**Výsledky jednání kulatých stolů**

**o možných změnách Ústavy ČR**

**Úřad vlády ČR**

**Září 2017**

**Úvodní slovo ministra pro legislativu JUDr. Jana Chvojky**

Brzy si připomeneme 25. výročí od chvíle, kdy Česká národní rada schválila základní zákon naší země – Ústavu České republiky. Proto jsem inicioval a zaštítil cyklus kulatých stolů, na kterých od prosince 2016 do června 2017 vedli ústavní právníci a další experti v oblasti práva a politologie debatu o potřebnosti revize Ústavy.

V každém volebním období se pravidelně objevují různé návrhy na změnu základního pilíře právního a politického uspořádání České republiky. Některé z těchto návrhů vyplývají z dlouhodobějších programů politických stran, jiné reagují na aktuální politické dění a zádrhele, které aplikace Ústavy přináší v praxi.

Ústava však není řadovým zákonem. Každý zásah do ní musí být vážen na lékárenských vahách. Na změnách by měla existovat shoda politická i odborná. Změnu Ústavy není možné tlačit živelně a silou, ale měla by vycházet z opravdové potřeby a společenského konsenzu.

Mezi účastníky kulatých stolů byla i řada těch, kteří se na tvorbě Ústavy v roce 1992 sami podíleli. Mým záměrem bylo umožnit věcnou reflexi dosavadní ústavní praxe, pojmenovat oblasti, které Ústava dostatečně nepokrývá, a zhodnotit dřívější i aktuální návrhy na její změnu či úpravu.

Závěry, k nimž experti v rámci kulatých stolů došli a které jsou shrnuty v této publikaci, považuji za velmi důležité. Věřím, že budou vodítkem i pro budoucí vlády a zákonodárce a přispějí ke kultivovanému přístupu k základnímu zákonu naší země.

**Úvodní slovo prof. JUDr. Aleše Gerlocha, CSc.**

V roce 2017 si připomínáme čtvrtstoletí od přijetí Ústavy České republiky. Toto výročí je vhodnou příležitostí nejen k bilancování, ale i k bližší analýze ústavního systému České republiky.

Sluší se připomenout, že dosavadní vývoj české Ústavy byl spíše konzervativní. Od roku 1992 se v ní z hlediska nastavení parametrů ústavního systému mnoho nezměnilo a v tomto směru jediný velký zásah představovalo zavedení přímé volby prezidenta republiky. Přesto po celou dobu probíhají na různých úrovních politické i odborné debaty o možných ústavních změnách.

Podle mého názoru zasluhují pozornost určité čas od času se vyskytující problémy fungování ústavního systému, vyplývající ze současného znění Ústavy, které by se mohly v budoucnu opakovat a dokonce třeba znásobit, a případné ústavní mezery, jejichž existenci odhalila až praxe. Ústavu však nelze posuzovat jen z pohledu ústavního práva. Náš pohled na Ústavu musí být širší, protože svět a s ním mnoho externalit se mění.

Současně je však třeba varovat před unáhlenými zásahy do Ústavy, protože jejím hlavním rysem je – a měla by být – stabilita a vyváženost. Musíme se proto věnovat i otázce, které z aktuálních podnětů lze řešit běžnou zákonnou úpravou a zda jsou skutečně nutné zásahy do Ústavy jako základního zákona.

Během debaty u kulatého stolu zazněly podnětné názory a připomínky. Ukázalo se, že na mnoho témat lze nahlížet z více hledisek a nelze u nich najít jednoznačnou shodu ani mezi ústavními právníky a politology. Přesto účastníci kulatých stolů dokázali k řadě otázek najít společný přístup. Jsem rád, že díky této publikaci můžeme s výsledky naší více než půlroční společné práce seznámit širokou veřejnost.

**Účastníci kulatých stolů**

**JUDr. Jan Chvojka**

Právník a politik, od prosince 2016 ministr bez portfeje, který má na starosti lidská práva a rovné příležitosti a zároveň předsedá Legislativní radě vlády.

**prof. JUDr. Aleš Gerloch, CSc.**

Právník a profesor na Právnické fakultě Univerzity Karlovy. Zabývá se teorií práva a ústavním právem. Dříve vedl fakultu ve funkci děkana. Od roku 2006 je místopředsedou Legislativní rady vlády.

**prof. JUDr. Václav Pavlíček, CSc., dr. h. c.**

Právník a uznávaný odborník na ústavní právo. Jako profesor působí na Právnické fakultě Univerzity Karlovy a na Západočeské univerzitě v Plzni.

**prof. JUDr. Zdeněk Jičínský, DrSc.**

Právník a publicista a někdejší dlouholetý poslanec ČSSD.

**JUDr. Pavel Rychetský, dr. h. c.**

Právník a bývalý politik. V minulosti zastával post předsedy Legislativní rady vlády nebo ministra spravedlnosti. Od roku 2003 je předsedou Ústavního soudu.

**JUDr. Josef Baxa**

Předseda Nejvyššího správního soudu.

**prof. JUDr. Pavel Šámal, Ph.D.**

Předseda Nejvyššího soudu ČR.

**Mgr. Jiří Pavlík**

Náměstek Nejvyššího státního zástupce.

**JUDr. Lenka Bradáčová, Ph.D.**

Vrchní státní zástupkyně.

