



**Rapport national / National report / Landesbericht / национальный доклад**

**RÉPUBLIQUE TCHÈQUE/ CZECH REPUBLIC/ TSCHECHISCHE/  
REPUBLIK ČESKÁ REPUBLIKA**

**The Constitutional Court of the Czech Republic  
Ústavní soud České republiky**

langue maternelle / native language / Muttersprache / родной язык

## XVII. KONGRES KONFERENCE EVROPSKÝCH ÚSTAVNÍCH SOUDŮ

### Role ústavních soudů při prosazování a aplikaci ústavních principů

#### Národní práva

#### \*\*\* Ústavní soud České republiky \*\*\*

#### A) ROLE ÚSTAVNÍCH SOUDŮ V DEFINOVÁNÍ A APLIKOVÁNÍ EXPLICITNÍCH/IMPLICITNÍCH ÚSTAVNÍCH PRINCIPŮ

**1. Má ústavní soud nebo jemu na roveň postavený orgán vykonávající ústavní přezkum (dále jen „ústavní soud“) právo dovolávat se určitých ústavních principů (např. dělby moci, systém brzd a vyvažování, principy právního státu, rovnosti a zákazu diskriminace, proporcionality, rozumnosti, lidské důstojnosti) v procesu zkoumání ústavnosti? Do jaké míry vstupuje ústavní soud do této oblasti? Reguluje ústava anebo jiný právní akt rozsah ústavního přezkumu ve smyslu odkazování se na specifické právní zdroje v rámci základního ústavního rámce, jež by ústavní soud mohl použít ve svém odůvodnění?**

Podle čl. 83 Ústavy ČR (dále jen „Ústava“) je Ústavní soud orgánem ochrany ústavnosti. Je tak úkolem Ústavního soudu rozhodovat spory o ústavnost a vystupovat jako nejvyšší interpret ústavního pořádku. Z formálněprávního pohledu (srov. Baroš, Pospíšil 2015: 1118-1119) „je možno koncept ústavního pořádku (jakožto ústavy ve formálním slova smyslu) považovat za legální definici neuzavřeného souboru platných předpisů nejvyšší právní síly (tj. všech těch majících kromě Ústavy a Listiny základních práv a svobod sílu ústavního zákona). Ačkoliv nebývá legální definice tohoto druhu v ústavách typická, náš ústavodárce se rozhodl zvolit cestu vymezení toho, jaké právní předpisy mají spadat pod rozsah pojmu ústavního pořádku. Přesné vymezení toho, co je nutno považovat za součást ústavního pořádku má pak zásadní význam pro Ústavní soud (a vzhledem k jeho oprávněním v ústavní demokracii pak pro všechny adresáty jeho rozhodnutí, resp. adresáty přezkoumávaného právního předpisu), jelikož nesoulad s ústavním pořádkem je referenčním kritériem pro zrušení (jednotlivých ustanovení) zákonů (čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy), či jiných právních předpisů (tam je tímto kritériem i zákon – viz čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy), případně je tímto kritériem pro vyslovení (ne)souladu mezinárodní smlouvy podle čl. 10a a čl. 49 Ústavy s ústavním pořádkem (čl. 87 odst. 2 Ústavy). Čl. 89 odst. 2 Ústavy pak stanoví vázanost soudců Ústavního soudu při svém rozhodování výlučně ústavním pořádkem a zákonem o Ústavním soudu. Vymezení ústavního pořádku je pak důležité též pro možnost podání ústavní žaloby Senátu proti prezidentu republiky, neboť Senát ji může podat i pro hrubé porušení Ústavy, nebo jiné součásti ústavního pořádku (viz komentář k čl. 65 odst. 2 Ústavy), i pro soudce obecných soudů, kteří kvůli své domněnce o rozporu jimi aplikovaného zákona s ústavním pořádkem mohou věc předložit k Ústavnímu soudu (čl. 95 odst. 2 Ústavy).“

Má-li Ústavní soud chránit ústavnost, musí chránit rovnováhu ústavních institucí (tj. princip dělby moci a brzd a protivah) a také základní principy právního státu, resp. obecně základní (explicitně i implicitně v ústavním pořádku obsažené) principy ústavní demokracie jako takové (viz pak níže i nálezy sp. zn. Pl. ÚS 33/97 ze dne 17. 12. 1997, N 163/9 SbNU 399; 30/1998 Sb.) Byly-li po druhé světové válce právní řády založeny na nadřazenosti ústavy, pak se i Česká republika k tomuto paradigmatu přihlásila po pádu komunismu. I Ústava České republiky se tak snaží navázat „na moderní konstitucionalismus, který podřizuje základní

otázky politických institucí a procesů ve státě principům vlády práva a právního státu“ (Klokočka 1994: IX). Demokracie již nespočívá v ničím neomezené „vůli lidu“, ale ústavou jsou vůli lidu vnuceny jistá substantivní omezení, které jsou všechny konstituované moci zavázány chránit. Podmínkou platnosti právních norem už není jen dodržení formálních náležitostí, nýbrž soulad s principy spravedlnosti obsaženými v ústavě.

Ústavní soud již v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 19/93 ze dne 21. 12. 1993 (N 1/1 SbNU 1; 14/1994 Sb.) uvedl, že „legitimita politického režimu se nemůže opírat jen o formálně-právní aspekty, protože hodnoty a principy, o které se režim opírá, nejsou jen právní, ale především politické povahy. Takové principy naší ústavy, jako je svrchovanost lidu, reprezentativní demokracie, právní stát, jsou principy politické organizace společnosti, jež nejsou normativně beze zbytku definovatelné. Pozitivně-právní úprava z nich vychází, avšak obsah těchto principů není normativní úpravou vyčerpán - zůstává stále něčím víc.“ Konstitutivní principy demokratické společnosti v rámci této ústavy jsou podle Ústavního soudu postaveny nad zákonodárnou kompetencí a tím 'ultra vires' Parlamentu“. Naše Ústava tak podle názoru Ústavního soudu není bezhodnotovým textem, který by pouze vymezoval instituce a procesy, ale včleňuje do sebe i určité regulativní ideje, vyjadřující základní nedotknutelné hodnoty demokratické společnosti. Nejde tak jen o dodržení kompetenčního a procesního rámce ústavních institucí a postupů (princip legality), ale klíčový je též *obsah* politických rozhodnutí. Výklad a použití všech právních norem musí být podřízeny jejich obsahově-materiálnímu smyslu; aby normy mohly být právem, musí respektovat základní konstitutivní hodnoty demokratické společnosti.

Podle zahraničních komentátorů hloubka reflexe o demokracii a vztahu mezi právem a hlavními sociálněpolitickými hodnotami obsažená v rozhodnutích Ústavního soudu je těžko dohledatelná v rozhodnutích mnoha etablovaných západních soudů (Robertson 2010: 123). Důraz na *hodnoty* (lidská důstojnost, svoboda, spravedlnost) a *principy* (svrchovanost lidu, právní stát, reprezentativní demokracie) svědčí o míře, do jaké se český Ústavní soud snažil o ztotožnění s poválečným konstitucionalismem. Shrnuto, Ústavní soud je vázán ústavním pořádkem; další podmínky (kromě zákona o Ústavním soudu) nejsou dále stanoveny. Ústavní soud se těchto principů, které jsou spjaty s poválečným konstitucionalismem a jsou pak také považovány též za součást českého ústavního pořádku, nejen může, nýbrž také musí dovolávat. Zvláště v prvním období své činnosti Ústavní soud vypracoval obsah těchto principů; současná judikatura pak především pracuje s tímto dědictvím Ústavního soudu.

