

**Univerzita Karlova v Praze**

**Právnická fakulta**

**Rigorózní práce**

**SROVNÁNÍ ÚSTAVNÍHO VÝVOJE  
V ČESKÉ REPUBLICĚ A SLOVENSKÉ REPUBLICĚ  
PO ROZPADU FEDERACE**

**Konzultant: doc. JUDr. Jana Reschová, CSc.**

**Zpracovatel: Ing. Mgr. Jana Rácová**

**Duben 2008**

## **PROHLÁŠENÍ**

**Prohlašuji, že jsem tuto rigorózní práci zpracovala samostatně a že jsem vyznačila prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpala, způsobem ve vědecké práci obvyklým.**

## OBSAH

ÚVOD	1
<b>1. HISTORICKÝ EXKURS – ÚSTAVNOST A ÚSTAVNÍ VÝVOJ V ČESKOSLOVENSKU V LETECH 1918 - 1992</b>	<b>3</b>
1.1 CHARAKTERISTIKA ÚSTAVNÍHO VÝVOJE V ČESKOSLOVENSKU V LETECH 1918 - 1992	3
1.1.1 Ústavní základy prvního československého státu	3
1.1.2 Rozpad československého ústavního života	5
1.1.3 Ústavní vývoj po druhé světové válce	7
1.1.5 Společenské a ústavní změny po roce 1989	10
1.2 ODRAZ ÚSTAVNÍHO VÝVOJE ČESKOSLOVENSKA V ÚSTAVNÍM VÝVOJI ČESKÉ REPUBLIKY A SLOVENSKÉ REPUBLIKY A ČESKO-SLOVENSKÝCH VZTAZÍCH	12
<b>2. ROZPAD ČESKOSLOVENSKA A VZNIK NOVÝCH ÚSTAV</b>	<b>15</b>
2.1 PŘEDPOKLADY: ÚSTAVNÍ A POLITICKÉ POMĚRY PO ROCE 1989	15
2.2 VÝVOJ PO VOLBÁCH V ČERVNU 1990	16
2.2.1 Volby v roce 1990 a měnící se scéna	16
2.2.2 Vyjednávání o smlouvě	17
2.2.3 Schválení zákona o referendu	17
2.2.4 Slovenská otázka	18
2.2.5 Milovská jednání: nová naděje?	18
2.3 VNITROPOLITICKÝ A ÚSTAVNÍ VÝVOJ PO VOLBÁCH V ROCE 1992	19
2.3.1 Význam voleb v červnu 1992	19
2.3.2 Konfrontace	20
2.3.3 Dohoda	21
2.3.4 Zákon o zániku federace v parlamentu	<i>Chyba! Záložka není definována.</i>
2.3.5 Bilaterální smlouvy (říjen – listopad 1992)	<i>Chyba! Záložka není definována.</i>
2.3.6 Dělení federálního majetku	<i>Chyba! Záložka není definována.</i>
2.4 PŘÍPRAVA NOVÝCH ÚSTAV	22
2.4.1 Východiska	22
2.4.2 Příprava nové federální ústavy	22
2.4.3 Příprava ústavy Slovenské republiky	23
2.4.4 Příprava ústavy České republiky	25
2.5 PŘÍČINY ROZPADU A JEHO IMPLIKACE PRO DALŠÍ ÚSTAVNÍ A POLITICKÝ VÝVOJ V ČR A SR A ČESKO-SLOVENSKÉ VZTAHY	26
<b>3. SROVNÁNÍ ÚSTAV ČESKÉ REPUBLIKY A SLOVENSKÉ REPUBLIKY PO ROZPADU FEDERACE</b>	<b>29</b>
3.1 VÝCHODISKA	29
3.2 KOMPARATIVNÍ ANALÝZA – OBECNÁ ČÁST	29
3.3 KOMPARATIVNÍ ANALÝZA – JEDNOTLIVÁ USTANOVENÍ	31
3.3.1 Preambule	31
3.3.2 Základní (všeobecná) ustanovení	31
3.3.3 Poměr práva mezinárodního k právu vnitrostátnímu	32
3.3.4 Příprava na členství v Evropské unii a NATO	33
3.3.5 Lidská práva a základní svobody	33
3.3.6 Úprava přímé demokracie v ústavě	34
3.3.7 Místní samospráva	35
3.3.8 Zákonodárné orgány	36
3.3.8.1 Principy	36
3.3.8.2 Postavení, kompetence a fungování parlamentu	36
3.3.8.3 Vymezení poslaneckého mandátu	39
3.3.8.4 Volební systém	40
3.3.9 Výkonná moc	40
3.3.9.1 Principy	40
3.3.9.2 Postavení prezidenta v ústavním systému	41
3.3.9.3 Postavení vlády	43
3.3.10 Moc soudní	43
3.3.10.1 Postavení Ústavního soudu	43
3.3.10.2 Obecné soudnictví a jiná právní ochrana	44

3.3.11	<i>Nejvyšší kontrolní úřad a Česká národní banka</i>	44
3.3.12	<i>Státní zastupitelství / prokuratura</i>	45
3.3.13	<i>Veřejný ochránce práv</i>	45
3.3.14	<i>Recepce federálního práva</i>	46
3.4	ZÁVĚRY KOMPARATIVNÍ ANALÝZY	47
<b>4.</b>	<b>SROVNÁNÍ ÚSTAVNÍHO VÝVOJE V ČESKÉ REPUBLICE A SLOVENSKÉ REPUBLICE</b>	<b>48</b>
4.1	ÚVOD	48
4.2	ÚSTAVA A ÚSTAVNÍ VÝVOJ V ČESKÉ REPUBLICE	48
4.2.1	<i>Ústavní pořádek České republiky</i>	48
4.2.2	<i>Změny Ústavy ČR, resp. ústavního pořádku ČR ústavními zákony</i>	51
4.2.3	<i>Přímé novelizace</i>	52
4.2.3.1	Ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků	52
4.2.3.2	Ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky	53
4.2.3.3	Ústavní zákon č. 162/1998 Sb., kterým se mění Listina základních práv a svobod	53
4.2.3.4	Ústavní zákon č. 300/2000 Sb., kterým se mění Ústava a ústavní zákon č. 110/1998 Sb.	54
4.2.3.5	Ústavní zákon č. 395/2001 Sb., kterým se mění Ústava ČR (tzv. euronovela)	56
4.2.3.6	Ústavní zákon č. 448/2001 Sb., kterým se mění čl. 98 odst. 1 Ústavy ČR	61
4.2.4	<i>Nepřímé novelizace</i>	61
4.2.4.1	Ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky	61
4.2.5	DALŠÍ ZÁSAHY DO ÚSTAVNÍHO POŘÁDKU	63
4.2.5.1	Ústavní zákon č. 69/1998 Sb., o zkrácení volebního období PSP České republiky	63
4.2.6	<i>Ústavní zákony upravující státní hranice přijaté v souladu s čl. 11 Ústavy</i>	63
4.2.7	<i>Ústavní zákony o referendu podle čl. 10a odst. 2 a čl. 2 odst. 2 Ústavy ČR</i>	64
4.2.7.1	Ústavní zákon č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení České republiky k EU	64
4.2.7.2	Ústavní zákon dle čl. 2 odst. 2 Ústavy ČR – úvahy de lege ferenda	65
4.2.8	<i>Působení Ústavního soudu a jeho vliv na ústavní a politický vývoj v České republice</i>	66
4.3	ÚSTAVA A ÚSTAVNÍ VÝVOJ VE SLOVENSKÉ REPUBLICE	68
4.3.1	<i>Prameny ústavního práva Slovenské republiky</i>	68
4.3.2	<i>Změny Ústavy SR</i>	70
4.3.3	<i>Přímé novelizace Ústavy SR</i>	71
4.3.3.1	Ústavní zákon č. 244/1998 Z.z., kterým se mění a doplňuje Ústava SR	71
4.3.3.2	Ústavní zákon č. 9/1999 Z.z., kterým se mění a doplňuje Ústava SR	72
4.3.3.3	Ústavní zákon č. 90/2001 Z.z., o změně a doplnění Ústavy SR	74
4.3.3.4	Ústavní zákon č. 140/2004 Z.z., kterým se mění Ústava SR	81
4.3.3.5	Ústavní zákon č. 323/2004 Z.z., kterým se mění a doplňuje Ústava SR	81
4.3.3.6	Ústavní zákon č. 463/2005 Z.z., kterým se mění a doplňuje Ústava SR	81
4.3.3.7	Ústavní zákon č. 92/2006 Z.z., kterým se mění a doplňuje Ústava SR	82
4.3.3.8	Ústavní zákon č. 210/2006 Z.z.	82
4.3.4	<i>Nepřímé novelizace</i>	82
4.3.4.1	Ústavní zákon č. 227/2002 Z.z., o bezpečnosti státu v době války, válečného stavu, výjimečného stavu a nouzového stavu	82
4.3.4.2	Ústavní zákon č. 357/2004 Z.z., o ochraně veřejného zájmu při výkonu funkcí veřejných funkcionářů	84
4.3.5	<i>Další zásahy ústavním zákonem, např. jednorázová změna režimu Ústavy</i>	85
4.3.5.1	Ústavní zákon č. 332/1998 Z.z., o prodloužení volebního období orgánů samosprávy obcí zvolených ve volbách v roce 1994	85
4.3.5.2	Ústavní zákon č. 82/2006 Z.z., o zkrácení volebního období Národní rady SR	85
4.3.5.3	Ústavní zákon č. 254/2006 Z.z., o zřízení a činnosti Výboru Národní rady Slovenské republiky na přezkoumání rozhodnutí Národního bezpečnostního úřadu.	85
4.3.6	<i>Ústavní zákony upravující státní hranice přijaté v souladu s čl. 3 odst. 2 Ústavy</i>	86
4.3.7	<i>Působení Ústavního soudu a jeho vliv na ústavní a politický vývoj ve Slovenské republice</i>	86
4.4	SROVNÁNÍ ÚSTAVNÍHO VÝVOJE V ČESKÉ REPUBLICE A SLOVENSKÉ REPUBLICE	89
4.4.1	<i>Předmět ústavních změn</i>	90
4.4.1.1	Preambule	90
4.4.1.2	Základní (všeobecná) ustanovení	90
4.4.1.3	Poměr práva mezinárodního a práva vnitrostátního	90
4.4.1.4	Příprava na členství ČR a SR v EU a NATO	91
4.4.1.5	Lidská práva a základní svobody	91
4.4.1.6	Úprava přímé demokracie v ústavě	91
4.4.1.7	Místní samospráva	92
4.4.1.8	Moc zákonodárná	93
4.4.1.9	Moc výkonná	93
4.4.1.10	Ústavní soudnictví	93

---

4.4.1.11	Obecné soudnictví a jiná právní ochrana	94
4.4.1.12	Nejvyšší kontrolní úřad a Česká národní banka	94
4.4.1.13	Státní zastupitelství a prokuratura	94
4.4.1.12	Veřejný ochránce práv	94
4.4.2	<i>Možnost změny ústavy, resp. norem ústavního pořádku</i>	95
4.4.3	<i>Forma změn ústavy, resp. ústavního pořádku</i>	95
4.4.4	<i>Účel ústavní změny</i>	95
4.4.5	<i>Rychlost přijímání změn ústavy, resp. ústavního pořádku</i>	97
<b>5.</b>	<b>ÚSTAVNÍ ZMĚNY V SOUVISLOSTI SE VSTUPEM ČR A SR DO EVROPSKÉ UNIE A NATO99</b>	
5.1	ČLENSTVÍ ČESKÉ REPUBLIKY A SLOVENSKÉ REPUBLIKY V EVROPSKÉ UNII	99
5.1.1	<i>Právní základ členství ČR a SR v EU</i>	99
5.1.2	<i>Ústavněprávní aspekty vstupu České republiky a Slovenské republiky do EU</i>	100
5.1.3	<i>Referendum o přistoupení ČR a SR k Evropské unii</i>	104
5.1.4	<i>Další otázky spojené se členstvím ČR a SR v EU</i>	106
5.2	ORGANIZACE SEVEROATLANTICKÉ SMLOUVY	107
5.2.1	<i>Česká republika a Slovenská republika v NATO</i>	107
5.2.2	<i>Ústavněprávní aspekty vstupu ČR a SR do NATO</i>	108
5.3	ZÁVĚR	110
<b>6.</b>	<b>ÚSTAVA A ÚSTAVNÍ VÝVOJ V POLITICKÉ PRAXI</b>	<b>112</b>
6.1	ÚVOD	112
6.2	ÚSTAVNÍ A POLITICKÝ VÝVOJ V ČESKÉ REPUBLICE	112
6.2.1	<i>Období 1990-1992. Příprava Ústavy České republiky</i>	112
6.2.2	<i>Období 1993 - 1996</i>	113
6.2.3	<i>Období 1996 - 1998</i>	114
6.2.4	<i>Období let 1998 - 2002</i>	115
6.2.5	<i>Období 2002 - 2007</i>	118
6.3	ÚSTAVNÍ VÝVOJ VE SLOVENSKÉ REPUBLICE	120
6.3.1	<i>Období 1990 – 1992: přípravy nové ústavy Slovenské republiky</i>	120
6.3.2	<i>Období 1993 - 1998</i>	120
6.3.3	<i>Období 1998 - 2002</i>	124
6.3.4	<i>Období 2002 - 2008</i>	127
<b>7.</b>	<b>ČESKO-SLOVENSKÉ VZTAHY PO ROZPADU FEDERACE</b>	<b>130</b>
7.1	VÝCHODISKA	130
7.1.1	<i>Důsledky rozpadu</i>	130
7.1.2	<i>Ústavní zákon o zániku federace</i>	130
7.1.3	<i>Dělení majetku ČSFR</i>	131
7.1.3	<i>Bilaterální smlouvy uzavřené mezi ČR a SR v souvislosti s dělením federace</i>	132
7.2	ČESKO-SLOVENSKÉ VZTAHY A MOŽNOSTI SPOLUPRÁCE PO ROCE 1993	132
7.2.1	<i>Bilaterální spolupráce ČR a SR</i>	133
7.2.2	<i>Spolupráce ČR a SR rámci Evropské unie</i>	134
7.2.3	<i>Regionální spolupráce</i>	135
7.3	ZÁVĚREČNÉ POZNÁMKY	136
	<b>ZÁVĚR</b>	<b>137</b>
	<b>LITERATURA</b>	<b>145</b>

---

## ÚVOD

**Česká republika a Slovenská republika stanuly na prahu samostatné existence dne 1. ledna 1993.** Tého skutečnosti předcházelo několik desítek let soužití ve společném státě. Rozpad Československa však nebyl ojedinělým a náhodným jevem: úzce souvisel především s politickým uvolněním po roce 1989 a s tím spojenou tendencí k dezintegraci především postkomunistických zemí. To vše bylo doprovázeno oslabením státních systémů, nestabilitou a chybějící zárukou bezpečnosti, která později vedla k rozpadu mnohonárodních federací v postkomunistické Evropě. Na druhé straně bylo ovšem možné zaznamenat další jev – řada těchto nových států vstupovala do integračních svazků. Nyní ovšem nebyl výsledkem státní svazek, ale nadnárodní instituce či mezinárodní organizace, na niž státy přenášely část svých svrchovaných pravomocí.

Okolnosti rozpadu Československa oba nástupnické státy nepochybně poznamenal. Stejně tak však na jejich dalším vývoji zanechalo nerasmazatelnou stopu sdílení společné historie, jazyková i politická spřízněnost a výhodná poloha v geografickém středu Evropy. Ústavní a politický vývoj v Československu, okolnosti jeho rozpadu a nakonec i povaha a vývoj česko-slovenských vztahů naznačila, jakým směrem se bude ubírat jejich další politický, ale i ústavní vývoj, který byl vnitropolitickým vývojem v obou zemích často předznamenán. Vývoj, který přinesla poslední léta, však není z dnešního pohledu překvapivý. Spíše sleduje výše naznačenou linii a tendenci k opětovnému setkávání se a hledání společných zájmů a možností spolupráce na jiných úrovních.

Ústředním tématem této práce je ústavní vývoj obou států po rozpadu federace. Ten samozřejmě není možné zkoumat bez přihlídnutí k ústavnímu a politickému vývoji Československa a charakteru a vývoji česko-slovenských vztahů jako faktorům, které jej na počátku více či méně ovlivňovaly. Tomuto ovlivnění se však nemohl vyhnout ani ústavní vývoj ve Slovenské republice, který byl s ohledem na okolnosti rozpadu federace formálně diskontinuitní ve vztahu ke společné ústavní tradici Československa. 15 let existence samostatné České republiky a Slovenské republiky nepřineslo rozsáhlé revize či dokonce přijetí nových ústav. Nicméně změny, které byly v právních rádech obou zemí učiněny, byly zásadního charakteru: souvisely totiž s podřízením právních řádů právnímu řádu nadnárodního společenství, které se neobešlo bez odpovídajících změn ústav, které byly naprosto zásadního charakteru.

---

Cílem této práce je srovnání ústav České republiky a Slovenské republiky a ústavního vývoje obou států po rozpadu Československa, se zvláštním zaměřením na ústavní změny související se začleňováním obou států do integračních svazků, a to s přihlédnutím k historickému kontextu, tj. ústavnímu vývoji Československa a procesu jeho rozpadu, charakteru česko-slovenských vztahů a v neposlední řadě k vývoji vnitřní i zahraniční politiky obou států, která do jisté míry utvářela také ústavní vývoj v ČR a SR. Zkoumán bude dopad těchto faktorů na utváření ústavního a politického vývoje v obou státech a jeho konsekvence. Za použití metod ústavní komparatistiky bude rovněž zkoumán dopad těchto faktorů na ústavní vývoj obou států a jeho srovnání. Zásadní pozornost bude věnována zejména vlivu objektivních integračních faktorů na ústavní vývoj v obou státech a sblížování ústavních rádu obou zemí na základě uvedených integračních tendencí. Stranou pozornosti nebude rovněž hodnocení úrovně ústavnosti v obou zemích 15 let po rozpadu společného státu a rozbor důvodů tohoto stavu.

**Metody** používané k dosažení cíle této práce jsou zčásti *deskriptivní* (historický exkurs – ústavní vývoj v Československu, charakter a vývoj česko-slovenských vztahů, politický vývoj v ČR a SR, popis integračních procesů v Evropě a ve světě) a zčásti *analytické* (zejména srovnávací analýza ústav samostatné České a Slovenské republiky a změn těchto ústav v širším smyslu, srovnání vlivu výše uvedených faktorů na ústavní vývoj v obou státech). Kromě literatury vztahující se k danému tématu jsem při zpracování této práce využila též internetových zdrojů, ústavních zákonů a zákonů a konzultací u doc. JUDr. Jany Reschové, CSc. z Katedry ústavního práva Právnické fakulty UK v Praze.

Na základě výše uvedených skutečností lze vycházet z **předpokladu**, že vzhledem k dlouholetému soužití obou států ve společném státě i sdílených hodnotách a zájmech měl ústavní vývoj obou států po rozdělení federace spíše konvergentní charakter, který kromě vnitřních příčin (společný historický odkaz, charakter česko-slovenských vztahů) měl také příčiny vnější, a to zejména integrační tendence v Evropě a ve světě. Tyto skutečnosti však zároveň založily jisté rozdíly v charakteru ústavy, ústavnosti a ústavního vývoje v obou zemích. Do jak míry byl ústavní vývoj v obou zemích konvergentní či divergentní a rozbor příčin této skutečnosti bude především předmětem zkoumání této práce.

# 1. HISTORICKÝ EXKURS – ÚSTAVNOST A ÚSTAVNÍ VÝVOJ V ČESKOSLOVENSKU V LETECH 1918 - 1992

## 1.1 Charakteristika ústavního vývoje v Československu v letech 1918 - 1992

Česká republika a Slovenská republika jako nástupnické státy Československa pochopitelně na tradici československou v mnoha ohledech více či méně navazovaly. Zejména Ústava České republiky se již svou preambulí hlásí k věrnosti ke „*všem dobrým tradicím dávné státnosti zemí Koruny české a státnosti československé*“. Ústavní vývoj v Československu a charakter česko-slovenských vztahů v době trvání společného státu nepochybně ovlivnily nejen počáteční podobu ústav obou nástupnických států Československa, ale též charakter dalšího ústavního vývoje a ústavnosti v obou zemích a konečně i podobu česko-slovenských vztahů po roce 1993.

### 1.1.1 Ústavní základy prvního československého státu

Již v průběhu první světové války se objevovaly úvahy o možných změnách postavení českého a slovenského národa v rámci habsburské monarchie. Tyto úvahy posléze vyústily v požadavek ustavení samostatného československého státu. Prvním přijatým zákonem byl zákon č. 11/1918 Sb. a n. (*tzv. recepční zákon*), kterým došlo k převzetí rakouského a uherského právního řádu a rakouské a uherské veřejné správy do právního řádu československého: tím se také založil *tzv. právní dualismus*, který se za celé období první republiky nepodařilo překonat. Přestavitelé Slovenska se i přes poměrně představy o podobě a budoucím vývoji Československa přihlásili ke společnému československému státu na ustavujícím shromáždění Slovenské národní rady v Martině 30. října 1918. Zde přijatá deklaráce vychází z ideje *čechoslovakismu*<sup>1</sup>, podle níž jsou Slováci jazykově i kulturně historicky součástí jednotného česko-slovenského národa.<sup>2</sup> Idea čechoslovakismu, která měla svůj nezpochybnitelný význam v počátcích existence Československa, však postupně ztrácela svou legitimitu a přispívala k napětí mezi Čechy a Slováky. Záhy po vzniku Československé

---

<sup>1</sup> Čechoslovakismus znamená politickou a kulturně-politickou koncepci, která vychází z představy o existenci československého národa, ať už v etnickém, jazykovém nebo politickém slova smyslu. Předpokládá tedy i existenci československých dějin.

<sup>2</sup> Nejasnosti v textu deklaráce i nejednotnost slovenských zastupitelů vedly k oslabení slovenské pozice na jednáních s českými představiteli i na mírových jednáních v Paříži. Jak předcházející Pittsburgská, tak i Martinská deklaráce, která ale nezohledňovala slovenské požadavky a dohody z dob války, byla posléze předmětem sporů.



republiky se začaly objevovat snahy o větší slovenskou autonomii a touha po samostatném slovenském státě získávala svůj výraz v podstatě po celou dobu existence Československa.

Ústavní základy Československé republiky položila Ústava z roku 1920. Ústavní listina je uvedena tzv. *uvozovacím zákonem* (č. 121/1920 Sb. z a n.), jehož některé články se staly podle výslovného znění ústavy její součástí. Ústava také zavedla novou kategorii zákonů, které výslovně určuje jako svou součást.<sup>3</sup> Tzv. uvozoací zákon stanovil nadřazenost ústavy, uvedených „integrovaných“ zákonů a budoucích ústavních zákonů nad ostatním právním řádem. Těžiště ústavy spočívalo v **dělbě moci mezi moc zákonodárnou, výkonnou a soudní**; ústava zakotvila způsob vzniku těchto mocí, jejich kompetence a vzájemné vztahy. **Zákonodárnou moc** představovalo dvoukomorové Národní shromáždění, sestávající z z Poslanecké sněmovny (300 členů) a Senátu (150 členů), volených podle zásad systému poměrného zastoupení. Ve velmi omezené míře ústava zavedla i možnost výkonu přímé demokracie prostřednictvím referenda. **V oblasti exekutivy** ústava rozlišuje mezi mocí vládní a výkonnou, čímž je míněna moc prezidenta a vlády na jedné straně a správních orgánů na straně druhé. V čele státu stál prezident republiky, volený na společné schůzi obou sněmoven Národního shromáždění na dobu 7 let na max. dvě po sobě jdoucí období.<sup>4</sup> Charakteristické je slabé postavení prezidenta republiky, vyjádřené např. nutností kontrasignace každého jeho aktu členem vlády, který tak přebíral odpovědnost před parlamentem. Faktické postavení prezidenta však bylo především díky osobnosti T.G. Masaryka velmi silné. Hlavním orgánem vládní a výkonné moci byla vláda ústavněprávně odpovědná Poslanecké sněmovně, která jí též mohla vyslovit nedůvěru. Na rozdíl od prezidenta, jemuž ústava svěřovala pouze výslovně vypočtené pravomoci, měla vláda kompetenci univerzální. Zvláštní oddíl v exekutivě byl věnován ministerstvům a nižším správním úřadům. Jako třetí moc byla v ústavě z roku 1920 zakotvena **moc soudcovská**, a to jako moc nezávislá. Mimo soustavu soudů uvedených v hlavě o moci soudcovské stál ústavní soud, jenž měl rozhodovat o ústavnosti zákonů. Ústavní text obsahoval rovněž katalog základních práv a svobod. Závěrečná hlava listiny zakotvila ochranu menšin národnostních, náboženských a rasových (v podstatě šlo o přepis ustanovení mezinárodního práva – menšinové smlouvy Saint Germainské – do československého právního řádu. Úprava práv a svobod a její zahrnutí přímo do ústavy mělo zásadní význam. Především tak byly zákonodárci stanoveny pevné meze, které nesměl

---

<sup>3</sup> Jedná se o zákon o hranicích Podkarpatské Rusi, zákon týkající se některých osobních svobod, zákon o zásadách jazykového práva a několik článků uvozoacího zákona.

<sup>4</sup> Toto omezení se však výslovně nevztahovalo na prvního prezidenta ČSR T.G. Masaryka, který byl zvolen celkem čtyřikrát.

překročit, dále pak ústavní charakter předpisů o právech a svobodách představoval významné zákonné omezení moci výkonné. Na druhé straně se však v mnohých směrech dostalo příslušníkům menšin takové ochrany, že v pozdějších letech byl jimi stát sám ohrožen.<sup>5</sup>

**Ústava z roku 1920 jako ústava demokratického státu do značné míry ovlivnila povahu ústav obou nástupnických států Československa.** Ačkoliv se pouze Česká republika plně přihlásila k tradici československého státu a ústava z roku 1920 jí byla při vzniku její ústavy přímou inspirací, řadu prvků charakteristických především pro parlamentní demokracie obsahuje také ústava Slovenské republiky. I když se slovenští ústavodárci k československé tradici formálně nepřihlásili, obsahově z tohoto zdroje rovněž vychází. Ústava z roku 1920 byla pro oba státy inspirací jako ústava demokratického a unitárního státu s parlamentní formou vlády zejména v oblasti dělby moci, postavení a složení parlamentu, postavení prezidenta republiky a vlády či zakotvení základních práv a svobod. Charakteristickým rysem je silné postavení parlamentu (v ČR taktéž tvořeného dvěma komorami), jemuž je odpovědná vláda, a na druhé straně relativně slabé postavení prezidenta, jenž byl podle původního znění obou ústav volen parlamentem.<sup>6</sup> Ústavy ČR a SR zavedly rovněž Ústavní soud jako soudní orgán ochrany ústavnosti a do ústavy, resp. ústavního pořádku, začlenily katalog základních práv a svobod.

### **1.1.2 Rozpad československého ústavního života**

Podpisem **Mnichovské dohody**<sup>7</sup> začalo období, které je z ústavního hlediska charakterizováno rozpadem československého státu, ztrátou státní suverenity a likvidací demokratického systému vlády. V tomto období docházelo k porušování československé ústavy i k ústavním změnám, které ústavu de facto likvidovaly. Všechny ústavní změny přijaté v tomto období znamenaly ve svých důsledcích nejen výrazný zásah do ústavy jako

---

<sup>5</sup> Ačkoliv celkové hodnocení obsahu ústavy z roku 1920 bylo obecně kladné, obsahovala ve svém textu některé problematické prvky. Jedním z těchto prvků byla již v preambuli obsažená idea čechoslovakismu; hlavní národnostní problém vztahu českého a slovenského národa nebyl tak de facto připuštěn. Kromě toho ústava obsahovala řadu bílých míst, např. zavedení župního zřízení či autonomie Podkarpatské Rusi. Závažnější než tato nenaplnění ústavy však byla skutečnost, že podstata faktické ústavy tkvěla v moci politických stran, která se do roku 1926 konkrétně projevovala v koalici zvané „pětka“, což byl orgán lídrů pěti představitelů politických stran (ústava se nicméně sama o politických stranách ani nezmiňovala). Smyslem tohoto orgánu bylo zajistit v parlamentu potřebnou většinu těmto stranám a tím i stabilitu demokratickému vládnutí.

<sup>6</sup> Se zavedením přímé volby prezidenta ústavním zákonem č. 9/1999 Z.z. souviselo v SR rovněž částečné posílení jeho pravomocí.

<sup>7</sup> Dohoda mezi Německem, Itálií, Francií a Anglií, podepsaná v noci z 29.9. na 30.9.1938 v Mnichově bez účasti zástupce Československa, nařizovala Československu odstoupit své pohraniční oblasti. Jejím podepsáním došlo k porušení jak psaných mezinárodních dohod, tak i zásad mezinárodního práva. Od konstrukce nulity Mnichovské dohody ex tunc se odvíjí i náhled na neexistenci tzv. druhé republiky de iure a na ústavní akty učiněné po 30.9.1938.

takové, ale současně též hluboké narušení demokratického charakteru státu i právního vědomí. Z pohledu ústavně-právního je přijímán názor, že **československá republika z ústavněprávního hlediska nezanikla, ale že okupací jí byl pouze znemožněn výkon státní moci na jejím území.** Z pohledu formy státního zřízení došlo k zániku československého státu v jeho podobě první či druhé republiky, když na jeho území vznikl **Protektorát Čechy a Morava a Slovenský stát.** Prohlášení Slovenského sněmu o samostatnosti Slovenského státu (14.3.1939), prohlášení tzv. státního prezidenta o „*vložení osudu českého národa a země do rukou vůdcových*“ (v noci ze 14. na 15.3.1939) a tzv. výnos vůdce a říšského kancléře o zřízení Protektorátu Čechy a Morava (16.3.1939) dovršily proces faktické likvidace i quasisuverenity Československa, období tzv. *druhé republiky.*

Zatímco v českých zemích vytvořením Protektorátu Čechy a Morava zcela zanikly i formální pozůstatky ústavního a parlamentního režimu, vznik formálně **samostatné Slovenské republiky** byl provázen ústavním zakotvením její formy. Hlavními orgány státu byly podle Ústavy Slovenské republiky **Slovenský sněm, státní rada, prezident republiky a vláda.** Slovenská republika byl unitárním státem na základě vůdčího principu fašismu při uplatnění vlády jedné politické strany. Vztahy slovenského státu s Německem byly upraveny sjednáním smlouvy o ochraně Slovenska Německem.

Z hlediska dalšího ústavního vývoje byl nejvýznamnější událostí vznik **Slovenské národní rady** v prosinci roku 1943 jako reprezentativního orgánu představitelů různých odbojových směrů a stran a vypuknutí slovenského povstání dne 29.8.1944. V tzv. *vánoční dohodě* byly vymezeny úkoly SNR pro první období osvobozenického boje a zejména úkol převzít na Slovensku zákonodárnou, výkonnou, vojenskou a administrativní moc. SNR se zároveň zavázala k postupu v součinnosti s československou exilovou vládou v Londýně. Činnost SNR byla legalizována dne 1.9.1944, kdy byla přijata deklarace, v níž se SNR prohlašuje za jediné oprávněnou mluvit jménem lidu a zároveň přebírá veškerou moc na Slovensku. Vznikem tohoto orgánu došlo k vytvoření stavu *právního dualismu*, kdy tento orgán vydával právní normy na osvobozeném území (nařízení SNR) společně s orgány tzv. prozatímního státního zřízení (dekrety prezidenta republiky).

**Prozatímní státní zřízení ČSR**, které bylo tvořeno prezidentem, vládou a od r. 1940 též Státní radou, představovalo *ústavní kontinuitu se stavem tzv. první republiky.* Prezidentské dekrety z doby válečné i poválečné však znamenaly zřejmý a hluboký zásah do předválečné ústavy i tehdy platné. V této době existovaly dvě koncepce nového uspořádání, které reprezentovalo londýnské a moskevské centrum odboje. Rozpory těchto koncepcí narůstaly s blížícím se koncem války, přičemž na jejich vznik i existenci měla vliv celá řada faktorů,

např. slovenská otázka (vznik SNR), obsah česko-sovětské smlouvy z 12.12.1943 či faktický vznik národních výborů na našem území. V tomto procesu se dá za ukončení prozatímního zřízení považovat jmenování československé vlády Národní fronty dne 4.4.1945 v Košicích. Do ustavení Prozatímního národního shromáždění dne 28.10.1945 zůstala prezidentovi zákonodárná pravomoc, který měl tedy pravomoc vydávat dekrety až do dne 27.10.1945. Vláda prozatímního zřízení ukončila činnost jmenováním nové vlády, jejíž program je označován jako **Košický vládní program**, a Státní rada byla zrušena rovněž dne 4.4.1945.

Po konci války byla sice obnovena účinnost ústavy z roku 1920, doplněné a modifikované ústavními dekrety prezidenta republiky a ústavními zákony obou zákonodárných sborů, nicméně do realizace zásady právní kontinuity zasáhla situace na Slovensku (především **na území Slovenska nově vytvářený právní řád**, jehož základem bylo zmiňované nařízení SNR č. 1/1944) i změny v politické situaci, ve které se nacházela poválečná Evropa. Problém neřešeného vztahu Čechů a Slováků dostal nový impuls a otázka státoprávního uspořádání jejich vztahu tak za doby trvání Československa nebyla uspokojivě vyřešena. Pro ústavní vývoj samostatné Slovenské republiky je při ohlédnutí za tímto obdobím podstatná především skutečnost, že **ve slovenské ústavě nenajdeme žádný odkaz na první slovenský stát**, ačkoliv i tyto tendence se ve slovenské společnosti tu a tam objevovaly a nadále objevují.

### 1.1.3 Ústavní vývoj po druhé světové válce

V poválečném období probíhala především **obnova orgánů státní moci**. Jako zákonodárný orgán bylo zakotveno nejdříve Prozatímní národní shromáždění a poté Ústavodárné národní shromáždění. Dne 26.5.1946 se uskutečnily volby do Ústavodárného národního shromáždění.<sup>8</sup> **Jeho úkolem byla příprava nové ústavy**. Přes snahu udržet ústavní kontinuitu s předmnichovskou republikou došlo v únoru 1948 ve vnitropolitickém vývoji ke změnám takového charakteru, že původní stav již nemohl být obnoven. V únoru 1948 došlo v Československu k **převzetí moci komunistickou stranou**. Stalo se tak *kombinací ústavních a neústavních metod*. Z hlediska ústavního proběhly únorové události roku 1948 ve **shodě s ústavou**.<sup>9</sup> Navíc tyto události byly v podstatě jen pokračováním dosavadního vývoje, kdy

---

<sup>8</sup> Volič si mohl vybrat kandidátní listinu jedné ze čtyř politických stran, anebo odevzdat tzv. prázdný lístek, který vyjadřoval nesouhlas s politikou všech stran Národní fronty. Největšího úspěchu dosáhla v celostátním měřítku KSČ (31,05 %), na Slovensku však volby skončily vítězně pro Demokratickou stranu (62 %). SNR a národní výbory měly být obnoveny podle výsledků voleb do Ústavodárného národního shromáždění.

<sup>9</sup> Ústavní a politická krize začala podáním demise 12 členů vlády z celkem 26-členného orgánu. Ve vlastním řešení vládní krize 25.2.1948 však sehrál z ústavního hlediska zásadní úlohu § 80 ústavní listiny z roku 1920.<sup>9</sup>

principy demokracie byly v politickém i veřejném životě modifikovány v souladu s principy komunistické ideologie (to se projevilo zejména ve vzniku Národní fronty jako základu politického systému). Vedle ústavních principů však byly současně použity i **postupy neústavní**, např. výstražná generální stávka, ale i založení Lidových milicí či ustavení tzv. akčních výborů Národní fronty.

Návrh nové ústavy byl projednáván již za nové situace, kdy nová vláda v březnu vyhlásila akční program. Text ústavy, připravený již před únorem 1948, byl sice zčásti inspirován sovětskou ústavou z roku 1936, do značné míry však navazoval na ústavu z roku 1920, doplněný a modifikovaný atributy vývoje po roce 1945. Nově byly v ústavě uvedeny **slovenské orgány** (Slovenská národní rada a sbor pověřenců) a **národní výbory**, dále bylo zakotveno **omezení soukromého vlastnictví** na maximální počet 50 zaměstnanců nebo 50 ha půdy, **plánovitý charakter rozvoje národního hospodářství** a doplnění katalogu práv o ústavní **práva sociální, ekonomická a kulturní**. Podle nové ústavy mělo zákonodárnou moc **Národní shromáždění**, sestávající z 300 poslanců volených formálně na základě poměrného zastoupení.<sup>10</sup> Ústava rovněž zvýraznila postavení předsednictva Národního shromáždění, které tak v určitých ohledech mělo nahrazovat Ústavní soud tím, že podávalo závazný výklad zákonů a rozhodovalo o souladu zákonů s ústavou. Moc výkonná byla svěřena **prezidentovi a vládě**. Ústava *zakotvovala instituci prezidentova náměstka pro případ, že by prezident byl déle než šest měsíců zaneprázdněn nebo churav*. Za jeho projevy související s prezidentským úřadem odpovídala vláda. Vládu jmenoval prezident republiky a ten také určoval, který člen vlády bude řídit jaké ministerstvo. Podle ústavního zákona č. 47/1950 Sb. mohla vláda zřizovat a rušit ministerstva a pověřenectva a upravovat jejich působnost (do té doby byla zřizována zákonem). Ústava obsahovala rovněž **úpravu postavení a kompetencí nových slovenských státních orgánů**.<sup>11</sup> Zde se odrazila nová politická situace, neboť ústavně byly potvrzeny orgány vzniklé revoluční cestou v roce 1944, tj. *Slovenská národní rada a Sbor*

---

Vzhledem k demisi menší části členů vlády zůstala vláda akceschopná a prezidentu republiky by se jen obtížně prováděly takové změny ve složení, které by mohly být později zpochybněny. Prezident se nakonec po intenzivním jednání se zástupci politických stran rozhodl demisi přijmout a v souladu s ustanovením § 64 odst. 1 ústavy jmenoval dne 25.2.1948 vládu novou, jež byla složena z 24 členů, z toho 12 zástupců KSČ a 12 zástupců nekomunistických stran, ovšem v rámci Národní fronty.

<sup>10</sup> Podstatnou změnu v tomto ohledu však přinesl ústavní zákon č. 26/1954 Sb., o volbách do Národního shromáždění a volbách do SNR, který zavedl volební systém podle sovětského vzoru, založený na jednomandátových volebních obvodech s jediným o mandát se ucházejícím kandidátem Národní fronty. Počet poslanců se po ústavní změně z roku 1954 stal pohyblivým, a to až do roku 1960.

<sup>11</sup> Základní články VIII. a IX. a pátá kapitola ústavy.

*pověřenců*. Formálně však bylo Československo prohlášeno za jednotný stát dvou rovnoprávných národů, Čechů a Slováků.<sup>12</sup>

Další období platnosti této ústavy bylo však charakteristické **rozporem mezi ústavní teorií a realitou státního života**. Pouze deklaratorními se záhy stala ustanovení o základních lidských a občanských právech a přes zakotvení zásad parlamentarismu fungovalo mocenské centrum (politbyro KSČ) de facto nad státem. Východiskem tohoto posunu byla koncepce „*třídního pojetí práva*“, které vyústilo v rámci tzv. právnické dvouletky k přijetí řady tímto pojetím ovlivněných zákonů. Další zákony postupně likvidovaly ústavně zaručené osobní svobody a politická práva občanů.

V návaznosti na společenský a politický vývoj byla v roce 1960 Ústava 9. května nahrazena tzv. **socialistickou ústavou** (ústavní zákon č. 100/1960 Sb.). Tehdy převládl názor, že hospodářský a politický vývoj dospěl k vybudování základů socialismu a nyní sbíráme síly pro přechod ke komunismu. Ústava z roku 1960 byla především politickým dokumentem; jejími hlavními znaky bylo vyhlášení vedoucí úlohy KSČ, odstranění dělby moci, deklaratornost zakotvení lidských práv a svobod bez zákonných záruk, zakotvení principu demokratického centralismu, či hierarchizace vlastnictví. **Rozpor mezi ústavou de iure a ústavou de facto však byl podstatně menší než v případě ústavy předcházející.** V soustavě nejvyšších ústavních orgánů vycházela ústava formálně z klíčové pozice **Národní shromáždění** jako nositele „úplnosti moci“, od kterého odvozovaly svůj vznik, pravomoc a působnost všechny ostatní státní orgány. NS volilo prezidenta republiky, který mu byl také z výkonu funkce odpovědný. **Vláda**, které byla charakterizována jako „*nejvyšší orgán státní moci*“, byla rovněž odpovědná Národnímu shromáždění. Klíčovou úlohu hrálo **předsednictvo vlády**, zřízené vládním nařízením č. 5/1953 Sb. Soustavu soudů doplnily zcela nové **místní lidové soudy**, zavedené podle sovětského vzoru. **Ústava rovněž omezila kompetence slovenských orgánů, navíc Sbor pověřenců nebyl v ústavě již vůbec uveden.** Ústavní rozvrat tak byl přijetím této ústavy završen: ústava jako deklaratorní dokument byla vlastně zbytečná, vše bylo podřízeno státu, který měl podle stále uznávané doktríny odumírat.

V reakci na společenské i politické změny byl v roce 1968 přijat **ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci**, který nahradil dosavadní III. - VI. ústavy. Tímto

---

<sup>12</sup> Pod vlivem událostí z roku 1956 bylo rozhodnuto napravit nevyhovující model státoprávního uspořádání a došlo k přijetí ústavního zákona č. 33/1956 Sb., o slovenských národních orgánech, který nahradil celou pátou kapitolu ústavy. Hlavní rozdíl tkvěl v tom, že zákony SNR již nepodepisoval předseda vlády a tím tak pozbyl absolutní veto k zákonům SNR. Podstatná změna nastala v postavení Sboru pověřenců, a to v tom směru, že Sbor a jeho jednotlivé členy nyní jmenovala a odvolávala sama SNR. Sbor pověřenců byl také nově odpovědný SRN. Také tato změna se však záhy ukázala jako ryze formální, neboť o všech důležitých záležitostech se rozhodovalo ve stranickém politbytu a sekretariátu KSČ.

zákonem byla provedena federalizace státu a vznikly tři státoprávní subjekty: Československá socialistická republika, Česká socialistická republika a Slovenská socialistická republika na principu rovnoprávnosti. Ústavní zákon upravoval zejména rozdělení kompetencí mezi federaci a republiky.<sup>13</sup> Zákonodárnou pravomoc mělo Federální shromáždění sestávající ze dvou sněmoven – **Sněmovny lidu** (200 poslanců) a **Sněmovny národů** (150 poslanců, po 75 pro ČSR a SSR), které měly rovnoprávné postavení. Pro přijetí některých zákonů a státního rozpočtu platil tzv. **zákaz majorizace**, který spočíval v odděleném hlasování poslanců ČSR a SSR, aby nedošlo k přehlasování. Postavení prezidenta republiky a vlády se zásadním způsobem neměnilo. Zákonodárnou pravomoc v republikách však měly **Česká národní rada** a **Slovenská národní rada**, vytvořeny byly též **vlády obou republik**. Společně s ústavním zákonem o československé federaci byl přijat též ústavní zákon č. **144/1968 Sb., o postavení národností v ČSSR**.<sup>14</sup>

Je třeba říci, že poválečný ústavní vývoj v Československu nebyl pro Českou republikou ani Slovenskou republiku příliš inspirující. Formálně ústavy obou nástupnických států na poválečné ústavy nenavazovaly, ačkoliv z obsahového hlediska lze možná nalézt styčné body. Zejména slovenská ústava obsahově navázala především na ústavní zákon o československé federaci (úprava moci zákonodárné, slovenské orgány), částečně též na Ústavu z roku 1960 (postavení Národního shromáždění jako nositele „úplnosti moci“, ze kterého odvozovaly svůj vznik, pravomoc a působnost všechny ostatní ústavní orgány).

### **1.1.5 Společenské a ústavní změny po roce 1989**

Ústavní vývoj po roce 1989 byl předznamenán společenskými a politickými změnami z listopadu tohoto roku a byl tedy vzhledem k dosavadnímu ústavnímu vývoji formálně a do jisté míry i materiálně diskontinuitní. Ústava 9. května i tzv. socialistická ústava byly až příliš ovlivněny nepřijatelnými doktrínami a byly až příliš poplatné politické účelovosti a sovětskému vzoru. Přijmout novou ústavu se však v rozjitřené atmosféře nepodařilo, proto byly dosavadní ústava a ústavní zákony v tomto období měněny a doplňovány tak, aby byly provedeny alespoň základní korektury a úpravy vyvolané změnou režimu.

---

<sup>13</sup> Stanovena byla tzv. výlučná působnost ČSSR (zahraniční politika národní obrana, federální hmotné rezervy, federální zákonodárství a ochrana federální ústavnosti), společná působnost federace a republik s tím, že v taxativně uvedených věcech působí orgány republik (1. zbytková klauzule), a výlučná působnost republik (2. zbytková klauzule generální povahy).

<sup>14</sup> Období od přijetí zákona o československé federaci bylo poznamenáno opětovnými snahami o centralizaci, jež byla provedena ústavním zákonem č. 125/1970. Z významnějších ústavních zákonů jmenujme ještě ústavní zákon č. 10/1969 Sb., o Radě obrany státu, či ústavní zákon č. 155/1969 Sb., o doplnění hlavy osmé ústavy.

Prvním ústavním zákonem, který byl po 17. listopadu 1989 přijat, byl **ústavní zákon č. 135/1989 Sb.**, kterým se z textu dosavadní ústavy vypouštěl článek o vedoucí úloze KSČ ve společnosti.<sup>15</sup> Na počátku roku 1990 byl přijat **ústavní zákon SNR o mimořádném doplnění národních výborů na Slovensku o nové poslance** (kooptace), pro nějž v ústavním zákonodárství Federálního shromáždění neexistovalo formální zmocnění. Tento postup předznamenal samostatnou ústavodárnou aktivitu národních rad a zavedl **prvky dualismu v československém právním řádu**. V rámci příprav na parlamentní volby, které se měly uskutečnit v červnu 1990, byl přijat **ústavní zákon č. 46/1990 Sb.**, kterým bylo ústavně zkráceno volební období zákonodárných sborů. **Tento ústavní zákon rovněž zmocňoval obě národní rady k přijímání vlastních ústavních zákonů k řešení některých vnitřních záležitostí republik.**<sup>16</sup> V tomto období byla dále přijata řada ústavních zákonů, které měly pro další ústavní vývoj zásadní význam<sup>17</sup>.

V souvislosti se změnami v právním řádu došlo kromě jiného také k **rehabilitaci ústavní úpravy lidských práv a základních svobod**. Potřeba přijetí ústavního zákona o občanských právech a svobodách se tehdy pocíťovala jako velmi naléhavá, mimo jiné též proto, že náležitá úprava lidských a občanských práv byla podmínkou přístupu ČSFR k Radě Evropy. V této souvislosti byl přijat ústavní zákon, kterým byla do právního řádu ČSFR prostřednictvím uvozovacího zákona č. 23/1991 Sb. zavedena Listina základních práv a svobod. Listina se tak stala dalším krokem k ústavnímu a právnímu státu, ale také důležitým předělem mezi současností a dobou právního rozkladu, kde lidská práva a svobody byly jen prázdným pojmem. Současně tak bylo zdůrazněno, že meze individuálních práv a svobod nesmějí být určovány státem, ale výlučně právy a svobodami druhých.<sup>18 19</sup> Kromě zavedení

---

<sup>15</sup> Do konce roku 1989 byly přijaty ještě tři další ústavní zákony, které se zabývaly volbou prezidenta ČSSR a změnou textu jeho slibu. Na sklonku roku 1989 byl schválen ústavní zákon, umožňující kooptovat nové poslance Federálního shromáždění i národních rad na mandáty, na něž rezignovali mnozí představitelé starého režimu.

<sup>16</sup> Tak byly národními radami přijaty ústavní zákony, které řešily změnu názvu republik a jejich státních symbolů, ale které také umožnily uskutečnit parlamentní volby v roce 1990, a to podle stejných pravidel jako v případě federace. V návaznosti na tyto ústavní zákony byl přijat rovněž ústavní zákon, kterým bylo určeno stejně dlouhé volební období prezidenta ČSFR. V tomto období byl rovněž přijat ústavní zákon přijatý z března 1990, který měnil název ČSSR na Československou federativní republiku s tím, že na Slovensku byl tento název uváděn jako Česko-Slovenská federativní republika.

<sup>17</sup> Jednalo se zejména o ústavní zákon č. 376/1990 Sb., kterým byla zrušena Národní fronta, ústavní zákon č. 294/1990 Sb., kterým byly zrušeny národní výbory, ústavní zákon č. 556/1990 Sb., který měnil působnost federace a republik, ústavní zákon č. 91/1991 Sb., o Ústavním soudu České a Slovenské federativní republiky, ústavní zákon č. 326/1991 Sb., kterým došlo ke změně hlavy osmé ústavy (soudy a prokuratura).

<sup>18</sup> Ševčík, V.: Právo a ústavnost v České republice, 2002

<sup>19</sup> Po vzniku samostatné ČR však v důsledku sporů mezi vládní koalicí a opozicí nebyl obsah Listiny včleněn přímo do ústavy, ale Listina byla součástí ústavy bez dalších změn jako součást ústavního pořádku ČR vyhlášena ve Sbírce zákonů pod číslem 2/1993 Sb. V SR naproti tomu došlo k zásadnímu převzetí Listiny do Ústavy SR (články 11 – 54 Ústavy SR). Listina se tak stala východiskem pro zakotvení lidských práv a základních svobod do právního řádu SR.



Listiny do československého právního řádu bylo dalším krokem na cestě k ústavnosti také ustavení Ústavního soudu ČSFR, a to ústavním zákonem č. 91/1991 Sb.<sup>20</sup> Ústavní soud byl nově povolán nejen k ochraně jednotlivce a jeho práv a svobod zaručených Listinou, ale také k ochraně jednoty celého právního řádu.

## **1.2 Odraz ústavního vývoje Československa v ústavním vývoji České republiky a Slovenské republiky a česko-slovenských vztazích**

Charakter ústavního vývoje v Československu v období let 1918 – 1992 měl **významný dopad na formování vlastní ústavní tradice obou nově vzniklých států i česko-slovenské vztahy.** *Idea čechoslovakismu*, která měla svůj nepopiratelný význam v počátcích existence Československa, postupně ztrácela svou legitimitu a přispívala k napětí mezi Čechy a Slováky. Již ve 20. letech se objevovaly snahy o větší slovenskou autonomii a touha Slováků po samostatném státě nezmizela ani po válce. **Národnostní spory** byly potlačeny charakterem poválečných ústav a rozhodujícím vlivem KSČ. **Nefunkčnost ústavního zakotvení vztahu Češi – Slováci** se nicméně v plném rozsahu ukázala až po pádu monopolu komunistické strany, kdy se rozdílné zájmy politických reprezentací i dlouhodobě potlačované rozpory projevíly s plnou silou a vedly k rozpadu společného státu. Listopad 1989 představoval určitou naději na optimální vyřešení otázky česko-slovenských vztahů, nicméně porevoluční vývoj byl znamenal zklamání především pro ty, kteří doufali v možnost soužití Čechů a Slováků v rámci společného státu i v budoucnu.

Ústavní vývoj Československa však ve velké míře ovlivnil i povahu samostatných ústav, když se pouze **Česká republika plně přihlásila k československému odkazu a tradici. Slovenský ústavní vývoj byl ve vztahu k dosavadnímu vývoji formálně diskontinuitní**, z věcného hlediska lze však najít některé styčné body např. s ústavním zákonem o československé federaci. Tvůrci české Ústavy se při jejím vzniku plně přihlásili k tradici Československa. Inspirací byla zejména ústava z roku 1920 jako ústava demokratického a unitárního státu, zejména v oblasti rozdělení moci mezi moc výkonnou, zákonodárnou a soudní, postavení a složení parlamentu, postavení prezidenta republiky a

---

<sup>20</sup> Ačkoliv ústavní soudnictví znala již ústava z roku 1920, nelze říci, že by u nás měl tento druh ochrany ústavnosti tradici, na kterou by bylo možno beze zbytku navázat. Kompetence Ústavního soudu předválečné republiky byly totiž koncipovány úžeji a jeho rozhodovací činnost nebyla nikterak výrazná. Navíc podstatná část otázek, které nově patřily do kompetence Ústavního soudu, připadala před válkou k rozhodování Nejvyššímu správnímu soudu. Poválečná republika neznala praktické ústavní soudnictví vůbec.

vlády či zakotvení základních lidských práv a svobod. Pozdější ústavní vývoj nebyl v tomto směru příliš inspirující. Sloveňští ústavodárci se při tvorbě slovenské ústavy formálně sice k československé tradici nepřihlásili, nicméně obsahově z těchto zdrojů rovněž vychází. Na rozdíl od české ústavy čerpají také z ústavního zákona o československé federaci (úprava moci zákonodárné) a částečně též z ústavy z roku 1960 (koncepce jednoty moci). Pozitivní pro další vývoj i vnímání charakteru státu byla skutečnost, že ani ve slovenské ústavě nenajdeme odkaz na „tradici“ prvního slovenského státu, ačkoli i tyto tendence se ve slovenské společnosti začátku 90. let objevovaly a nadále objevují.

Skutečnost, že se československý stát posléze rozpadl, nemění nic na tom, že těžké zkoušky, jimž byl v průběhu svého trvání vystaven, poznamenaly i **ústavnost Československa po roce 1989 a jeho nástupnických států**. Ústava z roku 1920 poskytla důstojný a spolehlivý základ pro rozvoj osobnosti jednotlivce i jeho vztah ke státu a k druhým i pro snahy Československa i obou nástupnických států o dosažení právního státu a nalezení vlastní identity. Tento základ však nebyl vzhledem ke krátkému trvání prvního československého státu a deformaci právního a společenského vědomí zejména v období naprostého mravního, hospodářského i právního úpadku zcela dostatečný. Toto vědomí bylo významně oslabeno zejména v období rozvratu Československa německou okupací i poválečným nastolením komunismu, kdy československá společnost prožívala nesmírný mravní i hospodářský úpadek a rozvrat ústavních a společenských hodnot státu. Totalitní společnost navíc potlačila ustálené hodnoty práva a zrušila i právní jistoty plynoucí z demokratického uspořádání státu. Zejména snahy o nalezení vlastní identity nového slovenského státu, který se k historickému odkazu první republiky výslovně nepřihlásil, bylo i z těchto důvodů obtížné a bolestné.

Události z listopadu 1989 sice uzavřely dlouhou etapu totalitního státu, obnova ústavnosti a právního státu však nebyla jednoduchá. Nové politické elity nastupovaly do svých funkcí bez praktických zkušeností se správou věcí veřejných i bez potřebných koncepčních záměrů, ve velké míře se uplatňovala improvizace a pragmatismus politických elit nejen v legislativní činnosti. Pod tlakem příliš zdůrazňovaných ekonomických priorit zůstávala navíc stranou pozornosti řada neekonomických otázek spojených s obnovou ústavního a právního pořádku a demokratické přestavby státu. Návrat k ústavnímu pořádku byl vzhledem k devastaci právního i morálního vědomí společnosti a deformaci tradiční role práva velice obtížný. Změny ústavy byly přijímány často ve spěchu a bez ujasněné koncepce, a proto byly často poznamenány řadou nedostatků a reliktních z předchozího období. Československo po roce 1989 i oba nástupnické státy tak byly ve svých snahách ovlivňovány

jednak nutností oddělit se od svého totalitního předchůdce a jeho hodnotové orientace, na druhé straně však také potřebou v určitém směru na stávající a právní systém navázat s tím, že tyto relikty dosavadního režimu budou v přiměřeném čase odstraněny a nahrazeny akty odpovídajícími novému zřízení. Toto zřejmě nedostatečné vymezení se proti totalitnímu režimu vyvolávalo v Československu, ale také v České republice a Slovenské republice, silný tlak na vyrovnání se s minulostí. Spěch, improvizace a pragmatismus se nadto projevíly také při přípravě nových ústav obou nástupnických států. Obě nové ústavy se tak na počátku své existence potýkaly s nutností překonávat relikty totalitního režimu a nedostatečnou úpravu některých institutů, jen obtížně překlenutelnou soudní praxí. Zejména Ústava Slovenské republiky se také obtížně vyrovnávala s absencí tradice, která by v období převratných změn po roce 1989 byla záchytným bodem pro budování ústavnosti a právního státu.

## 2. ROZPAD ČESKOSLOVENSKA A VZNIK NOVÝCH ÚSTAV

### 2.1 Předpoklady: ústavní a politické poměry po roce 1989

Pád komunismu v roce 1989 znamenal mimo jiné i **otevření otázky československých vztahů, problému, který pro Československo představoval zátěž již od jeho vzniku**. Dvacet let tvrdého normalizačního režimu představovalo umělé upozadění existence problému česko-slovenských vztahů v důsledku vedoucí úlohy komunistické strany. Projevila se zároveň určitá improvizace i amatérismus nových představitelů moci s jistou dávkou diletantismu v praktické politice. Značnou váhu zde měly jednotlivé osobnosti, což někdy působilo negativně na politický život v zemi. Při realizaci praktické politiky se komunikace mezi představiteli vedoucích porevolučních sil stávala komplikovanější, což se např. již při jednání o změně názvu státu. V těchto jednáních se do jisté míry projevila česká nepřipravenost či neochota k přijímání nových skutečností a na druhé straně slovenská touha po rovnoprávném postavení v rámci československého státu. Specifikem polistopadové situace rovněž bylo, že vlastně žádná strana v Československu nepůsobila celostátně, neboť většina nově vzniklých stran byla formována na národním principu. Lišily se také jejich programy.<sup>21</sup> Co se týká státoprávního uspořádání, ze slovenských stran patřila Veřejnost proti násilí (VPN) k těm umírněným; s požadavkem volného česko-slovenského spojení vystupovala zejména Slovenská národní strana (SNS) a posléze také od VPN se odštěpivší KDH Jána Čarnogurského.<sup>22</sup>

První problémy v česko-slovenských vztazích signalizovala již tzv. **pomlčková válka**, kdy došlo k prvnímu otevřenému konfliktu v souvislosti s jednáním FS o novém názvu státu.<sup>23</sup> Ačkoliv se slovenská reprezentace podílela na Čalfově prozatímní vládě, přišla slovenská reprezentace na začátku dubna 1990 s požadavkem **na projednání otázky vzájemného uspořádání na národní úrovni**. Tak se již na přelomu března a dubna 1990 sešli premiéři obou národních vlád, Petr Pithart a Milan Čič, aby se věnovali návrhu programu

---

<sup>21</sup> Tak v českých zemích dominovaly v roce 1990 především otázky dalšího politického vývoje či ekonomické reformy, zatímco na Slovensku se znovu dostala do popředí otázka postavení Slovenska.

<sup>22</sup> Křesťansko-demokratické hnutí

<sup>23</sup> Proti návrhu prezidenta V. Havla na užívání názvu Československá republika (ČSR) se postavili nejprve komunisté a poté Slovenská národní rada. Po dlouhých diskusích byl nakonec 29. března 1990 schválen ústavní zákon č. 81/1990 Sb., který jako oficiální název státu stanovil označení *Československá federativní republika*, který se na Slovensku psal jako *Česko-slovenská federativná republika*. Ve snaze Slovenska o nalezení vlastní identity však byl i tento název změněn, a to ústavním zákonem č. 101/1990 Sb., kterým se oficiální název státu změnil na „*Česká a Slovenská Federativní republika*“. Pomlčková válka však byla jen vrcholem ledovce, vyhocením vztahů mezi Čechy a Slováky.

slovenské strany, který předpokládal dvě samostatné republiky, které by delegovaly část svých pravomocí federálním orgánům. **Zde byla poprvé prezentována představa, podle které by se příští ústava republik mohla odvozovat od ústav obou republik.** V prosinci roku 1990 byl přijat tzv. *kompetenční zákon*, který výrazně omezil pravomoci federálních orgánů. Přijatý zákon byl však jen dočasným řešením, podle názoru Slováků nevyřešil problém vytvoření společného státu a neskýtal mechanismus případného rozdělení.

