politické reprezentace podporovaly bikamerální uspořádání zejména ODA (ovšem ve specifické podobě) a KDS (nebo minimálně *V. Benda* a jeho syn).⁶⁸⁵ Názor ODS na tuto otázku podle všeho prošel změnou. Její předseda uvádí, že se sám stavěl proti bikameralismu,⁶⁸⁶ avšak podle jiných informací měla ODS svůj názor přehodnotit, a to za účelem využití druhé komory pro oslabení pozice prezidenta republiky.⁶⁸⁷ Dle *C. Svobody* měl *V. Klaus* vyčíst vládní komisi, že do ústavního systému zakomponovala jednokomorový parlament. S touto tezí však nesouhlasí *M. Výborný*, podle kterého měl *V. Klaus* zájem na jedné komoře.⁶⁸⁸ Tento názorový nesoulad mohl pravděpodobně vzniknout z důvodu uvedeného názorového posunu tehdejšího předsedy vlády, neboť na schůzce s expertní částí vládní komise dne 15. července 1992 měl *V. Klaus* uvést: „*Vláda nemá fatální názor, nevetuje jednu komoru.*“⁶⁸⁹

⁶⁸³ SYLLOVÁ, Jindřiška. Čl. 16. In: SLÁDEČEK, Vladimír a kol. *Ústava České republiky: komentář*, s. 227.

⁶⁸⁴ SYLLOVÁ, Jindřiška. Čl. 15, 16. In: SLÁDEČEK, Vladimír a kol. *Ústava České republiky: komentář*, s. 208-209, 225.

⁶⁸⁵ Dle sdělení M. Výborného ze dne 21. 7. 2014 a M. Uhdeho ze dne 18. 2. 2015; NĚMEČEK, Tomáš. *Vojtěch Cepl. Život právníka ve 20. století*, s. 80-81; V. Cepl se s odstupem času vyjádřil, že prosazení dvoukomorového systému považuje za „zlepšení a modernizující řešení“. Viz CEPL, Vojtěch: Co je nejdůležitější? In: KYSELA, J. (ed.). *Deset let Ústavy ČR*, s. 70.

⁶⁸⁶ Dle e-mailové komunikace s V. Klausem ze dne 8. 2. 2018; tomu odpovídá i vzpomínka M. Uhdeho, že V. Klaus měl na výkonné radě ODS pronést větu ve smyslu: „*zločinec Uhde prosadil Senát.*“ Dle sdělení M. Uhdeho ze dne 18. 2. 2015; obdobně na jeho postoj vzpomíná i M. Benda, když uvádí již zmíněné: „*kdyby nebylo Vás Bendů, tak nikdy jsme v Ústavě neměli Senát.*“ Dle sdělení M. Bendy ze dne 16. 4. 2014.

⁶⁸⁷ MARKOVÁ, Klára. Senát v diskusích o Ústavě ČR. In: KYSELA, Jan. *Dvacet let Senátu parlamentu České republiky v souvislostech*, s. 70; obdobně se dne 16. 4. 2014 vyjádřil i M. Benda.

⁶⁸⁸ Dle sdělení C. Svobody ze dne 3. 4. 2014 a M. Výborného ze dne 21. 7. 2014.

⁶⁸⁹ NĚMEČEK, Tomáš. *Vojtěch Cepl. Život právníka ve 20. století*, s. 82.

Naopak, unikamerální systém byl podporován zejména opozičními stranami – ČSSD, SPR-RSČ, a to s odkazem na nehospodárnost existence druhé komory a její neosvědčení se za první republiky, a rovněž i tehdejším prezidentem ČSFR, V. Havlem, který uvedl, že druhá komora je pro začínající stát luxusem bez smysluplné tradice.⁶⁹⁰ Komplikovaný byl i vztah dalších politických subjektů k této problematice. Levý blok, LSU a HSD-SMS bikameralismus podporovaly, avšak pouze do té doby, než došlo k rozhodnutí o tom, že nebudou zřízeny regiony, které mohly být v Senátu zastoupeny.⁶⁹¹

Vývoj názorů na podobu parlamentu v rámci vládní komise probíhal zhruba následovně: expertní skupina měla z důvodu jednoduchosti tendovat k unikamerální variantě, v první fázi neexistovalo žádné zadání od vlády.⁶⁹² Na bližší nespecifikovaném jednání vládní komise pak měl proti této variantě ostře vystoupit V. Benda, který prosazoval bikameralismus.⁶⁹³ To, že byl nakonec napsán návrh Ústavy s bikamerální koncepcí, bylo dle vzpomínky J. Syllové v návaznosti na pokyn ze strany vlády. Přípravy tedy sice probíhaly pro jednu komoru, ale návrh již počítal se dvěma komorami.⁶⁹⁴ Že ale musel existovat nějaký dokument, který pracoval s unikamerální variantou, dovozuje J. Broz, když uvádí, že Havlův text *Několik poznámek na téma české ústavy* reagoval na takový návrh: „Lze tedy tvrdit, že návrh vznikl pravděpodobně v červenci, přičemž musel vykazovat dostatečný stupeň formální vážnosti, jelikož s ním byli seznámeni ostatní členové komise, vláda a dokonce i bývalý prezident.“⁶⁹⁵ Takový dokument ovšem k dispozici není. Jak potvrzuje první komentář k Ústavě, bikamerální systém si podporu získával až v průběhu jejích příprav, zpočátku širší podpora chyběla.⁶⁹⁶

V doporučeních komisi vládní, na kterých se usnesla parlamentní komise 16. července, se objevil požadavek na bikameralismus s tím, že komory měly mít odlišné postavení a měly být voleny na různá volební období, avšak dle vyjádření M. Sylly bylo členům vládní komise

⁶⁹⁰ Dle sdělení M. Uhdeho ze dne 18. 2. 2015; CHRASTILOVÁ, Brigita a Petr MIKEŠ. *Prezident republiky Václav Havel a jeho vliv na československý a český právní řád*, s. 375; BROZ, Jan. Vznik návrhu Ústavy ČR pohledem členů vládní a parlamentní komise. In: BROZ, Jan a Jan CHMEL. *Pohled za oponu: studie o vzniku Ústavy České republiky a o kontextu její interpretace*, s. 53.

⁶⁹¹ MARKOVÁ, Klára. Senát v diskusích o Ústavě ČR. In: KYSELA, Jan. *Dvacet let Senátu parlamentu České republiky v souvislostech*, s. 70.

⁶⁹² Dle sdělení všech zpovídaných členů expertní části vládní komise.

⁶⁹³ Dle sdělení M. Sylly ze dne 23. 2. 2015 a J. Syllové ze dne 19. 2. 2015.

⁶⁹⁴ Dle sdělení J. Syllové ze dne 19. 2. 2015.

⁶⁹⁵ BROZ, Jan. Vznik návrhu Ústavy ČR pohledem členů vládní a parlamentní komise. In: BROZ, Jan a Jan CHMEL. *Pohled za oponu: studie o vzniku Ústavy České republiky a o kontextu její interpretace*, s. 54.

⁶⁹⁶ SYLLOVÁ, Jindřiška. Čl. 15. In: SVOBODA, Cyril a Dušan HENDRYCH. *Ústava České republiky: komentář*, s. 20-21.

zdůrazňováno, aby připravovali vlastní návrh, ačkoliv s předmětným dokumentem samozřejmě pracovali. To potvrzuje i *M. Uhde*, když uvádí, že parlamentní komise sice dávala od počátku najevo, že podporuje zřízení Senátu, ale vláda (nebo spíše vládní komise) nezávisle takovou koncepci plánovala.⁶⁹⁷ *J. Syllová* uvedla, že již v polovině července měla vládní komise obdržet neoficiální politickou instrukci, že parlament má být bikamerální.⁶⁹⁸

K 18. červenci jsou datovány *Zásady*, které byly prvním dokumentem z doby přípravy Ústavy, který se obsáhleji věnuje tématu dvoukomorového parlamentu.⁶⁹⁹ 22. července bylo přijato stanovisko vlády k ideovému nástinu Ústavy, ve kterém vláda doporučila druhou komoru a současně zvážení možnosti, aby byla obsazena na základě regionálního principu. O týden později byl usnesením vlády schválen ideový nástin, podle něhož má druhá komora plnit stabilizující a kontrolní funkci a má se soustředit na mezinárodní smlouvy. Současně byly přijaty i pokyny vlády k ideovému nástinu, ve kterých je stanoveno, že druhá komora má být nadána zákonodárnou iniciativou a suspenzivním vetem u ústavních zákonů a znovu je zopakováno, že jeho složení mělo odpovídat regionálnímu uspořádání.⁷⁰⁰

V souvislosti s touto debatou na úrovni vládní komise vzpomíná *P. Zářecký* na pokyn *J. Kalvody*, aby byla ústava psána co nejlépe a tudíž ani nespécifikoval, kolik komor by měl budoucí Parlament mít, ačkoliv ODA tehdy výrazně propagovala právě bikameralismus.⁷⁰¹ Měl tedy zapřít svou politickou preferenci ve prospěch kvality návrhu.

Otázka bikameralismu byla předmětem diskuse i 4. září 1992, kdy se sešla vládní komise. V jejím rámci *V. Cepl* prosazoval rozlišení parlamentních komor ve smyslu teorie *F. A. Hayeka* a doporučil, aby nebyla druhá komora ustavena, nebude-li mít zřetelnou funkci.⁷⁰²

Dle vzpomínky *D. Hendrycha* existovaly dva základní argumenty pro zřízení Senátu. První spočíval v nalezení uplatnění pro české federální poslance a druhý v reakci na sociálnědemokratický návrh ústavy, který počítal právě s jednou komorou, a pravicová

⁶⁹⁷ Dle sdělení M. Sylly ze dne 23. 2. 2015; NĚMEČEK, Tomáš. *Vojtěch Cepl. Život právníka ve 20. století*, s. 84-58, poznámka č. xi.

⁶⁹⁸ SYLLOVÁ, Jindřiška. Komora minimálních funkcí, nebo komora „odlišného ohledu“? In: KYSELA, Jan. *Dvacet let Senátu parlamentu České republiky v souvislostech*, s. 52, poznámka č. 4.

⁶⁹⁹ KYSELA, Jan. *Dvoukomorové systémy: teorie, historie a srovnání dvoukomorových parlamentů*, s. 416.

⁷⁰⁰ SYLLOVÁ, Jindřiška. Komora minimálních funkcí, nebo komora „odlišného ohledu“? In: KYSELA, Jan. *Dvacet let Senátu parlamentu České republiky v souvislostech*, s. 52-53, poznámka č. 4.

⁷⁰¹ Dle sdělení P. Zářeckého ze dne 28. 1. 2014.

⁷⁰² *Ibidem*, s. 92-93.

reprezentace cítila potřebu se proti tomuto návrhu vymezit.⁷⁰³ Současně se hledala i koncepce druhé komory, neboť v unitárním státě nebylo možné obsadit ji zástupci dílčích částí federace. Jednou z koncepcí proto bylo regionální zastoupení, avšak zvítězila koncepce minimalistického modelu funkcí druhé komory, a to i s ohledem na nevyřešení otázky vyšších územních samosprávných celků. Z hlediska procesního postavení druhé komory bylo rozhodnuto, že druhá komora bude komorou, která bude projednávat návrhy zákonů až v návaznosti na Poslaneckou sněmovnu, tedy že návrhy zákonů budou podávány pouze Poslanecké sněmovně. Obsahově se pak hledala pro druhou komoru nějaká zvláštní funkce, přičemž dle *J. Syllové* byla od počátku jasná pouze její ústavodárná pravomoc, ale hovořilo se i o koncepci čestné komory. O jejím silnějším postavení bylo uvažováno až v září 1992, a to na nátlak vládní komise, avšak tato představa byla vlastní i komisi parlamentní.⁷⁰⁴

Diskuse často narážely zejména na skutečnost, že unitární stát nevyžaduje druhou komoru. Bylo tedy třeba uvažovat nad její funkcí. Jak již bylo naznačeno, ODA podporovala zřízení druhé parlamentní komory ve specifické podobě, a to ve smyslu teorie *F. A. Hayeka*, na jejímž základě se měla jedna komora parlamentu věnovat právu soukromému, a druhá naopak právu veřejnému.⁷⁰⁵ Tato diskuse je i dnes vzpomínána řadou pamětníků. Dle *J. Syllové* však zůstalo jen u diskusí, nikdy nebyl takový návrh oficiálně předložen.⁷⁰⁶ Jako další speciální funkce druhé komory byla diskutována možnost, aby se jedna komora zabývala přijímáním kodexů a druhá přijímáním obyčejných zákonů. Konečně jako třetí možnost byla diskutována i možnost, aby bylo Senátu svěřeno projednávání zákonů, které by zamezily decentralizaci.⁷⁰⁷ *„Konečná podoba zákonodárných funkcí Senátu ve vládním návrhu Ústavy byla výslednicí celkem zoufalé snahy nalézt nějakou stabilní a zároveň od sněmovny odlišnou senátní činnost, což prosazovala expertní část komise. Tato snaha byla v rozporu s minimalistickým pojetím Senátu zejména předsedy vlády. Podle prvního nástinu se neměl Senát věnovat normálním*

⁷⁰³ Dle sdělení D. Hendrycha ze dne 21. 3. 2014 i HENDRYCH, Dušan. Ke zdrojům návrhu Ústavy ČR z pohledu člena komise vlády pro přípravu Ústavy ČR. In: GERLOCH, Aleš, KYSELA, Jan et al. *20 let Ústavy České republiky. Ohlédnutí zpět a pohled vpřed*, s. 33.

⁷⁰⁴ SYLLOVÁ, Jindřiška. Komora minimálních funkcí, nebo komora „odlišného ohledu“? In: KYSELA, Jan. *Dvacet let Senátu parlamentu České republiky v souvislostech*, s. 53-55; ke koncepci regionální zastoupení i dle sdělení V. Peřicha ze dne 9. 11. 2013.

⁷⁰⁵ Dle sdělení A. Röschové ze dne 2. 5. 2014 a M. Sylly ze dne 23. 2. 2015; HENDRYCH, D. Ke zdrojům návrhu Ústavy ČR z pohledu člena Komise vlády pro přípravu Ústavy ČR. In: GERLOCH, Aleš, KYSELA, Jan et al. *20 let Ústavy České republiky. Ohlédnutí zpět a pohled vpřed*, s. 34

⁷⁰⁶ SYLLOVÁ, Jindřiška. Komora minimálních funkcí, nebo komora „odlišného ohledu“? In: KYSELA, Jan. *Dvacet let Senátu parlamentu České republiky v souvislostech*, s. 49.

⁷⁰⁷ Ibidem, s. 57.

zákonům vůbec. Až podle nástinu ze srpna (usnesení vlády č. 522) bylo projednávání ostatních návrhů senátem do textu vpašováno...⁷⁰⁸

Klíčové bylo ale zejména to, aby nebyly opakovány chyby, které zapříčinily, že za první republiky se Senát neosvědčil. Právě v reakci na často zmiňovanou nepříznivou prvorepublikovou zkušenost je podle platné úpravy Senát volen po třetinách, není rozpustitelný, jsou stanovena rozdílná volební období pro obě komory a současně i rozdílný volební systém.⁷⁰⁹ Stanovení odlišného volebního systému do Senátu než do Poslanecké sněmovny bylo dle *V. Peřicha* jedno z východisek vládní komise.⁷¹⁰

Pro účely diskuse nad dílčí problematikou bikameralismu byla ze strany *J. Syllové* zpracována rozsáhlá komparační studie.⁷¹¹ Dle sdělení *D. Hendrycha* se tehdy hledaly zahraniční vzory států s obdobnými vnitrostátními podmínkami; výslovně zmiňuje inspiraci francouzským a italským systémem.⁷¹² Výrazným vzorem byla dle *J. Syllové* i španělská úprava schvalování některých právních předpisů oběma komorami a Ústava Spojených států amerických, na kterou se měl odvolávat *V. Cepl*, a to zejména v souvislosti se zakotvením kreační pravomoci Senátu – jeho souhlasu se soudci Ústavního soudu, což bylo prosazeno až na lánském jednání.⁷¹³ *V. Peřich* rovněž uvádí jako vzor českého (a vlastně i československého) Senátu ten americký.⁷¹⁴ V jistém smyslu byla zahraniční inspirací i cesta poslanců do švédského parlamentu, kde získali informaci o tom, že jednokomorový parlament je chybou, neboť vždy musí být alespoň jedna komora nerozpustitelná, aby výkonná moc nebyla bezbřehá.⁷¹⁵

⁷⁰⁸ SYLLOVÁ, Jindřiška. Komora minimálních funkcí, nebo komora „odlišného ohledu“? In: KYSELA, Jan. *Dvacet let Senátu parlamentu České republiky v souvislostech*, s. 58.

⁷⁰⁹ S vědomím nutnosti sofistikovanější úpravy ve srovnání s Ústavní listinou z roku 1920 byl předpokládán odlišný volební systém i odlišný termín voleb do druhé komory již od července 1992. Viz SYLLOVÁ, Jindřiška. Komora minimálních funkcí, nebo komora „odlišného ohledu“? In: KYSELA, Jan. *Dvacet let Senátu parlamentu České republiky v souvislostech*, s. 58.

⁷¹⁰ Dle sdělení *V. Peřicha* ze dne 9. 11. 2013.

⁷¹¹ Dle sdělení *J. Syllové* ze dne 19. 2. 2015.

⁷¹² Dle sdělení *D. Hendrycha* ze dne 21. 3. 2014.

⁷¹³ SYLLOVÁ, Jindřiška. Komora minimálních funkcí, nebo komora „odlišného ohledu“? In: KYSELA, Jan. *Dvacet let Senátu parlamentu České republiky v souvislostech*, s. 58, 60; vládní návrh Ústavy (tisk č. 152, ČNR, VII. volební období), čl. 83 odst. 2 a společná zpráva výborů ČNR k vládnímu návrhu Ústavy (tisk č. 154, ČNR, VII. volební období), čl. 84 odst. 2.

⁷¹⁴ Dle sdělení *V. Peřicha* ze dne 9. 11. 2013.

⁷¹⁵ Dle sdělení *A. Röschové* ze dne 2. 5. 2014.

Konečná volba dvou komor je výsledkem jednak přijetí prvorepublikové tradice i tradice Federálního shromáždění, ale i výsledkem zkušeností jiných zemí s tímto systémem.⁷¹⁶ Kromě toho, z rozhovorů vyplynulo, že často diskutovaným námětem pro zřízení Senátu (a to v podobě nejprve Prozatímního Senátu) byla skutečnost, že část zákonodárců vykonávajících svůj mandát v rámci Federálního shromáždění, o tento mandát přijde. Navrhovalo se tedy, aby tito zákonodárci přešli do druhé parlamentní komory. To potvrdil mj. C. Svoboda, jehož úkolem mělo být vymyslet, „*jak by šlo složit prozatímní Senát z českých poslanců Federálního shromáždění.*“⁷¹⁷ Populárním, ač neprávním, se stal v této souvislosti pojem *přeprášení J. Kalvody*.⁷¹⁸ V podstatě šlo o to, aby zákonodárci, jejichž mandát ke konci roku 1992 zanikne, dostali nějakou jinou funkci.⁷¹⁹

Přijaté znění Ústavy v čl. 106 odst. 2 stanovilo následující: „*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.*“⁷²⁰ Toto ustanovení mělo prostřednictvím speciálního ústavního zákona umožnit přesun federálních poslanců do Prozatímního Senátu. Nicméně, takový ústavní zákon nebyl přijat, ačkoliv návrhy na jeho vydání byly. Již 13. prosince 1992, tedy ještě před přijetím Ústavy, byl podán vládní návrh takového ústavního zákona, který ovšem nebyl přijat a ani ústavněprávní výbor ČNR jej nepodpořil.⁷²¹ Posléze byl dne 28. prosince 1992 obdobný ústavní zákon navržen a podán jako tisk ČNR (1992) č. 300. Podle tohoto návrhu měl mít Prozatímní Senát 81 poslanců rozdělených mezi politické strany, hnutí nebo jejich koalice v návaznosti na podíl počtu jejich mandátů ve Federálním shromáždění k celkovému počtu mandátů za ČR v něm. Tento návrh však nebyl Poslaneckou sněmovnou přijat. Zajímavostí je, že v tomto případě bylo hlasováno tajně.⁷²² Senát byl ustaven až v roce 1996 a to v návaznosti na řádné

⁷¹⁶ SYLLOVÁ, Jindřiška. Čl. 15. In: SVOBODA, Cyril a Dušan HENDRYCH. *Ústava České republiky: komentář*, s. 20-21.

⁷¹⁷ NĚMEČEK, Tomáš. *Vojtěch Cepl. Život právníka ve 20. století*, s. 100.

⁷¹⁸ NĚMEČEK, Tomáš. *Vojtěch Cepl. Život právníka ve 20. století*, s. 100. Z uskutečněných rozhovorů na tento pojem vzpomněli V. Peřich, A. Röschová, M. Sylla, J. Payne a J. Litomiský.

⁷¹⁹ Podobná úvaha bude zopakována v rámci diskuse o zřízení vrchních soudů.

⁷²⁰ Ústava ve znění k 1. 1. 1993, čl. 106 odst. 2.

⁷²¹ Vládní návrh ústavního zákona ČNR o ustavení Prozatímního senátu Parlamentu. *Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR* [online]. [cit. 2018-04-04]. Dostupné z: http://www.psp.cz/eknih/1992cnr/tisky/t0210_00.htm.

⁷²² SYLLOVÁ, Jindřiška. Čl. 16. In: SLÁDEČEK, Vladimír a kol. *Ústava České republiky: komentář*, s. 226; Návrh poslanců České národní rady na vydání ústavního zákona České národní rady o ustanovení Prozatímního senátu Parlamentu. *Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR* [online]. [cit. 2018-03-29]. Dostupné z: http://www.psp.cz/eknih/1992cnr/tisky/t0300_00.htm.

volby. Do té doby Poslanecká sněmovna například i vyslovovala souhlas se jmenováním soudců Ústavního soudu.

V souvislosti se snahou o zachování funkce federálních poslanců přijalo Federální shromáždění dne 17. prosince 1992 usnesení, jehož obsahem bylo mimo jiné to, že zánikem ČSFR nezanikají mandáty poslanců zvolených do národních rad i Federálního shromáždění ČSFR.⁷²³ Z tohoto dokumentu přijatého až po schválení nové Ústavy je zjevné, že obavy federálních poslanců o svou pozici v novém systému přetrvávaly, a posléze se ukázalo, že důvodně. Tyto obavy dokresluje i skutečnost, kterou zmínil C. Svoboda v souvislosti s debatou o bikameralismu: „*dvoukomorový parlament byla jediná cena, za níž byli poslanci Federálního shromáždění ochotni hlasovat pro přijetí ústavního zákona o rozpuštění federace.*“⁷²⁴

V. Peřich uvádí, že v souvislosti s umístěním federálních poslanců se spíše než o zřejmé důvody pro vznik Senátu jednalo o důvody politologické, neboť v komisi nebyli výrazným způsobem zastoupeni federální poslanci, mezi něž však sám patřil.⁷²⁵ Naopak M. Sylla k tomu podotýká, že zřízení Senátu bylo výrazně ovlivňováno politickými stranami, které měly ve Federálním shromáždění zastoupení.⁷²⁶ Politické důvody snah o jeho zřízení pak připomíná i J. Vyvadil, který doplňuje, že nejvíce poslanců měla ve Federálním shromáždění ODS, a proto jej podporovala, a D. Hendrych: „*tehdy ty důvody byly nejdříve politické, teprve později právní.*“⁷²⁷ J. Broz z těchto vyjádření dovozuje, že „*zájem na ustavení druhé komory zkrátka předcházela stanovení jejího účelu.*“⁷²⁸

Debaty o bikameralismu jsou s odstupem času ozvláštněny vzpomínkami na dohodu, která se nazývala *Senát za Listinu* a která měla spočívat v kompromisu, k němuž mělo dojít v rámci lánského jednání.⁷²⁹ Bikamerální parlament byl prosazován zejména pravicovými stranami a naopak strany levicové, opoziční, trvaly na přijetí Listiny v nezměněné nebo ideálně

⁷²³ USNESENÍ FEDERÁLNÍHO SHROMÁŽDĚNÍ Č. 124. *Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR* [online]. [cit. 2018-03-29]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/1992fs/slsn/usneseni/u0124.htm>.