## ***2. Které ústavní principy považuje Vaše judikatura za klíčové? Existují konkrétní ustanovení ústavy stanovující základní principy? Existuje judikatura ve vztahu k základním principům? Jak často se ústavní soud na tyto principy odkazuje?***

Principy, kterých se Ústavní soud dovolává, se většinou vztahují k právnímu státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy). Právní stát proto nemůže již být toliko státem, „v němž jsou důsledně dodržovány právní předpisy (formální aspekt), nýbrž hodnoty a cíle sledované a dosahované činností státu musí být i spravedlivé (materiální aspekt)“ (viz Šimíček 2010a: 27). Ústavní soud se asi nejrozsáhleji vyjádřil k odlišení formálního a materiálního právního státu (kromě již zmiňovaného nálezu Pl. ÚS 19/93) v nálezu sp. zn. I. ÚS 2517/08 ze dne 24. 2. 2009 (N 34/52 SbNU 343), v němž uvedl, že „na rozdíl od moderního materiálního právního státu založeného na ideji spravedlnosti vyžaduje formální právní stát (první zmínka je obsažena v díle R. v. Mohla), předchůdce materiálního právního státu, aby každý úkon státní moci byl činěn na základě právní normy přijaté státem; jinými slovy formální právní stát je stát, v němž vládne zákon přijatý v souladu s ústavně předepsanou procedurou. Jen zákon stanoví kompetence jednotlivých státních orgánů, zatímco pravomoc jednotlivých tří složek státní moci vymezuje Ústava.“ Podle Ústavního soudu je právní stát v moderním pojetí „zaměřen na

nastolení a udržení materiálně spravedlivého stavu. Právní státnost je jak důležitým elementem demokracie, tak předpokladem pro nerušený výkon základních práv jednotlivými osobami, jimž je inherentní lidská důstojnost, z níž pak lze existenci jednotlivých základních práv odvodit a dále z ní lze dovodit (krom dalších principů - např. zákaz diskriminace) i zákaz libovůle (svévole), který takto doktrinárně odůvodněn našel výraz ve znění čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.“

Ústavodárcem akceptovaná koncepce právního státu nestaví materiální a formální právní stát do kontrapozice, ač konstrukce materiálního právního státu, rozvíjená v judikatuře Ústavního soudu v celé řadě oblastí, zřetelně překonává původní myšlenku formálního právního státu koncepčně vycházejícího z legalismu a pozitivismu (bod 19 nálezu I. ÚS 420/09). To však neznamená, že právo nemusí jisté formální kvality splňovat. Naopak, i dnes „se princip právního státu váže na *formální charakteristiky*, které právní pravidla v daném právním systému musí vykazovat, aby je jednotlivci mohli vzít v potaz při určování svého budoucího jednání. [...] I v demokratickém právním státu musí mít právo náležitou kvalitu formální (nález Pl. ÚS 77/06, bod 45). V teorii práva se v tomto kontextu mluví o tzv. *formálních hodnotách práva*, které „sice neurčují obsah právních předpisů, mají však právu zajistit samotnou existenci a dále akceptaci a aplikovatelnost: mezi tyto hodnoty patří hodnoty řádu, předvídatelnosti, svobody od arbitrárnosti, právní rovnosti či právní jistoty. [...] Právní filosof Neil MacCormick v tomto kontextu mluví o *etice legalismu*, pro kterou jsou příznačné pravidelnost, předvídatelnost, jistota, trvalost a jednota. [...] Mezi základní principy právního státu patří princip předvídatelnosti zákona, jeho srozumitelnosti a vnitřní bezrozpornosti“ (Pl. ÚS 77/06, bod 36; viz též Pl. ÚS 21/01). Každá právní úprava musí vyjadřovat respekt k obecným zásadám právním (principům), jako je důvěra v právo, právní jistota a předvídatelnost právních aktů, které strukturují právní řád demokratického právního státu, resp. jsou z něj odvoditelné (bod 20 nálezu sp. zn. I. ÚS 420/09 ze dne 3. 6. 2009, N 131/53 SbNU 647).

Materiální aspekt právního státu (tj. myšlenku spravedlnosti) v první řadě vyjadřuje koncepce jednotlivce jako *důstojné lidské bytosti*, rovné v právech se všemi ostatními bytostmi (čl. 1 Listiny). Čl. 2 Listiny pak Ústavní soud interpretoval jako obecnou svobodu jednání, tj. jako sběrnou či generální klauzuli, která logicky reaguje na nemožnost předvídat při formulování základních práv všechny v budoucnu se vyskytující zásahy do svobodného prostoru osoby (srov. nálezy I. ÚS 512/02, I. ÚS 546/03, I. ÚS 43/04, IV. ÚS 29/05, I. ÚS 1835/07 ad.).

Materiální právní stát má významné implikace pro činnost orgánů veřejné moci, a proto jsou orgány veřejné moci „povinny se pohybovat nejen z hlediska formálního v hranicích svých pravomocí a kompetencí stanovených ústavním pořádkem a zákony, ale výkon těchto pravomocí musí být také po obsahové (materiální) stránce v souladu s určitými základními principy, většinou vyjádřenými v ustanoveních ústavního pořádku, která garantují základní práva a vytvářejí hodnotovou bázi ústavního pořádku. V případě výkonu pravomoci a kompetence orgánu veřejné moci je tedy podstatné sledovat také účel, k němuž uplatnění pravomoci směřuje, jakož i prostředky, jichž je přitom používáno (nález sp. zn. I. ÚS 1849/08 ze dne 18. 2. 2010, N 30/56 SbNU 339).

K důležitým konsekvencím konstitucionalistického elementu ústavní demokracie – materiálního právního státu – patří nejen výše zmiňovaný hodnotově orientovaný výklad jednoduchého práva, nýbrž také zákaz přepjatého formalismu při aplikaci a výkladu jednoduchého práva [jeho důsledkem totiž bývá pouze sofistikované zdůvodňování zjevné nespravedlnosti – viz již nález III. ÚS 127/96 a bohatá navazující judikatura] a též vnímání nepsaných principů demokratické společnosti ve smyslu pramenů práva (Holländer 2000: 22;

viz dále bod 3). Vazbu veškerého výkonu veřejné moci na kategorii spravedlnosti zdůrazňuje Ústavní soud přitom nejen za situace, kdy pod rouškou formalismu dochází k odůvodňování zjevné nespravedlnosti, nýbrž v případě konfliktu dvou ústavních principů.

**3. Existují nějaké interní nevyslovené principy, které jsou považovány za integrální součást ústavy? Pokud ano, co je důvodem jejich existence? Jak se vyvíjely v průběhu času? Pocházejí z konkrétního právního zdroje (např. domácího ústavního pořádku nebo vyvstávající z evropského či mezinárodního práva; anebo se jedná o zcela nové principy anebo o principy přejaté z ústav minulých)? Přispěli akademici nebo jiné sociální skupiny k ústavně neseným principům?**

Ano, v Ústavě jsou imanentně přítomné, byť explicitně nevyslovené, principy (např. princip proporcionality, či mnohé principy plynoucí z principu právního státu), plynoucí z ústavního pořádku jako celku. Některé ústavněprávní normy pak vyjadřují pouze určitý princip, za nimž nestojí žádné subjektivní právo, zatímco jiné normy mají obě podoby, tj. jak podobu principu, tak podobu subjektivního práva. Jak uvedla Eliška Wagnerová ve svém disentu k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 44/02, „pokud napadená norma je v rozporu s takovým ustanovením obsaženým v ústavním pořádku, z něhož lze dovodit subjektivní právo, je třeba ji podrobit mnohem přísnějšímu testu než v případě, kdy napadená norma koliduje toliko s principem představujícím pouze objektivní právo.“

Komplexně se postavení ústavních principů v našem ústavním pořádku zabýval nálezn sp. zn. Pl. ÚS 33/97 ze dne 17. 12. 1997 (N 163/9 SbNU 399; 30/1998 Sb.), ze kterého si dovoluji rozsáhle ocitovat: „Moderní demokratická psaná ústava je společenskou smlouvou, kterou se lid, představující ústavodárnou moc (pouvoirconstituant), ustavuje v jedno politické (státní) těleso, zakotvuje vztah individua k celku a soustavu mocenských (státních) institucí. Dokument institucionalizující soustavu základních obecně akceptovaných hodnot a formující mechanismus a proces utváření legitimních mocenských rozhodnutí nemůže existovat mimo veřejností akceptovaného kontextu hodnot, spravedlnostních představ, jakož i představ o smyslu, účelu a způsobu fungování demokratických institucí. Jinými slovy nemůže fungovat mimo minimálního hodnotového a institucionálního konsenzu. Pro oblast práva z toho plyne závěr, že pramenem práva obecně, jakož i pramenem práva ústavního, a to i v systému psaného práva, jsou rovněž základní právní principy a zvyklosti.“

Tuto tezi potvrzují nejen teoretické analýzy, ale především dějiny 20. století, spjaté s existencí totalitních států. Mechanické ztotožnění práva s právními texty se stalo vítaným nástrojem totalitní manipulace. Učinilo zejména z justice poslušný a nemyslicí nástroj prosazování totalitní moci.

