

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Mgr. Martina Hladíková

**Nepřípustnost změny podstatných náležitostí
demokratického právního státu**

**Inadmissibility amend the substantive requisites
of the democratic law-abiding state**

Rigorózní práce

Vedoucí rigorózní práce: JUDr. Kateřina Janstová, Ph.D.

Ústavní právo

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): leden 2017

Prohlašuji, že předloženou rigorózní práci jsem vypracovala samostatně a že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny. Dále prohlašuji, že tato práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Mgr. Martina Hladíková

V Praze dne

Poděkování

Ráda bych na tomto místě poděkovala JUDr. Kateřině Janstové, Ph.D., že mi umožnila psát práci na toto téma. Dále bych chtěla poděkovat Jirkovi za podporu a péči při psaní této práce. A samozřejmě patří též velké poděkování rodině, bez jejíž pomoci bych jen těžko mohla dosáhnout všeho, čeho jsem chtěla.

Obsah

Úvod.....	7
1. Demokratický právní stát.....	10
1.1 Právní stát	13
1.1.1 Právní stát a Rule of Law	14
1.1.2 Formální a materiální pojetí právního státu.....	17
1.2 Demokratický stát.....	21
1.2.1 Rozdíl mezi právním státem a demokratickým státem.....	25
1.3 Demokratický právní stát	25
2. Nezměnitelné náležitosti – materiální ohnisko ústavnosti.....	32
2.1 Pojem ústavy	33
2.1.1 Typologie ústav	37
2.2 Pojem nezměnitelných náležitostí a materiálního ohniska.....	44
2.3 Historie vzniku	48
2.4 Pojem a obsah materiálního ohniska	50
2.4.1 Pojem materiálního ohniska	51
2.4.2 Obsah materiálního ohniska – podstatné náležitosti demokratického právního státu.....	53
2.5 Ochrana materiálního ohniska	69

2.6 Pozitivistický a přirozenoprávní pohled na imperativ nezměnitelnosti	74
2.6.1 Pozitivistický pohled	74
2.6.2 Přirozenoprávní pohled	76
2.6.3 Shrnutí obou pohledů	79
2.7 Komparace se zahraniční právní úpravou	80
2.7.1 Francie	81
2.7.2 Itálie	84
2.7.3 Německo	86
2.7.4 Portugalsko	92
2.7.5 Řecko	94
2.7.6 Rakousko	95
2.7.7 Rumunsko	97
2.7.8 Turecko	99
2.7.9 Indie	101
3. Ochrana materiálního ohniska Ústavním soudem ČR	104
3.1 Historie Ústavního soudu	105
3.1.1 Ústavní soudnictví České republiky	106
3.2 Ochrana a kontrola ústavnosti	108
3.3 Pravomoc Ústavního soudu rušit ústavní zákony	110

3.4 Nález Pl. ÚS 27/09 ve věci Melčák – Ústavní soud zrušil ústavní zákon.....	114
3.4.1 Okolnosti předcházející vydání nálezu Pl. ÚS 27/09	115
3.4.2 Ústavní stížnost poslance Miloše Melčáka.....	118
3.4.3 Nález Pl. ÚS 27/09 – rozhodnutí, které rozpoutalo debatu	122
Závěr	132
Seznam použité literatury a pramenů.....	135
Resumé.....	145
Resume.....	147
Abstrakt.....	149
Abstract.....	150
Klíčová slova	151
Keywords	151

Úvod

Ústavní právo je právní odvětví, které je tvořeno souhrnem norem nejvyšší právní síly a které formuje základní principy fungování naší společnosti. Přestože se nabízí, že vzhledem k důležitému postavení ústavního práva, by neměly v rámci jeho úpravy vznikat jakékoliv pochybnosti a prostor pro diskuzi, opak je pravdou. Ačkoliv je právní řád České republiky poměrně zdařilým a komplexním souborem právních norem, je logické, že není v silách zákonodárce, aby každou jednotlivou situaci podřadil pod konkrétní právní úpravu. V případě pochybností, či objeví-li se „hluché“ místo v právní úpravě, ujímá se výkladové role doktrína a soudní orgány, které svými rozhodnutími odstraňují případné nejistoty, jež v souvislosti se skulinkou v právní úpravě vyvstaly.

Tato práce se zabývá nepřipustností změny podstatných náležitostí demokratického právního státu. Český ústavní pořádek se vydal cestou abstraktního zakotvení uvedeného pojmu v čl. 9 odst. 2 Ústavy. Vzhledem k abstraktnosti úpravy se tak právě otvírá prostor pro diskuzi a obsahové vymezení především doktrínou a judikaturou. Pro pochopení uvedeného pojmu se v právní vědě používá výraz materiální ohnisko, klauzule věčnosti, imperativ nezměnitelnosti a jiné. K autorství uvedeného ustanovení se přihlásil profesor Vladimír Klokočka a považuje jej za svůj hlavní přínos ke vzniku české Ústavy. Obhájí obecnost uvedeného ustanovení a na dotaz, proč nejsou základní hodnoty demokratického právního státu taxativně vyjmenovány, odpověděl: *„Kdybyste jednou pro vždy tyto hodnoty vyjmenoval, tak se může stát, že jiné principy a hodnoty jsou později důležitější a naopak, že princip, který tam je, je už vyčpělý, že už není tak důležitý. Na tyto otázky by měl právě odpovídat Ústavní soud.“*¹

Nadějný český akademik specializující se na ústavní právo Richard Pokorný vymezuje především čtyři nosné oblasti materiálního ohniska. V první řadě se jedná o ústavní pozici materiálního jádra včetně otázky (ne)zrušitelnosti. Druhou oblastí je

¹ HVÍŽĎALA, K. *Rozhovor s Vladimírem Klokočkou: O druhé emigraci přemýšlím od devadesátých let.* [online]. [cit. 10.1.2017]. Dostupné z: <http://blog.aktualne.cz/blogy/karel-hvizdala.php?itemid=7868>

vymezení obsahových náležitostí, jejich interpretace a vzájemný poměr, třetí pak podmínky použití a jeho důsledky. Poslední oblast se zabývá otázkou, který orgán či které orgány jsou povolány autoritativně rozhodovat, zda a čím došlo k porušení materiálního ohniska.² S poslední oblastí nedílně souvisí otázka, zda je Ústavní soud České republiky nadán pravomocí rušit ústavní zákony. Tato kompetence českého orgánu ochrany ústavnosti není v našem právním řádu výslovně zakotvena, a proto je rovněž předmětem rozsáhlých debat. Předložená práce mapuje většinu nosných oblastí vymezených R. Pokorným, čemuž odpovídá struktura této práce.

První kapitola práce tak zodpovídá otázku, co je demokratický právní stát a jaký je rozdíl mezi demokratickým státem a právním státem. Druhá kapitola vymezuje, jaké jsou jeho podstatné náležitosti a které z nich jsou do té míry podstatné, že je nepřípustná jejich změna. Je zde proveden i rozbor pojmů materiálního ohniska ústavnosti a imperativ nezměnitelnosti podstatných náležitostí, jejich obsah a případné jejich odlišnosti. Tato část práce je rovněž zaměřena na historické události předcházející vzniku materiálního ohniska ústavnosti, jakož i právně-filosofické uchopení pojmu. V návaznosti na uvedenou problematiku je provedena taktéž komparace se zahraniční právní úpravou zakotvení klauzule věčnosti. Třetí část práce je věnována Ústavnímu soudu, který má v České republice finální slovo v rámci interpretace a ochrany nezměnitelných náležitostí. V rámci ochrany materiálního jádra neváhal Ústavní soud zrušit ústavní zákon v tzv. kauze Melčák. Prof. Holländer tento náleží označil za „Velký třesk“ v celé otázce materiálního ohniska.³ I z tohoto důvodu jsou okolnosti případu včetně podané ústavní stížnosti poslance Melčáka a vydaného rozhodnutí podrobně rozebrány v závěrečné části práce.

V rámci celé práce budu vycházet jak z judikatury Ústavního soudu, právních předpisů, tak i doktrinálních názorů zachycených v právních odborných periodikách a publikacích. Cílem práce není nalezení jediného správného názoru a případného náležitěho řešení zakotvení nepřípustnosti změny podstatných náležitostí

² POKORNÝ, R. K otázce neodstranitelnosti čl. 9 odst. 2 Ústavy. *Acta iuridica olomucensis* č. 1/2010, str. 65.

³ HOLLÄNDER, P. *Filosofie práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, s. 71.

demokratického právního státu. Naopak skrze vzájemnou komparaci a zachycení diverzity názorů bude provedena fundovaná a ucelená analýza podstatných náležitostí demokratického právního státu, zákazu jejich změny a s tím související ochrany, kdy samozřejmě s ohledem na povahu práce autorka rovněž poskytne vlastní názor na předloženou problematiku.

1. Demokratický právní stát

Na úvod této práce považuji za stěžejní definovat pojem demokratický právní stát, který je nejen základním pojmem celé mé práce, ale jedná se i o základní a výchozí pojem ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

Přestože se jedná o velmi stěžejní pojem celé Ústavy ČR, Ústava sama však tento pojem nikde nevymezuje, nepodává jakoukoliv bližší definici tohoto pojmu a neuvádí, ani příkladmo, jednotlivé atributy, které by měl demokratický právní stát zahrnovat. Jedná se o právně-filosofický pojem, kdy vzhledem k absenci jeho definice v Ústavě, nejen právní teoretikové a filosofové, ale i samotný Ústavní soud, musí určit hranice tohoto pojmu, a tudíž v tomto směru zaujímají důležitou a nezastupitelnou úlohu. Důležitá rozhodovací činnost Ústavního soudu pro bližší vymezení tohoto pojmu je ovlivněna nejen českou odbornou literaturou, ale velkým inspiračním zdrojem jsou i zahraniční právní úpravy, rozhodovací praxe zahraničních soudů a zahraniční právní teorie, jak bude uvedeno dále.

Pojem demokratický právní stát v sobě zahrnuje dvě rozdílná, avšak vzájemně podmiňující se vnímání státu, tedy „demokratického státu“ a „právního státu“. Tato jednotlivá vnímání státu se pokusím definovat v následujících podkapitolách. Závěrem se pokusím nastínit i vymezení samotného pojmu demokratický právní stát.

Na samý úvod a pro úplnost považuji za nezbytné vytyčit definici i samotných jednotlivých složek celého pojmu demokratický právní stát.

Začněme od konce tohoto pojmu, od toho nejjednoduššího z nich, tedy od pojmu stát. Definice pojmu stát je důležitá i vzhledem k tomu, že ústava a stát jsou vzájemně podmiňující se pojmy, alespoň v tom smyslu, že ústava je základním zákonem státu. Stát, dle klasické definice George Jellinka, je určen třemi současně nastalými atributy, a to územím, státním národem (obyvatelstvem) a státní mocí.⁴ G. Jellinek stát doslovně definoval tak, že stát je sdružením usazených lidí, které je nadáno prvotní svrchovanou

⁴ Blíže se pojmem zabývá HOLLÄNDER P. *Základy všeobecné státovědy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012.

mocí. Tato definice je právní veřejností možná i přes její stručnost a výstižnost nejuznávanější. Bližší definice území a obyvatelstva nejspíše nebude dělat problém. Okrajově bych jen zmínila skutečnost, že státní moc k předchozím dvěma znakům vystupuje jako jakýsi spojující prvek, bez kterého by skupina lidí byla pouze usazena na území a nebyla by státem. Na druhou stranu není možná existence státní moci bez území a obyvatelstva (naopak to však možné je).

Existují však definice, které charakterizují stát především jako instituci, resp. soubor institucí, které jsou nadány pravomocí udržovat a vynucovat pořádek. Takto definoval stát německý filosof, který dětství prožil v Praze, Ernest André Gellner. Ve svém nejznámějším díle *Národy a nacionalismus* vnímá stát jako „*oddělení a soustředění udržování pořádku. „Stát“ je instituce nebo soubor institucí, které se specificky zabývají vynucováním pořádku (ať už se zabývají také čímkoli jiným). Stát existuje tam, kde instituce, specializované na vynucování pořádku, jako jsou policejní sbory a soudy, se oddělily od zbytku společenského života. Ony jsou stát.*“⁵

Stát je politickou formou organizace společnosti, jejímž základním organizačním elementem je státní moc. Institucionálně je stát představován státním aparátem, který je tvořen souhrnem státní orgánů. Stát je legitimován nejen legalitou, kdy dodržování principu legality je důležitým atributem právního státu.⁶ Soudobý demokratický právní stát je vedle toho legitimován nejen naplňováním zásady suverenity lidu, jakož i koncepcí lidský práva. Suverénní stát se navenek projevuje v samostatnosti státní politiky, a to včetně vytváření státních orgánů a jejich činností v rámci vlastního právního řádu. Navzájem mezi sebou státy vystupují jakožto rovnocenné subjekty, které samy rozhodují prostřednictvím svých orgánů o rozsahu svých mezinárodních závazků.⁷ Dle marxistické teorie je stát nerozlučně spjat s právem, kdy stát byl považován za jediného tvůrce práva a za jediný zdroj práva ve společnosti.⁸

⁵ GELLNER, A. *Národy a nacionalismus*. Praha: Hříbal, 1993, s. 15.

⁶ Blíže k pojmu právní stát v následující podkapitole.

⁷ GERLOCH, A. Stát. In: HENDRYCH, D., BĚLINA, M., FIALA, J., ŠÁMAL, P., ŠTURMA, P., ŠTENGLOVÁ, I., KARFÍKOVÁ, M. *Právní slovník*. Praha: C. H. Beck, 2009.

⁸ KNAPP, V. *Teorie práva*. Praha: C.H. Beck, 1995, s. 5.

Pojem právní, resp. právo nelze snadno definovat. Uznávaný právní teoretik a profesor na Právnické fakultě Univerzity Karlovy A. Gerloch je nejen mezi studenty zmíněné fakulty znám díky svému chápání práva jakožto multidimenzionálního fenoménu, kdy tento pojem musí být vnímán ve více rovinách (aspektech), a to zejména v rovině normativní, sociální, axiologické, mocenské a informační.⁹ Je však nutné též rozlišovat mezi subjektivním a objektivním právem, soukromým a veřejným právem, hmotným a procesním právem či pozitivním a přirozeným právem.

Otázku „Co je právo?“ si pokládá celá řada právních filosofů. Např. H. L. A. Hart svou knihu *The Concept of Law* touto otázkou začíná, stejně tak se touto otázkou zabýval i dánský právní filosof S. Jørgensen či německý představitel právní filosofie R. Stammler. Složitost definice tohoto pojmu stručně shrnul český právní filosof V. Čermák, který na položenou otázku výstižně odpovídá: „*To právě není bezpečně známo.*“¹⁰ Uznávaný český akademik Viktor Knapp v souvislosti s touto otázkou parafrázoval myšlenku sv. Augustina tak, že „*každý ví, co je to právo, uspokojivě to definovat však nedokáže nikdo (nebo přinejmenším to nikdo dosud nedokázal).*“¹¹ K tomu, zda-li je vůbec důležité definovat pojem práva, se vyjádřil německý právní filosof R. Zippelius, který prohlásil: „*K tomu, abych ve svém světě objevil právo, vůbec nepotřebuji a priori určený pojem práva.*“¹²

Máme-li však pojem práva definovat ve své elementární podobě, můžeme ho vnímat jakožto jeden z normativních systémů společenské regulace, jehož normy jsou zpravidla formálně publikovány a jejichž splnění je vynucováno státní mocí.¹³

Maxim Tomoszek se vyslovil, že „*smyslem práva je nastavit pravidla fungování společnosti tak, aby bylo do budoucna jasné, podle čeho se mají jednotlivci chovat a rozhodovat.*“¹⁴ Tomoszek však pregnantně dodává, že právo samozřejmě nikdy nemůže společenské vztahy zregulovat do ideální podoby, ale na druhou stranu tento

⁹ GERLOCH, A. *Teorie práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007, s. 19.

¹⁰ ČERMÁK, V. *Otázka demokracie. Hodnoty, normy a instituce*. Olomouc: Olomouc, 1998, s. 15.

¹¹ KNAPP, V. *Teorie práva*. Praha: C.H. Beck, 1995, s. 42-43.

¹² KNAPP, V. *Teorie práva*. Praha: C.H. Beck, 1995, s. 43.

¹³ KNAPP, V. *Teorie práva*. Praha: C.H. Beck, 1995, s. 39.

¹⁴ TOMOSZEK, M. *Podstatné náležitosti demokratického právního státu*. Praha: Leges, 2015, s. 42.

ideál nemůže ani zcela opustit. Tomoszek shledává za nutné, aby právo bylo vystavěno na principech právního státu¹⁵, aby aspirovalo na naplnění těchto principů, neboť tento fakt dává právu materiální legitimitu¹⁶. K naplnění smyslu legitimacy musí právo směřovat ke spravedlnosti a spravedlivé regulaci společenských vztahů. Tomoszek upozorňuje, že v případě, kdy právo na spravedlnost rezignuje, nebylo by ho již třeba a společnost může fungovat jen na základě práva silnějšího.¹⁷

Zbývá tak definovat poslední, resp. první slovo z celého pojmu, tedy demokratický, demokracie. Demokracie, z řeckého démos (svobodný občan) a kratos (vládnout) znamená vládu lidu. Jedná se o složitý společenský mechanismus, jež v sobě obsahuje především politické, sociologické, ale též nadnárodní prvky. Jedná se o formu vlády, ve které se všichni občané rovně, ať u přímo či nepřímo skrze volené zástupce, podílejí na správě a řízení státu.

1.1 Právní stát

Preambule Ústavy deklaruje odhodlání občanů České republiky řídit se všemi odsvědčenými principy právního státu.

Pojem právní stát (či často užívaný Rechtsstaat) je jedním ze základních pojmů právní, či ústavněprávní teorie. Vnímání a chápání tohoto pojmu se v průběhu dějin měnilo a procházelo vývojem. Tento vývoj je dán reakcí na společenské změny. S odstupem času však můžeme konstatovat, že již od počátku pojem disponoval jakýmsi jádrem, k němuž se následně, s postupem času, přidávaly další komponenty, které jej více charakterizovaly a definovaly. Vzhledem ke skutečnosti, že společenské dění prochází neustálým vývojem a změnami, definice a pohled na právní stát nebude nikdy uzavřená a bude interpretována v návaznosti na aktuální uspořádání společnosti.

¹⁵ K pojmu právního státu v následujících podkapitolách

¹⁶ Tomoszek dodává, že formální legitimita práva je dána řádně provedeným demokratickým legislativním nebo soudním procesem.

¹⁷ TOMOSZEK, M. *Podstatné náležitosti demokratického právního státu*. Praha: Leges, 2015, s. 42.

1.1.1 Právní stát a Rule of Law

První myšlenky právního státu najdeme již u Platóna a Aristotela, představitelů starověké řecké filosofie. Hlubší rozpracování této idey logicky s sebou přinesli teoretikové antifeudálních revolucí. Velký vliv na vymezení celého pojmu mělo dění v Anglii. Ve sporu známém jako Dr. Bonham's case, vyjádřil sir Edward Coke, tehdejší předseda královského soudu The Court of Common Pleas (Soud žalob obecného práva), v roce 1608 památnou větu, že právo chrání krále. Tuto myšlenku lze vnímat za revoluční, neboť král Jakub I. Stuart prosazoval opačný názor, tedy že král chrání právo. Názor sira Coka, že právo chrání krále lze interpretovat tak, že právo stojí nad státem, královskou mocí (tehdejší Korunou). Dle právních filosofů a historiků tak Coke poprvé v konstitucionalistické podobě vyjádřil jeden ze základních principů právního státu, tedy vázanost státu právem.¹⁸ Pojem právního státu byl v Anglii dále rozvíjen, a to především do roku 1676, roku, kdy byl přijat Habeas Corpus Act.

Velký vliv na vývoj bezpochyby mělo také dění ve Francii po Velké francouzské revoluci, kdy na počátku 19. století nastalo období kodifikačních prací.

Události druhé světové války a následný vývoj ve světě transformoval myšlenku právního státu tak, aby byla aplikovatelná na tehdejší poměry. Vznikla tak koncepce tzv. sociálního právního státu, kterou prosazovali zejména sociální demokraté.¹⁹

V průběhu 18. a 19. století vykrytalizoval v Anglii tzv. Rule of Law, který lze při jisté míře zobecnění ztotožnit s panstvím práva nad státem (State According to Law). Souběžně od konce druhé poloviny 18. století prochází vývojem Rule of Law i ve Spojených státech amerických. Nenahraditelnou roli při zpracování koncepce Rule of Law zastal anglický právník a jeden z největších britských konstitucionalistů Albert Venn Dicey. Dicey formuloval tuto doktrínu naplněním tří znaků:

1. žádný člověk nemůže být trestán nebo povinen strpět zásahy do své osobní integrity nebo majetku, pokud neporušil právní ustanovení (právní normu)

¹⁸ BLAHOŽ, J., BALÁŠ V., KLÍMA K., *Srovnávací ústavní právo*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 80.

¹⁹ GERLOCH, A. *Teorie práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007, s. 215.

- přijatou řádným – legálním způsobem) a tato skutečnost nebyla jako taková kvalifikovaná řádným soudem;
2. nikdo nemůže být postaven nad zákon, každý člověk je vždy subjektem práva;
 3. jde o vládu práva, nikoliv vládu lidí.²⁰

Za zmínku jistě stojí uvést, že poslední uvedené ustanovení obsahoval již i čl. XXX Ústavy státu Massachusetts z roku 1780.²¹

Stejně jako vnímání pojmu právního státu, tak i pojem Rule of Law prošel vývojem a jednotliví autoři tomuto pojmu přiřazovali rozdílné atributy. Obecně lze však konstatovat, že z hlediska obsahových požadavků se Rule of Law snaží o to, aby právo jako takové nejen obsahovalo, ale též chránilo, jak základní práva jednotlivce (typicky tzv. základní lidská práva první generace), tak i hospodářská a sociální práva. Cílem Rule of Law by tak mělo být, aby bylo dosaženo obsahové rovnosti mezi lidmi a ochrany politického společenství jako celku.²²

Vrátíme-li se k pojmu právního státu, lze spatřovat vznik ucelené koncepce této idey na území Evropy v první polovině minulého století. Německý tvůrce demokratické koncepce konstitucionalismu F. Stahl definuje právní stát následovně: *„Že stát je spravován na základě práva, je obecný trend moderního vývoje. Stát musí být přesně definován prostřednictvím práva, obsahovat v právním řádu garancie proti porušení práv, rozsah, cesty a limity své aktivity, zrovna tak jako sféru svobody občanů, a musí prosazovat morální ideje pro ně samé... To je správná koncepce právního státu, nikoliv ta, která jej definuje tak, že funkce státu jsou realizovány na základě právních předpisů.“*²³

Na území Itálie významnější definici právního státu formuluje až na přelomu století O. Ranneletti následovně: „Stát, který je rovněž sám subjektem práva a garantuje

²⁰ BLAHOŽ, J., BALAŠ V., KLÍMA K., *Srovnávací ústavní právo*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 81.

²¹ Tamtéž.

²² KOSAŘ D., ANTOŠ M., KÜHN, Z., VYHNÁLEK, L. *Ústavní právo. Casebook*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 36-37.

²³ BLAHOŽ, J., BALAŠ V., KLÍMA K. *Srovnávací ústavní právo*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 82.

jeho uplatnění vůči každému odpovídajícími prostředky, je právním státem (Stato di diritto).²⁴

Avšak ani v současné době nepanuje názorová shoda týkající se definice právního státu, a to i v rámci českých právních odborníků, kdy každý z významných autorů (např. J. Filip, K. Klíma, A. Gerloch, V. Jirásková, J. Wintř a mnoho dalších) podává vlastní definici pojetí pojmu právní stát. Jako jeden z příkladů soudobého vnímání právního státu lze odkázat na stručnou a jasnou definici vysokoškolského pedagoga působícího na katedře ústavního práva Právnické fakulty Univerzity Karlovy, Ondřeje Preusse, který jako právní stát označil „*takový stát, v němž je výkon státní moci omezen zákonem, resp. právem.*“²⁵

Samotná Ústava České republiky ideu právního státu vymezuje jako zásadu enumerativnosti veřejných pretenzí v Článku 2 odst. 3, kde stanoví, že „*Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon*“²⁶ ve spojení se zásadou legální licence ukotvenou v Článku 2 odst. 4 Ústavy ČR: „*Každý občan může činit, co není zakázáno zákonem, a nesmí být nucen činit, co zákon neukládá.*“²⁷

Máme-li definovat jednotlivé atributy právního státu, můžeme si dopomoci shrnutím J. Jirásky, který vymezil, jaké principy jsou, dle chápání Ústavního soudu, součástí právního státu. Ústavní soud považuje za součást právního státu předvídatelnost zákona, jeho srozumitelnost a vnitřní bezrozpornost, legitimní předvídatelnost postupů orgánů veřejné moci, důvěru v platné právo, shodnou interpretaci zákonů ve srovnatelných případech, zákaz formalistického postupu, interpretaci a aplikaci zákonných ustanovení z pohledu účelu a smyslu ochrany ústavně garantovaných základních práv a svobod.²⁸

²⁴ Tamtéž.

²⁵ PREUSS, O. *Klauzule věčnosti. Je možné odstranit liberální demokracii?* Plzeň: Aleš Čeněk, 2015, s. 15.

²⁶ Čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR, rovněž Čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod

²⁷ Čl. 2 odst. 4 Ústavy ČR, rovněž Čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod

²⁸ JIRÁSEK, J., et al. *Ústavní základy organizace státu.* Praha: Leges, 2013, s. 58.

Podle P. Holländera jsou hlavními atributy právního státu legitimita státní moci a její povšechné navázání na právo, uznání a ochrana lidských a občanských práv a svobod ze strany státu, vazba výkonné moci na rozhodnutí moci zákonodárné a přezkum správních rozhodnutí nezávislými soudy.²⁹

Po detailnějším rozboru jednotlivých prvků, které jsou obsahem pojmu právního státu, dochází M. Tomoszek k závěru, že tyto principy lze chápat jako nástroje ochrany menšin, neboť většina prostřednictvím nich ve větší či menší míře zajišťuje ochranu zájmů menšiny před libovůlí většiny (např. lidská práva, dělba moci, princip legality, právo na přístup k soudu apod.). Jedná se tedy o nástroje, které jsou využívány k ochraně rovnosti.³⁰

1.1.2 Formální a materiální pojetí právního státu

V právní teorii můžeme rozlišit tzv. formální a materiální pojetí právního státu. Za formální pojetí právního státu se považuje myšlenka o možnosti vázat zákonodárce ústavními předpisy. Tato koncepce ještě v 19. století nebyla striktně v praxi dodržována, když tehdejší ústavy byly spíše flexibilní než-li rigidní.^{31 32} Pro úplnost dodávám, že v této době existovala kontinentální koncepce pojetí právního státu, dle které je stát vázán právem (zákonem). Byly stanoveny jasné limity, co všechno je dovoleno a co je zakázáno. Takto stanovenou hranicí byly poté vázány všechny orgány. Takovéto pojetí právního státu však naráželo na zásadní problém, že sám tvůrce práva nebyl vázán zákonem.³³

Formální (neboli též legalistické) pojetí právního státu se začalo formovat pod vlivem pozitivismu v kontinentálním typu právní kultury v 19. století. Cílem formálního pojetí státu je omezení státní moci nutností dodržovat striktně zákony. Stanoveného účelu má být dosaženo tím, že každý státní orgán veřejné moci, jakož i každý nestátní orgán, může jednat pouze na základě a v mezích zákona (*secundum et intra legem*)

²⁹ HOLLÄNDER, P. *Základy všeobecné státovědy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, s. 348-351.

³⁰ TOMOSZEK, M. *Podstatné náležitosti demokratického právního státu*. Praha: Leges, 2015, s. 53.

³¹ K rozdílu mezi flexibilní a rigidní ústavou blíže kapitola 2.1.1 této práce

³² GERLOCH, A. *Teorie práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007, s. 221.

³³ Tamtéž.

a v rozsahu zákonem stanovené pravomoci a působnosti.³⁴ Formální pojetí odvozuje svůj název od formy, kdy není předem dán obsah pravidel, ale jsou dány jen formy (způsoby), na základě kterých mají být konkrétní pravidla vytvářena. V případě formálního pojetí se hovoří o vázanosti státních orgánů právem, kdy zákonodárce je vázán platným právem a soudy zákonem, které může pouze vykládat, avšak nemá pravomoc k jejich změnám a správní orgány jsou vázány celým právním řádem.

A. Gerloch upozorňuje, že toto pojetí jakož i jeho záruky jsou slabé, kdy zde existuje možnost destrukce formálního právního státu legální cestou. A. Gerloch tuto svou myšlenku vysvětluje tak, že stačí pouze dodržet formální pravidla tvorby norem a obsah pak může být jakýkoliv.³⁵

M. Tomoszek k čistě formálnímu pojetí právního státu uvádí, že „*může vést k páchání bezpráví pod rouškou zákona.*“³⁶

Kritika a zároveň i krize formálního pojetí právního státu přichází nevyhnutelně s napětím souvisejícím s obdobím světových válek. V 1. polovině 20. století dochází velmi často k tomu, že parlament přenáší zákonodárnou pravomoc na výkonné orgány (tzv. delegované zákonodárství). V této době navíc vystupuje oproti právnímu státu totalitní stát jako silný stát, ve kterém je omezen okruh subjektů, mezi které jsou delegovány pravomoci k případné změně norem. V tomto období též idea právního státu bývá interpretována a přizpůsobována představám, které jsou v souladu s tamějším režimem a vládnoucími ideologiemi. Právní ideolog německé Třetí říše C. Schmitt kupříkladu prosazoval, aby právní stát byl postaven na vůdcovském principu (*Der Führer schützt das Recht*), kdy pouze takto formovaný systém je jediný správný.³⁷

Jakožto reakce na historické zkušenosti s totalitními režimy dochází po 2. světové válce k vnesení materiálních prvků do právního státu. Takto pojatá koncepce právního státu vychází z formálního pojetí, tedy klade důraz na záruku

³⁴ GERLOCH, A. *Teorie práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007, s. 222.

³⁵ Tamtéž.

³⁶ TOMOSZEK, M. *Podstatné náležitosti demokratického právního státu*. Praha: Leges, 2015, s. 42.

³⁷ GERLOCH, A. *Teorie práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007, s. 222-223.

legality při výkonu veřejné moci všemi orgány, ale navíc tuto ideu rozšiřuje o další kritéria legitimacy.

Pro materiální pojetí právního státu jsou charakteristické tyto atributy:

- 1) Vázanost státu právem – tedy propracování formálního pojetí právního státu a jeho doplnění o vázanost též ústavními a mezinárodními předpisy, jakož i promítnutí právních zásad do systému práva.
- 2) Lidská práva – jeden se základních prvků současného práva. V případě materiálního pojetí právního státu se jedná o základní ústavní hodnoty, které spolu s důstojností neodvozují své zvláštní postavení z ústavy. V ústavě jsou tato práva zakotvena z důvodu, že mají výjimečné a nezastupitelné postavení ze své vlastní povahy. Ústava tato práva však pouze deklaruje, neboť lidská práva existují samy o sobě, aniž by byla v ústavě zakotvena.
- 3) Dělbá moci – základní zásada demokratického státu.
- 4) Demokratický charakter státu – postavený na vůli lidu, principu většiny za současného respektování práv menšiny a individuality.³⁸

Bývalá místopředsedkyně Ústavního soudu E. Wágnerová nevnímá materiální právní stát pouze jako variantu či nadstavbu formálního státu, avšak nahlíží na něj jako na jakýsi vyšší stupeň právní státnosti. V materiálním státě je dle Wágnerové jednání orgánů veřejné moci podřízeno ústavně-konformním zákonům. Takovéto podřízení má za cíl garantovat respekt a ochranu základních práv jednotlivce a též má vymezit hranice pro výkon veřejné moci. Výkon oprávnění a kompetence orgánů veřejné moci usilují o nalezení spravedlivých řešení, kdy tento výkon je službou pro občany. V materiálním státě též akty moci zákonodárné a výkonné podléhají moci soudní a stát usiluje o nastolení a udržení spravedlnosti v materiálním smyslu. V takovémto státě nejde jen o nižší stupeň státnosti, tedy o formální právní stát, jehož cílem je prostá vázanost státní moci právními pravidly, avšak úkolem materiálního státu je stanovit navíc určité požadavky na obsah těchto právních pravidel. Základním obsahem pravidel

³⁸ GERLOCH, A. *Teorie práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007, s. 223.

by měl být požadavek demokracie a spravedlnosti, kdy na jejich základě je vymezen a určen prostor pro tvorbu a aplikaci jednotlivých právních norem. Idea spravedlnosti je postavena především na jednotlivci jako důstojné lidské bytosti, rovné v právech se všemi ostatními osobami. S ohledem na uvedené základní práva určují nároky nejen na obsah právních norem, ale i na jejich aplikaci.³⁹

Soudkyně Ústavního soudu Kateřina Šimáčková vnímá moderní právní stát jako stát, jenž v sobě odráží jak prvky formálního, tak materiálního právního státu, jako stát mající znaky zákonnosti, právní jistoty, zákazu libovůle, přístupu ke spravedlnosti, úcty k lidským právům, rovnosti před zákonem spojenou se zásadou zákazu diskriminace.⁴⁰

Ústavní soud se při své rozhodovací činnosti zabýval ústavností zákona č. 198/1993 Sb., o protiprávnosti komunistického režimu a o odporu proti němu. Ve svém rozhodnutí zdůraznil, že Ústava Česká republiky není založena na hodnotové neutralitě a ani není pouhým vymezením institucí a procesů. Naopak do jejího textu jsou inkorporovány určité regulativní myšlenky, které vyjadřují základní nedotknutelné hodnoty demokratické společnosti. Je důležité si uvědomit, že v případě přijímání nové ústavy (ale i v případě změny režimu), bude klíčové vymežit ty hodnoty, na kterých bude případný nový ústavní systém založen. Ve svém nálezu ze dne 21.12.1993, sp. zn. Pl. ÚS 19/93 se Ústavní soud vyznamenal proti tomu, aby na Českou republiku byly aplikovány principy pouze formálního právního státu, a nelze v tomto smyslu Českou republiku chápat. Podle Ústavního soudu, pokud je stát označen jako demokratický a hlásá ideu principu svrchovanosti lidu, nemůže se v něm realizovat žádný jiný režim legitimní než režim demokratický.⁴¹

M. Tomoszek shrnuje, že „*Střet mezi formálním a materiálním pojetím... právního státu, vlastně řeší jeden ze základních problémů přítomných v právu, a to konflikt mezi právní jistotou (resp. společenským pořádkem) a spravedlností, který se*

³⁹ WÁGNEROVÁ, E. (ed.) *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 84.

⁴⁰ ŠIMÁČKOVÁ K., *Právní stát nebo vláda práva?* In: GERLOCH, A., KYSELA J. (eds.) *20 let Ústavy České republiky. Ohlédnutí zpět a vpřed*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 169 – 170.

⁴¹ Nález Ústavního soudu ze dne 21. prosince 1993, sp. zn. Pl. ÚS 19/93.

*mimo jiné projevil i ve střetu mezi přirozenoprávními a pozitivněprávními pohledy na právo jako celek. Původní koncepce formálního právního státu byla až později obohacena o materiální prvky v podobě důstojnosti, svobody, spravedlnosti, právní jistoty apod. Formální právní stát je tvořen zásadami zákonnosti a organizace státní moci, ale také její kontroly a odpovědnosti. Z toho plyne nutnost zamezit libovůli a zneužití moci státními orgány.*⁴²

1.2 Demokratický stát

O demokratickém státě hovoří Ústava ČR ve svém Článku 9 odst. 3, kdy zakotvuje, že „*Výkladem právních norem nelze oprávnit odstranění nebo ohrožení základů demokratického státu.*“⁴³

Demokracie představuje základní politický princip, kterým zpravidla bývá formováno státní uspořádání. Demokracie zakládá ideu státní moci na plnění úkolů ve prospěch člověka.⁴⁴ V nejobecnějším slova smyslu je demokracie společenským mechanismem, který obsahuje jak prvky politické a sociologické, ale též i nadnárodní. S demokracií úzce souvisí princip suverenity lidu.

Francouzský filosof 18. století, na kterého měla značný vliv Velká francouzská revoluce, Jean-Jacque Rousseau se domnívá, že demokracie v pravém slova smyslu, tedy jako vláda lidu nikdy neexistovala, neboť se přičí přirozenému řádu. Doslovně Rousseau uvádí: „*Bereme-li výraz demokracie v přísném slova smyslu, pak nikdy pravá demokracie neexistovala a nikdy nebude existovat, protože je proti přirozenému řádu, aby velký počet vládl a malý počet byl ovládn.*“⁴⁵ Přesto má Jean-Jacques Rousseau zásluhu na rozvoji demokratické teorie, protože se pokoušel skloubit dvě zdánlivě protikladné hodnoty: svobodu a rovnost. Současná liberální demokracie je založena na předpokladu, že lidé jsou si rovni v právech, ale nemusí si být rovni ve výsledku

⁴² TOMOSZEK, M. *Podstatné náležitosti demokratického právního státu*. Praha: Leges, 2015, s. 41-42.

⁴³ Čl. 9 odst. 3 Ústavy České republiky

⁴⁴ KLÍMA, K. a kol. *Státověda*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, s. 82.

⁴⁵ ROUSSEAU, J.J. *O společenské smlouvě neboli zásadách státního práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2002, s. 262.

(např. v příjmu či majetku). Svoboda ve smyslu rovné startovní čáry nezaručuje, že každý doběhne závod ve stejný čas. Svoboda přináší i nerovné výsledky. Rousseau si tento rozpor mezi svobodou a rovností dobře uvědomoval a pokoušel se jej řešit. Protože síla věcí směřuje k tomu, aby se rovnost zničila, má síla zákonodárství státu směřovat k tomu, aby ji udržela. Rousseau dospěl k závěru, že všeobecně demokratická vláda se hodí pro státy malé, aristokratická pro státy střední a monarchická vláda pro státy velké. V malém společenství se dá snadno zavést přímá demokracie.⁴⁶

Rakouský politolog žijící na přelomu 19. a 20. století Josef Alois Schumpeter byl význačným kritikem klasického pojetí demokracie 18. století, kdy základ demokracie byl chápán především v obecné vůli občanů, skrze které se má uskutečňovat obecná vůle společnosti. „*Demokratická metoda je takové institucionální uspořádání pro činění politických rozhodnutí, které uskutečňuje obecné blaho tím, že umožňuje lidu rozhodovat prostřednictvím volby jednotlivců, kteří se scházejí ve shromáždění, aby konali vůli lidu.*“⁴⁷ Schumpeter brojí především proti cíli demokracie, tedy obecnému blahu. Dle Schumpetera nelze obecné blaho ztotožnit s jednotlivcem, ani skupinou ve společnosti, neboť ti budou považovat za obecné blaho něco jiného než to, čeho bude dosaženo výsledným kompromisem (většinou). Každý jedinec zastává jiné hodnoty, které nelze podříditi vyššímu společnému jmenovateli. Za předpokladu, že by se podařilo dosáhnout shody o tom, co má představovat obecné blaho, stejně nastane rozpor, jakými prostředky ho má být dosaženo. Závěrem Schumpeter dodává, že vzhledem k tomu, že neexistuje žádné obecné blaho, neexistuje ani obecná vůle k tomu, co by mělo být předmětem obecného blaha.⁴⁸

Demokratické pojetí státu v současném chápání neznamená moc lidu, ale moc prostřednictvím lidu. Lid určuje charakter státu, státní politiku a i cíle činnosti.⁴⁹ Jedním ze základních charakteristických prvků vedle „moci lidu“ jsou rozsáhlá práva občanů, tj. práva, která vytvářejí vztahy státu a občana. S demokratickým vládnutím jsou nedílně

⁴⁶ LOUŽEK, M., *Rousseau: předchůdce francouzské revoluce*. [online]. [cit. 2.12.2016]. Dostupné z: <http://www.revuepolitika.cz/clanky/329/rousseau-predchudce-francouzske-revoluce>

⁴⁷ SCHUMPETER, J.A. *Capitalism, Socialism and Democracy*. London: Routledge, 1976, s. 269.

⁴⁸ SCHUMPETER, J.A. *Capitalism, Socialism and Democracy*. London: Routledge, 1976, s. 251-252.

⁴⁹ KLÍMA, K. a kol. *Státověda*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, s. 83.

spjaty metody liberalismu – tedy, že násilí je zcela mimořádnou metodou. Demokratický stát funguje prostřednictvím jednotlivých institutů, nejtypičtěji voleb, ale též i prostřednictvím referenda, nezávislých kontrolních orgánů veřejné moci a státního aparátu. Pro zabezpečení fungování veřejné moci jako takové je nezbytný státní rozpočet. Vysokoškolský učitel a odborník na ústavní právo Karel Klíma uvádí, že díky rozpočtu je zajištěna funkční existence všech státních orgánů. Nejen díky tomuto je demokracie drahou formou vládnutí, avšak je známo, že lidstvo zatím jinou formu vládnutí nezná.⁵⁰ Mám za to, že K. Klíma předchozí větou měl na mysli, že demokracie je drahou formou vládnutí, ale jedná se prozatím o jedinou formu vládnutí, která je nastolena k relativní spokojenosti občanů (např. na rozdíl od tyranie).

Podle nedávno zemřelého amerického emeritního profesora politologie na Yalově univerzitě Roberta A. Dahla jsou základními atributy demokracie volení zástupci, svobodné a férové volby, všeobecné volební právo, pasivní volební právo, svoboda projevu, alternativní informace a svoboda sdružování.⁵¹

Se zřetelem na současné poměry lze demokracii popsat jako politickou koncepci, která ctí tradici společenské smlouvy, vycházející z konceptu státní moci rozdělené dle klasické tripartity dělby moci či případně reprezentace anglického parlamentarismu a koncepce suverenity lidu. Demokracie tak vymezuje nejen svobodu a rovnoprávnost jednotlivce, ale zároveň i vytváří formální pravidla za účelem výběru mezi cíli a přijímání legitimních mocenských rozhodnutí. Svoboda jednotlivce je v demokracii charakterizována politickou pluralitou. Naopak stanovení pravidel pro přijímání legitimních rozhodnutí vychází z požadavku rovnosti jedince.⁵² Demokracie je tak společenské a politické uspořádání, které směřuje k dosažení rovnosti a svobody. Proměnlivost voleb je zhmotněním rovnosti, kdy díky volbám dochází k předávání moci, klasicky mezi většinou a menšinou. Dalším důležitým aspektem rovnosti, kterého by měla demokracie dosáhnout, je ta skutečnost, že žádný člen společnosti nebude kvůli

⁵⁰ KLÍMA, K. a kol. *Státověda*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, s. 83-84.

