

Zrušení ústavního zákona Ústavním soudem

Zdeněk Koudelka

Ústavní soud v Brně 10. 9. 2009 zrušil ústavní zákon Nálezem vydaným na základě ústavní stížnosti poslance Miloše Melčáka.¹ Tím vyšel mimo tradičně chápanou roli ochrany ústavnosti vůči právním předpisům nižší právní síly.² Přitom ve své dřívější judikatuře prezentoval názor, že nemůže rušit ústavní zákony.³ Nově se rozhodl bránit ústavnost - ústavní pořádek proti němu samému. Zmiňovaný Nález potvrdil tendenci Ústavního soudu posilovat svou moc. To je přirozená vlastnost každého mocenského orgánu. Ústavní soud využívá situace, že Ústava neřeší přezkum jeho neústavních rozhodnutí.⁴ Omezenou kontrolu porušování práva našim Ústavním soudem vykonává jen v oblasti základních práv a svobod Evropský soud pro lidská práva, který poskytuje ochranu práv osobám, jež ji nenaleznou u Ústavního soudu.

Má-li Ústavní soud chuť zmocnit se práva rozhodnout nějakou otázku, najde si argumenty pro svou mocenskou působnost. Václav Klaus s týmem spolupracovníků k tomu uvedl: „*Zcela specifickou roli v našem ústavním systému začal hrát Ústavní soud, který bezpříkladným aktivismem svého rozhodování permanentně rozšiřuje své pravomoci.*“⁵ Případně nález v kauze Melčák označil za excesivní pozdější ústavní soudce Radovan Suchánek.⁶

Na to, že soudní moc (především Ústavní soud a správní soudnictví) stále více vstupuje do politiky, poukázal i Petr Fiala. Podle něj je Ústavní soud „jednou ze standartních politických institucí“. Přičemž prohlašuje: „*Soudní moc je autonomní proto, aby byla chráněna od politiky, nikoliv proto, aby dělala politiku.*“⁷ Fiala hodnotí úlohu Ústavního soudu v demokracii ve srovnání s volbami rezervovaně: „*Volby a volení reprezentanti lidu jsou pro demokracii klíčovými institucemi, jsou tedy nezbytné (příznakotvorné), a proto také musí mít prioritu. Naopak instituce, jako je například Ústavní soud, jsou institucemi zbytnými, mohou být, ale nemusí, nejsou určujícím příznakem demokracie... Jestliže je vůlí lidu projevenou prostřednictvím rozhodnutí jejich zákonodárců to, že je vzhledem k politicky kritické situaci nutné uskutečnit nové volby, pak by nemělo být nic, co by se nad toto rozhodnutí povýšilo.*“⁸ Tomáš Lálík přímo hovoří o ústavním soudu jako politickém orgánu,⁹ přičemž poukazuje i na to, že soudci Spolkového ústavního soudu v Německu se nemusí vzdát členství v politických

¹ Nález č. 318/2009 Sb. (Pl.ÚS 27/09), kterým byl zrušen ústavní zákon č. 195/2009 Sb., o zkrácení pátého volebního období Poslanecké sněmovny. Dále jen Nález.

² Již František Weyr poznamenal, že pokud Ústavní soud rozhoduje o tom, neodporují-li zákony ústavní listině, rozumí se tím zákon obyčejný, nikoli zákon ústavní. Obdobně tak uváděli Hynek Bulín a Vladimír Kubeš. FRANTIŠEK WEYR: *Československé právo ústavní*. Praha 1937, s. 94 a 96. STANISLAV MIKULE: *Může Ústavní soud zrušit ústavní zákon? Jurisprudence 1/2010, ISSN 1212-9909, s. 19. Problémy nové československé ústavy*. Brno 1947, s. 9n.

³ Ústavní soud není oprávněn ustanovení obsažená v ústavních zákonech přezkoumávat (případně dokonce rušit); jeho úkolem je toliko – v konkrétních případech – jejich interpretace. Bod 6.2 odůvodnění nálezu č. 14/2002 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu sv. 25 (95/2002 Sb., Pl.ÚS 21/01).

⁴ O soudním aktivismu BOLESŁAW BANASZKIEWICZ: *Demokracja pod specjalnym nadzorem. Forum prawnicze 1/2011, Warszawa, Wydawnictwo Szkolne PWN Sp. z o.o, ISSN 2081-688X, s. 56-68.*

⁵ VÁCLAV KLAUS a kol.: *Česká republika na rozcestí. Čas rozhodnutí*. Praha 2013, ISSN 978-80-253-2025-5, s. 98.

⁶ Radovan Suchánek byl jmenován ústavním soudcem v roce 2013, na přijetí nálezu v kauze Melčák se nepodílel. Odlišné stanovisko soudce Radovana Suchánka k usnesení Ústavního soudu z 10. 12. 2013, Pl.ÚS 23/13.

⁷ PETR FIALA: *Politika, jaká nemá být*. Brno 2012, ISBN 978-80-7325-216-8, s. 65.

⁸ PETR FIALA: *Politika, jaká nemá být*. Brno 2012, ISBN 978-80-7325-216-8, s. 41-42 a dále i s. 153 p. 6.

⁹ TOMÁŠ LÁLÍK: *Politika a aktivizmus na ústavnom súde. Justičná revue 5/2011, ISSN 1335-6461, s. 695.*

stranách a ve francouzské Ústavní radě zasedají bývalí prezidenti.¹⁰ Výstižná jsou jeho slova: „Ústavní soud je propojený s politikou tak mysticky, jako je s ní propojený základní zákon státu – ústava.“¹¹

1 Odložení vykonatelnosti

Ústavní soud před rozhodnutím ve věci samé vydal 1. 9. 2009 usnesení,¹² kterým odložil vykonatelnost rozhodnutí prezidenta republiky o vyhlášení voleb Poslanecké sněmovny na 9.-10. 10. 2009 bez toho, že by to sám stěžovatel požadoval. To je podmínka pro odložení vykonatelnosti, kterou stanoví zákon o Ústavním soudu,¹³ kterým je Ústavní soud vázán.¹⁴ Soud tak učinil výrazný aktivistický krok. Nejenže postupoval mimo žalobní návrh (ultra petitum) a tedy v rozporu s právem,¹⁵ ale i v rozporu se smyslem povinného zastoupení ústavních stěžovatelů advokátem. Povinné zastoupení je uzákoněno proto, aby podání na Ústavní soud byla kvalifikovaná a v úplnosti hájila právní zájem stěžovatele. Co je zájem stěžovatele, určuje stěžovatel sám. Ústavní soud není jeho opatrovník. Ústavní soud svým přístupem fakticky popřel svéprávnost stěžovatele poslance Miloše Melčáka, ale i právní erudici jeho advokáta Jana Kalvody, kteří nepožadovali odložení vykonatelnosti. Jelikož však většina ústavních soudců chtěla využít příležitost zmocnit se práva rušit ústavní zákony, rozhodli se vnutit stížnosti jakési zamlčené chťení vykonatelnost odložit. Nakonec odložení vykonatelnosti nemělo valného smyslu, protože předpoklad ústavních soudců, že se budou věcí zabývat delší dobu,¹⁶ vzal za své, když pod tlakem veřejného mínění byli nuceni věc řešit bez zbytečného odkladu.

Podmínkou odložení vykonatelnosti ústavní stížností napadeného rozhodnutí je i to, že takové odložení není v rozporu s důležitým veřejným zájmem. Právě proto se uskutečnilo v historii první společné prohlášení prezidenta republiky a předsedů parlamentních komor a vlády, že konání předčasných parlamentních voleb ve stanoveném termínu považují za veřejný zájem zásadního významu.¹⁷

¹⁰ TOMÁŠ LALÍK: Politika a aktivizmus na ústavnom súde. *Justičná revue* 5/2011, ISSN 1335-6461, s. 692 p. 3.

¹¹ TOMÁŠ LALÍK: Politika a aktivizmus na ústavnom súde. *Justičná revue* 5/2011, ISSN 1335-6461, s. 702.

¹² Usnesení Ústavního soudu č. 312/2009 Sb. (Pl.ÚS 24/09-16). Dále jen Usnesení.

¹³ § 79 ods. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

¹⁴ Čl. 88 Ústavy Čech, Moravy a Slezska č. 1/1993 Sb. Dále jen Ústava.

¹⁵ Bod 1 odlišného stanoviska ústavního soudce Jana Musila k Usnesení.

¹⁶ MARIE VALÁŠKOVÁ: Volby v říjnu nebudou, říká místopředsdkyně Ústavního soudu Eliška Wagnerová. *Hospodářské noviny* 2. 9. 2009, s. 3.

¹⁷ *Prezident republiky, předseda Senátu Parlamentu České republiky, předseda Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a předseda vlády jsou velmi znepokojeni krokem Ústavního soudu, který svým usnesením odložil vykonatelnost rozhodnutí prezidenta republiky o termínu konání předčasných voleb. Kdyby k odsunutí předčasných voleb došlo, byl by to velmi destabilizující krok pro řešení problémů naší země.*

V souvislosti s § 79, odst. 2 zákona o Ústavním soudu, který stanoví, že odložit výkon rozhodnutí nelze, je-li v rozporu s důležitým veřejným zájmem, prezident republiky, předseda Senátu, předseda Poslanecké sněmovny a předseda vlády prohlašují, že konání předčasných parlamentních voleb ve stanoveném termínu považují za veřejný zájem zásadního významu. Je tomu tak proto, že naše země se již půl roku nachází ve velmi nestabilní politické situaci, která je řešitelná pouze novými volbami. Je ve veřejném zájmu, který se týká celé naší společnosti, aby se tyto volby konaly v co nejkratší lhůtě, neboť naše země potřebuje silnou a akceschopnou vládu s jasným politickým mandátem, která je schopna vést zemi v období ekonomické krize a řešit závažné problémy, které se dotýkají životů a osudů miliónů našich občanů.

Prodlužování současného stavu ohrožuje schopnost naší země krizovou situaci zvládat a uchovat si předpoklady pro obnovení prosperity. Prioritním veřejným zájmem je i zabránění tomu, aby byla politická scéna ruinována nekonečnou, dlouhé měsíce se vleklou předvolební kampaní, která paralyzuje politické instituce, ohrožuje existenci politických stran a de facto omezuje politickou volbu pro občany. Za nezanedbatelné považujeme i stovky miliónů korun, které byly již na přípravu voleb ve stanoveném termínu státními orgány vydány, a které

Další podmínkou pro odložení vykonatelnosti je, že odložením vykonatelnosti nemůže jiným osobám vzniknout nepoměrně větší újma než stěžovateli neodložením vykonatelnosti.¹⁸ V praxi šlo u poslance Melčáka cca o 8 měsíčních poslaneckých platů. Na straně druhé byly ve hře veřejné i soukromé výdaje. Ústavní soud v odůvodnění Usnesení uvedl, že odložením voleb nevzniká újma na veřejných prostředcích. Že šlo o tvrzení nepravdivé, stvrzuje informace ministra vnitra, který prezentoval částku v řádu desítek milionů Kč, jež byla na přípravu voleb vynaložena. Následně uvedla vláda zbytečně vynaloženou částku 114,5 milionů korun za neuskutečněné volby ve Státním závěrečném účtu za rok 2009.¹⁹

Ústavní soud v odůvodnění Usnesení neshledal zásah do práv třetích osob. Ale Ústavní soud svým rozhodnutím zasáhl právo všech voličů, kterým vyhlášením voleb vzniklo subjektivní právo volit v říjnu 2009, ale také zasáhl do financí politických stran, které na základě legitimního očekávání, že budou volby, uzavřely závazky. Ústavní soud poškodil finančně slabší politické subjekty a narušil ústavní základ politického systému ve svobodné a nerušené soutěži politických stran.²⁰

Politické strany měly smluvně zajištěnou volební kampaň a odložením voleb se nic nemění na smlouvách o objednaných reklamních plochách pro prezentaci (bilbordy) a prezentačních volebních materiálech (inzerce, letáky). Od mnohých smluv strany nemohly odstoupit bez smluvních sankcí. O jaký rozsah šlo, dokresluje následná stranická prezentace koncem září a začátkem října 2009, která původně byla myšlena jako volební. Strany se v různé míře finančně vyčerpaly, aniž nastala událost (volby), pro kterou byly tyto prostředky vynaloženy. Občanská demokratická strana si otevřela úvěr na 150 milionů Kč pro konání voleb, byť výši nutných nákladů na nevykonané volby neuvedla.²¹ Sociální demokracie odhadla své výdaje spojené s neuskutečněnými volbami na 130 milionů Kč.²² Lidová strana utratila skoro celý úvěr určený na volby ve výši 25 milionů Kč.²³ Vliv na volební kampaň i samotné posunutí voleb do jiného času změnilo jejich výsledek. Dle Petra Hájka: „Zásadně se změnilo rozvržení politických sil, přerušila se neopakovatelná kontinuita přirozeného vývoje, vznikla úplně nová realita, tak jako to často při státním převratu bývá.“²⁴

by mohly být ztraceny a to v situaci, kdy jsou občané, firmy i státní orgány nuceni přijímat tvrdá úsporná opatření.

Prezident republiky, předseda Senátu, předseda Poslanecké sněmovny a předseda vlády věří, že soudci Ústavního soudu si uvědomují zásadní význam, který jejich rozhodnutí má pro budoucnost naší země. Věříme, že ke stanovisku nejvyšších ústavních činitelů našeho státu Ústavní soud ve svém dalším rozhodování patřičně přihlédne.

Společné prohlášení prezidenta Václava Klause, předsedy Senátu Přemysla Sobotky, předsedy Poslanecké sněmovny Miloslava Vlčka a předsedy vlády Jana Fischera z 3. 9. 2009.

¹⁸ Odlišné stanovisko poukazuje, že v návrhu poslance Melčáka není žádná argumentace o nepřiměřenosti újmy, která mu údajně hrozí ve srovnání s újmu, která může vzniknout odložením vykonatelnosti jiným osobám. Bod 2 odlišného stanoviska ústavního soudce Jana Musila k Usnesení.

¹⁹ Návrh státního závěrečného účtu za rok 2009, část C Zpráva o výsledcích hospodaření státního rozpočtu., bod 2.1 Další běžné výdaje státního rozpočtu. Tisk Poslanecké sněmovny 1, 6. volební období, <http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=62857>

Zbytečně vynaložené náklady státu byly původně odhadnuty na 67,2 milionů Kč, především za pronájem počítačů Českým statistickým úřadem, ale i za jiné objednané služby. Zrušené volby stály 67 milionů. *Právo* 2. 12. 2009, s. 3.

²⁰ Čl. 5 Ústavy.

²¹ PETR HOLUB, KATEŘINA ELIÁŠOVÁ: ODS dluží 50 až 100 milionů, ručí vlastním sídlem. *Aktuálně.cz* 26. 11. 2009, <http://aktualne.centrum.cz/domaci/politika/clanek.phtml?id=654150>

²² SABINA SLONKOVÁ, PETR HOLUB: ČSSD ztratila na volbách 130 milionů. Srovná to stát. *Aktuálně.cz* 11. 12. 2009, <http://aktualne.centrum.cz/domaci/politika/clanek.phtml?id=655448>

²³ OLDŘICH DANDA: Lidovci nemají na kampaň, spasí je sbírky? *Právo* 30. 12. 2009, s. 2.

²⁴ PETR P. HÁJEK: *Smrt v sametu*. Praha 2012, ISBN 978-80-87423-38-7, s. 132. Dále s. 133-135.

Že o dané věci Ústavní soud v Usnesení o odložení vykonatelnosti rozhodnutí prezidenta o konání voleb neuvažoval, dokazuje odtrženost soudců od reálného života. To si nakonec uvědomil samotný Ústavní soud, který v konečném Nálezu myšlenku, že by neshledal zásah do práv třetích osob, neopakoval.

2 Legitimitost předčasných voleb

V demokracii je zdrojem moci lid. Poslanci nejsou vlastníky moci, ale správci veřejných věcí z pověření lidu. Správce nemůže darovat svěřený majetek cizímu, ale vždy jej musí vrátit vlastníkov, jestliže na správu nestačí. I poslanci mají povinnost umožnit voličům rozhodnout o budoucí vládě, když Poslanecká sněmovna není schopna vládu vytvořit a správa státu se jí nedaří. Je chybou autorů Ústavy, že ztížili rozpustitelnost Poslanecké sněmovny a řešení vládních krizí volbami. Je možné to napravit zvláštním ústavním zákonem, jenž vyjadřuje třípětinovou shodu poslanců a senátorů, že volič je vlastníkem moci a nově rozhodne, kdo jej má zastupovat. **V parlamentní demokracii jsou předčasné volby legitimním obnovením zákonodárné moci.**

Jan Wintr uvádí: „Dojde-li Poslanecká sněmovna k závěru, že již ztratila schopnost přijímat zásadní politická rozhodnutí... je rozumným východiskem obrátit se k lidu, zdroji vši státní moci, aby zvolil a obdařil nejsilnější možnou demokratickou legitimitou novou Sněmovnu.“²⁵. Václav Jamek uvádí ke stanovisku Ústavního soudu: „výklad Ústavního soudu se skutečně obrací proti základům demokratického státu... Předčasné volby k demokratickému řádu patří; žádný formální důvod nemůže převážit nad právem lidu obnovit kdykoliv svou politickou reprezentaci, pokud je k tomu dobrý důvod.“²⁶. Petr Fiala hodnotí nepolitické úřednické vlády slovy: „Vláda v demokracii je výsledkem střetu politických koncepcí, který se rozhoduje ve volbách. Pokud je z nějakého důvodu vazba vlády na rozhodnutí občanů přerušena nebo nanaplněna, nejedná se o plně funkční vládu a vlastně ani vládu naplňující principy demokratické politiky. Nastane-li taková situace..., pak musí být společnou snahou všech aktérů demokratické politiky tento stav co nejdříve ukončit.“²⁷.