**prof. JUDr. Jan Kysela, Ph.D. DSc.**

Ústavní právník a politolog. Na Právnické fakultě Univerzity Karlovy vede Katedru politologie a sociologie. Zaměřuje se obecně na ústavní systémy a obecnou státovědu.

**doc. PhDr. Stanislav Balík, Ph.D.**

Politolog, vedoucí katedry politologie Fakulty sociálních studií Masarykovy univerzity v Brně.

**doc. JUDr. Helena Hofmannová, Ph.D.**

Právnička a pedagožka na katedrách ústavního práva. Zabývá se blíže například otázkou lidských práv a postavením menšin.

**doc. JUDr. Jana Reschová, CSc.**

Přednáší na Katedře ústavního práva Právnické fakulty Univerzity Karlovy a Vysoké škole ekonomické. Autorka odborných publikací zaměřených mimo jiné na ústavněprávní aspekty členství ČR v Evropské unii.

**doc. JUDr. PhDr. Jan Wintr, Ph.D.**

Právník, právní teoretik a vysokoškolský pedagog působící na Právnické fakultě Univerzity Karlovy. Člen Legislativní rady vlády.

**JUDr. PhDr. Petr Mlsna, Ph.D.**

Právník a vysokoškolský pedagog mimo jiné se specializací na ústavní právo v německy mluvících zemích. Jako nestraník působil v minulosti i v aktivní politice; byl ministrem bez portfeje a předsedou Legislativní rady vlády.

**JUDr. Miroslav Sylla**

Právník a advokát, člen Katedry veřejného práva a veřejné správy vysoké školy CEVRO Institut. Ve své pedagogické činnosti se zaměřuje na ústavní a správní právo.

**JUDr. Cyril Svoboda, Ph.D.**

Právník, v minulosti působil jako ministr pro místní rozvoj, ministr vnitra a ministr zahraničí. Řídil také Legislativní radu vlády. Od roku 1998 do roku 2010 byl poslancem za KDU-ČSL.

Po odchodu z vrcholové politiky se věnuje přednáškové činnosti. V roce 2011 založil Diplomatickou akademii v Praze.

**JUDr. Pavel Zářecký, CSc.**

Právník a politik. V letech 2009–2010 zastával funkci ministra a předsedy Legislativní rady vlády, v současnosti je jejím členem. Dříve vedl katedru veřejné správy a práva a byl ředitelem Institutu vzdělávání na Vysoké škole mezinárodních vztahů a veřejné správy v Praze.

**Mgr. Zdeněk Mandík**

Právník a ředitel právní a legislativní sekce Svazu měst a obcí ČR.

**Mgr. Jiří Šesták**

Senátor a od roku 2016 místopředseda horní komory. Povoláním herec a pedagog.

**JUDr. Jiří Hřebejk**

Právník, pedagog na katedře ústavního práva na Právnické fakultě Univerzity Karlovy.

**Mgr. Miroslav Nenutil**

Senátor za ČSSD, dlouholetý člen Ústavně právního výboru Senátu. Povoláním pedagog.

**JUDr. Jan Kudrna, Ph.D.**

Ústavní právník a vysokoškolský pedagog. V současnosti působí také jako člen Legislativní rady vlády.

**JUDr. Martin Smolek, Ph.D.**

Náměstek pro řízení sekce právní a konzulární na Ministerstvu zahraničních věcí ČR.

**JUDr. Václav Pelikán**

Vedoucí Odboru legislativy a práva Kanceláře prezidenta republiky.

**JUDr. Jeroným Tejc**

Právník a politik. Od roku 2006 je poslancem za ČSSD. Předseda Ústavně-právního výboru Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR.

**JUDr. Jan Kněžínek, Ph.D.**

Náměstek pro řízení Sekce Legislativní rady vlády, místopředseda Legislativní rady vlády a vysokoškolský pedagog.

**„Ústava je psaná pro dospělé lidi, kteří si vědí rady."**

***Cyril Svoboda***

**„Ústava má být stabilní a nemá demokracii vytvářet. Ona má dát rámec a demokracii vytváříme my podle Ústavy.“**

***Helena Hofmannová***

**„Ústava reagovala na konkrétní společenskou i politickou situaci a jakékoli úvahy o jejích změnách by si měly odpovědět na otázku, zda se ta situace změnila. Každá Ústava je reakcí na dobu, ve které se píše.“**

***Pavel Zářecký***

**„Hlavní výhodou české Ústavy je to, že je obecná. A hlavní nevýhodou české Ústavy je to, že je obecná."**

***Jan Kysela***

**„Souhlasím s varováním, ať nejsou příliš velké ambice na zásadní změnu Ústavy, protože má být stabilní, čelit politickým náladám a dávat limity.“**

***Václav Pavlíček***

**„Jsem pro velmi decentní způsob chování k Ústavě. Pokud možno do ní nezasahovat, a pokud to opravdu v jednotlivých případech je nezbytné, tak po maximálním uvážení a nedávat politickým stranám v parlamentu velký prostor. Protože pokud z toho něco vyjde, tak to taky může být velký nesmysl.“**

