

VLÁDA VĚTŠINY A VLÁDA PRÁVA ANEB JAK ČASTO MĚNIT ÚSTAVU?

DYNAMIKA ÚSTAVY ČESKÉ REPUBLIKY

JUDr. Ondřej Moravec

Teoretické právní vědy

Katedra ústavního práva a politologie

Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně

Advokátní kancelář Hartmann, Jelínek, Fráňa a partneři

Prohlašuji, že jsem esej na téma Dynamika ústavy České republiky zpracoval sám a uvedl jsem všechny použité prameny. Dávám souhlas s prvním zveřejněním své eseje ve sborníku vydaném Masarykovou univerzitou v papírové či elektronické podobě.

Úvod

Otázku položenou v zadání můžeme interpretovat v zásadě dvěma způsoby. Ten první akcentuje vztah ústavy a času. Podoba psané ústavy, která má formu zákona, je pochopitelně podstatně ovlivněna společenskými podmínkami v době jejího vzniku, nicméně tyto podmínky se v čase mění a je otázkou, jakým způsobem má být psaná ústava přizpůsobována společenskému vývoji. Druhý způsob interpretace klade důraz na otázku, jakým způsobem mohou nejen státní orgány, ale též lid, nakládat s ústavou, měnit ji podle aktuálních preferencí, doplňovat ji apod. Je-li demokracie definována jako vláda lidu a vláda právem, klade se otázka, kam až může lid zajít při změně práva, kterým vládne. V praktické rovině se tyto otázky projevují vždy, zazní-li názory, že stávající ústavní úprava je nevyhovující, neboť je nepružná, neumožňuje sestavení většinové vlády, příp. brání v přijetí zákona či ratifikaci mezinárodní smlouvy. Součástí těchto debat se pravidelně stává otázka přílišného rozsahu či naopak nesystémovosti navrhovaných ústavních změn. Otázku legitimacy ústavních změn můžeme rozvést např. takto:

- 1) Má být ústavní text adaptován na měnící se společenské podmínky stejně jako jakýkoli jiný právní předpis, nebo povaha ústavy vyžaduje (a také umožňuje) odlišné zacházení?
- 2) Je splnění procedurálních podmínek, jejichž splnění ústava předepisuje pro svou změnu, dostatečným důvodem legitimujícím změnu ústavy?
- 3) Existují-li další podmínky kromě splnění předepsané procedury, mají povahu právní nebo jen politickou?

Odpovědi na všechny tři položené otázky spolu souvisejí a na jejich hledání se podílejí nejrůznější společenské vědy. Tato práce se bude soustředit na poslední z položených otázek. Pokusí se o analýzu české ústavy pohledem ústavní dynamiky. Soustředit se budeme na proces změny ústavy v rámci ústavy samotné. Předmětem naší pozornosti proto nebude otázka výměny ústavy nebo její odstranění.¹ Věnovat se naopak budeme procesu revize ústavy a jejího doplňování, příp. též obcházení cestou jednorázových opatření přijímaných formou ústavního zákona.

¹ Uvedené pojmy jsou terminologií C. Schmitta. Citováno podle Holländer, P.: Materiální ohnisko ústavy a diskrece ústavodárce, Právník, roč. 2005, č. 4, s. 318-319.

Již v tuto chvíli je vhodné učinit jednu terminologickou poznámku. Pojmy rigidní a flexibilní ústava bývají používány ve dvou významech. V tom užším pojetí² bývá rigidní ústava chápána jako ústava mající vyšší právní sílu než obyčejné zákony a z tohoto důvodu změnitelná opět jen cestou ústavního zákona po splnění předepsané ústavodárné procedury. Oproti tomu flexibilní ústava je zachycena v běžných zákonech, které mohou být předmětem změn za stejných podmínek jako ostatní zákony. V tomto pojetí je ústava buď rigidní nebo flexibilní. V širším pojetí bývá rigidita ústavy otázkou míry. Toto pojetí umožňuje jednak srovnání jednotlivých ústav z hlediska míry jejich rigidity a také hodnocení domácí ústavy ve vztahu k ústavě ideální (tj. hledání odpovědi, zda ústava není příliš rigidní nebo naopak příliš flexibilní). Tato práce vychází z posléze uvedeného pojetí, neboť má vyšší vypovídající hodnotu. Problematika stability ústavy se totiž nevyčerpává určením počtu poslanců, kteří se musí vyslovit pro návrh, aby se ze zákonodárce stal ústavodárce.³

Ústava moderního státu

Ústava moderního státu, který bývá označován přívlastky demokratický, liberální, právní a ústavní, není jen těžištěm právního řádu státu, ale též výrazem společenského konsensu. Tento konsenzus se nevztahuje přímo k ústavní listině⁴ a ke všem jejím jednotlivým ustanovením, nýbrž daleko spíše k něčemu, co můžeme označit jako ideu ústavy.⁵ Za komponenty ideje ústavy moderního státu můžeme považovat úctu k člověku jeho a důstojnosti, primát jednotlivce nad státem, svobodnou diskusi o věcech veřejných, rozhodování většiny, ochranu menšin apod. Jsou-li tyto konstitutivní principy odstraněny, ať už jakkoli, stěží lze hovořit o kontinuitě státu;⁶ daleko spíše máme co do činění s výměnou ústavy. Někdy se též hovoří o materiálním ohnisku ústavy.⁷

² O zvláštní proceduře, která je kritériem pro dělení ústav na rigidní a flexibilní, hovoří např. Klíma, srov. Klíma, K.: Ústavní právo, 2. vydání, Aleš Čeněk, Plzeň, 2004, s. 80.

³ Na zrádnost zjednodušující klasifikace rigidní vers. flexibilní upozorňuje např. J. Filip. Filip, J.: Ústavní právo České republiky, 1. díl, 4. vydání, Doplněk, Brno, 2003, s. 90.

⁴ Redukci ústavy na ústavní listinu vylučuje existence nepsaných ústav.

⁵ Pojem idea ústavy jsem převzal z díla F. Michelmana, blíže srov.: Michelman, F, I., Ferrara, A.: Polemika o ústavě, Filosofira, Praha, 2006.

⁶ Např. F. Weyr uvádí, že identita státu zůstává zachována, je-li zachováno ohnisko jeho ústavy. Je-li ohnisko ústavy nahrazeno, vzniká stát, který je odlišný od státu, který nahradil. Weyr, F. Československé právo ústavní, Melantrich, Praha, 1937, s. 16.

⁷ Srov. Holländer, P.: cit. dílo, s. 313 a násl.

Samotné znění ústavní listiny můžeme považovat za konkretizaci ideje ústavy. Vypomoci si můžeme Michelmanovou úvahou o vrstvách interpretací lidských práv.⁸ V té první jsou lidská práva chápána v podobě rámcových idejí, ve druhé v materializované podobě zachycené v pozitivním právu, ve třetí v podobě soudní interpretace a konečně ve čtvrté v podobě institucionální, resp. procedurální. Přestože normy o lidských právech jsou jen jednou ze součástí ústavy moderního státu, lze Michelmanovu úvahu aplikovat i na ostatní součásti ústavy. Ústava zdaleka není homogenním textem, v němž mají všechna ustanovení shodný normativní význam, přičemž *lex specialis derogat legi generali*. Naopak, ústava by měla být čtena jako postupná konkretizace jejího materiálního ohniska, přičemž tato konkretizace se materiálnímu ohnisku nesmí zpronevěřit.

Tato teze platí i pro ustanovení ústavy o její změnitelnosti. Procedurální ustanovení o změnách ústavy je třeba vnímat za institucionální garanci stability ústavy, která chrání menšinu před nahodilou politickou většinou. Na tento přínos rigidní (a tedy obtížně změnitelní) ústavy upozorňoval již Jellinek.⁹ Se zřetelem k principu ochrany menšin je třeba přistupovat nejen k posuzování politické legitimacy ústavních změn, ale i k interpretaci příslušných procedurálních ustanovení.

Otázka stability ústavy tak podstatně přesahuje popis hodnotově vyprázdňené ústavodárné procedury a opačně: změna dílčí části ústavy může přinést zásah do stability ústavy, takže i jinak legitimní návrh ústavní změny může svou legitimitu pozbýt s ohledem na narušení ústavní stability. Stejně tak však nemůže být důvodem pro odmítnutí změny ústavy prostý odkaz na potřebu zachování *statu quo*. Požadavek stability ústavy tedy není samoučelem ani právním estétstvím.

