**UNIVERZITA PALACKÉHO V OLOMOUCI**
**PRÁVNICKÁ FAKULTA**

Martin Kozák

# Principy právního státu a jejich vyjádření v Ústavě ČR

Diplomová práce

Olomouc 2015

Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci na téma „Principy právního státu a jejich vyjádření v Ústavě ČR“ vypracoval samostatně a citoval jsem všechny použité zdroje.

V Nučicích dne 25. února 2015 Martin Kozák

Velmi rád bych poděkoval panu Doc. JUDr. Jiřímu Jiráskovi, CSc., vedoucímu mé diplomové práce, za odborné vedení mé práce, poskytnutí zajímavých námětů k přemýšlení, užitečných rad a pomoci. A také za obdivuhodnou trpělivost a pochopení.

*„Every act of injustice*

*corrodes the foundations of democracy*

*and rule of law"*

Rozhodnutí Nejvyššího soudu Indie ve věci

Sheela Barse v. State of Maharashtra AIR 1983 SC 378

# OBSAH

Seznam použitých zkratek ..... 7

Úvod ..... 8

1 Základní teoretickoprávní východiska ..... 13

1.1 Vymezení pojmu „právní stát“ ..... 13

1.2 Historický vývoj a vznik doktríny právního státu ..... 14

1.3 Vztah mezi právním státem (Rechtsstaat) a panstvím práva (Rule of Law) ..... 16

1.4 Formální a materiální pojetí právního státu ..... 18

1.5 Právní stát liberální, sociální, demokratický a ústavní ..... 20

1.5.1 Liberální stát ..... 21

1.5.2 Demokratický stát ..... 22

1.5.3 Sociální stát ..... 23

1.5.4 Ústavní stát ..... 25

2 Ústava ČR jako deklarace právního státu – vymezení a ochrana ..... 26

3 Materiální ohnisko ústavy a otázky vztahu mezi demokratickým právním státem a jeho podstatnými náležitostmi ..... 29

3.1 Historická a teoretická východiska ..... 29

3.2 K neodstranitelnosti materiálního jádra ..... 33

3.3 Vztah mezi právním státem a jeho podstatnými náležitostmi ..... 36

3.4 Podstatné náležitosti demokratického právního státu ..... 36

3.5 Porušení materiálního jádra ústavy ..... 39

4 Jednotlivé principy právního státu a jejich projevy v Ústavě ČR ..... 42

4.1 Náležitosti normativní právních aktů ..... 44

4.1.1 Prospektivita ..... 46

4.1.2 Obecnost ..... 46

4.1.3 Srozumitelnost, přesnost, jasnost, bezrozpornost a předvídatelnost ..... 48

4.1.4 Princip proporcionality ... 49
4.2 Dělba moci ... 52
4.2.1 Základní východiska ... 52
4.2.2 Dělba moci, právní stát a podstatné náležitosti právního státu ... 52
4.2.3 Růst soudní moci ... 57
4.3 Právo na územní samosprávu ... 60
Závěr ... 65
Prameny a literatura ... 69
Shrnutí (Summary) ... 77
Klíčová slova (Key words) ... 79
Přílohy ... 80

# Seznam použitých zkratek

**GG** Základní zákon Spolkové republiky Německo; Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (něm.)

**RoL** Rule of Law

**Ústava** ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

**LZPS** Listina základních práv a svobod, vyhlášená jako č. 2/1993 Sb.

**ÚS** Ústavní soud ČR

**ESLP** Evropský soud pro lidská práva

**ČNB** Česká národní banka

**NKÚ** Nejvyšší kontrolní úřad

# Úvod

Hlavní motivací ke zpracování diplomové práce na téma „Principy právního státu a jejich vyjádření v Ústavě ČR“ je především můj zájem o ústavní právo. Rovněž jsem byl vždy fascinován určitou neuchopitelností a řekněme „éterickou“ krásou právních principů. Zpracování práce na toto téma bylo tedy jasnou volbou. Je kouzelné, kolik toho v sobě mohou obsahovat slova „demokratický právní stát“, jak mnoho z nich můžeme vyčíst a jak jsou pro naši společnost a konstitucionalistiku významné. Zvláště s ohledem na rozhodovací praxi ÚS.

Ústava sama o sobě je poměrně stručným dokumentem a ÚS ve svých nálezech musí interpretovat každé její ustanovení s náležitou pečlivostí. Výsledkem je, že argumentace založená na dvou článcích Ústavy má mnohdy více než několik stran. Rovněž komentáře k Ústavě zpracovávají na stovkách stran tento stručný dokument, který je základem našeho státu a práva. Velkou úlohu v tom hraje skutečnost, že Ústava není obsahově neutrální a je hodnotově zaměřena na svobodu, demokracii, ochranu lidských práv a vládu práva.

Cílem práce je analyzovat příslušná ustanovení Ústavy s ohledem na jejich vztah k pojmu demokratický právní stát. Nikoliv náhodou jsou odkazy na právní stát zakotveny hned v úvodních ustanoveních, která tak tvoří základní kámen Ústavy a prolínají celým jejím textem. Jako ustanovení značně obecná také zajišťují určitou kontinuitu a jsou přístupné možnému interpretačnímu posunu a změnám ve společnosti. Analyzována bude také judikatura ÚS a názory české i zahraniční ústavněprávní doktríny. Judikatura ÚS je jako výstup činnosti finálního interpreta Ústavy důležitým zdrojem poznání. A to zejména s ohledem na současnou aplikační praxi v oblasti ochrany principů právního státu.

Vzhledem k nemožnosti postihnout ve stanoveném rozsahu celou problematiku právního státu komplexním způsobem, už z hlediska nemožnosti taxativně vymezit jeho principy, bude problematika zpracována především s ohledem na podstatné náležitosti demokratického právního státu a další vybrané prvky právního státu.

Zpracování tématu se v české a slovenské odborné literatuře zaměřuje spíše na jednotlivé dílčí problémy nebo dílčí principy právního státu. Je to samozřejmě dáno rozsahem tématu a také problémem s vymezením jednotlivých principů právního státu. Nehledě na neustálý vývoj ústavního práva a tedy i vývoj samotného pojmu. Zároveň také v české konstitucionalistice chybí určitá historická tradice rozboru tohoto pojmu na rozdíl od většiny zahraničních případů.

Je tedy třeba konstatovat, že v porovnání se zahraniční konstitucionalistikou, zvláště tou angloamerickou, je zpracování tématu naprosto nedostačující. Nedostatečná je monografická

tvorba, kdy v české produkci neexistuje jediná monografie věnující se problematice právního státu v nějaké ucelenější podobě.[1]

Oproti tomu v anglické produkci nalezneme např.

- BINGHAM, Tom. *The Rule of Law*.
- TAMANAHA, Brian Z. *On The Rule of Law: History, Politics, Theory*.
- MAY, Christopher. *The Rule of Law: The Common Sense of Global Politics*.
- HUSCROFT, Grant; MILLER, Bradley W.; WEBBER, Gregoire C. N. (eds.). *Proportionality and the Rule of Law: Rights, Justification, Reasoning*.

v německé kupř.:

- KUNIG, Philip. *Das Rechtsstaatsprinzip. Überlegungen zu seiner Bedeutung für das Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland*.
- SOBOTA, Katharina. *Das Prinzip Rechtsstaat: Verfassungs – und verwaltungsrechtliche Aspekte*.

a to jsou díla pouze namátkou vybraná.

Jediným dílem, které se této problematice v naší jazykové oblasti věnuje, je dílo A. Bröstla *Právny štát*, tedy dílo ze slovenské produkce. Úzký vztah k této problematice má i další slovenská monografie od B. Baloga *Materiálne jadro Ústavy Slovenskej republiky*.

V českém prostředí nalezneme několik desítek článků věnujících se problematice materiálního jádra a ochraně ústavnosti. Články byly publikovány převážně jako reakce na rozhodnutí ústavního soudu v případu zkrácení volebního období – kauza Melčák. Objevují se také další kratší statě věnující se právnímu státu či jeho jednotlivým principům.

Z hlediska charakteru použitých zdrojů je v obecných výkladech kladen důraz na sekundární ústavněprávní prameny – monografie, odborné články i příspěvky ve sbornících. V oblasti rozboru jednotlivých principů právního státu je užita především judikatura ÚS, komentáře k Ústavě a analýza příslušných ustanovení Ústavy.

Jako výzkumné otázky byly v obecné rovině zvoleny otázky vztahu formálního a materiálního právního státu a otázky provázanosti pojmů právní stát, demokratický stát, liberální stát a sociální stát. Další významnou otázkou je vztah mezi demokratickým právním státem (jak je charakterizována ČR v čl. 1 odst. 1 Ústavy) a jeho podstatnými náležitostmi (čl. 9 odst. 2 Ústavy).

[1] Nově sice v roce 2014 vyšla monografie: ŠEJVL, Michal. *Idea právního státu v dějinách filozofie*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2014. 256 s., ale již podle názvu se nezabývá primárně ústavněprávními otázkami.

V oblasti jednotlivých principů právního státu především vztah jejich výkladů v doktríně a judikatuře ÚS.

Česká republika je v čl. 1 Ústavy označena za demokratický právní stát. Základní hypotézou tedy je, že ČR demokratickým právním státem skutečně je. A to nejen na základě částečně proklamativního prohlášení v čl. 1 odst. 1, ale i na základě dalších ustanovení Ústavy a jejich aplikace v ústavním systému ČR.

Samozřejmě v každém systému dochází k excesům a tak ani ústavní, právní a politický systém ČR není výjimkou a excesy, kterých jsme svědky, „podkopávají" systém hodnot zakotvených v Ústavě. Právě proto je další hypotézou, že důležitá není existence formálních náležitostí demokratického právního státu, ale především aplikace ústavních a právních pravidel v praxi a zejména existence funkčních mechanismů, které dokáží hodnoty demokratického právního státu chránit a udržet pro futuro.

Další hypotéza se týká samotného výčtu principů demokratického právního státu a výčtu podstatných náležitostí demokratického právního státu, kdy vzhledem k formulaci příslušných ustanovení Ústavy, nelze provést taxativní výčet těchto principů. A i demonstrativní výčty doktrinální nebo judikatorní mohou rychle podléhat ústavnímu a společenskému vývoji.

Hlavními metodami užitými v práci jsou především analýza a syntéza příslušných ustanovení Ústavy ČR a LZPS. Při zpracovávání práce je důležitou také metoda kompilace. Již méně bude využita metoda komparační, která by s ohledem na šíři tématu v konstitucionalistice zapříčinila neúměrný rozsah práce. Nicméně přesto bude u některých otázek užita a v jiných pro svou nezbytnost použita být musí.

Práce je členěna do čtyř hlavních kapitol a dále do podkapitol. Koncepčně se práce snaží postupovat od obecných statí, které by čtenáři měly přiblížit pojem právní stát, jeho vývoj a zahraniční obdoby, ke konkrétní problematice jednotlivých principů právního státu a projevu těchto principů v Ústavě a v judikatuře ÚS.

V první kapitole jsou popsána základní teoretická východiska pojmu právní stát, historické souvislosti, teoretické koncepce RoL a Rechtsstaat, problematika formálního a materiálního právního státu a také otázka vztahu mezi pojmy demokratický, liberální, demokratický a právní stát. V další kapitole je popsáno postavení Ústavy jako pramene deklarujícího právní stát. Vztah mezi čl. 1 Ústavy a čl. 9 odst. 2 Ústavy, materiální jádro ústavy a další související problémy jsou řešeny ve třetí kapitole. Vybrané náležitosti demokratického právního státu jsou pak probrány podrobněji v poslední čtvrté kapitole.

Jako příloha je zařazen přehled některých klauzulí nezměnitelnosti. Ukázky klauzulí mají demonstrovat především rozličnost přístupů jednotlivých ústavních systémů. Je opravdu zajímavé pozorovat, které prvky ústavního systému jsou v různých státech považovány za natolik podstatné, že samotná ústava zakazuje jejich změnu.

Pro zručného představitele ústavní komparatistiky by mohla být zajímavým námětem pro další výzkum právě srovnávací studie klauzulí nezměnitelnosti s akcentem na jejich ústavní zakotvení, vztah k nejvyšším soudním orgánům a aplikaci. Osobně bych se zaměřil především na norský čl. 112 a jeho filosofická a historická východiska. Norská klauzule nezměnitelnosti je vhodná pro komparaci s tou českou, protože jsou obě dvě materiální povahy. Pro komparatistu se zaměřením na německou jazykovou oblast by mohlo být zajímavé zabývat se vztahem čl. 79 a čl. 146 GG a aplikovat případné závěry ve vztahu k české konstitucionalistice. Zejména otázka přijetí nové Ústavy a případného převzetí či nepřevzetí čl. 9 odst. 2 do jejího textu.

V případě výzkumu formálního nepřevzetí čl. 9 odst. 2 do nové Ústavy se rýsují možnosti zachování principu nezměnitelnosti podstatných náležitostí demokratického právního státu jako ústavně nevyjádřeného principu, jeho existence ve formě ústavní zvyklosti (v případě alespoň částečné kontinuity nové ústavy se starou) nebo by snad musel ÚS přistoupit po zahraničních vzorech k přijetí obdoby doktríny „basic structure“?

Pro zájemce o africkou, japonskou a asijskou právní kulturu by mohlo být zajímavé zkoumat existenci konceptu právního státu nebo obdobného konceptu v příslušné právní kultuře, zda kopírují angloamerický koncept RoL, francouzský či německý koncept právního státu nebo zcela jiný koncept. Základní hypotézou by v takovém případě mohl být významný vliv kolonialismu na ústavní systémy dnes již dekolonizovaných států. Tyto státy si často dodnes uchovávají právní vazby na své bývalé koloniální velmoci – např. Indie a koncept RoL.