***Zdeněk Jičínský***

**„Politický systém byl původně nadesignovaný tak, aby fungoval relativně jednoduše. Za těch 25 let se velmi výrazně zahltil. Tak, jak se nám zahltí mobil, když ho čas od času nerestartujeme, nebo počítač, kde běží příliš mnoho aplikací. Jako politologové to vidíme na případu voleb, kdy jsme letos vstoupili do období, kdy** – **pokud se nic zvláštního nestane** – **budou každý rok alespoň jedny volby. Což je pro efektivitu vládnutí zničující. Takže mě osobně by se líbilo, kdyby úvahy o změně Ústavy šly i tímto směrem.“**

***Stanislav Balík***

**Úvodem**

V souvislosti s 25. výročím vzniku Ústavy České republiky byly pod záštitou ministra pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu Jana Chvojky uspořádány kulaté stoly k analýze Ústavy. Proběhla celkem čtyři setkání, jejichž cílem bylo zjistit, zda současná Ústava má či nemá z dnešního hlediska určitá slabá místa a zda by bylo vhodné a potřebné v dohledné době přistoupit k její revizi.

Po vstupní rozpravě byly debaty strukturovány dle jednotlivých typů státní moci, tj. moci zákonodárné, výkonné a soudní. Kulatých stolů se účastnili zástupci z řad akademiků, soudců, politiků, úředníků, autorů textu Ústavy, převážně experti v ústavněprávní problematice.

**První kulatý stůl: vstupní rozprava**

První kulatý stůl, který se konal 16. prosince 2016 v den 24. výročí schválení textu Ústavy ČR Českou národní radou, byl zaměřen na úvodní debatu ohledně nutnosti revidovat Ústavu a o případné formě revize.

Bylo konstatováno, že dosavadní vývoj Ústavy byl spíše konzervativní, že od roku 1992 nedošlo k zásadním změnám v ústavním systému, s výjimkou zakotvení přímé volby prezidenta (a ovšem jejího vztahu k mezinárodnímu právu, včetně práva EU).

Obecně mezi přítomnými převládl názor, že aktuálně není bezpodmínečně nutné k úpravám Ústavy přistupovat, což nevylučuje vhodnost určitých úprav ústavního textu. A pokud by byla revize Ústavy v dohledné době učiněna, aby se tak stalo jedinou komplexní ústavní novelou, kterou by byla upravena kompletně potřebná materie tak, aby byly zachovány všechny souvislosti a návaznosti. Ke změnám Ústavy je nutno přistupovat uvážlivě, obezřetně. Ústava má totiž být obecná, stabilní, má čelit politickým náladám a dávat limity dynamickým politickým procesům. Ústava nemá demokracii vytvářet, má dát rámec a demokracii pak vytváříme v rámci Ústavy.

Významný prostor pro úpravy ústavního systému je dán v podústavním právu, úpravou podústavních právních předpisů, například zákona o Ústavním soudu, volebních zákonů, jednacích řádů Senátu a Poslanecké sněmovny apod. V první řadě však stačí dotváření Ústavy interpretací, a to nejen ze strany Ústavního soudu, nýbrž i dalších orgánů, které se podílejí na fungování ústavního systému, jakož i v podobě communis opinio doctorum.

Ústava by neměla být měněna jako okamžitý nápad politické strany či politického hnutí. Změny Ústavy by měly zrát přes několik volebních období. Způsob přípravy případné ústavní novely by měl být takový, aby naprostá většina odborné i ostatní veřejnosti plánované změny akceptovala. Ke změnám Ústavy by měly být hmatatelné a racionální důvody. O změnách Ústavy a jejich potřebnosti by měly být vedeny odborné a podrobné diskuse, změny by měly reflektovat vnější vlivy, avšak uvážlivě. A změny Ústavy by měly nastupovat až po určitém časovém období, kdy se ukáže, že předchozí úprava v aplikační praxi neobstála či se již stala nevhodnou.

**Druhý kulatý stůl: moc zákonodárná**

Druhý kulatý stůl byl věnován rozpravě o moci zákonodárné. Mezi projednávanými návrhy na změnu Ústavy byly oblasti upravující mandát členů Parlamentu, tj. otázka klouzavého mandátu nebo otázka zániku mandátu v případě, kdy byl poslanec pravomocně odsouzen za trestný čin; oblast voleb do Senátu, tj. otázka, jestli by bylo vhodné změnit stávající volební systém na systém jednokolový. Další oblastí byl legislativní proces v Poslanecké sněmovně a v Senátu, tj. například lhůta pro projednávání návrhů zákonů v Senátu, zda ji prodloužit a pokud ano, tak o 15, 30 či více dnů; otázka přehlasování pozměňovacích návrhů, které se vrátily ze Senátu, Sněmovnou, jestli pro tuto situaci například nezvýšit kvorum a za jakých podmínek. Dále byla debatována otázka úpravy vztahu Senátu a vlády na dobu, kdy je Sněmovna rozpuštěna, tzn. do zvolení nové Sněmovny.