⁷²⁴ NĚMEČEK, Tomáš. *Vojtěch Cepl. Život právníka ve 20. století*, s. 83.

⁷²⁵ Dle sdělení V. Peřicha ze dne 9. 11. 2013.

⁷²⁶ Dle sdělení M. Sylla ze dne 23. 2. 2015.

⁷²⁷ Dle sdělení J. Vyvadila ze dne 25. 11. 2013; HENDRYCH, Dušan. Ke zdrojům návrhu Ústavy ČR z pohledu člena komise vlády pro přípravu Ústavy ČR. In: GERLOCH, Aleš, KYSELA, Jan et al. *20 let Ústavy České republiky. Ohlédnutí zpět a pohled vpřed*, s. 33.

⁷²⁸ BROZ, Jan. Vznik návrhu Ústavy ČR pohledem členů vládní a parlamentní komise. In: BROZ, Jan a Jan CHMEL. *Pohled za oponu: studie o vzniku Ústavy České republiky a o kontextu její interpretace*, s. 57.

⁷²⁹ GERLOCH, Aleš. Ústava a ústavnost v České republice po dvaceti letech. In: GERLOCH, Aleš, KYSELA, Jan et al. *20 let Ústavy České republiky. Ohlédnutí zpět a pohled vpřed*, s. 23.

v rozšířené podobě. Na základě zmíněného kompromisu měly být přijaty oba tyto návrhy. Nicméně, *M. Benda* uvádí, že pravice tehdy počítala s tím, že dojde k přijetí Listiny a pouze domnělý spor o Listinu využila pro vyjednávání o bikameralismu. Dle jeho vzpomínky tak bylo činěno za účelem vzbuzení dojmu, že došlo ke kompromisu.⁷³⁰ Byť je taková skutečnost pravděpodobná, nelze ji jednoduše potvrdit pouze odkazem na vzpomínku jednoho ze členů komisí. *J. Broz* vhodně upozorňuje, že pokud taková dohoda skutečně uzavřena byla, tak k tomu došlo na úrovni vrcholných politických představitelů, a nikoliv na úrovni členů komisí.⁷³¹

8.3.3.2. K volebním systémům

V rámci hlavy týkající se moci zákonodárné vyvstala v průběhu přípravy Ústavy rovněž debata o volebních systémech do obou komor parlamentu. Otázka volebních systémů byla akcentována již v roce 1990 v rámci voleb do Federálního shromáždění. „*Podle Z. Jičínského prezident Havel prosazoval do Federálního shromáždění systém většinový, reformní komunisté navrhovali v rámci Občanského fóra systém proporcionální.*“⁷³² Ze vzoru proporcionálního volebního systému, který byl zvolen, tak mohlo být posléze vycházeno v souvislosti s debatou o volebním systému do Poslanecké sněmovny.

Debaty se při přípravě Ústavy týkaly i otázky, zda upravit volební systémy do komor parlamentu na ústavní úrovni, nebo tuto úpravu ponechat dílčím volebním zákonům. *A. Röschová* v této souvislosti uvádí, že problematika volebních systémů do ústav nepatří, neboť se stane hůře měnitelnou,⁷³³ což však bývá vnímáno spíše jako pozitivní důsledek konstitucionalizace této problematiky. Spíše než otázku odbornou se však jedná o politické rozhodnutí.

J. Syllová vzpomíná, že na toto téma vypracovala komparační studii, ale nedomnívá se, že by byly volební systémy ve vládním návrhu Ústavy, ale že tam byly včleněny až na zasedání ÚPV v Lánech. Vládní návrh Ústavy skutečně úpravu volebních systémů do jednotlivých komor parlamentu neupravoval.⁷³⁴ Společná zpráva výborů, která vznikla po jednání v Lánech, uváděla následující znění: „*Volby do obou komor se konají tajným hlasováním na základě všeobecného,*

⁷³⁰ Dle sdělení M. Bendy ze dne 16. 4. 2014.

⁷³¹ BROZ, Jan. Vznik návrhu Ústavy ČR pohledem členů vládní a parlamentní komise. In: BROZ, Jan a Jan CHMEL. *Pohled za oponu: studie o vzniku Ústavy České republiky a o kontextu její interpretace*, s. 43.

⁷³² SYLLOVÁ, Jindřiška. Čl. 18. In: SLÁDEČEK, Vladimír a kol. *Ústava České republiky: komentář*, s. 235-236.

⁷³³ Dle sdělení A. Röschové ze dne 2. 5. 2014.

⁷³⁴ Vládní návrh Ústavy (tisk č. 152, ČNR, VII. volební období), čl. 18 odst. 1.

rovného a přímého volebního práva při použití odlišných zásad volebních systémů.⁷³⁵ Tím bylo sice zajištěno, že se nebude opakovat prvorepubliková zkušenost se stejnými volebními systémy do obou komor, ale k definitivnímu vyřešení této otázky ještě nedošlo. I *V. Havel* v ručně psaných poznámkách k návrhu Ústavy do jejího čl. 18 včlenil odstavec o tom, že mají být užity odlišné volební systémy do obou komor.⁷³⁶ Rozhodnutí o tom, že do Poslanecké sněmovny se bude volit poměrným volebním systémem a do Senátu většinovým padlo až v den přijetí Ústavy. Jednalo se o jeden z pozměňovacích návrhů, které byly ten den přijaty.⁷³⁷

Obširná debata se vedla zejména o typech volebních systémů. Na tom, že by se mělo do Poslanecké sněmovny volit poměrným volebním systémem, panovala shoda.⁷³⁸ Poměrný volební systém do Poslanecké sněmovny (avšak i do Senátu) figuroval i v Ústavní listině z roku 1920, je tedy možné považovat ji za další inspirační vzor.⁷³⁹ Podle *M. Bendy* byl poměrný volební systém zvolen rovněž z toho důvodu, že byl vhodnější pro současné poslance, kteří byli přesvědčeni o jeho výhodnosti.⁷⁴⁰ Naopak pokud jde o volební systém do Senátu, byly vedeny rozsáhlé diskuse. Na rozdíl od současné právní úpravy, do prvorepublikového Senátu se volilo rovněž podle zásad poměrného volebního systému.⁷⁴¹ Tento systém se však v kombinaci s dalšími prvky, jakým byl například stejný volební kalendář, neosvědčil.⁷⁴² Pravděpodobně i z tohoto důvodu se ústavodárci rozhodli odklonit se od prvorepublikového vzoru a uvažovat nad volebním systémem většinovým. V jeho rámci se debatovalo, zda se má jednat o většinový systém jednokolový nebo dvoukolový. Objevovaly se ale i debaty zohledňující tzv. australský systém, nebo systém, kde je volič vybaven více hlasy.⁷⁴³ *V. Klaus* měl být zastáncem jednokolového většinového volebního systému.⁷⁴⁴ Rozhodnutí o úpravě odlišných volebních

⁷³⁵ Společná zpráva výborů ČNR k vládnímu návrhu Ústavy (tisk č. 154, ČNR, VII. volební období), čl. 18 odst. 1.

⁷³⁶ CHRASTILOVÁ, Brigita a Petr MIKEŠ. *Prezident republiky Václav Havel a jeho vliv na československý a český právní řád*, s. 396.

⁷³⁷ Tento přednesl poslanec P. Hirš a byl přijat většinou 151 poslanců. Viz stenoprotokol z 10. schůze České národní rady dne 16. prosince 1992. *Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR* [online]. [cit. 2018-02-18]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/1992cnr/stenprot/010schuz/s010001.htm>.

⁷³⁸ Dle sdělení J. Syllové ze dne 19. 2. 2015, A. Röschové ze dne 2. 5. 2014. Ačkoliv dle M. Bendy se vedla rozsáhlá debata o tom, zda nemají být volební systémy do obou komor zakotveny právě naopak, než tomu nakonec bylo v přijatém znění. Dle sdělení M. Bendy ze dne 16. 4. 2014.

⁷³⁹ § 8 a 13 Ústavní listiny z roku 1920.

⁷⁴⁰ Dle sdělení M. Bendy ze dne 16. 4. 2014; podobně o tomto hovoří i J. Syllová, která uvádí, že pro menší strany, které byly tehdy v ČNR, byl výhodnější poměrný volební systém. Dle sdělení J. Syllové ze dne 19. 2. 2015.

⁷⁴¹ Ústavní listina z roku 1920, § 13. Uvědomění si tohoto nedostatku bylo evidentní. Na začátku měla vládní komise tato východiska: 1) navázat na demokratickou tradici; 2) poučit se z chyb (např. stejné volby do Senátu a do sněmovny); 3) dostat moderní době a zahrnout dokumenty typu Listiny. Dle sdělení V. Peřicha ze dne 9. 11. 2013.

⁷⁴² SYLLOVÁ, Jindřiška. Čl. 18. In: SLÁDEČEK, Vladimír a kol. *Ústava České republiky: komentář*, s. 236.

⁷⁴³ Dle sdělení A. Röschové ze dne 2. 5. 2014.

⁷⁴⁴ *Ibidem*.

systemů do obou parlamentních komor přímo v Ústavě bylo tedy přijato až na jednání pléna ČNR dne 16. prosince 1992.

8.3.3.3. Ke slibům ústavních činitelů

Co se týče slibů, které skládají ústavní činitelé - poslanci, senátoři, ale i prezident republiky, členové vlády a soudci Ústavního soudu, k formulaci jejich znění se hlásí *J. Payne*: „*Já jsem třeba tehdy dostal za úkol, abych napsal sliby, tak jsem napsal sliby, všechny sliby, co jsou v Ústavě, tak se musely naformulovat. Uhde mi to pak ještě předělával, vylepšoval češtinu, ale nedali mi tam výhradu svědomí nebo náboženského přesvědčení.*“⁷⁴⁵ *M.* Uhde se tedy ujal úkolu přeformulovat znění ustanovení Ústavy v nejednom případě.

Znění vládního návrhu Ústavy se skutečně lišilo od posléze předložené společné zprávy výborů. Vládní návrh Ústavy v případě slibů poslanců a senátorů stanovil: „*Slibuji věrnost České republice. Slibuji, že budu zachovávat Ústavu a zákony a že svůj mandát budu vykonávat v zájmu lidu a v souladu se svým svědomím.*“⁷⁴⁶ Ve společné zprávě výboru je pak možné nalézt následující znění: „*Slibuji věrnost České republice. Slibuji, že budu zachovávat její Ústavu a zákony. Slibuji na svou čest, že svůj mandát budu vykonávat v zájmu všeho lidu a podle svého nejlepšího vědomí a svědomí.*“⁷⁴⁷ Posléze uvedené znění bylo nakonec přijato. Obdobně tomu bylo i u znění slibu prezidenta republiky, kde bylo navíc ve společné zprávě výborů doplněno, že ke složení slibu do rukou předsedy Poslanecké sněmovny dochází na společné schůzi obou komor.⁷⁴⁸ Ke změně na skládání slibu do rukou předsedy Senátu došlo až ústavním zákonem č. 71/2012 Sb.

Změnou prošel i slib členů vlády, který byl rovněž přijat v podobě návrhu ve společné zprávě výborů.⁷⁴⁹ Naopak slib ústavních soudců zůstal nezměněn.⁷⁵⁰

⁷⁴⁵ Dle sdělení J. Payna ze dne 11. 4. 2017.

⁷⁴⁶ Vládní návrh Ústavy (tisk č. 152, ČNR, VII. volební období), čl. 23.

⁷⁴⁷ Společná zpráva výborů ČNR k vládnímu návrhu Ústavy (tisk č. 154, ČNR, VII. volební období), čl. 23.

⁷⁴⁸ Vládní návrh Ústavy (tisk č. 152, ČNR, VII. volební období), čl. 59 a společná zpráva výborů ČNR k vládnímu návrhu Ústavy (tisk č. 154, ČNR, VII. volební období), čl. 59.

⁷⁴⁹ Vládní návrh Ústavy (tisk č. 152, ČNR, VII. volební období), čl. 69 a společná zpráva výborů ČNR k vládnímu návrhu Ústavy (tisk č. 154, ČNR, VII. volební období), čl. 69.

⁷⁵⁰ Vládní návrh Ústavy (tisk č. 152, ČNR, VII. volební období), čl. 84 a společná zpráva výborů ČNR k vládnímu návrhu Ústavy (tisk č. 154, ČNR, VII. volební období), čl. 84.

8.3.3.4. K trestněprávní imunitě ústavních činitelů

Otázka imunity zákonodárců a dalších ústavních činitelů v debatách druhé poloviny roku 1992 rezonovala zejména v souvislosti s určením, zda má trestněprávní imunita trvat pouze po dobu trvání mandátu, nebo i po jeho skončení. Zatímco vládní návrh Ústavy stanovil, že: „*Poslance a senátora nelze trestně stíhat bez souhlasu komory, jejímž je členem. Odepře-li komora souhlas, je trestní stíhání po dobu trvání mandátu vyloučeno,*“ společná zpráva výborů pak ve druhé větě zněla: „*Odepře-li komora souhlas, je trestní stíhání navždy vyloučeno.*“⁷⁵¹ S tímto časovým rozlišením však nekoresponduje tvrzení, že začátkem října panovala v rámci vládní koalice shoda na tom, že trestní stíhání mělo být vyloučeno navždy.⁷⁵² Ve znění společné zprávy výborů byla tato pasáž, zakotvující ve srovnání s jinými státy velmi širokou koncepci trestněprávní imunity, přijata.⁷⁵³

Ovšem ústavním zákonem č. 98/2013 Sb. došlo ke změně v rámci tohoto ustanovení, a to ve smyslu vládního návrhu Ústavy. Trestní stíhání poslanců a senátorů je tedy aktuálně vyloučeno po dobu trvání mandátu, pokud komora odepře souhlas s jejich trestním stíháním. Obdobně to platí i pro soudce Ústavního soudu.

Oproti vládnímu návrhu Ústavy bylo do společné zprávy výborů, a tím i do přijatého znění Ústavy, doplněno do druhého odstavce, že poslance nebo senátora nelze trestně stíhat za projevy učiněné v orgánech Poslanecké sněmovny a Senátu.⁷⁵⁴

8.3.3.5. K možnosti rozpuštění Poslanecké sněmovny

Čl. 35 Ústavy upravuje způsoby, kterými může být Poslanecká sněmovna rozpuštěna. Předmětné ustanovení bylo v návaznosti na nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 27/09 ze dne 10. 9. 2009 ve věci *Melčák* doplněno ústavním zákonem č. 319/2009 Sb., o současný odstavec druhý, který zakotvil možnost, aby Poslanecká sněmovna sama navrhla své rozpuštění, a to

⁷⁵¹ Vládní návrh Ústavy (tisk č. 152, ČNR, VII. volební období), čl. 27 a společná zpráva výborů ČNR k vládnímu návrhu Ústavy (tisk č. 154, ČNR, VII. volební období), čl. 27.

⁷⁵² NĚMEČEK, Tomáš. *Vojtěch Cegl. Život právníka ve 20. století*, s. 94-95, poznámka č. xx.

⁷⁵³ MLSNA, Petr. Filosofické a ideové zdroje Ústavy ČR. In: MLSNA, Petr et al. *Ústava ČR - vznik, vývoj a perspektivy*, s. 40.

⁷⁵⁴ Vládní návrh Ústavy (tisk č. 152, ČNR, VII. volební období), čl. 27 a společná zpráva výborů ČNR k vládnímu návrhu Ústavy (tisk č. 154, ČNR, VII. volební období), čl. 27.

usnesením přijatým třípětinovou většinou všech poslanců. V takovém případě je prezident republiky povinen Poslaneckou sněmovnu rozpustit.⁷⁵⁵

Z hlediska geneze tohoto ustanovení je podstatné zmínit, že dle *C. Svobody* mělo přijaté znění čl. 35 Ústavy za cíl posílit postavení Poslanecké sněmovny, která měla představovat ohnisko státní moci a současně přimět poslance a politické strany v Poslanecké sněmovně zastoupené k domluvě.⁷⁵⁶ To je však nyní po novele tohoto článku popřeno a Poslanecká sněmovna může v momentě, kdy na dohodě již není zájem, sama navrhnout své rozpuštění.

Oproti vládnímu návrhu tohoto ustanovení došlo na jednání v Lánech pouze k drobným formulačním změnám a k jedné změně zásadní, a to v tom smyslu, že v čl. 35 odst. 1 písm. d) došlo k nahrazení časového ustanovení dva měsíce třemi měsíci.⁷⁵⁷ To znamená, že původní vládní návrh upravoval, že prezident republiky může Poslaneckou sněmovnu rozpustit, pokud nebyla způsobilá se usnášet po dobu delší dvou měsíců, ačkoli nebylo její zasedání přerušeno a ačkoliv byla v té době opakovaně svolána ke schůzi.

Přestože Ústavní listina z roku 1920 rovněž upravovala možnost rozpouštění sněmoven (a to obou), dá se dovodit, že nesloužila jako vzor úpravy přijaté v roce 1992. Ústavní listina 1920 totiž stanovila, že „prezident republiky má právo rozpouštět sněmovny“.⁷⁵⁸ Prezident republiky byl omezen pouze časově, když nemohl sněmovny rozpustit v posledních šesti měsících jejich volebního období.⁷⁵⁹ To znamená, že prezident republiky byl ve vztahu k moci zákonodárné velmi silný. *J. Syllová* k tomu dodává, že redukce této prezidentovy pravomoci na marginální příležitosti byla snahou o jeho omezení.⁷⁶⁰ *J. Payne* pak uvádí, že při tvorbě tohoto ustanovení byly promyšleny různé možnosti, aby nedošlo k zablokování ústavního systému a výslovně se pracovalo i s předpokladem, že Poslanecká sněmovna se nebude moci rozpustit z vlastní vůle.⁷⁶¹

⁷⁵⁵ Ústava v aktuálním znění, čl. 35.

⁷⁵⁶ Dle sdělení *C. Svobody* ze dne 3. 4. 2014.

⁷⁵⁷ Vládní návrh Ústavy (tisk č. 152, ČNR, VII. volební období), čl. 35 odst. 1 a společná zpráva výborů ČNR k vládnímu návrhu Ústavy (tisk č. 154, ČNR, VII. volební období), čl. 35 odst. 1.

⁷⁵⁸ Ústavní listina z roku 1920, § 31.

⁷⁵⁹ *Ibidem*.

⁷⁶⁰ Dle sdělení *J. Syllové* ze dne 19. 2. 2015.

⁷⁶¹ Dle sdělení *J. Payna* ze dne 11. 4. 2017.

8.3.3.6. K zákonodárné iniciativě

Právo podat návrh zákona, tedy zákonodárnou iniciativu, mají podle přijaté ústavní úpravy následující subjekty: poslanec, skupina poslanců, Senát, vláda nebo zastupitelstvo vyššího územního samosprávného celku.⁷⁶² V době tvorby Ústavy se vedly diskuse o výčtu takto oprávněných subjektů, a to zejména o pravomoci jediného poslance podat návrh zákona. Z vyjádření C. Svobody vyplynulo, že oprávnění jediného poslance podat pozměňovací návrh k zákonu, a tedy i návrh zákona, je výsledkem iniciativy V. a M. Bendových.⁷⁶³ Tento výčet byl součástí již vládního návrhu Ústavy a společná zpráva výborů jej žádným způsobem nepozměnila.⁷⁶⁴ Sociálnědemokratický návrh ústavy počítal se zákonodárnou iniciativou skupiny poslanců o nejméně deseti členech.⁷⁶⁵

8.3.3.7. K hlasovacím většinám

Další široce diskutovanou byla otázka hlasovacích většin pro přijetí ústavních zákonů. Jelikož ústavní zákony upravují záležitosti vysoké společenské důležitosti, jednalo se o klíčové téma debat. Vládní návrh v tomto ohledu stanovil nutnost souhlasu nadpoloviční většiny všech poslanců a nadpoloviční většiny všech senátorů pro přijetí ústavních zákonů. Stejně tak tomu bylo i v případě přijímání mezinárodních smluv podle čl. 10 vládního návrhu Ústavy. Taková úprava však byla zřejmě do návrhu Ústavy vložena odborné části vládní komise navzdory.⁷⁶⁶ Ze společné zprávy výborů vyplývá, že došlo k zásadní proměně, a tedy uvedené dvě kategorie přijímaných dokumentů byly včleněny do nového odstavce, jenž stanovil, že je k jejich přijetí třeba souhlasu třípětinové většiny všech poslanců a třípětinové většiny přítomných senátorů.⁷⁶⁷ K této proměně došlo tedy na jednání v Lánech.

Původní vládní návrh budil kontroverze, a to jak mezi opozičními poslanci, tak i mezi částí těch koaličních.⁷⁶⁸ Z dostupných informací k počátku října 1992 se koaliční strany shodly

⁷⁶² Ústava v aktuálním znění, čl. 41 odst. 2.

⁷⁶³ Dle sdělení C. Svobody ze dne 3. 4. 2014.

⁷⁶⁴ Vládní návrh Ústavy (tisk č. 152, ČNR, VII. volební období), čl. 41 odst. 2 a společná zpráva výborů ČNR k vládnímu návrhu Ústavy (tisk č. 154, ČNR, VII. volební období), čl. 41 odst. 2.

⁷⁶⁵ GRONSKÝ, Ján. *Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa. IV, 1989-1992*, s. 524 an.

⁷⁶⁶ SYLLOVÁ, Jindřiška. Komora minimálních funkcí, nebo komora „odlišného ohledu“? In: KYSELA, Jan. *Dvacet let Senátu parlamentu České republiky v souvislostech*, s. 59.

⁷⁶⁷ Vládní návrh Ústavy (tisk č. 152, ČNR, VII. volební období), čl. 39 a společná zpráva výborů ČNR k vládnímu návrhu Ústavy (tisk č. 154, ČNR, VII. volební období), čl. 39.

⁷⁶⁸ VÝBORNÝ, Miloslav. K okolnostem vzniku Ústavy ČR z parlamentní perspektivy. In: KYSELA, Jan (ed.). *Deset let Ústavy ČR*, s. 64.

na většinách pro přijetí ústavních zákonů následovně: ODS, ODA a KDU-ČSL požadovaly v obou parlamentních komorách nadpoloviční většinu (tak jak bylo uvedeno ve vládním návrhu), KDS však požadovala většinu třípětinovou.⁷⁶⁹ „Podle M. Bendy bylo účelem takto nízce nastaveného kvóra umožnit nově vzniknuvšímu Parlamentu učinit změny v Listině ve smyslu shora uvedených názorů zástupců vládní koalice.“⁷⁷⁰ Třípětinovou většinu požadovala i J. Syllová. Sama ale vzpomíná, že v komisi to nebyl většinový názor.⁷⁷¹ Současně většina vládní koalice uváděla, že taková úprava přijímání ústavních zákonů (tedy jejich přijímání nadpoloviční většinou, nikoliv většinou kvalifikovanou) je v západních demokraciích obvyklá.⁷⁷² Možným vysvětlením byla však spíše skutečnost, že vládní koalice v době projednávání návrhu Ústavy disponovala nadpoloviční většinou poslanců, nikoliv většinou kvalifikovanou tak, jak byla nakonec prosazena. Navrhované řešení by v případě jeho přijetí bylo nebezpečné z důvodu možných účelových změn Ústavy a dalších součástí ústavního pořádku. Současně je třeba na tomto místě upozornit, že třípětinová většina nutná ke změně ústavní listiny byla uvedena i v Ústavní listině z roku 1920, která je považována jako hlavní vzor současné Ústavy.⁷⁷³ Inspirace je zde tedy zjevná, a to včetně požadavku, aby byla třípětinová většina všech členů splněna v obou komorách tehdejšího Národního shromáždění.

Vládní koalice se měla ke kvalifikované, třípětinové, většině vyjadřovat tak, že je „řešením údajně ‘nesystémovým‘, které by mohlo zablokovat veškeré případné ústavní změny, že požadování vysoké kvalifikované ústavní většiny nevede ve své podstatě k široké politické shodě, ale pouze neúměrně zvyšuje váhu malých politických stran působících jako jazýček na vahách a řádné demokratické procesy jsou tak nahrazovány neprůhlednými kuloárními jednáními.“⁷⁷⁴ Zde se zjevně projevil snaha tehdejšího předsedy vlády V. Klause o co nejjednodušší způsob výkonu veřejné moci, který neklade zbytečné překážky jejím držitelům, jak již bylo shora potvrzeno pamětníky. Opačnou vzpomínku však poskytuje J. Payne, který se na žádnou rozsáhlou debatu k tomuto ustanovení nepamatuje. Naopak uvádí, že všichni chtěli napsat

⁷⁶⁹ NĚMEČEK, Tomáš. *Vojtěch Cepl. Život právníka ve 20. století*, s. 94-95, poznámka č. xx.

