

**UNIVERZITA KARLOVA**  
**Právnická fakulta**

**Matěj Hána**

**Právo, politika a soudní přezkum  
ústavních změn**

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Ondřej Preuss, Ph.D.

Katedra ústavního práva

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 23. 10. 2024

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracoval samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 155.409 znaků včetně mezer.

Děkuji vedoucímu diplomové práce, JUDr. Ondřeji Preussovi, Ph.D., za vstřícný přístup a odbornou pomoc. Děkuji Františce za její nekonečnou trpělivost.

V Praze dne 23. října 2024

Matěj Hána

Úvod .....	4
<b>I. Právní překážky novelizace ústav .....</b>	<b>8</b>
Klauzule věčnosti a materiální ohnisko .....	8
Vznik a účel klauzulí věčnosti .....	9
Radbruchova formule a Radbruchův mýtus .....	12
Moc ustavující a ustavená, právo ústavní a nadústavní.....	14
Dílčí závěry I. kapitoly .....	17
<b>II. Vztah práva a politiky .....</b>	<b>19</b>
Dělba moci .....	19
Legitimita přezkumu ústavnosti zákonů.....	20
Soudcovský mýtus .....	21
Judicializace politiky.....	23
Politizace justice.....	28
Dílčí závěry II. kapitoly .....	33
<b>III. Komparace ochrany hodnotového základu ústav .....</b>	<b>34</b>
Česko.....	35
Německo .....	42
Litva .....	44
Švédsko .....	45
Rumunsko.....	47
Izrael .....	47
Slovensko .....	48
Kolumbie.....	50
Dílčí závěry III. kapitoly.....	51
<b>Závěr.....</b>	<b>57</b>
<b>Seznam použitých zdrojů.....</b>	<b>59</b>

# Úvod

Průvodním znakem současného politického populismu či antiliberálních politických hnutí jsou útoky na instituce všeho druhu. Ivan Krastev ve svém eseji popisuje jejich vidění současného světa: „*Nezávislým*“ institucím, jako jsou soudy, média nebo centrální banka, nelze důvěřovat, protože jejich nezávislost je iluzí: *Buď je ovládneme my, nebo naši nepřátelé. Pro populisty je dělba moci jakýmsi trikem elit, jejich vychytralým mechanismem, jak zastřít vlastní záměry.*“<sup>1</sup> Od vydání textu v roce 2016 uvěřila velká část americké veřejnosti „velké lži“ a (institucemi) ukradených prezidentských volbách<sup>2</sup>. Maďarská vládní otevřeně antiliberální strana Fidesz má nyní ještě o pár křesel silnější ústavní většinu v národním parlamentu<sup>3</sup>. Významná část Poláků stále věří konspirační teorii o Smolenské tragédii, podle níž za smrti polských ústavních činitelů stojí Donald Tusk ve spojení s Rusy.<sup>4</sup> Slovenská vláda si počíná ve vztahu k policii, justici, médiím a dalším institucím zcela v duchu hesla „když je neovládneme my, ovládnou je naši nepřátelé“<sup>5</sup>. Po každých dalších zemských volbách ve východním Německu novinové titulky ohlašují historické vítězství protisystémové partaje AfD<sup>6</sup>.

Stoupající lidová podpora těchto a obdobných politických uskupení vede k zamyšlení, jaké máme prostředky k ochraně demokratických institucí, potažmo současného ústavního zřízení. Až podezřele okatě se o slovo hlásí *čl. 9 odst. 2 Ústavy: “Změna podstatných náležitostí demokratického právního státu je nepřijatelná”*. Ustanovení jako by křičelo na čtenáře základního zákona českého právního řádu, že to je přeci jeho práce, poslání, *raison d’être*. Jenže jak naložit s takovým zvoláním ústavodárce, které vzbuzuje víc otázek, než nabízí odpovědí. V případě, že se nám podaří jeho význam rozklíčovat, začneme se ptát, zda je opravdu tím, čím se zdá být, tedy

---

<sup>1</sup> KRASTEVI, Ivan. The Specter Haunting Europe: The Unraveling of the Post-1989 Order. *Journal of Democracy*. 2016, roč. 27, č. 4.

<sup>2</sup> *Most Say Fundamental Rights Under Threat* [online]. Monmouth University Poll, 2023. Dostupné z: [https://www.monmouth.edu/polling-institute/documents/monmouthpoll\\_us\\_062023.pdf/](https://www.monmouth.edu/polling-institute/documents/monmouthpoll_us_062023.pdf/)

<sup>3</sup> *Electing Members of the National Assembly* [online]. Budapest: Hungarian National Assembly. Dostupné z: <https://www.parlament.hu/web/house-of-the-national-assembly/election-of-the-members-of-parliament>

<sup>4</sup> CHAPMAN, Annabelle. The air disaster that haunts Polish politics. *Politico* [online]. 2019. Dostupné z: <https://www.politico.eu/article/the-air-disaster-that-haunts-polish-politics/>

<sup>5</sup> *Country Chapter on the rule of law situation in Slovakia* [online]. European Commission, 2024. Dostupné z: [https://commission.europa.eu/document/download/b4b142ba-2515-49fa-9693-30737384264e\\_en?filename=56\\_1\\_58083\\_coun\\_chap\\_slovakia\\_en.pdf](https://commission.europa.eu/document/download/b4b142ba-2515-49fa-9693-30737384264e_en?filename=56_1_58083_coun_chap_slovakia_en.pdf)

<sup>6</sup> *German far right hails „historic” election victory in east* [online]. BBC, 2024. Dostupné z: <https://www.bbc.com/news/articles/cn02w01xr2jo>

účinnou pojistkou před odstraněním základních pilířů demokratického právního státu. Předestřené úvahy jsou jádrem této diplomové práce.

Množství teoretických pojednání o protiústavních ústavních dodatcích, limitacích ústavních změn, materiálním ohnisku či jádru a klauzulích věčnosti či nezměnitelných ustanoveních napovídá, že jde o zásadní ústavněprávní fenomén.<sup>7</sup> Takové zjištění může snadno pisateli, který se tématu rozhodl věnovat v diplomové práci, přivodit tvůrčí chmury. Ostatně koho by bavilo trávit týdny popisováním již popsáno jinými. Nezbyvá než na pojednávané téma hledat takový úhel pohledu, který čtenáři odhalí, třebaže jen velmi malý, dosud nespátný prostor. Rozsáhlé teoretické pokrytí však skýtá pisateli i dvě zásadní výhody. Zaprvé, účelem institutu diplomové práce je zřejmě spíš přivést studenta k hlubšímu porozumění vybranému tématu, než ho přimět sepsat světoborný text. A takové porozumění jde jistě snáz tam, kde je z čeho čerpat. Druhá výhoda je čistě utilitární, a totiž, že kde jsou zdroje, tam na ně lze místo vlastního bádání zkrátka odkázat a pro samotný text vedlejšími souvislostmi se dále nezabývat. Učiním tak rovnou zde ohledně s tématem práce spojených terminologických peripetií,<sup>8</sup> s výjimkou vztahu pojmů klauzule věčnosti a materiální jádro, kterému je níže věnováno pár řádků.

Konkrétně má práce za cíl zkoumat, jak k přezkumu ústavních změn promlouvá vztah mezi právem a politikou. Klade si otázku, zda je současný mechanismus přezkumu ústavních zákonů v českém kontextu schopen naplnit svůj účel, tedy ochránit ústavní řád. Respektive zda v současném politickém a právním prostředí nemůže být derogace předpisu označeného a přijatého jako ústavní změna spíš rozbuškou či záminkou pro vyvolání ústavní krize, než pojistkou pro zachování demokratického právního státu. Taková situace přirozeně vyvolává konflikt a není těžké si představit, že politický zájem na provedení „protiústavního“ ústavního zákona a další možné okolnosti povedou k tomu, že rozhodnutí soudu nebudou ostatní ústavní aktéři respektovat. Klauzule věčnosti jsou totiž věčné jen do doby, dokud je jejich ochrana účinná a respektovaná. Ze všeho nejdříve se věnuji nezbytnému teoretickému základu, shrnuji, co je materiální jádro či ohnisko ústav a klauzule věčnosti. Zabývám se tím, kdy a proč vznikají, kde všude je lze nalézt. V první kapitole je rozebráno metafyzické „podloží“ klauzulí věčnosti, jejich

---

<sup>7</sup> Ze zahraničních monografií např. ROZNAI, Yaniv. *Unconstitutional constitutional amendments: the limits of amendment powers*. Oxford, United Kingdom, New York, United States of America: Oxford University Press, 2019; GÖZLER, Kemal. *Judicial review of constitutional amendments: a comparative study*. Bursa: Ekin press, 2008. V tuzemsku zejména PREUSS, Ondřej. *Klauzule věčnosti: je možné odstranit liberální demokracii?*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2015; MOLEK, Pavel. *Materiální ohnisko ústavy: věčný limit Evropské integrace?*. Brno: Masarykova Univerzita, 2014.

<sup>8</sup> K tomu např. *Preussovo rozlišení pojmů „materiální jádro či ohnisko ústavy“, „nezměnitelná ustanovení ústavy (klauzule věčnosti)“, „demokratický stát — jeho základy“, „demokratický právní stát a jeho podstatné náležitosti“ a „hodnotová překážka neomezenosti moci“* in 23.10.2024 15:27:00 PREUSS, Ondřej. *Demokratický právní stát tesaný do pískovce. Časopis pro právní vědu a praxi*. 2016, roč. 24, č. 3. DOI: 10.5817/CPVP2016-3-4

ospravedlňující příběh, zejména *Radbruchova formule* a koncept moci ustavující a ustavené. Následně zkoumám některé aspekty vztahu práva a politiky, abych přezkum ústavní změny zasadil do širšího kontextu a popsal tak některá sporná místa samotné existence klauzulí věčnosti a především jejich soudní ochrany. Poté se práce ve větším detailu zaměří na paletu možností, jak lze k ochraně vybraných nejdůležitějších ústavních hodnot přistoupit. V závěru pak mezi nalezenými alternativami hledám taková řešení, která co nejlépe reagují na problematická místa samotné existence konceptu „nadústavního“ práva a jeho soudní ochrany.

Než se pustím do samotné materie, rozvádím prvotní úvahy, které mě přivedly k zájmu o pojednávané téma, respektive k pochybnostem o správnosti současného stavu. Zrušení ústavního dodatku soudem je v rámci ústavního systému unikátní situace, která svou materiální závažností převyšuje většinu mechanismů zakotvených v ústavním pořádku. K jejímu uznání je třeba přijmout už tak nesamozřejmou tezi, že od suveréna přímo odvozená, kvalifikovanou většinou „upevněná“ ústavodárná moc může být omezena institucí v legitimačním řetězci od lidu podstatně vzdálenější. Ještě problematičtější je však nutnost přistoupit zároveň na to, že si Ústavní soud takovou kompetenci přisvojuje svým vlastním výkladem, tedy stává se v jistém slova smyslu tvůrcem i vykonavatelem ústavního pravidla. Nabízí se tak otázka kladená Janem Kyselou, tedy „*jak zajistit, aby to, co interpret říká, že je v ústavě řečeno, nebylo vlastně řečeno jím samotným.*“<sup>9</sup>

Vliv soudů stoupá. Pokud lze 19. století nazvat stoletím parlamentů, pak je 20. století jistě zlatou érou moci soudní.<sup>10</sup> Opodstatnění takové trajektorie rozebírám v jádru práce, nicméně jedním z důvodů je stále se vyvíjející právní řád směrem k většímu objemu, komplexitě a tím i vnitřní rozpornosti. Těžko říct, co by se muselo stát, aby takový trend ustoupil. Naopak mě vědomí dnešních společenských výzev, jako klimatická krize, rostoucí populace či konvenční velká válka v Evropě, to vše v kontextu sílícího apelu na vymahatelnost a rozšiřování lidských práv, vede k přesvědčení, že soudy budou ve společnosti zastávat čím dál větší úlohu.<sup>11</sup> A to zejména vrcholné instance pohybující se často na pomezí práva a politiky.

---

<sup>9</sup> KYSELA, Jan. *Ústava mezi právem a politikou: úvod do ústavní teorie*. Praha: Leges, 2014, s. 52.

<sup>10</sup> CAPPELLETTI, Mauro. *Giudici legislatori?*. Milano: A. Giuffrè, 1984, citováno dle KUBÁT, Michal. Ústavní soudnictví a jeho legitimita – teorie a česká praxe. *Proglas*, 2001, roč. 12, č. 7. Dostupné online: <https://bit.ly/3RQ4lqN>

<sup>11</sup> Za dobrý příklad posilování role soudů v nastalém společenském kontextu zmiňme např. institut klimatických žalob. Žalobci s nimi uspěli např. ve Francii, Německu či Nizozemí. Proti rozhodnutí o první české klimatické žalobě byla podána kasační stížnost, o které k datu uzavření rukopisu této práce nebylo rozhodnuto, k rozboru fenoménu klimatických žalob viz např. BARÁNKOVÁ, Barbora. *Klimatické žaloby*. 2023, diplomová práce, Univerzita Karlova. Dostupné online: <https://dspace.cuni.cz/handle/20.500.11956/182924>

Stabilita ústavních institucí, zejména míra jejich nezávislosti na politických tlacích, je v demokratickém právním státě utvrzována mimo jiné plynutím času. Jinými slovy mám za to, že je pro politiky snazší ovlivnit chod ústavní instituce ve svůj prospěch v zemi, kde tato funguje 30 let, než tam, kde existuje let 70 nebo 200. V kontextu dění v nám geograficky a historicky blízkých mladých východoevropských demokraciích – Polsku, Maďarsku a na Slovensku, je myslím třeba stabilitu a nezávislost ústavních institucí, zejména justice, utvrzovat všemi prostředky. Dosavadní relativní zdrženlivost českých politiků vůči soudní moci a její kvalita a nezávislost jsou po mém soudu spíš dílem štěstí či náhody, než projevem její výjimečně silné ústavní ochrany či vyšší politické kultury. Krize může nastat zejména za situace, kdy je ona ústavní změna pro politiky natolik zásadní, že jim stojí za vyostření konfliktu. Může k tomu ale dojít i v případě, kdy samotný předmět sporu není podstatný a hledá se pouze záminka pro cílené strukturální oslabení vrcholného orgánu ochrany ústavnosti s argumentem, že orgán, který si vymýšlí nepsané kompetence, potřebuje „zkrotit“. V českém kontextu třeba změnou *Zákona o Ústavním soudu*<sup>12</sup> či jmenováním nových, „neaktivistických“ soudců a soudkyň.

Pro důvěru veřejnosti v soudní moc jsou zásadní pečlivá a srozumitelná odůvodnění nacházející oporu v pozitivním právu. Jenže právo, stejně jako třeba ekonomie, po mém soudu mimo svůj profesní stav (leckdy záměrně) zkrátka působí dojmem mnohem exaktnější vědy, než jakou ve skutečnosti je, a to i na své podústavní rovině. Čím více se řešená právní otázka dotýká ústavně zakotvených pravidel, tím se zvyšuje pravděpodobnost potřeby při jejím řešení opustit relativně bezpečný prostor pozitivního práva a jazykového výkladu a vydat se na tenký led jiných metod interpretace práva a právní filozofie. Dovození obsahu podstatných náležitostí demokratického právního státu v kombinaci s dovozením pravomoci přezkoumávat ústavní změny je myslím vrcholnou formou této disciplíny. Moje pochybnost tkví v tom, zda by veřejnost, jejíž důvěra je pro zachování funkce a vůbec přežití justice klíčová, našla při sporu mezi politiky a Ústavním soudem pochopení pro takovou dávku kreativní interpretace.

---

<sup>12</sup> *Ústavní soud ČR* svůj postoj k vlastní diskreci zkoumat ústavnost *Zákona č. 182/1993 Sb. o Ústavním soudu (ZÚS)* poodhalil v bodě 19 usnesení Pl. ÚS 31/12: „*Pokud jde o návrh na zrušení napadených ustanovení zákona o Ústavním soudu, Ústavní soud s vazbou na čl. 88 Ústavy nemá pravomoc k projednání tohoto návrhu (slovy zákona o Ústavním soudu "není příslušný")*“. V usnesení Pl. ÚS 23/13 tento svůj postoj korigoval, když odkazem na nálezný *Melčák* naznačil možnost zkoumat ústavnost *ZÚS* optikou přezkumu ústavních změn. Spíš než samotné odůvodnění usnesení jsou však zajímavá odlišná stanoviska. Jan Filip je toho názoru, že procesní ustanovení *ZÚS* není na místě stavět na roveň ústavnímu pořádku. Čl. 88 odst. 2 má podle něj za cíl chránit nezávislost soudců a soudkyň při rozhodování, nikoliv stanovit soudu kompetenční výlukou v posuzování ústavnosti *ZÚS*. Obdobně Kateřina Šimáčková zdůrazňuje, že čl. 88 odst. 2 není kompetenční normou a dodává: „*Interpretované ustanovení čl. 88 odst. 2 Ústavy totiž určuje, podle čeho soudci Ústavního soudu mají v řízení postupovat (pravidla řízení), nikoli podle čeho musí rozhodovat (kritérium ústavnosti). Jiný výklad by byl v rozporu s účelem a postavením Ústavního soudu [...]*“. Nálezem soud o povaze *ZÚS* a vlastní kompetenci k jeho přezkumu dosud nerozhodl.

# I. Právní překážky novelizace ústav

## Klauzule věčnosti a materiální ohnisko

Nabízí se dvě cesty, po kterých lze dojít k zapovězení změn vybraných částí ústavního textu nebo jeho imanentních hodnot. Ústavodárce tak někdy činí přes ustanovení nazývané klauzulí věčnosti či nezměnitelnosti. Rovněž může být soudy dovozena existence neměnného hodnotového základu, který lze nazvat materiálním jádrem či ohniskem ústavy. Ze všeho nejdříve objasníme vztah mezi těmito dvěma přístupy, které se většinou vzájemně prolínají. Významovým rozdílem se zevrubně věnuje *Pavel Molek*, podle něhož za klauzule věčnosti „*lze označit ta ustanovení, o nichž sama ústava prohlašuje, že nejsou změnitelná*“. Za materiální jádro považuje ty normy, „*které určují samotné základy ústavního uspořádání, definují tedy danou ústavu v tom smyslu, že pokud by se na nich něco změnilo, šlo by o zcela jinou ústavu, šlo by až o zničení či odstranění stávající ústavy*“. Splynutí obou pojmů v konkrétním ústavním textu je pak podle *Molka* těžko dosažitelným ideálem.<sup>13</sup> *Ondřej Preuss* ke smyslu klauzule věčnosti dodává, že „*[Klauzule věčnosti] je tedy spíše praktickým nástrojem, nikoliv podstatou systému. Je to vlastně nástroj obdobný jiným prostředkům zajišťující tuhost ústavy (např. kvalifikované většiny, potvrzující referendum atp.)*“.<sup>14</sup> Klauzule věčnosti tak lze označit za fakultativní znak ústavního textu, který, pokud je přítomný, musí být výslovně (byť třeba obsahově neurčitě jako v Ústavě ČR) vyjádřen. Materiální ohnisko je znakem obligatorním, či alespoň takovým, bez něhož by daná ústava postrádala vnitřní soudržnost.<sup>15</sup> Významový rozdíl se dobře jeví na příkladu zakotvení nezměnitelnosti turecké národní hymny, přičemž hymnu lze jen stěží považovat za materiální ohnisko turecké Ústavy.<sup>16</sup> Obsah materiálního ohniska je tak spíš než klauzule věčnosti proměnlivý v čase, byť toto tvrzení funguje jen tam, kde jsou klauzule věčnosti vymezeny relativně určitě.

Samotná soudní ochrana pak může fungovat následovně. K derogaci ústavního dodatku, tedy momentu, který nás zajímá nejvíce, může dojít jednak v případě, že je v ústavě zakotvena

---

<sup>13</sup> MOLEK, Pavel. *Materiální ohnisko ústavy*, s. 138.

<sup>14</sup> PREUSS, Ondřej. *Demokratický právní stát tesaný do pískovce*.

<sup>15</sup> MOLEK, Pavel. *Materiální ohnisko ústavy*, s. 137.

<sup>16</sup> *Ibid.*, s. 120.



klauzule věčnosti. Ta může být více<sup>17</sup> či méně<sup>18</sup> určitá, nebo takřka absolutně neurčitá (kupříkladu. čl. 9 odst. 2 *Ústavy ČR*), kdy orgán ochrany ústavnosti zpravidla dovodí její obsah obdobně tomu, co považuje za materiální jádro dané ústavy. Druhou možností je, že ústavodárce klauzuli věčnosti nezakotví, tudíž jsou její existence i obsah dovozeny přezkumným orgánem, kdy tento opět zpravidla dovodí jejich obsah shodně či podobně s materiálním jádrem. Pro tuto práci je tedy dělení pojmů zásadní zejména z hlediska míry fantazie orgánu ochrany ústavnosti. Jistě bude výrazně odlišná situace,<sup>19</sup> když orgán s výslovně svěřenou pravomocí materiálního přezkumu ústavního dodatku takový dodatek zruší pro rozpor se zcela určitou klauzulí věčnosti, než když orgán bez takové výslovné ústavní kompetence zruší ústavní dodatek pro rozpor s materiálním ohniskem, přestože samotný ústavní text klauzuli věčnosti a existenci materiálního jádra vůbec nezmiňuje.

## Vznik a účel klauzulí věčnosti

Samotné klauzule věčnosti či nezměnitelnosti lze tedy jednoduše popsat jako ústavní text zapovídající změnu vybraných, více či méně jednoznačně vymezených ústavních kautel. Myšlenku omezení zákonodárce v provádění některých ústavních změn lze poprvé zachytit v druhé půli 18. století v právě vznikajících Spojených státech amerických.<sup>20</sup> Kupříkladu třicátý článek Ústavy státu Delaware z roku 1776<sup>21</sup> zakotví, že některé vyjmenované články<sup>22</sup> této listiny nesmí být změněny byť jakoukoliv většinou hlasů. O zhruba sto let později francouzské Národní shromáždění v reakci na překotné politické změny 18. a 19. století do tehdy platné Ústavy 3. republiky včleňuje ustanovení<sup>23</sup> zakotvující zákaz navrhnout změnu republikové formy vlády.<sup>24</sup> V Latinské Americe

<sup>17</sup> *CONSTITUTION OF THE PORTUGUESE REPUBLIC* [online], Dostupné z: <https://diariodarepublica.pt/dr/geral/en/relevant-legislation/part-iv>, čl. 288.

<sup>18</sup> *Basic Law for the Federal Republic of Germany* [online]. 2024. Dostupné z: [https://www.gesetze-im-internet.de/englisch\\_gg/englisch\\_gg.html#p0111](https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/englisch_gg.html#p0111) čl. 79 odst. 3

<sup>19</sup> Samozřejmě nelze bez dalšího říct, že např. indický *Nejvyšší soud* má při přezkumu ústavních dodatků menší legitimitu kvůli absenci výslovného zmocnění a referenčního rámce. Vždy půjde o kombinaci těchto faktorů a konstrukce dělby moci, která může být od základů vystavěna k odlišnému (v Indii silnějšímu) postavení soudní moci.

<sup>20</sup> ROZNAI, Yaniv. Unconstitutional Constitutional Amendments—The Migration and Success of a Constitutional Idea. *The American Journal of Comparative Law*. 2013, roč. 61, č. 3, s. 662. Dostupné z: <http://www.jstor.org/stable/4366817023>. 10.2024 15:27:00

<sup>21</sup> *Constitution of Delaware; 1776* [online]. Dostupné z: [https://avalon.law.yale.edu/18th\\_century/de02.asp](https://avalon.law.yale.edu/18th_century/de02.asp)

<sup>22</sup> Ústava státu Delaware prohlašuje za nezměnitelná ustanovení např. o bikameralismu, státním sekularismu, zákazu pašování otroků nebo jakoukoliv změnu *Deklarace práv státu Delaware*.

<sup>23</sup> *Constitution de 1875, IIIe République* [online]. Dostupné z: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-constitutions-dans-l-histoire/constitution-de-1875-iii-republique>. Originální text čl. 2 novely ústavních zákonů ze 14. srpna 1884 zní: „*La forme républicaine du gouvernement ne peut faire l'objet d'une proposition de révision*“.

<sup>24</sup> ROZNAI, Yaniv. *Unconstitutional Constitutional Amendments—The Migration and Success of a Constitutional Idea*, s. 663.

dochází už během 19. století ke kodifikaci obdobných ustanovení po severoamerickém vzoru.<sup>25</sup> Nejstarší dosud platnou klauzuli věčnosti nalezneme v norské Ústavě z roku 1814.<sup>26</sup> Zhruba 42 % ze všech v současnosti platných ústav pak obsahuje nějakou formu výslovné klauzule věčnosti.<sup>27</sup>

Na prvotní snahy ústavodárců o normování nezměnitelnosti reaguje i tehdejší nauka. *Georg Jellinek* pojednává o imperativu nezměnitelnosti ve *Všeobecné státovědě* z roku 1900. Jeho přítomnost vnímá jednak v závazcích státu vůči jiným státům v mezinárodním právu, jednak připouští i možnost zakotvení nezměnitelnosti v rámci vnitrostátního právního řádu. „*Toto ustanovení může být zrušeno násilím, nikoliv však právem*“;<sup>28</sup> píše *Jellinek*. S ním polemizuje *František Weyr*, který nezpochybňuje možnost zakotvit nezměnitelnost některého ustanovení, tato nezměnitelnost se však podle něj nevztahuje na samotnou klauzuli věčnosti.<sup>29</sup> Nezměnitelné ustanovení lze podle něj legálně změnit tak, že nejprve dojde k úpravě klauzule věčnosti, kterou nutně lze změnit stejnou procedurou, jakou byla přijata. *Hans Kelsen* považuje existenci klauzulí věčnosti za legitimní, neuznává však stupňování právní síly ústavních předpisů. Ke změně vyjmenovaných ustanovení dle *Kelsena* chybí ústavodárci kompetence odejmutá zakotvením klauzule věčnosti.<sup>30</sup>

Zakotvení nezměnitelnosti některých ustanovení, tzv. klauzulí věčnosti, jak vidno není novodobou, ani dnes nikterak výjimečnou ústavní konstrukcí, naopak jde o záležitost ne o mnoho mladší než tradice psaných ústav sama. Samotné zapovězení změny části ústavního textu je pouze prvním dílem námi pojednávané věci. Zatím se vůbec nezabýváme důležitou otázkou, kdo je a má být ve věci konečným arbitrem. Nicméně výše vyložené vede k zjištění, že snaha ústavodárce, potažmo lidu, konzervovat hodnoty, o jejichž velké důležitosti panuje v té které době přesvědčení, tu je s námi přes 200 let a nic nenapovídá jejímu ústupu. Co je příčinou, respektive účelem takové konzervace? Ač se ze středu Evropy může na první pohled zdát, že zakotvení čl. 9 odst. 2 Ústavy ČR, čl. 79 odst. 3 německého Základního zákona či třeba čl. 44 odst. 3 Ústavy Rakouska jsou

---

<sup>25</sup> Ibid., s. 666.