Lze říci, že myšlenka ukotvení klouzavého mandátu do Ústavy byla účastníky všeobecně odmítnuta jako neúčelná. Byla debatována i eventualita pevného sepjetí funkce ministra s funkcí poslance (tzv. britský systém), jakož i možnost úplného odloučení, resp. neslučitelnost obou funkcí. Zavedení neslučitelnosti funkcí bylo odmítnuto pro přímý rozpor takové úpravy s ideou parlamentní republiky. Možnost povinnosti ministra být současně poslancem byla odmítnuta zase s tím, že u senátorů se s obdobnou eventualitou nepočítá a změna by vyvolala nežádoucí nerovnováhu. Není dán žádný důvod, proč by mělo být u každé komory Parlamentu postupováno jinak, a to přesto, že vláda je odpovědná Sněmovně a jde tu tedy o vztah vlády a Sněmovny.

V souvislosti s tzv. klouzavým mandátem byla debatována též otázka imunity poslance. Konkrétně, zda poslanec, který by se stal ministrem a na dobu výkonu funkce ministra by uvolnil své místo ve Sněmovně náhradníkovi, by byl nadále chráněn imunitou poslance či nikoliv.

V otázce pozice Senátu v legislativním procesu byla mezi debatujícími absolutní shoda. Lhůtu pro projednávání návrhů zákonů v Senátu by bylo vhodné prodloužit (nyní je 30 dnů). V konkrétním čísle, o kolik má být prodloužena, zda o 15 či 30 či jiný počet dnů, již úplná shoda nebyla. Shoda mezi účastníky panovala i v otázce rozšíření okruhu zákonů, které by spadaly pod režim čl. 40 Ústavy. Pod režim čl. 40 Ústavy by měl být zařazen zákon o Ústavním soudu, o České národní bance či zákon o Nejvyšším kontrolním úřadu. Souvisejícím závěrem diskuze pak bylo, že lhůta pro projednávání návrhů Senátem by jednoznačně neplatila v režimu čl. 40 Ústavy. Neplatilo by, že co se neprojednalo v Senátu ve lhůtě, bylo automaticky Senátem přijato.

Podporu debatujících by dostal i návrh, aby Sněmovna mohla hlasovat jen o části návrhu zákonů vrácených Senátem (dnes musí hlasovat jen o návrhu jako o celku). Současně s tímto tématem bylo diskutováno o navýšení kvora nutného pro přehlasování Senátem předložených pozměňovacích či vrácených návrhů. Zejména pak v případech, kdy Senát hlasoval o návrhu zákona absolutní většinou (či i vyšší). Za příklad byl předložen moment, kdy Senát o návrhu zákona o rozpočtové odpovědnosti hlasoval 93% většinou (všechny politické kluby hlasovaly pro zamítnutí návrhu) a Sněmovna Senát přehlasovala „prostou stojedničkou“. Úprava přehlasování prezidentského veta je pak dle účastníků dostatečná (zvažovala se možnost kvalifikované většiny v případě zamítnutí návrhu Senátem a vrácení zákona prezidentem republiky).

Velkým tématem byla i otázka zákonodárné iniciativy. Obecně byli debatující zajedno v tom, že zákonodárnou iniciativu by měla mít skupina poslanců, nikoli pouze jeden poslanec, jak je tomu nyní. Je tím dána v tomto směru nerovnováha mezi poslancem, vládou a Senátem. Nejednota pak byla ve velikosti skupiny poslanců, zda minimem by bylo pět či deset poslanců (návaznost například na minimální počet poslanců v poslaneckém klubu). Omezil by se tím například i vliv lobbistů. Nesmí být opomenuto, že základem politického systému jsou politické strany. Měla by být zvážena i možnost lidové iniciativy pro zahájení legislativního procesu.

Následovala debata o zániku mandátu poslance při pravomocném odsouzení za trestný čin spáchaný úmyslně, jakož i z nedbalosti. V souvislosti s tím vyvstala i otázka beztrestnosti a rozsahu imunity poslance. Zde jednota mezi debatujícími nepanovala. Převládal názor stávající úpravu neměnit.

Dále byla debatována otázka mimořádné legislativy, tj. situace, kdy je rozpuštěna Poslanecká sněmovna. Zda by Senát měl mít možnost vyslovit nedůvěru vládě v této době a zda by neměl být upřesněn režim schvalování zákonných opatření Senátu v Poslanecké sněmovně. Z debaty vyplynul závěr, že by bylo namístě upřesnění, pokud jde o čl. 33 odst. 2 Ústavy v tom smyslu, že Senátu nepřísluší přijímat zákonná opatření ve věcech Ústavy a jiných součástí ústavního pořádku. Ústavou není řešeno, dokdy Senát může zákonná opatření přijímat. Má to být do doby zahájení ustavující schůze Poslanecké sněmovny? Či do skončení ustavující schůze?

Závěr byl zvážit určité upřesnění režimu, pokud jde o rozpuštění Poslanecké sněmovny, upřesnění pozice Senátu z hlediska zákonných opatření, upřesnit i režim jejich přijímání a schvalování, včetně otázky, dokdy lze zákonná opatření přijímat.

Otázka volební (stálé senátní obvody) byla posouzena tak, že není třeba ji upravovat. Stejně tak pevné termíny konání voleb, ať prezidentských, do Senátu či Poslanecké sněmovny. A obdobně i eventuální snížení věku voleného občana (např. do Senátu na 35 let), jakož i věkové hranice pro volební právo na 16 let. Není momentálně důvod v těchto směrech něco měnit.