⁷⁷⁰ BROZ, Jan. Vznik návrhu Ústavy ČR pohledem členů vládní a parlamentní komise. In: *Pohled za oponu: studie o vzniku Ústavy České republiky a o kontextu její interpretace*, s. 45.

⁷⁷¹ Dle sdělení J. Syllové ze dne 19. 2. 2015.

⁷⁷² FILIP, Jan. Deset let Ústavy ČR: východiska, stav, perspektivy. In: KYSELA, Jan (ed.). *Deset let Ústavy ČR*, s. 31.

⁷⁷³ § 33 Ústavní listiny z roku 1920 zněl: „K usnesení o vypovězení války, ke změně této ústavní listiny a jejích součástí je třeba třípětinové většiny všech členů v každé sněmovně.“

⁷⁷⁴ JIRÁSKOVÁ, Věra. Vznik samostatné České republiky, přijetí a obsah její ústavy. In: PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda 2. Díl Ústavní právo České republiky*, s. 320.

dobrou ústavu, která dlouho vydrží a bude v ní zafixováno, aby byla obtížně změnitelná. Domnívá se, že toto bylo obecné přesvědčení.⁷⁷⁵ Zajímavostí je, že ústavní flexibilitu spočívající v zakotvení nižší než třípětinové většiny prosazoval i V. Klokočka.⁷⁷⁶

Způsob, jakým bylo nakonec sjednáno, že se v návrhu Ústavy objeví většina kvalifikovaná, není bez zajímavosti. Výraznou úlohu v tomto procesu sehrál J. Vyvadil, který označil shodu na této otázce jako tzv. *křehkou lánskou dohodu*. Dle jeho vzpomínek v tomto případě sehrála významnou roli konstruktivní opozice, když její zástupci při nočním projednávání vládního návrhu na nadpoloviční většinu nutnou pro přijetí ústavních zákonů opustili jednací sál. Tento odchod měl iniciovat právě J. Vyvadil. Zástupci vládní koalice pak měli opakovaně telefonovat V. Klausovi s dotazem, zda je možné, aby ustoupili a schválili třípětinovou většinu ze všech poslanců i ze všech senátorů. Konstruktivní opozice se k jednání vrátila až po vládním souhlasu s navrhovanou alternativou, která byla ale ještě pod vlivem vládní koalice pozměněna.⁷⁷⁷ Opozice tedy v tomto případě prokázala svou vyjednávací schopnost, byť odchodem z jednacího sálu. Pozůstatkem z tohoto jednání je pak i druhá část předmětného ustanovení, které stanoví, že sice pro přijetí ústavních zákonů je zapotřebí třípětinová většina všech poslanců, ale pouze třípětinová většina přítomných senátorů. Jednalo se o kompromis, na který byla ochotna tehdejší opozice přistoupit. O tomto závěru svědčí i skutečnost, že jednání k tomuto bodu bylo v Lánech nejprve přerušeno z důvodu jednotlivých klubů a posléze dokonce odloženo na následující den.⁷⁷⁸ K otázce, z jakého důvodu je v Ústavě zakotveno toto odlišné počítání většin, je proto třeba poznamenat, že se tak nestalo z nějakého hlubšího důvodu, ale pouze jako výsledek kompromisu tehdejší výrazně politicky zabarvené debaty.

⁷⁷⁵ Dle sdělení J. Payna ze dne 11. 4. 2017.

⁷⁷⁶ Lidové noviny, *Přijímání Ústavy*, 8. 12. 1992. Citováno dle SYLLOVÁ, Jindřiška. Komora minimálních funkcí, nebo komora „odlišného ohledu“? In: KYSELA, Jan. *Dvacet let Senátu parlamentu České republiky v souvislostech*, s. 59.

⁷⁷⁷ Dle sdělení J. Vyvadila ze dne 25. 11. 2013; že ke shodě nad touto otázkou došlo až na jednání v Lánech, potvrzuje ve svém sdělení ze dne 19. 2. 2015 i J. Syllová.

⁷⁷⁸ Dle sdělení J. Vyvadila ze dne 25. 11. 2013 a Zápisu z 27. schůze ústavně právního výboru České národní rady, která se konala 7., 8., 9., 10., 11. a 12. prosince 1992 na zámku Lány. *Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR* [online]. [cit. 2018-02-16]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/1992cnr/vybory/upv/zapis/zu027.htm>.

Že se jednalo o klíčovou otázku, která měla potenciál širokého rozkolu mezi koalicí a opozicí, potvrdil *J. Filip*, když uvedl, že „(p)okud by nebyl učiněn ústupek v této věci či spíše, pokud by nezvítězil zdravý rozum, zřejmě by ústava nebyla přijata.“⁷⁷⁹

V rámci ústavní úpravy legislativního procesu došlo mimo jiné k dalším následujícím změnám ve společné zprávě výborů oproti vládnímu návrhu:⁷⁸⁰

- usnášeníschopnost komor byla změněna z požadavku přítomnosti alespoň poloviny jejich členů na požadavek přítomnosti minimálně jedné třetiny členů komory, který koresponduje s požadavkem usnášeníschopnosti v rámci Ústavní listiny z roku 1920;
- do režimu čl. 40 Ústavy, který vyžaduje schválení vyjmenovaných předpisů oběma komorami Parlamentu, byl vložen stykový zákon a výslovně byl uveden i zákon o jednacím řádu Senátu, naopak z vládního návrhu byly vyčleněny ústavní zákony a mezinárodní smlouvy se silou ústavního zákona; koncepce čl. 40 Ústavy je inspirována ustanoveními § 12, 17 a 37 Ústavní listiny z roku 1920;⁷⁸¹
- bylo doplněno, že pokud se vláda do 30 dnů nevyjádří k návrhu zákona, platí, že se vyjádřila kladně;
- byl upřesněn postup Poslanecké sněmovny v případě vrácení návrhu zákona Senátem;
- byla zvolena zcela opačná koncepce práva veta prezidenta republiky, kdy podle vládního návrhu Ústavy byl prezident republiky oprávněn vracet přijaté ústavní zákony, a to s připomínkami, naopak ze společné zprávy výborů vyplývá, že prezident republiky je oprávněn vracet přijaté zákony s výjimkou zákonů ústavních, a to s odůvodněním;
- právo interpelace vlády nebo jejich členů dle vládního návrhu Ústavy náleželo Poslanecké sněmovně a skupině alespoň deseti poslanců, podle společné zprávy výborů pak toto právo náleží každému poslanci; došlo tedy k výrazné individualizaci tohoto práva.

⁷⁷⁹ FILIP, Jan. Deset let Ústavy ČR: východiska, stav, perspektivy. In: KYSELA, Jan (ed.). *Deset let Ústavy ČR*, s. 31.

⁷⁸⁰ Viz vládní návrh Ústavy (tisk č. 152, ČNR, VII. volební období) a společná zpráva výborů ČNR k vládnímu návrhu Ústavy (tisk č. 154, ČNR, VII. volební období).

⁷⁸¹ SYLLOVÁ, Jindřiška. Komora minimálních funkcí, nebo komora „odlišného ohledu“? In: KYSELA, Jan. *Dvacet let Senátu parlamentu České republiky v souvislostech*, s. 60.

8.3.3.8. K obraně státu

Jistý vliv první republiky lze vysledovat i ve skutečnosti, že vládní návrh Ústavy v čl. 39 původně stanovil, že k přijetí usnesení o vypovězení války je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech poslanců a nadpoloviční většiny všech senátorů.⁷⁸² Nakonec však pojem *vypovězení války* v Ústavě užit nebyl. Formulace přijatá ČNR zněla následovně: „*K přijetí usnesení o vyhlášení válečného stavu a k přijetí usnesení o souhlasu s pobytem cizích vojsk na území České republiky je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech poslanců a nadpoloviční většiny všech senátorů.*“⁷⁸³ Tato formulace vznikla na jednání v Lánech, a to včetně doplnění ustanovení o souhlasu s pobytem cizích vojsk na území ČR. To znamená, že dle přijaté úpravy a navzdory ustanovení Ústavní listiny z roku 1920 již není válka vypovídána, ale naopak je válečný stav vyhlášován, což se projevilo i v souvisejícím ustanovení čl. 43 Ústavy. Z nyní platné úpravy vyplývá, že dané ustanovení bylo ještě dále modifikováno v tom smyslu, že slova „*s pobytem cizích vojsk na území České republiky*“ byla nahrazena slovy „*s vysláním ozbrojených sil České republiky mimo území České republiky nebo s pobytem ozbrojených sil jiných států na území České republiky, jakož i k přijetí usnesení o účasti České republiky v obranných systémech mezinárodní organizace, jíž je Česká republika členem.*“⁷⁸⁴ K rozšíření tohoto ustanovení došlo až v důsledku přijetí ústavního zákona č. 300/2000 Sb.

Tento ústavní zákon současně modifikoval i znění čl. 43 Ústavy. Toto ustanovení nebylo na jednání v Lánech ve srovnání s vládním návrhem s výše uvedenou výjimkou výrazně modifikováno. Výsledné přijaté znění bylo následující: „*Parlament může rozhodnout o vyhlášení válečného stavu, je-li Česká republika napadena nebo je-li třeba plnit mezinárodní smluvní závazky o společné obraně proti napadení. Vyslat ozbrojené síly mimo území České republiky lze jen se souhlasem obou komor.*“⁷⁸⁵ A právě ústavním zákonem č. 300/2000 Sb. došlo k zásadním změnám a znění tohoto článku Ústavy se podstatně rozšířilo.

Otázky bezpečnosti a obrany státu tak byly v průběhu příprav návrhu Ústavy akcentovány, avšak později byly s ohledem na nadnárodní souvislosti této problematiky výrazně modifikovány. Úprava obrany státu byla v přijatém znění Ústavy velmi obecná a stručná. Dle

⁷⁸² Viz vládní návrh Ústavy (tisk č. 152, ČNR, VII. volební období); předmětné ustanovení koresponduje s § 33 Ústavní listiny z roku 1920, kde byl ovšem využit pojem *vypovězení*.

⁷⁸³ Ústava ve znění k 1. 1. 1993, čl. 39 odst. 3.

⁷⁸⁴ Ústava v aktuálním znění, čl. 39 odst. 3.

⁷⁸⁵ Ústava ve znění k 1. 1. 1993, čl. 43 odst. 1 a 2.

J. Syllové byla inspirace pro diskutovaná znění ustanovení věnovaných obraně státu německá.⁷⁸⁶ *M. Sylla* se zmiňuje, že otázky obrany státu sice byly projednávány, ale nakonec vláda rozhodla, že podrobně v budoucí Ústavě upraveny nebudou, neboť se jednalo o nadbytečnou podrobnost. Současně vzpomíná na to, že řada lidí byla dotčena tím, že úprava není obšírnější nebo že neexistuje samostatný právní předpis o obraně státu. Dle jeho názoru však byla jednotící ideou těch, kteří se na přípravě Ústavy podíleli, snaha zabránit tomu, aby se opakovala situace ze srpna roku 1968.⁷⁸⁷ Jak již bylo uvedeno, to se projevilo už ve společné zprávě výborů, jež vznikla v Lánech a doplnila do již zmiňovaného čl. 39 vládního návrhu Ústavy ustanovení o nutnosti souhlasu nadpoloviční většiny všech poslanců a nadpoloviční většiny všech senátorů k přijetí usnesení o souhlasu s pobytém cizích vojsk na území České republiky.⁷⁸⁸

J. Payne k otázkám bezpečnosti a obrany státu ještě uvádí, že při přípravě Ústavy si byli její tvůrci vědomi toho, že jsou tyto otázky upraveny pouze obecně a že následně bude muset být připraven právní předpis, který se bude těmto otázkám věnovat detailně. Uvádí tedy, že tato problematika byla vynechána vědomě s tím, že nebyl čas na její dostatečné nastudování. Dle *J. Kalvody* je z tohoto důvodu možné o přijaté Ústavě hovořit jako o minimální.⁷⁸⁹

8.3.4. Hlava třetí - Výkonná moc

8.3.4.1. Prezident republiky a vláda

Moci výkonné byl v rámci příprav Ústavy věnován široký prostor, a to zejména v souvislosti s postavením prezidenta nově se utvářející republiky. Téma to bylo zásadní i v minulosti.⁷⁹⁰ Ve druhé polovině roku 1992 bylo zakotvení moci výkonné do Ústavy výrazně ovlivněno tehdejší představou o personálním obsazení obou vrcholů této moci – pozice prezidenta republiky a předsedy vlády. Skutečnost, že bude *V. Klaus* předsedou vlády i po vzniku České republiky, byla nepochybná, a že bude funkci prezidenta republiky zastávat *V. Havel*, bylo velmi pravděpodobné a v této roli jej viděla řada pamětníků.⁷⁹¹ *V. Havel* dne

⁷⁸⁶ SYLLOVÁ, Jindřiška. Komora minimálních funkcí, nebo komora „odlišného ohledu“? In: KYSELA, Jan. *Dvacet let Senátu parlamentu České republiky v souvislostech*, s. 61.

⁷⁸⁷ Dle sdělení M. Sylly ze dne 23. 2. 2015.

⁷⁸⁸ Viz společná zpráva výborů ČNR k vládnímu návrhu Ústavy (tisk č. 154, ČNR, VII. volební období), dále dle sdělení M. Sylly ze dne 23. 2. 2015 a J. Payna ze dne 11. 4. 2017.

⁷⁸⁹ Dle sdělení J. Payna ze dne 11. 4. 2017 a J. Kalvody ze dne 7. 4. 2017.

⁷⁹⁰ Podrobně se tomuto tématu věnovala E. Broklová v publikaci *Prezident republiky československé* z roku 2001, ve které se zabývala debatami z roku 1919 v souvislosti s novelizací prozatímní ústavy z roku 1918.

⁷⁹¹ V tomto smyslu se ve svých sděleních vyjádřili J. Vyvadil, M. Benda, A. Röschová, M. Sylla a J. Payne; podobně i PAVLÍČEK, Václav. Teoretická koncepce Ústavy ČR. In: KYSELA, Jan (ed.). *Deset let Ústavy ČR*,

20. července 1992 na funkci prezidenta ČSFR rezignoval, a to v návaznosti na dohodu o rozdělení společného státu⁷⁹² Pozice federálního prezidenta tedy zůstala až do konce existence ČSFR uprázdněna. Z výše uvedeného vyplývá, že při přípravě ustanovení věnujících se těmto funkcím, do nich byly projektovány konkrétní osoby, ačkoliv dle *C. Svobody* tomu tak nebylo. I přesto, že je *C. Svoboda* v tomto tvrzení osamocen, je třeba jej brát v úvahu, neboť byl tím, kdo měl mít v rámci vládní komise odpovědnost za psaní této hlavy návrhu Ústavy.⁷⁹³

Každopádně opakovaně se objevily názory, že stranickým úkolem ODS bylo zakotvit do návrhu Ústavy slabého prezidenta.⁷⁹⁴ Vzhledem k tomu, že předsedou vládní komise byl *V. Klaus*, je přirozené se domnívat, že se snažil ovlivnit budoucí podobu moci výkonné, neboť se jej bezprostředně dotýkala. Dle *J. Vyvadila* pak analogicky platilo, že vyjednávací podmínkou tehdejší opozice byl silný prezident.⁷⁹⁵

Podle *M. Sylly* se jednalo o citlivé téma a případné pokyny v této věci byly předávány pouze neformálním způsobem a nedělaly se rezolutní závěry. Mantinely však byly v tom smyslu, že budoucí Česká republika nemá být prezidentským systémem a současně se ani nechtělo, aby prezident republiky plnil pouze ceremoniální funkce.⁷⁹⁶ *C. Svoboda* k tomu uvádí, že pokyn oslabit postavení prezidenta republiky měl působit pouze dovnitř ODS, nikoliv na ostatní členy vládní komise. To potvrzuje i jeho další vzpomínka, že ODA a KDU-ČSL naopak podporovaly rozšíření pravomocí prezidenta republiky.⁷⁹⁷ Dle *M. Uhdeho* byla debatována i možnost, že prezident republiky má být odvolatelný.⁷⁹⁸

V rámci ústavní úpravy postavení prezidenta republiky došlo mimo jiné k následujícím dalším změnám ve společné zprávě výborů oproti vládnímu návrhu:⁷⁹⁹

s. 87.; MLSNA, Petr. Filosofické a ideové zdroje Ústavy ČR. In: MLSNA, Petr et al. *Ústava ČR - vznik, vývoj a perspektivy*, s. 17. P. Mlsna výslovně uvedl: „V tomto ohledu nelze zastírat, že koncepce výkonné moci a pravomocí svěřených zejména hlavě státu byly podmíněny osobností prvního prezidenta České republiky Václava Havla, jehož adorace v převratových letech byla natolik silná, že nebylo myslitelné, aby prezident republiky neměl ve svém „vítku“ alespoň několik zásadních pravomocí, jež by mohl vykonávat bez součinnosti vlády.“

⁷⁹² Dle sdělení L. Špačka ze dne 20. 2. 2017.

⁷⁹³ Dle sdělení C. Svobody ze dne 3. 4. 2014 a D. Hendrycha ze dne 21. 3. 2014.

⁷⁹⁴ V tomto smyslu se ve svých sděleních vyjádřili M. Benda, J. Payne i C. Svoboda.

⁷⁹⁵ Dle sdělení J. Vyvadila ze dne 25. 11. 2013.

⁷⁹⁶ Dle sdělení M. Sylly ze dne 23. 2. 2015.

⁷⁹⁷ Dle sdělení C. Svobody ze dne 3. 4. 2014.

⁷⁹⁸ Dle sdělení M. Uhdeho ze dne 18. 2. 2015.

⁷⁹⁹ Viz vládní návrh Ústavy (tisk č. 152, ČNR, VII. volební období) a společná zpráva výborů ČNR k vládnímu návrhu Ústavy (tisk č. 154, ČNR, VII. volební období).

- původně mohl návrh na kandidáta v rámci volby prezidenta podat poslanec nebo senátor, posléze se jednalo o skupinu nejméně deseti poslanců nebo deseti senátorů;
- upřesněny byly i další podrobnosti týkající se druhého a třetího kola volby prezidenta republiky, původně bylo stanoveno že „*je zvolen kandidát, který získal nejvyšší počet hlasů celého Parlamentu*“, což však působilo neurčitě, a proto bylo na lánském jednání přijato znění, že „*je zvolen ten z kandidátů druhého kola, který získal nadpoloviční většinu přítomných poslanců a senátorů*“; zde došlo k opomenutí pojmu *hlasů*, což bylo napraveno v rámci jednání ČNR 16. prosince 1992, kdy na tuto skutečnost upozornil M. Výborný;⁸⁰⁰
- žalobu na prezidenta republiky pro velezradu byla původně oprávněna podávat Poslanecká sněmovna, posléze došlo k zásadní změně, kdy byl tuto žalobu oprávněn podat Senát;
- úpravy byly provedeny i v dnešním čl. 66 Ústavy, který řeší situaci uvolnění úřadu prezidenta republiky; zásadní změnou bylo doplnění, že „*uvolní-li se úřad prezidenta republiky v době, kdy je Poslanecká sněmovna rozpuštěna, přísluší výkon těchto funkcí předsedovi Senátu*“, což představuje instrument předcházející zablokování fungování ústavního systému.

Úprava postavení prezidenta v rámci moci výkonné vychází z prvorepublikového vzoru. A. Röschová explicitně uvádí, že Ústavní listinou z roku 1920 byli inspirováni.⁸⁰¹ C. Svoboda však zmínil, že hlava Ústavy věnující se moci výkonné byla tvořena pod vlivem Základního zákona SRN a za výrazný inspirační zdroj označil Ústavní listinu z roku 1920⁸⁰² a později rovněž potvrzuje využívání dalších zahraničních příkladů, když uvádí, že pracovali s úpravou Rakouska a Polska.⁸⁰³

Ve vztahu k Ústavní listině z roku 1920 i ve vztahu k postavení prezidenta v rámci federace je možné dovodit, že došlo k oslabení jeho pravomocí.⁸⁰⁴ Nicméně, tento vzor byl

⁸⁰⁰ Viz stenoprotokol z 10. schůze České národní rady dne 16. prosince 1992. *Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR* [online]. [cit. 2018-02-18]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/1992cnr/stenprot/010schuz/s010001.htm>.

⁸⁰¹ Dle sdělení A. Röschové ze dne 2. 5. 2014.

⁸⁰² SVOBODA, Cyril. Čl. 54. In: SVOBODA, Cyril a Dušan HENDRYCH. *Ústava České republiky: komentář*, s. 82.

⁸⁰³ Dle sdělení C. Svobody ze dne 3. 4. 2014.

⁸⁰⁴ To se projevilo zejména ve skutečnosti, že prezident republiky je oprávněn jmenovat a odvolávat členy vlády pouze na návrh jejího předsedy nebo že může rozpustit Poslaneckou sněmovnu jenom z taxativně uvedených důvodů. Viz GERLOCH, Aleš. *Dělba moci v ústavě československé republiky (1920) a v Ústavě České republiky (komparace)*, s. 172. Citováno dle BROŽ, Jan. Vznik návrhu Ústavy ČR pohledem členů vládní a parlamentní

výrazně modifikován, a to zejména vzhledem ke skutečnosti, že podle Ústavní listiny z roku 1920 nebyl prezident republiky politicky odpovědný a veškeré jeho akty byly kontrasignovány. Oproti minulosti bylo výraznou změnou to, že pravomoci prezidenta republiky získaly dvojitou povahu – s kontrasignací jeho rozhodnutí a bez ní. Jedná se o důsledek debaty o odpovědnosti prezidenta a jeho celkovém postavení v ústavním systému. J. Broz dovozuje, že idea neodpovědnosti prezidenta za výkon nekontrasignovaných pravomocí vzešla z parlamentní komise, jejíž usnesení z července 1992 stanovilo: „Komise se shodla v názoru, že prezident není ústavně odpovědný z výkonu své funkce. Za jeho projevy a úkony související s výkonem jeho funkce je odpovědná vláda, s výjimkou případů, kdy ústava stanoví, že kontrasignace předsedy nebo člena vlády není třeba.“⁸⁰⁵ Již v tomto období se tedy počítalo se skutečností, že budou existovat nekontrasignované pravomoci. Dle současně platné právní úpravy je sice prezident republiky v případech, kdy rozhoduje podle čl. 62 Ústavy, neodpovědný, avšak nejedná se o absolutní neodpovědnost, neboť je možné jej stíhat pro velezradu a pro hrubé porušení Ústavy nebo jiné součásti ústavního pořádku.⁸⁰⁶

Tématu moci výkonné se na počátku prací věnovaly již *Zásady* z 18. července, které uváděly její možnou úpravu. Vláda měla být složena z předsedy, jednoho místopředsedy a ministrů a sněmovna měla mít možnost vyslovit nedůvěru jak vládě, tak i jejím jednotlivým členům. V tomto období ještě nebylo zřejmé, zda bude prezident republiky volen přímo, nebo volbou oběma komorami na společné schůzi. Jeho volební období mělo trvat pět let a z jeho pravomocí byly explicitně zmíněny například následující: pravomoc rozpouštět obě parlamentní komory, právo přehlasovatelného veta, právo účastnit se schůzí vlády. Naopak neměl být nadán zákonodárnou iniciativou a neměl být ze své funkce odpovědný, neboť byla navržena nutnost kontrasignace všech aktů v rámci moci výkonné.⁸⁰⁷ Dílčí otázka zákonodárné iniciativy prezidenta republiky byla vnímána velmi citlivě a jistě souvisela se snahou oslabit jeho postavení, neboť do té doby zákonodárnou iniciativou vybaven byl. V. Peřich vzpomíná na některé Havlovy návrhy, které byly dle jeho slov přímo nešťastné.⁸⁰⁸ V. Klaus již

komise. In: BROZ, Jan a Jan CHMEL. *Pohled za oponu: studie o vzniku Ústavy České republiky a o kontextu její interpretace*, s. 50.