<sup>26</sup> *The Constitution of the Kingdom of Norway* [online]. Dostupné z: <https://lovdata.no/dokument/NLE/lov/1814-05-17>. Konkrétně tuto klauzuli nalezneme v čl. 121 norské Ústavy.

<sup>27</sup> ROZNAI, Yaniv. *Unconstitutional Constitutional Amendments—The Migration and Success of a Constitutional Idea*, s. 667.

<sup>28</sup> JELLINEK, Georg. *Všeobecná státověda*. 1906, s. 509, cit. dle HOLLÄNDER, Pavel. *Filosofie práva*. Plzeň: Čeněk, 2012, s. 54. Pro úplnost doplňme vedle mezinárodních závazků a výslovných klauzulí věčnosti ještě třetí kategorii nezměnitelnosti pramenící z faktické nemožnosti takové změny, jako příklad *Jellinek* uvádí *Bill of attainder* v Ústavě USA.

<sup>29</sup> WEYR, František. *Základy filosofie právní: (nauka o poznávání právnickém)*. 1920, s. 105–106. pozn. pod čarou č. 18)

<sup>30</sup> HOLLÄNDER, Pavel. *Filosofie práva*, s. 59.

snahou o dosažení *Fukuyamovského* konce dějin, širší kontext poskytuje jiný náhled. A to nejen již nastíněný kontext historický, ale i pohled do současných ústav vybraných států.

Kupříkladu současná francouzská Ústava Páté republiky přejímá ono výše zmíněné ustanovení o zákazu změny republikové formy vlády<sup>31</sup> poprvé zakotvené v následně několikrát překonaném ústavním textu z roku 1884. Německá úprava nezměnitelných ustanovení Základního zákona SRN, zejména zakotvení nedotknutelnosti čl. 1 garantujícího právo na zachování lidské důstojnosti je zcela nepochybně reakcí na totalitní zkušenost 30. a 40. let 20. století.<sup>32</sup> Německý právník a politolog *Arnold Brecht* už v roce 1945 nabádal k přijetí klauzule nezměnitelnosti v reakci na uplynulých 12 let vlády kancléře *Adolfa Hitlera*: „*Aby se zabránilo tomu, že vláda většiny bude zneužita ke schvalování barbarských opatření [...] bylo by vhodné, aby nová německá ústava (a jakákoli jiná demokratická ústava, která bude v budoucnu přijata) obsahovala určité nedotknutelné zásady a normy, [které by] nemohly být zrušeny ani ústavními dodatky. Měly by mezi ně patřit základní principy týkající se důstojnosti člověka, zákazu krutosti a mučení, zákazu retroaktivity, rovnosti před zákonem a demokratické zásady, že zákon nesmí diskriminovat z důvodů víry nebo rasy*“.<sup>33</sup>

Portugalský ústavodárce přijal za svou i nezměnitelnost ustanovení upravujících kupříkladu práva pracujících, „*kolektivní vlastnictví základních výrobních prostředků*“ či „*demokratické plánování hospodářství*“.<sup>34</sup> Jak zmiňuje *Pavel Molek*, šlo patrně o „*snahu zkamenět aktuální společenský konsenzus*“ po karafiátové revoluci, tedy po svržení pravicového autoritářského režimu v roce 1974.<sup>35</sup> Takový stav se však ukázal dlouhodobě politicky neudržitelný. Uchytil se proto mechanismus tzv. *dvojitě revize*, kdy ústavodárce nejprve upraví znění článku 288 tak, aby nadále nezapovídal změnu některého z jiných ustanovení Ústavy.<sup>36</sup> Druhým krokem revize je pak změna toho či onoho konkrétního článku. Jde vlastně o realizaci výše zmíněné *Weyrov*y obecné interpretace klauzulí věčnosti. Článek 288 tak v roce 1989 prošel významnou revizí odstraňující „*kolektivní vlastnictví základních lidových prostředků*“ nebo centrálně plánované hospodářství.<sup>37</sup>

---

<sup>31</sup> MOLEK, Pavel. *Materiální ohnisko ústavy*, s. 57.

<sup>32</sup> Krom toho tvůrci německého *Grundgesetz* reagují i na praxi prolamování ústavy ústavními zákony ad hoc za *Výmarské republiky* přijetím čl. 79 odst. 1 GG. Ten stanoví, že *Základní zákon* může být měněn jen zákonem, který výslovně mění nebo doplňuje ústavní text viz HOLLÄNDER, Pavel. *Filosofie práva*, s. 59.

<sup>33</sup> ROZNAI, Yaniv. *Unconstitutional Constitutional Amendments—The Migration and Success of a Constitutional Idea*, s. 668.

<sup>34</sup> MOLEK, Pavel. *Materiální ohnisko ústavy*, s. 82.

<sup>35</sup> *Ibid.*, s. 79–80.

<sup>36</sup> *Ibid.*

<sup>37</sup> *Ibid.*

Různorodost toho, co ten který originární ústavodárce považuje za nejzásadnější, tedy „nezměnitelné“, ukazuje, že obsah klauzulí věčnosti primárně není odrazem jeho přesvědčení, že bylo dosaženo vrcholné formy uspořádání státu a vlády, a že je tuto formu třeba zachovat pro příští generace nebo dokonce navždy. Obsah nezměnitelnosti axiologických základů ústavního textu zásadně předurčuje historická zkušenost daného společenství. *Jan Kysel*a za hodnotové východisko klauzulí věčnosti v moderních ústavách považuje obavu ze zneužití moci parlamentem nebo lidem, kdy totalitní zkušenost 20. století podle něj ještě posílila „*snahu o ,normování nenormovatelného‘, tedy o úpravu tabu v moderních podmínkách. Víme-li, že lidé jsou schopni všeho, pokoušíme se jim zakázat alespoň něco.*“<sup>38</sup> Smyslem zakotvení klauzule věčnosti je tedy, spíš než bohorovná představa o definitivním nalezení ideálního ústavního řádu, obava z opakování minulosti. Patrně nejslavnější promítnutí této obavy do právního myšlení představuje tzv. *Radbruchova formule*.

### ***Radbruchova formule a Radbruchův mýtus***

Ačkoliv najdeme různé podoby klauzulí věčnosti už v předválečných ústavách, zdokumentované běsy 2. světové války jim zejména v Evropě dodávají nový rozměr legitimacy. Éra právního pozitivismu vzešlá z osvícenství je střetem se zločiny páchanými v souladu s textem předpisů zpochybněna.<sup>39</sup> Východisko z tohoto střetu nabízí Gustav Radbruch ve slavném poválečném eseji *Zákonné nepráv*o a *nadzákonné právo*: „*Konflikt mezi spravedlností a právní jistotou patrně lze řešit jen tak, že pozitivní právo, zajišťované předpisy a mocí, má přednost i tehdy, když je obsahově nespravedlivé a neúčelné, to ovšem vyjma případu, kdy rozpor mezi pozitivním zákonem a spravedlností dosáhne tak nesnesitelné míry, že zákon jako ,nepatřičné právo‘ musí spravedlnosti ustoupit.*“<sup>40</sup> Stejně jako voják nesmí uposlechnout zločinného rozkazu, *Radbruch* vytváří obdobu takového pravidla pro aplikaci psaného práva.<sup>41</sup> Vztah této myšlenky k tématu práce je nasnadě. Klauzule věčnosti jsou svým způsobem promítnutím *Radbruchovy formule* do psaných ústav, jde vlastně o pozitivní zakotvení supremace přirozeného práva. Takové pojetí je problematizováno především ze

---

<sup>38</sup> KYSELA, Jan. *Ústava mezi právem a politikou*, s. 231–232.

<sup>39</sup> HOLLÄNDER, Pavel. *Filosofie práva*, s. 53–54.

<sup>40</sup> RADBRUCH, Gustav. *O napětí mezi účely práva*. Pavel HOLLÄNDER, ed. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012, s. 130.

<sup>41</sup> *Ibid.*, s. 120.

dvou perspektiv.<sup>42</sup> První problém je nasnadě a táhne se touto prací jako červená nit, totiž řečeno s *Tomášem Němečkem*: „*Kdo by nechtěl silnou demokracii, která se postaví nacismu? [Koncept obranyschopné demokracie] [s]krývá však nebezpečí svévole: odvoláním na obranu (nepřísahá) základů právního státu a (nepřísahá) spravedlnosti stojící nad zákonem lze obhájit cokoliv.*“<sup>43</sup>

Druhá námitka míří přímo na *Radbruch* a zpochybňuje, zda je vůbec formule přiléhavou reakcí na zkušenost se zločiny nacismu. Německá justice během nacismu totiž dle mnohých nebyla formalistní, textualistická či pozitivistická, ale ideologická. „*Přitom jsou za zvláštních podmínek myslitelné takové případy, kde se s ohledem na právní cítění, které je zformované a vytrženo nacionálním socialismem, musí rozhodnout proti znění zákona, pokud by z něho vyplývaly důsledky, které jsou zcela neslučitelné se základními myšlenkami nacionálně socialistického právního názoru*“, judikuje nacistický Vrchní zemský soud v Naumburgu.<sup>44</sup> Z výzkumu *Vivian Curran* se podává, že němečtí soudci byli spíše antiformalisté, aplikovali totiž jen takové zákony, které byly v souladu s národní spravedlností.<sup>45</sup> „*Nacističtí soudci vlastně používali Radbruchovu formuli, ale s opačným efektem. Rozdíl spočíval „pouze“ v tom, že měli radikálně odlišnou koncepci spravedlnosti než Radbruch.*“<sup>46</sup> uzavírá polemiku *Tomáš Sobek* s tím, že spíše než o formuli jde o Radbruchův mýtus. *Sobek* poukazuje i na to, že soudci jsou náchylní k víře ve zhoubnou ideologii stejně jako všichni ostatní lidé. „*Právní komunita nebyla obětí nacistického státu a jeho pozitivistické metodologie, ale byla naopak součástí společenských skupin, které ho vytvořily. Nebyli bezmocní kvůli pozitivismu, ale proto, že z antiformalismu učinili ostrý nástroj pro rasistické a protihumánní cíle, které mnozí z nich aktivně sledovali. V konečném důsledku to vypadá tak, že mnohé rané excesy by nebyly možné, kdyby němečtí právníci byli pozitivisté, jak si to představoval Radbruch.*“<sup>47</sup>

---

<sup>42</sup> Podle *Tomáše Sobka* je *Radbruchova* úvaha mylná už proto, že zaměňuje právní pozitivismus s formalismem. *SOBEK, Tomáš. Nemorální právo. Praha, Plzeň: Ústav státu a práva AV ČR ; Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010, s. 265.*

<sup>43</sup> *NĚMEČEK, Tomáš. Sudca-král odchádza. časopis Týždeň [online]. 2013.*

Dostupné z: <https://www.tyzden.sk/casopis/13911/sudca-kral-odchadza/>, vlastní překlad.

<sup>44</sup> *RÜTHERS, Bernd. Die unbegrenzte Auslegung: zum Wandel der Privatrechtsordnung im Nationalsozialismus. Tübingen: Mohr Siebeck, 2022, s. 99, cit. dle SOBEK, Tomáš. Nemorální právo. Praha, Plzeň: Ústav státu a práva AV ČR ; Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010, s. 268.*

<sup>45</sup> *SOBEK, Tomáš. Nemorální právo, s. 269.*

<sup>46</sup> *Ibid., s. 268.*

<sup>47</sup> *JOERGES, Christian a Navraj Singh GHALEIGH, eds. Darker legacies of law in Europe: the shadow of National Socialism and Fascism over Europe and its legal traditions. Oxford: Hart, 2003, s. 233.; SOBEK, Tomáš. Nemorální právo, s. 269.*

## Moc ustavující a ustavená, právo ústavní a nadústavní

Rozdělení moci ustavující a ustavené, respektive uznání kategorie nadústavního práva představuje další část pomyslného filozofického podloží, příběhu ospravedlňujícího existenci hodnotového jádra ústav a jeho soudní ochrany.

Koncepce má původ v dění okolo Velké francouzské revoluce, kdy *Emmanuel Joseph Sieyès* popsal lid jako *pouvoir constituant* (moc ustavující), jako toho, kdo zakládá stát a určí řád výkonu moci v jeho rámci. *Pouvoir constitué* (moc ustavenou) drží státní orgány, které jsou při jejím výkonu vázány pravidly stanovenými mocí ustavující.<sup>48</sup> „*V oblasti ustavující moci politično předchází právu (řčeno s C. Schmittem, z normativního nic vzniká normativní něco), zatímco ve sféře mocí ustavených právo předchází politice, je jejím rámcem.*“<sup>49</sup> Teorie někdy dále rozlišuje původní a odvozenou moc ustavující, kdy původní přijímá novou ústavu, odvozená ustavující moc má kompetenci ústavu měnit a moc ustavená je vykonávána v mantinelech ústavy bez možnosti její změny.<sup>50</sup> Hluboké teoretické, historické a lingvistické<sup>51</sup> peripetie této problematiky však není třeba zde rozepisovat. Otázkou, kterou je třeba si klást k pojednávanému tématu, je, jaký je vztah či rozdíl mezi třemi subjekty: lidem, ústavodárcem přijímajícím novou ústavu a ústavním zákonodárcem,<sup>52</sup> který je z ústavy nadán pravomocí ústavu měnit či doplňovat? Lid, jako teoretická kategorie suveréna, je za všech okolností nadán pravomocí vytvářet novou ústavu. Pokud uznáme lid jako původní, počáteční zdroj státní moci, nepotřebuje k tomu z logiky věci žádné ústavní zmocnění. Jeho omezení lze teoreticky spatřovat leda v rozumu, bohu či přirozeném právu.<sup>53</sup> Ústavní zákonodárce, nadaný pravomocí ústavu měnit, jedná v souladu s vůlí lidu, neboť lid jednak vytyčil hřiště, jednak ve volbách určil, kdo na něm bude hrát. Problematická je za určitých okolností nadřazenost ústavodárce přijímajícího novou ústavu nad ústavním zákonodárcem. V představách *Sieyèse* se totiž moc ustavující realizuje zvolením mimořádného shromáždění pouze za účelem přijetí ústavy, která je navíc posléze podrobena plebiscitu.<sup>54</sup> Jak ale naložit s rozdílnou pravomocí originárního a odvozeného ústavodárce za situace, kdy ústava vznikala za jiných než těchto specifických okolností. Proč by měl ústavodárce, který, s nadsázkou řečeno, šel náhodou kolem,

---

<sup>48</sup> KYSELA, Jan. *Ústava mezi právem a politikou*, s. 70.

<sup>49</sup> KYSELA, Jan. Předpoklady soudní kontroly ústavnosti ústavních zákonů. *Jurisprudence*. 2010, roč. 2010, č. 1.

<sup>50</sup> PREUSS, Ondřej. *Klauzule věčnosti*, s. 66.

<sup>51</sup> KYSELA, Jan. *Ústava mezi právem a politikou*, s. 127.

<sup>52</sup> Termín ústavní zákonodárce je odvozen od *Schmittova* názvosloví *Verfassungsgesetzgeber* a *Verfassungsgeber* (lze přeložit jako ústavodárce).

<sup>53</sup> PREUSS, Ondřej. *Klauzule věčnosti*, s. 69.

<sup>54</sup> KYSELA, Jan. *Ústava mezi právem a politikou*, s. 126.

když se psaly dějiny, mít odlišné postavení, přestože byl ustaven třeba úplně stejným způsobem, jako „pouhý“ ústavní zákonodárce, někdy ani to ne?<sup>55</sup>

Jedna odpověď by mohla znít, že právě proto, že šel zrovna kolem. Revoluce se nedělají a státy nevznikají podle příručky, zkrátka se dějí. Nová ústava je i bez plebiscitu legitimizována širokým přijetím ze strany lidu po nabytí své formální účinnosti. „*Vůle a úsudek lidu se projevuje především ve výjimečných ústavních momentech. V nich přijaté právo, ztělesněné v ústavách, získává specifickou legitimitu. Normální běh politiky se odehrává v mantinelech stanovených v ústavních momentech.*“, píše J. Baroš.<sup>56</sup> Výrazným zastáncem rozdělení po *Sieyèsově* vzoru je *Pavel Holländer*.<sup>57</sup> Poukazuje přitom i na obdobnou koncepci *Carla Schmitta*<sup>58</sup> a *Kelsenův* přístup k prolamování nezměnitelných ustanovení jako k porušení procedury, o němž píšu výše.

Další možná odpověď je, že rozdíl mezi původním ústavodárcem a ústavním zákonodárcem ospravedlnitelný není. Už *Thomas Jefferson* psal roku 1789 *Jamesi Madisonovi*: „[Ž]ádná společnost nemůže vytvořit věčnou ústavu či věčný zákon. Země vždy patří právě žijící generaci [...] Jsou pány svých osob a mohou je ovládat, jak chtějí. [...] Ústava a zákony jejich předchůdců zhasnou, svým přirozeným způsobem, společně s těmi, kdo je uvedli v život.“<sup>59</sup> Jeden ze článků francouzské Ústavy 1793 zakotvil, že „lid má vždy právo revidovat, reformovat a změnit svou Ústavu, žádná generace nesmí svým zákonům podrobit generaci budoucí.“<sup>60</sup> V současné doktríně je koncept pouze moci ustavující nadané měnit určité části ústavy, cizí i *Radoslavu Procházkovi*: „*Neexistuje jediný relevantní právní, politický, morální nebo jiný důvod, proč bychom se s takovou propastí my, současní zdrojoví nositelé moci, měli smířit a zároveň ji prohlubovat pro ty, kteří přijdou po nás. Naše moc musí mít stejnou kvalitu jako moc těch před námi a moc těch po nás musí být stejná, jako ta naše. [...] Jeden zákon nemůže mít nárok na věčnou ochranu jen proto, že byl už jednou přijatý. Proto od pradávna platí, že novější zákon ruší starší zákon a analogicky, novější*

---

<sup>55</sup> Jak upozorňuje v českém kontextu *Preuss*: „*Téměř žádná česká ústava (včetně ústavní listiny z roku 1920 a samozřejmě recepční normy z roku 1918) nebyla ve skutečnosti obdařena formou všeobecné společenské smlouvy. Naopak většinou byl základní zákon produktem kabinetních netransparentních příprav a nepatřičného schválení.*“ *PREUSS, Ondřej. Alois Rašín, Československo a moc ustavující. PRÁVNĚHISTORICKÉ STUDIE. 2024, roč. 54, č. 2, s. 59. DOI: 10.14712/2464689X.2024.15.*

<sup>56</sup> *BAROŠ, Jiří. Demokracie, konstitucionalismus a lidská práva. In: MOLEK, Pavel a Jan HOLZER. Demokratická a lidská práva: středoevropské pohledy. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON) v koedici s Masarykovou univerzitou Brno, 2013; KYSELA, Jan. Ústava mezi právem a politikou, s. 126.*

<sup>57</sup> *HOLLÄNDER, Pavel. Materiální ohnisko ústavy a diskrece ústavodárce. Právník. 2005, roč. 144, č. 4, s. 332.*

<sup>58</sup> *SCHMITT, Carl. Verfassungslehre. Berlin: Duncker & Humblot, 2017.*

<sup>59</sup> *JEFFERSON, Thomas, Joyce APPLEBY and Terence BALL. Thomas Jefferson, political writings. New York: Cambridge University Press, 1999, s. 650; MOLEK, Pavel. Materiální ohnisko ústavy, s. 25.*

<sup>60</sup> *Constitution du 24 juin 1793* [online], článek 28. Dostupné z: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-constitutions-dans-l-histoire/constitution-du-24-juin-1793>, cit. dle *MADEJ, Martin. Melčák nebo Melčáci? Ústavní soudy rušící ústavní zákony. Právník. 2016, č. 5, s. 415.*

ústavní zákon ruší starší ústavní zákon.“<sup>61</sup> Komplexní kritiku teorie ustavující moci předkládá Sergio Verdugo. Poukazuje na případy, kdy byla tato doktrína zneužita k uzurpaci moci diktátory<sup>62</sup> či populisty. „Populisté totiž obvykle mluví jazykem ústavy s cílem působit důvěryhodně a nalézt oporu pro své tvrzení, že jednotný lid mluvící jedním hlasem je nadřazený ústavě. Mají tendenci využít teorii ustavující moci a její údajně nezávislé povahy k tvrzení, že jejich zdroj legitimacy je nadřazen právním omezením, která vnímají jako překážky na cestě k obnovení moci lidu. [...] To činí teorii ustavující moci nebezpečnou, zejména pokud uvážíme zranitelnost ústavy v případě, že se populistům podaří vyhnout jednání s opozicí a ústavu jednostranně přetvořit.“<sup>63</sup> V kontextu soudního přezkumu ústavních změn pak Verdugo tvrdí, že může být zneužita nejen autoritáři, ale i soudci.<sup>64</sup> Upozorňuje na problém neurčitosti materiálního ohniska ústav, tedy prostoru pro nekonzistentní interpretaci, který často není o mnoho užší ani po zakotvení zpravidla poměrně neurčité klauzule věčnosti.<sup>65</sup> A konečně předkládá i tezi, že je teorie o moci ustavující při soudní ochraně základních ústavních hodnot zbytná. Podle Verduga není třeba se při derogaci ústavních změn odvolávat na rozdílné kompetence ustavující a ustavené moci. Za možné řešení považuje přesvědčivou soudní argumentaci přílehou na konkrétní případ, která prokáže, že navrhované ústavní změny jsou ve svém důsledku protidemokratické, respektive zasahují do základních společenských hodnot.<sup>66</sup>

Ruku v ruce s teorií o užší působnosti moci ustavené oproti moci ustavující jde i existence kategorie nadústavního práva, tedy rozšíření hierarchie norem v rámci ústavy podobně, jako uznáváme vrchnostenský vztah mezi jednoduchým a ústavním právem (byť ve Schmittově chápání hierarchie norem neexistuje, vždy jde o hierarchii instancí a osob).<sup>67</sup> Kaskáda právní síly může být konstruována do hmotného práva jednak přes klauzuli věčnosti,

---

<sup>61</sup> PROCHÁZKA, Radoslav. *Lud a sudcovia v konštitučnej demokracii*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011, s. 86.

<sup>62</sup> Jedním příkladem za všechny budiž ústavodárné shromáždění za Nicoláse Madura, které ustavil poté, co ztratil většinu v Kongresu. „Odvolával se přitom na moc lidu nad ustavenými orgány v čele s Kongresem. Ústavodárné shromáždění bylo zvoleno po intenzivním gerrymanderingu a jednalo s absolutní mocí, převzalo zákonodárné a dokonce i soudní funkce. Během tří let svého fungování (2017-2020) nepřijalo novou ústavu. Místo toho odvolávala a jmenovala úředníky, jako je generální trestní prokurátor, ombudsman a generální kontrolor, diktovala zákony upravující svobodu slova, daně, ozbrojené síly, pravomoc stanovovat ceny, umožnila Madurovi v mnoha záležitostech vládnout dekretem a hrozila, že sníží financování Kongresu. Toto shromáždění bylo postaveno nad všechny ustavené moci a samo se rozpustilo poté, co Maduro získal v zákonodárném shromáždění kongresovou většinu.“ In VERDUGO, Sergio. Is it time to abandon the theory of constituent power? *International Journal of Constitutional Law*. 2023, roč. 21, č. 1, s. 29. DOI: 10.1093/icon/moad033, vlastní překlad

<sup>63</sup> Ibid., s. 28. vlastní překlad

<sup>64</sup> Ibid., s. 53.

<sup>65</sup> Ibid., s. 52.

<sup>66</sup> Ibid., s. 53–54.

<sup>67</sup> SCHMITT, Carl. *Legalität und Legitimität*. Berlin: Duncker & Humblot, 2012, s. 52–53, cit. dle KYSELA, Jan. *Předpoklady soudní kontroly ústavnosti ústavních zákonů*.



tedy úplné zapovězení změny některých ustanovení, jednak implicitně přes dovození materiálního jádra. Alternativně lze v některých právních řádech nalézt vytvoření hierarchie přes proceduru, tedy zpřísnění nebo úplnou absenci zmocnění ke změně vybraných částí ústavy.<sup>68</sup> Palčivým aktuálním tématem je zejména spor o subordinační vztah vnitrostátního a mezinárodního práva, v němž ústavní soudy ve vztahu k právní síle norem často zastávají opačnou pozici. Zatímco uvnitř národního státu hierarchii ústavních norem spíše uznávají, vůči nadřazenosti mezinárodního práva se staví zdrženlivě.<sup>69</sup> U mezinárodního práva národní soudy směřují spíše k aplikační přednosti, což je logický krok i vzhledem k čím dál většímu prolínání národních a mezinárodních úprav. „[N]emůžeme zkrátka rušit každý domácí právní předpis, který se ocitne v rozporu s akty evropského práva nebo mezinárodními smlouvami, případně i jinými prameny mezinárodního práva. Pomineme-li vysokou dynamiku evropského i mezinárodního práva, bude v řadě případů možné takový předpis použít ve vztazích nepokrytých např. dvoustrannou mezinárodní smlouvou, aplikační praxe může ukázat možnost jeho interpretace konformní s evropským či mezinárodním právem apod.“<sup>70</sup> V obou případech však národní ústavní soudy často hájí své právo posledního slova.

## Dílčí závěry I. kapitoly

Zapovězení změn některých částí ústavy může mít mnoho podob, od judikatorně dovozených, přes obecné výslovné až po velmi konkrétní klauzule věčnosti. Materiální ohnisko či jádro ústavy se pak může více (Německo) či méně (Portugalsko) překrývat s tím, co ústavy označují za nezměnitelné. I když jde o prvek ústavní teorii známý několik staletí, v našem regionu je patrný především jeho rozmach v reakci na totalitní zkušenosti minulého století. Významnou tezí ospravedlňující existenci nadpozitivního jádra ústav je v současné právní vědě poválečná *Radbruchova formule* jako součást širšího konceptu tzv. obranyschopné demokracie. Její otisk do praxe v podobě soudního přezkumu ústavních změn vytváří potřebu arbitra, který má definovat spravedlnost, což lze považovat za úkol určený spíše bohu či osudu než sboru soudců a soudkyň. Další námitkou může být, zda je opravdu největším nebezpečím současných demokracií opakování nacismu, nebo zda hrozby cíhají tam, kde je zatím nevidíme. Přes všechny výhrady jde v kontextu klauzulí věčnosti

---

<sup>68</sup> Např. v již zmiňovaném Rakousku, Španělsku či Bulharsku, viz Kysela *Jurisprudence* 1/2010

<sup>69</sup> GARLICKI, Lech a Zofia A. GARLICKA. External Review of Constitutional Amendments? International Law as a Norm of Reference. *Israel Law Review*. 2011, roč. 44, č. 3, s. 367. DOI: 10.1017/S0021223700018094

<sup>70</sup> KYSELA, Jan. Mění se struktura právního řádu a jeho atributy. *Eric Stein Working Papers* [online]. 2009, č. 1, s. 4. Dostupné z: <https://cesp.cz/wp-content/uploads/2015/05/eswp-2009-01-kysela.pdf>

o velmi vlivnou tezi, o níž se soudy při dohledu nad zásahy do hodnotových základů ústav opírají. Dalším opěrným bodem jim je teorie, podle které může pouze moc ustavující, chceme-li originární, původní ústavodárce nahradit ústavu nebo změnit její základní atributy. Úskalí tkví v tom, kdo a zda vůbec někdo moc ustavující představuje, nebo zda tato entita zaniká se vznikem nového ústavního řádu (a opět vzniká při tvorbě dalšího řádu). Alternativně může jít zejména o aktuální lid, věčný lid coby teoretický konstrukt, ústavodárné shromáždění<sup>71</sup> nebo panství ústavy, tedy neexistenci kontinuální moci ustavující. Uznání rozdílu v kompetencích ústavodárce, který přijímá ústavu, a toho, kdo s ní posléze žije, je základním pilířem přezkumu ústavní změny potenciálně rozporné s materiálním ohniskem ústavy. I když je v ústavním textu výslovně zakotvena klauzule věčnosti, zůstává sporné, zda je taková „vláda z hrobu“ legitimní. Přes sílící doktrinní kritiku jde však stále o zásadní koncepci pro soudní ochranu jádra ústavy, respektive se na ni soudy při nalézání své pravomoci k přezkumu ústavních změn odvolávají, jak je rozebráno v kapitole o zahraničních úpravách.