Při analýze ústavního systému z hlediska jeho dynamiky můžeme vymezit následující okruhy otázek. Prvním okruhem jsou procedurální podmínky, jejichž splnění ústava předepisuje pro svou změnu. Vedle obligátní kvalifikované většiny potřebné pro schválení ústavních zákonů využívají některé ústavy též institutu ústavodárného referenda nebo obligatorního rozpuštění zákonodárného orgánu a opětovné projednání návrhů ústavních změn po volbách. Oba tyto instrumenty umožňují zapojení lidu do ústavodárné procedury a vylučují přijetí ústavních

⁸ Michelman, F. I.: Lidská práva a hranice ústavní teorie In: Michelman, F. I., Ferrara, A.: Polemika o ústavě, Filosofira, Praha, 2006, s. 23.

⁹ Jellinek, G.: Všeobecná státověda, Praha, 1906, s. 569.

změn bez toho, aby se návrhy staly předmětem volební kampaně a tím i politické diskuse nejen na úrovni volených orgánů, ale v nejširší veřejnosti. Jsou tedy konkretizací požadavku konsensuální akceptace ústavy. Zkušenost učí, že ústavodárné referendum je efektivním brzdícím nástrojem a že navrhované změny jsou v referendu nezdárně odmítnuty. Některé ústavy předepisují zvláštní proceduru pro změnu některých ustanovení ústavy. Např. litevská ústava umožňuje přijetí ústavních změn dvojnásobným dosažením dvouřetinové většiny v Seimas, přičemž mezi prvním a druhým hlasováním musí uplynout alespoň tři měsíce. Změna hlavy I (Litevský stát) a hlavy XIV (změna ústavy) je však možná jen referendem. Speciální režim platí pro čl. I litevské ústavy, který stanoví, že litevský stát je nezávislou demokratickou republikou, a může být změněn jen se souhlasem $\frac{3}{4}$ státních občanů Litvy vyjádřeným v referendu.¹⁰

Prostý popis procedurálních požadavků by mohl být značně zkreslující,¹¹ nebyl-li by doprovázen rozborem ústavních institutů, které ztěžují, nebo naopak usnadňují splnění předepsaných procedurálních podmínek. V ústavních systémech, v nichž ústavodárná moc náleží parlamentu, hraje zásadní roli složení a struktura parlamentu a také způsob jeho ustavení.

Běžnou součástí moderních ústav jsou tzv. klauzule věčnosti, které výslovně znemožňují změnu některých svých ustanovení. Tyto klauzule jsou reakcí na selhání formálního právního státu, který umožnil svou destrukci svou hodnotovou slepostí a důrazem na formu ústavních změn. Ústava Výmarské republiky tak byla postupně obcházena jednorázovými ústavními zákony, které nejenže zkomplikovaly ústavní systém, ale především postupně celou ústavu zdeformovaly s využitím jejích vlastních nástrojů.¹² Vedle hmotněprávních ústavních norem zakazujících změnu či odstranění podstatných náležitostí demokratického právního státu nelze proto opomenout ani institucionální a procedurální garance efektivního prosazení ústavních norem.

Posledním okruhem otázek, které jsou významné z pohledu ústavní dynamiky, jsou alternativní prostředky adaptace ústavy na měnící se společenské podmínky. Jak upozorňuje

¹⁰ V podrobnostech srov. Svoboda, K.: Procedury změn ústav zemí střední a východní Evropy, In: Pavlíček, V. a kol.: Transformace ústavních systémů zemí střední a východní Evropy, II. část, Univerzita Karlova, Praha, 2000, s. 45.

¹¹ Filip, J.: cit. dílo, s. 90.

¹² Holländer, P.: cit. dílo, s. 320.

již Jellinek, ani existence rigidní psané ústavy nezabrání, aby se vedle ní vytvořilo *nepsané právo ústavní*, které je formováno ústavními zvyklostmi, soudní aplikací ústavy apod.¹³ Pod těmito vlivy se živá ústava velice často podstatně liší od ústavy psané. Lze předpokládat, že čím náročnější bude procedura formální změny ústavy, tím spíše bude ústavní praxe inklinovat k vytváření živé ústavy. Šíře záběru ústavy, povaha ústavní materie a obecný způsob regulace umožňují pružné dotváření ústavy a naplňování abstraktních ústavních konceptů konkrétními koncepcemi.

Charakteristika ústavy České republiky

I pro českou ústavu platí, že její podoba (včetně Ústavy) je determinována historickými okolnostmi jejího vzniku. Tyto okolnosti je třeba vzít v úvahu při interpretaci jednotlivých ústavních norem, aby byl respektován shora naznačených imperativ interpretace ústavy v souladu s jejími konstitutivními principy. Nejde tedy o historickou metodu interpretace, nýbrž spíše o výklad systematický a teleologický.

Ústava České republiky jako samostatného státu vznikala z donucení.¹⁴ Vznikala tedy sice pod časovým tlakem, nikoli však pod tlakem vyvolaném revolucí, nýbrž vyvinutém potřebou jejího schválení před rozdělením společného státu. Byla projednávána demokraticky ustaveným ústavodárným orgánem, časový tlak vyžadoval kompromisní řešení, která byla politicky průchodná. Za důsledky těchto historických okolností (byť svou roli zajisté sehrály i jiné vlivy) můžeme považovat především polylegální charakter ústavy se zvláštním postavením Listiny základních práv a svobod a především záměrnou neúplnost formální ústavy. Kromě bezpečnostní problematiky zůstal dlouhou dobu neustaven Senát, což výrazně oslabilo jeho společenskou akceptaci,¹⁵ nebyl zřízen Nejvyšší správní soud a nevyřešen zůstal poměr přímé a nepřímé demokracie. Historické okolnosti daly rovněž vzniknout často kritizovanému pojmu ústavního pořádku.

Ústavodárná procedura

Ústava České republiky nevyužívá žádného z nástrojů určených pro posílení své stability. K její změně postačuje dosažení kvalifikované třipětinové většiny v obou komorách Parlamentu. Na ústavní změně neparticipuje lid formou referenda ani ustavením nového

¹³ Jellinek, G.: cit. dílo, s. 570.

¹⁴ K dobovým souvislostem srov. Filip, J.: Zapomenuté inspirace a aspirace Ústavy ČR (K 10. výročí přijetí Ústavy ČR). Časopis pro právní vědu a praxi, roč. 2002, č. 4, s. 295 a násl.

¹⁵ Tamtéž, s. 300.

ústavodárného orgánu, který by po volbách musel o schválených změnách ústavy znovu hlasovat. Tyto vlastnosti činí ústavu České republiky náchylnější k častějším změnám a jsou někdy předmětem kritiky.¹⁶

Ve druhém sledu však nalezneme však i stabilizující prvky. Jedním z nejdůležitějších je Senát.¹⁷ Přestože bývá hodnocen jako slabý až velice slabý, v ústavodárné proceduře je jeho úloha neopominutelná. Stabilitu české ústavy neposiluje jen nepřehlasovatelnost Senátu Poslaneckou sněmovnou a požadavek kvalifikované třipětinové většiny přítomných senátorů, ale též způsob ustavení Senátu. Pravidelná obměna třetiny Senátu v dvouletých cyklech ve spojení s dvoukolovým většinovým volebním systémem umožňujícím vznik protestních volebních koalic působí jako stabilizační faktor.¹⁸ Význam Senátu v ústavodárném procesu byl oproti původnímu záměru Ústavy ještě posílen ústavní praxí, která umožnila Senátu vrácení návrhu ústavního zákona (resp. zákona podle čl. 40 Ústavy) s pozměňujícími návrhy. Došlo tak k obrácení gardy, kdy je na Poslanecké sněmovně, aby se rozhodla, zda akceptuje senátní návrh nebo přijetí ústavního zákona zabrání. Filip uvádí, že se jedná nejzávažnější příklad přeměny české ústavy.¹⁹

Roli Senátu jakožto ústavní pojistky akcentoval též Ústavní soud v nálezu ve věci zákona o střetu zájmů,²⁰ v němž Ústavní soud řešil spor o interpretaci pojmu volební zákon používaný čl. 40 Ústavy, neboť zákonem o střetu zájmů došlo zároveň ke změně zákona o volbách do zastupitelstev obcí. Ústavní soud vyšel právě z ústavní úlohy Senátu jakožto stabilizujícího prvku v ústavním systému a v souladu s touto jeho ústavní funkcí interpretoval čl. 40 Ústavy, který je jedním z instrumentů, jímž Senát svou funkci plní.