Dalším naprosto neudržitelným momentem používání práva je jeho aplikace, vycházející pouze z jeho jazykového výkladu. Jazykový výklad představuje pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě. Je pouze východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu (k čemuž slouží i řada dalších postupů, jako logický a systematický výklad, výklad e ratione legis atd.). Mechanická aplikace abstrahující, resp. neuvědomující si, a to buď úmyslně, nebo v důsledku nevzdělanosti, smysl a účel právní normy, činí z práva nástroj odcizení a absurdity.

Akceptace i dalších pramenů práva, kromě práva psaného (zejména obecných právních principů), evokuje otázku jejich poznatelnosti. Jinými slovy evokuje otázku, zda je jejich formulování věcí libovůle, nebo zda lze stanovit při jejich formulování do určité míry objektivizovatelné postupy.

Demokratický systém čelí možné libovůli při formulování "nepsaného práva" dvojitým způsobem. Nesdílí v našem prostředí tak hluboce zakořeněnou skepsi k možnosti činit odpovědná individuální rozhodnutí a předkládat je na základě přesvědčivé argumentace veřejnosti k posouzení. První garance vůči libovůli je tudíž kulturní a mravní kontext odpovědnosti. Tím druhým je soustava demokratických institucí, utvářející dělbu moci. Jinými slovy, tou první je garance autonomní, druhou garance heteronomní normotvorby. Ke znakům vymezujícím společenství lidí patří vymezitelný okruh společně sdílených hodnot, jakož i představ o racionalitě (účelnosti) chování. Společenství, jež nedisponuje tímto znakem, lze udržovat pouze silou (mocí).

Typickým příkladem vymezitelnosti i nepsaných právních pravidel lidského chování je právo obyčejové. Pro vznik právního obyčeje je nutné obecné přesvědčení o potřebě dodržovat obecné pravidlo chování (opinionecessitatis) a dále jeho zachovávání po dlouhou dobu (usus longaevus, resp. longa consuetudo). Obě tato hlediska jsou definičními hledisky i pro vymezení obecného právního pravidla (hlediskem odlišujícím obecný princip a právní obyčej je zejména míra jejich obecnosti).

V systému psaného práva má přitom obecné právní pravidlo charakter samostatného pramene práva pouze preter legem (čili, pokud psané právo nestanoví jinak).

I v českém právu takto platí a je běžně aplikována řada obecných právních principů, které nejsou výslovně obsaženy v právních předpisech. Příkladem je právní princip, dle něhož neznalost práva neomlouvá [k tomu viz pozdější judikatura, zejména bod 25 nálezu sp. zn. II. ÚS 3764/12 ze dne 13. 5. 2014 (N 91/73 SbNU 517)], nebo princip nepřipustnosti retroaktivity, a to nejenom pro odvětví práva trestního. Jiným příkladem jsou výkladová pravidla a contrario, a minore ad maius, maiore ad minus, reductio ad absurdum apod. Dalším, a to moderním ústavním nepsaným pravidlem, je řešení kolize základních práv a svobod principem proporcionality. Mezi tyto obecně uznávané právní principy bez jakékoli pochybnosti patří v oblasti práva ústavního pravidla počítání času, jak jsou v evropském právním myšlení srozumitelně a smysluplně vymezena od dob římských (...).“

Ústavní soud si většinou vystačil s odkazem na ústavní principy mající původ v našem ústavním pořádku, ale je pravdou, že se vyskytly nálezy, v nichž odkázal na širší pojem „obecných právních zásad uznávaných civilizovanými národy“, jejichž právní závaznost odvozuje z (evropské) Úmluvy o ochraně základních práv a svobod. Jak Ústavní soud uvedl v nálezu sp. zn. IV. ÚS 98/97 ze dne 30. 6. 1997 (N 88/8 SbNU 305), „existují-li a jsou-li právně závazné obecné právní zásady uznávané civilizovanými národy (článek 7 odst. 2 Úmluvy), zásady, jež v podstatě reflektují hodnotový řád těchto národů, musí i právní řády jednotlivých států, ale také aplikace práva v nich, těmto zásadám odpovídat. V tomto případě nejde tedy o opření se o pouhé politické a historické stanovisko, ale o hodnocení a výklad, kterému se nemůže vyhnout žádný soud, chce-li naplnit svou povinnost zakotvenou v článku 90 a článku 95 odst. 1 Ústavy.“

K roli akademiků při formulování ústavních principů viz následující otázka č. 4.

***4. Jakou roli hraje ústavní soud při definování ústavních principů? Jak ústavní soud v průběhu času identifikoval ústavní principy? Jaké interpretační metody (např. textuální, historickou, gramatickou, systematickou, teleologickou apod.) nebo jejich kombinace byly použity při definování a aplikaci těchto principů? Jak velký význam při identifikaci a formování ústavních principů připadá na přípravné práce při tvorbě ústavy nebo na preambuli ústavy? Nabyly při tomto procesu obecně uznávané zásady na významu?***

Jde-li o definování ústavních principů, lze říct, že role Ústavního soudu byla v tomto ohledu klíčová. Byly to právě akademici působící na Ústavním soudu jakožto soudci či právníci se silnou zahraniční zkušeností (Vladimír Klokočka, Pavel Holländer, Vladimír Čermák, Eliška Wagnerová), kteří se na definování ústavních principů podíleli rozhodující měrou. Oproti tomu akademici působící na univerzitách měli na tomto podíl již menší, spíše recipovali judikaturu Ústavního soudu či se někteří k ní kriticky vymezovali. Akademici působící na Ústavním soudu nicméně během svého působení celkem rozsáhle publikovali, přičemž v některých svých příspěvcích předjímali to, co se později stalo součástí judikatury Ústavního soudu. Spíše než rozbor konkrétní metody, se kterou tito soudci pracovali (k tomu viz výše nálezn. sp. zn. Pl. ÚS 33/97, bod č. 3), šlo při formulování ústavních principů především o znalost západního (především německého) konstitucionalismu, kterému se tito soudci chtěli přiblížit, a proto importovali jeho základní koncepty. Interpretovali tak podobným způsobem analogická ustanovení naší Ústavy a Listiny, v nichž nacházeli oporu pro konkrétní ústavní princip (viz výše rozbor čl. 1 odst. 1 Ústavy, který hovoří o demokratickém právním státě, a proto se mohl stát zárodkem distinkce mezi formálním a materiálním právním státem). Přípravné práce při tvorbě Ústavy z tohoto úhlu pohledu nebyly rozhodující, nutno ale říct, že těchto prací se zúčastnil i prof. Vladimír Klokočka, který pak měl rozhodující roli na formulaci ústavních principů v judikatuře Ústavního soudu. Specifičtěji, Vladimír Klokočka a Pavel Holländer během příprav Ústavy provedli oponenturu tzv. karlovarskému návrhu a potom se Klokočka zúčastnil i zasedání legislativní rady vlády (srov. Němeček 2010: 96nn.).

***5. Jaká je právní povaha ústavních principů? Jsou považovány zapůvodce stávajícího ústavního rámce? Jaký důraz je kladen Ústavním soudem na základní principy ve vztahu ke konkrétním ústavním právním? Jsou základní principy interpretovány odděleně od práv jmenovaných ústavou anebo ústavní soud interpretuje základní principy ve spojení se specifickými právy jako jejich komplementární způsob výkladu? Mohou dle Vaší judikatury základní principy konstituovat samostatný důvod pro neústavnost i bez spojení s konkrétní ústavní normou? Existuje nějaký právním předpisem stanovený požadavek naprosazování ústavních principů v soudních rozhodnutích?***

Česká právní dogmatika postupně dochází k závěru, že za ústavou stojí zakládající principy demokracie a konstitucionalismu. K vlastní právní povaze ústavních principů se Ústavní soud vyslovil ve výše zmiňovaných nálezech. Jde-li o vztah ústavních principů a základních práv, je třeba na úvod říct, že podobně jako podle německého Federálního ústavního soudu každému základnímu právu koresponduje určitá hodnota. Základní práva jsou negativní práva vůči státu, ale reprezentují také hodnoty (princip). Jinak řečeno, hodnotový princip představuje druhou tvář individuálního základního práva. V tomto smyslu jsou tak základní práva součástí objektivního hodnotového řádu. Jakožto hodnoty ukládají státu pozitivní závazek zajistit to, že se stanou integrální částí právního řádu (Kommers 1997: 47). Jak již bylo řečeno výše, v Ústavě jsou imanentně přítomné, byť explicitně nevyslovené, další principy (např. princip proporcionality, či mnohé principy plynoucí z principu právního státu).