---

<sup>71</sup> Ta mohou být ustavena i neobvyklými procedurami, viz např. složení ústavodárného sboru z náhodně vybraných občanů Irsko. Jak ale autor upozorňuje, i jejich agenda byla předem stanovena ustavenou mocí, proto je on sám nepovažuje za projev ustavující moci. Pouze poukazuje na možná pozitiva takového řešení při provádění ústavních změn. VERDUGO, Sergio. *Is it time to abandon the theory of constituent power?*, s. 66.

## II. Vztah práva a politiky

Revize ústavních změn je esenciálním momentem střetu práva a politiky. Vybrané aspekty tohoto nezbytného soužití považuji za potřebné zde pojmenovat, respektive zabývat se tím, jak je pojmenovává nauka a co z toho k přezkumu ústavních dodatků plyne.

### Dělba moci

Dělením moci se zabýval již *Aristoteles*, byť v jeho případě je vhodnější mluvit o rozdělení funkcí ve státě.<sup>72</sup> Pro soudobé vnímání dělby moci na starém kontinentu jsou pak krom jiných zásadní myšlenky *Charlese Louise de Montesquieu*.<sup>73</sup> V kontextu přísného oddělení zákonodárné, výkonné a soudní moci v USA jsou patrně nejzásadnějším dílem *Madisonovy Listy federalistů* č. 47–51.<sup>74</sup> Ačkoliv třeba *čl. 2 odst. 1 české Ústavy*, jakož i většina vizuálních znázornění tripartity moci,<sup>75</sup> staví ony tři složky vedle sebe a na roveň, vztah zákonodárné, výkonné a soudní moci výmluvně vystihují geografické reálie Česka. Zatímco z Úřadu vlády jste v parlamentních budovách pěšky za 10 minut, cesta do justičních paláců ze sídel výkonné i zákonodárné moci zabere tři hodiny vlakem. Samozřejmě to není náhoda.<sup>76</sup> Řádný chod věcí veřejných ve všech dnes fungujících formách dělby moci<sup>77</sup> vyžaduje významnou míru spolupráce legislativy s exekutivou. Naopak jednání justice ve shodě s dalšími dvěma mocemi je průvodním znakem disfunkčního systému. Zároveň je justice v pomyslném legitimačním řetězci tou od suveréna nejvzdálenější mocí.

Přidržíme-li se nyní evropského kontinentálního prostoru, dominuje mu od 19. století jediný pramen práva, kterým je zákon, výsledek normotvorné činnosti parlamentu.<sup>78</sup> Po vzoru

---

<sup>72</sup> K Aristotelově členění státních funkcí a jejich pochybné souvislosti s moderní dělbou moci viz KYSELA, Jan. *Dělba moci v kontextu věčného hledání dobré vlády*. Praha: Leges, 2019, s. 101–103.

<sup>73</sup> MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat. *O duchu zákonů*. Stanislav LYER, přel. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2022.

<sup>74</sup> KYSELA, Jan. *Dělba moci v kontextu věčného hledání dobré vlády*, s. 119–121.

<sup>75</sup> Srov. např. <https://bit.ly/3UT3t4O>

<sup>76</sup> Srov. např. <https://bit.ly/3RYCFQJ>

<sup>77</sup> Byť se stupeň oddělení či přilínání moci v různých právních prostředích liší. V prezidentském systému USA jsou personálně moci odděleny přísně, ale vzhledem k dílčím provázanostem lze, slovy Jana Kysely, považovat americký systém spíše za „*konkurenci výkonné a zákonodárné moci, mají-li odlišnou politickou orientaci*“, než za striktní oddělení moci. Viz KYSELA, Jan. *Dělba moci v kontextu věčného hledání dobré vlády*, s. 166.

<sup>78</sup> WINTR, Jan. Proměny práva a jejich dopady na politiku. *AUC IURIDICA*. 2014, roč. 60, č. 1, s. 111. Dostupné z: [https://karolinum.cz/data/clanek/534/Iurid\\_1\\_2014\\_10\\_Wintr.pdf](https://karolinum.cz/data/clanek/534/Iurid_1_2014_10_Wintr.pdf)

Velké Británie se i v kontinentální Evropě prosazuje model, v němž je exekutiva odpovědná parlamentu.<sup>79</sup> Aktuální politická většina tak drží monopol na určování obsahu právních norem.<sup>80</sup> V běhu 20. století je popsána situace postupně korigována z vícero stran. Jan Wintr nabízí za výčet korektivů ústavní principy včetně lidskoprávních katalogů a vliv mezinárodního společenství, zejména v podobě práva Evropské unie a mezinárodních smluv v čele s *Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod*.<sup>81</sup> Patřičnou váhu zmíněným korektivům dávají ale až soudní orgány nadané pravomocí závazného výkladu, tedy národní soudy, *Evropský soud pro lidská práva* a *Soudní dvůr Evropské unie*.

Postupem času je tak pomyslné politické kolbiště ohraničeno mantinely a k tradičnímu rozhodčímu politických her – voličům a voličkám, přibývají orgány ochrany ústavnosti a základních práv. Z dyadického modelu vládnutí, v němž je chod zákonodárství závislý pouze na dialogu momentální parlamentní většiny a menšiny, dochází k přerodu na triadický model.<sup>82</sup> V něm se objevuje třetí strana, nezávislý sudí, který přichází ke slovu v případě selhání dialogu dvou původních politických aktérů. Při absenci ústavních soudů je ústava to, na čem se shodnou politici, při jejich existenci to, co ústavní soud za ústavu prohlásí a ostatní to respektují.<sup>83</sup>

## Legitimita přezkumu ústavnosti zákonů

S možností soudů korigovat práci zákonodárce se přirozeně objevují spory o legitimitu takových rozhodnutí. A to jak mezi samotnými aktéry, tak v doktríně. *Robert Alexy* k překlenutí potíží s legitimitou ústavní revize vytváří zajímavou konstrukci. V ní je ústavní soud reprezentantem lidu poskytujícím mu tzv. argumentativní zastoupení jako protiváhu politickému zastoupení, u něhož v rozhodování často hrají roli jiné faktory než racionální argumenty.<sup>84</sup> Ústavní soudy zároveň můžeme vnímat jako ochránce vůle lidu v případě, že vzniká nesoulad mezi jeho vůlí a vůlí jím

---

<sup>79</sup> *Giovanni Sartori* nazývá takový model jako jednomotorový a považuje za vhodné hledat řešení dvoumotorové, kdy jeden motor nahradí druhý v případě, že jeden přestane fungovat efektivně. Kupříkladu (v roce 1994) píše: „A zejména si myslím, že z velké části nefungující ústavy narychlo spíchnuté v mnoha postkomunistických zemích nemají co ztratit, a naopak by hodně získaly, kdyby zaexperimentovaly a parlamentarismus korigovaly a vyvážily možnosti prezidentského systému.“ In SARTORI, Giovanni a JANA OGROCKÁ. *Srovnávací ústavní inženýrství: zkoumání struktur, podnětů a výsledků*. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 2011, s. 157–158.

<sup>80</sup> WINTR, Jan. *Proměny práva a jejich dopady na politiku*, s. 112.

<sup>81</sup> *Ibid.*

<sup>82</sup> SHAPIRO, Martin M. *Courts: a comparative and political analysis*. Chicago: Univ. of Chicago Press, 2004, s. 1–2, 223; KYSELA, Jan. *Ústava mezi právem a politikou*, s. 49.

<sup>83</sup> KYSELA, Jan. *Ústava mezi právem a politikou*, s. 49.

<sup>84</sup> *Alexy* doslova píše: "The only way to reconcile constitutional review with democracy is to conceive of it, too, as representation of the people." In ALEXY, Robert. Balancing, constitutional review, and representation. *International Journal of Constitutional Law*. 2005, roč. 3, č. 4, s. 578.

volených zástupců.<sup>85</sup> Takovým situacím se při rozhodování v zastupitelské demokracii nelze vyhnout. Ústavu je zde nutné vnímat jako původní, lepší, (tolik) nezkreslené vyjádření suveréna, které při střetu se záměrem zákonodárce ochraňují ústavní soudy. Do jisté míry obdobně vnímá roli ústavních soudů *Klaus Adomeit*, který je považuje za „*stále působící konstituantu, jejímž působením se ústavní právo stále mění*“.<sup>86</sup> V kontextu Spojených států o Nejvyšším soudu podobně uvažoval *Woodrow Wilson*, když jej chápal jako určitý typ stále zasedajícího ústavodárného shromáždění.<sup>87</sup> Výše předestřené argumenty ospravedlňující ústavní přezkum zákonů zároveň implicitně stvrzují vnímání vrcholných soudů jako přinejmenším kvazi-politických aktérů. Proti takovému přístupu vystupují často samotní politici,<sup>88</sup> je ale předmětem i akademických disputací. Jejich obsah úzce souvisí s širší otázkou posilování vlivu justice na úkor legislativy s exekutivou, proto je podrobněji rozeberu v kapitole o judicializaci politiky.

## Soudcovský mýtus

Autorita justice je v systému dělby moci dána jednak jejím odvozením od suveréna, v našem regionu typicky jmenováním soudců a soudkyň volenými zástupci, jednak přesvědčivostí odůvodnění jejich rozhodnutí. Podstatnou součástí legitimizace soudního rozhodování zůstává však i představa soudců a soudkyň jako prostých technokratů aplikace psaného práva. O právu rozhoduje parlament, soudy je pouze nalézají a deklarují v souladu se zněním právní normy. Vnímání soudů jako jakýchsi subsumčních automatů je však dnes případné leda v naivní představě právního řádu jako souboru zcela jasných, jazykovým výkladem vždy dosažitelných právních norem. Popsaného stavu v reálném světě nelze, zejména z důvodů rozebíraných v kapitole o judicializaci politiky, dosáhnout. Jistě lze souhlasit s *Janem Kyselou*, že „*hodnoty mohou být více či méně sdílené, nikoliv objektivní*“.<sup>89</sup> Ústavní soud se koneckonců přiklonil k materiálnímu výkladu práva, opouští hodnotovou neutralitu a k některým konkrétním hodnotovým východiskům se vysloveně hlásí.<sup>90</sup> Pokud tedy význam soudcovského mýtu přizpůsobíme dnešním poměrům, vezmeme v potaz zvyšující se složitost a rozpornost právního řádu,

---

<sup>85</sup> KUBÁT, Michal. *Ústavní soudnictví a jeho legitimita – teorie a česká praxe*.

<sup>86</sup> ADOMEIT, Klaus. *Rechts- und Staatsphilosophie. 1: Antike Denker über den Staat*. Heidelberg: v. Decker, 2001; KYSELA, Jan. *Ústava mezi právem a politikou*, s. 303.

<sup>87</sup> KYSELA, Jan. *Ústava mezi právem a politikou*, s. 303.

<sup>88</sup> Politici, alespoň v tuzemsku, často využívají Ústavní soud jako další politické kolbiště. Zaujímají tak postoje k pojednávané problematice ad hoc na základě úspěchu před plénem. Souhlasím s *Janem Kyselou*, že jistou výjimkou z tohoto pravidla je *Václav Klaus*, který soustavným ignorováním své ústavní pravomoci navrhopat rušení právních předpisů prokázal jistou konzistenci v kritice zásahů *Ústavního soudu* do zákonodárství.

<sup>89</sup> KYSELA, Jan. *Ústava mezi právem a politikou*, s. 264.

<sup>90</sup> Viz mnohé nálezy ÚS, srov. *Pl. ÚS 19/93; Pl. ÚS 19/98; Pl. ÚS 44/03; Pl. ÚS 12/06; Pl. ÚS 83/06*.

jádro diskuze o jeho platnosti už nebude ležet v otázce, zda soudci při výkladu norem imanentní hodnoty zohlední. Půjde spíš o to, v jaké míře jsou soudem do rozhodnutí promítnutá hodnotová východiska všeobecně přijímaná, hájitelná, zamýšlená zákonodárcem a zda je za textem právního předpisu spatřují i další, třeba světonázorem jinak orientovaní soudci. Představě soudů jako interpretů, nikoliv tvůrců práva jistě neprospívá situace, kdy se diskuze o obsahu té které právní normy odehrává místo parlamentu veřejně<sup>91</sup> na půdě soudní moci. Lze namítnout, že zákonodárci diskutují o tom, zda dané principy právní předpis obsahovat má nebo nemá, zatímco soudci se přou, zda je obsahuje či nikoliv. Při současné míře abstraktnosti právních, zejména ústavních předpisů, však jde spíš jen o slovní hříčku.

Soudci a soudkyně jsou si samozřejmě vědomi, že obecně není v jejich zájmu soudcovský mýtus bořit, neboť legitimizuje jejich práci. Spolu s tím si jistě uvědomují i vlastní monopol na konečný výklad obsahu právních předpisů. Jak trefně připomíná *Martin Shapiro*, soudci a soudkyně zkrátka nemůžou jedné ze stran sporu říct, že prohrála, protože je to tak správně a společnosti to prospěje. Místo toho se zahalí do pomyslného roucha práva a řeknou tomu, kdo prohrál, že jeho prohra je v souladu s právem. A to i v případě, že právní předpisy zrovna na posuzovaný případ nemyslí a soudy jej musí vytvořit.<sup>92</sup> „*Někdo to může nazývat ospravedlňujícím příběhem, já tomu říkám lhaní. Soudy a soudci pořád lžou. Lhaní je podstatou soudní činnosti*“<sup>93</sup> píše *Shapiro*. Nejspolehlivější popření soudcovského mýtu představují neshody mezi samotnými soudci v těch nejkřiklavějších případech sporné interpretace ústavních předpisů. Zmíním dva příklady za všechny, jeden globálního významu, jeden z tuzemského právního prostředí. Prvním budiž rozhodnutí Nejvyššího soudu USA z ledna 1973 známé jako *Roe v. Wade*, kritiky soudcovského aktivismu zřejmě nejčastěji zmiňovaný případ politiky v rouše práva. Až díky připojeným disentům a především zcela opačnému výroku téhož soudu o půlstoletí později jde i o případ bortící iluzi soudců a soudkyň jako neutrálních vykladačů práva. Nejvyšší soud USA se s vlastní politizací potýká dlouhodobě z vícero historických a institucionálních důvodů. Uvedme tedy i tuzemský nález Ústavního soudu známý jako *Hotel Brioni*.<sup>94</sup> Jde o senátní nález stvrzující ústavnost postupu hoteliéra, který se rozhodl ubytování občanů Ruské federace podmínit

---

<sup>91</sup> Pro jednoduchost na tomto místě pomíjím otázku přínosů a nástrah zveřejňování odlišných stanovisek. K tomu zevrubně viz např. STÁDNÍK, Jakub. *Disenty a jejich role v soudním rozhodování*. 2023, Univerzita Karlova. Dostupné z: <https://dspace.cuni.cz/handle/20.500.11956/181961>

<sup>92</sup> SHAPIRO, Martin. *Judges as liars*. *Harvard Journal of Law and Public Policy*. 1994, roč. 17, č. 1, s. 155–156.

<sup>93</sup> SHAPIRO, Martin. *Judges as liars*; CHMEL, Jan. Zásahy soudů do politiky, jejich strategický rozměr a legitimita. In: ANTOŠ, Marek a Jan WINTR. *Ústavní rámec politiky*. Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, s. 78.

<sup>94</sup> *Nález II.ÚS 3212/18 ze dne 17. 4. 2019* [online]. 2019.

Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=106812&pos=2&cnt=2&typ=result>

jejich písemným odsudkem okupace Krymu. Spor o výklad antidiskriminačních předpisů vyvrcholil výzvou předsedy Ústavního soudu k nerespektování nálezu s cílem dospět k judikatornímu obratu.<sup>95</sup>

## Judicializace politiky

Zatímco v roce 1951 mělo soudní přezkum ústavnosti (běžných zákonů) zakotveno 38 % zemí světa, v roce 2011 to bylo 83 %.<sup>96</sup> Tento trend nabývá globálních rozměrů zejména v druhé půli minulého století. Problematizované ingerence orgánů ochrany ústavnosti do zákonodárství jsou však součástí širšího fenoménu nazývaného *judicializací politiky*.<sup>97</sup> Jde o proces posilování vlivu justice v tradičně politických otázkách, čímž se soudy *de facto* posouvají do role samotných politických aktérů. Jak poznamenal *Ran Hirschl*, v současnosti lze jen těžko najít morální či politický spor, který by se dříve či později nestal sporem soudním<sup>98</sup>. Krom již zmíněného přezkumu ústavnosti zákonů se tento proces silně projevuje kupříkladu ve volebním soudnictví, při rozpouštění politických stran atp.<sup>99</sup> Příčin takového trendu spatřuje teorie vícero.

Na jedné straně jde o příčiny plynoucí z dlouhodobého vývoje právního řádu, kdy je tradiční úlohou soudů překlenovat nejasnosti výkladem. Postupem času však vnitrostátní právní řád zastarává, proměňuje se a nabývá na objemu. Soudy tak musí přizpůsobovat staré zákony novým poměrům.<sup>100</sup> Rovněž se musí popasovat s čím dál složitějšími, delšími a tím vnitřně rozpornějšími právními předpisy. Obsahová nesoudržnost zákonů se stává ještě naléhavější v momentě, kdy je třeba nalézat soulad vnitrostátního a mezinárodního práva třeba v podobě unijní normotvorby. Teprve momentem příslovečného „prozáření“ popsaného souboru jednoduchého práva hodnotovými východisky práva ústavního a mezinárodního nabývají soudy vlivu na úkor

---

<sup>95</sup> Pavel Rychetský v televizní diskuzi řekl: „A je možné, že se obchodní inspekce pochlapí a také mu dá pokutu, je možné, že se pochlapí správní soudy, a nebudou respektovat tento nálezu a pak by se to k nám mohlo dostat a mohli bychom to v rámci pléna přehodnotit a já říkám zbourat. Já bych to uvítal, ale to je dlouhá cesta.“ RYCHETSKÝ, Pavel. *Stydím se za rozhodnutí Ústavního soudu, který se zastal hoteliéra, uvedl Rychetský. Podle něj šlo o diskriminaci* [online]. 2019. Dostupné z: <https://bit.ly/3z69Ieu>

<sup>96</sup> GINSBURG, Tom a Mila VERSTEEG. Why Do Countries Adopt Constitutional Review? *The Journal of Law, Economics, and Organization*. 2014, roč. 30, č. 3, s. 588. Dostupné z: <https://bit.ly/42cjia2>

<sup>97</sup> K zevrubnému rozboru fenoménu viz např. starší publikaci TATE, Chester Neal, Chester Neal TATE a Torbjörn VALLINDER, eds. *The global expansion of judicial power*. New York: New York University Press, 1995.

<sup>98</sup> HIRSCHL, Ran. *Towards juristocracy: the origins and consequences of the new constitutionalism*. Cambridge London: Harvard University Press, 2007, s. 1.

<sup>99</sup> CHMEL, Jan. *Zásahy soudů do politiky, jejich strategický rozměr a legitimita*, s. 76.

<sup>100</sup> KYSELA, Jan. *Ústava mezi právem a politikou*, s. 298.

politických institucí. Význam onoho prozařování je posilován zejména přiznáním přímé aplikovatelnosti lidskoprávním katalogům.

Vedle popsanych příčin posilování justice plynoucích v zásadě samovolně z vývoje právního řádu, spatřuji důvody takového trendu i v cíleném vtahování soudů do politických otázek politiky samotnými. Zejména politické menšiny mohou, a činí tak toho času v poměrně velké míře, po neúspěchu v legislativním procesu přesouvat politický boj před soudy, třebaže je ústavněprávní rozměr daného sporu leckdy pochybný. Nejen v českém kontextu je koneckonců Ústavní soud bez politiků, kteří by jim spornou otázku předložili k rozhodnutí, v zásadě bezmocný. Jinými slovy je do velké míry v rukou politiků, v jakých věcech a jak často nechají o politických otázkách Ústavní soud rozhodovat. Kupříkladu v době od května do listopadu 2023 podala sněmovní opozice čtyři návrhy na zrušení části zákona. Dále deklarovala budoucí podání v dalších nejméně dvou mediálně exponovaných případech.<sup>101</sup> Za takových okolností vyvstávají na mysl slova o pomyslné třetí komoře parlamentu, avšak nikoliv z vůle soudu, nýbrž z vůle politické menšiny.

Jak zmiňuji v úvodu podkapitoly, proces judicializace politiky nespočívá jen v rušení právních předpisů pro rozpor s ústavním pořádkem. Soudy jsou do středu politických střetů vtahovány systematicky. Z tuzemského prostředí zmiňme třeba vládní návrh zákona o volebních kampaních, v červnu 2024 v legislativním řízení. Zákon v navrhované podobě počítal s novým typem soudního řízení *ve věci nečestného a nepoctivého vedení volební kampaně*. Správní soudy měly dle návrhu výhradně před volbami rozhodovat o nepoctivosti kampaní a nařizovat zdržení se takového jednání. Těžko si představit silnější systematické vtáhnutí justice do předvolebního klání. Poté, co se NSS proti návrhu ohradil, legislativci část návrhu vypustili.<sup>102</sup> Zevrubné zkoumání možného budoucího vývoje popisovaného fenoménu je jistě vhodným tématem pro jinou než tuto práci. Pro její účel postačí shrnout, že nic nenasvědčuje ústupu složitosti a vnitřní rozpornosti právního řádu.

Popsaný trend posilování justice má své kritiky mezi politiky i v akademické obci, někteří dokonce zastanou obě role zároveň: „*Volby a volení reprezentanti lidu jsou pro demokracii klíčovými institucemi, jsou tedy nezbytné, a proto také musí mít prioritu. Naopak instituce, jako je např. Ústavní soud, jsou institucemi zbytnými, mohou být, ale nemusí, nejsou určujícím příznakem demokracie*“ (...) „*Ústavní soud je z hlediska politického systému pomocná kontrolní*

---

<sup>101</sup> Jde o řízení Pl. ÚS 30/23 (Valorizace penzí, zamítnuto), Pl. ÚS 32/23 (Národní rozhodčí soud pro sport, zamítnuto), Pl. ÚS 41/23 (Lex Babiš 2) a Pl. ÚS 47/23 (Valorizace penzí 2), Pl. ÚS 15/24 (snížení podpory stavebního spoření) a Pl. ÚS 18/24 (penzijní spoření).

<sup>102</sup> *Vládní návrh zákona o volebních kampaních* [online].

Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/ALBSCXSADJWI/>



*instituce, jež může mít velmi podstatnou funkci: říká nám všem, že jsou porušena pravidla, která byla přijata. Ústavní soud ale nemá a nemůže měnit žádné rozhodnutí volených zástupců lidu, jež se dotýká podstatných otázek struktury a funkcí politického systému“.*<sup>103</sup> Cituji brněnského politologa Petra Fialu, text publikoval v roce 2010. Dle Fialy soudy opustily svoji původní roli prostého interpreta zákonů a nyní (spolu s byrokracií a Evropskou unií) přispívají k destrukci politiky jako způsobu prosazování společenské změny odspoda nahoru. Patrně v reakci na kauzu Melčák Fiala dále píše: *„Klíčovým principem zastupitelské demokracie je rozhodování lidu prostřednictvím voleb, tento princip je důležitější než cokoliv, co je kodifikováno v ústavě nebo kdekoliv jinde. Chce-li lid uskutečnit z rozhodnutí svých zástupců volby, má k tomu svrchované právo a nemělo by být nic a nikdo, kdo by mu v tom měl bránit.“*<sup>404</sup>

Dalším kritikem posilování soudů na úkor parlamentu v dvojjediné roli politika a akademika zároveň je *Radoslav Procházka*. V monografii *Lud a sudcovia v konštitučnej demokracii* zdůrazňuje nezbytnost ponechání ochrany podstatných náležitostí demokratického právního státu na občanech. *„Když ústavodárce prodlouží funkční období parlamentu, (není to) ústavní soud, kdo by měl zasáhnout, ale právě občané, v případě, že se jim to nelíbí [...]. Jestliže slovenští řidiči kamionů v roce 2010 dokázali za čtyři dny blokování silnic dosáhnout úplně zásadní změny postoje mocenské reprezentace státu, jestliže se domácí občanské společnosti podařilo v roce 1998 vlastním odhodláním prosadit změnu režimu [...], dejte mi protipříklady, které by potvrdily, že motivovaná veřejnost se vůči ústavní většině nedokáže bránit tak efektivně, jak je ochotný a schopný ji bránit ústavní soud.“*<sup>405</sup>

Vedle veskrze obecného volání po naplnění demokracie s co nejméně přívlastky, jak to jen v její zastupitelské formě lze, zmiňme i čtyři konkrétní rizika plynoucí z posilování soudů. První z nich lze příhodně nazvat pokusem o zkratku k lepšímu světu. Stejně jako se jednotlivci učí z vlastních chyb, je tento způsob učení a vývoje přirozený společnosti jako celku. Vrcholné soudy, které svým rozhodováním napravují rozhodnutí zákonodárce, berou suverénovi možnost poučit se, přehodnotit postoj a zkušenost promítnout při budoucím rozhodování, třeba u voleb. *„Tím, že náprava přichází zvenku, lid přichází o politickou a morální zkušenost a výchovu, která pochází z participace na běžné politice a z poučení se z vlastních chyb. Příliš snadné a bezmyšlenkovité zasahování do politických záležitostí zmenšuje politický potenciál lidu a umrtvuje jeho smysl pro*

---

<sup>103</sup> FIALA, Petr. *Politika, jaká nemá být*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2010, s. 41–42, 65.

<sup>104</sup> *Ibid.*, s. 156.

<sup>105</sup> PROCHÁZKA, Radoslav. *Lud a sudcovia v konštitučnej demokracii*, s. 103–104. Vlastní překlad.

*politickou a morální odpovědnost.*<sup>106</sup> A přílišná delegace ochrany společenských hodnot na soudy nemusí vést jen ke stagnaci společnosti, ale v konečném důsledku k její zkáze, protože schopnost svébytného vývoje se časem vytratí úplně. „[S]polečnost, která je tak rozložená, že v ní zanikl duch mírnosti, nezachrání žádný soud. Společnost, kde takový duch žije, žádný soud zachraňovat nemusí. Ve společnosti, která se zbavuje vlastní odpovědnosti tím, že na soudy přenáší povinnost takového ducha pěstovat, tento duch časem zahyne“.<sup>107</sup> Soudy svými rozhodnutími možná zbrzdí zhroucení společnosti, ale pokud k němu směřuje lid, nezabrání mu ani soud složený z těch nejmoudřejších soudců a soudkyň.