Popsaná stabilizační funkce Senátu se naplno projevila právě v období menšinové socialistické vlády, kdy obava veřejnosti z dlouhodobého paktu dvou nejsilnějších politických stran byla jedním z faktorů, který posílil volební zisk tehdejší Čtyřkoalice, jejíž senátoři novelizaci Ústavy zabránili. Zastoupení ODS v Senátu je již delší dobu překážkou přijetí ústavního zákona o referendu. Způsob ustavení Senátu ve spojení s délkou ústavodárné

¹⁶ Srov. např. Syllová, J.: Souvislosti a následky nedostatečné rigidity Ústavy ČR, In: Šimíček, V., Dančák, B. (eds.): Aktuálnost změn Ústavy ČR. Mezinárodní politologický ústav, Brno, 1999, s. 32 a násl.

¹⁷ K pojetí Senátu jako ústavní pojistky srov. Kysela, J.: Senát jako „pojistka ve světle navrhovaných změn Ústavy, sborník cit. sub 16, s. 156 a násl.

¹⁸ Nepřímý stabilizační vliv tak má i čl. 40 Ústavy, který brání změně volebního systému pro volby do Senátu bez souhlasu Senátu.

¹⁹ Filip, J.: dílo cit. sub 3, s. 115.

²⁰ Pl. ÚS 13/05, publikován pod č. 283/2005 Sb.

procedury výrazným způsobem zvyšuje možnost, že se připravované změny ústavy stanou tématem volební kampaně pro volby do Senátu, čímž je umožněna alespoň minimální participace lidu na ústavní změně. Senát tedy do jisté míry supluje konzultaci ústavních změn s lidem.

Brzdící efekt, který by neměl zůstat podceněn, má též ústavní zakotvení ustavení Poslanecké sněmovny podle zásad poměrného zastoupení. Poslanecká sněmovna by tak měla relativně věrně odrážet náladu ve společnosti. Obezřetně by proto mělo být nahlíženo na případné opětovné posílení integrační funkce voleb v souvislosti s přípravou změny volebního zákona. Ústavnost nyní zvažované prémie pro vítěze (ať už na úkor všech ostatních stran nebo pouze strany s druhým nejvyšším výsledkem) by neměla být posuzována jen v kategoriích spravedlivého rozdělení mandátů a sestavení funkční vlády s důvěrou Poslanecké sněmovny, ale též s přihlédnutím ke skutečnosti, že Poslanecká sněmovna není jen orgánem zákonodárným, ale též ústavodárným. Zatímco požadavek, aby povolební situace umožnila sestavení většinové vlády, která nebude závislá na každém jednom hlasu, je legitimní, nelze totéž říci o zajištění ústavní většiny. Vládní většina (zejména s jednoznačným lídrem) disponující ústavní většinou bude nepochybně méně odolná případným pokusem realizovat vládní program i formou ústavních zákonů, bude-li mít pocit, že Ústavní soud její úsilí maří. V souvislosti se vzrušenou atmosférou spojenou s projednáváním reformy veřejných financí Ústavním soudem se tato obava jeví být maximálně aktuální.

Klauzule věčnosti a její funkce v ústavním systému

Článek 9 Ústavy České republiky stanoví, že 1) Ústava může být doplňována či měněna pouze ústavními zákony, 2) změna podstatných náležitostí demokratického právního státu je nepřípustná a 3) výkladem právních norem nelze oprávnit odstranění nebo ohrožení základů demokratického právního státu. Názory na význam a dosah tohoto ustanovení nejsou jednotné.²¹ Otázkou je i to, do jaké míry je pod vlastní ochranou sám čl. 9.²² Jasně do celé problematiky nevnáší ani Ústavní soud. Spíše naopak.

První odstavce článku 9 činí českou ústavu rigidní tím, že stanoví zvláštní proceduru její změny či jejího doplnění. Druhý odstavce je pak vyjádřením principu materiálního právního

²¹ Srov. Filip, J.: dílo cit. sub 3, s. 124 a literatura tam uvedená

²² Např. Filip uvádí, že může být ústavní většinou legálně odstraněn, srov. tamtéž, naproti tomu dle Holländera je změna tohoto článku nepřípustná, srov. Holländer, P.: cit. dílo, s. 327.

státu, když říká, že v některých případech ani splnění procesních podmínek nelegalizuje změnu ústavy. Část ústavní materie staví mimo dispozici samotného ústavodárce, čímž vytváří východisko pro odlišování originárního ústavodárce a ústavodárce odvozeného.²³ Hned v prvním nálezu Sbírký nálezu a usnesení Ústavního soudu se dočteme, že některé otázky jsou i pro běžného (odvozeného) ústavodárce *ultra vires*.²⁴ Zároveň jde o zárodek pro rozlišování kvalifikovaného a obyčejného ústavního práva a řešení konfliktů mezi nimi, což lze považovat za jednu z kardinálních výzev pro českou teorii ústavního práva, která se musí vypořádat s polylegální ústavou a dobovým pojmem ústavní pořádek. Odstavec 3 pak slouží jako interpretační imperativ, a to nejen pro Ústavní soud, ale i pro soudy obecné. Vedle těchto funkcí může článek 9 Ústavy posloužit při střetu ústavního systému s pokusem o jeho destrukci zvenčí – jednak může legitimovat kroky, které by za řádného běhu věcí byly nepřijatelné (např. atrakci pravomoci za účelem ochránění demokratického zřízení) a jednak může být použit při opětovném nastolování demokratického zřízení.

Pro naše další úvahy je významný především vztah ústavních zákonů měnících a doplňujících ústavu k ústavě samotné. Článek 9 totiž nejde tak daleko, aby explicitně vytvořil kategorii kvalifikovaného ústavního práva formálně nadřazeného ostatním ústavním zákonům a už vůbec nevytváří institucionální záruky vlastního naplnění. Neznamená to však, že takové záruky neexistují, je však třeba hledat je v jiných částech ústavy.

Východiskem nutně musí být teze, že odvozený ústavodárce si musí počínat tak, aby nenarušil či dokonce neodstranil identitu samotné ústavy. Článek 9 Ústavy je v tomto směru výslovným vyjádřením principu materiálního právního státu. Po zhroucení koncepce formálního právního státu byl v plné míře akceptován požadavek na dodržení nejen procedurálních demokratických pravidel, ale též na dodržení obsahových, resp. hodnotových požadavků kladených na právo. Není pochyb o tom, že dosažení předepsané většiny, tj. splnění formálních náležitostí, neospravedlňuje obejít či dokonce porušení ústavy. Myšlenka materiálního právního státu se však neprosadí, bude-li pro obejít ústavy pouze předepsána náročnější procedura. Materiálnímu právnímu státu je cizí myšlenka, že je-li většina náležitě silná, může odhlasovat cokoli. O některých věcech se zkrátka nehlasuje. Tezi, že i ústavní

²³ Srov. Klíma, K.: cit. dílo, s. 79. O rozdíl mezi ústavodárcem originárním a zmocněným (jednorázovým) opírá své úvahy o vhodnosti ratifikace Smlouvy o Ústavě pro Evropu i J. Malenovský, J.: K řízení o ratifikaci Smlouvy o Ústavě pro Evropu: Na okraj uvažovaného ústavního zákona o referendu, *Právník*, roč. 2005, č. 4, s. 341.

²⁴ Nález Pl. ÚS 19/1993, *Sb.n.u.*, sv. 1, č.1.

zákony musejí být podrobeny přezkumu z hlediska své ústavní konformity, proto nelze považovat za atak na demokratickou podstatu systému, nýbrž za logické vyústění principu materiálního právního státu založeného na panství ústavy. Předmětem důkladných rozborů však musí být otázka rozsahu přezkumu ústavních zákonů, formy přezkumu a především pak otázka kdo ohlídá hlídače. Již z takto formulovaných otázek se zdá, že nemáme co do činění s problémem, jehož řešení má podobu lineárního algoritmu či jednoduchého několikastupňového testu. Naopak, ve hře bude řada aspektů, které budou misky vah převažovat tu na jednu, tu na druhou stranu.