Lze souhlasit se slovy Pavla Rychetského přednesenými v Senátu při projednávání návrhu ústavního zákona o zkrácení volebního období Poslanecké sněmovny v roce 1998. Byť připustil možnost pochybností, k návrhu uvedl: „Bylo zde řečeno, že jde o zásah do Ústavy, ale z úst předkladatele jsme slyšeli, že Poslanecká sněmovna zvažovala obě varianty, tzn. jak změnu Ústavy, tak krok, kterému se říká „praeter constitutionem“, to je jednorázový krok mimo Ústavu, a právě s ohledem na to, co zde bylo vysloveno jako úcta k Senátu, se Poslanecká sněmovna rozhodla pro druhou verzi, to je nezasahovat do Ústavy. Skutečně to, co přijala a nám postoupila, je nepochybně účelově motivovaný krok. Je to nepochybně účelový jednorázový ústavní zákon ad hoc. Chtěl bych zdůraznit, že toto samo o sobě sebou nenese nic pejorativního, dokonce předpokládám, že všechny kroky, které činí Parlament nebo jiné ústavní orgány, jsou účelové v tom smyslu, že sledují jasně formulovaný účel.

Bylo zde řečeno, že jde o zásah do Ústavy, jaký se nemá činit v době krize, že k zásahu do ústavního systému se má přikročovat v dobách klidu, po dlouhé, rozvážné úvaze. Chci říci, že zákony se mění a přijímají tehdy, kdy je takový stupeň naléhavosti k tomuto kroku přikročit, že se Parlament rozhodne svou vůlí, ať ústavní nebo normální, zákon měnit. Představa, že zákony se budou měnit tehdy, kdy to nebude potřeba, je podle mého názoru představa

²⁵ JAN WINTR: Desáté září českého ústavního systému. *Jurisprudence* 1/2010, ISSN 1212-9909, s. 15.

²⁶ VÁCLAV JAMEK: Škrhla sobě aneb Jak nám zavedli revoluci. *Listy* 5/2009, ISSN 1210-1222, s. 34-37, <http://www.listy.cz/archiv.php?cislo=095&clanek=050905>

²⁷ PETR FIALA: *Politika, jaká nemá být*. Brno 2010, ISBN 978-80-7325-216-8, s. 34.

poněkud lichá, ale v jedné věci plně sdílím vše, co zde bylo řečeno, a to je skutečnost, že přijímá-li se ústavní zákon, je třeba zvažovat všechny jeho důsledky. Zdůrazňuji důsledky.

*Zde jako možný důsledek bylo uvedeno, že dochází k narušení ústavní rovnováhy. Návrh na zamítnutí tohoto ústavního zákona byl doprovázen slovy, která, doufám, budu citovat doslova. Byla to výzva adresovaná nám a zněla: „Neexistuje nad námi žádná autorita, která by mohla naše rozhodnutí změnit.“ Dovoluji si říci, že hluboce s těmito slovy nesouhlasím a hluboce nesouhlasím s tvrzením, že my jsme suveréni a my jako Parlament jsme představiteli suverenity tohoto státu. Suverénem ve skutečně demokratické zemi je občan a nikdo jiný. My jsme těmi, kteří z jeho vůle po jasně omezenou dobu můžeme vyjadřovat to, o čem se domníváme, že je většinový názor občanské společnosti. Jsem toho názoru, a to přes všechny výhrady, které zde zazněly, že přijímá-li se ústavní zákon vskutku účelově, protože nastala krize, kterou není možné řešit za daného ústavního pořádku, pak vracíme-li rozhodnutí skutečnému suverénovi, občanské společnosti, jednáme demokraticky. Ten, kdo má první a poslední slovo, aby o tom rozhodl, kdo bude v této zemi jeho jménem vládnout a jeho jménem přijímat zákony, je občan. **Každý krok, kterým vracíme moc občanovi, považují za krok ústavně legitimní.**“²⁸*

V Evropě se cesta k volbám nekomplikuje. Dojde-li k vládní krizi, jsou nové volby běžné. Ve Francii rozpouští Národní shromáždění prezident, jenž to předtím konzultuje s předsedy Národního shromáždění i Senátu, jejich souhlas není nutný.²⁹ V Rakousku může rozpustit prezident Národní radu kdykoli. Sama rakouská Národní rada se může rozpustit zákonem, není třeba ústavního.³⁰ Za první Československé republiky mohl prezident rozpustit obě parlamentní komory bez podmínek, s výjimkou posledního půlroku svého mandátu.³¹

V Německu stačí prezidentu k rozpuštění Spolkového sněmu jedno odmítnutí vyslovení důvěry kancléři.³² Ovšem i tento postup byl vnímán jako komplikace, která se řešila simulovaným vyslovením nedůvěry kancléři. Kancléř Gerhard Schröder, který chtěl předčasné volby v roce 2005, ale přitom opozice neměla sílu na jeho svržení, umožnil vyslovení nedůvěry sobě sama, tak že část členů jeho strany nehlasovala 1. 7. 2005 v hlasování o jeho důvěře a tím opozice zvítězila. Kancléř tak jednal právě s cílem umožnit vyhlášení předčasných voleb, což německý spolkový prezident Horst Köhler učinil. Schröderova sociální demokracie však volby 18. 9. 2005 prohrála. V roce 1983 tak obdobně postupoval i kancléř Helmut Kohl.

V Británii do roku 2011 rozpouštěla dolní Sněmovnu obcí královna na žádost premiéra. Teprve pak byla uzákoněno konání předčasných voleb za dvou alternativních předpokladů:

1. přijetí usnesení o konání předčasných voleb Sněmovnou obcí dvoutřetinovou většinou všech poslanců včetně uprázdněných mandátů,
2. vyslovení nedůvěry vládě Sněmovnou obcí, aniž by do 14 dnů Sněmovna obcí vyslovila důvěru nové vládě.³³

²⁸ Řeč senátora Pavla Rychetského v Senátu 19. 3. 1998 při projednávání návrhu ústavního zákona o zkrácení volebního období Poslanecké sněmovny, senátní tisk 98021, 1. funkční období, <http://www.senat.cz/xqw/xervlet/psssenat/hlasovani?action=steno&O=1&IS=2395&T=98021#st98021>

²⁹ Čl. 12 Ústavy Francouzské republiky ze 4. 10. 1958. VLADIMÍR KLOKOČKA, ELIŠKA WAGNEROVÁ: *Ústavy států Evropské unie. Díl 1. 2.* vydání Praha 2004, s. 115. I dále jsou ústavy států Evropské unie citovány z této publikace.

³⁰ Čl. 29 Ústavy Rakouské republiky z 1. 10. 1920, s. 445.

³¹ § 31 Ústavní listiny uvozené zákonem č. 121/1920 Sb.

³² Čl. 68 Základního zákona Spolkové republiky Německo z 23. 5. 1949, s. 253.

³³ Zákon o parlamentech na dobu určitou z 15. 9. 2011.

V roce 2019 se konzervativní vláda Borise Johnsona opakovaně snažila o vyhlášení předčasných voleb jako řešení krize okolo brexitu. Nezískala však dvoutřetinovou většinu. Opozice ale nebyla schopna vyslovit vládě nedůvěru. Věc se řešila jednorázovým zvláštním zákonem o vyhlášení voleb na 12. 12. 2019, který podpořila vláda i opozice.³⁴ Tedy způsobem, který byl podle brněnského Ústavního soudu neústavní. Tento zákon byl jednorázový zákon, který obešel požadavek kvalifikované většiny pro předčasné volby podle zákona z roku 2011, jelikož zvláštní zákon má přednost před obecným, byl aplikován přednostně. Protože Británie nemá zvláštní kategorii ústavních zákonů, tak pro přijetí tohoto zákona stačila obyčejná většina. Je to i důkaz toho, že ve státech, které nemají zvláštní kategorii ústavních zákonů, je nevhodné zavádět obyčejným zákonem kvalifikovanou většinu pro určité hlasování parlamentu, pokud parlament může ke stejnému cíli dospět speciálním zákonem schvalovaným obyčejnou většinou.

Působí paradoxně, když se Ústavní soud slovně dovolává toho, že nejvýznamnějším veřejným zájmem je vytvoření legitimního Parlamentu.³⁵ Ale svým Nálezem znemožnil takové vytvoření Parlamentu, neboť zabránil suverénovi ve státě – lidu – zvolit si Poslaneckou sněmovnu a na základě voleb sestavit řádnou vládu. Kritika předčasných voleb pro jejich přijetí formou zvláštního ústavního zákona je nedůležitá. Neústavní jsou volby neférové. Forma, jak k volbám dospět, neohrožuje demokratičnost voleb. Co je nedemokratického na ústavním zákonu a v čem je fraška trojího vyslovení nedůvěry vládě lepší? Anebo v čem je lepší fraška předložení návrhu zákona ve spojení s hlasováním o důvěře vlády, což je institut napomáhající schválení zákona u části váhajících vládních poslanců, kteří s návrhem nesouhlasí, ale nejsou pro nedůvěru vládě? Tuto cestu doporučuje Ústavní soud,³⁶ byť je to simulované jednání, jelikož účelem návrhu by nebylo schválení návrhu zákona, ale zastřené rozpuštění Poslanecké sněmovny.³⁷ Zkrácení volebního období je z pohledu demokratické legitimacy jiné kvality než jeho prodloužení,³⁸ neboť rozhodnutí se dává do rukou suveréna – lidu. Listina základních práv a svobod vylučuje možnost prodloužení volebního období,³⁹ ne zkrácení, byť i zde je ústavní výjimka v době mimořádné.⁴⁰

3 Ústavní pořádek

Ústava roku 1993 zavedla pojem ústavního pořádku,⁴¹ což je jiné označení pojmu ústava s malým ú. Tedy souhrnu všech právních předpisů s ústavní silou. V rámci této kategorie předpisů obsahující ústavní normy se užívalo při střetu dvou norem pravidlo přednosti novějšího předpisu před starším a pravidlo přednosti zvláštního před obecným. Množina ústavních předpisů není statická (stát ani jeho právní řád neexistuje na věčné časy a nikdy jinak). Ústavní pořádek je doplňován ústavními zákony. Ústavní zákon je považován za

³⁴ Zákon o předčasných všeobecných parlamentních volbách z 31. 10. 2019.

³⁵ Bod VI/a odůvodnění (s. 4634, předposlední odstavec) Nálezu. Zde i dále jsou strany uvedeny dle publikace Nálezu v částce 98 Sbírký zákonů.

³⁶ Bod VI./a odůvodnění (s. 4634, předposlední odstavec) Nálezu.

³⁷ V roce 2005 došlo k podobnému jednání v Německu, kdy kancléř Gerhard Schröder požádal Spolkový sněm o vyslovení důvěry, přičemž v něm měly vládní strany většinu. Cílem kancléře však bylo vypsát předčasné volby a dostat nutné ústavní podmínce, chtěl tedy, aby byla jeho žádost neúspěšná. Proto členové vlády pro důvěru nehlasovali. Žádost o důvěru byla kritizována jako simulovaná se zastřeným (disimulovaným) cílem rozpustit sněm. Nicméně toto jednání bylo prezidentem Horstem Köhlerem shledáno jako ústavně konformní, neboť na jeho základě rozpustil 21. 7. 2005 Spolkový sněm.

³⁸ Na kvalitatívni odlišnost prodloužení a zkrácení volebního období poukazuje soudce Vladimír Kůrka. Bod IV. 19-20 odlišného stanoviska Vladimíra Kůrky k Nálezu.

³⁹ Čl. 21 ods. 2 Listiny základních práv a svobod republikované pod č. 2/1993 Sb.

⁴⁰ Čl. 10 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti ČR.

⁴¹ Čl. 3 a 112 Ústavy.

právní předpis, který z povahy věci nemůže být neústavní. Je-li v rozporu s jiným ústavním předpisem, užije se pravidlo časové přednosti či pravidlo přednosti zvláštního. Výjimkou je procesní neústavnost daná chybou při jeho přijetí. Ústavní zákon jednokomorové České národní rady⁴² není nadřazen ústavním zákonům dvoukomorového Parlamentu. Ústavním pořádkem jsou ústavní soudci vázáni, což stanoví Ústava výslovně a plyne to i z jejich slibu.⁴³ Z vázanosti plyne, že subjekt normám podřízený si nemůže vybírat, které bude dodržovat, protože s nimi souhlasí, a které nebude dodržovat, protože s nimi nesouhlasí.

Některé ústavy vylučují ústavní změnu určitých věcí - klauzule nezměnitelnosti či věčnosti.⁴⁴ Ovšem i toto ustanovení je možno posuzovat z odstupů staletí nebo tisíciletí jako deklaratorní. Nezměnitelnost může být jen tam, kde se zastaví společenský vývoj a kde současníci chtějí zakotvit své pojetí státu na věčnost, což bude vzdálenějšími generacemi bráno s úsměvem. Zatímco jiné hodnotíme mimo jejich epochu s odstupem a nadhledem, u hodnocení naší doby nám odstup a nadhled chybí. Vždyť v 1. století většina antických politiků pokládala za vrchol Římskou říši s jejím římským mírem. Nicméně již bylo na světě křesťanství, které tento vrchol vývoje nepřijímalo a mělo jinou vizi vývoje společnosti. Konec konců můžeme se poučit i z historicky bližších dob. Není klauzule věčnosti fakticky svým pomíjivým základem blízká heslům o tisícileté 3. Německé říši či „Se Sovětským svazem na věčné časy a nikdy jinak.“?

Tezi o konci dějin obsahovaly středověké chiliastické vize konce světa nebo teorie o konci dějin vítězstvím komunismu (Marx, Engels, Lenin)⁴⁵ nebo naopak kapitalismu a liberální demokracie (Fukuyama).⁴⁶ Zastánci vítězství komunismu i kapitalismu čerpali tezi o konci

⁴² Ústava není nic jiného než ústavní zákon č. 1/1993 Sb. České národní rady přijatý podle ústavního zákona č. 143/1968 Sb., o československé federaci.

⁴³ Čl. 85 ods. 2 a čl. 88 ods. 2 Ústavy č. 1/1993 Sb.

⁴⁴ Nejstarší je zákaz změny principů norské ústavy - § 112 Ústavy Norského království z 17. 5. 1814.

⁴⁵ Podstata marxistické filozofie dějin spočívala v typu výrobního způsobu založeného na vztahu výrobních sil (výrobní prostředky a lidská pracovní síla) a výrobních vztahů. Jejich rozpor byl motorem dějin, kdy stále se vyvíjející výrobní síly se postupně dostávají do protikladu s existujícími výrobními vztahy, což vyvolá revoluci a staré výrobní vztahy jsou nahrazeny novými v rámci panství nové vládnoucí třídy nad soukromým vlastnictvím výrobních prostředků (výrobní nástroje a přírodní zdroje). Poslední revoluční třída je proletariát, která v poslední revoluci odstraní soukromé vlastnictví výrobních prostředků, stát odumře a vznikne beztřídní společnost – komunismus jako vrchol lidských dějin. BEDŘICH ENGELS: *Původ rodiny, soukromého vlastnictví a státu*. Praha 1967, s. 110-120. VLADIMÍR ILIČ LENIN: *Stát a revoluce*. Praha 1967, 15-19. ARNO ANZENBACHER: *Úvod do filozofie*. Praha 1990, s. 67, ISBN 80-04-25414-4. Kolektiv: *Filozofický slovník*. Praha 1976, s. 522-525.

⁴⁶ Fukuyama vidí v souladu s Hegelem a Alexandrem Kojévem za motor dějin touhu po uznání, která je naplněna vítězstvím liberální demokracie odstraňující rozdíl mezi pány a ráby. Tehdy je dosaženo všeobecného uznání všech a nastává konec dějin. Ne jako konec historických událostí, ale jako konečný a vrcholný společenský řád v kapitalismu a liberální demokracii, kde nejsou zásadní rozpory v naplnění potřeby uznání a život je uspokojivý (nejsou zdroje hlubší nespokojenosti). Vznikne **stát univerzální**, jenž zaručí uznání všem, a **homogenní**, kdy odstraněním rozdílu mezi pány a ráby vytvoří beztřídní společnost, kde všem zůstane pánova svoboda a rábova práce. Liberální demokracie není nejspravedlivějším myslitelným režimem, ale je nejspravedlivějším režimem ve skutečnosti. Podle Fukuyamy existuje pro lidstvo v pomyslných pvozech na cestě dějinami jedna cesta a jeden cíl, byť nakonec svá slova relativizuje tvrzením „...nemůžeme s jistotou vědět, zda jejich pasažéři po krátkém rozhlédnutí neshledají nové prostředí nevyhovujícím a nevydají se na novou a ještě delší cestu.“ (s. 318).

Na tezi vrcholu dějin v liberální demokracii a kapitalismu setrval FRANCIS FUKUYAMA: The west has won. *The Guardian* 11. 10. 2001, <http://www.guardian.co.uk/world/2001/oct/11/afghanistan.terrorism30> (text otištěn jako předmluva k českému vydání knihy Konec dějin a poslední člověk) i po útoku na Světové obchodní centrum v New Yorku 11. 9. 2001, kdy uvedl, že teroristické útoky nejsou schopny vytvořit obecně přijímanou alternativu vůči kapitalismu a liberální demokracii. Jsou však pozoruhodná Fukuyamova slova „...na mezinárodní scéně již zakrátko nebudou soupeřit ideologie – většina hospodářsky úspěšných států totiž bude organizována podle podobných zásad (kapitalismus – poznámka ZK) - ale kultury“, což jej přibližuje teorii střetu civilizací Samuela Huntingtona, jenž konec dějin nehlásá (s. 228), Fukuyama uznává, že „...liberální

dějin z filozofie Geoga Wilhelma Hegela, jenž za hybatele dějin považoval touhu po uznání. **Konec dějin však nenastane, bude-li lidstvo žít.** Konec dějin nastane až s koncem světa.⁴⁷ Společnost, včetně jejího práva, je změnitelná, nikoliv jednou pro vždy daná. Svět patří živým, ne mrtvým.

