

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta právnická

Diplomová práce

Materiální ohnisko ústavnosti

Ladislav Kozel

Plzeň

2013

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta právnická

Katedra ústavního a evropského práva

Magisterský studijní program

Obor právo

Diplomová práce

Materiální ohnisko ústavnosti

Zpracoval: Ladislav Kozel

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Zuzana Vostrá, Ph.D., katedra ústavního a evropského práva

V Plzni 2013

„Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci zpracoval samostatně, a že jsem vyznačil prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpal způsobem ve vědecké práci obvyklým.“

Plzeň, březen 2013

.....

Ladislav Kozel

Na tomto místě bych rád poděkoval JUDr. Bc. Richardu Pokornému, Ph.D. za inspiraci k volbě tématu diplomové práce a JUDr. Zuzaně Vostré, Ph.D. za její připomínky a cenné rady, kterými přispěla k vypracování této diplomové práce. Dále bych rád poděkoval své rodině za trpělivost a podporu během celého studia.

Obsah

1. Úvod	1
2. Materiální ohnisko ústavnosti	3
2.1 Vymezení pojmu	3
2.2 Obsah materiálního ohniska	5
2.3 Historie vzniku materiálního ohniska.....	10
2.4 Koncept materiálního ohniska a jeho pojetí v jednotlivých státech.....	12
2.4.1 Francie	13
2.4.2 Rakousko	13
2.4.3 Portugalsko	14
2.4.5 Řecko.....	15
3. Ochrana materiálního ohniska ústavnosti a jeho ústavní podoba v ČR	17
3.1 Rigidita ústavy.....	17
3.1.1 Změna a doplnění ústavy.....	18
3.2 Ochrana materiálního ohniska Ústavním soudem.....	20
3.2.1 K pravomoci Ústavního soudu rušit ústavní zákony.....	21
3.2.2 Nález Pl. ÚS 27/09 (kauza Melčák)	24
3.2.2.1 Okolnosti případu	24
3.2.2.2 Procesní vývoj řízení	25
3.2.2.3 Průlomový náález Pl. ÚS 27/09	26
3.2.2.4 Odlišná stanoviska soudců Kůrky a Musila	29
3.2.2.5 Shrnutí a zhodnocení nálezu Pl. ÚS 27/09	31
3.3 Čl. 23 Listiny – právo lidu na odpor	32
3.3.1 Vymezení pojmu	32
3.3.2 Zakotvení práva na odpor v českém právním řádu	33
3.3.3 Vztah práva na odpor a materiálního ohniska	35
4. Podstatné náležitosti demokratického právního státu	37
4.1 Princip suverenity lidu.....	37
4.2 Vázanost veřejné moci zákonem.....	40
4.3 Zakotvení základních práv a svobod.....	41
4.4 Pluralitní politický systém.....	42
4.5 Princip většiny a ochrany menšin.....	43
4.6 Princip dělby státní moci	44

4.7 Právo na územní samosprávu	46
4.8 Nezměnitelnost materiálního ohniska a názorové přístupy k této nezměnitelnosti.....	47
4.8.1 Pozitivněprávní přístup.....	47
4.8.2 Přirozenoprávní přístup	49
5. Závěr.....	52
6. Resumé	56
7. Seznam použitých pramenů a literatury	58

1. Úvod

V této diplomové práci na téma *Materiální ohnisko ústavnosti* se budu zabývat tím, co dle čl. 9 odst. 2 Ústavy České republiky můžeme označit jako podstatné náležitosti demokratického právního státu. Mým cílem bude především rozebrat problematiku materiálního ohniska, které je chráněno tzv. klausulí věčnosti a představuje tak nejdůležitější hodnotová východiska, na nichž je položena česká ústavnost.

V diplomové práci se pokusím nejprve vymezit samotným pojem materiálního ohniska a uvést, co je především dle judikatury a názorů různých právních teoretiků považováno za jeho obsah. Pro lepší pochopení problematiky bych rád nastínil i historii vzniku materiálního ohniska. Poté seznámím s tím, jak je k problematice nezměnitelných ustanovení v ústavách přistupováno ve vybraných zemích Evropské Unie.

V další části diplomové práce se budu věnovat ochraně materiálního ohniska a zaměřím se i na jeho podobu v ústavním pořádku České republiky. Právě ochrana materiálního ohniska je dle mého názoru pro celou problematiku stěžejní. Českou republiku můžeme označit jako moderní demokratický právní stát, a proto musí její právní řád upravovat takové mechanismy, které budou zárukou neodstranitelnosti podstatných náležitostí tohoto zřízení. Pokusím se tak zhodnotit, jaký vliv má na ochranu naší ústavnosti samotný fakt, že Ústavu ČR řadíme mezi tzv. ústavy rigidní a následně seznámím s tím, jakou roli hraje při ochraně materiálního ohniska Ústavní soud. Budu se tedy nejprve věnovat argumentům a stanoviskům k obecné debatě, zda Ústavní soud má či nemá pravomoc rušit ústavní zákony. Poté, vzhledem k poměrně nedávné bouřlivé diskuzi, stojí v pozornosti této části posouzení zmíněné problematiky na konkrétním příkladě. Na nález Pl.ÚS 27/09 týkajícího se ústavního zákona č. 195/2009 Sb., o zkrácení pátého volebního období Poslanecké sněmovny ČR, rozeberu možnost existence „protiústavního ústavního zákona“ a budu se dále zabývat i argumenty, ze kterých je možno dovodit pravomoc Ústavního soudu takovéto zákony rušit. V závěru se pak tato část bude věnovat vztahu materiálního ohniska a práva lidu na odpor, jenž představuje krajní prostředek ochrany demokratického řádu lidských práv a základních svobod.

Třetí část práce se v obecné rovině zabývá interpretací některých esenciálních principů, které jsou dle mého názoru pro ústavní systém České republiky stěžejní. Zaobírat se budu také otázkou, zda mezi tato nezměnitelná ustanovení zařadit samotný čl. 9 odst. 2 a to především z různých pozic přirozenoprávního a pozitivněprávního přístupu.

Diplomová práce tedy ve svém souhrnu ověří skutečný vztah českého ústavního systému k podstatným náležitostem demokratického právního státu a pokusí se zdůvodnit a opodstatnit společenský zájem na ochraně těchto principů. V rozsahu, v jakém je práce koncipována, si neklade za cíl přespříliš se věnovat mezinárodnímu rozměru problematiky materiálního ohniska a imperativu nezměnitelnosti. Zaměřím se především na konstitutivní principy českého ústavního systému, jejichž porušení by mohlo ve svém důsledku znamenat ohrožení stávajícího demokratického právního státu ve svém materiálním pojetí. V diplomové práci se pokusím komplexním způsobem popsat jednotlivé, především teoretické náhledy na problematiku, a jako prostředky k takovému popisu využiji v určité míře i historickou a zahraniční komparaci. Mojí snahou bude v práci propojit zdroje doktrinální, normativní i judikaturu, které se budou vzhledem ke komplexnosti daného tématu během celé práce prolínat. Budu vycházet spíše s přirozenoprávního pohledu na danou problematiku a postupovat budu od obecných informací k některým konkrétním případům.

2. Materiální ohnisko ústavnosti

2.1 Vymezení pojmu

Dle článku 9 odst. 2 Ústavy je „*změna podstatných náležitostí demokratického právního státu nepřípustná*“. Tím vytváří to, co bývá v literatuře či judikatuře označováno za tvrdé jádro ústavního pořádku nebo jeho materiální ohnisko, chráněné tzv. klauzulí věčnosti.¹ Ústava tak prohlašuje určité své součásti za nezměnitelné („věčné“).²

Stát, který nese přívlastky jako moderní, demokratický, právní či ústavní, by měl zakotvovat takové atributy, principy a ideje, které budou tyto jeho „vlastnosti“ vyjadřovat. Ústava takového státu by neměla představovat pouze základní zákon a vrchol v hierarchickém uspořádání právního řádu, ale měla by v sobě reflektovat i jakýsi společenský konsenzus, který se má vztahovat nejen ke všem ustanovením tohoto základního zákona a celému ústavnímu pořádku, nýbrž i k něčemu co můžeme označit jako ideu ústavy. Změna těchto esenciálních prvků demokratického právního státu by totiž mohla vést k jeho zániku.³

Historické souvislosti zakotvení materiálního ohniska ústavnosti můžeme dle V. Klokočky spatřovat v trpké zkušenosti s hodnotově neutrálními ústavami, která vedla v poválečných ústavách k zakotvení „*regulativních idejí, jež jsou výrazem základních a nedotknutelných hodnot demokratické společnosti, a proto jsou postaveny nad a mimo kompetenci ústavních orgánů a vymykají se proceduře ústavních změn. Ústava tak váže aplikaci práva jak na zákonnost, tak i na respektování těchto základních hodnot a těmito hodnotami také užití těchto právních norem měří.*“⁴ Z tohoto vymezení můžeme tedy říci, že určité hodnoty demokratického systému je nutno k jeho zachování vymezením takovým způsobem, jenž absolutně znemožní jejich odstranění a to i přesto, že by k tomu došlo

¹ Bahýlová, L., Filip, J. a kol. Ústava České Republiky. Komentář. Praha, 2010, str. 154

² Např. Zdeněk Kühn se ke klauzuli věčnosti a jejímu vymezení v české ústavě vyjadřuje tak, že „*je svou ideou, formulací i systematickým umístěním inspirována čl. 79 odst. 3 německého Základního zákona (1949), tzv. garancí věčnosti (Ewigkeitsgarantie).*“ Kühn, Z., Nad nálezem Ústavního soudu ve věci protiústavního „ústavního“ zákona č. 195/2009 Sb. Právní rozhledy č. 1/2010

³ „*Úmyslem ústavodárce tak bylo vytvořit blokadu proti změně demokracie a systému panství práva.*“ Klíma, K., a kol., Komentář k Ústavě a Listině. Plzeň, 2009, str. 108

⁴ Klokočka, V., Nové pojmy v Ústavě České republiky I., Politologický časopis č. 1/1994, str. 7,8

demokratickou cestou. I kdyby proti takovému základu ústavy tedy hlasovali byt' i všichni poslanci, musí zůstat tento základ neměnný. V této souvislosti je také třeba zmínit, že ty práva a principy představující meze ústavního řádu, musí být chráněny určitou institucí, kterou nemůže být nikdo jiný, než Ústavní soud. Právě ten hraje při vymezení pojmu materiálního ohniska, jeho předmětu a obsahu nezastupitelnou roli.

Ústavní soud položil základy abstraktní kontroly ústavnosti již ve svém historicky prvním nálezu Pl. ÚS 19/93 ze dne 21.12.1993. Rozhodoval v tomto případě o návrhu skupiny 41 poslanců na zrušení zákona č. 198/1993 Sb., o protiprávnosti komunistického režimu a o odporu proti němu. Z historického hlediska činnosti Ústavního soudu ve vztahu k uvedenému nálezu si je třeba uvědomit, že první léta⁵ činnosti Ústavního soudu můžeme charakterizovat jako období snah o legitimaci nového ústavního a demokratického státního zřízení, do které se mimo jiné promítly snahy o vypořádání se s minulým, komunistickým a nedemokratickým režimem a snahy o vyjádření myšlenky nadřazenosti přirozeného práva.

Ústavní soud tímto nálezem položil základ své interpretace čl. dějin v letech 1948 – 1989 a hodnot, resp. principů, na nichž je založena Ústava ČR. Vyslovil se k pojmům legality a legitimacy státní moci, svrchovanosti zákona, zákazu retroaktivity a promlčení v trestním právu.⁶ Ústavní soud při vydání tohoto nálezu vycházel z myšlenky, že v demokratickém státě, který je postaven na principu svrchovanosti lidu, může být pouze takový režim legitimní, který označujeme za demokratický, a to bez ohledu na samotné zákony tohoto státu.

Ve zmíněném nálezu je konstatováno, že *„v pojetí ústavního státu, na kterém je založena Ústava České republiky, není právo a spravedlnost předmětem volné dispozice zákonodárce, a tím ani zákona, protože zákonodárce je vázán určitými základními hodnotami, jež ústava prohlašuje za nedotknutelné. Změna podstatných náležitostí demokratického právního státu je nepřípustná. Tím jsou konstitutivní principy demokratické společnosti v rámci této Ústavy postaveny nad zákonodárnou kompetenci, a tím „ultra vires“ Parlamentu. S těmito principy stojí*

⁵ Ústavní soud České republiky zahájil svou činnost 15.7.1993

⁶ Jirásková, V., Suchánek R., Ústavní právo v judikatuře Ústavního soudu. Praha, 2007, str. 13

*a padá ústavní stát. Odstranění některého z těchto principů, provedené jakýmkoli, byť i většinovým anebo zcela jednomyslným rozhodnutím Parlamentu, by nemohlo být interpretováno jinak, než jako odstranění tohoto ústavní státu jako takového.*⁷

Důležitost tohoto prvního nálezu Ústavního soudu ve vztahu k materiálnímu jádru můžeme tedy spatřovat především v tom, že Ústavní soud zde konstatoval a do budoucna zakotvil, že určitá základní práva a pravidla morálky byla občanům dána jako přirozené potřeby našeho lidství a jako taková pak tvoří překážku jakékoliv právní změně, která by je chtěla narušit. V podstatě by se mohlo jednat o porušení jednoho práva (přirozeného) jiným právem (pozitivním).⁸

Jak jsem již zmiňoval výše, měla by koncepce nezměnitelných ustanovení ústavy vycházet ze společenské dohody (smlouvy) a ústava tak má představovat konsenzuální průnik hodnot, vůle a zájmů občanů daného státu.⁹ Ty pak v sobě reflektují historické a jiné události mající vliv na státoprávní vývoj tohoto státu. Občané se dobrovolně vzdají svého autonomního svobodného postavení ve prospěch organizované instituce, státu, a jsou mu proto povinováni řadou povinností¹⁰. Na druhé straně však mají právo požadovat od takového státu ochranu a plnění obecných zájmů¹¹. Zejména pak mohou od státu legitimně očekávat ochranu svých základních práv a svobod.¹²

2.2 Obsah materiálního ohniska

Vymezení obsahu materiálního ohniska ústavy je zajisté otázkou problematickou a to především z důvodu, že samotná ústava pojem podstatných náležitostí demokratického právního státu vyloženě neinterpretuje. Obsahové náležitosti

⁷ Nález Pl. ÚS 19/93, čerpáno z <http://nalus.usoud.cz>

⁸ Tuto myšlenku sám Ústavní soud zmiňuje v předmětném nálezu Pl. ÚS 19/93 kdy tvrdí, že „v pojetí ústavního státu, na kterém je založena Ústava České Republiky, není právo a spravedlnost předmětem volné dispozice zákonodárce, a tím ani zákona, protože zákonodárce je vázán určitými základními hodnotami, jež Ústava prohlašuje za nedotknutelné.“

⁹ Bahýlová, L., Filip, J. a kol. Ústava České Republiky. Komentář. Praha, 2010, str. 155

¹⁰ Tyto povinnosti můžeme souhrnně podřadit pod společný pojem: řádné dodržování právního řádu

¹¹ Ústava v čl. 2 odst. 3 stanovuje, že „státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, mezích a způsoby, které stanoví zákon.“

¹² Šimíček, V., Materiální ohnisko ústavního pořádku, jeho ochrana a nález ÚS ve věci M. Melčáka in Pospíšl, I., Wagnerová, E., (eds.), Vladimír Klokočka Liber amicorum: In memoriam emeritního soudce Ústavního soudu. Praha, 2009, str. 221

materiálního ohniska tak lze vykládat v zásadě dvojím způsobem. Některé ústavní systémy¹³ totiž výslovně určují, co si pod tímto pojmem konkrétně představit, naproti tomu řada ústav demokratických států přistupuje k vymezení nezměnitelných ustanovení tak, že užijí neurčitý právní pojem, který je nutno teprve blíže interpretovat. Dle mého názoru je vhodnější druhý způsob vymezení materiálního ohniska, který zvolil i český ústavodárce. Materiální jádro je totiž tvořeno obecnými principy, k jejichž konkretizaci dochází až samotnou interpretací orgány aplikujících Ústavu a jejich definitivní taxativní výčet by tedy sotva mohl být vnímán jako konečný a současně přesný.¹⁴ Každá ústava se samozřejmě neustále vyvíjí v místě i čase a proto se domnívám, že je vhodnější samotné abstraktní vymezení těchto podstatných náležitostí a jejich následná konkretizace a výklad v souvislosti s konkrétními otázkami, vztahujících se k této problematice. V. Šimíček pak k tomu dodává, že „společným jmenovatelem obou těchto modelů však zůstává, že se vždy jedná o zachování nejdůležitějších právních principů, nikoliv o zakonzervování konkrétní podoby jednotlivých ústavních ustanovení.“¹⁵

Další otázkou vztahující se k problematice vymezení obsahu materiálního ohniska je samotný rozsah, tedy co vše lze pod pojem „podstatné náležitosti demokratického právního státu“ podřadit. Právě abstraktnost tohoto pojmu způsobuje, že jeho interpretace a rozsah se bude v řadě případů lišit a je třeba při jeho výkladu zohledňovat i názory řady právních teoretiků. Jak bylo již uvedeno, každá ústava se neustále vyvíjí a tím se vyvíjí i samotný obsah a rozsah podstatných náležitostí. Je však důležité si uvědomit, že v případě jejich častého rozšiřování by mohlo docházet k jejich devalvaci, což by mohlo v konečném důsledku vést i ke zpochybnování smyslu samotného čl. 9 odst. 2 Ústavy. Ten má chránit pouze ty nejdůležitější ústavní principy, jejichž odstranění či absence by

¹³ Např. Ústava Portugalska je ve vymezení náležitostí, které nemohou být změněny, velice podrobná a ve svém článku 288 přináší jejich rozsáhlý výčet.

Podrobněji se konceptu materiálního ohniska v jiných státech věnuji v jiné části této kapitoly.