Po patnácti letech účinnosti Ústavy České republiky za sebou máme mj. pět změn Ústavy, jednu změnu Listiny základních práv a svobod, přijetí ústavních zákonů o vytvoření vyšších územních samosprávných celků, ústavní zákon o bezpečnosti České republiky a ústavního zákona o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii, několik neúspěšných návrhů zákona o obecnému referendu, několik pokusů o komplexnější změnu Ústavy a řadu nálezů Ústavního soudu výrazně ovlivňujících podobu živé ústavy. Pokusy o změnu ústavy a jejího doplnění v zásadě můžeme rozdělit (vedle pokusů úspěšných a neúspěšných) na pokusy o vyplnění mezer vzniklých z důvodu absence konsensu při schvalování ústavy, změny vyvolané integračními procesy, pokusy motivované tvrzenými chybami v Ústavě, pokusy motivované politicky a konečně na změny a návrhy ryze technického či doprovodného charakteru. V dalších úvahách se budeme věnovat čtyřem zásahům do ústavního systému, které výrazně ovlivnily jeho celkový charakter. Prvním je revize ústavy ústavním zákonem č. 395/2001 (tzv. euronovela Ústavy), kterým došlo ke změně vztahu českého práva k právu mezinárodnímu, zejména ve spojení s nálezem Ústavního soudu Pl. ÚS 36/01, kterým byla euronovela zásadně reinterpretoována. Druhým je ústavní zákon č. 69/1998 Sb. o zkrácení volebního období Poslanecké sněmovny, kterým došlo k jednorázovému zkrácení volebního období Poslanecké sněmovny v roce 1998 a k vyvolání předčasných parlamentních voleb. Za třetí významný bod považuji ústavní zákon o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii. Konečně posledním bodem, u něhož se podrobněji zastavíme, je nález Ústavního soudu, kterým byl zamítnut návrh na zrušení ustanovení trestního řádu, kterými byl implementováno nařízení evropského zatýkacího rozkazu. Všechny čtyři akty byly výraznými událostmi a každý jednotlivě byl předmětem samostatné odborné debaty, v tomto textu se však budeme soustředit na jejich společný aspekt, kterým je ústava v dějinném vývoji a možnosti jejího přizpůsobení aktuálním společenským a především politickým poměrům.

Euronovela Ústavy

Euronovela ústavy je nepochybně nejvýraznějším případem změny Ústavy České republiky. Kromě přípravy ústavy na vstup České republiky do Evropské unie došlo ke změně poměru českého práva k právu mezinárodnímu. Ústavodárce se, po relativně dlouhodobé přípravě, rozhodl vymýtit z ústavního řádu pojem mezinárodních smluv o lidských právech a nahradit jejich hierarchickou přednost před vnitrostátním právem předností aplikační. Ta byla některými autory považována za první projev difuzní kontroly ústavnosti v českém ústavním systému,²⁵ resp. teorie ústavního práva předpokládala, že se role Ústavního soudu jako garanta ústavnosti se změní v kontrolu nad ochranou, kterou právům vyplývajícím z mezinárodních smluv budou poskytovat obecné soudy.²⁶ Jak se ukázalo, předčasně. Ústavní soud označil odstranění mezinárodních smluv o lidských právech z palety referenčních hledisek abstraktní kontroly ústavnosti za snížení již dosažené procedurální úrovně ochrany ústavně zaručených základních práv. Euronovelu ústavy v nálezu Pl. ÚS 36/01 interpretoval v duchu principů materiálního právního státu, dospěl k závěru, že již dosaženou procedurální úroveň ochrany základních práv nelze snížit, a proto dle jeho názoru lze i po euronovele Ústavy rušit zákony pro rozpor s mezinárodními smlouvami. Tento názor byl sice vysloven obiter dictum, Ústavní soud však krátce po jeho vydání dal rozhodně najevo, že podle tohoto dicta bude v budoucnu postupovat. Přestože byl uvedený nález podroben značné kritice ze strany odborné veřejnosti, Ústavní soud své pozice neopustil. Vedle formy a zcela nedostatečného odůvodnění, které svým rozsahem ani hloubkou neodpovídalo významu tohoto názoru, se terčem kritiky stala především skutečnost, že Ústavní soud ve znění euronovely našel něco, co v ní zjevně není a co ústavodárce vůbec nezamýšlel.²⁷ Ústavní soud se v nálezu Pl. ÚS 36/01 jen tak mezi řečí zásadním způsobem vyjádřil ke vztahu ústavních zákonů měnících ústavu a ústavy samotné, a to ve prospěch ústavy, resp. jejího materiálního ohniska. Pokud jde o formu kontroly ústavnosti ústavních zákonů, zvolil Ústavní soud variantu spočívající v ohnutí novelizačních ustanovení na úplné maximum, aby je dostal do souladu se stávající ústavou. Tato cesta byla označena pojmem demokraticko-právněstátně konformní výklad.²⁸ Na první pohled se tato cesta jeví být ohleduplnější vůči ústavodárci, jehož akty neruší ani neprohlašuje za nulitní, čímž se jako by nestaví nad něj. Ve skutečnosti však jeho vůli dokonce ignoruje resp. nahrazuje svou.

²⁵ Kühn, Z., Kysela, J.: Je Ústavou vždy to, co Ústavní soud řekne, že Ústava je? Časopis pro právní vědu a praxi, roč. 2002, č. 3, s. 205.

²⁶ Filip, dílo cit. sub 3, s. 285.

²⁷ Filip, J.: Nález č. 403/2002 Sb. jako rukavice hozená ústavodárci Ústavním soudem, Právní zpravodaj, roč. 2202, č. 11, s.13.

²⁸ Tamtéž.

Referendum

S citovaným nálezem Ústavního soudu ostře kontrastuje přístup Ústavního soudu k přezkumu ústavnosti a zákonnosti referenda o přistoupení České republiky k Evropské unii. Připomeňme, že schválením ústavního zákona č. 515/2002 Sb. byl vyřešen problém formy schválení vstupu do EU. Toto řešení zdánlivě naplňuje čl. 2 odst. 2 Ústavy, který stanoví, že ústavní zákon může stanovit, v jakých případech lid vykonává moc přímo. Jsem však přesvědčen, že ve skutečnosti je spíše jeho obejitím. Jak již bylo v předešlých částech naznačeno, čl. 2 odst. 2 Ústavy je produktem doby přijímání Ústavy, kdy nebylo možné dojít k politické shodě v otázce obecného referenda, je vyjádřením této neshody, konsensus byl dosažen pouze v tom, že se jedná o nevyřešenou otázku, k níž se politická reprezentace vrátí v budoucnu, přičemž otevřena zůstala i samotná otázka, zda se referendum skutečně stane součástí českého ústavního systému. Určitý posun znamenala euronovela Ústavy, kterou do ní byl vložen čl. 10, dle jehož druhého odstavce může být vstup do mezinárodní organizace či instituce, na níž mají být přeneseny některé pravomoci orgánů České republiky, schválen referendem a nikoli Parlamentem, pokud tak stanoví zvláštní ústavní zákon. Nabízí se tak otázka, zda přijetím čl. 10a nedošlo k přijetí ústavního zákona podle čl. 2 odst. 2 Ústavy, čímž se úloha referenda v českém ústavním systému omezuje na ratifikaci mezinárodních smluv podle čl. 10a Ústavy na základě zvláštního ústavního zákona. Tato interpretace však odporuje samotnému čl. 2 Ústavy, který očekává (když už) přijetí úpravy obecné. Rovněž historický výklad nenasvědčuje tomu, že by relevantní politické síly považovaly otázku referenda za vyřešenou. Má-li ústava skutečně představovat pravidla politické hry, musejí být pravidla formulována dopředu, nikoli až v momentu, kdy existuje konkrétní sporná situace a kdy prosazovanou podobu pravidla zásadně ovlivňuje mocenské rozložení sil. Z obecně preferované formy zastupitelské formy demokracie nikterak nevyplývá mandát konkrétního zastupitelského orgánu (v podobě vzešlé z voleb) ad hoc zvažovat, zda tu kterou konkrétní otázku přeneseme na lid, jak naznačuje J. Malenovský ve vztahu k uvažovanému referendu o Smlouvě o Ústavě pro Evropu.²⁹ Na těchto závěrech nic nemění ani přijetí čl. 10a Ústavy.

Takový postup je nežádoucí nejen z pohledu naplňování ústavy, nýbrž také vzhledem k riziku obcházení ústavních garancí, což naplno ukázal přezkum ústavnosti referenda o přistoupení ČR k EU. Ústavní zákon č. 515/2002 Sb. totiž doplnil Ústavu ČR mj. v tím, že vybavil

²⁹ Malenovský, J.:cit. dílo, s. 341.