Dalším nežádoucím důsledkem posilování role soudů může být jejich zahlcení. Zkrátka, že čím víc věcí svěříme k rozhodování a ochraně soudům, tím jednak vyprazdňujeme smysl jiných institucí, ale především ubíráme soudům možnost zastat se poškozeného v případě, kdy to opravdu potřebuje, neboť v soudcích a soudkyních vybudujeme představu, že mají napravit všechny, byť jen teoretické či marginální nespravedlnosti světa. Za takových okolností soudy ztratí kapacitu reagovat v potřebné rychlosti a kvalitě tam, kde je skutečně potřeba. Jak shrnuje Kysela: „[J]e-li právem vše, hrozí, že nakonec nebude (vymahatelným) právem nic“.<sup>108</sup>

Třetí riziko spojené s posilováním soudů stojí na prahu mezi judicializací politiky a politizací justice. A totiž možnost nerespektovat takové rozhodnutí soudu, které ostatní ústavní aktéři vyhodnotí jako jednání *ultra vires*. Čím političtější otázku soudy posuzují, riziko nerespektování soudního rozhodnutí stoupá. Netřeba příliš zdůrazňovat, že při absenci možnosti vynucení výkonu soudního rozhodnutí se jedná o potenciálně problematickou situaci. Nejde přitom jen o teoretickou hříčku. Německý Spolkový ústavní soud vydal v roce 1995 rozhodnutí s výroky:

*„I. Vystavení kříže nebo krucifixu ve třídách veřejné školy, která nemá žádnou konfesní příslušnost, představuje porušení čl. 4 odst. 1 Základního zákona.*

*II. Článek 13 odst. 1 věta 3 Školského řádu pro základní školy v Bavorsku je neplatný pro neslučitelnost s článkem 4 odst. 1 Základního zákona.“*

---

<sup>106</sup> THAYER, J. B. Review of John Marshall, by J. B. Thayer. *The American Law Register (1898–1907)*. 1901, roč. 49, č. 7.; HOŘEŇOVSKÝ, Jan. Mohou právníci zachránit demokratický právní stát? In: ANTOŠ, Marek a Jan WINTR. *Ústavní rámec politiky*. Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, s. 103.

<sup>107</sup> HAND, Learned. The Contribution of an Independent Judiciary to Civilization. In: DILLIARD, Irving. *The Spirit of Liberty*. New York: Knopf, s. 155–156.; PROCHÁZKA, Radoslav. *Lud a sudcovia v konštitučnej demokracii*. Vlastní překlad.

<sup>108</sup> KYSELA, Jan. *Ústava mezi právem a politikou*, s. 270.

Následovala velká míra nevole veřejnosti a politici proklamovali záměr rozhodnutí Ústavního soudu nerespektovat. Následně přijali novou právní úpravu jen pramálo zohledňující soudní výroky. Jediná změna oproti původní úpravě spočívala v tom, že pokud rodič dítěte vznesl proti vyvěšenému kříži námitky, ředitel školy se pokusí nalézt kompromisní řešení. Kauzu později glosoval jeden ze soudců Spolkového ústavního soudu: „*V bavorských školních třídách visí po našem rozhodnutí víc krucifixů než před ním*“.<sup>109</sup>

V českém prostředí byla tenze mezi politiky a Ústavním soudem zatím zřejmě nejvyšší po vyhlášení nálezu v *kauze Melčák*. Během sněmovní rozpravy den po vyhlášení nálezu dalo mnoho poslanců najevo své rozhořčení. Jedním příkladem za všechny budiž slova poslance (a právníka) *Zdeňka Jičínského*: „*Vy jste se rozhodli, na rozdíl ode mě, že Ústavní soud má být ve svém nálezu respektován. Já jsem řekl, že bych ho nerespektoval. Dobře, budu ho respektovat, ale to vůbec neznamená, že si myslím, že jednotliví členové tohoto ústavního orgánu jsou méně kritizovatelní než my. Proč? Jsou to členové ústavního orgánu! (...)*“.<sup>110</sup> Václav Klaus z pozice úřadujícího prezidenta republiky rovněž směrem k poslancům na plénu Poslanecké sněmovny prohlásil: „*Nesmíme se smířit s tím, že Ústavní soud, místo toho, aby ústavu vykládal, do základního zákona naší země samovolně zasahuje a nad rámec svých pravomocí ústavní zákony mění. Jsem přesvědčen, že parlament, tedy instituce vzniklá v přímých, rovných a všeobecných volbách, tedy skutečná trest a obsah pojmu demokracie, musí svou autoritu bránit a prosazovat. Proto by se tato sněmovna měla zabývat i redefinicí postavení Ústavního soudu (...)*“.<sup>111</sup> Důvěra veřejnosti, tedy posledního možného ochránce vůle a soudní nezávislosti před politiky, v Ústavní soud byla po vyhlášení nálezu nejnižší od roku 1998 do posledního měření v roce 2023.<sup>112</sup>

Vedle možného nerespektování rozhodnutí si riziko zvýšeného zájmu politiků a politizace justice zřejmě uvědomují i soudci tuzemského Ústavního soudu, jak je patrné z některých rozhodnutí. Příkladem uveďme poslední bod nálezu Pl. ÚS 2/20: „*Ústavní soud od počátku své existence dbá na to, aby se držel své úlohy, kterou je ochrana ústavnosti (čl. 83 Ústavy). Opakovaně se proto v minulosti snažil zdůraznit, že řešení základních otázek týkajících se člověka jako biologického druhu, jeho života a jeho vztahů, náleží Parlamentu České republiky (...)*“.

---

<sup>109</sup> VANBERG, Georg. *The politics of constitutional review in Germany*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005, s. 2–4. Překlad vlastní.

<sup>110</sup> *Stenoprotokol 60. schůze Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR* [online]. 2009. Dostupné z: <https://bit.ly/4eC8rwb>

<sup>111</sup> *Projev prezidenta republiky Václava Klause v Poslanecké sněmovně* [online]. 2010. Dostupné z: <https://bit.ly/3Rso7In>

<sup>112</sup> Data agentury STEM dostupná online: <https://bit.ly/3yVfXl9>, <https://bit.ly/3VGVA45>, <https://bit.ly/3z3hfL2>,

*Judicializace těchto otázek může vést k politizaci Ústavního soudu a tím i k oslabení jeho postavení jako nestranného a nezávislého soudního orgánu chránícího ústavní pořádek.*<sup>113</sup>

## Politizace justice

Proces judicializace politiky je převážně výsledkem přirozeného a průběžného státoprávního vývoje. Politizaci justice oproti tomu často považujeme za nahodilý a z hlediska státovédné teorie nežádoucí jev. Myslím ale, že snahy politiků podmanit si soudy jsou do jisté míry přirozenou reakcí na judicializaci politiky, jak níže rozeberu. Každopádně je třeba se zde věnovat politizaci justice už proto, že k hranici mezi právem a politikou bezesporu promlouvá, byť někdy destruktivně. Nabízí se otázka, zda řešení politických otázek před soudy (= judicializace politiky) není politizací justice samo o sobě<sup>114</sup>. Dle Andrease Sajó nikoliv, naopak ústavní přezkum systém brzd a protivah posiluje. Politická povaha stížnosti neznamená, že soud poskytne politickou odpověď. Spor se před soudem promění z politického na právní, čímž, po přezkumu a ponechání v platnosti, dochází k posílení legitimacy přezkoumávané právní úpravy. Vůle lidu vyjádřená v zákonech má být respektována nejen proto, že ji stvrdil parlament, ale i proto, že byl vysloveně přezkoumán a utvrzen její soulad s ústavou<sup>115</sup>. Teze o proměně řešené otázky z politické na právní jistě platí i v případě, že orgán ochrany ústavnosti vystoupí proti vůli zákonodárce. Rovněž jde o klasický projev systému brzd a protivah. Nelze však přehlédnout, že případná derogace může zvyšovat odpor a apetit politiků po vlivu v orgánu ochrany ústavnosti. Politizace justice tak může být výsledkem přílišného vychýlení dělby moci na jednu i druhou stranu. Pokud justice zasahuje do politiky příliš, říká si tím o „zkrocení“. Pokud zaujímá vůči politickým aktérům submisivní postoj, stává se jejich snadnou kořistí. Nevyvozují z toho, že vyváženým přístupem se soudní moc zbaví politických tlaků, snahou o jeho nalezení však ubírá ostatním aktérům pomyslný vítr z plachet. Ostatně na to zřejmě naráží i čeští ústavní soudci ve výše citovaném závěru nálezu Pl. ÚS 2/20.

Na následujících řádcích demonstruji některé způsoby a následky ingerencí politiků do soudní moci. Politici mohou soudní rozhodnutí zkrátka nerespektovat. Takový postup při své nesystematičnosti nese riziko mobilizace občanské společnosti a aprobejuje možnost neřídit se rozhodnutím soudu i dalším osobám. Nabízí se tedy i jiné, systematičtější způsoby, jak přimět justici nestavět se do cesty politikům nebo vysloveně opatřit jejich záměry puncem legality. Z praxe

---

<sup>113</sup> Nález Pl. ÚS 2/20.

<sup>114</sup> KYSELA, Jan. *Ústava mezi právem a politikou*, s. 299.

<sup>115</sup> SAJÓ, András, Stephen HOLMES a András SAJÓ. *Limiting government: an introduction to constitutionalism* [online]. Budapest: Central European Univ. Press, 1999, s. 238. Dostupné z: <https://bit.ly/3VPSu2s>

plyne, že cesta nejčastěji vede skrze organizaci justice, tedy zejména její financování nebo jmenování a odvolání soudců a soudkyň. Stručně zde shrnu vybrané případy politizace justice. Jsou zvoleny s ohledem k regionální blízkosti, intenzitě zásahu či zajímavosti daného případu.

## Polsko

Polský příběh o zasahování do justice ze strany politiků má za posledních 9 let mnoho dějství. Místo zevrubného popisu veškerého dění se zaměříme zejména na metody použité ze strany výkonné a zákonodárné moci. Hluboká ústavní krize v zemi započala v roce 2015 sporem o dosazení nových členů Ústavního tribunálu. Ty vybírá *Sejm*, jedna ze dvou komor parlamentu, a skládají přísahu do rukou prezidenta republiky. Funkční období tří z patnácti soudců končily v mezidobí voleb a prvního zasedání nově zvoleného Sejmu. Odcházející většina v Sejmu na poslední chvíli vybrala celkem pět nových soudců a soudkyň. Tři za odcházející soudce, dva za soudce, jejichž funkční období končilo měsíc po prvním zasedání nově navoleného Sejmu. Prezident příslušný k nově zformované většině, straně *Právo a spravedlnost*, však žádného ze soudců a soudkyň nenechal složit přísahu. Po převzetí moci nová většina zvolila jiných pět osob, které následně složily přísahu. Tribunál se zmatečným procesem jmenování nových členů do vlastního tělesa zabýval, a za po právu jmenované prohlásil tři soudce zvolené bývalou většinou a dva soudce zvolené novou většinou Sejmu. Rozhodnutí však vládnoucí strana Právo a spravedlnost nerespektovala a v reakci na něj začala měnit polskou obdobu českého Zákona o Ústavním soudu tak, aby v tělese novou většinou jmenovaní soudci buď usedli, nebo byl soud paralyzován a nemohl rozhodovat. Tyto legislativní změny tribunál prohlásil za protiústavní, což však vláda opět odmítla respektovat, veřejně prohlásila rozhodnutí tribunálu za „poradního charakteru“ a odmítla jej publikovat. Proti tomu se postavil polský Nejvyšší soud, když vydal prohlášení, že rozhodnutí Ústavního tribunálu považuje za závazné bez ohledu na absenci formální publikace. Popsané dění a navazující reforma procesní zákonné úpravy tribunálu paralyzovala fungování soudu na roky dopředu.<sup>116</sup>

Děni okolo Ústavního tribunálu bylo předzvěstí ještě hlubších systematických zásahů do polské justice. Následovalo personální ovládnutí soudcovské rady vybírající soudce,<sup>117</sup> snížení věku odchodu do důchodu soudců na 65 let a soudkyň na 60 let, možnost Sejmu některé soudce dle

---

<sup>116</sup> MARCIN, Goettig. Polish parliament passes contentious amendment to top court law. *Reuters* [online]. 2015. Dostupné z: <https://reut.rs/3ZipQVf>; AFP. Polish protests as government rejects court ruling. *BBC News* [online]. Dostupné z: <https://bbc.in/3AYgrrJ>

<sup>117</sup> EUROPEAN CENTRE FOR LAW AND JUSTICE. The Reform of the Polish Judicial Council and the Independence of the Judiciary. [online]. 2020. Dostupné z: <https://bit.ly/3AROTnS>; *President signs judiciary reforms* [online]. 2017. Dostupné z: <https://bit.ly/3MC5hvB>

vlastního výběru ponechat ve funkcích přes vyšší věk<sup>118</sup> a možnost odvolávat a jmenovat předsedy soudů ministrem spravedlnosti, čehož patřičně využil a během půl roku vyměnil přes 150 předsedů.<sup>119</sup> Všechny popsané změny vláda odůvodňovala zefektivněním justice, případně její „demokratizací“.<sup>120</sup> Na konci roku 2019 byla zřízena Disciplinární komora pro soudce a prokurátory, kritizovaná jako další z nátlakových metod na polskou justici.<sup>121</sup>

### Maďarsko

Při zkoumání politizace justice v Maďarsku je nasnadě, kde se polská vláda mohla inspirovat. Dvoutřetinová parlamentní většina stran *Fidesz a Křesťanských demokratů*, zformovaná po volbách 2010, z obav o výsledek posouzení ústavnosti svých ekonomických reforem, novelizovala tehdy platnou Ústavu i maďarský ekvivalent Zákona o Ústavním soudu. Tím byla soudu odejmuta pravomoc plného přezkumu rozpočtových a daňových zákonů. Bylo zkráceno funkční období soudců Ústavního soudu, upraven proces jejich výběru směrem k potlačení opozice a rozšířen počet míst v tomto tělese.<sup>122</sup> Zásahy do vlastních pravomocí Ústavní soud neprohlásil za protiústavní mimo jiné s argumentem, že nemá pravomoc věcně přezkoumávat ústavnost změn Ústavy.<sup>123</sup> Následně zákonodárná většina v rychlém sledu novelizovala Ústavu celkem devětkrát během dvou měsíců. Tyto změny Ústavní soud opět věcně nepřezkoumával s tím, že procedurální náležitosti byly dodrženy.<sup>124</sup> Brzy poté byla přijata zcela nová Ústava. Její problematičnost tkví zejména v překotném procesu přijetí, dalším omezování soudní moci, otevřeně křesťansko-konzervativní orientaci a nižším standardu ochrany základních práv. Zejména dochází k posílení politického vlivu na přidělování a odnímání případů, jmenování a odvolávání soudců skrz Národní soudní úřad, jehož předsedu jmenuje parlament na 9 let. Některé problematické aspekty byly dále posíleny přijetím rozsáhlé ústavní novely v roce 2013. Ta zavádí dřívější odchody do důchodu soudců, dále omezuje pravomoci Ústavního soudu v přezkumu zákonů, redukuje možnosti politické reklamy na veřejnoprávní média a přitvrzuje vůči sexuálním menšinám. Dle zprávy

---

<sup>118</sup> WAHL, Thomas. CJEU: Polish Retirement Rules at Ordinary Court Level Contrary to EU Law. [online]. 2020. Dostupné z: <https://bit.ly/4gxjJmn>

<sup>119</sup> BODNAR, Adam. Europe can save Poland from darkness. *Politico* [online]. 2018. Dostupné z: <https://politi.co/47pdtJc>

<sup>120</sup> *President signs judiciary reforms.*

<sup>121</sup> PRACNÝ, Martin. SDEU se polské reformě justice věnoval již potřetí. Razantní jako generální advokát nebyl. *Právo21* [online]. 2019. Dostupné z: <https://bit.ly/3XmXDKa>

<sup>122</sup> HRW. *Wrong Direction on Rights: Assessing the Impact of Hungary's New Constitution and Laws* [online]. 2013. Dostupné z: <https://bit.ly/3MN8pEU>

<sup>123</sup> SPULLER, Gábor. Transformation of the Hungarian Constitutional Court: Tradition, Revolution, and (European) Prospects. *German Law Journal*. 2014, roč. 15, č. 4, s. 662.

<sup>124</sup> *Ibid.*

*Human Rights Watch* z půli roku 2013 dochází i k potlačení svobody vyznání a svobody slova.<sup>125</sup> V následujících letech dochází k postupnému prorůstání politického vlivu do soudní soustavy skrz jmenování spřízněných soudců a nucené odchody do důchodu. Vůbec zde nezmiňují justiční reformy, jejichž přijetí zabránil tlak občanské společnosti a mezinárodního společenství.<sup>126</sup>

### Německo, Spojené státy, Izrael

Pokusy o ovlivňování justice se nicméně netýkají jen „mladých“ východoevropských demokracií. Známy je případ pokusu vlády kancléře *Konrada Adenauera* o ovlivnění Spolkového ústavního soudu. Případ se odehrál na pozadí politického sporu o ratifikaci dvou mezinárodních smluv, tzv. Pařížské dohody z roku 1954 a Smlouvy o Evropském obranném společenství z roku 1952. Zatímco vládní většina plédovala za ratifikaci obou paktů, pro parlamentní opozici bylo jejich přijetí v navrhované podobě nepřijatelné. Opoziční poslanci podali ještě před podpisem smluv návrh na jejich abstraktní přezkum k Ústavnímu soudu. Zejména následující kroky vlády představují učebnicový *forum shopping*. Proti tomu se Ústavní soud veřejně ohradil ve svém stanovisku. Ačkoliv vláda mohla celou záležitost nechat být, neboť prezident republiky stáhl svůj návrh k posouzení obou smluv, rozhodla se veřejně vykročit proti Ústavnímu soudu. *Adenauer* se svým ministrem spravedlnosti před novináři prohlásili, že stanovisko Ústavního soudu je nepřijatelné, nemá oporu v Základním zákoně a vyslovili možnost revize organizační struktury soudu. Frontální útok však neměl dlouhého trvání. „*Nejdůležitějším vysvětlením tohoto obratu událostí byla reakce médií a strach z odporu veřejnosti, který tato medializace ve vládě vyvolala.*“, píše *Georg Vanberg*.<sup>127</sup> Nejčtenější média v zemi se okamžitě postavila na stranu Ústavního soudu a odsoudila ve svých úvodnicích vládní pokusy o jeho zkrocení. Neuplynulo ani sedm dní od výhrůžek revizí struktury Ústavního soudu a vládní představitelé prohlašovali, že zcela respektují autoritu Ústavního soudu a žádné zásahy do jeho struktury nechystají. Z později zveřejněné interní vládní komunikace plyne, že bezprostředním důvodem k upuštění od záměru usměrnit Ústavní soud byl právě strach z reakce veřejnosti.<sup>128</sup>

V této interní komunikaci je jako odstrašující příklad zmíněna i snaha amerického prezidenta Roosevelta zvýšit počet soudců Nejvyššího soudu USA poté, co mu soustavně rušil legislativu v rámci

---

<sup>125</sup> HRW. *Wrong Direction on Rights: Assessing the Impact of Hungary's New Constitution and Laws*.

<sup>126</sup> GALL, Lydia. *Hungary's Latest Assault on the Judiciary* [online]. Human Rights Watch, 2018.

Dostupné z: <https://bit.ly/47x2hdl>

<sup>127</sup> VANBERG, Georg. *The politics of constitutional review in Germany*, s. 73.

<sup>128</sup> Zdrojem celého shrnutí je kniha: VANBERG, Georg. *The politics of constitutional review in Germany*.

programu *New Deal*. Svůj záměr nakonec přes silnou kritiku veřejnosti neprosadil, zároveň však tímto nátlakem zřejmě přiměl některé ze soudců být vůči legislativě mírnější.<sup>129</sup>

Aktuálním příkladem intervencí politické moci do justice je dění v Izraeli. Vláda v lednu 2023 představila rozsáhlé reformy justice s argumentem zkrocení aktivistických soudců.<sup>130</sup> V legislativních návrzích byla výslovně vyloučena možnost Nejvyššího soudu přezkoumávat „ústavnost“ základních zákonů země.<sup>131</sup> Rozpor běžných zákonů se základními zákony by pak mohl Nejvyšší soud zrušit při rozhodnutí 80 % hlasů všech soudců, kvorum pro rozhodování stanoví na plný počet soudců.<sup>132</sup> Dosud pravomoc přezkumu nebyla výslovně zakotvena, Nejvyšší soud ji dovedl v 90. letech výkladem. Změny zákonů by navíc *Knesetu* umožnily takové rozhodnutí Nejvyššího soudu o nesouladu zákona se základními zákony za určitých okolností přehlasovat<sup>133</sup>. Zároveň by přijetím reformy politická většina získala větší kontrolu nad výběrem soudců a soudkyň. Proti reformám protestovala široká veřejnost včetně největších odborových svazů a členů záloh Izraelské armády, kteří jsou pro izraelskou obranu klíčoví. Vláda přes velké protesty prosadila v červenci 2023 část reformy, která upřela pravomoc Nejvyššímu soudu rušit některá rozhodnutí výkonné moci.<sup>134</sup> Válka Izraele s Hamásem přerušila aktivní snahu vlády prosadit své záměry s reformou justice. Tu část legislativy, kterou stihl *Kneset* přijmout, zrušil Nejvyšší soud Izraele jako rozpornou se základními zákony země. Jeho rozhodnutí se věnuji ve větším detailu dále v textu. Do uzavření rukopisu této práce v září 2024 izraelská justiční reforma nepokročila, blíží se však možná personální paralýza Nejvyššího soudu, neboť ministr spravedlnosti odmítá už téměř rok učinit nezbytné kroky k jmenování nových soudců.<sup>135</sup>

Ve všech zmíněných případech sehrála klíčovou roli občanská společnost a média, která zpomalila pronikání politiků do soudní moci, případně přiměli politiky od svých záměrů zcela upustit. Mnohé ze zásahů do justice v Polsku<sup>136</sup> a Maďarsku<sup>137</sup> byly korigovány zejména tlakem Evropské komise a Soudního dvora EU. Náprava donucením shora však sdílí výše popsany neduh

---

<sup>129</sup> CHMEL, Jan. *Zásahy soudů do politiky, jejich strategický rozměr a legitimita*.

<sup>130</sup> BOXERMAN, Aaron a Isabel KERSHNER. Israeli Supreme Court Decision Prompts Polarized Response in a Nation at War. *The New York Times* [online]. 2024. Dostupné z: <https://nyti.ms/4gtjto2>

<sup>131</sup> Izrael zatím nemá formální ústavu, ale soubor doposud čtrnácti základních zákonů ústavního charakteru.

<sup>132</sup> Basic Laws of Israel. *Wikipedia, The Free Encyclopedia* [online]. 2024. Dostupné z: <https://bit.ly/4grroma>

<sup>133</sup> Ibid.

<sup>134</sup> GOLD, Hadas a Richard Allen GREENE. Israel passed a bill to limit the Supreme Court's power. Here's what comes next. *CNN World* [online]. 2023. Dostupné z: <https://cnn.it/47uMVG9>

<sup>135</sup> HATTIS ROLEF, Susan. Israel's Supreme Court may face a constitutional crisis amid judicial reform dispute. *The Jerusalem Post* [online]. 2024. Dostupné z: <https://bit.ly/3Zq1IW3>

<sup>136</sup> NEVLÍDA, Jan. Poland is no longer at risk of violating the rule of law. *Centrum pro lidská práva a demokracii* [online]. 2024. Dostupné z: <https://bit.ly/4guuEx5>

<sup>137</sup> CAMUT, Nicolas a Barbara MOENS. Hungary's rule of law disputes with Brussels explained. *Politico* [online]. 2023. Dostupné z: <https://politi.co/3MMQdLB>



se zásahy ústavních soudů do legislativy, kdy se společnost bez patřičné katarze snáze dostane do stejné situace opakovaně. Omezený efekt dobře vystihuje případ popsany právníky Helsinského výboru. Komise po Maďarsku požadovala mimo jiné posílit v legislativním procesu analýzy dopadů a veřejné konzultace. Maďarská vláda sice předložila požadovaný zákon, v rámci jeho přijímání ale neprovedla veřejné konzultace ani analýzu dopadů. Zákon byl přijat a nevládní organizace upozorňují na jeho naprostou nefunkčnost.<sup>138</sup> Zároveň jde o krajní prostředek, který může být snadno politicky interpretován jako zásah do suverenity země. Jaké by byly reakce vlád v obou zemích, pokud by nebyly v ekonomickém vztahu k Evropské unii tzv. čistými příjemci, se můžeme jen domýšlet.

## Dílčí závěry II. kapitoly

Justice postupem času získává stále větší vliv na úkor ostatních vrcholů trojúhelníku tripartity moci. Přezkum ústavnosti právních předpisů a přímá autoritativní ochrana základních práv posiluje zejména nejvyšší soudní instance. Výkon zmíněných agend je posouvá od jejich klasické role k zásahům do tradičně politického prostoru, kterému soudy staví dříve neexistující mantinely. Popsaný vývoj považuji za veskrze logický, plynulý a přirozeně reagující na minulé zkušenosti. Spolu s vlivem se zvyšují i nároky na soudní zdrženlivost a kvalitu argumentace, byť ani to nezaručuje, že pozice soudů bude ze strany politiků respektována. Posun v uspořádání dělby moci není politiky ani teorií přijímán bezvýhradně. Jedním z projevů jeho nepřijetí jsou snahy o změnu tohoto uspořádání, ať už jsou zaměřené personálně (vliv na výběr soudců a funkcionářů, posouvání hranice důchodového věku atd.) či institucionálně (reforma justice). Účelem této práce není zkoumat, do jaké míry je politizace justice přirozenou, oprávněnou či za všech okolností zavrženíhodnou reakcí na judicializaci politiky, případně zda jde o mimoběžné jevy. Při hájení vlastního pole působnosti justice každopádně táhá za kratší konec. Jak ukazují popsané zkušenosti z Izraele, Německa, Polska a dalších zemí, při politickém tlaku na soudy je klíčová reakce médií, občanské společnosti či mezinárodního společenství. To jsou v zásadě jediné obranné mechanismy „třetí“ moci.