Indický ústavní systém je opravdu velmi zajímavý a poskytuje další možnosti výzkumu – např. otázky vztahu RoL, „basic policies and duties“ a judikaturou vybudované „basic structure doctrine“ – jejich vzájemné vazby, implikace atd.

Zajímavým a málo zpracovávaným tématem je také otázka tzv. „práva na dobré právo“ a to nejen z hlediska i dnes stále velmi palčivého problému legislativní smršť[2].

[2] Z historického hlediska uvádí k vývoji po roce 1989 první český veřejný ochránce práv Otokar Motejl: „Nebylo možné jít zpátky. Potřeba jít cestou změn, doplňků, novel, neskutečného množství novel, to bylo řešení o něco schůdnější, než to, co se nám nabízelo nebo co vyžadovala politická situace.“ (MOTEJL, Otakar. *Budování právního státu. Záznam přednášky konané dne 23. listopadu 2005 ve Velkém sále Kanceláře veřejného ochránce práv v Brně.* 1. vydání. Brno : Masarykova univerzita, 2008, s. 15.)

A i dnes vidíme naprostou neschopnost tvořit právo s určitou stabilitou. Sotva zákon vyjde ve sbírce zákonů, bývá někdy v Poslanecké sněmovně už podán návrh na změnu zákona. Známe i případy, kdy zákon nenabyl ještě ani účinnosti a v legisvakanční lhůtě byl již několikrát novelizován.

Srov. také ŠIMÁČKOVÁ, Kateřina. Právní stát, nebo vláda práva? In: GERLOCH, Aleš a kol. *20 let Ústavy České republiky : Ohlédnutí zpět a pohled vpřed.* 1. vydání. Plzeň : Aleš Čeněk, 2013, s. 173.

# 1 Základní teoretickoprávní východiska

## 1.1 Vymezení pojmu „právní stát“

Pojem „právní stát“ je složitým pojmem, který je na pomezí právní teorie, filosofie, státovědy a ústavního práva. Přes jeho často velmi abstraktní pojímání má v právním systému značné reálné důsledky, a to nejen z pohledu judikatury ÚS, ale i legislativy, správní praxe atd.

Budeme-li se zabývat jazykovým původem výrazu právní stát, dospějeme k závěru, že jeho původem je německé slovní spojení „Rechtsstaat“[3], jakožto výdobytek německé konstitucionalistiky. Toto spojení, které se po druhé světové válce stává jedním z ústředních pojmů teorie státu a ústavního práva, ostatní jazyky kontinentální Evropy víceméně doslovně překládají[4]. Byť jsou pojmy jazykově ekvivalentní, nabývají v různých právních řádech a doktrinálních prostředích rozdílného obsahu.[5] To samozřejmě vyplývá z konkrétního ústavního vývoje a z potřeb daného systému. Navzdory této nejednotnosti můžeme říci, že principy právního státu v nejobecnější rovině vycházejí ze stejných historických událostí a zkušeností. Stejné jsou také základy doktríny právního státu – především vázanost státu právem, ochrana lidských práv a demokracie.

„Určující skutečností, prvořadým a jednoznačným smyslem kategorií právního státu […] je postižení vztahu občana a státu.“[6] Jediným prvkem, který lze této poučce vytknout je snad pojem „občan“, který je užší než skutečný význam pojmu právní stát, který je zaměřen nejen na občany, ale na všechny lidské bytosti. Zbývá také pouze dodat, že vztah mezi státem a jednotlivcem je regulován právě právem.

Definici právního státu „nelze vymezit v současné době jen výčtem organizačních (institucionálních a procesních náležitostí). Nejpodstatnější složkou těchto pojmů je jejich hodnotová vázanost na demokratickou povahu ústavního státu a na takové chování právního

[3] Recht – právo; staat – stát.

[4] „právní stát“ [cz]; „právny štát“ [sk]; „stato di diritto“ [it]; „État de droit“ [fr]; „estado de derecho“ [esp]; „pravna država“ [hr]; „правовое государство“ [ru]

K některým dalším terminologickým problémům viz podrobněji COLOTKA, Peter. Prípis k histórii pojmu „Rechtsstaat“. *Právny obzor*, 1995, roč. 78, č. 5, s. 354 – 356.

[5] Srov. GERLOCH, Aleš. Právní stát v minulosti a v současnosti. In: KUNC, Jiří; PINC, Zdeněk. (eds). *Demokracie a ústavnost*. Praha : Karolinum, 1996, s. 40 – 41.

[6] GERLOCH, Aleš a kol. *Základy teorie práva a právního státu*. 4. vydání. Praha: Policejní akademie ČR 1997, s. 172 – 173.

státu, jež je nejen ve shodě s formálněprávními předpisy, ale je také spravedlivé.“[7] Jednou z nejuznávanějších je definice právní státnosti jako „vykonávání státní moci na základě ústavně vydaných zákonů, jejichž cílem je ochraňovat svobodu, spravedlnost a právní jistotu.“[8] Obě definice tedy postihují nejen formální, ale také materiální aspekt právního státu, více viz kap. 1.4.

Závěrem je třeba upozornit, že pojem Rechtsstaat nelze zcela ztotožňovat s angloamerickým pojmem RoL[9], více viz kap. 1.3.

## 1.2 Historický vývoj a vznik doktríny právního státu

Všechny zásadní právní doktríny a instituty mají svou historii, která poskytuje důležité informace nezbytné pro jejich správnou interpretaci a další vývoj.

Při rozebírání historického vývoje právního státu je třeba vycházet z povahy tohoto pojmu. Právní stát musí splňovat určité náležitosti, např. vázanost státu a jeho orgánů zákony, dělba moci, ochrana lidských práv… Tyto náležitosti mohou existovat samy o sobě, ale teprve při jejich vzájemné kumulaci můžeme mluvit o právním státu. Jednotlivé náležitosti tak mají zpravidla svůj samostatný historický vývoj, který se v určitém okamžiku spojuje s historií právního státu.

Můžeme říci, že přestože pojem Rechtsstaat vznikl až v průběhu 1. poloviny 19. století[10] a pojem Rule of Law se v Anglii objevuje někdy od 17. století[11], některé jejich principy je možné dohledat již u antických filosofů Aristotela a Platóna.

Historií právní filosofie se tak vine základní otázka formálního právního státu, tedy postavení zákona a panovníka, který reprezentuje stát. Platón jako jeden z předních antických filosofů k otázce vztahu státu a práva uvádí: „[V] kterékoli obci je zákon ovládán a nemá svrchovanou moc, pro takovou obec vidím připravenu zkázu; avšak v které je [zákon] pánem vládnoucích a vládnoucí jsou otroky zákona, tam spatřuji zdar i všechna dobra, která bohové dali obcím.“[12] Podobně i jeho žák Aristotelés říká: „Proto nenecháme vládnouti člověka, nýbrž zákon, poněvadž

[7] KLOKOČKA, Vladimír. *Ústavní systémy evropských států*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Linde, 2006, s. 82.

[8] STERN, Klaus. *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*. Band 1. München : Beck, 1977, s. 616 an. [citováno dle: BRÖSTL, Alexander. *Právny štát*. Košice: Medes, 1995, s. 14.]

[9] V anglické literatuře se k vyjádření pojmu „právní stát“ v kontinentálním pojetí používá buď přímo německý Rechtsstaat, nebo pojmy „State of Law“, „Legal State“ ad. Kontinentální doktrína však používání termínů „State of Law“ a „Legal State“ považuje za značně zkreslující.

[10] KLOKOČKA, Vladimír. *Ústavní systémy evropských států*, s. 82 – 83. a BRÖSTL, Alexander. *Právny štát*. Košice: Medes, 1995, s. 8.

[11] KLOKOČKA, Vladimír. *Ústavní systémy evropských států*, s. 82 a 84.

[12] PLATÓN. *Zákony*. 1. vydání. Praha : Československá akademie věd, 1961, s. 112 (715 Ath.).

[člověk] to činí ve svůj prospěch a stává se tyranem. Vládce pak jest strážcem práva, a když práva, tedy i rovnosti.“[13]

Římský právník a politik Cicero v knize Na obranu svého domu uvádí, že „žádná moc se nesmí stavět nad zákony“[14] a dalším jeho známým výrokem je: „Jsme otroci zákonů proto, abychom mohli být svobodní.“[15] Rovněž slavný římský právník a vysoký státní úředník Gaius Plinius mladší je názoru, že „vládce nestojí nad zákony, ale zákony nad vládcem“[16].

K zásadnímu zvratu dochází po vzniku císařství, pro které je typické Ulpianovo „co se zlíbí císaři, má sílu zákona.“[17] a „císař stojí nad zákony“.[18] A později i absolutističtí panovníci měli na věc velmi podobný názor. Císař Markus Aurelius vyslovil sentenci „rex viva lex“ – „král je živý zákon“. Mnohem známější je však výrok Ludvíka XIV.: „L'état, c'est moi.“[19] Tyto nedemokratické tendence v Evropě vydržely velmi dlouhou dobu.

Naproti tomu v Anglii došlo k částečnému omezení moci panovníka a garanci některých práv v Magna Charta Libertatum (1215). Významný anglický jurista 13. století Henry de Bracton ve své knize *De Legibus Et Consuetudinibus Angliae* uvádí „Quod Rex non debet esse sub homine, sed sub Deo et Lege“[20]. Právě na Bractona odkazuje ve svém sporu s anglickým králem Jakubem I., který nejintenzivněji probíhal na přelomu let 1608 a 1609, soudce sir Edward Coke. Právě tyto spory přispěly k dalšímu rozvoji konceptu RoL.[21]

Dalším mezníkem bylo prosazení principu „due process of law“, tedy principu zachování řádného zákonného postupu, který se v Anglii objevil ve Westminsterském statutu svobod města Londýna (Statute of Westminster of the Liberties of London) z roku 1354.[22] Později také v dalších lidskoprávních dokumentech jako Petition of Rights (1628) a Habeas Corpus Act (1679).

---

[13] ARISTOTELÉS. *Etika Nikomachova*. 2. vydání. Praha : Rezek, 1996, s. 136 – 137 (1134 a/b).

Myšlenku opakuje v díle ARISTOTELÉS. *Politika*. 2. vydání. Praha : Rezek, 1998, s. 125 – 126; 157 – 158 (1281a, 34 – 40; 1292b, 30 – 35)

[14] „Nulla potentia supra leges esse debet.“

[15] „Omnes legum servi sumus ut liberi esse possumus.“

[16] „Non est princeps supra leges sed leges supra principem.“

[17] „Quod principi placuit, legis habet vigorem.“ – Digesta 1.1.4pr. – Ulpianus

[18] „Princeps legibus solutus est.“ – Digesta 1.3.31 – Ulpianus

[19] „Stát jsem já.“

[20] „Král nepodléhá nikomu, jenom Bohu a právu.“

[21] SELTENREICH, Radim. Soudce a jeho král – Edward Coke ve sporu s Jakubem I. *Právník*, 2003, roč. 144, č. 5, s. 480 – 481.

[22] GERLOCH, Aleš a kol. *Základy teorie práva a právního státu*, s. 172 – 173.

Významného rozvoje se principy právního státu dočkaly v století 17. a především pak ve století 18.[23] Za základní události této doby lze mít rozvoj teorie dělby moci (Locke a Montesquieu), Deklarace nezávislosti (1776), Deklarace práv člověka a občana (1789).

Samotný pojem právního státu (a jeho formální pojetí) souvisí s rozvojem právního pozitivismu a zejména principu legality (Hans Kelsen a František Weyr).[24] Za počáteční impulz rozvoje právního státu v jeho materiální podobě lze považovat zneužití demokratické Ústavy Výmarské republiky, 2. světovou válku a následný rozvoj přirozenoprávních teorií. Završením bylo období totalitárních a autoritářských států v Evropě po 2. světové válce.

V posledních letech ovlivňuje podobu právního státu technický pokrok, objevy v oblasti lékařství a moderní komunikační technologie.

## 1.3 Vztah mezi právním státem (Rechtsstaat) a panstvím práva (Rule of Law)

Nejprve je třeba poukázat na problém, že ani právní stát v kontinentálním pojetí ani angloamerický koncept RoL nejsou z komparativního hlediska zcela jednotné. V kontinentální Evropě se odborná literatura zmiňuje obvykle o dvou větvích – francouzské a německé. U konceptu RoL můžeme zase mluvit o britském a americkém pojetí.[25]

Proto je třeba nahlížet na otázku vztahu mezi právním státem a panstvím práva s vědomím, že nahlížíme na oba koncepty v zobecněné podobě a že každý stát pojímá a vykládá příslušný pojem podle svého ústavního vývoje a v rámci prostoru vytyčeného příslušnými ústavními normami.

Terminologický rozdíl vychází především z toho, že pojem právní stát závisí na pojmu stát, a pojem RoL zase zdůrazňuje pojem právo. Tato rozdílnost je dána především historicky, kdy se v Británii nepoužíval „stát" jako právní termín.[26]

---

[23] COLOTKA, Peter. *Prípis k histórii pojmu „Rechtsstaat"*, s. 357 – 359. a GERLOCH, Aleš. *Právní stát v minulosti a v současnosti*, s. 40 – 41.

[24] GERLOCH, Aleš. *Právní stát v minulosti a v současnosti*, s. 41.

KINDLOVÁ, Miluše. Koncept vlády práva (Rule of Law) v kontextu parlamentní suverenity ve Spojeném království. In: Jirásková, V., Suchánek, R. (eds). *Pocta Prof. JUDr. Václavu Pavlíčkovi, CSc. k 70. narozeninám*. Praha: Linde, 2004, s. 385.