Před vnášením různých ideologických koncepcí do právních předpisů varoval již Hayek, který v negativním smyslu označil za morální státy ty, které vnášejí do práva své názory na morální problémy a vnucují je všem (nacistický, komunistický). Opak je liberální stát, který není nemorální, ale nevnučuje ve svém právu občanům nějaké názory na morální problémy, jeho právem je souhrn známých pravidel, kde je určující pro svobodnou volbu lidského jednání předvídatelnost důsledků postupu podle nich.⁴⁸ Z tohoto pohledu je teorie materiálního ohniska (jádra) ústavy snaha mocensky skrze Ústavní soud, který tuto teorii využívá pro odůvodnění uzurpace moci rušit ústavní zákon, zakotvit určité subjektivní morální názory na právo do právního řádu mimo tradiční tvorbu práva ústavodárcem a zákonodárcem v kontinentálním evropském systému. Zde lze vzpomenout Hayekova varování před libovůli veřejných autorit: „*Stále širší a širší pravomoci jsou svěřovány novým autoritám, které aniž by byly vázány pevnými pravidly, mají téměř neomezenou libovůli...*“.⁴⁹

Francie zakotvuje nezměnitelnost republikánské formy státu.⁵⁰ Nicméně právě Francie formu vlády za poslední dva a půl století neustále měnila. Od roku 1789 vystřídala opakovaně monarchii a to střídavě království v jeho absolutistické i konstituční formě s dvěma soupeřícími příbuznými dynastiemi Bourbonů a Orleánských a opakovaně císařství v různě se měnící ústavní úpravě a byla i opakovaně republikou od formy vlády shromáždění (Konventu), přes prezidentskou a parlamentní (3. a 4. republika) k formě poloprezidentské.⁵¹

Co je součástí ústavního pořádku určuje ústavodárce (v Čechách, na Moravě a ve Slezsku je to Parlament), když návrh ústavního zákona, který je takto výslovně navrhovatelem označen, schválí kvalifikovanou většinou v rámci ústavně předepsané procedury, která se odlišuje od přijetí zákona (nutná shoda obou komor Parlamentu). Právě tím, že sekulární demokratický stát odmítl čerpat legitimitu mimo sebe sama, tedy mimo společnost, nemůže se ani ústavní pořádek opírat o teokratickou či jinou autoritu stojící mimo společnost a legitimita ústavního pořádku - být v právní síle nadřazen jiným právním předpisům - je dána v širší shodě společnosti reprezentované v zastupitelské demokracii především v parlamentu. Tato širší

demokracie nejsou soběstačné: spolkový život, na němž závisejí, musí vycházet z jiného zdroje než liberalismu samotného.“ (s. 308) a že i v demokracii vzniká „...nespokojenost se svobodou a rovností. Proto ti, kteří zůstávají nespokojeni, budou vždy schopni začít dějiny.“ (s. 314).

FRANCIS FUKUYAMA: *Konec dějin a poslední člověk*. Praha 2002, s. 9, 11, 12, 17, 53, 61-67, 145, 150-153, 173, 178-179, 181-182, 193-195, 199, kapitola 19 Univerzální a homogenní stát, **200**, 202, 204, 228, 276, 285, 286, 295, 308, 317-318, ISBN 80-86182-27-4.

⁴⁷ PETR HÁJEK: Ukrajinská krize má ještě širší souvislosti. In *Záměrně plochá diskuse o ukrajinské krizi*, Publikace č. 12/2014 Institutu Václava Kaluse, ISSN 1213-3299, s. 46.

⁴⁸ FRIEDRICH AUGUST von HAYEK: *Cesta do otroctví*. Rozmluvy Purley Anglie 1989, s. 34-36. Obdobně poukazuje na spojení nacisticky chápané mravnosti a nacistického práva VIKTOR KNAPP: *Problém nacistické právní filozofie*. Dobrá Voda 2002 – reprint z 1947, s. 69, 97-98, 114, 186, ISBN 80-86473-21-X.

⁴⁹ FRIEDRICH AUGUST von HAYEK: *Cesta do otroctví*. Rozmluvy Purley Anglie 1989, s. 37.

⁵⁰ Čl. 89 (Změna ústavy) Ústavy Francouzské republiky ze 4. 10. 1958, s. 136. Nezměnitelnost republikánské formy státu byla zakotvena již 14. 8. 1884 za 3. Francouzské republiky.

⁵¹ Do roku 1789 absolutní monarchie Bourbonů, pak konstituční monarchie do 1792. Následuje první republika 1792-1804 od formy vlády shromáždění až po konzulskou diktaturu. 1804-14 následuje první císařství s krátkým stodenním epilogem 1815. Od roku 1814 je obnoveno království Bourbonů v konstituční podobě, ale neustále se snažící k návratu absolutismu, což 1830 vede ke svržení Bourbonů a nástupu orleánské dynastie v podobě konstitučního království. Vystřídaného 1848 prezidentskou druhou republikou změněnou 1852 v druhé císařství. Od roku 1870 znovu třetí republika ve své parlamentní podobě trvající skrze poválečnou čtvrtou republika až do roku 1958 s přetržkou autoritativní republiky Vichy 1940-44. Od roku 1958 je ve Francii Charlem de Gaullem zavedena klasická forma poloprezidentské páté republiky.

shoda je určena přísnějšími procesními pravidly pro přijímání ústavních předpisů. Tuhost (rigidita) naší ústavy vůči změnám není velká vůči jiným ústavním systémům, které např. vyžadují ratifikační referendum,⁵² souhlas dalších orgánů než jen samotného tvůrce ústavní změny⁵³ anebo volbu speciálního ústavního konventu pro ústavní změnu.⁵⁴ Ovšem svoji legitimitu mají i systémy s pružnou (flexibilní) ústavou měněnou obyčejným zákonem (Velká Británie), kde není třeba zvláštního Ústavního soudu ve funkci strážce ústavnosti zákonů. Též Ústava Spojených států amerických, která je velmi rigidní díky nutné ratifikaci změny i ¾ států USA, dokázala svou historickou úspěšnost bez klauzule věčnosti, naopak její změnitelnost dodatky (živá ústava) ji chrání před revoluční změnou.⁵⁵

Z tohoto pohledu je možné vnímat nezměnitelnost jen jako relativní⁵⁶ sebeomezení suveréna, které však může být odvoláno, jelikož žádný suverén jako tvůrce ústavy není věčný. Panovník v monarchii či lid v demokracii se úmrtím původních a narozením nových lidí mění, včetně názorů na to, co je společenské dobro. Formálně sice zůstává suverén stejný (monarcha, lid), ale jeho obsah je jiný. Klauzuli nezměnitelnosti lze změnit - rozšířit, zúžit i zrušit. K tomu František Weyr uvedl: „...je nemožnou norma, která by výslovně zakazovala změnu právního řádu nebo některé jeho části. ... Vím-li, za jakých podmínek tato norma dle právního řádu, kterého jest součástí, platně vznikla, musím logicky nutně uznati, že za těchže podmínek jest i její změna, resp. její odstranění juristicky možné.“⁵⁷ Jaroslav Krejčí, který uznával právní nezměnitelnost, však zároveň uvedl, že právně nezměnitelné normy nelze zajistit její faktickou nezměnitelnost.⁵⁸ Ale co je to pak za nezměnitelnost?

Ústavní soud však rozděluje ústavní pořádek na jeho materiální jádro (ohnisko), které je dle něho prioritní.⁵⁹ Jinými slovy fakticky nadústavní.⁶⁰ Protože faktická nadústavnost nepochází

⁵² V Dánsku je nutný souhlas Lidové sněmovny, která je následně rozpuštěna. Nově zvolená sněmovna musí souhlasit s ústavní změnou ve stejném textu, následuje ratifikační referendum a po něm královský souhlas. § 88 Ústavy Dánska z 5. 6. 1953, s. 79.

⁵³ V USA je třeba po schválení ústavního doplňku 2/3 Kongresu ještě ratifikační souhlas alespoň ¾ parlamentů členských států federace. Možná, ale neuskutečňovaná, je varianta, že se na federální úrovni i pro státní ratifikaci zvolí zvláštní orgány – konventy. Čl. V Ústavy Spojených států amerických ze 17. 9. 1787. JIŘÍ KROUPA: *Dokumenty ke studiu státního práva kapitalistických států*, Brno 1986, s. 14. Obdobně se v Rusku mění hlava 3-8 Ústavy federálním ústavním zákonem Federálního shromáždění, který dodatečně schválí 2/3 subjektů Ruské federace. Čl. 136 Ústavy Ruska z 12. 12. 1993. ZDENĚK KOUDELKA, RENATA VLČKOVÁ: *Ústavní systém Ruska. Ústava Ruské federace*. Brno 1996, s. 73, ISBN 80-210-1356-7.

⁵⁴ V Rusku je možné hlavu 1 (Základy ústavního zřízení), hlavu 2 (Práva a svobody člověka a občana) a hlavu 3 (Ústavní opravy a revize) měnit jen tak, že na základě 3/5 souhlasu obou komor Federálního shromáždění je svoláno zvláštní Ústavodárné shromáždění, které připraví návrh nové Ústavy, která je schvalována 2/3 všech členů Ústavodárného shromáždění nebo referendem. Čl. 135 Ústavy Ruska. ZDENĚK KOUDELKA, RENATA VLČKOVÁ: *Ústavní systém Ruska. Ústava Ruské federace*. Brno 1996, s. 73-74, ISBN 80-210-1356-7.

⁵⁵ Jen do roku 1808 byla omezena změnitelnost ustanovení o přistěhovalectví a daních – čl. V Ústavy USA ze 17. 9. 1787. Změnitelnost ústavy obhajoval i Abraham Lincoln v době boje o zrušení původně ústavně akceptovaného otroctví. BORIS BALOG: *Zrušení rozhodnutí o amnestii ústavním zákonem. Právní obzor* 4/2012, ISSN0032-6984, s. 328.

⁵⁶ Nezměnitelnost ústav je relativní. „Není možno se naivně domnívat, že takováto změna v realitě vůbec možná není. Jde o něco jiného: stávající systém musí využívat všechny dostupné prostředky k tomu, aby této změně účinně zabraňoval.“ VOJTĚCH ŠIMÍČEK: *Materiální ohnisko ústavního pořádku, jeho ochrana a nálež ÚS ve věci M. Melčáka. Vladimír Klokočka Liber amicorum*, Praha 2009, s. 223, ISBN 978-80-7201-793-5.

⁵⁷ FRANTIŠEK WEYR: *Základy filozofie právní*. Brno 1920, s. 105-106 poznámka 18.

⁵⁸ JAROSLAV KREJČÍ: *Zásada právnosti státních funkcí a zásada zákonnosti správy*. Praha 1931, s. 58.

⁵⁹ Prioritu materiálního ohniska uznává a definuje Šimíček, který rozděluje ústavní řád na nezměnitelné principy a jednoduché ústavní právo. VOJTĚCH ŠIMÍČEK: *Materiální ohnisko ústavního pořádku, jeho ochrana a nálež ÚS ve věci M. Melčáka. Vladimír Klokočka Liber amicorum*, Praha 2009, s. 224-225, 227.

⁶⁰ Jan Kysela hovoří o „vyšším“ a „nižším“ ústavním právu. JAN KYSELA: *Předpoklady soudní kontroly ústavnosti ústavních zákonů. Jurisprudence* 1/2010, ISSN 1212-9909, s. 25.

z právního řádu samého, který nadústavní předpisy nezná, je otázkou, od koho vlastně nadústavnost pochází. Od Boha či Ústavního soudu?⁶¹

Spor mezi textem zákona a jeho výkladem řešil již Ježíš. V Lukášově evangeliu v Podobenství o milosrdném Samaritánovi Kristus odpovídá na dotaz slovy: „*Co je psáno v Zákoně? Jak to tam čteš?*“ a nakonec praví: „*Jdi a jednej také tak.*“⁶² Tedy je nutné jednat podle textu zákona. Ve sporu mezi zastánci textu a různými jeho vykladači, kteří chtějí text zákona nahradit duchem zákona či po vzoru nacistické právní teorie materiálním jádrem, za který si dosadí to, co se momentálně hodí, je nutné trvat na závaznosti textu ústavy. Zvyklost závazná není a slouží někdy jen k odůvodnění politických chtění.

Vytváří se rozpor legality a legitimacy, tedy zákona a práva. Tento rozpor vynikl za Francouzské republiky, která chtěla panství svých zákonů (legalitu) postavit proti královské legitimitě Bourbonů. Sekularizovaná republika slovy Carla Schmitta „*je zřízením, kde vládne zákon; to je její základ a nesmí připustit, aby byl zničen protikladem práva a zákona a odlišováním práva jako vyšší instance. Ani justice, ani armáda nestojí nad zákonem.*“⁶³ Jak lze rozpor legality a legitimacy pružně přizpůsobit situaci ukazuje Schmitt na vztahu generála Charlese de Gaulla a jeho původního podporovatele při přetvoření parlamentní čtvrté Francouzské republiky v pátou poloprezidentskou republiku v roce 1958 generála Raoula Salana, který však později vnímal vyklizení Alžíru jako de Gaullovu zradu a stal se velitelem Organizace tajné armády. Za její boj, který byl nelegální, ale Salan jej vnímal jako legitimní z pohledu národního, byl v roce 1961 odsouzen vojenským soudem k doživotí.

Z Nálezu plyne, že nadústavností je nadán ústavní předpis či jeho část, který je takto označen Ústavním soudem. Ústavní soud zde není vázán ani pravidly procesními, která by vyžadovala širší shodu na tom, co je nadústavní než většinu ústavních soudců, nutnou pro posouzení, kdy je obyčejný zákon v rozporu s ústavním pořádkem. Vědom si však, že tato argumentace zavání antidemokratičností, Ústavní soud dále pracuje s tím, že ruší-li ústavní zákon, lze se problémům vyhnout tím, že předpis označí tak, že se o ústavní zákon nejedná, protože podle něj: „*Ani ústavodárce nesmí prohlásit za ústavní zákon normu, která charakter zákona, natož ústavního, nemá.*“⁶⁴ Ústavní soud daný ústavní zákon považoval za individuální právní akt.⁶⁵

Tím však problém svého nedemokratického jednání Ústavní soud ve skutečnosti neřeší, protože stále je to jeho, ústavou nepředpokládaná, libovůle určovat, co je ústavní zákon, s kterým souhlasí a proto jej nemůže zrušit, a co je ústavní zákon, který chce zrušit a tedy jej označí za něco, co ústavní zákon není.⁶⁶ Ústavní soud odmítá respektovat procesní pravidla pro přijetí ústavního zákona jako určující kvalifikaci, co ústavodárce chce přijmout jako ústavní zákon, staví se nad ústavodárce do pozice nejvyššího mocenského orgánu státu. Jde o dvousečnou záležitost. Pokud Ústavní soud může označit určitý ústavní zákon za něco, co

⁶¹ Kritika teorie materiálního jádra ústavy in ZDENĚK KOUDELKA: Zlaté tele ústavnosti. *Státní zastupitelství* 4/2011, ISSN 1214-3758, s. 12-16.

⁶² L 10, 26, 28, 37.

⁶³ CARL SCHMITT: *Teorie partyzána*. Praha 2008, ISBN 978-80-7298-265-3, díl Aspekty a pojmy posledního stadia, kapitola Legalita a legitimita, s. 81.

⁶⁴ Poslední odstavec bodu VI/a odůvodnění (s. 4635) Nálezu.

⁶⁵ Bod VI/a (Obecnost ústavního zákona jako podstatná náležitost právního státu) odůvodnění (s. 4633, předposlední odstavec) Nálezu.

⁶⁶ Na případě sporu o odvolání předsedkyně Nejvyššího soudu Ivy Brožové obdobně kritizuje jednání Ústavního soudu vedoucí Kanceláře prezidenta republiky slovy: „*...ústava ani žádný zákon nehovoří o tom, že by Ústavní soud byl takovou pravomocí nadán. S takto volným výkladem ústavy a zákonů se lze nadít všeho. Vymkne-li se jedna ze součástí moci veřejné kontrole a bude-li nepřipustně rozšiřovat své pravomoci bez možnosti korekce, potom u nás bude demokracie skutečně v ohrožení.*“ JIŘÍ WEIGL: *Fungování justice je věcí veřejnou. Soudcokracie v ČR, fikce, nebo realita?*, Sborník Centra pro ekonomiku a politiku č. 52, Praha 2006, ISSN 1213-3299, s. 41.

ústavním zákonem není a nerespektovat jej, může jiný označit náleží Ústavního soudu za ne-nález a rovněž jej nerespektovat a tvářit se ústavně konformně. Pravidla platí pro všechny anebo se narušitel pravidel nemůže divit, že i jiný je poruší. Nerespektuje-li ústavu Ústavní soud, nemůže to vyžadovat od jiných. Nelze nezapomenout obranu dodržování jako záruk svobody Alexisem de Tocquevillem: „...nevýhoda, kterou lidé v demokraciích vidí ve formách, je nicméně právě to, co činí formy pro svobodu tak užitečnými, protože jejich hlavní zásluhou je, že slouží jako bariéra mezi silným a slabým, vládnoucím a poddaným, že zadržuje jednoho a dává druhému čas, aby se zorientoval. Formy jsou tedy v chování tím nezbytnější, čím je svrchovaná moc aktivnější a silnější a čím se jednotlivci stávají netečnějšími a slabšími.“⁶⁷

Náš právní řád nerozlišuje mezi ústavou a ústavním zákonem. Ústava sama je ústavním zákonem.⁶⁸ Pokud by se nyní Parlament rozhodl přijat novou ústavu, ukáže se, že tvůrce ústavních zákonů je institučně i procesně totožný s tvůrcem ústavy.⁶⁹ Karel Klíma též nerozlišuje ústavu a ústavní zákon: „V koncepci vertikální struktury právního řádu je ústava nebo zákon označený jako ústavní vrcholem soustavy právních norem.“⁷⁰ Stejně i předchozí československá ústava byla ústavním zákonem,⁷¹ výrazně změněným ústavním zákonem o československé federaci.⁷² K přijetí ústavního zákona, byť nepřímou měnícího Ústavu, není třeba speciálního ústavního zmocnění.⁷³ Takovou nepřímou novelou Ústavy je změna zákonodárského procesu v době stavu ohrožení a válečného stavů,⁷⁴ přičemž tento ústavní zákon nebyl zpochybněn. Úlohou Ústavního soudu je chránit ústavu a tedy třípětinovou kvalifikovanou většinou v Parlamentu před jejím narušením zákonem pouhou nadpoloviční většinou. Není úlohou Ústavního soudu chránit kvalifikovanou většinou před časově mladší rovněž kvalifikovanou většinou.⁷⁵

Je zde rozdíl od států, které ústavu nejen jinak nazývají než ústavní zákon, ale především schvalují přísnější (rigidnější) procedurou než ústavní zákony, byť mají stejnou právní sílu. V takovém případě je možná kontrola ústavnosti ústavního zákona, pokud přímo či nepřímou mění ústavu, zda nejde o změnu, která měla být přijata procesně přísnějším způsobem ústavní revize.⁷⁶ Nejvýznamnější moravský konstitucionalista Jan Filip, který později nesouhlasil se zkracováním volebního období ústavním zákonem, se též k možnosti rušit ústavní zákon stavěl spíše negativně, když prohlásil, že klauzule nezměnitelnosti ústavy je jen sebeomezením ústavodárce: „Nad ním už nestojí nikdo, kdo by mohl rušit jeho akty... Půjde v této souvislosti podle mého názoru o to, zda bude vytvořena kategorie tzv. ústavě odporujících či protiústavních zákonů. Podle čl. 87 odst. 1 Ústavy ČR se to zdá být z kompetence Ústavního soudu vyloučeno, protože nemůže posuzovat soulad právních

⁶⁷ ALEXIS DE TOCQUEVILLE: *Demokracie v Americe*. Praha 2000, ISBN 80-200-0829-2, s. 594.