---

<sup>138</sup> FARKAS, Erika a András KÁDÁR. Restoring the Rule of Law By Breaching It. *Verfassungsblog* [online]. 2023. Dostupné z: <https://bit.ly/47r7lzQ>

### III. Komparace ochrany hodnotového základu ústav

V ochraně materiálního ohniska ústav existuje celá paleta přístupů a zákrut, které různou měrou reagují na věčnou a v zásadě uspokojivě nevyřešitelnou zastřešující otázku kdo ohlídá hlídače, kde hlídačem budiž ústavodárce. Zahraniční praxí se zabývám, abychom následně mohli zvažovat, jaká ústavní konstrukce nejlépe minimalizuje rizika spojená s přezkumem ústavních dodatků. V této části práce se proto věnuji různým formám (ne)zakotvení klauzulí a pravomoci přezkumu ústavních dodatků na příkladech právních úprav vybraných států. Pozornost je věnována ze všeho nejdříve tuzemské úpravě, posléze pak pouze těm státům, kde jsou, byly, či mohou v budoucnu být ústavní dodatky podrobovány materiálnímu přezkumu nebo kde je přezkum naopak zapovězen. Výběr je proveden s cílem co nejpestřeji obsáhnout škálu přístupů a představit tak celé spektrum možností ochrany nejdůležitějších společenských hodnot. Z níže popsaných právních úprav a judikatury můžeme zhruba kategorizovat varianty referenčního rámce a pravomoci k přezkumu ústavních dodatků následovně:

1. (Relativně) určitá klauzule věčnosti + výslovná pravomoc rušit ústavní zákony (Rumunsko)
2. (Relativně) určitá klauzule věčnosti + dovozená pravomoc rušit (Německo)
3. Neurčitá klauzule věčnosti + dovozená pravomoc rušit (ČR)
4. Dovozené jádro + dovozená pravomoc rušit ústavní zákony (Izrael, Kolumbie)
5. Vyloučený přezkum (Švédsko, Slovensko)

Praxe se však jednoduché kategorizaci vzpouzí, byť pro účel této práce postačí. Je totiž mnoho dalších proměnných, které by šlo rozlišit. Typicky jde o předběžný a následný přezkum či přezkum materiální i procesní oproti přezkumu pouze procesnímu. Výčet dalších specifik ale může být v zásadě neomezený, neboť každý ze států vychází z unikátních reálií, na které v praxi při přezkumu ústavních změn reaguje. Pozoruhodný ústavní vývoj a spor mezi justicí a politiky nastal v poslední době zejména v Izraeli a na Slovensku, proto se oběma státům níže rovněž věnuji. Práce nemá za cíl provést ucelenou komparativní analýzu. K té by bylo nezbytné detailně se zabývat specifiky jednotlivých ústavních systémů jako celku, historií, ze kterých vychází atp. Záměrem je spíše předestřít paletu přístupů ústavodárce, ústavních soudů i následného dialogu mezi nimi.

Německu se věnuji, neboť jde zřejmě o nejsilnější zdroj inspirace české konstitucionalistiky. Kolumbii uvádím jako příklad státu, v němž byla existence i ochrana materiálního ohniska soudně dovozena a zároveň tato judikatorní konstrukce obstála. Rumunsko je příkladem důkladného materiálního přezkumu změn ústavy ex ante. Švédsko a Litvu uvádím pro rozšíření palety možných přístupů k pojednávanému tématu.

## Česko

O tuzemských klauzulích věčnosti, materiálním ohnisku české ústavy a obsahu podstatných náležitostí demokratického právního státu se diskutuje<sup>139</sup> zejména po vyhlášení nálezu v tzv. *kauze Melčák*,<sup>140</sup> kterým byl zrušen *Ústavní zákon č. 195/2009 Sb.* Ani předtím však nezůstal v otázce možné neústavnosti zcela nepovšimnut<sup>141</sup> obsahově takřka totožný *Ústavní zákon č. 69/1998 Sb. o zkrácení volebního období poslanecké sněmovny*. Zejména stat<sup>142</sup> *Pavla Holländera* z roku 2005 předznamenala i ono přelomové rozhodnutí Pl. ÚS 27/09 (soudce zpravodaj *Pavel Holländer*) o čtyři roky později. Věnujme se tedy ze všeho nejdříve tuzemskému přístupu ochrany hodnotového základu ústav, abychom se posléze mohli zabývat tím, zda, případně jak je vhodné reagovat na jeho problematická místa.

### Podstatné náležitosti demokratického právního státu

Připomeňme si úplné znění článku 9 Ústavy ČR:

- (1) *Ústava může být doplňována či měněna pouze ústavními zákony.*
- (2) *Změna podstatných náležitostí demokratického právního státu je nepřijatelná.*
- (3) *Výkladem právních norem nelze oprávnit odstranění nebo ohrožení základů demokratického státu.*

---

<sup>139</sup>Texty reagující zejména na nálezu ÚS viz např. *On-line symposium Jiného práva k nálezu Ústavního soudu v kauze Melčák* [online]. 2009. Dostupné z: <https://jinepravo.blogspot.com/2009/09/on-line-symposium-jakub-vosahlo-ustavni.html>; Zvláštní vydání časopisu *Jurisprudence* 1/2010. [online]. roč. 20. 2. 2010. Dostupné z: <https://www.aspi.cz/casopis/jurisprudence/>; K zevrubnému rozboru tématu kromě výše vícekrát citovaných monografií *Pavla Molka* a *Ondřeje Preusse* viz např. i TOMOSZEK, Maxim. *Podstatné náležitosti demokratického právního státu*. Praha: Leges, 2015.

<sup>140</sup>*Nález Pl. ÚS 27/09 ze dne 10. 9. 2009* [online]. 2009. Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=63462&pos=1&cnt=2&typ=result>

<sup>141</sup>Petr Pithart psal, že dne, kdy byl ústavní zákon schválen „*ústava stála v koutě a plakala*“, viz *On-line symposium Jiného práva k nálezu Ústavního soudu v kauze Melčák*; Rovněž viz např. FILIP, Jan. *Zkrácení volebního období ad hoc? Parlamentní zpravodaj. Praha IDEU*. 1997, roč. 2, č. 12.

<sup>142</sup>HOLLÄNDER, Pavel. *Materiální ohnisko ústavy a diskrece ústavodárce*.

Přidržíme-li se už popsaného rozlišení klauzule věčnosti a materiálního ohniska, budou druhý a třetí<sup>143</sup> odstavec článku 9 typickými klauzulemi věčnosti. Nástrojem k pevnějšímu ukotvení jiných vybraných částí ústavního pořádku, resp. jejich interpretace. Jsou však ústavní pravidla či hodnoty, na něž klauzule věčnosti odkazuje, materiálním jádrem ústavního pořádku, respektive lze je plně ztotožnit s podstatnými náležitostmi demokratického právního státu? Byť tak Ústavní soud i česká doktrína někdy činí,<sup>144</sup> nemyslím, že jde nutně o jedno a totéž. Otřepaným vhodným příkladem budiž republiková forma vlády.<sup>145</sup> Ta zřejmě bude stát v samém jádru ústavního zřízení. Její změna by byla materiálně spíše nahrazením ústavy jakožto fundamentálních obecných pravidel vládnutí. Demokratický právní stát by nahrazením republiky monarchií však nutně zasažen nebyl. Zároveň jsou podstatné náležitosti *DPS* proměnlivé v čase i prostoru. Nezávislá justice, respektive tripartita moci jak ji známe je dle judikatury<sup>146</sup> i doktríny<sup>147</sup> v Česku podstatnou náležitostí *DPS*. Na příkladu Švédska<sup>148</sup> ale vidíme, že zřejmě nejde o *conditio sine qua non* demokratického právního státu obecně. Materiální ohnisko a podstatné náležitosti demokratického právního státu lze tedy vnímat jako dvě různé množiny ústavních pravidel a principů, z nichž jen některé jsou společně sdílené.

Na první pohled je zřejmé, že čl. 9 odst. 2, 3 bude v porovnání s už zmíněnými zahraničními úpravami jedním z nejméně určitých vyjádření nezměnitelnosti.<sup>149</sup> Přínosy neurčitosti vysvětluje Vladimír Klokočka, který se také hlásí přímo k autorství české klauzule věčnosti: „*Kdybyste jednou pro vždy tyto hodnoty vyjmenoval, tak se může stát, že jiné principy a hodnoty jsou později důležitější a naopak, že princip, který tam je, je už vyčpělý, že už není tak důležitý. Na tyto otázky by měl právě odpovídat Ústavní soud.*“<sup>150</sup> Proti neurčitosti se

---

<sup>143</sup> „*Odstavec 3 rozšiřuje garance zachování demokratického státu, které jsou esencí odstavce 2, na interpretaci právních předpisů. Zatímco adresátem odstavce 2 jsou zejména ústavodárci, kteří jsou omezováni v ústavodárné činnosti tak, že nemohou změnit v určitém směru text ústavních předpisů, adresáty odstavce 3 jsou orgány aplikující a interpretující právo (včetně Ústavy), tedy zejména soudy (včetně ÚS) a správní orgány. Adresátem odstavce 3 mohou být i zákonodárné orgány v případě, že interpretují při své zákonodárné činnosti ústavní předpisy, adresátem ustanovení jsou i orgány samosprávné, popř. i další subjekty, které by mohly právo vykládat, a to i neautoritativně.*“ SLÁDEČEK, Vladimír et al. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2016, s. 104–121.

<sup>144</sup> ŠIMÍČEK, Vojtěch. Materiální ohnisko ústavního pořádku, jeho ochrana a náleží Ústavního soudu ve věci M. Melčáka. In: KLOKOČKA, Vladimír et al. *Vladimír Klokočka liber amicorum: in memoriam emeritního soudce Ústavního soudu*. Praha: Linde, 2009, cit. dle MOLEK, Pavel. *Materiální ohnisko ústavy*, s. 91.; dále viz i *Nález Pl.ÚS 27/09*.

<sup>145</sup> PREUSS, Ondřej. *Demokratický právní stát tesaný do pískovce*, s. 375.

<sup>146</sup> *Nález Pl.ÚS 34/04 ze dne 14. 7. 2005* [online]. 2005. Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=PI-34-04>

<sup>147</sup> ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Materiální ohnisko ústavního pořádku, jeho ochrana a náleží Ústavního soudu ve věci M. Melčáka*.

<sup>148</sup> *The Economist Democracy Index* [online]. 2024. Dostupné z: <https://ourworldindata.org/grapher/democracy-index-eiu?tab=table>

<sup>149</sup> Václav Havel původně navrhol označit za podstatné náležitosti DPS čl. 1–11 Ústavy viz SLÁDEČEK, Vladimír et al. *Ústava České republiky*, s. 104–121.

<sup>150</sup> KLOKOČKA, Vladimír. *O druhé emigraci přemýšlím od devadesátých let* [online]. 2009.

přirozeně nabízí námitka, že s trochou argumentační šikovnosti lze pojmu vetknout v zásadě jakýkoliv obsah. A tím, že se interpret právní normy, Ústavní soud, posouvá do role jejího tvůrce, tedy pozice, která mu nepřísluší. Některé pojistky proti obsahové volatilitě pojmu nabízí sám Ústavní soud v jednom ze svých rozhodnutí: „*Především budiž řečeno, že nemá-li se sám Ústavní soud jako ústavní orgán, tj. orgán veřejné moci, dopouštět libovůle, jejímž zákazu je sám také podroben, neboť i Ústavní soud, či právě on, je povinen respektovat rámec ústavního státu, v němž je výkon libovůle orgánům veřejné moci striktně zapovězen, musí se cítit vázán svými vlastními rozhodnutími, která může svou judikaturou překonat jen za určitých podmínek. Tento postulat lze přitom charakterizovat jako podstatnou náležitost demokratického právního státu (čl. 1 odst. 1 ve spojení s čl. 9 odst. 2 Ústavy).*“<sup>151</sup>

Na onu výkladovou výzvu, jaká konkrétní ustanovení či hodnoty ústavního pořádku jsou nezměnitelné, nalezneme širokou škálu odpovědí. Některé interpretace se výčtu konkrétních článků vzpouzí, jak píše *Jindřiška Syllová*: „*[M]ateriálním ohniskem v Holländerově systému není Ústava ani její části, ale hodnoty či principy na formulaci Ústavy v podstatě nezávislé.*“<sup>152</sup> Takové extenzivní pojetí nicméně představuje spíš krajní pozici. Kombinace doktríny a soudních rozhodnutí předestírá i konkrétnější představu o obsahu podstatných náležitostí. Nejužší výčet podávají *Hendrych a Svoboda*, a to čl. 1 odst. 1, čl. 5 (svobodná soutěž politických sil) a čl. 6 Ústavy (rozhodování většiny s ochranou menšin).<sup>153</sup> *Pavlíček a Hřebejk* navíc zmiňují princip suverenity lidu (čl. 2 odst. 1 Ústavy)<sup>154</sup>. *Vladimír Klokočka* nadto přidává zahrnutí *Listiny* do ústavního pořádku (čl. 3), nedotknutelnost podstatných náležitostí DPS (čl. 9), zahrnutí „prezidentských“ mezinárodních smluv do právního řádu (čl. 10 Ústavy) a základní ustanovení *Listiny*, tj. čl. 1–4.<sup>155</sup> *Vojtěch Šimíček* zahrnuje v základních rysech i právo na územní samosprávu (čl. 8)<sup>156</sup>. *Syllová* považuje v souladu s judikaturou<sup>157</sup> za nepochybné i zahrnutí soudní ochrany základních práv (čl. 4 Ústavy, resp. čl. 36 *Listiny*) a práva na odpor (čl. 23 *Listiny*).<sup>158</sup> ÚS kromě zmíněných principů dále včlenil do podstatných náležitostí

---

Dostupné z: <https://blog.aktualne.cz/blogy/karel-hvizdala.php?itemid=7868>; cit. dle PREUSS, Ondřej. *Klauzule věčnosti*, s. 41–42.

<sup>151</sup> *Nález Pl.ÚS 11/02 ze dne 11. 6. 2003* [online]. 2003. Dostupné

z: <https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=PI-11-02>

<sup>152</sup> SLÁDEČEK, Vladimír et al. *Ústava České republiky*, s. 104–121.

<sup>153</sup> PREUSS, Ondřej. *Klauzule věčnosti*, s. 39.

<sup>154</sup> *Ibid.*

<sup>155</sup> *Ibid.*, s. 40.

<sup>156</sup> MOLEK, Pavel. *Materiální ohnisko ústavy*, s. 90.

<sup>157</sup> *Nález Pl.ÚS 19/93 ze dne 21. 12. 1993* [online]. 1993.

Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=PI-19-93>

<sup>158</sup> SLÁDEČEK, Vladimír et al. *Ústava České republiky*, s. 104–121.

i poměrně široce pojaté principy volebního práva,<sup>159</sup> nezávislost soudců<sup>160</sup> nebo zásadu solidarity jako průvodní princip hospodářských, sociálních a kulturních práv v *Listině*.<sup>161</sup> Zřejmě i na nezrušitelnosti čl. 9 jakožto jedné z podstatných náležitostí demokratického právního státu v tuzemsku převládá shoda.<sup>162</sup>

### Ochrana podstatných náležitostí demokratického právního státu

Sama Ústava ČR nepodává výslovnou odpověď na otázku, kdo je garantem dodržování čl. 9 odst. 2.<sup>163</sup> *Preuss* nabízí obecně za možné ochránce podstatných náležitostí lid, politické instituce, tuzemské soudy a mezinárodní instituce.<sup>164</sup> V praxi pak dochází k jejich různým kombinacím. Vztáhneme nabízené možnosti na české reálie. Ochrana ze strany mezinárodních institucí má četné limity. Jednak jde o ochranu jen vybraných napříč státy sdílených hodnot, tedy nemůže být řeč o komplexní ochraně všech podstatných náležitostí demokratického právního státu v rámci českého ústavního pořádku. Krom toho jsou kontrolní mechanismy omezeny státní suverenitou, reakcí tedy může být např. opuštění mezinárodního společenství či její zpochybnování.

Politické instituce, zejména pak *Senát*, jsou často zmiňovanými „pojistkami“ v rámci diskuze o ústavních změnách. Teze, že si politici jsou sobě navzájem konečnými kontrolory vlastního počínání při revizi ústavy, má své opodstatnění. Zejména tkví v silné legitimitě Parlamentu a procesních pojistkách, jako jsou kvalifikované většiny, různé volební systémy, odlišná doba voleb do každé z parlamentních komor atp. S tím souvisí i další argument, tedy že nelze do nekonečna vršit pojistky na sebe. Podobně jako Ústavní soud zdůrazňuje<sup>165</sup> s ohledem na zachování právní jistoty nutnost konečného rozhodnutí v kaskádě justice, je třeba v určitý moment učinit konečným i rozhodnutí o změně ústavy. A vzhledem k legitimitě je případné tuto konečnost stanovit po podpisu prezidenta republiky a nikoliv po rozhodnutí Ústavního soudu, neboť i ten může, stejně jako Parlament, jednat neústavně. Tato teze je ostatně jen variací na výše diskutovanou judicializaci politiky.

---

<sup>159</sup> *Nález Pl.ÚS 42/2000 ze dne 24. 1. 2001* [online]. 2001.

Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=PI-42-2000>

<sup>160</sup> *Nález Pl.ÚS 34/04 ze dne 14. 7. 2005*.

<sup>161</sup> *Nález Pl.ÚS 19/08 ze dne 26. 11. 2008* [online]. 2008, s. bod 208.

Dostupné z: [https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=PI-19-08\\_1](https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=PI-19-08_1)

<sup>162</sup> SLÁDEČEK, Vladimír et al. *Ústava České republiky*.

<sup>163</sup> U čl. 9 odst. 3 jsou garantem jeho dodržování patrně odvolací správní orgány, soudy, na vrcholu pyramidy pak Ústavní soud.

<sup>164</sup> PREUSS, Ondřej. *Klauzule věčnosti*, s. 98 a násl.

<sup>165</sup> *Nález IV.ÚS 301/05 ze dne 13. 11. 2007* [online]. 2007.

Dostupné z: [https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=4-301-05\\_2](https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=4-301-05_2)

Aktuálnímu lidu k ochraně podstatných náležitostí demokratického právního státu svědčí zejména právo na odpor, dle *Klokočky* doplněk práva na revoluci.<sup>166</sup> Jde však o krajní prostředek, jehož úspěšné uplatnění vede k tomu, že se ho nepotřebujeme dovolávat a při neúspěchu se ho dovolat zřejmě nepůjde. Nabízí se i další, v praxi použitelné způsoby, jak lze účinně ústavodárci bránit v jeho konání. Zejména výkonem shromažďovacího práva (čl. 18 Listiny), sdružovacího práva (čl. 20 Listiny) nebo práva na stávkou (čl. 27 Listiny). Masové demonstrace a stávky (zatím) kupříkladu zabránily většině výše popsaných zamýšlených reforem v Izraeli, lze však vzpomenout i velké tuzemské demonstrace zejména v roce 2019, jejichž motivem byla mimo jiné obava o nezávislost soustavy státního zastupitelství a zasahování do živých kauz. Lid, resp. občanská společnost je tady často schopná výkonem svých práv hájit ústavní systém. Spoléhat na to, že dostatečně velká a hlasitá část společnosti bude vždy připravena bránit pošlapání ústavy, se však zdá být naivní. Totality 20. století vyrostly právě na masové podpoře společnosti, na což reagujeme tvorbou ústavních mechanismů a institucí, které jsou sice od lidu odvozeny, reagují ale do jisté míry autonomně na momentální společenské náladě. V českém kontextu je třeba zmínit i dosavadní absenci úpravy obecného referenda, na něž při ústavních změnách, jak bude rozebráno, státy někdy spoléhají a které by mohlo být dalším prvkem kontroly zachování podstatných náležitostí demokratického právního státu.

Co se týče soudní ochrany čl. 9 odst. 2 při ústavních změnách, *Holländer* ještě před nálezem *Melčák*<sup>167</sup> předestřel<sup>168</sup> dvě alternativy. První bylo vytvoření ústavní zvyklosti přezkumu ústavní změny Ústavním soudem *ex ante*, podobně jako po *euronovele*<sup>169</sup> přezkoumává soulad některých mezinárodních smluv s ústavním pořádkem před jejich ratifikací. „*Ze strany Ústavního soudu by uvedený mechanismus vyžadoval sebeomezení, velmi zdrženlivý a uvážlivý přístup. Bylo by lze mluvit o zavedení prvku kooperativní, nikoli konkurující demokracie.*“<sup>170</sup> Druhou alternativou je pak v zásadě přístup známý z nálezu *Pl. ÚS 27/09*. Analýz obsažené argumentace vzniklo mnoho, zde proto jen stručně k dovození pravomoci Ústavního soudu k přezkumu ústavních změn. „*[Čl. 9 odst. 2 Ústavy] není pouhým apelem, proklamací, nýbrž ústavním ustanovením s normativními důsledky. Alexander Hamilton v čl. 78 Listů Federalistů ukázal, že „prostředníkem mezi lidem a zákonodárným sborem mají být soudy, aby mimo jiné udržovaly zákonodárství v mezích jeho pověření“.* Bez uvedeného promítnutí čl. 9 odst. 2 Ústavy do interpretace ustanovení čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy by v něm zakotvená nepřípustnost změny podstatných náležitostí

<sup>166</sup> PREUSS, Ondřej. *Klauzule věčnosti*, s. 103.

<sup>167</sup> *Nález Pl.ÚS 27/09 ze dne 10. 9. 2009.*

<sup>168</sup> HOLLÄNDER, Pavel. *Materiální ohnisko ústavy a diskrece ústavodárce*, s. 331.

<sup>169</sup> *Ústavní zákon č. 395/2001 Sb.* [online]. 2001. Dostupné z: <https://www.e-sbirka.cz/sb/2001/395?zalozka=text>

<sup>170</sup> HOLLÄNDER, Pavel. *Materiální ohnisko ústavy a diskrece ústavodárce*, s. 331.

*demokratického právního státu pozbyla normativní povahy a zůstala toliko politickou, příp. morální výzvou.*“, dočteme se v nálezu.

Podporu pro předestřenu tezi Ústavní soud nachází zejména v české, německé a rakouské judikatuře<sup>171</sup>. Ve vlastních rozhodnutích, na která soud odkazuje, výslovnou zmínku o vlastní derogační pravomoci ústavního zákona však nenajdeme. Nejvíce se tomu patrně blíží část rozhodnutí Pl. ÚS 36/01: „*V nepřípustnosti změny podstatných náležitostí demokratického právního státu je obsažen i pokyn Ústavnímu soudu, dle kterého žádnou novelu Ústavy nelze interpretovat v tom smyslu, že by jejím důsledkem bylo omezení již dosažené procedurální úrovně ochrany základních práv a svobod.*“ V jednom z rozhodnutí<sup>172</sup> tuto svou pravomoc soud dokonce popřel, byť pouze *obiter dictum*. Argument „Německem“ je přílehlavý pro podobnost ústavní konstrukce klauzule věčnosti v obou právních rádech, s tím, že v německé konstitucionalistice je doktrinálně i judikaturou po desetiletí přijímána možnost *Spolkového ústavního soudu* prohlásit za neplatnou ústavní změnu pro rozpor s klauzulí věčnosti.

Patrně nejproblematictější je odkaz na rakouskou ústavní praxi. Rakouské reálie jsou dosti odlišné, tamní Ústava rozlišuje čtyři druhy vlastní revize, pro každou z nich stanoví odlišný procesní postup. Pravomoc přezkumu ústavních zákonů je uznávána především co do procesní bezvadnosti jejich přijetí.<sup>173</sup> Jistou výjimku představuje rozhodnutí z roku 2001,<sup>174</sup> ve kterém soud sice zrušil část ústavní novely s poukazem na vadnou proceduru (měl být uplatněn jiný z Ústavou nabízených postupů), zároveň však naznačil, že ani bezvadná procedura by nemusela bez dalšího stačit k ústavnosti ústavní změny.<sup>175</sup> Tím připustil možnou existenci implicitního materiálního jádra, přestože rakouská Ústava žádnou klauzuli nezměnitelnosti neobsahuje.

Český Ústavní soud zároveň upozornil, že v případech, kdy chtěl ústavodárce z množiny zákonů vyloučit ústavní zákony, učinil tak výslovně (čl. 50 odst. 1, čl. 62 písm. h) Ústavy). Disentující soudce *Kůrka* připouští pravomoc Ústavního soudu přezkoumávat soulad ústavní revize s čl. 9 odst. 2 Ústavy. *Jan Musil* ji rovněž připouští jako možnou, zároveň dodává, že věc doposud nebyla spolehlivě doktrinálně vyřešena. Za jiné možné arbitry čl. 9 odst. 2 zmiňuje druhou komoru parlamentu či referendum a dodává: „*vyskytují se i skeptické názory, že takový ‚superrevizní‘ a přitom funkční mechanismus nelze vůbec vytvořit, protože pyramidu kontrolních*

---

<sup>171</sup> WINTR, Jan. Desáté září českého ústavního systému. *Jurisprudence*. 2010, roč. 2010, č. 1.

<sup>172</sup> *Nález Pl.ÚS 21/01 ze dne 12. 2. 2002*[online]. 2002.

Dostupné z: [https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=Pl-27-09\\_1](https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=Pl-27-09_1)

<sup>173</sup> GRINC, Jan. Přezkum ústavních zákonů v Německu a Rakousku. *Jurisprudence*. 2010, roč. 2010, č. 1.

<sup>174</sup> *VfSlg, 16327/2001*.

<sup>175</sup> GRINC, Jan. *Přezkum ústavních zákonů v Německu a Rakousku*.



*mechanismů nelze vršit do nekonečna (vzniká problém, kdo má kontrolovat kontrolory)*<sup>176</sup>

Přisouzení role ochránce podstatných náležitostí demokratického právního státu Ústavnímu soudu při ústavních změnách se nicméně s odstupem času jeví jako doktrinálně vesměs přijato.

### **Význam kauzy Melčák**

*Kauzu Melčák* s ohledem na možný konflikt mezi politiky a Ústavním soudem lze myslím interpretovat přinejmenším dvojím způsobem. Nesporně existují dobré důvody, proč se při rozhodování pléna mohla přes ad hoc prolomení ústavy prosadit doktrína soudcovské zdrženlivosti. Pochybovat lze o materiální závažnosti konkrétního případu, faktickém dopadu do právní jistoty voličů i volených nebo chabém „podvozku“ v podobě individuální ústavní stížnosti. Jak ostatně shrnuje disentující *Jan Musil*: „*Lze si klást také otázku: Nebudou škody, způsobené zrušením tohoto ústavního zákona, mnohem větší, než jsou údajné škody, které jeho přijetím utrpěl náš ústavní systém? Opravdu lze připustit, aby se i v tomto případě uplatnila zásada fiat iustitia, pereant mundus (ať třebas zhyne svět, jen když zvítězí spravedlnost)? Nezvítězí snad v tomto případě spíše než spravedlnost – právníci?*“ První interpretace může být tedy taková, že jde o projev soudcovského aktivismu, zbytečné bodání do vosího hnízda v už tak křehkém vztahu politiky a justice, kdy výsledkem není odvrácení totality, ale jiný termín voleb.

Rozhodnutí zároveň lze vnímat i jako risk, který měl při nejmenším ve vztahu k současnosti smysl. Risk, protože jeho důsledkem mohla klidně být reakce českého parlamentu podobná reakci *slovenské Národní rady* o 10 let později, tedy novela Ústavy zapovídající přezkum ústavního zákona. Dovozená pravomoc ústavního soudu k přezkumu ústavních změn však byla politicky přijata, nebo alespoň ne odmítnuta. To sice nepřináší jistotu, že se tak v budoucnu po soudním přezkumu jiné ústavní změny nemůže stát. Český ústavodárce koneckonců neoplývá pověsí promyšlených novel ctících systematiku a ducha ústavy. Díky *Melčákovi* a plynutí času po něm tu však vznikl a zatím obstál takový výklad, který v budoucnu Ústavnímu soudu usnadní zásah do ústavní novely, a není vyloučeno, že zrovna půjde „o hodně“. Pouhá pohrůžka soudním přezkumem ústavní novely v zamítavém rozhodnutí by zřejmě neměla takový odraz do politické ani doktrinální sféry.