⁵¹ DAHL, R. *Democracy and Its Critics*, New Haven: Yale University press, 1989, s. 211.

⁵² HOLLÄNDER, P. *Základy všeobecné státovědy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, s. 291-298.

své rozdílnosti a příslušnosti k jiné skupině (rasové, etnické, náboženské, politické, sociální apod.) vyloučen z demokratických procesů.

Je však nezbytné poznamenat, že demokracie nemůže být postavena pouze na právních podmínkách (principech). Právní principy jsou pro fungování demokracie nezbytné, ale samy o sobě nejsou dostačující. K tomu, aby se společnost stala demokratickou, nepostačuje pouhé zakotvení určitých právních principů do ústavy, ale tyto podmínky musí být opřeny též o společenské prostředí, které zabezpečí fungování těchto právních podmínek. Pro fungování demokracie jsou nejdůležitější ty právní principy, které vycházejí z ústavně garantovaných záruk, tj. především horizontální a vertikální dělba moci včetně systému brzd a protivah, garance základních lidských práv a zajištění jejich soudní ochrany, respektování zásad právního státu, zajištění podmínek pro pluralistickou soutěž politických sil.

Schumpeterovo pojetí demokracie je ovlivněno především jeho politickým smýšlením, když vnímá demokracii jako metodu k dosahování společenských cílů, nikoliv však jako cíl sám o sobě. Schumpeter klade důraz na soupeření o moc prostřednictvím strukturované soutěže a považuje toto soupeření za podstatu demokracie.⁵³

Závěrem bych si dovolila citovat názor M. Tomoszka, který uvádí, že pro demokracii nejsou důležitá pravidla sama o sobě, ale je nutné je vnímat v jejich vzájemné souvislosti, jinak i demokraticky vyhlízející pravidla mohou být součástí nedemokratického státu. *„Nelze pominout, že pojem demokracie dnes zahrnuje určitý stupeň rovnosti mezi lidmi, konkrétně rovnost ovlivňovat rozhodování o věcech veřejných... Podobně jako v Rusku byla přijata řada opatření, která omezují politickou soutěž, ať už se jedná o omezení politických práv, zásahy do procesu registrace kandidátů, zvýšení integračních prvků ve volebním systému apod. Je tedy důležité si uvědomit, že stát se může stát nedemokratickým i v důsledku souhrnu opatření, která by jednotlivě sama o sobě bylo možné považovat za slučitelná s demokracií, ale tím, že jsou přítomna spolu a působí společně, jejich kumulovaný dopad je již s demokracií*

⁵³ SCHUMPETER, J.A. *Capitalism, Socialism and Democracy*. London: Routledge, 1976, s. 269.

*neslučitelný. Z toho vyplývá nutnost posuzování zásahů do principů demokratického právního státu v kontextu toho, jaká další opatření nebo zásahy již existují, nikoliv pouze jednotlivě.*⁵⁴

1.2.1 Rozdíl mezi právním státem a demokratickým státem

Přestože se mohou jednotlivé prvky právního státu a demokratického státu prolínat, lze při pohledu na jejich základní podstatu vyzorovat, že každá z těchto idejí si vytyčuje jiný cíl.

Právní stát si jako hlavní cíl klade zaručení lidských práv včetně lidské důstojnosti. Pokud se detailněji zaměříme na jednotlivé principy právního státu, můžeme z nich vyzorovat, že povětšinou se jedná o instituty zabezpečující ochranu lidských práv a menšin. Naopak hlavním cílem demokratického státu je rovnost a princip většiny.

Na tomto místě je nutné si uvědomit, že demokracie ve své ryzí podobě může představovat hrozbu pro lidská práva, pokud se většina rozhodne omezit (či v extrémním případě zrušit) některá práva menšiny. Z tohoto důvodu je nezbytné, aby demokratické státy ve svých právních řádech, především v ústavách, zabezpečily stálou ochranu a neměnnost práv menšin.

Závěrem lze tedy shrnout, že oba pojmy, tj. právní stát a demokratický stát, jsou v prvé řadě pojmy s odlišným obsahem sledující rozdílné cíle, kdy však jednotlivé atributy obou pojmů se mohou vzájemně překrývat, ale mohou se též dostat do střetu.

1.3 Demokratický právní stát

Ústava České republiky ve svém Článku 9 odst. 2 ustanovuje: *„Změna podstatných náležitostí demokratického právního státu je nepřípustná.*⁵⁵

⁵⁴ TOMOSZEK, M. *Podstatné náležitosti demokratického právního státu*. Praha: Leges, 2016, s. 51.

⁵⁵ Čl. 9 odst. 2 Ústavy České republiky

Ze všeho shora uvedeného vyplývá, že sama Ústava ČR ve svém textu operuje jak s pojmem právního státu (Preambule Ústavy⁵⁶), demokratického státu (Preambule Ústavy⁵⁷, Čl. 9 odst. 3 Ústavy⁵⁸), ale též i demokratického právního státu (Čl. 1 odst. 1⁵⁹, Čl. 9 odst. 2 Ústavy⁶⁰). Zda-li se jednalo jen o nepozornost či omyl ústavodárce způsobený skutečností, že text první české ústavy byl připravován v časové tísní, jež souvisela s blížícím se zánikem Československa⁶¹ či zda se jednalo o úmysl ústavodárce, který tímto rozlišením chtěl dát najevo, že každý z pojmů má svůj specifický koncept, se dnes už nejspíše nedozvíme. Na řadu se tak dostává nejen samotný Ústavní soud, aby provedl výklad jednotlivých pojmů a případně uvedl jejich vzájemnou provázanost (či odlišnost), ale rovněž i přední čeští a zahraniční odborníci, kteří nad významem pojmu demokratického právního státu vedou nekončící diskuze.

Jak již bylo naznačeno v úvodu této kapitoly, na pojem demokratický právní stát můžeme nahlížet optikou kooperace, kdy jednotlivé prvky pojmu na sebe navazují, vzájemně se doplňují a fungují ve vzájemné harmonii. Lze však tento fenomén vnímat též jako dva protikladné pojmy, které si vzájemně odporují a jsou spolu neslučitelné. K tomuto napětí mezi oběma pojmy se vyjádřil V. Šimíček, který uvádí, že skloubit oba pojmy v jedno není tak snadné, když pojem právní stát představuje zejména označení pro dodržování pravidel, zatímco demokracie je synonymem pro vládu lidu, tedy jedná se o oprávnění většiny pravidla měnit.⁶²

Vnímání celého pojmu také značně ovlivňuje, na jaký z uvedených atributů státu položíme důraz, tedy zda na právní anebo demokratický, tedy zda stát budeme vnímat

⁵⁶ Preambule Ústavy České republiky, předposlední řádek: „...odhodláni řídit se všem osvědčenými principy právního státu...“

⁵⁷ Preambule Ústavy České republiky, 6. řádek: „zodpovědnosti vůči celku, jako svobody a demokratický stát...“

⁵⁸ Čl. 9 odst. 3 Ústavy České republiky: „Výkladem právních norem nelze oprávnit odstranění nebo ohrožení základů demokratického státu.“

⁵⁹ Čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky: „Česká republika je svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana.“

⁶⁰ Čl. 9 odst. 2 Ústavy České republiky: „Změna podstatných náležitostí demokratického právního státu je nepřipustná.“

⁶¹ HOLEČEK, M. *Nad desátým výročím přijetí Ústavy ČR*. In KYSELA, J. *Deset let Ústavy České republiky: východiska, stav, perspektivy*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003, s. 18.

⁶² FILIP, J. et al. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 29-30.

spíše jako rovný anebo svobodný. Na tomto místě se samozřejmě naskýtá též otázka, zda jeden z uvedených atributů má tak přednost před druhým.

Slovenský vysokoškolský pedagog Radoslav Procházka definuje demokratický právní stát jako uspořádání vztahů mezi dočasnými držiteli veřejné moci a jejími původci, kdy tito jsou zároveň i příjemci výkonu této moci. V souvislosti s takto vymezeným vztahem jsou občané primárním původcem mandátu na výkon veřejné moci a naopak (resp. a v návaznosti na uvedené) držitelé mandátu musejí jednat bezvýhradně v souladu s a priori vymezenými pravidly takového výkonu. Navíc takto stanovená pravidla musí stejně tak v sobě odrážet hodnotové požadavky demokratického právního státu, a to zejména ochranu lidských práv a základních svobod. R. Procházka nabývá přesvědčení, že se jedná o vzájemně podmíněné pojmy, kdy jeden nemůže fungovat bez druhého, aby byla naplněna celá podstata demokratického právního státu. Respektive že za předpokladu, že by bylo naplněno jen demokratického hledisko, jednalo by se o demokracii pouze redukovanou, neúplnou a stejně tak i právní stát by bez aspektu demokracie byl neúplným a redukovaným právním státem. Radoslav Procházka nahlíží na demokracii jako na formu vlády, ve které je státní moc vykonávána se souhlasem všech těch, kteří jí podléhají. Na právní stát je naopak nutno nahlížet jako na takový státní režim, jehož základním a charakteristickým znakem je zásada legality, tak jak je obecně vnímána, tj. bezpodmínečná vázanost státní moci právem, tj. v takovémto státním režimu je legalita uplatňována vůči všem orgánům státu a dalším orgánům veřejné moci.⁶³

Z definice právního státu již zmiňovaným A. Gerlochem lze usuzovat, že i tento vnímá předmětné přívlastky jako vzájemně závislé, kdy v rámci definice právního státu uvádí, že tento pojem lze vymežit jako stát, ve kterém se uplatňuje legalita, resp. stát, ve kterém se metoda legality nedílně spojuje s jeho demokratickým charakterem. Tento demokratický charakter A. Gerloch chápe jako ideu suverenity lidu, princip dělby moci a koncepci nezadatelných lidských práv.⁶⁴ Následně již A. Gerloch výslovně uvádí, že se jedná o vzájemně propojené pojmy, které nemohou být oddělné, když „*současný*

⁶³ PROCHÁZKA, R. *Lud a sudcovia v konštitučnej demokracii*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011, s. 54.

⁶⁴ GERLOCH, A. *Teorie práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007, s. 219.

*právní stát nemůže nebýt demokratický a demokratický stát nemůže mít jinou formu než právní.*⁶⁵

V. Mikule odvozuje již ze samotného textu Ústavy, že se jedná o vzájemně neoddělitelné a propojené pojmy, vzhledem ke skutečnosti, že tyto nejsou v textu odděleny čárkou, a tedy právo má být tvořeno i uplatňováno v demokratických formách.⁶⁶

Za předpokladu, že jakožto stěžejní rys demokratického státu budeme vnímat skutečnost, že takovýto stát ctí a zakládá si na svrchovanosti lidu, tak i přední český odborník na ústavní právo a autor několika publikací V. Pavlíček považuje za nezbytné uvedené atributy vnímat v jejich vzájemnosti. V. Pavlíček tvrdí, že je nezbytné, aby demokratický právní stát ctil skutečnost, že právní předpisy vyvěrají ze svrchovanosti lidu a garantoval jistotu jednotlivci založenou na svrchovanosti zákona.⁶⁷ Naopak skutečnost, že právní předpisy jednotlivci garantují jistotu jejich odrazu na svrchovanosti zákona, lze vnímat jakožto jeden z pojmových znaků právního státu.

Vysokoškolský pedagog Právnické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci Maxim Tomoszek přichází se zcela jiným přístupem, kdy uvádí, že demokratický právní stát není pouhým sloučením principu demokracie a právního státu, ale takovýto stát je založen na materiálním státu.⁶⁸ V takovémto státě lze vymezit určité prvky (resp. náležitosti), které společně tvoří právě takovýto demokratický právní stát. Uvedené prvky lze navíc ještě rozdělit na podstatné (esenciální) a ostatní. Dle Tomoszka však nelze vymezit úplné a definitivní znaky demokratického právního státu a podstatné náležitosti takového státu, a to z důvodu neustále se vyvíjející rozhodovací praxe Ústavního soudu a znění Ústavy jako takové. Tomoszek k tomuto dodává, že s ohledem na uvedené se tudíž materiální pojetí může vyvíjet a nelze tedy vyčlenit jeho konečné

⁶⁵ GERLOCH, A. *Teorie práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007, s. 203.

⁶⁶ SLÁDEČEK, V., MIKULE, V., SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 8.

⁶⁷ PAVLÍČEK, V. Kdo je v České republice ústavodárcem a problém suverenity. In: HOŘÁK, J. – VANDUCHOVÁ, M. (eds.) *Na křižovatkách práva. Pocta Janu Musilovi k sedmdesátým narozeninám*. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 24.

⁶⁸ TOMOSZEK, M. *Podstatné náležitosti demokratického právního státu*. Praha: Leges, 2016, s. 12.

vymezení.⁶⁹ Pokud však Tomoszek poměruje samostatně význam, obsah a cíle právního státu a demokratického státu, má za to, že je vhodnější tyto pojmy oddělovat a chápat demokratický právní stát jako specifické pojetí právního státu, které zahrnuje i některé demokratické principy, než tento vnímat jako pouhý souhrn principů demokracie a právního státu.⁷⁰ Svě přesvědčení Tomoszek podkládá i judikaturou Ústavního soudu, z které vyplývá, že demokracie a její principy jsou chápány odděleně a odlišně od pojmu právního státu (např. Nález Ústavního soudu ze dne 5. května 2015, sp. zn. II. ÚS 164/15, Nález Ústavního soudu ze dne 13. května 2014, sp. zn. II. ÚS 3764/12, Nález Ústavního soudu ze dne 5. prosince 2001, sp. zn. Pl. ÚS 9/01, Nález Ústavního soudu ze dne 21. prosince 1993, sp. zn. Pl. ÚS 19/93).⁷¹

Nynější soudce Ústavního soudu, Jan Filip, vyjádřil myšlenku, že Česká republika jakožto demokratický právní stát je především právním státem, kdy tento příznak státu má přednost před přívlastkem demokracie. Tedy že právní hledisko státu je primární, neboť i vládnutí demokracie je a musí být limitováno podmínkami práva a ani většina nemůže dělat vše. I většina se musí řídit pravidly, která si vytyčila. V opačném případě by se totiž jednalo o tyranii.⁷²

Vysokoškolský pedagog a odborník nejen na ústavní, ale též i správní právo, V. Mikule, pokládá důraz na atribut demokratický, který v tomto případě vnímá jako nejzásadnější, nejpodstatnější a který má přednost před atributem právním.⁷³

Naopak vysokoškolský profesor na bostonské univerzitě (Boston College Law School) R. Albert má za to, že nelze upřednostňovat jeden z těchto znaků před druhým, neboť pokud bychom tak činili, mohlo by se stát, že druhý ze znaků zcela vymizí

⁶⁹ TOMOSZEK, M. *Podstatné náležitosti demokratického právního státu*. Praha: Leges, 2016, s. 56.

⁷⁰ TOMOSZEK, M. *Podstatné náležitosti demokratického právního státu*. Praha: Leges, 2016, s. 54.

⁷¹ TOMOSZEK, M. *Podstatné náležitosti demokratického právního státu*. Praha: Leges, 2016, s. 54-55.

⁷² FILIP, J. *Demokracie se nesmí stát tyranii většiny. I to hlídá ústavní soud* [online]. [cit. 27.11.2016]. Dostupné z: <https://www.online.muni.cz/veda-a-vyzkum/2568-demokracie-se-nesmi-stat-tyranii-vetsiny-i-to-hlida-ustavni-soud>

⁷³ MIKULE V., *Může ústavní soud zrušit ústavní zákon*. *Jurisprudence*, č. 1, 2010.

a smysl demokratického právního státu by pominul. Sám R. Albert takovou situaci označuje, že by se stát stal prázdnou skořápkou, škeblí.⁷⁴

Nejen R. Albert se tedy domnívá, že pojem demokratický právní stát se svým postojem snaží v sobě zahrnout a smísit principy demokracie a principy právního státu. Podle mého názoru je taková teze logická, neboť nejen Ústava ČR, ale rovněž i ústavy jiných států v sobě zahrnují základní atributy a pravidla pro fungování jak demokracie (demokratického státu), tak i právního státu. Zároveň však tyto ústavy jednotlivé složky od sebe oddělují, aby tyto mohly fungovat v souladu vedle sebe. Je nepochybné, jak už bylo řečeno výše, že některé principy jsou vlastní demokratickému státu, jiné výlučně jen právnímu státu, ale existují i ty, jež svou povahou lze podřadit pod obě zmíněné koncepce – tedy jak pod demokratický stát, tak i právní stát.

Definici pojmu demokratický právní stát, při zohlednění pohledů několika uznávaných českých právních filosofů a teoretiků, shrnul M. Tomoszek, tak, že podle většiny autorů, kteří se povahou tohoto pojmu zabývají, lze dojít k závěru, že takovýto stát obsahuje složku právního státu a složku demokratickou. Obě tyto složky mohou být vůči sobě v jistém napětí. Avšak cílem, který je při použití pojmu demokratický právní stát sledován, je vytvoření takového modelu materiálního právního státu, který je schopen uvést obě složky do vzájemné rovnováhy, tedy že stát, který takto označujeme, není pouhou akumulací principů demokracie a právního státu, nýbrž jedná se o pojem, který modifikuje formální pojetí státu do materiálního pojetí tak, aby se mezi demokracií a právním státem vytvořila určitá symbióza.⁷⁵

Tomoszek se rovněž pokusil vymezit jednotlivé složky tohoto pojmu, na kterých se shodnou všichni, popř. většina autorů, jejichž názory se ve své knize zabýval. Převzmu-li vymezení dle Tomoszka, lze shrnout, že demokratický právní stát v sobě zahrnuje tyto atributy:

⁷⁴ ALBERT, R. Constitutional Handcuffs. *Arizona State Law Journal*, No. 3, 2010, s. 714.

⁷⁵ TOMOSZEK, M. *Podstatné náležitosti demokratického právního státu*. Praha: Leges, 2016, s. 57.

- vázanost veškeré státní moci právem, a ve vazbě na to zejména princip legality jak ve vztahu ke státní moci, tak k jednotlivci,
- úcta státní moci k základním právům a svobodám jednotlivců, resp. jejich uznání a ochrana ze strany státní moci,
- existence institucionálních nebo procesních garancí ochrany lidských práv,
- dělba moci,
- hierarchická struktura právního řádu.

Poslední ze jmenovaných atributů je některými autory buďto výslovně zmíněn (např. Filip, Šimíček), anebo jeho přítomnost lze dovodit, když zbylí autoři uvádí potřebu kontroly ústavnosti zákonů či podobných principů.⁷⁶

Sama se ztotožňuji s názorem R. Alberta, tedy že demokratický právní stát je jedinečným pojetím, které se snaží skloubit principy demokratického státu a principy právního státu. Vzhledem k tomu, že pro fungování moderní demokratické společnosti jsou důležité principy právního státu, jakož i demokratického státu, je třeba najít kompromis a vymezit jasné hranice, aby tato dvě pojetí nezasahovala do svých zásad – především, aby demokratické pojetí vůle většiny neomezila či dokonce neodstranila jednu ze základních podstat právního státu – tedy lidská práva a ochranu menšin.

⁷⁶ TOMOSZEK, M. *Podstatné náležitosti demokratického právního státu*. Praha: Leges, 2016, s. 60.

2. Nezměnitelné náležitosti – materiální ohnisko ústavnosti

Kdyby Ústava ČR byla přijata o pár dnů dříve, než ve skutečnosti byla, mohla by být tato práce ještě teoretičtější než je doposud, neboť vládní návrh Ústavy v sobě původně neobsahoval ustanovení Článku 9 odst. 2 „*Změna podstatných náležitostí demokratického právního státu je nepřipustná,*“⁷⁷ tedy tzv. materiální ohnisko (jádro) ústavnosti. Toto ustanovení bylo včleněno do textu Ústavy až dne 12.12.1992 na základě doporučení ze Společné zprávy výborů České národní rady, tedy pouhé čtyři dny před přijetím samotné Ústavy⁷⁸, a necelé tři týdny před nabytím její účinnosti. „*Věčnost na poslední chvíli,*“⁷⁹ okomentoval tento stav výstižně soudce Nejvyššího správního soudu Pavel Molek. J. Syllová se domnívá, že je pravděpodobné, že inspiračním zdrojem pro doplnění druhého odstavce mohly být poznámky a škrty z pera Václava Havla z listopadu 1992 do textu vládního návrhu. Dle V. Havla měl čl. 9 odst. 2 a 3 Ústavy ČR znít následovně: „(2) *Změna článků 1 až 11 Ústavy by znamenala změnu podstaty demokratického státního zřízení. (3) Výkladem právních norem nelze ohrožovat základy demokratického státu.*“⁸⁰

Pojmové zakotvení v čl. 9 odst. 2 Ústavy je velmi abstraktní a neuchopitelné, kdy Ústava nepředkládá žádné vodítko, jakýkoliv, byť i nepatrný náznak, jak s tímto pojmem naložit, jak ho vykládat, či co je jeho obsahem. Tento pojem je natolik neurčitý, těžko ohraničitelný a není vůbec snadné tomuto pojmu přiřadit konkrétní význam, a to i přesto, že náplň a význam materiálního ohniska ústavnosti by měl být tím nejpodstatnějším, co by si příjemce měl z Ústavy ČR vzít. „*Ústava je součástí právní, politické a morálně symbolické komunikace moderních společností. Přibližuje moderní*

⁷⁷ Čl. 9 odst. 2 Ústavy České republiky

⁷⁸ HOLLÁNDER, P. Materiální ohnisko ústavy a diskrece zákonodárce. *Právník*, 4/2005, s. 324.

⁷⁹ MOLEK, P. *Materiální ohnisko ústavy: věčný limit evropské integrace?* Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2014, s. 83.

⁸⁰ SLÁDEČEK, V., MIKULE, V./SUCHÁNEK, R., SYLLOVÁ, J.: *Ústava České republiky. Komentář.* Praha: C. H. Beck, 2016, s. 105.

politiku a právní racionalitu mýtickému jazyku, když definuje ideální základy politické společnosti a kodifikuje její historické morální sebeporozumění.“⁸¹

Stručnou definici materiálního ohniska podává P. Molek, když uvádí, že tento pojem můžeme „chápat jako „podstatné náležitosti“ společenské smlouvy mezi státní mocí a „jejími“ občany.“⁸²

2.1 Pojem ústavy

Na úvod této podkapitoly věnující se definici a rozboru pojmu nezměnitelných náležitostí a materiálního ohniska ústavnosti bych ráda nastínila alespoň základní atributy pojmu „ústava“, jelikož jej považuji za hierarchicky nadřazený a bez jeho vysvětlení by se pojem ohniska ústavnosti vytyčoval jen s velkými obtížemi.

Pojem ústavy či ústavnosti státu bude rozebrán především z hlediska státovědní a právní teorie. S takovýmto výchozím podkladem budu poté, předpokládám, schopna lépe nastínit pro další účely této práce pojem, ale i obsah a řadu dalších atributů materiálního ohniska ústavnosti.

Z etymologického hlediska nachází původ slova v latinském slově „constitutio“ resp. „constituere“, které můžeme chápat jako schopnost zřizovat, resp. organizovat, tj. vytvářet určitý organizovaný systém. V antickém Římě se tímto slovem označovala zpravidla nejvýznamnější právní pravidla vyhlášená římským císařem (constitutiones principiis; edikty, mandáty, dekrety).⁸³

Historicky lze dokument mající charakter ústavy vypožorovat již v antickém Řecku, kde „politea“ je výrazem pro základní systémové institucionální uspořádání.

⁸¹ PŘIBÁŇ, J. *Právní symbolismus: o právu, času a evropské identitě*. Praha: Filosofia, 2007, s. 21.

⁸² MOLEK, P. *Materiální ohnisko ústavy: věčný limit evropské integrace?* Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2014, s. 10.

⁸³ OROSZ, L., SVÁK, J., BALOG B. *Základy teórie konštitucionalizmu*. Bratislava: EUROKÓDEX s.r.o., 2011, s. 9.

Pojmem ústavy se v antice zabývá především filosof Aristoteles. Ten rozlišuje ústavy správné a nesprávné: „Jest tedy zřejmo, že všechny ty ústavy, které hledí obecného blaha, jsou správné z hlediska našeho práva, ty však, které cílí jen ku prospěchu vládnoucích, jsou pochybné a jsou zhoršenými odrůdami ústav správných; jsou totiž despotické, obec však jest společenstvím lidí svobodných.“⁸⁴ Za správné ústavy Aristoteles považuje monarchie, aristokracie a politeá. Nesprávné ústavy jsou odrůdami správných. Nesprávná je tyranida, která je samovládou, směřuje pouze ku prospěchu samovládce. Tyranida je odrůdou království. Nesprávná je též oligarchie, která je odrůdou aristokracie a jejím cílem je uspokojení zámožných. Demokracie, která je odrůdou politeie, je nesprávnou z důvodu, že z ní mají prospěch chudí. Aristoteles dodává, že jako cíl obecného blaha nemá žádná z nesprávných ústav.⁸⁵ Aristoteles nahlíží na ústavu jako určitý popis existujícího, co ve skutečnosti je, nikoliv toho, co by mělo být v budoucnu.

Základ pro moderní teorii položilo vnímání ústavy francouzským ústavním expertem, hlavním politikem francouzské revoluce v období Direktorie, Emmanuela Josepha Siéyése. Ten ústavu považuje za projev suverenity lidu, představující ustavující moc (pouvoir constituant). Jádrem ustavující moci je neomezené právo lidu konstituovat stát včetně jeho uspořádání. Siéyésova teorie vychází z toho, že konstituováním státu se lid zavazuje k tomu, že svou moc bude uplatňovat jen v rámci ústavy, tj. prostředky a postupy v ústavě stanovenými. Siéyés dodává, že všechny ostatní moci, moci ustavené (pouvoir constitué) musí svou existenci, včetně pravomoci, odvozovat od ústavy.⁸⁶

Ze Siéyésova pojetí vycházel německý právní teoretik narozený na přelomu 19. a 20. století Carl Schmitt, který rozlišuje pojem ústavodárce (Verfassungsgeber) a ústavozákonodárce (Verfassungsgesetzgeber). Schmitt ústavu charakterizuje jako společné rozhodnutí o způsobech a formách politické jednoty, jejichž existence se předpokládá, a které je obsažené v jediném aktu ústavodárné moci (tzv. pozitivní pojem ústavy). Schmitt dále rozlišuje absolutní pojem ústavy, tj. ústava jako jednotný celek,

⁸⁴ ARISTOTELES. *Politika*. Praha: Petr Rezek, 2009, s. 110.

⁸⁵ ARISTOTELES. *Politika*. Praha: Petr Rezek, 2009, s. 111.

⁸⁶ FILIP, J., SVATOŇ, J. *Státověda*. Praha: Wolters Kluwer, 2011, s. 96.

forma forem a norma norem a dále relativní pojem ústavy, tj. ústava jako množina jednotlivých zákonů. Konečně též Schmitt vymezuje ústavu v ideálním smyslu, tj. ústava jako dokument garantující určité hodnoty jako je svoboda a dělba moci.⁸⁷

Z hlediska formalistického, resp. proceduralistického pohledu vnímá ústavu normativní právní škola včetně jejího nejvýznamnějšího představitele, rakouského právního teoretika, filosofa a státovědce Hanse Kelsena. Podle Kelsena je ústava základní právní normou (grundnorm), od které se odvozují všechny ostatní právní normy.⁸⁸

Český právní teoretik a filosof, jeden ze zakladatelů a pozdější první děkan brněnské právnické fakulty a rektor Masarykovy univerzity, František Weyr charakterizuje ústavu jako: *onu první ústavodárnou normu, která jakožto ohnisko právní relevance dodává tuto všem ostatním právním normám.*⁸⁹ Weyr definuje tři pojmové vymezení ústavy: a) v širším smyslu ztotožňuje ústavu s právním pořádkem; b) v užším smyslu si lze pod pojmem ústava představit soubor pravidel, která upravují vznik, změnu nebo zánik právních norem; c) v nejužším smyslu je za ústavu považován souhrn pravidel upravující zákonodárný proces.⁹⁰

Důraz na materiální hledisko pokládá český ústavní právník Zdeněk Neubauer, který ústavu definuje jako „souhrn norem upravující zásady organizace státu, tj. normotvorné kompetence a řízení na nejvyšších stupních právního pořádku, včetně způsobu dosazování osob fungujících v těchto kompetencích.“⁹¹

Za klasickým vymezením pojmu ústava stojí Georg Jellinek, který ve svém nejznámějším díle Všeobecná státověda ústavu vnímá jako souhrn „*právních ustanovení, jež označují nejvyšší státní orgány, stanoví způsob jejich utvoření, vzájemný*

⁸⁷ OROSZ, L., SVÁK, J., BALOG B. *Základy teórie konštitucionalizmu*. Bratislava: EUROKÓDEX s.r.o., 2011, s. 12.

⁸⁸ KELSEN, H. *Allgemeine Staatslehre*. Leipzig, 1925, s. 231.

⁸⁹ WEYR, F. *Soustava československého práva státního*. Brno, 1921, s. 61.

⁹⁰ WEYR, F. *Soustava československého práva státního*. Brno, 1921, s. 15.

⁹¹ NEUBAUER Z. *Státověda a theorie politiky*. Praha, 1947, s. 27.

jejich poměr a obor jejich působnosti, a dále zásadní poměr jednotlivců ke státní moci.“⁹²

S jiným přístupem než jak ústavu chápe G. Jellinek ve vztahu ke státu jako souhrn právních pravidel, jejichž předmětem je organizace státu, přichází francouzský ústavní právník Léon Duguit, podle kterého ústavu tvoří zákony, které regulují politickou organizaci země bez ohledu na formu, kterou jsou přijaty.⁹³

Stejně tak další francouzský státovědec Maurice Duverger vnímá ústavu jako „*souhrn politických institucí země, bez ohledu na formu, ve které jsou stanoveny.*“⁹⁴

Všeobecně lze tedy říci, že ústava, z hlediska moderního právního státu, je právním dokumentem, který formálně disponuje nejvyšší právní silou na území určitého státu. Je tak fakticky nadřazena všem ostatním právním dokumentům v daném státě, ať už se jedná o soukromé dohody (smlouvy) nebo veřejné právní akty (zákony, vyhlášky). Z materiálního hlediska je ústava vyjádřením základních historických, společenských a morálních hodnot.

Ústava jakožto základní zákon státu stanovuje základní pravidla pro zřízení (či ustanovení) státní moci včetně pravidel jejího fungování. Vytýčuje rovněž další nedílné náležitosti státu – území a obyvatelstvo, včetně stanovení cílů a hodnot, které stát respektuje. V Ústavě ČR najdeme náležitosti uvedené v předchozí větě v Preambuli.

Psaná forma ústavy vznikla podle mého názoru mimo jiné také proto, že lidé chtěli dát určitým pravidlům chování a fungování státu určitou dlouhodobost a také stabilitu, a posléze také slavnostní podobu. To vše mělo vyjádřit jakousi nadřazenost ústavy ostatním právním i materiálním pravidlům. Výrazem této nadřazenosti je také to, že dokumenty ústavního pořádku zpravidla obsahují základní mechanismy fungování daného státu.

⁹² JELLINEK, G. *Všeobecná státověda*. Praha, 1906, s. 535.

⁹³ OROSZ, L., SVÁK, J., BALOG B. *Základy teorie konstitucionalizmu*. Bratislava: EUROKÓDEX s.r.o., 2011, s. 11.

⁹⁴ FILIP, J. *Ústavní právo České republiky. 1. Základní pojmy a instituty. Ústavní základy České republiky*. Brno: Masarykova univerzita, 2003, s. 86.

Základní koncepční přístupy k vymezení pojmu ústava se odlišují podle toho, jak je tento akt vnímán. Ústava může být vnímána jako právní dokument upravující nejdůležitější společenské vztahy. Druhý úhel pohledu za ústavu považuje faktické fungování (chod) ústavního a politického života konkrétního státu. Posledním skupina odborníků na ústavu nahlíží optikou zohledňující předchozí dva přístupy, tj. dávají důraz jak na faktický chod ústavně-politického systému, tak na význam ústavně-právních norem.⁹⁵

2.1.1 Typologie ústav

Koncepce ústavy může být pojata buďto jako forma jednoho jediného dokumentu (tzv. monolegální či monolegální kodifikované ústavy), anebo formou několika ústavních dokumentů (tzv. polylegální ústavy). Česká republika se svým konceptem řadí k pololegální ústavě, když má do svého ústavního pořádku začleněny kromě Ústavy také např. usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů nebo některé další ústavní zákony (např. ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ve znění pozdějších předpisů). Většina ústav světa je monolegální, a je tedy tvořena jedním dokumentem. Polylegální ústavu vedle České republiky má též např. Rakousko, Španělsko a Francie.⁹⁶

Ústavy lze z hlediska jejich typologie rozdělit na několik druhů⁹⁷:

1) ústavy právní a faktické - z tohoto pohledu má faktickou ústavu úplně každý stát, jelikož v něm vždy bude existovat nějaká hierarchie hodnot a nějaká pravidla mocenského uspořádání, a to bez ohledu na to, zda jsou tyto hodnoty nebo tato pravidla nějakým vnímatelným způsobem, zejména tedy písmem, trvale zachycena. Na druhé straně, právní ústavy mají jen ty státy, které své základní státní hodnoty vyjádřily

⁹⁵ OROSZ, L., SVÁK, J., BALOG B. *Základy teórie konštitucionalizmu*. Bratislava: EUKÓDEX s.r.o., 2011, s. 10.

⁹⁶ FILIP, J., SVATONĚ, J. *Státověda*. Praha: Wolters Kluwer, 2011, s. 82-83.

⁹⁷ Dělení ústav převzato z: FILIP, J. *Ústavní právo České republiky. 1. Základní pojmy a instituty. Ústavní základy České republiky*. Brno: Masarykova univerzita, 2003, s. 82-94.

formálně - v podobě psaného právního dokumentu, který mívá často slavnostní formu. V současnosti mají právní ústavu v zásadě všechny moderní právní státy.

2) ústavy rigidní a flexibilní - ústavy rigidní lze jiným slovem označit též jako stabilní. Tyto ústavy mají tu vlastnost, že připouštějí pouze minimální, složitou nebo dokonce žádnou možnost zásahu do jejich obsahu. Rigidní ústava může lépe plnit funkci ústavního dokumentu, avšak obtížněji a pomaleji reaguje na změny ve společnosti. Naproti tomu ústavy flexibilní, též často označované jako dynamické, dávají relativně široký prostor pro to reagovat na aktuální společenský vývoj či aktuální potřeby státu. Flexibilní ústavy lze měnit stejným způsobem jako obyčejné zákony (či jiné prameny práva, např. obyčeje, smlouvy, precedenty). Flexibilní ústavu má např. Nový Zéland, Izrael či Maďarsko (do druhé světové války).⁹⁸

Naše Ústava se řadí mezi rigidní ústavy, neboť čl. 9 odst. 1 Ústavy ČR zakotvuje, že k její změně je potřeba přijetí zvláštní formy – tedy ústavního zákona. Rigidní (neboli tuhá či nepružná) forma předpisu s nejvyšší právní silou stojícího na vrcholu v hierarchii právního řádu má na našem území již dlouhou tradici, jelikož rigidita ústavy byla zakotvena již v čl. 33 Ústavy z roku 1920. Avšak dlouhodobě bývá v odborné veřejnosti kritizováno, že z hlediska stability ústavního systému je rigidita ústavních změn nedostatečná a že by měla být daleko přísnější tak, aby více znemožňovala svévolné nakládání s ústavním pořádkem.⁹⁹

3) ústavy formální, materiální a ideální - toto dělení je v tomto případě bráno hlavně z obsahového hlediska, z ústavní materie. Ústavy formální vznikají až v 17. a hlavně v 18. století. Obsahují povětšinou jakýsi slavnostní základ a určitou část ústavní materie (právní úpravy). Zpravidla jim některé ústavní oblasti v jejich textu úplně chybí, anebo jsou značně redukovány, potlačeny. Pro formální pojetí ústavy je charakteristické, že se vyznačují zvýšenou formální právní silou. Ústava vzniká jako základní zákon, odlišný od obyčejných zákonů. Od obyčejných zákonů se ústava

⁹⁸ FILIP, J., SVATONĚ, J. *Státověda*. Praha: Wolters Kluwer, 2011, s. 80.

⁹⁹ BAHÝLOVÁ, L., FILIP, J., MOLEK, P., PODHRÁZKÝ, M., ŠIMÍČEK, V. a VYHNÁNEK, L. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 152.

odlišuje svou formou, procedurou změny, názvem, systematikou apod. Formální ústavy obsahují základní uspořádání státní moci a její organizace, jejího vztahu k okolí (společnost, jedinec, jiné státy, mezinárodní organizace) a základní cíle jejího fungování.¹⁰⁰ Ústavy materiální obsahují naopak úplně celou ústavní materii vyjádřenou zpravidla do posledního detailu. Bývají proto textově velice rozsáhlé a je tedy třeba brát při jejich tvorbě ohled na jejich systematiku a přehlednost. Třetí druh - ústavy ideální - jsou jakýmsi „ideálním“ průměrem mezi dvěma předchozími druhy.

Ideální ústavy obsahují dostatečnou, adekvátní úpravu co do výčtu ústavních institutů a šíře jejich úpravy je „tak akorát“ rozsáhlá - ani příliš stručná, ani přespříliš detailní. Jsou tedy takovým žádoucím „zlatým středem“, vyzná a zorientuje se v nich jak běžný občan, tak také vysoký ústavní představitel státu, pro něhož je navíc přehledná ústavní úprava dostatečná.

4) ústavy reálné a fiktivní - zde, jak už pojmenování těchto druhů ústav napovídá, jde o jejich soulad s faktickou realitou v daném státě. Žádoucím jevem pro moderní právní, a obzvláště pro demokratický, stát je, aby jeho ústava stoprocentně odpovídala reálným právním i společenským poměrům. S fiktivními ústavami se dnes můžeme setkat především u právně a společensky nevyvinutých států, anebo u totalitářských států, které svou falešnou ústavou mnohdy záměrně klamou ostatní státy anebo mezinárodní organizace na mezinárodním diplomatickém poli. Za fiktivní ústavy můžeme považovat ústavy SSSR a SFRJ (Socialistická federativní republika Jugoslávie) v době rozpadu těchto států.¹⁰¹

5) ústavy původní a přenesené - zde se jedná o rozdíl v jejich původu vzniku. Ústavu původní sepsali její autoři takzvaně na bílý papír, přičemž čerpali především z vlastních zdrojů a reagovali výhradně na potřeby vlastního, často nově vznikajícího nebo podstatně se měnícího, státu. Příkladem takovýchto původních ústav jsou např. ústava USA v roce 1787, ústava Belgie v roce 1831, ústava Francie v roce 1875, ústava Německa (Výmarská ústava) v roce 1919 nebo ústava Indie v roce 1949.

¹⁰⁰ FILIP, J., SVATONĚ, J. *Státověda*. Praha: Wolters Kluwer, 2011, s. 78-79.

¹⁰¹ FILIP, J., SVATONĚ, J. *Státověda*. Praha: Wolters Kluwer, 2011, s. 79.

Opakem ústav původních jsou ústavy přenesené. U tohoto druhu ústavy se její autoři při její tvorbě výrazně inspirovali ústavou již existující v jiném státě. Při této inspiraci šlo také často o politickou blízkost, načež byla takto vybraná ústava přetvořena k obrazu daného inspirovaného státu. V jiných případech se daný stát pouze snažil historicky vrátit ke své ústavě pro překonání určitého divergentního období - např. Polsko po druhé světové válce.

Dle způsobu přijetí ústavy můžeme dále rozlišovat tzv. dohodnuté, oktrojované a revoluční ústavy. Oktrojovanou ústavu přijal panovník nebo jiný držitel moci ze své autority. Oktrojovanou ústavou byla např. ústava Ludvíka XVIII. z roku 1814 Charte constitutionnelle. Revoluční ústava byla přijata v zájmu jedné (vítězné) rozhodující společenské síly. Často při jejím přijetí došlo k potlačení zájmů ostatních složek společnosti. Takto přijaté ústavy jsou často měněny v závislosti na síle dané třídy a dalších historických okolnostech. Příkladem může být Ústava První francouzské republiky z roku 1793. Nejstabilnější ústavou jsou zpravidla ústavy dohodnuté, které jsou výsledkem dohody rozhodujících společenských sil.¹⁰²

Z hlediska formy vlády nebo státního zřízení můžeme rozlišovat ústavy federální a unitární, monarchistické a republikánské.¹⁰³

Zvláštním rozdělením ústav z hlediska státovědy jsou ústavy trvalé a prozatímní. Pravidlem by měly být ústavy trvalé, které mají platit trvale. Prozatímní ústavy mají upravit poměry pouze dočasně v případě, že nastane zvláštní situace. Prozatímní ústavy jsou přijímány za situace, kdy mají za úkol pouze překlenout např. dobu, než se sejde ústavodárný sbor po vzniku státu, a dočasně upravit základní a nejnutnější otázky (typicky výkon státní moci, pravidla svolání ústavodárného sboru apod.). Prozatímní ústavu přijal Národní výbor československý v roce 1918. Známé jsou též prozatímní ústavy Litvy z roku 1918, 1919 a 1920 či Číny z roku 1912. Přestože trvalé ústavy by měly platit trvale, i ony mohou být nahrazeny jinými trvalými ústavami, tato situace

¹⁰² FILIP, J., SVATONĚ, J. *Státověda*. Praha: Wolters Kluwer, 2011, s. 82.

¹⁰³ Tamtéž.

nastala nejen u Ústavní listiny ČSR z roku 1920, ale i u Ústavy USA z roku 1787, Norska z roku 1814 nebo Lucemburska z roku 1868.¹⁰⁴

Ústavy upravující celou ústavní materii označujeme jako ústavy úplné. Na druhou stranu existují ústavy částečné, které řeší jen nejnútnejší otázky výkonu státní moci, zpravidla na přechodnou dobu. Částečnou ústavou byly ústavy Polska z let 1947 a 1992. Stejně tak i v ČR se v roce 1992 uvažovalo, že ústava bude upravovat pouze otázky organizace státní moci do zániku federace.¹⁰⁵

Český odborník na srovnávací právo Josef Blahož rozděluje demokratické ústavy dle jejich pojetí na juristické, sociologické a smíšené.¹⁰⁶

Dle juristického pojetí je ústava především právním dokumentem tvořeným souborem ústavních norem. Vnímání jednotlivých autorů, kteří na ústavu nahlízejí z juristického pohledu, se liší v tom, zda-li kladou důraz na právní charakteristiku ústavy (právní funkci), anebo zda-li zdůrazňují obsahovou charakteristiku ústavy (ústavní materie). Klasicky se mezi juristické pojetí řadí klasifikace ústav na psané a nepsané, rigidní a flexibilní, a materiální a formální.