## 2.2 Vývoj po volbách v červnu 1990

### 2.2.1 Volby v roce 1990 a měnící se scéna

V červnu 1990 se v Československu konaly první svobodné volby. Mandát poslanců FS i obou národních rad, zvolených na základě těchto voleb, byl omezen na dva roky (stejně jako mandát prezidenta) a sbory samotné byly považovány za ústavodárné orgány povolané k vypracování ústav. **Zatímco vítězem voleb v České republice se dle očekávání stalo Občanské fórum (OF), zvítězila na Slovensku překvapivě VPN.**<sup>24</sup> Povolební situaci ovlivnilo několik faktorů: především to bylo stoupající národní uvědomění na Slovensku a v České republice, rychlé tříštění politických sil a nástup nového vedení. Zásadním jevem povolební situace se ukázaly křehká legitimita porevolučních politických hnutí a jejich fragmentace a přeměna v politické strany. OF i VPN, které společně ovládly federální i republikové orgány, byly volnými seskupeními různorodých zájmů a filosofii. Dezintegrace OF byla dovršena vznikem tří rozdílných politických seskupení: *Občanské demokratické strany (ODS)* V. Klause, *Občanského hnutí (OH)* J. Dienstbiera a *Občanské demokratické aliance (ODA)* pod vedením Jana Kalvody. Na Slovensku se V. Mečiar odtrhl od VPN a vytvořil vlastní hnutí (*Hnutí za demokratické Slovensko, HZDS*).<sup>25</sup>

Po volbách znovu zazněl požadavek na vypracování nové federální ústavy; diskuse o ní však byly ovlivněny rostoucím národním uvědoměním Slováků. Počátkem února 1991 měl předseda FS A. Dubček v rukou 6 návrhů federální ústavy, předložených politickými

---

<sup>24</sup> Federální vládu sestavil opět M. Čalfa jako koaliční vládu OF a VPN s podporou ČSL-KDS, KDH. Na národní úrovni vytvořily vládu rovněž OF, resp. VPN, s podporou ČSL-KDS, resp. KDH a Maďarskou občanskou stranou (MOS) a v čele vlády stáli P. Pithart v České republice a V. Mečiar ve Slovenské republice.

<sup>25</sup> Předsednictvo SNR nakonec 23. dubna 1991 V. Mečiara a několik ministrů odvolalo s odůvodněním, že vláda se v důsledku politických sporů stala nefunkční. Jako „oběť komplotu, jehož centrem je Praha“ se na Slovensku stal nejpopulárnější politikem, proto jeho odvolání vyvolalo rozsáhlé protesty, stávky a demonstrace.

stranami. Další návrhy předložil V. Havel a ústavněprávní výbory FS, jejichž návrh ovšem neobsahoval klíčovou hlavu o rozdělení působnosti.

### 2.2.2 Vyjednávání o smlouvě

Nový slovenský premiér J. Čarnogurský byl sice stoupencem slovenské samostatnosti, nicméně podle jeho představ se Slovensko mělo osamostatnit až po připojení Československa k Evropskému společenství. Právě on předložil české straně **požadavek na uzavření právně závazné smlouvy mezi oběma republikami** jako základu pro spolužití Čechů a Slováků.<sup>26</sup> Po sérii jednání bylo nakonec dosaženo „konsensu“: vztahy mezi oběma republikami se musí zakládat na **smlouvě mezi Čechy a Slováky, která se však nebude opírat o mezinárodní právo**. Ze slovenských politických stran však vyjádřila navrženému kompromisu podporu bezvýhradně jen VPN. K dalším jednáním o podobě státní smlouvy mezi oběma republikami došlo v období od září do listopadu 1991 a odpovědnost za jednání nesla tentokrát předsednictva národních rad. Po sérii jednání došlo k dohodě, že jediným legitimním způsobem, jak je možné rozhodnout o zániku Československa, je **referendum** a že **ohledně státoprávního uspořádání bude vypracována smlouva, kterou budou ratifikovat národní rady**. Součástí smlouvy měl být i společný návrh ústavy, která by měla být ratifikována národními radami.

### 2.2.3 Schválení zákona o referendu

**Ústavní zákon č. 327/1991 Sb., o referendu** byl nakonec schválen 18. července 1991. Mimo jiné stanovil, že *o vystoupení ČR nebo SR z federace nelze rozhodnout jinak než referendem v příslušné republice*. Podle ústavního zákona mohl prezident referendum vyhlásit, navrhne-li je FS nebo jedna národní rada, případně obě. Zatímco v ČR se napříč politického spektra ozývaly hlasy na podporu referenda, na Slovensku pokládala referendum za vhodné téměř pouze stále se zmenšující VPN. Slovenští nacionalisté byli proti, mimo jiné proto, že v referendu by se většina národa vyslovila pro federaci. Podle prováděcího zákona č. 490/1991 Sb. byla předpokladem jeho konání formulace otázky, která musela být jednoznačná. Tato podmínka však splněna nebyla a prezident tak referendum nemohl vypsát. .

---

<sup>26</sup> Potíže však nastaly v teoretické rovině: *jsou republiky jako součásti federace oprávněny uzavřít smlouvu zamýšlenou jako smlouva podle mezinárodního práva?* Vedle ústavních problémů měla mezinárodní komise pochybnosti také o tom, zda je rozumné, aby strany uzavíraly mezinárodní smlouvu, jejíž součástí by bylo mj. i právo jednostranně od ní odstoupit. Z české strany byl tento návrh jednoznačně odmítnut.

## 2.2.4 Slovenská otázka

Již v říjnu 1991 vystoupil V. Mečiar s požadavkem konfederace, jejímž předpokladem bylo dovršení suverenity obou republik a mezinárodněprávní subjektivita pro Slovensko. Přes protesty českých politiků vystoupila na veřejnosti iniciativa „*Za svrchované Slovensko*“ 12. září 1991 s veřejným manifestem požadujícím po SNR schválení „*Deklarace svrchovanosti Slovenska*“, kterou se HZDS opakovaně pokoušela prosadit v parlamentu. **Rozkol na slovenské politické scéně se projevil i při jednání o slovenské ústavě.** Nejasnost budoucího státoprávního postavení Slovenska de facto zablokovala přípravu federální ústavy i návrh ústavy Slovenska. Slovenská opozice požadovala ústavu samostatného státu, přičemž některé její články by umožňovaly spojení Slovenské republiky s jiným státem do společného státu. Takové stanovisko se samozřejmě nelíbilo české straně. Situace na slovenské politické scéně charakterizovaná dezintegrací KDĽ a vývoj v ČR, kdy v ČNR začala převažovat ODS, přinutil P. Pitharta a J. Čarnogurského hledat kompromis. Pithartův kabinet byl přitom ochoten jednat o redukci společných ministerstev na minimum. Kromě toho dne 10. listopadu 1991 Pithart vystoupil v televizi s návrhem na zřízení česko-slovenského „*dvojdomek*“; česká reakce však byla dle očekávání odmítavá.

## 2.2.5 Milovská jednání: nová naděje?

V lednu 1992 svítila naděje na vyřešení otázky uzavření mezinárodní smlouvy. Na setkání předsednictev obou národních rad bylo dohodnuto, že z řad jejich členů bude vybrána komise, která spolu se zástupci všech tří vlád a s experty připraví materiály pro další rozhovory o smlouvě. Ve dnech 3. – 8. února 1992 se pak v *Milovech u Žďáru nad Sázavou* konalo konečné jednání expertních komisí ČNR a SNR a vlád ČR, SR a ČSFR, jehož výsledkem byl návrh smlouvy mezi ČNR a SNR s datem 8. února 1992. Milovský návrh je možné hodnotit jako kompromis:<sup>27</sup> *Národní rady měly dle tohoto návrhu předložit dohodnutý text smlouvy jako společnou zákonodárnou iniciativu. FS následně mělo začlenit smlouvu do*

---

<sup>27</sup> Smlouva obsahovala nový termín „společný stát“ namísto zdiskreditovaného pojmu „federace“. Společný stát měl kompetence taxativně vymezené ve 12 oborech (zahraniční politika, obrana, ochrana ústavnosti, plnění mezinárodních závazků, měna, rozpočtová pravidla státu, zásady rozpočtové politiky, správa majetku, statistika pro potřeby společného státu, metrologie, kontrola v oblasti společného státu. V případě zahraniční politiky tím však nebylo dotčeno právo ČR a SR vystupovat svým jménem v zahraničních vztazích a právo uzavírat mezinárodní smlouvy ve věcech, které patří do jejich působnosti vymezené ústavou společného státu. Milovská smlouva podléhala schválení národních rad a měla tvořit spolu s příští ústavou společného státu a ústavami obou republik jeden celek.

ústavy; ta však nabude účinnosti teprve poté, co s ní vysloví souhlas národní rady. Federální ústava a ústavy republik měly odpovídat smlouvě a měly být ve vzájemném souladu; měřítkem tohoto souladu měla být federální ústava. **Slovenská strana však návrh záhy odmítla jako „zradu na slovenském národě“, protože neobsahoval princip svrchovanosti Slovenska.** V SNR návrh tedy neprošel a ČNR prohlásila další jednání za předemtná. V březnu 1991 se předsedové ČNR a SNR dohodli, že přenechají další jednání vítězům příštích voleb.

## 2.3 Vnitropolitický a ústavní vývoj po volbách v roce 1992

### 2.3.1 Význam voleb v červnu 1992

Parlamentní volby, které se konaly ve dnech 5.–6. června 1992, měly pro další politický i ústavněprávní vývoj Československa zásadní význam. **Tyto volby dodaly československým vztahům explozivní politickou dynamiku a ve svém důsledku vedly k rychlému rozdělení federace na dva samostatné státy.**<sup>28</sup> Z volebních výsledků nejvíce překvapil neúspěch stran středu a z toho vyplývající polarizace směrem k pravici v České republice a levicovému národnímu populismu na Slovensku. Výsledek voleb byl označen za „*černý pátek federace*“. Ve volbách do České národní rady zvítězila ODS (v koalici s KDS) pod vedením V. Klause. Na Slovensku však proběhlo zemětřesení: Mečiarovo HZDS si vedlo lépe než signalizovaly průzkumy a hnutí nakonec získalo ve FS více než třetinu křesel. KDH J. Čarnogurského ztratilo ve srovnání s předchozími volbami více než polovinu hlasů. Polistopadový politický establishment tak byl volbami téměř smeten, což signalizovalo radikální povolební posun. **Čeští a slovenští vítězové voleb zastávali téměř ve všech otázkách naprosto opačné názory.** ODS se profilovala jako strana prosazující především hospodářské reformy a rychlý přechod k tržnímu hospodářství, HZDS se naproti tomu snažila odsunout plánovanou šokovou terapii, neboť by ekonomicky slabší Slovensko necitlivě a bolestivě zasáhla; využila přitom nálady slovenské veřejnosti, která směřovala proti politice federální vlády řízené z Prahy.

---

<sup>28</sup> Zajímavostí politické scény byla především již zmíněná odlišná struktura politických stran v obou republikách, neboť politické strany byly organizovány téměř výhradně na národním či republikovém principu. Kromě toho platilo, že zatímco volby v roce 1990 byly v podstatě lidovým hlasováním o odmítnutí komunismu, měly nadcházející volby zcela jiný charakter. Volební kampani tentokrát dominovala tři témata: způsob a rychlost uplatňování hospodářské reformy, forma či sama existence společného státu a federální zákon o lustracích, se kterým vyjadřovaly nespokojenost především strany z levého politického spektra. Zajímavostí je, že až na nacionalistickou SNS, jejíž program obsahoval požadavek vytvoření samostatného slovenského státu, žádná jiná česká či slovenská strana neměla ve svém programu rozdělení Československa.



### 2.3.2 Konfrontace

Dne 7. června 1992 pověřil prezident republiky V. Klause jednáním o vytvoření nové vlády. Vzhledem k rozložení mandátů se ukázalo, že jako jediný koaliční partner pro ODS přichází v úvahu HZDS jako druhá nejsilnější strana v ČSFR. Jednání ODS s HZDS začala již následujícího dne a brzy bylo jasné, že k nim obě strany přistupují se zcela odlišnými představami. ODS byla ochotna přistoupit na podstatné omezení pravomocí federálních orgánů, pokud by to neohrozilo průběh ekonomické reformy. Slovenská delegace však již v úvodu diskuse předložila koncepci česko-slovenské hospodářské a volební unie, podle níž měly v Československu vzniknout dva různé hospodářské prostory se dvěma ústředními bankami, ale společnou měnou, přičemž každý z těchto státních útvarů měl mít plnou mezinárodněprávní subjektivitu. Již na první pohled je zřejmé, že slovenský návrh byl v praxi nerealizovatelný, přičemž nepřeklenutelným problémem byla zejména zmíněná mezinárodněprávní subjektivita Slovenska. Vzhledem k neústupnosti slovenské strany co se týká tohoto požadavku, však přišla česká reprezentace dne **17. června 1992** s cílem *přinutit HZDS k jednoznačnému vyjádření – buď bude vytvořena federální koaliční vláda pro funkční, decentralizovanou, ČSFR, nebo bude jmenován federální kabinet jen na omezenou dobu*; úloha této vlády byl spočívala v přípravě rozdělení ČSFR. Klaus zároveň navrhl vedoucímu slovenské delegace Mečiarovi, aby oba vstoupili do federální vlády. Tento požadavek HZDS zamítlo a Mečiar oznámil, že bude zastávat funkci slovenského premiéra. Tím byly odstraněny poslední pochybnosti o záměrech HZDS a třebaže to ani jedna strana to neřekla otevřeně, bylo zřejmé, že se smířily s nevyhnutelným rozdělením a dohodou na složení programu a složení přechodné federální vlády. Na tomto jednání dosáhly obě strany shody o struktuře federální vlády, včetně paritního zastoupení Čechů a Slováků v desetičlenném kabinetu, a o předběžném rozdělení ministerských křesel. 19. června 1992 se konalo čtvrté jednání ODS a HZDS a jediné, na čem se oba partneři dokázali shodnout, bylo právě jen rozdělení ČSFR. Předběžná dohoda o rozdělení se pak projevila i ve složení vlád: slovenskou vedl V. Mečiar, v čele české vlády stál V. Klaus a vedením federální, dočasné, vlády byl pověřen Jan Stráský. Poprvé v historii byla paritní, takže HZDS získala polovinu křesel. Poprvé v historii to však také byla česká strana, která nyní převzala iniciativu při dělení Československa.

Situace byla ještě vyostřena v souvislosti s ukončením mandátu prezidenta V. Havla. HZDS nejenže nesouhlasilo s kandidaturou V. Havla, ale zároveň odmítla postavit svého protikandidáta. Vzhledem k zákazu majorizace však V. Havel nemohl být bez hlasů HZDS a

SNS zvolen. **Následně 17. července 1992 schválila SNR „Deklaraci svrchovanosti“**, kterou bylo Slovensko vyhlášeno za stát slovenského národa, ač slovenská strana stále demagogicky tvrdila, že neznamena rozpad společného státu.

### 2.3.3 Dohoda

Po schválení deklarace nabraly události rychlý spád. Ve dnech 22. – 23. července 1992 se konalo setkání českých a slovenských reprezentací v Bratislavě. Výsledkem tohoto jednání byla nová politická dohoda mezi ODS a HZDS, která se tentokrát mj. zabývala další činností federálních orgánů, včetně převádění dalších kompetencí, dále věnovala pozornost státoprávnímu uspořádání, kde se obě strany zavázaly prosadit do 30. září 1992 ve FS zákon o způsobu zániku federace a vypořádání majetkových vztahů, a konečně vymezovala i zásady příští spolupráce dvou samostatných států. Ke konečné dohodě došlo dne 26. srpna 1992 na setkání Klause s Mečiarom, kde byl sestaven časový plán zániku federace a stanoveno i datum zániku Československa ke dni 31. prosince 1992. Obě strany se dohodly i na společném postupu ve FS: jejich poslanci společně předloží návrh ústavního zákona o zániku federace a o řešení majetkových a jiných vazeb.

Koncem léta a na podzim 1992 bylo možné zaznamenat horečnou politickou aktivitu ve federálních i republikových orgánech. Po neúspěchu Havlovy kandidatury se FS znovu marně pokoušelo zvolit novou hlavu federálního státu. **Na slovenské straně byla dne 1. září 1992 přijata Ústava Slovenské republiky, která byla koncipována již jako ústava samostatného státu.** Slovenská strana však znovu argumentovala, že úplná ústava není v rozporu s existencí společného státu.<sup>29</sup> Chvatně sestavená česká ústava byla schválena dne 16. prosince 1992.

**Rozdělení ČSFR bylo v rozporu s dosavadním zákonem o referendu z roku 1991, který stanovil, že rozdělení je možné pouze tímto způsobem;** ke změně byl tedy potřebný nový ústavní zákon. Před projednáváním ústavního zákona o zániku federace se ještě česká i slovenská opozice pokusila zabránit schválení tohoto zákona a překvapivého partnera našla v HZDS, s jehož pomocí se otevřel prostor pro prosazení referenda.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> Předseda SNR I. Gašparovič při slavnostním podpisu ústavy 3. září 1992 dokonce prohlásil, že ústava reflektuje úzké vztahy k České republice a hovořil tak, jako kdyby společný stát měl pokračovat.

<sup>30</sup> Návrh ústavního zákona o zániku federace začalo FS projednávat 29. září 1992. Projednávání zákona o zániku federace ve FS bylo problematické, jednak vzhledem k absenci třipětinové většiny koalice ODS a HZDS ve FS, jednak vzhledem k riziku, že HZDS odstoupí od politické dohody s ODS (což také fakticky udělalo). Opoziční poslanci návrh zákona odmítli a znovu žádali referendum. Na jednání 6. října 1992 v Jihlavě Klaus rovněž trval na podpisu prohlášení, ve kterém by se HZDS otevřeně postavilo proti unii a konfederaci, přičemž ODS dala jasně na srozuměnou, že pokud Slováci odmítnou, z jednání odejde. Po několikahodinovém

**Ústavní zákon o zániku federace**, který byl nakonec schválen 24. listopadu 1992, pracoval částečně s fikcí, že v době vzniku federace delegovaly obě republiky federaci část svých pravomocí a nyní se tyto pravomoci vrací zpátky republikám (v roce 1968 naopak republiky vznikly rozdělením unitárního státu, zrušením federace by tak de iure neměly vzniknout dva samostatné státy, ale unitární Československo)<sup>31</sup>. O výsledku nakonec rozhodl fakt, že pro přijetí zákona hlasovali i někteří opoziční poslanci, a tak byl zákon 25. listopadu 1992 schválen a 31. prosince 1992 federace zanikla.

## 2.4 Příprava nových ústav

### 2.4.1 Východiska

Ústava z roku 1960, podstatně novelizovaná ústavním zákonem č. 143/1968 Sb., zůstala po revoluci v platnosti, třebaže řada postkomunistických ústavních zákonů ji modifikovala. Ačkoliv ústavní zákon o československé federaci z roku 1968 oběma republikám umožňoval, aby přijaly své vlastní ústavy, žádná tohoto zmocnění za více než dvě desetiletí nevyužila. Pravomoc rozhodovat v ČSFR o ústavních otázkách byla podle ústavního zákona o československé federaci svěřena Federálnímu shromáždění. **Rovné zastoupení ve Sněmovně národů** bylo jedním z nástrojů, které měly Slováky chránit před přehlasováním českou většinou. Kromě toho byl v ústavě zakotven **tzv. zákaz majorizace**, podle něhož k přijetí některých důležitých zákonů bylo zapotřebí absolutní většiny jak české, tak slovenské části Sněmovny národů. **K přijetí ústavy nebo ústavního zákona se vyžadoval souhlas dokonce třípětinové většiny všech poslanců SL a třípětinové většiny všech poslanců SN.**<sup>32</sup>

### 2.4.2 Příprava nové federální ústavy

---

společném jednání podepsaly obě strany kompromisní text, který prolomil zablokování jednání a vytvořil předpoklady pro společný postup ve FS pokud jde o zákon o zániku federace, zákon o dělení federálního majetku a zákon o převodu kompetencí.

<sup>31</sup> Do ústavního zákona se na návrh slovenského poslance za SNS Antona Hrnka dostalo ustanovení, podle kterého nově vzniklé státy nesmějí používat symboly zaniklého státu, avšak při schvalování nové ústavy České republiky a zákona o státních symbolech dne 16. a 17. prosince 1992 se ČNR odmítla tomuto požadavku podřídit a demonstrativně přijala vlajku Československa za vlajku České republiky. Podle dalšího ustanovení ústavního zákona o zániku federace se poslanci FS měli státu poslanci národních parlamentů; ani toto ustanovení však nebylo realizováno, neboť poslance FS nakonec odmítly v roce 1993 oba parlamenty.

<sup>32</sup> To znamenalo, že 31 Slováků nebo Čechů (tj. zhruba desetina poslanců FS) mohlo znemožnit přijetí ústavní novely nebo jiného důležitého zákona, a že 38 poslanců mohlo zablokovat jakýkoli důležitý zákon a nevyslovením důvěry odvolat federální vládu. Tato konstrukce byla za komunistického režimu poměrně neškodná, neboť všechna závažná rozhodnutí přijímala strana; za nových podmínek však působila velké obtíže.

Od roku 1986 se začalo oficiálně hovořit o nutnosti přípravy nové federální ústavy, která však nadále počítala s koncepcí tzv. *trojjediné ústavy*, tj. ústavy české, slovenské i československé. Tato varianta byla opuštěna záhy po listopadu 1989. Po volbách v červnu 1990 se vycházelo z předpokladu, že během dvouletého období, na které byly zvoleny všechny tři ústavodárné orgány – FS, ČNR a SNR – budou připraveny a schváleny ústavy československé federace i ústavy obou republik. Ústavním předpokladem byl *článek 142 odst. 2. ústavního zákona č. 143/1968 Sb., o československé federaci, podle kterého společně se schválením ústavy federace budou přijaty rovněž ústavy obou republik*.

Po konstituování nově zvolených orgánů v ČR a v SR se ve druhém pololetí roku 1990 se ustavila „*Komise poslanců pro přípravu nové ústavy České a Slovenské Federativní Republiky*“, tvořená 14 poslanci FS (7 Čechy a 7 Slováky) a 10 poslanci z každé z obou národních rad republik. Vzhledem k neefektivitě práce poslanecké komise jmenovalo předsednictvo FS paritně složenou Komisi expertů, složenou z 18 členů, vybraných pro jejich zvláštní znalosti a zkušenosti. **Při přípravě nové ústavy se vycházelo z jednoho významného postulátu, a sice snaze o vytvoření pravé federace jako svazku dvou rovnoprávných národů s právem na sebeurčení, tzv. *autentické federace***, v protikladu k federaci tvořené „shora“, která vznikla za nedemokratického centralistického systému.

V průběhu roku 1990 nicméně došlo k významným ústavním změnám, které modifikovaly postavení federálních orgánů a posilovaly postavení a kompetence republik. V souvislosti s rozsáhlou ústavní změnou z prosince roku 1990, kdy byl přijat ústavní zákon č. 556/1990 Sb., bylo **vypuštěno také ustanovení o současném schválení federální a republikových ústav**; republiky tedy mohly přijmout své ústavy bez ohledu na přijetí ústavy federace. Vývoj šel však jiným směrem: předsednictva obou národních rad spolu vedla jednání o uzavření státní smlouvy mezi národními radami, v níž měly být formulovány zásady nové federální ústavy, zejména nové rozdělení působností mezi federaci a republiky. Vzhledem k věcným i procedurálním problémům se však do konce roku 1991 nepodařilo dosáhnout příslušných politických dohod mezi českou a slovenskou reprezentací a **návrh federální ústavy byl nakonec vzhledem k neúspěchu jednání o státní smlouvě odsouzen k neúspěchu**. Vzhledem k tomu, že nová úprava navrhovala přesnější postup pro jmenování nové vlády i pro volbu prezidenta, nemuselo by po volbách dojít k některým negativním jevům, které přispěly k destabilizaci politické situace. S ohledem na blížící se volby však daly jednacím strany přednost stranickým zájmům před vyšším zájmem zachování společného státu.

### 2.4.3 Příprava ústavy Slovenské republiky

Pro přípravu ústavy Slovenské republiky byla v SNR vytvořena zvláštní komise pod vedením předsedy Nejvyššího soudu SR, prof. J. Planka. Tato komise pracovala intenzivně a rychle, proto už v roce 1990 předložila první návrh ústavy Slovenské republiky, který sestávala ze 182 článků. Tento návrh byl koncipován jako ústava členského státu federace, přičemž vztah slovenského státu k federaci upravoval třetí oddíl nazvaný „*Vztahy republiky k federaci*“.<sup>33</sup> Zdůrazněn byl přitom koncept federace vytvořené „zdola“. Vzhledem k tomu, že se jednalo o ústavu členského státu, nepočítala s ustanovením o hlavě státu. V březnu 1991 byl předložen další návrh, který reagoval na proběhnuvší ústavní změny, např. na ústavní zákon o Listině základních práv a svobod co se týká ustanovení o místní sebeobraně. Také tento návrh se pohyboval v rámci federace a upravoval vztah slovenských orgánů k federálním. V únoru 1991 zveřejnila svůj návrh také Slovenská národní strana (SNS), který byl pojat již jako ústava samostatného státu. Toliko ve svém článku 4. připouštěl spojení SR s jiným státem do společného státu.

**V listopadu 1991 byl vyhotoven a zveřejněn další návrh ústavy SR, který již šel dále než návrh předchozí.** V souvislosti se stále se zhoršujícím stavem česko-slovenských vztahů a silnějšími snahami o samostatnější postavení republiky v rámci společného státu obsahoval **alternativy budoucího vztahu SR k federaci.** Alternativy byly stanoveny jednak k formě společného státu (jedna varianta počítala s volnějším spojením do spolku států), ale také co se týká hlavy státu (v prvním případě jím měl být předseda SNR, ve druhém státní prezident). Spolek měl být vytvořen smlouvou mezi ČR a SR. Tento návrh připouštěl rovněž možnost vybavit spolkové orgány dalšími pravomocemi, ale také přenést kompetence spolkových orgánů na orgány SR.

V souvislosti s komplikovanými rozhovory české a slovenské politické reprezentace ohledně budoucí podoby nového státu se ukazovalo, že chybí vůle k přípravě nové federální ústavy. Slovenské snahy o vytvoření vlastní ústavy tak podstatně zesílily. **Poslední návrh ústavy SR byl krok za krokem přepracován a již 1. září 1992, po volbách v červnu 1992, přijat pod číslem 460/1992 Slovenskou národní radou.** V přechodných a závěrečných ustanoveních byl řešen vztah k dosud existujícími československému státu a jeho ústavnímu a právnímu pořádku.<sup>34</sup> **Přijetí slovenské ústavy implikovalo otázku, zda SNR vůbec byla**

---

<sup>33</sup> Tento oddíl byl rozdělen do 4 částí: 1) základní principy vzájemných vztahů, 2) kompetence náležející federace, 3) společná kompetence republik a federace, 4) kompetence Slovenské republiky.

<sup>34</sup> Při projednávání v parlamentu bylo předloženo více než 400 pozměňovacích návrhů, z nichž 150 ústavněprávní výbor přijal. Nakonec 1. září 1992 byla ústava schválena; 16 poslanců KDH přitom hlasovalo proti, 4 maďarští členové Strany demokratické levice se hlasování zdrželi a 16 maďarských zástupců nebylo přítomno.

**z ústavněprávního a politického hlediska samostatnou ústavu SR schválit.** SNR byla v době platnosti federální ústavy zákonodárným orgánem jednoho ze členských států federace a jako taková mohla schválit ústavu tohoto státu, pouze však do té míry, v jaké zůstávala v rámci federální ústavy. **Přijetím ústavy SR překročila bezpochyby SNR své ústavní pravomoci i svůj mandát z voleb 1992,** což bylo v ČR chápáno jako vážný problém v souvislosti se schválením Ústavy ČR v návaznosti na ústavní zákon o zániku ČSFR v prosinci 1992. Paradoxem byl především fakt, že **nová ústava měla nabýt účinnosti dříve než došlo k rozdělení federace a skončila tak účinnost federální ústavy.** Faktem je, že slovenská ústava účinnost řady článků odložila, dokud společný stát neskončí, avšak řada ustanovení byla již na první pohled neslučitelná s právním řádem federace.<sup>35</sup>

#### 2.4.4 Příprava ústavy České republiky

Také v ČR započaly v průběhu volebního období 1990 – 1992 práce na prvním návrhu vlastní ústavy České republiky. Předsednictvo ČNR za tímto účelem vytvořilo **komisi, která fungovala pod vedením předsedkyně ČNR D. Burešové a skládala se z poslanců a ústavních právníků.** Vlastní předloha byla vypracována právními experty, z nichž někteří byli již členy komise pro přípravu federální ústavy. Jejich předloha byla předložena smíšené komisi poslanců a právníků, kde byla projednána a vrácena expertní komisi s některými komentáři a alternativami. **Návrh ústavy** sestával z úvodní deklaráce a 7 oddílů.<sup>36</sup> Zákonodárným orgánem měl být podle tohoto návrhu jednokomorový parlament. Ústava byla stále koncipována jako ústava členského státu federace, neobsahovala však žádná ustanovení o pravomoci republiky vzhledem k federaci. Tento návrh zůstal jen pracovním materiálem; nebyl ani projednán v ČNR, ani zveřejněn.

**Po volbách v roce 1992 se politická situace v ČR dramaticky změnila. Během rozhovorů se slovenským HZDS v létě 1992 slovenský premiér V. Mečiar na českou stranu naléhal, aby urychlila přípravu české ústavy a přijala ji ve stejné době, jako bude přijata ústava slovenská.** To však rezolutně odmítl český premiér V. Klaus. Přípravné práce na nové ústavě se však přesto rozběhly, byť pomalu pomalým tempem, v srpnu téhož roku. Odpovědnost za přípravou návrhu byla svěřena nově jmenovanému místopředsedovi vlády Janu Kalvodovi (ODA). K přípravě ústavě byly ustanoveny dva orgány: vládní výbor v čele s premiérem Klausem, jehož zástupcem byl Kalvoda, a poslanecký výbor, který sestavilo

---

<sup>35</sup> Jednalo se zejména o ustanovení čl. 152 či čl. 9 Ústavy SR a další ustanovení.

<sup>36</sup> Byly to: základní ustanovení, zákonodárná moc, výkonná moc, soudní moc, místní samospráva, závěrečná a přechodná ustanovení.

předsednictvo národní rady ze zástupců všech poslaneckých klubů v národní radě včetně opozice, v jehož čele stál předseda ČNR Milan Uhde (ODS). **Přípravy byly zahájeny de facto od počátku, bez návaznosti na předchozí návrh.** Po počátečním napětí ve vztahu mezi oběma orgány se poslanci zřekli přípravy vlastního návrhu a pouze vznášeli připomínky k vládnímu návrhu.

Vládní výbor vypracoval soubor základních zásad, který byl postoupen výboru ČNR a dne 15. září 1992 zveřejněn. V této pracovní fázi prosazovali členové vládní komise myšlenku vypracování pouze všeobecné rámcové ústavy, která by vyžadovala konkretizaci jednotlivými zákony. Návrh vládního výboru však obsahoval některé další problémy, jejichž řešení vyústilo v konflikt mezi vládní koalicí a opozicí. To se týkalo např. otázky zda a v jakém rozsahu by součástí ústavy měla být Listina základních práv a svobod, otázky budoucí struktury parlamentu (vládní komise navrhovala dvoukomorový parlament sestávající z PS a Senátu, které budou voleny na základě odlišných volebních systémů, zatímco opozice navrhovala pouze jednokomorový parlament), či sporu ohledně většiny potřebné ke schvalování ústavních zákonů, vztahů nejvyšších státních orgánů mezi sebou (zejména pravomocí prezidenta a předsedy vlády). Vládní komise postupovala takticky a předkládala opozici téměř nepřijatelné návrhy, např. co se týká požadavku většiny potřebné k přijímání ústavních zákonů či pravomocí prezidenta. Výsledný kompromis tak počítal s dvoukomorovým parlamentem, relativně malými kompetencemi prezidenta a silným postavením předsedy vlády. Vzhledem k blížícímu se konci federace reálně hrozilo právní vakuum, proto byla ve snaze vytvořit širší fórum sestavena „třináctka“, složená z vůdců koaličních stran a významných členů vlády, která vypracovala další návrh zásad. Úplný pracovní text pak vzešel z rozšířeného zasedání vládního výboru v Karlových Varech. Tento text byl revidován vládou i prezidentem a nakonec projednán v ústavněprávním výboru ČNR, který se potýkal se 306 pozměňovacími návrhy. **Po dlouhé debatě v plénu ČNR, již se zúčastnilo více než 30 řečníků, byl nakonec text dne 16. prosince 1992 drtivou většinou schválen. Na rozdíl od slovenské ústavy však měla být Ústava České republiky nabýt účinnosti teprve se zánikem federace.**

## **2.5 Příčiny rozpadu a jeho implikace pro další ústavní a politický vývoj v ČR a SR a česko-slovenské vztahy**

Československo, ač bylo v roce 1918 založeno jako národní stát „československého národa“, bylo již od svého vzniku státem značně jazykově, národnostně i politicky

heterogenním, navíc pouhou ideologickou konstrukcí, která se za trvání společného státu nestala realitou. Nedostatečné uspokojení slovenských emancipačních snah a jejich pouze formální zakotvení do federální ústavy přispělo k tomu, že **Slováci se za celou dobu existence Československa se společným státem dostatečně neidentifikovali**. Z toho vyplýval i **dualismus české a slovenské politické kultury**, který měl po listopadu 1989 velký vliv na chování voličů ve všech volbách po revoluci. Česká společnost se nejčastěji a někdy poněkud zjednodušeně vydávala za společnost vyznávající především občanské hodnoty, na rozdíl od společnosti slovenské, uctívající hodnoty národní. Tento jev souvisel i s **odlišným dopadem a hodnocením období normalizace a později též hospodářské transformace**, která se slovenské části obyvatelstva dotkla poněkud výrazněji. Z **ústavněprávního hlediska** lze jednu z příčin spatřovat již v samotné ústavě, resp. zákonu o československé federaci. Od jeho schválení existoval *rozpor mezi formálními ustanoveními a ústavněprávní praxí, který se postupem času ještě prohloubil*. Československý federalismus byl vzhledem k nadvládě komunistické moci, kde české a slovenské národní orgány byly pouhými teritoriálními výkonnými orgány ústřední politické moci, pouhou virtuální realitou. Velkou překážkou se ukázal být zákaz majorizace, kterým se malému počtu českých či slovenských poslanců dostalo práva veta a který nakonec téměř paralyzoval práci ústavních orgánů v nejdůležitějších otázkách. Dalším faktorem byl **dezintegrační proces, kterými procházely české a slovenské politické elity**. Zatímco v prvních svobodných volbách zvítězily síly, které se rozhodujícím způsobem zasloužily o pád komunismu a které občany celého státu na určitou dobu ideově i politicky sjednotily, tyto síly však v průběhu dvouletého období ústavních orgánů zvolených ve volbách v roce 1990 postupně ztrácely na významu. To bylo doprovázeno výrazným česko-slovenským polarizačním procesem: v českých zemích se do popředí dostaly pravicově orientované, proreformní síly, zatímco na Slovensku levicové strany s nacionalistickým programem. Hnací silou rozdělení tak byly především **zájmy slovenské mocenské elity** na rozdělení státu, které jen několik týdnů po volbách vedly k rozhodnutí o rozdělení ČSFR.

V této souvislosti je zajímavým problémem **otázka legitimacy**. Měla rozhodnutí vedoucích politických sil Čechů a Slováků vůbec dostatečnou legitimitu? V tomto ohledu lze vyslovit názor, že o **nedostatečné legitimitě k osudovému rozhodnutí o rozdělení Československa svědčí nejen výsledky voleb, kdy ani jedna strana nezískala nadpoloviční většinu, ani průzkumy veřejného mínění**. Jediným ústavním a z hlediska práva na sebeurčení legitimním způsobem bylo **referendum**. Po volbách v roce 1992 však byla šance na uspořádání referenda nepatrná. S ohledem na ustanovení o zákazu majorizace,



rozložení politických sil a jejich rozdílné představy se sotva dalo předpokládat, že by Federální shromáždění mohlo o referendu rozhodnout. Rozhodnutí o rozdělení ČSFR bylo dodatečně **legalizováno schválením ústavního zákona o rozpadu federace**. Je otázkou, co by se stalo bez konsensu o novém ústavním zákonu, jímž by se rozpad stal nejen nelegitimní, ale rovněž nelegální.

**Okolnosti rozpadu společného státu významnou měrou ovlivnily charakter politického i ústavního vývoje v obou zemích.** Pro oba státy znamenal rozpad společného státu začátek více či méně složitého období hledání vlastní identity a zapojování do evropských a bezpečnostních struktur. Rozpad společného státu nevnímaly obě jeho bývalé části stejně. Zatímco postoj české veřejnosti k nové realitě byl charakterizován na jedné straně chápáním nového českého státu jako pokračování někdejšího Československa, na druhé straně však překvapivě rychlým mizením nostalgie po Československu, Slovinci ve větší míře tento postoj české veřejnosti nesdíleli. Slovenská republika se vzhledem k absenci státoprávní tradice ocitla v poněkud nevýhodnější pozici. I to je jeden z důvodů, proč byly první roky samostatné slovenské existence charakterizovány nestabilitou poměrů, nedemokratičností a neústavností metod vládnutí i antagonismem směrem k České republice, zejména vzhledem ke skutečnosti, že bezprostředně po rozdělení federace vládly v obou republikách vlády sestavené představiteli těch stran, které se v podstatě dohodly o zániku Československa. Okolnosti vzniku samostatných republik daly také vzniknout novým ústavám, které především hledají inspiraci v jiných zdrojích. V této souvislosti je z ústavněprávního i historického hlediska zajímavostí, že **oba státy disponují ústavami přijatými již před svým vznikem, tedy v době, kdy československý stát ještě existoval.**

### 3. SROVNÁNÍ ÚSTAV ČESKÉ REPUBLIKY A SLOVENSKÉ REPUBLIKY PO ROZPADU FEDERACE

#### 3.1 Východiska

Česká republika a Slovenská republika stanuly na počátku své samostatné existence 1. ledna 1993. **Ústavy obou republik byly přijaty ještě před vznikem obou států**, tedy v době, kdy Československo ještě existovalo. Ústava samostatné České republiky byla Českou národní radou přijata dne 16. prosince 1992, platnosti nabyla dne 28. prosince 1992 a účinnosti 1. ledna 1993. Inspirací pro její vznik byla Ústava ČSR z roku 1920: Ústava ČR ve své preambuli **zdůrazňuje kontinuitu s československou státností** a navazuje i na kontinuitu státní moci České republiky (viz též usnesení ČNR z 19.11.1992 č. 74 a usnesení ČNR z 15.12.1992 č. 5/1993). Součástí ústavního pořádku je také **Listina základních práv a svobod**.

Ústava Slovenské republiky byla přijata 1. září 1992 a slavnostně podepsána 3. září 1992 v Rytířské síni na Bratislavském hradě. Účinnosti pak s výjimkou několika ustanovení nabyla 1. října 1992. **Preambule Ústavy SR** konstatuje návaznost na politické a kulturní dědictví předků a zkušenosti ze zápasů o bytí národa, **vlastní státnost a historický odkaz Velké Moravy**. Slovenský národ neměl po dlouhé časové období vlastní státnost; v tomto smyslu nepředstavuje vznik Slovenské republiky kontinuitu vývoje slovenské státnosti. Pokud chceme hovořit o kontinuitě, tak pouze o kontinuitě ve vazbě na existenci Slovenské republiky, která vznikla na základě ústavního zákona č. 143/1968 Sb., o československé federaci.

#### 3.2 Komparativní analýza – obecná část

Rozdílná východiska a ideologické rozpory v době vzniku obou ústav způsobily, že ústavy svým textem navazovaly na odlišné ústavněprávní zdroje. Ačkoliv byly obě ústavy do jisté míry podobné, lze identifikovat i některé zásadní rozdíly. Ty byly ve velké míře dány dosavadním ústavním i politickým vývojem, okolnostmi jejich vzniku, mírou ztotožnění s bývalým společným státem či rozdílností teoretického a ideologického pojetí. Při srovnání obou ústav lze konstatovat, že **slovenská ústava v daleko větší míře navazovala na federální ústavu, resp. ústavní zákon o československé federaci**. To je dáno

především tím, že SR vznikla ústavním zákonem z roku 1968 v souvislosti s přeměnou původně unitárního státu na federaci. **Česká ústava naproti tomu stojí blíže ústavě z roku 1920**, která zavedla koncepci československého národa, která byla po celou dobu trvání společného státu trnem v oku slovenské části obyvatel.

Obě ústavy již při svém vzniku obsahovaly znaky typické pro **parlamentní systém**, jak o tom svědčí soustava nejvyšších státních orgánů i vztahy mezi nimi. Obě vytváří základ pro vytvoření demokratického právního státu; na tuto skutečnost odkazují již ve svých základních ustanoveních. Obě mají z hlediska systematiky podobnou strukturu.<sup>37</sup> Obě ústavy začínají základními ustanoveními, obě zdůrazňují tradici, která má původ již v ústavě z roku 1920. Základní ustanovení navazují na preambuli, která vyjadřuje základní představy o politice nově vzniklého státu a jeho zahraničněpolitickou orientaci. Toto členění lze nalézt již v ústavě z roku 1920, jejíž strukturu poté více či méně kopírovaly ústavy z let 1948, 1960 či tzv. malá ústava z roku 1968.

Ústava ČR je ústavou **polylegální**, tj. sestávající z více právních předpisů, na rozdíl od Ústavy Slovenské republiky, která je tvořena 1 dokumentem. Článek 3 Ústavy ČR stanoví, že součástí ústavního pořádku České republiky je **Listina základních práv a svobod**<sup>38</sup>, která je produktem odlišných společenských situací – vznikla totiž ještě v době relativní schopnosti dohody mezi Čechy a Slováky na přelomu let 1991 a 1992, zatímco česká ústava v napjaté „porozvodové“ situaci na podzim 1992. Ústava ČR zavádí do ústavní terminologie pojem **ústavního pořádku**.<sup>39</sup> Ústavní právo SR tento pojem nezná: Ústava SR je považována za

---

<sup>37</sup> Ústava ČR obsahuje preambuli a 113 článků, rozčleněných do osmi hlav. Preambule odkazuje na tradice české a československé státnosti a vyjadřuje základní hodnoty a principy, na kterých je Česká republika založena. Hlava první obsahuje základní ustanovení, hlava druhá úpravu moci zákonodárné, hlava třetí zakotvení moci výkonné, hlavu čtvrtou – moc soudní a hlavu pátou pojednávající o Nejvyšším kontrolním úřadu, hlavu šestou věnovanou České národní bance, hlavu sedmou úpravu územní samosprávy a konečně hlava osmá obsahuje přechodná a závěrečná ustanovení. Součástí ústavního pořádku je i Listina základních práv a svobod, která je rozdělena do šesti hlav a 44 článků. Obsahuje preambuli a následující hlavy: obecná ustanovená, lidská práva a základní svobody, práva národnostních a etnických menšin, hospodářská, sociální a kulturní práva, právo na soudní a jinou právní ochranu a ustanovení společná.

Ústava SR je členěna do devíti hlav a 156 článků a uvozena je preambulí. Některé hlavy jsou dále rozděleny do oddílů. Hlava první obsahuje základní ustanovení, hlava druhá stanoví základní zásady týkající se základních práv a svobod. Třetí hlava upravuje základní principy hospodářství Slovenské republiky, které se zakládá na principech sociálně a ekologicky orientované tržní ekonomiky. Čtvrtá hlava obsahuje úpravu územní samosprávy. Hlava pátá zakotvuje postavení, pravomoci a fungování zákonodárné moci na Slovensku, hlava šestá je věnována úpravě postavení, pravomoci a principů fungování moci výkonné a další hlava je věnována úpravě postavení, pravomoci a fungování soudní moci. Hlava osmá věnuje svou pozornost prokuratuře SR a veřejnému ochránci práv a hlava devátá obsahuje přechodná a závěrečná ustanovení.

<sup>38</sup> **Listina základních práv a svobod**, schválená FS dne 9.1.1991, platná a účinná od 8.2.1991 a publikovaná ve Sbírce zákonů ČSFR s uvozovacím zákonem pod č. 23/1991 Sb. a znovu vyhlášená usnesením předsednictva ČNR dne 16.12.1992 jako součást ústavního pořádku České republiky a publikovaná ve Sbírce zákonů pod č. 2/1993 Sb..

<sup>39</sup> Ústavní pořádek zahrnuje neuzavřený soubor všech platných ústavních zákonů, které dohromady tvoří ústavu České republiky v širším smyslu; dříve však byl tento pojem používán kromě označení psaných ústavních

vrchol právního řádu a prameny ústavního práva jsou kromě ústavy také ústavní zákony. Ústavní zákony jsou postaveny na roveň ústavě, což dokazuje zejména možnost změny ústavy ústavním zákonem a stejná kvalifikovaná většina pro změnu ústavy i ústavního zákona.<sup>40</sup>

Obě ústavy je možné označit za **rigidní**, neboť k jejich změně je potřeba kvalifikovaná většina. Obě ústavy jsou **psané, demokratické** (srov. čl. 1 a 2 obou ústav), **unitaristické**<sup>41</sup>, **právní** (skutečný právní stav odpovídá ústavě) a **republikánské**. Z hlediska délky je česká ústava stručnější, což je do velké míry dáno tím, že neobsahuje standardní úpravu vztahů mezi státem a jednotlivcem. Co se týká **rozdílů ve struktuře ústav**, jeden z nejdůležitějších rozdílů spočívá v tom, že Ústava SR učinila z Listiny základních práv a svobod integrální součást ústavy, zatímco Ústava ČR listinu prohlásila za součást ústavního pořádku ČR.

### 3.3 Komparativní analýza – jednotlivá ustanovení

#### 3.3.1 Preambule

Obě ústavy obsahují na svém počátku preambuli, ve které jsou vyjádřeny **tradice, zdroje a základní hodnoty státu**. Charakter těchto ustanovení je u obou ústav poněkud odlišný: zatímco česká ústava je založena na ústavní a historické kontinuitě a státoprávní tradici Československa, slovenská vyzdvihuje samostatnou státnost a tradice sahající až k Velké Moravě. Slovenská ústava naprosto jednoznačně klade důraz na **princip národní**, na přirozené právo národů na sebeurčení, které je pochopitelné, podíváme-li se na okolnosti jejího vzniku. Česká ústava je naproti tomu založena převážně na **občanském principu**, který je vyjádřen také v samotné preambuli. Obě preambule naopak odkazují na právní a demokratický charakter nových států, připomínají založení na principu zastupitelské demokracie a zdůrazňují příslušnost k evropským i světovým demokraciím.

#### 3.3.2 Základní (všeobecná) ustanovení

Základní ustanovení tvoří v obou ústavách první oddíl. Jejich význam spočívá především v **zakotvení základních principů, na kterých je stát založen a ze kterých**

---

zákonů také pro další právní předpisy, vztahující se k předmětu ústavního práva, ale i pro faktické vztahy ve státě.

<sup>40</sup> Srov. též právní názor Ústavního soudu SR I. ÚS 39/93.

<sup>41</sup> Jednotný – unitární stát je charakterizován existencí 1 právního pořádku, jedním systémem moci zákonodárné a soudní, jediným státním občanstvím a 1 státními symboly (srov. též Posluch, Cibulka: Státní právo Slovenskej republiky, 2006)

**samotná ústava jako základ právního pořádku vychází.** Zakotvení těchto principů na začátku ústavního textu může pozitivně ovlivňovat ústavní praxi. Tak je oběma ústavami zakotvena pluralita politického systému, princip většinového rozhodování či princip zastupitelské demokracie.

Přes poměrně **velkou shodu v řadě ustanovení** (charakter státu, hlavní město, státní symboly, občanství<sup>42</sup>, zastupitelská demokracie, nedílnost státního území) existuje **řada odlišností**: slovenská ústava např. na rozdíl od české obsahuje zvláštní ustanovení o **přírodním bohatství náležejícím Slovenské republice** (čl. 4). Článek 6 Ústavy SR obsahuje ustanovení slovenštiny jako státního jazyka; v české ústavě podobné ustanovení chybí. Okolnosti vzniku slovenské ústavy byly důvodem původní formulace ustanovení článku 7, který zakotvoval právo státu na základě svobodného rozhodnutí vstoupit do státního svazku s jinými státy, což odráželo skutečnost, že Ústava SR byla přijata ještě za trvání federace a o charakteru budoucího státu nebylo dosud rozhodnuto. Vzhledem k rychlému sledu prací a nízké koordinaci prací na české ústavě tak došlo k tomu, že některá ustanovení Listiny obsahují navíc ještě základní ustanovení samotné Ústavy.<sup>43 44</sup>

### 3.3.3 Poměr práva mezinárodního k právu vnitrostátnímu

**Ústava ČR** ve svém původním znění upravovala poměr práva mezinárodního a vnitrostátního v ustanovení článku 10 Ústavy, který stanovil: *"Ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách, jimiž je Česká republika vázána, jsou bezprostředně závazné a mají přednost před zákonem."* Ústava tímto navázala na ústavní zákon č. 23/1991 Sb., když poněkud pozměnila ustanovení jeho čl. 2 (místo výrazu „obecné závazné“ užíla termínu „bezprostředně závazné“). Tím ústavní normou stanovila, že tyto smlouvy určené předmětem úpravy se po splnění určitých podmínek stávají součástí vnitrostátního práva. K tomu, aby mezinárodní smlouvy byly bezprostředně závazné a měly přednost před zákonem, musely být splněny následující podmínky: muselo se jednat o

---

<sup>42</sup> Úprava státní občanství, upraveného v čl. 12 Ústavy ČR a čl. 5 Ústavy SsR, je v řadě ohledů shodná. Zákon č. 40/1993 Z.z. (ekvivalent českého zákona č. 40/1993 Sb.) vypočítává způsoby nabytí státního občanství obdobně jako česká úprava, nicméně slovenský zákon již v původním znění stanovil, že nabytí slovenské občanství volbou mohou také občané, kteří byli ke dni 31.12 občany ČSFR, ale nebyli státními občany SR. Tato liberálnější úprava nevyžadovala prokázání zániku státního občanství ČR a umožnila tak existenci dvojího státního občanství. To v ČR stanovila až novela zákona č. 40/1993 Sb. z roku 1999 (z.č. 194/1999 Sb.), a to po příslušných nálezech Ústavního soudu ČR.

<sup>43</sup> Např. čl. 2 odst. 3 a 4 Ústavy ČR a čl. 2 odst. 2 a 3 LZPS

<sup>44</sup> Základní ustanovení obou ústav byla novelizována rovněž v souvislosti se vstupem obou zemí do EU a NATO, kdy nově vložená ustanovení velmi podobně formulovala zásadu mezinárodního práva „pacta sunt servanda“.

mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách, kterými je ČR dle mezinárodního práva vázána, které byly schváleny parlamentem ratifikované prezidentem republiky a řádným způsobem vyhlášené.<sup>45</sup>

**Slovenská úprava** se od české do jisté míry odlišovala: podle původního článku 11 měly „*mezinárodní smlouvy o základních právech a svobodách, které byly v SR ratifikovány a vyhlášeny, přednost před zákony, pokud zaručovaly více práv a svobod než podle právního pořádku SR*“. Výslovně bylo rovněž stanoveno, že soudce je v rámci svého rozhodování mezinárodní smlouvou vázán, pokud to ústava či zákon takto stanoví (čl. 144 odst. 2), a že Ústavní soud rozhoduje také o souladu všeobecně závazných právních předpisů s mezinárodními smlouvami, které byly vyhlášeny způsobem stanoveným pro jejich vyhlášení (čl. 125 písm. e)). Formulace ukazovala, že se v žádném případě nejednalo o mezinárodní smlouvy uvedené v článku 11. Ústavy.<sup>46 47</sup>

### 3.3.4 Příprava na členství v Evropské unii a NATO

Původní znění Ústavy ČR ani Ústavy SR zmíněná ustanovení, která by umožňovala přenos pravomocí státu na nadnárodní svazek a umožnila naplnit členství v EU a NATO, neobsahovala. Pouze Ústava SR obsahovala ve svém čl. 7 možnost na základě svobodného rozhodnutí vstoupit do státního svazku s jinými státy, o kterém se rozhodne ústavním zákonem s následným referendem (později bylo nicméně konstatováno, že EU není státním svazkem a toho ustanovení nelze pro případ vstupu Slovenska do EU použít.

### 3.3.5 Lidská práva a základní svobody

---

<sup>45</sup> Tato úprava zaznamenala významnou koncepční změnu po novelizaci ústavním zákonem č. 395/2001 Sb., který se ve významné míře dotkla všech ustanovení Ústavy, která upravovala vztah ČR k jiným státům i mezinárodním organizacím. Tato nová úprava opouští dosud převažující dualistickou koncepci a podstatně rozšiřuje okruh smluv, které jsou inkorporovány do právního řádu.<sup>45</sup> Tyto smlouvy poté mají přednost před zákony (nikoli však ústavními zákony). Ústava také zavedla *tzv. předběžnou kontrolu* ústavnosti Ústavním soudem.

<sup>46</sup> V prvním případě se jednalo o smlouvy, o kterých tak zákonodárny orgán rozhodl, zatímco v případě druhém byla úprava poměrně nejasná – nebylo výslovně určeno, jestli se jedná jen o mezinárodní smlouvy vyžadující ratifikaci; požadavek schválení byl odvozován z pouhé skutečnosti vyhlášení.

<sup>47</sup> Průlomem do dosud uplatňované dualistické koncepce byla ústavní novela z roku 2001, která nově formulovala ustanovení odst. 4 a 5 čl. 7 Ústavy SR a podstatně tak rozšířila okruh smluv, k jejichž vnitrostátní platnosti není potřeba transformace takových smluv do právního řádu; takové smlouvy jsou pak přímo aplikovatelné a mají přednost před zákonem. Ústavě se přitom stále dává přednost před zněním přímo vykonatelných mezinárodních smluv. Zárukou, že tyto mezinárodní smlouvy nebudou moci poskytovat např. nižší rozsah ústavních práv a svobod, poskytuje institut *tzv. předběžné kontroly ústavnosti* podle čl. 125a a 125b Ústavy SR.

V souvislosti s převratnými změnami v právním řádu polistopadového Československa došlo kromě jiného také k **rehabilitaci ústavní úpravy lidských práv a základních svobod**. Vývoj šel nezadržitelně k přijetí ústavního zákona, kterým byla do právního řádu ČSFR zavedena Listina základních práv a svobod jako ústavní zákon FS ČSFR č. 23/1991 Sb ze dne 9.11.1991).

**Ve Slovenské republice došlo k zásadnímu převzetí Listiny do Ústavy SR** (články 11 – 54 Ústavy SR). V ČR však v důsledku sporů mezi vládní koalicí a opozicí nebyl obsah Listiny včleněn přímo do ústavy, ale **Listina byla součástí ústavy bez dalších změn jako součást ústavního pořádku ČR** vyhlášena ve Sbírce zákonů pod číslem 2/1993 Sb.<sup>48</sup> Listina se tak stala východiskem pro zakotvení lidských práv a základních svobod do právního řádu SR; oproti ustanovením Listiny však Ústava SR některé rozdíly:

- V Listině (ani v Ústavě ČR) není zakotven **státní jazyk** (Listina obsahuje pouze článek 25 odst. 2<sup>49</sup>). Státní jazyk je ovšem uveden v čl. 6 Ústavy SR;
- Čl. 34 odst. 3 Ústavy SR obsahuje **ustanovení týkající se omezení výkonu práv občanů patřících k národnostním menšinám a etnickým skupinám**, který nesmí vést k ohrožení svrchovanosti a územní celistvosti SR a diskriminaci jejího obyvatelstva. Podobné ustanovení v Listině ani v Ústavě ČR nenalezneme;
- Další rozdíl se týká **hospodářských, sociálních a kulturních práv**: v SR je výslovně zaručeno právo na práci (čl. 35 odst. 3), rovněž další článek 36 týkající se pracovních podmínek zaměstnanců jde nad rámec ustanovení Listiny. Článkem 41 Ústavy SR je výslovně chráněno manželství (Listina naproti tomu chrání rodičovství a rodinu);
- **Ústava SR nad rámec Listiny rozšiřuje také povinnost každého chránit životní prostředí a kulturní dědictví** (čl. 44 odst. 2 Ústavy SR). Právo na informaci podle čl. 45 Ústavy SR je rozšířeno o informaci o příčinách a následcích stavu životního prostředí;
- **Obrana SR je dle čl. 25 odst. 1 povinností a věcí cti občanů**. Podobné ustanovení Listina neobsahuje.

### 3.3.6 Úprava přímé demokracie v ústavě

Referendum je institutem, který nemá v ústavněprávním vývoji Československa téměř žádnou tradici.<sup>50</sup> V souvislosti s rozdělením federace byl přijat **ústavní zákon č. 327/1991 Sb.**, podle kterého měly být občanům dány k rozhodnutí zásadní otázky veřejného zájmu. O vystoupení jednoho státu z federace mělo být rozhodnuto pouze na základě referenda; tento

---

<sup>48</sup> To způsobilo pochybnosti o tom, zda je Listina ústavním zákonem, ale také rozporům mezi textem Ústavy (základních ustanovení) a samotnou Listinou. Rozpor je např. v článku 2 odst. 3 Listiny a článku 2 odst. 4 Ústavy ČR (odpovídající ustanovení v Ústavě SR: článek 2 odst. 3).

<sup>49</sup> Právo na vzdělání občanům, kteří patří k národnostním a etnickým menšinám.

<sup>50</sup> Výjimkou je ústava z roku 1920, která stanovovala, že jen při odmítnutí vládní předlohy národním shromážděním se vláda může usnést, že prostřednictvím referenda bude rozhodnuto, jestli se odmítnutá vládní předloha má stát zákonem či nikoliv.

zákon však nebyl při dělení federace využit. Později bylo referendum zakotveno v souvislosti s obnovením místní samosprávy; rozhodnutí mělo být přijato buď prostřednictvím referenda či volených zástupců (**zákon ČNR č. 298/1992 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích a místním referendu**).

Česká ústava obsahovala pouze formální **ustanovení čl. 2 odst. 2**, podle kterého *může ústavní zákon stanovit, kdy lid vykonává státní moc přímo*. Tato skutečnost byla výsledkem koncepce prosazované vládní koalicí, podle níž nejsou formy přímé demokracie v souladu s principy reprezentativní demokracie a dostatečně nezaručují kvalifikované rozhodnutí. Od počátku se toto ustanovení interpretuje tak, že konkrétní řešení sporné otázky bylo ústavodárcem odloženo, přičemž však byla předepsána jeho forma, tj. ústavní zákon.<sup>51</sup> Ústavní zárukou přímé demokracie v ČR je také čl. 21 odst. 1 Listiny, podle kterého „*občané mají právo podílet se na správě věcí veřejných přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců*“.<sup>52</sup>

Ústava SR ve svém **čl. 2 odst. 2** stanoví, že *státní moc pochází od občanů, kteří ji vykonávají prostřednictvím svých volených zástupců nebo přímo*. Obecná úprava referenda je obsažena v čl. 93 – 100 Ústavy SR. Ústava obsahuje úpravu *obligatorního referenda* v čl. 93 odst. 1 a dále *fakultativního referenda* v odst. 2 tohoto článku. Odstavec 3 stanoví, co nemůže být předmětem referenda. Kromě této úpravy obsahoval čl. 7 Ústavy SR ustanovení, podle kterého se *o vstupu SR do státního svazku s jinými státy nebo vystoupení z tohoto svazku se rozhodne ústavním zákonem, který se potvrdí referendem*. Dále bylo výslovně upraveno místní referendum (čl. 67 Ústavy SR).<sup>53</sup>

### 3.3.7 Místní samospráva

Ústava ČR upravuje místní samosprávu v sedmé hlavě, tedy až téměř na konci ústavního textu. Ústava neobsahuje bližší definici samosprávy, nejsou stanoveny ani její

---

<sup>51</sup> Srov. Pavlíček V.: Ústavní právo a státověda, díl II. Ústavní právo České republiky, část I, Praha 2008

<sup>52</sup> Ústavní zákon č. 395/2001 Sb. stanovil možnost obligatorního monotematického referenda předvídaného čl. 10a odst. 2 Ústavy, a to k ratifikaci mezinárodní smlouvy, kterou jsou některé pravomoci orgánů České republiky přeneseny na mezinárodní organizaci nebo instituci. Ústavní zákon č. 515/2004 Sb. následně provedl výběr jedné z alternativ uvedených v Ústavě ČR a upravil referendum, ve kterém občané rozhodovali o vstupu ČR do EU. Podle převažujícího výkladu se však nejednalo o naplnění čl. 2 odst. 2 Ústavy, proto je dosud referendum upraveno v ČR pouze na místní úrovni.