Ústavní soud zvláštní pravomocí přezkoumat zákonnost referenda o přistoupení ČR k EU, která byla konkretizována novelou zákona o Ústavním soudu. Ústavní soud je dle této úpravy oprávněn přezkoumat soulad postupu při provádění referenda s ústavním zákonem o referendu o přístupu České republiky k Evropské unii a zákonem, který tento ústavní zákon provádí. Ústavní soud takto vymezenou pravomoc beze zbytku akceptoval, když výslovně odmítl rozšířit rozsah přezkumu zákonnosti (a tedy i jeho ústavnosti) referenda na otázky související se souladem referenda s jinými součástmi ústavního pořádku.³⁰ Takový postup zvýrazňující procedurální ustanovení zakládající pravomoc Ústavního soudu na úkor obecných funkcí Ústavního soudu v ústavním systému poněkud odporuje nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS 36/01. Logickým vyústěním přístupu Ústavního soudu se nutně zdá být závěr, že ať by v ústavním zákoně o referendu bylo uvedeno cokoli, Ústavní soud byl oprávněn zkoumat soulad postupu při provádění referenda pouze s tímto ústavním zákonem, příp. zákonem, který jej provádí.³¹ T. Langášek k tomu v jednom z komentářů k zákonu o Ústavním soudu dodává, že Ústavní soud *pochopitelně nebyl oprávněn zkoumat soulad ústavního zákona o referendu o vstupu ČR do EU s ústavním pořádkem, neboť se jedná o ústavní zákon, jímž je Ústavní soud vázán.*³² Jak by se však uvedený autor vypořádal se situací, kdy by ústavní zákon o ad hoc referendu obsahoval ustanovení, dle něhož se referendum opakuje až do okamžiku, kdy se dobrá věc podaří? Že se nejedná o zcela absurdní argument dokládá i jedna z uvažovaných alternativ ad hoc referenda, dle níž v případě neúspěchu referenda, mohl o vstupu ČR do EU rozhodnout Parlament. Slovy J. Kysely, lid by mohl v referendu říci jen své ano, v opačném případě by ho za něj řekl Parlament.³³ I taková podoba zvláštního ústavního zákona o ad hoc referendu by podle mého názoru odporovala čl. 22 Listiny základních práv a svobod, dle něhož zákonná úprava všech politických práv a svobod a její výklad a používání musí umožňovat a ochraňovat svobodnou soutěž politických sil. Citovaný článek Listiny musí být považován za vyjádření jednoho z konstitutivních principů demokratického právního státu. Zvláštní zákon o referendu, byť schválený ve formě ústavního zákona, se tomuto obecnému imperativu nemůže zpronevěřit. Skutečnost, že ústavní zákon o referendu o vstupu ČR do EU až tak daleko nezašel, nic nevyovídá o tom, zda pro zkoumání ústavnosti referenda je či není relevantní to, zda došlo k porušení rovného

³⁰ Usnesení Pl. ÚS 16/03 ze dne 30.6.2006.

³¹ Filip, J.: Referendum o přistoupení k EU před Ústavním soudem, Právní zpravodaj, roč. 2003, č. 10, s. 9.

³² Langášek in Wagnerová, E. a kol.: Zákon o Ústavním soudu s komentářem, ASPI, Praha, 2007, s. 575.

³³ Cit. podle Kysela, J.: Nejnovější návrhy ústavní úpravy referenda: referendum o vstupu do Evropské unie a referendum obecné, Časopis pro právní vědu a praxi, roč. 2000, č. 4, s. 414.

práva všech občanů podílet se předepsaným způsobem na správě věcí veřejných či principu demokratického utváření politické vůle.

Ústavní zmocnění adresované odvozenému ústavodárci a vyjádřené v čl. 2 odst. 2 Ústavy ani v čl. 10a odst. 2 dle mého názoru neposkytuje odvozenému ústavodárci natolik široký prostor, aby zvláštním zákonem o referendu založil zcela zvláštní ústavní režim pro provádění referenda, který se ocitne mimo rámec ústavního pořádku. Má-li být takto formulovaná teze naplněna, je třeba trvat nejen na povinnosti odvozeného ústavodávce respektovat při přijímání ústavního zákona ústavní pořádek České republiky, ale též vytvořit institucionální prostředky, jimiž bude splnění této povinnosti ověřeno. Zvláštní ostražitost je na místě tehdy, je-li ústavní zmocnění využíváno nikoli předvídanou formou obecného zákona, nýbrž jednorázového opatření, které prolamuje či obchází ústavu. Mimo jiné tak vzniká i nerovnováha mezi mocí zákonodárnou (vystupující v roli odvozeného ústavodávce) a Ústavním soudem, jehož pravomoci jsou vymezovány ad hoc podle úvahy odvozeného ústavodávce, která se, zřejmě, může pohybovat mimo kontext Ústavního pořádku.³⁴ Ústavní soud tak zůstal dlužen odpověď na otázku, proč nepostupoval shodně jako při interpretaci euronovely Ústavy a nezkoumal ústavnost referenda v kontextu celého ústavního pořádku.

Vzniklá situace je nežádoucí i z toho důvodu, že ačkoli přijaté řešení deklarovalo svou jednorázovou povahu, je rozhodujícími politickými silami vnímáno jako legitimní řešení do budoucna, což dokladovala diskuse o přijetí Smlouvy o Ústavě pro Evropu, v níž ODS opět hovořila o nezbytnosti schválení smlouvy v referendu a jedním dechem odmítala přijetí zákona o referendu. Ad hoc referendum se tedy stalo součástí živé ústavy. Zřejmě jen díky francouzskému a nizozemskému *Ne* zůstala Ústava České republiky ušetřena obohacení o pravomoc prezidenta vyhlásit referendum o ratifikaci Smlouvy o Ústavě pro Evropu.

Zkrácení volebního období

Charakter jednorázového opatření odporujícího ústavě avšak přijatého ve formě ústavního zákona měl též ústavní zákon č. 69/1998 Sb. o zkrácení volebního období. Tento ústavní zákon zkrátil volební období Poslanecké sněmovny zvolené v roce 1996, když stanovil, že

³⁴ Lze předpokládat, že pokud by např. došlo k zvláštním ústavním zákonem k úplnému vyloučení přezkumu postupu při provádění referenda Ústavním soudem, Ústavní soud by reagoval jinak, nicméně faktem zůstává, že v situaci, kdy jeho pravomoci byly pro jeden konkrétní akt razantním způsobem sníženy, zůstal nečinný, a to nikoli v tom smyslu, že přijaté řešení akceptuje, nýbrž s tím, že mu vůbec nepřísluší, aby se otázkou svých pravomocí, vymezených zvláštním ústavním zákonem ad hoc, zabýval.

volební období skončí v roce 1998 dnem volen do Poslanecké sněmovny, které se budou konat do 30. června 1998. Důvodem pro přijetí ústavního zákona byla dohoda relevantních politických sil, že se jedná o nejlepší řešení politické krize, resp. o nejschůdnější cestu k předčasným volbám. Političtí aktéři si byli dobře vědomi toho, že jde o řešení poněkud nešťastné a problematické, zejména mělo-li by do budoucna být opakováno. Bylo však zvoleno s tím, že jde o akt výjimečný, který by měl do budoucna být následován takovou novelizací Ústavy, která by rozpuštění Poslanecké sněmovny usnadnila. Ústavní zákon o zkrácení volebního období neměl ambice stát se součástí ústavního pořádku a otevřeně se stavěl do pozice jednorázového řešení, pro něž v ústavním pořádku neexistuje ústavní opora.