Distinkce mezi základními právy a hodnotovými principy nachází svůj výraz jak v typech řízení vedených před Ústavním soudem, tak v souvislosti s veřejnoprávním či soukromoprávním charakterem projednávané otázky. V individuálních ústavních stížnostech ve vertikálních vztazích (tj. ve vztazích jedinec-stát) působí základní práva přímo jako subjektivní práva. Respekt k nim či jejich ochranu lze proto proti veřejné moci přímo uplatňovat. Z priority jednotlivých osob s jejich subjektivními základními právy před státem plyne i zásadní prioritita základních práv jako práv subjektivních před objektivním právem (srov. Wagnerová 2007: 61). Jelikož v řízení o ústavních stížnostech Ústavní soud podle čl.

87 odst. 1 písm. d) rozhoduje o stížnostech proti pravomocnému rozhodnutí a jinému zásahu orgánů veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod, nemůže se stěžovatel dovolávat toliko porušení ústavního principu, ale musí vždy uvést, k porušení jakého základního práva mělo napadeným aktem veřejné moci dojít. Platí přitom, že právě nerespektováním určitého právního principu může dojít k porušení určitého základního práva. Ústavní soud pak ve svém výroku může stanovit, že postupem porušujícím čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky bylo napadeným aktem veřejné moci porušeno konkrétní základní právo stěžovatele garantované ústavním pořádkem.

V horizontálních právních vztazích a při abstraktní či konkrétní kontrole norem se však základní práva vyskytují v podobě principů (hodnot), které vytváří objektivní hodnotový řád. Stávají se tak součástí objektivního práva (viz např. disent Elišky Wagnerové k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 39/08 ze dne 6. 10. 2010, N 207/59 SbNU 3; 294/2010 Sb.). Konkrétní suspektní či napadená právní norma je pak poměřována ústavními principy. V řízení o kontrole norem mohou být ústavní principy užity jako důvod derogace určitého ustanovení. Derogačním důvodem pak bývá porušení čl. 1 odst. 1 Ústavy (právní stát, či potenciálně čl. 2 odst. 2 Listiny, tj. ústavně zakázané libovůle), ze kterého ústavní princip vždy vyplývá.

**6. Jaké jsou základní principy, které ústavní soud nejčastěji aplikuje? Popište prosím jeden či více ústavních principů, které byly významně ovlivněny ústavním rozhodováním. Jaký byl příspěvek ústavního soudu pro formování a rozvoj tohoto principu? Uveďte prosím příklady z judikatury Vašeho soudu.**

Mezi nejčastěji aplikované principy patří např.:

- (1) v řízení o ústavních stížnostech: **zákaz libovůle či svévole**: V dosavadní judikatuře ve věcech ústavních stížností [např. nález sp. zn. III. ÚS 151/06 ze dne 12. 7. 2006 (N 132/42 SbNU 57), nález sp. zn. IV. ÚS 518/10 ze dne 23. 11. 2010 (N 233/59 SbNU 375) a další] Ústavní soud interpretoval pojem svévole ve smyslu extrémního nesouladu právních závěrů s vykonanými skutkovými a právními zjištěními, dále ve smyslu nerespektování kogentní normy, interpretace, jež je v extrémním rozporu s principy spravedlnosti (příkladem čehož je přepjatý formalismus), jakož i interpretace a aplikace zákonných pojmů v jiném než zákonem stanoveném a právním myšlením konsensuálně akceptovaném významu, a konečně ve smyslu rozhodování bez bližších kritérií či alespoň zásad odvozených z právní normy.
- (2) v řízení o kontrole norem: **princip zákazu zpětné účinnosti právních norem** (zákaz retroaktivity). Ten podle Ústavního soudu vyplývá z principu ochrany důvěry občanů v právo, který blíže vymezuje kategorii právního státu (Pl. ÚS 21/96 ze dne 4. 2. 1997, N 13/7 SbNU 87; 63/1997 Sb.). V návaznosti na právní teorii Ústavní soud v mnoha nálezech rozlišil pojmy pravé a nepravé retroaktivity a vymezil podmínky, za nichž lze zpětné působení určité právní normy považovat za přípustné [srov. shrnutí obsažené v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 53/10 ze dne 19. 4. 2011 (N 75/61 SbNU 137; 119/2011 Sb.) v bodech 144 až 149]. Podle Ústavního soudu je pravá retroaktivita zásadně nepřipustná, pokud je s ní současně spojen zásah do principů ochrany důvěry v právo, právní jistoty, resp. ochrany nabytých práv. Naopak v případě nepravé retroaktivity lze konstatovat její obecnou, byť nikoliv bezvýjimečnou, přípustnost. Dalším příkladem může být rozhodování Ústavního soudu ve věci legislativní procedury, kdy ve věcech tzv. legislativních přílepků hrála významnou roli **zásada předvídatelnosti zákona**, jeho srozumitelnosti a zásada jeho vnitřní bezrozpornosti, dovozovaná z principu právního státu (nález sp. zn. Pl. ÚS 77/06 ze dne 15. 2. 2007, N 30/44 SbNU 349; 37/2007 Sb.).



B) ÚSTAVNÍ PRINCIPY JAKO NORMY VYŠŠÍ PRÁVNÍ SÍLY? JE MOŽNÉ URČIT HIERARCHII V RÁMCI ÚSTAVY? NEZMĚNITELNÁ (VĚČNÁ) USTANOVENÍ V ÚSTAVÁCH A SOUDNÍ PŘEZKUM ÚSTAVNÍCH DODATKŮ.

**1. Požívají ústavní principy jistého stupně nadřazenosti ve vztahu k ostatním ustanovením základního zákona? Jak se ústavní principy a další ustanovení ústavy vztahují k mezinárodnímu právu nebo právu EU? Existuje ustanovení mezinárodního nebo evropského práva, které se zdá být nadřazenější než národní ústavní principy? Pokud ano, jak jsou tato mezinárodní ustanovení aplikována s ohledem na národní ústavní principy? Jaký je ve vaší judikatuře převládající právní názor (praktický i akademický) na přiřazování vyšších hodnot určitým ústavním principům než jiným ustanovením ústavy?**

Z textu Ústavy České republiky nelze přímo dovodit nadřazenost ústavních principů jiným ustanovením, neboť tyto ústavní principy jsou vtěleny právě do normativního textu v Ústavě obsaženému. Ústava neobsahuje algoritmus, který by stanovoval hierarchii či pořadí takových principů, a to ani vůči jiným částem normativního textu, ani vůči sobě navzájem.

Ústava České republiky však naopak obsahuje pravidlo pro identifikaci vztahů a určení aplikační priority mezi vnitrostátními právními předpisy a právem mezinárodním. Tato pravidla jsou obsažena v následujících ustanoveních Ústavy:

„Čl. 1 odst. 2

(2) Česká republika dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva.

Čl. 10

*Vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva.*

Čl. 10a

(1) Mezinárodní smlouvou mohou být některé pravomoci orgánů České republiky přeneseny na mezinárodní organizaci nebo instituci.

(2) K ratifikaci mezinárodní smlouvy uvedené v odstavci 1 je třeba souhlasu Parlamentu, nestanoví-li ústavní zákon, že k ratifikaci je třeba souhlasu daného v referendu.

Čl. 95 odst. 1

(1) Soudce je při rozhodování vázán zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu; je oprávněn posoudit soulad jiného právního předpisu se zákonem nebo s takovou mezinárodní smlouvou.“

Znění těchto prvních tří citovaných článků Ústavy je v České republice účinné od 1. června 2002, kdy byla změněna ústavní právní úprava v souvislosti s procesem přistoupení České republiky k Evropským společenstvím. Tím byla opuštěna dualistická koncepce vztahu k mezinárodnímu právu a mezinárodní smlouvy se stávají součástí právního řádu přímo, tj. bez nutnosti dalšího formálního postupu ze strany moci zákonodárné. Soudce obecného soudu

aplikuje právní normu obsaženou v zákoně nebo v mezinárodní smlouvě, a je-li právní norma obsažená v zákoně v rozporu s tou normou, která je obsažena v mezinárodní smlouvě, aplikuje soudce obecného soudu bez dalšího mezinárodní smlouvu.