---

<sup>176</sup> *Nález Pl.ÚS 27/09 ze dne 10. 9. 2009*, body 7–13 odlišného stanoviska soudce Musila.

## Shrnutí českého přístupu

Tuzemský přístup podobně jako některé zahraniční úpravy ochrany jádra ústavy do jisté míry trpí nedostatkem demokratické legitimacy. V obecné rovině je právě tento aspekt přezkumu ústavních změn dominantní námitkou vůči soudům rušícím ústavní novely. Argumentace spočívá v nepoměrné délce legitimačního řetězce, absenci výslovného zmocnění, někdy v kombinaci s velmi abstraktním výkladem hraničícím s tvorbou práva, tedy potenciálním vybočením z úlohy justice. V českém kontextu je třeba do úvah včlenit existenci čl. 9 odst. 2 Ústavy. Výslovná klauzule věčnosti dává soudu jakožto soudnímu orgánu ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy) referenční rámec jeho konání. Přezkumem ústavní novely jen vnukne článku 9 odst. 2 Ústavy normativní význam. Hlavní zdroj pochybnosti ohledně legitimacy v tuzemském kontextu tak spočívá zejména v přisvojení si této pravomoci. Jistě je případné namítnout, že Ústavnímu soudu se nenabízí jiné možnosti jak poskytnout ochranu podstatným náležitostem demokratického právního státu. To ale nutně neznamená, že je současný stav bezvadný. Druhou stěžejní námitkou vůči soudnímu přezkumu v českém kontextu je neurčitost jeho referenčního rámce, tedy nejasný obsah pojmu podstatných náležitostí demokratického právního státu. Příliš široké mantinely nedávají žádnou záruku proti svévoli či přechodu od interpretace k tvorbě práva soudem. Různými variacemi i alternativy k představenému autoritativnímu soudnímu přezkumu po účinnosti ústavní novely hledám na následujících řádcích v zahraničních úpravách. Zajímá mě především zda, případně jak, lze účinně reagovat na popsaná problematická místa, tedy jistý demokratický deficit a neurčitost referenčního rámce přezkumu.

## Německo

Západoněmecký ústavodárce v reakci na zkušenost uplynulých desetiletí v roce 1949 přijal v čl. 79 odst. 3 *Základního zákona SRN* ustanovení ve znění: „*Změna tohoto základního zákona, která se dotýká rozčlenění Spolku do zemí, zásadního spolupůsobení zemí při zákonodárství nebo zásad stanovených v člancích 1 a 20, je nepřípustná.*“ Zásadami dle čl. 1 jsou nedotknutelnost důstojnosti člověka zahrnující i lidská práva,<sup>177</sup> přirozenoprávní charakter Základního zákona a přímý účinek základních práv. Čl. 20 pak ve svých 4 odstavcích zakotví federální uspořádání, principy

---

<sup>177</sup> MOLEK, Pavel. *Materiální ohnisko ústavy*, s. 64.

demokracie, sociálního státu a princip suverenity lidu, dělbu moci a občanské právo na odpor při selhání jiných obranných mechanismů chránících ústavu.<sup>178</sup>

Zásadní je rovněž čl. 146: „*Tento Základní zákon, který při dosažení sjednocení a svobody Německa působí na celý německý národ, pozbývá platnosti v den, kdy vstoupí v účinnost nová, německým lidem svobodně přijatá ústava.*“<sup>179</sup> Tento rozporuplný stav mezi deklarací nezměnitelnosti některých ustanovení a explicitním vyjádřením možnosti (možná i víry v) přijetí zcela nové ústavy plyne z kontextu doby přijetí.<sup>180</sup> Zatímco čl. 79 odst. 3 se snaží zabránit opakování totalitní minulosti, čl. 146 akcentuje víru v budoucí sjednocení Německa. Pro náš účel je však zásadní především čl. 79, který, krom klauzule věčnosti v odst. 3, upravuje možnost změny či doplnění základního zákona dvoutřetinovou většinou v obou komorách parlamentu.

Co se týče kompetence přezkumu ústavních změn, žádné její explicitní vyjádření v Základním zákoně nenajdeme. Lze ji dovozovat z čl. 93 odst. 2 a čl. 100 odst. 1 Základního zákona, které stanoví kompetenci Spolkového ústavního soudu přezkoumávat soulad spolkového a zemského práva se *Základním zákonem*. Doktrinální podporu pro přezkum ústavnosti ústavní novely však začal Spolkový ústavní soud budovat již nedlouho po přijetí Základního zákona, v roce 1953.<sup>181</sup> Tehdy se sice zabýval možnou vnitřní rozporností originálního ústavního textu, jako referenční rámec přezkumu ustanovení Základního zákona užil čl. 1 a čl. 20 a dovedl svoji pravomoc takový přezkum provést.<sup>182</sup> V následujících desetiletích Spolkový ústavní soud tuto svoji pravomoc vyjádřil několikrát,<sup>183</sup> k derogaci ústavní novely však zatím nikdy nepřistoupil. *Ondřej Preuss* v této souvislosti shrnuje, že „*hovořit o uplatnění (kompetence zrušit ústavní novelu) je patrně příliš odvážné, spolkový Ústavní soud totiž k této věci přistupuje velmi zdrženlivě a opatrně. Ač si svou kompetenci přezkoumávat ústavní novely hýčká, nikdy nebyl ochoten ji využít.*“<sup>184</sup> Dle Grince „*Spolkový ústavní soud nebyl dosud postaven před takovou změnu ústavy, jež by vyvolávala pochybnosti z hlediska legislativní techniky nebo samotné podstaty zákonodárství, což zřejmě svědčí o odborném a zodpovědném přístupu německého ústavního zákonodárce.*“<sup>185</sup> Vzhledem k dovození možnosti materiálního přezkumu a principů obsažených v klauzuli věčnosti GG nemá

---

<sup>178</sup> *Basic Law for the Federal Republic of Germany.*

<sup>179</sup> MOLEK, Pavel. *Materiální ohnisko ústavy*, s. 64.

<sup>180</sup> *Ibid.*

<sup>181</sup> Rozhodnutí BVerfGE 3, 225 (Gleichberechtigung)

<sup>182</sup> GRINC, Jan. *Přezkum ústavních zákonů v Německu a Rakousku.*

<sup>183</sup> Viz např. rozhodnutí BVerfGE 30, 1 (Abhör-Urteil) či BVerfGE 109, 279 (Großer Lauschangriff) a jak připomíná *Ondřej Preuss* v *Klauzule věčnosti*, s. 132. Zaujetí aktivní role Spolkového ústavního soudu při ochraně GG je třibeno i ve vztahu k předpisům EU v zásadních rozhodnutích Solange I., II., III., Mangold, Honeywell a dalších.

<sup>184</sup> *Ibid.*

<sup>185</sup> GRINC, Jan. *Přezkum ústavních zákonů v Německu a Rakousku.*

smysl pochybovat o možnosti přezkumu procesní bezvadnosti přijetí ústavní novely.<sup>186</sup> Na tomto místě je zároveň vhodné připomenout odlišné pojetí samotného vzniku kompetence německého Ústavního soudu k přezkumu ústavnosti (nejen) změn ústavy. Na rozdíl od českého Ústavního soudu Spolkový ústavní soud neústavní právní akty neruší (*ex nunc*), ale vyslovuje jejich neplatnost deklaratorním výrokem (*ex tunc*).<sup>187</sup> Německou praxi lze shrnout tak, že Základní zákon SRN má poměrně určitou klauzuli věčnosti, byť pod jednotlivými principy, zejména zásadou nedotknutelnosti lidské důstojnosti lze nalézt ledacos. Co se týče pravomoci zrušit ústavní novelu, ta explicitně vyjádřena není, nicméně vzhledem k desetiletí konstantní judikatuře dovozující tuto možnost lze říci, že pravomoc německého Ústavního soudu stojí na pevných nohách.

## Litva

Pro specifickou, v něčem snad inspirativní povahu litevské Ústavy, potažmo litevského Ústavního soudu, věnujme chvíli pozornost i jemu. Ústavní text v článku 148 upravuje tři různé způsoby změny Ústavy,<sup>188</sup> odstupňované mírou rigidity. Článek 1 „*Litva je svrchovaný demokratický stát*“ tak může být změněn pouze v referendu, pokud s tím vysloví souhlas nejméně tři čtvrtiny všech občanů s volebním právem. Změny hlavy první (dělba moci, přímá aplikovatelnost ústavy, suverenita lidu atp.) a čtrnácté („*změny ústavy*“) jsou přijaty, pokud s nimi vysloví v referendu souhlas více než polovina občanů s volebním právem.<sup>189</sup> O ostatních změnách Ústavy rozhoduje *Seimas*, litevský zákonodárny sbor. Hlasuje o nich dvakrát za sebou. V obou případech je třeba souhlasu nejméně dvou třetin všech členů *Seimasu*. Mezi prvním a druhým hlasováním nesmí uplynout méně než tři měsíce. Litevský Ústavní soud dle článku 102 „*rozhoduje, zda jsou zákony a jiné právní akty Seimasu v rozporu s Ústavou, a zda jsou rozhodnutí prezidenta republiky a vlády v konfliktu s Ústavou nebo zákony.*“

Soud nicméně svým rozhodnutím 22/2013 prohlásil za neústavní ústavní změnu.<sup>190</sup> Důvodem bylo porušení článku 147, který stanoví, kdo má v ústavních otázkách legislativní iniciativu.<sup>191</sup> Potud tedy jde o derogaci toliko z procesních důvodů. Plénum se však rozsáhle

---

<sup>186</sup> PREUSS, Ondřej. *Klauzule věčnosti*, s. 133.

<sup>187</sup> HOLLÄNDER, Pavel. *Filosofie práva*, s. 61.

<sup>188</sup> Znění litevské Ústavy v angličtině k dispozici online: <https://lrkt.lt/en/about-the-court/legal-information/the-constitution/192>

<sup>189</sup> *REPUBLIC OF LITHUANIA LAW ON REFERENDUMS, As last amended on 14 January 2020* [online], čl. 8. Dostupné z: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/d4c36c82493a11ebb394e1efb98d3e67?jfwid=i3h7wry6s>

<sup>190</sup> MADEJ, Martin. *Melčák nebo Melčáci? Ústavní soudy rušící ústavní zákony.*

<sup>191</sup> *Case No. 22/2013* [online]. THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE REPUBLIC OF LITHUANIA, . Dostupné z: <https://lrkt.lt/en/court-acts/search/170/ta850/content>

vyjádřilo i k případným budoucím změnám ústavního textu, které by byly rozporné s jeho dosavadním zněním, a to i v materiální rovině. Vyjádřil se zejména k obsahu už zmíněného velmi rigidního článku 1. Soud judikoval, že kupříkladu změna některých částí Ústavního zákona o členství v EU je zároveň zásahem do článku 1 Litevské ústavy, proto by k jejímu přijetí bylo třeba souhlasu vysloveného v referendu.<sup>192</sup> Z rozhodnutí naopak neplyne existence absolutně nedotknutelného materiálního jádra, jehož změna by byla nepřípustná přes souhlas potřebné většiny občanů vyslovený v referendu. To značí příklon k ústavní konstrukci vnímání lidu jako nejvyššího suveréna stojícího nad ústavou. Podobně jako v české úpravě je zde přítomna výrazná výkladová volnost, kdy je výhradně v rukou litevského Ústavního soudu, jaký konkrétní obsah ve slovech čl. 1 Ústavy „*svrchovaný demokratický stát*“ nalezne.

## Švédsko

Litevskému modelu změny ústavy se v některých aspektech podobá švédský systém, který dále posiluje ústavní stálost. Proces změny ústavy je upraven v jednom ze čtyř základních zákonů země, které dohromady tvoří Ústavu, konkrétně v Kapitole 8, článku 14 *The Instrument of Government Act*. Úprava stanoví, že k přijetí ústavní změny je třeba dvou hlasování o zcela totožném návrhu v *Riksdagu*, zákonodárném sboru. Druhé hlasování se však může uskutečnit až po nových parlamentních volbách a mezi prvním hlasováním a dnem voleb nesmí uplynout méně než 9 měsíců. Zároveň po prvním hlasování může pouhá desetina členů *Riksdagu* navrhnout, aby o ústavní změně proběhl plebiscit. V případě souhlasu alespoň třetiny zákonodárců se referendum koná spolu s parlamentními volbami, po nichž může proběhnout druhé hlasování. Ke schválení ústavní změny postačí při obou hlasováních prostá většina hlasů. Přes na první pohled velmi rigidní mechanismus ústavní změny proběhly ve Švédsku za posledních 15 let dvě velké ústavní novely – v roce 2010 a 2018.

Kontinentálnímu právu spíše cizí úprava napovídá, že celý systém dělby moci a role soudnictví v něm bude i v dalších aspektech odlišná od nám regionálně bližších modelů. Ostatně žádná ze skandinávských zemí, Švédsko nevyjímaje, nezná koncentrovaný autoritativní přezkum souladu právních norem s ústavou.<sup>193</sup> Roli tamní justice dobře vystihuje bonmot o třech složkách dělby moci – legislativě, exekutivě a médiích.<sup>194</sup> Nezávislosti médií jsou koneckonců z velké části

---

<sup>192</sup> Ibid.

<sup>193</sup> PREUSS, Ondřej. *Klauzule věčnosti*, s. 148.

<sup>194</sup> ZAMBONI, Mauro. The Positioning of the Supreme Courts in Sweden – A Democratic Oddity? *European Constitutional Law Review*. 2019, roč. 15, č. 4, s. 669. DOI: 10.1017/S1574019619000361

věnovány dva ze čtyř zmíněných základních zákonů (*The Freedom of the Press Act* a *The Fundamental Law on Freedom of Expression*). Švédské soudy tak mají tradičně blízko k výkonné moci, byť v posledních letech v reakci na nové výzvy<sup>195</sup> dochází k jejich postupné emancipaci.<sup>196</sup> Nám známý systém autoritativní soudní kontroly ústavnosti je nahrazen jednak mechanismy před přijetím ústavní změny, jednak možností soudů neaplikovat protiústavní právní předpis. Předběžná kontrola spočívá v transparentním procesu s širokou účastí veřejnosti, rozsáhlých veřejných konzultacích, vlivném ústavněprávním výboru *Riksdagu* a orgánu s názvem *Lagrådet*,<sup>197</sup> což lze přeložit jako Legislativní rada. Ta je složená ze soudců vrcholných soudů a jejím posláním je podávat stanoviska k navrhované legislativě, která však nejsou nikterak formálně závazná.<sup>198</sup> Možnost obecných soudů neaplikovat protiústavní předpis je diskutována od padesátých let, intenzivněji pak od novely v roce 1979, kdy byla tato možnost výslovně zakotvena na ústavní úrovni.<sup>199</sup> Soudy tak ovšem činí velmi zřídka.<sup>200</sup> Nic na tom nezměnila ani ústavní novela účinná od roku 2011, která sice vypustila podmínku „zjevné“ protiústavnosti,<sup>201</sup> zároveň s tím ale ústavodárce doplnil připomínku vlastní supremace: „*V případě přezkumu právního aktu podle odstavce 1 je třeba věnovat zvláštní pozornost skutečnosti, že Riksdag je nejvyšším představitelem lidu a že základní zákon má přednost před ostatními zákony.*“<sup>202</sup>

S výše popsaným systémem se příliš neslučuje námi pojednávaný koncept soudní ochrany materiálního jádra před ústavními změnami. Švédské právo ostatně nezná koncept výslovně zakotveného ani judikatorně nalezeného materiálního jádra. Popsané mechanismy však směřují ke stejnému cíli, tedy ochraně základního institucionálního rámce státu a základních práv. Zkoumat na první pohled relativně odlišné systémy, jako ten švédský, přesto považuji za přínosné. Jedním z následků sílící faktické i právní internacionalizace je totiž jistě i sdílení obdobných společenských výzev. Zkoumat, jak na stejné výzvy reaguje společnost s jiným prizmatem je nejen inspirativní, ale především nezbytné pro co možná nejúplnější pochopení situace.

---

<sup>195</sup> Ibid., s. 686 a násl. *Zamboni* za ony výzvy považuje zejména ústup od konsensuální tvorby politik, nárůst hodnotových konfliktů ve společnosti a sílící vliv evropského práva.

<sup>196</sup> GHAVANINI, Anna Wallerman, Gunnar GRENSTAD a Johan Karlsson SCHAFFER. Institutions that define the policymaking role of courts: A comparative analysis of the supreme courts of Scandinavia. *International Journal of Constitutional Law*. 2023, roč. 21, č. 3. DOI: 10.1093/icon/moad068

<sup>197</sup> PREUSS, Ondřej. *Klauzule věčnosti*, s. 149.

<sup>198</sup> Ibid.

<sup>199</sup> GHAVANINI, Anna Wallerman, Gunnar GRENSTAD a Johan Karlsson SCHAFFER. *Institutions that define the policymaking role of courts: A comparative analysis of the supreme courts of Scandinavia*, s. 780.

<sup>200</sup> PREUSS, Ondřej. *Klauzule věčnosti*, s. 150.

<sup>201</sup> GHAVANINI, Anna Wallerman, Gunnar GRENSTAD a Johan Karlsson SCHAFFER. *Institutions that define the policymaking role of courts: A comparative analysis of the supreme courts of Scandinavia*, s. 780.

<sup>202</sup> *The Instrument of Government (1974:152) Up to and including Swedish Code of Statutes (SFS) 2022:1600* [online], Kapitola 12, článek 10. Dostupné z: <https://www.riksdagen.se/globalassets/05.-sa-fungerar-riksdagen/demokrati/the-instrument-of-government-2023-eng.pdf>

## Rumunsko

Rumunsko má v tomto textu své místo pro jeho specifickou a zároveň zcela explicitní úpravu pravomoci i referenčního rámce přezkumu ústavních změn. Pravomoc k přezkumu je svěřena článkem 146 písm. a) rumunské Ústavy<sup>203</sup> Ústavnímu soudu. Respektive tak soud musí činit bez návrhu u každé navrhované ústavní změny ještě před její účinností. Jde tedy o předběžný přezkum z úřední povinnosti navíc ozvláštněný o dvojí přezkum – před a po legislativním procesu.<sup>204</sup> Konečné slovo v ústavodárném procesu má rumunský lid, o každé změně Ústavy se po schválení Parlamentem<sup>205</sup> a posvěcení Ústavním soudem koná plebiscit.<sup>206</sup>

Referenční rámec přezkumu ústavních změn je pak zakotven v čl. 152 Ústavy uvozeném nadpisem „*Limitations of revision (of the Constitution)*“<sup>207</sup>. Článek zapovídá změny týkající se nezávislosti, unitarity, nedělitelnosti a územní celistvosti státu, republikové formy vlády, nezávislosti justice, politického pluralismu a oficiálního jazyka. Rovněž je zapovězena změna Ústavy vedoucí k potlačení základních práv a svobod občanů. Rumunský Ústavní soud je silným hráčem na poli ústavních změn nejen teoreticky. Své významné ústavní postavení a ochotu dostát svým ústavním povinnostem už vícekrát stvrdil ve svých rozhodnutích.<sup>207</sup>

## Izrael

Izraelským reáliím jsem se už v této práci věnoval v kontextu politizace justice. Dění kolem justiční reformy je ale zajímavé i z ústavněprávní perspektivy. Ze všeho nejdřív je třeba připomenout, že postavení Nejvyššího soudu není snadno srovnatelné s postavením např. českého Ústavního soudu. Nejvyšší soudní instance v zemi hraje zásadní roli i kvůli absenci druhé komory parlamentu, silnému systémovému sepětí zákonodárné a výkonné moci, ceremoniální roli prezidenta a absenci formální psané ústavy.<sup>208</sup>

---

<sup>203</sup> *The Constitution of Romania* [online]. Dostupné z: <https://www.presidency.ro/en/the-constitution-of-romania>

<sup>204</sup> PREUSS, Ondřej. *Klauzule věčnosti*, s. 137.

<sup>205</sup> Parlament se o změně Ústavy usnáší dvoutřetinovou většinou v každé ze dvou komor, není-li návrh takovým způsobem přijat, mohou se komory sejít na společné schůzi a návrh přijmout tříčtvrtinovou většinou zákonodárců z obou komor.

<sup>206</sup> Čl. 151 odst. 3 rumunské Ústavy *The Constitution of Romania*, článek 151 odst. 3.

<sup>207</sup> PREUSS, Ondřej. *Klauzule věčnosti*, s. 138.

<sup>208</sup> LANGFITT, Frank. War in Gaza ends effort by Netanyahu's government to overhaul the judiciary. *NPR* [online]. 2023. Dostupné z: <https://www.npr.org/2023/12/28/1221942387/war-in-gaza-ends-effort-by-netanyahu-s-government-to-overhaul-the-judiciary>; BOXERMAN, Aaron a Isabel KERSHNER. *Israeli Supreme Court Decision Prompts Polarized Response in a Nation at War*.

V části o politizaci justice jsem se věnoval legislativním návrhům, které měly výrazně omezit soudní moc na úkor politiků. Nyní zde zmíním reakci Nejvyššího soudu na tu malou část justiční reformy, kterou *Kneset* stihl schválit před válkou. Nejvyšší soud ji totiž v lednu 2024 svým rozhodnutím zrušil. Jeho rozhodnutí je zajímavé hned ve dvou momentech, o kterých bylo třeba rozhodnout. V první řadě se soud zabýval obecnou otázkou, zda má pravomoc zasahovat do základních zákonů země, tedy rozhodovat o jejich vzájemném vnitřním souladu a případně část základního zákona zrušit. Na této otázce soudci a soudkyně našli přesvědčivou shodu 12 ku 3, zcela jistě při vědomí navrhované (a do té doby neschválené) legislativy, která měla takovou pravomoc výslovně vyloučit. Druhá projednávaná věc se týká konkrétní právní úpravy, jejíž „ústavnost“ soud posuzoval, a která byla *Knesetem* schválena jako dodatek k jednomu ze základních zákonů země. Jádrem úpravy bylo zapovězení Nejvyššímu soudu rozhodovat o zrušení některých aktů výkonné moci.<sup>209</sup> Rozhodnutí zde má podle mě své místo zejména proto, že členové soudu rozhodovali o legislativní úpravě vlastních pravomocí. Soud o této konkrétní otázce rozhodl těsnou většinou 8 ku 7. Soudci, kteří byli pro zrušení části základního zákona a v důsledku toho pro zachování vlastních pravomocí, argumentovali zejména obecně slabou kontrolou exekutivy a dalšími specifiky dělby moci v Izraeli.<sup>210</sup>

## Slovensko

Slovenská ústava neobsahuje žádné ustanovení, které by bylo doktrinálně všeobecně přijímáno jako klauzule věčnosti. Jediná diskutovaná část v této souvislosti je druhá věta článku 12 odst. 1 slovenské Ústavy: „*Základné práva a slobody sú neodňateľné, nescudziteľné, nepremlčateľné a nezrušiteľné.*“ K její interpretaci jako klauzule věčnosti se kloní někteří teoretici i slovenský Ústavní soud.<sup>211</sup> Proti hovoří systematika ústavního textu.<sup>212</sup> Debatu o (ne)existenci materiálního jádra ústavy na Slovensku spustil ústavodárce, když se rozhodl přijmout jednou Ústavním soudem zrušený zákon v obdobném znění formou zákona ústavního. Nalézání ohniska ve slovenských podmínkách stěžuje především článek 72, který za jediný „*ústavodárny orgán*“ Slovenské republiky určuje Národní radu. Nelze se tedy bez výkladových peripetií opřít o výše popsanou teorii moci ustavující a ustavené, respektive nelze bez dalšího nazvat Národní radu za „pouhého“

---

<sup>209</sup> Vysvětlení tzv. *reasonableness doctrine* např. zde <https://bit.ly/3B0aA5b>

<sup>210</sup> BOXERMAN, Aaron a Isabel KERSHNER. *Israeli Supreme Court Decision Prompts Polarized Response in a Nation at War.*

<sup>211</sup> JAMBOR, Dominik. *Koncepcia materiálneho jadra Ústavy Slovenskej republiky vo svetle nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky Pl. ÚS 21/2014.* 2021, diplomová práce, Univerzita Karlova, s. 18.

<sup>212</sup> *Ibid.*



ústavního zákonodárce.<sup>213</sup> Věc dále problematizuje článek 84 odst. 4: „*Na prijatie ústavy, zmenu ústavy, ústavného zákona [...] je potrebný súhlas aspoň trojpäťinovej väčšiny všetkých poslancov.*“ a čl. 86, který do působnosti Národní rady řadí pravomoc „*uznášať sa na ústave, ústavných a ostatných zákonoch [...]*“. Slovenská konstrukce přijetí, změny či doplnění ústavy je tak zásadně odlišná od tuzemské úpravy obsažené zejména v čl. 9 ve spojení s čl. 15 odst. 1 a čl. 39 odst. 4 Ústavy. Určitou (byť možná okrajovou) relativizaci Národní rady jako jediného ústavodárce spatřuji v preambuli slovenské Ústavy, která říká: „*[...] my, občania Slovenskej republiky, uznášame sa prostredníctvom svojich zástupcov na tejto ústave: [...]*“. Není tedy přece jen lid tím jediným originárním ústavodárcem? A lze bez dalšího říct, že svěřením ústavy do dispozice odvozenému ústavodárci je neomezené, tedy že jej zmocňuje i k jejímu vyprázdňení či nahrazení novou ústavou?

Pravomoc ústavního soudu k přezkumu ústavních zákonů rovněž není výslovně zakotvena. Kdo takové zmocnění hledá, zamíří patrně do článku 124, který stanoví, že Ústavní soud je nezávislým soudním orgánem ochrany ústavnosti.<sup>214</sup> Tam ostatně zamířil i slovenský Ústavní soud ve svém přelomovém nálezu PL. ÚS 21/2014. V něm dovedl jednak existenci materiálního jádra ústavy,<sup>215</sup> jednak vlastní pravomoc<sup>216</sup> je chránit rušením rozporných ústavních předpisů. Závěrem připustil možnost sebeomezení v přezkumu ústavních změn v případě, že by o změně ústavy rozhodl lid v referendu.<sup>217</sup> Ústavní soud rozhodnutí vydal na konci ledna 2019. Národní rada na něj zareagovala o 22 měsíců později přijetím ústavní novely, po které v čl. 125 odst. 4 přibyla věta „*Ústavný súd nerozhoduje ani o súlade ústavného zákona s ústavou.*“ Tím Národní rada explicitně popřela dovozenou pravomoc přezkumu ústavních dodatků, implicitně pak vyjádřila i názor na existenci materiálního jádra ústavy. V důvodové zprávě k ústavní novele se sice lze dočíst, že její přijetí „*neznamená, že v ústave neexistujú poistky proti činnosti ústavodarcu. Prvým a posledným ochrancom ‚ústavnosti ústavy‘ však v zvolenej koncepcii nie je ústavný súd, ale ľud, respektíve občianska spoločnosť.*“<sup>218</sup> Žádný způsob, kterým lid může tuto ochranu vykonávat, však už novela do Ústavy nevnáší. Pokud tedy ústavní novelu přijímáme za ústavně konformní, jediným možným

---

<sup>213</sup> Ibid., s. 24–25.