[25] KLOKOČKA, Vladimír. *Ústavní systémy evropských států*, s. 84 – 92.

[26] KINDLOVÁ, Miluše. Koncept vlády práva (Rule of Law)…, s. 385.

BARBER, Nicholas W. The Rechtsstaat and the Rule of Law. *The Univerity of Toronto Law Journal*, 2003, roč. 53, č. 4, s. 444.

Obě dvě koncepce pochází z rozdílného právního prostředí a prošly rozdílným historickým vývojem. Nicméně je třeba říci, že oba právní systémy a tedy i oba koncepty se vzájemně ovlivňovaly a ovlivňují.[27] Jedním z důvodů je samozřejmě jistá historická provázanost všech zemí Evropy včetně Spojeného království a později i USA. Opomenout nelze ani již výše zmíněný společný odkaz antické filosofie.

Dalším společným atributem obou konceptů je, že se používají v různých významech, kontextech a oba pojmy nelze zcela přesně definovat.[28] Přesto, nebo právě proto, jsou si obsahově podobné.

Mezi teoretiky ze zemí obou konceptů se vedou i obdobné spory, např. otázky spojené s formálním a materiálním pojetím či spory, co všechno lze pod příslušný pojem podřadit, otázky demokracie, svobody, lidských práv, sociálních garancí… U obou se někteří autoři domnívají, že je nesmyslné vymezit taxativním výčtem principy, které obsahují.[29]

Joseph Raz však přesto identifikoval některé významné principy panství práva:

- „právo by mělo být prospektivní, veřejně přístupné a jasné
- relativní stabilita práva
- tvorba práva by měla být ovládána předem stanovenými stabilními, jasnými a obecnými pravidly
- nezávislost soudnictví musí být garantována
- nestrannost a spravedlivý soudní proces
- snadný přístup k soudům“[30]

Oproti tomu klasický anglický jurista A. V. Dicey shledává tyto základní tři elementy RoL:

- „osobu lze stíhat jen pro významné porušení běžně ustanoveného práva a před obecnými soudy
- nikdo nestojí nad zákonem a každý je před zákonem stejně odpovědný
- obecné principy právní – osobní svoboda, shromažďovací právo…“[31]

---

Zajímavým způsobem vysvětluje také WAGNEROVÁ, Eliška. Koncept právního státu. In: POSPÍŠIL, Ivo; WAGNEROVÁ, Eliška (eds). *Vladimír Klokočka liber amicorum : in memoriam emeritního soudce Ústavního soudu*. Praha: Linde, 2009, s. 235 – 236.

[27] Obdobně viz ŠIMÁČKOVÁ, Kateřina. Právní stát, nebo vláda práva?, s. 169. Nicméně v závěru vyvozuje, že z právního státu se stává vláda práva.

[28] BRÖSTL, Alexander. *Právny štát*, s. 15.

[29] PARPWORTH, Neil. *Constitutional and administrative law*. 6th edition. New York : Oxford University Press, 2010, s. 38 – 40.

[30] Tamtéž, s. 40.

[31] DICEY, Albert Venn. *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. Indianapolis : Liberty Fund, 1982, s. 110, 114 a 115.

Podíváme-li se na takto vymezené prvky RoL, zjistíme, že jsou spolu s dalšími obsaženy i v konceptu právního státu.[32]

K zásadním rozdílům ovšem dochází při realizaci jednotlivých konceptů uvnitř právního systému, např. vzhledem k rozdílnému uplatňování dělby moci („postavení soudce v procesu tvorby, interpretace a aplikace práva“[33]) a z toho vyplývajícímu rozdílu v chápání pramenů práva.

V posledních desetiletích však přesto dochází k čím dál tím většímu sbližování obou konceptů. K tomuto sbližování dochází především díky právu EU, vlivu mezinárodního práva (zejména smlouvy Rady Evropy) a celkové globalizaci práva a společnosti. Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (1950) ve své preambuli v originálním znění o RoL hovoří a dokonce tento princip chápe jako společné dědictví.[34]

V britském pojetí RoL situaci ještě komplikuje potenciální konflikt s doktrínou suverenity parlamentu, která se v tamním ústavním systému vyskytuje.[35] Nicméně musíme připustit, že do konfliktních situací se mohou dostat i principy právního státu, což v české konstitucionalistice můžeme demonstrovat na případu zkrácení volebního období v kauze poslance Melčáka.[36] Na pozadí tohoto případu je zcela zřetelný konflikt vznikající při realizaci dělby moci. Vyvstávají také samozřejmě otázky související se suverenitou lidu.

Můžeme uzavřít s tím, že mezi oběma koncepty není v abstraktní hodnotové rovině zásadního rozdílu.[37]

## 1.4 Formální a materiální pojetí právního státu

Vztah mezi formálním a materiálním pojetím[38] je chápán jako dvě vývojová stádia pojmu právní stát, kdy formální pojetí je považováno za předchůdce pojetí materiálního, které na něj

---

[32] Viz např. ŠIMÍČEK, Vojtěch. In BAHÝĽOVÁ, Lenka a kol. *Ústava České republiky : komentář*. 1. vydání. Praha : Linde, 2010, s. 27 – 29 (čl. 1). V této práci viz kapitolu 4.

[33] GERLOCH, Aleš. *Právní stát v minulosti a v současnosti*, s. 41.

[34] V anglickém znění: „[…] European Countries […] have a common heritage of political traditions, ideals, freedom and the rule of law […]“, v českém znění je samozřejmě uveden pojem právní stát. K problematice pojmu RoL ve francouzském znění Evropské úmluvy viz COLOTKA, Peter. Prípis k histórii pojmu „Rechtsstaat“, s. 354.

[35] Podrobněji viz např.: KINDLOVÁ, Miluše. Koncept vlády práva (Rule of Law)…, s. 400 – 404.

[36] Nález Ústavního soudu ze dne 10. 9. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 27/09.

[37] KINDLOVÁ, Miluše. Koncept vlády práva (Rule of Law)…, s. 385. Obdobně i COLOTKA, Peter. Prípis k histórii pojmu „Rechtsstaat“, s. 356. s odkazem na dílo MacCormickovo. Také ŠTURMA, Pavel. Vláda práva podle Evropské úmluvy o lidských právech. *Právník*, 1993, roč. 132, č. 5, s. 385., hovoří o tom, že nahrazením pojmu „vláda práva“ pojmem „právní stát“ by došlo jen k drobnému významovému posunu.

BREICHOVÁ LAPČÁKOVÁ, Marta. *Ústava a ústavné zákony*. 1. vydanie. Bratislava : Kaligram, 2013, s. 196.

[38] Obdobně i koncept RoL rozeznává formální a materiální pojetí. Ovšem vzhledem k trochu odlišnému chápání jejich podstaty existuje navíc ještě kategorie smíšené pojetí. Více k problematice viz FELDMAN, David (ed).

navazuje a nároky na právní stát zpřísňuje a prohlubuje. Ovšem zastánce formálního pojetí nelze zatracovat, jejich užší chápání právního státu je vedeno především touhou, co nejpřesněji definovat pojem právního státu, což je možné zejména u formálních nároků kladených na právo. Zároveň se zastánci formálního pojetí vyjadřují ve smyslu, že právní stát není jedinou kategorií, jediným požadavkem kladeným na stát, ale je pouze jedním z kritérií. Těmito dalšími kritérii jsou pak např. demokracie, úcta k lidským právům a svobodám…, tedy vlastně náležitosti právního státu v materiálním pojetí.[39]

Formální pojetí můžeme demonstrovat na latinské zásadě vystihující pozitivněprávní pohlížení na právo: „dura lex sed lex"[40]. Formální pojetí, jak již jeho název napovídá, se zaměřuje především na náležitosti formy přijímaného práva a dodržování procedurálních pravidel legislativního procesu. Nejdůležitějším prvkem formálního pojetí je pak zásada legality.

V materiálním pojetí takové úzké chápání práva již neobstojí a na právo jsou kladeny další nároky, než jen pouhé splnění formálních požadavků při přijímání práva. Z označení materiální pojetí můžeme vycítit, že se zaměřuje na obsahovou stránku práva. V materiálním pojetí tedy, zjednodušeně řečeno, musí právo splňovat požadavek kladený již od dob římských – „ius est ars boni et aequi"[41]. To ve své judikatuře potvrdil i ÚS.[42] K charakterizaci materiálního pojetí můžeme s jistou nadsázkou použít výrok přirozenoprávní teorie: „lex iniusta non est lex"[43].

Zatímco u formálního pojetí se zabýváme pouze otázkou, zda je aplikováno právo, zákon či jiný obecně závazný právní předpis, u materiálního pojetí se zabýváme také otázkou, zda takové právo není extrémně nespravedlivé. Materiální pojetí tedy klade požadavky na „obsahovú a hodnotovú kvalitu právnej normy."[44] Obsahová a hodnotová kvalita je v oblasti aplikace práva podpořena také doktrínou ústavně konformního výkladu, a to také s ohledem na čl. 9 odst. 3 Ústavy.

---

*English public law*. 2nd edition. Oxford : Oxford University Press, 2009, s. 600 – 607. nebo viz CRAIG, Paul P. Formal and Substantive Conceptions of the Rule of Law: An Analytical Framework. Public Law, 1997, č. 3, s. 467 – 487.

[39] FELDMAN, David (ed). *English public law*, s. 601 – 602.

WAGNEROVÁ, Eliška. Koncept právního státu, s. 248 – 250.

[40] „Tvrdý [přísný] zákona, ale zákon."

[41] „Právo je uměním dobrého a spravedlivého" – Digesta 1.1.1.pr. (autorem je významný římský právník Celsus)

[42] Ústavní soud judikoval ve svém nálezu sp. zn. IV. ÚS 2701/07, že „chování právního státu […] musí být nejen ve formální shodě s právními předpisy, ale i spravedlivé."

[43] „Nespravedlivý zákon není zákonem." Výrok je přisuzován Sv. Augustýnovi.

[44] BALOG, Boris. *Materiálne jadro Ústavy Slovenskej republiky*. 1. vydanie. Žilina : Eurokódex, 2014, s. 20.

Doktrína materiálního právního státu patří mezi hlavní doktríny ÚS, který konstatuje, že Ústava „není založena na hodnotové neutralitě, […] ale včleňuje do svého textu i určité regulativní ideje, vyjadřující základní nedotknutelné hodnoty demokratické společnosti. Česká ústava akceptuje a respektuje princip legality jako součást celkové koncepce právního státu, neváže však pozitivní právo jen na formální legalitu, ale výklad a použití právních norem podřizuje jejich obsahově-materiálnímu smyslu, podmiňuje právo respektováním základních konstitutivních hodnot demokratické společnosti a těmito hodnotami také užití právních norem měří.“[45]

Obdobně klíčovou roli hraje doktrína materiálního právního státu také pro Ústavu SR a judikatorní činnost Ústavního soudu SR.[46]

## 1.5 Právní stát liberální, sociální, demokratický a ústavní

S pojmem právního státu úzce souvisí pojmy liberální stát, sociální stát, demokratický stát a ústavní stát. Metodologicky zde vzniká problém, protože Ústava ČR hovoří o „demokratickém právním státě“, Prof. Bröstl hovoří v této souvislosti o „modelech právního státu“[47] a Dr. Wintr zase o „demokratickém, liberálním a sociálním právním a ústavním státě“[48].

Ostatně je sporné, zda lze všechny tyto pojmy podřadit pod právní stát, nebo pod jiný pojem, anebo stojí zcela samostatně. Pravdou ovšem zůstává, že při rozboru právního státu v materiálním pojetí dojdeme k závěru, že podstatné prvky liberálního, sociálního, demokratického i ústavního státu jsou v něm zahrnuty.[49] Je tedy nepochybné, že prvky právního, liberálního, sociálního, demokratického a ústavního státu tvoří podstatu ústavních systémů moderních států. Důležité je ovšem říci, že je třeba všechny tyto pojmy vykládat a aplikovat s ohledem na jejich materiální podstatu.[50]

Mezi těmito jednotlivými přívlastky státu existuje určité pnutí a budeme-li na ně nahlížet samostatně, musíme dospět k závěru, že jejich postavení skutečně může být kontradiktorní. Ovšem jejich spojením v moderním státě dochází k vytvoření rovnovážného vztahu mezi státem

[45] Nález Ústavního soudu ze dne 21. prosince 1993, sp. zn. Pl. ÚS 19/93.

[46] DRGONEC, Ján. *Ústava Slovenskej republiky : komentár*. 2. prepracované a rozšírené vydanie. Šamorín : Heuréka, 2007, s. 31 – 32 (čl. 1).

[47] BRÖSTL, Alexander. *Právny štát*, s. 22.

[48] WINTR, Jan. *Principy českého ústavního práva s dodatkem principů práva evropského a mezinárodního*. 1. vydání. Praha : Eurolex Bohemia, 2006, s. 9. a WINTR, Jan. *Říše principů: obecné a odvětvové principy současného českého práva*. 1. vydání. Praha : Karolinum, 2006, s. 182.

[49] Viz např. MOLEK, Pavel. In BAHÝĽOVÁ, Lenka a kol. *Ústava České republiky*…, s. 26 – 30 (čl. 1).

[50] BREICHOVÁ LAPČÁKOVÁ, Marta. *Ústava a ústavné zákony*, s. 168 a 169.

a jedincem. A přestože můžeme přisvědčit, že mezi jednotlivými koncepcemi je určité pnutí, mají při vzájemném propojení a vybalancování[51] spíše komplementární povahu než konkurující[52]. Jednotlivé koncepce jsou svou povahou také velmi úzce provázány.