Ústava obsahuje požadavek čtyři znaky, které musí mezinárodní smlouva splňovat, aby se stala součástí národního právního řádu:

- a) k ratifikaci mezinárodní smlouvy dal souhlas Parlament;
- b) mezinárodní smlouvu Česká republika ratifikovala;
- c) mezinárodní smlouva je pro Českou republiku závazná;
- d) byla zákonným způsobem vyhlášena.

Z pohledu ústavního pořádku České republiky však neexistují ustanovení mezinárodního práva nebo práva evropského, která by byla nadřazena Ústavě. Ačkoliv Ústava umožňuje přenos některých pravomocí orgánů České republiky na mezinárodní organizaci, toto propůjčení je podmíněné a může trvat jen potud, pokud budou přenesené pravomoci vykonávány způsobem slučitelným s uchováním státní suverenity a podstatou materiálního právního státu<sup>1</sup>.

Text ústavního pořádku, tedy jednotlivé pozitivní ústavní normy a instituty, zpravidla lze - jednotlivě i ve vzájemné souvislosti - podřadit pod širší pojem ústavních principů (např. princip dělby moci, princip vlády na čas nebo princip rovnosti před zákonem). Ústavní soud České republiky však tyto normy, stejně jako ústavní principy, nevyhodnocuje z pohledu jejich systematické hierarchizace, neboť text ústavních dokumentů je charakteristický právě vysokou mírou obecnosti. Je proto úkolem Ústavního soudu, aby při aplikaci takových textů dokázal obecné ústavní normy a principy konkretizovat a interpretovat. Nečiní tak ale pro právně- teoretické potřeby, ale pro účely rozhodování v konkrétní právní věci. Lze proto shrnout, že se Ústavní soud České republiky taxonomii principů ve své judikatuře systematicky nevěnoval a přiznal-li některému principu vyšší váhu, nežli jinému principu či ustanovení, bylo to vždy v konkrétním případě a bez nároku na právně-teoretickou stálost takové interpretace. Ústavní principy však jsou pro Ústavní soud jedním z pramenů ústavního práva, jak potvrdil ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 33/97 ze dne 17. 12. 1997:

*„Moderní demokratická psaná ústava je společenskou smlouvou, kterou se lid, představující ústavodárnou moc (pouvoirconstituant), ustavuje v jedno politické (státní) těleso, zakotvuje vztah individua k celku a soustavu mocenských (státních) institucí. Dokument institucionalizující soustavu základních obecně akceptovaných hodnot a formující mechanismus a proces utváření legitimních mocenských rozhodnutí nemůže existovat mimo veřejností akceptovaného kontextu hodnot, spravedlnostních představ, jakož i představ o smyslu, účelu a způsobu fungování demokratických institucí. Jinými slovy nemůže fungovat mimo minimálního hodnotového a institucionálního konsenzu. Pro oblast práva z toho plyne závěr, že pramenem práva obecně, jakož i pramenem práva ústavního, a to i v systému psaného práva, jsou rovněž základní právní principy a zvyklosti.“*

**2. Jaký je vzájemný poměr ústavních principů? Existuje mezi nimi hierarchie? Jaký přístup zvolil Ústavní soud při určování hierarchie v rámci ústavy? Je z judikatury ústavního soudu možné dovodit, že některým principům byl přiznán klíčový status vůči zbytku základního zákona?**

---

<sup>1</sup>Viz nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 50/04 ze dne 8. března 2006.

Ústava České republiky je polylegálním dokumentem, který - zjednodušeně řečeno - obsahuje dvě oblasti ústavní úpravy. Tou první je oblast organizující, vyjadřující principy, na nichž je stát budován, organizován a členěn; zakotvuje instituce veřejné moci a limity výkonu veřejné moci. Druhou ústavní oblastí je potom normování a ochrana lidských práv a svobod, což je obsahem Listiny základních práv a svobod.

Ústava České republiky, podobně jako ústavy Španělska, Portugalska nebo Ruské federace, obsahuje základní hodnoty státnosti v preambuli a svých úvodních (základních) ustanoveních. Neexistují však ve formě výčtového katalogu a nejsou ani podrobně definovány; na rozdíl od Ústavního soudu Spolkové republiky Německo nepodal český Ústavní soud konečný výčet esenciálních principů. Přesto se mu ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 19/08 ze dne 26. 11. 2008 alespoň přiblížil:

*„Vůdčím principem je nepochybně zásada nezadatelných, nezczitelných, 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. Ačkoliv Ústavní soud již mnohokrát [...] konstatoval nezbytnost zvýšenou mírou ochraňovat principy tvořící tzv. materiální ohnisko Ústavy, jejich konkrétní výčet není v žádném ústavním ustanovení ani v nálezech Ústavního soudu uveden. Ani v tomto řízení však nemá Ústavní soud ambici podobný výčtový judikát nebo katalog vytvářet ...“.*

Tyto základní principy se v normativním textu Ústavy zpravidla člení na další podprincipy, které základní principy zpřesňují a stávají se tak principy odvětvovými nebo institucionálními. Ústavní soud však existenci ústavních principů výslovně uznává, a to především proto, že pouhá existence Ústavy není znakem ústavního státu, tou je až schopnost ústavního zřízení zajišťovat ochranu jím proklamovaných hodnot. To je základní rozdíl mezi formálním a materiálním pojetím právního státu, k němuž se Ústavní soud přihlásil již v samém začátku své činnosti, a to nálezem sp. zn. Pl. ÚS 19/93 ze dne 21. prosince 1993:

*„Ústava České republiky není založena na hodnotové neutralitě, není jen pouhým vymezením institucí a procesů, ale včleňuje do svého textu i určité regulativní ideje vyjadřující základní nedotknutelné hodnoty demokratické společnosti. Ústava akceptuje a respektuje princip legality jako součást celkové koncepce právního státu, neváže však pozitivní právo jen na formální legalitu, ale výklad a použití právních norem podřizuje jejich obsahově materiálnímu smyslu, podmiňuje právo respektováním základních konstitutivních hodnot demokratické společnosti a těmito hodnotami také užití právních norem měří. To znamená i při kontinuitě se "starým právem" hodnotovou diskontinuitu se "starým režimem". Toto pojetí ústavního státu odmítá formálněracionální legitimitu režimu a formální právní stát. Ať jsou zákony státu jakékoliv, ve státě, který se označuje za demokratický a proklamuje princip svrchovanosti lidu, nemůže být žádný jiný režim legitimní než režim demokratický.“.*

Z výše uvedeného je možné dovodit (toliko doktrinálně<sup>2</sup>, nikoliv judikaturou Ústavního soudu), že mezi základní ústavní principy by bylo možné zařadit:

- princip demokracie
- princip úcty k lidským právům a svobodám

---

<sup>2</sup>Filip, J: Ústavní právo České republiky, Nakladatelství Doplněk, 4. vydání, 2003, s. 191

- republikánský princip
- princip parlamentní demokracie
- princip materiálního právního státu
- princip ochrany vlastnictví
- princip unitárního státu
- princip samosprávy
- princip sociálního státu

Tyto principy však mohou stát ve vzájemném rozporu, dojde-li na jejich aplikaci. Na rozdíl od jiných normativních pravidel jsou principy nejvyšším možným zobecněním a neobsahují samy o sobě procesní postup vedoucí k jednoznačnému výsledku. Při jejich aplikaci Ústavním soudem - především ve sféře ochrany základních práv a svobod – tak slouží především jako vodítko a interpretační nástroj v širším slova smyslu. Při kolizi těchto principů však musí Ústavní soud uvážit minimalizaci zásahů do toho principu, který se ukázal být v konkrétní věci slabším – viz též nálezn. zn. Pl. ÚS 4/94 ze dne 12. října 1994:

*„K omezení základních práv či svobod, i když jejich ústavní úprava omezení nepředpokládá, může dojít v případě jejich kolize. Základní je v této souvislosti maxima, podle které základní právo či svobodu lze omezit pouze v zájmu jiného základního práva či svobody. V případě závěru o opodstatněnosti priority jednoho ze dvou v kolizi stojících základních práv, je nutnou podmínkou konečného rozhodnutí rovněž využití všech možností minimalizace zásahu do druhého z nich. Tento závěr lze odvodit i z ustanovení čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, a sice v tom smyslu, že základních práv a svobod musí být šetřeno nejenom při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod, nýbrž analogicky rovněž v případě jejich omezení v důsledku jejich vzájemné kolize.“*

**3. Jak byla Ústava doplněna vaší judikaturou? Jaká je procedura změny ústavy podle ústavních pravidel? Jak vznikla ústava původně a určuje některá ustanovení jako nezměnitelná? Existuje rozdíl mezi původním způsobem přijetí ústavy a současným systémem ústavních změn? Byly někdy ústavní principy vaší judikaturou změněny? Pokud ano, jaké k tomu byly důvody?**

Ústava České republiky byla přijata Českou národní radou dne 16. prosince 1992, a to jako výsledek procesu dělení Československa. Česká národní rada byla zákonodárným sborem české části Federace, vzešlým z voleb konaných v červnu roku 1992. Oprávnění České národní rady k přijetí ústavy nového a ještě neexistujícího státu (Česká republika vznikla dne 1. ledna 1993) se odvodilo z ústavního zákona o československé federaci, podle něž byla Česká národní rada „představitelem národní svrchovanosti a svébytnosti českého národa a nejvyšším orgánem státní moci v České republice.

Jak bylo uvedeno výše, Ústava v širším slova smyslu je polylegálním dokumentem a kromě právního předpisu výslovně označeného jako „Ústava České republiky“ existují i další ústavní zákony, které mají stejnou právní sílu jako Ústava České republiky. V čl. 3 Ústavy České republiky je uvedeno, že „Součástí ústavního pořádku České republiky je Listina základních práv a svobod.“

Listina základních práv a svobod byla původně obsažena v ústavním zákoně Federálního shromáždění České a Slovenské Federativní republiky a obsahovala katalog práv a svobod. Tato Listina pak byla doslovně inkorporována do systému ústavního práva České republiky a

společně s dalšími ústavními zákony tak tvoří „ústavní pořádek“. Ústava České republiky ve svém čl. 112 odst. 1 dále uvádí výčet právních předpisů, které tvoří „ústavní pořádek“:

*„Ústavní pořádek České republiky tvoří tato Ústava, Listina základních práv a svobod, ústavní zákony přijaté podle této Ústavy a ústavní zákony Národního shromáždění Československé republiky, Federálního shromáždění Československé socialistické republiky a České národní rady upravující státní hranice České republiky a ústavní zákony České národní rady přijaté po 6. červnu 1992.“.*

Změny Ústavy jsou předmětem úpravy jejího článku 9.

### *„Čl. 9*

*(1) Ústava může být doplňována či měněna pouze ústavními zákony.*

*(2) Změna podstatných náležitostí demokratického právního státu je nepřipustná.*

*(3) Výkladem právních norem nelze oprávnit odstranění nebo ohrožení základů demokratického státu.“.*

Pro každé doplnění nebo změnu ústavního pořádku je podle čl. 39 odst. 4 Ústavy České republiky nutný souhlas kvalifikované třipětinové většiny všech poslanců a třipětinové většiny přítomných senátorů. Na rozdíl od procesu přijímání běžných zákonů nelze při přijímání ústavních zákonů zvrátit negativní stanovisko Senátu přehlasováním při novém projednání v Poslanecké sněmovně.

Zatímco odstavec 1 v citovaném čl. 9 Ústavy České republiky stanoví procedurální meze změn Ústavy, odstavec 2 stanoví obsahové meze změn. Smyslem jeho existence je ochrana materiálního jádra ústavy, tedy základních principů, na nichž spočívá celá konstrukce státu. Toto ustanovení nemá deklaratorní povahu, ale právě naopak – odvíjí se z něj ústavní pokyn, jež zavazuje všechny orgány veřejné moci k ochraně materiálního jádra ústavy. Ačkoliv neexistuje kogentní výčet ustanovení, principů anebo náležitostí, které nesmí být změněny, jsou především orgány moci zákonodárné tímto „ohniskem ústavy“ omezeny ve své normotvorné činnosti. Ústavní soud, stejně jako všechny ostatní orgány moci soudní a výkonné, jsou potom omezeny zněním třetího odstavce, který jim zakazuje interpretovat právo tak, aby bylo ohroženo nebo zasaženo materiální jádro ústavnosti.

Otázkou materiálního jádra Ústavy se Ústavní soud ve svém judikatuře zabývá dlouhodobě konzistentně.

Nález sp. zn. Pl. ÚS 19/93 ze dne 21. prosince 1993:

*„České právo není založeno na svrchovanosti zákona. Nadřazenost zákonů nižším právním normám neznámá ještě jejich svrchovanost. Dokonce ani ve smyslu rozsahu zákonodárné kompetence v rámci ústavního státu nelze hovořit o svrchovanosti zákona. V pojetí ústavního státu, na kterém je založena Česká ústava není právo a spravedlnost předmětem volné dispozice zákonodárce a tím ani zákona, protože zákonodárce je vázán určitými základními hodnotami, jež Ústava prohlašuje za nedotknutelné. Česká ústava např. v čl. 9 odst. 2 stanoví, že "změna podstatných náležitostí demokratického právního státu je nepřipustná". Tím jsou konstitutivní principy demokratické společnosti v rámci této ústavy postaveny nad*

*zákonodárnou kompetenci a tím "ultra vires" Parlamentu. S těmito principy stojí a padá ústavní stát. Odstraněním některého z těchto principů, provedené jakýmkoli, byť i většinovým anebo zcela jednomyslným rozhodnutím parlamentu by nemohlo být interpretováno jinak, než jako odstranění tohoto ústavního státu jako takového.“.*

Nález sp. zn. Pl. ÚS 36/01 ze dne 25. června 2002:

*„Z ústavní maximy dle čl. 9 odst. 2 Ústavy neplynou konsekvence toliko pro ústavodárce, nýbrž i pro Ústavní soud. V nepřipustnosti změny podstatných náležitostí demokratického právního státu je obsažen i pokyn Ústavnímu soudu, dle kterého žádnou novelu Ústavy nelze interpretovat v tom smyslu, že by jejím důsledkem bylo omezení již dosažené procedurální úrovně ochrany základních práv a svobod [...]. Ústavní zakotvení všeobecné inkorporační normy, a tím překonání dualistické koncepce vztahu práva mezinárodního a práva vnitrostátního, nelze interpretovat ve smyslu odstranění referenčního hlediska ratifikovaných a vyhlášených mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách pro posuzování vnitrostátního práva Ústavním soudem, a to s derogačními důsledky. Proto rozsah pojmu ústavního pořádku nelze vyložit toliko s ohledem na ustanovení § 112 odst. 1 Ústavy, nýbrž i vzhledem k ustanovení čl. 1 odst. 2 Ústavy a do jeho rámce zahrnout i ratifikované a vyhlášené mezinárodních smlouvy o lidských právech a základních svobodách.“.*

Nález sp. zn. Pl. ÚS 36/01 ze dne 26. listopadu 2008:

*„Referenčním hlediskem přípustnosti přenesení pravomocí z České republiky na mezinárodní organizaci je zvláště respektování materiálního ohniska Ústavy podle jejího čl. 9 odst. 2. Jedná se zejména o ochranu základních lidských práv a svobod, tak jak jsou zakotveny v Listině základních práv a svobod, v (evropské) Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, v dalších mezinárodních smlouvách z této oblasti a v ustálené judikatuře Ústavního soudu České republiky a Evropského soudu pro lidská práva. Již v této souvislosti lze předeslat, že významná však bude zejména aplikace Lisabonské smlouvy, respektive Listiny základních práv Evropské unie v konkrétních případech, jež mohou napadnout Ústavnímu soudu České republiky cestou individuálních ústavních stížností souvisejících s eventuálními (výjimečnými) excesy unijních orgánů a unijního práva do základních práv a svobod.“.*

**4. Může být procedura ústavních změn předmětem podrobného soudního zkoumání anebo je výlučně ponechána politickým aktérům? Jaký je ve vaší judikatuře převládající právní názor (praktický i akademický)?**

Ústavu lze měnit či doplňovat výhradně prostřednictvím moci zákonodárné, protože základní schéma schvalování zákona a schvalování ústavního zákona vychází ze stejných principů. Požadavek kladený na stabilitu ústavní úpravy tak není zajišťován formou vytvoření speciálního ústavodárného orgánu ani speciální procedury, ale výhradně formou zvýšení kvalifikované většiny hlasů členů obou parlamentních komor. Z pohledu Ústavy tak neexistuje rozdíl mezi zákonodárným a ústavodárným orgánem a subjekty oprávněné k návrhu zákona jsou totožné se subjekty oprávněnými k návrhu ústavního zákona (tedy ke změně Ústavy).