⁶⁸ Ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava ČR.

⁶⁹ Na obdobné slovenské realitě to uvádí RADOSLAV PROCHÁZKA: *Lud a sudcovia v konštitučnej demokracii*. Plzeň 2011, ISBN 978-80-7380-328-5, s. 39.

⁷⁰ KAREL KLÍMA: *Ústavní právo*. 4. vydání Plzeň 2010, ISBN 978-80-7380-261-5, s. 68.

⁷¹ Ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava České a Slovenské Federativní Republiky (dříve Československé socialistické republiky a Československé federativní republiky).

⁷² Ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci.

⁷³ Problematika uvedena v bodech VI. 25-32 odlišného stanoviska soudce Jana Musila k Nálezu.

⁷⁴ Čl. 8 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti ČR.

⁷⁵ RADOSLAV PROCHÁZKA: *Lud a sudcovia v konštitučnej demokracii*. Plzeň 2011, ISBN 978-80-7380-328-5, s. 74.

⁷⁶ V Rusku může Federální shromáždění přijímat samo ústavní zákony, ale Ústavu Ruska změni jen ústavní zákony Federálního shromáždění, které odsouhlasí 2/3 subjektů federace. Čl. 136 Ústavy Ruska z 12. 12. 1993. ZDENĚK KOUDELKA, RENATA VLČKOVÁ: *Ústavní systém Ruska. Ústava Ruské federace*. Brno 1996, ISBN 80-210-1356-7, s. 73.

předpisů se stejnou právní silou“.⁷⁷ Filip však jako zastánce nezměnitelnosti odkazuje na jiné prostředky jejího zajištění v ústavě a jednacím řádu parlamentních komor, které nespecifikuje, a na možnost vývoje judikatury Ústavního soudu.

Obdobně je to v případě, že ústava rozlišuje několik druhů ústavních zákonů podle způsobu přijetí, mají však stejnou ústavní právní sílu. V Rakousku je ke schválení ústavního zákona běžně potřebná kvalifikovaná většina v Národní radě (jednoduché ústavní právo), ale pro ústavní zákony omezující působnost spolkových zemí se vyžaduje i souhlas Spolkové rady, a pro změnu ústavy je nutné referendum fakultativní, požádá-li o to aspoň třetina členů Národní či Spolkové rady, anebo obligatorní, jde-li o celkovou (podstatnou) změnu rakouské ústavy.⁷⁸ Zde je přípustná kontrola rakouského Ústavního soudu (Ústavní soudní dvůr), zda určitý ústavní zákon přijatý jednodušším způsobem, neměl být přijat kvalifikovaným rigidnějším způsobem. To byl případ, kdy rakouský Ústavní soud zrušil ústavní normu.⁷⁹ Šlo o přechodné ústavní konstatování, že ustanovení zemských zákonů o veřejných zakázkách jsou na dobu 1. 1. 2001 – 31. 8. 2002 v souladu s ústavou, byť stejné ustanovení na spolkové úrovni již Ústavní soud shledal neústavním. Důvodem pro zrušení ústavního předpisu rakouským Ústavním soudem byla skutečnost, že byl přijat jako běžný ústavní zákon a soud došel k závěru, že měl být přijímán jako kvalifikovaný ústavní zákon rigidnější cestou, neboť jde o podstatnou změnu ústavy, jestliže se vylučuje kontrola ústavnosti zemských zákonů rakouským Ústavním soudem. Tedy podstatná změna nemusí být podstatná jen rozsahem. I rozsahem malá změna, může být podstatná svým ústavním významem. Náš ústavní řád však žádné různé stupně rigidity pro přijímání ústavních zákonů nezná.

Obdobně jako rakouský Ústavní soud i Ústavní soud Ukrajiny vyslovil neústavnost změny ústavy z procedurálních důvodů přijetí.⁸⁰ V Maďarsku se podle velikonoční ústavy vytváří nová skupina organických zákonů přijímaných 2/3 většinou všech poslanců s vyšší právní silou než obyčejný zákon přijímaný nadpoloviční většinou přítomných poslanců, ale s nižší právní silou než ústavní zákon přijímaný stejnou 2/3 většinou všech poslanců.⁸¹

⁷⁷ JAN FILIP: *Ústavní právo ČR 1*. 2. vydání Brno 1997, ISBN 80-210-1492-X, s. 90-91. 4. vydání Brno 2003, ISBN 978-80-210-3254-5, s. 111.

⁷⁸ Čl. 44 Ústavy Rakouské republiky z 1. 10. 1920. PAVEL KANDALEC: Materiální jádro ústavy v judikatuře rakouského Ústavního soudu. *Dny práva 2009*, Právnická fakulta Masarykovy univerzity Brno, 2009, ISBN 978-80-210-4990-1,

http://www.law.muni.cz/edicni/dny_prava_2009/files/prispevky/mezin_smlouvy/Kandalec_Pavel%20_1350_.pdf

⁷⁹ Čl. 126a z roku 2000 přijatý jako ústavní ustanovení, kdy dle čl. 44 ods. 1 Spolkového ústavního zákona Rakouské republiky z 1. 10. 1920 může být ústavní většinou přijata ústavní norma i v obyčejném zákoně o veřejných zakázkách. Rozhodnutí Ústavního soudu Rakouské republiky z 11. 10. 2001, VfGH 16.327. Část IV odůvodnění (s. 4629) Nálezu, kde je chybně uvedena datace rozhodnutí 11. 11. 2001. JAN GRINC: Přezkum ústavních zákonů v Německu a Rakousku. *Jurisprudence 1/2010*, ISSN 1212-9909, s. 31-37, dostupné v ASPI, literatura LIT36087CZ.

Tuto komparaci v Nálezu hodnotí kladně ZDENĚK KÜHN: ÚS: K pravomoci rušit protiústavní „ústavní“ zákony. *Cevrorevue* 8-9/2009, <http://www.cevro.cz/cs/cevrorevue/aktualni-cislo-on-line/2009/8-9/215714-pravomoci-rusit-protiustavni-ustavni-zakony.html> Kühn ve svém textu uvádí, že čl. 44 ods. 3 rakouské ústavy je reakcí na dobu nacismu jako v Německu klauzule věčnosti v čl. 79 ods. 3 Základního zákona Spolkové republiky Německo z roku 1949. Ovšem rakouský čl. 44 ods. 3 (původně ods. 2) Spolkového ústavního zákona byl přijat již 1. 10. 1920, StGB. 450/1920. Nebyl žádnou reakcí na nacismus, ale naopak potvrzoval svrchovanost lidu i jako ústavodárce, když některé změny ústavy vázal na referendum. Rakouská ústava žádnou klauzuli věčnosti neobsahuje.

⁸⁰ Rozhodnutí Ústavního soudu Ukrajiny z 30. 9. 2010, kterým rozhodl o nesouladu zákona o změnách Ústavy Ukrajinské republiky z 8. 12. 2004. Po převratu v únoru 2014 byla platnost ústavní změny z roku 2010 obnovena a rozhodnutí Ústavního soudu, který zrušil novelu ústavy za neústavní a neplatné. Dokonce se stalo důvodem trestního stíhání uprchlého prezidenta Viktora Janukovyče. LADISLAV OROSZ, JÁN SVÁK, BORIS BALOG: *Základy teorie konstitucionalismu*. Bratislava 2011, ISBN 978-80-89447-54-1, s. 115 p. 175.

⁸¹ Čl. S základního zákona Maďarska z 18. 4. 2011.

Rovněž z procesních důvodů zrušil Ústavní soud Moldávie změnu moldavské ústavy ve věci volby prezidenta z přímé na nepřímou, ale až po 15 letech od přijetí změny. V roce 2000 byla Parlamentem Moldávie zavedena nepřímá volba Parlamentem.⁸² Ke zvolení bylo potřeba alespoň tři pětin 101 členného Parlamentu, tedy nejméně 61 hlasů. Ovšem rozhodnutím ze 4. 3. 2016 tuto změnu ústavy Ústavní soud Moldávie zrušil⁸³ a tak obnovil přímou volbu. Zrušení změny ústavy bylo Ústavním soudem odůvodněno tím, že nebyla dodržena ústavní procedura změny. K návrhu změny ústavy se musí předem vyjádřit Ústavní soud.⁸⁴ V rámci přijímání dotčeného návrhu však došlo v Parlamentu ke změnám, k nimž se již soud nevyjádřil. Tedy konstatoval, že při změnách ústavy, které se řídí zvláštní procesní tuhostí, není možné přijetí pozměňovacích návrhů, které podstatně mění původní návrh změn ústavy.

Ovšem již dříve moldavský Ústavní soud prohlásil za neústavní samotný článek ústavy, když vstoupil do čistě politického sporu označení státního jazyka. Problémem totiž nebylo, jak se mluví, ale jak se má jazyk nazývat. V Deklaraci nezávislosti Moldávie z roku 1991⁸⁵ byla označena za státní jazyk rumunština psaná latinkou. Za Sovětského svazu byl jazyk označen moldavština a psala se cyrilicí. Ústava z 29. 7. 1994 státní jazyk znovu nazvala jako moldavštinu psanou latinkou.⁸⁶ Označení jazyka se stalo předmětem vnitropolitického sporu. Ten byl na návrh poslankyně Any Gutu rozhodnut Ústavním soudem Moldávie v roce 2013, který stanovil, že státním jazykem je rumunština.⁸⁷ Ústavní soud vyšel z toho, že Deklarace nezávislosti je samotným zdrojem vzniku suverénního moldavského státu, nebyla ústavou výslovně novelizovaná a odkazuje na ni samotná preambule moldavské ústavy, která v pochybnostech stanoví, že se má použít takový výklad ústavy, který je v souladu s preambulí. Ústavní soud nespojil právní sílu Deklarace nezávislosti s jejím označením za zákon přijatý parlamentem, ale s podstatou vzniku nového státu a tedy za jeho normativní jádro, kdy ještě před přijetím v parlamentu formou zákona byla deklarace schválena Velkým národním shromážděním. Ústavní soud označil Deklaraci nezávislosti za nezměnitelnou a nelze vůči ní užít zásadu mladší právní předpis ruší starší právní předpis stejné právní síly. Proto Ústavní soud konstatoval, že pro označení úředního jazyka v Moldávii je nutno vycházet z textu Deklarace nezávislosti. Je to příklad vstupu soudní moci do ústavodárné pravomoci parlamentu. Volba státního jazyka je primárně politická otázka - např. československý jazyk v rámci první Československé republiky 1918-38 oproti dnešnímu odlišení českého a slovenského jazyka, obdobně dříve srbochorvatština a dnešní srbština, chorvatština, bosenština. Je tedy evidentní, že Ústavní soud Moldávie označil na nezměnitelné něco, co se jinde mění často. A konečně tomu tak bylo i v Moldávii.

Těž na Slovensku se Ústava od ústavních zákonů odlišuje jen názvem a do podoby právního předpisu se dostává ve formě ústavního zákona.⁸⁸ Na ústavodárci pak záleží, kdy ústavní pravomoc uplatní.⁸⁹ Slovenský Ústavní soud v Košicích prohlásil: „*V procesu projednávání,*

⁸² Zákon z 5. 7. 2000 č. 115-XIV.

⁸³ Rozhodnutí Ústavního soudu Moldávie ze 4. 3. 2016 č. 7.

<http://constcourt.md/ccdocview.php?tip=hotariri&docid=558&l=ru>

⁸⁴ Čl. 141 ods. 2 Ústavy Republiky Moldávie z 29. 7. 1994.

⁸⁵ Deklarace nezávislosti – zákon z 27. 8. 1991 č. 691.

⁸⁶ Čl. 13 ods. 1 Ústavy Republiky Moldávie z 29. 7. 1994.

⁸⁷ Rozhodnutí Ústavního soudu Moldávie z 5. 12. 2013 č. 36, body 83-91 a 115 odůvodnění.

<http://constcourt.md/ccdocview.php?tip=hotariri&docid=476&l=ru>

⁸⁸ EVA OTTOVÁ: *Teória práva*. Šamorín 2006, ISBN 80-89122-37-X, s. 191. ALEXANDER BRÖSTL: O ústavnosti ústavních zákonov. *Metamorfózy práva ve střední Evropě*, Praha 2008, ISBN 978-80-904024-6-1, s. 14. RADOSLAV PROCHÁZKA: *Lud a sudcovia v konštitučnej demokracii*. Plzeň 2011, ISBN 978-80-7380-328-5, s. 15-16. BORIS BALOG: Zrušenie rozhodnutí o amnestii ústavným zákonom. *Právny obzor* 4/2012, ISSN 0032-6984, s. 319.

⁸⁹ ALEXANDER BRÖSTL: O ústavnosti ústavních zákonov. *Metamorfózy práva ve střední Evropě*, Praha 2008, ISBN 978-80-904024-6-1, s. 23.

přijímání a vyhlášení ústavy a ústavních zákonů nejsou právní rozdíly... Jestliže by ústava měla vyšší právní sílu než ústavní zákony, změna ústavy ústavním zákonem by musela být protiprávní.⁹⁰ Ze slovenské ústavní vědy jsou příznačná slova slovenského ústavního soudce Ladislav Orosze: „ústavní zákony jsou akty ústavodárné moci... a proto nemohou být neústavní, resp. protiústavní, a zároveň proto principiálně nemohou, na rozdíl od obvyklých zákonů, podléhat kontrole orgánů soudní moci“.⁹¹ Radoslav Procházka odmítá snahu rozdělit ústavní předpisy na „okraj“ a „jádro“, respektive ústavní a nadústavní právo či jednoduché a kvalifikované ústavní právo. Procházka kritizuje snahu zastávce teorie materiálního jádra ústavy P. Holländera odůvodnit za užití pojmů jako „metafyzický korelát“ a „konstruktivní metafyzika“ rozdělení ústavního práva⁹² a touhu nadřadit se nad ústavodárce. K Holländerovi Procházka uvádí: „Je příznačné, že Holländerovi takové rozlišení nechybí v ústavní úpravě, ale v konstitucionalistice; v té se „metafyzický korelát“ jako nástroj „konstruktivní metafyziky“ určitě hledá jednodušeji než v tom, na čem se ústavodárce skutečně usnesl.“⁹³ Procházka na slovenské ústavní úpravě uvádí, že ústava nedává právo Ústavnímu soudu posuzovat ústavnost ústavních zákonů jakožto předpisů stejné právní síly s tím, že si Ústavní soud nemůže takovou pravomoc přisvojit, jelikož i on je jako orgán veřejné moci vázán zásadou legality. Dle Procházky „ústava Ústavnímu soudu zakazuje jednat o souladu ústavních zákonů s ústavou. Porušit tento zákaz pod rouškou ochrany ústavy by zakládalo paradox par excellence.“⁹⁴ Přitom však Procházka uznává, že je třeba ústavu chránit i před zvlášť parlamentu. Takovou ochranu má formou práva na odpor v rukách lid jakožto suverén v demokratickém státě. Jen ten je nad ústavodárce, ne Ústavní soud.⁹⁵ Ústavní soud sám má všechny pravomoci jen rozhodnutím ústavodárce a nemůže sám, pokud jej k tomu ústava výslovně nezmocní, přezkoumávat následné rozhodnutí ústavodárce. Procházka správně poukazuje: „Soud, který je oprávněn nějaké pravidlo zbavit platnosti, jím totiž z povahy věci nemůže být vázán.“⁹⁶ Přičemž odmítá, že by snad soud v zájmu ochrany ústavy ji mohl sám porušit.

Ovšem i slovenský Ústavní soud podlehl snaze nadřadit se nad ústavu, když zrušil nálezem z 30. 1. 2019, PL ÚS 21/2014, některá ustanovení slovenské ústavy, která byla přijata její novelou ústavním zákonem č. 161/2014 Z.z. Učinil tak z důvodu ochrany soudců před bezpečnostními prověrkami, byť by soudce mohl odvolat prezident jen na základě návrhu Soudcovské rady po přezkumu Ústavním soudem.

Ruský Ústavní soud odmítl přezkoumat ústavnost změny ústavy rozšiřující volební období prezidenta ze čtyř na pět let. Odůvodnil to tím, že není oprávněn přezkoumávat ústavnost samotné Ústavy Ruska.⁹⁷

⁹⁰ Usnesení Ústavního soudu Slovenska I.ÚS 39/93.

⁹¹ LADISLAV OROSZ: K problematice kompatibility ústavního systému Slovenskej republiky. *Justičná revue* 3/2005, ISSN 1335-6461, s. 329.

⁹² PAVEL HOLLÄNDER: *Základ všeobecné státovědy*. 2. vydání, Plzeň 2009, ISBN 978-80-7380-178-6, s. 107.

⁹³ RADOSLAV PROCHÁZKA: *Lud a sudcovia v konštitučnej demokracii*. Plzeň 2011, ISBN 978-80-7380-328-5, s. 31.

⁹⁴ RADOSLAV PROCHÁZKA: *Lud a sudcovia v konštitučnej demokracii*. Plzeň 2011, ISBN 978-80-7380-328-5, s. 34.