Otázkou je, jak v této souvislosti vykládat právní stát s ohledem na Ústavu ČR, která hovoří v čl. 1 odst. 1 i v čl. 9 odst. 2 o „demokratickém právním státu". Výslovně tedy neuvádí, že ČR je stát liberální, ústavní a sociální.

Pojem demokratický právní stát tak tedy může být prostou kombinací prvků demokratického státu a právního státu, nebo se jedná o pojem obsahově širší, pod který bychom mohli zařadit i přívlastky ústavní, sociální a liberální. Na tomto místě se patrně budeme muset vrátit k předchozímu výkladu o materiálním pojetí právního státu. Z materiálního pojetí právního státu, dle mého, můžeme vyvozovat jak prvky ústavního a liberálního, tak i sociálního státu. Zároveň nelze výklad ustanovení Ústavy provádět izolovaně, a ačkoliv nejsou zmíněné prvky výslovně uvedeny, jejich význam vyplývá z dalších ustanovení Ústavy.

Slovo „demokratický" bychom tedy mohli při materiálním chápání právního státu považovat v příslušných článcích Ústavy za nadbytečné. Ústavodárce se však patrně snažil pouze vyjádřit dva základní kameny, na kterých je Ústava postavena. A to především s ohledem na předchozí nedemokratickou zkušenost s minulým režimem. Podstatu liberálního a sociálního státu zakotvil v příslušných lidskoprávních ustanoveních Ústavy a LZPS.

### 1.5.1 Liberální stát

Podstata liberálního státu spočívá v „prísnom a presnom oddeľovaní súkromnej sféry od sféry verejnej moci"[53]. V našem ústavním pořádku můžeme najít podstatu liberálního právního státu v čl. 2 odst. 3 Ústavy (princip enumerace veřejnoprávních pretenzí) a čl. 2 odst. 4 Ústavy (princip co není zakázáno, je dovoleno; nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá).[54]

Důležitým prvkem liberálního státu je také deklarování lidských práv a svobod, které takto obecně vymezený vztah jednotlivce a státu dále konkretizují. Z hlediska statusového dělení základních práv a svobod můžeme označit práva spadající pod status negativus jako práva vztahující se především k podstatě liberálního státu. Práva statusu pozitivus budou mít vztah

[51] Srov. BALOG, Boris. *Materiálne jadro Ústavy Slovenskej republiky*, s. 21.

[52] BRÖSTL, Alexander. *Právny štát*, s. 28. Dále srov. JENTSCH, Hans-Joachim. Význam právního státu pro rozvoj demokratické společnosti. *Právník*, 1994, roč. 133 č. 9 – 10, s. 792.

[53] BRÖSTL, Alexander. *Právny štát*, s. 22.

[54] Téměř ekvivalentně v čl. 2 odst. 2 a 3 a čl. 4 LZPS.

především k sociálnímu státu a práva statusu aktivus se budou projevovat nejvíce v demokratickém státu.

„V súlade s liberálnym chápaním možno slobodu jednotlivca obmedziť len výnimočne a v záujme závažných spoločenských účelov. Každý má byť v štáte natoľko slobodný, nakoľko je to možné.“ [55] Takové chápání liberálního státu, zásadním způsobem rozvíjí judikatura ÚS, ovlivněná evropskými doktrínami a judikatorní činností Spolkového ústavního soudu a ESLP, zejména pak uplatňováním principu proporcionality a zákazu nadměrnosti[56].

Z filosofie liberálního státu vyplývá ještě požadavek na další omezení veřejné moci, tedy nejen formou základních práv a svobod, ale ještě omezením státní moci z hlediska vnitřního institucionálního členění – princip dělby moci. „[Z]ákladní práva i dělba moci, je omezením principu demokracie jako neomezené vlády lidu, vlády většiny.“[57] Naopak za jisté propojení liberálního a demokratického státu můžeme považovat princip územní samosprávy.[58]

Dalším aspektem liberálního státu je také ochrana menšiny před diktaturou většiny.

### 1.5.2 Demokratický stát

V souvislosti s podstatou demokracie se nejčastěji cituje výrok prezidenta USA Abrahama Lincolna, který pronesl roku 1863 v Gettysburku: „Demokracie je vláda lidu, prostřednictvím lidu a pro lid.“[59]

Demokratický stát je tedy vystavěn především na principu suverenity lidu, který je odpovědí na otázku, kde stát bere svou legitimitu. Vyjádření tohoto principu je v Ústavě v čl. 2 odst. 1 a 2. „Lid je zdrojem veškeré státní moci“ a vykonává ji prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní, případně ji za stanovených podmínek vykonává přímo.[60]

Vůle lidu je abstraktní a zdaleka není jednotná,[61] Ústava proto zakotvuje mechanismy, které lidu umožňují tuto vůli vyjádřit. Zejména prostřednictvím aktivního a pasivního volebního práva, referendy atp. Přímo občany jsou ustavovány orgány veřejné moci na základě všeobecných, rovných a přímých voleb. Nepřímo potom vznikají na základě principů zastupitelské demokracie.

---

[55] Srov. BRÖSTL, Alexander. *Právny štát*, s. 22.

[56] Tamtéž.

[57] WINTR, Jan. *Principy českého ústavního práva*…, s. 57.

[58] WINTR, Jan. *Říše principů*…, s. 194.

[59] PINZ, Jan. K podstatě demokracie. In KUČEROVÁ, Stanislava a kol. *Česká a slovenská otázka v soudobém světě : základy naší hodnotové orientace v době rozšiřování a reforem EU*. 2., doplněné vydání. Brno : Konvoj, 2004, s. 41.

[60] Čl. 2 odst. 1 a 2 Ústavy.

[61] WINTR, Jan. *Říše principů*…, s. 184.

Ústava ve svém čl. 6 zakotvuje princip vlády většiny, který je dalším typickým projevem demokracie. Ani vláda většiny však není neomezená, kromě omezujících prvků kladených teorií liberálního státu (zejména ochrana menšin zakotvená v čl. 6 Ústavy) je tu ještě čl. 9 odst. 2 Ústavy, který stanovuje neodstranitelnost základů demokratického právního státu.

Důležitým demokratickým principem je také princip vlády na čas, který po uplynutí určité doby vrací rozhodování o dalším směřování státu do rukou suveréna nebo jím ustavených orgánů.

### 1.5.3 Sociální stát

Patrně nejkontroverznějším z uvedených pojetí státu je právě sociální stát. Ani princip sociálního státu není výslovně v Ústavě ČR uveden a vyvozujeme jej z jednotlivých ustanovení Ústavy a LZPS. Oproti tomu některé evropské státy ve svých ústavách uplatňování principu sociálního státu výslovně deklarují, např. SRN[62], Francie[63], Španělsko[64]. Prof. Filip v této souvislosti upozorňuje, že je třeba brát při výkladu a aplikaci ústavních norem zřetel na rozdíl mezi různými konstrukcemi vyjádření sociálního státu.[65]

Hlavním pramenem sociálního státu v ústavním pořádku ČR je především hlava čtvrtá LZPS, ale za samotný prazáklad sociálního státu můžeme považovat čl. 10 odst. 1 LZPS[66], který skýtá základ pro ochranu sociálních práv jednotlivců. Určitý standard sociálních práv tedy musí být vždy zachován, neboť opačný případ může vyústit v porušení základních lidských práv.[67] Zejména práva na důstojnost[68] nebo zákazu krutého nelidského zacházení.[69] Např. v Německu je

---

[62] Article 20, Paragraph 1: „The Federal Republic of Germany is a democratic and social federal state."

Article 28, Paragraph 1: „The constitutional order in the Länder must conform to the principles of a republican, democratic and social state governed by the rule of law[…]"

[63] Article 1, Paragraph 1: „France shall be an indivisible, secular, democratic and social Republic.[…]"

[64] Section 1, Paragraph 1 „Spain is hereby established as a social and democratic State, […]."

[65] FILIP, Jan. *Ústavní právo České republiky 1. Základní pojmy a instituty, ústavní základy ČR*. 4. opravené a doplněné vydání. Brno : Doplněk, 2003, s. 227 – 228.

[66] „Každý má právo, aby byla zachována jeho lidská důstojnost…" Blíže srov. BRÖSTL, Alexander. *Právny štát*, s. 27.

[67] Obecně k zachování „esence" obsahu zakotvených práv podle ESLP viz WAGNEROVÁ, Eliška. In WAGNEROVÁ, Eliška; ŠIMÍČEK, Vojtěch a kol. *Listina základních práv a svobod : Komentář*. Praha : Wolters Kluwer, 2012, s. 133 (čl. 4 odst. 4 LZPS). a judikatura tam uvedená.

[68] Srov. preambule Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech.

[69] Rozhodnutí ESLP ze dne 23. 4. 2002, ve věci Larioshina v. Russia (stížnost č. 56869/00). „[T]he Court considers that a complaint about a wholly insufficient amount of pension and the other social benefits may, in principle, raise an issue under Article 3 of the Convention which prohibits inhuman or degrading treatment."

lidská důstojnost považována za „nejvyšší konštitutívny princíp“[70] – tomu odpovídá i skutečnost, že její nedotknutelnost je zakotvena přímo v čl. 1 GG.

Ve světě existují i případy, kdy se „ústavní“ soudy musely navzdory legislativě zákonodárných sborů, stát strůjcem sociálního pokroku, aby ochránili důstojnost jednotlivců.[71]

Sociální práva mají v systému lidských práv zvláštní postavení vzhledem ke svému výraznému politickému kontextu. Proto podléhají sociální práva režimu čl. 41 LZPS, kdy se těchto práv lze dovolávat pouze v mezích zákonné úpravy. Nicméně i čl. 41 je třeba vykládat v kontextu celé LZPS, tedy např. vzhledem k čl. 4 odst. 4, který říká, že vždy musí být šetřena podstata a smysl zakotvených práv, a to tedy i v případě stanovení mezí základních práv a svobod.[72]

Dr. Wintr chápe sociální stát jen jako garanci dostupnosti sociálních příležitostí – tedy bez možného zásahu do svobody jednotlivce[73]. Oproti tomu Prof. Bröstl zdůrazňuje i možné zásahy do svobody[74]. V našem ústavním pořádku jsou zakotvena spíše sociální práva a stanovení povinností je v LZPS výjimkou. Přesto je však v čl. 33 odst. 1 LZPS zakotvena povinná školní docházka a v čl. 9 odst. 2 písm. c) a d)[75] jsou stanoveny výjimky ze zákazu nucených prací.

V zákonech se však poměrně často setkáváme s úpravou zásahu do svobody jednotlivce v oblasti sociálních práv, např. v podobě povinného očkování, lékařských zásazích v případě nouze…

Sociální stát tak zasahuje i do oblastí, které jsou v liberálním státě odstátněné. Ovšem na druhou stranu se nelze ztotožnit s výrokem, že „[d]eklarovanie sociálního právního štátu zároveň znamená, že takýto štát je nezlučiteľný s liberálnou teoriou (právneho) štátu, čo sa veľmi zreteľne prejavuje najmä v ponímaní základných práv.“[76] V kombinovaném liberálním a sociálním státě

---

[70] BREICHOVÁ LAPČÁKOVÁ, Marta. *Ústava a ústavné zákony*, s. 158.

[71] JAIN, M. P. The Supreme Court and Fundamental Rights. In VERMA, S. K. (ed). *Fifty Years of the Supreme Court of India: Its Grasp and Reach*. Delhi : Oxford University Press, 2000, s. 74 – 76. a BAXI, Upenda. The Avatars of Indian Judicial Activism: Explorations in the Geographies of [In]Justice. In VERMA, S. K. (ed). *Fifty Years of the Supreme Court of India: Its Grasp and Reach*. Delhi : Oxford University Press, 2000, s. 157 – 159.

[72] Srov. nález ÚS ze dne 23. 3. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 8/07, bod. 79.

[73] WINTR, Jan. *Říše principů*…, s. 199 – 201.

[74] BRÖSTL, Alexander. *Právny štát*, s. 26 – 28.

[75] „c) službu vyžadovanou na základě zákona v případě živelních pohrom, nehod, nebo jiného nebezpečí, které ohrožuje životy, zdraví nebo značné majetkové hodnoty,

d) jednání uložené zákonem pro ochranu života, zdraví nebo práv druhých.“

[76] BRÖSTL, Alexander. *Právny štát*, s. 26.

musí být svoboda konstruovaná tak, aby byla zaručena lidská důstojnost. Hlavní hrozbou, ve kterou by se sociální stát neměl zvrhnout, je stát jako tyran blahobytu nebo i pečovatelský stát.[77]

### 1.5.4 Ústavní stát

Hlavní podstatou ústavního státu je existence systému, který umožňuje zrušit protiústavní normativní a individuální právní akty. Předpokladem takového systému je existence hierarchie právních norem a především nejvyšších norem (ústavních), které tvoří referenční rámec přezkumu. Normy na ústavní úrovni jsou přímo závazné, bezprostředně použitelné a prozařují do celého právního řádu. To vede k nutnosti ústavně konformního výkladu jednoduchého práva.[78] Z institucionálního hlediska musí samozřejmě existovat příslušný orgán, který soulad právních předpisů nižší síly s předpisy vyšší síly posuzuje. V našem ústavním pořádku je tímto orgánem Ústavní soud. Takový „částečný přechod tvorby práva do rukou soudní moci lze chápat jako střet principů demokratického státu s principy státu liberálního a ústavního.“[79]

K Ústavě jako základnímu zákonu by mělo být ze strany ústavodárce přistupováno s určitou vážností a zodpovědností. Je třeba si uvědomit, že Ústavou a ústavními zákony nelze regulovat veškeré společenské vztahy, ale jenom základní společenské vztahy spadající do ústavní materie. Výše uvedené souvisí zejména s narušováním dělby moci ústavodárcem, který se pomocí ústavních zákonů snaží obcházet rozhodnutí ústavního soudu.[80] Takovým jednáním narušuje referenční rámec ústavního přezkumu a tím i podstatu ústavního státu. Výše uvedená situace je o to více tristní, že především ústavodárce je primárním orgánem ochrany, který má pečovat o formálněprávní i materiálněprávní kvalitu Ústavy a ústavních zákonů.[81]

---

[77] Tamtéž, s. 27.