**Třetí kulatý stůl: moc výkonná**

Třetí kulatý stůl byl věnován rozpravě o moci výkonné, zejména rozsahu pravomocí prezidenta republiky. Diskutovány byly otázky případného ústavního zakotvení nezávislých regulačních úřadů jako ČTÚ, ÚOHS či ERÚ, ústavní úpravy žaloby na prezidenta republiky či ustavování vlády.

Bylo konstatováno, že pokud jde o otázku kontrasignace rozhodnutí prezidenta republiky, jeho postavení, ústavní žaloby, pak v tomto směru není dosud žádná velká zkušenost a ani se po nové úpravě neobjevily žádné návrhy na impeachment. Argumenty, proč by neměl být přímo zvolený prezident republiky napadán prostou většinou Senátu, jsou jednoznačné.

Na druhou stranu je třeba zamyslet se – a to je dle mínění účastníků věc spíše interpretace či upřesnění – nad postavením prezidenta republiky podle čl. 62 a čl. 63 Ústavy, stejně jako i uvnitř čl. 63 Ústavy, kde prezident republiky nemá (na rozdíl od výkonu pravomocí podle čl. 62 Ústavy) prakticky žádný prostor pro uvážení. V otázce kontrasignace je Ústava jednoznačná – ke své platnosti potřebuje rozhodnutí prezidenta republiky souhlas předsedy vlády, a to nejen k pozitivnímu, ale i k negativnímu rozhodnutí. Logicky pak vyvstává otázka, zda soudy jsou v těchto záležitostech oprávněny cokoliv přezkoumávat. Jelikož je prezident republiky zařazen do moci výkonné, vychází se z toho, že na něj dopadá soudní řád správní.

Je podstatné vidět rozdíl mezi právem a povinností prezidenta republiky, protože prezident nemá povinnost udělit amnestii a stejně tak nemá povinnost podle čl. 62 Ústavy vrátit Parlamentu přijatý zákon, čili Ústava toto výslovně rozlišuje. V režimu kontrasignace u milosti by se v zásadě mělo vycházet z premisy, že pokud vláda většinou rozhodne milost neudělit, prezident republiky bez dalšího udělení milosti zamítne (a obdobně u amnestie).

Podle účastníků kulatého stolu není možné činit prezidenta republiky odpovědným za kontrasignovaná rozhodnutí. Pravomoci podle čl. 63 Ústavy jsou vyňaty z režimu ústavní žaloby. Přebírá-li za ně politickou odpovědnost vláda, nemůže být ústavně odpovědný prezident.

Přesto, že prezident republiky není z výkonu své funkce odpovědný, je možné jeho činnost soudně přezkoumávat, ať už se jedná o nečinnost prezidenta republiky nebo jeho rozhodnutí podle čl. 62 Ústavy. Správní soudnictví se této problematiky chopilo poměrně aktivně, avšak v současné době ještě není v tomto směru dostatek judikátů Ústavního soudu, nemohou proto být vysloveny jednoznačné závěry. To znamená, že je zde možná žaloba na nečinnost. Vzhledem ke skutečnosti, že i negativní rozhodnutí prezidenta republiky vyžaduje kontrasignaci, požadavek spolupodpisu předsedou vlády hlavu státu limituje.

Nutno rovněž neopomenout ústavní institut čl. 66 Ústavy, který v případě dlouhodobé nečinnosti prezidenta umožňuje přenést jeho pravomoci na jiné ústavní činitele. Tím je dán další způsob řešení takových situací – za Ústavou daných podmínek.

Nastolen byl návrh, aby k ústavní žalobě Senátu na prezidenta republiky stačila třípětinová většina senátorů. Tak, jak je v současné době ústavní žaloba na prezidenta republiky upravena, jeví se některým účastníkům být bezzubým institutem. Byl dán návrh na změnu konceptu ústavní žaloby na prezidenta republiky v tom smyslu, že by jedna komora neomezovala komoru druhou. Jinak řečeno, byla by ukotvena možnost, aby ústavní žalobu na prezidenta republiky mohl podat jak Senát sám za sebe, tak i Sněmovna sama za sebe.

Debatována byla dále otázka jmenování bankovní rady České národní banky prezidentem republiky. Zda zavést požadavek kontrasignace vládou anebo jmenování bankovní rady se souhlasem Senátu. Má-li být Česká národní banka nezávislá, tak má být primárně nezávislá na vládě. Otázkou však také je, zda prezident republiky má členy bankovní rady jmenovat samostatně, nebo je vybírat sám z návrhů, které mu předloží jiný ústavní orgán nebo více ústavních orgánů.

Vztahy prezident republiky - vláda není dle názoru účastníků na místě příliš přesně formulovat. Modalit je mnoho a bude-li tendence je formulovat příliš podrobně, může se stát, že některá konsekvence vypadne a pravidlo pro řešení nebude upraveno. Je-li vztah formulován obecněji, řešení bude spíše nalezeno vzhledem k tomu, že se přece jen jedná o politické vztahy. Není vhodné snažit se tyto politické vztahy příliš právně svázat. Máme-li přímou volbu prezidenta republiky, tím spíše lze očekávat, že nemusí být vždy soulad mezi názory prezidenta republiky, Parlamentu, zejména Sněmovny a vlády.