⁸⁰⁵ BROZ, Jan. Vznik návrhu Ústavy ČR pohledem členů vládní a parlamentní komise. In: BROZ, Jan a Jan CHMEL. *Pohled za oponu: studie o vzniku Ústavy České republiky a o kontextu její interpretace*, s. 51.

⁸⁰⁶ Dle sdělení A. Röschové ze dne 2. 5. 2014; SLÁDEČEK, Vladimír. Čl. 3. In: SLÁDEČEK, Vladimír a kol. *Ústava České republiky: komentář*, s. 556-557.

⁸⁰⁷ NĚMEČEK, Tomáš. *Vojtěch Cegl. Život právníka ve 20. století*, s. 87, poznámka č. xii.

⁸⁰⁸ Dle sdělení V. Peřicha ze dne 9. 11. 2013.

15. července 1992 na schůzce vládní komise doporučoval, aby prezident republiky zákonodárnou iniciativu neměl.⁸⁰⁹

Na rozdíl od způsobu volby dalších ústavních činitelů a předchozích ústavních textů bylo nekoncepční zakotvení neobvykle podrobného volebního mechanismu přímo v textu Ústavy namísto odkazu na prováděcí zákon. *J. Payne* k tomu uvádí, že tato úprava byla zapříčiněna nedostatkem času na přípravu prováděcího zákona a současně snahou o to, aby byla hlava státu zvolena záhy po ustavení republiky.⁸¹⁰ S tím souvisí i vzpomínka *M. Sylly*, který uvádí, že měl spolu s *C. Svobodou* připravovat zvláštní zákon o prezidentovi České republiky.⁸¹¹

Jak již bylo zmíněno, prezident republiky je dle přijatého znění Ústavy nadán dvěma typy pravomocí v závislosti na nutnosti jejich kontrasignace předsedou vlády nebo jím pověřeným členem vlády. V tomto ohledu jsou logicky protichůdné zájmy osob vykonávajících funkci prezidenta republiky a předsedy vlády. Účastníci procesu přípravy Ústavy si nevzpomínají, že by byl nějaký výrazný spor ohledně pravomocí prezidenta republiky, ale že se na toto téma vedly obšírné diskuse.⁸¹² Skutečnost, že byla zakotvena část pravomocí, kde není nutná kontrasignace, podle pamětníků vycházela z přání *V. Havla*, ačkoliv vzorová Ústavní listina z roku 1920 uváděla pouze jednu kategorii pravomocí, a to kontrasignovaných.⁸¹³ Rozdělení pravomocí do těchto dvou kategorií bylo dle vyjádření *J. Syllové* provedeno nahodile a spontánně. Uznává, že koncepčně se nejednalo o promyšlenou otázku, ale o reakci na požadavek tehdejšího bývalého prezidenta ČSFR, kdy se hledala určitá vyváženost mezi dotčenými články návrhu Ústavy, a to i pokud jde o jejich rozsah.⁸¹⁴ Jednalo se o výrazně originální přístup k pojetí pravomocí prezidenta republiky.

J. Broz uvádí, že ačkoliv byly nekontrasignované pravomoci prezidenta republiky určeny do jisté míry nahodile, lze vysledovat, že mezi ně byly zařazeny „*akty, jejichž podmínění*

⁸⁰⁹ NĚMEČEK, Tomáš. *Vojtěch Cepl. Život právníka ve 20. století*, s. 82.

⁸¹⁰ Dle sdělení *J. Payna* ze dne 11. 4. 2017.

⁸¹¹ Dle sdělení *M. Sylly* ze dne 23. 2. 2015.

⁸¹² Dle sdělení *C. Svobody* ze dne 3. 4. 2014 a *M. Uheho* ze dne 18. 2. 2015.

⁸¹³ Dle sdělení *J. Syllové* ze dne 19. 2. 2015, *C. Svobody* ze dne 3. 4. 2014, *M. Výborného* ze dne 21. 7. 2014 a *L. Špačka* ze dne 20. 2. 2017.

⁸¹⁴ Dle sdělení *J. Syllové* ze dne 19. 2. 2015.

platnosti spolupodpisem člena vlády by bylo v rozporu s jejich smyslem a účelem“ a „úkony, jejichž realizace je podmíněna součinností jiného ústavního orgánu.“⁸¹⁵

Způsoby ingerence V. Havla na podobu Ústavy již byly zmíněny. V kontextu úpravy moci výkonné je však třeba podotknout, že jeho představou bylo, že bude prezident republiky volen přímo a současně že mu budou přiznány co nejširší pravomoci. Otázka přímé volby dle dostupných informací široce diskutována nebyla, avšak byla obsahem alternativních návrhů ústavy a současně byla jako pozměňovací návrh přednesena v rámci jednání ČNR.⁸¹⁶

Na lánském jednání byly oproti vládnímu návrhu v předmětných člancích provedeny zejména následující změny:⁸¹⁷

Čl. 62 Ústavy

- došlo ke zpřesnění formulace písm. a);
- byla provedena změna v tom smyslu, že prezident republiky již nesvolává zasedání Parlamentu, ale pouze Poslanecké sněmovny;
- „*právo udělovat milost*“ bylo přeformulováno na dílčí složky, a sice prezident republiky „*odpouští a zmírňuje tresty uložené soudem, nařizuje, aby se trestní řízení nezahajovalo, a bylo-li zahájeno, aby se v něm nepokračovalo, a zahlazuje odsouzení*“;
- vládní návrh pracoval s koncepcí, že je prezident republiky oprávněn vracet přijaté ústavní zákony, avšak po předání návrhu ČNR byla tato koncepce změněna ve smyslu současného znění, jak bylo shora již uvedeno; J. Syllová v této souvislosti uvádí, že v tomto případě bylo klíčové politické rozhodnutí, nikoliv názor odborníků, který vycházel ze vzoru Ústavní listiny z roku 1920, kdy byl prezident oprávněn vracet s připomínkami všechny zákony;⁸¹⁸
- původně zahrnoval i pravomoc jmenovat vysokoškolské profesory, která byla z tohoto článku vyčleněna;

⁸¹⁵ BROZ, Jan. Vznik návrhu Ústavy ČR pohledem členů vládní a parlamentní komise. In: BROZ, Jan a Jan CHMEL. *Pohled za oponu: studie o vzniku Ústavy České republiky a o kontextu její interpretace*, s. 50.

⁸¹⁶ JIRÁSKOVÁ, Věra. Vznik samostatné České republiky, přijetí a obsah její ústavy. In: PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda 2. Díl Ústavní právo České republiky*, s. 320-321; stenoprotokol z 10. schůze České národní rady dne 16. prosince 1992. *Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR* [online]. [cit. 2018-02-18]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/1992cnr/stenprot/010schuz/s010001.htm>.

⁸¹⁷ Viz vládní návrh Ústavy (tisk č. 152, ČNR, VII. volební období) a společná zpráva výborů ČNR k vládnímu návrhu Ústavy (tisk č. 154, ČNR, VII. volební období).

⁸¹⁸ Dle sdělení J. Syllové ze dne 19. 2. 2015; § 47 Ústavní listiny z roku 1920.

- došlo ke změně pojmů v rámci úpravy NKÚ, kdy jeho představitelé byli napříště nikoliv předseda a místopředseda, nýbrž prezident a viceprezident;
- řada ustanovení však zůstala nezměněna (pravomoc rozpouštět Poslaneckou sněmovnu, pověření vlády, jejíž demisi prezident přijal, prozatímním výkonem funkcí, jmenování soudců Ústavního soudu včetně jeho předsedy a místopředsedů, jmenování předsedy a místopředsedy Nejvyššího soudu, podepisování zákonů, jmenování členů Bankovní rady ČNB, o čemž konkrétně byly vedeny rozsáhlé debaty se závěrem, že tato otázka by měla být vyjmuta z vlivu politických stran).⁸¹⁹

Čl. 63 Ústavy

- původně bylo stanoveno, že prezident republiky ratifikuje mezinárodní smlouvy, poté bylo doplněno, že je i sjednává, do samostatného článku pak byl přesunut výčet mezinárodních smluv, které před ratifikací vyžadují souhlas Parlamentu, a současně bylo doplněno, že *„sjednávání mezinárodních smluv může přenést na vládu nebo s jejím souhlasem na její jednotlivé členy“*;
- ve vládním návrhu bylo stanoveno, že prezident republiky *„pověřuje a odvolává vedoucí zastupitelských misí“*, ve znění společné zprávy výborů pak *„pověřuje a svolává vedoucí zastupitelských misí“*, avšak v přijatém znění Ústavy je znění *„pověřuje a odvolává vedoucí zastupitelských misí“*, což znamená, že stejně jako v případě preambule došlo k úpravě textu Ústavy až po jejím přijetí;⁸²⁰
- nově bylo zakotveno, že je možné, aby rozhodnutí prezidenta republiky kontrasignoval kromě předsedy vlády i jím pověřený člen vlády a v obdobném smyslu bylo upraveno i ustanovení stanovící, že za kontrasignovaná rozhodnutí prezidenta republiky odpovídá vláda, nikoliv předseda vlády;⁸²¹
- i v případě tohoto článku zůstala řada ustanovení nezměněna.

V návaznosti na právě uvedené je třeba podotknout, že jednotlivé pravomoci nebyly přemísťovány mezi uvedenými články, s výjimkou pravomoci jmenovat vysokoškolské

⁸¹⁹ Dle sdělení C. Svobody ze dne 3. 4. 2014.

⁸²⁰ Znění vyhlášené ve Sbírce zákonů již obsahovalo slova *„pověřuje a svolává“*, na jednání ČNR dne 16. prosince 1992 se o tomto tématu nehovořilo. Možné je, že dotčené ustanovení bylo opraveno jako zjevná chyba, není však dohledatelné, kdy k tomu došlo.

⁸²¹ Dle prvorepublikového vzoru prováděl kontrasignaci odpovědný člen vlády. Viz § 68 Ústavní listiny z roku 1920.

profesory. Z toho vyplývá, že závěr o tom, která rozhodnutí prezidenta republiky budou podléhat kontrasignaci a která nikoliv, byl učiněn již na úrovni vládní komise a ČNR do této otázky s jednou výjimkou již nezasahovala.

Co se týče ustanovení, jež se dotýkají vlády, oproti vládnímu návrhu Ústavy již nebyly provedeny žádné zásadní změny. Výše byl zmíněn posun ve znění slibů ústavních funkcionářů a současně je možné zde dohledat některé změny terminologické a formulační. Dle vzpomínky C. Svobody se dále vedly debaty ohledně kolektivní odpovědnosti vlády a možné alternativy individuální odpovědnosti jejích členů.⁸²²

8.3.4.2. Ke státnímu zastupitelství

Otázka úpravy státního zastupitelství v Ústavě bývá diskutována z toho hlediska, že jeho zakotvení na konci moci výkonné je problematické minimálně z hlediska systematiky Ústavy. V Ústavní listině z roku 1920 byla tato úprava zařazena do rámce moci soudní.⁸²³

V dokumentu z 16. července, kterým parlamentní komise adresovala doporučení vládní komisi, figuruje poznámka M. Sylly, že M. Výborný mezi experty poznamenal: „*prokuratura si nezaslouží zvláštní hlavu ústavy.*“⁸²⁴ Původně byl článek věnovaný státnímu zastupitelství včleněn v rámci vládního návrhu Ústavy do hlavy věnující se soudní moci a zněl takto: „*Veřejnou žalobu v trestním řízení zastupuje státní zastupitelství; vykonává i další úkoly, stanoví-li tak zákon.*“⁸²⁵ V rámci vládní komise se měl této problematice věnovat F. Zoulík.⁸²⁶ Po jednání výborů v Lánech došlo k přesunutí článku představujícího ústavní základy státního zastupitelství do hlavy věnované moci výkonné, kde zůstal do současnosti. Jeho znění bylo změněno pouze formulačně.⁸²⁷ Dle P. Zářeckého měl ovlivnit zařazení státního zastupitelství do rámce moci výkonné V. Cepl.⁸²⁸ První komentář k Ústavě k tomu uvádí následující: „*Zařazení*

⁸²² Dle sdělení C. Svobody ze dne 3. 4. 2014.

⁸²³ ZOULÍK, František. Čl. 80. In: SVOBODA, Cyril a Dušan HENDRYCH. *Ústava České republiky: komentář*, s. 126.

⁸²⁴ Příloha tisku č. 16 o činnosti předsednictva České národní rady za dobu od 13. července do 25. srpna 1992. *Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR* [online]. [cit. 2018-02-18]. Dostupné z: http://www.psp.cz/eknih/1992cmr/tisky/t0016_02.htm, bod 12; NĚMEČEK, Tomáš. *Vojtěch Cepl. Život právníka ve 20. století*, s. 84-85, poznámka č. xi.

⁸²⁵ Vládní návrh Ústavy (tisk č. 152, ČNR, VII. volební období), čl. 96.

⁸²⁶ Dle sdělení M. Sylly ze dne 23. 2. 2015.

⁸²⁷ Vládní návrh Ústavy (tisk č. 152, ČNR, VII. volební období), čl. 96 a společná zpráva výborů ČNR k vládnímu návrhu Ústavy (tisk č. 154, ČNR, VII. volební období), čl. 80.

⁸²⁸ NĚMEČEK, Tomáš. *Vojtěch Cepl. Život právníka ve 20. století*, s. 95.

*státního zastupitelství do hlavy třetí (moc výkonná) je odůvodněna tím, že státní zastupitelství sice není správním úřadem, ale prosazuje státní zájmy, zejména na úseku trestní politiky.*⁸²⁹

Na jednání v ČNR dne 16. prosince 1992 došlo k přijetí pozměňovacího návrhu k této problematice, jehož předkladatelem byl *M. Benda*. Byl doplněn druhý odstavec ve znění: „*Postavení a působnost státního zastupitelství stanoví zákon.*“⁸³⁰ Obdobná úprava figuruje u ministerstev a zajišťuje, aby k předmětné právní úpravě nedošlo prostřednictvím podzákoné normotvorby. Cílem dalšího pozměňovacího návrhu, jehož předkladatelem byl poslanec *D. Matulka*, bylo stanovení, že „*V čele státního zastupitelstva stojí generální prokurátor, který je z výkonu své funkce odpovědný ministru spravedlnosti ČR, do jehož resortu státní zastupitelstvo patří.*“⁸³¹ Tento pozměňovací návrh však přijat nebyl.

V přechodných a závěrečných ustanovení Ústavy figuruje další zmínka o této problematice, a sice v čl. 109 je upraveno, že „*do doby zřízení státního zastupitelství vykonává jeho funkce prokuratura České republiky.*“⁸³² Jedná se o ustanovení, které bylo do Ústavy vloženo taktéž prostřednictvím pozměňovacího návrhu na jednání pléna ČNR.

8.3.5. Hlava čtvrtá - Soudní moc

Hlava Ústavy věnovaná moci soudní patřila v rámci výše zmíněného věcného rozdělení mezi jednotlivé členy vládní komise při její přípravě *F. Zoulikovi*, který měl navrhnout její základní koncepci, jež je v Ústavě zakotvena do současnosti.⁸³³

8.3.5.1. K ústavnímu soudnictví

Zakotvení ústavního soudnictví vycházelo z prvorepublikového vzoru a v otázce jeho existence panovala shoda.⁸³⁴ Ústavní listina z roku 1920 zakotvila tuto instituci jako jedna z prvních na světě, přičemž tehdejší Ústavní soud fungoval jako orgán koncentrovaného a specializovaného ústavního soudnictví, který vykonával abstraktní kontrolu ústavnosti. Byl

⁸²⁹ ZOULÍK, František. Čl. 80. In: SVOBODA, Cyril a Dušan HENDRYCH. *Ústava České republiky: komentář*, s. 126-127.

⁸³⁰ Viz stenoprotokol z 10. schůze České národní rady dne 16. prosince 1992. *Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR* [online]. [cit. 2018-02-18]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/1992cnr/stenprot/010schuz/s010001.htm>.

⁸³¹ Ibidem.

⁸³² Ústava v aktuálním znění, čl. 109.

⁸³³ Dle sdělení J. Syllové ze dne 19. 2. 2015.

⁸³⁴ Dle sdělení J. Syllové ze dne 19. 2. 2015; shoda panovala i v komisi parlamentní – dle sdělení M. Uhdeho ze dne 18. 2. 2015.

obsazen sedmi soudci a zakotven byl i stejný počet náhradníků. Specifický byl způsob jejich výběru. Dva členy vysílal Nejvyšší správní soud, další dva členy Nejvyšší soud a další dva členy a předsedu jmenoval prezident republiky na základě návrhů Poslanecké sněmovny, Senátu a vlády. Funkční období Ústavního soudu bylo omezeno na dobu deseti let. Po druhé světové válce jeho činnost již obnovena nebyla. Ústava z roku 1948 tento orgán nezřídila, stejně tak ani Ústava z roku 1960. Ústavní zákon o československé federaci z roku 1968 Ústavní soud sice zakotvil, avšak nebyl přijat prováděcí zákon a tedy reálně ani ustaven nebyl; hlava věnovaná této instituci byla posléze z tohoto ústavního zákona vyčleněna.⁸³⁵

Ústavní soud existoval i v rámci porevoluční federace, kdy byl ustaven ústavním zákonem č. 91/1991 Sb., o Ústavním soudu ČSFR, avšak první soudci do něj byli v návaznosti na přijetí prováděcího zákona č. 491/1991 Sb. v listopadu 1991 jmenováni až v lednu 1992. Svou činnost vykonával do zániku federativního státu. Skládal se z dvanácti soudců, jejichž funkční období bylo naplánováno na sedm let. Funkci předsedy federálního Ústavního soudu zastával *E. Valko* a jeho členy byli i někteří pozdější členové Ústavního soudu České republiky.⁸³⁶ Tato právní úprava rovněž posloužila jako inspirace při tvorbě Ústavy, což dovozuje *J. Broz* ze srovnání uvedeného ústavního zákona z roku 1991 a vládního návrhu. Shodné prvky spatřuje v počtu ústavních soudců a v kompetenci Ústavního soudu, který byl oprávněn podávat závazný výklad ústavních zákonů.⁸³⁷

Na počátku procesu přípravy Ústavy uváděly *Zásady* z 18. července 1992, že Ústavní soud bude součástí nově vznikajícího ústavního systému, avšak s tím rozdílem, že jej mělo tvořit pouze devět soudců a jejich jmenování mělo být rozděleno poměrně mezi tři subjekty – prezidenta republiky, Senát a vládu.⁸³⁸ Posléze se v rámci pokynů, které dávala vláda vládní komisi, objevil návrh na první jmenování ústavních soudců na různá volební období, tedy na tři, šest a devět let,⁸³⁹ tedy obdobně jako byli později voleni senátoři. Vládní návrh Ústavy pak počítal s dvanácti soudci, přičemž polovinu měl jmenovat prezident republiky a druhou polovinu

⁸³⁵ SLÁDEČEK, Vladimír. Čl. 3. In: SLÁDEČEK, Vladimír a kol. *Ústava České republiky: komentář*, s. 908 an.

⁸³⁶ Kupř. J. Malenovský, V. Güttler nebo Z. Kessler, pozdější předseda Ústavního soudu. Viz Historie ústavního soudnictví. *Ústavní soud ČR* [online]. [cit. 2018-02-16]. Dostupné z: <http://www.usoud.cz/historie-ustavniho-soudnictvi/>; SLÁDEČEK, Vladimír. Čl. 3. In: SLÁDEČEK, Vladimír a kol. *Ústava České republiky: komentář*, s. 909.

⁸³⁷ BROZ, Jan. Vznik návrhu Ústavy ČR pohledem členů vládní a parlamentní komise. In: BROZ, Jan a Jan CHMEL. *Pohled za oponu: studie o vzniku Ústavy České republiky a o kontextu její interpretace*, s. 31, poznámka č. 112.

⁸³⁸ NĚMEČEK, Tomáš. *Vojtěch Cegl. Život právníka ve 20. století*, s. 87, poznámka č. xii.

⁸³⁹ NĚMEČEK, Tomáš. *Vojtěch Cegl. Život právníka ve 20. století*, s. 90, poznámka č. xvi.

měl volit Senát. Společná zpráva výborů celou koncepci změnila, když zakotvila současnou úpravou, tedy patnáct soudců jmenovaných prezidentem republiky se souhlasem Senátu na funkční období deseti let. Současně precizovala ustanovení, o jakých věcech Ústavní soud rozhoduje, tedy určila, že Ústavní soud rozhoduje o ústavní žalobě Senátu proti prezidentu republiky, nikoliv již o ústavní žalobě Poslanecké sněmovny, a zrušila ustanovení, že Ústavní soud měl podávat výklad ústavních zákonů, byla-li věc sporná.⁸⁴⁰

Ústavního soudu se týkal jeden z přijatých pozměňovacích návrhů v rámci projednávání návrhu Ústavy v České národní radě 16. prosince. Jednalo se o návrh poslance *M. Výborného*, aby byl do úpravy Ústavního soudu vložen nový článek týkající se imunity jeho soudců, který byl několik dnů předtím doporučen i ze strany ÚPV. Tento návrh byl přijat výraznou většinou 159 hlasů, proti hlasoval jeden poslanec.⁸⁴¹ Bylo stanoveno, že soudci Ústavního soudu nemohou být trestně stíháni bez souhlasu Senátu a odepře-li Senát souhlas, je trestní stíhání navždy vyloučeno. Ústavním zákonem č. 98/2013 Sb. byla takto široce pojatá trestněprávní imunita omezena stejně jako v případě poslanců a senátorů.

Zřejmý příklad inspirace předchozí právní úpravou lze spatřit v uvedení podmínek, které musí kandidát na soudce Ústavního soudu splnit, jež byly, s výjimkou stanovení věkové hranice, převzaty z ústavního zákona č. 91/1991 Sb., o Ústavním soudu ČSFR.

Současně bylo navrhováno i zřízení Soudu ochrany ústavnosti jakožto orgánu, který by dočasně vykonával ústavní soudnictví do doby, než bude zřízen řádný Ústavní soud, neboť na konci roku 1992 ještě nebyl připraven příslušný prováděcí zákon. Tento návrh vznikl jako společná zpráva výborů ČNR (tisk č. 96, ČNR, VII. volební období). Byl založen na koncepci, že bude zvoleno šest jeho soudců, a to Českou národní radou. Avšak těsným rozdílem hlasů nebyl tento návrh přijat.⁸⁴²

Rovněž byl připraven i návrh poslanců ČNR na vydání ústavního zákona, kterým měl být zřízen Prozatímní ústavní soud, pravděpodobně rovněž, aby byla zajištěna kontinuita výkonu

⁸⁴⁰ Vládní návrh Ústavy (tisk č. 152, ČNR, VII. volební období), čl. 83, 85, 86 a společná zpráva výborů ČNR k vládnímu návrhu Ústavy (tisk č. 154, ČNR, VII. volební období), čl. 84, 86.

⁸⁴¹ Viz stenoprotokol z 10. schůze České národní rady dne 16. prosince 1992. *Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR* [online]. [cit. 2018-02-18]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/1992cnr/stenprot/010schuz/s010001.htm>.

⁸⁴² Společná zpráva výborů ČNR k návrhu ústavně právního výboru České národní rady na vydání ústavního zákona ČNR, kterým se zřizuje Soud ochrany ústavnosti České republiky. *Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR* [online]. [cit. 2018-02-16]. Dostupné z: http://www.psp.cz/eknih/1992cnr/tisky/t0096_00.htm; SLÁDEČEK, Vladimír. Čl. 3. In: SLÁDEČEK, Vladimír a kol. *Ústava České republiky: komentář*, s. 909.

činnosti této instituce, než bude ustaven Ústavní soud v rámci nově vzniklé republiky. Návrh počítal s tím, že dosavadní soudci federálního Ústavního soudu se stanou soudci Prozatímního ústavního soudu, přičemž jeho předsedou měl být nejstarší z těchto soudců. Činnost tohoto soudu měla být ukončena nejpozději k 30. září 1993.⁸⁴³ Vzhledem k tomu, že první Ústavní soud v rámci České republiky zahájil činnost až 15. července 1993, nebyl tento návrh neopodstatněný i přesto, že nebyl přijat. Tohoto dne jmenoval prezident republiky dvanáct z celkem patnácti soudců, avšak nikoliv se souhlasem Senátu, který nebyl ustaven, ale se souhlasem Poslanecké sněmovny.⁸⁴⁴ Ke jmenování soudců Ústavního soudu nemohlo dojít dříve, než byla přijata příslušná zákonná úprava – zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, která nabyla účinnosti ke dni 1. červenci 1993.