¹⁴ Srov. Nález Pl. ÚS 19/08

¹⁵ Šimíček, V., Materiální ohnisko ústavního pořádku, jeho ochrana a náleží ÚS ve věci M. Melčáka in Pospíšl, I., Wagnerová, E., (eds.), Vladimír Klokočka Liber amicorum: In memoriam emeritního soudce Ústavního soudu. Praha, 2009, str. 224 - 225

vedla k popření samotné podstaty demokratického právního státu a jeho ústavního systému.¹⁶

Významnou roli při hledání odpovědi na otázku, co vše lze do obsahu materiálního ohniska zahrnout, hraje samozřejmě judikatura Ústavního soudu. Ústavní soud například ve svém nálezu III. ÚS 31/97 odkázal na stanoviska doktrinální, dle kterých 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).*“¹⁷ V jiném svém nálezu Pl. ÚS 19/08 pak Ústavní soud odkázal na to, že se již ve svém rozhodnutí ve věci vedené pod sp.zn. Pl. ÚS 19/93 přihlásil k tomu, že Česká republika je právním státem nikoliv ve smyslu formálním ale materiálním, jehož „*vůdčím principem je nepochybně zásada nezadatelných, nezcižitelných, 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 zmíněné materiální pojetí právního státu. Tyto zásady nejsou dotknutelné ani formálněprávně 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.*“¹⁸

Při vymezení obsahu „tvrdého jádra“ Ústavy však vycházíme nejen z názorů Ústavního soudu, ale také řady právních teoretiků, na něž i sám Ústavní soud ve svých nálezech často odkazuje. V. Klokočka tak např. pod pojem materiálního ohniska řadí „*především permanentní povahu demokratického procesu na základě volné konfrontace různých směrů v pluralistické společnosti (zejména v čl. 1, 5 a 6*

¹⁶ Bahýlová, L., Filip, J. a kol. Ústava České Republiky. Komentář. Praha, 2010, str. 158

¹⁷ Nález III. ÚS 31/97, čerpáno z <http://nalus.usoud.cz>

¹⁸ Nález Pl. ÚS 19/08, čerpáno z <http://nalus.usoud.cz>

Ústavy České republiky).¹⁹ Dále také uvádí materiálně-právní charakter záruk demokratické povahy ústavního zřízení. Tyto záruky zároveň signalizují přechod od formálního právního státu k materiálnímu právnímu státu, a zmiňuje, že Česká republika je demokratickým právním státem, čímž rozšiřuje koncepci právního státu i do sféry politické vůle a skutečný právní stát tak může být pouze stát demokratický.²⁰

Dle názoru V. Šimíčka si pak můžeme pod pojmem materiálního ohniska českého ústavního pořádku představit tyto nezměnitelné principy:

- *svrchovanost lidu,*
- *zakotvení a ochrana základních práv a svobod,*
- *panství práva (vázanost právním řádem),*
- *volná soutěž politických stran (čl. 5 Ústavy),*
- *rozhodování většiny se současným respektováním práv menšiny (čl. 6 Ústavy),*
- *základní principy volebního práva,*
- *vláda na čas,*
- *dělbá státní moci,*
- *nezávislost soudů a soudců (čl. 81, 82 Ústavy),*
- *právo na územní samosprávu (zejm. čl. 8 Ústavy, samozřejmě toliko ve svých základních rysech, nikoliv např. ve smyslu dvojstupňovosti samosprávného uspořádání anebo fixního počtu vyšších územně samosprávných celků),*
- *nezměnitelnost materiálního ohniska ústavního pořádku (čl. 9 odst. 2 Ústavy).*²¹

V poslední řadě můžeme zmínit J. Wintra, který mezi nedotknutelné hodnoty demokratického právního státu řadí „*například volby na základě všeobecného, přímého a rovného volebního práva, pluralitu politických stran, nezávislost*

¹⁹ Klokočka, V., *Ústavní zřízení České republiky*. Praha, 1997, str. 10

²⁰ Klokočka, V., *Nové pojmy v Ústavě České republiky I*, *Politologický časopis* č. 1/1994, str. 7,8

²¹ Šimíček, V., *Materiální ohnisko ústavního pořádku, jeho ochrana a náleží ÚS ve věci M. Melčáka* in Pospíšl, I., Wagnerová, E., (eds.), *Vladimír Klokočka Liber amicorum: In memoriam emeritního soudce Ústavního soudu*. Praha, 2009, str. 224 - 225

*soudů, samosprávu obcí nebo jednotlivé základní práva a svobody podle Listiny.*²²

Vymezení obsahu materiálního ohniska tak není zajisté jednoduchou otázkou a nelze ani říci, že existuje výčet jakýchsi univerzálních principů a zásad, které by tvořily materiální jádro napříč různými ústavními systémy. Jádro každé ústavy a jeho obsahové náležitosti v sobě budou vždy odrážet především historické okolnosti²³ vzniku té či oné ústavy v jednotlivých státech a hodnotové priority těchto zemí. Výčet principů, které pod tento pojem podřadit tak stále zůstává neuzavřený a ne vždy se budou názory na samotný rozsah materiálního ohniska shodovat. Dle mého názoru je však správné se ubírat cestou spíše restriktivního vymezení obsahu materiálního ohniska, aby, jak jsem se již vyjádřil výše, nedocházelo k devalvací samotného smyslu ustanovení čl. 9 odst. 2 Ústavy. Je také třeba si uvědomovat skutečnost, že principy chráněné imperativem nezměnitelnosti jsou značně abstraktní a k jejich konkretizaci tak dochází až samotným výkladem, ke kterému je třeba přistupovat tak, aby vždy tyto principy byly vykládány v souladu s jejich smyslem. Z tohoto hlediska je velice důležitý následující odstavec čl. 9 Ústavy, který stanoví, že „*výkladem právních norem nelze oprávnit odstranění nebo ohrožení základů demokratického státu*“. Odstavec 3. čl. 9 tedy podřizuje výklad právních norem hodnotové orientaci s cílem chránit obsah norem a tím i právní stát ve své podstatě. Principy a hodnoty, které představují právní stát v ústavní rovině, je třeba nejen formulovat, ale daleko důležitější je také ideje naplňovat.²⁴

Závěrem pak můžeme nastínit, které principy a atributy již do materiálního ohniska nezahrnout a proč. Nabízet se tak může například otázka, zda mezi podstatné náležitosti demokratického právního řádu zařadit i republikánskou formu vlády či unitární státní zřízení. Přestože některé státy považují republikánskou formu vlády za tak zásadní, že zakotvují její nezměnitelnost,

²² Wintr, J., Principy českého ústavního práva s dodatkem principů práva evropského a mezinárodního. Praha, 2006. Str. 10

²³ Typickým příkladem může být právě zakotvení nedotknutelných hodnot demokratické společnosti v poválečných ústavách, které vznikaly jako reakce na zkušenost s předchozími, hodnotově neutrálními ústavami.

²⁴ Brožová, I., Ústava a její změny, in Kysela, J. (ed.), Deset let Ústavy České republiky. Sborník příspěvků. Praha, 2003, str. 115

nemusí vždy změna samotné formy vlády či státního zřízení ve svém důsledku znamenat narušení podstatných náležitostí demokratického právního státu.²⁵

2.3 Historie vzniku materiálního ohniska

Pro lepší pochopení problematiky materiálního ohniska a vůbec nezměnitelných ustanovení ústav se zde nyní pokusím o stručný historický nástin k tomuto tématu. 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, kdy vůbec poprvé spojila parlamentní formu vlády spojenou s republikánskou státní formou.²⁶ Samotná idea nezměnitelnosti některých ustanovení a myšlenka materiálního a nikoli pouze procedurálního omezení prostoru ústavní revize se pak objevila o pár let později v souvislosti s přijetím francouzského ústavního zákona z roku 1886, který ve svém čl. V výslovně vylučoval změnu republikánské formy vlády, která tak nemůže být předmětem revize. Vůbec poprvé se tak u předního evropského státu setkáváme s tím, že původní ústavodárce dává příkaz (zákaz) ústavodárci budoucímu. Nicméně zřejmě nejstarší zakotvení absolutní rigidity bychom mohli nalézt v norské ústavě z roku 1814, jež zakazovala takové změny, které by byly rozporné s jejími principy a duchem, a umožňuje tak pouze modifikaci dílčích ustanovení.²⁷

Budeme-li však zkoumat historii skutečného zakotvení imperativu nezměnitelnosti v současných ústavách, je třeba rozlišovat ústavní vývoj před druhou světovou válkou a po ní. Pojetí ústav v první polovině 20. století, především pak v meziválečném období, se ukázalo jako neúčinné proti postupnému prosazování myšlenek totalitních ideologií.²⁸ Typicky pak tento

²⁵ Bahýlová, L., Filip, J. a kol. Ústava České Republiky. Komentář. Praha, 2010, str. 159

²⁶ Blíže k vývoji francouzského konstitucionalismu např. Klokočka, V., Ústavní systémy evropských států. Praha, 2006, str. 53 - 57

²⁷ Kysela, J., Předpoklady soudní kontroly ústavnosti ústavních zákonů. Jurisprudence č. 1/2010, str.26

²⁸ Problematikou předválečných, hodnotově neutrálních, ústav se podrobně zabýval V. Klokočka. Dle jeho tvrzení totiž „ústavy konstruované na těchto základech jsou hodnotově neutrální tím, že tvoří institucionální a procesní rámec naplnitelný velmi odlišným politickým obsahem, protože kritériem ústavnosti se stává dodržení kompetenčního a procesního rámce ústavních institucí a postupů, tudíž kritérií formálně racionální povahy... Kdysi velikán německého pozitivismu Gustav Radbruch se v roce 1947 zřekl pozitivismu slovy: *Positivismus se svým učením ‚zákon je zákon‘ byl proti bezpráví ve formě zákona bezbranný a bezmocný. Stoupenci tohoto pojetí byli nuceni každý*

vývoj můžeme sledovat na německém území. V letech 1919 až 1933 docházelo v tehdejší Výmarské republice častému prolamování ústavy cestou speciálních ústavních zákonů, což ve svém důsledku vedlo k nepřehlednosti ústavy a její labilitě.²⁹ Důsledky tohoto počínání pro německý národ a vůbec další vývoj na evropském kontinentu není třeba blíže rozvádět. Až s přijetím Základního zákona z roku 1949 byl na německém území dovršen přechod od liberálního formálně-právního státu Výmarské republiky k právnímu státu materiálnímu (Der materiale Rechtsstaat). „*Tento přechod se uskutečnil v souvislosti s odklonem od formálněracionálního chápání legitimacy k materiálněracionální legitimaci státní moci.*“³⁰

Právě do Základního zákona SRN byla včleněna myšlenka nadpozitivního charakteru určitých ustanovení, resp. práv a hodnot, které jsou označeny za nadřazené státu i politice. Dle článku 79 odst. 3 Základního zákona SRN je nepřípustná jakákoli změna tohoto Základního zákona, jež by se dotýkala federativní struktury státu, principu spoluúčasti zemí na zákonodárství anebo základních zásad zakotvených v článcích 1 a 20. Právě obsah těchto článků je reakcí na ústavní vývoj Výmarské republiky a právo nacistického režimu. Dle čl. 1 je ústředním prvkem lidská důstojnost, která je nedotknutelná, a povinností státní moci je ji chránit a dbát jí. V čl. 20 je pak zakotveno republikánské zřízení a zásady demokratického, sociálního a spolkového státu (odst. 1), suverenita lidu a dělba moci (odst. 2) a vázanost moci zákonodárné ústavním řádem a moci výkonné a soudní zákony a právem (odst. 3).³¹

Základní zákon SRN tak ve svém článku 79 odst. 3, které je chráněno takzvanou klauzulí věčnosti (Ewigkeitsklausel), zakotvil materiální ohnisko ústavního pořádku, které postavil mimo dispozici ústavodárce. Toto samotné zakotvení „tvrdého jádra“ v Základním zákoně však samo o sobě nezaručovalo zachování demokratického právního státu. Neméně důležitou roli tak představovalo zřízení Spolkového ústavního soudu, jehož následná rozhodovací činnost výrazně přispěla k ochraně a konkretizaci principů, spadajících do materiálního jádra a

sebenespravedlivější zákon uznat jako právo.“ Klokočka, V., Politologický časopis č. 2/1994, str. 3-4

²⁹ Holländer, P., Filosofie práva. Plzeň, 2006, str. 55

³⁰ Klokočka, V., Ústavní systémy evropských států. Praha, 2006, str. 89

³¹ Grinc, J., Přezkum ústavních zákonů v Německu a Rakousku. Jurisprudence č. 1/2010, str. 31

nezměnitelným ustanovením Základního zákona dala skutečný význam.³² P. Holländer pak jako formálně právní důsledky nezměnitelnosti materiálního ohniska ústavy (Základního zákona) dle doktríny i dle dosavadní judikatury Spolkového ústavního systému uvádí, že takový návrh zákona, který by porušoval ustanovení čl. 79 odst. 3 ZZ, nesmí být projednán a předložen k hlasování; přijat žádnou většinou (jednomyslným hlasováním); byl-li přesto přijat, nesmí jej prezident vyhlásit, a pokud by se i tak stalo, musí Spolkový ústavní soud prohlásit tuto změnu za právně neplatnou.³³

Historii vzniku a vývoje materiálního ohniska na německém území jsem se v této podkapitole věnoval i z toho důvodu, že česká ústavní úprava materiálního ohniska a vůbec přístupu k nezměnitelným ustanovením ústavy byla právě tímto modelem výrazně inspirována.

2.4 Koncept materiálního ohniska a jeho pojetí v jednotlivých státech

S koncepcí materiálního jádra ústavnosti a nezměnitelných ustanovení se samozřejmě setkáváme i v moderních ústavách jiných demokratických států. Je bez pochyby, že přístupy jednotlivých zemí k samotné ochraně materiálního jádra, jeho koncepci a zakotvení se budou do jisté míry lišit. Bude tak dáno především různým historickým, ústavním, politickým i celkovým společenským vývojem na těchto územích. Každá současná ústava je totiž výrazem jakési národní identity a svědectvím epochy. Účelem této podkapitoly tedy bude okrajově seznámit čtenáře s různým pojetím a přístupům k myšlence nezměnitelných ustanovení ústavy, respektive k jejich tzv. klauzulím věčnosti, ve vybraných státech Evropské Unie. K tomuto výběru mě inspirovala kromě literatury i judikatura Ústavního soudu. Ústavní soud často ve svých nálezech, v nichž se vyjadřuje k materiálnímu ohnisku, odkazuje právě na úpravu v ostatních evropských státech.

Česká úprava, jak jsem již zmiňoval, byla do značné míry inspirována úpravou německou. Historickým souvislostem přijetí Základního zákona SRN a v něm zakotveného materiálního jádra v čl. 79 odst. 3, které je chráněno tzv. klauzulí

³² Blíže k judikatuře Spolkového ústavního soudu ve vztahu k čl. 79 odst. 3 ZZ např. Grinc, J., Přezkum ústavních zákonů v Německu a Rakousku. Jurisprudence č. 1/2010, str. 32 - 34

³³ Blíže viz Holländer, P., Filosofie práva. Plzeň, 2006, str. 56

věčnosti, jsem se již věnoval v předchozí kapitole. Z tohoto důvodu se zde již nebudu blížeji úpravou této problematiky ve Spolkové republice Německo věnovat a zaměřím se na úpravu nezměnitelných ustanovení ústavy v jiných evropských státech.

2.4.1 Francie

Známou klauzuli věčnosti můžeme nalézt např. v ústavě francouzské. Ta ve svém článku 89 uvádí že, „...zahájit nebo provádět řízení o změně ústavy, jestliže se dotýká celistvosti území, je nepřípustné. Republikánská forma vlády nemůže být předmětem změny.“³⁴ Určitý imperativ nezměnitelnosti spatřuji i v článku 7, dle kterého je změna ústavy také vyloučena pro případ, že dojde k uprázdnění úřadu prezidenta republiky nebo v období mezi prohlášením překážky trvalé povahy, pro niž prezident nemůže vykonávat svoji funkci, a volbou prezidenta.³⁵ Zajímavé je dle mého názoru především zakotvení republikánské formy vlády, jakožto takové náležitosti, která nemůže být předmětem změny. Toto ustanovení jistě reflektuje i bouřlivou historii Francie konce osmnáctého století a následného století devatenáctého.³⁶

Úpravu podobnou té francouzské nalezneme i v Ústavě Italské republiky, která ve svém článku 139 stanovuje, že „republikánská forma nemůže být předmětem ústavní změny.“

2.4.2 Rakousko

V ústavě Rakouské republiky se k problematice změny ústavy vztahuje její článek 44. Ten stanovuje, jakými režimy lze změny ústavy dosáhnout. Dle odstavce 1 předmětného článku je ústavní zákon, nebo ústavní ustanovení obsažené v obyčejném zákoně přijímáno kvalifikovanou většinou Národní rady. Čl. 44 odst. 2 pak dopadá na ústavní zákony, jimiž se omezuje působnost zemí v legislativě či exekutivě. Ty vyžadují kromě kvalifikované většiny v Národní radě i různě intenzivní souhlas Spolkové rady. Konečně dle třetího odstavce musí být celková změna ústavy, případně i změna částečná, žádá-li o to jedna třetina členů Národní

³⁴ Čerpáno z Klokočka, V., Wagnerová, E. Ústavy států Evropské unie, 1. díl. Praha, 2004, str. 136

³⁵ Tamtéž, str. 114

³⁶ Blíže k ústavnímu vývoji ve Francii v tomto období např. Filip, J., a kol., Soudobé ústavní systémy. Brno, 2003, str. 64 - 69

rady nebo Spolkové rady, schvalována formou referenda.³⁷ Pod pojmem „celková změna ústavy“ se pak „nerozumí např. změna většiny ustanovení, nýbrž to, co v teorii označujeme jako revize ústavy, tj. změna základů, na kterých ústava spočívá.“³⁸

Důležitou roli při vymezení pojmu materiálního ohniska rakouské ústavy hraje Ústavní soudní dvůr, který dle čl. 140 rozhoduje o protiústavnosti spolkových a zemských zákonů.³⁹ Mezi principy tvořící materiální ohnisko ústavy Rakouské republiky jsou na základě názoru jednotlivých rakouských autorů i názoru Ústavního soudního dvora řazeny „např. principy demokracie, právního státu, republiky, dělby moci, parlamentarismu, federativního uspořádání, základních práv a svobod a existenci správního a ústavního soudnictví.“⁴⁰

2.4.3 Portugalsko

Do jisté míry specifickou úpravu nalezneme v ústavě portugalské. Ta ve svém čl. 288 uvádí rozsáhlý a podrobný výčet principů, které nemohou být měněny ani změnou ústavy. Jedná se o: národní nezávislost a celistvost státu; republikánskou vládní formu; odloučení církve od státu; 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; označení volených představitelů výsostných orgánů, orgánů samostatných regionů a moci místních společenství, volených na základě všeobecného, přímého, tajného a pravidelného hlasování, jakož i systém 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;

³⁷ Grinc, J., Přezkum ústavních zákonů v Německu a Rakousku. Jurisprudence č. 1/2010, str. 35

³⁸ Filip, J., a kol., Soudobé ústavní systémy. Brno, 2003, str. 113

³⁹ „Ústava Rakouské republiky otevírá určitý prostor propojení procedurálního omezení diskrece ústavodárce pro oblast jejího materiálního ohniska, a zároveň zakládá v této souvislosti kompetenci Ústavního soudu.“ Holländer, P., Filosofie práva. Plzeň, 2006, str. 58

⁴⁰ Filip, J., a kol., Soudobé ústavní systémy. Brno, 2003, str. 113

samostatnost místních samosprávných celků; politická a správní samostatnost souostroví Azor a Madeiry.⁴¹

Zatímco u většiny ústav se tak setkáme s nezměnitelnými ustanoveními ve formě základních principů demokratického právního státu, portugalská ústava přináší výčet široké škály podstatných a nezměnitelných náležitostí, z nichž celá řada má charakter práv hospodářských či sociálních. Tento akcent na práva odborových sdružení či na smíšené hospodářství můžeme bezpochyby vnímat jako reakci na předchozí autoritářský, spíše pravicově zaměřený režim.⁴² Je samozřejmě otázkou, zda je takovéto řešení šťastné. Dle mého názoru totiž již ze samotné povahy těchto práv vyplývá, že jejich nezměnitelnost je při nejmenším velmi komplikovaná. Snahou ústavodárce však zřejmě bylo zachytit sociální státnost jako součást demokratické myšlenky a prosazení demokratického principu i do hospodářského a sociálního zřízení.