Z juristického pojetí hodnotili ústavu např. H. Kelsen, F. Weyr, G. Jellinek, Z. Neubauer či J. Pražák.

Z juristického pohledu je ústava vnímána i v slovenských učebnicích státního práva, které ústavu definují jako „základný zákon štátu najvyššej právnej sily, ktorý upravuje základy organizácie štátu, jeho formu a štruktúru i zásady vzťahov medzi štátom a občanmi.“¹⁰⁷

Z uvedené definice vychází i autoři další slovenské učebnice, kteří předkládají vlastní obsáhlé vnímání moderní ústavy jako „základný zákon štátu tvorený systematicky usporiadaným súborom právnych noriem najvyššej právnej sily, kterých

¹⁰⁴ FILIP, J., SVATOŇ, J. *Státověda*. Praha: Wolters Kluwer, 2011, s. 83-84.

¹⁰⁵ FILIP, J., SVATOŇ, J. *Státověda*. Praha: Wolters Kluwer, 2011, s. 84.

¹⁰⁶ BLAHOŽ, J., BALÁŠ, V., KLÍMA, K. *Srovnávací ústavní právo*. Praha: Wolters Kluwer, 2011, s. 88.

¹⁰⁷ POSLUCH, M., CIBUEKA, E. *Štátne právo Slovenskej republiky*. Heuréka Šamorin, 2006, s. 46.

*dominantným účelom je vymedziť hodnotovú orientáciu štátu a spoločnosti a upraviť základné spoločenské vzťahy, predovšetkým zásady vzťahov medzi štátom a jednotlivcami, jako aj jeho vzťahy k iným štátom a medzinárodnému spoločenstvu, a tiež základy organizácie a fungovania verejnej moci, formu a územno-organizačnú štruktúru štátu, vrátane vzťahov medzi štátom ako celkom a jeho jednotlivými časťami. Ústava tvorí základ právneho poriadku moderného štátu a požíva osobitnú a pritom najvyššiu právnu ochranu.*¹⁰⁸

Sociologické pojetí ústavy je založeno na rozdílnosti faktické a psané ústavy, kdy prvně jmenovaná je preferována. Toto pojetí je charakteristické pro anglo-americkou právní oblast, což je logické, když do této oblasti patří jak státy, které ústavou ve striktním slova smyslu buďto vůbec nedisponují (Anglie), anebo sice ve státě ústava existuje, ale byla konstituována teprve nedávno (Nový Zéland). Specifické nahlížení na ústavu nacházíme v USA, kde mají psanou ústavu již přes 200 let, ale díky historickému výkladu se smysl jednotlivých ustanovení v průběhu období v praxi často měnil a přizpůsoboval společenským potřebám. Základním pojmem sociologického nahlížení na ústavu je pojem živé ústavy (living constitution). Ze sociologického pohledu charakterizovali ústavu američtí státopěvci R. C. Marcidis a R. E. Wardon, dle kterých ústavu tvoří „*souhrn pravidel jakéhokoliv charakteru, podle nichž je stát organizován a vyvíjí skutečně svou činnost, přičemž jde o pravidla týkající se jak obsahu činnosti státu a jeho orgánů, tak i způsobů, jimiž je tato činnost realizována.*“¹⁰⁹

Americký politolog Andrew Heywood rozlišuje mezi všeobecným vymezením ústavy, na které nahlíží jako na soubor psaných nebo nepsaných pravidel, který má stanovit povinnosti, pravomoci a funkce státních orgánů, upravit vztahy mezi nimi a definovat vztahy mezi státem a jednotlivcem a vymezení v užším smyslu, kdy takováto ústava je pouze jedním autoritativním dokumentem a zároveň nejvyšším zákonem země, který si za cíl klade uzákonit a sjednotit hlavní ústavní ustanovení.¹¹⁰

¹⁰⁸ OROSZ, L., SVÁK, J., BALOG B. *Základy teorie konstitucionalizmu*. Bratislava: EUROKÓDEX s.r.o., 2011, s. 15.

¹⁰⁹ BLAHOŽ, J. a kol. *Státní právo kapitalistických zemí*. Praha: Panoráma, 1985, s. 44.

¹¹⁰ OROSZ, L., SVÁK, J., BALOG B. *Základy teorie konstitucionalizmu*. Bratislava: EUROKÓDEX s.r.o., 2011, s. 12-13.

Z hlediska sociologického vnímal ústavu i V. I. Lenin, který kladl důraz především na třídní aspekt ústavy.

Smíšené pojetí ústavy se snaží o sblížení juristického a sociologického přístupu. Dle tohoto nahlížení na ústavu je nutné při zkoumání ústavních principů zohlednit nejen formálně-právní aspekty, ale i sociologické aspekty, neboť jen takovouto optikou dojdeme k reálnému poznání ústavy.¹¹¹

Smíšený přístup vnímání ústavy lze nalézt např. u německo-amerického profesora a politologa Carla Joachima Friedricha, dle kterého je „*podstatou ústavy ustanovení metod a technik omezení činnosti státu, jakýsi souhrn pravidel „fair play“ pro státní moc, který zavádějí zároveň odpovědnost státních orgánů za jejich činnost*“¹¹² Friedrich tak pod pojem ústavy subsumuje nejen platné ústavněprávní normy, ale i faktické vztahy, které se v ústavním systému objevují.

Americký ústavní právník a politolog německého původu Karl Loewenstein nahlíží na ústavu v tzv. ontologickém smyslu a považuje ji za „*souhrn pravidel, které reálně upravují proces fungování a uskutečňování moci – bez ohledu na to, či mají právní formu či nikoliv – a regulující vztahy mezi držiteli moci při formulování státní moci.*“¹¹³

Při porovnání všech tří výše uvedených nahlížení na ústavu lze zhodnotit, že pro komplexní zkoumání ústavy jako společenského jevu, kterým ústava bezpochyby je, se jeví jako nejvhodnější smíšené pojetí ústavy, skrze které je na ústavu nahlíženo optikou nejen právní a sociologickou, ale často i politologickou. Je však nutné si uvědomit, že zbylé způsoby nahlížení na ústavu jsou přínosem při zkoumání jednotlivých aspektů, které jsou pro konkrétní obor typické a tradiční. Při hloubání nad ústavou pro potřeby právní však jistě nebude vhodné na ústavu nahlížet optikou sociologickou a naopak. Avšak domnívám se, že i v případě sociologického pojetí by nemělo být opomenuto,

¹¹¹ BLAHOŽ, J., BALAŠ, V., KLÍMA, K. *Srovnávací ústavní právo*. Praha: Wolters Kluwer, 2011, s. 89-90.

¹¹² BLAHOŽ, J., BALAŠ, V., KLÍMA, K. *Srovnávací ústavní právo*. Praha: Wolters Kluwer, 2011, s. 92.

¹¹³ LOEWENSTEIN, K. *Verfassugslehre*. Tübingen, 1969, s. 129.

že ústava je v první řadě právním dokumentem, který tvoří (ucelený) systematicky uspořádaný soubor ústavněprávních norem nejvyšší právní síly.

2.2 Pojem nezměnitelných náležitostí a materiálního ohniska

Ústředním ustanovením této práce je Článek 9 odst. 2 Ústavy ČR „*Změna podstatných náležitostí demokratického právního státu je nepřípustná.*“¹¹⁴ Citované ustanovení zakotvuje určitou neměnnost a trvalost a je výrazem té skutečnosti, že Ústava České republiky není pouhým zachycením aktuální mocenské, politické a společenské situace, ale uchovává i nadčasové a konstantní principy a hodnoty. Smyslem předmětného ustanovení je stanovit limity pro změny Ústavy s cílem zachování těchto hodnot.

V odborné literatuře a judikatuře Ústavního soudu se v souvislosti s touto problematikou setkáváme s několika pojmy, kdy mezi odborníky nepanuje názorová shoda o jejich významu. Jaký je význam sousloví nezměnitelné náležitosti (či imperativ nezměnitelnosti či klauzule věčnosti) a materiální ohnisko (či materiální jádro), zda se jedná o synonyma či pojmy s rozdílným významem bude nastíněno záhy.

P. Molek má za to, že se jedná o dva odlišné pojmy, kdy za klauzuli věčnosti se označují ta ustanovení, o nichž sama ústava prohlašuje, že jsou nezměnitelná. Naopak materiální ohnisko označuje spíše ty normy, které definují samotné základy ústavního uspořádání. P. Molek dodává, že normy materiálního ohniska ohraničují samotnou ústavu v tom smyslu, že pokud by došlo k jejich změně, jednalo by se již o zcela jinou ústavu, ba dokonce by došlo ke zničení či odstranění stávající ústavy.¹¹⁵ Rozdíl v obou pojmech Molek spatřuje v tom, že materiální ohnisko, na rozdíl od nezměnitelných náležitostí, nemusí mít ambici, aby bylo věčné. Naopak, materiální ohnisko se dokáže

¹¹⁴ Čl. 9 odst. 2 Ústavy České republiky

¹¹⁵ MOLEK, P. *Materiální ohnisko ústavy: věčný limit evropské integrace?* Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2014, s. 138.

přizpůsobovat a posouvat společně s vůlí lidu tak, aby odráželo mínění většiny ohledně aktuální základní charakteristiky dané ústavy.¹¹⁶

Molek své chápání pojmů vysvětlil na příkladu: „*Pokud bychom si ústavu představili jako středověký hrad, pak materiální ohnisko představuje její střed, její hlavní věž, bez které celý hrad nebude dávat smysl a stane se ohrazeným shlukem zbývajících budov; oproti tomu nezměnitelné náležitosti jsou zesílením hradební zdi, které obvykle postavíme tam, odkud přišel minulý útok.*“¹¹⁷

Takovéto rozlišení odpovídá tomu, jak by šlo z pohledu právní teorie nahlížet na samotný pojem materiálního ohniska optikou normativní a metafyzickou¹¹⁸. Klauzule věčnosti je projevem metaprávního pravidla v normativním pojetí, které zakazuje vybrané normativní změny systému. Samotné materiální ohnisko je výrazem metafyzického pojetí, které určuje základní strukturu a identitu ústavy jako takové a určuje, co je ještě chápáno jako změna ústavy a co je již jejím nahrazením (odstraněním).

Stejně tak O. Preuss má za to, že se jedná o dva odlišné pojmy, které nelze užívat pro označení téhož. Preuss k materiálnímu ohnisku přiřazuje esenciální obsah ústavy (společenské smlouvy), avšak tento obsah nemusí být nezbytně nutně nezměnitelný.¹¹⁹ Preuss se domnívá, že materiální jádro můžeme aplikovat k ústavní identitě, tak jak ji chápe právo EU.¹²⁰ Upozorňuje, že v případě, budeme-li materiální ohnisko vnímat jako soubor hodnot, které danou ústavu (či státní zřízení) charakterizují, musíme si uvědomit, že nejsou jasné principy, a ani jakákoliv kritéria, podle kterých by se tyto principy určily a podřadily jako součást materiálního jádra. Preuss též vidí nebezpečí v případném dělení ústavních norem na ustanovení tvořící „elitní“ „ohnisko“

¹¹⁶ MOLEK, P. *Materiální ohnisko ústavy: věčný limit evropské integrace?* Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2014, s. 140.

¹¹⁷ Tamtéž.

¹¹⁸ SOBEK, T. *Právní myšlení: kritika moralismu*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR ve spolupráci s Vydavatelstvím a nakladatelstvím Aleš Čeněk, Plzeň, 2011, s. 410.

¹¹⁹ PREUSS, O. *Klauzule věčnosti. Je možné odstranit liberální demokracii?* Plzeň: Aleš Čeněk, 2015, s. 36.

¹²⁰ PREUSS, O. Demokratický právní stát tesaný do pískovce. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2016, č. 3, s. 368 [online]. [cit. 29.11.2016]. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/6154>

a méně důležitý „zbytek“. Takovéto rozdělení by mohlo mít negativní následky např. v politickém boji či v konkrétní kauze.¹²¹

Naopak principem nezměnitelných ustanovení je dle Preusse vyloučení změny či odstranění určitého principu (normy či hodnoty), který je součástí ústavního pořádku daného státu. Za typický příklad uvádí Článek 9 odst. 2 a 3 Ústavy ČR.¹²² Preuss klauzuli věčnosti vnímá jako praktický nástroj obdobný jiným prostředkům zajišťující tuhost (rigiditu) ústavy (např. jako je kvalifikovaná většina či potvrzující referendum), a nikoliv jako podstatu systému.¹²³

Stejně jako Molek, i Preuss své vnímání shrnul na příkladu: „Materiální jádro či ohnisko ústavy je základním charakteristickým prvkem daného systému. Tak jako sekt bez bublinek by stále byl vínem, nikoliv však sektem, tak i konkrétní ústava zbavená svého jádra bude úplně jinou ústavou. To však neznamená, že ony „bublínky“ jsou podstatnými náležitostmi demokratického právního státu. Víno může mít mnoho podob a tedy i demokratický právní stát může být republikou či monarchií.“¹²⁴ Preuss však dodává (resp. již na začátku své práce uvádí), že pojem materiálního ohniska ústavy a nezměnitelných ustanovení (jakož i podstatných náležitostí demokratického právního státu) se v praxi často překrývají a splývají.¹²⁵

Naopak P. Holländer mezi oběma pojmy nečiní rozdíly a označuje za materiální ohnisko ústavy její nezměnitelné části. Domnívá se, že Ústava sama pod nezměnitelné části subsumuje, resp. tyto definuje jako podstatné náležitosti demokratického právního státu.¹²⁶

¹²¹ PREUSS, O. Demokratický právní stát tesaný do pískovce. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2016, č. 3, s. 367 [online]. [cit. 29.11.2016]. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/6154>

¹²² PREUSS, O. Demokratický právní stát tesaný do pískovce. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2016, č. 3, s. 368-369 [online]. [cit. 29.11.2016]. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/6154>

¹²³ PREUSS, O. Demokratický právní stát tesaný do pískovce. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2016, č. 3, s. 370. [online]. [cit. 29.11.2016]. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/6154>

¹²⁴ PREUSS, O. Demokratický právní stát tesaný do pískovce. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2016, č. 3, s. 375. [online]. [cit. 29.11.2016]. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/6154>

¹²⁵ PREUSS, O. Demokratický právní stát tesaný do pískovce. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2016, č. 3, s. 365. [online]. [cit. 29.11.2016]. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/6154>

¹²⁶ HOLLÄNDER, P. Materiální ohnisko ústavy a diskrece ústavodárce. *Právník*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2005 roč. 144, č. 4, s. 325.

Rovněž Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 10. září 2009, sp. zn. Pl. ÚS 27/09 vydaného v kauze Melčák tyto pojmy vzájemně zaměňuje a nečiní mezi nimi jakékoliv rozdíly: „*Ochrana materiálního jádra Ústavy, tj. imperativ nezměnitelnosti podstatných náležitostí demokratického právního státu dle čl. 9 odst. 2 Ústavy, není pouhým apelem, proklamací, nýbrž ústavním ustanovením s normativními důsledky.*“¹²⁷

Přestože P. Molek dospívá k závěru, že „*splynutí obou pojmů, tedy konstrukce nezměnitelných náležitostí ústavy tak, aby odpovídaly jejímu materiálnímu jádru, je pak ideálem, kterého nebývá dosaženo,*“¹²⁸ domnívám se, že v rámci Ústavy ČR k tomuto splynutí dochází. Klausule věčnosti v Ústavě ČR drží ochrannou ruku nad demokratickým právním státem, resp. jeho podstatnými náležitostmi (jak vyplývá z čl. 9 odst. 2 Ústavy ČR). Mám tedy za to, že za materiální ohnisko je v ústavním pořádku České republiky považován (i s ohledem na definici P. Molka, že materiálním ohniskem jsou ty normy, které definují samotné základy ústavního uspořádání) demokratický právní stát, a to se zřetelem na znění čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR. Vzhledem k tomu, že klauzule věčnosti chrání demokratický právní stát, který je, dle mého názoru, zároveň materiálním jádrem ústavy, dochází v ústavním pořádku České republiky k splynutí obou pojmů. I s ohledem na tuto argumentaci se domnívám, že tyto pojmy lze vzájemně zaměňovat a používat na roveň. Na tomto místě si dovoluji upozornit, že v této práci nebudu nadále již činit významnější rozdíly mezi oběma pojmy a budu je užívat synonymicky, a to i přesto, že jsem si vědoma, že se mohou vést (a vedou) spory o vymezení obsahu obou pojmů a jejich rozdílnosti.

Závěrem si dovolím využít shrnutí, které ke sporu o definici obsahu pojmu učinil M. Tomoszek. Tomoszek uvádí, že význam pojmu materiálního ohniska Ústava ČR nikde ve svém textu nepodává, resp. tento pojem není ani nikde zmíněn. Jedná se o pojem zavedený a definovaný odbornou literaturou a judikaturou. Charakteristika pojmu je tak otázkou definiční a rozdílné pohledy na smysl a význam pojmu jsou

¹²⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 10. září 2009, sp. zn. Pl. ÚS 27/09, část IV.

¹²⁸ MOLEK, P. *Materiální ohnisko ústavy: věčný limit evropské integrace?* Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2014, s. 138.

sporem o definici a lze se tak legitimně na pojem materiálního ohniska dívat různými způsoby.¹²⁹

2.3 Historie vzniku

Pro lepší orientaci v problematice právního institutu materiálního ohniska ústavnosti nebo všeobecně nezměnitelných ustanovení ústav, jakožto vrcholů jednotlivých státních právních řádů, se nyní pokusím o stručný historický exkurz ohledně vývoje předmětného institutu, přičemž se bude jednat o logický a chronologický nástin vzniku a vývoje materiálního ohniska ústavnosti na evropském kontinentě.

Představa o jakémisi neměnném a věčném (trvalém, stálém) právu je v dějinách přítomna již od počátku. Nejstarší výslovná klauzule věčnosti byla pomíjivá. Našli bychom ji v ústavě švýcarské Helvétské republiky z roku 1798, která v poslední větě článku 2 stanovila: „*Forma vlády, i kdyby měla býti změněna, musí navždy zůstat zastupitelská demokracie.*“ Helvétská republika však po čtyřech letech své existence zanikla, včetně své ústavy a následně se od počátku 19. století stala silným federalismem.¹³⁰

Nejstarší platné zakotvení absolutní rigidity bychom tak mohli nalézt v norské ústavě z roku 1814, která je druhou nejstarší dosud účinnou konstitucí. Ta zakazuje ve svém čl. 112 takové změny, které by byly rozporné s jejími principy a duchem, a umožňuje tak pouze modifikaci dílčích ustanovení.¹³¹

Historické základy na evropském kontinentě položila již francouzská ústava Třetí republiky z roku 1875, která vytvořila ve Francii stabilní základnu ústavního státu a stala se modelem republikánského parlamentarismu. Vůbec poprvé totiž spojila parlamentní formu vlády spojenou s republikánskou státní formou jakožto věčnou

¹²⁹ TOMOSZEK, M. *Podstatné náležitosti demokratického právního státu*. Praha: Leges, 2015, s. 111.

¹³⁰ PREUSS, O. Demokratický právní stát tesaný do pískovce. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2016, č. 3, s. 369. [online]. [cit. 30.11.2016]. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/6154>

¹³¹ KYSELA, J. Předpoklady soudní kontroly ústavnosti ústavních zákonů. *Jurisprudence* č. 1/2010, s. 26.

formou vlády pro všechny budoucí ústavy.¹³² Ústava Třetí republiky byla přijata jakožto reakce na periodické střídání monarchie (starý předrevoluční režim, konstituční monarchie Ludvíka XVI., napoleonské První císařství, bourbonské restaurace, červencové monarchie Ludvíka Filipa a Druhého císařství Napoleona III.) a republiky (První republika po francouzské revoluci, Druhá republika po revoluci roku 1848).¹³³

Z výše uvedeného tedy vyplývá, že obecnou rigiditu v právním řádu nejspíše „vynalezli“ Norové, když tento právní institut umístili rovnou do nejsilnějšího právního dokumentu té doby. Její úzké propojení se základním fungováním právního státu však uvedli v život právě Francouzi, kteří ji v průběhu dalšího formování svojí republiky dále rozvíjeli. K Francouzům se v rámci revolučního 19. století přidávaly i další státy, které však šly více či méně v jejich stopách.

Významnější zlom či též odklon od dosavadních trendů nastal v období světových válek, kdy se pojetí nezměnitelnosti základních ústavních principů ukázalo jako jednoznačně neúčinným proti nástupu totalitních režimů či ideologií (např. Rusko, Španělsko a v neposlední řadě Německo).¹³⁴

Typicky tento vývoj můžeme sledovat na německém území. V letech 1919 až 1933 docházelo v tehdejší Výmarské republice k častému prolamování ústavy cestou speciálních ústavních zákonů, což ve svém důsledku vedlo k nepřehlednosti ústavy a k její labilitě.¹³⁵

Důsledky tohoto systematického prolamování rigidity tehdejšího německého ústavního pořádku byly devastující nejen pro samotný německý stát, ale i pro celou Evropu a určitou část ostatního světa, když vrcholem tohoto silně, nejenom právně, negativního vývoje se stalo období druhé světové války - období, během kterého docházelo k úmyslnému, zákeřnému a násilnému přeměňování, překrucování a také

¹³² KLOKOČKA, V. *Ústavní systémy evropských států: (srovnávací studie)*. Praha: Linde, 2006, s. 53.

¹³³ MOLEK, P. *Materiální ohnisko ústavy: věčný limit evropské integrace?* Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2014, s. 54.

¹³⁴ KLOKOČKA, V. *Ústavní systémy evropských států: (srovnávací studie)*. Praha: Linde, 2006, s. 83-90.

¹³⁵ HOLLÄNDER, P. *Filosofie práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, s. 59.

záměrně účelovému výkladu právního řádu jakožto celku, ale i jednotlivých právních norem.

V. Klokočka uvádí, že větší změna k lepšímu nastala pro Německo až v roce 1949, kdy byl přijetím Základního zákona SRN v podstatě dokončen přechod od formálně-liberálního pojetí fungování státní moci k materiálně racionálnímu pojetí. V tomto zákoně byla v SRN zakotvena mimo jiné její federativní povaha, a dále pak některé další principy moderního právního státu či vyjádření respektu k lidským právům a svobodám. Toto materiální ohnisko ústavnosti bylo formálně postaveno mimo dispozici státního ústavodárce, přičemž na jeho ochranu byl vytvořen Spolkový ústavní soud.¹³⁶

Tím bylo dáno vzniknout prvnímu materiálnímu ohnisku ústavnosti v současné podobě - tak, jak jej známe z ústavních zakotvení současných moderních právních států. Nutno podotknout, že řada převážně evropských moderních právních států se německým modelem materiálního ohniska ústavnosti významně inspirovala, a to včetně České republiky.

Jak výstižně podotknul Z. Koudelka, vznik materiálního ohniska ústavnosti je vlastně „*reakcí na to, že i demokratické ústavy umožnily formálně legální cestou nástup nedemokratických režimů.*“¹³⁷ O tom, že poznámka Z. Koudelky je založena na pravdě, se lze přesvědčit v rámci kapitoly 2.7 této práce, kde je provedena komparace se zahraničními právními úpravami, kdy u většiny států je též nastíněn historický vývoj, v jehož důsledku jednotlivé státy vtělily materiální jádro do své ústavnosti.

2.4 Pojem a obsah materiálního ohniska

Vzhledem k abstraktnosti ústředního pojmu této práce se v následující podkapitole pokusím vymezit pojetí materiálního ohniska v intencích právního řádu

¹³⁶ KLOKOČKA, V. *Ústavní systémy evropských států: (srovnávací studie)*. Praha: Linde, 2006, s. 89-90.

¹³⁷ KOUDELKA, Z. Zlaté tele ústavnosti. *Časopis pro právní vědu a praxi*, č. 3, 2010, s. 258.

České republiky a následně pro srovnání uvedu nahlížení na tuto problematiku v zahraničí.

V rámci české charakteristiky pojmu předestřu problematiku pohledem předních českých odborníků, jakož i vymezení pojmu v rámci judikatury Ústavního soudu České republiky.

2.4.1 Pojem materiálního ohniska

Obecně se dá pojem „materiální ohnisko ústavnosti“ volně parafrázovat jako „základní pilíř“, „tvrdé jádro“, „imperativní nezrušitelné právo“, anebo „nezměnitelný základ“ právního řádu daného státu. Tento pojem se dá chápat jako určitá část vyjádřeného ústavního pořádku, která má být trvalého charakteru, kde ona trvalost vyjadřuje nejen trvalost časovou, ale rovněž trvalost obsahovou.

Dle Z. Koudelky obecnou charakteristiku pojmu lze uceleně shrnout několika, především materiálními, znaky, když materiální ohnisko ústavnosti:

- je hierarchicky jakoby ještě nad ústavním pořádkem, přestože formálně má úroveň shodnou,
- je nejtvrdějším jádrem ústavního pořádku,
- je projevem hodnotově orientované Ústavy (naše Ústava není procedurální, obsahuje právní principy, které jsou formálně neodstranitelné),
- představuje přirozenoprávní reflexi v našem ústavním pořádku,
- je zakotveno v ustanovení čl. 9 odst. 2 a 3 Ústavy (tzv. věčná klauzule),

- nelze odstranit ani výkladem právních norem - je tzv. absolutně rigidní (byla-li by ustanovení ústavního pořádku pouze formálně nezměnitelná nebo nezrušitelná a na výklad norem by nebyl brán zvláštní zřetel, šlo by o rigiditu relativní).¹³⁸

Jak již bylo uvedeno výše, pro účely této podkapitoly dále považuji za vhodné držet se pouze českého (potažmo československého) právního řádu. V různých právních kulturách totiž může být tento pojem vykládán diametrálně odlišně a v rámci této podkapitoly by pak nešlo podat ucelenou argumentaci, ani vyvodit jednoznačné výsledky právního bádání. Nástin zahraničního pohledu na předmětnou problematiku bude uveden v dalších podkapitolách této práce.

Podle ustanovení článku 9 odst. 2 Ústavy ČR jsou materiálním ohniskem českého ústavního pořádku „podstatné náležitosti demokratického právního státu“. Zde může dle mého názoru nastat v praxi problém, jelikož tato definice je obsahově až příliš obecná, abstraktní. Při případném přijímání pozměňujícího ústavního zákona tak nemusí být výkladově jednoznačné, zda se jedná o takový zásah do českého ústavního pořádku, který již ustanovení čl. 9 odst. 2 Ústavy nepřipouští.

Zlepšení situace by jistě přineslo zakotvení alespoň demonstrativního výčtu oněch „podstatných náležitostí demokratického právního státu“. Představa o těchto „podstatných náležitostech“ se totiž může s postupem času měnit. Tyto změny s sebou mohou přinést mimo jiné změnu politického nebo společenského náhledu na ústavní právní povědomí. Jisté hodnoty demokratického právního systému by tak bylo více než vhodné vymezit takovým způsobem, který by do budoucna znemožnil nebo alespoň formálně maximálně ztížil jejich potlačení nebo dokonce jejich úplné odstranění, byť by k tomu mělo dojít demokratickou cestou.

Při případné konkretizaci oblasti „podstatných náležitostí demokratického právního státu“ pro futuro by bylo dle mého názoru vhodné, aby jejich výčet či alespoň

¹³⁸ KOUDELKA, Z. *Učební text k přednášce z prosince 2012*. [online]. [cit. 14.1.2014]. Dostupné z: is.muni.cz

detailnější konkretizace vycházel z celospolečenského konsenzu nejen aktuálního, ale i s určitým nadhledem na předpokládanou nejen právní budoucnost státu.

Zapomínat by se v takové situaci nemělo ani na historii vzniku a utváření státu, stejně tak jako na jeho dějiny a stěžejní historické události, které významně ovlivnily jeho současnost, potažmo budoucnost.

Mělo by jít tedy o demonstrativní nadčasové vymezení konkrétních náležitostí, čímž by došlo k ucelenějšímu a nejspíše i stabilnějšímu ukotvení materiálního ohniska v rámci českého právního řádu. Případné demonstrativní vymezení podstatných náležitostí by s sebou logicky přineslo také větší právní jistotu a omezilo prostor pro případné spekulace. Též by bylo postaveno najisto, alespoň v rámci demonstrativně uvedených náležitostí, které konkrétní hodnoty demokratického právního státu jsou neodstranitelné.

Konkrétní podobě aktuálního materiálního ohniska české ústavnosti či jeho případných návrzích de lege ferenda se budu věnovat záhy po nastínění konkrétního obsahu pojmu.

2.4.2 Obsah materiálního ohniska – podstatné náležitosti demokratického právního státu

Materiální ohnisko ústavnosti je tvořeno výhradně nejvýznamnějšími hodnotovými principy české ústavnosti, které představují základní východiska ústavního pořádku a právního řádu jako celku; stojí na absolutním vrcholu pomyslné normativity v našem systému hierarchie právních norem.

Vymezení obsahu materiálního ohniska ústavnosti je při českém, relativně abstraktním pojetí jeho zakotvení, poměrně složitou právní, ale i společenskou otázkou. To proto, že česká ústava obsah pojmu nezbytných náležitostí současného demokratického právního státu výslovně neinterpretuje, což se v mnoha situacích může jevit jako nedostatečné.

Otázkou pak je, zda-li by vůbec bylo v silách českého legislativního ústavodárce dostatečně konkrétně a dostatečně úplně materiální ohnisko naší ústavy zakotvit. Jak vyplývá z ustanovení čl. 9 Ústavy, tak si naši ústavodárci na toto nakonec netroufli a zvolili pro ně přijatelnější cestu v podobě zakotvení relativně obecných pojmů, které tím pádem mají také relativně neurčitý, resp. abstraktní, resp. obecný obsah, který lze konkretizovat pouze dostatečně odbornou a kvalitní interpretací a aplikací dané právní normy orgány aplikujícími Ústavu.

Obecné pojetí zakotvení materiálního ohniska v rámci Ústavy má i tu dobrou vlastnost, že je schopno do jisté míry reagovat na změnu společenských poměrů, aniž by došlo k jeho pozměňování. Během desetiletí totiž zajisté může dojít ke změně vnímání „náležitostí demokratického právního státu“ společností žijící v daném státě, i když se asi o ty „podstatné“ náležitosti bude jednat i za tak dlouhou dobu pouze výjimečně. I tak je ale materiální ohnisko ústavnosti připraveno na tyto změny společenského vnímání pružně zareagovat, aniž by došlo k jeho narušení, změně nebo zrušení.

Další otázkou vyvstávající okolo problematiky vymezení obsahu imperativu nezměnitelnosti Ústavy je jeho samotný rozsah - co všechno lze pod pojem „podstatné náležitosti demokratického právního státu“ zařadit. Právě výše několikrát zmíněná relativní abstraktnost pojmu materiálního ohniska způsobuje, že jeho rozsah v návaznosti na jeho interpretaci a aplikaci se může v každém individuálním případě právního zpracovávání lišit. I při výše uvedeném předpokládaném dlouhodobém vývoji chápání a vnímání materiálního ohniska ústavnosti je však potřeba mít na paměti, že v případě častého měnění anebo rozšiřování obsahu pojmu materiálního imperativu by mohlo dojít k jeho postupné devalvaci, která by ale na druhou stranu nemusela mít vždy pouze negativní účinky a následky. Avšak o tom je s tak významným časovým předstihem asi zbytečné hlouběji polemizovat, jak uvádí V. Klokočka.¹³⁹

České pojetí materiálního ohniska ústavnosti má totiž chránit jen ty nejpodstatnější, nejdůležitější a nejdůležitější hodnoty české moderní státnosti, nikoli

¹³⁹ KLOKOČKA, V. *Ústavní zřízení české republiky*. Praha: Vyšehrad, 1997, s. 40.

všechny. Proto budoucí postupná a žádoucí změna některého ústavního principu „menšího významu“ nemusí být nutně v rozporu s ustanovení čl. 9 Ústavy.

Podstatnou roli při formování obsahu pojmu materiálního ohniska ústavnosti bude hrát interpretační a aplikační praxe v podobě judikatury základního státního orgánu chránícího ústavnost - Ústavního soudu. Ten ve své judikatuře často odkazuje také na doktrinální stanoviska a nechává se jimi mnohdy inspirovat.

Obecné shrnutí podstatných náležitostí demokratického právního státu předkládá náleží Ústavního soudu ze dne 26. listopadu 2008, ve kterém se Ústavní soud vyjadřoval k posouzení souladu Lisabonské smlouvy pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Evropského společenství s ústavním pořádkem: *„Vůdčím principem je nepochybně zásada nezadatelných, nezcizitelných, nepromlčitelných a nezrušitelných základních práv a svobod jednotlivců, rovných v důstojnosti a právech; k jejich ochraně je budován systém opírající se o zásady demokracie, svrchovanosti lidu, dělby moci, respektující zejména formálněprávní souladně provedenou změnou Ústavy, protože mnohé z nich jsou zjevně přirozenoprávního původu, a stát tedy není jejich poskytovatelem, ale může a musí je – jako ústavní stát – pouze zaručovat a chránit.“*¹⁴⁰

Uvedené vymezení je však stále velmi obecné a chybí mu jistá konkretizace dílčích prvků. Ústavní soud však v rámci své rozhodovací praxe poskytl bližší vymezení jednotlivých prvků.

Dalším svým náleží Ústavní soud k podstatným náležitostem demokratického právního státu podřadil jmenovitě lidskou důstojnost, svobodu a spravedlnost. Jedná se nadpozitivní hodnoty (ve smyslu čl. 9 odst. 2 Ústavy ČR), které jsou znakem materiálního ústavního státu. (Naproti tomu Ústavní soud staví státní správu v pojetí formálního právního státu, který je přísně vázán na zákon ve formálním smyslu.)

¹⁴⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 26. listopadu 2008, sp. zn. Pl. ÚS 19/08, odst. 93.

Ústavní soud vytyčuje respekt a ochranu lidské důstojnosti a svobody k nejvyšším a nejobecnějším účelům práva.¹⁴¹

Ústavní soud v rámci své interpretace podstatných náležitostí nejednou odkazuje na doktrinální vymezení, jako to například učinil v rozhodnutí ze dne 29. května 1997, sp. zn. III. ÚS 31/97. „*Dle interpretace doktrinární k podstatným náležitostem demokratického právního státu ve smyslu čl. 9 odst. 2 a 3 Ústavy patří "především svrchovanost lidu a principy, obsažené v čl. 5 a 6 Ústavy a přirozenoprávní ustanovení Listiny základních práv a svobod, která zakládají ústavní právo na odpor (čl. 23 Listiny)" (V. Pavlíček, J. Hřebejk: Ústava a ústavní řád České republiky, Sv. I. , Ústava České republiky, Praha 1994, s. 55), resp. vyjádřeno jinak jsou tyto náležitosti "koncentrovány v několika člancích I. hlavy Ústavy a I. a V. hlavy Listiny a slavnostně prohlášeny v Preambuli Ústavy" (A. Gerloch, J. Hřebejk, V. Zoubek: Ústavní systém České republiky. Základy ústavního práva, 2. vydání, Praha 1996, s. 84).*“¹⁴²

V nálezu ze dne 10. března 2015, sp. zn. II. ÚS 2050/14 se Ústavní soud vyjádřil, že státní moc lze vůči jednotlivci uplatnit pouze v případě, kdy jednání jednotlivce porušuje výslovně formulovaný zákaz upravený zákonem. Předmětný zákaz upravený zákonem má za úkol zabránit jednotlivci zasahovat do práv třetích osob. Ústavní soud uvedené principy označil jako esenciální náležitosti každého demokratického právního státu ve smyslu čl. 1 odst. 1 Ústavy.¹⁴³

Mezi podstatné náležitosti demokratického právního státu Ústavní soud dále zařadil princip přiměřenosti, kdy k omezení základních práv a svobod může dojít pouze zcela výjimečně v případě mimořádného a řádně odůvodněného veřejného zájmu. I v tomto případě však musí být zachována podstata a smysl omezovaného základního práva.¹⁴⁴

¹⁴¹ Nález Ústavního soudu ze dne 29. února 2008, sp. zn. II. ÚS 2268/07.

¹⁴² Nález Ústavního soudu ze dne 29. května 1997, sp. zn. III. ÚS 31/97.

¹⁴³ Nález Ústavního soudu ze dne 10. března 2015, sp. zn. II. ÚS 2050/14.

¹⁴⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 12. března 2008, sp. zn. Pl. ÚS 83/06.

V rámci nálezu, kterým Ústavní soud rozhodl o tom, že bylo rozhodnutími obecných soudu porušeno základní právo stěžovatele garantované v čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, podřadil český orgán ochrany ústavnosti pod esenciální náležitost demokratického právního státu princip autonomie vůle jednotlivce. Autonomní projevy vůle mají být státní mocí uznány a respektovány. Princip autonomie vůle je jedním z projevů autonomní sféry jednotlivce, kdy tato sféra je podmínkou pro fungování právního státu. Ta má být ze strany státu chráněna a nesmí do ní být ani ze strany třetích osob, a ani státu zasahováno (resp. může být ze strany státní moci zasahováno jen na základě přiměřenosti – proporcionality).¹⁴⁵

Mezi další podstatné náležitosti podřadil Ústavní soud zákaz libovůle orgánů veřejné moci. Zákazu libovůle podléhá i sám Ústavní soud, který je povinen respektovat rámec ústavního státu. Ústavní soud musí být vázán svými vlastními rozhodnutími, která může v rámci své judikatury překonat jen za určitých podmínek.¹⁴⁶

V nálezu vydaném v rámci tzv. kauzy Melčák, o které ještě bude detailně pojednáno dále¹⁴⁷, Ústavní soud věnoval celou rozsáhlou část odůvodnění obecnosti ústavního zákona jako podstatné náležitosti demokratického právního státu. „*Ústavní soud opakovaně zdůrazňuje, že považuje princip obecnosti ústavního zákona za komponent kategorie podstatných náležitostí právního státu. Připomíná, že obecnost není účelem o sobě, jejím účelem je zajistit oddělení zákonodárné, výkonné a soudní moci, rovnost ústavní úpravy pro obdobné situace, a tím vyloučení svévole při uplatňování veřejné moci a umožnění garance ochrany práv jednotlivce v podobě práva na soudní ochranu. Smyslem a účelem obecnosti ústavního zákona, jako pojmového znaku kategorie právního státu, je ochrana svobody.*“¹⁴⁸ Ústavním zákonem by nemělo být jednorázové řešení nastalé situace, v tomto případě řešení vládní (parlamentární krize) a s ní spjaté urychlené rozpuštění Poslanecké sněmovny a vypsání předčasných voleb.

¹⁴⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 24. července 2007, sp. zn. I. ÚS 557/05.

¹⁴⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 11. června 2003, sp. zn. Pl. ÚS 11/02.

¹⁴⁷ Viz kapitola 3.4 této práce

¹⁴⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 10. září 2009, sp. zn. Pl. ÚS 27/09.

Stejně tak se v citovaném nálezu Ústavní soud zabýval ve svém odůvodnění zákazem retroaktivity ústavního zákona jako podstatné náležitosti demokratického právního státu. „*Demokratická ústava, jež je fikcí společenské smlouvy, v nejobecnější formě vyjadřuje rámec lidské svobody, slučitelný se svobodou jiných, soustavu konstitutivních hodnot a konečně strukturu základních institucí veřejné moci a proceduru, jíž nabývají legitimacy. Účelem těchto institucí je garantovat ústavní rámec svobody, garantovat vnitřní mír, jakož i další ústavou předvídaná veřejná dobra. Ústava je tudíž základní dokument, který stanoví závazná a nepřekročitelná pravidla, limity a meze vytváření vrcholných ústavních orgánů státní moci, výkonu státní moci z hlediska materiálního i procedurálního, jakož i řádného i mimořádného ukončení jejich mandátu... Takové obcházení základních ústavních principů považuje Ústavní soud za neslučitelné s principem zákazu retroaktivity ve spojení s principy ochrany oprávněné důvěry občanů v právo a práva svobodně volit, tj. – kromě jiného – práva volit se znalostí podmínek utváření z voleb vzešlých demokratických orgánů veřejné moci, včetně znalosti jejich volebního období. Porušení uvedených ústavních principů plynoucích z čl. 1 odst. 1 Ústavy Ústavní soud považuje za zásah do podstatných náležitostí demokratického právního státu zakotvených v čl. 9 odst. 2 Ústavy.*“¹⁴⁹

V rámci uvedeného nálezu Ústavní soud s odkazem na náleze Ústavního soudu ze dne 6. února 2001 sp. zn. Pl. ÚS 42/2000 do rámce materiálního ohniska právního řádu vztáhl i základní principy volebního práva.¹⁵⁰

Podle názoru Ústavního soudu je dále imperativem nezměnitelnosti chráněn rovněž i princip právní jistoty. „*Rušení lhůt porušuje zásady právního státu, neboť významně zasahuje do principu právních jistot, který je jednou ze základních náležitostí současných demokratických právních systémů.*“¹⁵¹

Ústavní soud se též vyjádřil i k interpretaci novely Ústavy v rámci podstatných náležitostí demokratického právního státu: „*Z ústavní maximy podle čl. 9 odst. 2 Ústavy*

¹⁴⁹ Tamtéž.

¹⁵⁰ Tamtéž.

¹⁵¹ Náleze Ústavního soudu ze dne 6. června 2001, sp. zn. Pl. ÚS 46/2000.

*neplynou konsekvence toliko pro ústavodárce, nýbrž i pro Ústavní soud. V nepřípustnosti změny podstatných náležitostí demokratického právního státu je obsažen i pokyn Ústavnímu soudu, dle kterého žádnou novelu Ústavy nelze interpretovat v tom smyslu, že by jejím důsledkem bylo omezení již dosažené procedurální úrovně ochrany základních práv a svobod.*¹⁵²

Možná až překvapivě Ústavní soud nepovažuje za podstatnou náležitost demokratického právního státu právo obcí na samosprávu. Uvádí, že se jedná v kontextu ústavního pořádku (pouze) o klíčovou složku vertikální dělby moci. „*Ústavní garance práva obcí na samosprávu tvoří v kontextu ústavního pořádku klíčovou složku vertikální dělby moci a některými autory jsou dokonce řazeny mezi podstatné náležitosti demokratického právního státu (k tomu srov. např. Bahýřlová, L., Filip, J., Molek, P., Podhrázký, M., Šimíček, V., Vyhnánek, L. Ústava České republiky: komentář. Praha: Linde, 2010, str. 140–141).*“¹⁵³

Interpretační povinnost Ústavního soudu při výkladu pojmu podstatných náležitostí demokratického právního státu je stěžejní s ohledem na velmi abstraktní zakotvení v Ústavě. Ústavní soud se své výkladové role zhostil se ctí a postupně vytvořil katalog principů demokratického právního státu, které jsou nezměnitelné. Je nejasné, zda český orgán ochrany ústavnosti v rámci vytváření přehledu podstatných náležitostí demokratického právního státu již vyřkl své poslední slovo. Cesty osudu jsou však nevyzpytatelné a mám za to, že Ústavní soud se v rámci této problematiky ještě někdy svého slova ujme, až bude nezbytné reagovat na případné hrozící útoky na tvrdé jádro českého ústavního pořádku. Nechme se tedy překvapit, jaké nástrahy na nás v budoucnu ještě čekají a jak se s nimi Ústavní soud popasuje.