[78] WINTR, Jan. *Říše principů*…, s. 206.

[79] WINTR, Jan. *Principy českého ústavního práva*…, s. 105.

[80] Srov. BREICHOVÁ LAPČÁKOVÁ, Marta. *Ústava a ústavné zákony*, s. 88 – 89 a 123.

[81] BALOG, Boris. *Materiálne jadro Ústavy Slovenskej republiky*, s. 10.

# 2 Ústava ČR jako deklarace právního státu – vymezení a ochrana

Právní stát je jako teoretickoprávní a ústavněprávní koncepce vyjádřen především v doktríně a v judikatuře nejvyšších soudních instancí, především ústavních soudů. Z hlediska normativního vyjadřuje vztah ČR ke koncepci právního státu Ústava a ostatní součásti ústavního pořádku, tak jak jej vymezuje čl. 112 odst. 1. S ohledem na čl. 1 odst. 2 Ústavy a nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 36/01 je třeba přiznat významné postavení v těchto otázkách také mezinárodním smlouvám o lidských právech a základních svobodách.[82] Zákonná úprava pak rozvíjí základní rámec Ústavou nastavených garancí a pravidel.

Velmi významným je především čl. 1 odst. 1 Ústavy, který říká: „Česká republika je svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana“. Na první pohled se jedná o pouhou proklamaci, neboť skutečnost, zda je ČR právním státem, závisí na faktickém realizování výkonu veřejné moci a nikoliv na konstatování, že tomu tak je. [83] Obecně lze tedy přijmout myšlenku, že tento článek je určitým vodítkem pro zákonodárce při realizaci zákonodárné pravomoci a samozřejmě i pro ostatní orgány veřejné moci při výkonu svých pravomocí. Můžeme z něj vyvozovat také povinnost všech státních orgánů chránit podstatu právního státu.

Navzdory judikatuře ÚS, ve které se konstatuje pouhá proklamativní funkce čl. 1 odst. 1 Ústavy, nelze pominout ani normativní rozměr tohoto ustanovení, který mu v některých rozhodnutích sám ÚS přiznává.[84] Dovozuje z něj například obecnost práva, obecný zákaz retroaktivity ad. ÚS také v některých případech konstatuje porušení čl. 1 odst. 1.

Že je ČR „právní stát, vyplývá z dalších ustanovení ústavy. Zejména jde o vymezení nezávislé moci soudní, pod jejíž ochranou jsou lidské svobody a základní práva.“[85] Dalším zásadním ustanovením je čl. 2 odst. 3 Ústavy (a téměř ekvivalentní čl. 2 odst. 2 LZPS).

Velmi důležité jsou všechny tři odstavce čl. 9 Ústavy. Odstavec první je jedním z ustanovení, která charakterizují Ústavu ČR jako rigidní. Tím je nejen zajištěna žádoucí stabilita ústavních

[82] K problematice nálezu ÚS sp. zn. Pl. ÚS 36/01 a euronovely viz blíže KYSELA, Jan; KÜHN, Zdeněk. Aplikace mezinárodních práva po přijetí tzv. euronovely Ústavy ČR. *Právní rozhledy*, 2002, roč. 10, č. 7, s. 301 –312.

[83] Nález ÚS ze dne 3. října 1996, sp. zn. III. ÚS 120/96.

Dále viz MIKULE, Vladimír. In SLÁDEČEK, Vladimír a kol. *Ústava České republiky : komentář*. 1. vydání. Praha : C.H.Beck, 2007, s. 8 (čl. 1 Ústavy).

[84] MIKULE, Vladimír. In SLÁDEČEK, Vladimír a kol. *Ústava České republiky*…, s. 11 (čl. 1 Ústavy).

[85] Důvodová zpráva k čl. 1 Ústavy.

hodnot, ale také ztěžuje možnou demontáž principů právního státu. Odstavec třetí brání takovému výkladu právních norem, který by ohrožoval nebo odstraňoval „základy demokratického státu". Oproti pojmu „podstatné náležitosti demokratického právního státu" je tento pojem širší a blíží se obsahově spíše čl. 1 odst. 1 Ústavy, než právě pojmu z čl. 9 odst. 2.[86] Odlišné pojmy v čl. 1 odst. 1 a v čl. 9 odst. 3 byly již ve vládním návrhu, ze kterého současná Ústava vychází. Odlišnost pojmů není vysvětlena ani v důvodové zprávě.[87] Jde spíše o terminologické nedostatky návrhu než o promyšlenou snahu chránit před vadnou aplikací pouze demokratické hodnoty.

Ustanovení čl. 9 odst. 2 Ústavy, klauzule nezměnitelnosti chránící takzvané materiálního ohnisko Ústavy, je jedním z klíčových ustanovení našeho ústavního pořádku. Stanovuje, že změna podstatných náležitostí demokratického právního státu je nepřípustná. Toto ustanovení má v ochraně hodnot právního státu své výsadní postavení.[88] Ústava výslovně ochranu před takovými změnami nesvěřuje žádnému orgánu a doktrína se ke kompetenci ÚS jako orgánu ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy) stavěla značně rozporuplně.[89] Rozporuplně byl přijat také nález ÚS ve věci poslance Melčáka, ve kterém si ÚS pravomoc ochrany materiálního ohniska přisvojil. Oproti tomu kompetence Spolkového ústavního soudu se dá z textu GG dovodit snáze. Podle čl. 93 GG: Spolkový ústavní soud rozhoduje „o výkladu tohoto Základního zákona z podnětu sporů o rozsah práv a povinností nejvyššího spolkového orgánu nebo jiných účastníků, které tento Základní zákon nebo jednací řád nejvyššího spolkového orgánu vybavuje vlastními právy."[90]

Významná je také ochrana základních práv a svobod, která je dle čl. 4 Ústavy svěřena soudní moci a podle čl. 36 odst. 1 LZPS se každý „může domáhat […] svého práva u nezávislého a nestranného soudu […]" Za krajní případ ochrany principů právního státu je možné považovat právo na odpor zakotvené v čl. 23 LZPS.

---

[86] ŠIMÍČEK, Vojtěch. In BAHÝĽOVÁ, Lenka a kol. *Ústava České republiky*…, s. 164 (čl. 9). Srov. SYLLOVÁ, Jindřiška. In SLÁDEČEK, Vladimír a kol. *Ústava České republiky*…, s. 72 (čl. 9).

[87] Důvodová zpráva k návrhu naší Ústavy je celkově velmi stručná a moc toho nevysvětluje.

[88] Nález Ústavního soudu ze dne 21. prosince 1993, sp. zn. Pl. ÚS 19/93: „Česká ústava např. v čl. 9 odst. 2 stanoví, že ‚změna podstatných náležitostí demokratického právního státu je nepřípustná'. Tím jsou konstitutivní principy demokratické společnosti v rámci této ústavy postaveny nad zákonodárnou kompetenci a tím ‚ultra vires' Parlamentu. S těmito principy stojí a padá ústavní stát. Odstraněním některého z těchto principů, provedené jakýmkoli, byť i většinovým anebo zcela jednomyslným rozhodnutím parlamentu by nemohlo být interpretováno jinak, než jako odstranění tohoto ústavního státu jako takového."

[89] ŠIMÍČEK, Vojtěch. Materiální ohnisko ústavního pořádku, jeho ochrana a nález ústavního soudu ve věci M. Melčáka. In: POSPÍŠIL, Ivo; WAGNEROVÁ, Eliška (eds). *Vladimír Klokočka liber amicorum : in memoriam emeritního soudce Ústavního soudu*. Praha: Linde, 2009, s. 226.

[90] Citováno dle ŠAMALÍK, František. Charakter ústavního pořádku a jeho ochrana. *Právník*, 1998, roč. 137 č. 8, s. 18.

Nesmíme také zapomínat, že velkou roli v ochraně právního státu v dnešní době sehrává také mezinárodní právo a z něho vyplývající závazky, které dle čl. 1 odst. 2 Ústavy Česká republika dodržuje. Mezinárodní právo však bude v oblasti ochrany právního státu obecně považováno za méně akceschopné oproti vnitrostátnímu právu – zejména z důvodu, že státy se odmítají podrobovat pravomoci mezinárodních soudních orgánů nebo z důvodu, že mezinárodní právo je mnohem více ovlivněno politickými otázkami. Nicméně přesto lze pozorovat velký pokrok v oblasti mezinárodní ochrany principů právního státu, zejména pak ochrany lidských práv. Dokladem toho jsou soudní orgány regionálních mezinárodních organizací jako je např. ESLP v rámci Rady Evropy, ale i soudní orgány mezinárodní, např. Mezinárodní trestní soud. Rovněž i Soudní dvůr EU může být jako soudní orgán sui generis považován za jednoho z garantů právního státu.

S ohledem na množství principů, které lze podřadit pod pojem právního státu, jejich vzájemnou provázanost a obsah, je třeba konstatovat, že ochrana právního státu v ústavním pořádku ČR je komplexním systémem, který je z velké části samotnou podstatou právního státu garantován. Již pouhý čl. 1 odst. 1 Ústavy můžeme chápat jako ústavní pokyn, postupovat při výkonu veřejné moci v souladu s principy právního státu a chránit jeho podstatu. Tato povinnost se projevuje nejen ve vztahu k realizaci běžných pravomocí, ale zejména při výkonu pravomocí související s otázkami odpovědnosti a kontroly.

Velmi důležité jsou všechny tři odstavce čl. 9 Ústavy, které chrání integritu ústavního textu. Konkrétně o právním státu a jeho ochraně hovoří Ústava málo, ale vyčíst a vyvodit z ústavního textu můžeme hodně.

# 3 Materiální ohnisko ústavy a otázky vztahu mezi demokratickým právním státem a jeho podstatnými náležitostmi

## 3.1 Historická a teoretická východiska

Materiální ohnisko ústavy je označení, které se v našem ústavním prostředí vžilo pro klauzuli nezměnitelnosti[91], v Ústavě reprezentované čl. 9 odst. 2.[92] Z terminologického hlediska je třeba upozornit, že pojmy „materiální ohnisko" a „klauzule nezměnitelnosti" se někdy používají promiscue, ale každý má, zejména z komparativního hlediska, trochu jiný význam.

Materiální ohnisko můžeme definovat jako soubor hodnot a principů, které jsou chráněny před libovolným zásahem veřejné moci. Materiální ohnisko má také zpravidla vyšší právní sílu než sama ústava, nebo je jeho vyšší síla dovozována. Klauzuli nezměnitelnosti oproti tomu můžeme definovat jako ustanovení základního zákona nebo jednoho ze základních zákonů, zpravidla Ústavy, chránící určité hodnoty považované za klíčové v konkrétním ústavním systému (např. hodnoty a principy materiálního ohniska), a to zejména z hlediska historického nebo z hlediska obecné teorie konstitucionalismu, před jejich změnou či odstraněním. Taková ochrana je poskytována na dobu neurčitou.[93]

---

[91] Nazývané taky „klauzule věčnosti", „tvrdé jádro ústavy", v němčině jsou užívány výrazy „Ewigkeitsklausel" a „Ewigkeitsgarantie" v angličtině „eternity clause", „supra-constitutionality clause", „material core of constitution", „perpetuity clause"…

[92] Nicméně doktrína v tomto ohledu není zcela jednotná. Např. viz PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda II. díl: Ústavní právo České republiky*. 1. úplné vydání. Praha : Leges, 2011, s. 373. „Nepovažujeme za správný výklad Ústavního soudu nebo některých teoretiků, kteří tento pojem považují za materiální ohnisko (jádro) Ústavy", neboť takový pojem Ústava ČR nezná a odporuje zkušenostem dosavadního ústavního vývoje[…]"

Více také viz PAVLÍČEK, Václav. Kdo je v České republice ústavodárcem a problém suverenity. In: VANDUCHOVÁ, Marie; HOŘÁK, Jaromír. (eds). *Na křižovatkách práva : Pocta Janu Musilovi k 70. narozeninám*. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 28 – 29.

[93] Vzhledem k tomu, že slovo klauzule svádí spíše k formálnímu pojetí, pomíjím v této definici mechanismy ochrany určitých ústavních hodnot na základě judikatury nejvyšších soudů. Nicméně lze se setkat i s takovými definicemi viz: „An eternity clause can be defined as any constitutional arrangement – either anchored in the constitution or deemed essential to the constitutional system by the courts – designed to monitor future amendments in order to strike down revolutionary ones, which tend to cut off the cain of a nation's founding narrative." WEINTAL, Sharon. The Challenge of Reconciling Constitutional Eternity Clauses with Popular Sovereignty: Toward Three-Track Democracy in Israel as a Universal Holistic Constitutional System and Theory. *Israel Law Review*, 2011, roč. 44, č. 3, s. 456.

Obdobně také kategorizace klauzulí nezměnitelnosti ve výše uvedeném článku. Klauzule nezměnitelnosti jsou formální a soudní, přičemž v rámci formálních můžeme rozlišit obecné (náš čl. 9 odst. 2 a norský čl. 112) a zvláštní (ostatní).