<sup>214</sup> Ibid., s. 34.

<sup>215</sup> *Rozhodnutí PL. ÚS 21/2014: MATERIÁLNE JADRO ÚSTAVY SLOVENSKEJ REPUBLIKY* [online]. 2019. Dostupné z: [https://www.ustavnyjud.sk/docDownload/b79ef7b2-e817-4be3-9ea7-5105361e3f6b/%C4%8D.%20%20-%20PL.%20%C3%9AS%2021\\_2014.pdf](https://www.ustavnyjud.sk/docDownload/b79ef7b2-e817-4be3-9ea7-5105361e3f6b/%C4%8D.%20%20-%20PL.%20%C3%9AS%2021_2014.pdf) bod 62

<sup>216</sup> Ibid. bod 82

<sup>217</sup> Ibid. bod 177

<sup>218</sup> JAMBOR, Dominik. *Koncepcia materiálneho jadra Ústavy Slovenskej republiky vo svetle nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky Pl. ÚS 21/2014*, s. 92.

legálním způsobem ochrany ústavy před ústavodárcem bude krajní prostředek práva na odpor zakotvený v čl. 32 slovenské Ústavy.

## Kolumbie

Obsáhnout škálu přístupů k existenci a soudní ochraně jádra ústav nelze bez státu, jehož orgán ochrany ústavnosti dovedl a prosadil (na rozdíl od Slovenska) existenci implicitního materiálního ohniska i vlastní pravomoc k jeho ochraně. Ač je doktrinální pozornost v tomto směru často věnována zejména Indii, popsany vývoj nalezneme i v Kolumbii. Článek 241 platné kolumbijské Ústavy z roku 1991 svěřuje Ústavnímu soudu střežit celistvost a svrchovanost ústavy „*ve striktním a přesném znění tohoto článku*“, v jehož dalších odstavcích je výčet za tím účelem svěřených pravomocí. Jednou z nich je i „*rozhodovat před samotným konáním referenda o ústavnosti vyhlášení referenda nebo o ústavnosti svolání ústavodárného shromáždění za účelem změny Ústavy, a to výhradně z důvodu procesních chyb.*“ Z článku 374 se podává, že Ústava může být změněna Kongresem, Ústavodárným shromážděním nebo lidem v referendu.<sup>219</sup> Výslovně vyjádřenou klauzuli věčnosti či existenci materiálního jádra v ústavním textu nenajdeme.

Ústavní soud přesto už mnohokrát v posledních dvaceti letech přezkoumával ústavní změny po materiální stránce. Svůj postup opírá o doktrínu soustavně budovanou od přelomového rozhodnutí<sup>220</sup> v roce 2003 až dosud. Tzv. doktrína nahrazení ústavy (*constitutional replacement doctrine*) spoléhá na čtyři na sebe navazující argumenty:<sup>221</sup> Ke zhodnocení procesní bezvadnosti je třeba zkoumat pravomoc ústavodárného orgánu k ústavní změně. Pravomoc měnit ústavu neznamená možnost ji nahradit. Ústavní soud může zkoumat, zda je navrhovaná úprava změnou nebo nahrazením Ústavy. To lze zjistit pouze zkoumáním obsahu navrhované ústavní úpravy. Částečně se jedná o argumentaci *Kelsenem*,<sup>222</sup> tedy že k provedení některých ústavních změn ústavodárce postrádá kompetenci, postupuje *ultra vires*, jedná se tudíž o procesní pochybení. Samozřejmě s tím zásadním rozdílem, že absence kompetence je dovozena z rozdílu mezi změnou a nahrazením ústavy a nikoliv z výslovné klauzule věčnosti. Popsaná doktrína se přes její

---

<sup>219</sup> *Constitution of Colombia 1991 (rev. 2015)* [online].

Dostupné z: [https://www.constituteproject.org/constitution/Colombia\\_2015](https://www.constituteproject.org/constitution/Colombia_2015)

<sup>220</sup> *Sentencia C-551/03* [online]. 2003. Dostupné z: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/c-551-03.htm>

<sup>221</sup> BERNAL, Carlos. Unconstitutional constitutional amendments in the case study of Colombia: An analysis of the justification and meaning of the constitutional replacement doctrine. *International Journal of Constitutional Law*. 2013, roč. 11, č. 2, s. 340. DOI: 10.1093/icon/mot007

<sup>222</sup> HOLLÄNDER, Pavel. *Filosofie práva*, s. 59.

interpretační odvalu v kolumbijském ústavním systému zdá se uchýtila.<sup>223</sup> Ústavní soud v mnoha navazujících rozhodnutích svoji argumentaci dále rozvíjí. Vytváří test, dle něhož se o nahrazení jedná v případě změny „*esenciálního prvku*“ ústavy,<sup>224</sup> této práci bližším jazykem bychom snad mohli říct jejího materiálního ohniska. Jeho úplný obsah soud nepředkládá, z dosavadní judikatury však plyne, že jde např. o dělbu moci, demokratické zřízení, zásluhovost v kariérním postupu úředníků či nadřazenost veřejného zájmu.<sup>225</sup> Ústavní soud však za nahrazení ústavy považoval např. i konání referenda o možnosti prezidenta kandidovat potřetí v řadě,<sup>226</sup> ačkoliv prolomení dosavadních ústavních pravidel v případě kandidatury podruhé v řadě považoval za ústavně souladné.<sup>227</sup>

Jednou z omezujících podmínek uplatnění doktríny je, že nemůže být použita k označení jakéhokoliv ustanovení za nezměnitelné.<sup>228</sup> Což patrně souvisí s tím, že nahrazení ústavy není zapovězeno za všech okolností. Ze tří ústavodárných orgánů z čl. 374 (Kongres, Ústavodárné shromáždění, lid v referendu<sup>229</sup>) soud považuje pouze Ústavodárné shromáždění za moc ustavující.<sup>230</sup> V případě svolání Ústavodárného shromáždění<sup>231</sup> tak může být jeho rozhodnutím po právu přijata taková ústavní novela, která dosahuje intenzity nahrazení ústavy.<sup>232</sup>

### Dílčí závěry III. kapitoly

Mezi probíranými způsoby ochrany materiálního ohniska ústav lze pozorovat zejména tři alternativy a jejich libovolné kombinace: rozložení procesu ústavní novelizace v čase, zapojení všelidového hlasování do procesu změny ústavy a abstraktní soudní přezkum ústavní změny ex ante.

---

<sup>223</sup> JAMBOR, Dominik. *Koncepcia materiálneho jadra Ústavy Slovenskej republiky vo svetle nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky Pl. ÚS 21/2014*, s. 51.

<sup>224</sup> BERNAL, Carlos. *Unconstitutional constitutional amendments in the case study of Colombia: An analysis of the justification and meaning of the constitutional replacement doctrine*, s. 344.

<sup>225</sup> JAMBOR, Dominik. *Koncepcia materiálneho jadra Ústavy Slovenskej republiky vo svetle nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky Pl. ÚS 21/2014*, s. 50.

<sup>226</sup> ROZNAI, Yaniv. *Unconstitutional Constitutional Amendments—The Migration and Success of a Constitutional Idea*, s. 684. Jde o rozhodnutí C-141/2010.

<sup>227</sup> BERNAL, Carlos. *Unconstitutional constitutional amendments in the case study of Colombia: An analysis of the justification and meaning of the constitutional replacement doctrine*, s. 345. Jde o rozhodnutí C-1040/05.

<sup>228</sup> *Ibid.*, s. 343.

<sup>229</sup> Rozhodnutí lidu v referendu dle soudu není projevem ustavující moci, neboť o jeho svolání i obsahu rozhoduje Kongres, tj. moc ustavená, viz JAMBOR, Dominik. *Koncepcia materiálneho jadra Ústavy Slovenskej republiky vo svetle nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky Pl. ÚS 21/2014*, s. 50, pozn. pod čarou 205.

<sup>230</sup> *Ibid.*, s. 50.

<sup>231</sup> Postup svolání upravený v čl. 376 kolumbijské Ústavy je poměrně komplikovaný: Kongres nejprve rozhodne o konání referenda, v němž lid rozhodne o svolání Ústavodárného shromáždění.

<sup>232</sup> BERNAL, Carlos. *Unconstitutional constitutional amendments in the case study of Colombia: An analysis of the justification and meaning of the constitutional replacement doctrine*, s. 346.

Samotné rozložení ústavodárného procesu v čase, jak je můžeme vidět ve Švédsku či Litvě, není samo o sobě přímým prostředkem ochrany materiálního ohniska. Jde spíš o mechanismus vedoucí k větší rigiditě ústavy s důsledky, které k ochraně základních ústavních hodnot mohou přispět. Dvojitý hlasování s časovým rozestupem poskytuje prostor pro důkladný dialog, hlubší analýzu, participaci veřejnosti a dalších zainteresovaných stran včetně politických menšin. Delší dobu trvající konsensus může ale být stejně tak rozporný s duchem ústavy jako krátkodobá shoda na její změně. Časový rozestup mezi prvním a druhým hlasováním navíc může být doplněn o požadavek schválení aktuálním i budoucím parlamentem. Tím se vytváří další prostor pro diskuzi v předvolebním čase a posiluje přímá participace lidu, který může ústavní novele prostřednictvím voleb v půli ústavodárného procesu zabránit.

Dále ve vybraných státech pozorujeme různé způsoby zapojení referenda. To může být obligatorním požadavkem (Rumunsko, vybrané části litevské či rakouské ústavy) nebo fakultativně vyvolané politickou menšinou (Švédsko). Jak upozorňuje Ústavní soud Kolumbie, není samozřejmé vnímat vyjádření lidu v referendu jako nadané vyšší legitimitou, než projev vůle např. prostřednictvím voleb. Lid zpravidla referendum nevyhlašuje ani neformuluje pokládanou otázku, je tedy nasnadě hledat další garance minimálně procesní bezvadnosti vyhlášení a průběhu všelidového hlasování. Tím se otázka ústavnosti ústavní změny jen přesouvá k otázce ústavnosti vyhlášení a konkrétního znění referenda.

Soudní přezkum ústavní změny před jejím přijetím v probíraném vzorku reprezentuje rumunská úprava, měkčí variací představuje přezkum bez formální závaznosti švédskou Legislativní radou (*Lagrådet*). Výhodu takového řešení spatřuji v umenšení rizika konfliktu mezi ústavodárcem a ústavním soudem. Přezkum *ex ante* může v porovnání s přezkumem již schválené ústavní změny spíš připomínat dialog ústavních institucí, které si předem vyjasňují vhodnou podobu ústavní změny. Souvisejícím pozitivním důsledkem předběžného přezkumu je i nesporně menší zásah do právní jistoty a legitimního očekávání. Zkrátka platí, že čím dříve idea neústavní změny dojde k zániku, tím lépe.

Zřejmě nelze hledat univerzální odpověď, jaký z popsanych přístupů je nejméně problematický, nejlépe plnící svůj účel, co možná nejvíce posilující demokratický právní stát a zároveň co nejméně degradující jeho demokratickou složku. Odpověď je v každém právním prostředí odlišná podle toho, jak odlišné jsou ústavní tradice, konstrukce dělby moci atp. Na příkladu *Izraele* vidíme, že při absenci jiných institucí v systému brzd a protivah je třeba silného soudu. Naopak tam, kde je kupříkladu dobře nastavený bikameralismus, pravomoci jiných ústavních aktérů než vlády či pevnější hranice mezi zákonodárnou a výkonnou mocí, tam můžou

být autoritativní soudní zásahy „shora“ nežádoucí. Ze zkoumání praxe v jiných zemích tak nelze bez dalšího vyvodit závěr, že některý z jiných způsobů by byl v tuzemsku vhodnější. Pohled za hranice je nutné vnímat jako inspiraci a zohlednit unikum české ústavní tradice. Věnujme se tedy otázce, zda je některá ze tří popsaných zahraničních inspirací (přezkum ex ante, referendum, rozložení ústavní novely v čase) příležitá na českou právní úpravu.

Mezi všemi popsanými mechanismy ochrany hodnotového jádra ústav lze pozorovat dvě odlišná základní východiska. Jednak může být lid v rámci ústavního řádu ničím a nikým neomezeným zdrojem moci, který má ústavu v plné dispozici. Z probíraných úprav je takové pojetí blízké litevské či švédské Ústavě. Ty ve vztahu k základním ústavním hodnotám počítají s výraznou rigiditou a vytvářejí i další pojistky před neuváženými změnami, nejsou však odňaty z dispozice ústavodárce absolutně. Druhým možným východiskem je pak přístup, který můžeme nazvat panstvím ústavy. V takovém režimu je přípustné absolutní zapovězení některých ústavních změn. Zásah do fundamentu ústavního řádu je v takovém případě možný jen způsobem mimo ústavu, tedy revolucí, návratem do doby před vznikem aktuální společenské smlouvy.<sup>233</sup> Jde o filozofii blízkou rumunské, německé a patrně i české Ústavě. I přes popsaný podstatný rozdíl ve vnímání suveréna se myslím mohou obě skupiny právních úprav navzájem inspirovat.

Za nejspornější místa tuzemského soudního přezkumu ústavních změn se jeví především dva jeho aspekty. Jeden je přítomný ve většině případů soudního přezkumu ústavy, druhý je závislý na konkrétní úpravě. Prvním je propastný rozdíl v přímé demokratické legitimitě ústavodárce a soudu. Druhou je velká neurčitost referenčního rámce přezkumu, tedy neurčitá (nebo žádná) klauzule věčnosti či implicitní materiální jádro, jehož celý obsah nalézají soudy.

### **Překážka demokratické legitimacy**

Odpovědí na demokratický deficit Ústavního soudu je především uznání rozdílu mezi ustavující a ustavenou mocí, jakož i přijetí teze o panství ústavy. Jistou relativizaci takového přístupu předestřel *Sergio Verdugo*, který v kontextu „hyperprezidentského“ systému připouští soudní přezkum ústavních změn i bez ospravedlňující teze o ustavující moci. Je otázkou, zda by jeho přístup obstál i v tuzemském ústavním řádu. O krok dál pak můžeme hledat konkrétní mechanismy, které na nepoměr v legitimitě třípětinové většiny Parlamentu a devíti soudců a soudkyň reagují. Za čisté a úplné řešení považují přijetí ústavní novely, která by pravomoc k přezkumu souladu ústavní

---

<sup>233</sup> K polemice zda může být řeč o suverenitě ústavy (*Böckenförde*) či nikoliv (*Schmitt*) viz MOLEK, Pavel. *Materiální ohnisko ústavy*, s. 171.

změny s čl. 9 odst. 2 Ústavy napříště výslovně svěřila Ústavnímu soudu. Tedy explicitní aprobace stavu ze strany Parlamentu do jisté míry přijatého mlčením po nález *Melčák*, dobrovolné a jasné uznání vlastního omezení. Už proto se jedná o ústavní novelu spíš z říše snů,<sup>234</sup> přesto jí věnujme pozornost. Alternativně se nabízí přezkum *ex ante* a v tuzemsku již uplatněný přezkum po účinnosti ústavní novely. Druhá možnost by byla mezi právními úpravami této věci anomálií. Tam, kde se děje, je pravomoc obvykle dovozena. Zároveň oddaluje ústavně konformní vyřešení ústavní novelou řešené konkrétní otázky. Přezkum *ex ante* proto považuji za výrazně vhodnější. Ten naopak působí synergicky, jeví se více jako dialog než konflikt. Ústavodárce zároveň ví najisto, že k soudnímu přezkumu souladu s čl. 9 odst. 2 dojde, což se může pozitivně projevit už v prvním návrhu ústavní změny. Přestože Ústavní soud už nyní svoji pravomoc deklaruje, šlo by o jeho významné posílení. Při dosavadním počtu patnácti legislativních zásahů (někdy velmi rozsáhlých) do ústavního pořádku se jedná též o nezanedbatelné zvýšení jeho zátěže.

Z kapitoly o zahraničních úpravách krom předběžného přezkumu plynou ještě dvě možné inspirace, konkrétně rozložení ústavní změny v čase a zapojení referenda. Obojí je spíš nástrojem rigidity ústavy než způsobem, jak znemožnit zásah do jejího materiálního ohniska. Byť určitý stupeň rigidity lze mít za *de facto* znemožnění určité změny, vzpomeňme např. požadavek souhlasu 75 % občanů *Litvy* v referendu. Posílení rigidity jakoukoliv cestou je z hlediska reakce na demokratický deficit Ústavního soudu dvojsečné. Konkrétní situaci řešené *nálezem Melčák* by zřejmě obě možné cesty předešly. Rozložení v čase by ústavní zákon operativně řešící nové volby vůbec nepřipustilo, zkrátka by to nešlo stihnout, respektive speciálně vyhlášené nové volby by se konaly v době blízké původnímu řádnému termínu voleb. Vyhlásit referendum rovněž nějakou dobu trvá, vyvstává i otázka ústavnosti plebiscitu o zkrácení volebního období, k tomu více o pár řádků níž. Opustíme-li konkrétní případ z roku 2009, rigidity ústavy pro legitimitu Ústavního soudu představuje spíš komplikaci. Novelizace dvěma parlamenty po sobě nebo dokonce lidem v referendu se Ústavnímu soudu zkrátka zpochybňuje ještě o poznání hůř, než derogace za současného stavu. Zřejmě i proto ke kombinaci takto posílené rigidity a soudní ochrany nikým nedotknutelného materiálního jádra zpravidla v ústavních rádech nedochází. Výjimku může v budoucnu představovat rakouská ústavní praxe, pokud by tamní Ústavní soud naplnil náznaky z rozhodnutí *VfSlg, 16327/2001*.

Zahrnutí všelidového hlasování do ústavních změn se může zdát lákavé či inspirativní, obzvlášť když Ústava obecně přímé zapojení občanů v článku 2 připouští. Ztotožňuji se však

---

<sup>234</sup> Že se umí *Parlament ČR* sebeomezit ve svých ústavních pravomocích ukázal při zavedení přímé volby hlavy státu. Zásadním rozdílem však byla velká poptávka veřejnosti po takové změně, v jejíž „prospěch“ ke vzdání se pravomoci volit prezidenta také docházelo.

s názorem, že rozhodnutí v referendu nelze brát za projev vůle originárního ústavodárce, neboť předmět, rámování a konkrétní znění otázky typicky není v jeho rukách. Česká Ústava navíc primárně nepředpokládá zapojení referenda přímo při novelách ústavy, to je ještě další stupeň integrace plebiscitu do ústavního systému. Kombinace zachování absolutní nepřípustnosti změny některých částí ústavy a zapojení referenda uspokojivou odpověď na překážku demokratické legitimacy nepřináší. Bylo by totiž třeba zkoumat ústavnost všelidového hlasování po procesní i materiální stránce, a to nejspíš Ústavním soudem jako orgánem ochrany ústavnosti. Každopádně souhlasím s *Verdugem*, že „[...] referenda by se neměly snažit o nahrazení zastupitelských sborů voliči, měly by sloužit spíše jako nástroj, který mají občané k dispozici k vetování jejich návrhů [...]“.<sup>235</sup> Co se týče rozložení ústavní novely mezi dvě volební období po vzoru Švédska, částečně jeho efekt navozuje tuzemský způsob voleb do Senátu. Díky němu stejně tak vůle lidu zrcadlená skrz parlament není zachycena v jeden moment, ale odráží postoje veřejnosti rozložené v čase. Tím se sice nutně nezvyšuje rigidita ústavy, je tím ale umenšena pravděpodobnost ústavních změn vyvolaných např. krátkodobou ale radikální společenskou poptávkou v nejistých časech, ekonomickou recesí atp. Překážku demokratické legitimacy lze zkrátka tolerovat pouze za předpokladu, že považujeme přezkum ústavních dodatků za integrální součást ústavního řádu a systému brzd a protivah. Krom popsaných možností je přirozenou a žádoucí reakcí na překážku demokratické legitimacy i maximální zdrženlivost ústavních soudů.

### **Překážka neurčitosti podstatných náležitostí demokratického právního státu**

Z popsaných zahraničních úprav je zřejmě nejurčitější klauzulí *čl. 288* portugalské Ústavy, jehož následné opakované prolamování dobře ilustruje i potíž s přílišnou určitostí. Pokud je klauzule formulována velmi určitě, zkrátka neustojí zkoušku časem, vyjmenované hodnoty jsou evolučně nahrazeny jinými, právní řád se začíná rozcházet s realitou. Doslovnost klauzule věčnosti tedy zřejmě není odpovědí na problém její neurčitosti. Opačnou krajní a odstrašující situaci představuje maďarská tzv. neviditelná ústava, jejíž obsah viděl zřejmě jen ústavní soud, což vyústilo v konflikt mezi ústavními institucemi.<sup>236</sup> Ani jedno zřejmě není ideální cesta, většina zahraničních úprav<sup>237</sup> i české pojetí a jeho interpretace má z těchto krajních pozic blíže spíš k maďarskému než portugalskému příkladu. Jistým kompromisem se může jevit německá úprava, která zakotví nezměnitelnost spolkového uspořádání a dále prohlašuje za nezměnitelný čl. 1 a čl. 20, tedy nedotknutelnost lidské důstojnosti a demokratický,

<sup>235</sup> VERDUGO, Sergio. *Is it time to abandon the theory of constituent power?*, s. 27.

<sup>236</sup> PREUSS, Ondřej. *Klauzule věčnosti*, s. 44.

<sup>237</sup> VERDUGO, Sergio. *Is it time to abandon the theory of constituent power?*, s. 51.

sociální a federální charakter státu, suverenitu lidu, dělbu moci a právo na odpor. Lze však s úspěchem namítnout, že v člancích 1 a 20 lze nalézt v zásadě podobně neohrazenou množinu principů jako v případě podstatných náležitostí demokratického právního státu.

Pravděpodobnost případné novelizace jasně ohraničující nezměnitelné části ústavního pořádku je každopádně zanedbatelná. Jedinou účinnou reakcí na neurčitost pojmu podstatných náležitostí demokratického právního státu je tak podle mě jeho restriktivní výklad a velká míra zdrženlivosti ze strany Ústavního soudu. Platí totiž, že „[č]ím je klauzule neurčitější, tím by měl být soud zdrženlivější – koneckonců demokracie je vládou lidu a v zájmu lidu, nikoliv jen vládou v zájmu lidu.“<sup>238</sup> A jak už bylo rozebráno výše, Ústavní soud si v některých rozhodnutích při výkladu obsahu čl. 9 odst. 2 Ústavy nepočíná zrovna restriktivně. Připomeňme, že v něm nalézají mimo jiné i obecnost zákona a zákaz právé retroaktivity,<sup>239</sup> široce pojaté principy volebního práva,<sup>240</sup> nezávislost soudců<sup>241</sup> nebo zásadu solidarity.<sup>242</sup> Co se týče zdrženlivosti při samotném přezkumu ústavního zákona, nález Pl. ÚS 27/09 se po mém soudu s odstupem času jeví problematičtější nikoliv pro dovození pravomoci k přezkumu, ale právě pro nedostatek soudcovské zdrženlivosti.

---

<sup>238</sup> KYSELA, Jan. *Ústava mezi právem a politikou*, s. 233.

<sup>239</sup> *Nález Pl.ÚS 27/09 ze dne 10. 9. 2009.*

<sup>240</sup> *Nález Pl.ÚS 42/2000 ze dne 24. 1. 2001.*

<sup>241</sup> *Nález Pl.ÚS 34/04 ze dne 14. 7. 2005.*

<sup>242</sup> *Nález Pl.ÚS 19/08 ze dne 26. 11. 2008*, s. bod 208.



## Závěr

Práce si dala za cíl zkoumat, jak k přezkumu ústavních změn promlouvá vztah mezi právem a politikou. Zajímalo mě, zda vzhledem k vývoji v tomto vztahu nemůže být soudní přezkum ústavnosti spíš rozbuškou ústavní krize než pojistkou zachování demokratického právního státu. Než na otázku přímo odpovím, shrňme si některé dílčí poznatky.

Současné české pojetí přezkumu ústavních změn v porovnání se zahraničními úpravami v žádném směru významně nevybočuje. V Ústavě je klauzule věčnosti výslovně zakotvená, na rozdíl od některých jiných států se soudní ochranou materiálního jádra ústavy. Tuzemská klauzule poskytuje přezkumnému orgánu širokou diskreci při nalézání nezměnitelných částí ústavního pořádku. Ústavodárce pravomoc soudu k přezkumu ústavních změn přijal, respektive nesnažil se ji popřít novelou ústavy. Z představené palety ochrany materiálního ohniska ústav se nabízí méně konfliktní alternativy zajišťující zejména vyšší rigiditu ústav. Ty ale stojí na zásadně odlišném ústavním principu neomezené suverenity lidu v rámci aktuálního ústavního řádu. Česká úprava zkrátka poměrně jednoznačně zapovídá některé změny všem, upřednostňuje panství ústavy před vůlí aktuálního lidu, alespoň dokud se lid nerozhodne aktuální ústavní řád nahradit jiným.

Obstojí tedy tuzemský přístup k ochraně podstatných náležitostí demokratického právního státu? Je existence klauzulí věčnosti v současné podobě potřebná, hájitelná a spíš pojistkou demokracie než rozbuškou ústavní krize? Myslím, že ano. Nelze je však brát za pomyslný atomový kufřík. Sice jde rovněž o prostředek *ultima ratio*, u derogace ústavní novely si však nelze být jistý jejím efektem, tedy zda bude rozhodnutí soudu respektováno. *Článek 9 odst. 2 Ústavy* a jeho zahraniční obdoby je stejně jako mnohé jiné články ústavního pořádku jen další z institucionálních překážek po cestě k autokracii či diktatuře. Klauzule věčnosti stejně tak nezabrání revoluci, to koneckonců ani není jejich cílem. Lid má vždy možnost připomenout všem ústavním orgánům, že jejich moc platí pouze v rámci ústavy.<sup>243</sup> Řečeno s *Patrikem Ouředníkem*, lid bude zkrátka i přes „konec dějin“ dělat dějiny pořád dál.<sup>244</sup> Krom úlohy jedné z ústavních pojistek může konstatování

---

<sup>243</sup> MOLEK, Pavel. *Materiální ohnisko ústavy*, s. 172.