2.4.5 Řecko

Závěrem pak můžeme uvést ústavu Řecké republiky, dle které platí, že „*ustanovení ústavy mohou být měněna s výjimkou těch ustanovení, která určují formu vlády a státu jako parlamentní republiku a dále ustanovení článku 2 odstavce 1, článku 4 odstavců 1, 4 a 7, článku 5 odst. 1 a 4, článku 13 odst. 1 a čl. 26*“ (čl. 110 odst. 1).⁴³ Tyto uvedené články se týkají důstojnosti člověka, rovnosti před zákonem, práva zastávat veřejné úřady pouze řeckými občany, nepřiznávání šlechtických titulů či vyznamenání řeckým občanům, práva na svobodném rozvoji osobnosti a účasti na sociálním, hospodářském a politickém životě země, nedotknutelnosti osobní svobody, svobody náboženského vyznání a konečně dělby moci. Další odstavce zmiňovaného článku 110 pak stanovují potřebný postup Parlamentu, dochází-li k změně či revizi ústavy. Určitou zvláštností pak je odst. 6, který stanovuje nutný časový odstup mezi jednotlivými změnami ústavy.⁴⁴ Podobně jako ústava portugalská přináší tedy i ta řecká přesný výčet konkrétních principů, které jsou chráněny imperativem nezměnitelnosti.

⁴¹ Čerpáno z Klokočka, V., Wagnerová, E. Ústavy států Evropské unie, 1. díl. Praha, 2004, str. 415 - 416

⁴² Bahýlová, L., Filip, J. a kol. Ústava České Republiky. Komentář. Praha, 2010, str. 159

⁴³ Čerpáno z Klokočka, V., Wagnerová, E. Ústavy států Evropské unie, 1. díl. Praha, 2004, str. 579

⁴⁴ „*Změna ústavy je nepřípustná před uplynutím 5 let od uskutečnění předchozí změny ústavy.*“ (čl. 110 odst. 6 řecké ústavy)

Jak je z předchozího patrné, přistupují jednotlivé ústavní systémy k otázce nezměnitelných ustanovení odlišným způsobem. Jak jsem již vícekrát uvedl, určují jejich podobu především historie vzniku a také představy, jaký by měl daný stát a jeho ústava být. Podobně jako se vyvíjejí a mění ústavy, vyvíjí se i přístupy, kterými lze ústavy měnit. Některé ústavy přinášejí taxativní vymezení principů a práv, které nesmějí být předmětem změny, ať už jejich úplným výčtem v jednom ustanovení či odkazem na jiné články ústavy, jiné se naopak ubraly cestou abstraktního vymezení materiálního ohniska a jeho bližší konkretizace se předpokládá především ústavními soudy či jinými orgány, ale také třeba právními teoretiky.

I přesto se domnívám a z výše uvedené zahraniční úpravy soudím, že určité základní prvky demokratických ústavních systémů jsou v zásadě společné ve všech civilizovaných zemích s vyspělou společností. Jedná se především o základní lidská práva a svobody, princip dělby moci, politická pluralita a právní stát.

3. Ochrana materiálního ohniska ústavnosti a jeho ústavní podoba v ČR

Po vymezení pojmu materiálního ohniska ústavnosti, jeho obsahu a toho, jaké zaujímá v ústavním pořádku funkci, bude dle mého názoru vhodné se zaměřit na to, jakými způsoby lze materiální ohnisko ústavy, potažmo celou ústavu, chránit. Vycházet při tom již budu z ústavní podoby materiálního ohniska v České republice.

Mechanismy ochrany materiálního ohniska ústavnosti můžeme v zásadě rozlišit na prostředky preventivní a následné. Účelem prostředků preventivních je především předejít tomu, aby k ohrožení materiálního ohniska vůbec docházelo. Dle V. Šimíčka ústavodárce zakotvením čl. 9 odst. 2 Ústavy zavázal do budoucna sám sebe a vzdal se absolutní normotvorné svrchovanosti. Jako příklad těchto preventivních prostředků zmiňuje samotné znění slibu poslanců a senátorů, kteří se na základě čl. 23 odst. 3 Ústavy⁴⁵ zavazují zachovávat Ústavu, a také celou proceduru přijímání a schvalování zákonů tak, jak je popsána v jednacích řádech obou komor Parlamentu, jejíž realizace by měla těmto případům zamezit.⁴⁶

3.1 Rigidita ústavy

Určitou formu preventivní ochrany můžeme dle mého názoru spatřovat již v samotném faktu, že Ústava České republiky se řadí mezi tzv. ústavy rigidní. O rigidní ústavě hovoříme v případě, že k jejímu vzniku či změně je třeba zvláštního, ústavního zákona. Ten musí být přijat v takovém zákonodárném procesu, který je specifický svou odlišností od procesu přijímání „běžných“ zákonů (vyšším kvórem, kvalifikovanou většinou v zákonodárném procesu, potvrzením zákona lidem v referendu atd.).⁴⁷ K tomu, aby ústava mohla totiž plnit své funkce, nemůže být často měněna. Jejím účelem má být především stabilizovat společnost na určitém hodnotovém základě. J. Filip k tomu uvádí, že

⁴⁵ Slib poslance a senátora zní: „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.“ Čl. 23 odst. 3 Ústavy České republiky

⁴⁶ Šimíček, V., Materiální ohnisko ústavního pořádku, jeho ochrana a nálež ÚS ve věci M. Melčáka in Pospíšl, I., Wagnerová, E., (eds.), Vladimír Klokočka Liber amicorum: In memoriam emeritního soudce Ústavního soudu. Praha, 2009, str. 225 - 226

⁴⁷ Blahož, J., Soudní kontrola ústavnosti. Srovnávací pohled. Praha, 2001, str. 23

„ústava je sociální hodnotou již proto, že trvá a je základem, na kterém stojí právní řád jako celek, ale na kterém se také rozvíjí činnost státních orgánů a jejich rozhodování.“⁴⁸ Zároveň k tomu můžeme dodat další prvek rigidních ústav spočívající v tom, že by si politické strany měly uvědomovat, že si častou změnu ústavy nemohou dovolit, přestože tak fakticky činit mohou.⁴⁹

3.1.1 Změna a doplnění ústavy

Samotné zakotvení rigidity v našem ústavním pořádku nalezneme v čl. 9 odst. 1 Ústavy, podle něhož může být Ústava doplňována či měněna pouze ústavními zákony. Ty mohou být na základě čl. 39 odst. 4 Ústavy přijímány pouze se souhlasem třípětinové většiny všech poslanců a třípětinové většiny přítomných senátorů. Otázkou samozřejmě zůstává, zda je takováto rigidita z hlediska stability ústavního systému dostatečná. Dle mého názoru je právě pro ústavní systém, který má vyjadřovat určité základní hodnoty a principy dané společností, důležitá jeho stabilita, aby mohly tyto principy a hodnoty přejít do povědomí této společnosti. Proto by měla být každá změna ústavy přijímána velice opatrně a po zvážení všech okolností.⁵⁰

V případě otázky, jakými způsoby by bylo možné ztížit postup při dosahování změn ústavy, můžeme v zásadě uvažovat o třech způsobech. Jako první se nabízí požadavek vyššího počtu hlasů poslanců i senátorů při přijímání ústavního zákona⁵¹, dalšími způsoby by pak mohlo být zapojení lidu do procesu přijímání ústavních změn. Z příkladu některých evropských států tak můžeme zmínit požadavek schválení ústavní změny v referendu⁵² či podmínku schválení ústavy nově zvoleným zákonodárným sborem⁵³.

Nejasná není ani odpověď na to, co vše si pod pojmem změna ústavy představit. C. Schmitt při analýze tohoto pojmu rozlišuje: 1. zničení ústavy, tedy odstranění stávající ústavy za současného odstranění ústavodárné moci; 2. odstranění ústavy,

⁴⁸ Filip, J., Deset let Ústavy ČR: východiska, stav, perspektivy in Kysela, J. (ed.), Deset let Ústavy České republiky. Sborník příspěvků. Praha, 2003, str. 43

⁴⁹ Tamtéž

⁵⁰ Blíže se k otázce změny Ústavy v obecné rovině vyjádřil např. Cepl, V., Co je nejdůležitější, in Kysela, J. (ed.), Deset let Ústavy České republiky. Sborník příspěvků. Praha, 2003, str. 66 - 71

⁵¹ Např. v SRN je vyžadována dvoutřetinová většina

⁵² Jako např. ve Švýcarsku či Dánsku

⁵³ Např. Belgie, Lucembursko, Norsko či Finsko

tedy odstranění existující ústavy, avšak za podmínky zachování ústavodárné moci; 3. změnu ústavy ve smyslu změny textu platné ústavy; 4. prolomení ústavy, tj. porušení určitého ustanovení ústavy pro jeden či více určitých jednotlivých případů s tím, že porušená ustanovení dále platí; a konečně za 5. suspenzi ústavy, kdy některá ustanovení ústavy pozbývají účinnosti.⁵⁴ Je třeba, aby si ústavodárce uvědomoval, že jakákoliv změna ústavy představuje určitou mimořádnou situaci a samotné oprávnění k změně ústavy si nelze vykládat jako oprávnění ke všem výše zmíněným změnám, ale pouze k takovým, kterými dochází ke změně, doplnění či škrtnutím ústavy stávající. Nemůže tedy provést to, co je výše označeno jako její zničení, odstranění, prolomení či suspenzi. Došlo by tím totiž k faktickému nahrazení jednoho ústavního systému druhým a odporovalo by tak pojetí, že zdrojem veškeré státní moci je lid a že ústava představuje jakýsi konsenzuální průnik hodnot, vůle a zájmů občanů daného státu.⁵⁵

Zmiňovaný čl. 9 odst. 1 se však nezabývá pouze pojmem změna ústavy, ale i jejím doplněním. Tento pojem je z hlediska jeho interpretace méně jasný než samotný pojem změna Ústavy. J. Syllová k tomuto pojmu poznamenává, že ústavním zákonem má být provedena taková úprava, která upravuje stejný typ a úroveň právních vztahů, jaké jsou až dosud upraveny Ústavou či ústavním zákonem. Jako příklad doplnění ústavy pak uvádí ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti ČR.⁵⁶ Samotná Ústava pak obsahuje případy, kdy je nutno upravit určitou problematiku ústavním zákonem. Jedná se o případ čl. 2 odst. 3⁵⁷, čl. 11⁵⁸ a čl. 100 odst. 3⁵⁹.

K problematice doplnění a změn ústavy se vyjádřil i Ústavní soud, který se k tyto pojmy interpretuje tak, že *„doplnění ústavy lze charakterizovat tím, že se u něj doplňované ústavní ustanovení nemění, přičemž doplňované a doplňující ustanovení nejsou rozporná. Změna ústavy znamená zrušení, resp. částečné zrušení určitého ústavního ustanovení a případně (nikoli nutně) zakotvení*

⁵⁴ Schmitt, C., Verfassungslehre, 9. vydání. Berlin, 2003, str. 99 an.

⁵⁵ Šimíček, V., Materiální ohnisko ústavního pořádku, jeho ochrana a nález ÚS ve věci M. Melčáka in Pospíšl, I., Wagnerová, E., (eds.), Vladimír Klokočka Liber amicorum: In memoriam emeritního soudce Ústavního soudu. Praha, 2009, str. 220 - 221

⁵⁶ Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J., Ústava České republiky. Komentář. Praha, 2007, str. 68

⁵⁷ „Ústavní zákon může stanovit, kdy lid vykonává státní moc přímo.“

⁵⁸ „Území České republiky tvoří nedílný celek, jehož státní hranice mohou být měněny jen ústavním zákonem.“

⁵⁹ „Vytvořit nebo zrušit vyšší územní samosprávný celek lze jen ústavním zákonem.“

ustanovení nového. Prolomením ústavy se ústava neruší, přičemž prolomené ustanovení a ustanovení prolamující jsou rozporná.“⁶⁰

Tím, že se Ústava České republiky tedy řadí mezi tzv. ústavy rigidní, je samotná procedura její změny a doplnění určitým způsobem ztížena. Přesto, že prostřednictvím ústavního zákona lze teoreticky upravit jakoukoli věcnou materii, je vždy třeba mít na mysli, že právě podstatné náležitosti demokratického právního státu dle čl. 9 odst. 2 ani takto být změněny nemohou. Lze je tedy zařadit mezi absolutně rigidní ustanovení.

V další části práce bych se zaměřil na tzv. následné prostředky ochrany materiálního ohniska. Z nich by zajisté byl optimální a nejjednodušší takový, kdy ústavodárce sám sezná, že jím přijatý ústavní zákon je ve skutečnosti protiústavní a sám by tuto situaci napravil jeho zrušením. Pochopitelně se však jedná o situace v praxi těžko uskutečnitelnou. Další možností je pak zrušení zákona, který by byl v nesouladu s materiálním jádrem ústavy, Ústavním soudem.

3.2 Ochrana materiálního ohniska Ústavním soudem

Ústavní soudnictví dnes bezpochyby představuje zřejmě ten nejdůležitější doplněk k psané ústavě. Tím, že Česká republika je státem ústavním, je nezbytné tento fakt garantovat zakotvením Ústavního soudu. Samotné ústavní soudnictví představuje relativně novou součást soudní moci. S jeho vznikem se setkáváme až poté, co došlo k formálnímu vyčlenění ústavních zákonů jako právních předpisů nejvyšší právní síly.⁶¹ Podstatou a cílem ústavního soudnictví pak je stručně řečeno garance ústavnosti a zároveň také obecně závazná interpretace ústavy. Tolik k základní funkci ústavního soudnictví jako takového a nyní bych již přikročil k samotné problematice vztahující se k pravomoci Ústavního soudu rušit ústavní zákony.

⁶⁰ Nález Pl. ÚS 27/09, čerpáno z <http://nalus.usoud.cz>

⁶¹ Gerloch, A., Hřebejk, J., Zoubek, V., Ústavní systém České republiky, základy českého ústavního práva., 4. aktualizované vydání. Praha, 2002, str. 236

3.2.1 K pravomoci Ústavního soudu rušit ústavní zákony

Otázka, zda Ústavní soud může či nemůže rušit ústavní zákony, se ještě donedávna jevila jako velice sporná. Samotnou odpověď na ni je totiž třeba posuzovat z hlediska různých stanovisek a argumentů, které zvolíme a i samotná odborná veřejnost se staví k této otázce značně rozporuplně. Část argumentuje tím, že Ústava ani zákon o Ústavní soudu takovou možnost nezmiňuje a že tedy Ústavní soud takovou pravomoc nemá. Další právníci ale tvrdí, že pokud by zákonodárci přijali ústavní zákon porušující základní demokratické principy státu, pak o něm ÚS rozhodovat smí.

Tak např. dle J. Syllové ústavní zákon přezkoumatelný Ústavním soudem není.⁶² Podobný, byť zajisté opatrnější názor zastává J. Filip kdy tvrdí, že „podle čl. 87 odst. 1 Ústavy se to zdá být z kompetence Ústavního soudu vyloučeno“⁶³. Dle Z. Koudelky je pak „zrušení ústavního zákona přijatého správnou procedurou a příslušnou kvalifikovanou většinou v rozporu s ústavním příkazem o vázanosti Ústavního soudu ústavními zákony.“⁶⁴

Naproti tomu např. P. Holländer⁶⁵ či V. Šimíček⁶⁶, který normativní vyjádření možnosti zrušení ústavního zákona Ústavním soudem spatřuje především v čl. 83 Ústavy, tuto možnost Ústavního soudu připustili. Právě čl. 83 Ústavy stanovuje, že „Ústavní soud je soudním orgánem ochrany ústavnosti.“ Avšak již samotný pojem „ústavnost“ je pojem nesnadno definovatelný. J. Kysela se k tomuto pojmu vyjadřuje tak, že se jedná o „cosi odlišného od „ústavního pořádku“ a jednotlivých „ústavních zákonů“. Zdaleka ne všichni se však shodují v tom, co „ústavnost“ znamená, protože se také přou o to, co Ústavní jako „soudní orgán ochrany ústavnosti“ má a smí činit.“⁶⁷

⁶² Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J., Ústava České republiky. Komentář. Praha, 2007, str. 71 - 72

⁶³ Filip, J., Ústavní právo 1. 4. vydání. Brno, 2003, str. 112

⁶⁴ Koudelka, Z., Zrušení ústavního zákona Ústavním soudem. Právník č. 10/2010, str. 1085

⁶⁵ Holländer, P., Materiální ohnisko ústavy a diskrece ústavodárce. Právník č. 4/2005

⁶⁶ Šimíček, V., Materiální ohnisko ústavního pořádku, jeho ochrana a nález ÚS ve věci M. Melčáka in Pospíšl, I., Wagnerová, E., (eds.), Vladimír Klokočka Liber amicorum: In memoriam emeritního soudce Ústavního soudu. Praha, 2009

⁶⁷ Kysela, J., Předpoklady soudní kontroly ústavnosti ústavních zákonů. Jurisprudence č. 1/2010, str. 24

V zásadě je možno při posuzování pravomoci Ústavního soudu rušit ústavní zákony rozlišovat dvě situace. Prvním případem může být stav, kdy Parlament přijme právní předpis, který je jako ústavní zákon označený i publikovaný, přesto se nebude o ústavní zákon v daném případě vůbec jednat. Půjde především o situace, kdy daný právní předpis nebyl projednán a schválen příslušnou procedurou, tedy pokud se pro něj vyslovila jen prostá a nikoliv kvalifikovaná většina. V takovém případě nemohou být o kompetenci Ústavního soudu zrušit takový předpis žádné pochyby, jelikož by se ve své podstatě jednalo o zákon jednoduchý⁶⁸. Pokud bychom pravomoc Ústavního soudu za těchto podmínek vyloučili, mohlo by dle V. Šimíčka docházet v praxi k případům, že by zákonodárce obcházel kompetenci Ústavního soudu tím, že by zákony, které by chtěl vyloučit z přezkoumatelnosti Ústavním soudem, formálně označil za zákony ústavní. Pokud by však orgány aplikující právo, nakládaly s tímto zákonem jako zákonem běžným, nemuselo by v konečném důsledku dojít k jeho zrušení Ústavním soudem, ale postačoval by akademický výrok o tom, že se o ústavní zákon nejedná, a jeho aplikace by tak vůbec nemusela vyvolávat problémy.⁶⁹

Vyloučena však ani není situace, kdy ústavní zákon byl sice přijet procedurálně správně, nicméně jeho samotný obsah se přičí materiálnímu ohnisku ústavnosti. Právě zde se již názory řady právníků a právních teoretiků či znalců rozcházejí. Je nutno poznamenat, že čl. 9 odst. 2 má mimo jiné (nebo právě především) působit jako negativní kompetenční norma určená Poslanecké sněmovně, resp. již samotným subjektům zákonodárné iniciativy. Ti tedy nemohou předložit takový návrh ústavního zákona, který by směřoval proti tomuto ustanovení. I přesto, že by však k předložení takového návrhu došlo, neměl by jej předseda Poslanecké sněmovny zařadit do návrhu pořadu schůze a dát o něm hlasovat. I v takovém případě má však jako poslední pojistka zapůsobit Senát, jehož povinností je takový návrh ústavního zákona zamítnout. Pokud tedy dochází k respektování čl. 9 odst. 2 ze strany ústavodárce, nemělo by k situaci, kdy bude Ústavní soud rozhodovat o neústavnosti „ústavního“ zákona, vůbec dojít. Toto ustanovení tak není primárně určeno Ústavnímu soudu. Ten má jednat až v okamžiku, kdy

⁶⁸ Pravomoc Ústavního soudu rušit jednoduché zákony či jejich jednotlivá ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem, je stanovena v čl. 87 odst. 1 Ústavy.