Soudně a doktrinálně vytvořené „klauzule nezměnitelnosti" bych tedy vzhledem k výše uvedeným terminologickým závěrům považoval spíš za vyjádření a ochranu materiálního ohniska ústavy.

Klauzule nezměnitelnosti i materiální ohnisko mohou být vzhledem ke své povaze součástí konceptu obranyschopné demokracie.[94]

Od klauzule nezměnitelnosti (věčnosti) je třeba odlišit ustanovení upravující nezměnitelnost ústavy pouze po určitou omezenou dobu.[95] Tato ustanovení mohou mít také hodnotový přesah, např. ochrana před ukvapenými změnami ústavy v počátečních fázích konsolidace společnosti nebo v období, kdy zákonodárnou moc vykonává ve volbách nelegitimizovaný orgán. Příkladem těchto klauzulí může být Ústava státu Massachusetts (1780), jež umožňovala ve své hlavě VI., čl. X. změnu ústavy až v roce 1795 nebo Ústava Spojených států amerických (1787), která v čl. V zakazuje přijetí dodatku v určitých otázkách až do roku 1808.[96]

Za historicky první klauzuli nezměnitelnosti lze mít ustanovení čl. 112 Ústavy Norského království (1814).[97] Část tohoto ustanovení obsahující klauzuli nezměnitelnosti zní: „Změna Ústavy nesmí nikdy porušovat principy zakotvené v této Ústavě, musí se týkat pouze změny jednotlivých ustanovení, která nemění ducha Ústavy."

Klauzule nezměnitelnosti se pak v průběhu desetiletí začínají v ústavách některých států objevovat – Ústava Ekvádoru (1861) v čl. 132, Ústava Řecka (1864) v čl. 107,…[98] Dalším významným mezníkem je francouzský ústavní zákon ze dne 14. srpna 1884[99], kdy se ve Francii po několikerém vystřídání formy vlády (republiky a monarchie) v období od konce 18. století a v průběhu století 19., rozhodli ústavně zakotvit nezměnitelnost republikánské formy vlády. Prof. Holländer vidí právě v této události počátek dějin „[idey] materiálního […] omezení prostoru ústavní revize."[100]

Porovnáme-li znění jednotlivých klauzulí nezměnitelnosti s naším čl. 9 odst. 2 (zde odkazuji na přílohu č. I) zjistíme, že naše neurčitě pojímaná klauzule je poměrně unikátní a kromě klauzule v čl. 112 norské ústavy se téměř nevyskytuje. Takto pojímaná klauzule samozřejmě vyvolává

[94] ŠIMÍČEK, Vojtěch. In BAHÝĽOVÁ, Lenka a kol. *Ústava České republiky*…, s. 157 – 158 (čl. 9).

[95] Nesouhlasně BALOG, Boris. *Materiálne jadro Ústavy Slovenskej republiky*, s. 55.

[96] BRYCHTA, František. Otázka nezměnitelnosti ústav. *Časopis pro právní a státní vědu*, 1918, roč. 1, č. I., s. 5. a WEINTAL, Sharon. The Challenge of Reconciling Constitutional Eternity Clauses with Popular Sovereignty…, s. 472 – 473.

[97] GARLICKI, Lech; GARLICKA, Zofia A. External Review of Constitutional Amendments? International Law as a Norm of Reference. *Israel Law Review*, 2011, roč. 44, č. 3, s. 343. a SMITH, Eivind. Old and Protected? On the „Supra-Constitutional" Clause in the Constitution of Norway. *Israel Law Review*, 2011, roč. 44, č. 3, s. 370 – 372.

[98] Více viz příloha č. I.

[99] Počátek ochrany republikánské formy vlády je za třetí republiky (1875) – v ústavním zákoně ze dne 14. srpna 1884 (čl. 2). Ústava 4. republiky (1946) tento zákaz obsahovala ve svém čl. 95 a současná ústava 5. republiky jej zakotvuje v čl. 89 odst. 5.

[100] HOLLÄNDER, Pavel. *Základy všeobecné státovědy*. 3. vydání. Plzeň : Aleš Čeněk, 2012, s. 267.

diskuze o jejím obsahu, který není jednoznačný, a v doktríně se o něm vedou spory. Ovšem oproti klauzulím s taxativním výčtem chráněných hodnot má jednu nespornou výhodu, spočívající v možné dynamičnosti výkladu. Je tedy schopna do určité míry pružně reagovat na společenské změny. Neschopnost reakce na společenské změny je považována za jeden z problémů těchto klauzulí, které tak brání v sebeurčení nové generace[101]. Obecné pojetí klauzule nezměnitelnosti však dozajista skrývá také velká rizika.

Na naše právní prostředí, a tedy i na českou konstitucionalistiku, má velký vliv německé právní prostředí, a proto bylo právě Německo inspiračním zdrojem čl. 9 odst. 2. Německá konstitucionalistika se po II. světové válce snažila reflektovat selhání Výmarské ústavy, v níž byly demokratické principy sice zakotveny, nicméně byly postupně eliminovány nebo prolamovány novelizacemi ústavy či jednotlivými ústavními zákony. Po II. světové válce, ať již výsledkem odklonu od dosavadního pozitivněprávního učení nebo dalším rozvojem učení přirozenoprávního,[102] byl v nové německé ústavě (GG) vytvořen čl. 79 odst. 1 a 3[103]. Odstavec 1 má zabránit prolamování ústavy zákony, které její text nemění ani nedoplňují a např. pro určitý případ vylučují aplikaci příslušných ustanovení. Úkolem 3. odstavce je především ochrana základních hodnot, na nichž má být postaveno poválečné Německo, před materiálním prolamováním GG.[104]

Zaměříme-li se na český, resp. československý ústavní vývoj, zjistíme, že až do roku 1992 se v našem ústavním pořádku klauzule nezměnitelnosti neobjevila. V ústavách 1918 a 1920 bychom mohli očekávat nanejvýš, po vzoru ústavy francouzské, nemožnost změnit republikánskou formu vlády. V ústavách po roce 1948 už byly klauzule nezměnitelnosti vzhledem k charakteru tehdejšího režimu a socialistickému pojetí práva zcela zbytečné.

Důležitým teoretickým východiskem je, že každá moderní ústava má své materiální jádro implicitně zahrnuto ve svém textu a z jejích ustanovení jej můžeme vyvozovat.[105] A je tedy

---

[101] WEINTAL, Sharon. The Challenge of Reconciling Constitutional Eternity Clauses with Popular Sovereignty…, s. 457

FOMBAD, Charles Manga. Some perspectives on durability and change under modern African constitutions. *International Journal of Constitutional Law*, 2013, roč. 11, č. 2, s. 409 – 410.

[102] Spor mezi Jiřím Přibáňem a Pavlem Holländerem In PŘIBÁŇ, Jiří (ed). Právo a dobro v ústavní demokracii. Polemické a kritické úvahy. Praha : Sociologické nakladatelství, 2011, s. 27 – 56.

[103] Čl. 79 GG: „1) Základní zákon může být měněn pouze zákonem, který výslovně mění nebo doplňuje jeho text. […] 3) Změna základního zákona ovlivňující členění Federace na země, účast zemí na legislativním procesu nebo principy stanovené v čl. 1 a 20 je nepřípustná."

[104] Srov. BREICHOVÁ LAPČÁKOVÁ, Marta. *Ústava a ústavné zákony*, s. 115.

[105] Srov. ŠIMÍČEK, Vojtěch. In BAHÝĽOVÁ, Lenka a kol. *Ústava České republiky*…, s. 157 (čl. 9). a ŠIMÍČEK, Vojtěch. Materiální ohnisko ústavního pořádku…, s. 223. a BALOG, Boris. *Materiálne jadro Ústavy Slovenskej republiky*, s. 34.

bezpředmětné, zda někdy v budoucnu bude vyjádřeno přímo v textu ústavy,[106] vyjádří jej vrcholné soudní orgány ve své judikatuře či se jeho ochrany dovolá teprve lid.

Už ze samotného uznání judikaturou vymezených materiálních ohnisek musíme vyvodit, že implicitní materiální ohnisko je možné, neboť soudy jej nemohou konstituovat, ale na základě interpretace ústavního textu jej deklarují.[107] Vzhledem k tomu, že explicitní klauzule často chrání jen některé, a to z pohledu moderní konstitucionalistiky většinou ne ty nejdůležitější hodnoty, není explicitní vyjádření materiálního ohniska na újmu možnosti existence ještě implicitního materiálního ohniska.[108] Přesto se samozřejmě najdou případy, kdy nejvyšší soudy implicitní materiální jádro ve své rozhodovací praxi neuznaly, např. Nejvyšší soud USA a Nejvyšší soud Irska.[109]

---

OROSZ, Ladislav a kol. *Základy teórie konštitucionalizmu*. Bratislava : Eurokódex, 2011, s. 155. :„[V] zásade každá ústava má svoje materiálne jadro.“

Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky ze dne 11. 1. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 16/95: „ Z principu ústavnej rovnováhy vyplýva, že ani zákonodarca nemôže voľne disponovať s jednotlivými zložkami moci v štáte. Aj zákonodarný orgán je viazaný ústavou a jej princípmi, ktorých zmenu ústava nepripúšťa, lebo majú konštitutívny význam pre demokratickú povahu Slovenskej republiky tak, ako je to deklarované v čl. 1 Ústavy Slovenskej republiky.“

[106] K absenci explicitně vyjádřeného materiálního jádra v Slovenské ústavě a nutnosti jejího vyjádření viz SVÁK, Ján; BALOG, Boris. 20 fiktívnych a reálnych problémov Ústavy SR alebo politické strany jako pohotový liečiteľ ústavního hypochondra. In: GERLOCH, Aleš a kol. *20 let Ústavy České republiky : Ohlédnutí zpět a pohled vpřed*. 1. vydání. Plzeň : Aleš Čeněk, 2013, s. 285 – 289. Obdob. BREICHOVÁ LAPČÁKOVÁ, Marta. *Ústava a ústavné zákony*, s. 240.

[107] Jako příklad může sloužit „basic structure doctrine“ vyvinutá Nejvyšším soudem Indie v rozhodnutí Kesavananda Bharati v. State of Keral AIR 1973 SC 1461 (více viz KÜHN, Zdeněk; KYSELA, Jan. Je Ústavou vždy to, co Ústavní soud řekne, že Ústava je? *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2002, roč. 10, č. 3, s. 199 – 215. a ZWART, Tom. Judicial Activism in India: Transgressing Borders and Enforcing Rights by S. P. Sathe. *Journal of Law and Society*, 2003, roč. 30, č. 2, s. 332 – 337.

Další obdobou materiálního jádra vytvořeného ústavním soudem je „constitutional replacement doctrine“ vytvořená Ústavním soudem Kolumbie. Základním východiskem této teorie je, že kolumbijská ústava nedává parlamentu pravomoc k nahrazení současné ústavy a umožňuje pouze její změny. Zároveň však z doktríny vyplývá, že i změna jediného avšak zásadního ustanovení ústavy může vést k nahrazování současné ústavy, což je dle výše zmíněné doktríny nepřípustné. Tato doktrína, založená na otázce kompetence parlamentu k nahrazení ústavy, tedy vyžaduje v určitých případech zkoumání obsahu ústavní změny a posuzování, zda změna již vede k nahrazení ústavy či nikoliv.

Tato zvláštní konstrukce byla soudem patrně zvolena, protože ústavnímu soudu dává kolumbijská ústava v čl. 241 a 379 pravomoc přezkoumávat procedurální otázky přijetí změn ústavy a otázka kompetence je otázkou procedurální. Byť je doktrína založena na zkoumání procedurálních otázek, při stanovování, zda byla ústava změněna podstatným způsobem, dochází k posuzování obsahu změny ústavy. Jako příklad nepřípustné změny je mj. uváděna změna republikánského zřízení a zásah do unitarity státu. Více viz 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. a rozhodnutí Ústavního soudu Kolumbie C-1040/2005 (anglické shrnutí dostupné na http://english.corteconstitucional.gov.co/sentences/C-1040-2005.pdf).

[108] BALOG, Boris. *Materiálne jadro Ústavy Slovenskej republiky*, s. 26. To potvrdil i Spolkový ústavní soud.

[109] Více viz BALOG, Boris. *Materiálne jadro Ústavy Slovenskej republiky*, s. 69 – 70.

## 3.2 K neodstranitelnosti materiálního jádra

Ačkoliv využíváme označení „klauzule nezměnitelnosti (věčnosti)“, doktrína se paradoxně poměrně intenzivně věnuje problému, zda je možné ji z ústavy odstranit. Tyto úvahy se vedou i v ČR po roce 1992, od kterého se můžeme ptát: „Je možné odstranit čl. 9 odst. 2?“ Ovšem samotný teoretický problém nezměnitelnosti určitých pasáží ústav je samozřejmě daleko starší.[110]

Z pohledu běžného lidského života je zcela nepochybné, že nic netrvá věčně a že existence podobných klauzulí je z dlouhodobého hlediska spíš otázkou faktickou než právní.[111] Nicméně následující generace by měly mít možnost ovlivnit svůj osud a neměly by být stavěny do „role, že jedině poslušnost nebo revoluce jsou jejich alternativami.“[112] S tímto je úzce spojena teorie moci ustavující a ustavené (pouvoir constituant a pouvoir constitué). Vychází se z toho, že lid jako nejvyšší zdroj moci a originární ústavodárce má nejvyšší legitimitu a stanovuje v Ústavě základní pravidla ústavního systému.[113] Vzhledem k tomu, že současnou Ústavu přijala Česká národní rada v roce 1992 a ani nikdy v historii se lid na našem území přímo nepodílel na ústavodárném procesu, tak u nás tato teorie trochu pokulhává. Ale nelze očekávat, že by se lid (krom revolučních či obdobných momentů) nějak výrazně angažoval v tvorbě nové ústavy. Přesto je třeba, aby se na ní podílel i jinak než jen volbou svých zástupců a přijímání nové ústavy by mělo být vskutku celospolečenskou událostí. [114]

Ani dnes není zcela jasné, jestli by v případě přijímání nové ústavy byl lid do procesu přímo zapojen, protože Ústava nestanovuje postup svého nahrazení. Najdou se názory, že pokud Ústava tuto pravomoc výslovně Parlamentu nebo jinému orgánu nesvěřuje, tak ji nemá a náleží pouze suverénovi.