<sup>53</sup> Ústavním zákonem č. 9/1999 Z.z. byla do slovenského právního řádu zakotvena přímá volba prezidenta občany. V souvislosti s tzv. zmařeným referendem v roce 1997 konstatoval Ústavní soud v otázce, zda lze či nelze měnit ústavu referendem, že referendem o vlastní změně ústava nezakazuje, ovšem současně výsledky referenda nemohou vést k přímé změně Ústavy SR (k tomu je zapotřebí rozhodnutí NR SR) – k tomu též usnesení II. ÚS 31/97, usnesení o výkladu čl. 72 a 93 odst. 2 Ústavy SR z 21.5.1997, Sbírka nálezů a usnesení ÚS SR 1997.



finanční zdroje. Původní text Ústavy počítal s vytvořením vyšších územních samosprávných celků.<sup>54</sup> **V souladu s čl. 99 Ústavy ČR se ČR člení na obce, které jsou územními samosprávnými celky, a kraje, které jsou vyššími územními samosprávnými celky.**

**Slovenská úprava** obsahuje úpravu místní samosprávy již v hlavě čtvrté, ještě před úpravou moci zákonodárné, výkonné a soudní. **Úprava vycházela z principu, že obec je základem územní samosprávy** a obsahovala tudíž výlučně úpravu obecní samosprávy. Ohledně samosprávy vyšších územních samosprávných celků a jejich orgánů neobsahovala ústava žádnou úpravu, odkazovala pouze na zákonnou úpravu. Ústava obsahovala rovněž ustanovení o finančním krytí potřeb územních celků. Článek 67 Ústavy SR stanovil rovněž možnost uspořádání místního referenda, a to v záležitostech územní samosprávy, které v ústavě nebyly konkrétně uvedeny; omezení a ukládání povinností bylo možné pouze prostřednictvím zákona. Zákonem mohly být také na obce přeneseno provádění určitých úkolů místní státní správy (za podmínek uvedených v čl. 71 Ústavy SR).

### 3.3.8 Zákonodárné orgány

#### 3.3.8.1 Principy

Česká i Slovenská republika zavedly po svém vzniku téměř čistý **model parlamentní demokracie**. Určité rozdíly zde však existují: z hlediska koncepce a zdrojů lze říci, že úprava moci zákonodárné navázala v ČR zejména na ústavní tradici ústavy z roku 1920, což se projevuje zejména existencí dvoukomorového parlamentu a relativně slabým postavením prezidenta při silném postavení předsedy vlády, zatímco slovenská ústava v tomto směru navazovala na ústavní úpravu z roku 1968 a její koncepci státních orgánů.

#### 3.3.8.2 Postavení, kompetence a fungování parlamentu

Rozdíly existují rovněž v samotném **pojetí postavení a vztahů nejvyšších státních orgánů**. Vymezení zákonodárné moci v SR je soustředěno v páté hlavě Ústavy SR (v ČR tuto problematiku upravuje hlava druhá). Ústava ČR svěřuje výkon zákonodárné moci **dvoukomorovému Parlamentu**<sup>55</sup>, složenému z Poslanecké sněmovny a Senátu, zatímco výlučným zákonodárným a ústavodárným orgánem v SR je **Národní rada Slovenské**

---

<sup>54</sup> VÚSC byly vytvořeny na základě ústavního zákona č. 347/1997 Sb.

<sup>55</sup> Kvůli dvoukomorovému parlamentu vypukl na podzim 1992 spor mezi vládní koalicí (ODS, KDS, ODA a KDU-ČSL), která trvala na dvoukomorové struktuře parlamentu, neboť s ní spojovala ústavní a politickou stabilitu, a opozicí. Druhá komora, Senát, byla považována za důležitý nástroj rovnováhy, kontroly moci Poslanecké sněmovny atd. Námitky opozice byly jasné: postavení Senátu a jeho pravomoci jsou upraveny problematicky.

**republiky**. Obě komory se liší **počtem členů** (Poslanecká sněmovna má 200 členů, Senát 81; NR SR 150 poslanců), **volebním systémem** (poměrný pro PS PČR, většinový pro Senát PČR; poměrný pro NR SR), **délkou volebního období** (4 roky pro PS PČR, 6 let pro Senát; 4 roky pro NR SR) i **rozsahem legislativních funkcí**. V ČR mají sice tuto funkci obě komory, nemají ale shodné postavení. Senát se může, ale nemusí účastnit legislativního procesu. Rovnoprávné postavení mají obě komory pouze při schvalování ústavního zákona, volebního zákona a zákona o činnosti a styku obou komor mezi sebou. Některá ustanovení ještě zdůrazňují subalterní postavení Senátu.<sup>56</sup> Rozdílem oproti slovenské úpravě je rovněž zakotvení vzájemného vztahu obou komor v Ústavě ČR, zejména co se týká zákonodárného procesu, nebo ustanovením, podle kterého v době rozpuštění Sněmovny přecházejí některé pravomoci na Senát, který může přijímat zákonná opatření ve všech věcech, kromě Ústavou vyjmenovaných. Zakotvena je také výslovná úprava možnosti rozpuštění Poslanecké sněmovny, což náleží k ústavněprávní tradici již od roku 1920<sup>57</sup>. Je třeba si rovněž uvědomit, že komory PČR vykonávají svou činnost odděleně, i když ústava pro volbu prezidenta složení jeho slibu předepisují společnou schůzi. Senát je na rozdíl od PS PČR stále činným orgánem.

Po rozdělení federace však v ČR existovala pouze Poslanecká sněmovna. V souladu s čl. 106 odst. 1 Ústavy ČR se dnem účinnosti Ústavy stala Česká národní rada Poslaneckou sněmovnou, jejíž volební období mělo skončit dnem 6. června 1996. Do doby zvolení Senátu měl vykonávat jeho funkce tzv. Prozatímní Senát (čl. 106 odst. 2), který se měl ustanovit způsobem stanoveným ústavním zákonem. Tento ústavní zákon nebyl nicméně přijat a Prozatímní Senát tak nebyl vytvořen. Jeho funkce tedy v souladu s čl. 106 odst. 2 Ústavy ČR vykonávala až do doby zvolení Senátu (rok 1996) Poslanecká sněmovna, kterou do té doby, dokud vykonávala funkce Senátu, nebylo možné rozpustit.

Oproti slovenské úpravě jsou komory českého Parlamentu usnášeníschopné již za přítomnosti třetiny poslanců či senátorů. **Usnášeníschopnost** NR SR je podmíněna přítomností nadpoloviční většiny všech poslanců. K **platnému usnesení komory PČR i NR SR** je potřebný souhlas nadpoloviční většiny přítomných poslanců, nebo senátorů, nestanovili ústava jinak. Kvalifikovaná většina je vyžadována pro záležitosti nejvyššího zájmu, tj. zejména pro schvalování mezinárodních smluv, přijetí ústavy či ústavního zákona či vyhlášení válečného stavu a souhlasu s pobytom cizích vojsk na území republiky.<sup>58</sup>

---

<sup>56</sup> Paradoxem je, že Poslanecká sněmovna schvaluje společně se Senátem jednací řád Senátu, ačkoliv v tomto ohledu by měl být Senát autonomní. Inspiraci by v tomto ohledu mohl být čl. 37 ústavy z roku 1920, které přiznávalo každé komoře schvalovat si vlastní jednací řád.

<sup>57</sup> Čl. 35 Ústavy

<sup>58</sup> Srov. čl. 39 Ústavy ČR a čl. 84 Ústavy SR.

**Kompetence zákonodárných orgánů lze rámcově rozdělit na oblast zákonodárnou, kreační (ustanovování státních orgánů), kontrolní a oblast vnitřní a zahraniční politiky státu.** V čl. 86 Ústavy SR jsou vypočteny kompetence Národní rady; česká úprava podobné ustanovení nemá. **Zákonodárný proces** byl v Ústavě SR upraven jen rámcově, podrobnosti měl upravit zvláštní zákon.<sup>59</sup> V ČR upravovala zákonodárný proces Ústava v hlavě druhé, v některých aspektech také Listina, a jednací řád.<sup>60</sup> Pro jednání Poslanecké sněmovny platil v době přijetí Ústavy ještě jednací řád České národní rady, který byl přijat v roce 1989 a který byl několikrát podstatně novelizován a přizpůsoben demokratickému způsobu přijímání zákonů. I ten však nevyhovoval zejména tím, že obsahoval pouze jediné čtení návrhů zákonů a některé procedury neobsahoval vůbec (např. podrobnější úpravu interpelační procedury, úpravu voleb funkcionářů komory).<sup>61</sup> <sup>62</sup> Zákonodárnou iniciativu měly podle slovenské ústavy výbory NR SR, dále poslanci a vláda, zatímco česká ústava přiznávala toto právo poslancům, skupinám poslanců, Senátu, vládě a zastupitelstvu vyššího územního samosprávného celku. Přijatý zákon má v obou státech prezident republiky právo vrátit s připomínkami (*tzv. suspenzivní veto*), oba zákonodárné orgány jej však mohou přehlasovat. Oproti české úpravě, která vyžaduje podpis zákona prezidentem, předsedou vlády a předsedou PS PČR, slovenská úprava v případě, že prezident zákon nepodepíše, obsahuje ustanovení, že zákon se vyhlásí i bez podpisu prezidenta republiky.<sup>63</sup> K platnosti zákonů je třeba jejich vyhlášení.

**Kreační působnost** zákonodárných orgánů se projevuje jak vůči dalším státním orgánům, tak i při tvorbě orgánů vlastních. Parlament ČR volí na společné schůzi obou komor prezidenta republiky; původní úprava v Ústavě SR (čl. 101) stanovila, že prezidenta volí Národní rada SR tajným hlasováním na pět let, přičemž k jeho zvolení bylo potřeba třípětinové většiny všech poslanců.<sup>64</sup> Národní radě dále náleží právo volby a odvolání předsedy a místopředsedy NKÚ (v ČR toto právo patří prezidentovi republiky, PS PČR dává

---

<sup>59</sup> Zákon č. 350/1996, o jednacím řádu; Legislativní pravidla tvorby zákonů.

<sup>60</sup> Později také ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti ČR a jednací řády obou komor (zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu PS a zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu).

<sup>61</sup> Srov. Pavlíček, V. a kol.: Ústavní právo a státověda, II. díl, Ústavní právo České republiky, Část 1., Praha 2001

<sup>62</sup> V současné době má v ČR právo zákonodárné iniciativy navíc ještě zastupitelstvo vyššího územního samosprávného celku. Projednávání zákonů v parlamentech obou zemí probíhají ve 3 čteních; jednací řád PS PČR však umožňuje, aby se ve vymezených případech mohl návrh zákona projednat v prvním čtení. Česká ústavní úprava zná také institut projednávání zákonů za stavu legislativní nouze a výjimky stanovené pro zákon o státním rozpočtu a mezinárodních smlouvách podle čl. 10 Ústavy ČR. Slovenská úprava zná zvláštní jednání o zákonu o státním rozpočtu, mezinárodních smlouvách, pro jejichž ratifikaci je nutný souhlas NR SR a zkrácené jednání podle § 89 jednacího řádu NR SR.

<sup>63</sup> Čl. 87 odst. Ústavy SR

<sup>64</sup> Od účinnosti ústavního zákona č. 9/1999 Sb. je prezident v SR volen přímo.

hlavě státu návrh na jmenování). NR SR má právo vybrat dvojnásobný počet kandidátů na soudce Ústavního soudu, z nichž pak prezident polovinu vybere. Podle Ústavy ČR měl dát souhlas se jmenováním soudců Ústavního soudu ČR Senát ČR (do jeho vzniku PS PČR). V oblasti tvorby vlastních orgánů volí NR SR předsedu a místopředsedu NR SR v tajném hlasování; obě komory v ČR volí analogicky svého předsedu a místopředsedu. Ústava ČR obsahuje rovněž možnost (jen pro PS) vytvářet komise k prošetření záležitostí veřejného zájmu. Obě komory mohou jako své orgány zřizovat výbory a komise. V SR má parlament především právo vytvářet poslanecké výbory.

**Kontrolní pravomoci** směrem k exekutivě spočívají především v pravomoci hlasovat o vyslovení (ne)důvěry vládě. NR SR může však na rozdíl od PS PČR hlasovat o vyslovení (ne)důvěry také jednotlivým členům vlády. Poslanci mají rovněž právo interpelovat vládu nebo její členy. Do působnosti NR SR v oblasti **vnitřní a zahraniční politiky** je možné zařadit především působnost v oblasti referend, souhlasu s uzavíráním mezinárodních smluv, schvalování státního rozpočtu, vyslovování souhlas s přítomností zahraničních ozbrojených sil nebo s vysláním mimo území státu), projednávání základních otázek vnitřní, mezinárodní, hospodářské a sociální politiky atd. Ústava ČR obsahovala analogickou úpravu.

### 3.3.8.3 Vymezení poslaneckého mandátu

**Velkým rozdílem v právních úpravách obou zemí je úprava případů, když se zvolený poslanec stane členem vlády.** Pak v SR dochází k uplatnění tzv. *klouzavého mandátu*, tj. mandát poslance nezaniká, pouze se neuplatňuje – v praxi nastupuje na jeho místo náhradník. V obou zemích platí **zákaz tzv. imperativního mandátu** – poslanec není podroben žádným příkazům voličů ani stranického aparátu a při své činnosti se řídí svým svědomím. Stanovena je rovněž inkompatibilita s některými veřejnými funkcemi (v ČR navíc platí, že není možné být členem obou komor).

**Poslanecká imunita** představuje důležitý prvek zastupitelské demokracie. V obou ústavách byl tento institut pojat značně široce. Poslanecká imunita měla podle obou úprav dvě základní formy: indemnitu (neodpovědnost, hmotněprávní imunitu), na základě níž není možné člena parlamentu trestně stíhat za projevy a hlasování učiněné v parlamentu, a

procesněprávní imunitu – procesní exempci z trestního stíhání, a to i po zániku mandátu.<sup>65</sup> V SR byla později imunita poslance NR SR zúžena.<sup>66</sup>

#### 3.3.8.4 Volební systém

**Ústava SR nezakotvila konkrétní volební systém;** stanovila pouze, že poslanci jsou voleni ve všeobecných, rovných, přímých volbách s tajným hlasováním a odkázala na úpravu podrobností zákonem.<sup>67</sup> **Ústava ČR obsahuje ustanovení o volebním systému v čl. 18.** Zatímco v ČR se uplatňuje rozdílný volební systém pro obě komory (poměrný, resp. většinový), poslanci NR SR jsou voleni na základě poměrného systému.<sup>68</sup> Právo volit má v ČR každý občan ČR, který dosáhl věku 18 let (to platí i pro SR); pasivní volební právo náleží občanům ČR, kteří mají právo volit a dosáhli věku 21, resp. 40 let a občanům SR, kteří dovršili věk 21 let a mají trvalý pobyt na území SR. Zásadní odlišnosti nejsou v právní úpravě principu volebního práva, ale spíše v organizaci voleb a volebním systému.

V ČR<sup>69</sup> vyhláší volby do obou komor prezident republiky; v SR je to předseda Národní rady SR<sup>70</sup>. Rozdílem je také to, že v ČR má volič při volbách k dispozici také tzv. *přednostní hlasy*, kterými může zasahovat do pořadí kandidátů na hlasovacím lístku. Při volbách do Senátu se uplatňuje většinový systém dvoukolový, Senát se dále volí po částech a do Senátu mohou kandidovat také nezávislí kandidáti.

### 3.3.9 Výkonná moc

#### 3.3.9.1 Principy

---

<sup>65</sup> Srov. čl. 27 odst. 4 Ústavy ČR, který stanoví, že poslance ani senátora nelze trestně stíhat bez souhlasu komory, jejímž je členem. Odepře-li komora souhlas, je trestní stíhání navždy vyloučeno. Podobnou úpravu obsahovalo ustanovení čl. 78 odst. 2 Ústavy SR.

<sup>66</sup> Imunita pro poslance SR byla zúžena ústavním zákonem č. 90/2001 Z.z., která sice zachovala rozsáhlou imunitu (indemnitu) poslance ve věcech, které přímo souvisí s výkonem jeho mandátu: za takové jednání nelze poslance stíhat, a to ani po zániku mandátu (analogická úprava platí v ČR); na druhé straně však novela omezila procesní imunitu za činy, jichž se poslanec dopustil jako soukromá osoba. Za tyto činy nelze poslance stíhat, pokud NR SR odepře souhlas, ale jen po dobu trvání poslanceckého mandátu (na rozdíl od ČR). Novela rovněž stanovila, že občanskoprávní odpovědnost poslance NR SR není dotčena, toto ustanovení však bylo další novelou opět zrušeno.

<sup>67</sup> čl. 74 odst. 1 Ústavy SR, zákon č. 333/2004 Z.z., o volbách do Národní rady SR.

<sup>68</sup> To ponechává Ústava SR na zákonné úpravě; v SR se tedy systém poměrného zastoupení uplatní pro poslance NR SR a většinový systém pro zastupitelstvo a starosty.

<sup>69</sup> Srov. z. č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu ČR

<sup>70</sup> Ve smyslu čl. 89 odst. 2 písm. f) Ústavy SR ve spojení s § 25 odst. 2 volebního zákona.

V oblasti úpravy moci výkonné navázaly česká i slovenská ústava na předchozí vývoj. Co se týká volby prezidenta, obě ústavy původně zavedly jeho nepřímou volbu prostřednictvím parlamentu.<sup>71</sup>

### 3.3.9.2 Postavení prezidenta v ústavním systému

V obou zemích je hlavou státu prezident. Jedná se o suverénní orgán demokratického státu, který reprezentuje zemi navenek a zabezpečuje řádný chod ústavních orgánů. Postavení prezidenta bylo v obou ústavách poměrně slabé, což je charakteristické pro parlamentní formu vlády. Nevyhnutelným předpokladem pro objektivní plnění této funkce je nadstranické postavení hlavy státu a její politická neodpovědnost. O politické neodpovědnosti českého prezidenta svědčí výslovné ustanovení čl. 54 odst. 3 Ústavy ČR, podle něhož je prezident ze své funkce neodpovědný. Slovenská ústava podobné ustanovení ve svém původním znění neobsahovala<sup>72</sup>, navíc v čl. 106 stanovila odvolatelnost prezidenta SR Národní radou SR, pokud prezident vyvíjí činnost směřující proti svrchovanosti a územní celistvosti SR nebo k odstranění demokratického ústavního zřízení SR. Slabší postavení prezidenta v ČR vyplývá rovněž z nutnosti kontrasignace jeho aktů dalším ústavním orgánem (v případě jeho pravomocí podle čl. 63 Ústavy ČR). Ústava SR tuto povinnost nezakotvovala.<sup>73</sup>

**Ústava ČR upravuje volbu prezidenta Parlamentem**, a to na společné schůzi obou komor. Volba prezidenta je tříkolová; v případě neúspěchu se konají nové volby. V SR podle původní úpravy byl prezident volen Národní radou SR tajným hlasováním, přičemž pro jeho zvolení bylo potřeba třípětinové většiny hlasů všech poslanců.<sup>74</sup> Za prezidenta ČR může být zvolen občan volitelný do Senátu, který dosáhl věku 40 let (v SR původně občan, který měl právo volit a dosáhl věku 35 let). Podle původní úpravy měla Národní rada za splnění podmínek v čl. 106 právo prezidenta odvolat.<sup>75</sup> Prezidenta SR bylo možné stíhat jen za vlastizradu (v ČR pouze ze velezradu). V čl. 105 odst. 2 Ústavy SR bylo obsaženo ustanovení pro případ, že prezident nemůže vykonávat svou funkci po dobu delší než 1 rok; v takovém

---

<sup>71</sup> To se v SR změnilo ústavním zákonem č. 9/1999 Z.z.

<sup>72</sup> V současné době lze politickou neodpovědnost prezidenta dovodit z čl. 101 odst. 1, podle kterého prezident vykonává svůj úřad podle svého svědomí a přesvědčení a není vázán příkazy.

<sup>73</sup> V současné době je dle čl. 102 odst. 2 Ústavy SR za některé akty prezidenta SR odpovědná vláda.

<sup>74</sup> Ústavním zákonem č. 9/1999 Z.z. byla v SR zavedena přímá volba prezidenta občany.

<sup>75</sup> Po novelizaci ústavy ústavním zákonem č. 9/1999 Z.z. jej lze odvolat lidových hlasováním, které vyhláší předseda Národní rady. Prezident je odvolán, pokud pro jeho odvolání hlasovala nadpoloviční většina všech oprávněných voličů. Pokud prezident nebyl odvolán v lidovém hlasování, rozpustí prezident Národní radu SR do 30 dní od vyhlášení výsledků lidového hlasování. V takovém případě začíná prezidentovi plynout nové volební období.

případě jej Národní rada mohla z funkce odvolat a zvolit nového prezidenta na řádné funkční období. Prezident je v obou zemích volen na pětileté období a maximálně dvakrát za sebou.

Prezident disponuje zejména důležitými **pravomocemi v oblasti mezinárodních vztahů a obrany**. Prezident je v obou zemích pověřen zastupování země navenek, dále sjednává a ratifikuje mezinárodní smlouvy, přijímá, pověřuje a odvolává příslušníky diplomatických zastoupení a je vrchním velitelem ozbrojených sil. K tomu bylo v ČR potřeba **kontrasignace** jeho aktů předsedou vlády nebo jím pověřeným členem. Pravomoc prezidenta rozpustit Národní radu, resp. Poslaneckou sněmovnu PČR, je taxativně omezena výčtem případů.<sup>76</sup> Prezident republiky dále vyhlašuje volby do parlamentu a svolává zasedání PS, resp. NR SR po volbách. Prezident republiky má rovněž právo vrátit parlamentu zákon (v SR původně též ústavní zákon) a podepisuje zákony. Prezident nemá zákonodárnou iniciativu.

Ve **vztahu k vládě** vyplývá pro prezidenta republiky právo jmenovat a odvolávat předsedu vlády a její členy (v ČR jen na návrh předsedy vlády), pověřovat je řízením ministerstev a přijímat jejich demisi. Prezident ČR má v souladu s čl. 64 Ústavy právo účastnit se obou schůzí obou komor Parlamentu, jejich výborů a komisí, a dále schůzí vlády, ačkoliv oproti ústavě v ústavě z roku 1920 nemůže zasedáním vlády předsedat (v SR mohl prezident také předsedat zasedáním vlády a mohl také předkládat NR SR zprávy ke stavu SR a důležitým politickým otázkám<sup>77</sup>). V případě, když se úřad prezidenta uvolní, přebírá některé jeho pravomoci předseda vlády a další předseda Poslanecké sněmovny (Senátu), zatímco v SR přebírala jeho pravomoci vláda jako sbor, přičemž některými úkoly může vláda pověřit svého předsedu. Na předsedu vlády přecházelo v této době také vrchní velení ozbrojeným silám.

Ve **vztahu k moci soudní** měl prezident SR i prezident ČR především oprávnění zmírňovat tresty uložené soudy v trestním řízení (agraciace) a zahlazovat odsouzení formou individuální milosti, nebo amnestie (rehabilitace) a též právo nařít, aby se trestní stíhání v určité věci nezahajovalo, anebo pokud již bylo zahájeno, aby bylo zastaveno (abolice).<sup>78</sup> Vůči soudní moci má český prezident i kreační pravomoci; jmenuje soudce Ústavního soudu ČR za souhlasu Senátu PČR, jmenuje předsedu a místopředsedy ÚS, jmenuje ze soudců předsedu a místopředsedu Nejvyššího soudu ČR a jmenuje soudce obecných soudů. Slovenský prezident měl oprávnění jmenovat a odvolávat soudce Ústavního soudu; soudce obecných soudů a předsedu a místopředsedu NS SR měla právo volit Národní rada SR.<sup>79</sup>

---

<sup>76</sup> Srov. čl. 102 písm. d) Ústavy SR, resp. čl. 62 písm. c) ve spojení s čl. 35 Ústavy ČR.

<sup>77</sup> Slovenská úprava více navazovala na úpravu obsaženou v ústavě z roku 1920.

<sup>78</sup> Aboliční oprávnění prezidenta SR bylo zrušeno ústavním zákonem č. 90/2001 Z.z.

<sup>79</sup> Podle nové úpravy v Ústavě SR jmenuje nyní soudce obecných soudů, předsedu a místopředsedu NS SR a tři členy Soudní rady SR prezident republiky.

Podle české ústavy prezident rovněž jmenuje prezidenta a viceprezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu (to činí v SR Národní rada SR) a členy Bankovní rady ČNB. Ostatní pravomoci a postavení prezidenta byly v obou ústavách stanoveny víceméně analogicky.

### *3.3.9.3 Postavení vlády*

**Vrcholným orgánem výkonné moci je dle obou ústav vláda**, která se skládá z předsedy vlády, místopředsedů a ministrů. Předseda vlády v ČR má v určitém smyslu dominantní postavení, což je vyjádřeno např. požadavkem kontrasignace některých aktů prezidenta, které ke své platnosti vyžadují podpis předsedy vlády, nebo skutečnost, že předseda vlády podává demisi vlády, ale také předává prezidentovi demisi ostatních členů vlády. Podle čl. 73 odst. 3 Ústavy ČR je prezident republiky v takovém případě povinen demisi přijmout. Česká ústava dále obsahuje pouze všeobecné ustanovení o tom, že vláda rozhoduje ve sboru a k přijetí usnesení vlády je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech jejích členů; slovenská úprava naproti tomu stanoví v čl. 119 okruh otázek, ohledně kterých je vláda oprávněna rozhodovat. Slovenská vláda je usnášeníschopná za přítomnosti nadpoloviční většiny členů a na přijetí usnesení vlády je potřebný souhlas nadpoloviční většiny všech členů vlády. (v české ústavě chybí ustanovení o usnášeníschopnosti).

**Ústava SR** do značné míry navazuje na ústavní úpravu vlády podle ústavy ČSFR, která v tomto ohledu byla koncipována jako ústava socialistického státu s koncepcí jednoty moci a pomíjela rozdělení moci mezi nejvyšší státní orgány. Původní znění Ústavy SR neobsahovalo požadavek kontrasignace aktů prezidenta předsedou vlády nebo jím pověřeného ministra. V článku 116 Ústavy SR byla zakotvena odpovědnost člena vlády Národní radě za výkon své funkce (v ČR podobné ustanovení chybí). Jednotlivý člen vlády může podat demisi prezidentovi SR a NR SR může na rozdíl od české úpravy vyslovit nedůvěru také jednotlivému členovi vlády; v tom případě jej prezident SR odvolá. Návrh na odvolání člena vlády je však oprávněn podat také předseda vlády. Pokud prezident republiky přijme demisi nebo odvolá člena vlády, určí, který z členů vlády bude dočasně spravovat záležitosti člena vlády, jehož demisi přijal.

## **3.3.10 Moc soudní**

### *3.3.10.1 Postavení Ústavního soudu*

V oblasti moci soudní navazují obě ústavy na ústavněprávní tradice první republiky. Oba ústavní soudy republik jsou založeny na koncepci tzv. koncentrovaného ústavního



soudnictví, kdy ústavní pravomoc nemá každý soud, ale jen soud na tyto otázky specializovaný. Ústavní soud podle této koncepce není ani běžnou třetí instancí v systému obecného soudnictví ani jeho součástí.

**Ústava ČR** upravuje postavení a pravomoci Ústavního soudu v čl. 83 až 89. V čl. 87 jsou uvedeny pravomoci soudu; podrobnosti upravuje zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu. Celkem 15 soudců ÚS jmenuje se souhlasem Senátu prezident republiky, a to na dobu deseti let. V ČR i SR je stanoveno povinné zastoupení účastníka řízení.

V SR je soudní moc upravena v **hlavě sedmé Ústavy SR**, jejíž první oddíl je věnován Ústavnímu soudu SR. Ústavní soud byl složen z deseti soudců jmenovaných na 7 let prezidentem SR, a to z 20 osob navržených Národní radou SR.<sup>80</sup> Slovenská úprava byla inspirována federální úpravou. V lednu 1993 byl přijat prováděcí zákon (č. 38/1993 Z.z.).

### 3.3.10.2 *Obecné soudnictví a jiná právní ochrana*

**Obecnému soudnictví je v SR věnován druhý oddíl sedmé hlavy Ústavy SR (v ČR obsahuje tato ustanovení hlava sedmá Ústavy ČR).** Podrobnosti stanovil zákon č. 335/1991 Sb. v ČR<sup>81</sup>, resp. zákon č. 335/1991 Z.z. v SR. Soustava soudů v SR je analogická soustavě soudů v ČR. Soudce obecných soudů jmenoval podle české ústavy prezident republiky na neomezené období, zatímco v SR mohla soudce volit (a též odvolávat) Národní rada SR, a to nejprve na dobu 4 let a na návrh vlády. Po uplynutí této doby byli soudci na návrh vlády voleni bez časového omezení.<sup>82</sup>

### 3.3.11 Nejvyšší kontrolní úřad a Česká národní banka

**Ústava ČR upravuje postavení a pravomoci Nejvyššího kontrolního úřadu v hlavě páté ústavy.** NKÚ je podle této úpravy nezávislým orgánem, který vykonává kontrolu hospodaření se státním majetkem a plnění státního rozpočtu. Prezidenta a viceprezidenta jmenuje prezident republiky na návrh Poslanecké sněmovny. V SR je NKÚ

---

<sup>80</sup> Novelou Ústavy SR ústavním zákonem č. 90/2001 Z.z. došlo k změně počtu soudců Ústavního soudu SR, prodloužení jejich funkčního období, zejména však byla upravena vnitrostátní aplikovatelnost mezinárodního práva v širším smyslu, než do té doby ústava připouštěla (zejména rozšíření působnosti Ústavního soudu i na kontrolu souladu právních předpisů z mezinárodními smlouvami). Zavedena byla rovněž tzv. předběžná kontrola ústavnosti (stejně jako v ČR).

<sup>81</sup> V roce 2002 byl přijat nový zákon č. 6/2002 Sb.

<sup>82</sup> Mimořádný význam pro obecné soudnictví SR mělo přijetí zmíněného ústavního zákona č. 90/2001 Z.z., který jednak odstranil institut tzv. čtyřletých soudců, jednal byl na jeho základě konstituován nový orgán soudcovské samosprávy – Soudní rada, čímž byla významně posílena institucionální nezávislost soudní moci.<sup>82</sup> V ČR zřídil již zmíněný zákon č. 6/2002 Sb. soudcovské rady jako poradní orgány předsedů soudů u Nejvyššího soudu, vrchních a krajských soudů.

upraven v článku 60 v rámci třetí hlavy, upravující hospodářství SR. NKÚ SR byl dle původního znění Ústavy SR nezávislým orgánem vykonávajícím kontrolu hospodaření s rozpočtovými prostředky, se státním majetkem, majetkovými právy a pohledávkami státu. Předsedu a místopředsedy NKÚ volí a odvolává Národní rada Slovenské republiky.

Ústavodárce zařadil již v roce 1992 poprvé do ústavního textu pro území ČR ústřední banku, čímž ji tak povýšil na ústavní orgán a přímo základním zákonem vymezil její základní poslání (srov. čl. 98 Ústavy ČR). **Česká národní banka** je ovšem z hlediska konstrukce Ústavy ČR orgánem sui generis, neboť jejím prostřednictvím se nenaplnuje státní moc ve smyslu čl. 2 odst. 1 Ústavy ČR. Hlavním cílem její činnosti byla ve smyslu čl. 98 odst. 1 péče o stabilitu měny.<sup>83</sup> Úprava postavení centrální banky Slovenska je obsažena v čl. 56, který je součástí úpravy hospodářství Slovenska.

### 3.3.12 Státní zastupitelství / prokuratura

V ČR je úprava postavení **státního zastupitelství** obsažena v hlavě věnované moci výkonné (čl. 80 Ústavy ČR). Státní zastupitelství podle tohoto ustanovení zastupuje veřejnou žalobu v trestním řízení a vykonává další úkoly, které stanoví zákon.

Slovenská úprava zůstala věrná dosavadní terminologii a **prokuraturu** upravuje v článku 149 až 151 v rámci samostatné osmé hlavy. Prokuratura Slovenské republiky chrání práva a zákonem chráněné zájmy fyzických osob a právnických osob a státu. V jejím čele je generální prokurátor, kterého jmenuje a odvolává prezident Slovenské republiky na návrh Národní rady SR.

### 3.3.13 Veřejný ochránce práv

Institut veřejného ochránce práv ani Ústava ČR ani Ústava SR v době svého vzniku neupravovala.<sup>84</sup>

---

<sup>83</sup> Ústavním zákonem č. 448/2001 Sb. byla jako hlavní cíl ČNB určena péče o cenovou stabilitu.

<sup>84</sup> Ústavním zákonem č. 90/2001 Z.z. byla do slovenského ústavního systému zařazena úprava **veřejného ochránce práv** (tzv. ombudsmana). Podle této úpravy je veřejný ochránce práv *nezávislým orgánem, který se podílí na ochraně základních práv a svobod fyzických osob a právnických osob při jednání, rozhodování anebo nečinnosti orgánů veřejné správy, jestliže je jejich jednání, rozhodování anebo nečinnost v rozporu s právním pořádkem anebo principy demokratického právního státu*. Veřejného ochránce práv volí NR SR na období pěti let, může jej i odvolat.

**Veřejný ochránce práv** byl do českého právního řádu zaveden zákonem č. 349/1999 Sb. jako zcela nová instituce programově navazující na švédského ombudsmana a Ústava se o něm nezmiňuje. Podle zákonné úpravy je veřejný ochránce práv *institucí, která působí k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí*. Protože má ochránce práv charakter orgánu odvozeného od moci zákonodárné, je volen Poslaneckou sněmovnou na funkční období 6 let z kandidátů, z nichž po dvou navrhuje prezident republiky a Senát.

### 3.3.14 Recepce federálního práva

**Ústavní zákon FS ČSFR č. 542/1992 Sb., o zániku ČSFR** zakotvil zánik společného státu ke dni 31.12.1992. Tento ústavní zákon odevzdal zákonodárnou, výkonnou a soudní moc republikovým orgánům. Federální legislativa vztah federace a republik neupravovala.

**V české ústavě se této problematice věnuje čl. 112 odst. 1**, kterým se vymezuje samotný pojem *ústavního pořádku*. Jeho součástí jsou kromě Ústavy, Listiny a ústavních zákonů přijatých podle této Ústavy také *ústavní zákony Národního shromáždění Československé republiky, Federálního shromáždění Československé socialistické republiky a České národy rady upravující státní hranice Československa a ústavní zákony České národy rady přijaté po 6. červnu 1992*. Podle čl. 112. odst. 2 se zrušují dosavadní platná ústava (ústava z roku 1960), ústavní zákon o československé federaci a ústavní zákony, které je měnily a doplňovaly, a ústavní zákon ČNR č. 67/1990 Sb., o státních symbolech České republiky. Ostatní ústavní zákony platné na území ČR ke dni účinnosti Ústavy ČR mají sílu zákona. Všeobecné recepční předpisy jsou uvedeny v čl. 1 a 2 **ústavního zákona ČNR č. 4/1993 Sb., o opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní Republiky**. Podle čl. 1 odst. 1 platí, že *(1) „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. Nelze však použít ustanovení podmíněná toliko existencí České a Slovenské Federativní Republiky a příslušností České republiky k ní. (2) Pokud ústavní zákony, zákony a ostatní právní předpisy přijaté před zánikem České a Slovenské Federativní Republiky spojují práva a povinnosti s územím České a Slovenské Federativní Republiky a státním občanstvím České a Slovenské Federativní Republiky, rozumí se tím území České republiky a státní občanství České republiky, pokud zákon nestanoví jinak. Článek 2 pak stanoví, že v případě rozporu mezi právními předpisy ČR vydanými před zánikem ČSFR a předpisy uvedenými v čl. 1 odst. 1 téže právní síly, se postupuje podle právního předpisu ČR.*<sup>85</sup>

**Slovenská ústava**, vzhledem ke svému schválení ještě před zánikem společného státu, **obsahuje úpravu této problematiky v čl. 152 Ústavy**, který byl však do značné míry v rozporu s právním řádem federace. Toto ustanovení ponechalo v platnosti všechny všeobecně závazné právní předpisy, které neodporovaly ústavě s tím, že měnit a rušit je mohou příslušné orgány SR. Výklad a uplatňování ústavních zákonů, zákonů a ostatních všeobecně závazných právních předpisů musely být v souladu s ústavou.

---

<sup>85</sup> Toto přesné a neúplné ustanovení činí v praxi četné potíže; při doslovném výkladu by musela být vyloučena platnost předpisu z doby před 1.1.1969.

### 3.4 Závěry komparativní analýzy

Ačkoli Česká i Slovenská republika navazovaly při přípravě svých ústav na rozdílné zdroje a začátky jejich vzájemných vztahů ovládly ideologické a osobní rozpory, byly **obě ústavy do jisté míry podobné**. To je zčásti dáno historickou zkušeností, několika desítkami let sdíleného ústavního i politického vývoje, ze kterého se odvozují některé společné znaky, z nichž nejvýznamnější je zřejmě parlamentní forma vlády. Rozdíly jsou pak dány politickou situací v době vzniku ústav i ústavním a politickým vývojem v obou zemích či mírou identifikace s bývalým společným státem, která založila poněkud odlišnou koncepci a úpravu některých institutů.

Na výsledné podob obou ústav se kromě toho projevila hektičnost doby vzniku a problémy, s nimiž se tehdy politické reprezentace tehdy ještě republik federace potýkaly. Vysoká míra improvizace, spěch a pragmatismus společně s nejasnou koncepcí se negativně projevíly v nejasné úpravě některých institutů a nedostatecích, s nimiž se později jen těžko vypořádával Ústavní soud ve své výkladové praxi a ústavodárce při změnách Ústavy. Oba nástupnické státy se při přípravě svých ústav potýkaly také s nutností kontinuity na jedné straně a s nutností vymezit se proti právnímu řádu totalitního státu a u části politické reprezentace také snaha vymezit se proti všemu, co Českou republiku spojovalo s Českou republikou jako součástí federace spojovalo a někdy až nekritický obdiv a inspirace první československou ústavou (např. v otázce dvoukomorového Senátu, Nejvyššího správního soudu apod.). Všechny tyto faktory do značné míry přispěly k nutnosti několikrát ústavu novelizovat. Potřeba novelizace však v průběhu 90. let vyvstala také z jiných důvodů – především v souvislosti s přípravou na vstup ČR a SR do Evropské unie a NATO a potřebné aproximace práva, jak bude naznačeno v další kapitole.

## 4. SROVNÁNÍ ÚSTAVNÍHO VÝVOJE V ČESKÉ REPUBLICE A SLOVENSKÉ REPUBLICE

### 4.1 Úvod

Ústavy České republiky a Slovenské republiky byly produktem často protichůdných tendencí doby svého vzniku a již na počátku jejich účinnosti se ozývaly hlasy, které požadovaly ústavy často radikálně změnit či doplnit. Jisté opodstatnění však nelze těmto hlasům upřít – obě ústavy se potýkaly s řadou problémů a nejasností již při svém vzniku. Při úvahách o změnách ústavy je vždy nutné k těmto změnám přistupovat s rozvahou a s vědomím toho, že ústavní změny by se měly provádět toliko ve výjimečných případech. **Ústava je základním dokumentem** státu, nadaným nejvyšším stupněm právní závaznosti, proto není možné do ní zasahovat libovolně či dokonce svévolně. Ústava ČR i Ústava SR byly koncipovány jako rigidní, tj. jejich změna měla být obtížnější než u jiných právních norem. Tak lze dát ústavodárci za pravdu při úvaze, že přílišná flexibilita by vedla k potenciální rychlosti revizí, detailizaci a dalším revizím, které by vnášely nejistotu do právního systému.

Ústavní vývoj lze definovat jako *změnu ústavy, resp. ústavního pořádku či norem ústavního práva prostřednictvím ústavních zákonů, či jiným způsobem (např. referendem)*. Z praktického hlediska je tedy nutné vědět, co se rozumí ústavou, ústavním pořádkem či ústavním právem v konkrétním státě i jakým způsobem je možné ústavní právo, resp. normy ústavního práva měnit. To bude také předmětem zkoumání této kapitoly; následovat bude přehled změn ústavního práva, ke kterým došlo v České republice a Slovenské republice od účinnosti jejich ústav a konečně i srovnání tohoto ústavního vývoje podle vybraných kritérií. Ústavy obou států byly od svého vzniku několikrát novelizovány a významnou roli hrála také judikatura ústavních soudů.

### 4.2 Ústava a ústavní vývoj v České republice

#### 4.2.1 Ústavní pořádek České republiky

Ústava České republiky zavedla s účinností od 1.1.1993 termín „*ústavní pořádek*“, jehož obsah je dán čl. 112 odst. 1 Ústavy a který je zmíněn také v čl. 3 Ústavy v souvislosti se zařazením Listiny základních práv a svobod do ústavního pořádku ČR. Tak bylo vyjádřeno,

že vedle Ústavy ČR existují v právním řádu ČR i další ústavní zákony, které stojí vedle Ústavy a spolu s ní tvoří ústavu v širším slova smyslu. Ústavním pořádkem se tak na základě těchto skutečností rozumí *neuzavřený soubor všech platných ústavních zákonů*<sup>86</sup> či *soubor platných právních předpisů, Ústavou výslovně vyjmenovaných pramenů ústavního práva a v úrovni nejvyšší právní síly, které mají v ČR sílu ústavního zákona a které lze měnit pouze ústavním zákonem, a ústavní zákony, které budou v budoucnu podle Ústavy přijaty*.<sup>87</sup> Tento neuzavřený soubor všech platných ústavních zákonů dohromady tvoří ústavu České republiky v širším smyslu. Tu tedy netvoří tedy jediný dokument upravující ústavní materii, ale od počátku více ústavních norem (tuto „polylegalitu“ Ústava založila již svým vznikem a koexistencí s Listinou). Ústava předpokládala, že nezůstane ani dvojjediným dokumentem, ale že na ni mohou navazovat další, samostatně „horizontálně“ vedle ní stojící ústavní zákony.<sup>88</sup>

V souladu s čl. 112 odst. 1 tedy ústavní pořádek tvoří následující ústavní zákony<sup>89</sup>:

- **Ústava České republiky**, schválená 16.12.1992, platná od 28.12.1992, účinná ke dni 1.1.1993 a publikovaná ve Sbírce zákonů ČR pod č. 1/1993 Sb.;
- **Listina základních práv a svobod**, schválená Federálním shromážděním dne 9.1.1991, platná a účinná od 8.2.1991 a publikovaná ve Sbírce zákonů ČSFR s uvozovacím zákonem pod č. 23/1991 Sb. a znovu vyhlášená (bez ústavního zákona č. 23/1991 Sb.) usnesením předsednictva ČNR ze dne 16.12.1992 jako součást ústavního pořádku České republiky a publikovaná ve Sbírce zákonů pod č. 2/1993 Sb.

*Ústava i Listina základních práv a svobod jsou jako součást ústavního pořádku označeny výslovně.*

*Součástí ústavního pořádku jsou dále ústavní zákony Národního shromáždění ČSR, FS ČSSR a ČNR upravující státní hranice České republiky:*

- Ústavní zákon č. 102/1930 Sb. z a n., o úpravě státních hranic s Německem, Rakouskem a Maďarskem;
- Ústavní zákon č. 205/1936 Sb. z. a n., o úpravě státních hranic s Německem;
- Ústavní zákon č. 62/1958 Sb., o konečném vytyčení státních hranic s Polskou lidovou republikou;
- Ústavní zákon ČNR č. 30/1974 Sb., o souhlasu ke změnám hranic České socialistické republiky;
- Ústavní zákon č. 66/1974 Sb., o souhlasu ke změnám hranic s Rakouskou republikou;
- Ústavní zákon ČNR č. 121/1981 Sb., o souhlasu ke změnám hranic České socialistické republiky s Německou demokratickou republikou;
- Ústavní zákon č. 37/1992 Sb., o změnách státních hranic s Německou demokratickou republikou;
- Ústavní zákon ČNR č. 43/1988 Sb., o souhlasu ke změnám hranic České socialistické republiky na hraničních vodních tocích s Polskou lidovou republikou;

---

<sup>86</sup> Srov. Pavlíček, V.: Ústavní právo a státověda, II. díl, Ústavní právo České republiky, 1. část, Praha, 2008

<sup>87</sup> Srov. Klíma, K. a kol.: Komentář k Ústavě a Listině, Plzeň 2005

<sup>88</sup> Ústava sice termín „ústavní pořádek“ zavedla, ale ni ona sama, ani jiné předpisy s ním již dále důsledně nepracují. Zdá se být nepochybné, že např. podle čl. 9 odst. 1 Ústavy mohou být pouze ústavními zákony doplňovány či měněny předpisy ústavního pořádku, nejen tedy Ústava, nebo např. dle čl. 33 odst. 2 nepřísluší Senátu přijímat pouze zákonné opatření ve věcech ústavního pořádku (nejen ve věci Ústavy).

<sup>89</sup> Srov.: Pavlíček, V. Ústavní právo a státověda, II. díl: Ústavní právo České republiky, Část 1., Praha 2008

- Ústavní zákon č. 169/1988 Sb., o změnách průběhu státních hranic na hraničních vodních tocích s Polskou lidovou republikou.

Čl. 112/1 přejímá dosavadní ústavní zákony upravující státní hranice České republiky; zároveň se potenciální součástí ústavního pořádku stávají další ústavní zákony měnící hranice České republiky v budoucnu (čl. 11 Ústavy).

*Dále jsou součástí ústavního pořádku ústavní zákony ČNR přijaté po 6. červnu 1992:*

- Ústavní zákon ČNR č. 4/1993 Sb., o opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní republiky;
- Ústavní zákon ČNR č. 29/1993 Sb., o některých dalších opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní Republiky.

*Součástí ústavního pořádku jsou rovněž ústavní zákony přijaté podle Ústavy po 1.1.1993 (srov. níže).*

Do ústavního pořádku nebyly převzaty jiné než v čl. 112 odst. 1 výslovně uvedené ústavní zákony. Nepřevzaté ústavní zákony byly buď zrušeny podle čl. 112 odst. 2 („*dnem nabytí účinnosti Ústavy byly zrušeny dosavadní Ústava, ústavní zákon o československé federaci, ústavní zákony, které je měnily a doplňovaly, a ústavní zákon České národní rady č. 67/1990 Sb., o státních symbolech České republiky*“), nebo ponechány v účinnosti, ovšem s právní silou běžného zákona podle čl. 112 odst. 3 („*ostatní ústavní zákony platné na území České republiky ke dni účinnosti této Ústavy mají sílu zákona*“).

Ústavu ČR tvoří tedy více právních předpisů: jedná se o ústavu polylegální. Polylegální ústava je v podstatě československou tradicí; všechny československé ústavy byly jako polylegální buď již přijaty, nebo byly v průběhu své účinnosti přímo nebo nepřímo novelizovány, proto je tvořila celá soustava ústavních zákonů. Všechny předpisy ústavního pořádku ČR jsou ústavními zákony, mají tedy danou nejvyšší právní sílu a nadřazené postavení v hierarchii právního řádu ČR. Všechny ústavní zákony jsou si navzájem rovny a platí tedy mezi nimi zásada „*lex posterior derogat priori*“. Faktický význam některých ústavních zákonů je však nepochybně jiný – dominantní postavení mají Ústava ČR a Listina základních práv a svobod, popř. ústavní zákon o bezpečnosti ČR v případě vyhlášení některého z mimořádných stavů podle tohoto ústavního zákona.<sup>90</sup>

**Rozšiřující výklad** čl. 112 odst. 1 Ústavy ČR zaujal Ústavní soud ČR v nálezu Pl. ÚS 36/01 ze dne 25.6.2002 (vyhlášeno pod čl. 403/2002 Sb.). V souvislosti s rozhodováním o zrušení některých ustanovení zákona č. 328/1991 Sb., o konkurzu a vyrovnání, uvedl v odůvodnění nálezu **úvahy o důsledcích tzv. euronovely a o rozsahu ústavního pořádku**

---

<sup>90</sup> Srov. Pavlíček, V. a kol.: Ústavní právo a státověda, II. díl, Ústavní právo České republiky, Část 1., Praha 2008

**ČR.** Ústavní soud v nálezu uvedl, že „*rozsah pojmu ústavní pořádek nelze vykládat pouze s ohledem na ustanovení čl. 112 odst. 1 Ústavy, ale i vzhledem k ustanovení čl. 1 odst. 2 Ústavy a do jeho rámce je nutné zahrnout i ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách*“.<sup>91</sup> Ústavní soud svým nálezem de facto rozšířil rozsah pojmu „ústavní pořádek“, chápaný dosud teorií i praxí jako úplný výčet ústavních předpisů uvedených v čl. 112 odst. 1 Ústavy. Tento názor Ústavního soudu je však právní teorií vnímán kontroverzně jako nepřípustné rozšiřování čl. 112 odst. 1 Ústavy.<sup>92</sup> K uvedeným závěrům se Ústavní soud přihlásil také ve svém nálezu I. ÚS 752/02 ze dne 15.4.2003 č. 54, sv. 30 Sb.n.u.

#### **4.2.2 Změny Ústavy ČR, resp. ústavního pořádku ČR ústavními zákony**

Okruh zákonů tvořících ústavní pořádek se bude s velkou pravděpodobností i nadále měnit, resp. rozšiřovat. Jak již bylo výše uvedeno, mohou kromě již přijatých ústavních zákonů měnit či doplňovat Ústavu, resp. ústavní pořádek další ústavní zákony. Součástí ústavního pořádku se stanou ty ústavní zákony, jimiž bude doplňována či měněna Ústava: čl. 9 odst. 1 Ústavy v této souvislosti stanoví, že *Ústava (ale nepochybně i jiný ústavní zákon) může být doplňována či měněna pouze ústavními zákony*. Toto ustanovení společně s dikcí čl. 112 odst. 1, podle něž *„Ústavní pořádek České republiky tvoří... ústavní zákony přijaté podle této Ústavy...“* znamená, že jakýkoliv budoucí ústavní zákon bude součástí ústavního pořádku ČR. Ústava může být rovněž doplňována či měněna ústavními zákony, jejichž existenci přímo předpokládá text Ústavy (např. čl. 2 odst. 2 či čl. 10a/2 Ústavy). Pouze ústavními zákony mohou být měněny státní hranice České republiky (srov. čl. 11 Ústavy). *K přijetí ústavního zákona je ve smyslu čl. 39 odst. 4 Ústavy potřeba souhlasu kvalifikované většiny (minimálně 3/5 všech poslanců a 3/5 přítomných senátorů)*. Při změnách ústavního pořádku ČR je ústavodárce limitován také ustanovením čl. 9 odst. 2 Ústavy, podle něhož je *změna podstatných náležitostí demokratického právního státu nepřípustná*.

---

<sup>91</sup> Ústavní soud rovněž uvedl, že „*nepřímo pro tento závěr svědčí i ustanovení čl. 95 odst. 2 Ústavy, když jinak by je bylo nutno vykládat v tom smyslu, že v případě rozporu zákona s ústavním zákonem soudce obecného soudu není kvalifikován věc posoudit a je povinen ji předložit Ústavnímu soudu, v případě rozporu zákona a smlouvy o lidských právech, jež je ústavněprávně stejné kvality a povahy, je podle čl. 10 povinen postupovat podle mezinárodní smlouvy. Z uvedených důvodů nutno čl. 95 odst. 2 interpretovat v tom smyslu, že je povinností obecného soudu předložit Ústavnímu soudu k posouzení rovněž věc, v níž dojde k závěru, že zákon, jehož má být při jejím řešení použito, je v rozporu s ratifikovanou a vyhlášenou mezinárodní smlouvou o lidských právech a základních svobodách*“.

<sup>92</sup> Např. Pavlíček, V. a kol.: Ústavní právo a státověda, II. díl, Ústavní právo České republiky, Část 1., Praha 2008 či Kühn, Z. a Kysela, J.: Je Ústavou vždy to, co Ústavní soud řekne, že Ústavou je? Časopis pro právní vědu a praxi č. 3/2002



V době od 1.1.1993 byl ústavní pořádek České republiky doplněn o následující ústavní zákony:

1) *Ústavní zákony měnící Ústavu přijaté v souladu s čl. 9/1 Ústavy (přímé novelizace)*

- Ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona ČNR č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky;
- Ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti (kombinace s ad 2));
- Ústavní zákon č. 162/1998 Sb., kterým se mění Listina základních práv a svobod;
- Ústavní zákon č. 300/2000 Sb., kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 a ústavní zákon č. 110/1998 Sb.;
- Ústavní zákon č. 395/2001 Sb., kterým se mění Ústava ČR (tzv. Euronovela);
- Ústavní zákon č. 448/2001 Sb., kterým se mění Ústava ČR;
- Ústavní zákon č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii a o změně Ústavy ČR.

2) *Doplnění textu Ústavy (Listiny), které nelze organicky začlenit (nepřímé novelizace):*

- Ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky.

3) *Další zásahy ústavním zákonem, např. jednorázová změna režimu Ústavy:*

- Ústavní zákon č. 69/1998 Sb., o zkrácení volebního období České republiky.

4) *Změny, zrušení a doplnění novel Ústavy (novelizace novel):*

- Např. ústavní zákon č. 176/2001 Sb., kterým se mění ú.z. 347/1997 Sb., o VÚSC.

5) *Ústavní zákony upravující státní hranice přijaté v souladu s čl. 11 Ústavy:*

- Ústavní zákon č. 74/1997 b., o změnách státních hranic se Slovenskou republikou;
- Ústavní zákon č. 76/2004 Sb., o změnách státních hranic s Rakouskou republikou;
- Ústavní zákon č. 633/2004 Sb., o změnách státních hranic se Spolkovou republikou Německo.

6) *Ústavní zákony přijaté podle Ústavy v souladu s čl. 2/2 a čl. 10a/2 Ústavy – zákony o referendu*

- Ústavní zákon č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii a o změně Ústavy ČR.

### 4.2.3 Přímé novelizace

V následující kapitole bude pozornost věnována zejména ústavním zákonům, které přímo mění, ruší či doplňují Ústavu, resp. ústavní pořádek (*tzv. přímé novelizace*), které tvoří nejvýznamnější i nejrozsáhlejší materii vztahující se ke změnám Ústavy, resp. ústavního pořádku.

#### 4.2.3.1 Ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků

**Právo na samosprávu územních samosprávných celků je zaručeno Ústavou.** Tento princip je rozveden v sedmé hlavě Ústavy, která obsahuje hlavní zásady základů územní samosprávy. Ústavní zákon rovněž *naplňuje čl. 100 odst. 3 Ústavy, podle kterého lze vyšší*

*územní samosprávný celek vytvořit jen ústavním zákonem.* Stanoví počet vyšších samosprávných územních celků, vymezuje je územím a stanoví podmínky pro změnu hranic území. Stanoví rovněž sídla VÚSC a pravidla pro určení jejich názvu. V čl. 1 ústavního zákona se stanoví zeměpisný název těchto VÚSC se snahou předejít nevhodným označením, příp. opakování téhož názvu u několika VÚSC. Dle čl. 3 ústavního zákona musí o otázce názvu VÚSC rozhodnout jeho zastupitelstvo na svém prvním zasedání po prvních volbách do VÚSC; pokud o něm nerozhodne, rozhodne v této věci Poslanecká sněmovna. V čl. 2 ústavního zákona je stanoveno, že změny hranic VÚSC lze provádět pouze zákonem – Ústava totiž sice stanovila, že vytvoření a zrušení VÚSC lze provést pouze ústavním zákonem, neřešila však postup při změně či úpravě jejich hranic.

Zmíněný ústavní zákon tak také doplnil čl. 99 Ústavy a zavedl **kategorii vyšších územních samosprávných celků.**<sup>93</sup> Novelizujícím ústavním zákonem **č. 176/2001 Sb.** byly mimo jiné některé kraje přejmenovány.<sup>94</sup> Samotná Ústava počítala s přijetím dalších právních norem, které měly obsahovat bližší úpravu těchto otázek: **působnost krajů je upravena v zákoně o krajích (krajské zřízení) č. 129/2000 Sb.**<sup>95</sup>

#### 4.2.3.2 Ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky

O tomto ústavním zákoně bude vzhledem k jeho charakteru pojednáno podrobněji níže.

#### 4.2.3.3 Ústavní zákon č. 162/1998 Sb., kterým se mění Listina základních práv a svobod

**Smyslem ústavní změny bylo zmírnit uvedené negativní dopady stávající právní úpravy, která počítala pouze s 24-hodinovou lhůtou pro propuštění zadržené osoby na svobodu nebo její odevzdání soudu.** Změna Listina byla provedena výše uvedeným ústavním zákonem tak, že v čl. 8 odst. 3 Listiny byla ve větě druhé číslovka „24“ nahrazena číslovkou „48“. Prodloužením této lhůty na dvojnásobek mělo být umožněno, aby všechny orgány činné v trestním řízení o zadržené osobě mohly daleko odpovědněji posoudit, zda taková osoba má být vzata do vazby, nebo zda původně učiněný závěr o existenci důvodů vazby pozbyl odůvodnění. Také srovnání s obdobnými lhůtami v zahraniční i několikaleté

---

<sup>93</sup> Srov. čl. 99 Ústavy: Česká republika se člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky, a kraje, které jsou vyššími územními samosprávnými celky.

<sup>94</sup> Šlo o následující změny: Jihlavský kraj změnil svůj název na kraj Vysočina, Brněnský kraj na Jihomoravský a Budějovický na Jihočeský kraj.

<sup>95</sup> Kraje vznikly a přenesenou působnost získaly 1. ledna 2000; větší část zákona o krajích však vstoupila v účinnost až 12. listopadu 2000 dnem voleb do krajských zastupitelstev.

praxe nasvědčovaly tomu, že snaha ústavodárce poskytnout zadržené osoby co největší právní jistotu, že její osobní svoboda bude omezena jen na minimální dobu, se v řadě případů obracela proti této osobě; navíc za dosavadní právní úpravy nebyly zejména policejní orgány z časových důvodů schopny náležitě zdokumentovat trestnou činnost osoby, jejíž vazbu státní zástupce navrhoval, a soud s odkazem na neexistenci důvodů vazby takovou osobu propustil ze zadržení.<sup>96</sup> Zmíněný ústavní zákon nabyl účinnosti dnem 1. ledna 1999 a stejného dne nabyla účinnosti také novela trestního řádu, provedená zákonem č. 166/1998 Sb.

#### 4.2.3.4 Ústavní zákon č. 300/2000 Sb., kterým se mění Ústava a ústavní zákon č. 110/1998 Sb.

Nutnost přijetí ústavního zákona vyplynula z faktu, že **ČR v roce 1998 přistoupila k Severoatlantické smlouvě a v roce 1999 se stala členem Severoatlantické aliance**. V této souvislosti převzala nejen práva, ale také povinnosti člena této organizace, které vyplývají ze smlouvy, kterou byla Severoatlantická aliance založena, a to zejména *povinnost ke kolektivní sebeobraně podle čl. 5 Severoatlantické aliance*.<sup>97</sup> ČR je podle přijatých závazků povinna podílet se na činnostech v mezích rozhodování mezinárodních organizací, ale také v mezích vlastního právního řádu. V určitých situacích je však nezbytná okamžitá reakce, zejména okamžité působení ozbrojených sil České republiky mimo vlastní státní území nebo okamžité působení ozbrojených sil jiných států ve prospěch České republiky na jejím státním území.<sup>98</sup> Ústava ČR však vyžadovala pro tyto účely souhlas obou komor Parlamentu ČR, což představovalo značně nepružné řešení. Dle důvodové zprávy bylo tedy **cílem novelizace problematiku řádným způsobem dořešit, vymežit pravomoci vlády k rychlému operativnímu rozhodování, při zachování nezbytných ingerencí Parlamentu ČR**.<sup>99</sup>

V této souvislosti bylo tedy nutné **přizpůsobit Ústavu a související právní předpisy podmínkám členství v NATO** (citovaný ústavní zákon byl až druhým pokusem o změnu, po neúspěchu v roce 1999). Uvedený ústavní zákon mění Ústavu v ustanoveních čl. 39 odst. 3 a

---

<sup>96</sup> Ve lhůtě 24 hodin od zadržení neprobíhalo pouze fyzické předávání zadržené osoby mezi různými orgány činnými v trestním řízení, ale bylo třeba provést i výslech takové osoby, prověřit její obhajobu a shromáždit důkazy; tyto skutečnosti skutkově a právně vyhodnotit a na základě toho zpracovat příslušný procesní návrh a ten doručit soudu.

<sup>97</sup> Podle čl. 5 této smlouvy *“smluvní strany se dohodly, že ozbrojený útok proti jedné nebo více z nich v Evropě nebo v Severní Americe bude považován za útok proti všem, a proto odsouhlasily, že dojde-li k takovému ozbrojenému útoku, každá ze smluvních stran uplatní právo na individuální nebo kolektivní sebeobranu, uznané článkem 51 Charty Organizace spojených národů, pomůže smluvní straně nebo stranám takto napadeným tím, že neprodleně podnikne sama a po dohodě s ostatními stranami takovou akci, jakou bude považovat za nutnou, včetně použití ozbrojené síly, aby byla obnovena a zachována bezpečnost v oblasti Severního Atlantiku.”*

<sup>98</sup> Srov. důvodová zpráva k ústavnímu zákonu

<sup>99</sup> Srov. důvodová zpráva k ústavnímu zákonu.