⁶⁹ Šimíček, V., Materiální ohnisko ústavního pořádku, jeho ochrana a nález ÚS ve věci M. Melčáka in Pospíšl, I., Wagnerová, E., (eds.), Vladimír Klokočka Liber amicorum: In memoriam emeritního soudce Ústavního soudu. Praha, 2009, str. 226 - 227

všechny výše zmíněné „pojistky“ selhaly. Tuto pravomoc Ústavního soudu můžeme dovodit z čl. 83 Ústavy, kdy Ústavní soud převezme roli pojistky od Senátu. Kompetenci Ústavního soudu rozhodnout o zrušení ústavního zákona tak je i dle mého názoru třeba dovozovat nikoliv z článku 87 odst. 1 Ústavy, ale právě z čl. 83.⁷⁰

J. Wintr hovoří o extenzivním výkladu čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy v duchu čl. 83. Zároveň však zmiňuje požadavek maximální zdrženlivosti Ústavního soudu, protože případné nadužívání této pravomoci Ústavním soudem by mohlo vést k nepříjemné situaci, kdy v případě, že by k porušení čl. 9 odst. 2 došlo ze strany samotného Ústavního soudu, již zde nebude žádný právní prostředek obrany proti takovému jednání.⁷¹

Podobně i J. Kysela vyvozuje kompetenci Ústavního soudu z čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy když zmiňuje, že materiální jádro ústavního pořádku má být chráněno i před akty síly ústavní, a to dokud bude trvat Ústava. *„Adresátem čl. 9 odst. 2 jsou všichni, tedy i Ústavní soud, proto je třeba prismatickým způsobem tohoto ustanovení interpretovat rovněž čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy.“*⁷²

Na závěr bych rád shrnul některé své poznatky a závěry z debaty, zda tedy Ústavní soud může či nemůže zrušit ústavní zákon, který by narušoval materiální ohnisko ústavního pořádku. Za prvé je třeba si uvědomit, že ústavní zákon je právní předpis, který se vyznačuje nejvyšší právní silou a jako takový je součástí ústavního pořádku České republiky. Zrušení takového zákona Ústavním soudem, pakliže to je vůbec možné, musí být postaveno na pádných a přesvědčivých argumentech. Není dle mého názoru možné zkoumat jeho ústavnost pouze vzhledem k jinému ústavnímu zákonu či Ústavě. Právě jedinečná povaha ústavního zákona by nás měla nutit, abychom jej posuzovali vzhledem k samotné podstatě demokratického právního státu, tedy demokracie i práva jako takového, základních práv a svobod, ústavnosti, tedy vzhledem k imperativu nezměnitelnosti. Co jiného by mělo o platnosti, resp. neplatnosti zákona rozhodnout lépe, než nadpozitivní principy demokratického právního státu. Jsem

⁷⁰ Bahýlová, L., Filip, J. a kol. Ústava České Republiky. Komentář. Praha, 2010, str. 1025

⁷¹ Wintr, J., Desáté září českého ústavního systému. Jurisprudence, 1/2010, str 10

⁷² Kysela, J., Předpoklady soudní kontroly ústavnosti ústavních zákonů, Jurisprudence, 1/2010, str. 30

tedy názoru, že hodnocení ústavního zákona hlediskem čl. 9 odst. 2 je naprosto legitimní a zároveň nutný způsob, jak zajistit ústavnost. Zároveň tak Ústavní soud může zákonodárci dát jasným způsobem najevo, že je připraven jej kdykoliv zbrzdit či zastavit, pokud se pokusí uzákonit ústavně nekonformní právní předpis.

3.2.2 Nález Pl. ÚS 27/09 (kauza Melčák)

Jak tedy z výše uvedeného vyplývá, můžeme debatu, zda Ústavní soud může zrušit ústavní zákon, v zásadě rozdělit na dva názorové proudy. Na ty, kteří tvrdí, že Ústavní soud tuto pravomoc má a na ty, kteří tvrdí opak. Samotný Ústavní soud se však k této otázce zásadním způsobem vyjádřil ve svém nálezu Pl. ÚS 27/09 ze dne 10. září 2009, kterým zrušil ústavní zákon č. 195/2009 Sb., o zkrácení pátého volebního období Poslanecké sněmovny České republiky. Tento nález však mezi odbornou veřejností vyvolal (a dodnes vyvolává) bouřlivou debatu a ani mezi samotnými soudci Ústavního soudu nemůžeme hovořit o názorové shodě.⁷³ Přesto (nebo právě proto) můžeme tento nález bez pochyby označit jako jeden z nejdůležitějších, který tento orgán za téměř dvacet let svého působení vydal. V následující části práce se pokusím objasnit okolnosti tohoto případu, tedy co vedlo k vydání ústavního zákona č. 195/2009 Sb. a k podání návrhu na jeho zrušení. Seznámím také se samotným nálezem Ústavního soudu v této věci a názory a argumenty zastánců i odpůrců tohoto nálezu.

3.2.2.1 Okolnosti případu

Dne 24. března 2009 byla tehdejší vládě M. Topolánka vyslovena Poslaneckou sněmovnou nedůvěra. V reakci na to propadla Poslanecká sněmovna přesvědčení, že vzhledem k poměru mandátů sto ku stu pro pravicové a levicové strany, nebude nadále schopna úspěšně vytvořit většinu, která by mohla po zbytek volebního období (do řádných voleb v červnu 2010) podpořit politickou vládu. S ohledem na to, že Ústava tehdy nenabízela dostatečně rychlý a efektivní způsob, jak rozpustit Poslaneckou sněmovnu⁷⁴, měla být tato politická krize vyřešena dohodou

⁷³ Viz. dissent soudce Musila a dissent soudce Kůrky

⁷⁴ Čl. 35 Ústavy v té době předpokládal pouze čtyři důvody k rozpuštění Poslanecké sněmovny: a) Poslanecká sněmovna nevyjádřila 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

zástupců poslaneckých stran o tom, že dojde k vytvoření překlenovací vlády složené z nestraničských odborníků a nalezení způsobu, jak vyhlásit předčasné volby.⁷⁵ Tato dohoda byla následně potvrzena příslušnými orgány politických stran.

Již 7. dubna byl předložen návrh ústavního zákona o zkrácení pátého volebního období Poslanecké sněmovny. Ten byl následně touto komorou dne 13. května 2009 schválen poměrem hlasů 172:9 ze 189 přítomných. Senát pak přijal ústavní zákon dne 28. května 2009 poměrem hlasů 56:8 ze 71 přítomných. Již tehdy se však ozývala řada odborníků i politiků, kteří upozorňovali na jisté pochybnosti o vhodnosti a „ústavnosti“ tohoto zákona.⁷⁶ 29. června 2009 však zákon nabyt platnosti i účinnosti vyhlášením ve Sbírce zákonů. Na základě toho následně prezident republiky rozhodnutím č. 207/2009 Sb. vyhlásil volby do Poslanecké sněmovny na 9. a 10. října 2009.

3.2.2.2 Procesní vývoj řízení

Právě proti tomuto rozhodnutí podal dne 26.8.2009 poslanec Miloš Melčák ústavní stížnost, kterou se domáhal zrušení rozhodnutí prezidenta republiky a zároveň dle §74 zákona o Ústavním soudu s touto ústavní stížností spojil návrh na

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.

Ústavní zákon č. 319/2009. Sb., jímž byl do Ústavy vložen současný odst. 2 čl. 35 Ústavy a který umožňuje „samorozpuštění“ Poslanecké sněmovny, pokud s ním souhlasí dvouřetinová většina všech poslanců, byl přijat až jako reakce na tuto politickou krizi

⁷⁵ Tato dohoda ze dne 5. dubna 2009 obsahovala v článku I.: „1. Smluvní strany se dohodly na takovém postupu v rámci ústavního pořádku České republiky, který zajistí konání předčasných voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky do 15. října 2009. 2. Konání předčasných voleb podle bodu 1. bude zajištěno přijetím ústavního zákona, jehož návrh předloží skupina poslanců složená ze zástupců smluvních stran Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky do konce měsíce dubna 2009.“ Čerpáno z <http://blisty.cz/art/46269.html>

⁷⁶ Poměrně výstižně byly tyto pochybnosti vyjádřeny Stálou komisí Senátu pro Ústavu České republiky a parlamentní procedury přijatém na její 6. schůzi, konané dne 27. května 2009: „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. ... 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‘. ... 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.“ Nálezu Pl. ÚS 27/09, část VI, čerpáno z <http://nalus.usoud.cz>

zrušení samotného ústavního zákona č. 195/2009. M. Melčák podal ústavní stížnost jako soukromá osoba, když se cítil být poškozen zejména ve svém základním právu vyplývajícím z čl. 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, ze kterého podle judikatury plyne i právo na nerušený výkon veřejné funkce⁷⁷. Samotný návrh na zrušení předmětného ústavního zákona tvořil podstatnou část podání stěžovatele. Dle jeho tvrzení totiž tento zákon sice vykazoval formální znaky ústavního zákona, avšak materiálně se ústavnímu pořádku příčí. Míří totiž proti podstatné náležitosti demokratického právního státu, kterou je v tomto případě podřízení volné soutěže politických sil stejným a zejména předem stanoveným pravidlům.

Ústavní soud si byl vědom závažnosti celé situace a začal ústavní stížnost projednávat tempem, na něž nebyli účastníci do té doby zvyklí. Již dne 1. září 2009 totiž plénum Ústavního soudu svým usnesením⁷⁸ odložilo vykonatelnost rozhodnutí prezidenta republiky, dne 2. září pak bylo přerušeno řízení o ústavní stížnosti a návrh na zrušení ústavního zákona č. 195/2009 Sb., který byl s ústavní stížností spojen, a plénum věc postoupilo samo sobě jako negativnímu zákonodárci dle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy. Toto nové řízení obdrželo spisovou značku Pl. ÚS 27/09 a i pro toto nové řízení byl určen soudcem-zpravodajem P. Holländer.

3.2.2.3 Průlomový nálezn Pl. ÚS 27/09

Po ústním jednání, které se konalo 10. září 2009, Ústavní soud rozhodl nálezem o tom, že se ústavní zákon č. 195/2009 Sb. zrušuje dnem 10. září 2009 a zároveň že rozhodnutí prezidenta republiky č. 207/2009 Sb. o vyhlášení voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky pozbývá platnosti. V první řadě se měl Ústavní soud vyjádřit k otázce, má-li vůbec kompetenci rušit ústavní zákony. Ve své argumentaci nejprve odkazuje a shrnuje svou dosavadní judikaturu, ve které se problematikou podstatných náležitostí demokratického právního státu zabýval.⁷⁹ Dále pak zmiňuje, že se při svém rozhodování nechal inspirovat ústavním právem dvou srovnatelných zemí, totiž Rakouska a Německa. Ústavní

⁷⁷ V tomto případě nerušený výkon poslaneckého mandátu na celé volební období

⁷⁸ Toto usnesení a jeho odůvodnění však vzbudilo určité pochybnosti, jelikož Ústavní soud odložil vykonatelnost rozhodnutí prezidenta republiky, aniž by to stěžovatel navrhoval

⁷⁹ Především odkazuje na historicky první nález sp. zn. Pl. ÚS 19/93, dále na nález sp. zn. Pl. ÚS 36/01, nález sp. zn. III. ÚS 31/97 a některé další

soud to odůvodňuje podobným historickým i kulturním vývojem a zároveň odkazuje na totalitní minulost těchto zemí, jejichž důsledkem bylo zavedení koncepce nadpozitivního práva. Ústavní soud v této části nálezu také poměrně obsáhle rozebírá samotný čl. 9 odst. 2 Ústavy, tedy imperativ nezměnitelnosti materiálního jádra Ústavy, a jeho samotný vliv na čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy. Samotné zdůraznění normativity čl. 9 odst. 2 s odkazem na poměrně dlouhý komparativní výklad, je dle mého názoru správný a má jím být vyjádřeno, že Česká republika je státem s obranyschopnou demokracií. Je zde zdůrazněno, že pokud by z čl. 9 odst. 2 neplynula derogační pravomoc právě Ústavnímu soudu, šlo by o pouhý nenormativní apel. *„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.“*⁸⁰

Tolik k samotnému vyjádření Ústavního soudu k tomu, zda má vůbec pravomoc rušit ústavní zákony. Nyní bych uvedl důvody, na základě kterých byl ústavní zákon č. 207/2009 Sb. zrušen. Ústavní soud především odkazuje na absenci obecnosti zákona. Zde se opět můžeme setkat s odkazem Ústavního soudu na historické zkušenosti ústavní praxe Výmarské republiky v letech 1919 až 1933, kdy docházelo k prolamování ústavy cestou speciálních ústavních zákonů a to i pro jedinečný (ad hoc) případ. Ústavní soud argumentoval tím, že ad hoc přijaté zákony odporují takovým ústavním principům jako je dělba moci, rovnost, právo na vlastního, nezávislého soudce a vyloučení svévole (libovůle) při uskutečňování veřejné moci. Obecnost zákonů se tak vztahuje k náležitým předpokladům dělby státní moci a představuje tak jednu z podstatných náležitostí demokratického právního státu. Takovéto jednorázové prolomení Ústavy, aniž by bylo fakticky zasahováno do jejího textu, je v rozporu s čl. 9 odst. 1 a 2 Ústavy. Ústavní soud také několikrát označuje napadený ústavní zákon jako „normu opatření“ a vyjádřil své pochybnosti o tom, zda se vůbec o ústavní zákon jedná, resp. se vyjádřil, že se jedná o ústavní zákon pouze formou, nikoliv však obsahem. Zde si samozřejmě můžeme položit otázku, zda tedy Ústavní soud neměl přikročit pouze k vyslovení nicotnosti daného zákona. Tuto jeho kompetenci vydávat deklaratorní akty stanovující nicotnost lze totiž zajisté z jeho obecné role „strážce“ ústavnosti

⁸⁰ Nález Pl. ÚS 27/09, část IV. Čerpáno z <http://nalus.usoud.cz>

jednodušeji dovést, než kompetenci rušit ústavní zákony. Dle P. Molka by však hrozilo v případě přijetí koncepce deklaratornosti jeho aktů „*ke značnému znejistění a případnému nerespektování přijatých ústavních zákonů ze strany subjektů, které by je chápaly jako „neústavní“ a pouze by čekaly (respektive nečekaly) na deklaraci nicotnosti.*“⁸¹

Ústavní soud připouští, že jednou z výjimek ze zásadního zákazu vydávání právních předpisů, které jsou předpisy pouze svou formou, nikoli svým obsahem, je přijetí zákonů ad hoc. Toto jejich přijetí je však odůvodněno výjimečnými podmínkami splňující tzv. test proporcionality. V daném případě však dle názoru Ústavního soudu podmínka proporcionality splněna nebyla, jelikož bylo možné dosáhnout cíle sledované ústavním zákonem č. 195/2009 Sb. jiným, ústavně konformním postupem – tj. způsobem předvídaným v čl. 35 odst. 1 Ústavy⁸². Ústavní soud koneckonců nepřesvědčil ani argument, že volební období Poslanecké sněmovny bylo zkráceno a nikoli prodlouženo. Dle mého názoru však daný ústavní zákon nepřinášel větší nebezpečí a ohrožení demokratických principů pro tehdejší situaci. To ani úmyslem zákonodárců zajisté nebylo. Důležité ale je, co by případné nezrušení tohoto ústavního zákona znamenalo pro budoucnost. V podstatě by umožňoval, aby pro určité momentální situace byla ústava prolamována jednotlivými ústavními zákony, což by vedlo k samotnému zpochybňování základních právních jistot a prvků demokracie.

Dalším neméně důležitým důvodem rozporu předmětného ústavního zákona s materiálním ohniskem byla dle názoru Ústavního soudu jeho retroaktivita konstatovaná v části VI./b předmětného nálezu. Tato závěrečná část však bývá označována za nejslabší a velmi nepřesvědčivou. Ústavní soud sice upozornil na ústavní princip zákazu zpětné účinnosti právních norem a zákaz retroaktivity ústavního zákona tak považuje za podstatnou náležitost právního řádu, jeho

⁸¹ Molek, P., „Hluboce inspirující“ nálezy Pl. ÚS 27/09 a utržené ucho materiálního jádra Ústavy. Soudní rozhledy č. 10/2009, str. 371

⁸² „(1) Poslaneckou sněmovnu může rozpustit prezident republiky, jestliže

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.“

argumentace však trpí vážnými nedostatky. Ústavní soud totiž připouští, že předčasné ukončení funkčního období Poslanecké sněmovny je sice Ústavou předvídáno, zároveň však uvádí, že pokud tak k tomu dojde obejitím podmínek předpokládaných čl. 35 Ústavy, bude toto odporovat právě principu retroaktivity. Ústavní soud sice formuluje vodítka pro posuzování retroaktivity pravé a nepravé, nicméně již blíže neuvádí, z jakých důvodů a zda se vůbec v daném případě jedná o pravou retroaktivitu. Lze totiž najít mnoho argumentů, proč tomu tak není. Ústavní soud spojuje v daném případě nepřipustnost retroaktivity právě s individuálností předmětného zákona, to se však domnívám může vzbuzovat pochybnosti, jelikož není vůbec jasné, jak samotná nepřipustnost pravé retroaktivity souvisí s tím, zda tato nežádoucí změna nastane formou obecnou či individuální. V. Šimíček pak dokonce hovoří o tom, že o zpětné působnosti nemůže být v daném případě vůbec řeč, jelikož „*princip vlády na čas stanoví základní mantinely, které nelze svévolně překročit. Zejména nelze funkční období prodloužit. V případě jeho zkrácení je však třeba zopakovat, že tak učinil stejný orgán, a to dokonce ústavní většinou, jako by tomu bylo při postupu dle č. 35 Ústavy.*“⁸³

Ústavní soud tak ústavní zákon č. 207/2009 Sb. o zkrácení pátého volebního období Poslanecké sněmovny z výše uvedených důvodů zrušil. Došel totiž k závěru, že je v rozporu s podstatnými náležitostmi demokratického právního státu dle čl. 9 odst. 2 Ústavy.