---

[110] Samozřejmě na to má velký vliv skutečnost, že již od roku 1780 se postupně v ústavách objevují různá omezení změn ústavy. Zajímavý přehled názorů, tehdy ještě rakousko-uherské právní vědy obsahuje článek BRYCHTA, František. Otázka nezměnitelnosti ústav, s. 4 – 15.

Dále také viz HOLLÄNDER, Pavel. Materiální ohnisko ústavy a diskrece ústavodárce. *Právník*, 2005, roč. 144, č. 4, s. 316 – 328.

Konkrétně k neodstranitelnosti čl. 9 odst. 2 Ústavy viz POKORNÝ, Richard. K otázce neodstranitelnosti čl. 9 odst. 2 Ústavy. *Acta Iuridica Olomucensia*, 2010, roč. 5, č. 1, s. 63 – 71.

[111] Georg Jellinek se této problematice okrajově věnuje a zastává názor, že taková ustanovení jsou přirozeným projevem omezení státní moci a jejich odstranění je možné pouze násilím nikoliv právně. Viz JELLINEK, Jiří. *Všeobecná státověda*. Praha : Jan Laichter, 1906, s. 509 – 510 a 512.

Dále také srov.: SMITH, Eivind. Old and Protected?…, s. 375. Srov. ŠIMÍČEK, Vojtěch. In BAHÝĽOVÁ, Lenka a kol. *Ústava České republiky*…, s. 157 (čl. 9).

[112] MLSNA, Petr. Imanentní meze garantující existenci Spolkového ústavního soudu na pozadí právní síly jeho rozhodnutí. Právník. 2006, roč. 145, č. 9, s. 1013.

[113] BALOG, Boris. *Materiálne jadro Ústavy Slovenskej republiky*, s. 138.

[114] Tamtéž, s. 143 – 144.

Originární ústavodárce (pouvoir constituant, moc ustavující) může stanovit pravidla, která smí měnit jen on sám a která nespadají do pravomoci moci ustavené (pouvoir constitué). Klauzuli nezměnitelnosti tak může změnit pouze ten, komu náleží nejvyšší moc ve státě – lid.[115] On sám je po jejím přijetí ústavou i materiálním jádrem vázán, dokud neprojeví vůli a ústavu nezmění.

Ovšem tady je třeba si uvědomit, že ne všechna materiální jádra a klauzule nezměnitelnosti jsou stejná a ne každý ústavní systém a národní doktrína k nim přistupují stejně. Např. klauzule nezměnitelnosti v naší Ústavě je stanovena velmi obecně a vychází se z toho, že většina náležitostí, které pod ni podřazujeme, je nadpozitivního charakteru, tj. nespadá do kompetence ani samotného lidu, neboť vychází z přirozeného práva. Zatímco např. Dr. Balog do imanentního jádra Ústavy Slovenské republiky zahrnuje i prvky, které jsou sice důležité pro zachování identity Ústavy SR, nadpozitivní povahu však nemají (parlamentní republika).[116]

Česká doktrína většinou „parlamentní republiku" jako podstatnou náležitost demokratického právního státu nepovažuje, ale rovněž druhým dechem dodává, že by ke změně tohoto prvku bylo třeba přijmout novou ústavu. To by vzhledem k výše uvedenému a k tomu, že doktrinálně není vyloučena koexistence explicitního a implicitního materiálního jádra, mohlo vést k závěru o dvojakosti českého materiálního jádra – explicitně vyjádřené tvrdé jádro chráněné čl. 9 odst. 2 a implicitní měkké jádro, které bychom mohli vyvozovat z čl. 1 odst. 1 Ústavy, chránící méně podstatné náležitosti demokratického právního státu tvořící identitu Ústavy. K prvkům tvořícím identitu Ústavy bychom tedy mohli zařadit parlamentní republiku, existenci nezávislé České národní banky a Nejvyššího kontrolního úřadu, obce jako základní územně samosprávné celky a další.

Z hlediska nezměnitelnosti je tak tvrdé materiální jádro vzhledem ke svému nadpozitivnímu charakteru vyňato z kompetence jakéhokoliv orgánu a je nezměnitelné. A měkké materiální jádro je s ohledem na způsob, jakým ustavující moc stanovila kompetence moci ustavené, vyňato z kompetence moci ustavené.

Čl. 9 odst. 2 ve své textuální podobě není podstatnou náležitostí demokratického právního státu, protože sám podstatné náležitosti nekonstituuje, ale pouze deklaruje. Jeho změna či zrušení tak neznamená a nemůže znamenat odstranění těchto náležitostí. Deklarace nezměnitelnosti podstatných náležitostí může být však chápána jako projev vyšší úrovně právního státu, nikoliv však jako jeho podstatnou náležitost. Čl. 9 odst. 2 je svým významem a charakterem určující pro

[115] BREICHOVÁ LAPČÁKOVÁ, Marta. *Ústava a ústavné zákony*, s. 160 – 161. a BALOG, Boris. *Materiálne jadro Ústavy Slovenskej republiky*, s. 140 – 141.

[116] BALOG, Boris. *Materiálne jadro Ústavy Slovenskej republiky*, s. 76 an.

identitu Ústavy a nepochybně je součástí měkkého jádra Ústavy, které může být změněno pouze suverénem. Parlamentu, jako moci ustavené, je tak nakládání s tímto článkem zapovězeno. V zahraniční úpravě svou vlastní nezrušitelnost obsahuje klauzule nezměnitelnosti obsažená čl. 10 odst. 2 Ústavy Bosny a Hercegoviny.

Z komparativního hlediska musíme říci, že norská doktrína si všímá, že čl. 112 norské ústavy hovoří o změně současné ústavy a nikoliv přijetí ústavy nové[117]. Stejně i německý čl. 79 odst. 3 GG mluví o změně „tohoto Základního zákona" a je zde ještě čl. 146, který praví, že GG platí, dokud lid, jako originární ústavodárce, nepřijme novou ústavu. Z toho bychom mohli na základě prostého jazykového a systematického výkladu dovodit, že nová ústava by sice musela být přijata demokratickými principy – tedy v souladu s čl. 79 odst. 3, ale sama už by je obsahovat nemusela.

K samotnému odstranění čl. 79 odst. 3 v rámci zachování GG německá doktrína uvádí, že „imperativ nezměnitelnosti, jenž zakládá identitu ústavního systému, je ústavě imanentní a je v ní obsažen i tehdy, není-li explicitně vysloven."[118] Německá doktrína tedy otázku „[…] byl-li by samotný čl. 79 odst. 3 Základního zákona derogovatelný,[…]"[119] považuje za nesprávně položenou neboť „[…] čl. 79 odst. 3 Základního zákona nezakládá nárok na trvání ústavy v její identitě[…]".[120] Aby se však stále jednalo o stejný (kontinuitní) ústavní systém, musí být ústavě imanentní imperativ nezměnitelnosti respektován. V opačném případě dochází ke změně suveréna a vzniku nového ústavního systému. [121]

V naší Ústavě se podobných jazykových nuancí nedočkáme, protože čl. 9 odst. 2 stanovuje obecný zákaz změny podstatných náležitostí demokratického právního státu a nevztahuje tento požadavek pouze na ústavu současnou. Z hlediska konstrukce čl. 9 Ústavy je třeba si všimnout, že aplikační dosah odstavců dva a tři je daleko širší než dopad odstavce prvního.

Z doktrinálního hlediska zajímavým problémem by mohlo být, pokud by byla přijata nová ústava, která by sama klauzuli nezměnitelnosti neobsahovala. Na základě výše uvedených poznatků se domnívám, že by se nezměnitelnost podstatných náležitostí demokratického

---

[117] SMITH, Eivind. Old and Protected?…, s. 376.

[118] HOLLÄNDER, Pavel. Materiální ohnisko ústavy a diskrece ústavodárce, s. 327.

[119] KIRCHHOF, Paul. Die Identität der Verfassung in ihren unabänderlichenInhalten. In: ISENSEE, Joseph; KIRCHHOF, Paul (Hrsg.). *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Band I, Grundlagen von Staat und Verfassung.* Heidelberg : 1897, s. 802. [Citováno dle: HOLLÄNDER, Pavel. Materiální ohnisko ústavy a diskrece ústavodárce, s. 327.]

[120] Tamtéž.

[121] HOLLÄNDER, Pavel. Materiální ohnisko ústavy a diskrece ústavodárce, s. 327.

právního státu (jako prosté deklarování nadpozitivního práva) stalo implicitním prvkem nové ústavy.[122]

## 3.3 Vztah mezi právním státem a jeho podstatnými náležitostmi

Odborná literatura ani judikatura Ústavního soudu se problematice vztahu ustanovení čl. 1 odst. 1 Ústavy, definujícího Českou republiku jako demokratický právní stát, a ustanovení čl. 9 odst. 2 Ústavy, který stanoví, že podstatné náležitosti demokratického právního státu jsou nezměnitelné, příliš nevěnuje.

Obecně se vychází z toho, že čl. 1 odst. 1 odkazuje na všechny principy, které bychom mohli pod pojem demokratického právního státu podřadit, zatímco čl. 9 odst. 2 odkazuje pouze na určitou podmnožinu principů obsažených v odkazu čl. 1 odst. 1. A to podmnožinu jen těch nejdůležitějších a nejzákladnějších principů demokratického právního státu, bez kterých bychom o právním státě jako takovém nemohli vůbec mluvit.[123] Tomu odpovídá i pojetí Dr. Baloga, který se domnívá, že součástí materiálního jádra není samotný právní stát, ale jeho vybrané principy.[124]

Teorie jakéhosi izolovaného výkladu těchto článků by zcela jistě odporovala jazykovému i systematickému výkladu Ústavy. Z hlediska systematiky můžeme odstup mezi čl. 1 odst. 1 a čl. 9 odst. 2 Ústavy chápat jako samotné vymezení či nástin některých podstatných náležitostí. A nikoliv jako důvod pro zmíněnou izolaci výkladu.

## 3.4 Podstatné náležitosti demokratického právního státu

Při vymezování podstatných náležitostí demokratického právního státu se dostáváme ještě do svízelnější situace, než je tomu s jeho prostými náležitostmi. Opět se nebudeme moci dobrat nějakého taxativního výčtu – což je vzhledem k možným důsledkům nerespektování čl. 9 odst. 2 Ústavy poměrně vážný problém.[125]

Můžeme ovšem vyvodit, že chráněny budou jen ty nejpodstatnější stavební kameny demokratického právního státu a to před zásahem, který by měl znamenat opravdu flagrantní exces zcela vybočující z běžných mezí. Vzhledem k uvedenému, bude na místě samozřejmě

---

[122] Můžeme uvažovat i o dalších konstrukcích, ale domnívám se, že tato je nejpřijatelnější. Více viz BARAK, Ahron. Unconstitutional Constitutional Amendments. *Israel Law Review*, 2011, roč. 44, č. 3, s. 328 – 329.

[123] Srov. nález ÚS ze dne 10. 9. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 27/09 „Porušení uvedených ústavních principů plynoucích z čl. 1 odst. 1 Ústavy Ústavní soud považuje za zásah do podstatných náležitostí demokratického právního státu zakotvených v čl. 9 odst. 2 Ústavy."

[124] BALOG, Boris. *Materiálne jadro Ústavy Slovenskej republiky*, s. 24 – 25.

[125] GERLOCH, Aleš. Ústava a ústavnost v České republice po dvaceti letech. In: GERLOCH, Aleš a kol. *20 let Ústavy České republiky : Ohlédnutí zpět a pohled vpřed.* 1. vydání. Plzeň : Aleš Čeněk, 2013, s. 27.

restriktivní výklad podstatných náležitostí demokratického právního státu a také sebeomezení orgánů, [126] které tyto náležitosti chrání. U některých konkrétních principů, které jsou ze své podstaty velmi široké, si budeme klást otázku, v jaké šíři jsou podstatnou náležití a v jaké šíři tedy požívají i příslušné ochrany.

Odborná literatura se poměrně shoduje, že významná část podstatných náležitostí je vymezena v základních ustanoveních Ústavy – hlavně čl. 1 – 8. Tomu nasvědčuje i systematický výklad čl. 1 a čl. 9 Ústavy.

Můžeme tedy shrnout, že podstatné náležitosti tvoří zejména[127]:

- ochrana základních lidských práv a svobod (čl. 1 odst. 1, čl. 3 a čl. 4 Ústavy, LZPS) a dosažené úrovně procedurální ochrany lidských práv a svobod[128]
- svrchovanost lidu (čl. 2 Ústavy)
- dělba moci (čl. 2 odst. 1 a další čl. Ústavy)
- vázanost veřejné moci právem (čl. 2 odst. 3 Ústavy)
- princip „co není zakázáno, je dovoleno" (čl. 2 odst. 4)
- volná soutěž politických stran (čl. 5 Ústavy)
- rozhodování většiny se současným respektováním práv menšiny (čl. 6 Ústavy)
- garance územní samosprávy (čl. 8 Ústavy)
- základní principy volebního práva
- vláda na čas (čl. 21 odst. 2; čl. 3 Dodatkového protokolu k Evropské úmluvě)[129]
- nezávislost soudní moci (čl. 81 a čl. 82 Ústavy)[130]

Z komparativního pohledu lze mít za to, že neexistuje „jakési univerzální (ve smyslu stejně velkého a naplněného identickým obsahem) materiální ohnisko ústavy rozprostírající se napříč různými ústavními systémy."[131] Ovšem navzdory tomu můžeme potvrdit existenci „základních

[126] Shodně se ve svých odlišných stanoviscích k nálezu ÚS ze dne 10. 9. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 27/09 zdrženlivosti dovolávají ústavní soudci Vladimír Kůrka (bod 14) a Jan Musil (bod 13). Zdrženlivost zdůrazňuje také WINTR, Jan. Desáté září českého ústavního systému. *Jurisprudence*, 2010, č. 1, s. 9 – 10.