Na politickou krizi z devadesátých let reagovala odborná literatura i politická praxe. Již na konci roku 1997 vyjádřil ostrý nesouhlas s postupem Parlamentu J. Filip. Vedle obecných námitek směřujících proti zkrácení volebního období kritizoval Filip především na formu, jakou ke zkrácení mělo dojít (a nakonec i došlo): „...*když už by taková situace nastala, bylo by vhodnější přijmout obecné řešení, které by těmto trapnostem založeným již nedomyšlenou přípravou Ústavy v roce 1992.*“³⁵ Politická reprezentace, resp. její část, reagovala poslaneckým návrhem komplexní změny Ústavy, jehož součástí byl též návrh na novelizaci čl. 17 Ústavy, dle níž se Poslanecká sněmovna mohla třípětinovou většinou usnést na svém rozpuštění.³⁶

Tisk 359 nakonec neuspěl, obecná úprava rozpuštění Poslanecké sněmovny přijata nebyla a současná situace se tak do jisté míry podobá pozici referenda v českém ústavním systému. Obavy z precedentního dopadu rozpuštění Poslanecké sněmovny zvláštním ústavním zákonem se naplnily v tomto volebním období, kdy v souvislosti s povolební situací, pro níž bylo vžito klišé volební pat, bylo zkrácení volebního období formou ústavního zákona zvažováno jako jedno z možných řešení svízelné situace na české politické scéně. Zjevné prolomení ústavy se tak stalo součástí živé ústavy. Po letech se k otázce zkrácení volebního období formou jednorázového ústavního zákona v kontextu diskrece ústavodárce vrátil P. Holländer, když si závěrem své stati posteskl, že od schválení tohoto kontroverzního ústavního zákona byly přijaty další ústavní zákony včetně výše zmiňované euronovely Ústavy a ústavního zákona o referendu o vstupu ČR do EU, aniž by byla otevřena otázka jejich

³⁵ Filip, J: Zkrácení volebního období, Parlamentní zpravodaj, roč. 1997, č. 12, s. 132.

³⁶ Tisk 359, volební období 1998-2002.

souladu s čl. 9 odst. 2 a že jsme nejspíše odsouzeni počkat si s řešením na vznik dalšího akutního problému.³⁷

Evropský zatýkací rozkaz

Další zásah do ústavy, tentokrát do čl. 14 Listiny základních práv a svobod, byl zamýšlen v souvislosti s implementací rámcového rozhodnutí Rady ze dne 13. června 2002 č.2002/584/JVV o evropském zatýkacím rozkazu a postupech předávání mezi jednotlivými členskými státy. Návrh na změnu Listiny základních práv a svobod,³⁸ který měl implementaci evropského zatýkacího rozkazu umožnit, neuspěl, vláda proto byla nucena přehodnotit své původní stanovisko na nezbytnost změny Ústavy³⁹ a k věci se musel formou nálezu vyjádřit i Ústavní soud.

Pro naše potřeby je podstatná ta část nálezu,⁴⁰ v níž se Ústavní soud zabýval souladem ustanovení trestního řádu, která rámcové rozhodnutí o evropském zatýkacím rozkazu implementují, s čl. 14 Listiny, o jehož novelizaci se vláda před tím pokoušela s tím, že jeho dikce transpozici brání.⁴¹ Klíčové pro rozhodnutí Ústavního soudu bylo vyložení pojmu zákazu „*nucení k opuštění vlasti*.“ Dle Ústavního soudu může tento pojem být interpretován jak extenzivně, tak restriktivně, „*pro vyřešení otázky významu čl. 14 odst. 4 Listiny je třeba hledat jeho objektivní smysl*.“⁴² Ústavní soud se shodl s účastníky řízení, že zkušenost se zločiny komunistického režimu, zejména s akcí Asanace sehrála významnou roli při tvorbě čl. 14 Listiny základních práv a svobod. Ústavní soud vedle toho poukázal na trend zvyšování mobility lidí a s tímto trendem spojené zvyšování významu extradice při stíhání pachatelů trestných činů. Pro rozhodnutí Ústavního soudu nakonec byl rozhodující princip zakotvený v čl. 1 odst. 2 Ústavy, dle něhož Česká republika dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva. Přestože tento článek není natolik silný, aby pod jeho vlivem mohl být změněn význam jakéhokoli jiného ústavního ustanovení,⁴³ tak tam, kde existuje více

³⁷ Holländer, P.: cit. dílo, s. 335.

³⁸ Tisk 513, volební období 2002-2006.

³⁹ Tvrzení vlády, že odmítnutím novelizace Listiny Poslanecká sněmovna dala najevo, že ústavní změna není potřebná označil J. Filip za výrok roku 2004 v oblasti ústavního práva a navrhl udělení ceny na způsob konstitucionalistického ropáka. Srov. Filip, J.: Evropský zatýkací rozkaz před ústavními soudy, Časopis pro právní vědu a praxi, roč. 2005, č. 2, s. 162.

⁴⁰ Nález Pl. ÚS 66/04, publikován pod č. 434/2006 Sb.

⁴¹ Viz důvodová zpráva k vládnímu návrhu na vydání zákona, kterým se mění ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, ve znění ústavního zákona č. 162/1998, tisk 513.

⁴² Odst. 66 nálezu Pl. ÚS 66/04.

⁴³ Odst. 82 cit. nálezu.

interpretačních variant, je zapotřebí použít tu, která vede ke splnění závazku vyplývajícího pro Českou republiku z mezinárodního práva.⁴⁴

Nález Ústavního soudu ve věci evropského zatýkacího rozkazu je významný především z důvodu, že se zabývá problematikou míry přizpůsobivosti českého ústavního pořádku právu Evropské unie. Parlament a Ústavní soud si v tomto případě svým způsobem vyměnily role při svých náhledech na význam čl. 14 Listiny základních práv a svobod. Poslanecká sněmovna, při vědomí nedávné československé historie, svobodu pohybu a pobytu, která je předmětem ochrany čl. 14 Listiny, spojila i s otázkou přijatelnosti extradice. Vyšla přitom ze státoobčanského svazku, z nějž, soudě především z vyjádření poslanců za ODS, plyne též povinnost státu uchránit svého občana před vydáním k trestnímu stíhání do ciziny, přičemž této povinnosti odpovídá ústavně zaručené základní právo občana, aby státem nebyl vydán. Při svém hlasování Poslanecká sněmovna odmítla takto interpretovaný dosah čl. 14 Listiny svým ústavodárným rozhodnutím zúžit. Naproti tomu Ústavní soud upozornil, že svoboda pohybu není s problematikou extradice tradičně spojována. Dospěl tedy k závěru, že dosah čl. 14 je užší, než se domníval ústavodárce.

Svou argumentaci však Ústavní soud zatížil jedním úkrokem stranou. Na místo toho, aby zpříma konstatoval, že svoboda pohybu a pobytu nechrání proti extradici,⁴⁵ dospěl k závěru, že existují dvě interpretační (zřejmě srovnatelné) alternativy a tu je třeba přiklonit se k eurokonformnímu výkladu Listiny, který velí vybrat tu, která bude otevřenější evropskému právu. Zjevná analogie s prioritou ústavně konformní interpretace však není zcela vhodná, neboť metoda ústavně konformní interpretace vychází z teze, že ústava je těžištěm celého právního řádu a všechny ostatní předpisy je třeba interpretovat v jejím duchu. V komentovaném nálezu však se Ústavní soud nesnažil reinterpretovat obyčejné právo, nýbrž projevil snahu ohýbat Listinu. Pozice Ústavního soudu je v tomto směru do určité míry schizofrenní. V řízení, v němž zkoumal ústavní konformitu transpozice rámcového nařízení o evropském zatýkacím rozkazu do českého právního řádu, dospěl k závěru, že ústavní normy mají být prioritně interpretovány v souladu s unijním právem. Táž úprava (vzato z pohledu obsahového, nikoli formálně) tak vlastně v řízení před Ústavním soudem vystupovala v postavení kontrolované úpravy i referenčního hlediska. Domnívám se, že nelze na jedné straně zastávat stanovisko, že ústavní pořádek je principiálně nadřazen evropskému právu (a

⁴⁴ Odst. 83.

⁴⁵ Srov. Filip, J.: dílo cit. sub 39, s. 166.

v tuto chvíli je zřejmě lhostejné, zda jde o právo komunitární či unijní), byť kontrola jeho ústavnosti není podmíněně vykonávána, a zároveň mu obsah ústavy interpretačně přizpůsobovat.