Považuji za nezbytné však na tomto místě ještě doplnit, že Ústavní soud velmi často ve své judikatuře odkazuje také na samotné principy demokratického právního státu. Ústavní soud však striktně rozlišuje mezi podstatnými náležitostmi demokratického právního státu a náležitostmi (principy) demokratického právního státu,

¹⁵² Nález Ústavního soudu ze dne 25. června 2002, sp. zn. Pl. ÚS 36/01.

¹⁵³ Nález Ústavního soudu ze dne 2. dubna 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13.

tedy principy, které charakterizují Českou republiku jako demokratický právní stát, ale nemusí být vždy chráněny klauzulí věčnosti (přestože některé z nich touto klauzulí jsou, dle názoru Ústavního soudu, chráněny). Přestože jsem se pojmem demokratického právního státu zabývala v předchozí části této práce, uvedu na tomto místě principy, které Ústavní soud považuje za definiční pro demokratický právní stát, aby si čtenář mohl na jednom místě udělat srovnání obou kategorií.

Velmi podrobný a obsáhlý katalog principů, které Ústavní soud považuje za součást demokratického právního státu, sestavil M. Tomoszek. Zmíněný katalog si dovolím v rámci této práce zprostředkovat, neboť se jedná dle mého názoru o nejpřehlednější a nejpodrobnější sumarizaci principů demokratického právního státu viděnou optikou Ústavního soudu, která byla v české odborné literatuře zpracována. Tomoszek v rámci obsahového vymezení pro zpřehlednění vytvořil čtyři kategorie (formální principy, materiální principy, organizační a procesní principy, hodnotové prvky), v rámci kterých principy rozřadil do dalších podkategorií. U jednotlivých položek je též zpravidla odkaz na konkrétní (většinou ten nejaktuálnější) judikát, ve kterém Ústavní soud uvedený princip označil za součást demokratického právního státu.¹⁵⁴

1. Formální prvky:

a. Právní jistota:

- i. Předvídatelnost práva (zákona),
- ii. Předvídatelnost soudního rozhodování:
 1. Právo na zákonného soudce,
 2. Stejná interpretace v podobných případech,
 3. Povinnost adekvátně, logicky a racionálně odůvodnit soudní rozhodnutí,
 4. Nesmí existovat extrémní nesoulad mezi právními závěry a skutkovými zjištěními na základě dokazování,

¹⁵⁴ TOMOSZEK, M. *Podstatné náležitosti demokratického právního státu*. Praha: Leges, 2015, s. 74-78.

- iii. Srozumitelnost a vnitřní bezrozpornost individuálních a normativních právních aktů,
 - iv. Určitost, jasnost, přehlednost, jednoznačnost, jazyková a stylistická bezvadnost zákona:
 - 1. Zákaz přílepků, obsahová souvislost jednotlivých částí předpisu,
 - v. Trvalost a stabilita práva:
 - 1. Rušení předpisů pouze tehdy, nelze-li nedostatky překonat obvyklými výkladovými postupy,
 - vi. Právní předpisy musí být řádně vyhlášeny,
 - vii. Zákaz přímé retroaktivity,
 - viii. *Nullum crimen sine lege*,
 - ix. Princip legality,
 - x. Ochrana nabytých práv,
 - xi. Presumpce správnosti aktů orgánů veřejné moci,
- b. Vázanost státní moci právem:
- i. Enumerace veřejnoprávních pretenzí,
- c. Výhrada zákona:
- i. Omezení základních práv jen zákonem,
 - ii. Ukládání povinností jen zákonem,
 - iii. Zákaz stíhání nebo zbavení osobní svobody jinak, než z důvodů a způsobem, který stanoví zákon,
2. Materiální prvky:
- a. Úcta státní moci k základním právům a svobodám jednotlivce,
 - i. Povinnost co nejvíce respektovat základní práva jednotlivce,
 - ii. Ochrana svobody smluvní vůle jako součást ochrany vlastnického práva,
 - iii. Autonomie vůle jednotlivce,
 - iv. *In dubio pro libertate*,
 - b. Respekt k osobní autonomii jedince, osobní svobodě,
 - c. Princip proporcionality:

- i. Subsidiarita trestní represe,
 - d. Rovnost,
 - e. Ne-arbitrárnost, zákaz svévole/libovůle,
 - f. Zákaz diskriminace,
 - g. Nutnost aplikovat právo v souladu s fundamentálními ústavními zásadami,
 - h. Princip odpovědnosti jednotlivců, společnosti i státu,
- 3. Organizační a procesní prvky:
 - a. Existence místní samosprávy,
 - b. Dělbba moci:
 - i. Obecnost zákona,
 - c. Demokratičnost legislativního procesu,
 - d. Soudní ochrana práv včetně základní práv a svobod:
 - i. Ochrana základní práv musí být poskytována i obecnými soudy v souladu se zásadou subsidiarity,
 - e. Právo na soudní ochranu,
 - f. Právo na přístup k soudu,
 - g. Soudní přezkum zásahů do základních práv,
 - h. Princip nezávislosti soudnictví,
 - i. Spravedlivý proces:
 - i. Presumpce nevinny,
 - ii. Zákaz sebeobviňování,
 - iii. Přiměřená délka soudního řízení,
 - j. Efektivní systém kompenzace škod způsobených obětí trestné činnosti,
 - k. Vymahatelnost práva,
 - l. Princip rozhodování většiny při respektování ochrany menšin,
 - m. Demokratická kontrola procesu přijímání politických rozhodnutí,
 - n. Účast veřejnosti na ochraně životního prostředí,
 - o. Svobodná soutěž politických sil:
 - i. Výklad politických práv k podpoře svobodné soutěže politických sil,

- p. Princip sebeomezování soudní moci ve vztahu k ústavnímu soudnictví,
 - q. Vytvoření efektivního systému vyšetřování, stíhání a souzení trestných činů,
4. Hodnotové prvky:
- a. Jednotlivec jako smysl existence státu,
 - b. Svoboda jednotlivce,
 - c. Lidská důstojnost,
 - d. Suverenita státu jako prostředek k naplňování základních hodnot, na kterých stát stojí,
 - e. Hodnotová diskontinuita s komunistickým režimem,
 - f. Důvěra občanů ve stát, jeho instituce a právo:
 - i. Důvěra/dobrá víra ve správnost rozhodování veřejné moci,
 - ii. Státní moc napomáhá realizaci práv jednotlivce, nemá tomu bránit,
 - g. Resocializace jako jeden z cílů trestu,
 - h. Povinnost nést (i případně nepříznivé) důsledky bezprostředně spojené s využitím práv a svobod,
 - i. Hodnota spravedlnosti:
 - i. Spravedlivé řešení sporů,
 - ii. Extrémní rozpor výkladu a použití práva s principy spravedlnosti (např. přepjatý formalismus).

Je evidentní, že Ústavní soud charakterizoval demokratický právní stát velmi široce, avšak jen zlomek z uvedených principů považuje za tak významné, že by měly být chráněny klauzulí věčnosti a je nepřípustná jejich změna.

Při interpretaci i aplikaci obsahu pojmu materiálního ohniska české ústavnosti se bezpochyby lze opřít i o dosud nejudikovaný doktrinální výklad některých předních ústavních odborníků.

V. Klokočka¹⁵⁵ a P. Zářecký¹⁵⁶ shodně uvádějí, že obsahem pojmu českého materiálního imperativu je permanentní povaha demokratického procesu na základě volné konfrontace různých směrů v pluralistické společnosti, a to zejména dle ustanovení článků 1, 5 a 6 Ústavy. V. Pavlíček¹⁵⁷ k těmto ustanovením přidává navíc suverenitu lidu obsaženou v čl. 2 odst. 1 Ústavy a s tím související právo na odpor zakotvené v čl. 23 Listině základních práv a svobod.

Dle názoru bývalého brněnského správního soudce a v současné době ústavního soudce a vysokoškolského pedagoga doc. Vojtěcha Šimíčka lze pod obsah pojmu materiálního ohniska české ústavy podřadit tyto ústavní principy:

- svrchovanost lidu (zejm. dle čl. 2 Ústavy),
- zakotvení a ochrana základních práv a svobod (dle článku 3 a 4 Ústavy ve spojení s Listinou základních práv a svobod),
- panství práva - vázanost právním řádem (zejména podle článku 1 Ústavy),
- volná soutěž politických stran (dle čl. 5 Ústavy),
- rozhodování většiny se současným respektováním práv menšiny (dle čl. 6 Ústavy),
- základní principy volebního práva,
- vláda na omezenou dobu,
- dělba státní moci (zákonodárná, výkonná, soudní),
- nezávislost soudů a soudců (články 81 a 82 Ústavy),

¹⁵⁵ KLOKOČKA, V. *Ústavní zřízení české republiky*. Praha: Vyšehrad, 1997, s. 11.

¹⁵⁶ HENDRYCH, D., SVOBODA, C., et al. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: C.H. Beck, 1997, s. 10.

¹⁵⁷ PAVLÍČEK, V., HŘEBEJK, J.. *Ústava a ústavní řád České republiky – 1. díl: Ústavní systém*. Praha: Linde, 1998, s. 76.

- právo na územní samosprávu (zejména podle článku 8 Ústavy),
- nezměnitelnost materiálního ohniska ústavního pořádku (článek 9 odst. 2 a 3 Ústavy).¹⁵⁸

V. Šimíček neřadí do materiálního ohniska ústavního pořádku republikánskou formu vlády či unitární státní zřízení, neboť se domnívá, že případná změna vlády ani státního zřízení ještě sama o sobě neznamená narušení podstatných náležitostí demokratického právního státu,¹⁵⁹ přestože některé zahraniční právní řády¹⁶⁰ právě tyto instituty výslovně řadí k nezměnitelným ustanovením.

Dle pražského ústavního právníka J. Wintra jsou nedotknutelné společenské hodnoty demokratické společnosti vyjádřeny přívlastky k modernímu státu - tzn.: demokratický, liberální a sociální. Jako příklady principů, které by mohly být do souboru společenských norem chráněných klauzulí nezměnitelnosti zahrnuty, J. Wintř uvádí:

- volby na základě všeobecného, přímého a rovného volebního práva (viz čl. 6 Ústavy),
- pluralita politických stran (rovněž viz čl. 6 Ústavy),
- nezávislost soudních orgánů (viz čl. 81 a 82 Ústavy),
- samospráva obcí (viz zejména čl. 8 Ústavy),

¹⁵⁸ ŠIMÍČEK, V. Materiální ohnisko ústavního pořádku, jeho ochrana a nález Ústavního soudu ve věci M. Melčáka. In POSPÍŠIL, I. a WAGNEROVÁ, E. *Vladimír Klokočka Liber amicorum: In memoriam emeritního soudce Ústavního soudu*. Praha: Linde, 2009. s. 224 – 225.

¹⁵⁹ BAHÝLOVÁ, L., FILIP, J., MOLEK, P., PODHRÁZKÝ, M., ŠIMÍČEK V., VYHNÁNEK, L. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 159.

¹⁶⁰ např. Francie, Itálie, Řecko, jak je uvedeno v kapitole 2.7 této práce

- jednotlivá základní práva a svobody podle Listiny základních práv a svobod (viz prakticky celá Listina základních práv a svobod).¹⁶¹

Vysokoškolská pedagožka Věra Jirásková pod podstatné náležitosti demokratického právního státu podřazuje republikánskou státní formu, svrchovanost a jednotu státu, svrchovanost lidu, uznání svobody a rovnosti lidí v důstojnosti a právech, ústavně stanovenou dělbu moci, princip sebeomezení státu, kontrolu funkcionářů, odpovědnost, demokratickou legitimitu moci založenou na svobodných volbách, pluralitní demokratický systém a další zásady uvedené v čl. 5 a 6 Ústavy ČR. Dělbba moci jako podstatná náležitost demokratického právního státu je dle Jiráskové v tom smyslu, že jeden subjekt (orgán) stanoví ústavní pravidla a odlišný subjekt (orgán) je nadán předně stanovenými prostředky vykonávat ochranu těchto pravidel, tj. jedná se o oddělení tvůrce ústavních předpisů a orgánů jejich ochrany.¹⁶²

Další významná dáma a odbornice na ústavní právo Jindřiška Syllová konstatuje, že nezměnitelné principy nejsou omezeny jen na ustanovení zachycené v Ústavě ČR, ale jedná se také o principy ukotvené v Listině základních práv a svobod, avšak není vyloučeno, že by se mohly vyskytovat i v jiných ústavních zákonech. Dle Syllové najdeme nezměnitelná ustanovení v čl. 1 odst. 1, čl. 5 a čl. 6 Ústavy, kdy se jedná o ustanovení, která upravují demokratický právní stát a pluralitní politický systém. Dále k těmto ustanovením přiřazuje dělbu moci a suverenitu lidu (čl. 2 odst. 1 Ústavy) a právo na odpor (čl. 23 Listiny), jelikož se jedná o ustanovení, která formulují základ legitimacy demokratického státu a právního řádu, na němž jsou postaveny ostatní články. Syllová doplňuje, že jejich nedotknutelnost je nesporná. Výčet náležitostí doplňuje čl. 4 Ústavy (základní práva a svobody jsou pod ochranou soudní moci), jakož i čl. 36 Listiny, který ustanovení zakotvené v předešle zmíněném článku rozvíjí. Výčet náležitostí Syllová uzavírá konstatováním, že nezměnitelné je i samotné ustanovení

¹⁶¹ WINTR, J. *Principy českého ústavního práva: (s dodatkem principů práva evropského a mezinárodního)*. Praha: Eurolex Bohemia, 2006, s. 8-25.

¹⁶² JIRÁSKOVÁ, V. *Základní ustanovení předpisů ústavního pořádku*. In PAVLÍČEK, V. *Ústavní právo a státověda. II. Díl. Ústavní právo České republiky*. Praha: Leges, 2011, s. 371-372.

o nezměnitelnosti. Na druhou stranu se Syllová domnívá, že v případě změny republiky na království by se nejednalo o zásah do materiálního ohniska české ústavnosti.¹⁶³

Já osobně na prvním místě považuji za nezměnitelnou samotnou klauzuli věčnosti, tedy nezměnitelnost materiálního ohniska ústavního pořádku jak je zakotvena v čl. 9 odst. 2 a 3 Ústavy ČR. Pokud by samotný imperativ nezměnitelnosti podléhal změnám, neměl by žádný smysl a nepředstavoval by žádnou garanci ochrany podstatných náležitostí. V nejširším slova smyslu jsou dle mého názoru podstatné všechny ty náležitosti, které odlišují demokratické zřízení od totalitního, tedy lidská práva především první a druhé generace, svrchovanost lidu dle čl. 2 Ústavy (lid je zdrojem veškeré státní moci) a s tím související dělba státní moci, nezávislost soudů a soudců, panství práva (vázanost právním řádem), právo na územní samosprávu (čl. 8 Ústavy – vertikální dělba moci a s tímto ustanovením související čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod – právo občanů podílet se na správě věcí veřejných). Dále principy související s politickým systémem, konkrétně volná soutěž politických stran (čl. 5 Ústavy), základní principy volebního práva (volby na základě všeobecného, přímého a rovného volebního práva dle článku 6 Ústavy), vláda na omezenou dobu, rozhodování většiny se současným respektováním práv menšiny (čl. 6 Ústavy).

Sdílím rovněž názor s Vojtěchem Šimíčkem či Jindřiškou Syllovou, kteří mají za to, že součástí materiálního ohniska ústavního pořádku nemusí být bezpodmínečně nutně republikánská forma vlády či unitární státní zřízení, přestože např. právní řády Řecka, Itálie či Francie tyto instituty výslovně řadí k nezměnitelným ustanovením. Domnívám se shodně, že případná změna republikánské formy vlády či státního zřízení však ještě nemusí znamenat narušení podstatných náležitostí demokratického právního státu, pokud zůstanou zbylé podstatné náležitosti zachovány.

Na všem, dosud výše uvedeném, ať už se jedná o mou vlastní interpretaci, interpretaci Ústavního soudu obsaženou v jeho judikatuře, anebo o citovanou

¹⁶³ SLÁDEČEK, V., MIKULE, V./SUCHÁNEK, R., SYLLOVÁ, J.: Ústava České republiky. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 112-113.

interpretaci vybraných ústavních odborníků, je jednoznačně vidět, jak různorodé mohou být výklady relativně obecného (abstraktního) zakotvení materiálního ohniska. Přestože se dá konstatovat, že si žádné z výše uvedených interpretací v podstatě neodporují, nelze na druhou stranu ani říci, že by byly v úplném souladu. Lze konstatovat, že největší diskuze se vedou zejména o tom, zda samotný imperativ nezměnitelnosti a republikánská státní forma se řadí mezi podstatné náležitosti demokratického právního státu.

Výčet principů, jenž je nebo bude možné pod obsah pojmu materiálního ohniska podřadit, tak stále zůstává definitivně neuzavřený a z vývojového hlediska tomu tak zůstane zřejmě napořád. I proto můžeme očekávat, že názory jednotlivců, ať už právních odborníků či laiků, na obsah pojmu materiálního imperativu nebo jeho rozsah zůstanou vždy mírně odlišné.

Všechny výše uvedené jednotlivé principy demokratického právního státu, tvořící společně v kontextu materiálního ohniska českého ústavního systému, je nutno vnímat jako pospolité, resp. nelze se omezit na to, abychom je vnímali odděleně nebo dokonce jako zastupitelné, neboť se vzájemně prolínají a doplňují. Všechny dohromady tvoří nedílný celek v podobě základů moderní demokratické a právní společnosti.

Přitom je třeba mít neustále na paměti, že principy demokratického právního státu, chráněné českým materiálním imperativem ústavnosti, jsou samy značně abstraktní pojmy a i k jejich podrobnější konkretizaci dochází až při jejich interpretaci a aplikaci. K těmto by se ovšem mělo přistupovat tak, aby byly prováděny v souladu se zamýšleným účelem jejich zakotvení a v souladu se smyslem jejich pojmu, a v neposlední řadě také v souladu s povahou smyslu materiálního ohniska ústavnosti.

Prof. Klokočka míní, že právě z tohoto hlediska je nesmírně důležitý druhý odstavec českého materiálního imperativu nezrušitelnosti, resp. třetí odstavec devátého článku Ústavy, který doslova říká, že „*výkladem právních norem nelze oprávnit*

odstranění nebo ohrožení základů demokratického státu.“¹⁶⁴ Výklad všech, nejen tedy pouze ústavních, právních norem je tím pádem kategoricky podřízen hodnotovému systému chráněnému materiálním ohniskem ústavnosti. Tím je vyjádřen princip, že formální zakotvení principů a hodnot nemůže zabránit nebo omezit jejich správnému a zamýšlenému naplňování.

V závěrečné části této podkapitoly bych ráda shrnula své poznatky rozvedené výše. Ústavně zakotvenou neohrožitelnost a nezměnitelnost materiálního ohniska české Ústavy lze chápat jako prostředek, který používá stávající systém právních norem ke své vlastní ochraně. Cílem této ochrany je zachování nejdůležitějších společenských hodnot a principů. Nejedná se však o „konzervaci“ nebo nějakou stabilizaci jednotlivých právních norem současného právního systému. S odkazem na V. Klokočku je třeba uvést, že význam tohoto zachování spočívá v pokusu o omezení budoucích ústavodárců tím, že určité hodnoty budou principiálně a formálně natolik zvýrazněné a zdůrazněné, že budou prohlášeny a obecně považovány za přirozené, relativně flexibilní, ale materiálně neměnné.¹⁶⁵

Česká ústavní klauzule věčnosti se vztahuje pouze na ty principy, které jsou pro stávající soubor právních norem stěžejní a které nebývá v praxi příliš účelné taxativně (rozsahově uzavřeně a konkrétně) vymezit. Tudíž je třeba s relativně abstraktním pojmem dále pracovat - interpretovat jej a následně jej aplikovat na ryze konkrétní situaci. Tyto případy interpretace a aplikace se pak pochopitelně budou v jednotlivých konkrétních případech více či méně rozcházet, což ovšem nebude znamenat, že by při interpretaci nebo aplikaci materiálního ohniska Ústavy došlo k nějakému pochybení, ba naopak - půjde o jev zcela logicky opodstatněný a přirozený.

2.5 Ochrana materiálního ohniska

Nezměnitelné náležitosti mají ze své podstaty nadústavní charakter, je zakázána jejich změna, a to i prostřednictvím ústavních zákonů jakožto předpisů nejvyšší právní

¹⁶⁴ KLOKOČKA, V. *Ústavní zřízení české republiky*. Praha: Vyšehrad, 1997, s. 10.

¹⁶⁵ KLOKOČKA, V. *Ústavní zřízení české republiky*. Praha: Vyšehrad, 1997, s. 11-13.

síly.¹⁶⁶ Ústavní soud k nedotknutelnosti (nepřípustnosti změny) podstatných náležitostí demokratického právního státu zakotvené v čl. 9 odst. 2 Ústavy judikoval: „*Tím jsou konstitutivní principy demokratické společnosti v rámci této ústavy postaveny nad zákonnou kompetenci a tím „ultra vires“ Parlamentu. S těmito principy stojí a padá ústavní stát. Odstranění některého z těchto principů, provedené jakýmkoliv, byť i většinovým anebo zcela jednomyslným rozhodnutím parlamentu, by nemohlo být interpretováno jinak, než jako odstranění tohoto ústavního státu jako takového.*“¹⁶⁷

I přes uvedené je však potřeba, aby existence materiálního imperativu ústavnosti neměla pouze více či méně silný formální charakter, mít v rámci soustavy státních institucí dostatečný počet takových institucí, které budou na ochranu ohniska ústavnosti zaměřeny či se na něm budou alespoň podílet.

Ochranu materiálního ohniska zakotvuje samotná Ústava ČR tím, že nejen deklaruje nepřípustnost změny podstatných náležitostí demokratického právního státu, ale rovněž i skutečností, že je sama považována za tzv. rigidní, tuhou ústavní normou, jak již bylo o tomto typu ústavy pojednáno v kapitole 2.1.1 této práce. Rigidita ústavní normy se v českém právním řádu projevuje vyšší mírou obtížnosti k její změně, kdy je požadováno vyšší kvorum (viz čl. čl. 39 odst. 4 Ústavy - souhlas třípětinové většiny všech poslanců a třípětinové většiny přítomných senátorů) než je tomu u přijímání zákonů nižší právní síly.¹⁶⁸ Je nutné konstatovat, že oproti jiným ústavním systémům není rigidita zakotvená v Ústavě ČR nikterak velká. Pro změny Ústavy není třeba pořádat ratifikační referendum, získat souhlas jiného orgánu než ústavodárce nebo založit speciální ústavní konvent.¹⁶⁹

Dle českého odborníka v oboru státovědy a politologie J. Kysely není rigidita formulovaná Ústavou ČR sama o sobě dostatečná pro případ ochrany Ústavy před jejím nedodržováním, obcházením či porušováním. Takto stanovená rigidita chrání pouze

¹⁶⁶ SLÁDEČEK, V., MIKULE, V./SUCHÁNEK, R., SYLLOVÁ, J.: *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 110.

¹⁶⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 21. prosince 1993, sp. zn. Pl. ÚS 19/93.

¹⁶⁸ GERLOCH, A. *Teorie práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007, s. 52.

¹⁶⁹ KOUDELKA, Z. *Transcendentální pramen práva. Trestní právo: odborný časopis pro trestní právo a obory související*. Praha: Wolters Kluwer, roč. 2013, 11-12, s. 14.

před formálními úpravami Ústavy, když je postavena pouze na interní politické kontrole, která je založena na odvážném předpokladu, že ústavodárce bude ústavu bezpodmínečně ctít. Takto vyslovená premisa je však největší slabinou Ústavy. Kysela míní, že pro skutečnou ochranu Ústavy před všemi nepříznivými zásahy a útoky, je nutné, aby k zakotvené politické kontrole přistoupila kontrola vyšší – kontrola soudní.¹⁷⁰

Opačný názor zastává A. Gerloch. Dle jeho mínění bychom neměli posilovat moc Ústavního soudu, ale upevnit samotnou ústavnost zesílením její rigidity a využitím všeobecného referenda.¹⁷¹

I přes mínění A. Gerlocha je v současné době nejstěžejnějším orgánem ochrany nejen materiálního ohniska ústavnosti, ale i celé ústavnosti České republiky, Ústavní soud, jak vyplývá především z ustanovení čl. 83 Ústavy. Kromě ústavního zakotvení role Ústavního soudu je jeho institucionální pozice dále konkretizována v zákoně č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

Ústavní soud jako jeden z možných prostředků ochrany materiálního ohniska ústavnosti zakotvil i samotný výklad novely Ústavy tak, aby tato interpretace byla konformní s čl. 9 odst. 2 Ústavy. „*Z ústavní maximy podle čl. 9 odst. 2 Ústavy neplynou konsekvence toliko pro ústavodárce, nýbrž i pro Ústavní soud. V nepřípustnost změny podstatných náležitostí demokratického právního státu je obsažen pokyn Ústavnímu soudu, dle kterého žádnou novelu Ústavy nelze interpretovat v tom smyslu, že by jejím důsledkem bylo omezení již dosažené procedurální úrovně ochrany základních práv a svobod.*“¹⁷² Konformita výkladu s čl. 9 odst. 2 Ústavy byla stanovena jako základní pravidlo interpretace Ústavy ČR.¹⁷³

¹⁷⁰ KYSELA, J. Předpoklady soudní kontroly ústavnosti ústavních zákonů. *Jurisprudence*, roč. 19, 2010, č. 1, s. 28-29.

¹⁷¹ GERLOCH, A. *Panelová diskuse ke kauze „Melčák“*. [online]. [cit. 2.12.2016]. Dostupné z: <http://www.vimeo.com/video/36904668/panelova-diskuse-k-nalezu-pl-us-2709-kauxa>

¹⁷² Nález Ústavního soudu ze dne 25. června 2002, sp. zn. Pl. ÚS 36/01.

¹⁷³ Nález Ústavního soudu ze dne 10. září 2009, sp. zn. Pl. ÚS 27/09.

V zákoně o Ústavním soudu nalezneme kromě jeho vnitřní organizace také podstatnou procesní úpravu všech druhů řízení, která se mohou před Ústavním soudem odehrát, resp. všech druhů řízení, která mohou být Ústavním soudem projednána.

Podrobněji se rolí Ústavního soudu, nejen v souvislosti s ochranou materiálního ohniska ústavnosti, budu zabývat níže v samostatné kapitole věnované právě Ústavnímu soudu.¹⁷⁴

Přestože je nejvyšší orgán ochrany ústavnosti jednoznačně stanoven v samotné Ústavě, neznamená to, že musí být ve své činnosti také orgánem jediným. Již ze své podstaty, která je u těchto institucí rovněž vyjádřena v Ústavě, by měli ochrany státní demokratické ústavnosti dbát také prezident, vláda, Poslanecká sněmovna a Senát.

Poslední dvě jmenované instituce by tak měly v praxi činit především v rámci své úlohy dané v legislativním procesu, přičemž by neměly připustit schválení takového zákona či dokonce ústavního zákona (nebo teoreticky také podzákoného právního předpisu), který by ohrožoval nebo dokonce narušoval materiální jádro ústavnosti. Navíc samotné složení slibu poslanců a senátorů je zavazuje, aby zachovávali Ústavu ČR.

Prezident republiky, jakožto hlava státu, může chránit státní ústavnost tzv. na dvou frontách. Za prvé, podobně jako obě komory parlamentu, je prezident součástí legislativního procesu, kde má právo vetovat určitý přijatý zákon, ovšem s výjimkou ústavního zákona (viz čl. 50 Ústavy). Takovýto zákon poté musí potvrdit Poslanecká sněmovna nadpoloviční většinou všech jejích členů, jinak by platilo, že prezidentem vetovaný zákon nebyl přijat. U role prezidenta stojí za povšimnutí, že v této situaci je jeho role relativně slabá, když podle Ústavy nemá právo vetovat ústavní zákony. Jeho možnosti chránit materiální ohnisko ústavnosti jsou tak poměrně slabé.

Druhá prezidentova možnost chránit ústavní pořádek své země je činit tak při výkonu své funkce v rámci moci výkonné - zejména dle článků 62 a 63 Ústavy. Při

¹⁷⁴ Viz kapitola 3. této práce

výkonu těchto pravomocí by měl prezident dbát litery ústavního pořádku, především neporušovat žádné její ustanovení a naopak jednat plně v souladu s nimi. Mimo jiné se tak zvýší povědomí a důvěra občanů státu v jeho ústavnost.

Svou roli v rámci ochrany ústavnosti mají také jednotlivé články soudní soustavy. Zde podotýkám, že do této soustavy nepatří Ústavní soud, přestože je také soudním orgánem. Z hlediska fungování státních institucí je totiž postaven mimo klasickou soudní soustavu. České soudy chrání ústavní pořádek především z titulu ustanovení čl. 95 odst. 2 Ústavy, ve kterém je stanoveno, že dojde-li soud k závěru, že zákon, který má být použit při řešení projednávané věci, je v rozporu s ústavním pořádkem, je povinen předložit věc Ústavnímu soudu, který se s danou věcí vypořádá dle zákona o Ústavním soudu. Pokud je soud povinen předložit Ústavnímu soudu zákon, který je v rozporu s ústavním pořádkem (resp. o kterém se domnívá, že je v rozporu s ústavním pořádkem), tím spíše je nucen předložit Ústavnímu soudu ten zákon, o kterém má za to, že je v rozporu se samotným materiálním jádrem ústavnosti.

Předposlední institucí, kterou v rámci této podkapitoly zmíním, je ministerstvo spravedlnosti. Jakožto orgán, který má mimo jiné na starosti, především ve formě státního dohledu, fungování celé soudní soustavy. Základní role ministerstva spravedlnosti je dána zákonem č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů. Podle ustanovení § 11 tohoto zákona je ministerstvo spravedlnosti mimo jiné ústředním orgánem státní správy pro soudy a státní zastupitelství. Tudiž je v jeho pravomoci dohlížet kromě jiného na činnost soudů popsanou v předchozím odstavci.

Úplně na závěr bych ráda uvedla právo samotného lidu, a to právo občanů na odpor podle čl. 23 Listiny základních práv a svobod, které je ovšem využitelné až v těch nejextrémnějších případech typu revoluce či vojenského puče. Mnohem využitelnější a v minulosti již užitý nástroj ochrany materiálního ohniska ústavnosti, se kterým disponují fyzické a právnické osoby, je institut ústavních stížností, o kterých rozhoduje Ústavní soud. Tyto osoby mohou spolu s ústavní stížností podat návrh na zrušení zákona (nebo jiného právního předpisu) anebo jejich jednotlivých

ustanovení, jejichž uplatněním nastala skutečnost, která je předmětem ústavní stížnosti, jestliže jsou podle tvrzení stěžovatele v rozporu s ústavním pořádkem či dokonce s materiálním ohniskem ústavnosti (popřípadě se zákonem, jedná-li se o jiný právní předpis).¹⁷⁵

V rámci fungování veřejné správy České republiky jsou i další instituce nebo jejich orgány, které se alespoň nepřímo podílejí na materiální nebo formální ochraně ústavnosti ČR. Jejich role však nedosahuje takových rozměrů, aby měly přímý vliv na materiální ohnisko ústavnosti ČR.

2.6 Pozitivistický a přirozenoprávní pohled na imperativ nezměnitelnosti

V této podkapitole, věnované spíše filosoficko-historickému pohledu na problematiku této práce, hodlám stručně analyzovat, popsat a nastínit dva naprosto diametrálně odlišné filosoficko-právní směry pohledu na imperativ nezrušitelnosti. U obou myšlenkových filosofických směrů bude za pomoci právníko-filosofické teorie rozebrána jejich obecnější podstata a smysl. Posléze budou oba přístupy konkrétně aplikovány na institut materiálního ohniska Ústavy. Na závěr této podkapitoly se oba pohledy na materiální ohnisko ústavnosti pokusím vzájemně a věcně srovnat.

2.6.1 Pozitivistický pohled

Pozitivistický pohled lze jinými slovy pojmenovat též jako pozitivněprávní přístup k imperativní nezrušitelnosti vybrané části ústavního pořádku resp. jeho obecných (základních) principů.

T. Máchalová uvádí, že z hlediska historie je pozitivistický přístup o něco málo mladší než přirozenoprávní. První náznakové zmínky o pozitivněprávním myšlení sahají do 6. století, do období justiniánského kodexu. Konkrétnější podobu dostalo pozitivní právo ve 12. století, když se filosof Abélard pokusil o racionální definici přirozeného práva a pojem pozitivního práva přitom použil jako jeho opak, tedy souhrn

¹⁷⁵ KLÍMA, K. *Ústavní právo*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, s. 509.

formálně vyjádřených právních norem uměle vytvořených lidskou vůlí.¹⁷⁶ S příchodem 19. století se pak pohled na pozitivní právo lehce pozměnil, resp. konkretizoval, když pozitivní právo začalo být chápáno jako právo skutečné, existující - čili doopravdy vytvořené, empiricky a logicky ověřitelné a zkoumatelné.

Dle T. Máchalové si přes svůj relativně dlouhý a nesourodý historický vývoj pozitivní koncepce náhledu na normativní právní řád vytvořila tyto charakteristické základní znaky své filosofické teorie a posléze i praxe:

- autoritativní uzákonění právní normy = moc dávat příkazy a rovněž moc následně efektivně vymáhat jejich splnění. Tato moc je nejčastěji vyjádřena v podobě veřejné (státní) moci;

- závaznost a vynutitelnost právních norem - vyjádření způsobu, jak jsou právní normy uznány a plněny, a to bez ohledu na to, zda organizují chování jednotlivců nebo orgánů;

- sociální účinnost a legitimita právních norem upravujících způsob, jakým jejich adresátům vznikají práva a povinnosti.¹⁷⁷

Pokud jde o pozitivněprávní přístup, konkrétně na našem území, a ještě konkrétněji o pozitivněprávní přístup k materiálnímu ohnisku ústavnosti na našem území, tak zde převládá názor, že jakákoliv formálně vydaná právní norma může být určitým způsobem zrušena, pozměněna či překonána.

Prvním moderním právním filosofem, který podpořil tuto myšlenku, byl František Weyr, kdy jeho právní názor lze nejlépe stručně vystihnout následující větou, již je Weyr autorem: „*Vím-li, za jakých podmínek tato norma dle právního řádu,*

¹⁷⁶ MACHALOVÁ, T. *Úvod do právní filozofie: (základní pojmy)*. Brno: Masarykova univerzita, 1998, s. 85.

¹⁷⁷ MACHALOVÁ, T. *Úvod do právní filozofie: (základní pojmy)*. Brno: Masarykova univerzita, 1998, s. 86.

kterého jest součástí, platně vznikla, musím logicky nutně uznati, že za těchto podmínek jest i její změna, resp. její odstranění juristicky možné. “¹⁷⁸

Takřka totožný právní názor na věc materiálního ohniska ústavnosti přijal také Viktor Knapp, když přímo ve svém odborném textu věnovaném tématu stability a dynamiky práva vyjádřil tuto myšlenku: „*Historie ukázala a ukazuje, že se právo vývojovým změnám ubránit nemůže a že, i když se samo prohlásí za nezměnitelné, vždy najde cestu, jak tuto zásadu obejít. Právo je přímo svou podstatou dynamický systém, který se vyvíjí spolu se společností a v závislosti na tomto vývoji, a samo na tento vývoj působí.*“¹⁷⁹

2.6.2 Přirozenoprávní pohled

Úvodem nejprve předešlu obecně pár slov k přirozenému právu jako takovému. Přirozenoprávní teorie chápe (jakékoliv) právo jako něco, co nenásilně, neformálně vzniklo z podstaty světa a života v něm. Pohled na tuto teorii se postupně vyvíjel již od dob starověkého Říma, když se jeho zkoumáním a komentováním zabývali takoví filosofičtí velikáni jako např. Cicero nebo Ulpianus. Historicky asi největší proměnu do pojetí koncepce přirozeného práva učinil filosofický proud racionalismu, když přirozená práva začala být chápána jako práva zdravého základního lidského rozumu. Původ práva již tedy nebyl chápán v přírodě, ale v rozumu člověka schopného přírodu chápat (nikoliv ale přírodu tvořit či ji pozměňovat), jak uvádí T. Máchalová.¹⁸⁰

Přes svůj převratný vývoj trvajícím po několik století a zahrnujícím několik stěžejních proměn si přirozenoprávní koncepce zachovala několik svých základních charakteristických rysů:

- právo je považováno za přirozený (daný) jev, jenž nezávisí na vůli lidí, je univerzální a má obecnou platnost (účinnost), přičemž platí vždy a pro všechny

¹⁷⁸ WEYR, F. *Základy filosofie právní: (nauka o poznávání právníckém)*. Brno: A. Píša, 1920, s. 106.

¹⁷⁹ KNAPP, V. *Teorie práva*. Praha: C.H. Beck, 1995, s. 56-57.

¹⁸⁰ MACHALOVÁ, T. *Úvod do právní filozofie: (základní pojmy)*. Brno: Masarykova univerzita, 1998, s. 57.

lidi bez rozdílu;

- přirozené právo je stabilní a neměnné (věčné);

- přirozené právo je zároveň přirozeným nárokem člověka na existenci určitého normativního řádu na světě, který by upravoval společenství lidí;

- realizace přirozeného práva zaručuje spravedlivé fungování společnosti a spravedlivé společenské vztahy;

- přirozenoprávní myšlení je dualistické a předpokládá vždy také existenci formálního právního řádu, přičemž přirozené právo vždy tvoří nadřazený hodnotový a morální základ pro formální právní úpravu.

Zejména v posledním výše uvedeném základním charakteristickém rysu (dualismus přirozenoprávního myšlení) přirozenoprávního pojetí lze spatřovat příznačně velkou blízkost a souvztažnost s pojetím materiálního ohniska (české) ústavnosti, když v obou dvou případech je svým způsobem počítáno s existencí jakési hierarchicky nadřazené a nezměnitelné oblasti práva.

Mezi nejtypičtější české představitele přirozenoprávního pohledu na materiální ohnisko české ústavnosti patří Pavel Holländer. Proslule známá je především jeho myšlenka duality ústavního práva, ve které rozděluje český ústavní pořádek (či jeho zásady, principy) na určitou nezměnitelnou část na straně jedné a na část, kde relativně časté změny či doplnění až tolik nevadí a počítá se s nimi bez vážnějšího „ohrožení“ fungování moderního demokratického právního státu na straně druhé.¹⁸¹

Do nezměnitelné části ústavního pořádku zahrnuje tzv. teleologickou redukci P. Holländer také ustanovení čl. 9 odst. 2 Ústavy ČR. Kdyby tento imperativ nezměnitelnosti (nezrušitelnosti) do této skupiny (ústavně) právních norem nepatřil, ztrácela by jeho existence v Ústavě úplně svůj smysl, stejně jako členění

¹⁸¹ HOLLÄNDER, P. *Filosofie práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, s. 61.

na kvalifikované (nezměnitelné, rigidní) a jednoduché (změnitelné, dynamické, flexibilní) právní normy v rámci ústavního pořádku.¹⁸²

Podobný názor jako Pavel Holländer má také další přední český právník a právní filosof Zdeněk Kühn. Dle jeho názoru jsou určité právní principy obsažené v ústavním pořádku s ohledem na dobu své existence (ale také pro svůj funkcionální význam v určitém právním systému) natolik imanentní (důležitou, nepostradatelnou) součástí právní kultury určitého moderního právního státu, že jejich změnou, nebo dokonce zrušením, by byly popřeny samotné základy dotyčné právní kultury. Myšlenka nezměnitelnosti určitých ústavních principů dle Kühna vyplývá z předpokládání současného právního stavu jako stavu naprosto dokonalého, který tak nelze měnit v jeho podstatných hodnotách nebo rysech.¹⁸³

K přirozenému právnímu pohledu na materiální ohnisko ústavnosti se v minulosti připojil také V. Klokočka. Dle jeho názoru je ústavní pořádek nejenom právní záštita zákonné, jakož i nižších úrovní právní úpravy, v určitém státě, ale je také záštitou skupiny idejí, které jsou odrazem nedotknutelných základních hodnot v onom státě a které jsou záštitou demokratické společnosti, pročež by měly být postaveny nad a zároveň mimo pravomoc ústavních či ústavodárných orgánů.¹⁸⁴

Klokočka dále uvádí, že principy představující záruky demokratického fungování společnosti mají materiálně-právní povahu, z čehož vyplývá, že stát by se neměl chovat pouze v souladu s aktuálně účinným formálním právním řádem, ale také podle určitých morálních a spravedlivých hodnot. Proto V. Klokočka považuje v rámci ochrany fungování spravedlivého právního státu za nezbytné postavit určitou část ústavně-právních norem do pozice nedotknutelných - nezměnitelných, tedy vertikálně nad právní normy pozitivního práva - nejenom nad zákony, ale i nad ústavní zákony.¹⁸⁵

¹⁸² HOLLÄNDER, P. *Filosofie práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, s. 78-79.

¹⁸³ KÜHN, Z. *K otázce "nezměnitelného" práva* [online]. [cit. 17.1.2014]. Dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.cz/2009/09/k-otazce-nezmenitelneho-prava.html>

¹⁸⁴ KLOKOČKA, V. *Ústavní systémy evropských států: (srovnávací studie)*. Praha: Linde, 2006, s. 13-16.

¹⁸⁵ KLOKOČKA, V. *Ústavní systémy evropských států: (srovnávací studie)*. Praha: Linde, 2006, s. 103-106.

2.6.3 Shrnutí obou pohledů

V návaznosti na dosavadní obsah této podkapitoly si troufám tvrdit, že pozitivněprávní přístup k materiálnímu ohnisku ústavnosti počítá s velkou mírou její dynamičnosti a flexibility, a to především s ohledem na aktuální vývoj společenské potřeby změny právního řádu (na jakékoliv úrovni). Přitom lze ovšem předpokládat, že i v režimu pozitivněprávního pohledu na ústavu bude k jejím změnám docházet podstatně méně často než ke změnám zákonných právních norem (zejm. zákony a zákonná opatření senátu) či dokonce podzákonných právních předpisů (např. nařízení vlády, vyhlášky ministerstev, nařízení krajů nebo obcí - poslední jmenované lze v kontextu této práce chápat pouze v rámci tzv. přenesené působnosti - tedy působnosti, kdy subjekty samosprávy, resp. jejich orgány, vydávají v souladu s veškerým „vyšším“ právním řádem právní předpisy, a to v rámci výkonu státní správy, na základě zákonného zmocnění).