3.2.2.4 Odlišná stanoviska soudců Kůrky a Musila

Jak již bylo předestřeno, jednalo se o nález značně kontroverzní a názorová shoda nepanovala ani mezi samotnými ústavními soudci. Na jedné straně totiž stojí v zásadě shodný názor třinácti soudců, na straně druhé pak dvě odlišná stanoviska disentujících soudců Kůrky a Musila. Pokusím se zde ve stručnosti shrnout jejich postřehy a názory na tehdejší situaci a předmětný nález.

Dle názoru V. Kůrky měla být ústavní stížnost především odmítnuta a to z důvodu její neprojednatelnosti. I přesto, že došlo k jejímu projednání, měla však být

⁸³ Šimíček, V., Materiální ohnisko ústavního pořádku, jeho ochrana a nález ÚS ve věci M. Melčáka in Pospíšl, I., Wagnerová, E., (eds.), Vladimír Klokočka Liber amicorum: In memoriam emeritního soudce Ústavního soudu. Praha, 2009, str. 234

zamítnuta, neboť se nedomnívá, že by samotný nedostatek obecnosti tohoto ústavního zákona měl být takové intenzity, že by tím bylo zasaženo do materiálního ohniska ústavy⁸⁴. Dále dle V. Kůrky nebyla dotčena ani svobodná politická soutěž, neboť právě hlasování o napadeném zákonu bylo jejím projevem, nikoli popřením. Nebylo tak ani zasaženo do práv Poslanecké sněmovny, jelikož tato rozhodovala sama o sobě. Konečně zmiňuje, že nemohlo dojít ani k zásahu do práva přehlasovaných poslanců, jelikož právě čl. 35 Ústavy jim nezaručuje, že svůj mandát budou vykonávat po celé 4 roky.

Za velice zdařilý a argumentačně dobře podložený je považován dissent soudce Jana Musila. Ten, podobně jako V. Kůrka, je toho názoru, že návrhové M. Melčák nebyl oprávněn navrhnout spolu se svou ústavní stížností zrušení ústavního zákona. Zdůvodňuje to tím, že Ústavou nemá předem dané subjektivní právo, aby za všech okolností vykonával poslanecký mandát po celé volební období. K samotné pravomoci Ústavního soudu rušit ústavní zákony uvedl, že se jedná o otázku velice spornou. Z toho důvodu tak musí být interpretace a argumentace mimořádně přesvědčivá, což však J. Musil v nálezu postrádá.

Mezi základní principy volebního práva pak dle názoru J. Musila nepatří zkrácení volebního období, proto ani nemohl napadený ústavní zákon tento princip porušovat. Stejně tak jeho nedostatek obecnosti nemá samo o sobě představovat porušení základních principů demokratického právního státu.

Konečně pak vyvrací i zmiňované tvrzení o retroaktivitě, jelikož jde o spornou otázku teorie a navíc vyslovuje své pochybnosti o tom, zda by v tomto případě nebyly předčasné volby pro občany výhodnějším řešením.

⁸⁴ „Materiální ohnisko Ústavy v čl. 9 odst. 2 je vymezeno pomocí tzv. relativně neurčitých pojmů, jež nelze – co do jejich obsahu – identifikovat (v úplnosti) abstraktně, prostřednictvím vyčerpávajících pravidel; typickou metodou je demonstrativní (neúplný) výčet rozhodných znaků, případně ztotožnění situací, kdy o takové „ohnisko“ konkrétně jde. Individuálně dosažený závěr, že zasaženo bylo (či nikoli), logicky nemůže být založen na nesporné kontrapozici „ano, ano“ proti „ne, ne“, nýbrž v rovině „spíše ano“ či „spíše ne“. Bylo již též výše řečeno, že kompetence Ústavního soudu je zde výjimečná, a jako každá výjimka musí být z logiky věci hodnocena restriktivně; pochybnosti o ní – v konkrétním případě – velí ku zdrženlivosti.“ Odlišné stanovisko soudce Vladimíra Kůrky, bod 14. Dostupné z http://swww.usoud.cz/assets/PI-27-09-10_nalez_a_disenty.pdf

3.2.2.5 Shrnutí a zhodnocení nálezu Pl. ÚS 27/09

Za hlavní závěr plynoucí z předmětného nálezu můžeme označit to, že Ústavní soud do budoucna zakotvil svou pravomoc rušit ústavní zákony, pokud jsou v rozporu s čl. 9 odst. 2 Ústavy. Osobně jsem toho názoru, že Ústavní soud by tímto oprávněním disponovat měl. Vycházíme-li z myšlenky, že čl. 9 odst. 2 předpokládá takové hodnoty, které jsou pro existenci demokratické společnosti nezbytné a chrání je tzv. imperativem nezměnitelnosti, nemohou být tyto základy demokratického právního státu ohroženy žádným způsobem. Tedy ani přijetím takového ústavního zákona, který sice splňuje formální požadavky a předpoklady své existence, nikoliv však již ty materiální. Jen těžko si lze představit, že Parlament (jeho obě komory) bude efektivním strážcem a garantem zachování čl. 9 odst. 2, když tento článek omezuje především jeho vlastní legislativní činnost. Z toho důvodu se domnívám, že ochranu těmto nedotknutelným hodnotám má poskytovat nezávislý soudní orgán, kterým v ústavním státě nemůže být nikdo jiný než Ústavní soud. Ten tedy pravomoc rušit ústavní zákony má, ovšem pouze za předpokladu, že tyto narušují materiální ohnisko ústavnosti.

To co však dále budilo kontroverzi v dané kauze „Melčák“ byla otázka, zda v tomto případě skutečně k ohrožení těchto nedotknutelných hodnot došlo. Skutečně mohl tento ústavní zákon ohrozit podstatu demokratického právního státu? Vždyť jeho hlavním účelem bylo dovést občany této země ke svobodným volbám a volební období Poslanecké sněmovny koneckonců neprodlužoval, ale krátil. Odpověď na takto položenou otázku by zřejmě zněla, že demokratický základ tento ústavní zákon ohrozit nemohl. Domnívám se však, že problém daného zákona tkvěl v něčem jiném. V jeho samotné povaze. Vztahuje se pouze na jeden konkrétní případ a mění ústavu pouze protentokrát, z momentálních důvodů. Bylo by tedy teoreticky možné z momentální politické vůle přijmout např. ústavní zákon o zkrácení volebního období prezidenta republiky? Je možné ad hoc přijmout ústavní zákon o zvýhodnění nebo znevýhodnění určité národnosti menšiny a stále se tvářit, že jednáme v zájmu společnosti, ekonomické stability a celospolečenského konsensu? Je bez pochyby, že smyslem ústavního zákona o zkrácení volebního období zajisté nebylo nic špatného, ovšem politická logika na úmysly nehledí a ti, kteří by se příště vydali cestou tohoto vytvořeného

precedentu, by mohli mít úmysly jiné a pro demokratickou společnost mnohem nebezpečnější.⁸⁵

Je bez pochyby, že daný nález trpí určitými nedostatky. Většina z nich se však dá dle mého názoru odpustit, vzhledem k neuvěřitelnému (a to nejen časovému) presu, ve kterém se Ústavní soud nacházel. A i přesto, že vzhledem k povaze Ústavního soudu jako kolektivního orgánu představuje daný nález pouze názorový kompromis, působí v celku přesvědčivě.

3.3 Čl. 23 Listiny – právo lidu na odpor

3.3.1 Vymezení pojmu

K pojmu materiálního ohniska ústavnosti se také vztahuje i právo lidu na odpor. Také to někdybývá označováno jako prostředek ochrany demokratického právního státu. Nutno však již v úvodu dodat, že se jedná o řešení, které je myslitelné pouze ve výjimečných případech. Jde totiž o radikální způsob ochrany materiálního ohniska, resp. celé ústavnosti, který není realizovaný státní mocí, ale právě občany.

Institut práva na odpor má za sebou dlouhou historii a tak se i jeho obsah a uplatnění po staletí měnil.⁸⁶ Specifická povaha tohoto práva spočívá v jeho přesahu do neprávní roviny. Jeho samotná koncepce je pojmána jako projev přirozenoprávních východisek demokratického právního systému.⁸⁷ Z tohoto hlediska má být poslední a skutečnou garancí ústavnosti a zachování demokratického právního řádu. V zásadě se jedná o nejpřirozenější pramen a nejoriginálnější způsob ochrany přirozeného práva právě tím, že je realizován přímo samotnými občany.

Tím, že zákonodárce přistoupil k jeho zakotvení do ústavního pořádku, ho lze vnímat jako poslední zákonný prostředek obrany demokracie. K jeho realizaci

⁸⁵ Velice zdařile tuto myšlenku vyjádřil ve své parlamentní řeči i senátor M. Žantovský v roce 1998, kdy bylo rozhodováno o přijmutí podobného ústavního zákona. Sám Ústavní soud tuto řeč v nálezu 27/09 citoval.

⁸⁶ Blíže k historii a vývoji práva na odpor např. Kysela, J., Právo na odpor a občanskou neposlušnost. Brno, 2001, str. 20 - 50

⁸⁷ Srov. Filip, J., Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva. Brno, 2001, str. 145

však lze přistoupit až v okamžiku, kdy již nelze užít zákonných prostředků.⁸⁸ Občanům, resp. celé společnosti, je dána legální možnost chopit se práva za podmínky, že orgány, které jsou k tomu dle Ústavy České republiky pověřeny, nejsou schopny plnit své funkce a není již možno dovolat se zákonných prostředků, které k ochraně základních práv a svobod poskytují instituce právního státu.⁸⁹ Můžeme tedy hovořit o jakési subsidiaritě vůči legálním prostředkům obrany demokracie či ho lze vnímat jako ultima ratio celého práva. To způsobuje, že jeho realizace se váže na řadu podmínek. Ze samotné interpretace tohoto pojmu se dle mého názoru musí jednat o podmínky jednak na straně toho, kdo ho realizuje (tedy občané daného státu), tak na straně objektu (ohrožení demokratického řádu lidských práv a svobod) a v poslední řadě i k samotnému způsobu výkonu (zákaz mučení, týrání atd.). Velmi výstižně samotný výkon práva na odpor definuje J. Kysela, který pod tímto pojmem rozumí „*odvrácení útoku směřujícího proti základům demokratického řádu právního státu, který je založen na respektu k lidským právům.*“⁹⁰

K samotnému právu na odpor se váže (a někdy bývá i ztotožňován) i pojem občanská neposlušnost. Ta však představuje mírnější formu odporu a jejím účelem je spíš demonstrovat nespravedlnost a neadekvátnost určitého postupu, např. konkrétního zákona stávající vlády.

3.3.2 Zakotvení práva na odpor v českém právním řádu

Listina základních práv a svobod obsahuje právo na odpor ve svém čl. 23, dle kterého „*občané mají právo postavit se na odpor proti každému, kdo by odstraňoval demokratický řád lidských práv a základních svobod, založený Listinou, jestliže činnost ústavních orgánů a účinné použití zákonných prostředků jsou znemožněny.*“ Z hlediska systematizace Listiny si můžeme všimnout, že ústavodárce zařadil právo na odpor na samý závěr hlavy druhé, která nese název „Lidská práva a základní svobody“. Je tedy jakýmsi vyústěním politických práv garantovaných v ústavní rovině. Zásadní odlišnost od ostatních politických práv zakotvených v této hlavě Listiny tkví v účelu, jakému jednotlivá ustanovení Listiny slouží. Zatímco konkrétní politická práva obsažená v hlavě druhé mají

⁸⁸ Klíma, K., a kol., Komentář k Ústavě a Listině. Plzeň, 2009, str. 1160

⁸⁹ Filip, J., Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva. Brno, 2001, str. 145 - 146

⁹⁰ Kysela, J., Právo na odpor a občanskou neposlušnost. Brno, 2001, str. 12

především umožňovat podíl na správě věcí veřejných v řádně fungujícím demokratickém a právním systému,⁹¹ právo na odpor je ve skutečnosti zamýšleno jako poslední ústavní pojistka a připomenutí nutnosti obnovit tento stav, došlo-li k jeho ohrožení.⁹²

Jak lze za samotného čl. 23 Listiny vyčíst, jsou oprávněným subjektem občané. Právě ti by totiž měli mít zájem na zachování demokratického řádu. Postavit se na odpor tak může mít každý občan, ať už sám či ve spojení s osobami jinými. Je však pochopitelné, že jedinec by měl pouze malou šanci na úspěch, a proto se jako efektivní jeví odpor pouze v případech, kdy by byl masově proječován, tzn., že ohrožení se dotýká ne pouze jednotlivců či úzké skupiny.⁹³ Nicméně právě s pojmem „občané“ mohou být spjaty určité problémy. Právo na odpor tím totiž není přiznáno cizincům ani osobám bez státní příslušnosti. Právě ze systematického zařazení článku 23 bychom mohli dovodit, že právo na odpor souvisí s potlačováním práv politických, která patří pouze občanům České republiky. Vycházíme-li však z onoho principu přirozeného práva, ze kterého právo na odpor vychází, lze ho sotva vázat pouze na úzce chápanou státní příslušnost. Někteří autoři přesto tvrdí, že uplatnit právo na odpor je možné jen v případě, že jde o potlačování pouze práv politických. Právo na život či právo na osobní svobodu, jakožto práva nepolitická, by tedy proti zločinnému státu odporem bránit nešlo? Tím, že citovaný článek hovoří o „demokratickém řádu lidských práv a základních svobod“ usuzuji, že ochrana je poskytována všem právům uvedeným v Hlavě druhé Listiny, tedy jak právům politickým (čl. 17-22), tak i lidským právům a základním svobodám (čl. 5-16).

Nejasnou se také může jevit otázka, zda právo na odpor chápat skutečně pouze jako právo, či zda by se spíše nemělo jednat o občanskou povinnost. Dle názoru J. Filipa totiž z čl. 23 základní státoobčanská povinnost vyplývá. Lze z něj dovodit povinnost dodržovat právní předpisy v případě, že demokratický řád lidských práv

⁹¹ Článek 23 Listiny je zajisté třeba vykládat v souvislosti s článkem 21 odst. 1 Listiny, stanovující že, „*Občané mají právo podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců.*“ Občan má tedy právo očekávat, že tyto jím zvolené orgány budou plnit své ústavní pravomoci a budou působit zákony přijaté Parlamentem.

⁹² Pavlíček, V. a kol. Ústavní právo a státověda, II. díl, Ústavní právo České republiky, část 2. Praha, 2004, str. 174

⁹³ Pavlíček, V. a kol. Ústavní právo a státověda, II. díl, Ústavní právo České republiky, část 2. Praha, 2004, str. 175

a základních svobod je zachováván a není tak umožněno ani užití zákonných prostředků.⁹⁴

3.3.3 Vztah práva na odpor a materiálního ohniska

Jak již bylo uvedeno v úvodu této podkapitoly, můžeme právo na odpor chápat jako jednu ze záruk nezměnitelnosti podstatných náležitostí demokratického právního státu. Domnívám se, že význam obou těchto pojmů spočívá především v tom, že ústavodárce jimi deklaruje svou hodnotovou orientaci. Oba tyto instituty se nacházejí na samém okraji ochrany demokratického právního řádu a jsou jeho nenahraditelnou a platnou součástí. Rozdíl však spatřuji především v tom, že zatímco k realizaci a naplnění principů spadajících do materiálního ohniska má docházet neustále a má být tedy běžnou činností státu, k výkonu práva na odpor může docházet pouze ve zcela mimořádných případech a fakticky může znamenat v podstatě nový ústavodárny proces. Z toho plyne i rozdíl v samotných subjektech realizujících cíle obou institutů. Zatímco v případě naplňování a respektování materiálního jádra, chráněného klauzulí nezměnitelnosti, dochází ze strany formálního suveréna a to formálně vytvořenými prostředky (pravomocemi), k realizaci práva na odpor dochází ze strany samotného lidu, tedy faktického suveréna, který tak chrání faktickou ústavu (onu společenskou smlouvu). Naopak společný znak spatřuji v jejich ideologickém účelu a společných cílech, tedy chránit základní konstitutivní principy demokratické společnosti. V dnešních, moderních demokratických právních řádech by tak měly představovat nenahraditelnou součást ústavního systému.

Na závěr této podkapitoly věnované právu na odpor bych rád uvedl, že toto právo můžeme označit za jedno ze základních práv občanů státu s demokratickým právním zřízením. Jeho zakotvením se Česká republika řadí mezi státy, ve kterých suverenita lidu nepředstavuje pouhou frázi, ale je východiskem pro celkové fungování takového státu. Samotným problémem však zůstává jeho právní proveditelnost. Tím, že k němu lze přistoupit až za situace, kdy ústavní orgány nejsou schopny vykonávat svou činnost, bylo by také zajisté velice obtížné

⁹⁴ Filip, J., Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva. Brno, 2001, str. 146

v daném případě posoudit, zda se skutečně jedná o ochranu demokratického řádu nebo o zneužití tohoto ústavního práva. Proto otázku, kdy je právo na odpor legitimní a s tím související otázka, kdy je legální, není lehké zodpovědět. Stejně tak jako otázku, zda by skutečně takovýto odpor občanů byl schopen zvrátit a zajistit návrat zpět k demokratickému zřízení, pokud by podmínky k jeho realizaci skutečně byly dány. Dojde-li však k němu někdy, nebude zajisté otázka, zda se jej lze oprávněně dovolávat nebo zda je odpor přiměřený na pořadu dne.

Pochopení tohoto institutu je tedy záležitostí nelehkou a bude vždy vyžadovat i uvědomění si reálných souvislostí dosavadního ústavního vývoje. Tím, že právo na odpor nepředstavuje prostředek právní, ale faktický, nemá z pozitivistického hlediska dle mého názoru na samotnou podobu ústavního pořádku větší vliv. V demokratickém systému by tak měl působit především jako odstrašující prostředek a být faktickou zárukou dodržování lidských práv, avšak jeho zakotvení v ústavním pořádku má spíše charakter deklaráce.