⁹⁵ Přitom podle slovenské ústavy Procházka ještě připouští možný zásad Ústavního soudu proti obsahově individuálnímu právnímu aktu prezentovanému formálně jako právní předpis cestou ústavní či komunální stížnosti, odmítá však možnost zkoumat ústavnost ústavního zákona. RADOSLAV PROCHÁZKA: *Lud a sudcovia v konštitučnej demokracii*. Plzeň 2011, ISBN 978-80-7380-328-5, s. 34, 42, 46-48, 60.

⁹⁶ RADOSLAV PROCHÁZKA: *Lud a sudcovia v konštitučnej demokracii*. Plzeň 2011, ISBN 978-80-7380-328-5, s. 36.

⁹⁷ KAMIL HRADSKÝ. Prezident Ruské federace v rozhodnutích Ústavního soudu Ruské federace. *Časopis pro právní vědu a praxi* 4/2017, s. 686–687. <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/7059>.

Německá literatura teoreticky uvádí možnost zrušení ústavního zákona, ale v praxi k tomu nikdy nedošlo.⁹⁸ Německý Spolkový ústavní soud sice řešil návrhy na zrušení ústavních norem, kdy dokonce v roce 1953 posuzoval na návrh soudu zdánlivý rozpor dvou ustanovení základního zákona. V této věci i dvou dalších,⁹⁹ které se týkaly ústavní úpravy odposlechů, došel k závěru, že uvedená ustanovení mají ústavně konformní výklad i s klauzulí věčnosti německého základního zákona.¹⁰⁰ Je pravdou, že německý ústavní soud uznává svou příslušnost hodnotit soulad zákonů měnících základních zákon s klauzulí nezměnitelnosti, tj. základními ústavními principy.¹⁰¹ Ovšem i zde nelze vést přímou analogii se situací v Čechách, na Moravě a ve Slezsku, neboť zatímco u nás je ústava ústavním zákonem, tak v Německu je rozdíl v přijetí základního zákona, který se považuje za projev moci konstitutivní (ustavující), a jeho změny, která se již považuje za projev moci konstituované (ustavené).¹⁰² Původní základní zákon mimo jiné přijímaly zemské parlamenty, zatímco jeho změny přijímá jen Spolkový sněm a Spolková rada.

Ve Francii Ústavní rada v roce 1999 prohlásila, že nemá pravomoc přezkoumávat ústavní zákony a že ústavodárce může změnit ústavní principy, které dosud chránila před jejich změnou obyčejným zákonem.¹⁰³ Toto stanovisko zopakovala v roce 2003.¹⁰⁴

Ústavu a ústavní zákony rozlišuje též Vladimír Klokočka na podkladě teorie Emmanuel-Josepha Sieyése o rozlišení moci konstitutivní a konstituované. Klokočka ústavu považuje za produkt moci konstitutivní náležející lidu a ústavní zákony za produkt moci konstituované vykonávané dle ústavy příslušnými veřejnými orgány.¹⁰⁵ Pak však moc konstitutivní a prává ústava fakticky vzniká jen právní revolucí. Takovouto revoluční materiální podmínku ústavy jako moci konstitutivní u nás splňuje jen zákon č. 11/1918 Sb., o zřízení samostatného státu československého ve spojení s provoláním o samostatnosti československého státu.¹⁰⁶ Ostatní ústavy vydané u nás podle předchozí ústavy jsou projevy moci konstituované a tedy fakticky ústavními zákony. Nicméně Sieyéssovská teorie není oporou pro nezměnitelnost, protože revolucí může původní nezměnitelnost padnout, případně se nově vytvořit, ale ne k původním, ale novým ustanovením. Sieyés říká: „*Lidu patří právo měnit jakoukoliv formou ústavní akt.*“¹⁰⁷ Prává podstata teorie o nezměnitelnosti je však snaha zabránit nové ústavě i

⁹⁸ THEODOR MAUNZ, GÜNTER DÜRIG et alii: *Grundgesetz Kommentar*. München 1997, Art. 79, s. 14. Citováno dle poznámky 5 Nálezu, katalog Deutsche Nationalbibliothek tuto publikaci neobsahuje.

⁹⁹ Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu č. BVerfGE 3, 225; 30, 1; 109, 279. JAN GRINC: Přezkum ústavních zákonů v Německu a Rakousku. *Jurisprudence* 1/2010, ISSN 1212-9909, s. 31, dostupné v ASPI, literatura LIT36087CZ.

¹⁰⁰ Čl. 79 ods. 3 Základního zákona Spolkové republiky Německo z 23. 5. 1949.

¹⁰¹ Rozhodnutí Spolkového ústavního dvora BVerfGE 1, 14, které se odvolává na dřívější právní názor bavorského Ústavního soudu.

¹⁰² Jörg Lücke v komentáři čl. 79 základního zákona in Miachel Sachs, Ulrich Battis et alia: *Grundgesetz. Kommentar*. 3. vydání, München 2003, ISBN 3-406-49233-9, s. 1642-1643.

¹⁰³ VICTOR FERRERES COMELLA: *Constitutional Court and Democratic Values*. New Haven, 2009, ISBN 0300148674, s. 105-106. RADOSLAV PROCHÁZKA: *Lud a sudcovia v konštitučnej demokracii*. Plzeň 2011, ISBN 978-80-7380-328-5, s. 94.

¹⁰⁴ Rozhodnutí Ústavní rady 2003-469 DC ze dne 26. března 2003. MARTIN MADEJ: Politická ingerence francouzské Ústavní rady. 3. 9. 2014, <http://www.pravniprostor.cz/clanky/ustavni-pravo/politicka-ingerence-francouzske-ustavni-rady>

¹⁰⁵ VLADIMÍR KLOKOČKA: *Ústavní systémy evropských států*. 2. vydání Praha 2006, ISBN 80-7201-606-7, s. 50, 52, 98-99, 102. ELIŠKA WAGNEROVÁ: Prezident republiky a Ústavní soud. *Postavení prezidenta v ústavním systému ČR*, Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav Brno 2008, ISBN 978-80-210-4520-0, s. 101-102.

¹⁰⁶ Provolání Národního výboru československého o samostatnosti československého státu z 28. 10. 1918. JÁN GRONSKÝ, JIŘÍ HŘEBEJK: *Dokumenty k ústavnímu vývoji Československa 1*. Praha 2004, s. 20.21.

¹⁰⁷ EMMANUEL-JOSEPH SIEYÉS: Politické spisy. Citováno dle německého překladu *Politische Schriften*. Darmstadt 1975, ISBN 3-472-74543-6 a VLADIMÍR KLOKOČKA: *Ústavní systémy evropských států*. 2. vydání Praha 2006, ISBN 80-7201-606-7, s. 98.

jako projevu nové moci konstitutivní. I německý příklad vychází z této zásady, když nezměnitelnost určitých právních zásad staví jen vůči Základnímu zákonu, který byl přijat zemskými parlamenty jako prozatímní ústava. Zatímco na definitivní ústavu, kterou má přijat německý lid, se tato nezměnitelnost nevztahuje.¹⁰⁸ Nezměnitelnost by případně znovu mohl, ale nemusel definovat aktuální německý ústavodárce při přijetí ústavy. Přitom oslavovatelé klauzule nezměnitelnosti v čl. 79 ods. 3 německého Základního zákona neuvádějí specifickou situaci vzniku Základního zákona, který nebyl projevem suverenity německého lidu, ale vznikl v době okupační správy, která s ním musela souhlasit. Pak jinak vypadá ona klauzule nezměnitelnosti, kdy fakticky okupační mocnosti řekly – dovolíme Německu přijmout tuto ústavu, ale protože ztratíme vliv na její budoucí změnu, tak určité změny pro budoucno zakážeme.

Petr Hájek materiální jádro ústavy z pohledu jejich zastánců kriticky a posměšně vykládá: „Lid již nemůže svobodně rozhodovat o charakteru státu, který si ústavou „ustavil“. Existuje totiž nebezpečí, že lid by chtěl o svém státu rozhodovat podle svých autentických – v čase se měnících – zájmů. Tehdy by mohl skrze volené představitele, poslance, podle své vůle ústavu svého státu upravit nebo dokonce „podstatně změnit“.“¹⁰⁹ Hájek označuje materiální jádro za právní definici věčnosti.¹¹⁰

4 Retroaktivita

Ústavní soud považuje zákaz retroaktivity ústavního zákona za podstatnou náležitost právního řádu. Retroaktivitu, kterou vidí v tom, že je zkracováno volební období jinak, než bylo známo při volbách příslušné Poslanecké sněmovny, uvádí Ústavní soud jako důvod pro zrušení ústavního zákona.¹¹¹ Avšak právo rozlišuje různé druhy retroaktivity a podle toho se na něj dívá. **Dovolená je retroaktivita ve prospěch soukromých osob.** Více práv nebo lepší postavení se může dostat osobám i zpětně.¹¹² V trestním právu je dokonce taková retroaktivita ústavně příkázána, pokud je to pro pachatele příznivější.¹¹³

Retroaktivita se dělí na pravou a nepravou. Pravá retroaktivita nově upravuje právní vztahy vzniklé před vydáním nové normy a to i zpětně od vzniku právního vztahu. Pravá retroaktivita s výjimkou retroaktivity ve prospěch osob se skutečně považuje za nepřipustnou. Jinak se právo dívá na nepravou retroaktivitu, která sice nově upravuje právní vztahy vzniklé před vydáním právní normy, ale netýká se části právních vztahů, která uběhla, vztahuje se na vzniklý právní vztah do budoucna.

V daném případě nelze zpětně ústavní změnou upravit podmínky zvolení poslanců a např. některé po letech prohlásit na nezvolené úpravou pasivního volebního práva. Je však možné regulovat právní vztahy do budoucna včetně způsobů ukončení mandátu poslanců v budoucnu. To je retroaktivita nepravá. V opačném případě se dostáváme do situace, že poslanci pro sebe sama nemohou přijmout žádnou ústavní změnu a všechny ústavní změny se

¹⁰⁸ Čl. 79 ods. 3 a 146 Základního zákona Spolkové republiky Německo z 23. 5. 1949.

¹⁰⁹ PETR P. HÁJEK: *Smrt v sametu*. Praha 2012, ISBN 978-80-87423-38-7, s. 136-137. Dále s. 138-139.

¹¹⁰ PETR P. HÁJEK: *Smrt v sametu*. Praha 2012, ISBN 978-80-87423-38-7, s. 141. Dále s. 142.

¹¹¹ Bod VI.b odůvodnění (s. 4635-4636) Nálezu.

¹¹² Např. nároky pro vznik důchodu se posuzují dle nové právní úpravy i při splnění v období před její účinností, byť dle tehdy platných právních předpisů nezakládaly nárok na důchod - § 69 ods. 1 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění.

Zpětně nabyli státní občanství osoby osvojené občany České republiky dle § 27c zákona č. 40/1993 Sb., o státním občanství ve znění zákona č. 194/1999 Sb. PAVEL KANDALEC: *Státní občanství – pouto založené na důvěře*. Disertační práce, Právnická fakulta Masarykovy univerzity Brno 2011, s. 102-103.

¹¹³ Čl. 40 ods. 6 Listiny práv a svobod, republikované pod č. 2/19993 Sb.

mohou týkat až poslanců budoucích. Na tyto důsledky Nálezu poukazuje soudce Jan Musil.¹¹⁴ V této logice zákazu nepravé retroaktivity by Ústavní soud musel též označit za neústavní omezení imunity poslanců, senátoru a ústavních soudců, pokud by se vztahovala na stávající poslance, senátory a ústavní soudce. Takovýto názor je nutné odmítnout a lze ukázat i na změnu imunity na Slovensku, která se rovněž vztahovala již na zvolené poslance, kdy šlo o nepravou retroaktivitu.¹¹⁵

Absurdnost závěrů Ústavního soudu lze ukázat na ústavním zákonu o zániku Československa ve spojení s novou Ústavou, kterými zanikl mandát poslanců Federálního shromáždění a dalších federálních funkcionářů,¹¹⁶ neboť se zánikem státu zanikají jeho orgány. Kdyby tehdy nějaký federální poslanec či jiný federální funkcionář podal ústavní stížnost, že byl volen na 4 roky a ústavní většina mu dovolila poslancovat jen půl roku, pak by v logice našeho Ústavního soudu musel být úspěšný.¹¹⁷ A co zrušení okresních úřadů roku 2002? Byl by úspěšný přednosta okresního úřadu se svojí ústavní stížností na to, že chce být dále přednostou alespoň do důchodu, že nevěděl při svém nástupu do funkce, že okresní úřady budou zrušeny a tedy ať se ruší postupně, podle toho, jak budou stávající přednostové odcházet do důchodu. Zdravý rozum takovou ústavní stížnost odmítá, náš Ústavní soud ji ve věci Melčák přijal.

Občas se objevují hlasy volající po zrušení vrchních soudů, což by vedlo k zániku přidělení tam působících soudců s nutným přidělením jinam i bez jejich souhlasu nebo jejich odchodu ze soudnictví. Při logice Ústavního soudu ve věci Melčák, by zřejmě Ústavní soud považoval ústavním zákonem provedené zrušení vrchních soudců za neústavní,¹¹⁸ neboť se mění podmínky výkonu funkce jejich soudců, které jim nebyly známy, když k vrchním soudům nastupovali. Absurdita Ústavního soudu vede k závěru, že žádný úřad nemůže být zrušen, neodejdou-li jeho funkcionáři na odpočinek.

Ústavní soud za neústavní považuje i zkrácení volebního období Poslanecké sněmovny v roce 1998,¹¹⁹ která byla zvolena v roce 1996. Naopak za ústavně konformní považuje zkrácení ad hoc¹²⁰ pro volby konané v roce 1990, když tyto byly přijaty před volbami příslušných parlamentů.¹²¹ Ústavní soud však zamlčel, že tento ústavní zákon mohl být Českou národní

¹¹⁴ Část VIII. (Závěrečné poznámky), bod 40 odlišného stanoviska soudce Jana Musila k Nálezu.

¹¹⁵ Čl. 78 ods. 3 Ústavy Slovenské republiky č. 460/1992 Sb. ve znění ústavního zákona č. 90/2001 Z.z.

¹¹⁶ Čl. 3 ods. 1 ústavního zákona č. 542/1992 Sb., o zániku České a Slovenské Federativní Republiky (ČSFR). V čl. 4 si sice poslanci, kteří nepochopili, že zánikem státu a parlamentu zaniká i mandát jeho členů, snažili zajistit pokračování mandátu v nástupnických státech. To však v Čechách, na Moravě a ve Slezsku nebylo akceptováno přes dodatečné usnesení Federálního shromáždění ze 17. 12. 1992 (zveřejněno v částce 129/1992 Sbírký zákonů).

¹¹⁷ Z pohledu našeho Ústavního soudu by byl neústavní buď samotný ústavní zákon, který rušil všechny federální orgány a tedy i mandáty jejich funkcionářů anebo v případě poslanců nová Ústava, která nerespektovala ústavní příkaz o zapojení poslanců Federálního shromáždění do parlamentů České a Slovenské republiky. Obdobně nebyli do zákonodárné činnosti zapojeni ani poslanci Federálního shromáždění zvolení na Slovensku, kde byl jejich mandát formálně ukončen § 2 ústavního zákona Národní rady Slovenské republiky č. 70/1994 Z.z., o zkrácení volebního období Národní rady SR. Výslovné ústavní ukončení mandátu federálních poslanců bylo motivováno tím, že na Slovensku neproběhla dekonstitucionalizace československých ústavních zákonů, což vůči ústavnímu zákonu o zániku ČSFR učinil v Čechách, na Moravě a ve Slezsku čl. 112 ods. 3 Ústavy.

¹¹⁸ Soudní soustava je taxativně uvedena v čl. 91 ods. 1 Ústavy a tedy jakákoliv její změna je možná jen ústavním zákonem.

¹¹⁹ Ústavní zákon č. 69/1998 Sb., o zkrácení volebního období Poslanecké sněmovny.

¹²⁰ Ejhle ústavní zákon na jedno použití a najednou je dle Ústavního soudu konformní. Kam se ztratila požadovaná obecnost ústavního zákona. Ústavní soud mění svůj ústavní výklad v tomtéž Nálezu.

¹²¹ Ústavní soud zde výslovně uvádí ústavní zákon č. 64/1990 Sb., o volebním období České národní rady. Obdobně tomu bylo u Federálního shromáždění § 2 ods. 1 ústavního zákona č. 45/1990, o zkrácení volebního období zastupitelských sborů.

radou přijat jen na základě ústavního zmocnění Federálního shromáždění,¹²² neboť volební období národních rad bylo původně obsaženo v československém a ne českém či slovenském ústavním zákoně. Přičemž předmětný ústavní zákon Federálního shromáždění zkracoval zhruba o rok (o delší období než ústavní zákon z roku 2009) volební období federálního i republikových parlamentů a samozřejmě šlo o ústavní zákon ad hoc. Volební období totiž započalo jako pětileté.¹²³ Mlčení Ústavního soudu je pochopitelné, jelikož se 20 let po listopadu 1989 neodvážil dovést důsledek svého výkladu práva do konce a prohlásit ústavní základ svobodných voleb v roce 1990 za neústavní. Nicméně je farizejstvím zamlčet, že ústavní zákon, který je dáván za příklad ústavnosti, byl přijat na základě ústavního zákona, který zkracoval volební období stávajících parlamentů, což Ústavní soud pokládá za rozporné s právním státem.

5 Podstatné náležitosti demokratického právního státu

Ústavní soud vyšel z nepřipustnosti změn podstatných náležitostí demokratického právního státu při posuzování ústavního zákona o zkrácení volebního období. Za podstatné náležitosti považuje i základní principy volebního práva. Jistě změna volebního práva zavádějícího např. rasové či náboženské rozlišení pro uplatnění práva volit je z pohledu naší Ústavy nepřipustná. Otázkou je, zda se tam řadí i možnost předčasných voleb.