Naopak přirozené právo dle mého názoru předpokládá existenci určitého okruhu právních a morálních norem, které považuje za základní a velice důležité pro celý zbytek právní úpravy fungování života (nejen) lidí. V našem případě můžeme do této obecně vyjádřené množiny dosadit konkrétní okruh právních norem - materiální ohnisko ústavnosti. A u tohoto okruhu norem přirozené právo předpokládá maximální stabilitu a dlouhověkost.

V kontextu tohoto shrnutí, a s ohledem na existenci ustanovení čl. 9 odst. 2 Ústavy, si troufám tvrdit, že Česká republika je, co se týká pohledu na materiální ohnisko ústavnosti, abstraktně přirozenoprávním státem, když neurčitý, pouze typově určený okruh společenských hodnot staví nad ústavní pořádek a mimo „dosah“ ústavních orgánů.

Tuto konstrukci však, především s ohledem na ustanovení čl. 9 odst. 1, považuji za poněkud relativní. Na jednu stranu, těžko mohlo být materiální ohnisko ústavnosti formálně zakotveno stabilněji a silněji, než tomu aktuálně je. Na druhou stranu, najde-li se v budoucnu ve státě dostatečně silná společenská a politická vůle ke změně článku 9 odst. 2 Ústavy právě ve světle prvního odstavce tohoto článku, může být české

materiální ohnisko ústavnosti fakticky a třeba jen dočasně prolomeno. Z tohoto pohledu tedy není přirozenoprávní přístup ČR k materiálnímu ohnisku ústavy stoprocentní, avšak nutno podotknout, že za použití základních pravidel právní logiky, logiky legislativního procesu či podstaty formálnosti právní úpravy, nelze nikdy stoprocentní nezměnitelnosti a nezrušitelnosti materiálního ohniska dosáhnout.

Přirozenoprávní přístup k materiálnímu ohnisku české ústavnosti sice není úplný, ovšem v rámci faktických možností je maximální, jelikož byly využity takřka veškeré legitimní prostředky pro zajištění nezměnitelnosti a nezrušitelnosti ústavního ohniska. Jisté rezervy lze, alespoň formálně, nalézt v možnosti požadovat pro legislativní přijetí ústavních zákonů větší počet ústavodárných činitelů (poslanců, resp. senátorů), než je tomu v současnosti (čl. 39 odst. 4 Ústavy) či zapojení samotného lidu (např. prostřednictvím referenda) do legislativního procesu ústavních změn.

2.7 Komparace se zahraniční právní úpravou

Nejspíše nebude žádným překvapením, že i v ústavách nejen evropských, ale i světových zemí, najdeme rovněž ustanovení, která jsou chráněna imperativem nezměnitelnosti. P. Molek ve své studii odkazuje na asistenta profesora Radzynerské právnické fakulty v Izraeli, který ve svém výzkumu z roku 2011 uvedl, že 42% psaných ústav světa (konkrétně 82 ze 192) obsahují nějaké nezměnitelné náležitosti.¹⁸⁶ Nezměnitelné náležitosti, nejen současných, ale též i minulých ústav, jsou velmi rozmanité. Ať už se jedná o obvyklejší principy týkající se republikánské formy vlády, demokracie, ochrany lidských práv či právního státu, suverenity lidu, nezávislosti soudů, dělby moci, ale i méně tradiční týkající se nezměnitelnosti islámu jakožto státního náboženství (alžírská ústava z r. 1989 či iránská z r. 1979), sekularismu či oddělení církve od státu (angolská ústava z r. 2010 či portugalská ústava z r. 1976), úředního jazyka (alžírská ústava z r. 1989 či turecká z r. 1982), dědického práva státu a kompetencí emíra (čl. 145 a 147 Ústavy Kataru z roku 2004) či nenapadnutelnosti

¹⁸⁶ MOLEK, P. *Materiální ohnisko ústavy: věčný limit evropské integrace?* Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2014, s. 53.

amnestií zaručených osobám, které porušovaly lidská práva (čl. 177 Ústavy Nigeru z r. 2010).¹⁸⁷

U některých shora uvedených principů je jasně viditelné, že nezměnitelná ustanovení jsou odrazem významných historických milníků (např. ústava Nigeru z r. 2010) či náboženského přesvědčení (např. Ústavy Alžírsko z r. 1989 či Íránu z r. 1979).

Dříve zmiňovaná Ústava Norského království své nezměnitelné principy vymezuje v článku 112 následovně: „*Pokud zkušenost ukáže, že některá část této Ústavy Norského království by měla být změněna, předkládá se návrh v tomto smyslu prvnímu, druhému nebo třetímu Stortingu¹⁸⁸ po nových všeobecných volbách a musí být též veřejně oznámen v tisku. Avšak musí být ponecháno na prvním, druhém nebo třetím Stortingu po následujících všeobecných volbách, aby rozhodnul, zda má či nemá být navrhovaná změna přijata.*“¹⁸⁹ Limity uvedené změny stanoví odstavec druhý: „*Takováto změna nesmí však nikdy být v rozporu s principy obsaženými v této Ústavě, ale může se týkat pouze úprav jednotlivých ustanovení, která nemění ducha Ústavy, a takováto změna vyžaduje souhlas dvou třetin Stortingu.*“¹⁹⁰

2.7.1 Francie

Jako první se budu podrobněji zabývat ústavou Francie. Jak již bylo uvedeno výše, dění ve Francii mělo obrovský vliv nejen na samotné formování materiálního jádra ústavy, ale též na vývoj vnímání pojmu právního státu, demokracie či ústavy jako takové, napříč Evropou i mimo ni.

Ačkoliv v ústavách moderních demokratických právních států je zakotvení nezměnitelnosti vybraných principů často reakcí na nedemokratické režimy,

¹⁸⁷ MOLEK, P. *Materiální ohnisko ústavy: věčný limit evropské integrace?* Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2014, s. 53.

¹⁸⁸ Storting je norský parlament o 169 křeslech se sídlem v Oslu, který byl ustanoven norskou ústavou z roku 1814.

¹⁸⁹ Článek 112 odst. 1 Ústavy Norského království [online]. [cit. 19.12.2016]. Dostupné z: <https://www.stortinget.no/en/Grunnlovsjubileet/In-English/The-Constitution---Complete-text/>

¹⁹⁰ Článek 112 odst. 2 Ústavy Norského království [online]. [cit. 19.12.2016]. Dostupné z: <https://www.stortinget.no/en/Grunnlovsjubileet/In-English/The-Constitution---Complete-text/>

i ve francouzské ústavě Třetí republiky bylo zakotvení nezměnitelnosti republiky jako formy vlády reakcí na minulý režim, přestože se nejednalo o režim nedemokratický. Jak již bylo zmíněno v podkapitole 2.3 této práce, ústava Třetí republiky byla reakcí na střídání monarchistické a republikánské formy státu. „*Idea materiálního a nikoliv pouze procedurálního omezení prostoru ústavní revize je reflexí ústavních dějin Francie devatenáctého století.*“¹⁹¹

Již v této době byl francouzský pedagog práva na Univerzitě v Toulouse Maurice Hauriou (17. srpna 1856 – 12. března 1929) však toho názoru, že vedle republikánské formy vlády existuje mnoho dalších základních principů, které stojí nad samotnou ústavou. Podle Haurioua ani není nezbytné tyto principy zakotvit v textu, neboť ze své povahy existují a jsou vymahatelné i bez jakéhokoliv zachycení v písemné podobě.¹⁹²

Ústava Třetí republiky byla nahrazena Ústavou Čtvrté republiky z roku 1946. Ta ve svém článku 95 opět zakotvila nepřípustnost změny republikánské formy vlády, kdy uvedené ustanovení bylo navíc doplněno zákazem zvolení členů dříve vládnoucích rodů Francie na místo prezidentského úřadu.¹⁹³

V uvedené tradici pokračovala rovněž Ústava Páté republiky z roku 1958, která v článku 89 odst. 5 zakazovala změnu republikánské formy vlády. Nově se však imperativ nezměnitelnosti taktéž vztahoval na možnost procedurální změny Ústavy, a to buďto parlamentním postupem či prostřednictvím lidu – referenda. Dále článek 89 v odst. 4 Ústavy zakazoval jakoukoliv změnu Ústavy, která ohrožuje celistvost území.¹⁹⁴

¹⁹¹ HOLLÄNDER, P. *Materiální ohnisko ústavy a diskrece ústavodárce*. Právník. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2005 roč. 144, č. 4, s. 316.

¹⁹² GRAY, CH. B., *The Methodology of Maurice Hauriou, Legal, Sociological, Philosophical*. Amsterdam – New York, NY: Rodopi, 2010, s. 147.

¹⁹³ Článek 95 Ústavy Čtvrté republiky. [online]. [cit. 19.12.2016]. Dostupné z <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/constitution-de-1946-ive-republique.5109.html>

¹⁹⁴ Článek 89 Ústavy Páté republiky. [online]. [cit. 19.12.2016]. Dostupné z: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/la-constitution-du-4-octobre-1958/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur.5074.html>

K interpretaci článku 89 se vyjádřila Ústavní rada, na kterou lze nahlížet jako na kvazisoudní orgán, který je příslušný k výkladu ústavy. Ta v několika svých rozhodnutích deklarovala, že principy zde zakotvené jsou nezměnitelné a ani Parlament jakožto ústavodárce nemůže toto ustanovení novelizovat. Klauzulí věčnosti jsou dále též chráněna ustanovení článků 7 a 16.

V rozhodnutí ze dne 26.3.2003 Ústavní rada judikovala, že s ohledem na pravomoci přiznané jí Ústavou, jí však nepřísluší hodnotit soulad ústavního zákona s čl. 89 Ústavy.¹⁹⁵

Vzhledem k evropské integraci je možné, že implementace směrnic Evropské unie se může jednou dostat to střetu s nezměnitelnými principy francouzské ústavy. Tuto situaci částečně předjímá i Ústavní rada, která v rozhodnutí ze dne 27.7.2006 určila, že takováto implementace nesmí porušit ustanovení či princip, který je součástí ústavní identity Francie, ledaže by k tomu svolila ustavující moc (*puvoir constituant* – suverénní lid).

S ohledem na zmíněný judikát z roku 2003 tak není zcela jasné, kdo drží ochrannou ruku nad materiálním jádrem ústavy, když Ústavní rada se k této pravomoci nehlásí. Avšak vodítko může poskytovat dále uvedené rozhodnutí z roku 2006, které velkou moc svěřuje do moci samotného lidu.

O tom, jak trvalou a nenahraditelnou součástí se imperativ nezměnitelnosti materiálního ohniska spočívající v zákazu přeměny formy vlády stal, svědčí nejen jeho přebírání v rámci jednotlivých ústav Francie¹⁹⁶, ale rovněž ta skutečnost, že byl inspirací pro celou řadu ústav světa, ve kterých je rovněž klauzulí věčnosti chráněna republikánská forma vlády – např. Alžírsko 1989 (čl. 178), Moldavsko 1994 (čl. 142), Čečensko 2003 (čl. 112), Kongo 2006 (čl. 220), Rovnická Guinea 1991 (čl. 104),

¹⁹⁵ PROCHÁZKA, R. *Lid a sudcovia v konštitučnej demokracii*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011, s. 94.

¹⁹⁶ KLOKOČKA, A., WAGNEROVÁ, E. *Ústavy států Evropské unie 1. díl*. Praha: Linde, 2004, s. 136.

Džibuti 1992 (čl. 88), Madagaskar 2010 (čl. 163), Mauretánie 1991 (čl. 99), Rwanda 2003 (čl. 163) a jiné.¹⁹⁷

2.7.2 Itálie

Dne 1.1.1948 nabyla účinnosti italská ústava *La Costituzione della Repubblica Italiana*. Italské Ústavodárné shromáždění se při její tvorbě inspirovalo právě výše zmíněnou francouzskou ústavou, kdy i zde je forma vlády zakotvená v čl. 139 „*Republikánská forma nemůže být předmětem ústavní změny,*“¹⁹⁸ chráněna klauzulí věčnosti.

Italové si rozhodli o formě vlády svého státu sami, kdy v referendu konaném dne 2.6.1946 vyhrála republikánská forma vlády nad monarchistickou, a to i přesto, anebo právě proto, že Itálie byla královstvím historicky od roku 1861 včetně období fašistického režimu.

Italský ústavní právník Alessandro Pace nahlíží na ustanovení čl. 139 ústavy jako na ochranu právních poměrů, které jsou vnímány jako podstatné pro republikánskou formu vlády – zejména rovnost, všeobecnost volebního práva, rovnost v přístupu k veřejným funkcím apod. Stejně tak má republikánská forma vlády zajistit, že o nejdůležitějších politických rozhodnutích nebudou rozhodovat přímo či nepřímo nevolené orgány.¹⁹⁹

Stefano Maria Cicconeti vnímá italský imperativ nezměnitelnosti ještě šířeji. Má za to, že je díky tomuto ustanovení vyloučeno, aby mohla být změněna další ustanovení, která svým obsahem odkazují na republiku. Zejména, že nelze zrušit funkci prezidenta.²⁰⁰

¹⁹⁷ ROZNAI, Y. Unconstitutional Constitutional Amendments – The Migration and Success of a Constitutional Idea. *American Journal of Comparative Law*, č. 3/2013, s. 667.

¹⁹⁸ Článek 139 Ústavy Italské republiky. [online]. [cit. 22.12.2016]. Dostupné z: https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf

¹⁹⁹ MOLEK, P. *Materiální ohnisko ústavy: věčný limit evropské integrace?* Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2014, s. 60.

²⁰⁰ MOLEK, P. *Materiální ohnisko ústavy: věčný limit evropské integrace?* Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2014, s. 60.

S odkazem na historické přijetí formy vlády však lze dle mínění některých odborníků článek 139 změnit, a to prostřednictvím mimořádného referenda.

Italský ústavní soud se svými rozhodnutími snaží o konkrétnější výklad italské ústavy s důrazem na její materiální jádro. V rozhodnutí ze dne 15.12.1988 zhodnotil, že italská ústava obsahuje nejvyšší principy, jejichž obsah nemůže být jakkoliv rozvrácen a změněn, a to ani ústavním zákonem nebo jeho změnou. Tyto nejvyšší principy buďto sama ústava označuje za absolutně nezměnitelné – viz republikánská forma vlády dle čl. 139, anebo sice nejsou výslovně ústavou chráněny a zmíněny jako absolutně odolné vůči (i ústavním) změnám, avšak jedná se o jádro nejvyšších a nejdůležitějších hodnot, na kterých je italská ústava vybudována.²⁰¹ Italský ústavní soud zároveň uvedl, že se cítí být oprávněný k tomu, aby dohlížel nad ústavními zákony a zákony, kterými je revidována ústava, zda jsou v souladu s nejvyššími principy ústavního pořádku. Ústavní soud poznamenal, že v případě, že by tomu tak nebylo, nastala by absurdní situace, ve které by systém soudních záruk ústavy byl chybný a neúčinný vůči ústavním normám zvýšené hodnoty.²⁰²

P. Molek k uvedenému rozhodnutí dodává, že je přelomové též z důvodu, že italský ústavní soud v něm poprvé definoval pojem „nejvyšší principy“ (*principi supremi*), kdy se nejedná pouze o republikánskou formu vlády, ale rovněž o další nezměnitelné náležitosti, které nepodléhají ústavní revizi.²⁰³

Vzhledem k tomu, že italský ústavní soud určil, že změnám nepodléhají vedle republikánské formy ještě další principy, je nepochybné, že stejně jako tomu je například v České republice, bude při výkladu pojmu nezměnitelných náležitostí hrát důležitou roli sám ústavní soud, ale i ústavní odborníci. Italský ústavní soud sice dosud ve své judikatuře nevytvořil kompletní seznam nezměnitelných principů, ale z jeho rozhodovací praxe lze vyzorovat, že klauzulí věčnosti je chráněn princip suverenity

²⁰¹ ROZNAI, Y. Unconstitutional Constitutional Amendments – The Migration and Success of a Constitutional Idea. *American Journal of Comparative Law*, č. 3/2013, s. 686.

²⁰² ROZNAI, Y. Unconstitutional Constitutional Amendments – The Migration and Success of a Constitutional Idea. *American Journal of Comparative Law*, č. 3/2013, s. 686.

²⁰³ MOLEK, P. *Materiální ohnisko ústavy: věčný limit evropské integrace?* Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2014, s. 63.

lidu, princip jednoty a nerozdělitelnosti republiky, princip sekulárního státu, princip „jednotnosti“ ústavní jurisdikce, princip práva na soudní ochranu v jakékoliv fázi a v jakémkoliv stupni soudního řízení, princip samostatnosti a nezávislosti soudní moci, princip neporušitelnosti lidských práv.²⁰⁴

Přestože v ústavě Italské republiky není na rozdíl od Ústavy České republiky výslovně zmíněno, že je nepřípustná změna některých náležitostí, dospěl italský ústavní soud ve své judikatuře ke stejnému závěru, tj. že jisté principy stojí nad samotnou ústavou a je vyloučena jejich změna. Dále lze spatřit i jistou shodu v přístupu italského ústavního soudu a českého Ústavního soudu v otázce interpretace a ochrany materiálního ohniska, kdy oba tyto orgány nejenže se snaží sestavit katalog těchto principů, které jsou chráněny klauzulí věčnosti, ale rovněž se nominovaly jako strážce těchto principů.

2.7.3 Německo

Ústavy evropských států první poloviny dvacátého století, které vznikly v meziválečném období, byly charakteristické svou hodnotovou neutralitou. Tehdejší ústavy zakotvovaly výlučně jen procesní pravidla a scházely zde jakékoliv ochranné ústavní prostředky, což mělo za následek, že obsah těchto ústav mohl být dle libovůle naplňován politickým programem. Došlo tak k situaci, že skrze demokratické zákonné postupy byly legálním způsobem prosazeny myšlenky, které však nebyly zcela legitimní. Tato situace nastala jak ve Výmarské republice, tak i v Československu v roce 1948, kdy komunistická strana po únorovém převratu při dodržení všech formálních procedur svůj puč zlegalizovala.²⁰⁵

Výmarská republika byla republikánským spolkovým útvarem, která vznikla po pádu monarchie v Německu v roce 1918 a existovala až do nástupu nacismu. V roce 1919 Výmarská republika přijala demokratickou spolkovou ústavu, ve které byly

²⁰⁴ MOLEK, P. *Materiální ohnisko ústavy: věčný limit evropské integrace?* Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2014, s. 63.

²⁰⁵ KLOKOČKA, V. *Ústavní zřízení České republiky*. Praha: Vyšehrad, 1997, s. 10.

zakotveny základní demokratické principy jako je dělba moci²⁰⁶ apod. Jak uvádí P. Holländer, tato ústava selhala ve chvíli, kdy došlo k ohrožení podstaty právního státu, a výmarská ústava začala být prolamována skrze vydávané speciální ústavní zákony.²⁰⁷ Situace v zemi zašla tak daleko, že začalo být opouštěno od zásady procesní rovnosti stran a rozvíjela se rasistická politika, což v roce 1935 vyústilo až k vyhlášení Norimberských zákonů a usmrcení téměř šesti miliónů lidí židovského vyznání.

Po konci druhé světové války se rozpoutala diskuze, jaká přijmout opatření, která zamezí návratu nedemokratického režimu. Právni teoretik z University v Göttingenu Arnold Brecht již v roce 1945 přišel s myšlenkou zakotvení klauzule věčnosti. Dle Brechta je nezbytné zabránit tomu, aby byla vláda většiny zneužita ke schválení barbarských opatření. Z tohoto důvodu je vhodné pro německou ústavu, jakož i pro jakoukoliv budoucí demokratickou ústavu, aby v ní byly zakotveny posvátné principy a standardy, které by nemohly být zrušeny ani ústavními dodatky.²⁰⁸ Parafrázovaný názor A. Brechta je zcela přelomový, neboť do té doby byl uznáván názor učitele ústavního práva a předního komentátora Výmarské ústavy Gerharda Anschütze, který měl za to, že zákon není nic víc než jen zákon, který „*se stal zákonem pouze proto, že splnil určité formální či procedurální požadavky, a ne proto, že by snad korespondoval s tím, co je a priori správné. Zákon v demokratické společnosti nemá a snad ani nemůže mít vyšší ambice než být kontingentním produktem demokratického procesu.*“²⁰⁹ Anschütz však rozvíjel tuto myšlenku ještě dále a uvedl, že ani ústava nestojí nad zákonem, naopak je mu k dispozici a ústavní změny jsou bez jakéhokoliv omezení přípustné nehledě na jejich obsah a politické dopady.²¹⁰

Německý právní filosof Gustav Radbruch podporoval myšlenku přirozeného práva, které stojí nad zákony. V roce 1946 pronesl: „*Musíme se opět rozpomenout*

²⁰⁶ Moc byla rozdělena mezi říšskou vládu, říšský sněm a řádné soudnictví.

²⁰⁷ HOLLÄNDER, P. *Filosofie práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, s. 59.

²⁰⁸ MOLEK, P. *Materiální ohnisko ústavy: věčný limit evropské integrace?* Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2014, s. 66.

²⁰⁹ SOBEK, T. *Polemika s Jiřím Pribáněm*. [online]. [cit. 28.12.2016]. Dostupné z <http://jinepravo.blogspot.cz/2010/08/tomas-sobek-polemika-s-jirim-pribanem.html>

²¹⁰ MOLEK, P. *Materiální ohnisko ústavy: věčný limit evropské integrace?* Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2014, s. 66.

*na lidská práva, která stojí nad všemi zákony, na přirozené právo, které spravedlnosti se protivícím zákonům odebírá platnosti.*²¹¹

I přes tradiční názor zastávaný G. Anschützem Německo nakonec klauzuli věčnosti zakotvilo v Základním zákoně Spolkové republiky Německo z roku 1949, jakožto reakci na zkušenost s nedemokratickým režimem, kdy nacistický režim zcela popřel základy ústavnosti v moderním slova smyslu. Klauzule věčnosti (*Ewigkeitsgarantie, Ewigkeitsklausel*) je v čl. 79 odst. 3 Základního zákona Spolkové republiky Německo (*Grundgesetz, zkratka GG*) vyjádřena následovně: „*Změna tohoto základního zákona, která se dotýká rozčlenění Spolku na země, zásadního spolupůsobení zemí při zákonodárství nebo zásad stanovených v čl. 1 a 20, je nepřípustná.*“²¹² Uvedeným zakotvením klauze věčnosti se nechaly inspirovat mnohé státy, zejména ty s nedemokratickou historií.

Jan Grinc se k čl. 79 odst. 3 Základního zákona vyjadřuje, že představuje „*heteronomní vázanost zákonodárce, který mění ústavu, určitými základními rozhodnutími (Grundentscheidungen) ústavodárce. Principy a hodnoty chráněné čl. 79 odst. 3 GG jsou mimo dispozici ústavního zákonodárce.*“²¹³ Grinc dodává, že tato klauzule věčnosti však „*nemůže zabránit případné revoluci. Jejím účelem je pouze strhnout takové revoluci masku legality.*“²¹⁴

Německá klauzule věčnosti svým obsahem odkazuje na čl. 1 a 20. Článek 1 Základního zákona deklaruje nedotknutelnost důstojnosti člověka, kdy veškerá státní moc je povinna dbát ji a chránit ji.²¹⁵ Dále jsou chráněna neporušitelná a nezadatelná

²¹¹ RADBRUCH, G. cit. Dle HANUŠ, L. Gustav Radbruch – o napětí mezi spravedlností a právní jistotou. *Právní rozhledy*, 2009, č. 16, s. 581.

²¹² Čl. 79 odst. 3 Základního zákona Spolkové republiky Německo z 23. května 1949 [online]. [cit. 28.12.2016]. Dostupné z https://is.muni.cz/do/rect/el/estud/praf/js09/dejiny/web/prameny/09/Zakladni_zakon_SRN_-_Grundgesetz_-_1949.pdf.

Autorka upozorňuje, že v uvedeném zdroji je chybně uvedeno čl. 2 místo čl. 20.

²¹³ GRINC, J. Přezkum ústavních zákonů v Německu a Rakousku. *Jurisprudence*, č. 1/2010, s. 31.

²¹⁴ GRINC, J. Přezkum ústavních zákonů v Německu a Rakousku. *Jurisprudence*, č. 1/2010, s. 31.

²¹⁵ Čl. 1 odst. 1 Základního zákona Spolkové republiky Německo z 23. května 1949 [online]. [cit. 28.12.2016]. Dostupné z

práva, jakožto základ každé lidské společnosti, míru a spravedlnosti ve světě.²¹⁶ Uvedenými základními právy je vázáno zákonodárství, výkonná moc a soudnictví, jakož i bezprostředně platné právo.²¹⁷ Článek 20 v odstavci 1 charakterizuje Německou spolkovou republiku jako demokratický a sociální spolkový stát.²¹⁸ Všechna státní moc vychází z lidu, který moc vykonává prostřednictvím voleb, hlasováním a zvláštními orgány zákonodárství, moci výkonné a soudnictví.²¹⁹ Je očividné, že celý čl. 20 v sobě zahrnuje vedle republikanismu a demokratického a sociálního státu, také suverenitu lidu, princip dělby moci, vázanost státní moci zákonem, potažmo i právo lidu na odpor.²²⁰

Formální hranice ústavních změn vymezuje čl. 79 odst. 1 ve spojení s odst. 2 Základního zákona. Dle čl. 79 odst. 1 může být Základní zákon změněn pouze zákonem, který výslovně mění nebo doplňuje text základního zákona.²²¹ Dle odst. 2 je nutné k přijetí zákona dle odst. 1 souhlas kvalifikované většiny, a to dvou třetin členů Spolkového sněmu a dvou třetin hlasů Spolkové rady.²²² Citovaná ustanovení zakotvují

https://is.muni.cz/do/rect/el/estud/praf/js09/dejiny/web/prameny/09/Zakladni_zakon_SRN_-_Grundgesetz_-_1949.pdf

²¹⁶ Čl. 1 odst. 2 Základního zákona Spolkové republiky Německo z 23. května 1949 1949 [online]. [cit. 28.12.2016]. Dostupné z

https://is.muni.cz/do/rect/el/estud/praf/js09/dejiny/web/prameny/09/Zakladni_zakon_SRN_-_Grundgesetz_-_1949.pdf

²¹⁷ Čl. 1 odst. 3 Základního zákona Spolkové republiky Německo z 23. května 1949 1949 [online]. [cit. 28.12.2016]. Dostupné z

https://is.muni.cz/do/rect/el/estud/praf/js09/dejiny/web/prameny/09/Zakladni_zakon_SRN_-_Grundgesetz_-_1949.pdf

²¹⁸ Čl. 20 odst. 1 Základního zákona Spolkové republiky Německo z 23. května 1949 [online]. [cit. 28.12.2016]. Dostupné z

https://is.muni.cz/do/rect/el/estud/praf/js09/dejiny/web/prameny/09/Zakladni_zakon_SRN_-_Grundgesetz_-_1949.pdf

²¹⁹ Čl. 20 odst. 2 Základního zákona Spolkové republiky Německo z 23. května 1949 1949 [online]. [cit. 28.12.2016]. Dostupné z

https://is.muni.cz/do/rect/el/estud/praf/js09/dejiny/web/prameny/09/Zakladni_zakon_SRN_-_Grundgesetz_-_1949.pdf

²²⁰ MOLEK, P. *Materiální ohnisko ústavy: věčný limit evropské integrace?* Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2014, s. 64.

²²¹ Čl. 79 odst. 1 Základního zákona Spolkové republiky Německo z 23. května 1949 1949 [online]. [cit. 28.12.2016]. Dostupné z

https://is.muni.cz/do/rect/el/estud/praf/js09/dejiny/web/prameny/09/Zakladni_zakon_SRN_-_Grundgesetz_-_1949.pdf

²²² Čl. 79 odst. 2 Základního zákona Spolkové republiky Německo z 23. května 1949 [online]. [cit. 28.12.2016]. Dostupné z

tzv. „*Urkundlichkeit und Einsichtbarkeit*“ princip, tedy že Základní zákon nesmí být měněn tichými či skrytými ústavními novelami.

Čl. 93 odst. 1 a 2 Základního zákona nepřímou svěřuje kompetenci zrušit ústavní revizi nebo ústavní dodatek Spolkovému ústavnímu soudu. V čl. 93 odst. 1 bod 2 Základního zákona je vyjádřeno, že Spolkový ústavní soud rozhoduje o slučitelnosti zemského práva se Základním zákonem, a to na žádost spolkové vlády, zemské vlády nebo třetiny členů Spolkového sněmu.²²³

V návaznosti na rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 18.12.1953, 1 BvL 106/53, BVerfGE 3, 225, tzv. „*Gleichberechtigung*“ Jan Grinc shrnul, že Spolkový ústavní soud se zde zabýval ústavností ústavních norem a otázkou, zda mohou být ve vzájemném rozporu dvě normy, které jsou součástí Základního zákona a zda je v tomto případě Spolkový ústavní soud oprávněn rozhodnout. Grinc konstatoval, že „*Soud na teoretickou možnost existence „originárních protiústavních ústavních norem“ přistoupil. Jejich případné odstranění podle něj nelze ponechat výlučně na vůli ústavního zákonodárce. Proti námitce, že by si přezkumem ústavních norem osoboval ústavodárnou moc, soud především argumentoval, že jeho obranná funkce je již svou povahou zcela odlišná od legislativní funkce zákonodárce. Je-li Spolkový ústavní soud povolán k ochraně nedotknutelných základních rozhodnutí ústavodárce, odchýlí se od vůle ústavodárce nikoli přezkumem ústavních norem, nýbrž odmítnutím takového přezkumu. Za měřítko přezkumu norem obsažených v původním znění Základního zákona soud označil ústavní normy nadzákonného charakteru (čl. 1 a 20 GG) a s odkazy na Gustava Radbrucha konstatoval, že ani ústavodárce nesmí překročit nejvyšší meze spravedlnosti.*“²²⁴

https://is.muni.cz/do/rect/el/estud/praf/js09/dejiny/web/prameny/09/Zakladni_zakon_SRN_-_Grundgesetz_-_1949.pdf

²²³ Čl. 93 odst. 1 bod 2 Základního zákona Spolkové republiky Německo z 23. května 1949 [online]. [cit. 28.12.2016]. Dostupné z

https://is.muni.cz/do/rect/el/estud/praf/js09/dejiny/web/prameny/09/Zakladni_zakon_SRN_-_Grundgesetz_-_1949.pdf

²²⁴ GRINC, J. Přezkum ústavních zákonů v Německu a Rakousku. *Jurisprudence*, č. 1/2010, s. 31.

Spolkový ústavní soud v rámci své judikatury uvedl, že každé ústavní ustanovení musí být vykládáno v souladu se základními zásadami a hodnotami, které jsou vymezeny v Základním zákoně jakožto klauzule věčnosti. Klauzule věčnosti má za úkol zabránit tomu, aby došlo formálně legalistickou cestou k přijetí novely Základního zákona, která by však znamenala odstranění podstaty ústavního pořádku. Pokud by klauzule věčnosti svou stanovenou roli nenaplňovala, mohlo by dojít k zneužití ústavního pořádku za účelem legalizace totalitního režimu.²²⁵

Ondřej Preuss uvedl, že německá klauzule věčnosti vytváří německému ústavnímu soudu základ pro uplatnění velmi silné kompetence, kdy Spolkový ústavní soud je oprávněn zrušit ústavní revizi či ústavní dodatek. Na druhou stranu Preuss dodává, že Spolkový ústavní soud k této věci přistupuje velmi zdrženlivě a opatrně, kdy si své kompetence přezkoumávat ústavní novely hýčká, avšak nikdy nebyl ochoten ji využít. Každý namítaný případ řeší Spolkový ústavní soud komplexně jak z materiální, tak i z formální stránky. Německý ústavní soud se nestaví nad ústavodárce, kterým je pouze lid. Výlučně přezkoumává akty ústavního zákonodárce (*Verfassungsgesetzgeber*), jemuž přísluší toliko vylepšovat již ustanovenou Ústavu, ale není oprávněn měnit Ústavu v bodech chráněných klauzulí věčnosti.²²⁶ Dle Preusse „*tuto kompetenci nemá nikdo, snad s výjimkou samotného lidu.*“²²⁷

Lze shrnout, že přezkum ústavních předpisů Spolkovým ústavním soudem zahrnuje dvě skupiny případů. Za prvé rozhoduje o vzájemném souladu původních norem Základního zákona, při němž jsou pro ostatní normy měřítkem ústavní normy nadzákonného charakteru. Jedná se o přirozenoprávního úvahy, kdy je vysoce pravděpodobné, že v současné praxi nejspíše nedojde k napadení některých z původních ustanovení Základního zákona. Za druhé je německý ústavní soud oprávněn rozhodovat, zda zákony měnící ústavu nejsou v rozporu se zásadami zakotvenými v čl. 79 odst. 3

²²⁵ Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 15.12.1970, 2 BvF 1/69, 2 BvR 629/68 a 308/69, BVerfGE 30,1

²²⁶ PREUSS, O. Nezměnitelná ústava? Klauzule nezměnitelnosti („věčnosti“) na příkladech vybraných států. *Právník*, č. 8/2013, s 796-798.

²²⁷ PREUSS, O. Nezměnitelná ústava? Klauzule nezměnitelnosti („věčnosti“) na příkladech vybraných států. *Právník*, č. 8/2013, s. 798.

Základního zákona. Přestože se již v rámci své rozhodovací praxe Spolkový ústavní soud zabýval hraničními případy, nikdy však neprohlásil zákon měnící ústavu za nicotný a snaží se vždy o ústavněkonformní výklad změn ústavy.²²⁸ V případě, že by však došlo k tomu, že by takovýto zákon byl skutečně protiústavní, deklaroval by autoritativně německý ústavní soud jeho neplatnost s účinky *ex tunc*.²²⁹

2.7.4 Portugalsko

Ústava Portugalské republiky z roku 1976 byla přijata necelé dva roky po tzv. karafiátové revoluci, jejímž vyústěním bylo dne 25.4.1974 svržení salazarovského režimu Marcela Caetana. Salazarův pravicově autoritářský režim byl charakterizován slovy „*Deus, Patrie e Familia*“ („Bůh, vlast a rodina“). Po jeho konci se politické smýšlení lidu posunulo blíže k levicové ideologii. Tvůrci portugalské ústavy byli ovlivněni tehdejší vývojem a zakotvili materiální ohnisko ústavnosti opačným způsobem než je tomu například v Ústavě České republiky. Čl. 288 portugalské ústavy obsahuje konkrétní výčet čtrnácti rubrik, které nemůžou být dotčeny ani v případě změny ústavy.

Portugalská ústava tak považuje za nezměnitelné následující hodnoty:

- národní nezávislost a celistvost státu,
- republikánská forma vládnutí,
- odloučení státu od církve,
- práva, svobody a záruky občanů,
- práva pracujících, výborů pracujících a odborových sdružení,
- koexistence veřejného, soukromého a družstevně-sociálního sektoru vlastnictví výrobních prostředků,
- existence hospodářských plánů v rámci smíšeného hospodářství,
- kontrola ústavnosti - ustanovování volitelných představitelů výsostných orgánů, orgánů samostatných oblastí a mocenských orgánů místních společenství

²²⁸ GRINC, J. Přezkum ústavních zákonů v Německu a Rakousku. *Jurisprudence*, č. 1/2010, s. 31.

²²⁹ HOLLÄNDER, P. Materiální ohnisko ústavy a diskrece ústavodárce. *Právník*, 2005 roč. 144, č. 4, s. 321.

všeobecnou, přímou, tajnou a pravidelnou volbou, jakož i ochrana poměrného zastoupení,

- pluralismus názorů, pluralismus v politickém zřízení, který zahrnuje politické strany a právo na demokratickou opozici,
- dělba a vzájemné omezení moci výsostných orgánů,
- dozor nad ústavností jednání nebo opomenutí právní úpravy,
- nezávislost soudů,
- samostatnost místních samosprávných celků,
- politická a správní samostatnost souostroví Azor a Madeiry.²³⁰

Je evidentní, že uvedený způsob vymezení nezměnitelných náležitostí nenechává značný prostor pro obsahový výklad materiálního jádra judikaturou ústavního soudu či vědeckou doktrínu. Na druhou stranu i dle některých portugalských odborníků mohou být klauzulí věčnosti chráněny i další principy, které nejsou v čl. 288 výslovně vyjádřeny. P. Molek k uvedenému nabízí otázku, zda-li skutečné materiální ohnisko portugalské ústavy není spíše vyjádřeno v článku 1, které charakterizuje Portugalsko jako suverénní stát, založený na důstojnosti lidské bytosti a vůli lidu, který je odhodlaný vybudovat svobodnou, spravedlivou a solidární společnost. Svou hypotézu Molek opírá též o zamyšlení univerzitního profesora Ruie Medeirose, který nastínil, že ústavodárná moc (*o poder constituinte*) je vázána základními principy demokratického právního státu jakožto materiálním limitem, který nemůže být legitimně změněn žádnou revizí ústavy. Uvedený limit garantuje, že nedojde k tomu, aby byl zaveden právní řád, kterým by byl zřízen totalitní režim či kterým by bylo závažně zasahováno do důstojnosti člověka.²³¹

²³⁰ KLOKOČKA, V. WAGNEROVÁ, E. *Ústavy států Evropské unie, 1. díl*. Praha: Linde, 2004, s. 415. ŠIMÍČEK, V. In. BAHÝLOVÁ, L., FILIP, J., MOLEK, P., PODHRÁZKÝ, M., ŠIMÍČEK V., VYHNÁNEK, L. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 155.

²³¹ MOLEK, P. *Materiální ohnisko ústavy: věčný limit evropské integrace?* Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2014, s. 83.

2.7.5 Řecko

Řecký ústavodárce v Ústavě Řecka z roku 1975 vymezil v Článku 110 odst. 1 nezměnitelné náležitosti následovně: „*Ustanovení Ústavy mohou být změněna kromě těch, jež určují jako formu vlády parlamentní republiku, a dále kromě článku 2 odst. 1; 4 odst. 1, 4 a 7; 5 odst. 1 a 3; 13 odst. 1 a 26*“²³² Řecká ústava tak zakazuje změnu těch článků, ve kterých jsou obsažena jednotlivá základní práva a svobody: respekt a ochrana lidské důstojnosti jako primární povinnosti státu²³³, rovnost všech Řeků před zákonem²³⁴, způsobilost pouze občanů Řecka zastávat veřejné úřady s výjimkou upravenou ve zvláštních právních předpisech²³⁵, zákaz přiznání či uznávání šlechtických titulů a vyznamenání řeckým občanům²³⁶, právo každého na svobodný rozvoj své osobnosti a účasti na společenském, ekonomickém a politickém životě za předpokladu, že nebude zasahovat do práv druhých, ústavy nebo dobrých mravů²³⁷, nedotknutelnost osobní svobody, podmínky pro omezení osobní svobody stanoví zákon²³⁸, nedotknutelnost svobody náboženského vyznání²³⁹, princip dělby moci²⁴⁰.