J. Filip zpětně hodnotí zřízení Ústavního soudu jako jednu z předností současné Ústavy.⁸⁴⁵ *Z. Jičínský* k tomuto tématu uvádí, že alternativní návrh zpracovaný sociální demokracií pracoval s koncepcí jmenování soudců Ústavního soudu systémem obdobným jako u Senátu, kde měli být jmenováni soudci na různá období, aby nemohlo dojít k situaci, kdy nebude Ústavní soud schopen se usnášet. Současně návrh obsahoval ustanovení, že místo přijatého mechanismu, kdy kandidáty na ústavní soudce schvaluje Senát, je měla navrhopvat Poslanecká sněmovna a z těchto kandidátů by prezident republiky vybíral. Kombinací těchto mechanismů se dle jeho názoru mohlo předejít situaci, kdy by Ústavní soud nebyl funkční.⁸⁴⁶ O tomto závěru lze však pochybovat, neboť Poslanecká sněmovna není nerozpustitelná a nezaručuje tedy, že by k takové situaci nedošlo, a to ani s ohledem na případnou nečinnost prezidenta republiky, jako tomu bylo v případě Slovenska, kde prezident *A. Kiska* v roce 2014 odmítl navržené ústavní soudce jmenovat.⁸⁴⁷

⁸⁴³ Návrh poslanců ČNR na vydání ústavního zákona, kterým se zřizuje Prozatímní Ústavní soud ČR. *Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR* [online]. [cit. 2018-02-16]. Dostupné z: http://www.psp.cz/eknih/1992cnr/tisky/t0295_00.htm.

⁸⁴⁴ Historie ústavního soudnictví. *Ústavní soud ČR* [online]. [cit. 2018-02-16]. Dostupné z: <http://www.usoud.cz/historie-ustavniho-soudnictvi/>.

⁸⁴⁵ FILIP, Jan. Deset let Ústavy ČR: východiska, stav, perspektivy. In: KYSELA, Jan (ed.). *Deset let Ústavy ČR* s. 38.

⁸⁴⁶ Václav Havel si prosadil vlastní pravomoci a pak začala úřadovat pravice. Profesor vzpomíná, co se dělo, když právě před čtvrtstoletím přijímali Ústavu. *Parlamentnilisty.cz* [online]. [cit. 2017-12-18]. Dostupné z: <https://www.parlamentnilisty.cz/arena/rozhovory/Vaclav-Havel-si-prosadir-vlastni-pravomoci-a-pak-zacala-uradovat-pravice-Profesor-vzpomina-co-se-delo-kdyz-prave-pred-ctvrtstoletim-prijimali-Ustavu-516533>.

⁸⁴⁷ Kupř. Slovenský prezident odmítl kandidáty na ústavní soudce. *Česká justice* [online]. 6. 7. 2016 [cit. 2018-05-03]. Dostupné z: <http://www.ceska-justice.cz/2016/07/slovensky-prezident-odmitl-kandidaty-na-ustavni-soudce/>.

Zajímavostí je, že od počátku byla v Ústavě zakotvena možnost incidentní kontroly ústavnosti, tedy možnosti podat individuální ústavní stížnost. Kromě toho byl Ústavní soud koncipován tak, aby byl nadán abstraktní i konkrétní kontrolou norem. Z příprav předchozích návrhů ústav je vhodné poukázat na skutečnost, že byla diskutována i varianta zavedení předběžného posuzování ústavních zákonů Ústavním soudem. „*Ve svém posudku knihy J. Filip uvedl, že obdobné řešení bylo v roce 1990 navrhováno pro připravovanou ústavu ČR jako subjektu federace, narazilo však na odpor pražské části expertní komise.*“⁸⁴⁸

8.3.5.2. K soudnictví obecně

Přijetím Ústavy byla zřízena čtyřstupňová soudní soustava, tedy včetně vrchních soudů. T. Němeček ve své publikaci uvádí, že tato soustava byla vedena záměrem, aby A. Mokřý, tehdejší předseda republikového Nejvyššího soudu, nepřišel o funkci, neboť předsedou nově vytvořeného Nejvyššího soudu se stal předseda Nejvyššího soudu v rámci federace – O. Motejl.⁸⁴⁹ Naopak P. Zářecký se domnívá, že čtyřstupňová soudní soustava byla zvolena s ohledem na osobnost O. Motejla, který měl tuto soustavu prosadit vahou své osobnosti.⁸⁵⁰ Každopádně je zjevné, že panuje shoda na skutečnosti, že vrchní soudy jsou součástí české soudní soustavy v návaznosti na personální záležitosti a potřebu najít uplatnění pro dosavadní předsedy v rámci federálních institucí. Podobně tomu bylo i s úvahami nad zřízením Prozatímního Senátu.

Oproti vládnímu návrhu Ústavy doznalo přijaté znění zejména následujících změn. Bylo zrušeno ustanovení stanovící, že nezávislost soudců zaručuje stát.⁸⁵¹ Zpětně je možné se domnívat, že se tak stalo s ohledem na snahu o nezávislost soudců právě i na státu. Současně bylo zrušeno i ustanovení zaručující, že každý může před soudem jednat ve svém jazyce. Obdobné ustanovení je totiž možné hledat i v Listině.⁸⁵²

Důležitou dílčí otázkou v rámci hlavy věnované moci soudní byla existence Nejvyššího správního soudu. O jeho zřízení se dle svého vyjádření měla zasadit A. Röschová.⁸⁵³ Zájem na

⁸⁴⁸ KYSELA, Jan. *Ústava mezi právem a politikou: úvod do ústavní teorie*, s. 234, poznámka č. 884.

⁸⁴⁹ A. Röschová k tomu uvedla: „*Takže když dnes čtu hlubokomyslné odůvodňování čtyřstupňové soudní soustavy, musím se smát, protože vrchní soud se opravdu zřídil pro Mokřého, jiný důvod nebyl.*“ Viz NĚMEČEK, Tomáš. *Vojtěch Cepl. Život právníka ve 20. století*, s. 95-96.

⁸⁵⁰ Dle sdělení P. Zářeckého ze dne 28. 1. 2014.

⁸⁵¹ Vládní návrh Ústavy (tisk č. 152, ČNR, VII. volební období), čl. 81 odst. 1.

⁸⁵² Vládní návrh Ústavy (tisk č. 152, ČNR, VII. volební období), čl. 95 odst. 1; Listina, čl. 37 odst. 4.

⁸⁵³ Dle sdělení A. Röschové ze dne 2. 5. 2014.

jeho ustavení měl mít i *P. Zářecký*, což je opět podloženo pouze vyjádřením jeho samotného. Oba jmenování se pak shodují, že proti této instituci vystupoval *O. Motejl*. *P. Zářecký* doplňuje, že k vložení této instituce do návrhu Ústavy mělo dojít na jednání Legislativní rady vlády.⁸⁵⁴ Avšak Nejvyšší správní soud nebyl součástí vládního návrhu Ústavy. Nejvyšší správní soud jakožto další vrchol soudní soustavy České republiky byl do návrhu Ústavy včleněn až na lánském jednání.⁸⁵⁵

Pravděpodobně z důvodu, že byl Nejvyšší právní soud do Ústavy včleněn až později, není mu věnován takový prostor jako Nejvyššímu soudu v čl. 92 Ústavy. Obdobně je nekoncepčně zakotveno, že předsedu a místopředsedy Nejvyššího soudu jmenuje prezident republiky bez kontrasignace, na rozdíl od jmenování předsedy a místopředsedy Nejvyššího správního soudu, kde kontrasignace vyžadována je, neboť se jedná o důsledek přenechání této prezidentovy pravomoci úpravě zákona.⁸⁵⁶ Na druhou stranu je třeba uvést, že oproti vládnímu návrhu bylo přijato ustanovení, které určuje, že v některých případech může zákon stanovit, že namísto Ústavního soudu rozhoduje právě Nejvyšší správní soud.⁸⁵⁷

Ačkoliv byl Nejvyšší správní soud ústavně zakotven již při přijetí Ústavy, k jeho praktickému ustavení došlo až v roce 2003. V této souvislosti je nutné uvést vzpomínku *A. Röschové*, která podotýká, že v rámci debat o zavedení Nejvyššího správního soudu do českého ústavního systému zaznělo, že je žádoucí a účelné, aby byl jako první ustaven Ústavní soud, neboť v opačném případě by se tehdejší právní odborníci stali soudci Nejvyššího správního soudu a Ústavní soud by byl v tomto smyslu upozaděn. Obávali se prvorepublikového příkladu.⁸⁵⁸

8.3.6. Hlava pátá - Nejvyšší kontrolní úřad

Rozsahem úsporná hlava pátá Ústavy věnující se Nejvyššímu kontrolnímu úřadu byla součástí již vládního návrhu Ústavy, avšak v odlišné podobě, než byla později přijata. Současný druhý odstavec stanoví, že „*prezidenta a viceprezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu jmenuje prezident republiky na návrh Poslanecké sněmovny*“ byl do návrhu Ústavy vložen až na

⁸⁵⁴ Dle sdělení *P. Zářeckého* ze dne 28. 1. 2014.

⁸⁵⁵ Vládní návrh Ústavy (tisk č. 152, ČNR, VII. volební období), čl. 90 a společná zpráva výborů ČNR k vládnímu návrhu Ústavy (tisk č. 154, ČNR, VII. volební období), čl. 90 odst. 1.

⁸⁵⁶ SLÁDEČEK, Vladimír. Čl. 3. In: SLÁDEČEK, Vladimír a kol. *Ústava České republiky: komentář*, s. 1064-1065.

⁸⁵⁷ Ústava ve znění k 1. 1. 1993, čl. 87 odst. 2.

⁸⁵⁸ Dle sdělení *A. Röschové* ze dne 2. 5. 2014.

společném jednání výborů ČNR v Lánech.⁸⁵⁹ Současně označení prezidenta a viceprezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu vzniklo až na tomto jednání, jak vyplývá z kapitoly 8.3.4.1 věnující se prezidentu republiky a jeho pravomocem jmenovat některé funkcionáře. Do té doby se hovořilo o předsedovi a místopředsedovi Nejvyššího kontrolního úřadu. Jmenování jeho funkcionářů bylo již v rámci vládního návrhu Ústavy vloženo mezi nekontrasignovaná rozhodnutí prezidenta republiky.

Skutečnost, že je pro úpravu Nejvyššího kontrolního úřadu, obdobně jako pro úpravu České národní banky, vyčleněna samostatná hlava Ústavy, má základ v přesvědčení členů vládní komise, že budoucí Ústava má naznačovat nezávislost těchto orgánů. Ovšem dle vyjádření *M. Syllu* nebyl jednotný názor na to, jakým způsobem tuto nezávislost vyjádřit.⁸⁶⁰ Je tedy možné dovodit, že využitý způsob byl způsobem zbytkovým, neboť v rámci debat o těchto institucích nedošlo k nalezení vhodnější varianty vyjádření jejich nezávislosti.

8.3.7. Hlava šestá - Česká národní banka

Úprava České národní banky v rámci budoucí Ústavy se na rozdíl od úpravy Nejvyššího kontrolního úřadu na jednání v Lánech již neměnila. V podobě, v jaké s úpravou České národní banky pracoval vládní návrh Ústavy, došlo k jejímu přijetí v nezměněné podobě.⁸⁶¹ Ve vztahu k současnosti ovšem ke změně v rámci této hlavy došlo, a to prostřednictvím ústavního zákona č. 448/2001 Sb., který pozměnil znění hlavního cíle činnosti České národní banky, když nově stanovil, že „*hlavním cílem její činnosti je péče o cenovou stabilitu*“.

Zásadní rozhodnutí o podobě hlavy šesté týkající se České národní banky padlo tedy již v rámci jednání vládní komise pro přípravu ústavy. Jednání z tohoto hlediska významné proběhlo v Karlových Varech ve dnech 19. až 24. října 1992. Klíčovou úlohu zde sehrál *J. Tošovský*, pozdější guvernér ČNB a předtím od prosince 1989 předseda Státní banky československé. *M. Sylla* vzpomíná, že před jednáním v Karlových Varech nebylo jasné, kam úpravu České národní banky v rámci budoucí Ústavy umístit. Tehdejší předseda vlády *V. Klaus* na jednání volal, že se jej zúčastní právě i *J. Tošovský*, se kterým je třeba tuto otázku řešit a jehož názorem bylo, že Česká národní banka musí mít v rámci budoucí Ústavy vlastní hlavu. Tento

⁸⁵⁹ Vládní návrh Ústavy (tisk č. 152, ČNR, VII. volební období), čl. 97 a společná zpráva výborů ČNR k vládnímu návrhu Ústavy (tisk č. 154, ČNR, VII. volební období), čl. 96.

⁸⁶⁰ Dle sdělení *M. Syllu* ze dne 23. 2. 2015.

⁸⁶¹ Vládní návrh Ústavy (tisk č. 152, ČNR, VII. volební období), čl. 98 a společná zpráva výborů ČNR k vládnímu návrhu Ústavy (tisk č. 154, ČNR, VII. volební období), čl. 97.

názor poté M. Sylla přejal a na toto období vzpomíná následovně: „*Tehdy se do toho nikomu z právníků moc nechtělo. Nebyli jsme si jisti, nesedělo to do triády moci: výkonná, zákonodárná a soudní. Nakonec – řekl bych proto, že nikdo si nevěděl rady – se ČNB objevila ve zvláštní hlavě.*“⁸⁶² Konkrétní znění předmětného článku pak dle jeho názoru tvořila pravděpodobně vládní komise.⁸⁶³

8.3.8. Hlava sedmá - Územní samospráva

Územní samospráva, jejíž základ je zakotven již v čl. 8 Ústavy, byla rovněž předmětem rozsáhlých diskusí. Již na začátku své existence parlamentní komise doporučila, aby podle nové Ústavy byl stát územně členěn na „*několik přirozených vyšších samosprávných celků s rozsáhlou decentralizací státní správy.*“⁸⁶⁴ Jednalo se tedy o výrazně obecnou tezi, která vlastně sdělovala pouze to, že je zde zájem na zakotvení územní samosprávy, ale nebylo zřejmé, jakým způsobem. M. Uhde k tomu doplňuje, že na počátku diskusí o územní samosprávě panoval všeobecný zájem na jejím zřízení, ale o její podobě se nehovořilo.⁸⁶⁵ Nicméně, i v rámci vládní koalice panovaly o této otázce odlišné představy. Jak již bylo uvedeno, KDU-ČSL a ODA decentralizaci podporovaly; J. Broz dovozuje, že ODS a KDS naopak byly pro centralizaci státní správy.⁸⁶⁶ Již v polovině července bylo v *Zásadách* stanoveno, že stát se má členit na obce a vyšší samosprávné celky, které by upravoval samostatný zákon.⁸⁶⁷ Pokyny vlády k následné verzi ideového nástinu (tedy *Zásad*) z 29. července pak uvedly, že „*vyšší samosprávné útvary – ať už se budou jmenovat regiony, či kraje – mají být ‘větší, než je dnešní okres’.*“⁸⁶⁸ Debaty na toto téma probíhaly intenzivně po celou dobu příprav.

Společná zpráva výborů provedla v tématu územní samosprávy oproti vládnímu návrhu zásadní změny, a to nejen formulační. Předně bylo provedeno výslovné rozlišení na základní a vyšší územní samosprávné celky. Vládní návrh Ústavy znal obce a vyšší územní samosprávné celky s názvem kraj, region nebo země. Na lánském jednání bylo přijato, že obce jsou

⁸⁶² NĚMEČEK, Tomáš. *Vojtěch Cepl. Život právníka ve 20. století*, s. 96.

⁸⁶³ Dle sdělení M. Sylla ze dne 23. 2. 2015.

⁸⁶⁴ NĚMEČEK, Tomáš. *Vojtěch Cepl. Život právníka ve 20. století*, s. 84-85, poznámka č. xi.

⁸⁶⁵ Dle sdělení M. Uhdeho ze dne 18. 2. 2015.

⁸⁶⁶ BROZ, Jan. Vznik návrhu Ústavy ČR pohledem členů vládní a parlamentní komise. In: BROZ, Jan a Jan CHMEL. *Pohled za oponu: studie o vzniku Ústavy České republiky a o kontextu její interpretace*, s. 59; SYLLOVÁ, Jindřiška. Komora minimálních funkcí, nebo komora „odlišného ohledu“? In: KYSELA, Jan. *Dvacet let Senátu parlamentu České republiky v souvislostech*, s. 49.

⁸⁶⁷ NĚMEČEK, Tomáš. *Vojtěch Cepl. Život právníka ve 20. století*, s. 87, poznámka č. xii.

⁸⁶⁸ *Ibidem*, s. 90, poznámka č. xvi.

základními územními samosprávnými celky a těmi vyššími jsou země nebo kraje. Již se tedy nepracovalo s variantou regionů. Definice, že jde o územní společenství občanů, kteří mají právo na samosprávu, byla rozšířena i na obce. Nově bylo mj. stanoveno i to, že územní samosprávné celky jsou veřejnoprávními korporacemi a jako takové mohou vlastnit majetek a hospodařit dle vlastního rozpočtu.⁸⁶⁹

Klíčová byla diskuse o tom, jaký útvar bude tím vyšším územním samosprávným celkem. O základním celku – obci – debaty neprobíhaly. Je vhodné upozornit, že při přípravě české ústavy v rámci federace byla aktuální i představa, že samosprávným celkem budou svazky obcí,⁸⁷⁰ což již v debatách v roce 1992 nebylo zopakováno. Specifickým návrhem pak bylo administrativně rozdělit stát na pašalíky. Jednalo se o členění navržené poslancem *D. Matulkou /Levý blok/*. Toto členění historicky existovalo v rámci Osmanské říše. Pašalíky měly být dokonce na jednání ÚPV v Lánech schváleny usnesením, avšak po několika dnech mělo být toto usnesení revokováno.⁸⁷¹ Je otázkou, zda se nejedná pouze o tradovanou historku, neboť toto tvrzení nemá oporu v dokumentech, které jsou k lánskému zasedání dostupné.

Skutečnost, že v přijatém znění Ústavy zůstala alternativa, že vyššími územními samosprávnými celky budou země nebo kraje, dávala sice teoretickou možnost ještě v budoucnu o této otázce rozhodovat, nicméně dle *A. Röschové* bylo zjevné, že těmito celky budou kraje. Přijaté znění mělo pouze představovat kompromis umožňující přijetí Ústavy, neboť tehdy byly debaty o možné existenci zemí velmi citlivým tématem.⁸⁷² Otázka územního členění tedy byla vyřešena odkazem na budoucí ústavní zákon, neboť stanoviska politické reprezentace byla nejednoznačná a současně nebyla k dispozici stanoviska odborníků.⁸⁷³ Takový ústavní zákon byl

⁸⁶⁹ Viz vládní návrh Ústavy (tisk č. 152, ČNR, VII. volební období) a společná zpráva výborů ČNR k vládnímu návrhu Ústavy (tisk č. 154, ČNR, VII. volební období).

⁸⁷⁰ FILIP, Jan. *Zapomenuté inspirace Ústavy ČR: k 10. výročí přijetí Ústavy ČR*. Časopis pro právní vědu a praxi, s. 299.

⁸⁷¹ Dle sdělení J. Vyvadila ze dne 25. 11. 2013 a M. Bendy ze dne 16. 4. 2014 a A. Röschové ze dne 2. 5. 2014.

⁸⁷² Dle sdělení A. Röschové ze dne 2. 5. 2014, D. Hendrycha ze dne 21. 3. 2014 a P. Zářeckého ze dne 28. 1. 2014; Naopak, výrazným odpůrcem tohoto uspořádání byl V. Benda. Viz NĚMEČEK, Tomáš. *Vojtěch Cepl. Život právníka ve 20. století*, s. 80-81; v podobném duchu se vyjádřil i jeho syn M. Benda, který viděl nebezpečí zemského principu v tom, že by mohlo dojít k zablokování rozhodování, pokud by vznikly země dvě – Česká a Moravsko-slezská. Dle sdělení M. Bendy ze dne 16. 4. 2014.

⁸⁷³ BROZ, Jan. Vznik návrhu Ústavy ČR pohledem členů vládní a parlamentní komise. In: BROZ, Jan a Jan CHMEL. *Pohled za oponu: studie o vzniku Ústavy České republiky a o kontextu její interpretace*, s. 60.

přijat v roce 1997 a definitivně stanovil, že vyššími územními samosprávnými celky jsou kraje.⁸⁷⁴

8.3.9. Hlava osmá - Přechodná a závěrečná ustanovení

Poslední, osmá hlava Ústavy, pojednává o přechodných a závěrečných ustanoveních. Z vládního návrhu Ústavy je však zřejmé, že v něm tato hlava byla nazvána jako Společná ustanovení a zahrnovala pouze článek věcně se týkající způsobu volby senátorů a další věnující se vyhlášení a účinnosti Ústavy. Společná zpráva výborů pak upravila přechodná a závěrečná ustanovení již do podoby, jaká je známa ze současnosti, avšak s několika výjimkami, které byly do této hlavy včleněny až na jednání ČNR dne 16. prosince 1992, tedy v den hlasování o přijetí nové Ústavy. J. Syllová vzpomíná, že tyto otázky nebyly řešeny v rámci vládní komise, ale připravovali je legislativci z Úřadu vlády.⁸⁷⁵ S odstupem času se lze pouze domnívat, proč tato ustanovení nebyla součástí již vládního návrhu. Možným, avšak nikoliv novátorským vysvětlením může být opět nedostatek času.

K zásadní proměně této hlavy budoucí Ústavy došlo tedy na jednání v Lánech. Zde byly naformulovány všechny články s výjimkou článků věnujících se účinnosti tohoto dokumentu a volby senátorů, v jehož rámci došlo ke změně formulace a doplnění druhého odstavce o následující znění: „*Zasedání Senátu svolá prezident republiky tak, aby bylo zahájeno nejpozději třicátý den po dni voleb; neučiní-li tak, sejde se Senát třicátý den po dni voleb.*“ Toto doplnění navazuje na skutečnost, že došlo i k proměně v rámci pravomocí prezidenta republiky, který již neměl pravomoc svolat zasedání Senátu, jak bylo původně uvedeno v čl. 62 písm. b) návrhu Ústavy („*svolává zasedání Parlamentu*“), nýbrž svolat pouze zasedání Poslanecké sněmovny. Bylo tedy třeba zabývat se otázkou, jakým způsobem bude zahájeno zasedání Senátu. Nově byly zakotveny i další články věnující se transformaci ČNR do Poslanecké sněmovny, zřízení Prozatímního Senátu, určení volebního období senátorů řádného Senátu (nikoliv už losem jako tomu bylo ve vládním návrhu), kontinuitě vlády či funkce soudců. Naformulován byl rovněž dnešní čl. 112 Ústavy hovořící o součástech ústavního pořádku.⁸⁷⁶

⁸⁷⁴ Ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

⁸⁷⁵ Dle sdělení J. Syllové ze dne 19. 2. 2015.

⁸⁷⁶ Viz vládní návrh Ústavy (tisk č. 152, ČNR, VII. volební období) a společná zpráva výborů ČNR k vládnímu návrhu Ústavy (tisk č. 154, ČNR, VII. volební období).

Závěrečné ustanovení o stanovení účinnosti Ústavy k 1. lednu 1993 bylo změněno jen formulačně, avšak vládní návrh obsahoval ještě odstavec, podle kterého se tento ústavní zákon vyhláší ve Sbírce zákonů ČR. Jak již bylo zmíněno, tento odstavec zřejmě reagoval na skutečnost, že nemusí být včas přijat příslušný zákon, avšak ten byl již 18. listopadu 1992 schválen a 10. prosince 1992 nabyl účinnosti.⁸⁷⁷ Předmětné ustanovení se proto stalo nadbytečným a v návrhu Ústavy po lánském jednání již nefigurovalo.