Mám za to, že v řízení o eurozatykači se po Ústavním soudu chtěla jiná věc. Je totiž třeba vyřešit otázku, jakým způsobem má být evropské právo skloubeno s českým ústavním pořádkem. Nabízí se přitom dvě možnosti řešení případné kolize (pomineme-li možnost unijní právo netransponovat): buď konstatovat, že z unijního práva plyne jeho přednost před právem vnitrostátním a přijetí úpravy na půdě EU již na základě čl. 10, resp. čl. 1 odst. 2 Ústavy, zakládá specifickou situaci, která vytváří pro implementující úpravu výjimku z ústavního pravidla (tedy jistá obdoba vládou navrhované novelizace Listiny již byla, byť skrytě, v českém právním řádu přítomna, a proto novelizace Listiny formou ústavního zákona nebyla zapotřebí) nebo konstatovat, že v případě kolize je nezbytné před transpozicí na úrovni jednoduchého práva přikročit ke změně Ústavy. Naznačené dilema je vlastně volbou mezi formální přímou změnou ústavy a její přeměnou, resp. tichým doplněním. Musíme tak zodpovědět dvě otázky: zaprvé, zda tu existuje rozpor, a za druhé, jak má být řešen. Ústavní soud obě otázky spojil do jedné: první jednoznačně nezodpověděl, resp. odpověděl tak, že rozpor by být mohl i nemusel, a za existence remízového stavu, převážil eurokonformní výklad, čímž dospěl k závěru, že tedy vlastně rozpor neexistuje. Do budoucna však nelze vyloučit vznik situace, kdy rozpor mezi unijním právem a ústavním pořádkem bude natolik zjevný, že spor nebude možné zahladit. Ústavní soud přitom své definitivní stanovisko nezaujal a vystavil tak zbývající státní orgány nejistotě, zda v případě přiznaného rozporu transponované úpravy s ústavním pořádkem je nezbytná formální změna ústavy. Do budoucna by však bylo jistě žádoucí, kdyby došlo k vytvoření úzu, jakým způsobem bude Česká republika plnit své závazky, které pro ni vyplývají z členství v Evropské unii, v případě, že transpozici bude bránit ústavní pořádek. Jednou možností je automatická reinterpretační ústavního pořádku konformní se závazky ČR jdoucí až na hranici konstitutivních principů a s ní spojené zúžení rozsahu přezkumu aktů, kterými je transponováno evropské právo, druhou pak formální změna ústavního pořádku. Obě cesty jsou podle mého z pohledu ústavnosti rovnocenné a volba řešení je závislá především na ústavní kultuře. Za podstatné totiž považuji udržení souladu mezi smyslem ústavy, jak je aktuálně chápán, a evropským právem, nikoli souladu textů. Popsaný problém lze ilustrovat na příkladu některých diskusí o ratifikaci

Lisabonské smlouvy,⁴⁶ kdy je uvažováno o novelizaci čl. 1 odst. 1 Ústavy spojené s přehodnocením pojmu suverenity.⁴⁷ Představa, že by se Česká republika vzdala své suverenity, je však v kontextu čl. 9 Ústavy nepřijatelná. Domnívám se, že by bylo lépe smířit se s tím, že význam pojmu suverenity a jeho chápání se v čase mění a že tedy není třeba přizpůsobovat text Ústavy vyvíjejícímu se chápání konstitutivních principů. Obrazně řečeno, cestující konstitutivní principy s sebou berou psanou ústavu a zcela dostačující tak je adaptace ústavy interpretací, neboť konstitutivní principy psanou ústavu dopraví do takové pozice, aby psaná ústava mohla být interpretována ze správného úhlu pohledu. Ústavní změny přijímané nikoli na základě konsensu, ale z důvodu (zdánlivé) nutnosti vyvolané zvnějšku (např. z EU) lze považovat obecně za nevhodné, neboť vyvolávají dojem, že ústava je změnitelná, kdykoli je to třeba. Je otázkou, do jaké míry je myšlenka takového donucení v souladu s myšlenkou státní suverenity.

Úloha Ústavního soudu v procesu změny ústavy

Z analyzovaných případů je zřejmé, že Ústavní soud je zásadním aktérem procesu vývoje ústavy, přičemž jeho funkce nemusí nutně být stabilizující, nýbrž, jak ukazuje případ eurozatykače, může být Ústavní soud též garantem přeměny ústavy. Je proto nezbytné zabývat se též formami, v jakých se Ústavní soud zapojuje do procesu změny či doplnění ústavy. Jeho úloha strážce ústavnosti se totiž zásadně ztěžuje, jakmile se Parlament rozhodne, že moc, jejíž výkon mu byl ústavou svěřen, vykoná v kvalitě ústavodárce, čímž se zásadně dostane mimo dosah přezkumu Ústavním soudem. Již v předešlých částech této práce jsem se pokusil tuto tezi problematizovat, nyní se této otázce budeme věnovat podrobněji.

Apriorní vyloučení možnosti přezkumu ústavních zákonů z hlediska jejich ústavnosti bývá opíráno o logický argument stejné právní síly zkoumaného zákona a referenčního hlediska a tedy o nemožnost aplikace pravidla *lex superior derogat legi inferiori* a dále o dogmatický argument vyplývající z čl. 88 odst. 2 Ústavy, dle něhož je Ústavní soud vázán ústavním pořádkem a zákonem o řízení před Ústavním soudem.⁴⁸ Položenou otázku tak můžeme rozdělit do dvou. Zaprvé, zda shodná právní síla a priori vylučuje zkoumání ústavní konformity ústavního zákona resp. zda se i na úrovni ústavních zákonů uplatní pravidlo *lex*

⁴⁶ Srov. debatu na blogu Jiné právo – <http://jinepravo.blogspot.com>.

⁴⁷ <http://jinepravo.blogspot.com/2008/04/lisabonsk-smlouva-m-do-brna.html>

⁴⁸ Langášek in Wagnerová, E. a kol. cit. dílo, s. 575.

specialis derogat legi generali, a za druhé, zda je Ústavní soud oprávněn se k ústavní konformitě ústavních zákonů vyjadřovat, příp. v jaké formě.

Moje odpověď na první otázku vyplývá z předcházejících částí této práce. Již samotný princip materiálního právního státu a výslovně též čl. 9 Ústavy klade na veškeré výrony státní moci určité obsahové požadavky. Nelze tedy připustit, aby tento princip byl opuštěn, jakmile by většina v Parlamentu nabyla kvality ústavní většiny.⁴⁹ Legální nezměnitelnost materiálního ohniska ústavy je normou právní, nikoli politickou. I tuto normu musíme považovat za konstitutivní princip demokratického právního státu a tudíž i České republiky. Již z této její kvality podle mého názoru vyplývá nevyhnutelná nutnost existence institucionálních a procedurálních záruk jejího naplnění. Doslovné znění Ústavy není dostatečným argumentem pro opačné tvrzení.

Z čl. 83 Ústav nadto vyplývá, že Ústavní soud je soudním orgánem ochrany ústavnosti, přičemž pojem ústavnost nelze v materiálním právním státě ztotožnit s pojmem ústavní pořádek či formální ústava. Hlavním úkolem Ústavního soudu tak podle mého názoru není udržení formální jednoty mezi ústavním pořádkem a obyčejnými zákony tím, že odporující ustanovení obyčejného práva na návrh příslušného subjektu zruší. Hlavním úkolem Ústavního soudu tedy je poskytovat ochranu hodnotám, které ústava vyjadřuje a chrání, a zajistit, aby se tyto hodnoty prosadily. Svůj hodnotový náboj přitom nemají jen normy hmotněprávní, ale i normy procesní.⁵⁰

P. Holländer uvažuje o třech formách, jimiž Ústavní soud může realizovat kontrolu ústavnosti ústavních zákonů.⁵¹ První z nich je apriorní kontrola realizovaná v kooperaci se zákonodárcem, druhá, inspirována rakouskou praxí, spočívá v jejich prohlášení za neplatné od samého počátku pro jejich vydání ultra vires a konečně třetí, kterou Holländer vidí v reinterpetaci do podoby, která bude v souladu s ústavním pořádkem. Touto cestou se Ústavní soud vydal v nálezu Pl. ÚS 36/01, odmítl v ní však pokračovat při přezkumu postupu při provádění referenda o vstupu ČR do EU. Společným jmenovatelem jakékoli kontroly ústavnosti ústavních zákonů je maximální zdrženlivost Ústavního soudu a také

⁴⁹ Ostatně i Ústavní soud v nálezu Pl. ÚS 14/1993 uvádí, že ani eventuelní jednomyslné rozhodnutí Parlamentu nemůže legitimovat odstranění podstatných náležitostí demokratického právního státu.

⁵⁰ Wagnerová, E.: Přetrvávající tendence z minulosti v činnosti českých soudů a obtížnosti jejich odstraňování, In: Šimíček, V. (ed.): Role nejvyšších soudů v evropských ústavních systémech – čas pro změnu? Mezinárodní politologický ústav, Brno, 2007, s. 65.