Dále byl diskutován vztah vlády a prezidenta republiky při určování zahraniční politiky. Nastíněn byl návrh, že prezident republiky by nemusel mít nadále pravomoc sjednávat mezinárodní smlouvy, ale pouze je ratifikovat. Tím by se projevila v úpravě ustálená praxe, kdy prezident republiky nemá ambice ani kapacitu mezinárodní smlouvu sjednávat. Problémem v praxi je velmi složitá procedura sjednávání a schvalování mezinárodních smluv v českém ústavním prostředí. Zejména u dodatků řešících administrativní a formální záležitosti je stávající režim těžkopádný. Předložen byl i návrh tzv. tiché procedury, tj. za situace, kdy se Parlament v otázce ratifikace mezinárodní smlouvy do 30 dnů nevyjádří, má se za to, že souhlasí bez dalšího.

Rozebírána byla dále otázka, zda vláda, která podala demisi, ať už dobrovolně nebo vynuceně, má mít stejnou pozici jako vláda, která se těší důvěře Sněmovny. Jakmile předseda vlády podá demisi, anebo zemře, dosavadní vláda skončí. Prezident republiky jmenuje nového předsedu vlády a na jeho návrh ostatní členy vlády, a může to být dokonce vláda z nějakého důvodu ve stejném složení, vždy už to ale bude nová vláda. Stávající ústavní úprava neumožňuje změnu předsedy vlády bez toho, že by skončila vláda jako celek. Není proto nezbytné toto řešit ústavní novelou.

Debatu lze v těchto směrech shrnout následně: tendence spíše mnoho neměnit, do stávající úpravy nezasahovat.  Odůvodněním je, že zde není buď jednota názorů odborné veřejnosti, anebo byla problematika vyřešena interpretací, která byla celkem přijata, a další problémy se pak již neobjevily. K úvaze dáno, zda umožnit Senátu, aby sám podal ústavní žalobu na prezidenta republiky, ale kvalifikovanou většinou, anebo alternativně podání ústavní žaloby umožnit oběma komorám Parlamentu, avšak  za podmínek dle současné úpravy, s tou změnou, že není nutná kvalifikovaná většina – čili Senát žaluje se souhlasem Sněmovny (do návrhu vhodné uvést oboje jako alternativy). Dále je namístě otázka doplnění guvernéra a viceguvernérů ČNB do čl. 98 Ústavy s tím, že by se postavilo najisto, že je prezident republiky jmenuje z řad členů bankovní rady samostatně.

Otázky případného ústavního zakotvení nezávislých regulačních úřadů jako ČTÚ, ÚOHS či ERÚ, nebo zda ponechat úpravu státního zastupitelství v moci výkonné, otázka nezávislosti státního zastupitelství, jsou otázkami do budoucnosti. Obecně by se toto upravit mělo. Na tom, zda upravit i veřejného ochránce práv v Ústavě, nebyla shoda. Pokud ano, tak mimo moc výkonnou. Nyní by se však jednalo o úpravy dílčí a těm je třeba se spíše vyhnout a učinit v budoucnu úpravu komplexní.

Co se týče úpravy státního zastupitelství v Ústavě, řešení se nabízí tři. Nejjednodušším řešením se nabízí označit subrubriky dále, tj. ministerstva a jiné správní úřady nad čl. 79 a nad čl. 80 státní zastupitelství. Jinak řečeno, aby se začlenily do textu Ústavy mezititulky, což posílí možnou diferenci – tzn. „Vláda“, pak zařadit subtitul „Ministerstva a jiné správní úřady“ a pak „Státní zastupitelství“. To v podstatě plyne i z obsahu specifikovaných článků. Články samotné nijak neřeší míru vztahu k vládě jako vrcholnému orgánu výkonné moci, ta je řešena v zákonech diferencovaně, a tak by to mělo zůstat. Není podpora toho, že by míra vztahu měla být řešena na ústavní úrovni. Mezititulky jsou vůbec nejjednodušší řešení. Je tu moc výkonná, ale je členěna dále. Druhým řešením je pak vyčlenit státní zastupitelství jako zvláštní hlavu a třetím řešením je převést státní zastupitelství do moci soudní. Druhá ani třetí varianta však neměla výraznou podporu.

**Čtvrtý kulatý stůl: moc soudní**

Čtvrtý kulatý stůl byl věnován rozpravě o moci soudní. Zabýval se zakotvením soudní moci do ústavního pořádku, zejména způsobu jmenování předsedy a místopředsedů Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu, z hlediska rozdílného ústavního režimu (čl. 62 versus čl. 63 Ústavy).

Nabízí se otázka prodloužení funkčního období soudců Ústavního soudu z deseti let na dvanáct a znemožnění opakovaného jmenování do této funkce a současně s tím možnost postupné obměny 1/3 soudců. Převládal souhlas nad prodloužením funkčního období, nemožností opakovaného jmenování (zde otázkou, zda spojit do jedné novely). Zavedení třetinové obměny by však bylo technicky těžko proveditelné. Diskutována byla i úprava jmenování soudců Ústavního soudu z historického hlediska. Nyní je jmenuje prezident republiky se souhlasem Senátu. V období první republiky Ústavní soud sestával ze soudců delegovaných prezidentem republiky, Nejvyšším soudem a Nejvyšším správním soudem. Z hlediska ústavních principů i dělby moci, ale zejména i z hlediska racionality, šlo o lepší režim jeho kreace než dnes.