Těmito subjekty podle čl. 41 odst. 2 Ústavy jsou:

- poslanec,
- skupina poslanců,
- Senát,
- vláda
- zastupitelstvo vyššího územního samosprávného celku.

Jisté odlišnosti lze nalézt ve způsobu projednání návrhu zákona a návrhu ústavního zákona, protože na rozdíl od návrhu zákona musí návrh ústavního zákona projednat i horní komora Parlamentu, tedy Senát. Návrh ústavního zákona také nemůže být projednán ve zkráceném řízení během stavu ohrožení státu nebo válečného stavu, ani ve zkrácené proceduře jednoho čtení (čtení jsou celkem tři). Prezident republiky navíc nemá vůči ústavnímu zákonu přijatému Parlamentem právo veta.

Procedura ústavních změn však není součástí soudního přezkumu. Ani Ústavní soud nemá výslovně přiznanou pravomoc k tomu, aby posuzoval, zda byl ústavní zákon přijat řádným způsobem. To se může stát jen za mimořádných okolností, které obsahuje komentář k bodu 6 dotazníku.

Díky vysokému kvoru pro přijetí ústavních změn je Ústava České republiky relativně stabilním dokumentem a její původní text byl dosud změněn nebo doplněn jen osmkrát. Ústavní soud nezastřešuje proces změn Ústavy, neboť nemá konzultační ani výkladovou pravomoc k apriornímu hodnocení návrhů zákonů, tím méně pak k hodnocení zákonů ústavních. Krom toho Ústavní soud ve svých rozhodnutích často akcentuje význam principy dělby moci a odpovědnosti jednotlivých mocenských složek za jednotlivé výseče výkonu moci. Je-li ústavodárství svěřeno výlučně moci zákonodárné, pak do procesu vzniku ústavních zákonů nemohou zasahovat ani orgány moci soudní. Ústavní soud proto respektuje demokratickou vůli ústavodárce, avšak s tou výhradou, že tato vůle nesmí zasáhnout do materiálního jádra Ústavy.

Autonomii vůle zákonodárce akcentovat Ústavní soud v řízení o přezkumu zákona o zaměstnanosti – Nález sp. zn. Pl. ÚS 55/13 ze dne 15. května 2015:

*„Rozhodování o rozsahu sociálních práv patří mezi významné politické otázky, které jsou v první řadě předmětem volební soutěže a nakonec o nich proto rozhodují volení reprezentanti v zákonodárném sboru. Sociální práva lze totiž řadit mezi tzv. „bytočně sporné“ či diskutabilní pojmy“ (essentially contested concepts), o jejichž nejhlubším významu se vede napříč společnostmi bouřlivá veřejná debata a politická diskuse. Proto musí být v jejich případě Ústavní soud zdrženlivější vůči demokratické vůli zákonodárce, která by měla reflektovat momentální vůli společnosti.“*

**5. Umožňuje vaše ústava přezkum ústavních změn? Pokud ano, které právní subjekty mohou Ústavnímu soudu podat žádost o přezkum a napadnout ústavnost změny základního zákona? Jaký je v tomto případě předepsaný procesní postup?**

Ne, ani v Ústavě v užším slova smyslu, ani v jiném ustanovení ústavního pořádku není výslovně zakotvena možnost přezkumu ústavních změn.

**6. Je Ústavní soud oprávněn zkoumat ústavnost změny základního práva v materiálním smyslu, anebo je odkázán na přezkum procesní stránky? Přistoupil někdy Ústavní soud, při absenci výslovného zmocnění, k posouzení nebo interpretaci ústavní změny? Jaké k tomu byly důvody? Existoval již precedens, když Ústavní soud dovodil svoji pravomoc realizovat přezkum ústavnosti ústavních změn, ať již na materiálních či procedurálních základech? Jaký je účinek rozhodnutí Ústavního soudu, jímž se změna ústavy shledává být v rozporu s ústavou? Uveďte prosím příklady z judikatury Ústavního soudu.**

Za celou dobu své existence přistoupil Ústavní soud k přezkumu ústavnosti ústavního zákona pouze v jediném případě. V roce 2009 podal jeden z poslanců Poslanecké sněmovny ústavní stížnost spojenou s návrhem nazrušení ústavního zákona č. 195/2009 Sb., kterým bylo jednorázově zkráceno páté volební období Poslanecké sněmovny. Společně s tímto návrhem žádal i o zrušení rozhodnutí prezidenta republiky o vyhlášení voleb do Poslanecké sněmovny. Napadený ústavní zákon stanovil, že volební období Poslanecké sněmovny zvolené v roce 2006 skončí v roce 2009 dnem voleb do Poslanecké sněmovny, které se budou konat nejpozději do 15. října 2009. Podle tvrzení stěžovatele došlo rozhodnutím prezidenta republiky k porušení jeho základního práva na přístup k voleným a jiným veřejným funkcím za rovných podmínek a porušení svého základního práva navrhovatel spatřoval i v napadeném ústavním zákonu, neboť pro jeden případ suspendoval Ústavou daná pravidla pro rozpuštění Poslanecké sněmovny tím, že tento ústavní zákon změnil pravidla volné, rovné a otevřené politické soutěže, jež patří mezi základní náležitosti demokratického právního státu podle čl. 9 odst. 2 Listiny. Napadený zákon navíc podle navrhovatele působil retroaktivně.

Ústavní soud návrhu vyhověl a zrušil napadený ústavní zákon i rozhodnutí prezidenta republiky o vyhlášení voleb do Poslanecké sněmovny.

Své rozhodnutí odůvodnil následujícími argumenty:

- Pojem „zákon“ obsažený v čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy, podle kterého Ústavní soud rozhoduje o zrušení zákonů nebo jejich ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem, se vztahuje i na ústavní zákony, a to v rozsahu jejich přezkumu z hlediska imperativu nepřípustnosti změny podstatných náležitostí demokratického právního státu zakotveného v čl. 9 odst. 2 Ústavy. Ústavní soud tím při ochraně materiálního jádra ústavy rozšířil rámec svého přezkumu i na zákony označené jako „ústavní“.

V textu nálezu sp. zn. Pl.ÚS 27/09 ze dne 10. 9. 2009:

*„Artikuluje-li Ústavní soud nezbytnost vztahování kategorie ústavních zákonů do rámce pojmu "zákon" v čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy z pohledu přezkumu jejich souladu s čl. 9 odst. 2 Ústavy, a to s případnými derogačními důsledky, činí tak v návaznosti na svoji judikaturu počínající klíčovým nálezem sp. zn. Pl. ÚS 19/93 a činí tak v souladu s hodnotami a principy, jimiž se řídí ústavní systémy v demokratických zemích. Ochrana materiálního jádra Ústavy, tj. imperativ nezměnitelnosti podstatných náležitostí demokratického právního státu dle čl. 9 odst. 2 Ústavy, není pouhým apelem, proklamací, nýbrž ústavním ustanovením s normativními důsledky. Alexander Hamilton v čl. 78 Listiny Federalistů ukázal, že "prostředníkem mezi lidem a zákonodárným sborem mají být soudy, aby mimo jiné udržovaly zákonodárství v mezích jeho pověření".[...] 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.“.*

- Princip obecnosti zákona představuje součást podstatných náležitostí demokratického právního státu ve smyslu čl. 9 odst. 2 Ústavy, tedy součást materiálního jádra Ústavy.