<sup>244</sup> Závěrečná pasáž *Europeany*. „A v roce 1989 vymyslel jeden americký politolog teorii o konci dějin, podle které dějiny roku 1989 vlastně skončily, protože moderní věda a nové komunikační prostředky umožňují lidem žít v blahobytu a všeobecný blahobyt že je zárukou demokracie a ne naopak, jak si to kdysi mysleli osvícenci a humanisté. A občan, že je vlastně spotřebitel a spotřebitel že je také občan a všechny formy společnosti že se vyvíjejí k liberální demokracii a liberální demokracie zase povede k zániku všech autoritářských forem vlády a k politické

zásahu do čl. 9 odst. 2 zapůsobit jako spouštěč mobilizace občanské společnosti. Její reakce je ostatně pro ochranu podstatných záležitostí demokratického právního státu klíčová, jak ukazují popsání příběhů z Polska, Německa, Izraele a dalších zemí. Aktivní občanská společnost je zřejmě tou nejsilnější obranou před totalitou. Existence soudního přezkumu ústavních změn může být v kombinaci se soudní zdrženlivostí jejím dobrým pomocníkem. Jak ukazuje i aktuální německá debata,<sup>245</sup> jistě není od věci zvážit zakotvení i některých dalších ústavních pojistek, které mohou posílit nezávislost justice. Ochrana podstatných náležitostí demokratického právního státu je totiž při současném vzestupu antiliberálních politických hnutí v první řadě ochranou nezávislých institucí, které následně mohou chránit i další, zejména lidskoprávní, základní ústavní hodnoty.

---

*a ekonomické svobodě a rovnosti a novému věku v lidských dějinách, který už ale nebude dějinný. Ale hodně lidí tu teorii neznalo a dál dělali dějiny, jako by se nechumelilo.*“ In: OUŘEDNÍK, Patrik. *Europeana: stručné dějiny dvacátého věku*. Praha: Volvox globator, 2012.

<sup>245</sup> *Německo upraví ústavu. Chce chránit justici před polským scénářem* [online]. Česká televize, 2024.

Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/clanek/svet/nemecko-upravi-ustavu-chce-chranit-justici-pred-polskym-scenarem-351390>

# Seznam použitých zdrojů

## Monografie

ADOMEIT, Klaus. Rechts-und Staatsphilosophie. 1: Antike Denker über den Staat. 3., neubearb. und erw. Aufl. vyd. Heidelberg: v. Decker, 2001. UTB 1136. ISBN 978-3-8252-1136-3.

CAPPELLETTI, Mauro. *Giudici legislatori?*. Milano: A. Giuffrè, 1984. Studi di diritto comparato 24. ISBN 978-88-14-00193-2.

FIALA, Petr. *Politika, jaká nemá být*. 1. vyd. vyd. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2010. ISBN 978-80-7325-216-8.

GÖZLER, Kemal. *Judicial review of constitutional amendments: a comparative study*. Bursa: Ekin press, 2008. ISBN 978-9944-141-73-4.

HIRSCHL, Ran. *Towards juristocracy: the origins and consequences of the new constitutionalism*. Cambridge London: Harvard University Press, 2007. ISBN 978-0-674-01264-6.

HOLLÄNDER, Pavel. *Filosofie práva*. 2., rozš. vyd. vyd. Plzeň: Čeněk, 2012. ISBN 978-80-7380-366-7.

JELLINEK, Georg. *Všeobecná státověda*. 1906.

JOERGES, Christian a Navraj Singh GHALEIGH, eds. *Darker legacies of law in Europe: the shadow of National Socialism and Fascism over Europe and its legal traditions*. Oxford: Hart, 2003. ISBN 978-1-84113-310-2.

KYSELA, Jan. *Dělba moci v kontextu věčného hledání dobré vlády*. Vydání první. vyd. Praha: Leges, 2019. ISBN 978-80-7502-399-5.

MOLEK, Pavel. *Materiální ohnisko ústavy: věčný limit Evropské integrace?*. Brno: Masarykova Univ, 2014. Spisy Právnické Fakulty Masarykovy Univerzity v Brně Řada teoretická 488. ISBN 978-80-210-7435-4.

MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat. *O duchu zákonů*. Stanislav LYER, přel.. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2022. ISBN 978-80-7380-871-6.

PREUSS, Ondřej. *Klauzule věčnosti: je možné odstranit liberální demokracii?*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2015. ISBN 978-80-7380-556-2.

PROCHÁZKA, Radoslav. *Lud a sudcovia v konštitučnej demokracii*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011. ISBN 978-80-7380-328-5.

RADBRUCH, Gustav. *O napětí mezi účely práva*. Pavel HOLLÄNDER, ed. Vydání první. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012. ISBN 978-80-7357-919-7.

ROZNAI, Yaniv. *Unconstitutional constitutional amendments: the limits of amendment powers*. First published in paperback. vyd. Oxford, United Kingdom New York, United States of America: Oxford University Press, 2019. Oxford constitutional theory. ISBN 978-0-19-884066-4.

RÜTHERS, Bernd. *Die unbegrenzte Auslegung: zum Wandel der Privatrechtsordnung im Nationalsozialismus*. Neunte, unveränderte, um ein Nachwort erweiterte Auflage. vyd. Tübingen: Mohr Siebeck, 2022. ISBN 978-3-16-161723-2.

SAJÓ, András, Stephen HOLMES a András SAJÓ. *Limiting government: an introduction to constitutionalism* [online]. Budapest: Central European Univ. Press, 1999. ISBN 978-963-9116-25-2. Dostupné z: <https://bit.ly/3VPsu2s>

SARTORI, Giovanni a Jana OGROCKÁ. *Srovnávací ústavní inženýrství: zkoumání struktur, podnětů a výsledků*. 2. vyd. vyd. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 2011. ISBN 978-80-7419-048-3.

SHAPIRO, Martin M. *Courts: a comparative and political analysis*. Nachdr. vyd. Chicago: Univ. of Chicago Press, 2004. ISBN 978-0-226-75043-9.

SCHMITT, Carl. *Legalität und Legitimität*. 8., korrigierte Aufl. vyd. Berlin: Duncker & Humblot, 2012. ISBN 978-3-428-13844-9.

SCHMITT, Carl. *Verfassungslehre*. Elfte Auflage, Neusatz auf Basis der 1928 erschienenen 1. Auflage. vyd. Berlin: Duncker & Humblot, 2017. ISBN 978-3-428-15206-3.

SLÁDEČEK, Vladimír et al. *Ústava České republiky: komentář*. 2. vydání. vyd. Praha: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony 131. ISBN 978-80-7400-590-9.

SOBEK, Tomáš. *Nemorální právo*. Praha, Plzeň: Ústav státu a práva AV ČR ; Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010. ISBN 978-80-904024-7-8.

TOMOSZEK, Maxim. *Podstatné náležitosti demokratického právního státu*. Vydání první. vyd. Praha: Leges, 2015. ISBN 978-80-7502-116-8.

VANBERG, Georg. *The politics of constitutional review in Germany*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005. ISBN 978-0-511-08070-8.

WEYR, František. *Základy filosofie právní: (nauka o poznávání právnickém)*. 1920.

## Odborné články

ALEXY, Robert. Balancing, constitutional review, and representation. *International Journal of Constitutional Law*. 2005, roč. 3, č. 4, s. 572–581.

BARÁNKOVÁ, Barbora. *Klimatické žaloby*. 2023, diplomová práce, Univerzita Karlova.

BAROŠ, Jiří. Demokracie, konstitucionalismus a lidská práva. In: MOLEK, Pavel a Jan HOLZER. *Demokratizace a lidská práva: středoevropské pohledy*. Vydání první. vyd. Praha:

Sociologické nakladatelství (SLON) v koedici s Masarykovou univerzitou Brno, 2013. ISBN 978-80-210-8623-4.

BERNAL, Carlos. Unconstitutional constitutional amendments in the case study of Colombia: An analysis of the justification and meaning of the constitutional replacement doctrine. *International Journal of Constitutional Law*. 2013, roč. 11, č. 2, s. 339–357. ISSN 1474-2640. DOI: 10.1093/icon/mot007

FILIP, Jan. Zkrácení volebního období ad hoc? *Parlamentní zpravodaj. Praha IDEU*. 1997, roč. 2, č. 12, s. 132–134.

GARLICKI, Lech a Zofia A. GARLICKA. External Review of Constitutional Amendments? International Law as a Norm of Reference. *Israel Law Review*. 2011, roč. 44, č. 3, s. 343–368. ISSN 0021-2237, 2047-9336. DOI: 10.1017/S0021223700018094

GHAVANINI, Anna Wallerman, Gunnar GRENSTAD a Johan Karlsson SCHAFFER. Institutions that define the policymaking role of courts: A comparative analysis of the supreme courts of Scandinavia. *International Journal of Constitutional Law*. 2023, roč. 21, č. 3, s. 770–797. ISSN 1474-2640. DOI: 10.1093/icon/moad068

GINSBURG, Tom a Mila VERSTEEG. Why Do Countries Adopt Constitutional Review? *The Journal of Law, Economics, and Organization*. 2014, roč. 30, č. 3, s. 587–662.

GRINC, Jan. Přezkum ústavních zákonů v Německu a Rakousku. *Jurisprudence*. 2010, roč. 2010, č. 1, s. 31.

HAND, Learned. The Contribution of an Independent Judiciary to Civilization. In: DILLIARD, Irving. *The Spirit of Liberty*. 1953. vyd. New York: Knopf

HOLLÄNDER, Pavel. Materiální ohnisko ústavy a diskrece ústavodárce. *Právník*. 2005, roč. 144, č. 4, s. 313–336.

HOŘEŇOVSKÝ, Jan. Mohou právníci zachránit demokratický právní stát? In: ANTOŠ, Marek a Jan WINTR. *Ústavní rámec politiky*. Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta

CHMEL, Jan. Zásahy soudů do politiky, jejich strategický rozměr a legitimita. In: ANTOŠ, Marek a Jan WINTR. *Ústavní rámec politiky*. Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta

JAMBOR, Dominik. *Koncepcia materiálneho jadra Ústavy Slovenskej republiky vo svetle nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky Pl. ÚS 21/2014*. 2021, diplomová práce, Univerzita Karlova.

JEFFERSON, Thomas, Joyce APPLEBY a Terence BALL. *Thomas Jefferson, political writings*. New York: Cambridge University Press, 1999. ISBN 978-0-511-04025-2.

KRASTEV, Ivan. The Specter Haunting Europe: The Unraveling of the Post-1989 Order. *Journal of Democracy*. 2016, roč. 27, č. 4, s. 88–98.

KUBÁT, Michal. Ústavní soudnictví a jeho legitimita – teorie a česká praxe. *Proglas*. 2001, roč. 12, č. 7, s. 16–18.

- KYSELA, Jan. Mění se struktura právního řádu a jeho atributy. *Eric Stein Working Papers* [online]. 2009, č. 1. Dostupné z: <https://cesp.cz/wp-content/uploads/2015/05/eswp-2009-01-kysela.pdf>
- KYSELA, Jan. Předpoklady soudní kontroly ústavnosti ústavních zákonů. *Jurisprudence*. 2010, roč. 2010, č. 1, s. 24.
- MADEJ, Martin. Melčák nebo Melčáci? Ústavní soudy rušící ústavní zákony. *Právník*. 2016, č. 5, s. 413–426.
- PREUSS, Ondřej. Alois Rašín, Československo a moc ustavující. *PRÁVNĚHISTORICKÉ STUDIE*. 2024, roč. 54, č. 2, s. 53–63. ISSN 2464-689X, 0079-4929. DOI: 10.14712/2464689X.2024.15
- PREUSS, Ondřej. Demokratický právní stát tesaný do pískovce. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2016, roč. 24, č. 3, s. 365. ISSN 1805-2789, 1210-9126. DOI: 10.5817/CPVP2016-3-4
- ROZNAI, Yaniv. Unconstitutional Constitutional Amendments—The Migration and Success of a Constitutional Idea. *The American Journal of Comparative Law*. 2013, roč. 61, č. 3, s. 657–719.
- SHAPIRO, Martin. Judges as liars. *Harvard Journal of Law and Public Policy*. 1994, roč. 17, č. 1
- SPULLER, Gábor. Transformation of the Hungarian Constitutional Court: Tradition, Revolution, and (European) Prospects. *German Law Journal*. 2014, roč. 15, č. 4, s. 637–692.
- STÁDNÍK, Jakub. *Disenty a jejich role v soudním rozhodování*. 2023, Univerzita Karlova.
- ŠIMÍČEK, Vojtěch. Materiální ohnisko ústavního pořádku, jeho ochrana a nálezy Ústavního soudu ve věci M. Melčáka. In: KLOKOČKA, Vladimír et al. *Vladimír Klokočka liber amicorum: in memoriam emeritního soudce Ústavního soudu*. Praha: Linde, 2009, s. 217–234. ISBN 978-80-7201-791-1.
- TATE, Chester Neal, Chester Neal TATE a Torbjörn VALLINDER, eds. *The global expansion of judicial power*. New York: New York University Press, 1995. ISBN 978-0-8147-8227-9.
- THAYER, J. B. Review of John Marshall, by J. B. Thayer. *The American Law Register (1898-1907)*. 1901, roč. 49, č. 7, s. 442–443.
- VERDUGO, Sergio. Is it time to abandon the theory of constituent power? *International Journal of Constitutional Law*. 2023, roč. 21, č. 1, s. 14–79. ISSN 1474-2640. DOI: 10.1093/icon/moad033
- WINTR, Jan. Desáté září českého ústavního systému. *Jurisprudence*. 2010, roč. 2010, č. 1
- WINTR, Jan. Proměny práva a jejich dopady na politiku. *AUC IURIDICA*. 2014, roč. 60, č. 1, s. 111–118.
- ZAMBONI, Mauro. The Positioning of the Supreme Courts in Sweden – A Democratic Oddity? *European Constitutional Law Review*. 2019, roč. 15, č. 4, s. 668–690. ISSN 1574-0196, 1744-5515. DOI: 10.1017/S1574019619000361

## Online zdroje

AFP. Polish protests as government rejects court ruling. BBC News [online]. Dostupné z:

<https://bbc.in/3AYgrrJ>

BODNAR, Adam. Europe can save Poland from darkness. *Politico* [online]. 2018. Dostupné z: <https://politi.co/47pdtJc>

BOXERMAN, Aaron a Isabel KERSHNER. Israeli Supreme Court Decision Prompts Polarized Response in a Nation at War. *The New York Times* [online]. 2024. Dostupné z: <https://nyti.ms/4gtjto2>

CAMUT, Nicolas a Barbara MOENS. Hungary's rule of law disputes with Brussels explained. *Politico* [online]. 2023. Dostupné z: <https://politi.co/3MMQdLB>

EUROPEAN CENTRE FOR LAW AND JUSTICE. The Reform of the Polish Judicial Council and the Independence of the Judiciary. [online]. 2020. Dostupné z: <https://bit.ly/3AROTnS>

FARKAS, Erika a András KÁDÁR. Restoring the Rule of Law By Breaching It. *Verfassungsblog* [online]. 2023. Dostupné z: <https://bit.ly/47r7lzQ>

GALL, Lydia. *Hungary's Latest Assault on the Judiciary* [online]. Human Rights Watch, 2018. Dostupné z: <https://bit.ly/47x2hdl>

GOLD, Hadas a Richard Allen GREENE. Israel passed a bill to limit the Supreme Court's power. Here's what comes next. *CNN World* [online]. 2023. Dostupné z: <https://cnn.it/47uMVG9>

HATTIS ROLEF, Susan. Israel's Supreme Court may face a constitutional crisis amid judicial reform dispute. *The Jerusalem Post* [online]. 2024. Dostupné z: <https://bit.ly/3Zq1IW3>

HRW. *Wrong Direction on Rights: Assessing the Impact of Hungary's New Constitution and Laws* [online]. 2013. Dostupné z: <https://bit.ly/3MN8pEU>

CHAPMAN, Annabelle. The air disaster that haunts Polish politics. *Politico* [online]. 2019. Dostupné z: <https://www.politico.eu/article/the-air-disaster-that-haunts-polish-politics/>

KLOKOČKA, Vladimír. *O druhé emigraci přemýšlím od devadesátých let* [online]. 2009. Dostupné z: <https://blog.aktualne.cz/blogy/karel-hvizdala.php?itemid=7868>

LANGFITT, Frank. War in Gaza ends effort by Netanyahu's government to overhaul the judiciary. *NPR* [online]. 2023. Dostupné z: <https://www.npr.org/2023/12/28/1221942387/war-in-gaza-ends-effort-by-netanyahu-s-government-to-overhaul-the-judiciary>

MARCIN, Goettig. Polish parliament passes contentious amendment to top court law. *Reuters* [online]. 2015. Dostupné z: <https://reut.rs/3ZipQVf>

NĚMEČEK, Tomáš. Sudca-král odchádza. *časopis Týždeň* [online]. 2013. Dostupné z: <https://www.tyzden.sk/casopis/13911/sudca-kral-odchadza/>

NEVLÍDA, Jan. Poland is no longer at risk of violating the rule of law. *Centrum pro lidská práva a demokracii* [online]. 2024. Dostupné z: <https://bit.ly/4guuEx5>

PRACNÝ, Martin. SDEU se polské reformě justice věnoval již potřetí. Razantní jako generální advokát nebyl. *Právo21* [online]. 2019. Dostupné z: <https://bit.ly/3XmXDKa>

RYCHETSKÝ, Pavel. *Stydím se za rozhodnutí Ústavního soudu, který se zastal hoteliéra, uvedl Rychetský. Podle něj šlo o diskriminaci* [online]. 2019. Dostupné z: <https://bit.ly/3z69Ieu>

WAHL, Thomas. CJEU: Polish Retirement Rules at Ordinary Court Level Contrary to EU Law. [online]. 2020. Dostupné z: <https://bit.ly/4gxjJmn>

*Německo upraví ústavu. Chce chránit justici před polským scénářem* [online]. Česká televize, 2024. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/clanek/svet/nemecko-upravi-ustavu-chce-chronit-justici-pred-polskym-scenarem-351390>

*On-line symposium Jiného práva k nálezů Ústavního soudu v kauze Melčák* [online]. 2009. Dostupné z: <https://jinepravo.blogspot.com/2009/09/on-line-symposium-jakub-vosahlo-ustavni.html>

*President signs judiciary reforms* [online]. 2017. Dostupné z: <https://bit.ly/3MC5hvB>

*Projev prezidenta republiky Václava Klause v Poslanecké sněmovně* [online]. 2010. Dostupné z: <https://bit.ly/3Rso7In>

*Stenoprotokol 60. schůze Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR* [online]. 2009. Dostupné z: <https://bit.ly/4eC8rwb>

*The Economist Democracy Index* [online]. 2024. Dostupné z: <https://ourworldindata.org/grapher/democracy-index-eiu?tab=table>

## Právní předpisy a judikatura

*Basic Law for the Federal Republic of Germany* [online]. 2024. Dostupné z: [https://www.gesetze-im-internet.de/englisch\\_gg/englisch\\_gg.html#p0111](https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/englisch_gg.html#p0111)

Basic Laws of Israel. *Wikipedia, The Free Encyclopedia* [online]. 2024. Dostupné z: <https://bit.ly/4grroma>

*Case No. 22/2013* [online]. THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE REPUBLIC OF LITHUANIA, . Dostupné z: <https://lrkt.lt/en/court-acts/search/170/ta850/content>

*Constitution de 1875, IIIe République* [online]. Dostupné z: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-constitutions-dans-l-histoire/constitution-de-1875-iii-republique>

*Constitution du 24 juin 1793* [online]. Dostupné z: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-constitutions-dans-l-histoire/constitution-du-24-juin-1793>

*Constitution of Colombia 1991 (rev. 2015)* [online]. Dostupné z: [https://www.constituteproject.org/constitution/Colombia\\_2015](https://www.constituteproject.org/constitution/Colombia_2015)



*Constitution of Delaware; 1776* [online]. Dostupné z: [https://avalon.law.yale.edu/18th\\_century/de02.asp](https://avalon.law.yale.edu/18th_century/de02.asp)

*CONSTITUTION OF THE PORTUGUESE REPUBLIC* [online]. Dostupné z: <https://diariodarepublica.pt/dr/geral/en/relevant-legislation/part-iv>

*Nález II. ÚS 3212/18 ze dne 17. 4. 2019* [online]. 2019. Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=106812&pos=2&cnt=2&typ=result>

*Nález IV. ÚS 301/05 ze dne 13. 11. 2007* [online]. 2007. Dostupné z: [https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=4-301-05\\_2](https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=4-301-05_2)

*Nález Pl. ÚS 11/02 ze dne 11. 6. 2003* [online]. 2003. Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=Pl-11-02>

*Nález Pl. ÚS 19/08 ze dne 26. 11. 2008* [online]. 2008. Dostupné z: [https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=Pl-19-08\\_1](https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=Pl-19-08_1)

*Nález Pl. ÚS 19/93 ze dne 21. 12. 1993* [online]. 1993. Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=Pl-19-93>

*Nález Pl. ÚS 21/01 ze dne 12. 2. 2002* [online]. 2002. Dostupné z: [https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=Pl-27-09\\_1](https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=Pl-27-09_1)

*Nález Pl. ÚS 27/09 ze dne 10. 9. 2009* [online]. 2009. Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=63462&pos=1&cnt=2&typ=result>

*Nález Pl. ÚS 34/04 ze dne 14. 7. 2005* [online]. 2005. Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=Pl-34-04>

*Nález Pl. ÚS 42/2000 ze dne 24. 1. 2001* [online]. 2001. Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=Pl-42-2000>

*REPUBLIC OF LITHUANIA LAW ON REFERENDUMS, As last amended on 14 January 2020* [online]. Dostupné z: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/d4c36c82493a11ebb394e1efb98d3e67?jfwid=i3h7wry6s>

*Rozhodnutí PL. ÚS 21/2014: MATERIÁLNE JADRO ÚSTAVY SLOVENSKEJ REPUBLIKY* [online]. 2019. Dostupné z: [https://www.ustavnysud.sk/docDownload/b79ef7b2-e817-4be3-9ea7-5105361e3f6b/%C4%8D.%203%20-%20PL.%20%C3%9AS%2021\\_2014.pdf](https://www.ustavnysud.sk/docDownload/b79ef7b2-e817-4be3-9ea7-5105361e3f6b/%C4%8D.%203%20-%20PL.%20%C3%9AS%2021_2014.pdf)

*Sentencia C-551/03* [online]. 2003. Dostupné z: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/c-551-03.htm>

*The Constitution of Romania* [online]. Dostupné z: <https://www.presidency.ro/en/the-constitution-of-romania>

*The Constitution of the Kingdom of Norway* [online]. Dostupné z: <https://lovdata.no/dokument/NLE/lov/1814-05-17>

*The Instrument of Government (1974:152) Up to and including Swedish Code of Statutes (SFS) 2022:1600* [online]. Dostupné z: <https://www.riksdagen.se/globalassets/05.-sa-fungerar-riksdagen/demokrati/the-instrument-of-government-2023-eng.pdf>

*Ústavní zákon č. 395/2001 Sb.* [online]. 2001. Dostupné z: <https://www.e-sbirka.cz/sb/2001/395?zalozka=text>

*Rozhodnutí rakouského Ústavního soudu VfSlg, 16327/2001.*

# Právo, politika a soudní přezkum ústavních změn

## Abstrakt

Diplomová práce se věnuje krajní ústavní proceduře – soudnímu přezkumu ústavní novely. Klade si otázku, zda je současný mechanismus přezkumu ústavních zákonů v českém kontextu schopen naplnit svůj účel, tedy ochránit aktuální ústavní řád. Zda nemůže být derogace ústavního předpisu spíš rozbuškou či záminkou pro vyvolání ústavní krize, než pojistkou pro zachování demokratického právního státu. Práce shrnuje příčiny snah ústavodárce obdařit nezměnitelností vybrané části ústav a předkládá nejvýznamnější doktrinární argumenty pro i proti ingerenci soudních orgánů ochrany ústavnosti do ústavodárného procesu či výsledku. Text rovněž sleduje vývoj vztahu mezi právem a politikou, hledá příčiny a následky průběžného posilování justice. Zjištěné poznatky následně zohledňuje při úvaze nad legitimitou soudního přezkumu.

V druhé půli se text zabývá některými konkrétními způsoby ochrany hodnotového základu ústav. Nejdříve shrnuje tuzemské pojetí nezměnitelnosti podstatných náležitostí demokratického právního státu a autoritativní ochrany čl. 9 odst. 2 Ústavy. Analyzuje judikaturu a pojmenovává potenciálně problematická místa s ohledem na možný konflikt politiků a justice, zejména spornou demokratickou legitimitu Ústavního soudu a výraznou neurčitost tuzemské klauzule věčnosti. Posléze práce nachází možné inspirační zdroje v zahraničí. Na jedné straně škály probíraných zahraničních úprav nalezneme výslovně svěřenou soudní přezkumnou pravomoc a jasně vymezený referenční rámec. Lze však nalézt i opačnou praxi, tedy soudní dovození pravomoci i obsahu materiálního ohniska ústavy. Z plejády přístupů práce nalézá tři možné inspirační zdroje pro tuzemskou úpravu – zapojení všelidového hlasování, soudní přezkum ex ante a rozložení ústavní novely v delším časovém horizontu.

Závěrem se práce zamýšlí, zda jsou popsané možnosti slučitelné s duchem českého ústavního pořádku, případně zda by zahraniční inspirace byla s to minimalizovat problematická místa české úpravy – překážku demokratické legitimacy a výrazné pojmové neurčitosti čl. 9. odst. 2 Ústavy. Odpověď na sporná místa nalézá autor v zahraničí jen omezeně. Za klíčové atributy funkční ochrany hodnotového základu ústavy se ukazují zejména silná občanská společnost, soudní zdrženlivost a robustní ochrana demokratických institucí.

**Klíčová slova:** materiální jádro ústavy, klauzule věčnosti, soudní přezkum ústavních změn

# Law, Politics, and Judicial Review of Constitutional Amendments

## Abstract

The paper focuses on the unique constitutional procedure of judicial review of constitutional amendments. It questions whether the current practice in the Czech Republic effectively preserves the constitutional order. Furthermore, it asks if abrogating a constitutional amendment could trigger a constitutional crisis rather than protect a democratic state governed by the rule of law. The thesis examines why certain parts of constitutions are deemed immutable by the legislative branch. It presents the key doctrinal arguments for and against judicial involvement in the constitutional amendment process. It also analyses the evolving relationship between law and politics, investigating the causes and consequences of the judiciary's increasing influence. These outcomes form the basis for considering the legitimacy of judicial review.

The latter part of the thesis focuses on specific methods of protecting the core values of constitutions. The paper reviews the Czech approach to the immutability of the essential requirements for a democratic state governed by the rule of law. The judicial protection provided under Article 9(2) of the Constitution is analysed. Similarly, relevant case law is discussed, especially the tension between democratic legitimacy and judicial authority, outlining the ambiguity of the Czech eternity clause. Additionally, the paper turns its focus abroad. A scale is introduced to discuss the foreign approaches: it ranges from systems that have judicial review of constitutional amendments, and the core values that are both anchored by the constitution, to systems where the oversight and main elements of a constitution are only defined by courts. The study identifies three potential sources of inspiration for the Czech practice: the involvement of the public through referenda, ex-ante judicial reviews, and extending the timeline for adopting constitutional amendments.

In conclusion, the thesis reflects on whether these foreign approaches are compatible with the Czech constitutional framework and whether they could help address the challenges of democratic legitimacy and the vagueness of Article 9(2). The study ultimately finds limited solutions abroad. Instead, it emphasizes the importance of an engaged civil society, judicial restraint, and strong protections for democratic institutions as critical elements for protecting core constitutional values.

**Keywords:** material core of constitution, eternity clause, judicial review of constitutional amendments