V rámci jednání ČNR dne 16. prosince 1992 bylo předneseno několik pozměňovacích návrhů k této hlavě Ústavy. První z nich uvedl poslanec *M. Benda*, který navrhl vložit za tehdejší čl. 107 nový článek, který měl znít: „*Do doby zřízení státního zastupitelství vykonává jeho funkce prokuratura České republiky.*“ Pro tento návrh se vyslovilo 171 poslanců a byl tedy přijat. Další pozměňovací návrh k této oblasti podal poslanec *J. Novák*, který navrhl, aby byl před tehdejší čl. 108 vložen nový článek v následujícím znění: „*Do 31. prosince 1993 tvoří soustavu soudů též vojenské soudy.*“ Návrh byl přijat většinou 156 hlasů. Poslanec *M. Benda* pak navrhl ještě, aby byla k tehdejšímu čl. 109 pojednávajícímu o složkách ústavního pořádku připojena slova „*a ústavní zákony České národní rady, přijaté po 6. červnu 1992.*“ Tento návrh byl přijat většinou 104 hlasů.⁸⁷⁸ Je otázkou, nakolik ústavodárci počítali s důsledky přijetí tohoto pozměňovacího návrhu, neboť tímto krokem předmětné ústavní zákony nebyly ke konci roku 1992 dekonstitucionalizovány. Zřejmě se ale jednalo o záměr, neboť tímto krokem si uchovaly ústavní sílu ústavní zákony ČNR, avšak nikoliv ústavní zákony Federálního shromáždění, mezi které patřil i ústavní zákon o zániku ČSFR, který mj. stanovil, že od 1. ledna 1993 náleží zákonodárná moc zákonodárnému sboru složenému i z poslanců zvolených do Federálního shromáždění. Za existence samostatné ČR nebyla ustanovení této hlavy Ústavy dále měněna.

⁸⁷⁷ SLÁDEČEK, Vladimír. Čl. 113. In: SLÁDEČEK, Vladimír a kol. *Ústava České republiky: komentář*, s. 1262-1263.

⁸⁷⁸ Viz stenoprotokol z 10. schůze České národní rady dne 16. prosince 1992. *Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR* [online]. [cit. 2018-02-18]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/1992cnr/stenprot/010schuz/s010001.htm>.

9. Změny Ústavy České republiky

Ústava, není-li absolutně rigidní, se přirozeně vyvíjí spolu s vývojem společnosti a jsou do ní promítány změny, které jsou schopny najít dostatečnou politickou podporu. Otázkám vhodnosti změn ústav, situacím, kdy k nim dochází, i subjektům, které je činí, byly věnovány některé z předcházejících kapitol. Nyní je věnován prostor zejména konkrétním změnám Ústavy České republiky. Proces její tvorby totiž neskončil v roce 1992, nýbrž je možné sledovat zde dvě následnosti. Na jedné straně se hovoří o naplňování Ústavy, když jsou přijímána ustanovení, která byla Ústavou předvídána,⁸⁷⁹ a na straně druhé o změnách, které takovou návaznost nemají.

Nelze opomenout ani případy, kdy Ústava předvíдалa formu svého naplnění, ale prakticky k takovému naplnění dlouhou dobu nedošlo. Příkladem může být ustavení Senátu až v roce 1996 nebo přijetí služební zákona, který je provedením čl. 79 odst. 2 Ústavy až v roce 2014. Nicméně, nerespektování takových ustanovení není v rámci historie novinkou. Tak například ústavní zákon o federaci v hlavě šesté upravoval Ústavní soud ČSSR, ale prováděcí zákon k němu nebyl nikdy přijat.⁸⁸⁰

Na podkladu předchozího výkladu je zjevné, že změny ústav mají být co nejméně nahodilé. Naopak, měly by se vyznačovat značným argumentačním zázemím včetně nezbytné provázanosti (a to hlavně obsahové) s dalšími ústavními instituty. V rámci přípravy Ústavy se důkladně promýšlelo, jak budou jednotlivá ustanovení v rámci ústavního textu fungovat se záměrem, aby nevznikaly tzv. mezery v Ústavě a nedošlo k jejímu zablokování.⁸⁸¹ Neuvážené změny mohou tento systém narušit. Tak například opakující se návrhy na zavedení obecného referenda v Ústavě nesmí ohrozit princip zastupitelské demokracie, na kterém je Ústava vystavěna. Element zastupitelské demokracie je v ústavním pořádku dominantně přítomen a nemělo by proto dojít k posunu od této koncepce.

Běžné změny ústav jsou takové, které nejsou nadměrně četné a časté a ústavu nezpochybnují.⁸⁸² V rámci Ústavy České republiky byly přijaty právě takové běžné změny s výjimkou jedné, která byla natolik zásadní, že ovlivnila rovnováhu mocí mezi ústavními

⁸⁷⁹ Kupř. KLÍMA, Karel. *Teorie veřejné moci (vládnutí)*, s. 302.

⁸⁸⁰ Ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, § 86-100.

⁸⁸¹ Dle sdělení J. Payna ze dne 11. 4. 2017.

⁸⁸² KYSELA, Jan. *Ústava mezi právem a politikou: úvod do ústavní teorie*, s. 235.

orgány. Běžné změny jsou přijímány ústavním zákonodárcem, tedy orgánem vytvořeným ústavodárcem.⁸⁸³

Do Ústavy České republiky bylo prozatím přímou novelou ústavního textu zasaženo osmkrát. Jednalo se o následující novely, které nejsou komplexního charakteru, naopak se vyznačují svou parciálností:

- Ústavní zákon č. 347/1997 Sb. o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, který jednak vytvořil v něm vyjmenované vyšší územní samosprávné celky, ale rovněž změnil znění čl. 99 Ústavy a vypustil již obsoletní čl. 103 Ústavy, který zněl: „*O názvu vyššího územního samosprávného celku rozhoduje jeho zastupitelstvo.*“
- Ústavní zákon č. 300/2000 Sb., kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění ústavního zákona č. 347/1997 Sb., a ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, změnil zejména znění čl. 43 Ústavy věnující se mimořádným stavům, a modifikoval znění čl. 39 Ústavy.
- Ústavní zákon č. 395/2001 Sb., kterým se mění ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů, tzv. euronovela, představovala komplexní změnu vztahu vnitrostátního a mezinárodního práva. Doplněny byly čl. 10a a 10b Ústavy a modifikována jich byla celá řada. Jednalo se o čl. 1, 10, čl. 39 odst. 4, čl. 49, čl. 52, čl. 87 až 89 a čl. 95 Ústavy.
- Ústavní zákon č. 448/2001 Sb., kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění ústavního zákona č. 347/1997 Sb., ústavního zákona č. 300/2000 Sb. a ústavního zákona č. 395/2001 Sb., změnil znění čl. 98 Ústavy, jenž se věnuje České národní bance. Cílem její činnosti tak již napříště není péče o stabilitu měny, ale o cenovou stabilitu.
- Ústavní zákon č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů, nejen že stanovil obecné podmínky konání referenda o přistoupení ČR k EU, ale zároveň modifikoval čl. 62, 66 a 87 Ústavy související s tímto referendem.
- Ústavní zákon č. 319/2009 Sb., kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů, modifikoval znění čl. 35 a 66

⁸⁸³ KYSELA, Jan. *Ústava mezi právem a politikou: úvod do ústavní teorie*, s. 235.

Ústavy, a to v návaznosti na kauzu zkrácení volebního období Poslanecké sněmovny jednorázovým ústavním zákonem, který byl posléze Ústavním soudem zrušen.

- Ústavní zákon č. 71/2012 Sb., kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů, provedl nejrozsáhlejší změny v rámci ústavního systému tím, že zavedl přímou volbu prezidenta republiky. Ústava byla změněna v řadě jednotlivých ustanovení, včetně změny v rámci pravomocí prezidenta udělovat milost ve formě zastavení trestního stíhání. Dotčeny byly čl. 54, 56, 58, 59, 62, 63, 65, 66 a 87 Ústavy.
- Ústavní zákon č. 98/2013 Sb., kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů, jakožto zatím poslední novela Ústavy, modifikovala institut imunity členů Parlamentu a soudců Ústavního soudu tak, že byla zrušena jejich doživotní imunita.

Jak již bylo uvedeno, nejvýznamnější změnou Ústavy byla ta, která zavedla přímou volbu prezidenta republiky. Jedná se o významný zásah do Ústavy, který se dotkl řady jejích ustanovení a který současně změnil koncepci, na které bylo postavení prezidenta republiky založeno. Volba prezidenta republiky prostřednictvím poslanců a senátorů zjevně nevěnovala takto zvolenému kandidátovi takovou míru legitimacy, jako je tomu ve volbě přímé. Ačkoliv může být tedy přímo zvolený prezident republiky považován za legitimně silnějšího, předmětná novela Ústavy jeho pravomoci naopak umenšila. Vznikla tedy situace, kdy se může prezident republiky v parlamentním systému považovat za natolik silného, aby svými rozhodnutími a svým vystupováním posunoval hranici parlamentního systému směrem k prezidentskému. Z tohoto důvodu se jedná o zásadní změnu Ústavy, která je způsobilá vychylovat její celkové nastavení a má dispozice pro disfunkci ústavního systému, ač to zjevně nebylo záměrem ústavodárce.

Některé ze změn byly Ústavou přímo předvídaný a Ústava tedy byla naplňována ve smyslu výše uvedené dichotomie. Jednalo se o přijetí ústavního zákona zřizujícího vyšší územní samosprávné celky. Tento ústavní zákon je provedením čl. 100 odst. 3 Ústavy, který zní: „*Vytvořit nebo zrušit vyšší územní samosprávný celek lze jen ústavním zákonem.*“ Dalším předvídaným ústavním zákonem byl ten týkající se referenda o přistoupení ČR k EU. Předvídan byl čl. 10a odst. 2 Ústavy. Jednalo se však o jednorázové využití institutu referenda. Ústavní zákon o obecném referendu do současnosti přijat nebyl, ačkoliv návrhy na jeho přijetí jsou těmi nejčastějšími mezi navrhovanými ústavními zákony. Zde tedy existuje prostor pro využití

ústavního zmocnění v čl. 2 odst. 2 Ústavy. Ač nebyla podrobnější úprava bezpečnosti státu předvídána výslovně, je možné ji do oblasti těchto změn také zahrnout. Byla provedena v důsledku přijetí ústavního zákona č. 300/2000 Sb. Dle vyjádření některých účastníků procesu přípravy Ústavy nebyl těmto otázkám věnován dostatečný prostor z důvodu již opakovaně zmiňovaného nedostatku času. Počítalo se s tím, že tato problematika bude podrobně upravena až následně, neboť se jednalo o sensitivní téma, které kdyby bylo tehdy otevřeno, mohlo by působit problémy při přijímání Ústavy.⁸⁸⁴ Současně tento ústavní zákon modifikoval i ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, jenž byl přijat rovněž s delším časovým odstupem od přijetí Ústavy. Ústavu však naplňují i jiné zákony, které nemají ústavní sílu. Příkladem je přijetí zákona č. 300/2017 Sb., o zásadách jednání a styku Poslanecké sněmovny a Senátu mezi sebou a navenek a o změně zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, (stykový zákon), jehož účinnost je plánována na 1. září 2018 a který je naplněním čl. 10b a 40 Ústavy a který je dalším typickým příkladem dlouho nenaplněného ustanovení Ústavy.

Jiné novelizace se týkají institutů, jejichž změnu si vyžádal politický i historický vývoj České republiky a tím se zařazují do druhé kategorie uvedené dichotomie. Typickým příkladem je zavedení přímé volby prezidenta, jakožto reakce na politické požadavky. Další takovou změnu představuje tzv. euronovela provedená ústavním zákonem č. 395/2001 Sb., která reagovala na postupné integrační tendence České republiky a přirozeně vyústila v předpis, který reagoval na tuto zásadní změnu v nadnárodním integračním procesu. S tím souvisí i změna ve formulaci cíle činnosti České národní banky provedená ústavním zákonem č. 448/2001 Sb. Změna provedená ústavním zákonem č. 319/2009 Sb. pak reagovala na již zmíněnou politickou situaci ohledně snahy rozpustit Poslaneckou sněmovnu z vůle zákonodárců. Jedná se proto o ryzí příklad institutu, který byl změněn v návaznosti na politický vývoj ve státě. Zatím poslední změna provedená ústavním zákonem č. 98/2013 Sb., spočívá v omezení imunity zákonodárců a soudců Ústavního soudu, je rovněž změnou, která nebyla předvídána textem Ústavy. Naopak se jednalo spíše o reakci na dosavadní výtky vůči tehdejšímu institutu imunity včetně nevyváženosti mezi imunitou jednotlivých ústavních činitelů, neboť prezidentu republiky byla doživotní imunita

⁸⁸⁴ Kupř. dle sdělení J. Kalvody ze dne 7. 4. 2017.

omezena již předešlou změnou Ústavy. Současně byla imunita v Ústavě vymezena nezvykle široce v porovnání s jinými státy.⁸⁸⁵

V této souvislosti je vhodné zastavit se nad vyvstávající otázkou, jestli některé z přijatých změn Ústavy mají kořeny již v období její přípravy, tedy zda byla posléze přijata nějaká změna, která byla do Ústavy některými aktéry požadována již v roce 1992, ale nebyla politicky či jinak průchozí. To znamená, zda přijaté novelizace Ústavy, které nebyly Ústavou předvídané, vyplynuly z debat vedených na počátku 90. let či nikoliv. Co se týče přímé volby prezidenta republiky, ta byla navrhována jako pozměňovací návrh v České národní radě a současně byla zakotvena v rámci alternativních návrhů ústavy, které však nebyly projednávány. V roce 1992 byla široce diskutována otázka rozpouštění Poslanecké sněmovny, přičemž smyslem mělo být zabránit Poslanecké sněmovně, aby se rozpouštěla sama.⁸⁸⁶ Přijatá změna tedy nevycházela z debat v roce 1992, právě naopak. U dalších přijatých změn nejsou debaty k těmto dílčím otázkám dohledatelné, proto nelze učinit žádný závěr. Jako příklad opačného postupu, kdy byla provedena změna, která v debatách při přípravě Ústavy byla označena jako nežádoucí, je možné uvést novelizaci čl. 35 Ústavy. Jak již bylo výše uvedeno, přijaté znění tohoto ustanovení mělo přimět poslance a politické strany zastoupené v Poslanecké sněmovně k domluvě. Tento původní záměr ústavodárce byl možností Poslanecké sněmovny dohodnout se na svém rozpouštění nabourán.

Lze tedy uzavřít, že uskutečněné změny Ústavy byly v zásadě hodnotově kongruentní ve smyslu teorie *S. Levinsona*, kterou zmiňuje *J. Kysela*,⁸⁸⁷ opět s výjimkou novely zavádějící přímou volbu prezidenta republiky. Ve smyslu již výše zmíněné teorie *C. Schmitta* se v daných případech jedná o změny Ústavy, které nemění její jádro. Ústava není nahrazována ani prolamována. Ústava si přes všechny tyto změny udržela původní hodnotové zakotvení.

Při debatě o změnách Ústavy se ale nelze omezit pouze na její přímé změny, ale je vhodné též upozornit na významné ústavní zákony, které byly přijaty a které sice nemodifikovaly text Ústavy, ale ústavní pořádek jako celek. Mezi nimi je zřejmě tím nejvýznamnějším ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky.

⁸⁸⁵ MLSNA, Petr. Filosofické a ideové zdroje Ústavy ČR. In: MLSNA, Petr et al. *Ústava ČR - vznik, vývoj a perspektivy*, s. 40.

⁸⁸⁶ Dle sdělení J. Payna ze dne 11. 4. 2017.

⁸⁸⁷ KYSELA, Jan. *Ústava mezi právem a politikou: úvod do ústavní teorie*, s. 236.

Dalším zdrojem nepřímých změn Ústavy jsou judikatura Ústavního soudu a ústavní zvyklosti, neboli zjednodušeně řečeno opakovaná ústavní praxe, která není zpochybňována. Ústavní soud ve svých rozhodnutích vyložil celou řadu ustanovení Ústavy. Příkladů takových zásahů Ústavního soudu je řada, přičemž na tomto místě je zmíněno jen několik zásadních pro ilustraci této praxe. Tak například Ústavní soud judikoval, že pojem *volební zákon* užitý v čl. 40 Ústavy se vztahuje i na zákon upravující volby do zastupitelstev obcí či krajů, a proto musí být přijat oběma komorami Parlamentu.⁸⁸⁸ Ústavní soud rovněž vyložil, že v souladu s čl. 50 Ústavy prezident republiky vetuje přijatý zákon včas, pokud jej vetuje šestnáctý den v případě, že patnáctý den připadl na den pracovního klidu.⁸⁸⁹

Jak již bylo uvedeno, nepřímo je text Ústavy modifikován i prostřednictvím ústavních zvyklostí, které zaplňují mezery v textu Ústavy. „*Ústavní zvyklosti, konvence, mají v ústavním státě velký význam právě tím, že komponují ústavu do funkčního celku a zaplňují prostor mezi strohým vyjádřením ústavních principů a institucí a variabilitou ústavních situací.*“⁸⁹⁰ Jedná se tedy o významnou součást ústavního státu a nelze se bez jejich znalosti při výkladu Ústavy obejít. Tak například v otázce jmenování guvernéra ČNB prezidentem republiky Ústavní soud konstatoval, že dlouhodobě praktikovaný ústavní postup, který odpovídal určitému hodnotovému a institucionálnímu konsensu ústavních orgánů a opakovaně potvrzoval určitou interpretaci ustanovení Ústavy, je třeba chápat jako ústavní zvyklost, kterou nelze při výkladu Ústavy pominout. V daném případě byla ústavní zvyklostí skutečnost, že guvernéra bankovní rady ČNB jmenuje prezident republiky bez kontrasignace předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády, což Ústavní soud potvrdil.⁸⁹¹

V současnosti probíhají diskuse o případných dalších změnách Ústavy, a to jak v rámci dílčích vyjádření jednotlivých osobností,⁸⁹² tak i komplexně. Od prosince 2016 do června 2017 se pod záštitou ministra pro legislativu a lidská práva Jana Chvojky konaly tzv. kulaté stoly věnované tomuto tématu, k nimž byla přizvána řada akademiků, aby diskutovali možné změny, které by Ústava potřebovala. Výsledkem tohoto jednání je tvrzení, že se Ústava osvědčila a nevyžaduje větší změny. Pokud však k revizím dojde, je třeba, aby byly komplexní

⁸⁸⁸ Nález Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 13/05 ze dne 22. 6. 2005.

⁸⁸⁹ Nález Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 33/97 ze dne 17. 12. 1997.

⁸⁹⁰ Nález Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 14/01 ze dne 20. 6. 2001.

⁸⁹¹ Ibidem.

⁸⁹² Kupř. MALENOVSKÝ, Jiří. *O legitimitě a výkladu české ústavy na konci století existence moderního českého státu*. Právník č. 8/2013, s. 745-772.

a promyšlené a měla by na nich panovat široká shoda.⁸⁹³ Obdobný závěr, že neexistuje akutní potřeba změny ústavního systému, vyplývá i z dílčí kapitoly 4.1.3.

I kdyby byla Ústava nadále shledávána jako pevný hodnotový základ, ke kterému se Česká republika hlásí, je bez pochyby, že dílčí změny Ústavy budou navrhovány. Takové změny mohou vyvstávat jednak z politických zájmů jednotlivých politických stran a hnutí, ale současně mohou být výsledkem měnících se společenských okolností.

⁸⁹³ Ministr Jan Chvojka: Dneškem končí kulaté stoly k revizi Ústavy. *Vláda České republiky* [online]. 2017 [cit. 2018-02-13]. Dostupné z: https://www.vlada.cz/cz/clenove-vlady/pri-uradu-vlady/jan_chvojka/aktualne; Vyjádření A. Gerlocha na přednášce k 25. výročí přijetí Ústavy (Institut pro politiku a společnost) ze dne 3. 11. 2017; podobně i Z. Jičínský. Viz Václav Havel si prosadil vlastní pravomoci a pak začala úřadovat pravice. Profesor vzpomíná, co se dělo, když právě před čtvrtstoletím přijímali Ústavu. *Parlamentnilisty.cz* [online]. [cit. 2017-12-18]. Dostupné z: <https://www.parlamentnilisty.cz/arena/rozhovory/Vaclav-Havel-si-prosadir-vlastni-pravomoci-a-pak-zacala-uradovat-pravice-Professor-vzpomina-co-se-delo-kdyz-prave-pred-ctvrtstoletim-prijimali-Ustavu-516533>.

10. Závěr

Struktura disertační práce měla za cíl zaměřit se na veškeré relevantní okolnosti, které mohou poskytnout informace k procesu vzniku Ústavy tak, aby byl vytvořen komplexní a co nejobektivnější obraz tohoto procesu, jenž prozatím v české literatuře s výjimkou zmiňované studie *J. Brože* chybí. Pro zachycení komplexnosti procesu vzniku Ústavy je tedy využita řada kontextů. Jedná se o kontext teoretický, historický, zahraniční, politický i ideologický.

Práce je uvozena kapitolami zaměřenými na teoretické souvislosti tohoto tématu, tedy na ústavy jako takové a rovněž i na okolnosti jejich změn a vzniku. S tím úzce souvisí otázky po legalitě a legitimitě vzniku ústav, které tvořily dílčí výzkumné otázky této práce, a to vedle obecné otázky, jak vznikala Ústava v roce 1992. Závěr učiněný v uvedených dílčích otázkách je následující. Přijetí Ústavy je možné považovat za legální ve formálním a procedurálním slova smyslu, a to s odkazem na aplikaci tehdy platné procedury pro přijímání ústavních zákonů dle ústavního zákona o československé federaci. To znamená, že byly zachovány tehdy platné právní předpisy a orgán, který Ústavu přijal, Česká národní rada, byl současně k tomuto kroku kompetentní. Odpověď na otázku po legitimitě vzniku Ústavy je komplikována s ohledem na skutečnost, že nedošlo k přímé aplikaci suverenity lidu, tedy lid se neměl možnost na tomto procesu podílet, což je nedostatek, který vyplývá například i z teorie *J. Sneyèse* o ideálním způsobu realizace ustavující moci. Nicméně díky využití konceptů tzv. zpětné legitimizace, stejně jako empirické teorie legitimacy a skutečnosti, že se Ústava postupem času odděluje od kontextu svého vzniku, je možné uzavřít, že vznik Ústavy byl sice specifický a neodpovídal teoretickým koncepcím o legitimním způsobu vzniku, avšak zpětně jej jako legitimní hodnotit lze.

Další kapitola zabývající se subjekty, které se na tvorbě Ústavy podílely, prokazuje, že klíčové byly zejména dvě oficiální komise a mezi nimi zejména komise vládní, v jejímž rámci probíhalo samotné psaní textu vládního návrhu. Je pozoruhodné, že Ústava nevznikala jako produkt ústavních právníků, ale byla vypracována zejména ze strany politiků a právníků, kteří ovšem na toto právní odvětví specializováni nebyli. Na tvorbě Ústavy se však podílely i další subjekty. Jmenovat lze Legislativní radu vlády, ústavněprávní výbor ČNR a další její výbory, ale i některé jednotlivce. Významně se zde projevil vliv *V. Havla*, který se snažil o ovlivnění podoby Ústavy prostřednictvím hned několika způsobů. Jednak jsou známy některé jeho texty z druhé

poloviny roku 1992, ale současně docházelo i k jeho schůzkám s některými členy oficiálních komisí, na kterých prezentoval své názory.

Následující kapitoly se věnují jednak předchozím ústavám v období od vzniku Československého státu, ale i návrhům ústav z počátku 90. let 20. století a zahraničním vzorům, které byly při tvorbě Ústavy využívány. Z těchto kapitol vyplývá nejen závěr, že se tvůrci Ústavy inspirovali nejen některými zahraničními vzory, mezi kterými lze jmenovat zejména ústavy americkou, německou, francouzskou či španělskou, ale že hlavním inspiračním zdrojem byla Ústavní listina z roku 1920, na jejímž podkladě byla Ústava vystavěna, a rovněž že významnou roli hrál i návrh ústavy pro českou část federace z roku 1991. Tyto závěry jsou dále potvrzovány v rámci kapitoly věnující se obsahu jednotlivých ústavních institutů.