⁵¹ Holländer, P.: cit. dílo, s. 331-333.

předvídatelnost jeho postupu. Kritérií pro volbu postupu Ústavního soudu bude jistě více. Nedomnívám se však, že možnosti Ústavního soudu zasáhnout lze odkazem na čl. 9 Ústavy omezit na aktuální a bezprostřední ohrožení podstaty demokratického právního státu. Za relevantní kritérium by tak bylo možné považovat i rozlišení revize ústavy od jejího jednorázového obejití, byť cestou ústavního zákona. Plasticky je toto rozlišení patrné na příkladu zkrácení volebního období. Zatímco vytvoření obecného pravidla by jistě bylo akceptovatelné, jednorázové opatření vzbuzuje značné pochybnosti, ačkoli demokratická podstata státu nebyla jedním vykročením odstraněna. Obdobná situace může být v budoucnu řešena s obecnou tendencí zvyšování bezpečnostních opatření. Je jistě legitimní, aby se v demokratické společnosti stala předmětem jistého přehodnocení myšlenka ústavnosti, přičemž výsledkem tohoto procesu by mohla být i revize ústavy jdoucí vstříc těmto tendencím, např. v podobě zmírnění podmínek suspendování některých ustanovení ústavy z důvodu ohrožení bezpečnosti státu. Tých zásah, avšak učiněný formou izolovaného a bez celospolečenského konsensu přijatého ústavního zákona, jímž by byla vytvořena půda pro konkrétní opatření realizovaná ve formě obyčejného práva, by byl z ústavního hlediska nanejvýš sporný.

Bylo by žádoucí, kdyby se Ústavní soud k těmto citlivým otázkám vyjádřil. I sám Ústavní soud je totiž svými nálezy vázán, takže by do budoucna alespoň trochu zúžil svůj manévrovací prostor, čímž by se stal čitelnějším pro ostatní státní orgány.

Závěr

Přestože Ústavě České republiky někdy bývá vyčítána nedostatečná rigidita, osud mnoha návrhů na její novelizaci dokazuje, že není tak bezbranná vůči případným atakům aktuální politické většiny, jak by se na první pohled mohlo zdát. Za hlavní důvod považuji nepřímé prostředky, které stabilitu české ústavy posilují, zejména volební systémy do obou sněmoven. Z tohoto důvodu lze proto varovat před jejich narušením či dokonce odstraněním v zájmu vyššího cíle, jímž má být vytvoření akceschopné vlády. Tyto brzdné prvky jsou natolik silné, že ani po patnácti letech nelze považovat proces kompletace české ústavy za kompletní, neboť diskusi o místu obecného referenda v ústavním systému nelze mít za ukončenou. Jedinou změnu ústavy, které lze přiznat charakter revize ústavy, do značné míry korigoval Ústavní soud, když odmítl snížení svých pravomocí ve prospěch obecných soudů. Přestože tento krok byl nanejvýš sporný, především s ohledem na mezery v odůvodnění, nelze jej bez dalšího

označit za nerozumný.⁵² Další posilování stability by však podle mého názoru nevytvářelo žádnou přidanou hodnotu. Ústavní systém by vedle psané ústavy ve zvýšené míře formovala živá ústava.

V jednání hlavních aktérů si můžeme všimnout vysoké míry pragmatického přístupu k Ústavě. Nejsem si jist nakolik začala platit Labandova teze a politické strany se s Ústavou naučily žít. Nevyřešená úloha referendu dává Ústavě status nedokončenosti, čímž se vytváří prostor pro více či méně rozumné návrhy na vylepšení Ústavy. Zejména na politické scéně zřejmě panuje přesvědčení, že k jakékoli alespoň trochu přijatelné (měřítky demokratického právního státu) Ústavy postačuje obstarání předepsaného počtu hlasů a že již síla této většiny sama o sobě změnu Ústavy legitimizuje, a to prostřednictvím volebního výsledku.

Ústavní soud v minulosti opakovaně naznačil odhodlání hájit v první řadě hodnoty, které ústavní pořádek chrání, a až ve druhé řadě konkrétní ústavní text, v němž jsou tyto hodnoty vyjádřeny. I Ústavní soud však zřetelně inklinuje k ad hoc řešením. Jsem přesvědčen, že postup při provádění referenda o vstupu České republiky do Evropské unie ani transpozice evropského zatýkacího rozkazu v ničem neodporovaly hodnotovému řádu, na němž je česká ústava vybudována. Od Ústavního soudu by však mělo být do budoucna očekáváno nejen posvěcení vstupu do EU resp. transpozice evropského práva, ale též formulace pravidel, podle nichž bude postupovat v obdobných případech v budoucnosti. Už proto, že nelze vyloučit, že tato problematika nebude před Ústavní soud přinesena v řízení o abstraktní kontrole norem, nýbrž jednotlivcem, který se bude domáhat ochrany svých ústavně zaručených základních práv a svobod. Je proto dobré vědět, co lze od Ústavního soudu očekávat.

⁵² Na tomto místě pouze, nad rámec této práce, podotknu, že obecné soudy podle mého názoru, vytvořeného praxí advokátního koncipienta, nejsou schopny ochránit ústavně zaručená základní práva účastníků řízení a navrhované kroky směrem k difuznímu modelu kontroly ústavnosti z tohoto důvodu není možné za současného stavu vítat.

Seznam použité literatury:

- Filip, J.: Evropský zatýkací rozkaz před ústavními soudy, Časopis pro právní vědu a praxi, roč. 2005, č. 2, s. 162.
- Filip, J.: Nález č. 403/2002 Sb. jako rukavice hozená ústavodárci Ústavním soudem, Právní zpravodaj, roč. 2202, č. 11
- Filip, J.: Referendum o přistoupení k EU před Ústavním soudem, Právní zpravodaj, roč. 2003, č. 10
- Filip, J.: Ústavní právo České republiky, 1. díl, 4. vydání, Doplněk, Brno, 2003
- Filip, J.: Zapomenuté inspirace a aspirace Ústavy ČR (K 10. výročí přijetí Ústavy ČR), Časopis pro právní vědu a praxi, roč. 2002, č. 4, s. 295 a násl.
- Filip, J.: Zkrácení volebního období, Parlamentní zpravodaj, roč. 1997, č. 12, s. 132
- Holländer, P.: Materiální ohnisko ústavy a diskrece ústavodárce, Právník, roč. 2005, č. 4
- Jellinek, G.: Všeobecná státověda, Praha, 1906, s. 569
- Klíma, K.: Ústavní právo, 2. vydání, Aleš Čeněk, Plzeň, 2004
- Kühn, Z., Kysela, J.: Je Ústavou vždy to, co Ústavní soud řekne, že Ústava je? Časopis pro právní vědu a praxi, roč. 2002, č. 3, s. 205
- Kysela, J.: Nejnovější návrhy ústavní úpravy referenda: referendum o vstupu do Evropské unie a referendum obecné, Časopis pro právní vědu a praxi, roč. 2000, č. 4, s. 414.
- Malenovský, J.: K řízení o ratifikaci Smlouvy o Ústavě pro Evropu: Na okraj uvažovaného ústavního zákona o referendu, Právník, roč. 2005, č. 4
- Michelman, F. I., Ferrara, A.: Polemika o ústavě, Filosofira, Praha, 2006.
- Svoboda, K.: Procedury změn ústav zemí střední a východní Evropy, In: Pavlíček, V. a kol.: Transformace ústavních systémů zemí střední a východní Evropy, II. část, Univerzita Karlova, Praha, 2000, s. 45
- Syllová, J.: Souvislosti a následky nedostatečné rigidity Ústavy ČR, In: Šimíček, V., Dančák, B. (eds.): Aktuálnost změn Ústavy ČR. Mezinárodní politologický ústav, Brno, 1999, s. 32 a násl.
- Wagnerová, E.: Přetrvávající tendence z minulosti v činnosti českých soudů a obtížnosti jejich odstraňování, In: Šimíček, V. (ed.): Role nejvyšších soudů v evropských ústavních systémech – čas pro změnu? Mezinárodní politologický ústav, Brno, 2007, s. 65
- Wagnerová, E. a kol.: Zákon o Ústavním soudu s komentářem, ASPI, Praha, 2007
- Weyr, F.: Československé právo ústavní, Melantrich, Praha, 1937