Ústavní soud České republiky si při interpretaci podstatných náležitostí demokratického právního státu zakotvených v čl. 9 odst. 2 a 3 Ústavy ČR mnohdy napomáhá srovnáním se zahraniční právní úpravou. Například v rámci nálezu sp. zn. III ÚS 31/97 ze dne 29.5.1997 provedl III. senát v rámci komparativního hlediska odkaz na články ústav, ve kterých jsou vyjmenovány konkrétní obsahové náležitosti

²³² Čl. 110 odst. 1 Ústavy Řecka ze dne 11.6.1975 [online]. [cit. 29.12.2016]. Dostupné z <http://www.cecl.gr/RigasNetwork/databank/Constitutions/Greece.html>

²³³ Čl. 2 odst. 1 Ústavy Řecka ze dne 11.6.1975 [online]. [cit. 29.12.2016]. Dostupné z <http://www.cecl.gr/RigasNetwork/databank/Constitutions/Greece.html>

²³⁴ Čl. 4 odst. 1 Ústavy Řecka ze dne 11.6.1975 [online]. [cit. 29.12.2016]. Dostupné z <http://www.cecl.gr/RigasNetwork/databank/Constitutions/Greece.html>

²³⁵ Čl. 4 odst. 4 Ústavy Řecka ze dne 11.6.1975 [online]. [cit. 29.12.2016]. Dostupné z <http://www.cecl.gr/RigasNetwork/databank/Constitutions/Greece.html>

²³⁶ Čl. 4 odst. 7 Ústavy Řecka ze dne 11.6.1975 [online]. [cit. 29.12.2016]. Dostupné z <http://www.cecl.gr/RigasNetwork/databank/Constitutions/Greece.html>

²³⁷ Čl. 5 odst. 1 Ústavy Řecka ze dne 11.6.1975 [online]. [cit. 29.12.2016]. Dostupné z <http://www.cecl.gr/RigasNetwork/databank/Constitutions/Greece.html>

²³⁸ Čl. 5 odst. 3 Ústavy Řecka ze dne 11.6.1975 [online]. [cit. 29.12.2016]. Dostupné z <http://www.cecl.gr/RigasNetwork/databank/Constitutions/Greece.html>

²³⁹ Čl. 13 odst. 1 Ústavy Řecka ze dne 11.6.1975 [online]. [cit. 29.12.2016]. Dostupné z <http://www.cecl.gr/RigasNetwork/databank/Constitutions/Greece.html>

²⁴⁰ Čl. 26 Ústavy Řecka ze dne 11.6.1975 [online]. [cit. 29.12.2016]. Dostupné z <http://www.cecl.gr/RigasNetwork/databank/Constitutions/Greece.html>

materiálního ohniska ústavnosti. V rámci svého nálezu zmínil jak na článek 79 odst. 3 Základního zákona SRN, tak i čl. 288 Ústavy Portugalské republiky a čl. 110 odst. 1 Ústavy Řecké republiky.²⁴¹

2.7.6 Rakousko

Materiální jádro Spolkové ústavy Rakouské republiky z roku 1920 (znovuoživena pak v roce 1945) není stanoveno explicitně. Jeho existence tudíž musela být dovozena doktrinálně. Čl. 44 odst. 3 spolkové ústavy představuje nástroj ochrany jejího materiálního jádra, kdy pro celkovou změnu ústavy je třeba takovouto změnu projednat v referendu. Spolkový ústavní zákon (*B-VG*) předpokládá celkem čtyři režimy svých změn. Základní režim je stanoven v čl. 44 odst. 1 B-VG, dle něhož je ústavní zákon či ústavní ustanovení obsažené v obyčejném zákoně přijímáno kvalifikovanou většinou Národní rady. Speciální postup ústavních změn, pro které B-VG stanoví přísnější podmínky, nalezneme v následujících ustanoveních. Dle čl. 44 odst. 2 B-VG pro ústavní změny, jimiž se omezuje působnost zemí v legislativě či exekutivě, je nutný specifický souhlas Spolkové rady. Stejně tak je nutný souhlas Spolkové rady dle čl. 35 odst. 4 pro změnu čl. 34 a 35 B-VG²⁴². Poslední režim zakotvuje již zmíněný čl. 44 odst. 3 B-VG, podle něhož je třeba v případě celkové změny ústavy (*Gesamtänderung der Bundesverfassung*) nebo požaduje-li to třetina poslanců Národní rady nebo Spolkové rady, i v případě jen dílčí změny spolkové ústavy, o ústavním zákoně konat referendum.²⁴³ Referendum dle čl. 44 odst. 3 B-VG bylo dosud konané pouze jednou, a to při přijetí ústavního zákona o přistoupení Rakouska k Evropské unii v roce 1995. P. Molek k uskutečněnému referendu ve své studii odkázal na názor Bernd-Christiana Funka, dle kterého lze díky stupňovité výstavbě právního řádu (*Stufenbau der Rechtsordnung*) vymezit základní principy coby takové principy a pravidla, která jsou nadřazena ostatnímu formálnímu ústavnímu právu. I právě z tohoto důvodu tak může dojít k tomu, že se stane protiústavním ustanovením i ustanovení formálního ústavního práva, pokud je v rozporu se základními principy spolkové ústavy a přitom nebylo

²⁴¹ Nález Ústavního soudu ze dne 29. května 1997, sp. zn. III. ÚS 31/97

²⁴² Čl. 34 a 35 BV-G jsou jádrem ústavní úpravy Spolkové rady

²⁴³ GRINC, J. Přezkum ústavních zákonů v Německu a Rakousku. *Jurisprudence*, č. 1/2010, s. 31.

přijato postupem vymezeným v čl. 44 odst. 3 B-VG, tedy za pomoci obligatorního referenda. Vzhledem k tomu, že přistoupením Rakouska k Evropské unii byly zasaženy všechny základní principy ústavy, vyjma snad republikánské formy vlády, bylo nutné konat referendum, neboť přistoupení znamenalo celkovou změnu Spolkové ústavy.²⁴⁴

Stejně jako čl. 79 odst. 3 Základního zákona SRN, je i čl. 44 odst. 3 B-VG „reakcí na nedemokratický vývoj a nacistickou zvlášť v období před rokem 1945“²⁴⁵ Významnou úlohu v rámci výkladu a ochrany materiálního ohniska zastává v Rakousku Ústavní soudní dvůr. Tomu byla doktrínou s ohledem na znění čl. 44 odst. 3 ve spojení s kompetencemi zakotvenými v čl. 140 Spolkové ústavy přisouzena pravomoc „posoudit, a to i formou aposteriori kontroly norem, dodržení uvedené procedury z pohledu měnicího zásahu ústavodárce do „materiálního ohniska ústavy“.“²⁴⁶ V. Klokočka k tomu dodává, že tak by měla být zajištěna ochrana jednotlivce nejen před zvlášť států, ale rovněž před delegáty v zákonodárném sboru, kteří by se mohli skrze své pravomoci pokusit odstranit některý z komponentů materiálního ohniska ústavnosti.²⁴⁷

Sám rakouský ústavní soud z procedurálních odlišností ústavních změn dovodil, že některá ústavní ustanovení tvoří základní principy ústavy (*Baugesetze der Verfassung*) a stojí nad ústavními zákony, kdy mají větší závažnost a jsou tak i měřítkem ústavnosti jiných ústavních zákonů. Lze tedy dovodit, a rakouský Ústavní dvůr to již ve svých nálezech naznačil, že některé základní principy ústavy jsou zcela nezměnitelné jakýmkoliv ústavodárným postupem.²⁴⁸ Ústavní soudní dvůr v rámci svých rozhodnutí vymezil jako základní (vůdčí) a nezměnitelné principy spolkového, demokratického, republikánského a právního státu.²⁴⁹

Vzhledem k absenci jakéhokoli formálního zakotvení nezměnitelných principů ve Spolkové ústavě, hraje vedle Ústavního soudního dvoru významnou roli při výkladu

²⁴⁴ MOLEK, P. *Materiální ohnisko ústavy: věčný limit evropské integrace?* Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2014, s. 122-123.

²⁴⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 10. září 2009 sp. zn. Pl. ÚS 27/09.

²⁴⁶ Tamtéž.

²⁴⁷ KLOKOČKA, V. *Ústavní systémy evropských států: (srovnávací studie)*. Praha: Linde, 2006, s. 90.

²⁴⁸ GRINC, J. Přezkum ústavních zákonů v Německu a Rakousku. *Jurisprudence*, č. 1/2010, s. 31.

²⁴⁹ MOLEK, P. *Materiální ohnisko ústavy: věčný limit evropské integrace?* Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2014, s. 126.

materiálního jádra též doktrína rakouské konstitucionalistiky. Ta s dopomocí výkladu rozhodnutí Ústavního dvora Rakouska VfSlg. 11.584, 11.756, 11.827, 11.916, 11.918, 11.927, 11.972 jako komponenty materiálního jádra přiřadila zastupitelskou demokracii, spolkové uspořádání, liberální právní stát a dělbu moci.²⁵⁰

V rámci ochrany materiálního jádra rakouské ústavnosti dospěl Ústavní soudní dvůr k tomu, že je rovněž oprávněn zrušit ústavní ustanovení v případě jeho protiústavnosti. Rakouský ústavní soud tak učinil až v roce 2001 rozhodnutím VfSlg 16.327, avšak náznak této své kompetence dovodil již v 80. letech.²⁵¹ Ústavní soudní dvůr nálezem zrušil pro rozpor s ústavou § 126a spolkového zákona²⁵² o zadávání veřejných zakázek, jakož i napadané ustanovení salcburského zákona. Soud ve věci „poukázal na „vůdčí principy ústavy“ coby „kvalifikované ústavní právo“, jímž je Národní rada coby „jednoduchý“ ústavní zákonodárce vázána a změnit jej lze jen s pomocí referenda.“²⁵³ A dále vyjádřil názor, „že i kvalifikovaná demokratická většina v parlamentu se musí držet v mezích práva a pojmových znaků zákonodárství.“²⁵⁴ a je vyloučeno, aby suspendovala ústavní pravidla normotvorby, neboť takovýto postup by jinak byl v rozporu s demokratickým principem, jakož i s principem právního státu.²⁵⁵

2.7.7 Rumunsko

Rumunskou ústavu z roku 1991 řadíme k těm rigidním. Je v ní poměrně určité zakotvena klauzule věčnosti, stejně jako silná pravomoc Ústavního soudu k ochraně materiálního jádra. V čl. 152 odst. 3 Ústavy Rumunska je stanoven zákaz změny ústavy v době stavu obležení, nouze či válečného stavu. Samotné nezměnitelné principy jsou rozsáhle vymezeny v člancích 1 a 2, mezi které je zařazen zákaz změny ustanovení

²⁵⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 10. září 2009 sp. zn. Pl. ÚS 27/09

²⁵¹ GRINC, J. Přezkum ústavních zákonů v Německu a Rakousku. *Jurisprudence*, č. 1/2010, s. 31.

²⁵² „Ustanovení zemských zákonů platná k 1. lednu 2001, týkající se organizace a kompetence orgánů, jimž přísluší ochrana práva, pokud jde o zadávání veřejných zakázek, platí jako nikoli rozporná se spolkovou ústavou.“

²⁵³ MOLEK, P. *Materiální ohnisko ústavy: věčný limit evropské integrace?* Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2014, s. 125.

²⁵⁴ GRINC, J. Přezkum ústavních zákonů v Německu a Rakousku. *Jurisprudence*, č. 1/2010, s. 31.

²⁵⁵ MOLEK, P. *Materiální ohnisko ústavy: věčný limit evropské integrace?* Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2014, s. 126.

upravující povahu rumunského státu jako státu národního, nezávislého, jednotného a nedělitelného. Rovněž je klauzulí věčnosti chráněna republikánská forma vlády, územní jednota, nezávislost soudnictví, politická pluralita, oficiální jazyk jakož i občanská práva a svobody a jejich záruky.²⁵⁶

Ochrannou ruku nad materiálním jádrem rumunské ústavnosti drží dle čl. 146 písm. a) Ústavy Ústavní soud. Tomu je uložena povinnost zkoumat ústavnost návrhu změny Ústavy. Dle Preusse je rumunský Ústavní soud silným hráčem na poli ochrany materiálního jádra ústavy, garantem nadřazenosti ústavy a jedinou autoritou v oblasti ústavního soudnictví, který je nadán velmi silnou pravomocí přezkoumávat ústavní změny z materiálního, věčného hlediska.²⁵⁷ Jedná se však o výlučnou apriorní a abstraktní kontrolu ex officio na základě návrhů na změnu ústavy.

Revize ústavnosti je prováděna dvoufázově. Ještě před začátkem legislativního procesu je nejdříve návrh novely Ústavy opatřený legislativním stanoviskem rady předložen ústavnímu soudu, který musí nejpozději do 10 dnů rozhodnout o souladu návrhu. Poté je návrh změny předložen parlamentu, po jehož schválení musí Ústavní soud do 5 dnů znovu potvrdit jeho ústavní souladnost. Celý zákonodárný proces však musí navíc ještě projít referendem, neboť ústavní novely musí být odsouhlaseny samotným lidem. Následný přezkum ze strany Ústavního soudu již není možný, což potvrdil i samotný Ústavní soud ve svém rozhodnutí ze dne 30. 9. 2003, č. 686. V praxi se rumunský Ústavní soud vyjadřoval k 6 ústavním novelám. Dvě z nich shledal nesouladné s Ústavou z procedurálních důvodů a dvě z materiálních důvodů. Zbylé dvě nechal projít do další fáze, avšak doplnil k nim sérii doporučení pro další projednávání. Dosud tak prošla jediná ústavní revize z roku 2003 týkající se rozsáhlé modernizace ústavního pořádku.²⁵⁸

²⁵⁶ MOLEK, P. *Materiální ohnisko ústavy: věčný limit evropské integrace?* Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2014, s. 131.

²⁵⁷ PREUSS, O. Nezměnitelná ústava? Klauzule nezměnitelnosti („věčnosti“) na příkladech vybraných států. *Právník*, č. 8/2013, s. 799.

²⁵⁸ PREUSS, O. Nezměnitelná ústava? Klauzule nezměnitelnosti („věčnosti“) na příkladech vybraných států. *Právník*, č. 8/2013, s. 799-801.

2.7.8 Turecko

Materiální ohnisko ústavy, a s tím související kompetence ústavního soudu, má v Turecku dlouhou a pevnou tradici. Turecká ústava z roku 1961 se nechala inspirovat francouzskými ústavami, když v čl. 9 byl zakotven zákaz změny republikánské formy vlády či jakýkoliv návrh k takové změně směřující.

Republikanismus je však v Turecku chápán mnohem šířeji než jen pouhá forma vlády. Republikanismus je na území Turecka vykládán v souladu s odkazem Mustafy Kemala Atatürka a jeho šesti cípy kemalismu, které zahrnují nejen republikanismus samotný, ale rovněž i vládu lidu, sekularismus, reformismus, nacionalismus a etatismus. Shodně s touto tradicí si i Ústavní soud Turecka vydobyl silné postavení, kdy byl oprávněn v případě zpochybnění některého z těchto oprávnění takovouto změnu zrušit, a to i v případě, pokud měla formu změny ústavy.²⁵⁹ To vše i přesto, že turecká ústava Ústavnímu soudu žádné zvláštní pravomoci ke kontrole ústavnosti nepřiznávala. Turecký Ústavní soud v rozhodnutí č. 1970/31 dovedl, že je oprávněn provádět kontrolu ústavnosti jak z formálního, tak z materiálního hlediska.²⁶⁰ Až v roce 1971 byla výslovně v Ústavě zakotvena kompetence Ústavního soudu Turecka zrušit ústavní zákon pro protiústavnost v případě formálního pochybení při jeho přijímání.²⁶¹ Ústavní soud však na to reagoval tím, že zákaz změny republikánské formy považoval rovněž za otázku formální, nikoliv materiální.²⁶²

Nová ústava z roku 1982 v čl. 148 odst. 1 „výslovně stanoví, že Ústavní soud rozhodne o ústavnosti běžných zákonů, dekretů s mocí zákona a jednacích řádů tureckého národního shromáždění z hlediska formy i obsahu. Pokud se jedná o ústavní

²⁵⁹ MOLEK, P. *Materiální ohnisko ústavy: věčný limit evropské integrace?* Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2014, s. 116.

²⁶⁰ PREUSS, O. Nezměnitelná ústava? Klauzule nezměnitelnosti („věčnosti“) na příkladech vybraných států. *Právník*, č. 8/2013, s. 805.

²⁶¹ MOLEK, P. *Materiální ohnisko ústavy: věčný limit evropské integrace?* Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2014, s. 117.

²⁶² GÖZLER, K. *Judicial Review of Constitutional Amendments: A Comparative Study*. Bursa: Ekin Press, 2008 [online]. [cit. 30.12.2016]. Dostupné z: <http://www.anayasa.gen.tr/jrca-text.htm>

*dotatky, budou zkoumány pouze z hlediska formy!*²⁶³ Za formální požadavky bylo považováno pouze, zda byla dodržena ústavně požadovaná většina a zákaz přijímání ústavních změn v režimu zrychlené legislativní procedury.²⁶⁴ Ústavní soud však své kompetence rozšířil pomocí klauzule věčnosti, kdy touto jsou chráněny poměrně konkrétní náležitosti, jak bude uvedeno záhy, a tyto vzal jako referenční rámec a uvedl, že přezkum ústavních reforem provádí skrze formální kontrolu procedury.²⁶⁵

Novela č. 5982 z 12. 9. 2010 zavedla nové znění čl. 148 Ústavy Turecké republiky: „*Ústavní soud rozhoduje z hlediska formy i obsahu o ústavnosti zákonů, dekretů s mocí zákona a jednacího řádu Velkého národního shromáždění Turecka a o individuálních stížnostech. Ústavní dodatky mohou být posouzeny jedině z hlediska splnění formálních náležitostí. (...) Posuzování zákonů z hlediska splnění formálních požadavků se omezuje pouze na otázku, zda bylo v posledním čtení dosaženo požadované většiny; posuzování ústavních dodatků se omezuje pouze na otázku, zda bylo dosaženo požadované většiny jak při projednávání návrhu, tak v posledním čtení a zda byl dodržen zákaz jejich projednávání ve zrychlené proceduře. Posouzení formy může požadovat buď prezident republiky, nebo pětina členů Velkého národního shromáždění Turecka.*“²⁶⁶ O. Preuss k pravomocem tureckého Ústavního soudu dodává, že je jedním z nejsilnějších ochránců Ústavy a samotného režimu, když se neomezuje pouze na kontrolu a priori, ale je oprávněn vykonávat přezkum i již účinných předpisů.²⁶⁷ Ústavní soud je tak nejen ochráncem dědictví po Mustafovi Kemalovi Atatürkovi, ale i samotného materiálního ohniska turecké ústavnosti, ve které je na tohoto tureckého reformátora odkázáno. Ústava Turecké republiky klauzulí věčnosti

²⁶³ PREUSS, O. Nezměnitelná ústava? Klauzule nezměnitelnosti („věčnosti“) na příkladech vybraných států. *Právník*, č. 8/2013, s. 805.

²⁶⁴ MOLEK, P. *Materiální ohnisko ústavy: věčný limit evropské integrace?* Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2014, s. 118.

²⁶⁵ PREUSS, O. Nezměnitelná ústava? Klauzule nezměnitelnosti („věčnosti“) na příkladech vybraných států. *Právník*, č. 8/2013, s. 805.

²⁶⁶ MOLEK, P. *Materiální ohnisko ústavy: věčný limit evropské integrace?* Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2014, s. 119.

²⁶⁷ PREUSS, O. Nezměnitelná ústava? Klauzule nezměnitelnosti („věčnosti“) na příkladech vybraných států. *Právník*, č. 8/2013, s. 805.

chrání čl. 4, dle kterého je zakázána změna ustanovení čl. 1, 2 a 3.²⁶⁸ Za nezměnitelné je tak považována republikánská forma vlády dle čl. 1 Ústavy.²⁶⁹ Stejně tak nesmí být zasaženo do čl. 2, dle kterého je Turecko demokratickým, sekulárním, sociálním a právním státem, který ovládají zásady veřejného pořádku, národní solidarity, spravedlnosti a dodržování lidských práv, jež je loajální k Atatürkovu nacionalismu a založený na základních principech zakotvených v preambuli.²⁷⁰ Rovněž je nepřípustný zásah do čl. 3, který stanoví, že turecký stát tvoří nedílný celek se svým územím a národem. Jeho jazykem je turečtina a vlajka je upravena příslušným zákonem, která se skládá z bílého půlměsíce a hvězdy na červeném pozadí. Národní hymnou je Pochod nezávislosti a hlavním městem je Ankara.²⁷¹

2.7.9 Indie

Přestože Ústava Indie z roku 1949 je nejdelší ústavou světa sestávající se z 395 článků, žádnou výslovnou klauzuli věčnosti v ní obsaženou nenajdeme. Materiální ohnisko indické ústavy a kompetence soudního orgánu k jeho ochraně tak musela být dovozena doktrínou i samotnou judikaturou. Navíc v Indii nenalezneme klasický kontinentální specializovaný ústavní soud. K ochraně materiálního jádra Ústavy je povolán obecný indický Nejvyšší soud federálního typu. Indickému Nejvyššímu soudu jsou článkem 32 Ústavy svěřeny pravomoci k ochraně základních lidských práv. Ve spojení s čl. 13 Ústavy si může soud dopomoci ochrany zrušením či prohlášením zákona za nicotný nebo určením kompetentního orgánu po vrácení věci soudu nižší instance.²⁷²

²⁶⁸ Čl. 4 Ústavy Turecké republiky [online]. [cit. 30.12.2016]. Dostupné z https://global.tbmm.gov.tr/docs/constitution_en.pdf

²⁶⁹ Čl. 1 Ústavy Turecké republiky [online]. [cit. 30.12.2016]. Dostupné z https://global.tbmm.gov.tr/docs/constitution_en.pdf

²⁷⁰ Čl. 2 Ústavy Turecké republiky [online]. [cit. 30.12.2016]. Dostupné z https://global.tbmm.gov.tr/docs/constitution_en.pdf

²⁷¹ Čl. 3 Ústavy Turecké republiky [online]. [cit. 30.12.2016]. Dostupné z https://global.tbmm.gov.tr/docs/constitution_en.pdf

²⁷² PREUSS, O. Nezměnitelná ústava? Klauzule nezměnitelnosti („věčnosti“) na příkladech vybraných států. *Právník*, č. 8/2013, s. 798.

Při vytváření koncepce materiálního jádra ústavy a jeho ochrany vycházela indická judikatura především z čl. 13 indické Ústavy. Dle odstavce prvního zmíněného článku všechny zákony, které byly na území Indie účinné před přijetím nové Ústavy, jsou nicotné ve všech ohledech, ve kterých by byly v rozporu se základními právy a svobodami přiznanými novou Ústavou.²⁷³ Dle čl. 13 odst. 2 nesmí státy přijmout takové zákony, které by odstraňovaly či omezovaly základní práva zaručená danou částí Ústavy. Takové zákony mohou být prohlášeny za neplatné.²⁷⁴

Počínaje rozsudkem Nejvyššího soudu Indie č. AIR 1967 SC 1643 ve věci Golak Nath v. stát Punjab ze dne 27. 2. 1967 byla judikaturou postupně vytvářena základní struktura ústavy.²⁷⁵ V uvedeném rozsudku soudci poprvé dovodili, že základní práva zaručená článkem 13 odst. 2 Ústavy Indie mají transcendentální povahu a stojí mimo dispozici parlamentu, neboť uvedená práva si lidé nechali při vytváření ústavy pro sebe. Dle názoru Nejvyššího soudu jsou navíc i změny ústavy pouhými zákony a z tohoto důvodu musí být souladné s čl. 13 odst. 2 Ústavy.²⁷⁶

Klíčovým rozhodnutím byl rozsudek Nejvyššího soudu Indie ze dne 24. 4. 1973, AIR 1973 SC 1461. V uvedeném rozsudku „*Nejvyšší soud dovodil, že parlament může měnit Ústavu Indie pouze tak, aby přitom nepoškodil, neochromil, nezničil, nezrušil, neměnil a neobešel „základní strukturu ústavy“ („basic structure“), čímž by byla zrušena její „základní identita“.*“²⁷⁷ Každý ze soudců pak samostatně uvedl, jaké konkrétní principy naplňují základní strukturu Ústavy Indie, kdy však úplná shoda o obsahu základní struktury mezi soudci nezavládla. Dle soudce S. M. Sikri se základní struktura skládá z nadřazenosti Ústavy, republikánské a demokratické formy vlády, sekulární povahy Ústavy, dělby moci mezi zákonodárství, výkonnou a soudní moc

²⁷³ Čl. 13 odst. 1 Ústavy Indie [online]. [cit. 31.12.2016]. Dostupné z <http://lawmin.nic.in/olwing/coi/coi-english/coi-4March2016.pdf>

²⁷⁴ Čl. 13 odst. 2 Ústavy Indie [online]. [cit. 31.12.2016]. Dostupné z <http://lawmin.nic.in/olwing/coi/coi-english/coi-4March2016.pdf>

²⁷⁵ PREUSS, O. Nezměnitelná ústava? Klauzule nezměnitelnosti („věčnosti“) na příkladech vybraných států. *Právník*, č. 8/2013, s. 798.

²⁷⁶ MOLEK, P. *Materiální ohnisko ústavy: věčný limit evropské integrace?* Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2014, s. 127.

²⁷⁷ MOLEK, P. *Materiální ohnisko ústavy: věčný limit evropské integrace?* Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2014, s. 127.

a federální povahy Ústavy. Sikri dále dodal, že uvedená struktura je postavena na důstojnosti a svobodě jednotlivce jako nejpodstatnějších základech. Základní struktura má nejvyšší důležitost a nemůže být odstraněna žádným ústavním dodatkem.²⁷⁸ Dle soudců Shelata a Grovera je nezbytné mezi základní znaky tvořící základní strukturu ústavy doplnit rovněž i mandát vytvářet sociální stát a jednotu a integritu národa. Soudci Hegde a Mukherjea přidali suverenitu Indie a základní svobody garantované občanům.²⁷⁹

V 70. letech se zákonodárná moc pokusila o omezení kompetencí moci soudní. V roce 1976 Indíra Gándhí prosadila přijetí ústavního dodatku, dle kterého žádný ústavní dodatek nebude přezkoumáván soudem z žádného důvodu. Nejvyšší soud Indie na nastalou situaci reagoval rozsudkem ze dne 31. 7. 1980 *Minerva Mills Ltd. & Ors vs. Union Of India & Ors*, 1980 AIR 1789. 1981 SCR (1) 206. Nejvyšší soud rozhodl, že součástí základní struktury ústavy je i pravomoc Nejvyššího soudu posuzovat ústavnost ústavních dodatků. Příslušný dodatek čl. 31C byl soudem shledán za rozporný s Ústavou a byl zrušen z důvodu, že porušuje preambuli Ústavy i základní práva občanů Indie. Soud dále dovedl, „že samotné omezení ústavodárné moci je součástí základní struktury a že přijetím daného dodatku byla narušena harmonie ústavního systému.“²⁸⁰

Nejvyšší soud Indie je velmi silným hráčem na poli ochrany materiálního jádra Ústavy, kdy dovedl svou pravomoc rušit ústavní novely skrze svou kompetenci chránit individuální základní práva. Jedná se o kontrolu konkrétní a aposteriorní. Nejvyšší soud postupně vytvořil systém ochrany ústavnosti bez jakékoliv širší zákonné opory a důsledně se snaží pochyťat neústavní dodatky, čímž posiluje důvěru v soudní systém u běžné indické populace.²⁸¹

²⁷⁸ MOLEK, P. *Materiální ohnisko ústavy: věčný limit evropské integrace?* Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2014, s. 128.

²⁷⁹ MOLEK, P. *Materiální ohnisko ústavy: věčný limit evropské integrace?* Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2014, s. 129.

²⁸⁰ PREUSS, O. Nezměnitelná ústava? Klauzule nezměnitelnosti („věčnosti“) na příkladech vybraných států. *Právník*, č. 8/2013, s. 799.

²⁸¹ PREUSS, O. Nezměnitelná ústava? Klauzule nezměnitelnosti („věčnosti“) na příkladech vybraných států. *Právník*, č. 8/2013, s. 798-799.

3. Ochrana materiálního ohniska Ústavním soudem ČR

„Ústava, která nezavedla ústavní soud ke zrušení neústavních aktů, je světlem, které nesvítí.“

Hans Kelsen

V této kapitole se budu věnovat Ústavnímu soudu České republiky. Úpravu postavení Ústavního soudu představuje čl. 83 Ústavy, podle kterého je Ústavní soud specializovaným orgánem ochrany ústavnosti. Podle J. Filipa soudní ochrana ústavnosti znamená, že *„na pomyslné mapě demokratického právního státu neexistují bílá místa, místa bez ochrany.“*²⁸²

S ohledem na uvedené je postavení Ústavního soudu ČR zcela výlučné a nezastupitelné v systému dělby moci.²⁸³ Ústavní soud má široké pravomoci, díky kterým může zasahovat do moci zákonodárné, výkonné a soudní. A. Gerloch dovozuje, že Ústavní soud se *„ve smyslu svých ústavních pravomocí stává nejvyšší autoritou ve státě a konečným i arbitrem předpokládaných sporů jednotlivých složek státní moci a vůbec aktérů politického života.“*²⁸⁴

Ústavní soud je ústavní, samostatný, neodvolatelný a nerozpustitelný orgán, mající specifickou roli při ochraně ústavnosti. Jeho kompetence předjímá Ústava ČR ve svém čl. 87, který upravuje jeho věcnou působnost jako taxativně vyjmenovaný okruh právních záležitostí, ve kterých rozhoduje. Na druhou stranu jakožto ochránce ústavnosti je Ústavní soud rovněž i strážcem správného výkladu Ústavy, aniž by to bylo třeba v Ústavě výslovně stanovit.²⁸⁵

²⁸² FILIP, J. a kol. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 1033.

²⁸³ KLÍMA, K. *Ústavní právo*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, s. 509.

²⁸⁴ GERLOCH, A. *Řízení před Ústavním soudem*. Praha: Prospektum, 1996, s. 20.

²⁸⁵ MELANOVSKÝ, J. O legitimitě výkladu české Ústavy na konci století existence moderního českého státu. *Právník*, č. 8, roč. 2013, s. 759.

Ochrana ústavnosti a vytváření stavu ústavnosti jakožto výkon funkce demokratického právního státu je obecně zajištěn dle čl. 87 odst. 1 a 2, a ve zvláštních případech přímou aplikací čl. 83 Ústavy.

Naše právní úprava se řadí k modelu koncentrovaného a specializovaného ústavního soudnictví, kde jsou pravomoci na ochranu ústavnosti svěřeny pouze jedinému soudnímu orgánu v celé zemi. Ústavní soud je součástí soudní moci a řadíme ho mezi vrcholné orgány České republiky. Podrobnou úpravu fungování upravuje zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu. Díky fungování Ústavního soudu je naplňována důležitá kapitola české ústavnosti a kontroly nad dodržováním ústavního pořádku.

3.1 Historie Ústavního soudu

Historie Ústavního soudu na našem území sahá do počátku 20. století, kdy byl poprvé ustaven 7. listopadu 1921 na základě ústavní listiny Československé republiky z roku 1920 sedmičlenný sbor soudců se sídlem v Praze. Tři soudce včetně předsedy jmenoval prezident republiky, dva členy delegoval Nejvyšší soud a zbylé dva Nejvyšší správní soud. Funkční období členů bylo desetileté. O souladu zákonů s ústavní listinou a ústavním řádem rozhodoval tento speciální orgán pouze na návrh, který mohl podat jen v zákoně uvedený subjekt. Dalším úkolem ústavního soudu byl přezkum opatření stálého výboru národního shromáždění. Po uplynutí desetiletého funkčního období prvních soudců byl však další sbor zřízen až 16. května 1938, avšak kvůli probíhající válce byl nečinný.

Po skončení války, a vzhledem k vládě komunistickému režimu, k obnovení ústavního soudu pochopitelně nedošlo. Ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, ve své hlavě šesté však předpokládal zřízení ústavního soudu federace a také existenci ústavních soudů obou národních republik jakožto soudního orgánu ochrany ústavnosti a arbitra kompetenčních sporů po vertikální linii federace i po horizontální linii mezi orgány republik. Dále z ústavy vyplývala působnost ve věcech mandátových u poslance Federálního shromáždění ČSSR, který měl možnost rozhodovat o ochraně ústavou zaručených práv a svobod, *„jsou-li porušeny rozhodnutím nebo jinými zásahy federálních orgánů, neposkytuje-li zákon jinou soudní*

ochranu,²⁸⁶ avšak žádný z těchto soudů nikdy ustaven nebyl, přestože ústavní úprava zůstala nadále v platnosti více než dvě desetiletí.

Po pádu komunistického režimu bylo znovuzřízení ústavního soudnictví jedním z nejdůležitějších bodů demokratické republiky. Ústavní soud České a Slovenské Federativní Republiky byl zřízen na základě ústavního zákona č. 91/1991 Sb., o Ústavním soudu České a Slovenské Federativní Republiky. Sídlem soudu bylo Brno a každá z republik byla zastoupena šesti soudci, jejichž funkční období bylo sedmileté. Soudce jmenoval prezident republiky na návrh Federálního shromáždění ČSFR, České národní rady a Slovenské národní rady. Ústavní zákon dále umožňoval utvoření ústavních soudů republik, avšak Národní rady tuto možnost nijak neuskutečnily. Během své poměrně krátké existence vydal Ústavní soud ČSFR celkem 8 nálezů.²⁸⁷ Kromě nich bylo v jediném svazku Sbírký nálezů a usnesení Ústavního soudu ČSFR uveřejněno ještě 8 dalších usnesení. Za dobu jeho existence napadlo Ústavnímu soudu ČSFR celkem 1128 věcí, což bezesporu souvisí s institutem individuálních ústavních stížností fyzických a právnických osob,²⁸⁸ které tehdy byly novinkou, neboť prvorepublikové ústavní soudnictví s individuálními stížnostmi nepočítalo. Po zániku československé federace zůstalo nerozhodnuto 96 věcí, které částečně přešly na Ústavní soud Slovenské republiky a částečně na Nejvyšší soud České republiky s tím, že po ustanovení Ústavního soudu České republiky mu budou tyto postoupeny.

3.1.1 Ústavní soudnictví České republiky

Po rozpadu československé federace byla existence Ústavního soudu České republiky zakotvena v Ústavě ČR. Organizace Ústavního soudu vychází z německého modelu po 2. světové válce.

²⁸⁶ čl. 92 ústavního zákona ze dne 27. 10. 1968 č. 143/1968 Sb., o československé federaci

²⁸⁷ Nález je jedním z druhů rozhodnutí, kterým rozhoduje Ústavní soud ve věci samé. Vyhlašuje se veřejně jménem republiky. Nález musí být odůvodněný a musí obsahovat poučení, že se proti nim nelze odvolat. Nález se publikují ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu, některé též ve Sbírce zákonů.

²⁸⁸ SUCHÁNEK, R., JIRÁSKOVÁ, V. *Ústava České republiky v praxi: 15 let platnosti základního zákona*. Praha: Leges, 2009, s. 263.

Dne 15. července 1993, tedy měsíc poté, co Poslanecká sněmovna schválila zákon o Ústavním soudu, který upravuje uspořádání Ústavního soudu České republiky, řízení před ním a jiné záležitosti týkající se Ústavního soudu a soudců, jmenoval prezident republiky Václav Havel dvanáct soudců Ústavního soudu se sídlem v Brně. Avšak až v únoru 1994 byl naplněn Ústavou předpokládaný počet patnácti soudců.

Z uvedeného vyplývá, že soudce Ústavního soudu jmenuje prezident republiky se souhlasem Senátu na dobu deseti let, přičemž jmenován může být soudce opakovaně. Funkce se ústavní soudce ujímá složením slibu do rukou prezidenta republiky: „*Slibuji na svou čest a svědomí, že budu chránit neporušitelnost přirozených práv člověka a práv občana, řídit se ústavními zákony a rozhodovat podle svého nejlepšího přesvědčení nezávisle a nestranně.*“²⁸⁹

Senát by měl především zkoumat hodnotové a morální předpoklady soudce. Organizačně je Ústavní soud rozdělen do 4 senátů po 3 soudcích. Dále je výlučně prezidentem republiky jmenován předseda a místopředseda Ústavního soudu, kteří nejsou zařazeni v žádném senátu.

Bývalý ústavní soudce a vysokoškolský pedagog Stanislav Balík fungování Ústavního soudu České republiky rozděluje do tří dekád podle jejich jmenování prezidentem republiky.^{290 291} První dekádu reprezentují soudci jmenovaní prezidentem Václavem Havlem, kteří se věnovali především věcem týkajícím se vypořádání s bývalým režimem. Jejich rozhodnutí se týkala věcí restitučních apod. Druhou dekádu představovali soudci jmenovaní prezidentem Václavem Klausem. Ti uzavřeli agendu vypořádání se s minulým režimem. Mezi nejznámější rozhodnutí patří například nález Ústavního soudu ze dne 13. 3. 2008 sp. zn. Pl. 25/07, kterým se plénum vyjadřovalo k návrhu na zrušení zákona č. 181/2007 Sb., o Ústavu pro studium totalitních režimů a o Archivu bezpečnostních složek a o změně některých zákonů, nebo jeho jednotlivých

²⁸⁹ čl. 85 odst. 2 Ústavy ČR

²⁹⁰ BALÍK, S. *Advokát před Ústavním soudem*. Školení ČAK ze dne 28.11.2016, Palác Dunaj, Praha

²⁹¹ Rozdělení vychází ze stavu ke dni 28.11.2016

ustanovení, a na zrušení ustanovení některých dalších zákonů²⁹² či přezkum zákona o církevních restitucích²⁹³ nebo nález v kauze Melčák²⁹⁴, který bude podrobněji rozebrán níže. Třetí dekádu v současné době zastupují soudci jmenovaní prezidentem Milošem Zemanem.

Více k osobě soudce, jeho odpovědnosti a imunitě, podmínkám výkonu, k předpokladům vzniku, samotnému vzniku a zániku mandátu doporučuji najít v příslušných ustanoveních Ústavy ČR a zákoně o Ústavním soudu, jelikož jejich rozbor nepovažuji za předmět této práce.

3.2 Ochrana a kontrola ústavnosti

„Soudní kontrolu ústavnosti“ musíme rozlišit od užšího pojmu „ústavního soudnictví“, kdy druhý z uvedených pojmů zahrnuje pouze pozitivní právní ochranu právních norem ústavy obsažených v ústavním textu. Naopak soudní kontrola ústavnosti (širší pojem) je důležitá z důvodu, že nezahrnuje pouze soudní ochranu ústavních ustanovení, ale také přirozenoprávního pojetí ústavních principů, z nichž demokratická ústava vychází, a v ústavě je často nalezneme pouze její interpretací.²⁹⁵ Tyto přirozenoprávní principy musí každý demokratický právní řád priorizovat a respektovat.

Kontrolu ústavnosti můžeme rozdělit dle několika kritérií:

1) kontrola předběžná (preventivní) a následná – toto dělení se užije z hlediska platnosti právních aktů, kdy předběžná kontrola ústavnosti se aplikuje na právní akty, které ještě nevstoupily v platnost (naš Ústavní soud má tuto pravomoc pouze v jediném případě, a to podle čl. 87 odst. 2 Ústavy - posouzení souladu mezinárodní smlouvy podle čl. 10a a čl. 49 s ústavním pořádkem před její ratifikací), smyslem kontroly je zabránit případné existenci neústavních předpisů. Do rozhodnutí Ústavního soudu

²⁹² nález Ústavního soudu ze dne 13. března 2008 sp. zn. Pl. ÚS 25/07

²⁹³ nález Ústavního soudu ze dne 29. května 2013 sp. zn. Pl. ÚS 10/13 vyjadřující se k návrhu na zrušení zákona č. 484/2012 Sb., o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi a o změně některých zákonů (zákon o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi)

²⁹⁴ nález Ústavního soudu ze dne 10. září 2009 sp. zn. Pl. ÚS 27/09

²⁹⁵ BLAHOŽ, J. *Soudní kontrola ústavnosti: srovnávací pohled*. Praha: Codex, 2001, s. 66.

nemůže být smlouva ratifikována. Kontrola následná je pak tedy kontrolou ústavnosti těch právních aktů, které již v platnost vstoupily a jsou účinné.

2) kontrola abstraktní a konkrétní – toto dělení se váže na to, zda jsou právní předpisy spojeny s aplikací práva či nikoliv. Pod abstraktní kontrolu řadíme ty případy přezkoumávání souladu právních předpisů s ústavou, a to jak předběžně, tak i následně. Konkrétní kontrolou se rozumí rozhodování o ústavních stížnostech fyzických či právnických osob proti porušení základních práv a svobod ze strany orgánů veřejné moci.

3) kontrola materiální (obsahová) a formální – při častěji užívané materiální kontrole se zkoumá soulad právních předpisů s ústavou, naopak kontrola formální zahrnuje soulad nejen s ústavou, ale navíc i se zákony či sněmovními usneseními, které ústava zmocňuje k úpravě legislativního procesu.

Ústavní soud dbá na to, aby právní normy byly v souladu s ústavním pořádkem. Při aplikaci zákonů dozírá na to, aby byla dodržována Ústavou zaručená základní práva a svobody. V případě, že zjistí nesoulad, je oprávněn takovýto právní předpis zrušit, a tím naplnit svou funkci spočívající v ochraně ústavnosti. Judikatura Ústavního soudu se dále zabývá výkladem a interpretací norem ústavního práva, díky čemuž máme konkrétní představu, co zařadit pod abstraktní vyjádření čl. 9 odst. 2 a 3 Ústavy.

Ústavní soud má nezastupitelnou roli při ochraně materiálního ohniska ústavnosti a této problematice se věnuje v řadě svých nálezů. Přehled nejzásadnější judikatury zabývající se touto tematikou shrnul ve svém článku R. Pokorný.²⁹⁶ Již od svých počátků se Ústavní soud zabýval výkladem pojmu a jeho ochranou. V prvním plenárním nálezu Ústavního soudu²⁹⁷ bylo konstatováno, že Ústava ČR není založena na hodnotové neutralitě²⁹⁸, ale obsahuje i právní principy, které jsou imanentní, neodstranitelné pozitivním právem a nezbytné pro to, abychom mohli hovořit

²⁹⁶ POKORNÝ, R. K otázce neodstranitelnosti čl. 9 odst. 2 Ústavy. *Acta iuridica olomucensis* č. 1/2010, str. 64-65.

²⁹⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 21. prosince 1993, sp. zn. Pl. ÚS 19/93.

²⁹⁸ protikladem je Hitlerova Ústava Německé říše (Výmarská ústava)

o demokratickém státě. V nálezech sp. zn. III. ÚS 31/97 a sp. zn. Pl. ÚS 42/2000 se Ústavní soud zabýval obsahem pojmu imperativu nezměnitelnosti, pod který podřadil kupříkladu zásadu suverenity lidu, právo lidu na odpor dle LZPS, základní principy politického systému, včetně práva volebního. Ústavní soud shledal, že obsah materiálního ohniska ústavnosti je tvořen obecnými principy, které nelze zachytit definitivně taxativním výčtem, jelikož jejich konkretizace je výsledkem interpretace ústavních orgánů.²⁹⁹ Vázanost obsahem materiálního jádra dopadá nejen na zákonodárce, ale i na samotný Ústavní soud, který je vázán svými rozhodnutími a vylučuje jeho libovůli.³⁰⁰ Se vstupem České republiky do Evropské unie zdůraznil nezbytnost ochrany tvrdého jádra ústavnosti i před případnými zásahy ze strany orgánů Unie a zformuloval doktrínu podmíněného přenosu pravomocí na EU.³⁰¹

Bližší se judikaturou Ústavního soudu týkající se materiálního ohniska ústavnosti zabývám v kapitole 2.4.2 této práce. Uvedená část práce je věnována zejména tomu, jaké náležitosti považuje Ústavní soud za tak významné, že jim přiznal ochranu v podobě klauzule věčnosti.

Tato část práce dále pojednává především o velmi diskutabilnímu tématu, a to oprávnění Ústavního soudu rušit ústavní zákony, což je jeden z nejsilnějších nástrojů ochrany materiálního ohniska Ústavy.

3.3 Pravomoc Ústavního soudu rušit ústavní zákony

Doktrína se k pravomoci Ústavního soudu rušit ústavní zákony stavěla velmi rozporuplně. Nicméně Ústavní soud i přes nejednotné názory v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 27/09 zrušil ústavní zákon č. 195/2009 Sb., o zkrácení pátého volebního období Poslanecké Sněmovny (*dále též jako „ústavní zákon o zkrácení pátého volebního období PS“*), díky čemuž rozpoutal novou vlnu diskuze o této svojí kompetenci. Samotnému nálezu pléna Ústavního soudu se budu věnovat v samostatné podkapitole této práce.

²⁹⁹ srov. nálezu sp. zn. Pl. ÚS 19/08

³⁰⁰ srov. nálezu sp. zn. Pl. ÚS 36/01, nálezu sp. zn. Pl. ÚS 11/02

³⁰¹ srov. nálezu sp. zn. Pl. ÚS 50/04

Předně je třeba uvést, že „*Ústavní soud v řadě svých rozhodnutí vyslovil princip priority ústavně konformního výkladu před zrušením zákona, jiného právního předpisu nebo jeho ustanovení.*“³⁰² V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 48/95 výslovně uvádí: „*V situaci, kdy určité ustanovení právního předpisu umožňuje dvě různé interpretace, přičemž jedna je v souladu s ústavními zákony a mezinárodními smlouvami podle čl. 10 Ústavy České republiky a druhá je s nimi v rozporu, není dán důvod zrušení tohoto ustanovení. Při jeho aplikaci je úkolem soudů interpretovat dané ustanovení ústavně konformním způsobem.*“³⁰³ Ústavní soud se tak jasně vyslovil, že derogace právního předpisu (či jeho ustanovení) je ultima ratio a je-li to možné, je třeba právní předpis (či jeho ustanovení) interpretovat tak, aby byl ústavně konformní.