U prodloužení funkčního období ústavního soudce je otázkou, zda ohraničit konec výkonu funkce uplynutím doby, či nestanovit, že mandát se prodlouží na tu dobu, než složí slib a ujme se funkce nový soudce na uvolňující se místo.

Diskuse byla vedena i o kritériích pro jmenováním ústavním soudcem. Zda délka 10 let právnické praxe je dostatečná či nikoliv, zda by neměla být praxe 15 či 20 let a více specifikovaná, jako např. povolání soudce, univerzitního profesora v oblasti práva, státního zástupce nebo advokáta. Závěr byl spíše pro obecnost právnického povolání, tj. bez bližší specifikace, ale v délce 15 let.

Z dalších prioritních témat bylo diskutováno, zda by ústava státu po revizi neměla obsahovat také úpravu přijímání nových soudců, zda a jakým způsobem zpřísnit podmínky pro kandidáty na ústavní soudce a jak posílit princip otevřenosti přístupu k soudnímu povolání.

Debatována byla míra balance moci soudní a ústavodárné, zejména otázka, zda Ústavnímu soudu přináleží pravomoc zrušit ústavní zákon. Nejednoznačný závěr vyplynul z diskuze, má-li být soudce Ústavního soudu vedle prezidenta republiky nominován i dalšími státními institucemi, například Poslaneckou sněmovnou, Senátem či vysokými soudy.

Byla řešena i otázka rozhodčích soudů nebo jiných forem rozhodování, než jsou soudy jako orgány státu v pravém slova smyslu. Soudní moc vykonávají jménem republiky nezávislé soudy. Existence dalších forem rozhodování vedle soudů se jeví jako legitimní, jelikož je zde zákonná opora nebo mezinárodní smlouvou je upravena otázka arbitráží atd. Jde však o něco odlišného než výkon soudní moci ve smyslu Ústavy. Otázkou proto je, zda by měla Ústava nějakým způsobem reflektovat to, že nemusí rozhodovat jenom soudy? Většinově převládl názor, že tuto problematiku není třeba upravovat v Ústavě, spíše ponechat úpravu, jak je.

Řešen byl též čl. 82 odst. 3 Ústavy, kde se říká, že funkce soudce není slučitelná s funkcí prezidenta republiky, člena Parlamentu ani s jakoukoliv funkcí ve veřejné správě s tím, že zákon dále stanoví, s kterými dalšími. Problémem je předmětná dikce „s jakoukoliv funkcí ve veřejné správě“. Veřejnou správu vykonávají i předsedové soudů, případně další soudní funkcionáři v rámci justice. Začala se prosazovat interpretace, že se jedná o jakoukoliv funkci ve veřejné správě mimo správu soudnictví. V tom je určitý problém, protože by to mohlo znamenat, že například ministr spravedlnosti může být teoreticky současně soudcem, nebo jeho náměstkové, což však není přípustné.

Probírána byla případná úprava Nejvyšší soudcovské rady, resp. nejvyšší rady soudní moci, jejího složení, pravomoci a vůbec otázka její existence. A také otázka soustavy soudů podle čl. 91 Ústavy – Nejvyšší soud, Nejvyšší správní soud, vrchní soudy, krajské soudy, okresní soudy. Úvahy byly nejnověji v poslední době vedeny k možnosti zrušení okresních soudů a vytvoření soustavy, která by okresní soudy přeměnila vlastně jenom na pobočky krajských soudů. Hlavní argumenty se týkaly toho, že by krajské soudy mohly být personálně, materiálně atd. lépe vybaveny. Taková změna by měla dopad i do soustavy státních zastupitelství, která kopírují soustavu soudů.

Z debaty o úpravě Nejvyšší soudcovské rady vykrystalizovaly tři možné varianty. První – vůbec nijak nereagovat na podněty, nechat vše, jak je. Druhá varianta je realizovat návrh soudní reprezentace, který by však vyžadoval zřejmě další dopracování z hlediska ústavního, tzn. i vymezení toho, kdo může být členem takové rady, kdo bude v jejím čele, a propojit vše s otázkou politické reprezentace tak, aby se dále oslabila obava, že jde vlastně o reprezentační orgán samosprávný. Třetí variantou je otázka úpravy, která by spíš byla cestou reprezentace soudní moci, jež ale nerozhoduje. Zde je otázka, jestli toto vyžaduje ústavní úpravu, jestli by nepostačila úprava v zákoně o soudech a soudcích. Například zavedení dvou komor, reprezentace soudců jako takových na straně jedné a předsedů soudů jako druhé komory. A ta by měla hlas navrhující, doporučující, někde možná i blokační. To už by byla otázka detailní zákonné úpravy.

Debatována byla znovu úprava státního zastupitelství či územní samosprávy v Ústavě. U státního zastupitelství byla zmíněna primárně jeho rostoucí důležitost, sílící postavení, zvětšující se počet řízení, kam může vstoupit, nárůst působnosti, a v neposlední řadě doporučení na evropské úrovni. Cílem úpravy by bylo zdůraznit nezávislost státního zastupitelství. Závěr byl totožný jako při předešlém kulatém stolu, tj. otázka vyčlenění státního zastupitelství do samostatné hlavy není momentálně aktuální a akutní.