43 a ústavní zákon o bezpečnosti České republiky, kde je předmětem změn čl. 11. V době příprav vládního návrhu Ústavy byla úprava tzv. mimořádných stavů považována za téma konfliktní, proto nebyla do Ústavy – až na jedinou výjimku – zahrnuta (podobné motivace stály za absencí obdobné úpravy na Slovensku). Zmíněnou výjimkou byl institut válečného stavu, který však byl ústavním zákonem také modifikován.

V této souvislosti ústavní zákon zásadním způsobem změnil čl. 43 Ústavy; čl. 39 je procesního charakteru: sjednocuje se v něm režim vyjadřování souhlasu Parlamentu s vyhlášením válečného stavu, s pobytem ozbrojených sil jiných států na území ČR a s vysláním ozbrojených sil ČR mimo území ČR. Náležitostí je ve všech případech souhlas nadpoloviční většiny všech poslanců a nadpoloviční většiny všech senátorů.<sup>100</sup> **Čl. 43 Ústavy byl oproti dřívější úpravě podstatně rozšířen.** Dosavadní rozhodovací působnost Parlamentu podle čl. 43 odst. 1 Ústavy zůstala zachována, rozšířena byla nicméně také o záležitosti zapojování České republiky do obranných systémů mezinárodních organizací, jejichž je ČR členem, se zřetelem k nutnosti plnit konkrétní závazky vyplývající z členství ČR v NATO (čl. 43 odst. 2) a případně dalších mezinárodních organizací.<sup>101</sup> **V odstavci 3 zmíněného ustanovení byla potvrzena již platná zásada, podle níž Parlament vyslovuje souhlas s vysláním ozbrojených sil České republiky mimo státní území a s pobytem ozbrojených sil jiných států na území České republiky.** Za pobyt se nepovažuje průjezd nebo přelet státního území ozbrojenými silami jiných států, proto je tato záležitost navrhována v odstavci 5 do rozhodovací působnosti vlády. **V čl. 43 odstavci 4 a v odstavci 5 ústavní zákon zavedl odchylku spočívající ve stanovení působnosti vlády, jejímž cílem je zabezpečit rychlé a operativní plnění přijatých závazků.** Vláda tak ve vymezených případech rozhoduje o vyslání ozbrojených sil České republiky mimo její území a o pobytu ozbrojených sil jiných států na území České republiky **nejdéle na dobu 60 dnů**, jde-li plnění závazků z mezinárodních smluv o společné obraně proti napadení, účast na mírových operacích podle rozhodnutí mezinárodní organizace, jíž je ČR členem, a účast na záchranných pracích při živelních pohromách, průmyslových nebo ekologických haváriích. **Rozhodnutí vlády je limitováno věcně i časově; vyslání našich i pobyt cizích ozbrojených sil nesmí**

---

<sup>100</sup> Do té doby souhlas s vysláním ozbrojených sil České republiky mimo státní území vyžadoval souhlas pouze nadpoloviční většiny přítomných poslanců a nadpoloviční většiny přítomných senátorů.

<sup>101</sup> Podle důvodové zprávy bylo nutné, aby o zapojení ČR rozhodl Parlament, neboť z těchto závazků mj. vyplývá omezení suverenity státu tím, že vzdušný prostor ČR bude považován za součást vzdušného prostoru NATO.

**přesáhnout 60 dnů.**<sup>102</sup> O rozhodnutích učiněných podle čl. 43 odst. 4 a 5 Ústavy **informuje vláda neprodleně obě komory Parlamentu.**

V návaznosti na změny Ústavy ČR byl současně odpovídajícím způsobem **novelizován čl. 11 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky**, v němž je upravena rozhodovací působnost Senátu pro období, kdy je Poslanecká sněmovna rozpuštěna. Novela ústavního zákona o bezpečnosti byla přijata v návaznosti na nové znění čl. 43 Ústavy České republiky včetně sjednocení terminologie. Kromě této úpravy zůstalo znění tohoto ústavního zákona nedotčeno.

Ústavní zákon č. 300/2000 Sb. byl přijat v souvislosti se vstupem ČR do NATO ke dni 12.3.1999 a nabyl účinnosti 1.7.2000, byl tedy přijat až po vstupu do NATO (vzhledem k nepřijetí předchozího návrhu novely Ústavy).

#### 4.2.3.5 Ústavní zákon č. 395/2001 Sb., kterým se mění Ústava ČR (tzv. euronovela)

**Ústavní zákon č. 395/2001 Sb. byl přijat v souvislosti s přípravou vstupu ČR do Evropské unie**, přizpůsoboval ústavní pořádek podmínkám členství, ale znamenal také hlubokou změnu v dosavadním vnímání vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva i suverenity státu. Ústavní zákon lze z hlediska problematiky, kterou v ústavním právu řeší, rozdělit do následujících okruhů otázek:

- obecné otázky dodržování mezinárodních závazků České republiky;
- poměr vnitrostátního a mezinárodního práva;
- otázky související s integrací České republiky do mezinárodních institucí, na něž jsou přenášeny působnosti ústavních orgánů, zejména do Evropské unie;
- další otázky (viz níže).

#### Dodržování mezinárodněprávních závazků

Obecná úprava vazby mezi ČR a mezinárodním společenstvím vychází z obecného postulátu, že ČR bude nadále dodržovat povinnosti, které jí ukládají pravidla mezinárodního práva, jakož i povinnosti, které na sebe různými formami převzala. Proto také česká Ústava nově ve svém čl. 1 odst. 2 stanovila, že „*ČR dodržuje závazky, které pro ni vyplývají*

---

<sup>102</sup> K účasti ozbrojených sil České republiky mimo její území a k účasti ozbrojených sil jiných států na území České republiky v rámci vojenských cvičení postačí, jak z povahy věci plyne, rozhodnutí vlády: nejedná se o akce ve smyslu plnění mezinárodních závazků v rámci obrany.

z *mezinárodního práva*“. ČR je povinna dodržovat mezinárodní právní závazky; proto je také třeba, aby ústavní normy ČR stanovily způsob recepce mezinárodněprávních smluv do právního řádu ČR.

### Poměr vnitrostátního a mezinárodního práva

Po listopadu 1989 ČR převzala množství nových mezinárodních závazků, otevřela se světu a začala aktivně působit v řadě významných mezinárodních organizací. Stále více se projevovala nutnost opustit izolacionistickou koncepci celého vnitrostátního právního řádu, který mezinárodní právo sice připouští jako zvláštní a oddělený právní systém, ale popírá jeho přímé propojení s vnitrostátním právem. Ústava tím, že ve svém čl. 10 převzala konstrukci ústavního zákona č. 23/1991 Sb., jímž se uvozuje Listina základních práv a svobod, vytvořila ve světě dosti neobvyklý **model pouze jediné kategorie mezinárodních smluv, jimž se na ústavní úrovni přiznávají bezprostřední vnitrostátní právní účinky, tj. smlouvy o lidských právech a základních svobodách**. Avšak také řada dalších smluv má buď povahu smíšenou, nebo se základních práv a svobod sice netýkají, ale přesto stanoví konkrétní práva a povinnosti jednotlivců i státních orgánů. Všechny ostatní smlouvy byly vnitrostátně aplikovatelné jen tehdy, jestliže zákon výslovně stanovil, že se uplatní tehdy, pokud mezinárodní smlouva (vyhlášená, schválená Parlamentem apod.) nestanoví jinak.<sup>103</sup> Zvláštní ochrana poskytovaná mezinárodním smlouvám o lidských právech a základních svobodách sice z sice z hlediska formálního ospravedlňovala jejich schvalování ústavní většinou, avšak zároveň komplikovala přebírání závazků na poli lidských práv Českou republikou.<sup>104</sup> Obtíže přinášela i obtížná interpretace pojmu *"bezprostřední závaznost"*.<sup>105</sup>

Ústavní zákon tedy nově v čl. 10 vymezil okruh mezinárodních smluv, které jsou součástí právního řádu a mají přednost před zákonem, pokud splňují následující podmínky:

- První podmínkou je **souhlas Parlamentu s posléze ratifikovanou mezinárodní smlouvou**. Tím došlo *pro futuro* i k odstranění nutnosti zakotvovat speciální odkazy na přednost mezinárodních smluv, dříve obsažené v různých zákonech.

---

<sup>103</sup> Těchto odkazů bylo v českých zákonech velké množství, nejsou zdaleka formulovány jednotně, ani zařazovány do zákonů důsledně. Pomíjíme přitom nejen teoretickou otázku, zda vůbec zákon sám, bez ústavního zmocnění, může přiznat mezinárodní smlouvě přednost. Výsledkem popsaného stavu je nepřehlednost a následná nedůslednost v používání příslušných smluv soudy a jinými orgány.

<sup>104</sup> To se projevovalo např. při projednávání Evropské sociální charty.

<sup>105</sup> Pokud by jí měla být přímá použitelnost (*direct applicability*) mezinárodní smlouvy, pak zjišťujeme, že řada zjevně lidskoprávních smluv vylučuje svou přímou použitelnost. V takovém případě vzniká rozpor mezi účinky přiznanými mezinárodní smlouvě čl. 10 Ústavy a účinky jí samou vymíněnými. Zdá se proto, že "bezprostřední závaznost" rozuměl ústavodárce to, co zahraniční ústavy přesněji označují jako "součást vnitrostátního práva".

- Druhou podmínkou vnitrostátních právních účinků mezinárodních smluv je jejich **vnitrostátní vyhlášení, tj. publikace ve Sbírce mezinárodních smluv**, čímž se naplňuje požadavek právního státu, podle něhož musí být právní normy subjektům práva přístupné.
- Třetí podmínkou použitelnosti mezinárodních smluv v ČR je jejich **závaznost pro Českou republiku**. Tuto problematiku komplexně upravuje kodifikační Vídeňská úmluva o smluvním právu, vyhlášená pod č. 15/1988 Sb.

Ústavní novelizací tedy došlo k rozšíření věcné působnosti čl. 10 Ústavy, který se dosud vztahoval výlučně na mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách. **Čl. 10 Ústavy po novelizaci stanoví také přednost mezinárodních smluv před zákonem. Stupeň právní síly takových smluv je bude zařazovat mezi zákony a ústavní zákony: Ústavní soud totiž zkoumá jejich soulad s ústavním pořádkem, t.j. s pramenem práva vyššího stupně právní síly.** Důsledkem přednosti mezinárodních smluv, které jsou součástí právního řádu před zákonem je i **vázanost soudce těmito mezinárodními smlouvami**. Z hlediska budoucích závazků ČR v EU se nejevilo jako praktické a ani právně možné, aby v případě nesouladu zákona s mezinárodní smlouvou jsoucí součástí právního řádu, rozhodoval Ústavní soud; v opačném případě by hrozilo jednak zdržení mnoha soudních sporů, jednak neúměrné přetížení Ústavního soudu. Proto se stanovilo, že soudce v případě zjištění rozporu zákona s mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu, dá přednost mezinárodní smlouvě.<sup>106</sup> Tento postup vyplývá jak z přednosti mezinárodních smluv před zákonem, tak z explicitní úpravy v čl. 95 Ústavy. Dojde-li soud k závěru, že zákon je v rozporu s ústavním pořádkem, předloží věc Ústavnímu soudu.

Jakmile se mezinárodní smlouva, s jejíž ratifikací vyslovil souhlas Parlament, stane závaznou pro Českou republiku, nic nestojí v cestě jejímu uplatňování uvnitř státu. Stát musí mít ovšem eminentní zájem na respektování svých nejvyšších zákonů, jimiž jsou zákony ústavní. **Ústavní soud tak získal novou kompetenci rozhodovat o souladu mezinárodních smluv, které jsou součástí právního řádu, s ústavním pořádkem, a to před jejich ratifikací.**<sup>107</sup> Po vzoru řady států, především Spolkové republiky Německo, Francie, Španělska, Portugalska a Polska, se tak zavedl institut tzv. **předběžné kontroly ústavnosti mezinárodních smluv. V případě, že Ústavní soud zjistí rozpor mezi ústavním pořádkem a smlouvou, bude nutno buď k ratifikaci smlouvy nepřikročit, nebo změnit ústavní pořádek a tím vytvořit prostor pro její ratifikaci.**

---

<sup>106</sup> Takový postup bude možný jen tehdy, budou-li příslušná ustanovení v mezinárodní smlouvě dostatečně konkrétní a nebudou proto muset být Parlamentem provedena zákonem.

<sup>107</sup> Srov. čl. 89 odst. 2 Ústavy

### Otázky související s integrací České republiky do mezinárodních institucí, zejména EU

Česká republika uzavřením asociační dohody v roce 1993 a zejména podáním přihlášky v roce 1996 převzala **závazek vytvořit podmínky pro vstup do EU**. Z těchto skutečností vyplývaly pro ČR určité povinnosti, pro jejichž plnění nebyly v Ústavě vytvořeny potřebné předpoklady. Na jedné straně vznikla nutnost za tímto účelem rychle přibližovat český právní řád k právu Evropských společenství, na druhé straně se ale nebylo možné vyhnout vytvoření ústavního prostoru pro budoucí ratifikaci základních smluv, na nichž EU spočívá. Citovaná novela Ústavy (tzv. euronovela) tedy také **vytvořila prostor pro přistoupení ČR k smlouvám, jež jsou právním základem Evropské unie, nebo pro vstup do dalších mezinárodních institucí**, které budou spojeny například se společnou trestní jurisdikcí a **zabezpečila možnost plnění povinností státu také po jeho vstupu**. Za tímto účelem se nově v čl. 10a odst. 1 Ústavy stanoví, že „*mezinárodní smlouvou mohou být některé pravomoci orgánů ČR přeneseny na mezinárodní organizaci nebo instituci.*“ Byly tedy stanoveny předpoklady pro přenos některých, nikoliv tedy všech pravomocí ústavních orgánů, a to již samotnou smlouvou, v rozsahu jí stanoveném a v míře nutné pro naplnění cílů integrace a účelu členství. Orgány mezinárodní instituce budou vykonávat přenesené pravomoci namísto orgánů vnitrostátních. Nejde tedy, jak již řečeno, o omezení suverenity, ale spíše o její transfer. Novela Ústavy stanovila, že **k ratifikaci mezinárodní smlouvy, jíž se přenášejí některé pravomoci ústavních orgánů na mezinárodní instituci, je třeba souhlasu stejné kvalifikované většiny, jaká se vyžaduje k přijetí ústavního zákona, nebo že ústavní zákon stanoví, že k ratifikaci takové smlouvy je třeba referenda.**<sup>108</sup>

**V čl. 10b Ústavy se v této souvislosti zakotvil také ústavní základ podrobnější zákonné úpravy součinnosti Parlamentu a vlády ve věcech Evropské unie.**<sup>109</sup> Parlament ke své činnosti na tomto specifickém poli potřebuje dostatek informací a některá zvláštní oprávnění, jichž by se mu touto cestou mělo dostat, vládě je proto uložena povinnost neprodleně informovat Parlament o otázkách souvisejících se vznikem závazků v rámci členství České republiky v předmětné mezinárodní instituci. Tato povinnost pokrývá

---

<sup>108</sup> Srov. čl. 10a odst. 2 Ústavy. Ústavním zákonem je možné vyžadovat namísto souhlasu k ratifikaci daného Parlamentem souhlasu daného v referendu. Na základě tohoto zmocnění byl přijat ústavní zákon č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení ČR k EU.

<sup>109</sup> Jde o pendant *Protokolu o úloze národních parlamentů*, který byl přijat spolu s Amsterodamskou úmluvou, a reflexi výrazného posílení exekutivy ve věcech, v nichž je jinak vystavena důkladné kontrole Parlamentu, případně v nichž je jinak příslušný jednat Parlament sám.



informace o návrzích legislativních aktů, návrzích dokumentů pro jednání Evropské rady či Rady Evropské unie atd.

Další změny provedené ústavním zákonem č. 395/2001 Sb.

- Vzhledem k nově navrhovanému znění článku 10 a novému článku 10a se v **článku 39 odst. 4 vypustila část týkající se způsobu schvalování mezinárodních smluv podle dosavadního čl. 10.**
- **V ustanovení čl. 49 byl nově vymezen okruh smluv, jejichž ratifikace vyžaduje souhlas Parlamentu. Oproti dosavadní úpravě došlo k přesnějšimu vymezení kategorií těchto smluv.** Písmeno a) dopadá na všechny mezinárodní smlouvy, které nestanoví pouze závazky státu, ale **konkretizují i práva a povinnosti fyzických či právnických osob.** Podle písmene b) mají být schváleny **smlouvy spojenecké, mírové a jiné politické.** Podle písmene c) mají být schvalovány **smlouvy, z nichž vzniká České republice členství v mezinárodní organizaci.** Takové organizace bývají politického i spíše odborného charakteru, členství v nich mívá různá a často v počátcích obtížně předvídatelné důsledky pro státní rozpočet. Podle písmene d) vyžaduje souhlas Parlamentu **hospodářská mezinárodní smlouva všeobecné povahy.** V tomto případě jde o zachování jedné ze stávajících kategorií tzv. prezidentských smluv, která se v dosavadní ústavní praxi osvědčila. V písmenu e) se předpokládá, že Parlament bude vyslovovat **souhlas s mezinárodními smlouvami, které zasahují do jeho výsostné a ústavním pořádkem vymezené pravomoci přijímat zákony České republiky.**
- **Zpřesnila se parlamentní procedura projednávání mezinárodních smluv.** Jde o lex generalis, který předpokládá prostý souhlas s mezinárodními smlouvami a odstraňuje tak požadavek souhlasu třípětinové většiny poslanců a senátorů jako nadbytečný. Článek 10a je k tomuto ustanovení lex specialis, který stanoví kvalifikovanou formu souhlasu nebo referendum.
- **Znění čl. 52 bylo upřesněno v tom smyslu, že u zákonů je publikace podmínkou platnosti, kdežto u mezinárodních smluv je publikace podmínkou jejich použitelnosti v našem právním řádu.**
- Ustanovení čl. 87 odst. 2 nyní obsahuje přesnější **kategorie referenčních norem pro Ústavní soud.** Nepůjde napříště o mezinárodní smlouvy podle dosavadního čl. 10 (mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách), ale o jednotlivá ustanovení o lidských právech a svobodách v mezinárodních smlouvách jsoucích součástí právního řádu a majících přednost před zákonem. Tato díkce v souladu s Listinou základních práv a svobod terminologicky upřesňuje, která práva a svobody jsou pod kontrolou Ústavního soudu.
- **Došlo také k upřesnění norem, jimiž jsou soudci Ústavního soudu vázáni při své činnosti.** Místo mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách se v souladu s dalšími navrhovanými úpravami uvádí, že *soudci Ústavního soudu jsou vázáni ustanoveními o lidských právech a svobodách v mezinárodních smlouvách jsoucích součástí právního řádu a majících přednost před zákonem.*
- Doplněním stávajícího čl. 89 Ústavy o nový odstavec 3 došlo také k **upřesnění důsledků vyplývajících z předběžné kontroly ústavnosti mezinárodních smluv.** Dokud nebude Ústavním soudem autoritativně vyslovený nesoulad smlouvy a ústavního pořádku odstraněn, nelze smlouvu ratifikovat, jinak by došlo k porušení Ústavy. Rozhodným je již přijetí rozhodnutí, nikoliv tedy až jeho vykonatelnost, neboť to by Ústavnímu soudu teoreticky umožnilo ratifikaci smlouvy odložit naneurčito.

- Soudce bude v souladu s čl. 95 Ústavy **nadále vázán i mezinárodní smlouvou jsoucí součástí právního řádu a mající přednost před zákonem**. Jestliže soud zjistí nesoulad mezi zákonem a přímo použitelným ustanovením mezinárodní smlouvy, dá soudce přednost ustanovení mezinárodní smlouvy před zákonem a aplikuje mezinárodní smlouvu namísto zákona, aniž by bylo třeba zákon rušit.<sup>110</sup>

#### 4.2.3.6 Ústavní zákon č. 448/2001 Sb., kterým se mění čl. 98 odst. 1 Ústavy ČR

Ústava konstitovala Českou národní banku jako moc svého druhu, tj. oddělenou od ostatních mocí a upravenou ve zvláštní hlavě. Svěbytné postavení ČNB potvrzuje i znění zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance. Původní znění Ústavy i zákona stanovilo cíl ČNB, kterým byla dle původního ustanovení péče o stabilitu měny. **Účelem novelizace bylo odstranit nesoulad Ústavy ČR s ustanovením § 2 odst. 1 zákona č. 6/1993 Sb., který stanovil, že hlavním cílem ČNB je zabezpečovat cenovou stabilitu.**<sup>111</sup> Znění čl. 98 odst. 1 bylo ale výše uvedeným ústavním zákonem modifikováno (původní návrh počítal s vypuštěním příslušného ustanovení) a původní cíl byl nahrazen jiným cílem, jímž se s účinností od 1.1.2002 stala **péče o cenovou stabilitu**.

### 4.2.4 Nepřímé novelizace

#### 4.2.4.1 Ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky

V roce 1992 ústavodárce vědomě rezignoval na komplexní **úpravu podmínek činnosti státu za mimořádných okolností**, a to vzhledem ke složitosti a politické citlivosti věci a omezil se pouze na kompetenční ustanovení o válečném stavu.<sup>112</sup> Z tohoto důvodu byl ústavní pořádek ČR doplněn o ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Podle důvodové zprávy k ústavnímu zákonu „*vychází koncepce ústavního zákona z komplexního pojetí bezpečnosti státu, která v sobě obsahuje zahraniční politiku, vojenskou obranu a vnitřní bezpečnost a pořádek. Jejím cílem je všestranná péče o člověka, o jeho život, o dodržování lidských práv a svobod, o ochranu majetku a životních jistot a o zachovávání funkcí státu jako*

---

<sup>110</sup> Soudce je povinen mezinárodní smlouvu aplikovat, nemůže tedy v pochybnostech přerušovat řízení a obracet se na Ústavní soud. Přestane-li být určitý zákon trvale aplikován pro rozpor s ustanoveními v mezinárodní smlouvě jsoucí součástí právního řádu a mající přednost před zákonem, je na jiných orgánech, aby takový zákon zrušily.

<sup>111</sup> Vláda totiž na své schůzi dne 9. února 2000 schválila a poté předložila Parlamentu ČR vládní návrh novely Ústavy ČR, jehož součástí bylo i nové znění čl. 98 odst. 1 Ústavy. Na stejné schůzi schválila vláda též změnu zákona o ČNB, který byl rovněž předložen Parlamentu. Poslaneckou sněmovnou Parlamentu byl však na její 25. schůzi dne 17. května 2000 ve druhém čtení vládní návrh novely Ústavy zamítnut, zatímco vládní návrh novely zákona byl přijat. Tím se nově navržené znění ustanovení § 2 odst. 1 zákona dostalo do určitého nesouladu s dikcí čl. 98 odst. 1 Ústavy a bylo tedy nutné tento nesoulad odstranit.

<sup>112</sup> čl. 43 odst. 1 Ústavy.

*instituce, která zajišťuje bezpečnost.*<sup>113</sup> Důvodová zpráva rovněž předpokládala, že „*tento ústavní zákon bude působit vedle Ústavy České republiky a umožní tak fungování státu za krizových situací, se kterými ústava nepočítá. Nenavrhuje se přímá novelizace ústavy, protože jde o zcela specifickou záležitost podstatně rozsáhlou, a ústavní zákon, kterým by se ústava přímo měnila a doplňovala, by narušil i její proporcionalitu. Potřebné změny by se dotkly více než deseti článku.*“

Ústavní zákon rozlišuje tři mimořádné stavy, a to podle intenzity, územního rozsahu a charakteru situace: **nouzový stav**, **stav ohrožení státu nebo válečný stav**. Nouzový stav a stav ohrožení státu se přitom vyhláší pro omezené nebo pro celé území státu, válečný stav se vyhláší pro celé území státu.<sup>114</sup> Ochrana bezpečnosti státu se již neomezuje v ústavním řádu jen na vojenskou bezpečnost, uznává se, že bezpečnost státu může být ohrožena nejen silami zvenčí i uvnitř státu, ale také živelnými katastrofami a dalšími mimořádnými událostmi. V závislosti na charakteru krizových situací se vyhláší jednotlivé mimořádné stavy, které prováděcí předpisy specifikují jako **civilní** (nouzový stav a stav ohrožení státu) a **vojenské** (válečný stav). Ústavní zákon o bezpečnosti (ani Ústava) nezná institut vypovídání války.

Ústavní zákon především stanovil, že „*zajištění svrchovanosti a územní celistvosti České republiky, ochrana jejích demokratických základů a ochrana životů, zdraví a majetkových hodnot je základní povinností státu.*“<sup>115</sup> Tato formulace je doplněna výčtem složek státu, jejichž zvláštním určením je vytvořit základ bezpečnostního systému státu: bezpečnost ČR zajišťují **ozbrojené síly, ozbrojené bezpečnostní sbory, záchranné sbory a havarijní služby**.<sup>116</sup> K zajištění bezpečnosti státu bylo třeba výslovného ústavního zakotvení branné povinnosti, neboť Listina sice tuto předpokládala, nicméně obsahovala spíše implicitně; Ústava ČR brannou povinnost nestanovila. Ústavní zákon dále stanoví **subjekty zajišťujícími bezpečnost státu**, mezi které patří zejména **Parlament ČR**, především Poslanecká sněmovna, dále **prezident republiky, vláda ČR**, která odpovídá za zajištění bezpečnosti ČR a zpracovává Bezpečnostní strategii České republiky. Za mimořádných okolností provázejících vyhlášení mimořádného stavu i nadále rozhodují tytéž orgány jako za běžných poměrů, mění se však podmínky, za nichž tak činí. Úprava v ústavním zákoně o bezpečnosti se soustřeďuje na zákonodárny proces, resp. **zkrácené jednání o návrzích zákonů**. Jestliže navíc situace v době mimořádného stavu neumožní konat volby ve lhůtách,

---

<sup>113</sup> Srov. důvodová zpráva k ústavnímu zákonu z 10.9.1997.

<sup>114</sup> čl. 2 ústavního zákona č. 110/1998 Sb.

<sup>115</sup> čl. 1 ústavního zákona č. 110/1998 Sb.

<sup>116</sup> čl. 3 ústavního zákona č. 110/1998 Sb.

kteří jsou stanoveny pro pravidelná volební období, lze zákonem tyto lhůty prodloužit, nejdéle však o 6 měsíců.<sup>117</sup> Zvláštním orgánem, který působí jako poradní a iniciativní orgán vlády, je **Bezpečnostní rada státu**.<sup>118</sup> Ústavní zákon o bezpečnosti ČR nabyl účinnosti 29. května 1998, kdy vyšel v částce 39 Sbírký zákonů.

#### 4.2.5 Další zásahy do ústavního pořádku

##### 4.2.5.1 Ústavní zákon č. 69/1998 Sb., o zkrácení volebního období PSP České republiky

Zkrácení volebního období Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky bylo vyvrcholením ústavní krize na podzim roku 1997, která vedla k rozpadu tehdejší koalice a nutnosti sestavení nové vlády. Jako ústavně legitimní prostředek k řešení této situace bylo navrženo vyhlášení předčasných voleb. Z těchto voleb měla vzejít nová Poslanecká sněmovna schopná vytvořit příští vládě politické zázemí nezbytné pro stabilizaci ústavních, hospodářských i politických poměrů.<sup>119</sup> **Přijetím ústavního zákona se měly vytvořit podmínky pro jmenování vlády, která by spravovala vládní záležitosti do termínu nových voleb do Poslanecké sněmovny.**<sup>120</sup>

#### 4.2.6 Ústavní zákony upravující státní hranice přijaté v souladu s čl. 11 Ústavy

Od účinnosti Ústavy ČR byly přijaty tři ústavní zákony o změnách státních hranic, a to ústavní zákon č. 74/1997 Sb., o změnách státních hranic se Slovenskou republikou, ústavní zákon č. 76/2004 Sb., o změnách státních hranic s Rakouskou republikou a ústavní zákon č. 76/2004 Sb., o změnách státních hranic s Rakouskou republikou. Tyto ústavní zákony vycházely z požadavku obsaženého v článku 11 Ústavy, podle kterého *území České republiky tvoří nedílný celek, jehož státní hranice mohou být měněny jen ústavním zákonem*. Ústavní zákon je zde formou schválení změn státních hranic, které bezprostředně vyplývají z nové smlouvy o společných státních hranicích.

---

<sup>117</sup> čl. 10 ústavního zákona č. 110/1998 Sb.

<sup>118</sup> čl. 9 ústavního zákona č. 110/1998 Sb.: Bezpečnostní rada státu je jediným poradním orgánem vlády, jejíž postavení je založeno ústavním zákonem. Bezpečnostní radu státu tvoří podle čl. 9 ústavního zákona předseda vlády a další členové vlády podle rozhodnutí vlády; jejím úkolem je připravovat vládě návrhy opatření k zajišťování bezpečnosti České republiky.

<sup>119</sup> Srov. důvodová zpráva k ústavnímu zákonu.

<sup>120</sup> Na základě těchto skutečností jmenoval dne 17. prosince prezident V. Havel dosavadního guvernéra ČNB J. Tošovského novým předsedou vlády, jejímž hlavním úkolem bylo překlenout období do předčasných parlamentních voleb, naplánovaných na červen 1998.

#### 4.2.7 Ústavní zákony o referendu podle čl. 10a odst. 2 a čl. 2 odst. 2 Ústavy ČR

##### 4.2.7.1 Ústavní zákon č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení České republiky k EU

**Přípravy na vstup ČR do Evropské unie byly provázeny úvahami o možných formách vyjádření souhlasu, vzhledem k mimořádnému důrazu na legitimitu takového rozhodnutí.** Význam těchto aktů je totiž vzhledem k bezprostřednímu dopadu na život občanů a na pojení státní suverenity takový, že přesahuje běžný mandát parlamentů. Vzhledem k potřebě vyšší legitimacy volily tedy členské státy, resp. přistupující země, často rozhodnutí formou referenda. Stejnou cestou se rozhodla jít i Česká republika. V této souvislosti vzniklo několik návrhů ústavního zákona, pocházejících z vlády či poslaneckých klubů; jako nejpřijatelnější se nakonec ukázal návrh Senátu.<sup>121</sup> Senátní návrh upravoval **referendum obligatorní a monotematické**, týkající se pouze přistoupení ČR k EU, není proto provedením čl. 2 odst. 2 Ústavy, nýbrž jiným ústavním zákonem. Naplňuje se jím čl. 10a Ústavy, který do českého právního řádu vložila tzv. euronovela Ústavy. Ústavní zákon určuje jednu konkrétní variantu ze dvou předpokládaných článkem 10a odst. 2 Ústavy ČR a stanoví, že „o přistoupení ČR k EU lze rozhodnout **jen** referendem.“ Vzhledem k termínu vstupu ČR do EU byla zvolena cesta referenda monotematického, také vzhledem k obavám, aby délka legislativního procesu a lhůty pro vyhlášení referenda nezpůsobily nedodržení referenčního data. *Ústavní zákon upravuje předmět referenda, podmínky hlasování v referendu, jeho platnosti a provádění.*

Problematické bylo rovněž určení **předmětu referenda**. Nakonec zvolená otázka zní: "Souhlasíte s tím, aby se Česká republika stala podle smlouvy o přistoupení České republiky k Evropské unii členským státem Evropské unie?".<sup>122</sup> **Právo hlasovat v referendu bylo přiznáno každému občanu České republiky, který dosáhl věku 18 let.**<sup>123</sup> Po vzoru pravomoci vyhlašovat volby do Parlamentu ČR se i pravomoc **vyhlašovat referendum a jeho výsledek svěřila prezidentu republiky**. Na toto ustanovení navázala přímá novelizace Ústavy, která rozšířila katalog nekontrasignovaných pravomocí prezidenta republiky.<sup>124</sup> Prezident měl referendum vyhlásit do 30 dnů od podpisu Smlouvy o přistoupení tak, aby se konalo ve lhůtě počínající třicátým a končící šedesátým dnem od jeho vyhlášení. Ústavní

---

<sup>121</sup> Srov. senátní tisk č. 50 z roku 2002 – senátní návrh na vydání zákona o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb. Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů.

<sup>122</sup> Ústavní soud v této otázce konstatoval ve svém usnesení Pl. ÚS 23/03, že předmětem referenda nebyly podmínky přistoupení, ale samotný akt přistoupení, přičemž až dosažený souhlas je základem pro přenesení některých pravomocí (Sbírka nálezů a usnesení, Svazek 30)

<sup>123</sup> Srov. čl. 1 odst. 3 ústavního zákona

<sup>124</sup> Změna čl. 62 a 66 Ústavy

zákon zavedl také institut **opakovaného referenda**.<sup>125</sup> Čl. 3 odst. 3 ústavního zákona dále stanovil, že referendum může být vyhlášeno nejdříve dva roky poté, co v předchozím referendu nebylo přistoupení ČR k EU schváleno. Proti rozhodnutí o nevyhlášení referenda, nikoliv tedy proti rozhodnutí o vyhlášení referenda, měl mít jeho zejména iniciátor opravný prostředek k Ústavnímu soudu. Soudním přezkumem byl pověřen Ústavní soud – výčet jeho působnosti v čl. 87 odst. 1 Ústavy byl rozšířen o rozhodování o opravném prostředku proti rozhodnutí prezidenta republiky, že toto referendum nevyhlásí (písm. l) či rozhodování o tom, zda postup při jeho provádění byl v souladu s ústavním zákonem o referendu o přistoupení a se zákonem vydaným k jeho provedení. Napadnout postup při provádění referenda o přistoupení ČR k EU tak mohl ve lhůtě deseti dnů ode dne, v němž skončilo hlasování, každý občan oprávněný hlasovat pro nesoulad s předpisy upravujícími referendum.

**Čl. 5 ústavního zákona stanovil, že přistoupení k EU je schváleno, odpoví-li na otázku pro referendum kladně nadpoloviční většina hlasujících.** Výsledek referenda vyhlášený prezidentem republiky a schvalující přistoupení České republiky k EU nahrazuje souhlas Parlamentu s ratifikací smlouvy o přistoupení; jde o konstrukci provázanou s čl. 10a odst. 2 Ústavy. Podmínky výkonu hlasovacího práva, jakož i podrobnosti navrhování, vyhlášení a provádění referenda a vyhlášení výsledků měl stanovit **prováděcí zákon**<sup>126</sup>, k jehož přijetí bylo třeba, aby byl schválen Poslaneckou sněmovnou a Senátem.

#### 4.2.7.2 Ústavní zákon dle čl. 2 odst. 2 Ústavy ČR – úvahy de lege ferenda

Ústava ve svém čl. 2 odst. 2 stanoví, že „*Ústavní zákon může stanovit, kdy lid vykonává státní moc přímo*“. Jakýkoliv institut přímé demokracie musí být tedy založen ústavním zákonem. Ústavní zákon, který by upravoval všeobecné a celostátní (nejen monotematické) referendum nebyl dosud v ČR přijat, ačkoli jej Ústava předpokládá a dosud byla předložena řada návrhů ústavního zákona o referendu.

Referendum je institutem, který nemá v ústavněprávním vývoji Československa ani ČR téměř žádnou tradici. Pouze v souvislosti s rozpadem federace byl přijat **ústavní zákon č. 327/1991 Sb., o referendu**. Kromě toho zná český právní řád pouze **místní referendum**

---

<sup>125</sup> Opakované referendum je referendem fakultativním, nemusí se konat, nebude-li iniciováno. Avšak bez něho, za předpokladu neúspěchu referenda podle čl. 2, není možné k EU přistoupit (viz čl. 1 odst. 1). Subjekty oprávněnými iniciovat referendum jsou vláda, společně nejméně dvě pětiny poslanců nebo společně nejméně dvě pětiny senátorů. Jde o výčet obsažený v několika předchozích návrzích ústavních zákonů o referendu a zdůvodněný zastoupením rozhodujících politických orgánů státu. Iniciativu má v rukou vláda, která smlouvu sjednala, ale i kvalifikované menšiny v obou komorách Parlamentu. Ctěn je tak požadavek ochrany menšin vyjádřený v čl. 6 Ústavy.

<sup>126</sup> Zákon č. 114/2003 Sb., o provádění referenda o vstupu České republiky do EU a o změně některých zákonů (zákon o provádění referenda).

**podle zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu** a referendum konané v souvislosti se **vstupem ČR do EU** dle ústavního zákona č. 515/2002 Sb. Ustanovení v čl. 2 odst. 2 Ústavy je tak zcela formální a věrné koncepci, podle níž principy přímé demokracie nezaručují kvalifikované rozhodnutí. ČR je nicméně jednou z mála evropských zemí, které nemají ve svých právních rádech zakotveno celostátní referendum, navíc je zde možný rozpor s čl. 21 odst. 1 Listiny.<sup>127</sup> V zájmu zajištění legitimacy závažných politických rozhodnutí, která se svým rozsahem či významem dotýkají přímo občanů, je tedy úvaha o nutnosti úpravy referenda legitimní úvahou de lege ferenda.

#### **4.2.8 Působení Ústavního soudu a jeho vliv na ústavní a politický vývoj v České republice**

Ústavní soud ČR má postavení **specializovaného soudního orgánu ochrany ústavnosti** (čl. 83 Ústavy ČR). Ústavní soud ČR je tedy jako jediný státní orgán svého druhu v České republice aplikací koncentrovaného a specializovaného ústavního soudnictví. Postavení ÚS ČR, jeho složení a činnosti upravují především ustanovení čl. 81-89 Ústavy. Podrobnější hmotněprávní i procesní úpravu obsahuje zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu. Ústavní soud je od svého vzniku složen z 15 soudců, které jmenuje prezident republiky se souhlasem Senátu na dobu 10 let; soudci mohou být do funkce jmenováni maximálně na jedno funkční období. **Náplní práce Ústavního soudu ČR** je zejména následná, abstraktní i konkrétní kontrola ústavnosti, incidentní kontrola ústavnosti<sup>128</sup> a předběžná kontrola ústavnosti mezinárodních smluv.<sup>129</sup> Čl. 87 odst. 1 a 2 Ústavy taxativně vypočítává pravomoc a působnost Ústavního soudu. Čl. 87 odst. 3 pak umožňuje zákonem delegovat rozhodování některých věcí na Nejvyšší správní soud, jenž byl zřízen zákonem č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.<sup>130</sup>

---

<sup>127</sup> „Občané mají právo podílet se na správě věcí veřejných přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců“.

<sup>128</sup> Řízení podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy: řízení o ústavních stížnostech.

<sup>129</sup> Srov. Pavlíček, V. a kol.: Ústavní právo a státověda, II. díl, Ústavní právo, 1. část, Praha, 2008

<sup>130</sup> Ústavní soud zejména rozhoduje o zrušení zákonů nebo jejich ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem, o zrušení jiných právních předpisů nebo jejich ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem nebo zákonem (abstraktní kontrola ústavnosti), dále o ústavní stížnosti orgánů územní samosprávy proti nezákonnému zásahu státu (komunální stížnost), o ústavní stížnosti proti pravomocnému rozhodnutí a jinému zásahu orgánů veřejné moci do ústavně zaručených práv a svobod, o opravném prostředku proti rozhodnutí ve věci ověření volby poslance nebo senátora, v pochybnostech o ztrátě volitelnosti a neslučitelnosti výkonů funkcí poslance nebo senátora, o ústavní žalobě Senátu proti prezidentu republiky, o návrhu prezidenta republiky na zrušení usnesení PS a Senátu podle čl. 66, o opatřeních nezbytných k provedení rozhodnutí mezinárodního soudu, které je pro ČR závazné, dále o tom, zda je rozhodnutí o rozpuštění politické strany ve shodě s ústavními nebo jinými zákony, spory o rozsah kompetencí státních orgánů a orgánů územní samosprávy, o opravném prostředku proti rozhodnutí prezidenta republiky, že referendum o přistoupení ČR k EU nevyhlásí, dále o tom,

Ústavní soud by měl rovněž **působit na ostatní složky dělby moci, zejména moc zákonodárnou a výkonnou**. Cílem kontroly by neměla být jen ochrana individuálních práv, ale též pojistka či zábrana proti pokusům o převzetí neadekvátní části moci některou ze státních mocí.<sup>131</sup> **Ve vztahu k moci zákonodárné** může Ústavní soud na základě návrhu kvalifikovaného subjektu zrušit některý z aktů moci zákonodárné (zákon, zákonné opatření Senátu), a to z důvodu neústavnosti. Parlament však na druhé straně vymezuje ústavní a zákonné postavení Ústavního soudu, jeho složení, pravomoci apod. Senát navíc vyslovuje souhlas se jmenováním soudců Ústavního soudu. Prezident republiky však nemůže soudce Ústavního soudu odvolat. Soudci Ústavního soudu se mohou vzdát své funkce do rukou prezidenta republiky. Určitý počet poslanců či senátorů může iniciovat zahájení řízení o zrušení zákona u Ústavního soudu. **Ve vztahu k moci výkonné** může Ústavní soud zrušit akt orgánu moci výkonné, a to jak normativního charakteru (nařízení vlády, vyhlášku ministerstva apod.), tak individuální povahy (např. správní rozhodnutí). Prezident republiky jmenuje soudce Ústavního soudu (se souhlasem Senátu) a jeho předsedu a místopředsedy. Některé orgány moci výkonné mohou také v zákonem stanovených případech vyvolat zahájení řízení před Ústavním soudem (stejně jako v případě Parlamentu jsou však pouze účastníky řízení). Ústavní soud sice z hlediska klasické dělby moci spadá do **moci soudní**, nicméně zaujímá v jejím rámci zvláštní postavení. Je zejména oprávněn přezkoumávat i rozhodnutí ostatních soudů (včetně Nejvyššího správního soudu), ovšem pouze z hlediska ústavnosti. Co se týká dalších orgánů, je třeba zmínit, že také orgán veřejného ochránce práv může podat návrh na provedení abstraktní kontroly ústavnosti norem nižší právní síly, než je zákon, popř. být účastníkem takového řízení.

Judikatura Ústavního soudu měla určitý **vliv také na ústavní vývoj**, resp. výklad norem ústavního pořádku. V této souvislosti nelze opominout důležité rozhodnutí Ústavního soudu, které **podstatným způsobem modifikuje dokonce obsah ústavního pořádku České republiky**. Rozšiřující výklad čl. 112 odst. 1 Ústavy ČR zaujal Ústavní soud ČR v odůvodnění svého nálezu Pl. ÚS 36/01 ze dne 25.6.2002, kde ÚS rozhodoval o zrušení některých ustanovení zákona č. 328/1991 Sb., o konkurzu a vyrovnání, a kde uvedl úvahy o důsledcích tzv. euronovely a o rozsahu ústavního pořádku ČR. Ústavní soud konstatoval, že *„rozsah pojmu ústavního pořádku nelze vyložit toliko s ohledem na ustanovení čl. 112 odst. 1*

---

zda postup při provádění referenda o přistoupení ČR k EU je v souladu s ústavním zákonem o referendu o přistoupení ČR k EU. Ústavní soud dále rozhoduje o souladu mezinárodní smlouvy podle čl. 10a a čl. 49 s ústavním pořádkem, a to před její ratifikací (čl. 87 odst. 2 Ústavy).

<sup>131</sup> Srov. Pavlíček, V. a kol.: Ústavní právo a státověda, II. díl, Ústavní právo, 1. část, Praha, 2008



*Ústavy, nýbrž i vzhledem k ustanovení čl. 1 odst. 2 Ústavy a do jeho rámce zahrnout i ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách“.* Ústavní soud svým nálezem de facto rozšířil rozsah pojmu „ústavní pořádek“, chápaný dosud teorií i praxí jako úplný výčet ústavních předpisů uvedených v čl. 112 odst. 1 Ústavy. Tento názor Ústavního soudu je však právní teorií vnímán kontroverzně jako nepřipustné rozšiřování čl. 112 odst. 1 Ústavy.<sup>132</sup> K uvedeným závěrům se Ústavní soud přihlásil také ve svém nálezu I. ÚS 752/02 ze dne 15.4.2003 č. 54, sv. 30 Sb.n.u.

Kromě tohoto nálezu se Ústavní soud vyjádřil k otázce vyplývající z členství ČR v EU – vztahu mezi mezinárodním a vnitrostátním (zejména ústavním) právem. Ústavní soud zejména konstatoval, že *„ač tedy referenčním rámcem přezkumu Ústavním soudem zůstávají i po 1.5.2004 normy ústavního pořádku, nemůže Ústavní soud zcela přehlížet dopad komunitárního práva na tvorbu, aplikaci a interpretaci vnitrostátního práva, a to v oblasti právní úpravy, jejíž vznik, působení a účel je bezprostředně navázán na komunitární právo. Jinými slovy, Ústavní soud v této oblasti interpretuje ústavní právo s přihlédnutím k principům plynoucím z práva komunitárního.“*<sup>133</sup> V této souvislosti lze zmínit ještě jedno důležité rozhodnutí Ústavního soudu, které bylo učiněno v návaznosti na kandidaturu a členství ČR v EU. ČR se členskou zemí EU stala na základě smlouvy o přistoupení (sdělení ministerstva zahraničních věcí č. 44/2004 Sb. m.a s.), s jejíž ratifikací vyjádřili občané ČR souhlas v referendu. Ke znění otázky položené v referendu (*„Souhlasíte s tím, aby se ČR stala podle smlouvy o přistoupení ČR k EU členským státem EU?“*) se vyjádřil také Ústavní soud, když argumentoval proti námitce, že ve znění otázky je odkaz na smlouvu, která neexistuje, neboť smlouva, na jejímž základě přistoupila k EU byla pojmenována odlišně. ÚS shledal, že položená otázka nesměřovala k výzvě k souhlasu či nesouhlasu se Smlouvou o přistoupení, ale k vyjádření se o přístupu ČR k EU, a to v souladu s podmínkami, které se v dané Smlouvě, resp. Aktu o přistoupení, vztahovaly zejména k závazkům ČR.

### **4.3 Ústava a ústavní vývoj ve Slovenské republice**

#### **4.3.1 Prameny ústavního práva Slovenské republiky**

---

<sup>132</sup> Např. Pavlíček, V. a kol.: Ústavní právo a státověda, II. díl, Ústavní právo České republiky, Část 1., Praha 2008 či Kühn, Z. a Kysela, J.: Je Ústavou vždy to, co Ústavní soud řekne, že Ústavou je? Časopis pro právní vědu a praxi č. 3/2002

<sup>133</sup> Srov. Pl. ÚS 50/04.

Primárním pramenem slovenského ústavního práva je **Ústava SR**, neboli ústavní zákon č. 460/1992 Zb. ve znění pozdějších předpisů. **Ústava založila nový právní řád Slovenské republiky.** Na rozdíl od české ústavy Ústava SR nezná pojem ústavní pořádek či ústavní řád, pro účely této práce budeme tedy hovořit o pramenech státního, resp. ústavního práva či ústavních zákonech. Mezi prameny ústavního práva Slovenské republiky lze tedy zahrnout následující ústavní zákony:

- **Ústavu Slovenské republiky č. 460/1992 Zb.**, která nabyla účinnosti dne 1. října 1992, s výjimkou čl. 3 odst. 2, čl. 23 odst. 4, pokud jde o vyhoštění nebo vydání občana jinému státu, čl. 53, čl. 84 odst. 3, pokud jde o vypovídání války jinému státu, čl. 86 písm. k) a l), čl. 102 písm. g), pokud jde o jmenování profesorů vysokých škol a rektorů a jmenování a povyšování generálů, písmena j) a k), čl. 152 odst. 1 druhá věta, pokud se týká ústavních zákonů, zákonů a ostatních obecně závazných právních předpisů vydaných orgány ČSFR, které nabyly účinnosti současně s příslušnými změnami ústavních poměr ČSFR v souladu s Ústavou. **Zajímavé tedy je, že Slovensko, ač byla v době přijetí a účinnosti Ústavy SR stále součástí společného státu, přijalo vlastní Ústavu, která byla v některých bodech v rozporu s dosavadním právním řádem.**

*Součástí právního řádu jsou také v souladu s čl. 152 odst. 1 ústavní zákony přijaté federálními orgány a orgány republik před rozpadem federace, pokud neodporovaly Ústavě SR:*

- Pramenem ústavního práva v SR jsou také **ústavní zákony přijaté v době trvání federace, pokud neodporují Ústavě SR.**<sup>134</sup> To se vztahovalo také na zákony upravující hranice SR, čímž byla potvrzena kontinuita území SR s částí území ČSFR. Měnit a doplňovat tyto ústavní zákony, zákony a předpisy mohou pouze příslušné orgány SR. O jejich neplatnosti mohl rozhodovat Ústavní soud SR. Současně Ústava zakotvila, že výklad a uplatňování ústavních zákonů, zákonů a ostatních obecně závazných předpisů musí být v souladu s Ústavou SR.<sup>135</sup> V čl. 155 Ústavy bylo naopak stanoveno, které ústavní zákony se účinností Ústavy SR zrušují.<sup>136</sup> Pravomoc měnit a zrušovat předpisy federace získaly slovenské orgány až datem účinnosti příslušných změn ústavních poměrů ČSFR (tj. 1.1.1993).

*Součástí právního pořádku jsou také ústavní zákony SR upravující státní hranice Slovenské republiky, a to ústavní zákony Národního shromáždění ČSR, FS ČSSR a SNR upravující státní hranice Slovenské republiky (vzhledem k čl. 152 odst. 1 Ústavy):*

- Ústavní zákon č. 102/1930 Sb. z a n., o úpravě státních hranic s Německem, Rakouskem a Maďarskem;
- Ústavní zákon č. 55/1935 Sb. z. a n., o hranicích s Rumunskem;
- Ústavní zákon č. 2/1946 Sb., o Zakarpatské Ukrajině a úpravě státních hranic se SSSR;
- Ústavní zákon č. 171/1947 Sb., o mírové smlouvě mezi Mocnostmi spojenými a sdruženými a Maďarskem;
- Ústavní zákon č. 62/1958 Sb., o konečném vytyčení státních hranic s Polskou lidovou

---

<sup>134</sup> „Ústavní zákony, zákony a ostatní obecně závazné právní předpisy zůstávají ve Slovenské republice v platnosti, pokud neodporují této ústavě. Měnit a zrušovat je mohou pouze příslušné orgány Slovenské republiky.“

<sup>135</sup> Srov. čl. 152 odst. 3 a 4 Ústavy SR.

<sup>136</sup> Ústavní zákon SNR č. 50/1990 Zb., o názvu, státním znaku, státní pečeti a státní hymně Slovenské republiky, dále ústavní zákon SNR č. 79/1990 Zb., o počtu poslanců SNR, členů vlády SR a poslanců národních výborů a o volebním období SNR; ústavní zákon SNR č. 7/1992 Zb., o Ústavním soudu Slovenské republiky.

republikou;

- Ústavní zákony č. 41/1974 a 74/1975 Zb., o souhlase se změnou hranic SSR – tyto dva ústavní zákony upravují hranice s Rakouskem a Polskem;
- Ústavní zákon č. 66/1974 Sb., o změnách státních hranic s Rakouskou republikou;
- Ústavní zákon č. 143/1975 Sb., o změnách státních hranic s Polskou lidovou republikou;
- Ústavní zákon č. 37/1982 Sb., o změnách státních hranic s Německou demokratickou republikou.

Čl. 3 odst. 2 Ústavy SR stanoví, že hranice Slovenské republiky se i do budoucna mohou měnit pouze ústavním zákonem.

Pramenem ústavního práva jsou rovněž ústavní zákony přijaté podle Ústavy SR po 1.1.1993 (srov. níže).

#### 4.3.2 Změny Ústavy SR

Ústava SR je charakterizována jako **rigidní**: k jejímu přijetí, jakékoliv její změně či přijetí ústavního zákona je v souladu s čl. 84 odst. 4 Ústavy **potřebný souhlas alespoň třípětinové většiny všech poslanců Národní rady SR**. Národní rada SR má podle Ústavy působnost v oblasti přijímání ústavy, ústavních zákonů, jakož i schvalování smlouvy o vstupu do státního svazku SR s jinými státy a vypovídání této smlouvy prostřednictvím ústavního zákona.<sup>137</sup> Fakt, že Ústava může být měněna či doplňována pouze ústavními zákony, vyplývá rovněž z ustanovení čl. 152 odst. 1 a 4 Ústavy. Ústava samotná na rozdíl od české ústavy **neobsahuje výslovné ustanovení o režimu těchto změn** (srov. čl. 9 Ústavy ČR). Ústava v čl. 7 předpokládá **přijetí ústavního zákona v souvislosti se vstupem SR do státního svazku s jinými státy nebo o vystoupení z tohoto svazku**; tento ústavní zákon musí být posléze potvrzen referendem. Přijetí ústavního zákona je rovněž nezbytnou podmínkou **změny státních hranic SR** (čl. 3 odst. 2).

V době od 1.1.1993 byly přijaty následující ústavní zákony:

1) *Ústavní zákony přímo měnící Ústavu SR (přímé novelizace):*

- Ústavní zákon č. 244/1998 Z.z., s účinností od 5.8.1998;
- Ústavní zákon č. 9/1999 Z.z., s účinností od 27.1.1999;
- Ústavní zákon č. 90/2001 Z.z., s účinností od 1.7.2001 s výjimkou ust. čl. 125a, čl. 127, čl. 127a, čl. 134 odst. 1 a 3, čl. 151a, které nabyly účinnosti 1.1.2002;
- Ústavní zákon č. 323/2004 Z.z., s účinností od 1.7.2004 s výjimkou čl. I. prvního bodu, který nabyl účinnosti 20.7.2004;
- Ústavní zákon č. 463/2005 Z.z., s účinností od 1.1.2006;
- Ústavní zákon č. 92/2006 Z.z., s účinností od 1.4.2006;
- Ústavní zákon č. 210/2006 Z.z., s účinností od 1.5.2006.

---

<sup>137</sup> Srov. čl. 86 písm. a) a b) Ústavy

2) *Doplnění textu Ústavy (Listiny), které nelze organicky začlenit (nepřímé novelizace):*

- Ústavní zákon č. 227/2002 Z.z., o bezpečnosti státu v době války, válečného stavu, výjimečného stavu a nouzového stavu;
- Ústavní zákon č. 357/2004 Z.z., o ochraně veřejného zájmu při výkonu funkcí veřejných funkcionářů;
- Ústavní zákon č. 397/2004 Z.z., o spolupráci Národní rady Slovenské republiky a vlády Slovenské republiky v záležitostech Evropské unie.

3) *Další zásahy ústavním zákonem, např. jednorázová změna režimu Ústavy:*

- Ústavní zákon č. 332/1998 Z.z., o prodloužení volebního období orgánů samosprávy obcí zvolených ve volbách v roce 1994;
- Ústavní zákon č. 82/2006 Z.z., o zkrácení volebního období Národní rady SR;
- Ústavní zákon č. 254/2006 Z.z., o zřízení a činnosti Výboru Národní rady Slovenské republiky na přezkoumání rozhodnutí Národního bezpečnostního úřadu.

4) *Změny, zrušení a doplnění novel Ústavy (novelizace novel):*

- Ústavní zákon č. 113/2004 Z.z., ústavní zákon č. 181/2006 Z.z. a ústavní zákon č. 566/2005 Z.z., kterými se mění a doplňuje ústavní zákon č. 227/2002 Z.z.;
- Ústavní zákon č. 545/2005 Z.z., kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 357/2004 Z.z., o ochraně veřejného zájmu při výkonu funkcí veřejných funkcionářů.

5) *Ústavní zákony upravující státní hranice přijaté v souladu s čl.3 odst. 2 Ústavy SR:*

- Ústavní zákon č. 47/1996 Z.z., o souhlasu se změnami státní hranice mezi Slovenskou republikou a Českou republikou;
- Ústavní zákon č. 352/1997 Z.z., o změně hranice Slovenské republiky s Maďarskou republikou;
- Ústavní zákon č. 160/2003 Z.z., o souhlasu se změnou státní hranice mezi Slovenskou republikou a Polskou republikou.

6) *Ústavní zákony přijaté podle Ústavy v souladu s čl. 7 Ústavy – de lege ferenda.*

### 4.3.3 Přímé novelizace Ústavy SR

#### 4.3.3.1 Ústavní zákon č. 244/1998 Z.z., kterým se mění a doplňuje Ústava SR

Tento ústavní zákon z 14. července 1998 představuje poměrně malou změnu slovenské ústavy. První změnou je, že **prezidenta je možné zvolit na návrh alespoň 8 poslanců Národní rady SR** tajným hlasováním na pět let. Druhá změna se týká **výkonu prezidentských pravomocí**, ze kterých některé přechází na předsedu Národní rady SR.<sup>138</sup> **Důvodová zpráva** k návrhu ústavního zákona v tomto případě předpokládala situaci, kdy prezident SR buď není zvolen, nebo nemůže vykonávat svou funkci z jiných důvodů a v čl. 105 odst. 1 určuje přenos funkce prezidenta na vládu SR kromě oprávnění podle čl. 102 písm. d) až g). Dosavadní praxe dle důvodové zprávy ukazovala, že je potřebné řešit i případ, kdy

---

<sup>138</sup> Konkrétně se jedná o ustanovení čl. 102 písm. f) a g) Ústavy SR.

člen vlády nebo vláda jako celek podá demisi a tuto nemá, pokud prezident není zvolen, či nevykonává svou funkci z jiných důvodů, kdo přijmout. Tato situace může nastat např. pokud prezident není zvolen, nebo nemůže vykonávat svou funkci v době voleb do NR SR a bezprostředně po nich, kdy je vláda povinna podat demisi ve smyslu čl. 117 Ústavy SR.

#### 4.3.3.2 Ústavní zákon č. 9/1999 Z.z., kterým se mění a doplňuje Ústava SR

Ústavní zákon z 14. ledna 1999 je už mnohem **komplexnějším zásahem do Ústavy SR**. Nejdůležitější změnou, kterou tato novela přinesla, je **přímá volba prezidenta občany, a v to v přímých volbách tajným hlasováním na období 5 let**. Ústavní zákon rovněž upravuje některé pravomoci prezidenta a vztahy mezi prezidentem a ostatními ústavními orgány.<sup>139</sup>

**Druhá ústavní novela v souvislosti s výše uvedeným přesněji formuluje ústavní postavení prezidenta**. Zejména se definuje se jeho oprávnění svým rozhodováním zabezpečovat řádný chod ústavních orgánů, stanoví se politická neodpovědnost prezidenta, zavádí se jeho přímá volba občany a přesněji se vymezují jeho pravomoci. **Ustanovení čl. 101 Ústavy SR zavedlo přímou volbu prezidenta SR občany na základě demokratického volebního práva**. Vzhledem k významu volby hlavu státu se zpřísnily podmínky aktivního volebního práva: právo volit prezidenta SR získali jen občané, kteří mají trvalý pobyt na území SR. Novým způsobem se rovněž stanovil okruh subjektů oprávněných podávat návrh na kandidáta na prezidenta republiky.<sup>140</sup> Ústavní novela současně stanovila podmínky, za kterých je hlava státu zvolena<sup>141</sup>, jednoznačně určila, kdy začíná plynout funkční období prezidenta a řeší také případy předčasného ukončení funkčního období prezidenta a nástup nového prezidenta. **Změnily se rovněž podmínky volitelnosti: prezidentem může být zvolen**

---

<sup>139</sup> **Důvodová zpráva** k návrhu ústavního zákona zdůrazňuje, že *Slovenskou je parlamentní demokracií, ve které se z důvodu nedělitelnosti státní moci nelze uplatňovat důsledné oddělení a nezávislost zákonodárné a výkonné moci, ale právě naopak charakterizuje ji odpovědnost vlády vůči parlamentu, závislost délky funkčního období vlády na volebním období parlamentu či možnost parlamentu vyslovit vládě nedůvěru. Parlamentní forma vlády přiznává hlavě státu řadu významných oprávnění, pro jejichž výkon je ovšem nutnou podmínkou nadstranické postavení a politická neodpovědnost. Ústava SR však při svém vzniku velmi dlužná těmto základním atributům parlamentní formy vlády; volba hlavy státu poslanci kvalifikovanou většinou např. umožňuje, aby se tato volba stala nástrojem politických bojů parlamentních politických stran*. Dosavadní úprava postavení prezidenta nebyla dle předkladatelů zcela jednoznačná a vytvářela možnost vzniku ústavní krize. Po přímé volbě také stále častěji volala slovenská veřejnost.

<sup>140</sup> čl. 101 odst. 4: „Kandidáty na prezidenta navrhuje nejméně patnáct poslanců Národní rady Slovenské republiky nebo občané, kteří mají právo volit do Národní rady Slovenské republiky, a to na základě petice podepsané nejméně patnácti tisíci občany. Návrhy na volbu se odevzdávají předsedovi Národní rady Slovenské republiky nejpozději 21 dní od vyhlášení voleb“. Navrhovaný počet 15 poslanců překračuje minimální počet členů poslaneckého klubu v NR SR; vychází se přitom ze skutečnosti, že význam ústavní funkce prezidenta republiky překračuje úzké politické zájmy jednotlivých politických stran.