Jak již bylo zmíněno, čl. 83 Ústavy uvádí, že Ústavní soud je soudním orgánem ochrany ústavnosti. Čl. 87 Ústavy dále vymezuje, ve kterých věcech Ústavní soud rozhoduje. Jednotlivé typy řízení podrobněji upravuje zákon o Ústavním soudu ve druhé hlavě části druhé. Jak bude uvedeno dále, zmíněné články jsou pro doktrínu stěžejní, neboť právě o tyto jednotliví autoři opírají svou argumentaci, zda Ústavní soud je či není nadán takovou (pravo)mocí, aby mohl rušit ústavní zákony.

Autory, kteří se domnívají, že Ústavní soud nemá pravomoc rušit ústavní zákony, jsou například V. Mikule a V. Sládeček. Výslovně uvádějí: „*Obsah ústavních zákonů ani postup při jejich přijetí a vydání nemůže Ústavní soud přezkoumávat.*“³⁰⁴ Stejněho mínění je i J. Syllová, která stručně shrnula: „*Ústavní zákon není přezkoumatelný Ústavním soudem.*“³⁰⁵

Dle jiného doktrinálního mínění je třeba interpretovat pojem „zákon“ v čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy a v § 64 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu jako normativní právní akt přijatý a vydaný Parlamentem ČR, označený slovem „zákon“

³⁰² HOLLÄNDER, P. *Ústavněprávní argumentace: ohlédnutí po deseti letech Ústavního soudu*. Praha: Linde, 2003, s. 76.

³⁰³ nálezu Ústavního soudu ze dne 26. března 1996 sp. zn. Pl. ÚS 48/95

³⁰⁴ MIKULE, V. a SLÁDEČEK, V. *Zákon o Ústavním soudu: komentář a judikatura k Ústavě ČR a Listině základních práv a svobod*. Praha: Eurolex Bohemia, 2001. s. 164.

³⁰⁵ SLÁDEČEK, V., MIKULE, V. a SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2007, s. 71-72.

a vyhlášený ve Sbírce zákonů. Tedy do této kategorie nespádají ústavní zákony, které tvoří samostatnou kategorii, a tedy Ústavní soud není oprávněn ustanovení obsažená v ústavních zákonech přezkoumávat ani rušit. Úkolem Ústavního soudu je jejich pouhá interpretace.³⁰⁶

Stejně tak se k derogační kompetenci Ústavního soudu ve vztahu k ústavním zákonům skepticky vyjádřil J. Filip, kdy míní, že „podle čl. 87 odst. 1 Ústavy ČR se to zdá být z kompetence Ústavního soudu vyloučeno, neboť nemůže posuzovat soulad právních předpisů stejné právní síly.“³⁰⁷ Avšak doplnil, že si nelze dělat velké iluze o tom, že by Parlament dodržoval limity stanovené v předmětném článku, resp. že by tyto limity představovaly pro Parlament nezpochybnitelnou překážku, když již Poslanecká sněmovna vážně hlasovala o zjevně ústavně nepřipustném návrhu na znovuzavedení trestu smrti.³⁰⁸

Při detailnějším zkoumání však dále narazíme na názor, kdy Ústavní soud pravomoc rušit ústavní zákony má, ale musíme tuto kompetenci dovodit z čl. 83 Ústavy, nikoliv z čl. 87 odst. 1. Ústavní soud zde jakoby zastupuje roli Senátu, který měl zamítnout předpis, který by byl v rozporu s čl. 9 odst. 2 Ústavy. K uvedené problematice autoři dále k čl. 9 odst. 2 Ústavy uvádějí, že je adresován subjektům zákonodárné iniciativy (nikoliv Ústavnímu soudu), který jim zakazuje předložit takový návrh, který by znamenal změnu podstatných náležitostí demokratického právního státu. Pokud se ovšem zákonodárné orgány tímto zákazem neřídily, musí Ústavní soud jednat dle zmiňovaného čl. 83 jako ochránce ústavnosti.³⁰⁹

P. Holländer se již mnohem dříve vyslovil, že spatřuje možnost Ústavního soudu rušit ústavní zákony právě díky čl. 83 Ústavy. Dle názoru P. Holländera je možnost přezkumu ústavních zákonů Ústavním soudem mnohem účinnější garancí než ústavní

³⁰⁶ FILIP, J., ŠIMÍČEK, V. a HOLLÄNDER, P. *Zákon o Ústavním soudu: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2007, s. 359-360.

³⁰⁷ FILIP, J. *Ústavní právo České republiky. 1. Základní pojmy a instituty. Ústavní základy České republiky*. Brno: Masarykova univerzita, 2003, s. 111-113.

³⁰⁸ FILIP, J. *Ústavní právo České republiky. 1. Základní pojmy a instituty. Ústavní základy České republiky*. Brno: Masarykova univerzita, 2003, s. 112.

³⁰⁹ BAHÝLOVÁ, L., FILIP, J., MOLEK, P., PODHRÁZKÝ, M., ŠIMÍČEK, V. a VYHNÁNEK, L. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 1025.

sebeovládání Parlamentu, a to i přestože ze znění slibu poslanců a senátorů, jak je formulováno v čl. 23 odst. 3 Ústavy³¹⁰, je patrné, že jisté sebeovládání ze strany Parlamentu (resp. zachování Ústavy a zákonů) je ústavně předpokládáno. Stejně tak je dle mínění Holländera tato pravomoc efektivnější než možné ingerence prezidenta republiky, ba dokonce než uplatnění práva lidu na odpor podle čl. 23 Listiny základních práv a svobod.³¹¹ Prof. Holländer dokonce nastínil tři možné modely garantování nezměnitelných náležitostí:

a) Každý návrh změny jednoduchého ústavního práva by mohl být předběžně přezkoumatelný Ústavním soudem ještě v době, kdy by byl projednáván Parlamentem, jak je tomu v případě předběžného přezkumu mezinárodních smluv podle čl. 10 a 10a Ústavy. Tím by došlo i k posílení kooperace mezi jednotlivými ústavními orgány, nebo

b) by byla možná derogace ústavních zákonů *ex post*, jak je tomu u obyčejných zákonů. Zde se nechává Höllander inspirovat pravomocí Ústavního soudu Rakouské republiky vycházející z Kelsenovy teorie, kdy Parlament není oprávněn změnit základní ustanovení, a v opačném případě je takováto změna porušením procedury, a tedy důvodem zrušit takový právní předpis, či

c) by měly být přijaté ústavní zákony vykládány v souladu s materiálním ohniskem ústavy, jak to například Ústavní soud učinil v nálezu ze dne 25. 6. 2002 sp. zn. Pl. ÚS36/01.³¹²

V. Šimíček rozlišuje situace, kdy se ústavní zákon pouze „tváří“ jako ústavní zákon, neboť nebyl projednán a schválen příslušnou procedurou, poté by se ve své podstatě jednalo pouze o obyčejný zákon. Zde pak nevzniká žádný problém a Ústavní soud je výslovně nadán pravomocí takovýto zákon zrušit. Druhá a složitější situace nastává tehdy, kdy formální procedura přijímání ústavního zákona je zachována, ale

³¹⁰ „Slibuji věrnost České republice. Slibuji, že budu zachovávat její Ústavu a zákony. Slibuji na svou čest, že svůj mandát budu vykonávat v zájmu všeho lidu a podle svého nejlepšího vědomí a svědomí.“

³¹¹ HOLLÄNDER, P. Materiální ohnisko ústavnosti a diskrece ústavodárce. *Právník* č. 3/2005, s. 331-334.

³¹² Tamtéž.

obsah takového předpisu je v rozporu s materiálním ohniskem ústavního pořádku. V. Šimíček zastává názor, že i v takovém případě je Ústavní soud oprávněn přezkoumat ústavnost takového ústavního zákona, a to s ohledem na znění čl. 83 Ústavy, jelikož musí existovat mechanismus, který bude eliminovat či částečně tlumit přešlapy ústavodárce. Na závěr Šimíčkovy argumentace uznávám za vhodné doplnit, že Šimíček pod pojem ústavnosti zahrnuje soubor hodnot, principů a zvyklostí, ze kterých Ústava vychází.³¹³

V neposlední řadě P. Bříza argumentuje ryze textualisticky, když uvádí, že ústavní zákony jsou druhem zákonů, na které se vztahuje čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy a ten, kdo tvrdí, že se vztahuje pouze na „obyčejné“ zákony, vkládá do Ústavy něco, co tam není. S výrokem, že Ústava pracuje s jakousi nepsanou konvencí, že slovo „zákon“ je jen zkratka pro „obyčejný“ zákon, se vypořádal užitím protipříkladu, ze kterého jasně vyplývá, že ústavní zákony jsou také druhem zákonů, jak například vyplývá z čl. 50 odst. 1, čl. 62 písm. h), čl. 87 odst. 1 písm. j) Ústavy.³¹⁴

3.4 Nález Pl. ÚS 27/09 ve věci Melčák – Ústavní soud zrušil ústavní zákon

To, o čem se do té doby vedly pouze debaty a panovaly pochybnosti, tedy zda je možné, aby Ústavní soud zrušil ústavní zákon, Ústavní soud autoritativně rozhodl a v září 2009 zrušil ústavní zákon. Pro někoho nemyslitelné, pro jiné nejspíše nevyhnutelný vývoj.

V této podkapitole hodlám nejdříve nastínit okolnosti případu, které předcházely průlomovému nálezu pléna Ústavního soudu, včetně podané ústavní stížnosti, která byla reakcí na přijetí ústavního zákona a nakonec se budu zabývat samotným nálezem pléna.

³¹³ ŠIMÍČEK, V. *Materiální ohnisko ústavního pořádku, jeho ochrana a nález Ústavního soudu ve věci M. Melčáka*. POSPÍŠIL, I. a WAGNEROVÁ, E. *Vladimír Klokočka Liber amicorum: In memoriam emeritního soudce Ústavního soudu*. Praha: Linde Praha, 2009. s. 224 - 225.

³¹⁴ BŘÍZA, P., *Tomáš Sobek: Lední medvěd není medvěd, ústavní zákon není zákon* [online]. [cit. 12.2.2014]. Dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.cz/2009/09/tomas-sobek-ledni-medved-neni-medved.html>

3.4.1 Okolnosti předcházející vydání nálezu Pl. ÚS 27/09

Rok 2009 byl v České republice rokem vládní krize. Dne 24. března 2009 Poslanecká sněmovna vyslovila nedůvěru vládě M. Topolánka poměrem hlasů 101:96, která vzápětí podala demisi. Poté (5. dubna 2009) zástupci ODS, ČSSD, KDU-ČSL a SZ uzavřeli Předběžnou dohodu o přechodu k předčasným volbám a o vzniku překlenovací úřednické vlády Jana Fischera složené z nestraničských odborníků. Dohoda vznikla z toho důvodu, že tehdejší ústavní pořádek ČR nenabízel okamžitý způsob rozpuštění Poslanecké sněmovny. Ústava ČR v čl. 35 připouštěla pouze čtyři možné důvody rozpuštění Poslanecké sněmovny prezidentem republiky:

“a) Poslanecká sněmovna nevyslovila důvěru nově jmenované vládě, jejíž předseda byl prezidentem republiky jmenován na návrh předsedy Poslanecké sněmovny,

b) Poslanecká sněmovna se neusnese do tří měsíců o vládním návrhu zákona, s jehož projednáním spojila vláda otázku důvěry,

c) zasedání Poslanecké sněmovny bylo přerušeno po dobu delší, než je přípustné,

d) Poslanecká sněmovna nebyla po dobu delší tří měsíců způsobilá se usnášet, ačkoliv nebylo její zasedání přerušeno a ačkoliv byla v té době opakovaně svolána ke schůzi.”³¹⁵

Žádný z uvedených důvodů tedy nerefletoval stav, kdy ve sněmovně došlo ke shodě, že již není schopna nadále plnit funkci legislativního orgánu a vytvářet podporu vládě.³¹⁶

³¹⁵ čl. 35 odst. 1 Ústavy ČR

³¹⁶ Nutno dodat, že následkem politické situace z roku 2009 byl ústavním zákonem č. 319/2009 Sb. z 11. září 2009 do čl. 35 Ústavy vložen odst. 2 umožňující rozpuštění Poslanecké sněmovny prezidentem republiky, navrhne-li mu to Poslanecká sněmovna usnesením, se kterým vyslovila souhlas třípětinová většina všech poslanců.

Výše zmíněná dohoda tak připravila variantu pátou, s kterou tehdejší znění Ústavy nepočítalo, spočívající ve zvláštním ústavním zákonu o zkrácení volebního období Poslanecké sněmovny, kterým byla Ústava „ad hoc“ doplněna. Dohoda byla následující den potvrzena příslušnými orgány politických stran, s výjimkou KDU-ČSL. Předsedové stran, kteří potvrdili dohodu, předložili Poslanecké sněmovně dne 7. dubna 2009 návrh ústavního zákona o zkrácení pátého volebního období PS,³¹⁷ který se skládal z pouhých tří článků. Čl. 1 stanovil, že volební období Poslanecké sněmovny, která byla zvolena v roce 2006, skončí dnem voleb do Poslanecké sněmovny a stanovil datum voleb na 15. října 2009. V čl. 2 „*krátil lhůty volebního procesu obsažené ve volebním zákoně a v soudním řádu správním.*“³¹⁸ Návrh tohoto ústavního zákona byl schválen Poslaneckou sněmovnou 13. května 2009 poměrem hlasů 172:9 (ze 189 přítomných). Přestože Stálá komise Senátu pro Ústavu ČR a parlamentní procedury byla k návrhu kritická³¹⁹, Senát 28. května 2009 ústavní zákon přijal poměrem hlasů 56:8 (7 se zdrželo

³¹⁷ Návrh tohoto ústavního zákona používal ty samé formulace jako ústavní zákon č. 69/1998 Sb., o zkrácení volebního období Poslanecké sněmovny. Zákon z r. 1998 byl vyústěním politické krize z roku 1997, kdy se klíčové politické strany dohodly na konání předčasných voleb po pádu poslední vlády Václava Klause. Návrh zákona rozpoutal debatu o otázce rozsahu diskrece ústavodárce při přijímání ústavních zákonů, avšak i přes rozporuplné názory, zrušení tohoto ústavního zákona navrženo nebylo. Hlavní názory shrnul P. Holländer v: HOLLÄNDER, P. *Filosofie práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, s. 68-71.

Poprvé však byl tento postup využit v roce 1990 v reakci na změnu režimu, kdy byl přijat ústavní zákon č. 45/1990 Sb., o zkrácení volebního období zákonodárných sborů, čímž se otevřela cesta ke svobodným volbám.

³¹⁸ WINTR, J. Desáté září českého ústavního systému. *Jurisprudence* č. 1/2010, str. 5.

³¹⁹ Na tento fakt Ústavní soud v nálezu ze dne 10.9.2009 sp. zn. Pl. ÚS 27/09 rovněž odkázal: „*Stálá komise Senátu pro Ústavu České republiky a parlamentní procedury na své 6. schůzi, konané dne 27. května 2009, k návrhu ústavního zákona o zkrácení pátého volebního období Poslanecké sněmovny (senátní tisk 75) jednomyslně přijala stanovisko, v němž uvedla: "Předložený návrh ústavního zákona není změnou Ústavy v podobě formulace obecného pravidla. Ústavních mechanismů si nevšímá - nemění je, nedoplňuje ani formálně neruší, jen pro tento jediný případ stanovuje jinou cestu, jak dojít k předčasným volbám. Spor se totiž nevede o předčasné volby, ale o cestu k nim - systémovou a ústavně konformní na jedné straně, potažmo ad hoc na straně druhé. Proto není odvolání se na právo lidu rozhodnout o tom, kdo mu bude vládnout (viz důvodová zpráva ke sněmovnímu tisku 796), relevantním argumentem... Vzorem návrhu je ústavní zákon č. 69/1998 Sb. Oproti němu však chybí moment překvapení, neboť problém je znám a řešení navrhována. Měla-li by se cesta přijímání ad hoc ústavních zákonů stát běžnou, Ústava se nikdy nezmění, protože to nebude potřebné. V takovém případě jí ovšem hrozí nebezpečí, že se rozejde s ústavní a politickou realitou - získá charakter, „fasády“. Současně se každá politická krize přemění v krizi ústavní, neboť bude řešena ústavním zákonem.... S předmětným návrhem zákona jsou spojovány pochybnosti stran jeho „ústavnosti“. Komise uznává možnost existence „protiústavních ústavních zákonů“, či možná spíše jen domnělých, neboť mimo kompetence (ultra vires) ústavodárce přijatých ústavních zákonů, jsou-li v rozporu s podstatnými náležitostmi demokratického právního státu, jejichž změnu čl. 9 odst. 2 Ústavy prohlašuje za nepřipustnou. Pokud by tomu tak nebylo,*

hlasování). Ústavní zákon byl dne 29. května 2009 pod č. 195/2009 Sb. vyhlášen ve Sbírce zákonů. Tímto dnem rovněž nabyl platnosti a účinnosti. Prezident republiky v návaznosti na přijatý ústavní zákon rozhodnutím prezidenta republiky č. 207/2009 Sb., o vyhlášení voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky z 1. července 2009 stanovil den konání voleb do Poslanecké sněmovny na pátek 9. října 2009 a sobotu 10. října 2009.

K důvodnosti a k otázce případné výhodnosti uvedeného řešení pro samotnou sněmovnu se vyjádřil P. Molek: *„Lze se přitom jen dohadovat, do jaké míry mu (návrhu ústavního zákona) podporu v Poslanecké sněmovně získala nejen neochota přijmout systémové řešení, tedy rozšíření důvodů, jež jsou v čl. 35 odst. 1 Ústavy předpokládány pro rozpuštění sněmovny..., ale i výhodnost takového ad hoc řešení pro samotnou sněmovnu... V mezičase mezi rozpuštěním staré sněmovny a ustanovením nové na základě voleb by ovšem stávající poslanci neměli poslanecký mandát (stejně jako požitky s ním spojené...)... a legislativní pravomoc by dočasně přešla na Senát podle čl. 33 odst. 1 Ústavy... Naopak text čl. 1 rozebíraného ústavního zákona vedl nejen k rychlé cestě k volbám..., ale i k takřka úplné časové kontinuitě výkonu poslaneckého mandátu poslanců zvolených roku 2006. Jejich mandát by totiž podle tohoto ústavního zákona skončil až koncem jejich volebního období, tedy až „dnem voleb do Poslanecké sněmovny“, jímž by zároveň vznikl mandát poslancům (staro?)novým...Fakt, že se jednalo již o druhý ústavní zákon na jedno použití takto „doplňující“ Ústavu, navíc dával „naději“, že by se mohla vytvořit i ústavní zvyklost, že pátým způsobem ukončení volebního období Poslanecké sněmovny je souhlas kvalifikované většiny všech poslanců a kvalifikované většiny přítomných senátorů s ukončením volebního období vyjádřený ve formě ústavního zákona. Jak se však ukázalo, namísto vytvoření ústavní zvyklosti se*

nemělo by citované ustanovení žádný normativní význam.... Navržený ústavní zákon míří proti smyslu Ústavy jako řádu obecných a předem známých pravidel vládnutí, zasahuje do vztahů mezi poslanci a občany, jakož i do kompetencí Senátu. Jeho přijetí rozhodně není jedinou cestou, jak dosáhnout předčasných voleb do Poslanecké sněmovny, a dozajista sníží tlak na jakoukoliv změnu Ústavy. Nikoliv však ve prospěch její stability, ale s rizikem ad hoc obcházení.“

*přijatý ústavní zákon stal tím dojitím pro vodu, při němž se „ucho“ materiálního jádra Ústavy utrhlo. Alespoň podle ÚS.*³²⁰

3.4.2 Ústavní stížnost poslance Miloše Melčáka

Dne 26. srpna 2009 podal poslanec M. Melčák (zastoupen advokátem J. Kalvodou) ústavní stížnost, kterou se domáhal zrušení výše uvedeného rozhodnutí prezidenta republiky č. 207/2009 Sb., a dále podal spolu se stížností dle ust. § 74 zákona o Ústavním soudu návrh na zrušení ústavního zákona č. 195/2009 Sb., o zkrácení pátého volebního období PS.³²¹ Za účastníky řízení označil prezidenta republiky (prof. Ing. Václava Klause, CSc.) a Parlament České republiky, poněvadž jako orgány veřejné moci rozhodnutím zasáhly do stěžovatelova základního politického práva chráněného Ústavou. Argumentace, o kterou opíral M. Melčák svá tvrzení, je velmi obsáhlá a pozoruhodná, proto se ji v následující části pokusím nastínit.

3.4.2.1 Zásah orgánu veřejné moci do práva stěžovatele

Na začátku své argumentace M. Melčák uvedl, že vstoupil v účinnost ústavní zákon o zkrácení pátého volebního období PS. K rozhodnutí prezidenta republiky, kterým se vyhlášovaly volby do Poslanecké sněmovny, uvedl, že termínu voleb, které určilo právě toto rozhodnutí, nepředcházelo ani rozpuštění Poslanecké sněmovny, a ani termín nebyl určen ve třicetidenní lhůtě předcházející před uplynutím volebního období³²² a tedy je zásahem orgánu veřejné moci do základního politického práva dle čl. 21 Listiny.³²³ Kromě toho stěžovatel shrnul, že byl zvolen poslancem Poslanecké sněmovny pro volební období 2006 – 2010, a s odkazem na Ústavu ČR poukázal

³²⁰ MOLEK, P. *Materiální ohnisko ústavy: věčný limit evropské integrace?* Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2014, s. 98-99.

³²¹ text ústavní stížnosti zveřejněn na webových stránkách Ústavního soudu [online]. [cit. 10.2.2014]. Dostupné z: http://swww.usoud.cz/assets/_stavn__st__nost_poslanca_Milo_e_Mel__ka.pdf

³²² viz čl. 17 Ústavy ČR

³²³ přestože v ústavní stížnosti stěžovatel uvádí, že se jedná o zásah orgánu veřejné moci do základního politického práva dle čl. 21 Ústavy: „*Nikdo nemůže být současně členem obou komor Parlamentu.*“ Z logiky věci a z následné argumentace vyplývá, že stěžovatel měl na mysli čl. 21 Listiny: „*Občané mají právo podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců...*“

na čtyřleté volební období poslance³²⁴ a zánik mandátu poslance uplynutím volebního období³²⁵. Závěrem stěžovatel upozornil na znění čl. 17 Ústavy ČR, kterým se upravují volby do obou komor Parlamentu.

Při rozboru čl. 21 Listiny, stěžovatel poukázal na předchozí judikaturu Ústavního soudu (např. rozhodnutí pléna Ústavního soudu ze dne 15.11.2002 sp.zn. Pl. ÚS 36/02), které označuje jmenovaný článek jako základní politické právo chráněné Ústavou. Toto právo je dle mínění Ústavního soudu chráněno nejen jako subjektivní, ale i jako základ pluralitního politického systému. Stěžovatel rovněž zmínil nález Ústavního soudu ze dne 13.10.1999 sp. zn. Pl. ÚS 30/98 věnující se volné politické soutěži jakožto přímého výrazu pluralistické povahy demokratické společnosti, kdy ochrana pluralismu v politickém životě má primární význam pro existenci demokratické společnosti.

V neposlední řadě se M. Melčák zaměřil na čl. 16 odst. 1 Ústavy, s kterým je v rozporu druhý z uvedených dnů rozhodnutí prezidenta republiky, stanovující den voleb do Poslanecké sněmovny na 10. října 2009, kdy skončí mandát stěžovatele.

3.4.2.2 Návrh na zrušení ústavního zákona č. 195/2009 Sb., o zkrácení pátého volebního období Poslanecké sněmovny

M. Melčák rovněž uvedl, z jakého důvodu je, dle jeho mínění, Ústavní soud oprávněn posoudit soulad napadeného ústavního zákona s ústavním pořádkem.

Ústavní zákon o zkrácení pátého volebního období PS je dle názoru stěžovatele Melčáka pouze formálně ústavním zákonem. Materiálně se však ústavnímu pořádku přičí, ba jej ve skutečnosti suspenduje. Navíc napadený ústavní zákon mění podstatnou náležitost demokratického právního státu, která je dle znění čl. 9 odst. 2 Ústavy nezměnitelná. Jako podstatnou náležitost stěžovatel uvádí podřízení volné soutěže politických sil stejným - a především - předem určeným pravidlům. Stěžovatel vyjádřil

³²⁴ čl. 16 odst. 1 Ústavy ČR

³²⁵ čl. 25 písm. b) Ústavy ČR

názor, že se tedy nejedná o zákon, který Ústavu mění či doplňuje ve smyslu ust. čl. 9 odst. 1 Ústavy.

Stěžovatel nabývá přesvědčení, že Ústavní soud má pravomoc k přezkoumání souladu napadaného ústavního zákona s Ústavou či ústavním pořádkem navzdory znění čl. 87 Ústavy, poněvadž napadený ústavní zákon se přičí a vybočuje z ústavního pořádku dle čl. 112 odst. 1 Ústavy takovým způsobem, že materiálně není součástí ústavního pořádku.

Stěžovatel dále argumentuje, že nepřezkoumatelnost napadeného zákona je i v rozporu s článkem 13 Protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, kterou je Česká republika vázána.

Stěžovatel uvádí: „*O doslovné znění čl. 87 Ústavy je opřena veřejně známá argumentace původců recidivy ad hoc zkrácení volebního období s tím, že ústavní zákon nepodléhá přezkumu Ústavním soudem, neboť je stejné právní síly jako Ústava. Absurdním následkem – i východiskem – takového argumentu je, že ústavním zákonem lze kodifikovat cokoliv, a to mimo ústavní kontrolu.*“³²⁶ Tato argumentace původců recidivy je dle stěžovatele vadná obzvláště z hlediska českého ústavního pořádku, jelikož je založena jen na formě přijetí napadeného zákona a rezignuje na pojetí materiálního právního státu. Ústava ČR však není hodnotově neutrální a zakotvuje nezadatelnost základních lidských a občanských práv, jakož i nezměnitelnost základních náležitostí demokratického právního státu. Dle stěžovatele je v tomto případě náležitostí demokratického právního státu volná soutěž politických stran jakožto předpoklad politické plurality. K tomu stěžovatel odkazuje na nález Ústavního soudu ze dne 27.2.2001 sp. zn. Pl. ÚS 53/2000, ve kterém Ústavní soud vyjádřil nutnost stejných a předem stanovených pravidel, kterými se mají všechny politické subjekty řídit při volné a svobodné soutěži politických sil.

³²⁶ Ústavní stížnost poslance M. Melčáka s. 4-5 [online]. [cit. 10.2.2014]. Dostupné z: http://swww.usoud.cz/assets/_stavn__st__nost_poslanec_Milo_e_Mel__ka.pdf

Napadený zákon o zkrácení pátého volebního období PS se dle stěžovatele rovněž příčí čl. 9 odst. 1 Ústavy³²⁷, jelikož nemění ani nedoplňuje Ústavu. Napadený ústavní zákon pouze retroaktivně suspenduje ustanovení o délce určitého volebního období, avšak pro všechna další volební období toto ustanovení ponechává beze změny. K tomu stěžovatel dodává nepřípustnost retroaktivity právní normy, neboť taková norma je v rozporu se základními náležitostmi demokratického právního státu. V případě napadeného ústavního zákona se jedná, dle mínění stěžovatele, o pravou retroaktivitu, která je v rozporu s principem legitimního očekávání, a tím spíše v právu veřejném. Stěžovatel dodává, že retroaktivita může být v krajních případech přípustná - tuto možnost zná i náš právní řád, když byl přijat např. zákon o protiprávnosti komunistického režimu³²⁸. Tento byl však výjimečný z důvodu vypořádání se s totalitní minulostí, avšak napadený zákon nemá takové opodstatnění, aby retroaktivita byla přípustná.

Následující část ústavní stížnosti je věnována volebnímu období. Stěžovatel uvádí, že předem vymezené volební období je významné pro rovnost šancí, otevřenost a rovnost politické soutěže. Takto vymezené volební období je náležitostí demokratického právního státu a součástí předem stanovených pravidel, jejichž retroaktivní změna v průběhu politické soutěže je v rozporu s Ústavou.

Stěžovatel míní, že ústavním zákonem č. 195/2009 Sb. bylo nejen zasaženo do individuálních práv stěžovatele, ale došlo jím i k zásahu do suverenity lidu (lid jako zdroj veškeré státní moci), respektive voličů a jejich práva na účast na správě věcí veřejných. Stěžovatel poznamenává, že voliči volí poslance s legitimním očekáváním, že vykonají mandát po předem stanovenou dobu, pokud nenastanou dopředu Ústavou stanovené případy, které výkon mandátu ukončí. Změna tohoto očekávání v průběhu volebního období zasahuje do ústavních pravidel politické soutěže a mění rozhodnutí lidu jako suveréna státní moci.

³²⁷ „Ústava může být doplňována či měněna pouze ústavními zákony.“

³²⁸ zákon č. 198/1993 Sb., o protiprávnosti komunistického režimu a o odporu proti němu

Napadený ústavní zákon je dle názoru M. Melčáka v rozporu s požadavkem obecnosti a obecné platnosti ustanovení Ústavy, pokud jde o pravidla politické soutěže a samotná pravidla jako taková. Pravidlem se míní trvalý, obecně platný a předem stanovený parametr. Zákonodárce však v předmětném zákoně upravil pravidla politické soutěže pouze a jen pro jediný případ. V napadaném zákoně chybí prvek obecnosti, který by určil pravidla, za nichž by bylo možné délku volebního období upravit pro další případy i do budoucna.

Stěžovatel navrhl, aby Ústavní soud zrušil rozhodnutí prezidenta republiky č. 207/2009 Sb., o vyhlášení voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky z 1. července 2009, jakož aby i zrušil ústavní zákon č. 195/2009 Sb., o zkrácení pátého volebního období Poslanecké sněmovny z 28. května 2009.

3.4.3 Nález Pl. ÚS 27/09 – rozhodnutí, které rozpoutalo debatu

Ústavní soud obdržel ústavní stížnost poslance Melčáka dne 26.8.2009. Vzhledem ke skutečnosti, že ústavní stížnost směřovala proti hlavě státu, nerozhodoval o ní senát, avšak věc si na sebe atrahovalo plénum Ústavního soudu a soudcem zpravodajem byl určen P. Holländer.

Ačkoliv to stěžovatel nenavrhl, 1. září 2009 usnesením sp.zn. Pl. ÚS 24/09-1 Ústavní soud odložil vykonatelnost rozhodnutí prezidenta republiky o vyhlášení voleb do Poslanecké sněmovny.³²⁹ Důvodnost pro odložení vykonatelnosti vyjádřené Ústavním soudem je značně pochybné, když: „*Ústavní soud přitom neshledal žádné okolnosti, jež by svědčily o veřejném zájmu, který by odkladu vykonatelnosti bránil... a rovněž neshledal, že by odklad vykonatelnosti bránil realizaci oprávnění třetích osob, jež by mělo vyplynout z napadeného rozhodnutí.*“³³⁰ Mezi ústavními soudci nepanovala názorová shoda. Konkrétně s tímto usnesením nesouhlasili soudci V. Kůrka a J. Musil. Soudce J. Musil mimo jiné uvádí, že Ústavní soud rozhodl ultra petitem, jelikož

³²⁹ Srov. § 79 odst. 2 zákona o Ústavním soudu: „*Ústavní soud může na návrh stěžovatele odložit vykonatelnost napadeného rozhodnutí, jestliže to nebude v rozporu s důležitým veřejným zájmem a jestliže by výkon rozhodnutí nebo uskutečnění oprávnění, přiznaného rozhodnutím třetí osobě, znamenal pro stěžovatele nepoměrně větší újmu, než jaká při odložení vykonatelnosti může vzniknout jiným osobám.*“

³³⁰ Usnesení Pléna Ústavního soudu ze dne 1. září 2009 sp. zn. Pl. ÚS 24/09

M. Melčák ve své stížnosti vůbec nenavrhoval odložení vykonatelnosti rozhodnutí, a zákon o Ústavním soudu neposkytuje žádný právní podklad k takovému procesnímu postupu.³³¹

Následující den usnesením sp. zn. Pl. ÚS 24/09-2 ze dne 2. září 2009 plénum Ústavního soudu přerušilo řízení o ústavní stížnosti M. Melčáka a návrh na zrušení ústavního zákona o zkrácení pátého volebního období PS plénum postoupilo dle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy k rozhodnutí v novém řízení o kontrole norem (pod spisovou značkou Pl. ÚS 27/09). Za soudce zpravodaje byl opět určen P. Holländer.

Konečný verdikt Ústavní soud vynesl 10. září 2009 – po ústním jednání nálezem sp. zn. Pl. ÚS 27/09 zrušil ke dni 10. září 2009 ústavní zákon č. 195/2009 Sb., o zkrácení pátého volebního období Poslanecké sněmovny pro rozpor s podstatnými náležitostmi demokratického právního státu. Rozhodnutí prezidenta republiky č. 207/2009 Sb., o vyhlášení voleb do Poslanecké sněmovny pozbylo platnosti na základě § 70 odst. 3 zákona o Ústavním soudu³³² současně s předmětným ústavním zákonem.³³³

V souvislosti s celým řízením a samotným nálezem vyvstala řada otázek. Prvotní otázka se týkala i samotných podmínek řízení, ke kterým se Ústavní soud nikterak obsáhle nevyjádřil. Ústavní soud pouze lakonicky konstatoval, že neshledal důvody pro odmítnutí řízení.

Možnost zrušit rozhodnutí prezidenta republiky dovodil Ústavní soud z jeho smíšené povahy. Dle názoru Ústavního soudu „*obsahuje prvky normativního právního aktu a zároveň ho nutno považovat za akt aplikace uvedeného ústavního zákona.*“³³⁴ S ohledem na uvedené Ústavní soud shledal důvodným postup dle výše uvedeného § 70

³³¹ viz odlišné stanovisko soudců J. Musila a V. Kůrky k usnesení Pléna Ústavního soudu ze dne 1. září 2009 sp. zn. Pl. ÚS 24/09

³³² „*Jestliže k zákonu nebo k jeho jednotlivým ustanovením, které Ústavní soud ruší, byly vydány prováděcí předpisy, Ústavní soud v nálezu současně vysloví, které prováděcí předpisy, popřípadě která jejich jednotlivá ustanovení pozbývají současně se zákonem platnosti.*“

³³³ Nálezem sp. zn. Pl. ÚS 27/09 bylo rozhodnuto i o zrušení rozhodnutí prezidenta republiky, proto 15. září 2009 usnesením sp. zn. Pl. ÚS 24/09 plénum Ústavního soudu zastavilo řízení o ústavní stížnosti M. Melčáka pro překážku rei iudicatae.

³³⁴ Nález pléna Ústavního soudu ze dne 10. září 2009 sp.zn. Pl. ÚS 27/09

odst. 3 zákona o Ústavním soudu, a to vzhledem na obsažené prvky normativního právního aktu – prováděcího.

Obsáhlé odůvodnění, na základě kterého Ústavní soud vyvodil svou kompetenci přezkoumávat a rušit ústavní zákon, však Ústavní soud neposkytl. Ústavní soud nejprve obsáhle rozebírá imperativ nezměnitelnosti a jeho dopad pro čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy, jakož i provádí rozbor samotného čl. 9 Ústavy. V odůvodnění nálezu odkazuje na svou dosavadní judikaturu, týkající se imperativu nezměnitelnosti materiálního jádra Ústavy³³⁵ a podstatných náležitostí demokratického právního státu podle čl. 9 odst. 2 Ústavy,³³⁶ kde zdůraznil nezbytnost ochrany materiálního ohniska ústavnosti. Avšak jasné zdůvodnění vlastní kompetence k rušení ústavních zákonů Ústavní soud nepředložil.

Následně se Ústavní soud zaměřil na historickou inspiraci nezměnitelných náležitostí a zaměřuje se na judikaturu Německa, podpořenou doktrinárními názory, která zakotvuje, že o rozporu „ústavního zákona“ s materiálním jádrem Základního zákona s konečnou platností rozhoduje Spolkový ústavní soud. Podotkl, že podobnou úpravu obsahuje i rakouský právní řád, kterému se náleží Ústavního soudu také podrobněji věnuje, a odkazuje na příslušnou judikaturu rakouského Ústavního soudu. Ústavní soud připomněl, že inspirace německou a rakouskou právní úpravou vychází ze skutečnosti, že obě země prožily (stejně jako Česká republika) ve své minulosti nedemokratickou nadvládu a všechny země tak mají ve své právní úpravě pojistku, která má zamezit znovunastolení totalitního režimu. V našem právním řádu se jedná o čl. 9 odst. 2 Ústavy, který má zamezit pošlapávání základních práv.

Ústavní soud dovozuje svou kompetenci nad dozorováním materiálního jádra Ústavy z čl. 83 Ústavy, podle něž je právě on soudním orgánem ochrany ústavnosti. Stručně k tomu uvádí: „*Ústavní soud uzavírá: Ani ústavodárce nesmí prohlásit za ústavní zákon normu, která charakter zákona, natož ústavního, postrádá. Opačný*

³³⁵ např. náleží ze dne 21. prosince 1993 sp. zn. Pl. ÚS 19/93, náleží ze dne 25. června 2002 sp.zn. Pl. ÚS 36/01, náleží ze dne 11. června 2003 sp.zn. Pl. ÚS 11/02

³³⁶ např. náleží ze dne 29. května 1997 sp. zn. III. ÚS 31/97, náleží ze dne 24. ledna 2001 sp. zn. Pl. ÚS 42/2000

*postup je protiústavní svévolí. Vyloučit přezkum takových aktů Ústavním soudem by jeho roli ochránce ústavnosti (čl. 83 Ústavy) zcela eliminovalo.*³³⁷

Ústavní soud rovněž dovozuje své derogační oprávnění z čl. 9 odst. 2 Ústavy: *„Bez uvedeného promítnutí čl. 9 odst. 2 Ústavy do interpretace ustanovení čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy by v něm zakotvená nepřípustnost změny podstatných náležitostí demokratického právního státu pozbyla normativní povahy a zůstala toliko politickou, příp. morální výzvou.*³³⁸

Ústavní soud dále uvádí, v čem shledává rozpor napadeného ústavního zákona s čl. 9 odst. 2 Ústavy. Konstatuje, že napadený ústavní zákon je ústavním zákonem pouze formou. Obsahem se však jedná o individuální právní akt týkající se konkrétně určeného subjektu a konkrétní situace. Ústavní soud nabývá přesvědčení, že Parlament není dle čl. 9 odst. 1 Ústavy zmocněn k vydávání individuálních právních aktů formou ústavních zákonů, takovýto akt je narušením právního státu.³³⁹ Doplnuje, že obecnost, jak již uvádělo římské právo, je jedním z pojmových znaků zákona. Tím se liší od aktů aplikace práva, pro které je typický jejich individuální charakter. Všeobecnost zákona je rovněž jednou z podstatných náležitostí demokratického právního státu a kromě toho je též důležitá pro dělbu moci, tedy oddělení moci zákonodárné, výkonné a soudní.³⁴⁰

Druhým důvod, pro který je napadený ústavní zákon v rozporu s materiálním jádrem Ústavy, shledává Ústavní soud v jeho retroaktivitě. Té se věnuje v části VI. /b jakožto základnímu principu právního státu. Ústavní soud zde odkazuje na svůj dřívější náleze ze dne 4. února 1997 sp. zn. Pl. ÚS 21/96: *„Pro pravou retroaktivitu tudíž platí, že lex posterior ruší (neuznává) právní účinky v době účinnosti legis prioris, popřípadě vyvolává nebo spojuje práva a povinnosti subjektů s takovými skutečnostmi, jež v době účinnosti legis prioris neměly povahu právních skutečností.*³⁴¹ Avšak v nálezu sp. zn.

³³⁷ Nález pléna Ústavního soudu ze dne 10. září 2009 sp.zn. Pl. ÚS 27/09 část VI./a

³³⁸ Nález pléna Ústavního soudu ze dne 10. září 2009 sp.zn. Pl. ÚS 27/09 část IV

³³⁹ Ve výjimečných případech je možné přijetí aktu aplikace práva ve formě zákona – např. zákon o státním rozpočtu.

³⁴⁰ Na podporu svých tvrzení odkazuje Ústavní soud na svou judikaturu, např. sp. zn. Pl. ÚS 55/2000, sp. zn. Pl. ÚS 12/02, sp. zn. Pl. ÚS 40/02 aj.

³⁴¹ Nález pléna Ústavního soudu ze dne 10. září 2009 sp.zn. Pl. ÚS 27/09 část VI./b

Pl. ÚS 27/09 výslovně není uvedeno, že by napadený ústavní zákon zakládal pravou retroaktivitu. J. Wintr k tomu následně dodává, že předmětný nálezn se snaží pouze vzbudit dojem o pravé retroaktivitě ústavního zákon č. 195/2009 Sb. Sám J. Wintr je však přesvědčen o nepravé retroaktivitě napadeného ústavního zákona z důvodu, že působí až na dobu po začátku své účinnosti, nikoliv pro dobu minulou, jak je tomu v případě pravé retroaktivity.³⁴²

Ústavní soud následně definitivně rozhodl o zrušení ústavního zákona.

Přestože není jasně a určitě vyjádřeno, zda má Ústavní soud derogační pravomoci vůči ústavním zákonům, je jeho rozhodnutí konečné. Nutno poznamenat, že ani mezi samotnými soudci Ústavního soudu nepanovala názorová shoda ohledně konečné podoby rozhodnutí. Disentní stanovisko k nálezu připojili soudci J. Musil a V. Kůrka. Soudce Musil sice neupírá Ústavnímu soudu pravomoc podrobovat ústavní zákony přezkumu v mezích kritérií čl. 9 odst. 2 Ústavy, avšak kritizuje samotné zdůvodnění nálezu. Uvádí, že Ústavní soud se v tomto případě „pohybuje „na tenkém ledě“ a tudíž jeho interpretace a argumentace musí být mimořádně přesvědčivá.“³⁴³ Soudce Musil však největší pochybení vidí ve skutečnosti, že řízení o zrušení zákona podle čl. 87 odst. 1 písm. a) nemělo být vůbec zahájeno. Konstatoval, že „poslanec M. M. není osobou, která byla legitimována k tomu, aby spolu s ústavní stížností proti rozhodnutí prezidenta republiky o vyhlášení voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky podala též návrh na zrušení zákona, nota bene dokonce ústavního zákona. Návrh na zrušení zákona ve smyslu § 74 zákona o Ústavním soudu může být spojen pouze s takovou ústavní stížností, k jejímuž podání je stěžovatel oprávněn. Institut ústavní stížnosti slouží k tomu, aby chránil subjektivní, ústavním pořádkem garantovaná základní práva nebo svobody samotného stěžovatele [viz čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky, § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu]. Stěžovatel jako poslanec nemá žádné ústavní právo na to, aby za všech okolností vykonával poslanecký mandát po celé volební období; naopak Ústava sama

³⁴² WINTR, J. Desáté září českého ústavního systému. *Jurisprudence* č. 1/2010, s. 15.