4. Podstatné náležitosti demokratického právního státu

V této části práce bych rád uvedl a krátce popsal některé jednotlivé principy, které můžeme do materiálního ohniska ústavnosti zahrnout a lze je tak označit za podstatné náležitosti demokratického právního státu. Ještě před tím, než přistoupím k jejich charakteristice, bych rád zdůraznil, že tyto principy nelze vnímat odděleně, ale naopak ve vzájemných souvislostech jelikož se navzájem prolínají a doplňují. Tím, že čl. 9 odst. 2 Ústavy hovoří o podstatných náležitostech demokratického právního státu, můžeme některé tyto principy označit jako principy demokratického státu, některé zase jako principy právního státu. Pojem demokratický a právní stát je však třeba vnímat jako pojmy navzájem podmiňující. Tvrdí tak např. i V. Klokočka, dle kterého „*skutečným právním státem může být jenom stát demokratický.*“⁹⁵ Podobnou myšlenku vyjádřil i Ústavní soud v již zmiňovaném nálezu Pl. ÚS 19/93.⁹⁶ Opomenout nelze ani to, že ačkoli jsou dle čl. 1 Listiny základní práva a svobody v České republice prohlášeny za nezrušitelné, neznamená to, že nemohou být tyto „vylepšovány“ či doplňovány. Důležité však je, aby nebyla měněna jejich podstata, neboť jsou součástí materiálního pojetí právního státu^{97, 98}. Níže uvedený výčet principů, které lze zařadit mezi podstatné náležitosti demokratického právního státu, je pouze demonstrativní. Uvádím pouze ty, na nichž se většina autorů a právních teoretiků shoduje, že obsah materiálního ohniska tvoří.

4.1 Princip suverenity lidu

Demokratický stát znamená vládu lidu, lidem a pro lid. A právě vládu lidu vyjadřuje princip suverenity lidu. Jedině lid, celek státních občanů, disponuje mocí ustavující (*pouvoir constituant*) – mocí dávat ústavu. Teprve z ústavy pak

⁹⁵ Klokočka, V., Ústavní zřízení České republiky. Praha, 1997, str. 16

⁹⁶ „*Ať jsou zákony státu jakékoli, ve státě, který se označuje za demokratický a proklamuje princip svrchovanosti lidu, nemůže být žádný jiný režim legitimní než režim demokratický... Východiskem naší Ústavy je materiálně-racionální pojetí legitimacy a právního státu.*“ Nález Pl. ÚS 19/93. Čerpáno z <http://nalus.usoud.cz>

⁹⁷ Blíže k rozdílu formálního a materiálního právního státu např. Wagnerová, E., Koncept právního státu, in Pospíšl, I., Wagnerová, E., (eds.), Vladimír Klokočka Liber amicorum: In memoriam emeritního soudce Ústavního soudu. Praha, 2009, str. 235 - 250

⁹⁸ Gerloch, A., Hřebejk, J., Zoubek, V., Ústavní systém České republiky, základy českého ústavního práva., 4. aktualizované vydání. Praha, 2002, str. 321

vyplývá moc ustavená (*pouvoir constitué*), moc vykonávaná ústavními orgány státu.⁹⁹

Princip suverenity lidu je v naší Ústavě zakotven v čl. 2 odst. 1, který stanoví, že „*lid je zdrojem veškeré státní moci...*“ Tento svrchovaný lid pak vykonává státní moc buď přímo, nebo nejčastěji prostřednictvím demokraticky zvolených zástupců. I Česká republika se řadí mezi demokracie reprezentativní, a právě proto zde není suverenita lidu uskutečňována přímo, ale prostřednictvím k tomu vytvořených institucí. Z toho důvodu je tedy třeba odlišovat moc konstitutivní a moc konstituovanou. Moc konstituovaná představuje moc lidu, institucionalizovanou do podoby státní moci. Představuje souhrn institucí a mechanismů ústavního státu, jejichž prostřednictvím lid svou moc vykonává. Neznamená to však, „*že se své suverenity vzdává, ale že ji ponechává v klidu, dokud znovu neuplatní svou konstitutivní moc.*“¹⁰⁰

Je třeba také zmínit, že ze samotné podstaty principu suverenity lidu je vyloučena existence státního orgánu, který by svou legitimitu neodvozoval právě od lidu. Nemusí se však pochopitelně jednat o legitimitu, která je odvozena přímo¹⁰¹, ale daleko častěji se bude jednat o legitimizaci nepřímou. Lze tak v takovém případě hovořit o určitém „legitimizačním řetězci“. Občané (voliči) si tedy zvolí své zástupce např. v Parlamentu, legitimita vlády se následně odvozuje od vyslovení důvěry Poslanecké sněmovny, soudci jsou jmenováni prezidentem republiky, soudce Ústavního soudu jmenuje prezident republiky se souhlasem Senátu atd. Nelze však říci, že orgán, který byl legitimován přímo ve volbách, má vůči ostatním orgánům nadřazené postavení. V právním státě totiž nejde primárně o způsob ustanovení tohoto orgánu, ale především o jeho roli v ústavním systému.¹⁰²

Tím, že lid, jako zdroj veškeré státní moci, volí politické strany a jejich programy, předurčuje obsah zákonů a vládní politiku v daném volebním období. Suverenita lidu se však neprojevuje pouze uvnitř státu, ale i navenek. Prostřednictvím lidu je

⁹⁹ Wintr, J., Principy českého ústavního práva s dodatkem principů práva evropského a mezinárodního. Praha, 2006, str. 21

¹⁰⁰ Klokočka, V., Ústavní systémy evropských států. Praha, 2006, str. 99

¹⁰¹ Jako je tomu u přímých voleb a takto konstituovaných zastupitelských orgánů. V České republice se tak typicky jedná o přímo zvolené zástupce do Parlamentu ČR.

¹⁰² Bahýlová, L., Filip, J. a kol. Ústava České Republiky. Komentář. Praha, 2010, str. 49

konstituován stát, a právě ten se poté dostává do interakce s ostatními státy či mezinárodními organizacemi.

Snažíme-li se pochopit význam principu suverenity lidu, je důležité zmínit, že lid je sice třeba vnímat jako suverénní, nikoli však jako absolutistický. Jako suverén vystupuje pouze v podobě ústavodárce. I v této roli je ovšem omezen právě těmi neměnitelnými součástmi ústavního pořádku demokratického právního státu ve smyslu č. 9 odst. 2 Ústavy.¹⁰³ Rámec ústavního státu je prostorem pro výkon státní moci, ve kterém není místo pro suverénní postavení a v němž všechny orgány a instituce se smějí pohybovat a jednat jen v rámci ústavou jim svěřených kompetencí. V důsledku toho jsou však i práva lidu jako celku a jednotlivých občanů uvnitř tohoto ústavního státu vymezena a omezena. Lid se dobrovolně rozhodl svou moc vykonávat dle určitých demokratických pravidel a těmto pravidlům se tak zavázal sám podřídít, dokud bude pokládat realizaci výkonu moci za legitimní výraz své vůle.¹⁰⁴

K principu suverenity lidu se několikrát vyjádřil i Ústavní soud, který ho v nálezu Pl. ÚS 19/93 zmiňuje v konfrontaci s principem svrchovanosti zákona. V této souvislosti tak není možné pomíjet princip svrchovanosti lidu, „ *který je nositelem nadstátní moci, moci konstitutivní, zatímco zákon je produktem moci uvnitř státu již konstituované a institucionalizované.*“¹⁰⁵

O zařazení principu svrchovanosti lidu mezi podstatné náležitosti demokratického právního státu tedy nemůže být pochyb. Stále si je ale třeba uvědomovat, že ani moderní právní stát nesmí odstranit základy, na nichž stojí a to ani demokratickým způsobem. Když ústava demokratického státu stanovuje, že státní moc vychází z lidu a lid je jediným zdrojem státní moci, nelze toto chápat tak, že tuto suverenity lidu předává, ale naopak, že ji respektuje a akceptuje. A to jako výchozí a nedotknutelný princip. Ten proto nevychází z ústavy, ale naopak ústava vychází z něj.

¹⁰³ Filip, J., Ústavní právo 1, Základní pojmy a instituty, Ústavní základy ČR. Brno, 1999, str. 185

¹⁰⁴ Klokočka, V., Ústavní systémy evropských států. Praha, 2006, str. 104 - 105

¹⁰⁵ Nález Pl. ÚS 19/93, čerpáno z <http://nalus.usoud.cz>

4.2 Vázanost veřejné moci zákonem

Dalším z klíčových principů právního státu je princip vázanosti státní moci zákonem. Tento princip je vyjádřen v čl. 2 odst. 3, 4 Ústavy a čl. 2 odst. 2, 3 Listiny. Obsah těchto ustanovení je téměř shodný. Dle odst. 3 čl. 2 Ústavy tak „*státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon*“ a v následujícím odstavci je vyjádřena tzv. zásada legální licence, tedy že „*každý občan může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá*“. Zatímco stát tedy nesmí činit nic, co by mu zákon nedovoloval, v případě občanů (každého jedince) je tomu naopak. Rozdíl mezi zmiňovanými články Listiny a Ústavy můžeme spatřovat pouze v tom, že ve vztahu k jedinci užívá Ústava ČR pojem „každý občan“, zatímco v Listině nalezneme označení „každý“. Princip vázanosti veřejné moci tak vychází z myšlenky, že jednotlivec má nadřazené postavení nad státem (primát jednotlivce nad státem). Stát zde má být pro lid, nikoli občané pro stát.

Stát vytváří právo, kterým reguluje sám sebe. Sám tak právním řádem vymezuje svou pozici vůči jiným osobám a vystupuje jako zajišťovatel a vymahatel těchto pravidel chování.¹⁰⁶ Již J. Locke ve svém díle „Druhé pojednání o vládě“ zmiňuje myšlenku, že všichni lidé mají přirozené právo na život, svobodu a vlastnictví. Účelem politické (státní) moci, která byla zřízena společenskou smlouvou, je tato přirozená práva chránit.¹⁰⁷ Je pochopitelné, že kdyby se požadavek zachování práva nevztahoval i na orgány státní moci, pozbyvala by tato hlavní funkce státu, tedy zajištění právní svobody a právní jistoty, smysl.

Orgány veřejné moci nesmějí při své činnosti přesahovat kompetence zákonem jim stanovené. Jednat mohou pouze v případě, kdy tak stanoví zákon a při tomto výkonu svých kompetencí by měly pokud možno co nejvíce šetřit autonomní sféru jednotlivců.¹⁰⁸ Dle názoru Ústavního soudu je jedním ze znaků demokratického právního státu i legitimní předvídatelnost postupu orgánů veřejné

¹⁰⁶ Klíma, K. a kol., Komentář k Ústavě a Listině, 1. díl. Plzeň, 2009, str. 66

¹⁰⁷ Wintř, J., Principy českého ústavního práva s dodatkem principů práva evropského a mezinárodního. Praha, 2006, str. 110

¹⁰⁸ Bahýlová, L., Filip, J. a kol. Ústava České Republiky. Komentář. Praha, 2010, str. 56

moci a nikdo nemůže být ve své důvěře v předvídatelnost postupu orgánů veřejné moci zklamán.¹⁰⁹

4.3 Zakotvení základních práv a svobod

Již z preambule Ústavy ČR lze vyčíst, že Česká republika je založena na úctě k lidským právům. Základní práva a svobody představují v moderním demokratickém státě podstatnou součást ústavního řádu. Obsahují totiž taková hodnotová kritéria, které vymezují úlohu státu či vztah mezi státem a jednotlivcem, ale také určují směr pro uskutečňování svobody, rovnosti a spravedlnosti.¹¹⁰ Jejich zahrnutí do materiálního jádra naší ústavnosti je tedy nezbytné. Základní práva a svobody mají nepostradatelný vliv na formování naší společnosti. Je důležité také zmínit, že svou největší sílu projevují jako komplexní celek. V našem právním řádu jsou tato práva deklarována v Listině základních práv a svobod, v samotné Ústavě a také mezinárodních smlouvách dle čl. 10 Ústavy. Tvoří tak nezbytnou součást ústavního pořádku České republiky.

Základní lidská práva a svobody se vyznačují svým přirozenoprávním charakterem a jako taková jsou dle Listiny nezadatelná, nezcizitelná, nepromlčitelná a nezrušitelná. Přestože tato práva tedy mají shodný přirozenoprávní základ, nemají pochopitelně stejnou povahu či právní režim působení. Proto je lze z různých hledisek klasifikovat. V posledních desetiletích se rozšířila klasifikace na tzv. generace. Mezi práva první generace jsou řazeny základní lidská práva a svobody (právo na život, osobní svobodu, svobodu pohybu atd.) a dále práva politická a práva na soudní ochranu.¹¹¹ Do práv druhé generace jsou řazeny práva hospodářská, sociální a kulturní,¹¹² třetí generaci práv pak tvoří práva tzv. postindustriální společnosti, označovaná také jako tzv. práva solidarity. Řadíme mezi ně např. právo na mír, na informaci, rozvoj apod.¹¹³

¹⁰⁹ Srov. Nález IV. ÚS 690/01

¹¹⁰ Klokočka, V., Ústavní systémy evropských států. Praha, 2006, str. 269

¹¹¹ Tato práva byla deklarována již v 17. a 18. století. Významným dokumentem z tohoto období je především Deklarace práv člověka a občana z roku 1789.

¹¹² Jsou úzce spjatá s rozvojem dělnického a křesťanského sociálního hnutí koncem 19. a počátkem 20. století

¹¹³ Srov. např. Filip, J., Svatoň, J., Zimek, J., Základy státovědy. Brno, 1994, str. 128 nebo Gerloch, A., Hřebejk, J., Zoubek, V., Ústavní systém České republiky, základy českého ústavního práva., 4. aktualizované vydání. Praha, 2002, str. 320

Záruka základním lidským právům a svobodám je dle čl. 4 Ústavy ČR poskytována soudní mocí. Tato ochrana má však subsidiární charakter a nastupuje až tehdy, kdy jiný orgán veřejné moci základní práva určité osoby nerespektuje. Krajním prostředkem k ochraně základních práv a svobod může být ústavní stížnost k Ústavnímu soudu. „*Musí jí však předcházet vyčerpání prostředků ochrany v systému obecného soudnictví a musí se jednat o porušení základních práv a svobod nad rámec čl. 4.*“¹¹⁴

4.4 Pluralitní politický systém

Podstatu politického systému v České republice upravuje čl. 5 Ústavy, který stanoví, že „*politický systém je založen na svobodném a dobrovolném vzniku a volné soutěži politických stran respektujících základní demokratické principy a odmítajících násilí jako prostředek k prosazování svých zájmů*“. Na toto ustanovení volně navazuje čl. 22 Listiny, dle kterého „*zákonná úprava všech politických práv a svobod a její výklad a používání musí umožňovat a ochraňovat svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti.*“

Sdružování se v politických stranách či hnutích představuje jednu z forem, jakými se lid a jednotlivý občané mohou podílet na správě veřejných záležitostí.¹¹⁵ Politické strany tedy plní roli jakéhosi prostředníka mezi společností a státem. Občané prostřednictvím politických stran mohou vyjadřovat své názory a postoje k veřejnému dění.

Za podstatný prvek, který přispívá k stabilizaci demokracie, je pak považována konkurence a volná soutěž politických stran. Jde o projev plurality demokratické společnosti. K tomu, aby však byl politický boj korektní, je třeba rovnosti všech subjektů. Žádné straně tak nemůže náležet vedoucí úloha. Politické strany se řídí předem stanovenými pravidly, která jsou pro všechny stejné.¹¹⁶ Cílem většiny politických stran je bez pochyby získat ve svobodných a demokratických volbách dostatečnou podporu občanů (voličů), získat určitá místa v Parlamentu a tím pádem i podíl na státní moci.

¹¹⁴ Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J., Ústava České republiky. Komentář. Praha, 2007, str. 41

¹¹⁵ Filip, J., Ústavní právo I, Základní pojmy a instituty, Ústavní základy ČR. Brno, 1999, str. 319

¹¹⁶ Klíma, K. a kol., Komentář k Ústavě a Listině, 1. díl. Plzeň, 2009, str. 86

Ani o zařazení principu svobodné soutěže politických stran a pluralitního politického systému mezi nezbytné náležitosti demokratického právního státu tak nemohou být pochybnosti. Účelem je především zamezit jakémukoliv politickému uskupení koncentrovat moc ve svých rukou a tím odstranit demokratický systém vládnutí.

4.5 Princip většiny a ochrany menšin

Je pochopitelné, že lid nelze považovat za jednolitý. I v demokratickém právním státě se tak vytváří pluralistická společnost. Již zmiňovaný princip suverenity lidu se v takovéto společnosti projevuje principem vlády většiny avšak s tím, že musejí být respektovány názory a práva menšiny. Ústava toto uvádí v čl. 6, dle kterého *„politická rozhodnutí vycházejí z vůle většiny vyjádřené svobodným hlasováním. Rozhodování většiny dbá ochrany menšin.“* Ústava tak zajišťuje neustálou pluralitu názorů a zabraňuje tak nastolení vlády pouze jedné strany.

V. Klokočka tento princip charakterizuje jako *„pomocný mechanismus, který vůli lidu substituuje způsobem, který se jí nejvíce přibližuje. Princip většiny umožňuje vůli lidu předběžně nalézt a učinit ji funkční.“*¹¹⁷

Jedním z hlavních účelů tohoto principu je dle mého názoru zajistit to, aby i menšina měla možnost stát se demokratickými prostředky většinou. Princip většiny proto nemůžeme vnímat jako monopolní postavení většiny, ale její smysl tkívá právě v možnosti, že i menšina může být potencionální většina a naopak. Je potřeba si také uvědomit, že princip většiny se týká nejen hlasování v zastupitelských orgánech, ale i obecného hlasování ve volbách či referendech. „Většinou“ se tak rozumí i např. většina občanů s aktivním volebním právem, většina všeho obyvatelstva, většina občanů obce či kraje, většina určité organizace apod.¹¹⁸

Mezi elementární záruky práv menšiny, která sama musí respektovat většinu, můžeme zařadit vznik většiny demokratickým způsobem, tedy ve svobodných volbách dle předem stanovených pravidel; záruku názorové plurality; možnost bránit se proti většinovému rozhodnutí; možnost menšiny, aby se v budoucnu

¹¹⁷ Klokočka, V., Nové pojmy v Ústavě České republiky II, Politologický časopis č. 2/1994, str. 9

¹¹⁸ Filip, J., Ústavní právo I, Základní pojmy a instituty, Ústavní základy ČR. Brno, 1999, str. 193

stala většinou; nedotknutelnost určitých práv menšiny ani jakýmkoliv rozhodnutím většiny.¹¹⁹

K principu většiny a ochrany menšin se ve svých nálezech také několikrát vyjádřil i Ústavní soud. Z nedávné doby můžeme zmínit náleží Pl. ÚS 1/2012 ze dne 27.11.2012. Ústavní soud v daném případě rozhodoval o návrh skupiny 45 opozičních poslanců na zrušení čtrnácti zákonů, jež byly dle navrhovatelů přijaty způsobem, který nebyl v souladu s některými ústavními principy vztahujícími se k zákonodárnému procesu. Mimo jiné právě s principem ochrany menšiny, neboť poté, co byly návrhy těchto zákonů zamítnuty nebo vráceny Senátem, je Poslanecká sněmovna projednala ve sloučené rozpravě ke všem z nich a v rámci této rozpravy omezila řečnickou dobu jednotlivých poslanců na deset minut a počet jejich vystoupení na nejvýše dvě. Tím byla tedy oslabena možnost opozice důsledně využít prostředky hájení zájmů a práv politické menšiny.