<sup>141</sup> Pro první kolo voleb platí, že bude zvolen ten kandidát, který získá nadpoloviční většinu platných hlasů oprávněných voličů. Pro druhé kolo, do kterého postupují dva kandidáti s největším počtem hlasů, platí princip relativní většiny. Vytváří se tak předpoklady, aby ve druhém kole byla hlava státu vždy zvolena.

každý občan volitelný do NR SR (což vyžaduje trvalý pobyt na území SR) starší 40 let. Čl. 103 odst. 3 Ústavy SR má zajistit, aby bylo byl nový prezident zvolen do skončení funkčního období předcházejícího prezidenta, resp. v případě uvolnění úřadu prezidenta před skončení jeho řádného volebního období. Do té doby platná úprava neobsahovala právo prezidenta vzdát se svého úřadu, ústavní novela však toto oprávnění hlavě státu přiznává.<sup>142</sup>

**V návaznosti na nový způsob volby hlavy státu byly odpovídajícím způsobem upraveny pravomoci prezidenta republiky. Zakotvila se pravomoc prezidenta rozpustit Národní radu SR během jejího funkčního období** (toto své právo však prezident nemůže uplatnit pouze během posledních šesti měsíců svého volebního období).<sup>143</sup> Čl. 102 Ústavy byl doplněn o nový odstavec 2, který do slovenského ústavního systému zavedl **institut kontrasignace aktů hlavy státu** předsedou vlády, popř. členem vlády. V návaznosti na institut kontrasignace aktů prezidenta se zavedl **institut neodpovědnosti prezidenta za činy spáchané při výkonu jeho funkce, s výjimkou úmyslného porušení Ústavy a vlastizrady**. Přímo v Ústavě se stanoví druh trestu.<sup>144</sup>

Ústavní novela upravila také **některé změny týkající se vztahů nejvyšších státních orgánů po přijetí výše uvedených změn**. Byl upraven okruh pravomocí, které přecházejí na předsedu NR SR, pokud prezident z různých důvodů svůj úřad nevykonává. Čl. 105 odst. 2 také stanovil, že předseda Ústavního soudu SR může v případě, že prezident nemůže svou funkci vykonávat déle než 6 měsíců, vyhlásit, že funkce prezidenta se uvolnila. V návaznosti na přímou volbu hlavy státu byla zakotvena také možnost odvolání prezidenta z jeho úřadu všelidovým hlasováním. Ustanovení čl. 111 Ústavy precizuje vztahy mezi prezidentem a předsedou NR SR: deklaruje právo předsedy vlády navrhnout prezidentovi další členy vlády a povinnost prezidenta návrhy předsedy vlády respektovat.<sup>145</sup> Dle dalších ustanovení byla zavedena pravomoc Ústavního soudu SR rozhodovat také o ústavnosti volby prezidenta a stížnosti proti výsledku lidového hlasování. Změněn byl také čl. 129 odst. 5 Ústavy, který formuloval oprávnění Ústavního soudu SR rozhodovat o obžalobě NR SR proti prezidentovi za úmyslné porušení Ústavy SR a vlastizrady. **V ustanovení čl. 87 byla vypuštěna pravomoc prezidenta NR SR vracet NR SR ústavní zákony.**

---

<sup>142</sup> Srov. čl. 103 odst. 6 a 7 Ústavy SR

<sup>143</sup> Srov. čl. 102 písm. d) Ústavy SR

<sup>144</sup> Odsuzující výrok Ústavního soudu znamená ztrátu prezidentského úřadu a způsobilosti tento úřad opětovně získat.

<sup>145</sup> „Na návrh předsedy vlády prezident Slovenské republiky jmenuje a odvolává další členy vlády a pověřuje je vedením ministerstev. Prezident je tímto návrhem vázán. Místopředsedou vlády a ministrem může jmenovat občana, který je volitelný do Národní rady Slovenské republiky.“

Uvedený ústavní zákon byl značným zásahem do ústavního postavení prezidenta i vztahů mezi nejvyššími ústavními orgány. Podobnou úpravu v českém právním řádu nenajdeme, ačkoli se o ní již léta uvažuje. V tom případě by slovenská úprava mohla sloužit jako zdroj inspirace.

#### 4.3.3.3 Ústavní zákon č. 90/2001 Z.z., o změně a doplnění Ústavy SR

Ústavní zákon z 23. února 2001 je doposud **nejvýznamnější novelou ústavy SR**. Ústavní zákon se pokusil řešit otázky, které se z hlediska ústavního vývoje jeví jako nejaktuálnější. **Jeho účelem bylo především zkvalitnit ústavní systém SR, posílit uplatňování základních práv a svobod občanů SR a také vytvořit potřebný prostor pro plnění závazků Slovenské republiky, které vyplývají z uzavřených mezinárodních smluv, jakož i pro případný vstup Slovenska do mezinárodních organizací a nadnárodních uskupení.** Novela především zakládá nevyhnutelný ústavněprávní základ pro řádné plnění závazků, které převzala Slovenská republika uzavřením Evropské dohody zakládající přidružení mezi SR na jedné straně a ES a jejich členskými státy na druhé straně. Ústava byla novelizována rovněž v souvislosti s přijetím opatření na realizaci priorit Partnerství pro vstup 1999 a Národního programu pro přijetí *acquis communautaire* 2000.

Novela však nepředstavuje jen dílčí změnu, ale jedná se o kompletní revizi Ústavy SR, neboť změny se v menší či větší míře projevují v zakotvení všech ústavních institutů:

- obecné otázky dodržování mezinárodního práva, mezinárodních smluv a dalších mezinárodních závazků;
- poměr mezinárodního a vnitrostátního práva;
- otázky související s integrací SR do mezinárodních institucí, resp. možnost přenést výkon části svých práv na EU;
- zakotvení nových institutů – ombudsman, Soudní rada;
- úprava postavení a pravomoci orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní.

#### Obecné otázky dodržování mezinárodních závazků

Ústavní novela změnila čl. 1 a do druhého odstavce tohoto článku byl vložen nový ústavní princip, kterým SR deklaruje, že je zemí, která „uznává a dodržuje všeobecná pravidla mezinárodního práva, mezinárodní smlouvy, kterými je vázána a své další mezinárodněprávní závazky“. Uvedené ustanovení je rovněž nutné interpretovat nejen jako přihlášení se Slovenské republiky k všeobecným pravidlům mezinárodního práva,

mezinárodním smlouvám a dalším závazkům, ale také jako formulování ústavního závazků pro Národní radu SR, aby utvářela právní pořádek SR ve shodě s výše uvedenými pravidly, mezinárodními smlouvami a dalšími závazky SR.<sup>146</sup>

### Poměr mezinárodního a vnitrostátního práva

Slovenská ústava ve svém původním znění navazovala na ústavní zákon FS ČSFR č. 23/1991 Sb., kterým se uvozovala Listina základních práv a svobod. I toto ustanovení se však poměrně záhy také ukázalo jako nedostatečné, zejména vzhledem k absenci úpravy vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva, postavení norem a pravidel mezinárodního práva ve vnitrostátním právním pořádku či řešení možných rozporů norem mezinárodního práva s Ústavou SR. Zejména připravovaný vstup do EU jednoznačně prokázal *potřebu modifikovat doktrínu suverenity právního pořádku státu ve prospěch mezinárodního práva*.

Nově formulované **ustanovení čl. 7 odst. 4 a 5 bylo výrazným zásahem do doposud uplatňované dualistické koncepce postavení mezinárodních smluv** v právním řádu SR. Tak podle čl. 7 odst. 5 nově platí, že *„mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách, mezinárodní smlouvy, k jejichž provedení není potřebný zákon, a mezinárodní smlouvy, které přímo zakládají práva nebo povinnosti fyzických osob nebo právnických osob, ratifikované a vyhlášené způsobem stanoveným zákonem a kterými je SR vázána, mají přednost před zákonem.“* Pro platnost mezinárodních smluv o lidských právech a svobodách, politických smluv, mezinárodních smluv vojenské povahy, mezinárodních smluv, ze kterých vzniká SR členství v mezinárodních organizacích, mezinárodních hospodářských smluv všeobecné povahy a mezinárodních smluv, mezinárodních smluv, k jejichž provedení je potřeba zákona, které přímo zakládají práva nebo povinnosti fyzických osob nebo právnických osob, se před ratifikací vyžaduje souhlas Národní rady SR.

Přednost přímo vykonatelných mezinárodních smluv před zákony neznamena, že by standard ochrany lidských práv a svobod obsažený v II. hlavě Ústavy byl nějakým způsobem ohrožen. **Ústavě se nadále přiznává přednost také před přímo vykonatelnými mezinárodními smlouvami o lidských právech a základních svobodách.** Není tedy možné předpokládat, že by byla uzavřena mezinárodní smlouva, jejíž obsah by odporoval Ústavě SR. Mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách, které budou mít přednost před zákony SR, však v budoucnu nebudou moci poskytovat ani nižší rozsah ústavních práv a svobod, než poskytuje Ústava SR. To zajišťuje institut **tzv. předběžné kontroly souladu**

---

<sup>146</sup> Srov. důvodová zpráva k ústavnímu zákonu č. 90/2001 Z.z.



**uzavíraných mezinárodních smluv s Ústavou SR.** V případě pochybnosti se prezident SR nebo vláda mohou obrátit na **Ústavní soud SR** ještě předtím, než předloží dojednanou mezinárodní smlouvu na jednání NR SR se žádostí o přezkoumání jejího souladu s Ústavou. Pokud Ústavní soud svým rozhodnutím vysloví, že mezinárodní smlouva není v souladu s Ústavou nebo ústavnímu zákonem, nebude možné takovou mezinárodní smlouvu schválit a ratifikovat bez změny Ústavy nebo ústavního zákona.<sup>147</sup>

Ústavní konstatování, podle kterého **mezinárodní smlouvy**, k jejichž provedení není třeba zákona, byly ratifikované a vyhlášené způsobem stanoveným zákonem a kterými je SR vázána, mají přednost před zákony, znamená nejen to, že ústavodárce pokládá takové smlouvy za součást právního řádu SR, ale také, že v **hierarchii právních norem jim přiznává místo mezi Ústavou, resp. ústavními zákony a zákony**. Důsledkem pravidla přednosti mezinárodních smluv schválených NR SR před zákonem a jejich přímé závaznosti bude také **vázanost soudců těmito mezinárodními smlouvami** (čl. 144 odst. 1 Ústavy). Soudce by tedy v případě rozporu mezi obsahem platné mezinárodní smlouvy, kterou schválila NR SR a která byla řádně ratifikovaná a vyhlášená a je přímo závazná, nepoužije zákon, ale takovou mezinárodní smlouvu.<sup>148</sup>

#### Otázky související s integrací SR do mezinárodních organizací, resp. nadnárodních uskupení

**Otázky související s připravovaným vstupem SR do evropských a jiných institucí upravuje nově formulovaný článek 7 Ústavy SR.** Do nového čl. 7 byl převzat text původního čl. 7, byla z něj však vypuštěna druhá věta o právu na vystoupení ze svazku. **Také podle nového znění Ústavy SR platí, že o vstupu do státního svazku SR s jinými státy nebo o vystoupení z tohoto svazku je nutné rozhodnout ústavním zákonem, jehož obsah potvrdí občané v referendu.**<sup>149</sup>

Nové formulované ustanovení čl. 7 odst. 2 umožnilo, aby **SR mezinárodní smlouvou, která byla ratifikovaná a vyhlášená způsobem stanoveným zákonem, nebo na jejím základě, přenesla část svých svrchovaných práv na Evropská společenství a Evropskou unii.**<sup>150</sup> V čl. 7 odst. 2 Ústavy SR byla v souvislosti s tím stanovena **zásada přednosti**

---

<sup>147</sup> Srov. čl. 125a a 125b Ústavy SR

<sup>148</sup> Bude tak však moci postupovat pouze za podmínky, že konkrétní pravidlo jednání bude v mezinárodní smlouvě vyjádřeno dostatečně přesně a bude tedy jasně vymezovat práva a povinnosti určených subjektů.

<sup>149</sup> Srov. čl. 7 odst. 1 Ústavy SR

<sup>150</sup> Evropská dohoda o přidružení uzavřená mezi Slovenskou republikou a ES a jejich členskými státy (Asociační dohoda, Eurodohoda) byla podepsaná dne 4.10.1999. Bezprostředním cílem přidružení v přechodném období bylo vytvoření oblasti volného obchodu a podpora hospodářských vztahů v dalších oblastech tak, aby se utvářely podmínky pro postupnou integraci SR do ES, resp. do EU.

**komunitárního práva.** To znamenalo jisté omezení suverenity členských států: podle znění novely je však dle čl. 84 odst. 4 Ústavy pro schválení takové mezinárodní smlouvy potřeba souhlas třípětinové většiny všech poslanců Národní rady SR.

**Znění čl. 7 odst. 3 Ústavy,** ve smyslu kterého se **může SR** za účelem zachování míru, bezpečnosti a demokratického pořádku **zařadit do organizace kolektivní bezpečnosti,** otevřelo ústavní předpoklady pro uzavření mezinárodní smlouvy vojenské povahy, ze kterého by SR vzniklo členství v takové mezinárodní organizaci, ve které si její členové vzájemně garantují vlastní bezpečnost. Vstup SR do takové mezinárodní organizace se měl uskutečnit na základě mezinárodní smlouvy, která pro svoji platnost vyžadovala schválení v NR SR, ratifikaci a vyhlášení způsobem stanoveným v zákoně.

Velkým rozdílem oproti české úpravě bylo **oprávnění vlády SR v souladu s čl. 120 odst. 2 vydávat nařízení** (pokud tak stanoví zákon), **také na provádění Evropské dohody o přidružení uzavřené mezi Evropskými společenstvími a jejich členskými státy na jedné straně a Slovenskou republikou na straně druhé a rovněž na provádění mezinárodních smluv podle čl. 7 odst. 2.** Dosavadní úprava totiž obsahovala pouze obecné ústavní zmocnění pro vládu Slovenské republiky, aby na základě zákona a v jeho mezích vydávala nařízení; zájmem zákonodárce bylo tedy umožnit vládě vydávat nařízení k provedení mezinárodní smlouvy, která byla ratifikovaná a vyhlášená způsobem stanoveným zákonem, nebo na aproximaci právního řádu SR s právním řádem států EU, a to na základě postupu stanoveného ve zvláštním zákoně. Ustanovením bylo tedy vládě umožněno, aby v případě, kdy Národní rada SR přijme zvláštní zákon, vláda svými nařízeními implementovala množství technických norem a jiných méně závažných rozhodnutí EU a ES do právního řádu SR. Uvedený postup měl nejen urychlit proces přibližování se právnímu řádu SR s právním řádem EU, ale do značné míry odlehčit rozhodovací činnosti Národní rady SR.<sup>151</sup> Po novelizaci ústavním zákonem č. 90/2001 Z.z. platilo, že působnost podle čl. 120 odst. 1 se vládě přiznávala na provádění zákonů SR, zatímco působnost podle čl. 120 odst. 2 byla určena k provádění mezinárodního práva a práva EU/ES.

#### Další významné změny a nové ústavní instituty – veřejný ochránce práv, Soudní rada

V čl. 151a se nově objevil **institut veřejného ochránce práv, tzv. ombudsmana,** jako nezávislého orgánu, který se v rozsahu a způsobem stanoveným zákonem podílí na ochraně základních práv a svobod fyzických a právnických osob při jednání, rozhodování

---

<sup>151</sup> Srov. důvodová zpráva k ústavnímu zákonu č. 90/2001 Z.z.

nebo nečinnosti orgánů veřejné správy, pokud je jejich jednání, rozhodování nebo nečinnost v rozporu s právním řádem nebo s principy demokratického a právního státu. V souladu s čl. 151a odst. 2 volí veřejného ochránce práv Národní rada SR na období 5 let z kandidátů, které navrhne nejméně 15 poslanců NR SR. Stanoveny byly rovněž podmínky volitelnosti a předpoklady zániku funkce i pravomoc NR SR veřejného ochránce práv odvolat.

V dosavadním znění Ústavy chybělo rovněž ústavní zakotvení orgánu reprezentujícího nezávislé soudnictví tak, jako je tomu v případech moci zákonodárné a výkonné. To řešil čl. 141a zakotvením **Soudní rady Slovenské republiky**. Začlenění Soudní rady SR do sedmé hlavy Ústavy zdůraznilo její nezávislé postavení na moci zákonodárné i výkonné a je tedy reálným naplněním ústavní zásady nezávislosti a oddělení výkonu soudní moci od jiných orgánů státu.<sup>152</sup> Ústava SR tak na rozdíl od české přímo v ústavě zakotvila **významný orgán soudcovské samosprávy**.

Neméně významnou změnou provedenou zmíněným ústavním zákonem byla **změna systému ustanovování soudců** a dalších ustanovení týkajících se moci soudní. **Soudce nyní v souladu s čl. 145 jmenuje a odvolává prezident SR na návrh Soudní rady SR, a to bez časového omezení**. Soudcem může být jmenován občan SR, který je volitelný do NR SR, dosáhl věku 30 let a má vysokoškolské právnické vzdělání.<sup>153</sup> V návaznosti na změnu čl. 7 odst. 2 a 5 Ústavy SR se stanoví, *že soudci jsou při rozhodování vázáni ústavou, ústavním zákonem, mezinárodní smlouvou dle čl. 7 odst. 2 a 5 a zákonem*. Pokud se soudce domnívá, že obecně závazný předpis, jeho část nebo jednotlivé ustanovení odporuje ústavě, ústavnímu zákonu, mezinárodní smlouvě dle čl. 7 odst. 2 a 5 nebo zákonu, jednání přeruší a podá návrh na zahájení řízení k Ústavnímu soudu dle čl. 125 odst. 1 Ústavy, jehož názor je pro nižší soud závazný. Ústavní soud dle tohoto ustanovení rozhoduje o souladu zákonů s ústavou, ústavními zákony a mezinárodními smlouvami, se kterými vyslovila NR SR souhlas a které byly ratifikované a vyhlášení způsobem stanoveným zákonem.

#### Některé další změny provedené ústavním zákonem č. 90/2001 Z.z.

1) Změna a doplnění některých ustanovení v **hlavě druhé Ústavy**: Základní práva a svobody:

---

<sup>152</sup> Naplnění uvedených cílů a principů se dosáhne zakotvením složení Soudní rady, ve které nadpoloviční většinu tvoří zástupci soudců, volení svými kolegy napůl tak, aby v ní měli co nejširší zastoupení soudci soudů všech stupňů a druhů, dále jsou zde členové, volení a odvolávání Národní radou, prezidentem a vládou SR. Funkční období členů Soudní rady SR je 5 let; její členové mohou být zvoleni maximálně dvakrát po sobě. Stanovena je také působnost Soudní rady SR.

<sup>153</sup> Čl. 145 odst. 2 Ústavy SR

- Povinnosti lze ukládat nejen zákonem nebo na základě zákona a v jeho mezích či nařízením vlády dle čl. 120 odst. 2, ale také mezinárodní smlouvou podle čl. 7 odst. 4, která přímo zakládá práva a povinnosti fyzických nebo právnických osob.<sup>154</sup>
- Na základě zkušenosti a oprávněných požadavků orgánů činných v trestním řízení ústavní zákon **rozšiřuje dobu, po kterou může být osoba obviněná nebo alespoň podezřelá ze spáchání trestného činu zadržena, z 24 na 48 hodin a stejně tak rozšiřuje také dobu, během které musí soudce zadržanou osobu od převzetí vyslechnout a rozhodnout o vazbě nebo ji propustit na svobodu ze 24 na 48 hodin.** V praxi totiž (stejně jako v ČR) představovala tato lhůta překážku v účinném boji s kriminalitou a někdy též ke zmaření celého vyšetřování.<sup>155</sup>
- Oproti stávající právní úpravě byl rozšířen okruh výjimek z ústavní záruky, podle které není možné nikoho poslat na nucené práce nebo služby (čl. 18 odst. 2) – podle mezinárodní smlouvy byl okruh těchto výjimek širší.<sup>156</sup>
- Čl. 25 nově obsahuje **povinnost k obraně SR, jejíž rozsah stanoví zákon.** Objektivní potřeba branné povinnosti motivuje požadavek, aby ústavní text připouštěl její vymezení v zákoně.
- Čl. 51 odst. 2 stanoví, že *podmínky a rozsah omezení základních práv a svobod a rozsah povinností v době války, válečného stavu, výjimečného stavu a nouzového stavu stanoví ústavní zákon.*<sup>157</sup> Stát musí fungovat také v případě vzniku uvedených situací; stát však také musí v této době zabezpečit alespoň základní rozsah práv a svobod.

2) Úprava působnosti a pravomocí **Národní banky Slovenska** jako nezávislé centrální banky SR a **Nejvyššího kontrolního úřadu** jako nezávislého orgánu kontroly hospodaření (čl. 56, resp. 60 Ústavy SR).

3) Úprava ústavního vymezení a působnosti **územní samosprávy.**

- Ústava již v původním znění zakotvovala dva stupně územní samosprávy. Zákonodárce nyní uznal za vhodné garantovat rovněž práva vyššího územního celku na ústavní úrovni. Nyní se tedy deklaruje v uvozovacím článku k hlavě o územní samosprávě, že „*územní samosprávu tvoří obec a vyšší územní celek*“.<sup>158</sup> Na toto ustanovení navazuje celá nová úprava čtvrté hlavy Ústavy, která ústavně vyjadřuje a zaručuje rovnoprávnost obou stupňů územní samosprávy.

4) Úprava některých ustanovení týkajících se **moci zákonodárné:**

- **Neslučitelnost funkce poslance** s výkonem některých povolání v čl. 77 odst. 1 – pouze pojmové upřesnění;
- **Rozsah poslanecké imunity** byl v SR, stejně jako v ČR, předmětem kritiky odborné i laické veřejnosti, vzhledem k širokému vymezení imunity, které se nenachází v žádné jiné ústavě demokratického státu (kromě ČR). Dosavadní koncepce byla tak v rozporu se základním smyslem imunity. V čl. 78 bylo

---

<sup>154</sup> Čl. 13 odst. 1 Ústavy

<sup>155</sup> Nedostatky právní úpravy spočívaly především tom, že dobu 24 hodin si mezi sebou dělili vyšetřovatel a prokurátor. Pokud vyšetřovatel zadržanou osobu nepropustil na svobodu a odevzdal ji prokurátorovi s důkazním materiálem, musí mít prokurátor možnost předložené materiály prostudovat, aby mohl podat buď návrh na vzetí do vazby nebo propustit zadržanou osobu, umožnit jí setkání s obhájcem, vznést obvinění a získat další důkazy. Stejně tak tato doba způsobovala problémy zadržené osobě zvolit si obhájce a radit se s ním. Omezující byla také dostupnost zvoleného zástupce.

<sup>156</sup> *Písm. e) Menší obecné služby podle zákona*

<sup>157</sup> Ústavní zákon č. 227/2002 Z.z., o bezpečnosti SR v době války, válečného stavu, výjimečného stavu a nouzového stavu.

<sup>158</sup> Srov. čl. 64, 2. věta Ústavy SR

tedy zakotveno, že za hlasování v NR SR není možné poslance stíhat, a to ani po zániku jeho mandátu. Stejně tak nelze poslance NR SR trestně stíhat za výroky při výkonu funkce; **občanskoprávní odpovědnost tím však není dotčena**. Trestně a disciplinárně lze poslance stíhat pouze se souhlasem NR SR; pokud NR SR souhlas odepře, trestní stíhání je **během výkonu mandátu** vyloučeno. Pokud byl poslanec přistižen při trestném činu, je příslušný orgán povinen toto ihned oznámit předsedovi NR SR; pokud souhlas NR SR není vydán, musí být poslanec ihned propuštěn. Pokud je poslanec ve výkonu vazby, jeho mandát se neuplatňuje (a nastoupí tak jeho náhradník);

- Novela rovněž zpřesňuje **možnost vzdát se mandátu poslance** (čl. 81), který tak může učinit osobním prohlášením na schůzi NR SR, popř. písemně do rukou předsedy NR SR. Důraz byl přitom kladen na to, aby tak poslanec učinil z vlastní vůle, nikoli na základě tzv. reverzu, resp. stranického příkazu;<sup>159</sup>
- Novela rovněž v návaznosti na čl. 7 upravuje **kvórum pro schvalování mezinárodních smluv**. Tak pro mezinárodní smlouvy dle čl. 7 odst. 3 a 4 je potřeba souhlasu nadpoloviční většiny poslanců; pro přijetí mezinárodní smlouvy podle čl. 7 odst. 2 dokonce třípětinové většiny všech poslanců. V souvislosti s těmito změnami je upravena i působnost Národní rady SR (čl. 86), která nyní též zahrnuje právo vyslovit souhlas s přítomností zahraničních ozbrojených sil na území SR.<sup>160</sup>

#### 5) Úprava některých ustanovení týkajících se **moci výkonné**:

- Podle nového znění čl. 95 odst. 2 může prezident SR před vyhlášením referenda podat k Ústavnímu soudu SR návrh na rozhodnutí, zda předmět referenda, které se má vyhlásit, a to na základě petice občanů nebo usnesení Národní rady SR, je v souladu s ústavou nebo ústavním zákonem;
- Změna obsahu čl. 102 odst. 1 písm. a) umožnila prezidentovi **přenést sjednávání jakékoli mezinárodní smlouvy na vládu SR nebo s jejím souhlasem na její jednotlivé členy**; podle písm. b) může prezident podat na Ústavní soud SR návrh na rozhodnutí o souladu dojednané mezinárodní smlouvy s ústavou nebo s ústavním zákonem;
- V čl. 102 odst. 1 písm. l) se stanoví, že **prezident vypovídá válku na základě rozhodnutí NR SR**, pokud je SR napadena nebo pokud to vyplývá ze závazků z mezinárodních smluv o společné obraně proti napadení, a uzavírá mír;
- Podle čl. 102 odst. 1 nemůže prezident rozpustit NR během posledních 6 měsíců svého volebního období; tento důvod se doplňuje o další – prezident nebude moci rozpustit parlament ani během války, válečného stavu nebo výjimečného stavu;
- Novela rovněž zpřesňuje pravomoc prezident jmenovat a odvolávat vedoucí ústředních orgánů a vyšších státních funkcionářů. V návaznosti na změny v hlavě o moci soudní se **vymezuje pravomoc prezidenta jmenovat a odvolávat soudce**;
- V čl. 105 odst. 1 se zpřesňuje zastupování výkonu jednotlivých pravomocí prezidenta vládou, resp. jejím předsedou nebo předsedou Národní rady, pokud prezident nemůže svůj úřad vykonávat.

#### 5) V návaznosti na výše uvedené změny se mění a doplňují také některá ustanovení o **Ústavním soudu SR**:

---

<sup>159</sup> Návrh tak reagoval na případ poslance F. Gauliedera a navazující rozhodnutí ÚS SR č. 8/97, které konstatovalo, že poslanec vykonává svou funkci osobně a ke vzdání se funkce nemůže být nucen např. tzv. reverzem – smluv mezi politickým subjektem a poslancem, který zavazuje poslance k výkonu mandátu v souladu se stranickým příkazem. Taková smlouva je dle ÚS v rozporu s čl. 75 odst. 2, podle kterého slib poslance učiněný s výhradou má za následek ztrátu mandátu.

<sup>160</sup> Čl. 86 písm. l) Ústavy SR

- Zejména se jedná oprávnění posuzovat **soulad zákonů také s mezinárodní smlouvou** (čl. 125 odst. 1 písm.a)), dále oprávnění rozhodovat o souladu mezinárodních smluv s ústavou nebo ústavním zákonem (čl. 125a);
- Ústavní soud dále v souladu s čl. 125b rozhoduje o tom, zda **předmět referenda je v souladu s ústavou nebo ústavním zákonem**.

#### 4.3.3.4 Ústavní zákon č. 140/2004 Z.z., kterým se mění Ústava SR

Tento ústavní zákon ze 4. března 2004 je opět jen velmi stručnou úpravou Ústavy. Vlastně jedinou změnou je, že se z ustanovení čl. 78 odst. 2 „za výroky při výkonu funkce poslance přednesené v Národní radě Slovenské republiky nebo v jejím orgánu není možné poslance trestně stíhat, a to ani po zániku jeho mandátu. Poslanec podléhá disciplinární pravomoci Národní rady Slovenské republiky. Občanskoprávní odpovědnost není dotčena.“ vypustila poslední, třetí větu, která byla do Ústavy vložena předchozí novelizací Ústavy.

#### 4.3.3.5 Ústavní zákon č. 323/2004 Z.z., kterým se mění a doplňuje Ústava SR

Novela ústavy ze dne 14. května 2004 byla přijata v souvislosti s **přípravou prvních voleb do Evropského parlamentu na Slovensku**. V souvislosti se vstupem SR do EU bylo potřebné upravit neslučitelnost funkce poslance Evropského parlamentu s funkcí poslance národního parlamentu a následně také kontrolu ústavnosti a zákonnosti voleb do Evropského parlamentu v řízení před Ústavním soudem SR.<sup>161</sup>

#### 4.3.3.6 Ústavní zákon č. 463/2005 Z.z., kterým se mění a doplňuje Ústava SR

Novela Ústavy, která nabyla účinnosti dne 1. ledna 2006, **posílila kontrolní pravomoci Nejvyššího kontrolního úřadu SR**. Tím, že se působnost NKÚ omezila jen na kontrolu hospodaření s tím majetkem, finančními prostředky a majetkovými právy obcí a VÚC, které získaly na úhradu nákladů na přenesený výkon státní správy, vytvořila se situace, že po **decentralizaci kompetencí ze státní správy na území samosprávu nebude dostatečně zabezpečený výkon finanční kontroly vykonávané nezávislým státním orgánem**. Stát se nemůže zbavit odpovědnosti za efektivní fungování veřejné správy a za hospodárné vynakládání veřejných prostředků. **V tomto smyslu se ukázalo jako**

---

<sup>161</sup> Dle důvodové zprávy k ústavnímu zákonu návrh Ústavy Evropské unie v době schvalování ústavního zákona stanovil zákaz výkonu funkce poslance EP s funkcí poslance v národních parlamentech členských států. V návaznosti na to byla rozšířen čl. 77 Ústavy SR, kde je nyní stanovena neslučitelnost funkce poslance NR SR s funkcí poslance Evropského parlamentu. V souvislosti s tím se také čl. 129 odst. 2 Ústavy doplnil tak, že se Ústavnímu soudu SR svěřilo též právo rozhodovat o ústavnosti a zákonnosti voleb do Evropského parlamentu v SR.

**nevyhnutelné novelizovat ústavu tak, aby se kontrolní působnost NKÚ vztahovala také na obce a vyšší územní celky v širším, resp. úplném rozsahu.**<sup>162</sup>

#### 4.3.3.7 Ústavní zákon č. 92/2006 Z.z., kterým se mění a doplňuje Ústava SR

Ústavní zákon účinný od 1. dubna 2006 obsahuje **úpravu ústavního institutu veřejného ochránce práv**, který byl do slovenského právního řádu zaveden ústavním zákonem č. 90/2001 Z.z. Ústava byla v čl. 130 odst. 1 doplněna o písmeno f), které zakotvuje právo veřejného ochránce práv *předložit Ústavnímu soudu návrh na zahájení řízení*. Dále byla rozšířena působnost veřejného ochránce práv: tento orgán má chránit základní práva a svobody fyzických a právnických osob v řízení před orgány státní správy a dalšími orgány veřejné moci, pokud je jejich jednání, rozhodování nebo nečinnost v rozporu s ústavním pořádkem. V zákonem stanovených případech se veřejný ochránce práv může rovněž podílet na uplatnění odpovědnosti osob působících v orgánech veřejné moci, pokud tyto osoby porušily základní právo nebo svobodu osob. Všechny orgány veřejné moci mu poskytnou potřebnou součinnost. Do čl. 151a byl doplněn nový odstavec 2, podle kterého veřejný ochránce práv může předložit Ústavnímu soudu SR návrh na zahájení řízení podle čl. 125, pokud obecně závazný právní předpis porušuje základní právo nebo svobodu přiznanou fyzické nebo právnické osobě.

#### 4.3.3.8 Ústavní zákon č. 210/2006 Z.z

Ústavní zákon s účinností od 1. května 2006 mění ustanovení čl. 78 odst. 3 Ústavy SR týkající se poslanecké imunity. Úpravou tohoto ustanovení se poslanecká imunita zúžila tak, že se **nadále nebude vztahovat na přestupky vymezené zákonem.**<sup>163</sup>

### 4.3.4 Nepřímé novelizace

#### 4.3.4.1 Ústavní zákon č. 227/2002 Z.z., o bezpečnosti státu v době války, válečného stavu, výjimečného stavu a nouzového stavu

---

<sup>162</sup> Kromě obcí a VÚC se okruh kontrolovaných osob rozšiřuje také o další subjekty, kterými jsou dle čl. 60 odst. 2 právnické osoby zřízené obcemi či VÚC, právnické osoby s majetkovou účastí obcí a VÚC. Při výkonu kontrolní činnosti NKÚ vznikaly situace, kdy kontrolovaný subjekt namítal, že v konkrétním případě není dána působnost NKÚ. Doplněním čl. 126 Ústavy se stanovilo, že v odůvodněných případech řeší sporné otázky Ústavní soud.

<sup>163</sup> V návaznosti na ústavní novelu byl změně zákon č. 372/1990 Z.z., o přestupcích. Dosavadní text § 9 byl doplněn o nový odstavec, který zní: „Podle tohoto zákona je možné projednat jednání poslance Národní rady Slovenské republiky, které je přestupkem spáchaným porušením zákazu požívat alkoholické nápoje nebo jiné návykové látky při vykonávání činnosti, při které by mohlo dojít k ohrožení života, zdraví nebo poškození majetku.“

Ústavním zákonem o bezpečnosti SR byla naplněna blanketní norma obsažená v ústavním zákoně č. 90/2001 Z.z.<sup>164</sup> a zároveň byla do **slovenského právního řádu zavedena úprava mimořádných situací**, která doposud v Ústavě chyběla. Ústavní novela rovněž vytvořila předpoklady pro plnění závazků vyplývajících z plánovaného členství v NATO. Podle důvodové zprávy k ústavnímu zákonu bylo jeho **účelem** zejména **zaručení bezpečnosti státu, tj. jeho svrchovanosti, územní celistvosti a nedotknutelnosti hranic, jakož i zachování demokratických základů státu, udržení vnitřní bezpečnosti a pořádku a ochranu a zdraví občanů.**<sup>165</sup>

Ustanovení čl. 2 ústavního zákona o bezpečnosti SR upravuje reakci na nejzávažnější vojenské ohrožení SR, na válku. Pro **vypovězení války** se vyžaduje vypovězení války nebo napadnutí SR cizí mocí, která naruší její bezpečnost a svrchovanost, územní celistvost nebo nedotknutelnost hranic, nebo pokud to vyplývá ze závazků z mezinárodních smluv o společné obraně proti napadení. Válku lze tedy vypovědět ze dvou důvodů, kterými jsou vykonávání aktu vojenského násilí nebo agrese ve smyslu definice OSN z roku 1974, nebo plnění závazku vyplývajících z mezinárodních smluv o společné obraně proti napadení. Válku vypovídá prezident SR na základě rozhodnutí NR SR. Zájem státu na přežití jeho obyvatel je vyšším zájmem, který ospravedlňuje také určité dočasné omezení základních práv a svobod.<sup>166</sup> Základním pravidlem je, že základní práva a svobody lze omezit jen v nutném rozsahu a na nezbytný čas. Válku lze vypovědět pouze ve vztahu k celému území SR.

Ústavní zákon zná kromě institutu vypovězení války ještě tři další mimořádné stavy: válečný stav, výjimečný stav a nouzový stav. Vyhlášení **válečného stavu** přichází v úvahu tehdy, pokud *bezprostředně hrozí napadení cizí mocí a jeho účelem je umožnit přijetí a realizaci opatření, která budou eliminovat nebo podstatně snižovat riziko války, nebo se připravit na napadení a obranu státu*. Válečný stav může skončit vypovězením války nebo pominutím nebezpečí ohrožení a jeho odvoláním, popř. uplynutím času, na který byl vyhlášený. Dalším mimořádným stavem upraveným v Ústavě SR je **výjimečný stav**.<sup>167</sup> Ten vyhláší prezident SR na návrh vlády SR a lze jej vyhlásit jen na určitém území. *Podmínkou vyhlášení je hrozba či uskutečnění teroristického útoku nebo jiného násilného protiprávního jednání, které svým rozsahem narušuje nebo ohrožuje vnitřní pořádek a bezpečnost státu*. V souladu s ustanovením čl. 102 odst. 3 Ústavy SR se dále vymezují podmínky vyhlásování

---

<sup>164</sup> Ustanovení čl. 51 odst. 2 a čl. 102 odst. 3 Ústavy SR

<sup>165</sup> Srov. čl. 1 ústavního zákona č. 227/2002 Z.z.

<sup>166</sup> Srov. čl. 3 ústavního zákona č. 227/2002 Z.z.

<sup>167</sup> Srov. čl. 4 ústavního zákona č. 227/2002 Z.z.



**nouzového stavu.** *Nouzový stav se vymezuje v nejširším chápání tak, aby postihoval všechny možné události, které by mohly svou intenzitou, charakterem a rozsahem ohrozit životy a zdraví, životní prostředí nebo značné majetkové hodnoty (např. povodně, havárie a katastrofy), tento stav však může vzniknout také závažným ohrožením zásobování životně důležitými potřebami, energií a palivem. Nouzový stav je možné vyhlásit pouze na ohroženém území. Nouzový stav vyhláší vláda SR v souladu s čl. 119 písm. n) Ústavy SR.*

Následující ustanovení ústavního zákona věnují svou pozornost **subjektům, které disponují pravomocemi v oblasti zajišťování bezpečnosti státu.** Těmito subjekty jsou **Národní rada SR**, vláda, která odpovídá za obranu a bezpečnost státu, a dále **Parlamentní rada SR**, která vykonává ústavní pravomoci NR SR za mimořádného stavu, **Bezpečnostní rada SR**, která je poradním orgánem podílejícím se na vytváření a realizaci bezpečnostního systému SR, plnění mezinárodních závazků SR a vyhodnocení bezpečnostní situace v SR. Na regionální úrovni se pak zřizují bezpečnostní rady krajů a bezpečnostní rady okresů.

#### *4.3.4.2 Ústavní zákon č. 357/2004 Z.z., o ochraně veřejného zájmu při výkonu funkcí veřejných funkcionářů*

Tento ústavní zákon stanoví **neslučitelnost funkce veřejného funkcionáře s výkonem jiných funkcí, zaměstnání nebo činností**, dále jeho povinnosti a omezení za účelem vzniku rozporu osobního zájmu funkcionáře s veřejným zájmem při výkonu veřejné osoby, jakož i odpovědnost veřejného funkcionáře za nesplnění nebo porušení povinností.<sup>168</sup> Jeho základem je ochrana veřejného zájmu při výkonu funkcí vymezeného okruhu veřejných funkcionářů. Za účelem ochrany veřejného zájmu se stanoví také neslučitelnost výkonu určitých funkcí paralelně s výkonem veřejné funkce. Tento ústavní zákon nahradil **ústavní zákon č. 119/1995 Z.z., o zamezení rozporu zájmu při výkonu funkcí ústavních činitelů a vyšších státních funkcionářů**, který již dříve rozšířil okruh ústavních činitelů a funkcionářů a rozšířil obsah povinností a omezení pro dotčený okruh ústavních činitelů a státních funkcionářů.<sup>169</sup>

#### *4.3.4.3 Ústavní zákon č. 397/2004 Z.z., o spolupráci Národní rady Slovenské republiky a vlády Slovenské republiky v záležitostech Evropské unie*

---

<sup>168</sup> čl. 1 ústavního zákona č. 357/2004 Z.z.

<sup>169</sup> V ČR upravuje problematiku neslučitelnosti funkcí zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, který nabyl účinnosti dnem 1.1.2007. Tento zákon se vztahuje na členy Parlamentu, ale také na většinu vedoucích státních orgánů a dále i na velkou část vedoucích úředníků správních úřadů, samosprávy, policie a celní správy. Problematika neslučitelnosti funkcí byla původně upravena v zákoně č. 238/1992 Sb., zákon o střetu zájmů.

**Tento ústavní zákon stanoví zásady spolupráce nejvyšších ústavních orgánů v záležitostech Evropské unie.** Vláda má v této souvislosti povinnost předkládat Národní radě SR návrhy aktů ES a EU, o kterých budou jednat zástupci vlád EU, a informuje ji o dalších záležitostech spojených se členstvím SR v ES a EU. Národní rada SR může schvalovat stanoviska SR k návrhům právně závazných aktů a dalších aktů ES a EU, o kterých se rozhoduje na úrovni zástupců vlád členských států EU, popř. za určitých okolností i stanoviska k dalším záležitostem EU. Pokud NR SR schválí návrh stanoviska SR, člen vlády je tímto stanoviskem vázán při zastupování SR v příslušném orgánu ES a EU. NR SR zároveň nejméně jednou za rok jedná o záležitostech souvisejících s členstvím SR v EU a ES a schvaluje doporučení pro vládu v následujícím období.

#### **4.3.5 Další zásahy ústavním zákonem, např. jednorázová změna režimu Ústavy**

##### *4.3.5.1 Ústavní zákon č. 332/1998 Z.z., o prodloužení volebního období orgánů samosprávy obcí zvolených ve volbách v roce 1994*

Tento ústavní zákon stanovil, že volební období poslanců obecních, městských, místních zastupitelstev, starostů a primátorů zvolených ve volbách 18. a 19.11.1991 končí dnem konání voleb do orgánů samosprávy obcí dne 18. a 19. 2.1998.

##### *4.3.5.2 Ústavní zákon č. 82/2006 Z.z., o zkrácení volebního období Národní rady SR*

**Dne 6.2.2006 se na Slovensku rozpadla vládní koalice** poté, co KDH oznámilo úmysl odejít z vlády kvůli zamítnutí svého návrhu na schválení smlouvy s Vatikánem o výhradě svědomí ze strany SDKÚ. Na uspořádání předčasných voleb se v zájmu zachování stability v zemi dohodli představitelé všech slovenských parlamentních stran na schůzce u prezidenta I. Gašparoviče dne 7.2.2006. **Ústavní zákon o zkrácení volebního období NR SR a předčasných volbách** byl následně jednomyslně schválen na zasedání Národní rady SR dne 9.2.2006 a termín jejich konání byl stanoven na 17.6.2006.

##### *4.3.5.3 Ústavní zákon č. 254/2006 Z.z., o zřízení a činnosti Výboru Národní rady Slovenské republiky na přezkoumání rozhodnutí Národního bezpečnostního úřadu.*

Předmětem tohoto ústavního zákona bylo zřízení, stanovení složení, jednání a rozsahu činnosti výboru NR SR na **přezkoumávání některých rozhodnutí Národního bezpečnostního úřadu.** Ústavní zákon reaguje na legislativní vakuum vzniklé zrušením některých ustanovení zákona o ochraně utajovaných skutečností Ústavním soudem SR.

#### 4.3.6 Ústavní zákony upravující státní hranice přijaté v souladu s čl. 3 odst. 2 Ústavy

Od účinnosti Ústavy SR bylo přijato několik ústavních zákonů upravujících státní hranice v souladu s čl. 3 odst. 2 Ústavy SR, který vyžaduje souhlas NR SR se změnami hranic, a to ústavní zákon č. 47/1996 Z.z., o souhlasu se změnami státní hranice mezi SR a ČR, ústavní zákon č. 352/1997 Z.z., o změně hranice Slovenské republiky s Maďarskou republikou a ústavní zákon č. 160/2003 Z.z., o souhlasu se změnou státní hranice mezi Slovenskou republikou a Polskou republikou.

#### 4.3.7 Působení Ústavního soudu a jeho vliv na ústavní a politický vývoj ve Slovenské republice

Slovenská republika stejně jako Česká republika a další státy kontinentální Evropy ve své ústavě zavedla tzv. koncentrované ústavní soudnictví, v jehož rámci existuje jediný ústavní soud **specializovaný na otázky ústavního soudnictví**. Úpravu postavení a pravomoci Ústavního soudu obsahovala především Ústava SR v hlavě sedmé v článcích 124 až 140. Působení ÚS v záležitostech, které Ústava neupravila, specifikoval zákon č. 38/1993 Z.z., o organizaci Ústavního soudu SR, o jednání před ním a o postavení jeho soudců. Základní úprava postavení a pravomoci Ústavního soudu se nicméně posléze ukázaly jako nedokonalé. Především v souvislosti s kontroverzním vládnutím koalice HZDS–SNS–ZRS v letech 1994–1998 se objevily hlasy volající po širší ochraně ústavnosti. Průlomem do vymezení ústavního soudnictví bylo přijetí novely Ústavy SR - ústavního zákona č. 90/2001 Z.z. Ústavní soud tvoří v současné době 13 soudců, jmenovaných prezidentem republiky na 12 let. Soudci Ústavního soudu mohou být jmenováni pouze na návrh Národní rady, která navrhuje vždy dvojnásobný počet kandidátů na soudce, než má být jmenováno. Soudce může být do funkce jmenován maximálně na jedno funkční období. **Ústavní soud SR vykonává následnou a abstraktní i konkrétní kontrolu ústavnosti.**<sup>170 171</sup>

---

<sup>170</sup> Abstraktní ochrana ústavnosti se zabezpečuje především v řízení o souladu obecně závazných právních předpisů s Ústavou SR podle čl. 125 Ústavy a v řízení o odporování obecného závazného právního předpisu vydaného v ČSFR Ústavě SR podle čl. 152 Ústavy. Za řízení o abstraktní ochraně ústavnosti ÚS SR označil také řízení o výkladu Ústavy SR podle čl. 128 odst. 1 Ústavy SR. Výslovně to uvedl ve svém právním názoru: „*Ústavní soud uplatněním své pravomoci podle čl. 128 odst. 1 Ústavy SR vykonává činnost, která je formou abstraktní ochrany ústavnosti*“ (II. ÚS 69/1999).

<sup>171</sup> V souladu s čl. 125 Ústavy SR rozhoduje zejména o souladu zákonů s Ústavou, ústavními zákony a mezinárodními smlouvami, se kterými vyslovila souhlas NR SR a které byly ratifikovány a vyhlášeny. Rozhoduje také o souladu předpisů nižší právní síly s ústavou, ústavními zákony, mezinárodními smlouvami a zákony. Podle čl. 125a rovněž provádí tzv. předběžnou kontrolu ústavnosti a podle čl. 125b též rozhoduje o tom, zda je předmět referenda, které se má vyhlásit na základě petice občanů nebo usnesení NR SR podle čl. 95 odst.

**Pravomoc Ústavního soudu SR, která spočívá ve výkladu Ústavy SR podle čl. 128 Ústavy SR je možné označit za nejzávažnější rozhodnutí Ústavního soudu SR.** Tato rozhodnutí se vyhlášují ve Sbírce zákonů SR, čímž je bez veškerých pochybností dána jejich všeobecná závaznost.<sup>172</sup> V řízení o výkladu ústavní normy Ústavní soud závazným způsobem volí z alternativ ústavně přijatelných možností interpretace normy uvedené v Ústavě.<sup>173</sup> Podmínka spornosti podle čl. 128 Ústavy SR se vykládá takto: slovo „sporný“ má podle Slovníku slovenského jazyka ve spisovné slovenštině dva významy: 1. který je předmětem sporu; 2. nejistý, přesně nezjištěný, pochybný. Ústava SR tedy zakládá působnost ÚS ve dvou typech situací: tam, kde existuje nejistota ohledně obsahu právní normy ustanovené v ústavním zákoně, nebo tehdy, pokud vznikne spor mezi státními orgány o obsah právní normy ustanovené ústavním zákonem.<sup>174</sup> Při uplatnění čl. 128 Ústavy SR se v řízení o výkladu Ústavy SR vytvořila praxe, ve které podání výkladu se váže na existenci konkrétního sporu mezi státními orgány s reálnou pravomocí dostat se do vzájemného konfliktu při výkladu ústavní normy.<sup>175</sup> Od účinnosti ústavního zákona č. 90/2001 Z.z. se Ústavní soud nemůže sám se sebou dostat do protikladu; čl. 128 se doplnil o věty: „*Rozhodnutí Ústavního soudu o výkladu ústavy nebo ústavního zákona se vyhláší způsobem stanoveným pro vyhlášení zákonů. Výklad je obecně závazný ode dne jeho vyhlášení*“.

Cílem činnosti Ústavního soudu není jen ochrana ústavně zaručených individuálních práv, ale má sloužit také jako **kontrolní hráz vůči ostatním mocenským složkám v rámci**

---

1 v souladu s Ústavou nebo ústavním zákonem. Další pravomoci ÚS SR jsou analogické pravomocím ÚS ČR: Ústavní soud dále rozhoduje v kompetenčních sporech, o stížnostech fyzických a právnických osob, které namítají porušení svých základních práv a svobod, o stížnostech orgánů územní samosprávy proti neústavnímu nebo nezákonnému zásahu do záležitostí v jejich kompetenci, o stížnosti proti ověření nebo neověření mandátu poslance NR SR, o ústavnosti a zákonnosti voleb prezidenta, voleb do NR SR, EP a voleb do orgánů územní samosprávy, o stížnostech proti výsledku referenda a lidového hlasování o odvolání prezidenta republiky, o ústavnosti a zákonnosti rozhodnutí o rozpuštění (nebo pozastavení činnosti) politické strany či hnutí, o obžalobě NR SR proti prezidentovi ve věci úmyslného porušení Ústavy nebo vlastizrady, o ústavnosti vyhlášení válečného nebo nouzového stavu.

<sup>172</sup> Např. řízení o možnosti vrácení zákonů k opětovnému projednání, forma připomínek a autorizace zákonů (I. ÚS 5/94), dále referendum a jeho právní účinky (II. ÚS 31/97), volební a funkční období prezidenta SR (II. ÚS 65/97), výkon ústavních pravomocí prezidenta republiky a spolupůsobení vlády (I. ÚS 7/96), ústavní pravomoc prezidenta v řízení o udělení milosti (I. ÚS 61/96), činnost vlády, vyslovení důvěry a demise vlády (I. ÚS 58/94), prokázání sporu o výklad ústavních zákonů (I. ÚS 51/1996), nesplnění účelu výkladu ústavního zákona /I. ÚS 129/93).

<sup>173</sup> K tomu též: „Ústavní soud v řízení o výkladu ústavy nemůže konat, pokud je výsledkem konání právní účinky, které se dají dosáhnout jen uplatněním ústavodárné pravomoci Národní rady SR“ (II. ÚS 31/97). „Ústava se jako základní zákon státu se přijímá pro řešení základních právně relevantních rozporů, které v životě společnosti možno předvídat. Proto by také ústava sama neměla obsahovat možnost vzniku konfliktů, anebo by takové možnosti neměla alespoň znásobovat. S tímto vědomím je nutné přistupovat k výkladu ústavy, pokud je jeho ustanovení sporné.“ (ÚS 30/1999).

<sup>174</sup> K tomu též: II. ÚS 804/2000, I. 39/93, 30/97.

<sup>175</sup> ÚS SR v této souvislosti vyslovil právní názory: I. ÚS 61/96, I. ÚS 61/96, I. ÚS 51/96, I. ÚS 39/93, I. ÚS 129/93, I. ÚS 61/96.

**slovenského politického systému.**<sup>176</sup> **Ve vztahu k moci zákonodárné** je třeba uvést pravomoc Ústavního soudu na základě kvalifikovaného návrhu z důvodu protiústavnosti zrušit zákon nebo jiné opatření NR SR. Za určitý nástroj kontroly lze považovat i skutečnost, že návrhy na jmenování ústavních soudců předkládá prezidentovi parlament (i když má prezident možnost ignorovat libovolnou polovinu kandidátů NR SR) Na druhé straně je ovšem také NR SR schopna výrazně ovlivnit činnost Ústavního soudu, a to ústavním zákonem vymezujícím jeho postavení. **Ve vztahu k moci výkonné** je třeba zdůraznit, že Ústavní soud může zrušit jakýkoliv akt orgánů výkonné moci, pokud jej považuje za protiústavní. Opačně platí, že prezident má právo jmenovat členy Ústavního soudu, jeho předsedu a místopředsedu; na rozdíl od legislativy však nemá na ovlivňování Ústavního soudu relevantní nástroje. Rozhodnutí Ústavního významným způsobem ovlivňují také formování právní kultury. Judikatura Ústavního soudu je důležitým formálním pramenem; má vliv nejen na rozvoj právního státu, ale i na politický systém jako takový. Na jeho činnost má kromě výše uvedených faktorů vliv také způsob jmenování do funkce ústavního soudce a politická situace na pozadí tohoto jmenování: jmenování ústavních soudců může mít i nepříznivý vliv na vývoj právních názorů či kontinuitu v působení Ústavního soudu (pokud je např. většina soudců jmenována současně). **V rámci soudní moci** má Ústavní soud zvláštní postavení. Není běžnou instancí v systému obecného soudnictví; při posuzování správnosti rozhodnutí jednotlivých soudů zkoumá pouze ústavnosti takového rozhodnutí.

Hodnotíme-li dosavadní činnost Ústavního soudu SR, nelze se vyhnout zmínce o některých podstatných skutečnostech. Především je třeba uvést, že až do změny Ústavy SR ústavním zákonem č. 90/2001 Z.z. nebylo možné považovat existující vymezení ochrany ústavnosti za vyhovující, a to zejména vzhledem k principiálním nedostatkům v koncepci ústavního soudnictví SR. Stejně tak bylo možné považovat za zcela nedostatečnou pravomoc ÚS v oblasti ochrany práv a svobod občanů, neboť ÚS nedisponoval žádnou možností protiústavní stav napravit (např. zakázat protiústavní zásah, zrušit rozhodnutí apod.), mohl pouze konstatovat porušení práv, což zcela jistě nelze považovat za efektivní ochranu. Ústavní soudnictví v 90. letech bylo navíc doprovázeno otevřeným nebo skrytým nerespektováním jeho rozhodnutí ze strany orgánů veřejné moci, které byly ovládané stoupenci tehdejší vládní koalice (zejména léta 1994-1998). Otevřené nerespektování judikatury ÚS se projevilo např. v kauzách F. Gauliedera a E. Spišáka, nebo v postoji mocenských orgánů k výrokům ÚS v kauze tzv. zmařeného referenda o vstupu Slovenska do

---

<sup>176</sup> Kopeček, L a kol.: Od Mečiara k Dzurindovi, Brno, 2003

NATO a přímé volbě prezidenta v roce 1997. Nezávaznějšími problémy byly zejména přílišná zdrženlivost v některých závažných společenských kauzách (některé verdikty přišly příliš pozdě), či striktně pozitivistické chápání Ústavy.<sup>177</sup> Rovněž způsob vytvoření prvního Ústavního soudu, kdy byli všichni ústavní soudci jmenováni do funkce prakticky současně, mohl přispět k jisté diskontinuitě v působení ÚS a jeho judikatury (způsob vytvoření Ústavního soudu byl analogický též u českého Ústavního soudu). Po změně vlády v roce 1998 došlo ke zlepšení vzájemných vztahů Ústavního soudu k ostatním orgánům státní moci. Činnost Ústavního soudu se zkvalitnila, i když nadále docházelo k některým sporným kauzám, což nepřispělo ke zvýšení právní jistoty, ale vedlo k rozporuplnému výkladu ze strany orgánů činných v trestním řízení.<sup>178</sup> Jako průlomové lze charakterizovat přijetí ústavního zákona č. 90/2001 z.z., který vytvořil efektivní předpoklady pro kontrolu a ochranu práv; Ústavní soud získal rozsáhlejší pravomoci zejména co se týká posuzování porušení práv individuálních žadatelů. S nárůstem agendy souvisí také zvýšení počtu soudců na 13. Dochází rovněž ke standardizaci slovenské ústavní judikatury. Navzdory všem výše uvedeným skutečnostem je možné hodnotit činnosti ÚS jako přínosnou, protože v rámci svých pravomocí plnil ÚS své úkoly přiměřeně. Zejména po přijetí ústavní novely z roku 2001, kdy byly podstatně rozšířeny pravomoci Ústavního soudu, plní Ústavní soud v SR funkci garanta demokratického a právního státu.

#### 4.4 Srovnání ústavního vývoje v České republice a Slovenské republice

Při úvahách o změnách ústavy či ústavních zákonů je vždy nutné k těmto změnám přistupovat s rozvahou a s vědomím toho, že ústavní změny by se měly provádět toliko ve výjimečných případech. Ústavy České republiky i Slovenské republiky byly přijaty jako ústavy rigidní, tj. možnost jejich změny měla být obtížnější než u běžných zákonů. Ústava, resp. normy ústavního pořádku jsou nadány nejvyšším stupněm právní závaznosti, proto není možné do těchto norem zasahovat zcela libovolně či dokonce svévolně. V rámci úvah o stanovení kritérií pro srovnávání ústavního vývoje je třeba přihlídnout k výše definované rigiditě ústav, díky níž není možné provádět úpravu ústavy zcela libovolně. Přihlédneme-li k výše uvedené definici ústavního vývoje jako *změny ústavy, resp. ústavního pořádku prostřednictvím ústavních zákonů, či jiným způsobem (např. referendem)*, pak je možné pro

---

<sup>177</sup> Srov. Kopeček, L.: *Od Mečiara k Dzurindovi*, Brno 2003

<sup>178</sup> Např. hluboký nesoulad prvního a druhého senátu při posuzování otázky ústavnosti zrušení v zastoupení prezidenta amnestií udělených V. Mečiarom M. Dzurindou.

účely této práce použít např. tato kritéria ústavního srovnávání: *předmět ústavní změny, možnost změny ústavy, resp. ústavního pořádku, forma změn ústavy, resp. ústavního pořádku, účel ústavní změny, či rychlost přijímání změn ústavy, resp. ústavního pořádku.*

#### **4.4.1 Předmět ústavních změn**

Z hlediska předmětu ústavních změn v ČR a SR je možné konstatovat, že ústavní vývoj v těchto zemích se přes rozdílný základ i inspirační zdroje ubíral podobným způsobem. Lze však zaznamenat i jisté rozdíly. Následující analýza bude sledovat členění nastíněné již v komparativní analýze ústav ČR a SR po jejich vzniku.

##### *4.4.1.1 Preambule*

Preambule obvykle vyjadřují tradice, zdroje a základní tradice státu. Vzhledem ke skutečnosti, že žádná z republik zásadním způsobem nezměnila svou orientaci, byly preambule obou ústav ponechány beze změny.

##### *4.4.1.2 Základní (všeobecná) ustanovení*

Základní ustanovení obou ústav byla novelizována v souvislosti se změnami, ke kterým došlo v souvislosti s integračním úsilím obou států. Obě ústavy nyní obsahují ustanovení deklarující závazek dodržovat závazky (pravidla mezinárodního práva, mezinárodní smlouvy), které pro ně vyplývají z mezinárodního práva.<sup>179</sup> Základní ustanovení byla za tímto účelem novelizována zejména co se týká poměru práva mezinárodního k právu vnitrostátnímu (místo mezinárodních smluv v právním řádu ČR a SR), resp. naplnění integračních cílů a závazků, zejména ve vztahu k EU a NATO.

##### *4.4.1.3 Poměr práva mezinárodního a práva vnitrostátního*

Úprava poměru práva mezinárodního a vnitrostátního v ustanovení původně obsaženého v **čl. 10 Ústavy ČR** zaznamenala významnou koncepční změnu po novelizaci ústavním zákonem č. 395/2001 Sb., který se významným způsobem dotkl všech ustanovení Ústavy, která upravovala vztah ČR k jiným státům a mezinárodním organizacím. Tato nová úprava opouští dosud převažující dualistickou koncepci a podstatně rozšiřuje okruh smluv,

---

<sup>179</sup> Tak Ústava ČR ve svém čl. 1 odst. 2 nově stanoví, že „Česká republika dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva“, zatímco Ústava SR taktéž v čl. 1 odst. 2 uvádí, že „Slovenská republika uznává a dodržuje všeobecná pravidla mezinárodního práva, mezinárodní smlouvy, kterými je vázána, a své další mezinárodní závazky“.

kteří jsou inkorporovány do právního řádu.<sup>180</sup> Tyto smlouvy mají přednost před zákony (nikoli však ústavními zákony). Ústava také zavedla *tzv. předběžnou kontrolu* ústavnosti, kterou provádí Ústavní soud.