Již jednou se politická krize řešila v roce 1998 předčasnými volbami na základě zvláštního ústavního zákona ad hoc. Rovněž v roce 1990 bylo ad hoc ústavním zákonem zkráceno volební období zákonodárných sborů, kterým mělo volební období skončit až v roce 1991.¹²⁴ V našem právním řádu jde o opakované ústavní řešení¹²⁵ i po listopadu 1989 zakládající ústavní zvyklost. Ústavní soud uznal zvyklost za pramen práva, včetně práva ústavního.¹²⁶ Použil ji i při rozhodování, zda pravomoc prezidenta jmenovat guvernéra České národní banky podléhá spolupodpisu předsedy vlády. Ústavní soud konstatoval, že ne a to i na základě ústavní zvyklosti, kdy byli jmenováni guvernéři banky bez kontrasignace, aniž by to předsedovi vlády vadilo. Přičemž před jmenováním Zdeňka Tůmy guvernérem v roce 2000, které se stalo předmětem sporu premiéra a prezidenta, byl jmenován guvernéř České národní banky jen dvakrát,¹²⁷ a to 20. 1. 1993 a 22. 7. 1998, když jen druhé jmenování bylo provedeno prezidentem. V prvním případě jmenoval guvernéra předseda Poslanecké sněmovny, jelikož úřad prezidenta nebyl obsazen.¹²⁸ Ústavní soud mluví o zvyklosti již na základě jednoho

¹²² § 2 ods. 2 ústavního zákona č. 45/1990 Sb., o zkrácení volebního období zákonodárných sborů.

¹²³ Čl. 30 ods. 3, čl. 31 ods. 3, čl. 103 ods. 2 ústavního zákona o československé federaci ve znění ústavního zákona č. 43/1971 Sb. Až do novely v roce 1971 bylo volební období 4 roky.

¹²⁴ § 1 ústavního zákona č. 45/1990 Sb., o zkrácení volebního období zákonodárných sborů.

¹²⁵ Před listopadem 1989 to byl § 2 ústavního zákona č. 35/1960 Sb., o změně ústavního zákona o volbách do Národního shromáždění a o volbách do Slovenské národní rady a ústavního zákona o národních výborech; ústavní zákon č. 75/1963 Sb., o skončení volebního období Národního shromáždění, Slovenské národní rady a národních výborů; ústavní zákon č. 112/1967 Sb., o skončení volebního období Národního shromáždění, Slovenské národní rady, Nejvyššího soudu, krajských, okresních a vojenských soudů; ústavní zákon č. 83/1968 Sb., o skončení volebního období národních výborů, Národního shromáždění a Slovenské národní rady.

¹²⁶ Nález č. 163/1997 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu, sv. 9 (30/1998 Sb., Pl.US 33/97) a nález č. 91/2001 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu, sv. 22 (285/2001 Sb., Pl.ÚS 14/01).

¹²⁷ Ovšem obdobně byli jmenováni viceguvernéři.

¹²⁸ Předseda Poslanecké sněmovny jmenoval prvním guvernérem Josefa Tošovského, tedy vnímal tuto pravomoc jako nekontrasignovanou, jinak by přešla na předsedu vlády. Václav Havel se ujal úřadu prvního prezidenta Čech, Moravy a Slezska až 2. 2. 1993 a 17. 2. 1993 jmenoval šest členů Bankovní rady ČNB včetně Josefa Tošovského, který měl tedy zvlášť jmenovací dekret na pozici guvernéra a zvlášť na pozici člena Bankovní rady. Čl. 62 pís. k) a čl. 66 Ústavy. Tošovský guvernérem ČNB. *Právo* 21. 1. 1993 s. 3. Prezident jmenoval bankovní radu. *MF Dnes* 18. 2. 1993 s. 2.

jmenovacího aktu, což je nedostatečné. Například Jaroslav Krejčí výslovně uvádí: „...*nebude jistě nikdo mluvit o ústavním zvyku, který by se opíral o jediný případ.*“¹²⁹

Ovšem v rozporu s dřívější judikaturou nyní Ústavní soud opakovaně řešení zkracování funkčního období Poslanecké sněmovny ústavními zákony za zvyklost nepovažuje. Když Ústavní soud odmítl akceptovat možnost cesty zkrácení volebního období v rozporu s ústavní zvyklostí a zrušil daný ústavní zákon pro neústavnost, říká zároveň, že roku 1990 a 1998 u nás byly porušeny podstatné náležitosti demokratického právního státu. Pokud by normální člověk nedotčený právem ani názory Ústavního soudu, měl sdělit, jak si představuje porušení podstatných náležitostí demokratického právního státu, které musí být napraveny nerespektováním vůle ústavní většiny Parlamentu. Dočkáme se odpovědí o hraniční společenské krizi, kdy nastává anarchie, lid je na barikádách a nepřítel před branami našich domovů. Podíváme-li se na rok 1998 očima normálních lidí, je to rok, v němž se konaly volby, a vznikla nová vláda, ale o žádné hraniční společenské situaci se nedá hovořit. Rok 1998 nikdy nebude srovnáván s rokem 1918, 1938, 1939, 1948, 1968 či 1989. V roce 1998 se změnila vláda, ale boj o existenci státu či jeho demokratické podstaty se nevedl. Z voleb, které podle Ústavního soudu vzešly na podkladě porušení podstatných náležitostí demokracie, vznikla vláda Miloše Zemana. Očima Ústavního soudu zřejmě šlo o vládu vzniklou na základě porušení podstatných náležitostí ústavy. Takto však vidí rok 1998 jen Ústavní soud. Předčasné volby 1998 nebyly porušením právního státu a demokratického režimu, ale jejich potvrzením, že vládní krizi mohou legitimně řešit voliči ve volbách. Ve vládě Miloše Zemana legislativní činnost řídil místopředseda Pavel Rychetský, který se stal 2003 předsedou Ústavního soudu a musel si tedy sypat popel na hlavu, že přijal předchozí vládní post na troskách právního státu. Rychetský jako senátor ve svém vystoupení v Senátu oponoval údajné neústavnosti zkrácení volebního období Poslanecké sněmovny.¹³⁰ Někteří lidé mění názory se změnou funkce.¹³¹

¹²⁹ JAROSLAV KREJČÍ: *Zásada právnosti státních funkcí a zákonnosti správy*. Praha 1931, s. 46.

¹³⁰ Řeč Pavla Rychetského v Senátu 19. 3. 1998 při projednávání návrhu zákona o zkrácení volebního období Poslanecké sněmovny, senátní tisk 98021, 1. funkční období, <http://www.senat.cz/xqw/xervlet/psssenat/hlasovani?action=steno&O=1&IS=2395&T=98021#st98021>

Jiný ústavní soudce Miloslav Výborný jako poslanec v roce 1998 byl proti návrhům skupiny poslanců ČSSD na vydání ústavního zákona o zkrácení volebního období Poslanecké sněmovny v situaci, kdy jeho poslanecký klub KDU-ČSL návrh podpořil. Viz 12. hlasování, 21. schůze Poslanecké sněmovny 26. 2. 1998 <http://www.psp.cz/sqw/hlasy.sqw?G=11353>

Jako ojedinělý projev nesouhlasu v teorii se zkracováním volebního období byl článek - JAN FILIP: Zkrácení volebního období. *Parlamentní zpravodaj* č. 12/1997-98, s. 132-134. PAVEL HOLLÄNDER: Materiální ohnisko ústavy a diskrece ústavodárce. *Právník* 4/2005, s. 313-335, ISSN 0231-6625.

¹³¹ Jiným příkladem změny názorů Pavla Rychetského je, když se roku 1999 vyslovil jako místopředseda vlády Miloše Zemana pro legislativu k společnému návrhu změny ústavy skupiny poslanců ČSSD a ODS, která měla omezit prezidentovou volnost při jmenování předsedy vlády (Návrh skupiny poslanců Ivana Langer, Petry Buzkové, Evy Dundáčkové, Zdeňka Jičínského, Jitky Kupčové a Jana Zahradila na změnu Ústavy, tisk Poslanecké sněmovny 359, 3. volební období). Původně ho obhajoval, byť s jistým odstupem, na jednání Poslanecké sněmovny 10. 11. 1999: „*To, co je sporné a na co vláda ve svém stanovisku v předloženém návrhu upozornila, je procedura jmenování vlády. Jsem si vědom toho, že je potřeba - nikoli v rámci obecné rozpravy, kde nelze uplatnit pozměňovací návrhy - že je potřeba tento návrh podrobit vzájemné diskusi a dialogu, protože na jedné straně je třeba, aby ústava dávala zásadní ústavní směrnici, na druhé straně však považuji za relevantní názory, že zde musí být jistý prostor pro to, jakým způsobem má dojít k instalaci vlády po volbách nebo i v průběhu volebního období.*“ (Stenozáznam jednání Poslanecké sněmovny 10. 11. 1999, <http://www.psp.cz/eknih/1998ps/stenprot/017schuz/s017563.htm>). Jako senátor 29. 3. 2001 již pro návrh nehlasoval, když však bylo předem zřejmé, že nemá naději na přijetí v Senátu.

Když s tématem omezení právní volnosti prezidenta při jmenování předsedy vlády přišla v srpnu 2013 strana TOP 09 v reakci na jmenování Jiřího Rusnoka předsedou vlády prezidentem Milošem Zemanem, tak to jako předseda Ústavního soudu, kterého tentýž den jmenoval prezident Miloš Zeman znovu do funkce předsedy Ústavního soudu, kritizoval slovy: „*Nejsem zastáncem jakýchkoliv účelových změn ústavy. Myslím si, že*

Ústavní soud považuje jednorázové změny ústavy za nepřipustné. Podle Ústavního soudu musí být zákon i ústavní zákon obecný, nesmí být určen k řešení konkrétní situace.¹³² Jednorázové změny ústavy nejsou vhodné, ale samy o sobě nejsou neústavní. V mimořádných případech jsou přípustné, byť obecně mají zákony obsahovat obecná pravidla.¹³³ Ústavní soud je však za neústavní považuje. Ovšem jednorázové zákony, ani ústavní, nelze zcela z právního řádu vyloučit. To, že zákon nemusí být jen abstraktní, ale vydán k řešení konkrétní individuální věci, u nás a v Německu připouštěla právní teorie již v době monarchie.¹³⁴

Jednorázový zákon pro řešení konkrétní situace byl zákon o převzetí Národního divadla státem od země České roku 1929,¹³⁵ přechodu konkrétních státních letišť na kraje nebo zákon o přechodu Úrazové nemocnice v Brně ze státu na město Brno.¹³⁶ Jednorázové byly ústavní zákony č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení k Evropské unii, č. 496/1990 Sb., o navrácení majetku KSČ lidu a č. 477/1990 Sb., o navrácení majetku SSM lidu.

Za příklad jednorázových zákonů zákony o státním rozpočtu a výčtové restituční zákony¹³⁷ ústavní soudce Vladimír Kůrka.¹³⁸ Někdy je dokonce zákon o státním rozpočtu označován za správní akt ve formě zákona.¹³⁹ Jednorázovými zákony jsou zákony, kterými stát poskytuje záruku za dluh jiného.¹⁴⁰

Jan Tryzna uvádí mezi jednorázovými zákony i zákony, kterými se zřizují státní orgány.¹⁴¹ Obdobně to platí pro zřízení některých veřejnoprávních korporací (vysoké školy). Stanislav Mikule uvádí i příklad jednorázového ústavního zákona č. 496/1990 Sb., o navrácení majetku Komunistické strany lidu.¹⁴² Rovněž jednorázové zákony o zásluhách jsou fakticky státními vyznamenáními udělovanými mocí zákonodárnou.¹⁴³ Jde o právně spornou formu světské

dosavadní ústava poskytuje dostatečný rámec pro zajištění základních parametrů demokratického právního státu v naší zemi, ... (Šéf ÚS Rychetský varoval před účelovou a ukvapenou změnou ústavy. *Zpráva ČTK* 7. 8. 2013).

¹³² Bod VI./a odůvodnění (s. 4631-4635) Nálezu.

¹³³ JAROSLAV KREJČÍ: *Zásada právnosti státních funkcí a zásada zákonnosti správy*. Praha 1931, s. 88-89.

¹³⁴ JIŘÍ PRAŽÁK: *Rakouské právo ústavní* 3. 2. vydání Praha 1902, s. 220-222. PAUL LABAND: *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches* 2. 5. vydání Tübingen 1911, s. 62-63. JULIUS HATSCHEK: *Deutsches und preussisches Staatsrecht* 2, Berlin 1923, s. 6. JAROSLAV KREJČÍ: *Zásada právnosti státních funkcí a zásada zákonnosti správy*. Praha 1931, s. 61-72, 88. Krejčí uvádí i přehled odpůrců zákonů bez obecného obsahu (Léon Duguit, Carl Schmitt). Ovšem nelze se ztotožnit s názory Labanda, který připouštěl, že zákon by mohl řešit i soudní spor. Takový zákon je neústavní, protože řešení sporů dává ústava soudům a obyčejným zákonem nelze vstupovat do jejich kompetence. Jinde JAROSLAV KREJČÍ: *Právní jevy v čase*. Praha 1937, s. 133 uvádí: „*Forma zákona, který podle běžné nauky zpravidla, nikoliv však bezvýjimečně, obsahuje obecné normy (právní věty) ...*“.

¹³⁵ Zákon č. 83/1929 Sb., o Národním divadle.

¹³⁶ Zákon č. 166/2004 Sb., o převodu některého majetku, se kterým je příslušný hospodařit Česká správa letišť, státní podnik, z vlastnictví České republiky do vlastnictví některých krajů. Zákon č. 485/2008 Sb., o přechodu Úrazové nemocnice v Brně.

¹³⁷ Zákon č. 298/1990 Sb., o úpravě některých majetkových vztahů řeholních řádů a kongregací a arcibiskupství olomouckého.

¹³⁸ Bod III, 11. odlišného stanoviska soudce Vladimíra Kůrky k Nálezu.

¹³⁹ DUŠAN HENDRYCH: *Správní právo, obecná část*. Praha 1998, ISBN 80-7179-184-9, s. 290. JAN TRYZNA: Požadavek všeobecnosti zákonů z hlediska ústavního pořádku Česká republika. *Pocta prof. Václavu Pavlíčkovi, CSc. k 70. narozeninám*, Praha 2004, ISBN 80-7201-487-0, s. 427.

¹⁴⁰ Např. zákony č. 516/2002 Sb., 180/2006 Sb., 297/2007 Sb., o poskytnutí státní záruky České republiky na zajištění úvěru určeného na financování nákupu železničních vozů.

¹⁴¹ JAN TRYZNA: Požadavek všeobecnosti zákonů z hlediska ústavního pořádku Česká republika. *Pocta prof. Václavu Pavlíčkovi, CSc. k 70. narozeninám*, Praha 2004, ISBN 80-7201-487-0, s. 426-428.

¹⁴² STANISLAV MIKULE: Může Ústavní soud zrušit ústavní zákon? *Jurisprudence* 1/2010, ISSN 1212-9909, s. 21.

¹⁴³ Zákon č. 22/1930 Sb., o zásluhách T. G. Masaryka, zákon č. 232/1935 Sb., o státní poctě prvnímu prezidentu Československé republiky T. G. Masarykovi, zákon č. 35/1933 Sb., o zřízení pomníků Dr. Aloisu Rašínovi a Dr. Milánu Rastislavu Štefánikovi, zákon č. 117/1990 Sb., o zásluhách M. R. Štefánika, zákon č. 292/2004 Sb., o

kanonizace.¹⁴⁴ Jaroslav Krejčí je označuje za nezávazné zákony.¹⁴⁵ Jednorázový ústavní zákon ustavil i ad hoc jednokomorové ústavodárné Národní shromáždění.¹⁴⁶ Samotný Ústavní soud uvádí, že ústavní zákon o zkrácení volebního období České národní rady zvolené roku 1990¹⁴⁷ je ústavně konformní.¹⁴⁸ Přitom jde o jednorázovou změnu tehdejší ústavy. Jednou je jednorázová změna neústavní, jindy to Ústavnímu soudu nevadí. Jednorázovými ústavními zákona jsou ústavní zákony o změně hranic či o zřízení nebo zrušení vyššího územního samosprávného celku.¹⁴⁹ Je správná zásada, že právní předpisy mají být obecné, ale nelze zcela z právního řádu vyloučit jednorázové právní předpisy, včetně předpisů ústavních.¹⁵⁰

K ospravedlnění rušení ústavních zákonů soudem se uvádí možné zneužití moci Parlamentem. Ústavní soud s odkazem na parlamentní debatu poukazuje na možnost budoucích temných úmyslů (je-li možno zkrátit funkci Poslanecké sněmovny, možná zítra bude suspendován Ústavní soud či prezident).¹⁵¹ Ale nemusíme se bát temných úmyslů ústavních soudců? Otevřel pro ně cestu zrušením ústavního zákona. Což kdyby Ústavní soud zrušil jako neústavní omezení funkčního období ústavních soudců na 10 let a prohlásil je za doživotní? Jistě se najdou argumenty, které soudní mandát vážou na dobu neomezenou a v některých státech mají soudci nejvyšších soudů doživotní mandát. Kdo zabráni příští snaze Ústavního soudu zrušit i Ústavu samotnou s tím, že plně postačí vnitřní přesvědčení Ústavního soudu, co mají jiné orgány činit či nečinit ve správě státu? Jistě lze hypoteticky předvídat, že se Ústavní soud zblázní, stejně jako Parlament, a stane se tyranem. Buď to nepředpokládáme u nikoho, nebo tak musíme předpokládat u všech. V demokratickém státě je nemyslitelné, aby si poslanci odhlasovali dědičnost svého mandátu, stejně jako možnost, že ústavní soudci zruší část ústavního zákona České národní rady omezující délku jejich mandátu a učiní se doživotními. Základem práva je rozum. Rozumností se Ústavní soud ohání při hodnocení aktů jiných orgánů.¹⁵² Ovšem Ústavním soudem prosazovaná hlediska vůči jiným neuplatňuje vůči sobě.