³⁴³ Nález pléna Ústavního soudu ze dne 10. září 2009 sp.zn. Pl. ÚS 27/ Odlišné stanovisko soudce Jana Musila

předpokládá možnost dřívějšího zániku poslaneckého mandátu z řady důvodů, z nichž jedním je také rozpuštění Poslanecké sněmovny (článek 25 Ústavy). Ústavní stížností M. M. bylo napadeno rozhodnutí prezidenta republiky, kterým byl určen konkrétní termín voleb. Nelze nijak dovést, jak a proč by měla být dotčena subjektivní práva stěžovatele právě tím, že volby se mají konat ve stanoveném termínu 9. a 10. října 2009. Z obsahu ústavní stížnosti je zcela zřejmé, že jejím smyslem není ve skutečnosti zpochybnění vyhlášeného termínu voleb, nýbrž zpochybnění samotného přijatého ústavního zákona č. 195/2009 Sb., o zkrácení pátého volebního období Poslanecké sněmovny. Procesní postup, který zvolil stěžovatel, tj. napadení ústavního zákona cestou spojení tohoto návrhu s podanou ústavní stížností, je podle mého názoru de facto obcházením ustanovení článku 87 odst. 1 písm. a) Ústavy a ustanovení § 64 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, upravujícího taxativním výčtem okruh osob oprávněných podat návrh na zrušení zákona.³⁴⁴ Dle názoru soudce Musila je ústavní stížnost nepřijatelná a měla být odmítnuta dle ust. § 43 zákona o Ústavním soudu, kdy spolu s ní měl být rovněž odmítnut připojený návrh na zrušení zákona.³⁴⁵

Stejně tak soudce Kůrka uvedl, že přezkum ústavního zákona č. 195/2009 Sb. neměl být vůbec otevřen, neboť ústavní stížnost poslance Melčáka měla být pro neprojednatelnost odmítnuta. Soudce Kůrka se zabýval i samotným přezkumem ústavních zákonů Ústavním soudem. Uvedl, že „*Ústavními zákony je Ústavní soud vázán a jeho přezkumu podle § 87 odst. 1 písm. a) Ústavy proto zásadně nepodléhají; ztotožnit se však lze (a je zjevně namístě) s názorem, že to neplatí v případě těch „ústavních“ zákonů, jimiž by bylo zasaženo (porušeno) tzv. materiální ohnisko Ústavy, jež má na mysli čl. 9 odst. 2 Ústavy. Tato možnost je ovšem očividnou výjimkou ze zásady. Otázka, před kterou stál Ústavní soud, tedy byla, zda jsou v daném případě (ústavního zákona č. 195/2009 Sb.) dány výjimečné důvody - a to právě z pozic čl. 9 odst. 2 Ústavy - k jeho zásahu.*“³⁴⁶ Soudce Kůrka má za to, že dostatečně silné, resp. přesvědčivé důvody dle čl. 9 odst. 2 v tomto případě dány nebyly. „*Především však*

³⁴⁴ Tamtéž.

³⁴⁵ Tamtéž.

³⁴⁶ Nález pléna Ústavního soudu ze dne 10. září 2009 sp.zn. Pl. ÚS 27/ Odlišné stanovisko soudce Vladimíra Kůrky

nesdílím jinou metodu, k níž se většina pléna uchýlila. Zjednodušeně řečeno, poté, co dovedla nedostatek "zmocnění" k vydání ústavního zákona v čl. 9 odst. 1 Ústavy (a tím již jej "odsoudila" ku svému přezkumu), posuzovala, zda by přesto neobstál na bázi čl. 9 odst. 2 Ústavy; ten by mu sice mohl dodat výjimečného ospravedlnění, avšak v dané věci tomu tak není. Významové pořadí čl. 9 odst. 1 a čl. 9 odst. 2 Ústavy je tak obrácené. Většina pléna k doložení rozporu hodnoceného ústavního zákona s čl. 9 odst. 1 Ústavy prosazuje názor, že nepředstavuje ani jím předjímanou "změnu" ani "doplnění" Ústavy, jelikož je specifickým - a nepřipustným - tzv. prolomením Ústavy...Při bližším pohledu se však stává odůvodnitelným, že o "doplnění" Ústavy přesto jít může; i zákon "pro jedno použití" je trvalou součástí právního řádu, a okolnost, že po své aplikaci (a tím "vyčerpání") se již fakticky neuplatní (nemohou podle něj vznikat ani se jím řídit další společenské vztahy jakožto vztahy právní), je zde bez významu. Takový zákon tedy Ústavu doplňuje tak, že oproti ní dokonce v konkrétní situaci získává přednost, v jistém smyslu v postavení speciality (přídomky jako "suspence", odložení Ústavy apod. mají dopad než expresivní). Kdyby režim ukončení volebního období byl ústavním zákonem č. 195/2009 Sb. formulován jako základ obecného pravidla, zřejmě by bylo uznatelné, že jak tento režim, tak režimy dle čl. 35 odst. 1 Ústavy mohou existovat vedle sebe; o doplnění Ústavy ve smyslu jejího čl. 9 odst. 1 by tedy šlo, a to i proto, že by bylo těžko dovoditelné, že by byly navzájem "rozporné".³⁴⁷

Debata, kterou rozpoutal Ústavní soud nálezem sp. zn. Pl. ÚS 27/09, byla opravdu veliká. Do diskuze se zapojili nejvýznamnější znalci ústavního práva, právní teorie, ale i odborníci z jiných právních odvětví. Rozprava probíhala jak ve sdělovacích prostředcích,³⁴⁸ tak i v odborných kruzích v právnických periodikách.³⁴⁹

³⁴⁷ Tamtéž.

³⁴⁸ KUDRNA, J. *Události, komentáře*. ČT24, 10. září 2009 [online]. [cit. 13.2.2014]. Dostupné z: <http://www.ceskatelevize.cz/ivysilani/1096898594-udalosti-komentare/209411000370910/>
FILIP, J. *Události, komentáře*. ČT24, 10. září 2009 [online]. [cit. 13.2.2014]. Dostupné z: <http://www.ceskatelevize.cz/ivysilani/1096898594-udalosti-komentare/209411000370910/>

³⁴⁹ WINTR, J. Desáté září českého ústavního systému. *Jurisprudence* č. 1/2010, s. 4-18.
MIKULE, V. Může Ústavní soud zrušit ústavní zákon? *Jurisprudence* č. 1/2010, s. 18-24.

Velmi detailní rozbor uvedeného nálezu provedl Zdeněk Kühn. Ten shledává náleží Ústavního soudu za kvalitně sepsaný a jako možnou interpretaci Ústavy. Avšak na druhou stranu poznamenává, že „*Současně však obsahuje některé problematické pasáže a především vybočuje z požadavků zdrženlivosti ÚS ve vztahu k moci zákonodárné a výkonné.*“³⁵⁰ Ve svém článku se rovněž věnuje i důvodnosti „*zrušení protiústavního „ústavního“ zákona č. 195/2009 Sb.*“³⁵¹ Z. Kühn uvádí, že při prvním čtení nálezu váhal, na základě jakého právního důvodu byl vlastně ústavní zákon zrušen a nabídl tři teoretické důvody. První důvod může být spatřován v rozporu s čl. 9 odst. 2 Ústavy, který omezuje možnosti Parlamentu modifikovat ústavní pořádek jinak než podle čl. 9 odst. 1 Ústavy nebo jiných speciálních ustanovení Ústavy. Druhým důvodem mohl být rozpor pouze s čl. 9 odst. 1 Ústavy. Jako poslední důvod se nabízí rozpor s čl. 9 odst. 1 Ústavy, který společně s čl. 9 odst. 2 Ústavy tvoří základní kompetenční normu české ústavy. Z. Kühn nabývá přesvědčení, že Ústavní soud vycházel z posledního důvodu. Uvádí, že čl. 9 odst. 1 Ústavy a čl. 9 odst. 2 Ústavy jsou ve vzájemně se doplňujícím postavení a k porušení dochází tehdy, pokud ústavodárce překročí meze své kompetence (např. přijme ústavně nepřipustný individuální ústavní zákon).³⁵²

Kriticky se k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 27/09 postavil V. Šimíček. Mimo jiné podotknul, že samotná neobecnost předpisu do té doby nikdy nebyla dostatečným důvodem pro zrušení zákona pro protiústavnost. Doposud bylo nezbytné, aby přistoupil ještě další důvod, aby zákon byl zrušen jako protiústavní, typicky se jednalo o zásah do dělby moci. Šimíček vylučuje, že by v tomto případě došlo k narušení dělby moci, kdy

KYSELA, J. Předpoklady soudní kontroly ústavnosti ústavních zákonů. *Jurisprudence* č. 1/2010, s. 24-31.

KÜHN, Z. Nad nálezem Ústavního soudu ve věci protiústavního „ústavního“ zákona č. 195/2009 Sb. *Právní rozhledy* č.1/2010, s. 20-32.

KOUDELKA, Z. Zrušení ústavního zákona Ústavním soudem. *Právník* č. 10/2010, s. 1067-1087.

³⁵⁰ KÜHN, Z. Nad nálezem Ústavního soudu ve věci protiústavního „ústavního“ zákona č. 195/2009 Sb. *Právní rozhledy* č.1/2010, s. 20.

³⁵¹ Tamtéž.

³⁵² Tamtéž.

rozhodující moc byla totožná s mocí, o které bylo rozhodováno, tedy moc zákonodárná.³⁵³

Václav Pavlíček zpochybnil, že by se uskutečnění voleb mohlo dostat do sporu s materiálním jádrem ústavy, kdy musíme mít na paměti, že článek 9 Ústavy obsahuje rovněž i odstavec třetí³⁵⁴. K tomu V. Pavlíček dodává, že „*uskutečnění voleb je naopak podstatnou náležitostí demokratického právního státu, neboť lid v nich jako suverén demokraticky rozhoduje o podstatných skutečnostech státu.*“³⁵⁵

Mám-li vyjádřit svůj názor, přikláním se na stranu těch, kteří mají za to, že Ústavní soud je nadán pravomocí rušit ústavní zákony. Tuto pravomoc spatřuji stejně jako P. Holländer či V. Šimíček ve znění čl. 83 Ústavy. Blízký je mi i další názor V. Šimíčka, tedy že by měl existovat princip, který napraví případné omyly ústavodárce. Považuji za správné, že Ústavní soud je tím, kdo má možnost napravit tyto eventuální přešlapy, neboť je pro mě autoritou, která je schopna spravedlivě a správně posoudit soulad s ústavním pořádkem a případně zabránit narušení materiálního ohniska ústavnosti. Považuji v tomto ohledu Ústavní soud za nejlepšího ochránce materiálního jádra Ústavy, kdy jeho členové jsou osobnosti přinejmenším vysoké morální a právní kvality, což se o našich zákonodárcích mnohdy říci nedá.

Jakkoliv může být nález ve věci Melčák kritizován, jednou provždy nastavil jasná pravidla. Slovy O. Preusse, Ústavní soud zde ukázal, že „*je ochoten používat krajní řešení i v případě, které by si možná zasloužily spíše opatrnější a zdrženlivější přístup*“³⁵⁶ a to i v případě, kdy „ústavním“ zákonem došlo nepochybně k prolomení

³⁵³ ŠIMÍČEK, V. Materiální ohnisko ústavního pořádku, jeho ochrana a nález Ústavního soudu ve věci M. Melčáka. In POSPÍŠIL, I. a WAGNEROVÁ, E., *Vladimír Klokočka Liber amicorum: In memoriam emeritního soudce*. Praha: Linde, 2009, s. 217-234.

³⁵⁴ Článek 9 odst. 3 Ústavy ČR „*Výkladem právních norem nelze oprávnit odstranění nebo ohrožení základů demokratického právního státu.*“

³⁵⁵ PAVLÍČEK, V. Kdo je v České republice ústavodárcem a problematika suverenity. In HOŘÁK, J. VANDUCHOVÁ, M. (eds.) *Na křižovatkách práva. Pocta Janu Musilovi k sedmdesátým narozeninám*. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 18.

³⁵⁶ PREUSS, O. Nezměnitelná ústava? Klauzule nezměnitelnosti („věčnosti“) na příkladech vybraných států. *Právník*, č. 8/2013, s. 790.

Ústavy. Otázkou však zůstává, zda šlo o tak intenzivní zásah, že došlo i k narušení jejího materiálního jádra.

Rovněž je díky derogačnímu nálezu Ústavního soudu „*jednou provždy vyřešen teoretický spor o normativní význam zákazu změny podstatných náležitostí demokratického právního státu podle čl. 9 odst. 2 Ústavy.*“³⁵⁷ Ústavní soud do budoucna proklamoval, že je připraven rušit ústavní zákony pro jejich rozpor s čl. 9 odst. 2 Ústavy. Stejně tak i zákonodárci ukázali, že jsou ochotni podrobit se rozhodnutí orgánu ochrany ústavnosti a zařídili se podle něho, a to nejen v tomto konkrétním případě, ale i do budoucna. Aby předešli dalším předem prohraným donquijotským bojům s Ústavním soudem, přijali zákonodárci ústavní zákon č. 319/2009 Sb., kterým za čl. 35 odst. 1 Ústavy vložili nový odstavec 2³⁵⁸, jak může být Poslanecká sněmovna rozpuštěna, pokud si to přeje třípětinová většina všech poslanců.

³⁵⁷ WINTR, J. *Desáté září českého ústavního systému*. [online]. [cit. 7.1.2017] Dostupné z: winr.webz.cz/dokumenty/melcakJW.doc

³⁵⁸ Čl. 35 odst. 2 Ústavy ČR „*Prezident republiky Poslaneckou sněmovnu rozpustí, navrhne-li mu to Poslanecká sněmovna usnesením, s nímž vyslovila souhlas třípětinová většina všech poslanců.*“

Závěr

Nepřípustnost změny podstatných náležitostí demokratického právního státu zakotvená v čl. 9 odst. 2 Ústavy ČR je odrazem přirozeného práva, které staví nejvýznamnější hodnotové principy našeho právního řádu na samotný vrchol systému právních norem. Tyto zásady jsou nadřazené všem ostatním právním normám a nemohou být nikterak změněny. Přestože se jedná o pojem nedělitelný, uvedený fenomén v sobě zahrnuje složku právní stát a demokratický stát. Tyto složky mohou fungovat vedle sebe a vzájemně se doplňovat. Musíme mít však na paměti, že se rovněž mohou dostat do konfliktu, kdy demokratická složka bude představovat hrozbu pro menšiny a lidská práva reprezentované právní složkou. Je tedy nezbytné, aby právní úpravy moderních demokratických právních států našly řešení, vymezily a zakotvily hodnoty reprezentované demokratickou složkou a právní složkou tak, aby se nedostaly do vzájemného střetu.

Nejdůležitější hodnoty, principy a fungování společnosti zakotvují právní řády ve svých ústavách. Jedná se o dokument, který formálně disponuje nejvyšší právní silou na území určitého státu. Ústava je tak fakticky nadřazena všem ostatním právním dokumentům v daném státě. Mnoho ústav světa však považuje některé hodnoty za tak významné, že vylučuje jakoukoliv jejich změnu. Jakési věčné a neměnné právo je v představách lidstva přítomno již od nepaměti. Nejstarší výslovná klauzule věčnosti však byla zakotvena až v 18. století. Nicméně důraz na zakotvení absolutního zákazu změn těch nejdůležitějších hodnot přišel až po hořkých zkušenostech s nedemokratickými režimy v období světových válek, proti kterým dosavadní právní úpravy neposkytovaly dostačující ochranu.

Přestože nalezneme v některých ústavách zahraničních států taxativní vymezení principů chráněných klauzulí věčnosti, Ústava České republiky se vydala cestou abstraktního vymezení. Naše Ústava je řazena mezi rigidní druh předpisu s nejvyšší právní silou, kdy může být měněna jen ústavním zákonem. Takováto ochrana českého ústavního pořádku bývá někdy kritizována jako nedostatečná. Český stát má za sebou dlouholetou nadvládu totalitních režimů, ze které se vymanil relativně nedávno. Měli

bychom tak mít na paměti potřebu co nejefektivnější ochrany naší demokratické ústavy. Je však očividné, že zákonodárci sami si již jednou byli vědomi toho, že je nutné Ústavu ČR dostatečně chránit a případný zásah do ústavního pořádku nechat schválit samotnému lidu. Stalo se tak v případě, kdy byl schválen ústavní zákon o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii³⁵⁹. Lid se tak mohl v referendu vyjádřit k tomu, zda si přeje, aby Česká republika přistoupila k Evropské unii, a tím pootevřela český ústavní pořádek vnějším vlivům.

Absolutní ochrany však požívají podstatné náležitosti demokratického právního státu dle čl. 9 odst. 2 Ústavy, které stojí mimo pravomoc ústavodárce a jejich změna je zcela vyloučena. Problematicky se ovšem může jevit obecnost tohoto ustanovení, které neposkytuje ani demonstrativní výčet těchto náležitostí. Na druhou stranu shledávám abstraktní zakotvení za vhodnější nežli taxativně uzavřený výčet náležitostí, jak je tomu v případě některých zahraničních úprav. Důležitou roli zde zastává Ústavní soud, který v rámci své rozhodovací praxe konkretizuje předmětné ustanovení. Nechává se při tom často inspirovat zahraniční právní úpravou, jakož i doktrínou, která již několikrát přinesla výčet náležitostí, které by měly být chráněny imperativem nezměnitelnosti. S ohledem na judikaturu a právní vědu lze podstatné náležitosti demokratického právního státu rozdělit do tří kategorií. Jedná se o hodnoty a principy charakteristické pro lidská práva a svobody, tvořící právní stát a základní principy demokracie.

Vzhledem k abstraktnímu zakotvení podstatných náležitostí mám za to, že jejich výčet učiněný Ústavním soudem není konečný a bude postupně doplňován v rámci ochrany před zásahy do materiálního jádra české ústavnosti.

S ochranou materiálního ohniska rovněž souvisí i nahlížení na samotný imperativ nezměnitelnosti vymezený v čl. 9 odst. 2 Ústavy. Považuji za logické, že vzhledem k požadavku, aby měl samotný imperativ smysl, měl by být rovněž

³⁵⁹ Ústavní zákon č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů

pokládán za nezrušitelný. Dokáží však akceptovat názor, že i změna tohoto ustanovení je možná, avšak pouze za předpokladu, že jeho smysl zůstane beze změny.

Sám Ústavní soud v rámci své judikatury zdůrazňuje nezbytnost ochrany materiálního ohniska ústavního pořádku. V rámci svého působení v roce 2009 zrušil ústavní zákon č. 195/2009 Sb., o zkrácení pátého volebního období Poslanecké sněmovny, ve kterém spatřoval útok na tvrdé jádro české ústavnosti. Podle zrušeného ústavního zákona mělo být volební období Poslanecké sněmovny ukončeno dnem voleb, kterým nepředcházelo ani rozpuštění Poslanecké sněmovny, a ani tento termín nebyl určen ve lhůtě počínající třicátým dnem před uplynutím volebního období. Takovýto postup je mimo jiné v rozporu s čl. 17 Ústavy, na což reagoval poslanec M. Melčák podáním ústavní stížnosti, kterou se rovněž domáhal i zrušení zmíněného ústavního zákona.

V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 27/09 Ústavní soud zrušil ústavní zákon o zkrácení pátého volebního období Poslanecké sněmovny pro rozpor s podstatnými náležitostmi demokratického právního státu. Zrušení Ústavní soud odůvodnil individuální a retroaktivní povahou, kterou se ústavní zákon vyznačoval.

Vydaný nálezn je stále předmětem mnoha diskuzí. Spornou nadále zůstává otázka pravomoci Ústavního soudu rušit ústavní zákony. V tomto případě je navíc zpochybňována i míra ohrožení materiálního ohniska ústavnosti. Lze se přiklonit k názorům, že charakter zrušeného ústavního zákona nevykazoval takovou míru ohrožení materiálního ohniska ústavnosti, jakou mu přisoudil Ústavní soud. Co by však nemělo být otázkou diskuze, je povaha zrušeného ústavního zákona, který nesplňoval kritérium obecnosti, ale v podstatě se jednalo o individuální právní akt upravující konkrétní subjekty v konkrétní situaci. Považuji však samotný nálezn za přínosný ze zcela jiného důvodu. Ústavní soud v něm totiž nejen opět přiblížil obsah podstatných náležitostí demokratického právního státu, ale zejména dal jasně najevo, že je jednoznačně připraven chránit materiální ohnisko české ústavnosti.

Seznam použité literatury a pramenů

Knihy

ARISTOTELES. *Politika*. Praha: Petr Rezek, 2009.

BAHÝLOVÁ, L., FILIP, J., MOLEK, P., PODHRÁZKÝ, M., ŠIMÍČEK V.,
VYHNÁNEK, L. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010.

BLAHOŽ, J. *Soudní kontrola ústavnosti: srovnávací pohled*. Praha: Codex, 2001.

BLAHOŽ, J. a kol. *Státní právo kapitalistických zemí*. Praha: Panoráma, 1985.

BLAHOŽ, J., BALAŠ, V., KLÍMA, K. *Srovnávací ústavní právo*. Praha: Wolters
Kluwer, 2011.

BLAHOŽ, J., BALAŠ V., KLÍMA K., *Srovnávací ústavní právo*. Praha: Wolters
Kluwer, 2015.

ČERMÁK, V. *Otázka demokracie. Hodnoty, normy a instituce*. Olomouc: Olomouc,
1998.

DAHL, R. *Democracy and Its Critics*, New Haven: Yale University press, 1989.

FILIP, J. *Ústavní právo České republiky. 1. Základní pojmy a instituty. Ústavní základy
České republiky*. Brno: Masarykova univerzita, 2003.

FILIP, J. *Ústavní právo České republiky*. Brno: Doplněk. 2003.

FILIP, J. et al. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: Linde, 2010.

FILIP, J., SVATOŇ, J. *Státověda*. Praha: Wolters Kluwer, 2011.

FILIP, J., ŠIMÍČEK, V. a HOLLÄNDER, P. *Zákon o Ústavním soudu: komentář*.
Praha: C.H. Beck, 2007.

- GELLNER, A. *Národy a nacionalismus*. Praha: Hříbal, 1993.
- GERLOCH, A. *Řízení před Ústavním soudem*. Praha: Prospektum, 1996.
- GERLOCH, A. *Teorie práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007.
- GERLOCH, A., KYSELA J. (eds.) *20 let Ústavy České republiky. Ohlédnutí zpět a vpřed*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013.
- GRAY, CH. B., *The Methodology of Maurice Hauriou, Legal, Sociological, Philosophical*. Amsterdam – New York, NY: Rodopi, 2010.
- HENDRYCH, D., BĚLINA, M., FIALA, J., ŠÁMAL, P., ŠTURMA, P., ŠTENGLOVÁ, I., KARFÍKOVÁ, M. *Právní slovník*. Praha: C. H. Beck, 2009.
- HENDRYCH, D., SVOBODA, C., et al. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: C.H. Beck, 1997.
- HOLLÄNDER, P. *Filosofie práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012.
- HOLLÄNDER, P. *Ústavněprávní argumentace: ohlédnutí po deseti letech Ústavního soudu*. Praha: Linde, 2003.
- HOLLÄNDER P. *Základy všeobecné státovědy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012.
- HOŘÁK, J. – VANDUCHOVÁ, M. (eds.) *Na křižovatkách práva. Pocta Janu Musilovi k sedmdesátým narozeninám*. Praha: C.H. Beck, 2011.
- JELLINEK, G. *Všeobecná státověda*. Praha, 1906.
- JIRÁSEK, J., et al. *Ústavní základy organizace státu*. Praha: Leges, 2013.
- KELSEN, H. *Allgemeine Staatslehre*. Leipzig, 1925.
- KLÍMA, K. *Ústavní právo*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006.

- KLÍMA, K. a kol. *Státověda*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006.
- KLOKOČKA, V. *Ústavní systémy evropských států: (srovnávací studie)*. Praha: Linde, 2006.
- KLOKOČKA, V. *Ústavní zřízení české republiky*. Praha: Vyšehrad, 1997.
- KLOKOČKA, A., WAGNEROVÁ, E. *Ústavy států Evropské unie 1. díl*. Praha: Linde, 2004.
- KNAPP, V. *Teorie práva*. Praha: C.H. Beck, 1995.
- KOSAŘ D., ANTOŠ M., KÜHN, Z., VYHNÁLEK, L. *Ústavní právo. Casebook*. Praha: Wolters Kluwer, 2015.
- KYSELA, J. *Deset let Ústavy České republiky: východiska, stav, perspektivy*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003.
- LOEWENSTEIN, K. *Verfassungsglehre*. Tübingen, 1969.
- MACHALOVÁ, T. *Úvod do právní filozofie: (základní pojmy)*. Brno: Masarykova univerzita, 1998.
- MIKULE, V. a SLÁDEČEK, V. *Zákon o Ústavním soudu: komentář a judikatura k Ústavě ČR a Listině základních práv a svobod*. Praha: Eurolex Bohemia, 2001.
- MOLEK, P. *Materiální ohnisko ústavy: věčný limit evropské integrace?* Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2014.
- NEUBAUER Z. *Státověda a theorie politiky*. Praha, 1947.
- OROSZ, L., SVÁK, J., BALOG B. *Základy teórie konštitucionalizmu*. Bratislava: EUROKÓDEX s.r.o., 2011.
- PAVLÍČEK, V. *Ústavní právo a státověda. II. Díl. Ústavní právo České republiky*. Praha: Leges, 2011.

- PAVLÍČEK, V., HŘEBEJK, J.. *Ústava a ústavní řád České republiky – 1. díl: Ústavní systém*. Praha: Linde, 1998.
- POSLUCH, M., CIBULKA, L. *Štátne právo Slovenskej republiky*. Heuréka Šamorin, 2006.
- POSPÍŠIL, I., WAGNEROVÁ, E. *Vladimír Klokočka Liber amicorum: In memoriam emeritního soudce*. Praha: Linde, 2009.
- PREUSS, O. *Klauzule věčnosti. Je možné odstranit liberální demokracii?* Plzeň: Aleš Čeněk, 2015.
- PROCHÁZKA, R. *Lud a sudcovia v konštitučnej demokracii*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011.
- PŘIBÁŇ, J. *Právní symbolismus: o právu, času a evropské identitě*. Praha: Filosofia, 2007.
- ROUSSEAU, J.J. *O společenské smlouvě neboli zásadách státního práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2002.
- SCHUMPETER, J.A. *Capitalism, Socialism and Democracy*. London: Routledge. 1976.
- SLÁDEČEK, V., MIKULE, V., SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2007.
- SLÁDEČEK, V., MIKULE, V./SUCHÁNEK, R., SYLLOVÁ, J.: *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2016.
- SOBEK, T. *Právní myšlení: kritika moralismu*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR ve spolupráci s Vydavatelstvím a nakladatelstvím Aleš Čeněk, Plzeň, 2011.
- SUCHÁNEK, R., JIRÁSKOVÁ, V. *Ústava České republiky v praxi: 15 let platnosti základního zákona*. Praha: Leges, 2009.

TOMOSZEK, M. *Podstatné náležitosti demokratického právního státu*. Praha: Leges, 2015.

WÁGNEROVÁ, E. (ed.) *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012.

WEYR, F. *Soustava československého práva státního*. Brno, 1921.

WEYR, F. *Základy filosofie právní: (nauka o poznávání právnickém)*. Brno: A. Píša, 1920.

WINTR, J. *Principy českého ústavního práva: (s dodatkem principů práva evropského a mezinárodního)*. Praha: Eurolex Bohemia, 2006.

Články

ALBERT, R. Constitutional Handcuffs. *Arizona State Law Journal*, No. 3, 2010.

GRINC, J. Přezkum ústavních zákonů v Německu a Rakousku. *Jurisprudence*, č. 1/2010.

HANUŠ, L. Gustav Radbruch – o napětí mezi spravedlností a právní jistotou. *Právní rozhledy*, 2009, č. 16.

HOLLÄNDER, P. Materiální ohnisko ústavy a diskrece zákonodárce. *Právník*, 4/2005.

KOUDELKA, Z. Transcendentální pramen práva. *Trestní právo: odborný časopis pro trestní právo a obory související*, roč. 2013, 11-12.

KOUDELKA, Z. Zlaté tele ústavnosti. *Časopis pro právní vědu a praxi*, č. 3, 2010.

KOUDELKA, Z. Zrušení ústavního zákona Ústavním soudem. *Právník* č. 10/2010.

KÜHN, Z. Nad nálezem Ústavního soudu ve věci protiústavního „ústavního“ zákona č. 195/2009 Sb. *Právní rozhledy* č.1/2010.

KYSELA, J. Předpoklady soudní kontroly ústavnosti ústavních zákonů. *Jurisprudence* č. 1/2010.

MELANOVSKÝ, J. O legitimitě výkladu české Ústavy na konci století existence moderního českého státu. *Právník*, č. 8, roč. 2013.

MIKULE V., Může ústavní soud zrušit ústavní zákon. *Jurisprudence*, č. 1, 2010.

POKORNÝ, R. K otázce neodstranitelnosti čl. 9 odst. 2 Ústavy. *Acta iuridica olomucensis* č. 1/2010.

PREUSS, O. Nezměnitelná ústava? Klausule nezměnitelnosti („věčnosti“) na příkladech vybraných států. *Právník*, č. 8/2013.

ROZNAI, Y. Unconstitutional Constitutional Amendments – The Migration and Success of a Constitutional Idea. *American Journal of Comparative Law*, č. 3/2013.

WINTR, J. Desáté září českého ústavního systému. *Jurisprudence* č. 1/2010.

Internetové zdroje

BŘÍZA, P., *Tomáš Sobek: Lední medvěd není medvěd, ústavní zákon není zákon*. Dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.cz/2009/09/tomas-sobek-ledni-medved-neni-medved.html>

FILIP, J. *Demokracie se nesmí stát tyranii většiny. I to hlídá ústavní soud*. Dostupné z: <https://www.online.muni.cz/veda-a-vyzkum/2568-demokracie-se-nesmi-stat-tyranii-vetsiny-i-to-hlida-ustavni-soud>

FILIP, J. *Udalosti, komentáře*. ČT24, 10. září 2009. Dostupné z:
<http://www.ceskatelevize.cz/ivysilani/1096898594-udalosti-komentare/209411000370910/>

GERLOCH, A. *Panelová diskuse ke kauze „Melčák“*. Dostupné z:
<http://www.vimeoinfo.com/video/36904668/panelova-diskuse-k-nalezu-pl-us-2709-kauza>

GÖZLER, K. *Judicial Review of Constitutional Amendments: A Comparative Study*. Bursa: Ekin Press, 2008. Dostupné z: <http://www.anayasa.gen.tr/jrca-text.htm>

HVÍŽDALA, K. *Rozhovor s Vladimírem Klokočkou: O druhé emigraci přemýšlím od devadesátých let*. Dostupné z: <http://blog.aktualne.cz/blogy/karel-hvizdala.php?itemid=7868>

KOUDELKA, Z. *Učební text k přednášce z prosince 2012*. Dostupné z: is.muni.cz

KUDRNA, J. *Udalosti, komentáře*. ČT24, 10. září 2009. Dostupné z:
<http://www.ceskatelevize.cz/ivysilani/1096898594-udalosti-komentare/209411000370910/>

KÜHN, Z. *K otázce "nezměnitelného" práva*. Dostupné z:
<http://jinepravo.blogspot.cz/2009/09/k-otazce-nezmenitelneho-prava.html>

LOUŽEK, M., *Rousseau: předchůdce francouzské revoluce*. Dostupné z:
<http://www.revuepolitika.cz/clanky/329/rousseau-predchudce-francouzske-revoluce>

MELČÁK, M. Ústavní stížnost dle ust. § 72 odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu. Návrh na zrušení ústavního zákona č. 195/2009 Sb. dle ust. § 74 zák. č. 182/1993 Sb. Dostupné z:
http://swww.usoud.cz/assets/_stavn__st__nost_poslance_Milo_e_Mel__ka.pdf

PREUSS, O. Demokratický právní stát tesaný do pískovce. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2016, č. 3. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/6154>

SOBEK, T. *Polemika s Jiřím Pribáněm*. Dostupné z
<http://jinepravo.blogspot.cz/2010/08/tomas-sobek-polemika-s-jirim-pribanem.html>

Ústava Čtvrté republiky. Dostupné z <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/constitution-de-1946-ive-republique.5109.html>

Ústavy Indie. Dostupné z <http://lawmin.nic.in/olwing/coi/coi-english/coi-4March2016.pdf>

Ústava Italské republiky. Dostupné z:
https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf

Ústavy Páté republiky. Dostupné z: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/la-constitution-du-4-octobre-1958/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur.5074.html>

Ústava Norského království. Dostupné z:
<https://www.stortinget.no/en/Grunnlovsjubileet/In-English/The-Constitution---Complete-text/>

Ústava Řecka ze dne 11.6.1975. Dostupné z
<http://www.cecl.gr/RigasNetwork/databank/Constitutions/Greece.html>

Ústava Turecké republiky. Dostupné z
https://global.tbmm.gov.tr/docs/constitution_en.pdf

WINTR, J. *Desáté září českého ústavního systému*. Dostupné z:
<winr.webz.cz/dokumenty/melcakJW.doc>

Základní zákon Spolkové republiky Německo z 23. května 1949. Dostupné z
https://is.muni.cz/do/rect/el/estud/praf/js09/dejiny/web/prameny/09/Zakladni_zakon_SRN_-_Grundgesetz_-_1949.pdf.

Judikatura

Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 15.12.1970, 2 BvF 1/69, 2 BvR 629/68 a 308/69, BVerfGE 30,1.

Nález Ústavního soudu ze dne 21. prosince 1993, sp. zn. Pl. ÚS 19/93.

Nález Ústavního soudu ze dne 26. března 1996, sp. zn. Pl. ÚS 48/95.

Nález Ústavního soudu ze dne 29. května 1997, sp. zn. III. ÚS 31/97.

Nález Ústavního soudu ze dne 6. června 2001, sp. zn. Pl. ÚS 46/2000.

Nález Ústavního soudu ze dne 25. června 2002, sp. zn. Pl. ÚS 36/01.

Nález Ústavního soudu ze dne 11. června 2003, sp. zn. Pl. ÚS 11/02.

Nález Ústavního soudu ze dne 24. července 2007, sp. zn. I. ÚS 557/05.

Nález Ústavního soudu ze dne 29. února 2008, sp. zn. II. ÚS 2268/07.

Nález Ústavního soudu ze dne 12. března 2008, sp. zn. Pl. ÚS 83/06.

Nález Ústavního soudu ze dne 13. března 2008 sp. zn. Pl. ÚS 25/07.

Nález Ústavního soudu ze dne 26. listopadu 2008, sp. zn. Pl. ÚS 19/08.

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

Nález Ústavního soudu ze dne 2. dubna 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13.

Nález Ústavního soudu ze dne 29. května 2013 sp. zn. Pl. ÚS 10/13.

Nález Ústavního soudu ze dne 10. března 2015, sp. zn. II. ÚS 2050/14.

Usnesení Ústavního soudu ze dne 1. září 2009 sp. zn. Pl. ÚS 24/09.

Právní předpisy

usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky

ústavního zákona č. 143/1968 Sb., o československé federaci

ústavní zákon č. 45/1990 Sb., o zkrácení volebního období zákonodárných sborů

ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

ústavní zákon č. 69/1998 Sb., o zkrácení volebního období Poslanecké sněmovny

ústavní zákon č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů

ústavní zákon č. 195/2009 Sb., o zkrácení pátého volebního období Poslanecké sněmovny

zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu

zákon č. 198/1993 Sb., o protiprávnosti komunistického režimu a o odporu proti němu

Ostatní zdroje

BALÍK, S. *Advokát před Ústavním soudem*. Školení ČAK ze dne 28.11.2016, Palác Dunaj, Praha

Resumé

Předkládaná práce se zabývá nepřipustností změny podstatných náležitostí demokratického právního státu. Jedná se o právně-filosofické téma z oblasti ústavního práva. Nepřipustnost změny podstatných náležitostí demokratického právního státu je v právním řádu České republiky abstraktně zakotvena v čl. 9 odst. 2 Ústavy České republiky. Tato koncepce je odrazem přirozeného práva, která staví nejvýznamnější hodnotové principy právního řádu na samotný vrchol systému právních norem. Tyto zásady jsou nadřazené všem ostatním právním normám a nemohou být nikterak změněny.

Práce je členěna na úvod, tři samostatné kapitoly a závěr. Kapitoly se dále člení na jednotlivé podkapitoly.

Po úvodních slovech je zařazena první kapitola představující pojem demokratický právní stát včetně vymezení základních atributů, které demokratický právní stát charakterizují. V rámci této kapitoly je rovněž popisován právní stát a demokratický stát a uvedeny rozdíly mezi jednotlivými vnímáními státu.

Začátek druhé kapitoly poskytuje vysvětlení samotného pojmu ústava a uvádí její typologii. Další část této kapitoly se věnuje pojmu a obsahu nezměnitelných náležitostí demokratického právního státu, historii pojmu a možnostem jeho ochrany. Je zde zařazena i část věnující se doktrinálním názorům týkající se pojmu podstatné náležitosti demokratického právního státu, materiální ohnisko ústavnosti a klauzule věčnosti s uvedením jejich případných odlišností. Dále je představen pozitivistický a přirozenoprávní pohled na imperativ nezměnitelnosti. Druhou kapitolu uzavírá komparace se zahraniční právní úpravou vybraných států.

Třetí kapitola se zabývá ochranou materiálního ohniska Ústavním soudem České republiky. Po krátkém historickém exkurzu je charakterizována soudní kontrola ústavnosti. Stěžejní část kapitoly je věnována otázce pravomoci Ústavního soudu České republiky rušit ústavní zákony pohledem předních českých ústavněprávních odborníků a nálezu pléna ze dne 10. září 2009 sp. zn. Pl. ÚS 27/09, kterým Ústavní soud zrušil

ústavní zákon z důvodu jeho zásahu do podstatných náležitostí demokratického právního státu.

Následuje závěr, ve kterém jsou shrnuty nejzásadnější poznatky z celé práce.

V rámci celé práce je odkazováno na judikaturu Ústavního soudu, právní předpisy, jakož i doktrinální názory zachycené v právních odborných periodikách, publikacích a internetových článcích.

Resume

The presented rigorosum thesis examines the inadmissibility amend the substantive requisites of the democratic law-abiding state. This topic in legal philosophy is derived from the area of constitutional law. The inadmissibility amend the substantive requisites of the democratic law-abiding state constitutes a part of the legal order of the Czech Republic and is abstractly embedded in Article 9 (2) of the Constitution of the Czech Republic. This concept is a reflection of the natural law, which places the most significant value principles of the legal order to the very top of the system of legal rules. These principles are superior to all other legal rules and cannot be altered in any way.

The thesis is divided into an introduction, three separate chapters and a conclusion. Chapters are further divided into individual subchapters.

The first chapter follows after the introductory words and aims to present the notion of the democratic law-abiding state including the definition of the essential attributes that characterize the democratic rule of law. In the context of this chapter, the rule of law state and democratic state are described as well as the differences between the perceptions of the state.

The beginning of the second chapter provides an explanation of the Constitution concept itself and states its typology. Next part of this chapter deals with the concept and content of immutable requisites of the democratic law-abiding state, history of the concept and the possibilities of its protection. There is also a section dealing with doctrinal views concerning the concept of the substantive requisites of the democratic law-abiding state, material outbreak of the constitution and eternity clause with the specification of possible differences. Furthermore, the chapter discusses the positivist and natural law view of the imperative inviolability. The second chapter concludes with the comparative law perspective of foreign legal regulation of selected states.

The third chapter deals with the protection of the material outbreak by the Constitutional Court of the Czech Republic. After a brief historical analysis, the chapter continues with the characterization of the judicial review of constitutionality. The

fundamental part of this chapter is devoted to the question of whether, from the Czech leading constitutional experts' point of view, the Constitutional Court of the Czech Republic has the authority to repeal the constitutional laws given the plenary findings from September 10th, 2009 in case ÚS 27/09, where the Constitutional Court annulled a constitutional law because of its interference with the substantive requisites of the democratic law-abiding state.

The conclusion summarizes the most underlying findings of the thesis.

Throughout the thesis, the reference is made to the case-law of the Constitutional Court, legislation, as well as doctrinal views captured in legal and technical periodicals, publications and online articles.

Abstrakt

Práce je věnovaná nepřipustnosti změny podstatných náležitostí demokratického právního státu. Po představení samotného pojmu demokratického právního státu autorka přechází k charakteristice ústavy a její typologii. Následuje vymezení pojmu a obsahu nezměnitelných náležitosti. Jsou předestřeny názorové přístupy k nezměnitelným náležitostem, potažmo k materiálnímu ohnisku ústavnosti a provedeno srovnání s náhledem na problematiku optikou Ústavního soudu České republiky. Rovněž je učiněn historický exkurz a nastíněn pozitivistický a přirozenoprávní přístup na rozebíraný fenomén. Následně je provedena komparace se zahraniční právní úpravou (Francie, Itálie, Německo, Portugalsko, Řecko, Rakousko, Rumunsko, Turecko a Indie).

Závěr práce je věnován ochraně materiálního ohniska Ústavnosti se zaměřením na otázku pravomoci Ústavního soudu České republiky rušit ústavní zákony a kauze Melčák, jejímž vyústěním bylo zrušení ústavního zákona z důvodu zásahu do podstatných náležitostí demokratického právního státu.

Abstract

This thesis is devoted to the inadmissibility amend the substantive requisites of the democratic law-abiding state. After the introduction of the concept of democratic rule of law itself, the author advances to the characteristics of the Constitution and its typology. Following is the definition of the concept and content of immutable requisites. Various opinion approaches to the immutable requisites as well as to the material outbreak of the constitution are presented along with the comparison to the preview of the problematics through the eyes of the Constitutional Court of the Czech Republic. In addition to the historical inquiry, the positivist and natural law view of this analyzed phenomena are outlined. Consequently, a comparison of the foreign legal regulation is performed (France, Germany, Italy, Portugal, Greece, Austria, Romania, Turkey and India).

The conclusion of the thesis discusses the protection of the material outbreak of the Constitution with focusing on the question of the authority of the Constitutional Court of the Czech Republic to repeal constitutional laws and Melčák case, whose outcome was the abolition of the law because of the interference with the substantive requisites of the democratic law-abiding state.

Klíčová slova

Podstatné náležitosti demokratického právního státu

Materiální ohnisko ústavnosti

Ústava České republiky

Keywords

Substantive requisites of the democratic law-abiding state

Material outbreak of the constitution

Constitution of the Czech Republic