Také **slovenská úprava** zaznamenala podstatný zásah do dosud uplatňované dualistické koncepce, vyjádřený novou formulací ustanovení odst. 4 a 5 čl. 7 Ústavy SR, která podstatně rozšířila okruh smluv, k jejichž vnitrostátní platnosti není potřeba transformace do vnitrostátního řádu (takové smlouvy jsou pak přímo aplikovatelné a mají přednost před zákonem). Ústavě se přitom stále dává přednost před zněním přímo vykonatelných mezinárodních smluv. Zárukou, že tyto mezinárodní smlouvy nebudou moci poskytovat např. nižší rozsah ústavních práv a svobod, poskytuje institut *tzv. předběžné kontroly ústavnosti* podle čl. 125a a 125b Ústavy SR. Tuto kontrolu provádí stejně jako v ČR Ústavní soud.

#### 4.4.1.4 Příprava na členství ČR a SR v EU a NATO

Vzhledem k tomu, že porovnání ústavního vývoje a ústavním základům přípravy na členství v EU a NATO bude věnována samostatná kapitola, bude tento oddíl pojat velmi rámcově. V ČR byly za účelem přípravy na členství přijaty 2 ústavní zákony (č. 300/2000 Sb. a č. 395/2001 Sb.), které vytvořily předpoklady pro členství v obou seskupeních. Zejména *tzv. euronovela* umožnila přenesení některých pravomocí ústavních orgánů na orgány mezinárodní organizace nebo nadnárodní instituce a nově upravila výkon pravomocí orgánů moci výkonné a zákonodárné včetně pravidel jejich spolupráce. V SR byly obě záležitosti upraveny jedinou novelou, a to zmíněným ústavním zákonem č. 90/2001 Z.z.

#### 4.4.1.5 Lidská práva a základní svobody

V ČR byla novelizace Listiny základních práv a svobod provedena pouze jednou, a to ústavním zákonem č. 162/1998 Sb., kterým se prodlužuje doba, po kterou může být osoba obviněná nebo podezřelá ze spáchání trestního činu zadržena, z 24 na 48 hodin. Stejnou změnu na Slovensku provedl ústavní zákon č. 90/2001 Z.z., jímž byla změněna řada dalších ustanovení, obsahujících úpravu základních práv a svobod (čl. 13 odst. 1, čl. 18 odst. 2, čl. 25, čl. 51 odst. 2 Ústavy SR).

#### 4.4.1.6 Úprava přímé demokracie v ústavě

---

<sup>180</sup> Článek 10 nyní zní: "Vyhlášené mezinárodní smlouvy, jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu. Stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva."



**Česká republika** patří dosud k nevelké skupině evropských států, které nemají v současné době ve svém právním řádu zakotveny takové standardní formy přímé demokracie, jako je celostátní referendum nebo lidová iniciativa. Pouze v souvislosti se vstupem ČR do Evropské unie stanovil ústavní zákon č. 395/2001 Sb. možnost obligatorního monotematického referenda předvídaného čl. 10a odst. 2 Ústavy, a to k ratifikaci mezinárodní smlouvy, kterou jsou některé pravomoci orgánů ČR přeneseny na mezinárodní organizaci nebo instituci.<sup>181</sup> Ústavní zákon č. 515/2004 Sb. následně provedl výběr jedné z alternativ uvedených v Ústavě ČR a upravil referendum, ve kterém občané rozhodovali o vstupu ČR do EU. Podle převažujícího výkladu se však nejednalo o naplnění čl. 2 odst. 2 Ústavy, proto je dosud referendum upraveno v ČR pouze na místní úrovni.

**Ústava SR** ve svém čl. 2 odst. 2 stanovila, že „*státní moc pochází od občanů, kteří ji vykonávají prostřednictvím svých volených zástupců nebo přímo*“ a obecná úprava referenda byla obsažena již v čl. 93 – 100 původního znění Ústavy SR. V souvislosti se vstupem do EU se nabízela otázka, zda vyhlášené referendum představuje naplnění čl. 7 odst. 1 ve spojení s čl. 93 odst. 1, nebo jde o aplikaci ustanovení čl. 92 odst. 2.; převažující výklady se však kloní spíše ke druhému výkladu, neboť EU není státním svazkem.<sup>182</sup> Ústavním zákonem č. 9/1999 Z.z. byla navíc do slovenského právního řádu zavedena přímá volba prezidenta občany. V souvislosti se zmařeným referendem v roce 1997 konstatoval Ústavní soud v otázce, zda lze či nelze měnit ústavu referendem, že referendum o vlastní změně ústava nezakazuje, ovšem současně výsledky referenda nemohou vést k přímé změně Ústavy SR (k tomu je zapotřebí rozhodnutí NR SR).<sup>183</sup>

#### 4.4.1.7 Místní samospráva

Původní text Ústavy ČR počítal s vytvořením vyšších územních samosprávných celků; ty byly vytvořeny na základě ústavního zákona č. 347/1997 Sb. V souladu s čl. 99 Ústavy se ČR člení na obce, které jsou územními samosprávnými celky, a kraje, které jsou vyššími územními samosprávnými celky.

Ústava SR již v původním znění zakotvovala dva stupně územní samosprávy. Zákodárce nicméně uznal za vhodné garantovat rovněž práva vyššího územního celku na ústavní úrovni. S účinností novelizace ústavním zákonem č. 90/2001 Z.z. se tedy deklaruje

---

<sup>181</sup> „K ratifikaci mezinárodní smlouvy uvedené v odstavci 1 je třeba souhlasu Parlamentu, nestanoví-li ústavní zákon, že k ratifikaci je třeba souhlasu daného v referendu.“

<sup>182</sup> Posluch, Cibulka: Štátné právo Slovenskej republiky, 2006

<sup>183</sup> II. ÚS 31/97, usnesení o výkladu čl. 72 a 93 odst. 2 Ústavy SR z 21.5.1997, Sbíрка nálezů a usnesení ÚS SR 1997.

v uvozacím článku k hlavě o územní samosprávě, že „územní samosprávu tvoří obec a vyšší územní celek“. Na toto ustanovení navázala celá nová úprava čtvrté hlavy Ústavy, která ústavně vyjadřuje a zaručuje rovnoprávnost obou stupňů územní samosprávy.

#### 4.4.1.8 Moc zákonodárná

Ústavní změny se **moci zákonodárné** dotkly v menší míře než dalších dvou mocí. V SR byla zúžena imunita poslanců NR SR (v ČR nikoliv) či provedeny změny v souvislosti s novým ústavním postavením prezidenta republiky. Stejně jako v ČR byla upravena pravidla činnosti zákonodárského orgánu za mimořádných situací a v souvislosti se vstupem ČR a SR do EU, resp. NATO, či došlo ke zkrácení volebních období zákonodárných orgánů v roce 1998, resp. 2006.

#### 4.4.1.9 Moc výkonná

Významnější změny lze zaznamenat v ústavním zakotvení **orgánů výkonné moci**, a to zejména v SR v souvislosti se zavedením přímé volby prezidenta občany, která byla doprovázena rozsáhlou úpravou jeho pravomocí.<sup>184</sup> Na rozdíl od slovenské úpravy ponechala česká ústava prezidentovi též právo nezahajovat nebo zastavovat trestní stíhání (abolice). Ústavní zákon č. 90/2001 Z.z. rovněž prezidentovi přiznal pravomoc jmenovat soudce (doposud tato pravomoc náležela Národní radě). Pravomoci vlády byly upraveny rovněž v souvislosti s přípravou na členství v EU a NATO.

#### 4.4.1.10 Ústavní soudnictví

Změnám podléhala úprava moci soudní zejména v SR. Novelou Ústavy SR ústavním zákonem č. 90/2001 Z.z. došlo k změně počtu soudců Ústavního soudu SR, prodloužení jejich funkčního období (13 soudců je jmenováno prezidentem republiky na 12 let, přičemž znovuzvolení není možné), zejména však byla upravena vnitrostátní aplikovatelnost mezinárodního práva v širším smyslu, než do té doby ústava připouštěla (zejména rozšíření působnosti Ústavního soudu i na kontrolu souladu právních předpisů z mezinárodními smlouvami). Zavedena byla rovněž tzv. *předběžná kontrola ústavnosti* (také v ČR). K podobným změnám v souvislosti s úpravou vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva došlo také v ČR.

---

<sup>184</sup> Ústavní zákon č. 9/1999 z.z.

#### 4.4.1.11 *Obecné soudnictví a jiná právní ochrana*

**Obecnému soudnictví je v SR věnován druhý oddíl sedmé hlavy Ústavy SR (v ČR obsahuje tato ustanovení hlava sedmá Ústavy ČR).** V ČR nově stanoví podrobnosti zákon č. 6/2002 Sb. v ČR. Soudce obecných soudů jmenuje (v SR též odvolává) prezident republiky na časově neomezené období (v SR byla změna provedena ústavním zákonem č. 90/2001 Z.z.). Návrh na soudce může v SR podávat Soudní rada. Mimořádný význam pro obecné soudnictví SR mělo přijetí zmíněného ústavního zákona č. 90/2001 Z.z., který jednak odstranil institut tzv. čtyřletých soudců, jednak byl na jeho základě konstituován nový orgán soudcovské samosprávy – **Soudní rada**, čímž byla významně posílena institucionální nezávislost soudní moci.<sup>185</sup> V ČR zřídil již zmíněný zákon č. 6/2002 Sb. soudcovské rady jako poradní orgány předsedů soudů u Nejvyššího soudu, vrchních a krajských soudů.

#### 4.4.1.12 *Nejvyšší kontrolní úřad a Česká národní banka*

Menší změny se dotkly také postavení a působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu a České národní banky. Hlavním cílem České národní banky je v souladu s ústavním zákonem č. 448/2001 Sb. péče o cenovou stabilitu. V SR byla ustanovení o NKÚ novelizována ústavním zákonem č. 90/2001 Z.z. a ústavním zákonem č. 463/2005 Z.z.

#### 4.4.1.13 *Státní zastupitelství a prokuratura*

V této oblasti nebyly provedeny v ČR ani v SR žádné změny.

#### 4.4.1.12 *Veřejný ochránce práv*

Ústavním zákonem č. 90/2001 Z.z. byla do slovenského ústavního systému zařazena úprava **veřejného ochránce práv** (tzv. ombudsmana). Podle této úpravy je veřejný ochránce práv *nezávislým orgánem, který se podílí na ochraně základních práv a svobod fyzických osob a právnických osob při jednání, rozhodování anebo nečinnosti orgánů veřejné správy, jestliže je jejich jednání, rozhodování anebo nečinnost v rozporu s právním pořádkem anebo principy demokratického právního státu.* Veřejného ochránce práv volí NR SR na období pěti let, může jej i odvolat.

---

<sup>185</sup> Činnost a organizaci Soudní rady se kromě Ústavy řídí též zákonem č. 185/2002 Z.z., o Soudní radě SR. Soudní rada se skládá z 18 členů a v jejím čele stojí předseda Nejvyššího soudu SR. Podle čl. 141a odst. 4 Ústavy SR patří k jejím pravomocím zejména navrhnout prezidentovi kandidáty na jmenování soudců a navrhnout odvolání soudců, rozhodovat o přidělení a přeložení soudců, atd.

**Veřejný ochránce práv** byl do českého právního řádu zaveden zákonem č. 349/1999 Sb. jako zcela nová instituce programově navazující na švédského ombudsmana; Ústava se o něm nezmiňuje. Podle zákonné úpravy je veřejný ochránce práv *institucí, která působí k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí*. Protože má ochránce práv charakter orgánu odvozeného od moci zákonodárné, je volen Poslaneckou sněmovnou na funkční období 6 let z kandidátů, z nichž po dvou navrhuje prezident republiky a Senát.

#### **4.4.2 Možnost změny ústavy, resp. norem ústavního pořádku**

Ústavy České i Slovenské republiky jsou **ústavami rigidními**. Pro jejich změnu je třeba souhlasu vyšší než prosté většiny zákonodárců (v ČR je k přijetí ústavního zákona ve smyslu čl. 39 odst. 4 Ústavy potřeba souhlasu kvalifikované většiny (minimálně 3/5 všech poslanců a 3/5 přítomných senátorů), v SR je v souladu s čl. 84 odst. 4 Ústavy SR potřebný souhlas alespoň třípětinové většiny všech poslanců).

#### **4.4.3 Forma změn ústavy, resp. ústavního pořádku**

V této kapitole uvedené ústavní zákony přijaté v ČR a SR po 1.1.1993 jsou mj. rozděleny podle formy změny do několika kategorií, v závislosti na tom, zda mění ústavu, resp. ústavní pořádek přímo (**přímé novelizace**), či nepřímo (**nepřímé novelizace**), zda se jedná o **jiný zásah do ústavy** (např. jednorázové změny), změny předvídané v souvislosti se **změnou státních hranic ČR a SR, novelizace novel** či ústavní zákony, jejichž přijetí přímo **ústavy obou států předvídají** (např. přijetí ústavního zákona o referendu). Všechny tyto formy byly při změnách ústav ČR a SR v různé míře využity; v ČR se však stále čeká na naplnění ústavy v souvislosti s výkonem přímé demokracie, zatímco na Slovensku budilo pochybnosti nepřijetí speciálního zákona o referendu o vstupu SR do EU.

#### **4.4.4 Účel ústavní změny<sup>186</sup>**

U některých změn ústavy, které nevyplynuly z objektivní potřeby ústavní či politické praxe, je vždy na místě zkoumat, do jaké míry za ústavní změnou stojí **politické zájmy** momentálně vládnoucí garnitury a do jaké míry je taková změna legitimní. Pokusy změnit ústavu se v českých i slovenských podmínkách objevovaly poměrně často (např. pokus stran tzv. opoziční smlouvy o změnu ústavy ve prospěch modifikace poměrného systému). Žádná

---

<sup>186</sup> Srov. též Dančák, B., Šimíček, V.: Aktuálnost změn Ústavy ČR,

změna, u níž by existovaly vážné pochybnosti o její legitimitě, však v tomto ohledu přijata nebyla; k tomu slouží i pojistka v podobě kvalifikované většiny pro schvalování ústavních zákonů. Kromě výše uvedených změn je možné uvažovat též o změnách, které sice reprezentují spíše subjektivní zájem, nicméně jsou plně legitimní, neboť **ohledně jejichž změny existuje širší konsensus**. Tak byl např. v SR přijat ústavní zákon č. 9/1999 Z.z., jehož přijetí nebylo vyvoláno naléhavou společenskou potřebou, ale jehož přijetí vyplynulo z vůle po změně ústavního postavení prezidenta jako nadstranického a neodpovědného orgánu, který byl svou legitimitu odvozoval přímo od občanů státu.

Kromě těchto subjektivních příčin mohou změny ústavy vyplynout rovněž z **objektivních důvodů**, nezávislých na vůli navrhovatele. Tak může potřeba změnit ústavu vyvstat, např. existuje-li **zjevný rozpor mezi faktickým stavem a ústavní úpravou**, tzn. že ústava obsahuje *tzv. mrtvá ustanovení*. Jedná se o ustanovení, která dosud nebyla nijak naplněna (ústavní změny byly v této souvislosti přijaty v ČR mj. ústavními zákony č. 347/1997 Sb., o VÚSC, částečně také ú.z. č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení ČR k EU). Může rovněž dojít k tomu, že **faktická situace je taková, že s ní ústavní úprava vůbec nepočítá**. *Tento legitimní důvod přijetí ústavních změn lze tedy označit za pouhé uvedení do souladu faktického stavu a formální ústavy tak, aby byl minimalizován rozdíl mezi tzv. právní a faktickou ústavou*. Příkladem těchto změn může být přijetí ústavních zákonů č. 300/2000 Sb. a 395/2001 Sb., resp. ústavního zákona č. 90/2001 Z.z., **v souvislosti se vstupem ČR a SR do Evropské unie a NATO**. Na Slovensku vyvolaly vstup do EU úpravu Ústavy SR také volby do Evropského parlamentu (ú.z. 323/2004 Z.z.) či nutnost úpravy pravidel spolupráce NR SR a vlády SR v záležitostech EU (ú.z. 397/2004 Z.z.).

Dalším důvodem ke změně může být **vznik reálné situace, která vyvolá skutečnou potřebu ústavní změny** (může se jednat např. o zkrácení volebního období, změnu názvu státu, dělení majetku apod.). Tento případ se od výše uvedené situace liší zejména tím, že *příslušná ústavní změna není nutná pro nastolení souladu faktického stavu a formální úpravy, nýbrž samotným předpokladem určitých společenských jevů (změn) je právě ústavní změna*. V ČR byl za tímto účelem přijat ústavní zákon č. 69/1998 Sb., o zkrácení volebního období PS PČR, ú.z. č. 448/2001 Sb. v souvislosti se změnou cíle činnosti ČNB či ú.z. č. 162/1998 Sb., kterým se mění Listina základních práv a svobod. V SR byly podobné změny provedeny ústavním zákonem č. 332/1998 Z.z. (prodloužení volebního období poslanců zastupitelstev zvolených ve volbách v roce 1994), č. 82/2006 Z.z. (zkrácení volebního období NR SR v roce 2006) či č. 254/2006 Z.z. (zřízení Výboru NR SR na přezkoumání rozhodnutí NBÚ).

Dalším důvodem změny může být skutečnost, že **samotná ústava předpokládá ústavní změnu** (doplnění). Takovou změnou může být např. *přijetí ústavního zákona o referendu*. V ČR nebyl zatím ústavní zákon o celostátním obligatorním referendu přijat, doplněním Ústavy je pouze ústavní zákon č. 515/2002 Sb., přijatý v souvislosti se vstupem ČR do EU. V SR bylo referendum upraveno přímo v Ústavě. Novelizované znění Ústavy SR rovněž předpokládalo přijetí ústavního zákona o bezpečnosti (ú.z. 227/2002 Z.z.). Obě ústavy stanoví nutnost *schválení změny státních hranic ústavním zákonem*. Dalším případem může být situace, kdy **samotná ústava sice změnu nepředpokládá, nicméně toto doplnění je zcela namístě z důvodu, že stávající ústava určitou materii neupravuje buď vůbec nebo zcela nedostatečně**. Ústavy obou států ve své původní podobě neobsahovaly úpravu **chodu ústavních orgánů za mimořádných situací** (ú.z. č. 110/1998 Sb., resp. ú.z. č. 227/2002 Z.z.).

Ke změně ústavy může dojít také proto, že její gramatický text buď **obsahuje evidentní chyby nebo nedůslednosti**.<sup>187</sup> V SR provedl drobnou úpravu Ústavy již první ústavní zákon č. 244/1998 Z.z., kterým určil přenos funkcí prezidenta na vládu SR v době, kdy vláda nebo člen vlády podá demisi a tuto nemá, pokud prezident není zvolen, či nevykonává svou funkci z jiných důvodů, kdo přijmout, další nedůslednosti či nesprávnosti odstranily např. ústavní zákony č. 9/1999 Z.z. a 90/2001 Z.z.

Poslední případ představuje jakousi **komplexní revizi ústavy**, k níž by však mělo docházet pouze ve zcela výjimečných případech. Pokud k takové výjimečné společenské události nedojde, měla by být revize ústavy zvažována pouze tehdy, existuje-li k této revizi široký společenský konsensus a jedná se o změnu předem pečlivě naplánovanou. V ČR byla velká změna ústavy provedena v souvislosti se vstupem ČR do EU, nicméně o skutečně komplexní revizi se nejednalo. O té se však dá zcela jistě hovořit v souvislosti s ústavním zákonem č. 90/2001 Z.z., přijatým na Slovensku.

#### 4.4.5 Rychlost přijímání změn ústavy, resp. ústavního pořádku

Na rychlost přijímání změn ústavy, resp. ústavních norem působí řada faktorů, kromě jiného též výše zmíněná míra rigidity ústavy, forma ústavní změny, její účel či aktuální rozložení politických sil. V této souvislosti nelze nicméně opomenout ani strukturu zákonodárného orgánu, který má pravomoc změny ústavy přijímat.

---

<sup>187</sup> V ČR mnohé takové chyby stále čekají na odstranění, např. u členů Bankovní rady ČNB, předsedy a místopředsedy Nejvyššího soudu by byl na místě souhlas Senátu s jejich jmenováním, čl. 66 by si zasloužil úpravu stanovením zastupování prezidenta předsedou vlády.

V ČR je zákonodárným orgánem parlament, který se skládá ze dvou komor, Poslanecké sněmovny a Senátu. Koncepce dvoukomorového parlamentu byla zvolena z několika důvodů: především byla vzata v úvahu tradice první československé ústavy a částečně i tradice Federálního shromáždění; pro zvolení této koncepce hrála také politická konstelace: členy Prozatímního Senátu se měli státu poslanci bývalého Federálního shromáždění, zatímco poslanci ČNR se stali poslanci Poslanecké sněmovny. Vzájemný vztah obou komor je dán zejména články Ústavy upravujícími legislativní proces (čl. 39 až 48). Z těchto ustanovení je patrné, že Poslanecká sněmovna má v převážné většině případů zcela dominantní postavení. Zcela rovnocenné postavení mají obě komory při přijímání ústavních zákonů a zákonů podle čl. 40 Ústavy (volební zákony, jednací řád Senátu a zákon o zásadách jednání a styku obou komor mezi sebou, jakož i navenek), kdy nemůže být Poslaneckou sněmovnou přehlasován.<sup>188</sup> Co se týká schvalování ústavních zákonů, podle čl. 39 odst. 4 Ústavy je k přijetí ústavního zákona potřeba souhlasu třípětinové většiny všech poslanců a třípětinové většiny přítomných senátorů. Na přijímání ústavních zákonů se nevztahují ustanovení o tom, že pokud Senát vyjádří vůli nezabývat se návrhem zákona, je tímto usnesením zákon přijat, neboť ústavní zákon musí být schválen v souhlasném znění oběma komorami. Neuplatňuje se také ustanovení čl. 46 odst. 1 Ústavy, které omezuje dobu projednávání zákona v Senátu na 30 dní od jeho postoupení.<sup>189</sup> Senát tak může přijetí ústavního zákona zdržovat neomezeně dlouhou dobu. Prezident republiky nemá právo ústavní zákon vrátit, proto jej jen podepíše. Dvoukomorová struktura českého Parlamentu tak může způsobit (oproti slovenské úpravě a praxi) jisté **zpoždění při přijímání ústavních zákonů (a nejen jich), či nemožnost jejich přijetí v adekvátním termínu.**

---

<sup>188</sup> Senát je s Poslaneckou sněmovnou rovnoprávný také při vyjadřování souhlasu s mezinárodními smlouvami, při přijímání rozhodnutí o mimořádných stavech, o souhlasu s vysláním ozbrojených sil jiných států na území ČR, o souhlasu s pobytom ozbrojených sil jiných států na území ČR, o účasti ČR v obranných systémech mezinárodní organizace. V souladu s čl. 33 Ústavy má Senát významnou úlohu také v případě, že je Poslanecká sněmovna rozpuštěna.

<sup>189</sup> To vyplývalo původně ze zvyklosti Senátu přijímat ústavní zákony i po uplynutí třicetidenní lhůty a byl potvrzen náležen Ústavního soudu Pl. ÚS 13/05 (č. 283/2005 Sb.).

## 5. ÚSTAVNÍ ZMĚNY V SOUVISLOSTI SE VSTUPEM ČR A SR DO EVROPSKÉ UNIE A NATO

### 5.1 Členství České republiky a Slovenské republiky v Evropské unii

#### 5.1.1 Právní základ členství ČR a SR v EU

Vstup do Evropských společenství, resp. Evropské unie, byl od počátku samostatné existence České republiky a Slovenské republiky **hlavní prioritou zahraniční politiky** obou zemí. Základem předvstupní spolupráce byly v obou případech asociační dohody. SR se vzhledem k negativnímu hodnocení vnitropolitického vývoje ve vyjednávání s EU o dva roky opozdila, nakonec však vstoupila do EU společně s ČR.

Právním základem integrace ČR i SR do EU je **Smlouva o přistoupení k EU**. Tato smlouva má charakter mezinárodní smlouvy, jejímiž smluvními stranami jsou stávající členské státy na straně jedné a 10 přistupujících států na druhé straně. Tímto dokumentem smluvní strany projevují vůli rozšířit EU k 1. květnu 2004 o 10 nových států, a to za podmínek uvedených ve Smlouvě. Smlouva o přistoupení byla sjednána jako jeden smluvní dokument, upravující společné přistoupení všech deseti zemí. Smlouva o přistoupení kromě obecných ustanovení obsahuje zvláštní ustanovení pro každý jednotlivý stát. Tato ustanovení v případě ČR odrážejí výsledky jednání o jejím přistoupení k EU, završených na summitu v Kodani v prosinci roku 2002. Základní částí Smlouvy je tedy relativně krátká vlastní *Smlouva o přistoupení 10 zemí k Evropské unii*, která odkazuje na nepříliš rozsáhlý *Akt o přistoupení* jako na nedílnou součást smlouvy. Detailní úprava je pak obsažena v rozsáhlých přílohách k Aktu o přistoupení a dodatcích k nim a dále v protokolech, na něž se Akt o přistoupení odvolává. Smlouva o přistoupení byla podepsána dne 16. dubna 2003 v Aténách. K ratifikaci smlouvy v ČR bylo třeba souhlasu daného v referendu (dle ústavního zákona č. 515/2002 Sb.). To se uskutečnilo ve dnech 13. a 14. června 2003 a občané jím vyjádřili souhlas se vstupem ČR do EU. Slovensko podobně jako ostatní kandidátské země vyhlásilo 16.-17. května 2003 referendum, ve kterém měli občané možnost vyjádřit se přímo k otázce vstupu SR do Evropské unie. Po úspěšné ratifikaci Smlouvy o přistoupení se ČR a SR staly ke dni 1. května 2004 členskými státy Evropské unie. Pro ČR a SR, stejně jako všechny nové státy EU, se ode dne přistoupení staly závaznými všechny zakládající smlouvy Společenství, akty orgánů Společenství a některá ustanovení schengenského *acquis*.



### 5.1.2 Ústavněprávní aspekty vstupu České republiky a Slovenské republiky do EU

V souvislosti s přípravami na vstup a pozdějším členstvím obou zemí bylo **potřeba v obou zemích přijmout odpovídající změny ústav**, neboť žádná z ústav nepočítala zejména s nutností přenést část pravomocí na mezinárodní organizaci či nadnárodní uskupení. Pouze slovenská ústava obsahovala v původním znění čl. 7 ustanovení o možnosti vstupu Slovenska do státního svazku s jinými státy. Změny ústav byly v obou případech provedeny **ústavními zákony**, přijatými kvalifikovanou většinou pro ně stanovenou. V obou případech se jednalo o přímou novelizaci ústavy.

Ústavněprávní předpoklady pro vstup ČR do EU vytvořil **ústavní zákon č. 395/2001 Sb., kterým se mění Ústava (tzv. euronovela)**. Na základě tohoto ústavního zákona mohou být některé pravomoci orgánů ČR přeneseny na mezinárodní organizaci nebo instituci. Přenos kompetencí je vázán na členství ČR v EU a nemá z formálněprávního hlediska trvalý a nezvratný charakter (podmíněnost členství ČR v EU). Za trvání členství je však ČR povinna dodržovat právní normy Společenství a rozhodnutí orgánů ES/EU a nemůže jednostranně zúžit rozsah pravomocí již přenesených na unijní orgány. Na tuto ústavní změnu navazovala úprava celé řady běžných zákonů, které bylo nutné uvést s Ústavou do souladu. Nové znění čl. 10a odst. 2 Ústavy stanoví, že k ratifikaci mezinárodní smlouvy, kterou budou přeneseny některé pravomoci orgánů České republiky na mezinárodní organizaci nebo instituci, je třeba souhlasu Parlamentu, **nestanoví-li ústavní zákon, že k ratifikaci je třeba souhlasu daného v referendu**. Zákonomodárce se v zájmu větší legitimacy takového rozhodnutí rozhodl pro druhou možnost, a tak byl pro účely vyjádření souhlasu se vstupem ČR do EU přijat **ústavní zákon č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení České republiky k EU**. Jak již bylo uvedeno výše, tento ústavní zákon neupravuje referendum všeobecné a neprovádí tak čl. 2 odst. 2 Ústavy, nýbrž naplňuje se jím čl. 10a odst. 2 Ústavy. Citovaný ústavní zákon o referendu konkretizuje formulaci čl. 10a Ústavy, a to tak, že pro případ ratifikace Smlouvy o přistoupení ČR k EU je třeba předchozího souhlasu v referendu, neboť jen jím lze rozhodnout o přistoupení k EU. Vzhledem k termínu vstupu ČR do EU byla zvolena cesta referenda monotematického, neboť zde panovaly jisté obavy, aby délka legislativního procesu a lhůty pro vyhlášení referenda nezpůsobily nedodržení referenčního data. V souvislosti se vstupem ČR do EU je třeba zmínit rovněž některá **rozhodnutí Ústavního soudu ČR**, týkající se zejména vztahu mezi vnitrostátním a komunitárním právem. Ústavní soud ve svém nálezu 50/04 ze dne 8.3.2006 (vyhl. pod č. 154/2006 Sb.) poprvé vyjádřil vztah právního řádu ČR k právu ES a vyložil povahu a meze přenosu pravomocí státních orgánů (vlády) na

mezinárodní organizaci podle čl. 10a Ústavy.<sup>190</sup> Ústavní soud v tomto nálezu konstatoval, že „*ač tedy referenčním rámcem přezkumu Ústavním soudem zůstávají i po 1.5.2004 normy ústavního pořádku České republiky, nemůže Ústavní soud zcela přehlížet dopad komunitárního práva na tvorbu, aplikaci a interpretaci vnitrostátního práva, a to v oblasti právní úpravy, jejíž vznik, působení a účel je bezprostředně navázán na komunitární právo. Jinými slovy, Ústavní soud v této oblasti interpretuje ústavní právo s přihlédnutím k principům plynoucím z práva komunitárního.*“ Ústavní soud tedy vyjádřil názor, že je třeba přijmout takový přístup, který by nekonzervoval účinky komunitárního práva ve vnitrostátním právním řádu. Toto pojetí také nejlépe zajišťuje podmíněnost přenosu části pravomocí na nadnárodní instituci.

V SR představovalo nejvýznamnější počín v tomto směru přijetí **ústavního zákona č. 90/2001 Z.z., o změně a doplnění Ústavy SR**. Tento ústavní zákon, jinak velmi rozsáhlý, měl za cíl vyřešit nejaktuálnější otázky ústavního vývoje, zejména otázku plnění závazků SR, které vyplývají z uzavřených mezinárodních smluv a vstup SR do mezinárodních organizací a nadnárodních uskupení. Novela vytvořila ústavní základ pro řádné plnění závazků, které SR převzala uzavřením Evropské dohody o přidružení. Ústavní novela vytvořila rovněž předpoklady pro budoucí vstup SR do EU, včetně závazku dodržovat mezinárodní pravidla mezinárodního práva. Úpravu referenda pro případ vstupu SR do státního svazku s jiným státem obsahovala již Ústava SR v původním znění čl. 7. odst. 1; obecná úprava referenda v čl. 93 a násl. zůstala nezměněna.

Porovnáme-li výše uvedené ústavní změny, je možné konstatovat, že ústavodárci obou zemí se s nutností změnit před vstupem svých zemí do EU vyrovnali do značné míry podobným způsobem. Existují zde však i jisté rozdíly. **Z hlediska rozsahu ústavní změny** lze říci, že zatímco ústavní zákon měnící Ústavu ČR obsahoval převážně úpravu těch otázek, které zákonodárce považoval za nutné upravit v souvislosti se vstupem, slovenská novelizace byla o poznání komplexnější a obsahovala úpravu či doplnění celé řady dalších institutů, jejichž úprava se v té době jevila jako aktuální. **Z hlediska předmětu úpravy** obsahují obě novely především *úpravu vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva, vstup obou zemí do nadnárodních struktur včetně EU, přenesení pravomocí na mezinárodní organizaci či nadnárodní uskupení, přednost komunitárního práva nad právem vnitrostátním a konečně*

---

<sup>190</sup> Srov. Jirásková, V. a Suchánek, R.: Ústavní právo v judikatuře Ústavního soudu: výběr z náleží a usnesení, Praha, 2007

*závazek dodržovat mezinárodní právo a závazky z něj vyplývající.* Tyto otázky jsou v zásadě upraveny podobně; najdou se však i některé rozdíly.

Jednou z otázek, kterou oba ústavní zákony zmiňují, je **úprava vztahu mezi právem vnitrostátním a mezinárodním**. Obě ústavy převzaly konstrukci obsaženou v Listině, která zakládá dualistický model tohoto vztahu, který se ovšem ukázala dosti nepraktický. Česká ústavní novela provedla tedy změnu definice mezinárodních smluv, které jsou po splnění určitých podmínek součástí právního řádu. Tím došlo k rozšíření věcné působnosti čl. 10 Ústavy ČR, který se původně vztahoval pouze na mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách. Slovenská úprava je v tomto ohledu kazuističtější a v článku 7 odst. 5 vyjmenovává druhy smluv, které, pokud byly ratifikované a vyhlášené způsobem stanoveným zákonem a kterými je SR vázána, mají přednost před zákonem. Ústavnímu textu se však v ČR i SR dává přednost také před textem přímo vykonatelných smluv. V návaznosti na uvedené změny stanovily oba ústavní zákony nově vázanost soudce při rozhodování mj. také vymezenými mezinárodními smlouvami.<sup>191</sup> Zavádí se rovněž tzv. předběžná kontrola ústavnosti<sup>192</sup> a nově se stanoví okruh referenčních norem pro Ústavní soud. Neméně významným doplněním obou ústavy byl **závazek dodržovat mezinárodní právo, resp. závazky z mezinárodního práva vyplývající**.

Co se týká **předpokladů pro vstup obou států do EU, tedy zejména přenesení pravomocí na orgány mezinárodní organizace či nadstátního uskupení**, stanoví **čl. 10a české ústavy**, že **některé** pravomoci orgánů ČR mohou být mezinárodní smlouvou přeneseny na mezinárodní organizaci nebo instituci, přičemž k ratifikaci této mezinárodní smlouvy je třeba souhlasu Parlamentu, nestanoví-li ústavní zákon, že k ratifikaci je třeba souhlasu daného v referendu. K přenesení pravomocí může tedy dojít pouze na základě mezinárodní smlouvy, kterou Parlament schválí stanoveným způsobem (kvalifikovaná většina jako pro přijetí ústavního zákona). Ze znění ústavního zákona vyplývá, že přeneseny mohou být jen některé, nikoliv všechny pravomoci, a to v rozsahu stanoveném smlouvou a v míře nutné pro naplnění cíle integrace. Výběr ze dvou alternativ stanovených ústavním zákonem provedl později ústavní zákon o referendu o přistoupení ČR k EU. Ve slovenské úpravě se **pro vstup SR do EU uplatnil čl. 7 odst. 2**, který umožňuje, aby Slovenská republika mezinárodní smlouvou, která byla ratifikovaná a vyhlášená způsobem stanoveným zákonem, nebo na jejím základě, přenesla část svých svrchovaných práv na EU/ES. Také zde se hovoří pouze o části

---

<sup>191</sup> V SR mezinárodní smlouvou podle čl. 7 odst. 2; v ČR smlouvou, která je součástí ústavního pořádku a má přednost před zákonem.

<sup>192</sup> srov. čl. 125a a 125b Ústavy SR, resp. čl. 87 odst. 2 Ústavy ČR

svrchovaných pravomocí, které lze přenést jen mezinárodní smlouvou, která byla schválena stanoveným způsobem. Na rozdíl od české úpravy slovenská ústava nehovoří o konkrétní formě souhlasu k ratifikaci mezinárodní smlouvy, nicméně opět připadal v úvahu souhlas daný parlamentem, a to kvalifikovanou třípětinovou většinou, nebo souhlas daný v referendu. V zájmu větší legitimacy tohoto rozhodnutí bylo v SR stejně jako v ČR vyhlášeno referendum.

Základní ustanovení obou ústav byla dále uvedenými ústavními zákony změněna tak, že ústavy nyní obsahují **ustanovení deklarující závazek dodržovat závazky** (pravidla mezinárodního práva, mezinárodní smlouvy), které pro ně vyplývají z mezinárodního práva.<sup>193</sup>

**Pravidla spolupráce nejvyšších ústavních orgánů** v záležitostech EU jsou v ČR upraveny přímo v Ústavě. Čl. 10b Ústavy ČR zakotvuje **ústavní základ podrobnější zákonné úpravy součinnosti Parlamentu a vlády ve věcech Evropské unie**. V SR tyto otázky upravuje **ústavní zákon č. 397/2004 Z.z.**, o spolupráci Národní rady Slovenské republiky a vlády Slovenské republiky v záležitostech Evropské unie. V souvislosti s volbami do Evropského parlamentu byl na Slovensku přijat dále ústavní zákon č. 323/2004 Sb., upravující neslučitelnost funkce poslance v EP s poslancem národního parlamentu.

**Podstatným rozdílem oproti české úpravě bylo oprávnění vlády SR v souladu s čl. 120 odst. 2 vydávat nařízení** (pokud tak stanoví zákon), také na provádění Evropské dohody o přidružení uzavřené mezi Evropskými společenstvími a jejich členskými státy na jedné straně a Slovenskou republikou na straně druhé a rovněž na provádění mezinárodních smluv podle čl. 7 odst. 2. Dosavadní úprava totiž obsahovala pouze obecné ústavní zmocnění pro vládu Slovenské republiky, aby na základě zákona a v jeho mezích vydávala nařízení; zájmem zákonodárce bylo tedy umožnit vládě vydávat nařízení k provedení mezinárodní smlouvy, která byla ratifikovaná a vyhlášena způsobem stanoveným zákonem, nebo na aproximaci právního řádu SR s právním řádem států EU, a to na základě postupu stanoveného ve zvláštním zákoně. Ustanovením bylo tedy vládě umožněno, aby v případě kdy Národní rada SR přijme zvláštní zákon, vláda svými nařízeními implementovala množství technických norem a jiných méně závažných rozhodnutí EU a ES do právního řádu SR. Uvedený postup měl nejen urychlit proces přibližování se právnímu řádu SR s právním řádem EU, ale do značné míry odlehčit rozhodovací činnosti Národní rady SR.<sup>194</sup> Po novelizaci ústavním

---

<sup>193</sup> Tak Ústava ČR ve svém čl. 1 odst. 2 nově stanoví, že „Česká republika dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva“, zatímco Ústava SR taktéž v čl. 1 odst. 2 uvádí, že „Slovenská republika uznává a dodržuje všeobecná pravidla mezinárodního práva, mezinárodní smlouvy, kterými je vázána, a své další mezinárodní závazky“.

<sup>194</sup> Srov. důvodová zpráva k ústavnímu zákonu č. 90/2001 Z.z.

zákonem č. 90/2001 Z.z. platilo, že působnost podle čl. 120 odst. 1 se vládě přiznávala na provádění zákonů SR, zatímco působnost podle čl. 120 odst. 2 byla určena k provádění mezinárodního práva a práva EU/ES. **Podobná úprava byla rovněž obsahem návrhu na změnu Ústavy ČR z roku 1999** (sněmovní tisk č. 208/0, 3. volební období). Podle navrhovaného čl. 78 odst. 2 Ústavy ČR měla být vláda oprávněna vydávat též nařízení s mocí zákona k provádění smluvních závazků ke sblížení práva s právem Evropských společenství; návrh nařízení s mocí zákona by byla vláda povinna předložit Parlamentu. Tato úprava měla vzhledem k obsahové a časové omezenosti okruhu vztahů, které měla vláda upravovat tímto novým typem nařízení, představovat výjimku z obecné úpravy zákonodárné pravomoci podle čl. 15 odst. 1 Ústavy ČR. Obratem „s mocí zákona“ byl vyjádřen stupeň právní síly takového nařízení. Nařízeními by bylo možno upravovat otázky, které dosud nebyly upraveny, ale k jejichž úpravě vyžadovaly ústavní předpisy formu zákona.<sup>195</sup> Návrh ústavního zákona z roku 1999 s uvedenou pravomocí vlády však nebyl přijat.

Slovenská úprava kromě výše uvedeného obsahuje také výslovné ustanovení o přednosti komunitárního práva (čl. 7 odst. 2 Ústavy SR) a o možnosti SR vstoupit do státního svazku s jiným státem (čl. 7 odst. 1 Ústavy SR).

### 5.1.3 Referendum o přistoupení ČR a SR k Evropské unii

O přistoupení ČR i SR rozhodli občané v referendu. V ČR se tak stalo na základě citovaného ústavního zákona č. 515/2002 Sb., o přistoupení České republiky k Evropské unii. Tento ústavní zákon ve svém čl. 6 stanovil, že podmínky výkonu hlasovacího práva, jakož i podrobnosti navrhování, vyhlásování a provádění referenda a vyhlásování výsledků stanoví **prováděcí zákon**. Tímto zákonem byl **zákon č. 114/2003 Sb., o provádění referenda o přistoupení ČR k Evropské unii** a změně některých zákonů. Referendum o přistoupení ČR k EU vyhlásil prezident republiky svým **rozhodnutím č. 116/2003 Sb.** dne 28. dubna 2003 v návaznosti na podpis Smlouvy o přistoupení dne 16. dubna 2003. Referendum se konalo ve dvou dnech, a to v pátek 13.6. a v sobotu 14.6.2003, pouze v místnostech pro hlasování na území České republiky. Prováděcí zákon stanovil další podmínky výkonu hlasovacího práva<sup>196</sup>, jakož i podrobnosti navrhování, vyhlásování a provádění referenda a vyhlásování

---

<sup>195</sup> Srov. důvodová zpráva k návrhu na změnu Ústavy ČR, sněmovní tisk č. 208/0, 3. volební období

<sup>196</sup> Právo hlasovat měl každý občan ČR, který alespoň 14.6.2003 dosáhl věku 18 let; hlasování se nemohli účastnit oprávnění občané zbavení způsobilosti k právním úkonům, kteří měli zákonem stanovené omezení osobní svobody z důvodu ochrany zdraví lidu nebo kteří vykonávali službu vojáka z povolání v zahraničí, jestliže povaha vykonávané služby nebo místo jejího výkonu jim neumožňovala výkon práva hlasovat v referendu.

jeho výsledku. Otázka pro referendum zněla: „*Souhlasíte s tím, aby se Česká republika stala podle smlouvy o přistoupení České republiky k Evropské unii“ členským státem Evropské unie?*“ Ke znění otázky položené v referendu se vyjádřil také Ústavní soud, když argumentoval proti námitce, že ve znění otázky je odkaz na smlouvu, která neexistuje, neboť smlouva, na jejímž základě ČR přistoupila k EU byla pojmenována odlišně. Námitka byla namířena proti přesnosti a jednoznačnosti znění otázky a proti nesprávnému postupu při provádění referenda, což odůvodňovalo rozhodnutí o nevyhlášení jeho výsledku, neboť chybné označení předmětu otázky je důvodem k pochybnostem o ústavnosti rozhodování v referendu.<sup>197</sup> Ústavní soud však shledal, že položená otázka nesměřovala k výzvě k souhlasu (nesouhlasu) se Smlouvou, ale k vyjádření se o přístupu ČR k EU, a to podle podmínek, které se v dané Smlouvě, resp. v Aktu o přistoupení, vztahovaly zejména k závazkům ČR), a návrh tedy odmítl.<sup>198 199</sup> V souvislosti s referendem bylo učiněno několik dalších podání Ústavnímu soudu; Ústavní soud však všechna postoupená podání odmítl.<sup>200</sup> **Výsledkem hlasování v referendu o vstupu ČR do EU bylo rozhodnutí o vstupu ČR do EU.** Pro hlasovalo 77 % voličů; referenda se jich zúčastnilo 55 %. V přepočtu k celkovému počtu všech lidí, kteří

---

<sup>197</sup> Navrhovatelé svůj návrh odůvodnili poukazem na znění čl. 1 odst. 2 ústavního zákona č. 515/2002 Sb. Dle jejich názoru došlo přijetím tohoto ústavního zákona k postulaci nesprávné otázky, jejíž nesprávnost spočívá v chybném označení smluvního dokumentu, na jehož podkladě mělo dojít k přistoupení k Evropské unii. Podle čl. 1 odst. 2 ústavního zákona č. 515/2002 Sb., otázka pro referendum zní: "Souhlasíte s tím, aby se Česká republika stala podle smlouvy o přistoupení České republiky k Evropské unii členským státem Evropské unie?" Podle navrhovatelů však taková smlouva neexistuje, neboť ve skutečnosti měl ústavodárce na mysli, ač to v normativní úpravě nevyjádřil, "Smlouvu o přistoupení ČR, ER, KR, LR, MR, M., PR, S. a SR k Evropské unii". Navrhovatelé tvrdí s poukazem na obecné veřejnoprávní zásady, kterými se řídí i konkrétní vztahy států, že nesprávnost názvu smlouvy uvedené v otázce pro referendum nelze konvalidovat podřazením smlouvy pod obdobný smluvní typ, jak by to bylo možné v soukromém právu. Podkladem přistoupení České republiky k Evropské unii může být proto jen smlouva, která je z hlediska předmětu hlasování identická nejen obsahem, nýbrž i svým názvem, přičemž tuto identitu nelze podle navrhovatelů dovozovat výkladem, nýbrž musí být na první pohled seznatelná svým jazykovým projevem. Navrhovatelé se proto domnívají, že nelze vyloučit závěr, že postup při provádění referenda ve dnech 13. - 14. června 2003 není v souladu s principy ústavnosti a zákonnosti, a že došlo pouze k projevu vůle k přistoupení ke smlouvě, která neexistuje. Proto navrhovatelé v petitu požadovali, aby Ústavní soud nálezem vyslovil, že se výsledek referenda nevyhlásí.

<sup>198</sup> Srov. Pavlíček, V. a kol.: Ústavní právo a státověda, I. díl Ústavní právo České republiky, Část 1, Praha, 2008, rozhodnutí Pl. ÚS 23/03, usnesení 16/30, 563 Sb.n.u.

<sup>199</sup> Na základě předloženého návrhu Ústavní soud dospěl k závěru, že návrh je zjevně neopodstatněný. Neopodstatněnost návrhu je zjevná již z toho důvodu, že navrhovatelé požadují, aby Ústavní soud přezkoumal podle jejich názoru chybné označení předmětu hlasování. Ten je však předepsán přímo ústavním zákonem, jehož přezkum se vymyká z kognice Ústavního soudu. Podle navrhovatelů ve skutečnosti mělo jít o hlasování o "Smlouvě o přistoupení ČR, ER, KR, LR, MR, M., PR, S. a SR k Evropské unii". Ústavní soud jako soudní orgán ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy ČR) se při svém rozhodování musí řídit ústavním pořádkem, jehož součástí je i označení otázky pro referendum v čl. 1 odst. 2 ústavního zákona č. 515/2002 Sb. Proto přezkum "ústavnosti" čl. 1 odst. 2 ústavního zákona č. 515/2002 Sb., z hlediska vymezení působnosti Ústavního soudu nepřichází do úvahy.

<sup>200</sup> Námitky se týkaly (kromě předmětu referenda formulovaného v položené otázce) např. námitky proti náležitostí hlasovacího lístku (Pl. ÚS 15/03), nemožnosti vykonat hlasovací právo z důvodu neexistence trvalého pobytu (Pl. ÚS 25/03) či dodržování základních práv a svobod v průběhu referenda (Pl. ÚS 18/03).

mohli hlasovat, tak schválila začlenění ČR do společenství států EU nadpoloviční většina.<sup>201</sup> Výsledky referenda vyhlásil prezident republiky formou oznámení publikovaného ve Sbírce zákonů. V souladu s čl. 10a Ústavy ČR byl tímto referendem udělen souhlas k ratifikaci mezinárodní smlouvy, kterou byly přeneseny některé pravomoci orgánů ČR na EU. Jednalo se o referendum obligatorní (podle ústavního zákona č. 515/2002 Sb.) a závazné.

Referendum v SR proběhlo na základě **čl. 93 a násl. Ústavy SR**. Rozhodnutí o vyhlášení referenda o vstupu SR do EU nastolilo otázku, nakolik bylo toto rozhodnutí v souladu s Ústavou SR, konkrétně čl. 7 odst. 1, který stanoví, že „...o vstupu do státního svazku s jinými státy nebo o vystoupení z tohoto svazku se rozhodne ústavním zákonem, který se potvrdí referendem.“ Nabízela se zejména otázka, zda vyhlášené referendum představuje naplnění čl. 7 odst. 1 ve spojení s čl. 93 odst. 1 Ústavy SR, tedy zda se jedná o vyhlášení obligatorního referenda, nebo zda jde o aplikaci ustanovení čl. 93 odst. 2 Ústavy SR (fakultativní referendum). Dle převažujícího výkladu šlo o referendum fakultativní podle čl. 93 odst. 2 Ústavy SR, zejména vzhledem ke skutečnosti, že EU není státním svazkem. Ustanovení týkající se referenda obsažená v Ústavě byla provedena **zákonem č. 546/1992 Sb., o způsobu provádění referenda**. Podle tohoto zákona vyhlašuje referendum prezident republiky, pokud se na tom usnese NR SR nebo o to peticí požádá alespoň 350 000 občanů. Referendum je platné, pokud se jej zúčastnila nadpoloviční většina voličů a pokud rozhodnutí bylo přijato nadpoloviční většinou účastníků referenda. Právo hlasovat v referendu mají občané SR, kteří mají právo volit do SR. Referendum se uskuteční do 90 dnů od jeho vyhlášení prezidentem republiky. **Slovenští občané v referendu vyhlášeném na 16.-17. května 2003 odsouhlasili vstup SR do EU** 92,46 % hlasy voličů; proti vstupu do EU hlasovalo jen 6,2 % lidí. Podle statistik se jich referenda zúčastnilo 52,15 %. Slováci tedy jen o 2,15 překročili 50-procentní hranici nutnou pro uznání platnosti referenda.

#### 5.1.4 Další otázky spojené se členstvím ČR a SR v EU

Závěrem je možné konstatovat, že obě ústavy se s nutností změnit před svým vstupem do EU vyrovnaly úspěšně a do velké míry i podobným způsobem. Otázkou zůstává, jakým způsobem budou obě ústavy řešit budoucí situace spojené se samotným členstvím. V současné době je aktuální otázkou způsob a podmínky vnitrostátního schvalování tzv. **Reformní smlouvy**, na níž se členské státy v souladu s mandátem schváleným Evropskou

---

<sup>201</sup> Zdroj: [www.euroskop.cz](http://www.euroskop.cz)

radou v červnu 2007 dohodly na neformální Evropské radě v Lisabonu, která se konala ve dnech 18.-19. října 2007.

V ČR by ratifikace Reformní smlouvy měla proběhnout parlamentní cestou. Podle ústavních právníků je Reformní smlouva mezinárodní smlouvou podle čl. 10a odst. 1 Ústavy, tj. smlouvou, jejímž prostřednictvím budou „*některé pravomoci orgánů České republiky přeneseny na mezinárodní organizaci nebo instituci*“. Podle čl. 10a odst. 2 Ústavy ČR je k ratifikaci takové mezinárodní smlouvy třeba souhlasu Parlamentu ČR, anebo alternativně, v případě že tak stanoví ústavní zákon, souhlasu daného v referendu. V případě schvalování Parlamentem ČR je v souladu s článkem 39 odst. 4 Ústavy ČR nezbytný souhlas 3/5 většiny všech poslanců a 3/5 většiny přítomných senátorů. Po vyslovení souhlasu oběma komorami Parlamentu ČR bude Reformní smlouva předložena k ratifikaci prezidentu republiky.<sup>202</sup> Rovněž Slovenská republika se vydala cestou schvalování Reformní smlouvy parlamentem. Použit byl čl. 7 odst. 2 Ústavy, který umožňuje, aby *SR mezinárodní smlouvou, která byla ratifikovaná a vyhlášená způsobem stanoveným zákonem, nebo na jejím základě přenesla část svých svrchovaných práv na Evropská společenství a Evropskou unii*. Podle Ústavy je ke schválení Reformní smlouvy potřeba souhlasu kvalifikované většiny všech poslanců, tj. 90 poslanců NR SR. Pokud by bylo vyhlášeno referendum, připadalo by v úvahu opět referendum fakultativní podle čl. 93 odst. 2 Ústavy SR.

## **5.2 Organizace severoatlantické smlouvy**

### **5.2.1 Česká republika a Slovenská republika v NATO**

---

<sup>202</sup> Skupina senátorů již avizovala podání žádosti Ústavnímu soudu o přezkoumání souladu Reformní smlouvy s ústavním pořádkem ČR. Sjednávanou mezinárodní smlouvou je možné předložit k přezkumu Ústavnímu soudu ČR podle čl. 87 odst. 2 Ústavy ČR. V návaznosti na dva možné postupy schvalování připadají v úvahu následující scénáře přezkumu Reformní smlouvy Ústavním soudem: V případě schvalování Parlamentem může návrh na posouzení Reformní smlouvy předložit komora Parlamentu ČR od okamžiku, kdy jí byla smlouva vládou ČR předložena do okamžiku, kdy se usnesla na vyslovení souhlasu. Návrh dále může předložit skupina nejméně 41 poslanců nebo skupina nejméně 17 senátorů od okamžiku, kdy byl Parlamentem ČR vysloven souhlas k ratifikaci do okamžiku, kdy prezident republiky smlouvu ratifikoval. V případě schvalování v referendu může návrh Ústavnímu soudu předložit skupina nejméně 41 poslanců nebo skupina nejméně 17 senátorů od okamžiku, kdy byl vyhlášen výsledek referenda, kterým byl dán souhlas k ratifikaci do okamžiku, kdy prezident republiky smlouvu ratifikoval. Prezident republiky může předložit Reformní smlouvu k posouzení Ústavnímu soudu v obou dvou shora uvedených případech od okamžiku, kdy mu byla předložena k ratifikaci. Do doby, než bude vydán nález Ústavního soudu, že Reformní smlouva je v souladu s ústavním pořádkem, nemůže být tato smlouva ratifikována. V případě, že by v nálezu Ústavní soud konstatoval, že je Reformní smlouva v rozporu s ústavním pořádkem, nemůže být taková smlouva ratifikována do doby, než je nesoulad odstraněn (buď změnou ústavního pořádku nebo změnou smlouvy).



Členství České republiky i Slovenské republiky bylo jednou z hlavních priorit obou zemí již od jejich vzniku. V ČR rozhodla o přistoupení ČR k Washingtonské smlouvě vláda Josefa Tošovského v lednu 1998 a v návaznosti na tento krok iniciovala co nejrychlejší projednání a schválení této smlouvy v českém parlamentu. Dne 15. dubna 1998 Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR schválila přistoupení ČR do NATO poměrem 154 ku 38 hlasům; 30. dubna schválil vstup ČR do NATO také Senát. Listina o přístupu k Severoatlantické smlouvě byla následně dne 26. února 1999 podepsána prezidentem republiky a **12. března 1999 uložena u vlády USA. Tímto dnem vstoupila pro ČR v platnost a ČR se tak stala plnoprávným členem Aliance.** Také pro samostatnou Slovenskou republiku bylo členství v NATO jednou z hlavních priorit její zahraniční politiky. Dne 21 listopadu 2002 bylo Slovensko na summitu NATO v Praze pozváno k zahájení přístupových rozhovorů o vstupu. Dne 26. března 2003 byl podepsán *Protokol k Severoatlantické smlouvě o přistoupení SR* a již následující den vláda SR na mimořádné schůzi jednomyslně schválila přistoupení SR k Severoatlantické alianci. **Dne 29. března 2004 byly následně odevzdány přístupové protokoly pozvaných zemí depozitáři Washingtonské smlouvy (vládě USA) a Slovensko se tak stalo členem NATO. Dne 2. dubna následoval slavnostní ceremoniál přijetí za člena v ústředí NATO v Bruselu.** Závazky pro ČR a SR vyplývají tedy z následujících dokumentů:<sup>203</sup>

- **Washingtonská smlouva;**
- **Smlouva o konvenčních bezpečnostních silách v Evropě;**
- **Dohoda o statutu ozbrojených sil.**

### **5.2.2 Ústavněprávní aspekty vstupu ČR a SR do NATO**

V souvislosti s přípravami na vstup (v případě SR) a v návaznosti na členství (v případě ČR) byly v obou zemích přijaty odpovídající **ústavní zákony**, které měly usnadnit efektivní plnění povinností plynoucích ze členství, zejména operativní rozhodování vlády a dalších orgánů. Již v roce 1998 byl v ČR přijat ústavní zákon o bezpečnosti ČR, který upravoval chod státu za mimořádných situací (ani jedna z ústav totiž tuto problematiku při svém vzniku neupravovala). Problematika vstupu, resp. členství v NATO byla upravena v **ústavním zákoně č. 300/2000 Sb.**, který měnil Ústavu a ústavní zákon o bezpečnosti ČR, *schváleným dne 9.8.2000 a účinným od 1.12.2000.* V SR došlo k novelizaci Ústavy a

---

<sup>203</sup> [www.natoaktual.cz](http://www.natoaktual.cz)

odpovídajícímu přizpůsobení právního řádu SR **ústavním zákonem č. 90/2001 Z.z.**, který byl *schválen 23.2.2001 a účinnosti nabyt dne 1.7.2001*. Tento ústavní zákon obsahoval blanketní normu na přijetí ústavního zákona, který by upravoval mimořádné situace, které Ústava nepokrývala.<sup>204</sup> Tento ústavní zákon byl přijat a následně vyhlášen pod č. 227/2002 Z.z. Tento ústavní zákon vycházel z Bezpečnostní strategie SR.

Vzhledem k tomu, že se v obou případech jednalo o ústavní zákony, bylo nutné je schválit **kvalifikovanou většinou**. V případě ústavních zákonů č. 300/2000 Sb. a 90/2001 Z.z. se jednalo o **přímou novelizaci ústav**. Ústavní zákony upravující mimořádné situace jsou nepřímými novelizacemi ústav a uplatní se v době mimořádných situací, tj. existují vedle ústav. **Z hlediska rozsahu ústavních změn** lze říci, že zatímco český ústavní zákon obsahoval převážně úpravu těch otázek, které zákonodárce považoval za nutné upravit v souvislosti se vstupem do NATO, slovenská novelizace byla komplexní a obsahovala mj. také úpravy Ústavy v souvislosti se vstupem SR do EU. *Tak byla ve větší míře než v ČR akcentována skutečnost, že členství v obou organizacích je úzce spjaté, a to nejen z hlediska mezinárodně politického, ale také vnitropolitického ústavněprávního. Z hlediska předmětu úpravy* obsahují obě ústavy ustanovení, které mají napomáhat efektivnímu plnění povinností vyplývajících z členství v této organizaci, především operativní řešení situací, které si vyžádalo zejména posílení vlády.

Oba ústavní zákony se s výše uvedenou otázkou vypořádaly po svém. **Česká novelizace posílila pravomoci vlády** rozhodnout o vyslání ozbrojených sil mimo území ČR a o pobytu cizích ozbrojených sil na území ČR, a to na dobu max. 60 dnů a ve vymezených případech.<sup>205</sup> Tak bylo zajištěno operativní rozhodování vlády ČR, přičemž **Parlamentu zůstalo rozhodování o věcech zásadní důležitosti, zejména o válečném stavu, je-li ČR napadena nebo je-li třeba plnit mezinárodní závazky o společné obraně proti napadení, dále o vysílání ozbrojených sil České republiky mimo státní území a o pobytu ozbrojených sil jiných států na území České republiky.**<sup>206</sup> V čl. 43 odst. 2 byla rozšířena

---

<sup>204</sup> Z ustanovení čl. 51 odst. 2 a čl. 102 odst. 3 Ústavy SR vyplývalo, že ústavním zákonem bude třeba upravit podmínky a rozsah omezení základních práv a svobod a rozsah povinností v době války, válečného stavu, výjimečného stavu a nouzového stavu; dále pak podmínky vypovězení války a vyhlášení mimořádných stavů, jakož i způsob výkonu veřejné moci v tomto období.

<sup>205</sup> Pokud jde o plnění závazků z mezinárodních smluv o společné obraně proti napadení nebo účasti na mírových operacích podle rozhodnutí mezinárodní organizace, jíž je Česká republika členem, a to se souhlasem přijímajícího státu, kromě toho také o průjezdu ozbrojených sil jiných států přes území České republiky nebo o jejich přeletu nad územím České republiky a o účasti ozbrojených sil České republiky na vojenských cvičeních mimo území České republiky a o účasti ozbrojených sil jiných států na vojenských cvičeních na území České republiky.