Ústavní soud zastává myšlenku, že přijaté zákony mají být výsledkem diskuze vedené napříč politickým spektrem. Náležitý je takový zákonodárný proces, který umožňuje otevřenou diskuzi i ze strany zastánců konkurenčních názorů, včetně názorů menšinových. Princip ochrany menšin chápe tedy i jako jednu ze záruk řádného legislativního procesu.¹²⁰

4.6 Princip dělby státní moci

Článek 2 odst. 1 Ústavy obsahuje vedle zakotvení principu suverenity lidu i to, že státní moc je vykonávána prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní. Princip trojdělby státní moci patří k jednomu z klíčových prvků současných demokratických států. Za autora myšlenky rozdělení státní moci do tří složek je považován Ch. Monestquieu, který tak prezentoval ve svém díle „O duchu zákonů“. Vycházel při tom z požadavku omezení jedné moci mocí druhou, aby tato nemohla být zneužívána. Jednotlivé složky státní moci tak musí být oddělené a na sobě nezávislé.

K samotnému štěpení dochází i v těchto jednotlivých centrálních složkách. V případě zákonodárné moci tak lze sledovat na vztahu Poslanecké sněmovny a

¹¹⁹ Bahýlová, L., Filip, J. a kol. Ústava České Republiky. Komentář. Praha, 2010, str. 124 -125

¹²⁰ Srov. Nález Pl. ÚS 77/06 či Nález Pl. ÚS 1/12

Senátu. Ty spolu v zákonodárném procesu sice spolupracují, zároveň je však mezi nimi třeba zachovávat určité napětí.¹²¹ Výkonná moc také spočívá na dualistickém principu. Lze tak ukázat na vztahu prezidenta a vlády,¹²² nemluvě o dalších ústředních orgánech státní správy a v případě soudní moci zde stojí soustava obecných soudů a zcela mimo ni se nachází Ústavní soud.¹²³

Dělbou moci chápeme jako jeden z předpokladů a záruk demokracie. Ústava zakotvuje dělbou moci proto, aby nemohl nikdo své moci zneužívat. Teorie dělby moci je z tohoto důvodu založena na dvou navzájem spjatých zásadách. Na zásadě oddělenosti, samostatnosti a nezávislosti mocí a na zásadě rovnováhy mocí a vzájemných brzd.¹²⁴

Přestože zmiňovaná klasická tripartita moci představuje základní model dělby moci, je zajisté otázkou, zda moderní ústavní systému dokážou touto trojdělbou uspokojivě zajistit fungování celého ústavního systému. Při pohledu do Ústavy České republiky totiž zjistíme, že vedle hlav týkajících se moci zákonodárné, výkonné a soudní, samostatně zmiňuje kapitoly o Nejvyšším kontrolním úřadu, České národní bance a územní samosprávě. Těmto složkám pak Ústava svěřuje samostatné postavení s řadou vztahů k jiným mocím a mají více či méně autonomní postavení. V zásadě tak lze hovořit o samostatných mocích.

Z toho je také zřejmé, že princip dělby moci nelze vnímat pouze na úrovni horizontální, ale i vertikální. Strukturalizace ústav bývá často uzpůsobována reálným ústavním orgánům. Na straně jedné se tak můžeme setkat s výkonem určité pravomoci několika ústavními orgány¹²⁵ a na straně druhé často dochází k výkonu několika pravomocí týměž orgánem¹²⁶. Právě z hlediska vertikálního má zvláštní povahu moc ústavodárná. Ta bývá od ostatních mocí oddělena a je svým

¹²¹ Jako příklad můžeme uvést možnost Senátu vetovat zákony Poslanecké sněmovny, různé vztahy k dalším ústavním orgánům, použití odlišných volebních systémů či některé další samostatné kompetence obou komor navenek zákonodárné moci.

¹²² Zde můžeme zmínit především skutečnost kontrasignovaných pravomocí prezidenta a těch, které podpisu vlády nevyžadují.

¹²³ Bahýlová, L., Filip, J. a kol. Ústava České Republiky. Komentář. Praha, 2010, str. 50

¹²⁴ Srov. Boguzsak, J., Čapek, J., Gerloch, A., Teorie práva. Praha, 2003, str. 212 an.

¹²⁵ Např. tak dochází k extenzi exekutivy do legislativy a naopak

¹²⁶ Parlament tak např. nemá pouze pravomoc zákonodárnou, ale také kontrolní a v určitém rozsahu i výkonnou

způsobem nejvyšší mocí ve státě. Ústavodárce totiž vystupuje „*bezprostředně nejen jako zdroj, ale i nositel moci.*“¹²⁷

4.7 Právo na územní samosprávu

Vertikální dělení moci je předpokladem i pro realizaci práva na samosprávu. Tím se otevírá prostor občanům podílet se na chodu věcí veřejných. Hovoříme-li o právu na územní samosprávu jako o podstatné náležitosti demokratického právního státu, je toto právo samozřejmě vnímáno toliko ve svých základních rysech (především čl. 8 Ústavy), nikoliv tedy např. ve smyslu dvoustupňovosti samosprávného uspořádání či fixního počtu vyšších územních samosprávných celků.

Ústava zaručuje samosprávu územních samosprávných celků ve svém čl. 8, v čl. 99 stanoví, že těmito územními samosprávnými celky jsou obce a kraje a konečně v čl. 100 odst. 1 stanoví, že právo na samosprávu mají občané. Definice pojmu územní samospráva je celá řada. Uvést tak můžeme např. čl. 3 Evropské charty místní samosprávy, který vymezuje pojem místní samosprávy jako „*právo a schopnost místních společenství v mezích daných zákonem na svou odpovědnost a v zájmu místního obyvatelstva upravovat a spravovat část věcí veřejných.*“¹²⁸ Jako jeden z klíčových principů ústavního systému České republiky označil územní samosprávu i Ústavní soud. Místní samosprávu považuje „*za nezastupitelnou složku rozvoje demokracie. Místní samospráva je výrazem práva a schopnosti místních orgánů v mezích daných zákonem, v rámci své odpovědnosti a v zájmu místního obyvatelstva regulovat a řídit část veřejných záležitostí.*“¹²⁹

Územní samosprávu lze tedy dle těchto definic také vnímat jako politické právo jedince. Právo občanů podílet se na správě věcí veřejných je totiž zakotveno v čl. 21 odst. 1 Listiny, který občanům zaručuje právo podílet se na správě věcí veřejných věcí přímo, nebo svobodnou volbou svých zástupců. Zatímco tedy

¹²⁷ Gerloch, A., Hřebejk, J., Zoubek, V., Ústavní systém České republiky, základy českého ústavního práva., 4. aktualizované vydání. Praha, 2002, str. 302 - 303

¹²⁸ Citováno z Gerloch, A., Hřebejk, J., Zoubek, V., Ústavní systém České republiky, základy českého ústavního práva., 4. aktualizované vydání. Praha, 2002, str. 269

¹²⁹ Nález Pl. ÚS 1/96. Čerpáno z <http://nalus.usoud.cz>

Listina vychází z postavení jednotlivce, Ústava pojímá samosprávu rozdílně v tom, že hovoří o „společenství občanů“.¹³⁰

Dalším z projevů již zmíněné vertikální dělby moci můžeme sledovat z hlediska případných střetů mezi územní samosprávou a státem a zasahování moci soudní do těchto vztahů. Specifický nástroj ochrany v tomto případě představuje zvláštní ústavní stížnost dle čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy¹³¹, pomocí které se mohou orgány územních samosprávných celků chránit před nezákonným zásahem státu, kterým bylo jejich zaručené právo na samosprávu porušeno. Ústavně je tak zaručena i ochrana územní samosprávy jak před případným porušením čl. 8 Ústavy, tak práv vycházejících z čl. 101 odst. 4¹³² a jednotlivých zákonů, kterými bylo toto ustanovení dále konkretizováno či provedeno.¹³³

4.8 Nezměnitelnost materiálního ohniska a názorové přístupy k této nezměnitelnosti

O přímé normativní účinnosti čl. 9 odst. 2 Ústavy již dnes v podstatě není pochyb. Liší se však názory na otázku, z jakého důvodu ústavodárce nesmí změnit určité ústavní hodnoty a principy, když tento imperativ nezměnitelnosti byl zakotven jím samotným. Zákaz změny podstatných náležitostí demokratického právního státu zakotvený v čl. 9 odst. 2 tak může svou formulací budit pochybnost o tom, zda se jedná o pravidlo nebo princip. V zásadě můžeme rozlišit dvě základní názorová stanoviska na tuto problematiku. V následujícím textu se pokusím seznámit s představiteli těchto názorových směrů, s jejich postoji a argumenty.

4.8.1 Pozitivněprávní přístup

Samotnou otázkou nezměnitelnosti určitého souboru norem se na našem území zabýval již František Weyr. Ten položil základy argumentace ve prospěch možnosti odstranění nezměnitelných norem. Dle jeho tvrzení je totiž vyloučena existence normy, která by mohla výslovně zakázat změnu právního řádu či

¹³⁰ Srov. Filip, J., Ústavní právo 1, Základní pojmy a instituty, Ústavní základy ČR. Brno, 1999, str. 452 -453

¹³¹ „Ústavní soud rozhoduje o ústavní stížnosti orgánů územní samosprávy proti nezákonnému zásahu státu“

¹³² „Stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem.“

¹³³ Bahýlová, L., Filip, J. a kol. Ústava České Republiky. Komentář. Praha, 2010, str. 141 - 142

některé jeho části. Tato norma by dle jeho názoru byla logicky nemožná, neboť nic nemůže vyloučit změnu či zrušení právě takovéto normy. „*Vím-li, za jakých podmínek tato norma dle právního řádu, kterého jest součástí, platně vznikla, musím logicky nutně uznati, že za těchto podmínek jest i její změna, resp. její odstranění juristicky možné.*“¹³⁴

Podobný názor v novodobější české diskuzi na tuto problematiku zastával např. V. Knapp. Ten argumentoval názorem, že s ohledem na historické okolnosti je patrné, že vývojovým změnám se nemůže ubránit ani právo a to ani tehdy, když se samo prohlásí za nezměnitelné. Uvádí, že si vždy najde způsob, jak tuto zásadu obejít a k tomu dodává, že „*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.*“¹³⁵

V poslední řadě pak můžeme uvést argumenty Z. Koudelky, který označuje ustanovení, které vylučují ústavní změnu pouze jako deklaratorní. „*Nezměnitelnost může být jen tam, kde se zastaví společenský vývoj a kde současníci chtějí zakotvit své pojetí státu na věčnost, což bude vzdálenějšími generacemi bráno s úsměvem.*“¹³⁶ Ve svém jiném článku pak teorii materiálního jádra ústavnosti hodnotí jako výraz strachu přiznat si důsledek odstranění teokratického základu ústav a zavedení vlády lidu. „*Někteří z lidu mají strach a vidí v něm dav, který může zvlčít.*“¹³⁷

Z těchto „pozitivistických“ hledisek by tedy neodstranitelnost podstatných náležitostí demokratického právního státu platila pouze do té doby, dokud tuto neodstranitelnost bude vyjadřovat platná právní norma. Sama tato norma však platí pouze za podmínky, že nebyla sama zrušena.

¹³⁴ Weyr, F., *Základy filosofie právní*. Brno, 1920, str. 106. Citováno z Holländer, P., *Materiální ohnisko ústavy a diskrece ústavodárce*. *Právník* 2005, č. 4, str. 317

¹³⁵ Knapp, V., *Teorie práva*. Praha, 1995, str. 34

¹³⁶ Koudelka, Z., *Zrušení ústavního zákona ústavním soudem*. *Právní* 2010, č. 10, str. 1071

¹³⁷ Koudelka, Z., *Zlaté tele v právu*. Dostupné z <http://www.revuepolitika.cz/clanky/1554/zlate-tele-v-pravu> [14. 10. 2011]

4.8.2 Přirozenoprávní přístup

Proti těmto názorům stojí argumenty těch, kteří tvrdí, že nezrušitelné principy existují. Hlavním představitelem tohoto názorového směru je u nás v současné době zejména Pavel Holländer. Odkazuje především na dualizaci ústavního práva, tedy rozhraničení ústavního práva na kvalifikované (nezměnitelné, přirozenoprávní povahy) a jednoduché (změnitelné, pozitivněprávní povahy). Konstatuje, že právě ke kvalifikovanému ústavnímu právu se váže imperativ nezměnitelnosti. Od toho odvozuje nutnost zahrnout mezi nezměnitelná ustanovení i samotný požadavek neodstranitelnosti čl. 9 odst. 2 Ústavy. V opačném případě by totiž imperativ nezměnitelnosti a jeho zakotvení v demokratických ústavách ztrácel rozumný smysl.¹³⁸ Tento svůj argument vyvozuje z tzv. teleologické redukce¹³⁹.

Na tuto myšlenku navazuje i Zdeněk Kühn, který se rovněž přiklání k nezrušitelnosti čl. 9 odst. 2. Ten přináší dělení principů na běžné, které lze měnit běžným ústavodárným nebo zákonodárným procesem a principy suprapozitivní, které jsou legislativní cestou nezměnitelné. Dle jeho tvrzení jsou „některé právní principy s ohledem na dobu své existence (ale také zejména pro svůj funkcionální význam v rámci daného systému) natolik imanentní součástí právní kultury určitého státu, ... že jejich popřením by byly narušeny dokonce samotné základy příslušné právní kultury.... Jejich výslovné uvedení v psaném právu je proto normativně nepodstatné.“¹⁴⁰ Uvádí dále, že myšlenka neměnnosti určitých základních principů vyplývá z chápání současného stavu jako dokonalého, *který nelze měnit v jeho podstatných rysech, resp. z renesance přirozenoprávního myšlení, které dalo základ „představě "nadústavního" (superústavního) či "nadpozitivního" práva, které navždy zavazuje kteréhokoliv budoucího*

¹³⁸ Holländer, P., *Filosofie práva*. Plzeň, 2006, str. 63 - 65

¹³⁹ „Teleologická redukce je nástroj dotváření práva, kdy se na určitý skutkový stav neaplikuje ustanovení zákona, a to přesto, že tento skutkový stav spadá do jádra pojmu tohoto ustanovení; představuje tedy nalézání práva *contra verba legis*. Jazykově nesporný význam příslušného ustanovení tak obsahuje více, než by odpovídalo jeho teologii (smyslu a účelu). Toto ustanovení tak vykazuje tzv. zakrytou mezeru v zákoně.“ Citováno z: Melzer, F., *Metodologie nalézání práva. Úvod do právní argumentace*. Praha, 2010, str. 248

¹⁴⁰ Kühn, Z., K otázce "nezměnitelného" práva. Dostupné z <http://jinepravo.blogspot.cz/2009/09/k-otazce-nezmenitelneho-prava.html> [06. 09. 2009]

*zákonodárce, aby zachovával určité "nadústavní" normy.*¹⁴¹ Z. Kühn také nesouhlasí s Weyrovou myšlenkou, že podstatné náležitosti lze změnit v podmínkách stávajícího práva. Pokud by totiž došlo k porušení tohoto jádra ústavy, vzniká nový právní řád, který nelze ospravedlnit splněním podmínek předchozího právního řádu. Takto novelizovaná ústava je mimo dispozici ústavodárce.¹⁴²

Mezi další představitele názoru, že určité principy zakotvené v ústavě demokratického právního státu jsou nedotknutelné, patřil i V. Klokočka. Ústava dle jeho názoru váže aplikaci práva nejenom na zákonnost, ale i na respektování určitých „*regulativních idejí, jež jsou výrazem základních a nedotknutelných hodnot demokratické společnosti, a proto jsou postaveny nad a mimo kompetenci ústavních orgánů.*“¹⁴³ Dále uvádí, že tyto principy, které představují záruky demokracie, mají materiálně právní charakter, což signalizuje přechod od formálního pojetí ústavního státu a legitimacy k materiálnímu, stát se tedy „*nemá chovat jen zákonně, ale současně i spravedlivě.*“¹⁴⁴ Z toho V. Klokočka tedy dovozuje a odůvodňuje existenci norem, které je nutné vnímat jako nedotknutelné a tedy nezměnitelné. Podobně jako P. Holländer či Z. Kühn také zmiňuje myšlenku nadpozitivnosti určitých hodnot a principů. Jde o právo, které stojí nad normami pozitivního práva. Jak nad zákony, tak i nad zákony ústavními. Nadpozitivnost těchto principů má za následek nemožnost jejich odstranění jakýmkoli aktem pozitivního práva.¹⁴⁵

R. Pokorný pak tyto argumenty shrnuje a vyvozuje z nich, že přirozenoprávně založená klauzule nezměnitelnosti je sama o sobě její součástí a metapřincípem podmiňujícím samotnou její existenci. Odstraněním (ale pouze obsahovým a skutečným) této klauzule by zároveň došlo k odstranění materiálního právního státu.¹⁴⁶

¹⁴¹ Kühn, Z., K otázce "nezměnitelného" práva. Dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.cz/2009/09/k-otazce-nezmenitelneho-prava.html> [06. 09. 2009]

¹⁴² Kühn, Z., Nad nálezem Ústavního soudu ve věci protiústavního „ústavního“ zákona č. 195/2009 Sb. Právní rozhledy 1/2010

¹⁴³ Klokočka, V., Nové pojmy v Ústavě České republiky I, Politologický časopis č. 1/1994, str. 7

¹⁴⁴ Tamtéž, str. 8

¹⁴⁵ Klokočka, V., Ústavní systémy evropských států. Praha, 2006, str. 107

¹⁴⁶ Pokorný, R., K otázce neodstranitelnosti čl. 9 odst. 2. Acta iuridica olomucensis č. 1/2010, str. 68

Nemožnost měnit určitá ustanovení ústavy je tedy z tohoto přirozenoprávního hlediska pouhým omezením diskrece (volnosti uvážení) odvozeného ústavodárce, což je pro zachování právního státu věc zcela potřebná a chtěná a je logickým vyústěním požadavku na zachování určitých hodnot demokratické společnosti a stanovování jasných pravidel.

Jako jakýsi názorový mezistupeň mezi těmito pozitivněprávními a přirozenoprávními stanovisky můžeme označit tvrzení Tomáše Sobka. Ten připouští, že demokratický právní stát se může ústavní cestou změnit na něco, co již demokratický právní stát není. Samotné zrušení čl. 9 odst. 2 tedy odstraňuje nezměnitelnost, nikoliv však samotnou existenci demokratického právního státu.¹⁴⁷ K tomu dodává že, „*velmi dobře si dovedeme představit demokratický právní stát, který nemá imperativ nezměnitelnosti.*“¹⁴⁸

Jak vidno, názory na to, zda mezi nezměnitelná ustanovení zařadit i samotný čl. 9 odst. 2 a vůbec na to zda je možné změnit určité části ústavy, jsou různé. Z hlediska východisek, z kterých tato práce vychází se domnívám, že názory, které připouští odstranění demokratického režimu (byť právní cestou), jsou v rozporu s myšlenkou materiálního právního státu. Moderní právní stát nemůže připustit přeměnu jeho demokratického režimu v nedemokratický. Pochopitelně by byla naivní představa, že takováto změna není fakticky možná, důležité však dle mého názoru je, aby demokratický právní stát využíval veškeré legitimní prostředky k tomu, aby takovéto změně zabránil.