Kapitola věnovaná procesním aspektům vzniku Ústavy se snaží zachytit veškerá jednání, která se k tomuto tématu vedla, a chronologicky je seřadit. S ohledem na nedostatek písemných zdrojů zejména k práci vládní komise pro přípravu ústavy a rovněž s ohledem na zaměnitelnost a obsahovou provázanost některých dokumentů není možné dojít k nezpochybnitelnému závěru o posloupnosti takových jednání. Nicméně jejich hlavní rámec je v této kapitole představen a lze zhodnotit, že ve druhé polovině roku 1992 probíhaly práce na Ústavě velmi intenzivně a na rozličných platformách tak, aby byl splněn požadavek přijetí Ústavy do konce roku 1992. To se podařilo nejen díky úctyhodnému nasazení tehdejších aktérů, ale i díky upuštění od některých náležitostí, které vyžadoval tehdejší jednací řád. K takové výjimce z úpravy jednacího řádu však nedošlo v případě dvou alternativních návrhů ústav, kterým je spolu s dalším z nich věnována následující dílčí kapitola.

Obsahovým aspektem vzniku Ústavy se zabývá rozsahově významná kapitola, v jejímž rámci se potvrzuje extenzivní využití jednak zahraničních vzorů, ale i těch domácích – Ústavní listiny z roku 1920 a návrhu republikové ústavy z července 1991. Nicméně s odstupem času je náročné, ne-li nemožné, jednotlivé vlivy vážit. Tím spíše, že některé vzory se vzájemně prolínají (kupř. Ústavní listina z roku 1920 vycházela z některých stejných vzorů jako Ústava České republiky, proto nelze určit, zda inspirace pochází z Ústavní listiny z roku 1920 nebo z primárního zdroje, například z Ústavy Spojených států amerických). Z hlediska v textu uvedené kategorizace intenzity vlivů nejen zahraničních právních předpisů, kterou provedl *K. Léko*, je možné zhodnotit, že inspirace zahraničními i historickými dokumenty probíhala intenzivně. Docházelo rovněž k převzetí řady ústavních institutů. Pokud jde o třetí kategorii,

transplantaci institutů, tedy zkopírování úpravy, je možné hledat i takové případy, ovšem spíše ojediněle. Tato kapitola rovněž prokazuje, že některé ústavní instituty vznikly nahodile, a to například na základě zájmů jednotlivých osobností, které si přály určitým způsobem upravit zakotvení instituce, jejíž byly součástí. Příkladem může být zřízení čtyřstupňové soudní soustavy nebo zakotvení České národní banky do samostatné hlavy Ústavy. Analýza rovněž ukazuje komplikovanost vývoje některých institutů nebo konkrétních ustanovení, u kterých musely být činěny zásadní politické kompromisy, aby byl naplněn záměr, že Ústava má být přijata výraznou většinou, nikoliv tou nejnižší nutnou. Politické vlivy tedy sice byly přirozenou součástí tohoto procesu, ale v určitých případech byly politické zájmy upozaděny.

Poslední kapitola mapující změny Ústavy po jejím přijetí rekapituluje její dílčí novelizace a srovnává s nimi debaty z doby vzniku Ústavy. Závěrem této kapitoly je tvrzení, že témata, která výrazně rezonovala v době vzniku Ústavy, nebyla klíčová z hlediska provedených změn Ústavy a ani v současné době jimi nejsou v rámci dalších navrhovaných změn, ovšem s výjimkou návrhů na zavedení obecného referenda.

Ačkoliv je tato práce věnována okolnostem vzniku Ústavy, jedná se pouze o část problematiky, která ve výsledku určuje kvalitu ústavy. Stejně důležitá je i následná praxe a tedy způsob naplňování jednotlivých ústavních ustanovení, čímž je tato norma kromě novelizací rovněž dotvářena.

Tato práce je specifická zejména tím, že při jejím zpracování bylo nutné vycházet z neutříděných a kusých materiálů a ze zdrojů, které mohou být subjektivně ovlivněny, pokud se jedná o vzpomínky jednotlivých aktérů, ať už sepsaných nebo získaných prostřednictvím rozhovorů. Vzpomínky jako takové jsou samy o sobě nutně nespolehlivé, navíc s odstupem více než 25 let. Takové subjektivní ovlivnění se může promítat do řady zejména politicky a ideologicky významných tvrzení a je třeba s ním počítat. Současně zpracování kvalitativních dat není standardizované, a tudíž může docházet k nepřesnostem i v tomto aspektu. Z těchto důvodů nelze tvrdit, že tato práce předkládá konečný náhled na proces vzniku Ústavy, ale pouze určitý úhel, ze kterého je možné se na tento proces dívat za využití vyjmenovaných zdrojů. Jistě je možné ve výzkumu tohoto tématu pokračovat, a to zejména prostřednictvím realizace rozhovorů s osobnostmi, které se doposud nepodařilo kontaktovat, nebo které nebyly ochotny rozhovor poskytnout. Nicméně je otázkou, zda by takový další výzkum přinesl překvapivé výsledky, neboť zásadní závěry, které jsou v této práci učiněny, jsou již nyní podloženy více

zdroji. Avšak některé otázky dílčího charakteru byly naopak teprve nyní otevřeny nebo zproblematizovány (kupř. otázka autorství preambule a změny jejího textu při publikaci Ústavy). Není tedy podáván konečný závěr o všech okolnostech vzniku Ústavy, nýbrž je představen pohled na vznik Ústavy za použití v tuto chvíli dostupných zdrojů, který odpovídá na základní výzkumnou otázku této práce a sice, jak vznikala Ústava v roce 1992.

Vznik Ústavy České republiky lze tedy hodnotit jako svébytný proces, který byl sice objektivně uskutečněn v krátkém časovém období, avšak podstatné je, že existovala vůle takový dokument připravit. Omezenost času je jedním z často zmiňovaných přívlastků tohoto procesu, který se však neukázal jako podstatný s ohledem na skutečnost, že autoři Ústavy pracovali při její přípravě s řadou materiálů, které tyto práce do značné míry usnadnily. *J. Kalvoda* k tomuto zpětně uvádí: „*je to mýtus překotné jaksi narychlo provedené kreace Ústavy. Tvrdím – ani na jednom ze základních témat Ústavy nezačala práce a ani politické diskuse od nuly.*“⁸⁹⁴ Svébytnost tohoto procesu je možné shledávat i ve skutečnostech, že se na přípravě Ústavy nepodíleli odborníci z oboru ústavního práva, že byl připravován ústavní dokument pro stát, který měl teprve vzniknout nebo že jako naléhavější úkol politické reprezentace byl vnímán úkol rozdělit federaci, nikoliv přijmout novou ústavu. Nicméně, přijatý dokument poskytuje pevný ústavní základ České republiky již více než 25 let, což je doba, která již nyní přesahuje průměrný věk ústav tak, jak jej určil *T. Jefferson* i autoři soudobého výzkumu na toto téma.⁸⁹⁵

⁸⁹⁴ KALVODA, Jan. K okolnostem přípravy Ústavy ČR a třem příběhům jejího života. In: KYSELA, Jan (ed.). *Deset let Ústavy ČR*, s. 54.

⁸⁹⁵ ELKINS, Zachary, Tom GINSBURG a James MELTON. *The endurance of national constitutions*, s. 1.

Seznam zkratek

ČNB	Česká národní banka
ČNR	Česká národní rada
ČR	Česká republika
ČSSD	Československá sociální demokracie
ČSS	Československá strana socialistická
ČSFR	Česká a Slovenská Federativní republika
EU	Evropská unie
FS	Federální shromáždění
HSD-SMS	Hnutí za samosprávnou demokracii – Společnost pro Moravu a Slezsko
HZDS	Hnutí za demokratické Slovensko
KDS	Křesťanská demokratická strana
KDU-ČSL	Křesťanská a demokratická unie – Československá strana lidová
KSČ	Komunistická strana Československa
KSČM	Komunistická strana Čech a Moravy
LRV	Legislativní rada vlády
LSU	Liberálně sociální unie
Listina	Listina základních práv a svobod, ústavní zákon č. 2/1993 Sb. ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb
NDR	Německá demokratická republika
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
NSS	Nejvyšší správní soud České republiky
ODA	Občanská demokratická aliance
ODS	Občanská demokratická strana
OF	Občanské fórum
OSN	Organizace spojených národů
parlamentní komise pro přípravu ústavy / poslanecká komise pro přípravu ústavy	dočasné komise předsednictva ČNR pro přípravu Ústavy České republiky zřízená dne 2. července 1992
Senát	Senát Parlamentu České republiky
sněmovna	Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky
SNR	Slovenská národní rada
SPR-RSČ	Sdružení pro republiku – Republikánská strana Československa
SRN	Spolková republika Německo
SSSR	Svaz sovětských socialistických republik
VÚSC	vyšší územní samosprávné celky

ÚPV	Ústavněprávní výbor
ÚS	Ústavní soud České republiky
Ústava / Ústava České republiky	Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky ve znění ústavního zákona č. 347/1997 Sb., 300/2000 Sb., 448/2001 Sb., 395/2001 Sb., 515/2002 Sb., 319/2009 Sb., 71/2012 Sb. a 98/2013 Sb.
Ústavní listina	Zákon Národního shromáždění č. 121/1920 Sb., kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky
Ústavní soud vládní komise pro přípravu ústavy	Ústavní soud České republiky Komise vlády České republiky pro přípravu Ústavy České republiky zřízená dne 10. července 1992
ÚV KSČ	Ústřední výbor Komunistické strany Československa
Základní zákon	Ústava Spolkové republiky Německo

Seznam použitých zdrojů

1. Seznam použité literatury

Knižní zdroje

ACKERMAN, Bruce A. *The future of liberal revolution*. New Haven: Yale University Press, c1992. ISBN 0-300-05396-7.

ACKERMAN, Bruce A. *We the people. Foundations*. Cambridge, Mass.: Belknap Press of Harvard University Press, 1991. ISBN 0-674-94840-8.

ACKERMAN, Bruce A. *We the people. Transformations*. Cambridge, Mass.: Belknap Press of Harvard University Press, 1998. ISBN 0-674-94847-5.

ARISTOTELEŠ. *Politika*. 2. vyd. Praha: Rezek, 1998. ISBN 80-86027-10-4.

BELLING, Vojtěch. *Legitimita moci v postmoderní době: proč potřebuje Evropská unie členské státy?*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita Brno, Mezinárodní politologický ústav, 2009. ISBN 978-80-210-5081-5.

BOGDANOR, Vernon. *The new British Constitution*. Oxford: Hart Publishing, 2009. ISBN 978-1-84113-671-4.

BÖCKENFÖRDE, Ernst-Wolfgang. *Geschichte der Rechts - und Staatsphilosophie: Antike und Mittelalter*. 2. vyd. Tübingen: Mohr Siebeck, 2006. ISBN 3-16-149161-0.

BOGUSZAK, Jiří, Jiří ČAPEK a Aleš GERLOCH. *Teorie práva*. 2., přeprac. vyd. Praha: ASPI Publishing, 2004. ISBN 80-85963-38-8.

BROKLOVÁ, Eva. *Prezident Republiky československé: instituce a osobnost T. G. Masaryka*. 1. vyd. Praha: Masarykův ústav AV ČR, 2001. ISBN 80-86495-07-8.

BROKLOVÁ, Eva. *První československá ústava: diskuse v ústavním výboru v lednu a únoru 1920*. Praha: Ústav pro soudobé dějiny AV ČR, 1992. ISBN 80-85270-08-0.

BROZ, Jan a Jan CHMEL. *Pohled za oponu: studie o vzniku Ústavy České republiky a o kontextu její interpretace*. Praha: Leges, 2016. ISBN 978-80-7502-172-4.

BRYCE, James. *Moderní demokracie*. Praha: Orbis, 1927.

DAHL, Robert. *Modern political analysis*. 3. vyd. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1976. ISBN 0135969816.

DEBLASIO, Donna et al. *Catching stories: a practical guide to oral history*. Athens, Ohio: Swallow Press, c2009. ISBN 978-0-8040-4040-2.

- DISMAN, Miroslav. *Jak se vyrábí sociologická znalost: příručka pro uživatele*. 4. vyd. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2011. ISBN 978-80-246-1966-8.
- ELKINS, Zachary, Tom GINSBURG a James MELTON. *The endurance of national constitutions*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009. ISBN 978-0-521-51550-4.
- FILIP, Jan. *Ústavní právo České republiky: základní pojmy a instituty, ústavní základy ČR*. Dotisk 4. vyd. Brno: Václav Klemm, 2011. ISBN 978-80-90408-38-8.
- GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 7. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2017. Právnické učebnice. ISBN 978-80-7380-652-1.
- GERLOCH, Aleš, Vladimír ZOUBEK a Jiří HŘEBEJK. *Ústavní systém České republiky*. 5. aktualiz. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. ISBN 978-80-7380-423-7.
- GINSBURG, Tom a Rosalind DIXON. *Comparative constitutional law*. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2011. ISBN 978-1-84844-539-0.
- GRONSKÝ, Ján. *Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa. I, 1914-1945*. 1. vyd. Praha: Karolinum, 2005. ISBN 80-246-1027-2.
- GRONSKÝ, Ján. *Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa. II, 1945-1960*. 1. vyd. Praha: Karolinum, 2006. ISBN 80-246-1210-0.
- GRONSKÝ, Ján. *Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa. III, 1960-1989*. 1. vyd. Praha: Karolinum, 2007. ISBN 978-80-246-1285-0.
- GRONSKÝ, Ján. *Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa. IV, 1989-1992*. 1. vyd. Praha: Karolinum, 2007. ISBN 978-80-246-1389-5.
- HART, Herbert Lionel Adolphus. *Pojem práva*. 2. vyd. Praha: Prostor, 2010. ISBN 978-80-7260-239-1.
- HENDL, Jan. *Kvalitativní výzkum: základní teorie, metody a aplikace*. 4. vyd. Praha: Portál, 2016. ISBN 978-80-262-0982-9.
- HOLLÄNDER, Pavel. *Základy všeobecné státovědy*. 3. vyd. Plzeň: Nakladatelství a vydavatelství Aleš Čeněk, 2012. ISBN 978-80-7380-395-7.
- CHRASTILOVÁ, Brigita a Petr MIKEŠ. *Prezident republiky Václav Havel a jeho vliv na československý a český právní řád*. 1. vyd. Praha: ASPI Publishing, 2003. ISBN 80-86395-63-4.
- JELLINEK, Georg. *Všeobecná státověda*. Praha: nákladem Jana Laichtera, 1906.

- KAPLAN, Karel. *Příprava Ústavy ČSR v letech 1946-1948: diskuse v Národní frontě a názory expertů: soubor dokumentů*. 1. vyd. Praha: Ústav pro soudobé dějiny AV ČR, 1993. ISBN 80-85270-13-7.
- KLÍMA, Karel. *Teorie veřejné moci (vládnutí)*. 3. přeprac. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2016. ISBN 978-80-7552-331-0.
- KLOKOČKA, Vladimír. *Ústavní systémy evropských států: (srovnávací studie)*. 2. aktualiz. a dopl. vyd. Praha: Linde, 2006. ISBN 80-7201-606-7.
- KYSELA, Jan. *Ústava mezi právem a politikou: úvod do ústavní teorie*. Praha: Leges, 2014. ISBN 978-80-7502-022-2.
- KYSELA, Jan. *Dvoukomorové systémy: teorie, historie a srovnání dvoukomorových parlamentů*. 1. vyd. Praha: Eurolex Bohemia, 2004. ISBN 80-86432-89-0.
- MILLER, David, Janet COLEMAN, William E. CONNOLLY a Alan RYAN. *Blackwellova encyklopedie politického myšlení*. 2. vyd. Brno: Barrister & Principal, 2000. ISBN 80-85947-56-0.
- MOLEK, Pavel. *Materiální ohnisko ústavy: věčný limit evropské integrace?* 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2014. ISBN 978-80-210-7435-4.
- MULGAN, Richard Grant. *Aristotelova politická teorie: úvod do studia politických teorií*. 1. vyd. Praha: OIKOYMENH, 1998. ISBN 80-86005-69-0.
- NĚMEČEK, Tomáš. *Vojtěch Cegl: život právníka ve 20. století*. Praha: Leges, 2010. ISBN 978-80-87212-58-5.
- PEROUTKA, Ferdinand. *Budování státu. III, 1920*. 3. vyd. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 1991. ISBN 80-7106-038-0.
- PLATÓN. *Ústava*. 5. vyd. Praha: OIKOYMENH, 2014. ISBN 978-80-7298-504-3.
- PŘIBÁŇ, Jiří. *Suverenita, právo a legitimita v kontextu moderní filosofie a sociologie práva*. 1. vyd. Praha: Karolinum, 1997. ISBN 80-7184-470-5.
- RESCHOVÁ, Jana. *Evropský konstitucionalismus: zdroje, formy a tendence*. 1. vyd. Praha: Oeconomica, 2003. ISBN 80-245-0647-5.
- REICHEL, Jiří. *Kapitoly metodologie sociálních výzkumů*. 1. vyd. Praha: Grada, 2009. ISBN 978-80-247-3006-6.
- RYCHLÍK, Jan. *Češi a Slováci ve 20. století: spolupráce a konflikty 1914-1992*. 2. vyd. Praha: Vyšehrad, 2015. ISBN 978-80-7429-631-4.

SARTORI, Giovanni. *Srovnávací ústavní inženýrství: zkoumání struktur, podnětů a výsledků*. 2. vyd. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 2011. ISBN 978-80-7419-048-3.

SCHELLE, Karel a Jaromír TAUCHEN. *Vývoj konstitucionalismu v českých zemích*. Praha: Linde, 2013. ISBN 978-80-7201-922-9.

SCRUTON, Roger a Jitka UHDEOVÁ. *Slovník politického myšlení*. 2. rozš. vyd. Brno: Atlantis, 1999. ISBN 80-7108-184-1.

SCHMITT, Carl. *Verfassungslehre*. Berlín: Duncker & Humblot, 2003. ISBN 3428013298.

TIERNEY, Stephen. *Constitutional referendums: the theory and practice of republican deliberation*. Oxford: Oxford University Press, 2014. ISBN 978-0-19-871396-8.

UHDE, Milan. *Rozpomínky, co na sebe vím*. 1. vyd. Praha: Torst, 2013. ISBN 978-80-7215-460-9.

VANĚK, Miroslav, Pavel MÜCKE a Hana PELIKÁNOVÁ. *Naslouchat hlasům paměti: teoretické a praktické aspekty orální historie*. Praha: Ústav pro soudobé dějiny AV ČR, 2007. ISBN 978-80-7285-089-1.

VAVŘÍNEK, František. *Základy práva ústavního. Díl 1*. 4. vyd. Praha: Klub českých právníků, 1920.

VILE, John R. *The Constitutional Convention of 1787. A Comprehensive Encyclopedia of America's Founding*. Santa Barbara: ABC-CLIO, 2005. ISBN 9781851096695.

Knižní kapitoly a sborníkové příspěvky

ANDRESKA, Dominik. O ústavodárné moci (islandského) lidu. In: ANTOŠ, Marek a Jan WINTR. *Ústavní teorie*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2015. ISBN 978-80-87975-28-2.

BENDA, Marek. K přípravě Ústavy ČR v České národní radě. In: GERLOCH, Aleš, KYSELA, Jan et al. *20 let Ústavy České republiky. Ohlédnutí zpět a pohled vpřed*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013. ISBN 978-80-7380-448-0.

BLAHOŽ, Josef, Karel KLÍMA. Ústava – srovnávací pohled. In: BLAHOŽ, Josef, Vladimír BALÁŠ a Karel KLÍMA. *Srovnávací ústavní právo*, 5. přeprac. a dopl. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2015. ISBN 978-80-7478-687-7.

BROZ, Jan. Vznik návrhu Ústavy ČR pohledem členů vládní a parlamentní komise. In: BROZ, Jan a Jan CHMEL. *Pohled za oponu: studie o vzniku Ústavy České republiky a o kontextu její interpretace*. Praha: Leges, 2016. ISBN 978-80-7502-172-4.

BLOUNT, Justin. Participation in constitutional design. In: GINSBURG, Tom a Rosalind DIXON. *Comparative constitutional law*. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2011. ISBN 978-1-84844-539-0.

CEPL, Vojtěch. Co je nejdůležitější? In: KYSELA, Jan (ed.) *Deset let Ústavy ČR východiska, stav, perspektivy: sborník příspěvků*. 1. vyd. Praha: EUROLEX BOHEMIA s.r.o., 2003. ISBN 80-86432-45-9.

CONTIADES, Xenophon a Alkmene FONTIADOU. The people as amenders of the constitution. In: CONTAIDES, Xenophon a Alkmene FONTIADOU. *Participatory constitutional change: the people as amenders of the constitution*. Milton Park, Abingdon, Oxon: Routledge, 2017. ISBN 978-1-4724-7869-6.

FILIP, Jan. Deset let Ústavy ČR: východiska, stav, perspektivy. In: KYSELA, Jan (ed.) *Deset let Ústavy ČR východiska, stav, perspektivy: sborník příspěvků*. 1. vyd. Praha: EUROLEX BOHEMIA s.r.o., 2003. ISBN 80-86432-45-9.

FILIP, Jan. Ústava ČR po pěti letech - základní východiska. In: ŠIMÍČEK, Vojtěch (ed.). *Ústava České republiky po pěti letech. Sborník příspěvků z konference*. 1. vyd. Brno: Masarykova Univerzita, 1999. ISBN 80-210-1995-6.

FILIP, Jan. Příprava Ústavy ČR v období do voleb 1992. In: JIRÁSKOVÁ, Věra a Radovan SUCHÁNEK (eds.). *Pocta Prof. JUDr. Václavu Pavlíčkovi, CSc. k 70. narozeninám*. Praha: Linde, 2004. ISBN 80-7201-487-0.

FILIP, Jan. Ústava ve stínu politiky – pohled normativní a pozitivně právní. In: JIRÁSEK, Jiří. *Ústava ve stínu politiky? Sborník příspěvků sekce ústavního práva z mezinárodní vědecké konference Olomoucké právnické dny 2012*. 1. vyd. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, o.p.s., 2012. ISBN 978-80-87382-39-4.

FILIP, Jan, Jan SVATONĚ, Kateřina ŠIMÁČKOVÁ. *Státověda: učební text pro bakalářské studium*. Brno: Masarykova Univerzita, 2015, ISBN 978-80-210-7988-5.

GERLOCH, Aleš. Ústava a ústavnost v České republice po dvaceti letech. In: GERLOCH, Aleš; KYSELA, Jan et al. *20 let Ústavy České republiky. Ohlédnutí zpět a pohled vpřed*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013. ISBN 978-80-7380-448-0.

GINSBURG, Tom. Introduction. In: GINSBURG, Tom (ed.). *Comparative Constitutional Design*. Cambridge University Press, 2012. ISBN 978-1-107-02056-6.

HENDRYCH, Dušan. Čl. 2. In: SVOBODA, Cyril a Dušan HENDRYCH. *Ústava České republiky: komentář*. 1. vyd. Praha: Beck, 1997. ISBN 80-7179-084-2.

HENDRYCH, Dušan. Ke zdrojům návrhu Ústavy ČR z pohledu člena komise vlády pro přípravu Ústavy ČR. In: GERLOCH, Aleš, KYSELA, Jan et al. *20 let Ústavy České republiky. Ohlédnutí zpět a pohled vpřed*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013. ISBN 978-80-7380-448-0.

HIRSCHL, Ran. On the blurred methodological matrix of comparative constitutional law. In: CHOUDHRY, Sujit (ed.). *Migration of Constitutional Ideas*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006. ISBN 978-0-521-17347-6.

HOLMES, Stephen. Foreword. In: SAJÓ, Andras. *Limiting government: an introduction to constitutionalism*. Budapest: Central European University Press, 1999. ISBN 963-9116-24-6.

JAUME, Lucien. Constituent Power in France: The Revolution and its Consequences. In: LOUGHLIN, Martin a Neil WALKER (ed.). *The paradox of constitutionalism: constituent power and constitutional form*. Oxford: Oxford University Press, 2007. ISBN 978-0-19-920496-0.

JIČÍNSKÝ, Zdeněk. Ústavněprávní a politické problémy vzniku České republiky a charakteristika sociálně-demokratického návrhu Ústavy ČR. In: GERLOCH, Aleš, KYSELA, Jan et al. *20 let Ústavy České republiky. Ohlédnutí zpět a pohled vpřed*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013. ISBN 978-80-7380-448-0.