<sup>206</sup> Souhlas Parlamentu s vysláním ozbrojených sil mimo území ČR a s pobytem cizích sil na území ČR vyžaduje nyní již kvalifikovanou většinu nadpoloviční většiny všech poslanců a nadpoloviční většiny všech senátorů.

rozhodovací působnost Parlamentu o záležitosti zapojování České republiky do obranných systémů mezinárodních organizací, jejichž je ČR členem. **Zajímavé je, že z ústavního pořádku úplně zmizela pravomoc kteréhokoli státního orgánu vypovídat válku, rovněž tak přešlo vyhlášení válečného stavu z prezidenta republiky na zákonodárny sbor.** Pravomoc vypovídat válku a uzavírat mír by tedy bylo třeba subsumovat právě pod čl. 43; každopádně by výslovné zakotvení kompetence přispělo ke srozumitelnosti ústavního pořádku.<sup>207</sup> Institut vypovídání války nezná ani zmíněný ústavní zákon o bezpečnosti. Ten upravuje dva ze tří mimořádných stavů: **nouzový stav**, který vyhláší vláda, a **stav ohrožení státu**, který vyhláší Parlament. Pravomoc Parlamentu vyhlášovat **válečný stav** je zakotvena přímo v Ústavě.

**Ústavní zákon č. 90/2001 Z.z.** obsahuje v čl. 7 odst. 3 na rozdíl od české úpravy výslovné ustanovení o možnosti vstupu SR do organizace kolektivní bezpečnosti.<sup>208</sup> Rozdíl oproti české úpravě představuje také výslovné ustanovení o **pravomoci NR SR usnášet se o vypovězení války, pokud je SR napadena nebo pokud to vyplývá ze závazků z mezinárodních smluv o společné obraně proti napadení, a po skončení války o uzavření míru.**<sup>209</sup> **Ústavní zákon č. 227/2002 Z.z.** je v SR komplexní úpravou upravující chod státu za mimořádných situací, za nichž se nebude uplatňovat hlava druhá Ústavy, v rozsahu zvláštní úpravy ústavního zákona omezujícího práva a svobody.<sup>210</sup> Na rozdíl od české úpravy však zná slovenská úprava čtyři mimořádné situace: **válku, válečný stav, výjimečný stav a nouzový stav**. S výjimkou nouzového stavu, který vyhláší vláda, vyhláší válku a ostatní mimořádné stavy prezident republiky. V zájmu operativního rozhodování jsou nejdůležitější pravomoci v zajišťování bezpečnosti opět svěřeny vládě<sup>211</sup>, dále Bezpečnostní radě jako poradnímu orgánu vlády a Parlamentní radě SR. Národní rada SR má právo vyslovovat souhlas s vysláním ozbrojených sil mimo území SR a s pobytem cizích ozbrojených sil.

### 5.3 Závěr

---

<sup>207</sup> Válečný stav je považován spíše za faktický stav, který nastal ipso facto vypovězením války jinému státu, resp. ze strany jiného státu. Válečný stav je souhrnem opatření, která jsou vyvolána válkou a která mění právní poměry uvnitř státu a mimo jeho hranice. (srov. Klíma K. a kol.: Komentář k Ústavě a Listině, Plzeň 2005)

<sup>208</sup> V Ústavě ČR se toto objevuje v souvislosti s rozhodovací činností Parlamentu. Stejně jako v české ústavě je také v Ústavě SR zakotveno právo NR SR vyslovit souhlas s vysláním ozbrojených sil mimo území SR a s pobytem zahraničních ozbrojených sil na území SR.

<sup>209</sup> Srov. čl. 86 písm. j) Ústavy SR

<sup>210</sup> Ústavní soud SR vyslovil právní názor (I. ÚS 39/93) o nesprávnosti vertikálního chápání vztahu ústavy a ústavních zákonů; to nejlépe dokazuje změna ústavy ústavním zákonem a schválení ústavního zákona vyžaduje stejnou kvalifikovanou většinu jako ústava.

<sup>211</sup> Srov. čl. 6 odst. 3 ústavního zákona č. 227/2002 Z.z.

Od pádu komunismu v roce 1989 byl jedním z hlavních cílů postkomunistických zemí integrovat se do struktur západního světa. Po období příprav a nejistot jsou nyní oba státy členy obou organizací. Změněné politické poměry si vyžádaly také hlubokou změnu právních řádů, která se ještě prohloubila v souvislosti s přijetím obou zemí do Evropské unie. Změna se samozřejmě dotkla v první řadě ústavního pořádku, resp. ústavy a ústavních zákonů, neboť tyto normy nevytvářely předpoklady ke členství. **Změny však zcela jistě nejsou u konce.** *Reforma EU a NATO v souvislosti s prohlubováním integrace i přijímáním nových členů klade nové nároky na ústavní systém členských států. Členství v EU iniciuje i změnu v pojetí vztahu mezi přímou a zastupitelskou demokracií a modifikuje dosavadní pojetí suverenity. Společná minulost i blízkost obou národů však bude zcela jistě východiskem pro další spolupráci a snad i inspirací do budoucna.*

## 6. ÚSTAVA A ÚSTAVNÍ VÝVOJ V POLITICKÉ PRAXI

### 6.1 Úvod

Skutečnost, že **ústavní a politický vývoj spolu velmi často souvisí**, netřeba jistě zdůrazňovat. Již samotný vznik ústavy je podmíněn určitými politickými a společenskými souvislostmi, vztahy mezi hlavními politickými aktéry či zdroji, kterými se tvůrci ústavy při její tvorbě inspirovali. *Ústava samotná podléhá změnám, které jsou často v přímé souvislosti s aktuálním politickým vývojem, mocenskou konstelací nebo jejichž potřeba vyplyne z ústavní a politické praxe, neboť jejich úprava v ústavě je nedostatečná a tudíž žádoucí.* Ústava však podléhá také změnám, jejichž původ nepochází z vůle ústavodárců či politických reprezentantů, ale které jsou součástí širšího společenského kontextu. V souvislosti s tím se nabízí **otázka legitimacy** ústavní změny, zda tato změna vyplývá z objektivních okolností, zda je založena na širokém konsensu napříč politickým spektrem či zda za ní stojí toliko subjektivní politické zájmy momentální vládnoucí koalice či strany (i zde lze o legitimitě pochybnost, i když změnu iniciuje subjekt ke změně oprávněný a změna bude schválena stanoveným způsobem). Zcela jistě nelegitimní jsou změny provedené v rozporu s ústavou.

### 6.2 Ústavní a politický vývoj v České republice

#### 6.2.1 Období 1990-1992. Příprava Ústavy České republiky

Příprava Ústavy ČR je **poznamenána atmosférou doby svého vzniku**. Ústava byla stále koncipována jako ústava členského státu federace, neobsahovala však žádná ustanovení o pravomoci republiky vzhledem k federaci. Po volbách v roce 1992 se pomalu rozeběhly přípravy na ústavě ČR jako samostatného státu. *Přípravy nové ústavy však byly prováděny nejistotou ohledně budoucího vývoje, spory mezi politickou reprezentací ČR a SR, ale také uvnitř koalice a celkovou nejasností koncepce.*<sup>212</sup> Nakonec byl jako základ přijat vládní návrh ústavy, který vzhledem k rozložení politických sil a složení vládnoucí koalice počítal pouze s rámcovou ústavou, dvoukomorovým parlamentem, relativně malými kompetencemi prezidenta a silným postavením předsedy vlády. Opozice byla postupem vládní koalice téměř

---

<sup>212</sup> Vzhledem k hektickému procesu přijímání ústavy a celkové nejasnosti koncepce obsahovala Ústava ČR některé evidentní chyby či nedůslednosti a ustanovení s odkazy na budoucí vyřešení otázky, z nichž některá se nakonec ukázala jako mrtvá ustanovení.

vyšachována ze hry, proto *výsledný text odráží zejména návrhy vládní koalice a jí přijatou myšlenkovou koncepci.*<sup>213</sup>

## 6.2.2 Období 1993 - 1996

První období po rozdělení bylo spojeno především s realizací hospodářských a politických reforem potřebných k přechodu k tržnímu hospodářství a úsilím o ekonomickou, politickou a bezpečnostní integraci a ke konstituování České republiky jako demokratické země. Koaliční vláda ve složení ODS/KDS, KDU-ČSL a ODA usilovala o dosažení plného členství v Evropské unii a NATO, přičemž první přiblížení se k Alianci znamenalo připojení ČR k Partnerství pro mír v březnu 1994. Léta 1993 – 1997 byla ve znamení dvou vlád, které vedl V. Klaus. Ta první vzešla po parlamentních volbách v červnu 1992, druhá se ustavila po prvních parlamentních volbách v samostatné ČR, které proběhly 31. května – 1. června 1996. V těchto volbách zvítězila ODS, následovaná ČSSD<sup>214</sup>. Dosavadní vládní koalice získala však ve 200-členné Poslanecké sněmovně jen 99 křesel, čímž ztratila většinu. Tato menšinová vláda získala důvěru jen díky absenci poslanců ČSSD při hlasování o důvěře; tato podpora byla vykoupena volbou předsedy opoziční ČSSD do funkce předsedy Poslanecké sněmovny a dalšími funkcemi ve vedení parlamentních výborů. V listopadu 1996 probíhala rovněž dvě kola historicky prvních voleb do Senátu, v nichž znovu zvítězila ODS, následovaná ČSSD. Pokračovalo se v transformaci ekonomiky, především v oblasti privatizace majetku státu, v deregulaci a liberalizaci cen. Ačkoli bylo možné zaznamenat určité pozitivní výsledky působení těchto vlád, vyskytla se i řada problémů. Docházelo k rozsáhlému rozkrádání a tunelování státního majetku, postupně se snižovalo tempo hospodářského růstu a rostla zadluženost státu. Menšinová vláda se s těmito problémy nedokázala efektivně vypořádat. Po téměř dvouměsíčním vyjednávání o složení vlády, jejím programovém prohlášení a koaliční dohodě byl nakonec V. Klaus přinucen akceptovat paritní složení svého kabinetu. Rozpory mezi stranami vládní koalice sílily a zvláště intenzivní byly při prvních senátních volbách v roce 1996, kdy vládní strany spolu spíše soupeřily, než spolupracovaly. Krizi vládní koalice nakonec přibrzdil odchod dvou sociálnědemokratických poslanců ze stranického klubu a vláda tak již nebyla menšinovou. Stále se zhoršující ekonomická situace země vedla pak vládu v roce 1997 ke schválení tzv. balíčků opatření, které měly zastavit prohlubování problémů českého ekonomiky.

Z ústavního hlediska by bylo možné toto první období nazvat jako období *obecně kritické*. Je charakterizováno neustálým poukazováním na nekvalifikovanost otců a dědečků ústavy, aniž by bylo tato nekvalifikovanost věcně argumentována.<sup>215</sup> Hlavním předmětem kritiky se **stala absence ústavní úpravy referenda**, přičemž následovala celá řada návrhů na celostátní referendum vypracovaných stranami levé části politického spektra. Kromě referenda byla ústavě vytýkána také **absence úpravy mimořádných situací**, dále zcela

---

<sup>213</sup> Ústava tak např. na rozdíl od slovenské ústavy dodnes neobsahuje úpravu referenda a Listina základních práv a svobod se nestala její součástí.

<sup>214</sup> ODS získala 29,6 %, ČSSD 26,4 %, KSČM 10,3 %, KDU-ČSL 8 %, SPR-RSČ 8 %, ODA 6,3 %.

<sup>215</sup> Srov. Dančák, Šimíček, Aktuálnost změn Ústavy ČR, Brno, 1999

**nevyhovující mezinárodněprávní rozměr ústavy, absence ústavního zákona o vyšších územních samosprávných celcích či zřízení Nejvyššího správního soudu.**

*Mrtvým ustanovením ústavy se nakonec se stalo ustavení tzv. Prozatímního senátu.* Parlament ČR se vytvořil postupně. Po rozpadu ČSFR se v souladu s čl. 106 odst. 1 Ústavy ČR dnem účinnosti nové Ústavy stala Česká národní rada zvolená v červnu 1992 Poslaneckou sněmovnou. Konec jejího volebního období byl stanoven na 6. června 1996. Do doby zvolení Senátu měl podle zmíněného článku vykonávat jeho funkce Prozatímní senát, který měl být ustaven ústavním zákonem. Do přijetí tohoto ústavního zákona měla vykonávat funkce Senátu Poslanecká sněmovna, která byla v této době nerozpustitelná. Zmíněný ústavní zákon však nebyl nikdy přijat a ustanovení čl. 106 Ústavy ČR se tak fakticky nenaplnilo.<sup>216</sup>

### **6.2.3 Období 1996 - 1998**

S prohlubujícími se ekonomickými problémy se hromadily i spory uvnitř vládní koalice. ODS prožívala vnitrostranickou krizi, způsobenou zejména sponzorskými aférami či skandálem kolem tajného konta této strany ve Švýcarsku. Úpadek prožívala také ODA zejména po odchodu jejího předsedy M. Žantovského a jeho nahrazení J. Skalickým. Krize ODS aktivizovala KDU-ČSL, která se po senátních volbách začala zřetelně distancovat od ODS. Lidovci se tak přibližovali ČSSD a ta začala již otevřeně hovořit o předčasných volbách. Rozklad vyvrcholil vzpourou J. Rumla a I. Pilipa na podzim 1997. Dne 28. listopadu 1997 podali lidovečtí ministři demisi. K nim se přidala část ministrů ODS, která vyzvala premiéra V. Klause, jenž dlel na návštěvě v Sarajevu, k demisi (v této souvislosti se hovoří o tzv. sarajevském atentátu). Prezident dne 30. listopadu 1997 přijal demisi a vypukla ústavní krize. K jejímu vyřešení pověřil prezident republiky předsedu KDU-ČSL J. Luxe, aby vedl politické rozhovory vedoucí k sestavení nové vlády. Koaliční vláda však nemohla být vzhledem ke složité vnitropolitické situaci a nepřekonatelným sporům mezi účastníky dosavadní koalice sestavena, proto došlo ke zkrácení volebního období dosavadní Poslanecké sněmovny a začaly se připravovat předčasné volby. Dne 17. prosince 1997 jmenoval prezident V. Havel dosavadního guvernéra ČNB J. Tošovského novým předsedou vlády.<sup>217</sup> Vláda J. Tošovského působila do 22.7.1998; snažila se zejména o oživení pravicové politiky cestou další privatizace, deregulace cen, zmrazením mezd a radikálními škrty. Současně přikročila k transformaci českého právního řádu, který předtím nedostatečně reagoval na ekonomické a politické změny. Omezenost mandátu této vlády však nedávala možnost přivést zemi k radikálnějším změnám; hlavním úkolem této vlády bylo překlenout období do předčasných parlamentních voleb v červnu 1998. Jedním z mála stabilizačních vnitropolitických jevů byla volba prezidenta, jímž byl ve druhém kole zvolen podruhé a naposledy V. Havel. V zahraničněpolitické oblasti se dostavily významné úspěchy: obě komory českého parlamentu

---

<sup>216</sup> Při schválení zákona o zániku ČSFR se předpokládalo, že část poslanců FS bude převedena do druhé komory Parlamentu, do Senátu. Tomu však poslanci ČNR, která se stala PS PČR, zabránili. Tím byly silové poměry mezi stranami, jak se vytvořily v parlamentních volbách v roce 1992, zkráceny. Jedna strana tehdejší vládní koalice (ODA) a jedna opoziční strana (HSD) nebyly ve FS (oproti ČNR) vůbec zastoupeny.

<sup>217</sup> Ve vládě zasedli 4 zástupci ODS, 3 lidovci a 3 členové ODA a 7 nestraníků.

schválily velkou většinou přistoupení ČR k NATO a 31. března 1998 zahájila česká delegace vedená ministrem zahraničí J. Šedivým přímé bilaterální rozhovory o vstupu naší republiky do Evropské unie.

Toto období bylo charakterizováno již stále **intenzivnějšími pokusy o skutečnou reformu ústavy**. V roce 1996 již došlo k **ustavení Senátu**, který měl zabránit neuváženým revizím ústavy. V roce 1997 došlo k **vytvoření vyšších územních samosprávných celků** ústavním zákonem č. 347/1997 Sb., který naplňoval čl. 100 odst. 3 Ústavy.<sup>218</sup>

Druhým v té době přijatým ústavním zákonem byl **ústavní zákon o zkrácení volebního období Poslanecké sněmovny**, který byl přijat v návaznosti na ústavní krizi na podzim roku 1997, která vedla k rozpadu tehdejší koalice a nutnosti sestavit novou vládu. Koaliční vláda nemohla být vzhledem ke složité vnitropolitické situaci sestavena, proto bylo s ohledem na hrozbu delší doby trvající nestability a politické krize (k rozpuštění PS a vypsání nových voleb může dojít až v případě, kdy by tři po sobě jmenované vlády nezískaly v PS důvěru) navrženo jako ústavně legitimní prostředek k řešení této situace vypsání předčasných voleb. *Vzhledem k omezeným možnostem čl. 35 Ústavy nemohla být Poslanecká sněmovna rozpuštěna*. Zcela proti duchu Ústavy tak byl přijat ústavní zákon č. 69/1998 Sb., který činnost PS ukončil ke dni voleb a přikázal prezidentu republiky vyhlásit nové volby, které se měly konat do 30. června 1998.<sup>219</sup>

Dalším ústavním zákonem, který byl v tomto období přijat, byl **ústavní zákon o bezpečnosti ČR**, který tak do ústavního pořádku vnesla úpravu mimořádných situací, kterou Ústava sice nepředpokládala, ale jeho přijetí byl zcela namístě vzhledem k absenci této úpravy právním řádem ČR a nutností přijetí této změny rovněž v souvislosti s blížícím se vstupem ČR do NATO. Čtvrtým ústavním zákonem, který byl v tomto období přijat, byl na **ústavní zákon, který měnil Listinu a prodlužoval zadržení osoby podle čl. 8 odst. 3 Listiny z 24 na 48 hodin**. Tento zákon vycházel vstříc praxi, neboť se ukázalo, že původní lhůta byla nedostatečná. Kromě toho se v tomto volebním období znovu objevilo několik návrhů na zavedení referenda, zrušení Senátu či zavedení tzv. klouzavého mandátu.

#### 6.2.4 Období let 1998 - 2002

---

<sup>218</sup> Své slovo uplatnil i nově vzniklý Senát, který upozornil na nerovnovážné rozdělení pravomocí mezi ním a Poslaneckou sněmovnou, nakonec však s ústavním zákonem vyslovil souhlas.

<sup>219</sup> Vzhledem k tomu, že nevznikla žádná prodleva mezi ukončením činnosti PS a volbami, neuplatnilo se ustanovení čl. 33 o pravomoci Senátu přijímat zákonná opatření v době, kdy je Poslanecká sněmovna rozpuštěna.



Předčasné parlamentní volby proběhly ve dnech 19.-20. června 1998 a přinesly vítězství ČSSD. Překvapením však byl výsledek ODS, která zaostala za vítěznou stranou jen zhruba o 5 %. Ačkoliv situace umožňovala i sestavení pravicové vlády, silné antagonismy mezi představiteli pravicových stran zabránily ustavení většinové pravicové vlády. Po neúspěšných pokusech o sestavení většinové vlády s KDU-ČSL a US proto ČSSD a ODS uzavřely *Smlouvu o vytvoření stabilního politického prostředí v České republice* (tzv. *opoziční smlouvu*), na jejímž základě vznikla menšinová jednobarevná vláda, tolerovaná ODS. Premiérem se stal předseda nejsilnější strany M. Zeman. Většina, kterou ČSSD a ODS získaly, zaručovala hladké schvalování zákonů včetně značně kontroverzních změn volebního zákona. Pragmatické řešení rozdělení moci a kontrast s předcházející výrazně protilevicovou kampaní se staly předmětem ostré kritiky médií a vedlo k nespokojenosti významné části veřejnosti i politické reprezentace. Opoziční smlouva však přes četné kritiky zajistila politickou stabilitu v následujících letech. Nesporným úspěchem ČR byl také vstup do NATO v březnu 1999, společně s Polskem a Maďarskem.

Po neúspěšných pokusech o sestavení většinové pravicové vlády uzavřely ČSSD a ODS *Smlouvu o vytvoření stabilního politického prostředí v České republice* (tzv. **opoziční smlouvu**), na jejímž základě vznikla menšinová jednobarevná vláda tolerovaná ODS. Smlouva zaručovala ze strany ODS toleranci ČSSD při hlasování o důvěře i podporu ČSSD pro kandidáty ODS při volbách do nejdůležitějších funkcí v Poslanecké sněmovně i Senátu.<sup>220</sup> Většina, kterou ČSSD a ODS získaly, zaručovala hladké schvalování zákonů včetně značně kontroverzních změn volebního zákona, jehož část nakonec zrušil Ústavní soud ČR pro rozpor s Ústavou. *Opoziční smlouva sice zajistila na následující čtyři roky stabilitu, ale na druhé straně oslabilo důvěru v ústavní instituce a Ústavu samotnou.*

V souvislosti s výše uvedeným politickým řešením došlo k **zákonem č. 204/2000 Sb.**, který novelizoval zákon č. 247/1995 Sb., volbách do Parlamentu ČR, a nálezem Ústavního soudu č. 64/2001 Sb. došlo k **zásadnímu zásahu do dosavadní právní úpravy voleb**. Sporná ustanovení zákona se týkala **zavedení většinových prvků do systému poměrného zastoupení při volbách do Poslanecké sněmovny**.<sup>221</sup> Změny iniciované dvěma největšími stranami by znamenaly menší šanci pro malé strany dostat se do Parlamentu, proto po uveřejnění zákona ve Sbírce *zákonů podal prezident republiky návrh Ústavnímu soudu na zrušení některých ustanovení zákona pro rozpor s čl. 18 odst. 1 Ústavy, čl. 5 Ústavy a čl. 22 Listiny. Návrh na zrušení některých ustanovení zákona podala i skupina 33 senátorů.* Vedle výše uvedeného namítali i neústavnost volební kauce při volbách do PS a stanovení 2-

---

<sup>220</sup> Ústava ČR podobný institut nezná, nicméně není možné říci, že by její uzavření bylo v Ústavou v rozporu.

<sup>221</sup> Vytvoření 35 volebních krajů namísto dosavadních 8 a nová úprava způsobu přepočtu získaných hlasů na mandát, dále stanovení nejnižšího počtu mandátů ve volebním kraji (4) a dalšího zvýšení uzavírací klauzule zavedením sčítacího modelu podle počtu členů koalice.

procentní hranice z celkového počtu hlasů pro vyplacení příspěvku na úhradu volebních nákladů. Ústavní soud některá ustanovení volebního zákona zrušil, když poukázal na to, že *dosavadní systém poměrného zastoupení byl podstatnou měrou deformován* (systém přepočítávání hlasů na mandáty ve výsledném efektu preferoval velké (úspěšnější) strany na úkor stran malých (ve volbách méně úspěšných), stejně tak počet volebních krajů). Pokud jde o požadavek vyšší uzavírací klauzule v případě koalice, nevyloučil Ústavní soud ve svém nálezu „*možnost účelovosti tohoto ustanovení*“, ale ustanovení nezrušil. Podle ÚS rovněž procentuální omezení pro výplatu příspěvku nesmí být předmět libovůle politických stran; hranici navrženou volebním zákonem však zrušil, i když odůvodnění existence určité hranice ÚS připustil. Volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR na podzim roku 2002 se pak konaly na základě zákona č. 121/2002 Sb., který náleží Ústavního soudu respektoval.<sup>222</sup>

Kromě výše uvedených realizovaných změn se objevilo také několik návrhů zasahujících zejména do **výkonu výkonné moci**. Počtem dotčených ustanovení dosud zřejmě nejvýraznější zásah do hlavy třetí Ústavy představoval **návrh novely Ústavy z dílny ODS-ČSSD**.<sup>223</sup> Působnosti prezidenta republiky měly být změněny zejména zrušením práva abolicie, podmíněním jmenování Bankovní rady ČNB návrhy obou komor Parlamentu a vlády a velmi detailní úpravou způsobu jmenování vlády. Poslanecké sněmovny se týkalo ustanovení o jejím „samorozpuštění“. *Celkově návrh znamenal posílení pozice předsedy vlády a oslabení postavení prezidenta*. Ústavní zákon však v této podobě nebyl přijat.

**Po roce 1989 bylo prioritou všech vlád členství České republiky do Evropské unie a NATO.** Před deklarováným euroskepticismem předsedy vlády v letech 1992 – 1997 nelze říci, že by ČR v porovnání s okolními státy (kromě Slovenska) výrazně ve vyjednávání s EU zaostávala. Naopak, ČR v tomto ohledu patřila do první skupiny vyjednávajících zemí, i když nakonec společně se Slovenskem a dalšími 8 zeměmi vstoupilo do EU až v roce 2004. Předpoklady pro členství byly naplněny ústavním zákonem č. 395/2001 Sb., který představoval zřejmě největší zásah do Ústavy ČR od doby jejího vzniku. Na druhý pokus byl přijat také ústavní zákon č. 300/2000 Sb. měnící Ústavu a přizpůsobující ústavní pořádek novým podmínkám členství ČR v NATO.

---

<sup>222</sup> Na přelomu let 2001 a 2002 projednala Poslanecká sněmovna další novely volebního zákona, přičemž základními východisky byly: 14 volebních obvodů, které kopírují kraje, ustoupení od matematické metody „upravený D'Hondt“ k „nemodifikované“ D'Hondtové metodě, snížení procentní hranice pro postup na kandidátní listině díky preferenčním hlasům (z 10 % na 7 %). Byla zachována sčítací pro předvolební hlasy koalice stran (řada 5-10-15-20%). Nebylo naopak zavedeno tzv. korespondenční hlasování pro voliče ze zahraničí.

<sup>223</sup> sněmovní tisk. č. 359, 3. volební období

## 6.2.5 Období 2002 - 2007

Volby do Poslanecké sněmovny v roce 2002 se vyznačovaly dosud největší volební účastí, když k volebním urnám přišlo 58 % oprávněných voličů. Celkově byly volby chápány jako neúspěch pravicových stran – ODS zaznamenala nejhorší volební výsledek ve své historii a Koalice zažívala rozpory dvou největších stran – KDU-ČSL a US-DEU. Čeští voliči znovu rozhodli o vítězství sociální demokracie a celkovém posílení levice v České republice. Nicméně vzhledem k antikomunismu nového předsedy ČSSD V. Špidly nebylo možné vytvořit funkční levicovou vládu složenou z ČSSD a KSČM, které by společně měly v Poslanecké sněmovně většinu. Tato situace vyústila ve vytvoření koaliční vlády ČSSD s křesťanskými demokraty a liberály z US-DEU; parlamentní většina však byla velmi křehká (poměr hlasů koalice a opozice 101:99), zatímco ODS a KSČM zůstaly v opozici. Po neúspěchu ve volbách nastaly i změny ve vedení ODS. To dalo následně své funkce k dispozici a Klaus se později rozhodl znovu nekandidovat na předsedu ODS; oznámil však svůj úmysl kandidovat na prezidenta.<sup>224</sup> Klausova prezidentská kandidatura, vrchol jeho politické kariéry, byla nakonec úspěšná, když byl 28. února 2003 ve třetím kole zvolen prezidentem ČR.<sup>225</sup> Po několika skandálech a zejména v důsledku katastrofálních výsledků voleb do Evropského parlamentu v červnu 2004 podal V. Špidla demisi z funkce premiéra a zároveň odstoupila i jeho vláda. Jeho nástupcem se stal dosavadní ministr vnitra S. Gross. Stranu však dokázal zkonsolidovat a k volbám dovést až J. Paroubek, který se 25. dubna 2005 stal předsedou vlády a 13. května 2006 předsedou strany. Jeho metody vládnutí i spory s nejvyššími ústavními činiteli se však záhy staly terčem kritiky opozice i široké veřejnosti. Přes četné skandály a několikeré střídání vlád patřilo volební období 2002 – 2006 k těm úspěšnějším. Podařilo se nastartovat hospodářský růst, vylepšit obraz České republiky v zahraničí a naplnit hlavní priority české zahraniční politiky od rozpadu společného stát, tj. vstup do EU, společně s dalšími 9 státy včetně Slovenska.

Předvolební kampaň byla před volbami v červnu 2006<sup>226</sup> byla vedena v nebyvale ostrém a negativním duchu. Hlavní skandál vypukl pouhé dva dny před volbami: šéf Útvaru pro odhalování organizovaného zločinu (ÚOOZ) Jan Kubice ve své zprávě *o prorůstání organizovaného zločinu a nejvyšších orgánů státní správy* obvinil špičky ČSSD z kontaktů s podsvětím a přímé účasti na vraždě. Dvě největší politické strany nicméně ze zvoleného stylu politické kampaně těžily: obě obdržely nejvyšší procento hlasů za celou dobu existence samostatné České republiky a rovněž volební účast oproti předcházejícím volbám vzrostla.<sup>227</sup> Po patovém výsledku voleb následovalo bezprecedentní období vládní krize a nikam nevedoucích vyjednávání, trvající až do ledna 2007. Trojkoalice složená z ODS, KDU-ČSL a SZ nepřesvědčila ČSSD, aby ji podpořila, a tak se rozpadla. Následně musel Topolánek přistoupit na jednobarevnou vládu ODS tolerovanou ČSSD, nicméně jeho jednání s ČSSD zkrachovala. Poté předložil Topolánek návrh vlády složené z 9 členů ODS a 6 nestraníků, kterou V. Klaus jmenoval 4. září. *Vláda požádala o důvěru Poslanecké sněmovny 3. října, ale poprvé v historii Česka ji nezískala.* 8. listopadu 2006 prezident Klaus znovu jmenoval Topolánka premiérem a pověřil ho sestavením

---

<sup>224</sup> Ve funkci předsedy ODS jej nahradil Mirek Topolánek.

<sup>225</sup> Klaus se ve společném hlasování Senátu i Poslanecké sněmovny prosadil nejen díky podpoře ODS, ale i díky rozporům v tehdejší vládní koalici, vnitřnímu boji v ČSSD a podpoře části KSČM.

<sup>226</sup> Volby do PS se konaly ve dnech 2. a 3. června 2006.

<sup>227</sup> Po volbách 3. června 2006 obvinil Jiří Paroubek ODS a některá média z neférově vedené volební kampaně a prohlásil, že demokracie utrpěla tvrdý zásah srovnatelný snad jen s únorem 1948. Také prohlásil, že ČSSD hodlá přezkoumat možnost podat žalobu k Nejvyššímu správnímu soudu na neplatnost voleb. Toto prohlášení zvedlo vlnu odporu, sám Paroubek ho do jisté míry odvolal a později se za něj omluvil.

vlády. Tato vláda nakonec uspěla při své druhé žádosti o důvěru v Poslanecké sněmovně dne 19. ledna 2007, a to pouze díky hlasům opozičních poslanců ČSSD Miloše Melčáka a Michala Pohanky, kteří se hlasování zdrželi. Odvrátila tak hrozbu třetího hlasování o důvěře vládě, jejíž předsedu měl nyní jmenovat předseda Sněmovny i předčasné volby. Hodnotit dosavadní působení vlády je vzhledem k jejímu krátkému trvání zatím předčasné. Ukazuje se nicméně, že předpokládaná nestabilita a nefunkčnost díky závislosti na dvou poslancích původem z ČSSD nenastala, což vládě umožnilo schválení reformy veřejných financí i dalších zákonů. Image vlády v zahraničí i doma však značně poškozují spory uvnitř koalice, nedůvěra hlavních protagonistů a četné korupční i soukromé aféry leaderů politických stran. Také Topolánkův vztah k EU je rozporuplný: na jednu stranu se drží euroskeptické linie českých konzervativců v ODS, na druhou stranu se snaží vystupovat proevropsky.

Po volbách v červnu 2002 nebylo možné vytvořit funkční většinovou levicovou vládu ČSSD a KSČM. Parlamentní většina však byla velmi křehká (101:99) a znovu vyvolala **úvahy o případné změně volebního systému**. Jmenování J. Paroubka předsedou vlády vyvolal kromě jiného diskusi o **pravomocích prezidenta a vlády ve vnitřní a zejména zahraniční politice**. Ačkoli prezident zastupuje Českou republiku navenek, provádění zahraniční politiky je úkolem vlády. Ústava samotná výslovně tuto pravomoc vládě nepřiznává, činí tak však kompetenční zákon.<sup>228</sup>

V tomto volebním období se znovu objevuje referendový evergreen, tentokrát v podobě nakonec úspěšného senátního návrhu o vstupu ČR do EU.<sup>229</sup> Tento zákon sice upravoval **referendum**, jednalo se však pouze o referendum monotematické, nikoli referendum všeobecné, které předpokládá čl. 2. odst. 2 Ústavy ČR. Kromě toho se objevily návrhy na zásah do působností prezidenta republiky (zrušení práva abolice), či na přímou volbu prezidenta. *Ambiciózním počinem byl pokus o zpracování souhrnné novely Ústavy vládou v roce 2003, svým rozsahem a věcnou působností srovnatelný s návrhem z předchozího volebního období.*

**Volby v červnu 2006 přinesly volební pat a hrozbu ústavní krize.** Volby přinesly stejný počet hlasů oběma potenciálními koalicemi – pravicové i levicové, a tak poprvé v listopadové historii nemožnost vytvořit funkční vládu. Tento jev ovšem nebyl nijak nový – již předchozí vlády se vzhledem k poměrnímu volebnímu systému a nastavení metod přepočítávání hlasů opíraly jen o malou většinu v Poslanecké sněmovně. Situace vypadala bezvýhodně, vzhledem k tomu, že k přijetí ústavního zákona o zkrácení volebního období chyběla ústavní většina a předběžné volby by se bývaly mohly konat až po třetí neúspěšné

---

<sup>228</sup> Zákon č. 2/1969 Sb.

<sup>229</sup> Sněmovní tisk č. 50, 4. volební období, ústavní zákon č. 515/2002 Sb.

žádosti vlády o důvěru Poslanecké sněmovny. Vláda M. Topolánka sice uspěla při své druhé žádosti o důvěru, nicméně je vládou menšinovou, již podporují dva poslanci opozice.

### 6.3 Ústavní vývoj ve Slovenské republice

#### 6.3.1 Období 1990 – 1992: přípravy nové ústavy Slovenské republiky

V letech 1990 – 1992 bylo projednáváno několik návrhů slovenské ústavy, které však stále byly koncipovány jako návrhy ústavy členského státu federace. Po volbách v roce 1992 nabraly události rychlý spád. Nově zvolená SNR přijala **17. července 1992 Deklaraci o svrchovanosti SR, ve které podtrhla princip práva národa na sebeurčení**. Komise pro přípravu ústavy předložila koncem července návrh ústavy, který se stal předmětem širokého posuzování, a krystalizace názorů trvala až do léta 1992. Proces přípravy ústavy vyústil dne **1. září 1992 přijetím Ústavy SR**. *Přijetí slovenské ústavy implikovalo otázku, zda SNR vůbec byla z ústavněprávního a politického hlediska samostatnou ústavu SR schválit. SNR byla v době platnosti federální ústavy zákonodárným orgánem jednoho ze členských států federace a jako taková mohla schválit ústavu tohoto státu, pouze však do té míry, v jaké zůstávala v rámci federální ústavy.* Přijetím ústavy SR překročila SNR své ústavní pravomoci a svůj mandát z voleb 1992. Paradoxem byl především fakt, že nová ústava měla nabýt účinnosti dříve než došlo k rozdělení federace a skončila tak účinnost federální ústavy. Faktem je, že slovenská ústava účinnost řady článků odložila, dokud společný stát neskončí, avšak řada ustanovení byla již na první pohled neslučitelná s právním řádem federace.

**Ústava Slovenské republiky** byla základem pro vytváření nového politického systému, z dlouhodobého hlediska však přinesla některé problémy spojené s nejednoznačností, nejasností a různou interpretací řady ústavních institutů, což v praxi vedlo k řadě konfliktů.<sup>230</sup>

#### 6.3.2 Období 1993 - 1998

Slovenská republika se na mapě Evropy objevila ke dni 1.1.1993. Mezi deklarované priority nového státu patřila integrace do politických, ekonomických a bezpečnostních seskupení západních států; v hospodářské rovině pak se snahou o ekonomickou transformaci a provedení nutných hospodářských reforem. Deklarované priority se však s realitou značně rozcházely. Vývoj na Slovensku v tomto období byl charakterizován silným nacionalismem, osobností V. Mečiara a v nemalé míře také antagonismem směrem k České republice. Z hlediska

---

<sup>230</sup> Jednalo se o otázky úpravy poslaneckého mandátu, přes vztah vlády a prezidenta až např. po institut referenda

politické a ústavní praxe docházelo k excesům a používání nestandardních metod, které neměly nic společného se standardní podobou demokracie. K nejviditelnějším praktikám patřila snaha HZDS o kontrolu médií, jejichž svobodné působení bylo životně důležité pro rozvoj pluralitní občanské společnosti. Nestandardnost a nedemokratičnost Mečiarových metod a jeho neochota dělit se o moc přinesla záhy problémy.<sup>231</sup> Události akceleroval postup prezidenta Michala Kováče, který se v průběhu roku 1993 dostával do stále ostřejších střetů s premiérem. Michal Kováč se po svém zvolení dne 15. února 1993 nenechal vmanévrovat do ryze formální pozice; snažil se uplatňovat nadstranický přístup, být jednotícím prvkem slovenské politické scény. To se však setkalo s nevolí špiček HZDS, které ho do funkce prosadily.<sup>232</sup> Na počátku roku 1994 byla vládě V. Mečiara vyslovena nedůvěra a ta musela odstoupit. Parlament zároveň svým rozhodnutím o zkrácení volebního období vymezil funkční období vlády, kterou měl po dobu šesti měsíců vést Jozef Moravčík. Nový kabinet však byl značně heterogenní – zahrnoval jak postkomunisty ze SDL a antikomunistické KDĽ, tak odpadlíky z HZDS a SNS. V podstatě jediným tmelem byla snaha zabránit návratu Mečiara na politické výsluní.

Očekávání stávající koalice se však ve volbách v říjnu 1994 nenaplnila. Volby znovu vyhrála Mečiarova HZDS v koalici s Rolnickou stranou Slovenska (RS). Koalici vytvořenou v prosinci téhož roku vytvořily kromě HZDS ještě *Slovenská národná strana a Združenie robotníkov Slovenska*. Mečiar se tak stal potřetí v historii předsedou slovenské vlády. Mečiarova vláda navázala na praxi nezákonných či protiústavních praktik, které vyvolávaly napětí v zemi a zhoršovaly prestiž Slovenska v zahraničí. Ačkoliv měla vláda vzešlá z voleb v roce 1994 v programovém prohlášení jako svou prioritu uveden vstup Slovenska do Evropské unie, představitelé vládních stran zpochybňovali kritéria, kterými EU podmiňovala vstup Slovenska do EU. Neochota vládních představitelů podřídit se daným kritériím se projevila hlavně po roce 1995, kdy zástupci ES/EU začali upozorňovat slovenské představitele, že některé trendy vnitropolitického vývoje SR neodpovídají kritériím pro vstup do EU.<sup>233</sup> V polovině července 1997 rozhodla Evropská komise o tom, že SR nebude přizvána na jednání o vstupu SR do EU, a to zejména k dlouhodobému nesouladu mezi ústavními ustanoveními a politickou praxí.

Období let 1993 – 1998 se vyznačovalo značným nacionalismem, nedemokratičností metod vlády V. Mečiara a **rozporem mezi ústavou a politickou realitou**. Někteří autoři přiřazují Mečiarův režim k tzv. *neliberálním demokraciím*<sup>234</sup>, kdy se režimy sice vyznačují

---

<sup>231</sup> Problémy se projevily odchodem ministra hospodářství L. Černáka (SNS) ze svého postu, odklonem doposud vstřícné SDL a ostrou kritikou vládní politiky. Politický styl předsedy vlády vyvolal štěpení i uvnitř vlastního HZDS, jehož projevem byl zejména odchod skupiny poslanců okolo bývalého místopředsedy strany M. Kňážka. Mečiarovi se sice podařilo situaci stabilizovat vytvořením koalice s dříve odmítanou SNS, nicméně k další dezintegraci došlo v únoru 1994, kdy od HZDS odešla další poslanecká skupina vedená Jozefem Moravčíkem.

<sup>232</sup> Poté, co v novoročním projevu v roce 1994 vyslovil myšlenku potřeby vlády široké koalice, začalo proti němu vedení HZDS stupňovat tlak. Na závěr své zprávy o stavu Slovenské republiky v NR SR dne 11. března 1993 odhalil hloubku krize slovenské politické scény, nekonceptnost při řešení problémů ad hoc, poukázal na absenci ucelené hospodářské strategie a zejména na autoritativní způsob vládnutí V. Mečiara. I když přímo nevyzval premiéra k odstoupení, byl jeho projev všeobecně považován za jasný signál k hlasování o vyslovení nedůvěry vládě.

<sup>233</sup> Jednalo se zejména o nedostatky Slovenska v naplňování principů demokracie a ochrany práv menšin, námítky EU po schválení trestního zákona (tzv. zákona na ochranu republiky), rezoluci Evropského parlamentu týkající se vyloučení poslance Františka Gauliedera z NR SR, či zmařené referendum týkající se volby prezidenta.

<sup>234</sup> Neliberální demokracie rovněž směřují ke koncentraci a centralizaci moci. Významnou roli v nich také často sehrává osoba charismatického vůdce, která představuje integrující a mobilizující prvek takového režimu.

použitím některých mechanismů demokratického vládnutí, nicméně tyto mechanismy jsou zdeformovány manipulačními a diskriminačními praktikami.<sup>235</sup> Konsolidační regres<sup>236</sup> se nejvýrazněji projevil tzv. *dlouhou parlamentní nocí v listopadu 1994, protiústavními manipulacemi s poslaneckými mandáty či zmařením referenda v květnu 1997.*

Slovenskou politickou scénu provázely od počátku 90. let velmi ostré konfrontace mezi vládou a opozicí, která se asi nejsilněji projevila na případu parlamentního zasedání, které bylo později příznačně nazváno „**nocí dlouhých nožů**“.<sup>237</sup> 3. listopadu 1994 se parlament sešel na své první schůzi, která prosadila diskriminační praktiky formující se vládní a parlamentní většiny koalice. Všechny důležité parlamentní funkce obsadili vládní poslanci, a to včetně klíčových parlamentních výborů. Poté, co první parlamentní schůze skončila, začala druhá „noční“ schůze, ne jejímž programu se opozice odmítla podílet a opustila sál. Následně pak bylo v průběhu nočního zasedání vyměněno vedení 38 státních a veřejnoprávních institucí. Obecně lze postup vládní koalice nazvat „tyranií většiny“, která nerespektovala princip ochrany politických menšin.<sup>238</sup>

Další kauzou hodnou zmínky byla kauza **zbavení mandátu poslance Františka Gauliedera**. Jednalo se o jednu z nejzávažnějších kauz, která měla pro Slovensko také mezinárodní důsledky. Znamenala také zjevné porušení ústavy v **pojetí poslaneckého mandátu**. Slovenská ústava totiž stejně jako česká zakotvila *zákaz tzv. imperativního mandátu*.<sup>239</sup> Případ začal tím, že předseda NR SR Ivan Gasparovič (HZDS) obdržel dopis od poslance Františka Gauliedera, který oznamoval odchod z poslaneckého klubu HZDS (pro nesouhlas s politikou HZDS) a dále to, že bude v parlamentu pracovat jako nezávislý poslanec.<sup>240</sup> O několik dní později však obdržel Gašparovič další dopis podepsaný F. Gauliederem, ve kterém se uvádělo, že poslanec se vzdává poslaneckého mandátu. Gaulieder tento dopis však označil za podvrh. NR SR na svém zasedání následně akceptovala doporučení mandátového a imunitního výboru a na místo F. Gauliedera určila náhradníka Jána Belana. Strany tehdejší opozice (KDH, MK a SV) proti tomuto ostře protestovaly a podaly podnět na Ústavní soud, ve kterém namítaly protiústavnost takového postupu parlamentu. V červenci 1997 *Ústavní soud rozhodl, že vyloučení F. Gauliedera porušilo jeho občanská práva, nicméně prohlásil, že nápravu může vykonat pouze Národní rada samotná, nikoliv Ústavní soud*. Mimořádnou schůzi parlamentu se nakonec podařilo svolat až na konec září 1997; poslanci vládní koalice ale revizi původního usnesení odmítli.<sup>241</sup> HZDS se tak pokusilo uplatnit v politické

---

Neochota V. Mečiara dělit se o moc přinesla záhy velké problémy, a to i uvnitř vládní koalice, srov. Kopeček L. a kol.: *Od Mečiara k Dzurindovi*, Brno, 2003

<sup>235</sup> To asi nejvíce demonstruje situace před parlamentními volbami v roce 1998, kdy vládní koalice prosadila takovou změnu volebního zákona, která významně poškozovala volební koalici opozice.

<sup>236</sup> Srov. Kopeček L. a kol.: *Od Mečiara k Dzurindovi*, Brno, 2003

<sup>237</sup> Srov. Kopeček L. a kol.: *Od Mečiara k Dzurindovi*, Brno, 2003

<sup>238</sup> Srov. Kopeček L. a kol.: *Od Mečiara k Dzurindovi*, Brno, 2003

<sup>239</sup> Poslanec mohl uplatňovat mandát osobně a nebyl vázán ani stranickými požadavky, ani voliči.

<sup>240</sup> HZDS ale tímto krokem ztrácelo tzv. blokační menšinu, umožňující hnutí zabránit jakýmkoliv změnám ústavního charakteru, s nimiž by nesouhlasilo.

<sup>241</sup> Další kauzou spojenou s výkonem poslaneckého mandátu byl výkon této funkce Ladislavem Hruškou, který nastoupil jako náhradník po zesnulém Bartolomeji Kuncovi (SNS), ačkoliv podle preferenčních hlasů měl na

praxi imperativní mandát, přičemž roli v celém případě hrála také nedostatečná úprava vzdání se mandátu. Tuto absenci odstranila až novela Ústavy SR č. 90/2001 Z.z., která pro vzdání se mandátů výslovně stanovila, že se tak musí stát prohlášením na zasedání NR SR (jen brání-li tomu vážné okolnosti, může tak poslanec učinit písemným oznámením do rukou předsedy NR SR).

Třetím zmiňovaným projevem neústavnosti vývoje ve Slovenské republice bylo **zmařené referendum v květnu 1997 o vstupu Slovenska do NATO a přímé volbě prezidenta**. Počátky jeho historie spadají do závěru roku 1996, kdy se většina opozičních „antimečiarovských“ stran pokusila na půdě parlamentu prosadit změnu Ústavy a zavedení přímé volby prezidenta. Poté, co se ukázalo, že přímá volba je na půdě NR SR neprůchodná, zahájila opozice rozsáhlou a úspěšnou petiční akci. Prezident M. Kováč nakonec rozhodl o spojení tohoto referenda s referendem o vstupu do NATO, které prosadila Mečiarova vláda s cílem čelit kritice, že její politika vyřazuje Slovensko z řad kandidátů na členství v NATO. V souvislosti s tímto referendem však vzhledem k nejasné úpravě této problematiky v Ústavě došlo k **rozporům o to, zda lze či nelze měnit Ústavu referendem**. Celá záležitost skončila u Ústavního soudu. Ten zaujal stanovisko, podle kterého *Ústava referendem o vlastní změně výslovně nezakazuje, ovšem současně výsledky referenda nemůže vést k přímé změně Ústavy (k tomu je zapotřebí rozhodnutí NR SR)*. Ústavní soud však ve svém nálezu uvedl, že jeho výklad nemá vliv na prezidentem vyhlášené referendum. Ministerstvo vnitra si však rozhodnutí ÚS vyložili značně tendenčně, když využilo názor ÚS, že příloha čtvrté otázky není v souladu se zákonem o způsobu vykonání referenda a nechalo distribuovat volební lístky bez čtvrté otázky o přímé volbě prezidenta. Po výzvě opozice k bojkotu referenda označila ústřední referendová komise (ze strany ministra vnitra Krajčího) za zmařené. O zmařeném referendu později znovu rozhodoval Ústavní soud, který v únoru 1998 potvrdil, že ministerstvo vnitra skutečně porušilo ústavní práva občanů. Prezident Kováč nařídil opakování referenda, nicméně když v březnu 1998 uplynulo jeho volební období, přešla na premiéra Mečiara část prezidentských pravomocí, ten referendum zrušil a vyhlásil amnestii pro osoby, které se dopustily v souvislosti s referendem porušení zákona. *Přímá volba prezidenta byla nakonec zavedena novelou Ústavy v roce 1999.*

Kromě výše uvedených úvah a pokusů o změnu ústavy či zásah do občanských práv ze strany vládní koalice je třeba ještě zmínit **výraznou modifikaci volebního systému před volbami v roce 1998**, kterou iniciovala a prosadila HZDS s cílem eliminovat potenciální soupeře. V rámci rozsáhlé **novely volebního zákona** (zákon č. 187/1998 Z.z.) bylo celé území Slovenska rozděleno na jeden volební obvod, který nahradil dosavadní čtyři a kromě toho bylo stanoveno, že člen jedné politické strany nemůže kandidovat na kandidátní listině jiné politické strany (to ale umožňovalo malým stranám proniknout prostřednictvím velkých formací do parlamentu) a dále i strany kandidující v koalici musely získat 5 % hlasů (pohlíželo se na ně jako na samostatně kandidující formace). **Tyto změny donutily dvě největší opoziční strany – SDK a MK – k restrukturalizaci a jednotné kandidátce.**<sup>242</sup>

---

místo náhradníka nastoupit Emil Spišák. Až do voleb v roce 1998 se tak činnosti parlamentu účastnili dva poslanci (Ján Belan a Ladislav Hruška), kteří získali mandát v rozporu s Ústavou a volebním zákonem.

<sup>242</sup> V roce 1999 došlo k opětovné změně a ve volbách v roce 2002 se tak znovu uplatnila 5 %ní hranice pro samostatně kandidující stranu a 7 %ní hranice pro dvou- až tříčlenné koalice a 10 % pro čtyř- a vícečlenné koalice; zůstal však zachován jeden celostátní volební obvod.



**Vzájemný vztah vlády a prezidenta** jako dvou klíčových orgánů exekutivy byl po roce 1992 výrazně deformován a ovlivňován jednak osobností v prezidentském křesle a jednak politickým rozložením sil na slovenské politické scéně. Zejména působení prvního slovenského prezidenta Michala Kováče, zvoleného NR SR dne 15. února 1993 za podpory poslanců napříč politickým spektrem, bylo charakterizováno **napjatými vztahy s představiteli tehdejší vládní koalice.**<sup>243</sup> Celkově se v tomto období dá hovořit o mocenském posilování postavení předsedy vlády, o čemž svědčí nejen odebrání části pravomocí prezidentu SR, ale i přijetí tzv. kompetenčního zákona v roce 1995, který zpolitizoval některé úřednické pozice. Prezident se snažil korigovat působení vládní koalice využíváním svého práva suspenzivního veta a četnými podáními k Ústavnímu soudu, ve kterých namítal nesoulad zákonů s Ústavou, či prostřednictvím každoročních zpráv o stavu republiky, které prezentoval na půdě NR SR. Koalice se pokusila M. Kováče několikrát odvolat, její snahy nicméně nebyly úspěšné, a to vzhledem k tomu, že nedisponovala potřebnou třipětinovou většinou. Tehdejší polarizace politické scény se projevila také neschopností zvolit ústavní cestou jeho nástupce.

**Politický vývoj v období 1993 – 1998 bylo na Slovensku byl charakterizován řadou problémů ve fungování demokratického režimu.** Všechny procesy týkající se parlamentu, prezidenta či vlády se nevyhnuly ostrým konfliktům, neboť proti sobě vystupovaly politické síly, mezi kterými bylo prakticky nemožné dosáhnout kompromisu. Celková atmosféra poznamenala také plnění funkce NR SR, neboť negativně ovlivňovala legislativní činnost, jež byla velmi často mírně řečeno problematická.<sup>244</sup> Nad ústavností dohlížel v SR Ústavou zřízený Ústavní soud, jehož vymezení však nebylo až do roku 2001 plně vyhovující a jehož rozhodnutí nebyla ze strany orgánů veřejné moci často respektována.

### 6.3.3 Období 1998 - 2002

Metody vlády V. Mečiara přinesly silnou aktivizaci občanské společnosti, ale také spolupráci doposud opozičních aktérů, jejímž důsledkem byl rozsáhlý integrační proces. Spojením tří pravostředových a středových stran a dvou malých levicových stran vznikla v létě 1997 politicky velmi heterogenní *Slovenská demokratická koalice (SDK)*, která byla v důsledku změny volebního zákona následně donucena transformovat se v politickou stranu.<sup>245</sup> V pořadí čtvrtých volbách do Národní rady sice vyhrálo HZDS, které získalo 27 % hlasů voličů,

---

<sup>243</sup> Příčinou bylo vystoupení M. Kováče se zprávou o stavu republiky v NR SR v roce 1994, po němž došlo k odvolání vlády V. Mečiara. Po předčasných parlamentních volbách v roce 1994 se HZDS opět dostalo k moci a V. Mečiar obvinil prezidenta z vyvolání ústavní krize.

<sup>244</sup> To dokazují především četná podání k Ústavnímu soudu pro neústavnost zákonů přijatých NR SR.

<sup>245</sup> Před volbami v roce 1998 se 3.7.1997 dohodlo pět opozičních politických stran na vytvoření společné koaliční kandidátky pod názvem **Slovenská demokratická koalice**. Tvořily již Demokratická unie (DÚ),

s ohledem na nemožnost získat relevantní spojení se však ocitla v politické izolaci. Nový vládní kabinet byl nakonec vytvořen ze zástupců SDK (26,33 % hlasů), SDL (14,66 %), SMK (9,12 %) a SOP (8% hlasů). Premiérem se stal předseda SDK Mikuláš Dzurinda, přičemž sdílení společného cíle přivedlo do vlády všechny volebně úspěšné dosavadní opoziční strany. S vytvořením vládní koalice po volbách v září 1998 byly spojovány jak na Slovensku, tak i v zahraničí velké naděje. Vláda vedená M. Dzurindou začala již od svého nástupu k moci přijímat politická i legislativní opatření, která měla zabezpečit zásadní obrát od autoritářského systému a zajistit vnitropolitickou stabilitu. *Ostrost politického boje mezi stranami vládní koalice a opozice se však ani po sestavení nového kabinetu nezmírnila a konfrontační charakter vztahů mezi nimi nadále ztěžoval normální politický dialog nejen mezi lídry politických stran, ale i mezi poslanci na půdě parlamentu.* Tyto konsekvence do značné míry vyplývaly z účelově koncipovaného volebního zákona, který ve snaze odstranit Mečiara od moci spojil naprosto heterogenní subjekty s různými zájmy a charakterem. Dalším negativním prvkem povolební atmosféry byla skutečnost, že očekávání občanů, spojované s nápravou minulých chyb a nedostatků, bylo do značné míry nerealistické. Nová vládní koalice měla sice ústavní většinu; zdálo se tedy, že snadno prosadí nejen běžné zákony, ale i ústavněprávní normy, nezbytné k uskutečnění systémových změn ve slovenském právním řádu. Postupně se však ukázalo, že velkým problémem bude vnitřní nesoudržnost koalice, která nakonec vedla k rozpadu SDK. Vnitrokoaliční spory se projevíly také při výběru kandidáta na prezidenta republiky, kterým byl nakonec v přímých volbách zvolen R. Schuster.

**Hodnocení koaliční vlády v letech 1998 – 2002** bylo značně rozporuplné. Pokud byla situace na Slovensku hodnocena zvenku, pak bylo hodnocení převážně pozitivní. Jako kandidátská země začala SR vyjednávací proces s EU, ačkoliv však začala o dva roky později než ČR, v prosinci 2002 už patřila ke skupině kandidátských zemí s nejvyšším počtem uzavřených přístupových kapitol. Z hlediska vnitropolitického postupně docházelo k upevňování demokracie a právního státu. Bylo přitom úspěchem vlády i koalice, že bez ohledu na svou různorodost vydržela až do voleb; její síla přitom byla v tom, že jednotlivé strany dokázaly postavit zájmy státu nad své parciální stranické zájmy. Na druhou stranu se však naráželo na problém rozdílnosti ideového profilu i programových priorit stran, ze kterých byla koalice složena. Tyto odlišnosti často snižovaly efektivitu činnosti vlády, problematické byly také osobní vztahy mezi lídry koaličních stran. Vláda se rovněž nevyhnula větším či menším aférám ani politickým krizím.

Období let 1998 – 2002 bylo na Slovensku obdobím celkové **konsolidace demokratického režimu**. Co se týká ústavních změn, došlo zejména k významné novelizaci ústavy, která prohloubila demokratický charakter státu a zmodernizovala úpravu vztahů mezi nejvyššími státními orgány; kromě toho připravila zemi na vstup do EU a NATO, který byl důležitou prioritou nové vlády. Tato změna však nebyla jediná; změny se v menší či větší

---

Křesťanskodemokratické hnutí (KDH), Demokratická strana (DS), Sociálnědemokratická strana Slovenska (SDSS) a Strana zelených na Slovensku (SZS). Toto silné seskupení mělo šanci parlamentní volby vyhrát. Vládní koalice pod vedením HZDS reagovala tím, že přijala restriktivní zákon, který fakticky znemožňoval kandidovat ve volbách koalicím. Jako reakce na tento krok se SDK formálně přetformovala z koalice na politickou stranu s exkluzivním členstvím – členy se stalo 150 kandidátů do voleb. Ti museli zároveň vystoupit ze svých mateřských stran. Po transformování SDK na politickou stranu v červenci 1998 se jejím předsedou stal M. Dzurinda.

míře dotkly moci zákonodárné, výkonné i soudní. Provedeny byly nicméně i některé dílčí změny.

Jako problematické se ukázalo **zakotvení exekutivní složky slovenského ústavního systému v Ústavě SR, které se po roce 1992 ukázalo jako nedostatečné**. Jasně se to ukázalo v závěru funkčního období prezidenta M. Kováče, kdy hrozilo, že pokud nebude zvolen nový prezident (což bylo za existujícího rozložení sil téměř nemožné), nebude mít vláda po volbách v roce 1998 komu podat demisi. Z tohoto důvodu došlo v roce 1998 k novelizaci Ústavy SR ústavním zákonem č. 244/1998 Z.z. Ten k prvnímu odstavci čl. 105 Ústavy SR připojil větu, podle níž *oprávnění prezidenta přijímat demisi vlády, jmenovat a odvolávat její členy i vedoucí jiných ústředních orgánů v případě, kdy není zvolen nový prezident, přecházejí na předsedu parlamentu*.

Kromě této změny došlo na slovenské politické scéně i v ústavním textu k další změně, která se týkala **volby prezidenta republiky**. Již od poloviny 90. let se ozývaly hlasy, volající po změně způsobu volby hlavy státu. Tyto iniciativy se objevily jak na půdě NR SR, jakož i ve snaze o vypsaní referenda o této otázce, které bylo následně zmařeno. Zavedení přímé volby prezidenta se stalo jedním z hlavních požadavků tehdy opozičních poslanců politických stran, kteří po volbách v roce 1998 dosáhly ústavní většiny. **Ústavní zákon č. 9/1999 Z.z. tedy zavedl do právního řádu SR přímou volbu prezidenta občany**. Celkově však nedošlo k výraznému posílení pravomocí prezidenta či změně institucionálního rámce SR, neboť tak by došlo také k modifikaci parlamentní formy vlády. Ústavní zákon upřesnil zejména pravomoci, odpovědnost a působnost hlavy státu a prohloubil její postavení arbitra v ústavním systému.<sup>246</sup> Významné změny v postavení hlavy státu přinesla také novela Ústavy ČR ústavním zákonem č. 90/2001 Z.z., která zúžila pravomoc prezidenta republiky při udělování milostí<sup>247</sup> a úplně zrušila aboliční oprávnění prezidenta.<sup>248</sup> Zlepšila se také **spolupráce prezidenta s vládou a parlamentem** a rovněž vláda se k hlavě státu chovala vstřícněji než v dřívějších letech. Ústavním zákonem č. 90/2001 Z.z. došlo mj. také k úpravě

---

<sup>246</sup> Okolnosti volby prezidenta se staly další příčinou napětí uvnitř středolevé vládní koalice bezprostředně po jejím vytvoření. Novým prezidentem měl být bývalý komunista R. Schuster, kterého však nepodpořila zejména pravicová část SDK, tvořená hlavně členy KDĽ, a tak se mu nepodařilo získat podporu od všech stran původní koalice, v přímých volbách však nakonec zvítězil.

<sup>247</sup> K tomuto úkonu se vyžadovala kontrasignace příslušného ministra.

<sup>248</sup> Novým prezidentem se po volbách dne 15. června 1999 stal R. Schuster, který se jako prezident snažil intenzivně využívat své pravomoci (zejména tzv. suspenzivní veto), s cílem zvýšit svou váhu a vliv na vnitropolitický vývoj v zemi. R. Schuster tohoto svého práva využíval i v případech, kdy nesouhlasil s obsahem zákonů, která měl podepsat, nebo namítal jejich protiústavnost, přičemž se ale neobrátil na Ústavní soud, aby ten rozhodl o jejich souladu s Ústavou.