Výstižně dokresluje snahu ústavních soudců sami sebe postavit na konečné spasitele demokracie u nás otázka soudce Stanislava Balíka na místopředsedu Poslanecké sněmovny Lubomíra Zaorálka, zda by Ústavní soud mohl zrušit ústavní zákon, kterým se zbavují mandátu tři poslanci-potížisté. Zaorálek správně odpověděl: „*To je absurdní případ. Já prostě odmítám to, že by Sněmovna tak flagrantním způsobem pošlapala práva jedince.*“¹⁵³ Zde nutno připomenou slova G. Sartoriho: „...demokracie spočívá na principu, že nikdo nemůže

zásluhách Edvarda Beneše. Obdobně na Slovensku zákon č. 402/2000 Z.z., o zásluhách Milana Rastislava Štefánika o Slovensko, zákon č. 531/2007 Z.z., o zásluhách Andreje Hlinku o státotvorný slovenský národ a o Slovenskou republiku, zákon č. 432/2008 Z.z., o zásluhách Alexandra Dubčeka.

¹⁴⁴ DANIEL ŠMIHULA: České a slovenské „zákony o zásluhách“ ako teoretickopravný problém. *Pravny obzor* 3/2011, ISSN 0032-6984, s. 293.

¹⁴⁵ JAROSLAV KREJČÍ: Zásada právnosti státních funkcí a zásada zákonnosti správy, Praha 1931, s. 85.

¹⁴⁶ Ústavní zákon č. 65/1946 Sb., o ústavodárném Národním shromáždění byl přijat aniž změnil úpravu Ústavní listinou o dvoukomorovém Národním shromáždění a použil se dle pravidla, že speciální má přednost před obecným.

¹⁴⁷ Ústavní zákon č. 64/1990 Sb., o volebním období České národní rady.

¹⁴⁸ Bod VI./b odůvodnění Nálezu.

¹⁴⁹ Čl. 11 a 100 odst. 3 Ústavy.

¹⁵⁰ Blíže k otázce obecnosti zákonů JAN TRYZNA: Požadavek všeobecnosti zákonů z hlediska ústavního pořádku Česká republiky. *Pocta prof. Václavu Pavlíčkovi, CSc. k 70. narozeninám*, Praha 2004, ISBN 80-7201-487-0, s. 422-440.

¹⁵¹ Bod VI./a odůvodnění (s. 4635, 2. odstavec) Nálezu.

¹⁵² Správně hodnotí Ústavní soud právní předpisy, zda nejsou nerozumné. Právní předpis má být rozumný. Nález č. 160/2006 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu, sv. 42 (Pl.ÚS 57/05).

¹⁵³ JAN WINTR: Desáté září českého ústavního systému. *Jurisprudence* 1/2010, ISSN 1212-9909, s. 9.

*sám vyhlásit sebe za lepšího, než je kdokoliv jiný, o tom musí rozhodnou jiní.*¹⁵⁴ Ústavní soud sám sebe povyšuje nad ústavu a ostatní ústavní orgány. Fakticky se povýšil nad lid.

I křesťané uznávající za nejvyšší zdroj právního řádu Božské právo nemohou akceptovat jakékoliv zrušení voleb s odvoláním na tento základ práva. Bůh si nevyvolil žádnou státní formu lidského státu. Bůh není spojen se státem, ale s lidmi. Stát ve smyslu jeho státní a vládní formy, státního zřízení i voleb jej nezajímá. Vystihují to slova Ježíše: „*Dejte císaři, co je císařovo a Bohu, co je Boží.*“¹⁵⁵ a „*Mé království není z tohoto světa.*“¹⁵⁶ Pokud si tedy někdo svou vlastní představu o určité vládní formě ve státě vtěluje do materiálního jádra ústavy, nemůže se odvolávat na Boha.

5.1 Mezinárodní exkurs

Zajímavá je i komparace se Slovenskem, s nímž máme společné československé ústavní dějiny. I na Slovensku bylo v roce 1994, 2006 a 2011 opakovaně ústavními zákony ad hoc zkráceno volební období Národní rady Slovenské republiky¹⁵⁷ obdobně, jak se to stalo v roce 1990 se zkrácením volebního období Slovenské národní rady. Dokonce ústavním zákonem bylo v roce 1998 jednorázově prodlouženo volební období členů zastupitelstev a starostů v obcích.¹⁵⁸ Na Slovensku byl tento postup ústavně akceptován a volby nebyly zpochybňovány z pohledu porušení podstatných náležitostí demokratického právního státu a to ani mezinárodně. V dubnu 2004 se na Slovensku z iniciativy odborů konalo referendum žádající předčasné parlamentní volby, jež však nebylo platné pro nedostatečnou účast voličů, která nedosáhla ústavou požadované nadpoloviční většiny voličů.¹⁵⁹ Účast v referendu byla 35,86%, z nich se 86,73% vyslovilo ano a 11,93% ne.

Mezinárodní postoj je velmi důležitý, neboť již při pouhém podezření z možného ohrožení principů demokratického právního státu mohou nastat sankce politického charakteru. Takovým sankcím byl vystaven např. dřívější rakouský prezident v letech 1986-92 Kurt Waldheim pro svou činnost v hitlerovské německé armádě na Balkáně a snahu tuto činnost zatajovat a zkreslovat,¹⁶⁰ v roce 2000 rakouská koaliční vláda kancléře Wolfganga Schüssela

¹⁵⁴ GIOVANI SARTORI: *Teória demokracie*. Bratislava 1993, ISBN 80-7115-049-5, s. 139, 141-142.

¹⁵⁵ *Matouš* 20, 21. *Marek* 12, 17. Obdobně *Lukáš* 20, 25.

¹⁵⁶ *Jan* 18, 36.

¹⁵⁷ Ústavní zákony dokonce přímo stanovily termín konání voleb. Jejich následné vyhlášení předsedou Národní rady bylo čistě formální. Ústavní zákony č. 70/1994 Z.z., 86/2006 Z.z. a 330/2011 Z.z., o zkrácení volebního období Národní rady Slovenské republiky. Rozhodnutí předsedy Národní rady SR č. 105/1994 Z.z., 62/2006 Z.z., 347/2011 Z.z. o vyhlášení voleb do Národní rady.

¹⁵⁸ Tento ústavní zákon změnil původní termín komunálních voleb vyhlášených předsedou Národní rady na 13. - 14. 11. 1998 a posunul je na 18. - 19. 12. 1998. Do té doby prodloužil funkční období stávajících starostů a komunálních poslanců. Ústavní zákon Národní rady SR č. 332/1998 Z.z., o prodloužení volebního období orgánů samosprávy obcí zvolených ve volbách roku 1994.

¹⁵⁹ Čl. 98 ods. 1 Ústavy Slovenské republiky č. 460/1992 Sb.

¹⁶⁰ Řada hlav států s ním nechtěla jednat, byť byl dříve v letech 1972-81 generálním tajemníkem Organizace spojených národů. Z iniciativy Židovského světového kongresu oznámil 27. 4. 1987 ministr spravedlnosti USA Edwin Meese zapsání Waldheima na listinu nežádoucích osob v USA, což znamenalo zákaz vstupu pro Waldheima jako soukromou osobu. Výslovný zákaz vstupu oznámily i Izrael a Kanada. Viz německá Wikipedie: Waldheim-Affäre <http://de.wikipedia.org/wiki/Waldheim-Aff%C3%A4re> Zajímavou vzpomínku zveřejnila bývalá československá velvyslankyně ve Vídni Magda Vašaryová v České televizi 24 v pořadu Události, komentáře 23. 12. 2011. Uvedla, že Kurt Waldheim chtěl svou izolaci překonat setkáním a podáním ruky s ve světě velmi respektovaným československým prezidentem Václavem Havlem. Tomu chtěla velvyslankyně ve spolupráci s tehdejším vedoucím Kanceláře prezidenta republiky Karlem Schwarzenberkem zabránit. Nakonec se setkání uskutečnilo na mozartovském hudebním festivalu v Salzburku 26. 7. 1990, kam soukromě přijel Václav Havel s německým prezidentem Richardem von Weizsäckem z iniciativy německého prezidenta. Vašaryová a Schwarzenberg vlastními těly oddělovali Havla od Waldheima a k podání ruky nedošlo. *Česká televize, ČT 24, Události, komentáře* 23. 12. 2011, Poslední rozloučení s Václavem Havlem, <http://www.ceskatelevize.cz/porady/1096898594-udalosti-komentare/211411000371223/>

pro účast krajně pravicové strany Svobodných Jörga Haidera a i slovenská strana Směrsociální demokracie pro její vládní partnerství se Slovenskou národní stranou, kdy ji bylo dočasně 2006-08 pozastaveno členství v Evropské sociálně demokratické straně. V Evropě jsou politici ochotni ke kritice pouhého podezření z porušení demokratických pravidel, nikdy se to však nestalo se zkrácením stávajícího volebního období parlamentů v Československu 1990, na Slovensku 1994, 2006 a v Čechách, na Moravě a ve Slezsku 1998 a 2009. Vyhlášení předčasných voleb v Evropě jakoukoli formou není spojováno s narušením právního státu.

Rovněž v Polsku došlo pod tlakem prodemokratických sil roku zvláštní ústavní změnou z 27. 9. 1990 ke zkrácení volebního období posledního komunistického prezidenta Wojciecha Jaruzelského, který byl do obnovené prezidentské funkce zvolen parlamentem teprve 19. 7. 1989. Jeho funkce zanikla 22. 12. 1990 nástupem Lecha Walesu – prezidenta zvoleného v přímé volbě.¹⁶¹ Tato změna byla součástí demokratizačních změn, nikoliv ohrožením demokracie.

Ve Spojených státech amerických bylo zkráceno funkční období prezidenta, viceprezidenta a členů Kongresu ústavním dodatkovým článkem z roku 1933. Původně počínalo i končilo funkční období prezidenta, viceprezidenta i Kongresu 4. 3. Nově začíná a končí funkční období prezidenta a viceprezidenta v poledne 20. 1., poprvé se tak stalo 1937. Funkční období členů Kongresu v poledne 3. 1., poprvé realizováno roku 1935, čím bylo zkráceno funkční období poslanců a senátorů, kterým měl původně vypršet mandát až 4. 3.

Ve Francii došlo k tomu, že v rámci změny délky prezidentova mandátu ze 7 na 5 let¹⁶² byly drobně **odsunuty** volby Národního shromáždění v roce 2002 tak, aby se volby do něj konaly až s krátkým odstupem po volbách prezidenta. Národní shromáždění bylo zvoleno ve dvou kolech 25. 5. a 1. 6. 1997 na pět let, další volby se však konaly až 9. 6. a 16. 6. 2002. Prodloužení bylo stanoveno organickým zákonem, nikoliv zákonem ústavním.

V Izraeli je potřeba k rozpuštění Knesetu zvláštního ad hoc zákona, v kterém je uvedeno i datum voleb.

6 Ústavní kategorie "zákon"

Ústavní soud v poslední části IV. odůvodnění Nálezu mimo jiné uvádí důvod pro osvojení si práva rušit ústavní zákony a to, že ústavní zákon je prostě zákon. Pokud Ústava výslovně nevylučuje ústavní zákony v konkrétním případě,¹⁶³ pak do pojmu zákon spadá i ústavní zákon. Ústavní soud dochází k závěru, že umožňuje-li ústava Ústavnímu soudu rušit zákony, může rušit i ústavní zákony.

Ovšem ne vždy Ústava rozumí pod pojmem zákon i ústavní zákon. V čl. 33 Ústavy je dána pravomoc Senátu přijímat zákonná opatření ve věcech, které by jinak vyžadovaly přijetí **zákona**.¹⁶⁴ Zároveň je řečeno, že se tak nesmí stát ve věci Ústavy, státního rozpočtu, státního závěrečného účtu, volebního zákona a mezinárodních smluv podle čl. 10 Ústavy. Pokud přijímáme výklad Ústavního soudu, že zákon v sobě obsahuje i kategorii ústavního zákona,

¹⁶¹ PETR JAVŮREK: Postavení prezidentů v politickém systému Polska, Litvy a Rumunska. *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě*, Praha 2008, ISBN 978-80-7363-179-6, s. 79.

¹⁶² Čl. 6 Ústavy Republiky Francie ze 4. 10. 1958 ve znění ústavního zákona z 2. 10. 2000 č. 2000-964. MICHEL PEROTTINO: Prezident republiky ve Francii. *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě*. Praha 2008, ISBN 978-80-7363-179-6, s. 145.

¹⁶³ Čl. 50 ods. 1, čl. 62 pís. h) Ústavy.

¹⁶⁴ Čl. 33 ods. 1 Ústavy.

pak by zákonné opatření Senátu mohlo změnit i ústavní zákony s výjimkou Ústavy samotné. Výluka z působnosti zákonných opatření je totiž dána jen Ústavě s velkým Ú, tedy jednomu konkrétnímu právnímu předpisu, nikoli všem právním předpisům spadajících do množiny ústavního pořádku. Ovšem tento přístup je neobhajitelný. Zákonná opatření Senátu nemohou měnit ústavní zákony, ale jen obyčejné zákony, jelikož ústavní kategorie zákon a ústavní zákon jsou oddělené, pokud není dán opak.

Je možné vztáhnout na ústavní zákony analogicky postup stanovený Ústavou pro zákony např. při jejich přijímání,¹⁶⁵ ale **analogií nemůže být dána nová pravomoc státnímu orgánu**. Pravomoc státnímu orgánu musí být dána výslovnou ústavní nebo zákonnou úpravou. Ani Ústavní soud si na základě výkladu, že může-li rušit zákony, může analogicky rušit i ústavní zákony, nemůže uzurpovat novou pravomoc. I když je analogicky možné vztáhnout na procesní postup přijímání ústavního zákona ústavní úpravu procesu přijetí obyčejného zákona, pokud není stanoveno jinak, pravomoc přijímat ústavní zákon je dána Parlamentu Ústavou výslovně.¹⁶⁶ Pokud výslovně není dána Ústavou Ústavnímu soudu pravomoc tyto zákony rušit, takovou pravomoc nemá.

Nejvýznamnější pražský veřejný právník přelomu 20. a 21. století Vladimír Mikule a pozdější ústavní soudce Vladimír Sládeček uvedli: *"Obsah ústavních zákonů ani postup při jejich přijetí a vydání nemůže Ústavní soud přezkoumávat."*¹⁶⁷ Toto stanovisko odpovídá platnému textu Ústavy. Jen dodáváme, že považujeme za možné, odmítnutí aktu, který by byl nazván ústavním zákonem, ale nespĺňoval ústavní podmínky pro jeho přijetí - např. souhlas nejméně 120 poslanců či obou komor Parlamentu.

Právo soudního přezkumu ústavních zákonů již v našem právním řádu bylo pozitivně právně zakotveno pro československý Ústavní soud v době federace 1969-1992. Tato pravomoc federálního Ústavního soudu se vztahovala jen na ústavní zákony národních rad, tedy ústavní zákony subjektů federace. Ústavní soud zde vystupoval v roli ochránce federální ústavnosti před jejím případným narušením ústavodárcem subjektu federace. Nemohl přezkoumávat ústavní zákony federace. Tento omezený přezkum ústavních zákonů národních rad byl v právním řádu výslovně upraven.¹⁶⁸ V praxi nebyl užít.

7 Zrušení dnem vyhlášení

Ústavní soud zrušil ústavní zákon dnem ústního vyhlášení Nálezu, aniž by v odůvodnění jakkoliv vyložil, proč nemůže použít klasické zrušení dnem vyhlášení ve Sbírce zákonů.¹⁶⁹ Náhlá rychlost je opakem původně deklarované dlouhodobosti rozhodování ve věci samé po odložení vykonatelnosti rozhodnutí prezidenta republiky.

Nález ve věci návrhu na zrušení právního předpisu je zveřejňován ve Sbírce zákonů. Právní předpis je zrušen ke dni, který je v nálezu určen (obvykle dnem zveřejnění ve Sbírce zákonů). Ústavní soud může odložit vykonatelnost nálezu a poskytnout čas normotvůrci, aby znovu upravil určitou společenskou oblast právem, jestliže by se okamžitě zrušení, byť vadné právní úpravy, jevílo jako nežádoucí. Z principu právní jistoty a zákazu retroaktivity plyne, že

¹⁶⁵ Čl. 44-48, čl. 62 písm. i) Ústavy.

¹⁶⁶ Čl. 39 ods. 4 Ústavy.

¹⁶⁷ VLADIMÍR MIKULE, VLADIMÍR SLÁDEČEK. *Zákon o Ústavním soudu - komentář a judikatura k Ústavě ČR a Listině základních práva a svobod*. Praha 2001, ISBN 978-80-86432-10-6, komentář k § 64, s. 164.

¹⁶⁸ Čl. 87 písm. b) ústavního zákona č. 143/1968 Sb., o československé federaci. Čl. 2 písm. c) ústavního zákona č. 91/1991 Sb., o Ústavním soudu České a Slovenské Federativní Republiky, dle čl. 22 odst. 2 byl účinnost přezkumu vůči novým ústavám České a Slovenské republiky odložena až na účinnost nové ústavy československé.

¹⁶⁹ Bod I výroku (s. 4622) a bod VI./c odůvodnění (s. 4637) Nálezu.

Ústavní soud nemůže zrušit právní předpis zpětně, ale teprve od vyhlášení nálezu.¹⁷⁰ Z důvodu požadavku na veřejnost a známost práva, je nutné nález publikovat ve Sbírce zákonů. Ovšem zde Ústavní soud určil za den zrušení právního předpisu již den ústního vyhlášení nálezu.¹⁷¹ Jde o popření staré zásady, že právo musí být formálně publikované, včetně právních aktů rušících platné právní předpisy. Ústavní soud se snaží zavést skutečnost, že státní orgány mají jednat podle zpravodajství televize a rozhlasu o této události, případně textu vyhlášeného na webových stránkách Ústavního soudu, které však nemají oficiální publikační způsobilost. Tuto cestu by bylo možno připustit pro vyhlášení mimořádných aktů v době války anebo pádu komety na naše území, ne v daném případě. Kdyby Ústavní soud měl opravdu zájem na urychlené publikaci, mohl se s redakcí Sbírky zákonů domluvit na přednostním vydání Nálezu ve Sbírce zákonů.