U územní samosprávy bylo diskutováno její vymezení v Ústavě, zda není příliš stručné, zda je dostatečně vymezen její rozsah a obsah. Řešena byla otázka, zda zákonodárce může ukládat úkoly samosprávě jako takové. A dále také výkon volebního práva (přímá volba starostů a hejtmanů), otázky krizových situací (např. když není zvoleno zastupitelstvo, střet práva na samosprávu a ochrany životního prostředí, tj. intervence např. národního parku), imunita zastupitelů, absence úpravy místního a krajského referenda v Ústavě. Bylo konstatováno, že problematika úpravy územní samosprávy v Ústavě je natolik obsáhlá, že by si zasloužila samostatný diskusní bod. Nicméně byl vysloven závěr, že změna Ústavy v tomto směru momentálně není nutná.

**Závěry**

Dosáhlo se konsenzu na tom, že změny Ústavy mají být komplexní a v omezeném rozsahu. Před nimi však mají přednost případné změny zákonů provádějících Ústavu a ústavně-konformní interpretace.

**Shoda byla na těchto změnách Ústavy:**

* prodloužení lhůty pro projednání návrhu zákona v Senátu z 30 dní na 60 dní, resp. alternativně 45 dní,
* v případě vrácení návrhu zákona ze Senátu s připomínkami hlasování ve Sněmovně nikoli o celém návrhu, ale o jednotlivých pozměňovacích návrzích,
* zákonodárnou iniciativu by neměl mít jednotlivý poslanec, ale skupina poslanců (nejméně 5, alt. nejméně 10 poslanců),
* rozšíření okruhu zákonů v režimu čl. 40 Ústavy, pro jejich přijetí je zapotřebí shoda obou komor Parlamentu, minimálně o zákon o Ústavním soudu, o Nejvyšším kontrolním úřadu a o České národní bance,
* úprava ústavního režimu zákonných opatření v čl. 33 Ústavy,
* v zásadě neměnit rozsah pravomocí prezidenta republiky, shoda na přesunutí pravomoci jmenovat předsedu a místopředsedu Nejvyššího správního soudu z čl. 63 do čl. 62 Ústavy (bez kontrasignace),
* prodloužení výkonu funkce soudce Ústavního soudu z 10 na 12 let bez možnosti opakování,
* prodloužení délky požadované právní praxe pro jmenování soudcem Ústavního soudu z 10 na 15 let,
* zakotvit jmenování guvernéra a viceguvernérů ČNB přímo do Ústavy (v čl. 62 a 98 Ústavy).

**Nikoli úplná shoda o možných změnách Ústavy:**

* v případě přehlasování Senátu Sněmovnou možnost přehlasování veta prezidenta republiky jen kvalifikovanou (3/5) většinou ve Sněmovně,
* upřesnění formulace nutnosti schválit zákonná opatření Senátu na první schůzi Sněmovny,
* v případě mezinárodních smluv možnost fikce souhlasu Parlamentu,
* lidová zákonodárná iniciativa,
* prezident republiky nebude moci sjednávat mezinárodní smlouvy,
* snížit kvorum pro podání ústavní žaloby Senátem na prezidenta republiky na absolutní většinu (na místo dosavadní kvalifikované 3/5 většiny), ponechat nezbytný souhlas Poslanecké sněmovny s podáním žaloby, rovněž absolutní většinou poslanců; alt. vrátit se k samostatné žalobě Senátu, avšak kvalifikovanou většinou senátorů,
* obměna 1/3 soudců Ústavního soudu vždy po 4 letech (obtížná realizace z hlediska přechodu ze stávajícího systému na nový systém),
* změna soudní soustavy, tj. soustava třístupňová, buďto vypuštěním vrchních soudů nebo vypuštěním okresních soudů, které by byly delimitovanými pracovišti krajských soudů,
* vyčlenění úpravy státního zastupitelství do samostatné hlavy Ústavy, resp. alternativně do moci soudní (zavést subtitulky v rámci hlavy Moc výkonná nad čl. 79 „Ministerstva a jiné správní úřady“ a na čl. 80 „Státní zastupitelství“),
* postavení rozhodčích soudů Ústavou neupravovat.

**Shoda na rezervovaném přístupu k návrhům změn Ústavy:**

* snížení věku pro aktivní volební právo na 16 let, pasivní volební právo u senátorů (a následně prezidenta republiky a pro jmenování soudcem Ústavního soudu) na 35 let,
* zavedení klouzavého mandátu,
* mandát poslance nebo senátora nemá zaniknout v důsledku pravomocného odsouzení za spáchaný trestný čin (nedbalostní i úmyslný), beztrestnost není podmínkou pro získání mandátu poslance či senátora,
* stanovení pevných termínů pro volby do Senátu,
* pevné spojení členství ve vládě s mandátem poslance („ministr musí být poslancem“),
* inkompatibilita členství ve vládě s mandátem poslance („ministr nesmí být poslancem“),
* omezení pravomocí vlády, které byla vyslovena nedůvěra či nebyla vyslovena důvěra,
* na ústavní úrovni upravovat postavení tzv. nezávislých správních úřadů, jakož i postavení veřejného ochránce práv,
* zavedení soudcovské rady, zejména byla-li by složena převážně nebo dokonce výhradně z řad soudců,
* detailnější ústavní úprava územní samosprávy.