V textu nálezu sp. zn. Pl.ÚS 27/09 ze dne 10. 9. 2009:

*„Ústavní zákon ad hoc (pro jedinečný případ) není ani doplněním, ani změnou Ústavy. Obsahově ústavní zákon pro jedinečný případ může nabýt dvou podob - buď jde o*



*časově omezené suspendování Ústavy anebo věcnou, resp. osobní výjimku z obecné platnosti ústavní úpravy.*

*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 ustanovení nového. Prolomením ústavy se ústava neruší, přičemž prolomené (v posuzovaném případě suspendované) ustanovení a ustanovení prolamující (v daném případě suspendující) jsou rozporná.*

*Ústavní zákon č. 195/2009 Sb. je ústavním zákonem pouze formou, nikoli ale obsahem. Obsahem je individuálním právním aktem týkajícím se nikoli obecně vymezeného okruhu adresátů a situací, nýbrž konkrétně určeného subjektu (Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky zvolené v roce 2006) a konkrétní situace [...]"*

- *Vázanost zákonodárce principem obecnosti zákona sice lze za určitých podmínek prolomit, avšak přijetí ústavních zákonů ad hoc je myslitelné pouze za výjimečných okolností spojených s ochranou materiálního jádra ústavy.*

V textu nálezu sp. zn. Pl.ÚS 27/09 ze dne 10. 9. 2009:

*„Při absenci ústavního zmocnění k vydání ústavních zákonů ad hoc by ústavní konformita ústavního zákona přijatého v rozporu s Ústavou vymezeným rámcem kompetence Parlamentu mohla být založena toliko ochranou materiálního jádra dle čl. 9 odst. 2 Ústavy. Jinými slovy vyjádřeno, ochrana demokratického právního státu formou přijetí ústavního zákona ad hoc by mohla být akceptována za naprosto výjimečných okolností (jakými jsou např. okolnosti válečného stavu či přírodní katastrofy, jejichž řešení neumožňuje ani Ústava ani ústavní zákon [...] o bezpečnosti České republiky...), přičemž takový postup by musel splňovat hlediska, jež plynou z principu proporcionality.“*

- *Za zásah do podstatných náležitostí demokratického právního státu zakotvených v čl. 9 odst. 2 Ústavy považoval Ústavní soud rovněž porušení principu zákazu retroaktivity. Napadeným ústavním zákonem totiž došlo ke zkrácení volebního období Poslanecké sněmovny ústavním zákonem po jejím konstituování, v čehož důsledku byly se zpětnou účinností stanoveny podmínky uplatnění aktivního i pasivního volebního práva.*

V textu nálezu sp. zn. Pl.ÚS 27/09 ze dne 10. 9. 2009:

*„ [...] samotné předčasné ukončení funkčního období Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky je Ústavou předvídaný a aprobovaný institut (viz úprava rozpuštění Poslanecké sněmovny a vypsání předčasných voleb zakotvená v čl. 35 Ústavy). Ústava pro jeho uplatnění však stanoví kumulativně jak materiální podmínky, tak příslušnou proceduru, bez možnosti se od nich odchýlit. Napadený ústavní zákon v daném případě obě zcela ignoruje, článek 35 dočasně ad hoc suspenduje a mimo rámec Ústavou předepsaného postupu stanoví pro tento jediný případ zcela jiný postup mimo ten, který Ústava předpokládá a ukládá, a to aniž by takový postup byl aprobovatelný tak výjimečnými účely, mezi něž v předchozím výkladu k otázce veřejného zájmu Ústavní soud zařadil příkladmo okolnosti válečného stavu, či přírodní katastrofy.“*

Shrnutí závěrů plynoucích z přezkumu ústavního zákona:

Ústavní soud v citovaném rozhodnutí dospěl ke stanovisku, že platnost ústavního zákona je dána současným naplněním tří podmínek:

- podmínky procedurální (přijetí ústavního zákona řádným procesním postupem)
- podmínky kompetenční (zda je založena pravomoc orgánu veřejné moci přijmout takový ústavní zákon), a
- podmínky materiální (zda je přijatý ústavní zákon v souladu s nezměnitelnými principy demokratického právního státu).

V posuzované věci pak Ústavní soud dospěl k závěru, že napadený ústavní zákon je nepřijatelné individuální a retroaktivní povahy (nejsou tedy splněny materiální podmínky platnosti ústavního zákona), čímž – kromě dalších ustanovení Ústavy a Listiny základních práv a svobod – bylo zasazeno do čl. 9 odst. 2 Ústavy, které vymezuje a chrání materiální jádro ústavnosti.

***7. Existuje ve vaší judikatuře tendence k navyšování ústavní působnosti ve vztahu k pravomoci ústavního soudu zkoumat ústavní dodatky? Obhajují akademici nebo jiné společenské skupiny takový vývoj? Jak je v tomto ohledu vnímán soudní přezkum? Může expanze nebo uznání pravomoci ústavního soudu vést ke konečnosti ústavy anebo ohrozit její uskutečnitelnost? Rozved'te prosím existující diskusi ve vaší působnosti.***

Z judikatury Ústavního soudu nelze vyčíst tendenci k navyšování působnosti Ústavního soudu ve vztahu ke zkoumání ústavních dodatků. Důvodem je jednak skutečnost, že se přezkumem ústavního zákona zabýval v uplynulých třidvaceti letech pouze jednou, a dále procesní omezení, které Ústavnímu soudu neumožňuje zahájit řízení o přezkumu právního předpisu z vlastní vůle, ale jen na návrh subjektu, který je k tomu ústavně legitimován. Prostor pro aktivismus nebo expanzi Ústavního soudu do oblasti přezkumu ústavních zákonů se ve světle těchto skutečností limitně blíží nule.

Ačkoliv rozhodnutí o přezkumu ústavního zákona z roku 2009 vzbudilo živou polemiku napříč politickým i akademickým spektrem, nikdo rozhodnutí Ústavního soudu nezpochybnil co do jeho závaznosti nebo vykonatelnosti. Ani obvykle kritická akademická diskuse (ve své většině) nerozporovala oprávnění Ústavního soudu zkoumat soulad ústavních zákonů s materiálním jádrem Ústavy, individuální hlasy polemizovaly spíše s tím, zda je otázka voleb do Parlamentu plně podřaditelná pod pojem „podstatné náležitosti demokratického právního státu“. Představitelé politického spektra, kteří již v době vydání nálezu vedli předvolební kampaň pro nadcházející volby, sice v médiích formulovali svůj nesouhlas s rozhodnutím Ústavního soudu, avšak současně všichni artikulovali vůli považovat rozhodnutí Ústavního soudu za závazné a respektovat jej. Legitimace Ústavního soudu k přezkumu změn Ústavy – pokud by tyto změny znamenaly zásah do materiálního jádra – tak byla vyložena ve výše uvedeném nálezu a od té doby nebyla zpochybněna.

### **Literatura:**

- Baroš, Jiří, Pospíšil, Ivo 2015. Ústavní pořádek. Komentář k čl. 112 Ústavy České republiky. In: *Ústava České republiky - komentář*. Eds. Pavel Rychetský, Tomáš Langášek, Tomáš Herc, Petr Mlsna. Praha: WoltersKluwer, s. 1110-1134.
- Holländer, Pavel 2000. „Hlavní doktríny Ústavního soudu České republiky.“ In: *Základní lidská práva a právní stát v judikatuře ústavních soudů*. Eds. Břetislav Dančák a Vojtěch Šimíček. Brno: MU, 21-29.
- Klokočka, Vladimír 1994. „Předmluva.“ In: *Ústavní zákony a další ústavněprávní předpisy*. Praha: C. H. Beck, VII-XLIII.
- Kommers, Donald P. 1997. *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*. Durham: Duke University Press.
- Němeček, Tomáš 2010. *Vojtěch Cepl. Život právníka ve 20. století*. Praha: Leges.
- Robertson, David 2010. *The Judge as Political Theorist*. *Contemporary Constitutional Review*. Princeton: Princeton University Press.
- Wagnerová, Eliška 2007. „Přetrvávající tendence z minulosti v činnosti soudů a obtížnost jejich odstraňování.“ In: *Role nejvyšších soudů v evropských ústavních systémech – čas pro změnu?* Ed. Vojtěch Šimíček. Brno: MPÚ MU, 60-71.