Sám Ústavní soud v jiném nálezu uvedl, že může odložit (tedy ne uspišit) vykonatelnost svého nálezu ve věci zrušení právního předpisu ve vztahu k vyhlášení ve Sbírce zákonů: „Podle ustanovení § 70 odst. 1 zákona o Ústavním soudu platí, že ke zrušení napadeného právního předpisu dojde „dnem, který v nálezu určí“. Podle ustanovení § 58 odst. 1 stejného zákona nálezy vydávané v řízení o kontrole norem „jsou vykonatelné dnem jejich vyhlášení ve Sbírce zákonů, pokud nerozhodne Ústavní soud jinak“. Z toho podle konstantní judikatury Ústavního soudu plyne, že Ústavnímu soudu je dána možnost v odůvodněných případech odložit vykonatelnost zrušovacího nálezu v řízení o kontrole norem.“¹⁷²

Připomeňme, že tak závažný zákon¹⁷³ pro hospodářství státu o oddělení měny od společné československé koruny v roce 1993 byl řádně publikován v přednostně vydané části Sbírky zákonů během jednoho dne. Též zákon o přechodu Úrazové nemocnice v Brně byl po svém podepsání prezidentem 29. 12. 2008, podepsán předsedou vlády 30. 12. 2008 a publikován následující den 31. 12. 2008.¹⁷⁴ Zákon nabýval účinnost prvním dnem kalendářního měsíce po dni vyhlášení. Příčinou urychlené publikace bylo zjednodušit finanční toky v rámci uceleného rozpočtového roku. Přitom zákon byl přijat převážně opozičními poslanci, nešlo o návrh vládní. Senát jej ve lhůtě 30 dnů neprojednal a prezident využil téměř celých 15 dnů k rozhodování o podpisu zákona, neboť návrh mu byl doručen 15. 12. 2008. Přesto vydavatel Sbírky zákonů přednostně vydal příslušnou částku. Bylo by pochopitelné vázat vykonatelnost na ústní vyhlášení nálezu Ústavního soudu, pokud by vydavatel Sbírky zákonů dělal obstrukce. Pokud tomu tak není, Ústavní soud nerespektováním zásady, že právní předpisy státu i jejich rušení mají být před účinností (vykonatelností) formálně publikovány v oficiální sbírce právních předpisů (Sbírka zákonů), porušuje obecně uznávané principy právního státu.

8 Legitimní očekávání

Ústavní soud výslovně prohlásil, že žádným způsobem neomezil občanům výkon jejich volebního práva.¹⁷⁵ Toto prohlášení zaujme svou netradičností. Jedním z hlavních účelů

¹⁷⁰ STANISLAV MIKULE: Může Ústavní soud zrušit ústavní zákon? *Jurisprudence* 1/2010, ISSN 1212-9909, s. 23.

¹⁷¹ Ojedinele tak dříve Ústavní soud učinil v nálezu č. 283/2005 Sb. (127/2005 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu, Pl.ÚS 13/05), kterým byl zrušen zákon č. 96/2005 Sb. měnicí zákon č. 238/1992 Sb., o střetu zájmů. Nález č. 483/2006 Sb. (Pl.ÚS 51/06), kterým byla zrušena část zákona č. 245/2006 Sb., o veřejných neziskových ústavních zdravotnických zařízeních. Kritické stanovisko k postupu Ústavního soudu JOSEF VEDRAL: K právním účinkům derogačního nálezu ÚS. *Právní zpravodaj* 8/2005, s. 13.

¹⁷² Bod 91 odůvodnění nálezu Ústavního soudu č. 161/2014 Sb.

¹⁷³ Zákon č. 60/1993 Sb., o oddělení měny. Schválen 2. 2. 1993 a publikován ve Sbírce zákonů 3. 2. 1993.

¹⁷⁴ Zákon č. 485/2008 Sb., o přechodu Úrazové nemocnice v Brně publikovaný v části 155 Sbírky zákonů rozeslané 31. 12. 2008. <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=5&T=373>

¹⁷⁵ Bod VIII (Orbiter dictum) odůvodnění Nálezu.

Ústavního soudu je ochrana ústavních práv. Je tedy logické, že je nemá omezovat. V jiných nálezech nenajdeme deklaraci, že Ústavní soud nezasahuje do ústavních práv občanů, to je samozřejmé. Proč najednou cítil Ústavní soud potřebu takové deklarace? Vysvětlení je v tom, že si byl vědom svého zásahu do volebního práva občanů, proto slovně prohlásil opak. Rovněž Petr Hájek uvedl, že Ústavní soud vzal občanovi „jeho základní občanské právo: volit a být volen“.¹⁷⁶

Ústavním zákonem o zkrácení volebního období vzniklo objektivní právo voleb do Poslanecké sněmovny v roce 2009. Rozhodnutím prezidenta o vyhlášení voleb toto objektivní volební právo bylo transformováno v subjektivní práva každého občana-voliče volit v říjnu 2009 poslance. Na základě publikace dotčeného ústavního zákona a rozhodnutí prezidenta republiky ve Sbírce zákonů nabyli voliči legitimního očekávání, že v říjnu si zvolí poslance. Jan Wintr k tomu uvádí: „Právo jednotlivého poslance na čtyřletý mandát a legitimní očekávání s ním spojené musí být poměřováno jednak s veřejným zájmem na akceschopnosti Poslanecké sněmovny a existenci vlády s většinovou podporou, jednak s ústavním právem občanů volit a být volen za rovných podmínek ve volbách, které byly řádně vyhlášeny, a jejich příprava vstoupila do závěrečné fáze.“¹⁷⁷

Ústavní soud dříve chránil legitimní očekávání. Dle něj již jednou vzniklé právo na realizaci nějakého práva v budoucnu nelze jednostranně odejmout. Vůči právnímu předpisu tak učinil nálezem,¹⁷⁸ který zrušil část zákona,¹⁷⁹ jež rušila zákonnou úpravu přeměny práva trvalého užívání v právo vlastnické.¹⁸⁰ Ústavní soud konstatoval neústavnost zákona, který rušil právo budoucího přechodu trvalého užívání na vlastnictví v době, kdy ke vzniku vlastnictví ještě nedošlo. Ústavní soud prohlásil, že osobám vzniklo legitimní očekávání vzniku vlastnictví uplynutím doby jednoho roku. Toto legitimní očekávání je již samo o sobě způsobilé ochrany. I když je zřejmé, že legitimní očekávání v oblasti vlastnického práva nelze promítnout se stejnými důsledky do všech oblastí práva, přesto i v těchto jiných oblastech práva stojí alespoň za zhodnocení.¹⁸¹ Konec konců volební právo jako politické právo patří vedle práva vlastnického do stejné kategorie Lidských práv a základních svobod Listiny základních práv a svobod.¹⁸²

Tedy jednou Ústavnímu soudu stačí pro legitimní očekávání a ochranu práv existence zákona, byť samotné očekávané právo ještě nevzniklo pro neuplynutí lhůty. V jiném případě vznik subjektivního práva na základě účinného ústavního zákona provedeného rozhodnutím prezidenta republiky nestačí¹⁸³ Ústavnímu soudu, aby takto vzniklé právo, byť bude vykonáno až volebním aktem, chránil. Takovéto libovolné zacházení s právními instituty a konkrétně s legitimním očekáváním by Ústavní soud jinému orgánu neodpustil. Vůči jiným trvá na dosavadní judikatuře, není-li zdůvodněna změna. Sám však mění svou judikaturu bez odůvodnění. Ústavní soud je vázán svým dřívějším právním názorem obsaženým v nálezu Ústavního soudu, může jej změnit. Má však zachovat příslušný postup respektující právní

¹⁷⁶ PETR P. HÁJEK: *Smrt v sametu*. Praha 2012, ISBN 978-80-87423-38-7, s. 11.

¹⁷⁷ JAN WINTR: Desáté září českého ústavního systému. *Jurisprudence* 1/2010, ISSN 1212-9909, s. 15.

¹⁷⁸ Nález č. 35/2004 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu, sv. 32 (278/2004 Sb., Pl.ÚS 2/02).

¹⁷⁹ Část druhá (Změna občanského zákoníku) zákona č. 229/2001 Sb.

¹⁸⁰ § 879c-879e občanského zákoníku č. 40/1964 Sb., ve znění zákona č. 103/2000 Sb.

¹⁸¹ Z legitimního očekávání vyšel Nejvyšší správní soud při hodnocení pozice justičního čekatele ucházejícího se o funkci soudce, tedy v oblasti pracovněprávní. Rozsudky Nejvyššího správního soudu č. 905/2006 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (4Aps 3/2005) a č. 1717/2008 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (4Ans 9/2007-197).

¹⁸² Vlastnické právo je v čl. 11 a volební v čl. 21, když oba články jsou součástí stejné hlavy druhé – Lidská práva a základní svobody, byť jsou upraveny ve dvou oddílech.

¹⁸³ Ústavní zákon č. 195/2009 Sb., nabyt účinnosti dnem vyhlášení, které bylo 29. 6. 2009. Rozhodnutí prezidenta č. 207/2009 Sb. z 1. 7. 2009 bylo publikováno ve Sbírce zákonů 9. 7. 2009.

jistotu a předvídatelnost rozhodování.¹⁸⁴ Jako se návrh obyčejného zákona nestane ústavním zákonem jen tím, že pro něj hlasuje třípětinová většina poslanců a senátorů, ale musí být jako ústavní zákon označen a projednáván od počátku, tak se ani nový nálezn nestane změněnou judikaturou Ústavního soudu, ale musí být jako nálezn se změněným právním názorem projednáván a Ústavní soud musí uvést, v čem a proč mění právní názor.¹⁸⁵ Ústavní soud se dostává do pozice absolutního vládcce, který právo tvořil, ale sám jím nebyl vázán.

Přitom Ústavní soud dříve konstatoval: „*Princip předvídatelnosti práva jakožto důležitý atribut právního státu podstatným způsobem souvisí s principem právní jistoty a je nezbytným předpokladem důvěry občanů v právo.*“¹⁸⁶ Tento požadavek Ústavního soudu je nutné vztáhnout i na jeho judikaturu, která musí být předvídatelná, ne překvapivá, a musí respektovat jeho dřívější judikaturu.

9 Závěr

Zrušení ústavního zákona přijatého správnou procedurou a příslušnou kvalifikovanou většinou je v rozporu s ústavním příkazem o vázanosti Ústavního soudu ústavními zákony. Ústavní soudci podlehlí furiantské snaze zapsat se do právních dějin. Petr Hájek tento akt zákazu voleb označil za státní převrat.¹⁸⁷ Odsoudil jej i prezident Václav Klaus při projevu na státní svátek 28. 10. 2009.

Pokud může Ústavní soud označit ústavní zákon za něco, co podle něj ústavním zákonem není, mohou jiní označit nálezn Ústavního soudu za něco, co náleznem není a odmítnout jej respektovat. Takovýto důsledek jednání Ústavního soudu je vážným narušením právní jistoty.

Je přípustné zrušení ústavního zákona, pokud půjde o procedurální vady při jeho přijímání. Takovou situací však není konání voleb,¹⁸⁸ byť předčasných, pokud splňují zásady rovného, všeobecného a tajného hlasovacího práva a svobodné soutěže politických stran. Ústavodárce má rušení ústavního zákona výslovně v ústavě upravit a s ohledem na vyšší kvalifikovanou většinu nutnou v Parlamentu pro přijetí ústavního zákona v porovnání s obyčejným zákonem

¹⁸⁴ Hayek při respektu k právní jistotě považuje za vhodné, aby se ústavní soud řídil svými dřívějšími rozhodnutími a každá zjevná potřeba zvrácení takovýchto rozhodnutí by byla ponechána v ústavně stanovené proceduře tvorby dodatků. FRIEDRICH AUGUST von HAYEK: *Právo, zákonodárství a svoboda*. 2. vydání 1994, s. 365.

¹⁸⁵ Nejde o skutečnost ojedinělou. Např. nálezn č. 45/2007 Sbírký náleznů a usnesení Ústavního soudu, sv. 44 (162/2007 Sb., Pl.ÚS 42/05) změnil právní názor na možnost stanovení policejních zavíracích hodin pro hostince v obecně závazné vyhlášce obce vydané k ochraně veřejného pořádku dle § 10 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, kdy nově Ústavní soud takovéto obecně závazné vyhlášky považuje za protiprávní, byť je považoval za právně vyhovující dříve v nálezn č. 189/2001 Sbírký náleznů a usnesení Ústavního soudu, sv. 20 (51/2001 Sb., Pl.ÚS 4/2000). O tom, že jde o změnu právního názoru a jeho důvodů není v novém nálezn ani slovo. Následně pak Ústavní soud opět změnil názor a připustil policejní zavírací hodiny pro hostince stanovené obecně závaznými vyhláškami obcí náleznem č. 369/2010 Sb. (Pl.ÚS 28/09).

Příkladem, kdy Ústavní soud změnil svůj právní názor, byť to vehementně slovně popírá, bylo posuzování dvou novel zákona o sdružování v církvích a náboženských společnostech. Nálezn č. 4/2003 Sb. (Pl.ÚS 2/06) a nálezn č. 10/2008 Sb. (Pl.ÚS 2/06) – zvláště bod 145 a odlišná stanoviska ústavních soudců Stanislava Balíka a Ivany Janů. JIŘÍ KUBÍK: *Autonomie církví a náboženských společností v České republice na příkladu zřizování církevních právnických osob*. Diplomová práce, Právníká fakulta Masarykovy univerzity, Brno 2011, s. 34, 56.

¹⁸⁶ Část III bod 21 nálezn č. 131/2009 Sbírký náleznů a usnesení Ústavního soudu sv. 53 (I.ÚS 420/09).

¹⁸⁷ PETR P. HÁJEK: *Smrt v sametu*. Praha 2012, ISBN 978-80-87423-38-7, s. 132-133, 275.

¹⁸⁸ I zastánce možnosti rušení ústavního zákona Ústavním soudem pro rozpor s nezměnitelným materiálním ohniskem ústavy považuje zrušení ústavního zákona zkracující volební období Poslanecké sněmovny za nesprávné. VOJTĚCH ŠIMÍČEK: Materiální ohnisko ústavního pořádku, jeho ochrana a nálezn ÚS ve věci M. Melčáka. *Vladimír Klokočka Liber amicorum*, Praha 2009, s. 227, 230, 234.

stanovit i větší kvalifikovanou většinu ústavních soudců pro zrušení takového ústavního zákona Ústavním soudem.

Lze ocenit důsledek rozhodnutí Ústavního soudu, který vedl k změně nefunkční části Ústavy v oblasti rozpouštění Poslanecké sněmovny.¹⁸⁹ Je chybou politických představitelů nejsilnějších stran, že nedokázali takovou změnu prosadit dříve. Ovšem výchovná funkce rozhodnutí Ústavního soudu nesmí narušit právní jistotu a hierarchickou stavbu právního řádu, nemůže vést k neústavnímu rozšiřování kompetencí Ústavního soudu, nesmí odnímat občanům již vzniklé právo volit ve vyhlášených volbách a poškozovat ústavní základ našeho politického systému tím, že zmarní prostředky vynaložené politickými stranami na vyhlášené volby.¹⁹⁰ Účelem státního práva není morální zlepšování lidstva,¹⁹¹ to platí i pro Ústavní soud.

Rozhodnutí rušící ústavní zákon bylo v dané situaci vydáno mimo pravomoc a působnost Ústavního soudu. Je právním paaktem. Právní závaznost tomuto paaktu propůjčilo to, že jiné ústavní orgány se mu podrobily a za paakt jej neprohlásily.¹⁹² Politickým důsledkem rozhodnutí Ústavního soudu bylo, že jsme měli „*Poslaneckou sněmovnu bez struktury, s klesající politickou legitimitou a prožívající agonii*“.¹⁹³

¹⁸⁹ Čl. 35 ods. 2 Ústavy ve znění ústavního zákona č. 319/2009 Sb.

¹⁹⁰ „*Ústavní soud tu není od toho, aby vstupoval do politického kolbiště a aby "dával politikům lekce". Politika, stejně jako třeba ekonomika, kultura nebo věda, jsou zcela samostatné sféry, do nichž Ústavní soud nemá co mluvit.*“ Bod 19 části III. *Změna paradigmatu demokratického a právního státu* odlišného stanoviska soudce Jana Musíla k usnesení Ústavního soudu z 15. 9. 2009, Pl.ÚS 24/09 ve věci ústavní stížnosti proti zkrácení volebního období Poslanecké sněmovny ústavním zákonem.

¹⁹¹ TOMÁŠ SOBEK: *Právní myšlení. Kritika moralismu*. Praha-Plzeň 2011, ISBN 978-80-7380-311-7, s. 19. Sobek dále na s. 20 výslovně uvádí: „...*je pochybné, jestli účelem státního práva je morální výchova občanů...*“

¹⁹² Za nicotný akt označil již předchozí Usnesení Ústavního soudu o odložení vykonatelnosti vyhlášení voleb poslanec a profesor Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze Zdeněk Jičínský, protože Ústavní soud posuzováním ústavnosti ústavního zákona „*vybočil z moci svých prerogativ a jednal proti Ústavě*“. Jičínský dále vtipně uvedl: „...*na konci 19. a začátku 20. století byl ve Francii směr umělecký, který se nazýval lartpouarlartismus - umění pro umění. Prostě společenská funkce žádná není. Musíme pěstovat umění jako pěstování krásna. A zdá se mi, že Ústavní soud - o stoupencích tohoto směru se říkalo, že se pohybují nebo že žijí ve věži ze slonové kosti. Zdá se mi, že i současní soudci se uchýlili do věže ze slonové kosti a tam snují zvláštní artificiální juristické kreace, které nám vnucují, a my si to necháme líbit.*“ Řeč poslance Zdeňka Jičínského v Poslanecké sněmovně 8. 9. 2009, <http://www.psp.cz/eknih/2006ps/stenprot/060schuz/s060009.htm> ZDENĚK JIČÍNSKÝ: Co je a co není ústavní aneb O plíživé rozpínavosti ÚS. *Právo* 7. 9. 2009, ISSN 1211-2119, s. 6.

O nicotnosti v souvislosti s tímto Nálezem z důvodu překročení působnosti Ústavního soudu hovoří i STANISLAV MIKULE: *Může Ústavní soud zrušit ústavní zákon? Jurisprudence* 1/2010, ISSN 1212-9909, s. 23.

¹⁹³ PETR FIALA: *Politika, jaká nemá být*. Brno 2012, ISBN 978-80-7325-216-8, s. 40 i celá kapitola Parametry krize s. 37-41.