¹⁴⁷ Sobek, T., Nemorální právo. Praha, 2010, str. 342

¹⁴⁸ Tamtéž, str. 341 - 342

5. Závěr

Českou republiku můžeme označit jako materiální právní stát, který je založený na demokracii s přirozenoprávním základem. Proto ve svém čl. 9 odst. 2 Ústavy zakotvuje nedotknutelnost určitých esenciálních hodnot a principů, které jsou považovány za podstatné náležitosti demokratického právního řádu. Jejich změna či odstranění by totiž mohly vést k narušení demokratického zřízení. Demokratický právní stát v materiálním pojetí by tedy měl být vymezen určitými nadpozitivními konstitutivními hodnotami, které představují jakési mantinely demokracie a které jsou vyjmuty z dispozice ústavodárce. Rozhraničují tak ústavní právo na kvalifikované (nezměnitelné) a jednoduché (změnitelné).

Hlavním cílem této práce byl především rozbor problematiky materiálního ohniska, tedy pokusit se charakterizovat tento pojem, vymežit obsah pojmu podstatné náležitosti demokratického právního státu a jeho pojetí v ústavním pořádku České republiky. Samotná Ústava ČR pojem „podstatné náležitosti“ blíže nekonkretizuje, a proto je úkolem orgánů aplikujících Ústavu vyložit tento pojem až v konkrétním případě. Na základě získaných poznatků můžeme pod tento pojem zařadit principy jako svrchovanost lidu, zakotvení a ochrana základních práv a svobod, volná soutěž politických stran (čl. 5 Ústavy ČR), rozhodování většiny se současným respektováním práv menšiny (čl. 6 Ústavy ČR), základní principy volebního práva, vláda na čas, dělba státní moci, nezávislost soudů a soudců (čl. 81, 82 Ústavy ČR), právo na územní samosprávu či samotnou nezměnitelnost materiálního ohniska ústavního pořádku.

Vždy bude třeba citlivě zvažovat, zda určitý princip skutečně naplňuje požadavek být atributem demokratického právního státu či zda ho lze považovat dokonce za jeho podstatnou náležitost. V daném případě bude tedy za potřebí posuzovat, zda by v případě změny či odstranění takového ústavního statku došlo skutečně k faktickému ohrožení materiálního právního státu.

Jak diplomová práce uvádí, můžeme se v některých zemích setkat s taxativním výčtem náležitostí, které nemohou být předmětem změny. Dle mého názoru je však vhodnější způsob vymezení, který zvolil český ústavodárce, tedy prostřednictvím neurčitého pojmu. Hodnoty a principy, které lze do materiálního

ohniska zahrnout, se totiž mohou v čase měnit a jejich vyjmenováním by Ústava mohla ztratit schopnost odrážet společenskou realitu.

Zásah do materiálního ohniska právní cestou je znemožněn, fakticky jej však pochopitelně vyloučit nelze. Důležité proto je, aby materiální právní stát disponoval prostředky, kterými by možnost zásahu do těchto základních hodnot vyloučil nebo alespoň minimalizoval. Jedním z prvků takového ústavního státu je tedy rigidní ústava, čímž je ztížena procedura její změny. Ústava by měla představovat určitý hodnotový základ daného státu a tuto svou roli by mohla jen těžko plnit v případě, že by docházelo k jejím častým změnám či dokonce k jejímu obcházení. Změna ústavy tedy představuje mimořádný zásah, který nemůže být samozřejmý. Samotné materiální ohnisko však představuje prvek absolutní rigidity a nemůže tedy být předmětem ústavní změny za žádných okolností.

Nezastupitelnou roli při ochraně a interpretaci materiálního ohniska hraje Ústavní soud, který by měl být zároveň i garantem nedotknutelnosti materiálního ohniska. Ústavní soud svými judikáty přispívá ke stanovení obsahu materiálního ohniska a k vymezení role materiálního ohniska v ústavním pořádku České republiky. Část druhé kapitoly je věnována otázce, zda Ústavní soud má kompetenci rušit ústavní zákony ohrožující demokratické zřízení. Nemá-li imperativ nezměnitelnosti podstatných náležitostí zůstat pouhou bezobsažnou deklarací, je třeba dle mého názoru akceptovat pravomoc Ústavního soudu ve výjimečných případech zasáhnout a odstranit zásah do materiálního ohniska. Přesně to Ústavní soud učinil v případě vydání nálezu v tzv. „kauze Melčák“. Ústavní soud tímto nálezem zrušil ústavní zákon č. 195/2009 Sb., o zkrácení pátého volebního období Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, jelikož shledal, že v daném případě došlo k narušení materiálního ohniska. V případě daného ústavního zákona budilo značné kontroverze to, že poslanci jednorázovým zákonem suspendovali pravidla stanovená Ústavou a pro jeden konkrétní příklad se snažili nastolit pravidla jiná. Přestože účelem zkrácení volebního období mělo být konání demokratických voleb, spatřuji největší problém onoho zákona v možném nastolení precedentu možnosti obcházení Ústavy jednorázovými „ústavními“ zákony, které by mohly v budoucnosti do hodnot a principů chráněných čl. 9 odst. 2 zasahovat výraznějším

způsobem. Zmíněný náleží však nelze hodnotit jako bezchybný a sám Ústavní soud není ve všech částech předmětného nálezu konzistentní. Je ale také třeba podotknout, že až do „kauzy Melčák“ si Ústavní soud pravomoc rušit ústavní zákony výslovně nenárokoval a zůstával v této oblasti pouze v rovině výkladové. I proto bývá tento náleží označován za průlomový a až budoucnost ukáže jeho skutečný dopad pro naši společnost. V zásadě jsem ale toho názoru, že v zájmu stability české ústavnosti bylo rozhodnutí Ústavního soudu správné a bude působit především jako prevence do budoucna.

S kompetencí Ústavního soudu rušit ústavní zákony, které by zasahovaly či alespoň ohrožovaly podstatné náležitosti demokratického právního státu, tak v zásadě souhlasím. Ústavní soudu má dle Ústavy plnit roli soudního orgánu ochrany ústavnosti, a proto má pravomoc jednat i v případě, že dojde k ohrožení materiálního ohniska. V opačném případě by totiž ustanovení čl. 9 odst. 2 Ústavy bylo jen jakýmsi morálním apelem, samomluvou ústavodárce, která by zůstávala bez sankce.

Za vůbec nejdůležitější principy, které jsou chráněné imperativem nezměnitelnosti a jimž jsem věnoval poslední část práce, lze dle mého názoru označit princip suverenity lidu společně s požadavkem dělby státní moci a zakotvení ochrany základních práv a svobod. Právě lid představuje základ každého státu a pouze lid je v demokratickém státě nositelem veškeré moci. Tu pak realizuje buď přímo či nepřímo v rámci moci konstituované, resp. prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní.

V případě zodpovězení otázky, zda mezi podstatné náležitosti demokratického právního státu zařadit i samotné ustanovení čl. 9 odst. 2 Ústavy je třeba si uvědomit, že z přirozenoprávní povahy imperativu nezměnitelnosti vyplývá povinnost jeho pozitivněprávní zakotvení jako absolutně nezměnitelného pravidla nejvyšší právní síly. Z tohoto jeho postavení vycházejícího z přirozeného práva zavazuje a působí na pozitivní právo *de lege lata* i *de lege ferenda*.

Problematika nezměnitelných ustanovení ústav je zajisté velice aktuální, neuzavřená a s ohledem na její právní, filozofický i sociální dopad lze předpokládat, že v demokratickém právním státě bude předmětem horlivých debat v podstatě neustále.

6. Resumé

Diese Diplomarbeit befasst sich in ihrem Komplex damit, was wir laut Artikel 9, Absatz 2 der Verfassung der Tschechischen Republik als wesentliche Erfordernisse des demokratischen Rechtsstaats bezeichnen können. Ihr Hauptziel ist mit dem Begriff des materiellen Kerns der Verfassung bekannt zu machen. Dieser wird durch die sog. Ewigkeitsklausel geschützt und auf diese Weise stellt er die wichtigsten Ausgangspunkte vor, auf denen die tschechische Verfassungsordnung beruht.

Im ersten Teil erklärt die Diplomarbeit den Begriff des materiellen Kerns, seine sachliche Seite, Wesen, Inhalt und historische Umstände seines Entstehens. In der Arbeit ist auch die Auffassung und Einstellung des materiellen Kerns in ausgewählten Staaten der Europäischen Union vorgestellt.

Der folgende Teil der Arbeit widmet sich dem Schutz des materiellen Kerns und richtet sich auf seine Gestalt in der Verfassungsordnung der Tschechischen Republik. Zuerst macht er damit bekannt, was für einen Einfluss auf den Schutz der Verfassungsordnung die Tatsache hat, dass die Verfassung der Tschechischen Republik sich unter sog. Rigiditätsverfassungen eingliedert. Weiter werden an dieser Stelle die Begriffe Veränderung und Ergänzung der Verfassung erklärt. Dieser Teil beleuchtet auch die aktivistische Rolle des Verfassungsgerichts, als Schutzorgans der Verfassungsordnung. Er befasst sich auch mit der Berechtigung des Verfassungsgerichts, Gesetze, die im Widerspruch zum materiellen Kern sind, aufzuheben. Darauf knüpft eine ausführliche Analyse dieser Problematik mit der Ausrichtung auf den grundlegenden Urteilsspruch des Verfassungsgerichts Pl. ÚS 27/09, mit dem dieses Gericht das Verfassungsgesetz Nr. 195/2009 Sg. über die Verkürzung der fünften Wahlperiode der Abgeordnetenkammer, das laut dem Verfassungsgericht im Widerspruch zum Artikel 9, Paragraph 2 der Verfassung der Tschechischen Republik stand, aufhob. Abschließend befasst sich dieser Teil mit dem Verhältnis des materiellen Kerns und des Völkerrechts auf Widerstand, der ein Schutzmittel der demokratischen Rechtsordnung und der Grundfreiheiten der Menschenrechte darstellt.

Im letzten Teil widmet sich die Diplomarbeit der Charakteristik von einzelnen Prinzipien, die wir als unabdingbare Verfassungswerte und wesentliche Erfordernisse eines demokratischen Rechtsstaats bezeichnen können. Im Standpunkt steht ebenfalls die Frage, ob unter diese unabdingbaren Bestimmungen auch der Artikel 9 Abs. 2 einzureihen ist, und zwar vor allem von verschiedenen Blickpunkten des Naturrechts- und Positivrechtsansatzes.

Die Arbeit geht eher aus der naturrechtlichen Hinsicht des Autors an die angegebene Problematik. Seine Bemühung war das Thema in der Weise zu verarbeiten, die völlig und systematisch sowohl doktrinale und normative Quellen, als auch Judikatur verbindet.

7. Seznam použitých pramenů a literatury

Literatura

- Adamová, K., *Úsvit moderního konstitucionalismu*. Praha, 2007. ISBN 978-80-903609-8-3
- Bahýlová, L., Filip, J. a kol. *Ústava České Republiky. Komentář*. Praha, 2010. ISBN 978-80-7201-814-7
- Blahož, J., Balaš, V., Klíma, K., *Srovnávací ústavní právo*. Praha, 2011. ISBN 978-80-7357-629-5
- Blahož, J., *Soudní kontrola ústavnosti. Srovnávací pohled*. Praha, 2001. ISBN 80-86395-09-X
- Boguzsak, J., Čapek, J., Gerloch, A., *Teorie práva*. Praha, 2003. ISBN 80-86395-74-X
- Brožová, I., *Ústava a její změny*, in Kysela, J. (ed.), *Deset let Ústavy České republiky. Sborník příspěvků*. Praha, 2003. ISBN 80-86432-45-9
- Cepl, V., *Co je nejdůležitější*, in Kysela, J. (ed.), *Deset let Ústavy České republiky. Sborník příspěvků*. Praha, 2003. ISBN 80-86432-45-9
- Dahl, R., *O demokracii*. Praha, 2001. ISBN 80-7178-422-2
- Filip, J., *Deset let Ústavy ČR: východiska, stav, perspektivy* in Kysela, J. (ed.), *Deset let Ústavy České republiky. Sborník příspěvků*. Praha, 2003. ISBN 80-86432-45-9
- Filip, J., a kol., *Soudobé ústavní systémy*. Brno, 2003. ISBN 80-210-2520-4
- Filip, J., *Ústavní právo 1, Základní pojmy a instituty, Ústavní základy ČR*. Brno, 1999. ISBN 80-7239-036-8
- Filip, J., *Ústavní právo 1. Základní pojmy a instituty. Ústavní základy ČR, 4. vydání*. Brno, 2003. ISBN 80-210-3254-5
- Filip, J., *Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva*. Brno, 2001. ISBN 80-210-2592-1
- Filip, J., Svatoň, J., Zimek, J., *Základy státovědy*. Brno, 1994. ISBN 80-210-0867-7

- Gerloch, A., Hřebejk, J., Zoubek, V., *Ústavní systém České republiky, základy českého ústavního práva, 4. aktualizované vydání*. Praha, 2002. ISBN 80-7175-077-8
- Holländer, P., *Základy všeobecné státovědy*. Plzeň, 2009. ISBN 978-80-7380-178-6
- Holländer, P., *Filosofie práva*. Plzeň, 2006. ISBN 80-86898-96-2
- Jirásková, V., Suchánek R., *Ústavní právo v judikatuře Ústavního soudu*. Praha, 2007. ISBN 978-80-7201-663-1
- Klíma, K. a kol., *Komentář k Ústavě a Listině*. Plzeň, 2009. ISBN 978-80-7380-140-3
- Klíma, K., *Ústavní právo*. Dobrá voda, 2002. ISBN 80-86473-20-1
- Klokočka, V., *Ústavní systémy evropských států*. Praha, 2006. ISBN 80-7201-606-7
- Klokočka, V., Wagnerová, E. *Ústavy států Evropské unie, 1. díl*. Praha, 2004. ISBN 80-7201-466-8
- Klokočka, V., *Ústavní zřízení České republiky*. Praha, 1997. ISBN 80-7021-192-X
- Knapp, V., *Teorie práva*. Praha, 1995. ISBN 80-7179-028-1
- Kuba, J., *Filosofie lidských práv a právo*. Plzeň, 1999. ISBN 80-7082-540-5
- Kysela, J., *Právo na odpor a občanskou neposlušnost*. Brno, 2001. ISBN 80-7239-078-3
- Melzer, F., *Metodologie nalézání práva. Úvod do právní argumentace*. Praha, 2010. ISBN 978-80-7400-149-9
- Pavlíček, V. a kol. *Ústavní právo a státověda, II. díl, Ústavní právo České republiky, část 2*. Praha, 2004. ISBN 80-7201-472-2
- Pavlíček, V. a kol., *Ústavní právo a státověda, II. díl*. Praha, 2011. ISBN 978-80-87212-90-5
- Schmitt, C., *Verfassungslehre*, 9. vydání. Berlin, 2003
- Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J., *Ústava České republiky. Komentář*. Praha, 2007. ISBN 80-7179-869-X
- Sobek, T., *Nemorální právo*. Praha, 2010. ISBN 978-80-904024-7-8

- Šimíček, V., *Materiální ohnisko ústavního pořádku, jeho ochrana a nález ÚS ve věci M. Melčáka* in Pospíšl, I., Wagnerová, E., (eds.), *Vladimír Klokočka Liber amicorum: In memoriam emeritního soudce Ústavního soudu*. Praha, 2009. ISBN 978-80-7201-793-5
- Wagnerová, E., *Koncept právního státu*, in Pospíšl, I., Wagnerová, E., (eds.), *Vladimír Klokočka Liber amicorum: In memoriam emeritního soudce Ústavního soudu*. Praha, 2009. ISBN 978-80-7201-793-5
- Weyr, F., *Teorie práva*. Praha, 1936
- Wintr, J., *Principy českého ústavního práva s dodatkem principů práva evropského a mezinárodního*. Praha, 2006. ISBN 80-86861-75-9

Právní předpisy

- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb.; Ústava České republiky
- Listina základních práv a svobod vyhlášená pod č. 2/1993 Sb.
- Zákon č. 182/1993 Sb.; o Ústavním soudu
- Ústavní zákon č.195/2009 Sb, o zkrácení pátého volebního období Poslanecké sněmovny České republiky, vč. důvodové zprávy

Judikatura

- Nález Ústavního soudu spis. zn: Pl. ÚS 19/93 ze dne 21. 12. 1993
- Nález Ústavního soudu spis. zn: Pl. ÚS 1/96 ze dne 19. 11. 1996
- Nález Ústavního soudu spis. zn: III. ÚS 31/97 ze dne 29. 5. 1997
- Nález Ústavního soudu spis. zn: Pl. ÚS 33/97 ze dne 17. 12. 1997
- Nález Ústavního soudu spis. zn: Pl. ÚS 36/01 ze dne 25. 6. 2002
- Nález Ústavního soudu spis. zn: VI. ÚS 690/01 ze dne 27. 3. 2003
- Nález Ústavního soudu spis. zn: Pl. ÚS 77/06 ze dne 15. 2. 2007
- Nález Ústavního soudu spis. zn: Pl. ÚS 19/08 ze dne 26. 11. 2008
- Nález Ústavního soudu spis. zn: Pl. ÚS 27/09 ze dne 10. 9. 2009
- Nález Ústavního soudu spis. zn: Pl. ÚS 1/12 ze dne 27. 11. 2012

Články

- Grinc, J., Přezkum ústavních zákonů v Německu a Rakousku. *Jurisprudence* č. 1/2010
- Holländer, P., Materiální ohnisko ústavy a diskrece ústavodárce. *Právník* č. 4/2005
- Klokočka, V., Nové pojmy v Ústavě České republiky I, *Politologický časopis* č. 1/1994
- Klokočka, V., Nové pojmy v Ústavě České republiky II, *Politologický časopis* č. 2/1994
- 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
- Mikule, V., Může Ústavní soud zrušit ústavní zákon? *Jurisprudence* č. 1/2010
- Molek, P., „Hluboce inspirující“ nález Pl. ÚS 27/09 a utržené ucho materiálního jádra Ústavy. *Soudní rozhledy* č. 10/2009
- Pokorný, R., K otázce neodstranitelnosti čl. 9 odst. 2. *Acta iuridica olomucensis* č. 1/2010
- Wintr, J., Desáté září českého ústavního systému. *Jurisprudence* č. 1/2010

Internetové zdroje

- Kühn, Z., K otázce "nezměnitelného" práva. Dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.cz/2009/09/k-otazce-nezmenitelneho-prava.html>
- Koudelka, Z., Zlaté tele v právu. Dostupné z: <http://www.revuepolitika.cz/clanky/1554/zlate-tele-v-pravu>