ústavního postavení vlády.<sup>249</sup> Celkově vstřícnější atmosféra v NR SR a zlepšené vztahy mezi nejvyššími orgány státní moci, ale také nutnost nově upravit některé ústavní instituty, **umožnila přijetí největší novelizace Ústavy SR ústavním zákonem č. 90/2001 Z.z.** Jeho účelem bylo především **vytvořit potřebný prostor pro plnění závazků SR, které vyplývají z uzavřených mezinárodních smluv, jakož i pro případný vstup Slovenska do EU a NATO.** Slovensko totiž začalo jako kandidátská země vyjednávací proces s EU o dva roky později než např. Česká republika; v prosinci 2002 však patřila ke skupině kandidátských zemí s nejvyšším počtem uzavřených přístupových kapitol.

#### **6.3.4 Období 2002 - 2008**

Ve volbách v září 2002 znovu vyhrálo HZDS se ziskem 19,5 % a do parlamentu se dostalo 7 stran. Čtyři z těchto stran (SDKÚ, SMK, KDH a ANO) ihned po oznámení volebních výsledků dospěly k dohodě o koaliční spolupráci. I přes procentuálně nejvyšší volební zisk hlasů stranou HZDS se faktickým vítězem voleb stal Mikuláš Dzurinda a jeho SDKÚ (28 poslanců), což mu dalo mandát k sestavení nového vládního kabinetu. Kromě úspěchu SDKÚ byl překvapením neúspěch Smeru (25 mandátů) R. Fica, i když mu průzkumy přisuzovaly volební vítězství. Celkově výsledky voleb do Národní rady SR potvrdily dostatečnou společenskou podporu pro pokračování transformačních procesů. Pozice druhé Dzurindovy vlády však byly o poznání náročnější než v době před čtyřmi lety: společnost očekávala rychlé změny k lepšímu – to se podařilo částečně naplnit v politické oblasti, nikoli však v ekonomické. Vláda vypracovala a realizovala rozsáhlý liberální reformní program, jehož prosazení napomáhalo i to, že každá ze stran do něj mohla zařadit svá témata a ta se na základě jakési nepsané dohody přijímala v podstatě v podobě, která té či oné straně vyhovuje. Vztahy uvnitř koalice však nebyly v žádném případě ideální. V roce 2004 se na Slovensku uskutečnily prezidentské volby, jejichž favority byly podle dlouhodobých předvolebních průzkumů kandidáti HZDS V. Mečiar a SDKÚ E. Kukan. Zatímco předseda HZDS V. Mečiar svou roli favorita potvrdil, porážka ministra zahraničních věcí E. Kukana se stala velkým překvapením. Stejně jako první kolo i druhé kolo prezidentských voleb na Slovensku přineslo překvapení, a to zejména v rozdílu, s jakým Ivan Gašparovič porazil své soupeře. Dne 3. dubna 2004 na Slovensku konalo rovněž referendum o předčasných parlamentních volbách. Referendum vyhlásil 4. února 2004 prezident R. Schuster na základě petice odborářů obsahující více než 600 000 podpisů. Podle očekávání se však pro nedostatečnou účast voličů stalo neplatným, když se ho zúčastnilo pouze 35,86 % oprávněných voličů.<sup>250</sup> Hrozba předčasných voleb visela ve vzduchu i v roce 2005, vládní krizi se však podařilo uklidnit. Dne 6.2.2006 se na Slovensku rozpadla vládní koalice poté, co KDH oznámilo úmysl odejít z vlády kvůli zamítnutí svého návrhu na schválení smlouvy s Vatikánem o výhradě svědomí ze strany SDKÚ. Většina politických analytiků se shodla v názoru, že KDH pouze využilo sporu kolem smlouvy o výhradě svědomí jen jako záminku k vyvolání předčasných voleb, neboť smlouva sama o sobě není natolik důležitá, aby se kvůli ní rozpadla vláda a nastala

---

<sup>249</sup> Ústavní zákon č. 90/2001 Z.z. nahradil označení vlády za „nejvyšší orgán“ termínem „vrcholný orgán“ výkonné moci, vzhledem k výkladu Ústavního soudu SR k čl. 116 odst. 4 Ústavy SR, když uvedl, že „ústavní postavení prezidenta je ve skutečnosti dominantní vůči ústavnímu postavení vlády“.

<sup>250</sup> Z nich se pro předčasné volby vyslovilo 87 % voličů. Výsledek zřejmě ovlivnila apatie voličů i slabá kampaň opozice.

vládní krize. Na uspořádání předčasných voleb se v zájmu zachování stability v zemi dohodli představitelé všech slovenských parlamentních stran na schůzce u prezidenta I. Gašparoviče dne 7.2.2006. Ústavní zákon o předčasných parlamentních volbách byl následně jednomyslně schválen na zasedání Národní rady SR dne 9.2.2006 a termín jejich konání byl stanoven na 17.6.2006.

Na základě výsledků voleb do Národní rady, které se uskutečnily dne 17. června 2006, se do slovenského parlamentu dostalo celkem šest politických stran. Jednoznačným vítězem voleb se stala strana *Smer--sociálna demokracia* (SMĚR-SD) vedená Robertem Ficem. Na druhém místě se umístila strana SDKÚ-DS Mikuláše Dzurindy, povolební situace ale neumožnila SDKÚ-DS zajistit pokračování dosavadní vládní koalice s dalšími dvěma pravicovými stranami SMK a KDH. Jednáním o sestavení nové vlády byl pověřen předseda strany Smer-SD Robert Fico a již 2. července 2006 byla podepsána koaliční smlouva mezi stranami *Smer-SD, SNS Jána Sloty a LS-HZDS Vladimíra Mečiara*. Koaliční strany se v ní shodly na minimalistickém pojetí Koaliční rady, která bude do budoucna tvořena pouze předsedy stran - R. Ficem, J. Slotou a V. Mečiarom, ti však budou moci kdykoliv požádat o tzv. rozšířené jednání a přizvat na zasedání Koaliční rady hosty. Ve svém programovém prohlášení deklarovala nová slovenská vláda kontinuitu s politikou předchozí vlády premiéra M. Dzurindy všude tam, kde je to účelné. SR by ale pod jejím vedením měla směřovat „*k více sociálně spravedlivému státu se sociálně a ekologicky orientovanou tržní ekonomikou*“. V oblasti zahraniční politiky deklarovala nová slovenská vláda vůli respektovat závazky, které na sebe SR přijala v souvislosti se svým členstvím v EU a v NATO, i zachovat nadstandardní vztahy s ČR. Povolební vývoj ukázal silnou dominanci strany Smer-SD v koalici. Zdá se, že se po počátečním útlumu snaží obě další koaliční strany, SNS a LS-HZDS, posilovat svou pozici zviditelňováním a obstrukcemi některých návrhů předkládaných stranou Smer-SD. Celkově se však nepotvrdily obavy z dramatické změny reformního kursu a orientace slovenské vnitřní a zahraniční politiky; problémem zůstává jistá nestabilita daná zejména heterogenním složením vládní koalice.

Období po volbách v září 2002 bylo ve znamení **pokračující konsolidace politických poměrů a příprav na vstup Slovenska do EU a NATO**. Výzvy, které však tentokrát stály před vládou M. Dzurindy, však byly o mnoho náročnější než ty, se kterými byla konfrontována první Dzurindova vláda. Situaci komplikovala také nestabilita vztahů jednotlivých stran vládní koalice a z toho vyplývající nestabilita poměrů.

V dubnu 2004 se na Slovensku konalo **referendum o předčasných parlamentních volbách**. Jednalo se o referendum podle článku 93 odst. 2 Ústavy, tedy referendum fakultativní. Podle očekávání se však pro nedostatečnou účast voličů stalo neplatným, když se ho zúčastnilo pouze 35,86 % oprávněných voličů. Z nich se pro předčasné volby vyslovilo cca 87 %. Výsledek referenda ovlivnila jak apatie voličů, tak slabá kampaň opozice i odborů, která nepřesvědčila voliče, že by výsledek referenda mohl cokoliv ovlivnit. Dne 6.2.2006 se na Slovensku rozpadla vládní koalice poté, co KDH oznámilo úmysl odejít z vlády kvůli zamítnutí svého návrhu na schválení smlouvy s Vatikánem o výhradě svědomí ze strany SDKÚ. **Ústavní zákon o předčasných parlamentních volbách** byl následně jednomyslně

schválen na zasedání Národní rady SR dne 9.2.2006 a termín jejich konání byl stanoven na červen 2006.<sup>251</sup>

**V letech 2002-2004 dosáhla Slovenská republika všech svých hlavních zahraničně politických cílů:** byla přijata do NATO a úspěšně završila jednání o vstupu do Evropské unie. V souvislosti se vstupem do EU vláda přijala **ústavní zákon č. 397/2004 Z.z., o spolupráci Národní rady SR a vlády SR v záležitostech EU**, který stanovil zásady spolupráce nejvyšších ústavních orgánů ve věcech spojených s EU. Jednalo se o završení dlouhodobé snahy některých poslanců v čele s tehdejšími předsedou parlamentu P. Hrušovským (KDH) o to, aby byla vláda při jednáních vrcholných orgánů EU vázána mandátem NR SR. Schválený ústavní zákon vládě ukládá hájit v EU pouze stanoviska, která předtím zákonodárci odsouhlasili (odchýlit se od stanoviska NR SR mohou pouze v nevyhnutelných případech a se zřetelem na zájmy SR), přičemž budou muset odchylku před poslanci zdůvodnit. V souvislosti s historicky prvními volbami do Evropském parlamentu v červnu 2004 přijala NR SR ještě **ústavní zákon č. 323/2004 Z.z., který upravoval neslučitelnost funkce poslance Evropského parlamentu s funkcí poslance národního parlamentu** a následně také kontrolu ústavnosti a zákonnosti voleb do EP před Ústavním soudem SR. **Referendum o vstupu SR do EU** vyvolalo otázku, nakolik bylo rozhodnutí o jeho vyhlášení v souladu s Ústavou. Podle převažujících výkladů se nakonec mělo jednat o referendum fakultativní podle čl. 93 odst. 2 Ústavy SR. Otázkou je, zda z důvodu větší legitimacy neměla Ústava upravit obligatorní referendum pro tento případ, i jakým způsobem budou řešeny případné další případy přenášení pravomocí národních orgánů na EU. Předpoklady pro vstup do NATO byly vytvořeny především výše zmíněným ústavním zákonem č. 90/2001 Z.z. a následně také **ústavním zákonem č. 227/2002 Z.z., o bezpečnosti SR o bezpečnosti státu v době války, válečného stavu, výjimečného stavu a nouzového stavu**, který vycházel z Bezpečnostní strategie SR a obsahoval v Ústavě dosud chybějící úpravu mimořádných situací.

Ani změna ve složení nové vládní koalice po volbách v roce 2006 neznamenal nový směr vlády a návrat k dřívějším poměrům, což je zřejmě možné brát za známku konsolidace poměrů v této zemi. Nová vláda se **zavázala respektovat závazky vyplývající z členství v EU a NATO**, které představují také závažný zásah do vnitropolitické situace. Dá se očekávat, že ústavní změny budou v souladu s těmito závazky a budou se týkat zejména záležitostí spojených se členstvím SR v Evropské unii.

---

<sup>251</sup> Jednalo se o ústavní zákon č. 82/1996 Z.z., o zkrácení volebního období NR SR

## **7. ČESKO-SLOVENSKÉ VZTAHY PO ROZPADU FEDERACE**

### **7.1 Východiska**

#### **7.1.1 Důsledky rozpadu**

Rozdělení Československa bylo nepochybně ztrátou pro oba národy. Namísto středně velkého středoevropského státu, který díky své geopolitické poloze mohl působit jako vlivný stabilizující činitel v tomto prostoru, vznikly dva státy s nevelkou prestiží, sužované navíc politickými a hospodářskými problémy. Zejména Slovenskou republiku postihly zvláště závažné důsledky v podobě politických otřesů a hospodářských problémů a v polovině 90. let byl ohrožen proces tržně-hospodářské transformace i vstupu do bezpečnostních a evropských struktur. Rozdělení státu znamenalo pro oba národy značné ochuzení i z hlediska kulturně-politického a jazykového. Také z politického hlediska se nástupnické státy Československa dostaly do nevýhodnějšího postavení, i když Česká republika na tom byla vzhledem k tradici a vyšší identifikaci s československou tradicí nepochybně lépe. Rozdělení nepochybně zbrzdilo i integrační proces směrem k evropským politickým a bezpečnostním strukturám.

Z mezinárodněprávního hlediska zaniklo Československo rozdělením (*dismembrací*). Po rozdělení bylo nutné vyřešit otázku sukcese, zejména sukcese do smluv, členství v mezinárodních organizacích, do státního majetku či státních dluhů. Tuto problematiku řešily ještě před rozdělením přijaté ústavní zákony o zániku federace a dělení majetku.

#### **7.1.2 Ústavní zákon o zániku federace**

Projednávání ústavního zákona o zániku federace ve Federálním shromáždění bylo značně problematické, zejména vzhledem k absenci třípětinové většiny koalice ODS a HZDS ve Federálním shromáždění. Po řadě jednání dospěly obě strany nakonec ke kompromisu a ústavní zákon o zániku federace byl dne 24. listopadu 1992 schválen. O výsledku nakonec rozhodl fakt, že pro přijetí ústavního zákona hlasovali i někteří opoziční poslanci. Československo podle tohoto ústavního zákona, který byl vyhlášen pod č. 542/1992 Sb., zaniklo ke dni 31. prosince 1992. Do ústavního zákona se na návrh slovenského poslance za SNS Antona Hrnka dostalo ustanovení, podle kterého nově vzniklé státy nesmějí používat symboly zaniklého státu; nicméně při schvalování nové ústavy ČR a zákona o státních symbolech se ČNR odmítla tomuto požadavku podřídit a přijala vlajku Československa za vlajku České republiky. Podle dalšího ustanovení ústavního zákona o zániku federace se

poslanci FS měli státu poslanci národních parlamentů; ani toto ustanovení však nebylo realizováno, neboť poslance FS nakonec odmítly v roce 1993 oba národní parlamenty.

### 7.1.3 Dělení majetku ČSFR

Právním základem pro rozdělení majetku se stal ústavní zákon č.541/1992 Sb. o dělení majetku České a Slovenské Federativní Republiky mezi Českou republiku a Slovenskou republiku ze dne 13.11.1992. Majetek federálních orgánů činil zhruba 506 mld. Kč, z toho nemovitý majetek představoval 31% a movitý 69%, přičemž převážná část patřila bývalým FMNO, FMV a FMZV. V souladu s ústavním zákonem byla ustavena Komise pro dokončení vypořádání majetku bývalé ČSFR, které se do konce roku 1993 podařilo dohodnout mezi Českou republikou a Slovenskou republikou rozdělení cca 95% federálního majetku. Ústavní zákon předpokládal, že ke dni zániku federace bude uzavřena komplexní mezistátní dohoda, která bude dělení majetku upravovat. Protože se tak nestalo, byla problematika rozdělení majetku řešena speciálními dohodami, které se týkaly vždy pouze jednotlivých okruhů otázek a které byly sjednávány příslušnými ústředními orgány či dalšími správními úřady. Pro některé oblasti majetkového vypořádání byly přijaty zvláštní zákony Federálního shromáždění.<sup>252</sup> Při dělení majetku se vycházelo z těchto základních principů:

- nemovitý majetek přechází na ten nástupnický stát, na jehož území leží (tzv. územní princip), v případě, že nemovitý majetek se nachází mimo území původního státu (např. zastupitelské úřady v cizině), pak přechází na oba nástupnické státy tzv. spravedlivým dílem.
- movitý majetek, který souvisí s činností na určitém území (je příslušenstvím nemovitého majetku), přechází na příslušný nástupnický stát.
- u ostatního majetku přechází na Českou republiku a Slovenskou republiku v poměru dva ku jedné (dle podílu počtu obyvatel).

Až do roku 1997 se o problematice dělení federálního majetku při setkáních představitelů obou států hovořilo pouze okrajově. V roce 1998 obnovila svoji činnost výše zmíněná Komise, která zpracovala návrh mezivládní smlouvy. *Smlouva mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o společném postupu při dělení majetku ČSFR mezi Českou republikou a Slovenskou republikou a jeho přechodu na Českou republiku a Slovenskou republiku* byla podepsána předsedy vlád obou států dne 24. listopadu 1999 v Bratislavě a

---

<sup>252</sup> Tak tomu bylo při dělení majetku Československé televize, Československého rozhlasu, Čs. státních drah, Správy pošt a telekomunikací, Čs. tiskové kanceláře, Čs. akademie věd. Kromě toho bylo dělení majetku v některých případech vyhrazeno zvláštním dohodám. Jednalo se o majetek k němuž příslušelo právo hospodaření Tranzitnímu plynovodu, Čs. aeroliniím, Čechofrachtu, bývalým podnikům zahraničního obchodu a jejich afilacím v zahraničí a dalšího majetku, určeného zvláštní dohodou.



znamenal ukončení dělení majetku bývalé ČSFR. V rámci tohoto konečného řešení bylo provedeno i finanční vypořádání pohledávky ČNB za Národní bankou Slovenska jejím postoupením na Českou republiku. Smlouva vstoupila v platnost dne 22. května 2000.

### 7.1.3 Bilaterální smlouvy uzavřené mezi ČR a SR v souvislosti s dělením federace

V říjnu a listopadu 1992 byla na pořadu jednání obou republikových vlád otázka **bilaterálních smluv, které měly upravit nový vztah mezi oběma státy**. Celkem tři zasedání, která se konala postupně v Kolodějích u Prahy, v hotelu Javorina v Tatrách a v Židlochovicích, přinesla schválení řady smluv, včetně smlouvy o celní unii či měnovém uspořádání. Projednány byly rovněž návrhy zákonů o zániku federace a o dělení federálního majetku. **Smlouva o vytvoření celní unie** předpokládala jednotné celní území bez cel a množstevních omezení a shodnou obchodní a celní politiků vůči třetím státům. Podle **Smlouvy o měnovém uspořádání** mohly obě země i nadále přechodně užívat společnou měnu. Ve snaze zmírnit dopad cizineckého režimu na slovenské občany v ČR nabídla česká strana soubor dohod, včetně **smlouvy o volném pohybu pracovníků**. Přijat byl rovněž text smluv o vnitřním pořádku a bezpečnosti. V Židlochovicích u Brna byla rovněž schválena **Smlouva o dobrém sousedství, přátelských vztazích a spolupráci**, která pokrývala ohromující rozsah zahrnující všechny stránky veřejného života a zavazovala oba státy se pravidelně na různých úrovních a v různých komisích radit. Schváleny byly rovněž **smlouvy o dvojím zdanění a ochraně investic**. Kromě toho bylo sjednáno několik desítek dalších smluv, které upravovaly nejrůznější oblasti spolupráce.<sup>253</sup>

## 7.2 Česko-slovenské vztahy a možnosti spolupráce po roce 1993

Charakter česko-slovenských vztahů v letech 1993-1998 byl silně poznamenán tehdejší politickou situací na Slovensku, která se negativně odrážela v zahraniční politice i na úrovni česko-slovenských vztahů. Jistý pozitivní obrat nastal po roce 1998: v ČR i SR byly

---

<sup>253</sup> Např. Dohoda mezi vládou ČR a SR o spolupráci v oblasti životního prostředí, Smlouva mezi ČR a SR o úpravě režimu a o spolupráci na společných státních hranicích, Smlouva mezi ČR a SR o právní pomoci poskytované justičními orgány a o úpravě některých právních vztahů v občanských a trestních věcech, Smlouva mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení, Dohoda mezi vládou ČR a SR o vzájemném uznávání rovnocennosti dokladů o vzdělání a dokladů o vědeckých hodnostech a titulech vydávaných v ČR a SR, Dohoda mezi vládou ČR a SR o zrušení vízové povinnosti, Smlouva mezi ČR a SR o vzájemném zaměstnávání občanů, Dohoda mezi vládou ČR a SR pro oblast zdravotní péče, Smlouva mezi ČR a SR o generálním vymezení společných státních hranic.

ustaveny vlády, které na dobrou úroveň česko-slovenských vztahů kladly velký důraz.<sup>254</sup> Také díky vstřícnějšímu postoji obou vlád byla vyřešena řada citlivých otázek včetně dělení majetku bývalé federace. Vysokou úroveň vzájemných vztahů potvrzovala také vysoká frekvence kontaktů na nejrůznějších úrovních; první cesty představitelů ČR směřují tradičně do SR.<sup>255</sup> Významně se rozšířila smluvní základna, jen v období 1998 – 2002 bylo podepsáno přes 60 smluvních dokumentů.<sup>256</sup> Spolupráce se rozvíjí nejen na bilaterální úrovni a na evropském fóru, ale také v rámci dalších iniciativ a seskupení (např. Visegrádská spolupráce).

### 7.2.1 Bilaterální spolupráce ČR a SR

Vzájemné vztahy ČR a SR se rozvíjejí v řadě oblastí a na nejrůznějších úrovních. V oblasti politické je nadstandardnost těchto vztahů dána zejména **vysokou intenzitou stykových akcí uskutečněných také na nejvyšší státní úrovni** (pracovní či oficiální návštěvy prezidentů, předsedů vlád i předsedů parlamentů).

Česko-slovenská spolupráce v **hospodářské oblasti** se od roku 1993 rozvíjela na základě Smlouvy o vytvoření celní unie mezi ČR a SR. Přestože vstupem ČR a SR do Evropské unie a jejich začleněním do jednotného vnitřního trhu EU celní unie zanikla, obě země deklarovaly zájem na pokračování vzájemně prospěšné spolupráce i v nových podmínkách. Konkrétním výrazem tohoto zájmu se stal podpis nové meziresortní dohody o spolupráci mezi Ministerstvem průmyslu a obchodu ČR a Ministerstvem hospodářství SR, který se uskutečnil v rámci slavnostního ukončení činnosti celní unie dne 16.4.2004 v Praze - Kolodějích. Co se týká spolupráce v bezpečnostní oblasti, **ČR dlouhodobě podporovala přijetí SR do NATO** a v rámci příprav SR na vstup do Aliance předávala slovenským partnerům maximum svých zkušeností z působení v této organizaci. Základ česko-slovenské vojenské spolupráce tvoří smluvní dokumenty, uzavřené mezi ministerstvy obrany ČR a SR. Spolupráce se zaměřila zejména na oblast vzdělávání, výměnu zkušeností z oblasti výstavby a reorganizace ozbrojených sil, výměnu informací o strategii vyzbrojování a průmyslové

---

<sup>254</sup> Srov. programová prohlášení vlády, priority zahraniční politiky ČR a SROV.

<sup>255</sup> Např. již po volbách v SR v září 1998 navštívil ve dnech 18. a 19. října ministr kultury P. Dostál, následovala řada návštěv ministrů. Na cestě prezidenta V. Havla na Slovensko dne 7. listopadu jej doprovázel náměstek ministra zahraničí M. Palouš, který se sešel s prvním státním tajemníkem ministerstva zahraničí SR J. Figelem. 12.11.1998 se uskutečnilo setkání místopředsedy vlády ČR E. Lánského s místopředsedou vlády SR pro evropskou integraci P. Hamžíkem. Dne 23. listopadu se uskutečnila oficiální návštěva SR delegace vlády vedená jejím předsedou M. Zemanem.

<sup>256</sup> Významně se rozšířila smluvní základna u hraniční problematiky, hraničních přechodů a přeshraniční spolupráce, v oblasti hospodářství a obrany atd.

spolupráce a na spolupráci v oblasti vzdušných a pozemních sil a v zahraničních misích. Došlo rovněž k realizaci některých společných projektů v bezpečnostní oblasti.<sup>257</sup>

V oblasti kultury a školství byla dne 23.5.2000 podepsána **Dohoda mezi vládou ČR a SR o spolupráci v oblasti kultury, školství a vědy**. Česko-slovenské **kulturní vztahy** nevykazují žádné sporné otázky, česká kultura je na Slovensku široce prezentována na komerčním i nekomerčním základě. Česko-slovenské **školské styky** jsou upraveny **Dohodou mezi vládou ČR a vládou SR o spolupráci v oblasti vzdělávání z října 1992**. Těžištěm školské spolupráce je umožnění studia studentům na školách obou zemí a výměna doktorandů a stážistů. Vzájemné styky v této oblasti však nelze označit za reciproční, neboť zájem slovenských studentů o studium na českých vysokých školách je mnohonásobně vyšší, než zájem českých studentů o studijní pobyty v SR.

### 7.2.2 Spolupráce ČR a SR rámci Evropské unie

Od roku 1989 byla jedním z hlavních cílů obou zemí integrace do struktur západního světa reprezentovaných zejména Evropskou unií. Přípravě na členství ČR a SR v EU byla věnována řada návštěv, setkání a konzultací na nejrůznějších úrovních. Začlenění ČR a SR do EU znamenalo sblížení již vyplývající ze samotné podstaty existence EU (jednotný vnitřní trh, společná měna, atd.). Vstup do EU přinesl i významné změny ve vnitrostátním právu, které svým charakterem respektovaly povinnosti vyplývající z členství a které byly shodné pro všechny kandidátské země. Vstupem do EU získaly česko-slovenské vztahy nový rozměr: členství v EU nabídlo oběma státům jedinečnou možnost využít svých dosavadních vazeb založených na historické, kulturní a jazykové blízkosti, k prosazování společných zájmů v širším evropském měřítku a vzájemnou koordinaci postojů a politik.

Hovoříme-li o spolupráci ČR a SR v rámci EU, jedná se spíše o **spolupráci na neinstitucionalizované bázi**, a to jak na úrovni ČR/SR, tak se zapojením dalších států sdílejících stejné či podobné zájmy např. v rámci tzv. Visegrádské čtyřky. Jednou z oblastí společného zájmu byla např. příprava na vstup obou zemí do schengenského prostoru: obě země se připravovaly na převzetí schengenského *acquis* systematicky několik let a aktivně se podílely na zabezpečení implementace všech legálních a technických aspektů s tím souvisejících. Kromě této spolupráce využívají oba státy shodnosti postojů a názorů na proces hospodářské integrace a potřebu odstranění překážek bránících využití výhod jednotného

---

<sup>257</sup> Např. česko-slovenská „EU battle group“, česko-slovenská jednotka v operaci KFOR či česko-slovenská spolupráce v operaci EUFOR ALTHEA.

vnitřního trhu.<sup>258</sup> ČR i SR čelí omezením na volný pohyb osob a služeb na trzích některých původních členských států EU; je proto v zájmu obou zemí, aby spolupracovaly tak, aby tato omezení byla odstraněna co nejdříve. K tomuto cíli by měla vést také spolupráce na regionální úrovni v rámci tzv. Visegrádské skupiny (viz níže).

### 7.2.3 Regionální spolupráce

V současné době je zřejmě nejvýraznější formou spolupráce středoevropských zemí tzv. **Visegrádská spolupráce**.<sup>259</sup> Zejména v prvním období její existence (1991-1993) hrála Visegrádská skupina důležitou roli v rámci rozhovorů s NATO a EU. V následujících letech se intenzita spolupráce mezi členy V4 poněkud oslabila, nicméně poté si nejvyšší představitelé opět uvědomili výhody vzájemné spolupráce a rozhodli se koordinovat také své kroky ohledně jejich integrace do evropských struktur. Díky přijetí tzv. *principu regaty* Evropskou unií bylo zemím druhé skupiny umožněno vyrovnat se těm zemím, které započaly vyjednávání v roce 1998. Tak se také Slovensko mohlo v přístupových jednáních dostat na takovou úroveň, která mu umožnila dostat pozvánku na vstup do EU zároveň s nimi.

V rámci **Evropské unie** neexistuje žádné omezení regionální spolupráce, pokud svou činností neporušují jiná společná ustanovení, dosahují dohodnutých výsledků a nebrání naplňování cílů EU. **Země V4 se rozhodly konzultovat svá stanoviska v rámci reformního procesu EU s cílem přispět k řešení této otázky, které bude respektovat zájmy všech členských zemí EU.** Reformní proces by měl vést k efektivnějšímu fungování EU, která bude lépe odpovídat každodenním potřebám jejích občanů. V rámci **českého předsednictví skupiny v období červen 2007 – červen 2008** jsou součástí konzultací ve formátu V4 také unijní záležitosti. Visegrádská skupina dosáhla konsenzu v několika významných otázkách

---

<sup>258</sup> Jako příklad lze uvést přijetí směrnice o službách, kdy obě země patřily ke státům, které prosazovaly její liberální znění. Nyní musí obě země (obdobně jako ostatní členové EU) implementovat směrnici ve lhůtě do konce roku 2009. S ohledem na podobnost národních právních systémů obě země úzce spolupracují na zajištění řádné transpozice směrnice o službách. Při práci na věcném záměru zákona o službách probíhají konzultace na pracovní úrovni. Jejich smyslem je zajištění řádné transpozice směrnice o službách, které povede k definitivnímu odstranění překážek volného pohybu služeb mezi oběma státy, potažmo v celé EU.

<sup>259</sup> Visegrádská skupina byla zformována dne 15. února 1991 na setkání prezidentů Československa, Polska a Maďarska. Visegrádská skupina (Visegrad Group) je seskupením států střední Evropy (ČR, SR, Maďarsko, Polsko), která reflektuje snahy těchto států spolupracovat v řadě oblastí společného zájmu v rámci celoevropské integrace. V4 nemá institucionalizovanou formu, je založena výhradně na principu pravidelných setkání představitelů členských států na nejvyšších úrovních (od předsedů vlád a prezidentů až po expertní konzultace). Jedinou pevnou organizační strukturou V4 je Mezinárodní visegrádský fond založený v roce 2000 s cílem podporovat rozvoj spolupráce v oblasti kultury, vědeckého výzkumu a spolupráci v oblasti školství, výměny studentů a rozvoje přeshraniční spolupráce. Další informace na: [www.visegradgroup.eu](http://www.visegradgroup.eu)

politiky EU, jako byla příprava Finanční perspektivy (2007 – 2013), volný pohyb pracovních sil či směrnice o službách, a svými aktivitami např. ve věci rozšiřování Schengenského prostoru přispěla k narovnávání vztahů zemí uvnitř EU a tím také k zvyšování prestiže EU ve vlastních zemích i obecně. Mezi systematicky sledovaná vybraná aktuální témata by měla patřit zejména problematika přistoupení k Schengenu, diskuse o energetické bezpečnosti či vzájemná podpora a koordinace kandidatur do mezinárodních institucí.

### 7.3 Závěrečné poznámky

Rozpad Československa byl spojen s očekáváním, nakolik oba nové státy zvládnou svou novou roli v integrující se Evropě i vzájemných vztazích. Poklidný způsob rozdělení byl pozitivně vnímán v obou nových státech i v zahraničí, což zcela jistě přispělo k rozvoji vzájemných vztahů i utváření vlastního postavení v novém uspořádání. Rozpad sice přinesl některé zápor – oba státy začínaly v mnoha ohledech zcela od počátku a ztratily výhodu společné „obchodní značky“ a z ní vyplývajícího postavení v Evropě a ve světě, na druhé straně se však dokázaly s novými podmínkami vyrovnat celkem úspěšně. V nových podmínkách je důležitá zejména dobrá koordinace vzájemných postojů a politik, která může v nadnárodním rámci prospět oběma státům. Spolupráce a podpora v integračních snahách také přinesla významné úspěchy – oba státy se staly členy Evropské unie a Severoatlantické aliance.

Z **právního hlediska** nepřinesla každá forma spolupráce stejně významné zásahy do právního řádu obou zemí. Zatímco regionální spolupráce či vstup do mezinárodní organizace nevyžaduje zásadní změnu ústavy či jiné zásahy do právního řádu, integrace do Evropské unie představuje nepoměrně výraznější dopad. Zejména nutnost přenést některé pravomoci na orgány Evropské unie a podřídít právní systém systému práva Společenství vyžadovala v obou zemích nejvýznamnější změnu ústav od počátku jejich samostatné existence. Tato změna však nemusí být poslední: chystaná reforma institucí Evropské unie či proces dalšího rozšiřování či prohlubování integrace může být zejména z ústavněprávního hlediska stejně zásadní.

## ZÁVĚR

Česká republika a Slovenská republika se na mapě Evropy objevily jako samostatné státy dne 1. ledna 1993. Jejich samostatné existenci předcházelo několik desítek let soužití ve společném státě Čechů a Slováků – Československu. Současně se vyvíjel i vztah obou národů navzájem. Charakter ústavního vývoje v Československu v období 1918 – 1989 a poté v porevolučním období do rozpadu federace měl významný dopad na formování vlastní ústavní tradice obou nově vzniklých států. Pouze Česká republika se v plném rozsahu přihlásila k československému odkazu a tradici. Slovenský ústavní vývoj byl ve vztahu k dosavadnímu vývoji sice formálně diskontinuitní, nicméně z věcného hlediska na řadu československých ústavních institutů navazoval. Ani první československá ústava však pro budoucí ústavnost České republiky neznamovala zcela dostatečný základ, jednak vzhledem k velmi krátké době existence prvního československého státu, jednak vzhledem k destrukci právního a společenského vědomí v období totalitního státu. Slovenské snahy o nalezení vlastní identity však byly o to těžší, neboť těmto snahám podobný základ v mnoha ohledech chyběl. Obnovení ústavního a právního státu však nebylo jednoduché ani po odstranění totalitního režimu. Devastace právního a morálního vědomí společnosti byla jen jednou z příčin tohoto stavu. Nové politické elity nastupovaly do svých funkcí často bez praktických zkušeností z politického života, a proto se ve velké míře objevovala tendence k improvizaci v řešení i důležitých otázek státního zájmu. Rovněž přílišný důraz na ekonomickou transformaci způsobil, že byla opomíjena potřeba obnovy ústavního a právního pořádku a demokratického charakteru státu. Sílily také tlaky na vyrovnání se s minulostí, které se často projevovaly (kromě výše uvedených skutečností) v přijímání změn ústavy ve spěchu a ujasněné koncepci. Na druhé straně existovala ovšem nutnost na stávající právní systém navázat, aby se tak předešlo nahodilým, zcela nekonceptním změnám a chaosu v právním řádu Československa i jeho nástupnických států.

Ústavní a politický vývoj v Československu měl vliv také na vzájemný vztah Čechů a Slováků. Koncepce čechoslovakismu, jejíž přijetí bylo odůvodněné při vzniku Československa, postupně ztrácela svůj smysl a legitimitu a přispívala k napětí v československých vztazích již ve 20. letech minulého století. Národnostní spory však byly potlačeny povahou poválečných ústav i rostoucím vlivem Komunistické strany Československa. Nefunkční zakotvení vztahu Čechů a Slováků v ústavě bylo posléze jedním z faktorů, pro jejichž existenci se nakonec československý stát rozpadl. Československá

federace byla vzhledem k vedoucí úloze komunistické strany ve společnosti pouhou fikcí; od schválení zákona o československé federaci existoval zřejmý rozpor mezi jeho ustanoveními a praxí, který se později ještě prohloubil. Ačkoli nejviditelnější hnací silou rozdělení společného státu byly slovenské mocenské elity, je tedy patrné, že příčiny zániku Československa je potřeba hledat hlouběji. Rozpad Československa významnou měrou ovlivnil také charakter ústavního i politického vývoje v obou zemích. Pro oba státy znamenal rozpad společného státu začátek více či méně složitého období hledání vlastní identity a zapojování do evropských a bezpečnostních struktur. Rozpad společného státu nevnímaly obě jeho bývalé části stejně: zatímco postoj české veřejnosti k nové realitě byl charakterizován na jedné straně chápáním nového českého státu jako pokračování někdejšího Československa i překvapivě rychlým mizením nostalgje po Československu, Slováci ve větší míře tento postoj české veřejnosti nesdíleli. Slovenská republika se tak vzhledem k absenci státoprávní tradice ocitla v poněkud nevýhodnější pozici. I to může být jedním z důvodů, proč byly první roky samostatné slovenské existence poznamenány nestabilitou politických poměrů, uplatňováním nedemokratických a neústavních metod vládnutí i evidentní nevraživostí k České republice.

Okolnosti provázející rozpad Československa a vznik nových států ovlivnily ovšem také samotné pojetí ústav samostatné ČR a SR. Za zmínku stojí již fakt, že Česká i Slovenská republika přijaly své ústavy ještě v době, kdy československý stát ještě existoval. Přípravy Ústavy Slovenské republiky nabraly rychlý spád po volbách v roce 1992, především pak po schválení Deklarace o svrchovanosti SR, založené na principu národa na sebeurčení. Přijetí slovenské ústavy tak navodilo otázku, nakolik byly tehdejší slovenské orgány oprávněny ústavu přijmout. Politická konstelace i spěch při její přípravě však z dlouhodobého hlediska přinesly mnohem závažnější problémy: nejednoznačnost, nejasnost a možnost rozdílné interpretace celé řady ustanovení, které následně vyvolávaly v praxi řadu problémů a potřebu měnit ústavu. Příkladem budiž již zmíněná spornost oprávnění přijmout ústavu samostatného státu ještě za trvání federace; problematická však byla celá řada dalších ustanovení (vztah vlády a prezidenta, úprava poslaneckého mandátu či institut referenda). Také přijetí Ústavy České republiky nebylo jednoduchou záležitostí a její vznik byl poznamenán atmosférou doby svého vzniku. Hektické přípravy ústavy, ovlivněné také slovenskou „psychózou“, celková nejasnost koncepce, nejistota ohledně budoucího vývoje i spory mezi představiteli politické reprezentace vedly bohužel také k tomu, že do českého ústavního řádu byly vloženy mechanismy, které do budoucna hrozily nemalými komplikacemi. Jako marná se bohužel ukázala varování před přijímáním nekoncepčních a nedomyšlených ustanovení, jejichž existence byl později základem zbytečných novelizací, a tak byl právní systém ČR již na

svém počátku ohrožen prvky nejistoty a nestability. Jedním z příkladů může být v ČR ústavní zakotvení dvoukomorového parlamentu, a to i přesto, že ústavní i praktické zkušenosti s druhou komorou svědčily pro její nadbytečnost, i přesto, že ČR byla etnicky takřka celistvá, navíc výrazně menší než první československá republika. Dalším z takových ustanovení, dokládajících koncepční nejasností, bylo také zařazení Nejvyššího správního soudu jako orgánu soudního dozoru nad rozhodováním správních orgánů do soustavy obecných soudů. Tato nejasnost také přispěla k tomu, že tento soud nebyl po dlouhou dobu vůbec ustaven. Všechny tyto skutečnosti ve svém důsledku vedly k tomu, že ústava byla ve větší než přiměřené míře měněna a doplňována, což zcela jistě nepřispělo k adekvátnímu stupni stability právního řádu a právní jistoty.

Při úvahách o změnách ústavy je zejména třeba vycházet ze skutečnosti, že k těmto změnám by mělo docházet toliko ve výjimečných případech. Ústava státu je základním dokumentem státu, v němž je obsaženo rozdělení moci a úprava vztahu státu a jednotlivce; do takto pojatého dokumentu nelze tedy zasahovat libovolně či dokonce svévolně, ale pouze v nezbytných případech a v nezbytně nutné míře. Ke změně Ústavy České republiky i Ústavy Slovenské republiky je třeba souhlasu vyšší než prosté většiny zákonodárců; obě ústavy tedy sledují výše uvedený směr a jsou řazeny mezi ústavy rigidní. Tento způsob změn ústavy je sice nejčastějším způsobem, nikoliv však jediným – je také např. možné, aby po změně ústavy došlo k rozpuštění zákonodárského sboru a změna by byla platná teprve tehdy, pokud by ji schválil nový zákonodárský sbor, popř. je možné vázat účinnost změny ústavy na souhlas daný v referendu.<sup>260</sup> S podobnými úvahami souvisí též otázka legitimacy možných změn ústavy. Ta ovšem není dána toliko ústavním oprávněním subjektů měnit ústavu, ale také mandátem voličů k jejich provádění (viz výše) a objektivními faktory, nezávislými na vůli navrhovatele. Nakolik je návrh změny ústavy legitimní, je také na místě zkoumat, pokud změny ústavy nevyplývaly ze zmíněných objektivních příčin, do jaké míry za změnou stojí politické zájmy momentálně vládnoucí koalice. Podobné pokusy se v českých i slovenských podmínkách objevovaly poměrně často (např. pokus stran tzv. opoziční smlouvy o změnu ústavy ve prospěch modifikace poměrného systému v ČR). Žádná taková změna, u které by existovaly závažné pochybnosti o její legitimitě, však v ČR ani SR přijata nebyla; k tomu ostatně slouží i zmíněná kvalifikovaná většina, nutná ke změně ústavy. Případy schopné objektivně legitimovat ústavní změny nepochybně nastaly v České i Slovenské republice (zejména vstup ČR a SR do Evropské unie a NATO). Mezi tyto objektivní skutečnosti však patří rovněž

---

<sup>260</sup> U české ústavy je vhodné v této souvislosti upozornit na nepřesnost, podle které je ke změně Ústavy nutný souhlas třípětinové většiny všech poslanců a pouze třípětinové většiny **přítomných** senátorů.



existence tzv. mrtvých ustanovení (např. ustavení Prozatímního Senátu a Nejvyššího správního soudu v ČR) či některá chybná řešení v ústavě či zjevné chyby a nedůslednosti v jejím textu (např. evidentní nepřesnost v čl. 66 Ústavy ČR, kde vypadlo oprávnění předsedy vlády vyhlášovat volby). Uvedené nepřesnosti, mající nezřídka svůj původ v okolnostech vzniku obou ústav, vedly k potřebě opakované novelizace ústavy, a tedy její fragmentarizaci úpravy. Bylo by tedy více než žádoucí, aby případné změny ústavy do budoucna měly komplexní charakter a situaci na delší doby stabilizovaly.

Ústavní změny mohou být tedy realizovány jak ze zmíněných příčin vnitřních (existence tzv. mrtvých ustanovení ústavy, nedostatky a chyby v textu ústavy či konfrontace s novou politickou situací, s níž ústava dosud nepočítala), tak vnějších. Jako nejvýznamnější exogenní faktor uplynulého ústavního vývoje působily mimo jiné přípravy na vstup do NATO a Evropské unie, jakož i podmínky členství v těchto uskupeních. Vstup do Evropské unie s sebou navíc přinesl potřebu přizpůsobit celý právní řád včetně ústavy komunitárnímu právu, jehož převzetí bylo nejen podmínkou členství ČR a SR, ale které se stalo i dominantním činitelem ovlivňujícím značnou část českého a slovenského práva i jeho budoucí vývoj. Často přímo a bezprostředně závazné právní akty orgánů EU/ES i judikatura evropských soudů se staly součástí českého právního řádu a významně zasáhly také do rozhodovací praxe justičních a správních orgánů ČR a SR. Změny se dotkly v první řadě ústavního pořádku, resp. ústavy a ústavních zákonů, neboť žádná z ústav dle svého původního znění nevytvářela předpoklady pro členství. Tyto změny však zcela jistě nejsou u konce: reformy obou seskupení v souvislosti s prohlubováním integrace i přijímáním nových členů budou i nadále klást nové nároky na ústavní systém členských států.

Ačkoli Česká i Slovenská republika navazovaly při přípravě svých ústav na rozdílné zdroje a začátky jejich vzájemných vztahů ovládly ideologické a osobní rozpory, byly obě ústavy do značné míry podobné.<sup>261</sup> To bylo nepochybně dáno podobnou historií i tradicí, kulturní, jazykovou i geografickou blízkostí obou národů a po několik desítek let i sdílením ústavního a politického vývoje v Československu. Obě ústavy byly především koncipovány jako ústavy států s parlamentní formou vlády, což se odráželo ve stejné či podobné úpravě řady ústavních institutů. Rozdílů nicméně existovaly rovněž: byly dány jednak okolnostmi vzniku obou ústav i rozdílnou mírou identifikace se společným státem, zejména s ústavní

---

<sup>261</sup> Srov. např. postavení a vzájemný vztah parlamentu, vlády a parlamentu, lidská práva a svobody, místní samospráva, vymezení poslaneckého mandátu a úprava imunity, koncepce ústavního i obecného soudnictví apod.

tradicí první republiky, na niž navazovala především Česká republika.<sup>262</sup> Na ústavní vývoj v obou zemích působily výše uvedené faktory vnitřní i vnější, mající nezřídka společný základ (okolnosti vzniku obou států, rozpad federace), proto měly i realizované změny ústav do značné míry podobný charakter. Rozdíly v ústavním vývoji jsou do jisté míry dány politickou situací v době vzniku, rozdílností teoretického či ideologického pojetí ústavy, stupněm její komplexnosti a důslednosti či objektivními okolnostmi, které vytvořily předpoklad pro ústavní změnu v té či oné zemi. Obě ústavy přes počáteční rozdílnost pojetí a ideologické bariéry dospěly k potřebě upravit určité instituty shodně, což souvisí zejména s integrací obou zemí do evropských politických a bezpečnostních struktur.<sup>263</sup> V ČR patřila mezi faktory ovlivňující ústavní vývoj ve větší míře též judikatura Ústavního soudu ČR, který se opakovaně vyjádřil též k zásadním otázkám vztahu mezi komunitárním a vnitrostátním právem, ale i k samotnému rozsahu pojmu ústavního pořádku.

Uplynulých 15 let účinnosti ústav České a Slovenské republiky přineslo četné zkušenosti z funkčnosti stávající ústavní úpravy. Ústavní změny byly prováděny s ohledem na výše uvedená kritéria ne vždy s rozvahou a citlivostí, jež by změnám základního dokumentu náležely. Texty obou ústav byly silně poznamenány okolnostmi svého vzniku. Jejich nedostatky a nedůslednosti dané touto skutečností byly sice částečně ústavními novelami odstraněny, nikoliv však zcela uspokojivě. Ústava ČR i Ústavy SR sice prokázaly za 15 let své existence svou životaschopnost, nicméně stále se objevují skutečnosti, které vyžadují ústavu změnit a doplnit. V ČR se v této souvislosti nejčastěji hovoří o naplnění ústavy formou zavedení prvků přímé demokracie (obligatorní a fakultativní referendum), přímé volbě prezidenta republiky, omezení imunity zákonodárců, zrušení aboličního oprávnění prezidenta republiky, přijetí zákona spojeného se žádostí o vyslovení důvěry vládě; objevují se však i návrhy na zrušení Senátu na jeho rekonstituci např. jako reprezentanta krajské samosprávy. Kromě těchto zásadnějších změn však na své odstranění čeká řada nepřesností, které přinesla již Ústava ve svém původním znění (např. třípětinová většina přítomných senátorů pro přijímání změn ústavy, zastupování prezidenta ve věcech podle čl. 63 předsedou vlády (čl. 66 Ústavy ČR), odstranění situace „dvou předsedou vlády“ úpravou čl. 67 Ústavy ČR apod.).

---

<sup>262</sup> Srov. např. struktura parlamentu, úprava přímé demokracie v ústavě, pravomoci a postavení Ústavního soudu, prokuratura vs. státní zastupitelství apod.

<sup>263</sup> Podstatným rozdílem oproti české úpravě bylo v této souvislosti např. oprávnění vlády SR v souladu s čl. 120 odst. 2 vydávat nařízení (pokud tak stanoví zákon) na provádění Evropské dohody o přidružení uzavřené mezi Evropskými společenstvími a jejich členskými státy na jedné straně a Slovenskou republikou na straně druhé a rovněž na provádění mezinárodních smluv podle čl. 7 odst. 2, které zavedl ústavní zákon č. 90/2001 Z.z. Český ústavní zákon toto oprávnění vládě nepřiznával, bylo však obsahem návrhu na změnu Ústavy ČR z roku 1999 (sněmovní tisk č. 208/0, 3. volební období).

Také Ústava SR ve svém původním znění obsahovala podobné nedůslednosti, které byly zčásti ústavními novelami odstraněny.<sup>264</sup> O možných změnách Ústavy SR se v této souvislosti hovoří především v souvislosti s členstvím SR v EU (způsob dalšího přijímání ústavních změn), zakotvením druhu volebního systému pro volby do NR SR, dalším omezením rozsahu imunity poslanců, či způsobu ustavení a demise vlády SR (postavení vlády po podání demise, vyslovení tzv. konstruktivní nedůvěry vládě) apod.

Samotné znění ústav je však pouze jedním aspektem toho, co se nazývá ústavností státu. Texty ústav o skutečné povaze státu mnoho nevyovídají, neboť jen málokdy vystihují skutečné (právní, politické a jiné) poměry, které ve státě vládou a v nichž se projevuje činnost jednotlivých složek státní moci. Ústavností státu se v této souvislosti rozumí nejen tedy soulad obecných právních norem s ústavou a ústavními zákony, ale také nakolik ústavní poměry vyplývající z těchto ústavních norem nacházejí svůj odraz i na nejnižší úrovni společenských vztahů a nakolik jsou ústavní principy v praxi kultivovaně rozvíjeny.<sup>265</sup> První z uvedených aspektů ústavnosti mělo zajistit zřízení ústavního soudnictví v ČR a SR, a to již bezprostředně po jejich vzniku. Ústavní soud ČR tuto funkci více či méně úspěšně plnil již od svého vzniku; v SR však začala Ústavní soud efektivně fungovat až po změně politických poměrů v roce 1998 a především pak po účinnosti ústavního zákona č. 90/2001 Z.z., který do značné míry posílil postavení a pravomoci Ústavního soudu SR. Druhý zmíněný aspekt ústavnosti však takto pozitivně hodnotit nelze: v obou státech chybí obecněji sdílený respekt k mravním kategoriím, zčásti založeným na historických zkušenostech a tradicích, i společenské vědomí nutnosti přijetí těchto kategorií za své. Ústavnost státu vyžaduje také souladný výkon veřejné moci i zákonodárnou činnost, v níž zůstávají stranou politické zájmy a prospěch politických stran a jednotlivců. Současný stav správy věcí veřejných je nicméně stále v obou zemích zatížen stranickými a osobními zájmy, které bohužel není možné od státu oddělit. Zájem občanů na společenském dění tak zákonitě klesá a ten se tak stává záležitostí jen části vrcholných politických elit. Příčin, které tento stav vyvolaly, může být celá řada. Jedním z problémů je i výše zmíněná potřeba kontinuity hodnot a tradic. Politickým stranám, které mají rozhodující podíl na moci ve státě, však toto mravní vědomí často chybí a k lidu –

---

<sup>264</sup> Srov. např. úprava ústavním zákonem č. 244/1998 Z.z., který určil přenos funkcí prezidenta na vládu SR v době, kdy vláda nebo člen vlády podá demisi a tuto nemá, pokud prezident není zvolen, či nevykonává svou funkci z jiných důvodů, kdo přijmout. Další nedůslednosti odstranil např. ústavní zákon č. 90/2001 Z.z. (úprava postavení a pravomoci Národní banky Slovenska a Nejvyššího kontrolního úřadu, možnost vzdání se funkcí poslance, upřesnění neslučitelnosti poslance s výkonem některých povolání apod.).

<sup>265</sup> Srov. Ševčík, V.: Právo a ústavnost v České republice, Praha, 2002

ústavnímu suverénu<sup>266</sup> - zaujímají mnohdy až přezíravý postoj. Ústavní změny a změny s ústavou související jsou do značné míry věcí politického rozhodnutí; jako takové by však neměly být přijímány v poměrně úzkém kruhu složeném jen z několika politických stran a z partikulárních stranických zájmů, bez hlubší reflexe ostatních stran i občanů. To bohužel svědčí o stále nízkém stupni právní a politické kultury a zjevné neúctě k právním i morálním hodnotám.

Hovoříme-li o ústavních změnách *de lege ferenda*, je třeba mít nicméně na paměti výše uvedené i skutečnost, že ke změnám ústavy by se mělo přistupovat vzhledem k jejímu zásadnímu právnímu a faktickému významu spíše výjimečně a pouze existuje-li široký konsensus ohledně takových ústavních změn. Změny ústavy by měly být připravovány rozvážně a citlivě, měly být připravovány týmy expertů a předloženy k diskusi odborné veřejnosti. Takto však navrhovatelé ústavních změn v obou zemích často nepostupovali, často existovaly paralelní návrhy různých subjektů, které nezískaly širší podporu a byly tak předem odsouzeny k neúspěchu. Z hlediska rozsahu ústavních změn je vhodné, aby ústava byla měněna komplexně; návrhy zaměřující se toliko na některé dílčí problémy přispívají spíše k fragmentarizaci a nestabilitě ústavy. Tyto skutečnosti je třeba mít neustále na paměti, i proto, že ke změnám ústavy bude zřejmě docházet i v budoucnu, a to zejména v souvislosti s výzvami, kterým je moderní stát v současné době vystaven. V této souvislosti je především třeba zdůraznit již výše zmíněný nadnárodní aspekt: v souvislosti se změnami v povaze států i jejich společenství a vzniku nadnárodních organizací dochází k zásadním změnám chápání suverenity státu, z čehož vyplývá i platnost norem těchto nadnárodních uskupení na území státu. V současné době jsou členské státy Evropské unie v tomto smyslu konfrontovány s potřebami reflektovat změny vyplývající z reformy tohoto uskupení na ústavní právo členských zemí; vyloučeny ovšem nejsou ani další problémy, např. dvojí občanství, volební právo cizinců či ochrana mezinárodního standardu lidských práv.<sup>267</sup> Zřejmá je také tendence pronikání mezinárodního práva do vnitrostátního právních poměrů. Potřeby nového mezinárodního uspořádání vyvolávají potřebu, aby i ústavy v tomto směru vymezily základní směrnice, kterými se státy budou řídit. Také pro ústavní právo nabývá stále větší důležitosti vymezení standardu lidských práv. Dalším z faktorů, které budou ústavní právo i v budoucnu ovlivňovat, je i vnitrostátní právo jiných států; jednotlivé ústavy se stávají měřítkem i inspirací pro ústavní vývoj. V předchozím textu byla naznačena úzká souvislost mezi politikou a ústavními změnami; lze však očekávat, že budoucí vývoj tyto úvahy ještě posílí

---

<sup>266</sup> Srov. Ševčík, V.: Právo a ústavnost v České republice, Praha, 2002

<sup>267</sup> Srov. Dančák, Šimíček: Aktuálnost změn Ústavy ČR, Brno, 2003

společně s tím, jak poroste vliv politických stran, zájmových skupin, lobbistů i sdělovacích prostředků na stát a jeho instituce. V neposlední řadě lze mezi tyto faktory počítat i vývoj vědy a techniky (uvažme např. problematiku výpočetní techniky, genového inženýrství či umělého oplodnění).

Rozpad Československa byl spojen s očekáváním, nakolik oba nové státy zvládnou svou novou roli v integrující se Evropě i vzájemných vztazích. Dnes můžeme říci, že se oba státy dokázaly s novými podmínkami vyrovnat relativně úspěšně. I po vstupu do EU a NATO bude důležitá zejména dobrá koordinace vzájemných postojů a politik, která může v nadnárodním rámci přinést body oběma státům. Společná minulost i blízkost obou národů může být východiskem pro další spolupráci nejen na bilaterální úrovni a snad a snad i inspirací do budoucna. Z ústavního hlediska je třeba zdůraznit, že ústavní vývoj v obou zemích měl přes počáteční rozdílnost pojetí i antagonismy v osobních vztazích konvergentní charakter, založený zejména na integračních tendencích v Evropě i ve světě jako vnějších faktorech, nicméně tento ústavní vývoj ovlivňovaly též faktory vnitřní, jako je společně sdílená historie a sdílení společných hodnot a zájmů.

## LITERATURA

### Publikace

1. *Bakke, E.: The Making of Czechoslovakism in the First Czechoslovak Republic*, Oslo 2004
2. *Beneš, Z. a kol.: Hledání jistoty v bouřlivých časech*, Albis International, 2006
3. *Dančák, B., Šimíček, V.: Aktuálnost změn Ústavy ČR*, Brno 1999
4. *Dančák, B., Šimíček, V.: Deset let Listiny základních práv a svobod v právním řádu České republiky a Slovenské republiky*, Brno, 2001
5. *Drgonec, J.: Ústava Slovenskej republiky: Komentár*, Heuréka 2004
6. *Drgonec, J.: Ústava Slovenskej republiky: Komentár k novelizace ústavným zákonem č. 90/2001 Z.z.*, Heuréka 2001
7. *Đurica, M.: Dějiny Slovenska a Slováků*, SPN 1995
8. *Elek, Š.: Rozpad Československa, diplomová práce PF UK*
9. *Ferguson Yale H., Mansbach, Richard W., Politics: Authority, Identities and Change*, University of South Karolina 1996
10. *Gál, F. a kol., Dnešní krize československých vztahů*, Praha 1992
11. *Gerloch, A., Hřebejk, J., Zoubek, V.: Ústavní systém České republiky, Základy českého ústavního práva*, Praha, 1994
12. *Grónský, J.: Komentované dokumenty v ústavním dějinám Československa I: 1914 – 1945*, Praha, 2005
13. *Hloušek, V., Šimíček, V.: Výkonná moc v ústavním systému České republiky*, Brno 2005
14. *Jičínský, Z.: Ústavněprávní a politické problémy České republiky*, Praha, 1995
15. *Klokočka, V.: Ústavy států Evropské unie, 2. díl*, Praha, 2005
16. *Kolektiv autorů: Důsledky rozdělení Československa*, Ústav sociálně politických věd, 1992
17. *Kolesár, P.: Československé vztahy deset let po rozpadu federace*, Brno 2003
18. *Kopeček, L., Belko, M., Havlík, V., Sedlár, J.: Od Mečiara k Dzurindovi: Slovenská politika a politický systém v prvním desetiletí samostatnosti*, Brno, 2003
19. *Kováč, D.: Dějiny Slovenska*, Nakladatelství Lidové noviny 1998

20. *Kolektiv autorů: Slovensko rok po: Cesty a křižovatky nového státu očami jeho obyvatel'ov*, Praha 1994
21. *Krejčí, O.: Geopolitics of Central European Region, Bratislava, 2004*
22. *Leška, V.: Slovensko 1993 – 2004: léta obav a nadějí*, Praha 2006
23. *Letrich, J.: Dejiny novodobého Slovenska*, Bratislava 1993
24. *Malý, K. a kol.: Dějiny českého a československého práva do roku 1945*, Praha 1997
25. *Pavliček, V. a kol.: Ústavní právo a státověda, II. díl: Ústavní právo České republiky, Část 1*, Linde Praha 2001
26. *Pavliček, V. a kol.: Ústavní právo a státověda, II. díl: Ústavní právo České republiky, Část 2*, Linde Praha 2001
27. *Posluch, M., Cibulka, L.: Štátne právo Slovenskej republiky*, Heuréka 2006
28. *Rychlík, J.: Češi a Slováci ve 20. století, Česko-slovenské vztahy 1914 – 1945*, Bratislava 1997
29. *Rychlík, J.: Češi a Slováci ve 20. století, Česko-slovenské vztahy 1945 – 1992*, Bratislava, 1998
30. *Schmidt, K., Horský, V.: Das Ende der Tschechoslowakei 1992 in verfassungsrechtlicher Sicht*, Berlin Verlag Arno Spitz GmbH, 1995
31. *Simon, J.: A Comparative Study in Civil-Military Relations*, 2004
32. *Stein, E.: Česko – Slovensko: konflikt, roztržka, rozpad*, University of Michigan, USA 1997
33. *Šaradín, P. a kol.: Volby 2002: Analýza programů a výsledků ve volbách do Poslanecké sněmovny*, 2002
34. *Špiesz, A.: Dějiny Slovenska*, Vydavateľsto Perfekt, Bratislava 1992
35. *Ústava Slovenskej republiky a Listiny základných práv a svobod: úplné znění*, Bratislava 2007
36. *Veselý, Z.: Česko-slovenské vztahy (Dokumenty)*, VŠE Praha 2001
37. *Vodička, K.: Dělení Československa Deset let poté....*, Praha, 2003
38. *Vodička, K., Cabada, L.: Politický systém České republiky: Historie a současnost*, Praha 2003

## **Internetové zdroje**

[www.wikipedia.cz](http://www.wikipedia.cz)

[www.wikipedia.sk](http://www.wikipedia.sk)

[www.wikipedia.com](http://www.wikipedia.com)

[www.euroskop.cz](http://www.euroskop.cz)

[www.senat.cz](http://www.senat.cz)

[www.psp.cz](http://www.psp.cz)

[www.vlada.cz](http://www.vlada.cz)

[www.vlada.sk](http://www.vlada.sk)

<http://www.visegradgroup.eu/>

[www.nrsr.sk](http://www.nrsr.sk)

[www.nato.cz](http://www.nato.cz)

[www.natoaktual.cz](http://www.natoaktual.cz)

*“Reflections on the Split of Czechoslovakia, Ten Years on”*

<http://www.radio.cz/en/article/35872>

Seiler, Danielle, *“Czechoslovakia: A State of Perceived Bias”*, Blacksburg, 1998

<http://scholar.lib.vt.edu/theses/available/etd-42098-14735/unrestricted/etd.pdf>