JIČÍNSKÝ, Zdeněk: K legitimitě parlamentu samostatné ČR. In: KYSELA, J. (ed.) *Deset let Ústavy ČR východiska, stav, perspektivy: sborník příspěvků*. 1. vyd. Praha: EUROLEX BOHEMIA s.r.o., 2003. ISBN 80-86432-45-9.

JIRÁSEK, Jiří. K preambuli ústavy. In: MLSNA, Petr et al. *Ústava ČR - vznik, vývoj a perspektivy*. 1. vyd. Praha: Leges, 2011. ISBN 978-80-87212-63-9.

JIRÁSEK, Jiří. Okolnosti vypracování a přijetí Ústavy České republiky. In: ŠÍNOVÁ, Renáta. *Sborník příspěvků z konference Olomoucké právnické dny 2008*. 1. vyd. Olomouc: Univerzita Palackého, 2008, 2 sv. ISBN 978-80-903400-3-9.

JIRÁSKOVÁ, Věra. Ústava České republiky v evropských souvislostech. In: SUCHÁNEK, Radovan a Věra JIRÁSKOVÁ a kol. *Ústava České republiky v praxi: 15 let platnosti základního zákona*. 1. vyd. Praha: Leges, 2009. ISBN 978-80-87212-18-9.

JIRÁSKOVÁ, Věra. „Ústavní vzory“ – jejich přijetí a legitimita. In: MLSNA, Petr et al. *Ústava ČR - vznik, vývoj a perspektivy*. 1. vyd. Praha: Leges, 2011. ISBN 978-80-87212-63-9.

JIRÁSKOVÁ, Věra. Vznik samostatné České republiky, přijetí a obsah její ústavy. In: PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda 2. Díl Ústavní právo České republiky*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2015. ISBN 978-80-7502-084-0.

KALVODA, Jan. K okolnostem přípravy Ústavy ČR a třem příběhům jejího života. In: KYSELA, Jan (ed.) *Deset let Ústavy ČR východiska, stav, perspektivy: sborník příspěvků*. 1. vyd. Praha: EUROLEX BOHEMIA s.r.o., 2003. ISBN 80-86432-45-9.

KLÁČKO, Sára. Kde se vzala, tu se vzala česká ústava aneb o legitimizaci naší ústavní listiny. In: ANTOŠ, Marek a Jan WINTR. *Ústavní teorie*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2015. ISBN 978-80-87975-28-2.

KLEIN, Clause; SAJÓ, András. Constitution-making: process and substance. In: ROSENFELD, Michel; SAJÓ András. *The Oxford handbook of comparative constitutional law*. 1. vyd. Oxford: Oxford University Press, 2012. ISBN 978-0-19-957861-0.

LÉKO, Kristián. Místo ústavní komparatistiky ve vývoji a metodologii srovnávací právní vědy. In: LÉKO, Kristián, Kristina BLAŽKOVÁ a Jan CHMEL. *Zahraniční vlivy a srovnání v ústavním právu*. 1. vyd. Praha: Leges, 2017. ISBN 978-80-7502-270-7.

MALÝ, Karel. Rozchod s ústavněprávní kontinuitou a tradicí rakouské ústavnosti. In: LOUŽEK, Marek (ed.) et al. *Československá ústava 1920: devadesát let poté: sborník textů*. Praha: Centrum pro ekonomiku a politiku, 2010. Ekonomika, právo, politika. ISBN 978-80-86547-89-3.

MARKOVÁ, Klára. Senát v diskusích o Ústavě ČR. In: KYSELA, Jan. *Dvacet let Senátu parlamentu České republiky v souvislostech*. 1. vyd. Praha: Leges, 2016. ISBN 978-80-7502-166-3.

MLSNA, Petr. Ústava ČR: ideové zdroje, teorie ústavy, ústavodárce, ústavnost. In: MLSNA, Petr et al. *Ústava ČR - vznik, vývoj a perspektivy*. 1. vyd. Praha: Leges, 2011. ISBN 978-80-87212-63-9.

OLIVER, Dawn a Carlo FUSARO. Towards a Theory of Constitutional Change. In: OLIVER, Dawn a Carlo FUSARO (ed.). *How constitutions change: a comparative study*. Oxford: Hart Publishing, 2011. ISBN 978-1-84946-094-1.

OLIVER, Dawn a Carlo FUSARO. Changing constitutions: comparative analysis. In: OLIVER, Dawn a Carlo FUSARO (ed.). *How constitutions change: a comparative study*. Oxford: Hart Publishing, 2011. ISBN 978-1-84946-094-1.

PAVLÍČEK, Václav. *Teoretická koncepce Ústavy ČR*. In: KYSELA, Jan (ed.) *Deset let Ústavy ČR východiska, stav, perspektivy: sborník příspěvků*. 1. vyd. Praha: EUROLEX BOHEMIA s.r.o., 2003. ISBN 80-86432-45-9.

PAVLÍČEK, Václav. Obnova parlamentarismu v poválečném období. In: PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda 2. Díl Ústavní právo České republiky*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2015. ISBN 978-80-7502-084-0.

PAVLÍČEK, Václav. Ústavní poměry Československa po listopadu 1989. In: PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda 2. Díl Ústavní právo České republiky*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2015. ISBN 978-80-7502-084-0.

PITHART, Petr. Čtvero zastavení v krátkých dějinách polistopadové ústavnosti a čtyři opatrná poučení. In: KYSELA, Jan. (ed.) *Deset let Ústavy ČR východiska, stav, perspektivy: sborník příspěvků*. 1. vyd. Praha: EUROLEX BOHEMIA s.r.o., 2003. ISBN 80-86432-45-9.

RYCHLÍK, Jan. Ústava ČSR z roku 1920 – historické souvislosti. In: LOUŽEK, Marek (ed.) et al. *Československá ústava 1920: devadesát let poté: sborník textů*. Praha: Centrum pro ekonomiku a politiku, 2010. Ekonomika, právo, politika. ISBN 978-80-86547-89-3.

SYLLA, Miroslav. Ze vzpomínek člena vládní komise pro přípravu Ústavy ČR. In: KYSELA, Jan. *Dvacet let Senátu parlamentu České republiky v souvislostech*. 1. vyd. Praha: Leges, 2016. ISBN 978-80-7502-166-3.

SYLLOVÁ, Jindřiška. Komora minimálních funkcí, nebo komora „odlišného ohledu“? In: KYSELA, Jan. *Dvacet let Senátu parlamentu České republiky v souvislostech*. 1. vyd. Praha: Leges, 2016. ISBN 978-80-7502-166-3.

SYLLOVÁ, Jindřiška. Čl. 15. In: SVOBODA, Cyril a Dušan HENDRYCH. *Ústava České republiky: komentář*. 1. vyd. Praha: Beck, 1997. ISBN 80-7179-084-2.

SYLLOVÁ, Jindřiška, Čl. 18. In: SLÁDEČEK, Vladimír a kol. *Ústava České republiky: komentář*. 2. vydání. V Praze: C. H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-590-9.

SVOBODA, Cyril. Čl. 54. In: SVOBODA, Cyril a Dušan HENDRYCH. *Ústava České republiky: komentář*. 1. vyd. Praha: Beck, 1997. ISBN 80-7179-084-2.

VÝBORNÝ, Miloslav. K okolnostem vzniku Ústavy ČR z parlamentní perspektivy. In: KYSELA, Jan (ed.) *Deset let Ústavy ČR východiska, stav, perspektivy: sborník příspěvků*. 1. vyd. Praha: EUROLEX BOHEMIA s.r.o., 2003. ISBN 80-86432-45-9.

ZAID, Al-Ali. Constitutional drafting and external influence. In: GINSBURG, Tom a Rosalind DIXON. *Comparative constitutional law*. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2011. ISBN 978-1-84844-539-0.

ZÁŘECKÝ, Pavel. Čl. 8. In: SVOBODA, Cyril a Dušan HENDRYCH. *Ústava České republiky: komentář*. 1. vyd. Praha: Beck, 1997. ISBN 80-7179-084-2.

ZOULÍK, František. Čl. 80. In: SVOBODA, Cyril a Dušan HENDRYCH. *Ústava České republiky: komentář*. 1. vyd. Praha: Beck, 1997. ISBN 80-7179-084-2.

Časopisecké zdroje

BLAHOŽ, Josef. *Zpráva o mezinárodní konferenci k přípravě nové ústavy ČSFR uspořádané Salzburským seminářem amerických studií*. Právník č. 11/1990, s. 1060-1063. ISSN 0231-6625.

FILIP, Jan. *K historii Senátu: od jeho zřízení až po ustavení*. Parlament České republiky: Senát [čtvrtletník], Praha: Kancelář Senátu, 2003, č. 1, s. 22-24.

FILIP, Jan. *Zapomenuté inspirace a aspirace Ústavy ČR: K 10. výročí přijetí Ústavy ČR*. Časopis pro právní vědu a praxi č. 4/2002, ročník 10, s. 296-299. ISSN 1210-9126.

GERLOCH, Aleš. *Dělbá moci v ústavě československé republiky (1920) a v Ústavě České republiky (komparace)*. AUC Iuridica č. 1-2/1999, s. 167-179. ISSN 0323-0619.

HOLLÄNDER, Pavel. *Materiální ohnisko a diskrece ústavodárce*. Právník č. 4/2005, s. 313-335. ISSN 0231-6625.

JIČÍNSKÝ, Zdeněk a Vladimír MIKULE. *Návrh Ústavy ČR, který podali poslanci ČSSD 19. 11. 1992 ČNR*. Právněhistorické studie č. 37, 2005, s. 225-272. ISSN 0079-4929.

JIRÁSKOVÁ, Věra. *Diskuse při přípravě Ústavy České republiky*. In: *Státnost česká a československá - tradice a kontinuita*. AUC Iuridica č. 1-2/1999, s. 193-199. ISSN 0323-0619.

MALENOVSKÝ, Jiří. *O legitimitě a výkladu české ústavy na konci století existence moderního českého státu*. Právník č. 8/2013, s. 745-772. ISSN 0231-6625.

MALENOVSKÝ, Jiří. *Pravomoc sjednávat a ratifikovat mezinárodní smlouvy coby oběť inkohorentního ústavodárství*. Právní rozhledy č. 4/2017, s. 115-152. ISSN 1210-6410.

PEŠKA, Pavel. *Bilance a mýtus Ústavy z roku 1920 v konstitučním myšlení*. AUC Iuridica č. 1-2/1999, s. 51-56. ISSN 0323-0619.

PŘIBÁŇ, Jiří. *Legitimita práva, intimita a „infikce“*. Sociologický časopis č. 2/1997, s. 145-156, ISSN 0038-0288.

SVOBODA, Veronika. *Okolnosti a techniky vzniku a změn ústav se zvláštním zřetelem ke vzniku Ústavy České republiky*. Právník č. 1/2018, s. 1-13. ISSN 0231-6625.

VODIČKA, Karel. *Příčiny rozdělení Československa: analýza po 10 letech*. Politologický časopis č. 1/2003, s. 55-64, ISSN 1211-3247.

2. Seznam použitých internetových zdrojů

Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo, Advisory Opinion. *International Court of Justice* [online]. 2010 [cit. 2017-05-25]. Dostupné z <http://www.icj-cij.org/docket/files/141/15987.pdf>.

BALÍK, Stanislav. *Advokát Bouček nad Ústavní listinou z roku 1920* [online]. Právní rádce, 11. 12. 2015 [cit. 2018-04-19]. Dostupné z:

<https://www.cak.cz/scripts/detail.php?id=15338>.

BLATTER, Joachim K. Legitimacy. In: BEVIR, Mark (ed.). *Encyclopedia of Governance* [online]. [cit. 2018-02-06]. Dostupné z databáze SAGE.

HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. *The Federalist Papers* [online]. [cit. 2018-02-16]. Dostupné z: <http://www2.hn.psu.edu/faculty/jmanis/poldocs/fed-papers.pdf>.

Historie ústavního soudnictví. *Ústavní soud ČR* [online]. [cit. 2018-02-16]. Dostupné z: <http://www.usoud.cz/historie-ustavniho-soudnictvi/>.

On Iceland's Crowdsourced Constitution. *Medium.com* [online]. [cit. 2017-05-24]. Dostupné z: <https://medium.com/equal-citizens/on-icelands-crowdsourced-constitution-ad99aae75fce>.

Seminář na téma Úvahy a náměty ke změnám Ústavy České republiky konaný 9. 3. 2015. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=4006&td=19&cu=16>.

Slovenský prezident odmítl kandidáty na ústavní soudce. *Česká justice* [online]. 6. 7. 2016 [cit. 2018-05-03]. Dostupné z: <http://www.ceska-justice.cz/2016/07/slovensky-prezident-odmitl-kandidaty-na-ustavni-soudce/>.

Společná zpráva výborů ČNR k vládnímu návrhu Ústavy (tisk č. 154, ČNR, VII. volební období). *Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR* [online]. [cit. 2018-05-02]. Dostupné z: http://www.psp.cz/eknih/1992cnr/tisky/t0154_01.htm.

THE CONSTITUTION OF THE UNITED STATES OF AMERICA. *U. S. GOVERNMENT PUBLISHING OFFICE* [online]. [cit. 2018-03-11]. Dostupné z: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CDOC-110hdoc50/pdf/CDOC-110hdoc50.pdf>.

THE VIRGINIA DECLARATION OF RIGHTS. *Constitution.org* [online]. [cit. 2018-02-05]. Dostupné z: http://www.constitution.org/bcp/virg_dor.htm.

The World's Constitutions to Read, Search, and Compare. *Constitute* [online]. [cit. 2018-04-23]. Dostupné z: <https://constituteproject.org/search?lang=en>.

Václav Havel si prosadil vlastní pravomoci a pak začala úřadovat pravice. Profesor vzpomíná, co se dělo, když právě před čtvrtstoletím přijímali Ústavu. *Parlamentnilisty.cz* [online]. [cit. 2017-12-18]. Dostupné z:

<https://www.parlamentnilisty.cz/arena/rozhovory/Vaclav-Havel-si-prosadir-vlastni-pravomoci-a-pak-zacala-uradovat-pravice-Profesor-vzpomina-co-se-delo-kdyz-prave-pred-ctvrtstoletim-prijimali-Ustavu-516533>.

Vládní návrh Ústavy České republiky (tisk č. 152, ČNR, VII. volební období). *Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR* [online]. [cit. 2018-05-02]. Dostupné z:

http://www.psp.cz/eknih/1992cnr/tisky/t0152_01.htm.

VOLEBNÍ PROGRAM ODS. *ODS* [online]. 1992 [cit. 2017-05-17]. Dostupné z: http://web.ods.cz/docs/programy/program_1992.pdf.

We, All of the People. *Slate.com* [online]. [cit. 2017-05-24]. Dostupné z: http://www.slate.com/articles/technology/future_tense/2014/07/five_lessons_from_iceland_s_failed_crowdsourced_constitution_experiment.html.

Zdroje elektronického archivu Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/index.htm>.

Zdroje elektronického portálu Ústavního soudu. Dostupné z: <http://usoud.cz>.

Zdroje elektronického portálu Volby.cz. Dostupné z: <http://volby.cz>.

Zdroje elektronického portálu Vlády ČR. Dostupné z: https://kormoran.odok.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/web/cs?Open,http://vlada.cz.

3. Seznam použitých právních předpisů

Usnesení České národní rady č. 5/1993 Sb., k přijetí ústavního zákona České národní rady o opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní Republiky;

Ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci;

Ústavní zákon č. 542/1992 Sb., o zániku České a Slovenské Federativní Republiky;

Ústavy Dánského království, Belgického království, Francouzské republiky, Italské republiky, Švýcarské konfederace a Spolkové republiky Německo;

Zákon č. 121/1920 Sb. ze dne 29. února 1920, kterým se uvozuje Ústavní listina Československé republiky;

Zákon č. 35/1989 Sb., o jednacím řádu ČNR;

Zákon č. 54/1990 Sb. o volbách do České národní rady.

4. Seznam použité judikatury

Nález Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 14/01 ze dne 20. 6. 2001 (N 91/22 SbNU 267; 285/2001 Sb.);

Nález Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 33/97 ze dne 17. 12. 1997 (N 163/9 SbNU 399; 30/1998 Sb.);

Nález Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 13/05 ze dne 22. 6. 2005 (N 127/37 SbNU 593; 283/2005 Sb.);

Usnesení Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 17/13 ze dne 27. 3. 2013 (U 4/68 SbNU 521);

Rozsudek Spolkového ústavního soudu, sp. zn. 2 BvE 2/08, 2 BvE 5/08, 2 BvR 1010/08, 2 BvR1022/08, 2 BvR 1259/08 a 2 BvR 182/09 ze dne 30. 6. 2009.

5. Seznam ostatních zdrojů

Archiv Poslanecké sněmovny, fond Česká národní rada – VII. volební období (1992), NAD 8. Datum bádání: 24. 2. 2015, 5. 4. 2018;

FUKSOVÁ, Veronika. *Jak vznikala Ústava ČR: politický kontext, osobnosti, vlivy*. Praha, 2015. Diplomová práce. Univerzita Karlova, Právnická fakulta. Vedoucí práce: doc. JUDr. Jan Kysela, Ph.D.;

Prohlášení práv člověka a občana (26. 8. 1789);

Přednáška k 25. výročí přijetí Ústavy (Institut pro politiku a společnost) konaná dne 3. 11. 2017;

Sbírka zákonů ČSFR č. 556/1990, částka 90, s. 2074-2079;

Sbírka zákonů ČR č. 1/1993, částka 1, s. 3-16;

Studium bulletinů k přípravě polské ústavy z let 1993 až 1996 ze sbírky prof. Kysely;

Vídeňská úmluva o smluvním právu z roku 1969;

Ústní sdělení Václava Peřicha ze dne 9. 11. 2013 (rozhovor vedl Jáchym Srb);

Ústní sdělení Jiřího Vyvadila ze dne 25. 11. 2013 (rozhovor vedl Radek Píša);

Ústní sdělení Pavla Záreckého ze dne 28. 1. 2014 (rozhovor vedl Jan Broz);

Ústní sdělení Dušana Hendrycha ze dne 21. 3. 2014 (rozhovor vedl Jáchym Srb);

Ústní sdělení Cyrila Svobody ze dne 3. 4. 2014 (rozhovor vedl Radek Píša);

Ústní sdělení Marka Bendy ze dne 16. 4. 2014 (rozhovor vedla Veronika Svoboda);

Ústní sdělení Anny Röschové ze dne 2. 5. 2014 (rozhovor vedl Tomáš Střeleček);

Ústní sdělení Miloslava Výborného ze dne 21. 7. 2014 (rozhovor vedl Radek Píša);

Ústní sdělení Milana Uhdeho ze dne 18. 2. 2015 (rozhovor vedl Jan Váňa);

Ústní sdělení Jindřišky Syllové ze dne 19. 2. 2015 (rozhovor vedl Jan Broz);

Ústní sdělení Miroslava Syly ze dne 23. 2. 2015 (rozhovor vedl Jan Broz);

Ústní sdělení Ladislava Špačka ze dne 20. 2. 2017 (rozhovor vedla Veronika Svoboda);

Ústní sdělení Jana Kalvody ze dne 7. 4. 2017 (rozhovor vedla Veronika Svoboda);

Ústní sdělení Jiřího Payna ze dne 11. 4. 2017 (rozhovor vedla Veronika Svoboda);

Ústní sdělení J. Gronského ze dne 26. 10. 2017 (rozhovor vedla Veronika Svoboda);

Ústní sdělení Jana Litomiského ze dne 14. 11. 2017 (rozhovor vedla Veronika Svoboda);

E-mailová komunikace s Václavem Klausem ze dne 8. 2. 2018 (komunikaci uskutečnila Veronika Svoboda);

E-mailová komunikace s Petrem Koháčkem ze dnů 14. a 15. 3. 2018 (komunikaci uskutečnila Veronika Svoboda);

E-mailová komunikace s Milanem Uhdem ze dnů 8. 4. 2017 až 11. 4. 2017 (komunikaci uskutečnila Veronika Svoboda).

Seznam tabulek

Tab. 1 – Seznam členů komise předsednictva ČNR pro přípravu ústavy	17
Tab. 2 – Seznam členů vládní komise pro přípravu ústavy	18
Tab. 3 – Seznam dalších narátorů mimo uvedené komise	18
Tab. 4 – Přehled zastoupení poslaneckých klubů v komisi předsednictva ČNR pro přípravu ústavy	73
Tab. 5 – Schůze parlamentní komise pro přípravu ústavy	78
Tab. 6 – Události významné pro tvorbu Ústavy ČR	111

Název disertační práce, abstrakt a 3 klíčová slova v českém jazyce

Vznik Ústavy České republiky

Abstrakt

Disertační práce se zabývá problematikou vzniku Ústavy České republiky. Tento proces není doposud dostatečně popsán, neboť zdroje k tomuto tématu jsou jen omezené a kusé. Proto je cílem této práce zmapovat celý proces vzniku Ústavy, a to v návaznosti na uskutečněné rozhovory s významnými osobnostmi té doby. Záměrem je tedy poskytnout čtenářům vhled do této problematiky, a věnovat se podrobněji parciálním otázkám vyvstávajícím v souvislosti s tímto procesem. Takovým tématem je například otázka po legalitě a legitimitě vzniku Ústavy, která vyvolává debaty i s výrazným časovým odstupem od jejího přijetí, a rovněž některé ústavní instituty, kterým byl při tvorbě Ústavy věnován široký prostor a které jsou často výsledkem kompromisů. Právě kompromisní řešení řady dílčích otázek je pro vznik Ústavy příznačný, stejně jako nahodilosti a specifika, které její vznik lemovaly. Mezi nimi lze zmínit například subjekty podílející se na vzniku Ústavy, mezi které se řadily nejenom dvě oficiální komise, ale i některé výrazné osobnosti. Způsoby, kterými docházelo k ovlivnění tohoto procesu, nebyly vždy standardní.

Disertační práce je strukturována do kapitol, které se věnují postupně teorii konstitucionalismu a souvislostem vzniku ústav prostřednictvím poskytnutí teoretického zázemí pro téma okolností a technik změn ústav, ať už se jedná o změny dílčí, nebo o přijímání zcela nových dokumentů. Dále se disertační práce věnuje procedurální stránce vzniku Ústavy včetně rekonstrukce posloupnosti jednotlivých jednání o ní, i stránce obsahové. Kromě již zmíněné problematiky legality a legitimacy vzniku Ústavy se tato práce věnuje z hlediska obsahu vývoji některých ústavních institutů a vlivu předchozích návrhů ústav v rámci federace a zahraničních ústav na proces vzniku Ústavy, stejně jako vlivu partikulárních zájmů jednotlivých politických subjektů.

Klíčová slova: ústava, Česká republika, konstitucionalismus

Název disertační práce, abstrakt a 3 klíčová slova v anglickém jazyce

Formation of the Constitution of the Czech Republic

Abstract

The thesis deals with the issue of formation of the Constitution of the Czech Republic. This process has not been sufficiently described yet, as the sources are limited and fragmented. Therefore, the aim of this work is to map the whole process of the formation of the Constitution following the interviews with important personalities of that time. The intention is to provide readers with an insight into this issue and to deal with some partial questions arising in connection with this process. One such issue is, for example, the question of the legality and legitimacy of the formation of the Constitution which raises the debate even with a considerable lag from its adoption, as well as some constitutional institutes which were discussed extensively during the process of formation of the Constitution and which were often results of compromises of the subjects involved in the process. It is precisely a compromise solution of a number of sub-questions that is typical for the formation of the Constitution, as well as the randomness and specificity that lined its formation. These include, for example, the entities involved in the process of the formation of the Constitution which included not only two official commissions but also some notable personalities. The ways in which this process was influenced were not always standard.

The thesis is structured into chapters that deal with the theory of constitutionalism and the context of the formation of constitutions by providing a theoretical background for the topic of the circumstances and the techniques of changes of constitutions, whether it is partial change or acceptance of completely new documents. Further, the dissertation deals with the procedural aspect of the formation of the Constitution, including the reconstruction of the succession of particular negotiations, as well as the content page. Apart from the aforementioned issues of legality and legitimacy of the formation of the Constitution, this thesis focuses in the terms of content on the development of certain constitutional institutions as well. The key consideration is to assess the impact of previous constitutional proposals within the federation and the impact of foreign constitutions on the process of formation of the Constitution of the Czech Republic, as well as the impact of particular interests of individual political entities.

Key words: constitution, Czech Republic, constitutionalism