[127] Uvedené články či odkazy nelze chápat jako přesné vyjádření podstatných náležitostí, jde spíše o pouhé uvedení odkazů, ze kterých podstatné náležitosti vyvozujeme.

[128] Nález ÚS ze dne 25. 6. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 36/01. Taktéž BALOG, Boris. *Materiálne jadro Ústavy Slovenskej republiky*, s. 26. Např. i čl. 149 Ústavy Islámské republiky Afghnistán.

[129] Za nejdelší přijatelné volební období zastupitelského orgánu by se dalo podle mě považovat 8 let, i když literatura a ESLP považuje za přijatelné období šestileté. Více viz ŠIMÍČEK, Vojtěch. In ŠIMÍČEK, Vojtěch; WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod : Komentář*, s. 501.

[130] GROSPIČ, Jiří. Ústavní základy a limity tvorby práva. In KNAPP, Viktor a kol. *Tvorba práva a její současné problémy*. Praha : Linde, 1998, s. 76 – 78. a ŠIMÍČEK, Vojtěch. Materiální ohnisko ústavního pořádku…, s. 224 – 225. a ŠIMÍČEK, Vojtěch. In BAHÝĽOVÁ, Lenka a kol. *Ústava České republiky*…, s. 158 – 159 (čl. 9).

[131] ŠIMÍČEK, Vojtěch. Materiální ohnisko ústavního pořádku…, s. 225.

prvků ústavních systémů, které jsou v zásadě společné ve všech civilizovaných zemích s podobnou právní kulturou, zejm. základní práva a svobody, dělba moci, právní stát, politická a společenská pluralita."[132]

V souvislosti s vymezováním podstatných náležitostí demokratického právního státu řeší většina autorů, zda je možné mezi ně řadit republikánskou formu vlády. Současná literatura se shoduje spíše na tom, že na republikánskou formu vlády nelze hledět jako na podstatnou náležitost s ohledem na to, že z komparačního hlediska existuje několik monarchií, které jsou daleko vyspělejšími demokratickými právními státy než mnohé republiky.[133]

Z mého hlediska, je zcela zásadní otázka rovnosti – rovnost je hodnota, kterou zdůrazňuje Ústava již ve své preambuli. „V republikánské formě vlády se projevuje další významný rys demokracie – rovnost. … [Jedná se] zejména o rovnost všech před zákonem (čl. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny), rovnost před orgány státní moci (čl. 2 odst. 3 Ústavy) a o rovnost v přístupu k veřejným funkcím (čl. 21 odst. 4 Listiny). V monarchii tomu tak ex definitione být nemůže." [134]

Nepopírám, že na světě jsou monarchie, které jsou mnohem vyspělejšími demokratickými a právními státy, a zároveň uznávám, že se moderní konstituční monarchie snaží deficit v oblasti rovnosti minimalizovat, ale vždy zde jistá nerovnost bude. Např. v oblasti šlechtických titulů, které jsou v monarchiích často dědičné. Proto byl po vzniku Československé republiky v roce 1918 přijat zákon č. 61/1918 Sb., jímž se zrušují šlechtictví, řády a tituly. Z dikce § 1 tohoto zákona vyplývá, že jedním z hlavních důvodů je právě ochrana rovnosti občanů a otázka spravedlivého nabývání řádů a titulů. Tedy nikoliv na základě dědičnosti, ale na základě schopností, dovedností a zásluh jedince.

Závěrem mohu pouze konstatovat, že z historického hlediska, chápání a výkladu Ústavy je řada důvodů proč i my můžeme republikánskou formu vlády řadit mezi podstatné náležitosti. Z významných osobností české konstitucionalistiky republikánskou formu vlády za podstatnou náležitost považuje např. Prof. Pavlíček.[135] Ovšem na druhou stranu jsem uvedl v podkapitole 3.2, že mezi podstatné náležitosti demokratického právního státu patří hlavně nadpozitivní principy. Republikánskou formu vlády za nadpozitivní označit nelze, z tohoto hlediska tedy

[132] ŠIMÍČEK, Vojtěch. In BAHÝĽOVÁ, Lenka a kol. *Ústava České republiky*…, s. 159 (čl. 9).

[133] ŠIMÍČEK, Vojtěch. In BAHÝĽOVÁ, Lenka a kol. *Ústava České republiky*…, s. 159 (čl. 9). a ŠIMÍČEK, Vojtěch. Materiální ohnisko ústavního pořádku…, s. 225.

[134] FILIP, Jan. *Ústavní právo České republiky*…, s. 216.

[135] PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda II. díl*…, s. 372.

považuji za dostačující ochranu pomocí teorie prostého vynětí z kompetence moci ustavené. Ke změně by tedy bylo třeba, aby lid vyjádřil svou vůli a přijal ústavu novou.[136]

Obdobnou otázku ohledně formy vlády si klade i norská doktrína v souvislosti s duchem ústavy a zachováním monarchie. I tamní doktrína dnes již přistupuje k názoru, že forma vlády není nezměnitelná.[137]

## 3.5 Porušení materiálního jádra ústavy

Co se týče přezkumu ústavních zákonů či dodatků, můžeme v obecné rovině říci, že se doktrína shoduje pouze na otázkách přezkumu splnění procedurálních a formálních otázek.[138]

Za velmi problematické je však považováno posuzování protiústavnosti ústavního zákona z hlediska materiálního. Prof. Knapp uvádí, že „[ú]stavní zákon nemůže být neústavní, resp. protiústavní", neboť „[j]e-li v nesouladu s jiným ústavním zákonem, platí tu zásada lex posterior derogat priori, resp. lex specialis derogat generali".[139] Tento přístup sice můžeme akceptovat, protože je to elementární pravidlo každého normativního systému, ale musíme si uvědomit, že tyto zásady platí pouze u norem stejné právní síly. Pakliže Ústava v čl. 9 odst. 2 označuje některé komponenty za neodstranitelné, je již z toho samotného jasně patrno, že tyto komponenty mají vyšší právní sílu než ústavní zákony přijímané běžným ústavodárcem. Je tudíž „prakticky i teoreticky představitelná konstrukce ústavních zákonů contra constitutionem, kteroužto ostatně několikrát ústavní soudy v kontinentálním prostoru již naznačily."[140]

„Není pojmově nemožné, aby dokonce ústavní ustanovení sama byla neplatná – překážkou nemůže být ani to, že jsou částí textu Základního zákona. Existují takové ústavní principy, které jsou natolik fundamentální […] a jsou takovým výrazem práva, že mají dokonce přednost před Základním zákonem, a proto zavazují také tvůrce základního zákona. Jiná ustanovení Základního

---

[136] FILIP, Jan. *Ústavní právo České republiky*…, s. 113 – 114 a 189.

Srov. TOMOSZEK, Maxim. Dělba moci jako podstatná náležitost demokratického právního státu. In JIRÁSEK, Jiří (ed.). *Dělba moci : sborník příspěvků sekce ústavního práva, přednesených na mezinárodní vědecké konferenci Olomoucké právnické dny 2013*. Olomouc : Iuridicum Olomoucense, 2014, s. 239 – 251.

[137] SMITH, Eivind. Old and Protected?…, s. 381 – 382.

[138] Tamtéž, s. 385 – 386.

Obdobně i u nás ŠIMÍČEK, Vojtěch. In BAHÝĽOVÁ, Lenka a kol. *Ústava České republiky*…, s. 160 – 161 (čl. 9). i když poněkud úžeji.

[139] KNAPP, Viktor. Zákonodárná moc Ústavního soudu. *Právník*, 1993, roč. 132, č. 2, s. 102.

[140] KÜHN, Zdeněk. *Aplikace práva ve složitých případech: k úloze právních principů v judikatuře*. 1. vydání. Praha : Karolinum, 2002, s. 106 – 107.

zákona nemají stejnou sílu jako tyto principy, a mohou být sama neplatná, pokud jsou s těmito principy v rozporu."[141]

Drtivá většina takto chráněných komponentů ústavního systému má nadpozitivní charakter, takže ústava je pouze deklaruje a nikoliv konstituuje. Na základě zahraničních zkušeností můžeme říci, že nejen výslovné zakotvení znamená, že určité hodnoty jsou chráněny. I v ústavách, které tento výslovný odkaz neobsahují, dospěly ústavní soudy k podobným závěrům.

Základním problémem je otázka kompetence orgánů o protiústavnosti ústavních zákonů rozhodovat. Spolu s existencí materiálního jádra by se dalo očekávat, resp. by mělo jít ruku v ruce, ustanovení o pravomoci soudu rušit dodatky, které jsou v rozporu s ústavou. Zvláštním případem byl pak Ústavní soud Jihoafrické republiky, který podle čl. 71 a 74 Interim Constitution of South Africa prováděl preventivní kontrolu nově přijímané ústavy z hlediska její souladnosti s určitými stanovenými principy a ve svém rozhodnutí Certification of the Constitution of the Republic of South Africa 1996 (4) SA 744 (CC), shledal některá ustanovení návrhu ústavy jako nesouladná s těmito principy.[142]

Naše Ústava Ústavnímu soudu ČR výslovně pravomoc přezkumu ústavních zákonů nesvěřuje, ten si ji však přesto dovodil poněkud sporným výkladem čl. 83 Ústavy a čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy. „[J]akékoliv ustanovení zakládající prioritu nadpozitivního práva obdobné našemu článku 9 odst. 2 [má za následek, že] kompetence určit ústavní úpravu contra constitutionem připadá finálnímu interpretovi ústavy, který má v rámci daného právního řádu možnost autoritativně určovat význam ústavního textu"[143] Finálním interpretem Ústavy má být v našem ústavním pořádku dle čl. 83 Ústavy právě Ústavní soud, který se této své role ujal ve známém případu poslance Melčáka[144].

„Lze tedy říci, že nadpozitivní právo se stává v jistém smyslu definičním znakem ústavního státu v jeho soudobém pojetí. Jak přitom ukazují komparativní zkušenosti, stěžejní roli při specifikaci nadpozitivního práva hraje ústavní soud, a to nejen ve velmi abstraktní úpravě české,

---

[141] BverfGE 1, 14 (32) Südweststaat (zčásti jde o citát rozhodnutí bavorského Ústavního soudu z roku 1949 – citováno dle KÜHN, Zdeněk. *Aplikace práva ve složitých případech*…, s. 108.)

[142] WEINTAL, Sharon. The Challenge of Reconciling Constitutional Eternity Clauses with Popular Sovereignty…, s. 457.

Srov. samozřejmě nález ÚS ze dne 10. září 2009, sp. zn. Pl. ÚS 27/09.

[143] KÜHN, Zdeněk. *Aplikace práva ve složitých případech…,* s. 106 – 107.

[144] Nález Ústavního soudu ze dne 10. září 2009, sp. zn. Pl. ÚS 27/09.

ale dokonce též v situaci německého Základního zákona, který tyto principy specifikuje mnohem přesněji a kde přesto Spolkový ústavní soud výčet těchto principů rozšiřuje.“[145]

[145] KÜHN, Zdeněk. *Aplikace práva ve složitých případech…,* s. 108 – 109.

# 4 Jednotlivé principy právního státu a jejich projevy v Ústavě ČR

Níže uvádím demonstrativní výčet principů právního státu v materiálním pojetí, tedy s ohledem na to, že pod tento pojem je třeba zahrnout i principy demokratického, liberálního, sociálního a ústavního státu. Můžeme sice sestavit výčet pouze principů „čistě" právního státu[146], ale vzhledem k materiálnímu pojetí, ke koncepci čl. 1 odst. 1 Ústavy a čl. 9 odst. 2 Ústavy a hlavně vzájemné provázanosti uvedených principů to považuji za zbytečně limitující. Tím ovšem nechci říci, že takové dělení nemá své opodstatnění a zcela souhlasím s Dr. Tomoszkem, že daleko širší diskreci má ústavodárce v oblasti principů demokratického státu než v oblasti principů právního státu.[147]

Principy právního státu v materiálním pojetí:

- vázanost úctou k lidským právům a svobodám a jejich ochrana – čl. 1 odst. 1, čl. 3 a 4 Ústavy
- zákaz retroaktivity – čl. 1 odst. 1 Ústavy a čl. 40 odst. 6 LZPS
- požadavek jasnosti, předvídatelnosti a určitosti práva – čl. 1 odst. 1 Ústavy
- principy právní jistoty, ochrany legitimního očekávání, ochrany důvěry v právo a ochrany nabytých práv – čl. 1 odst. 1 Ústavy
- princip proporcionality – čl. 1 odst. 1 Ústavy
- princip obecnosti zákona – čl. 1 odst. 1 Ústavy
- princip rovnosti – čl. 1 odst. 1 Ústavy, čl. 1 a čl. 4 odst. 3 LZPS
- nepřípustnost přepjatého formalismu – čl. 1 odst. 1 Ústavy
- předepsaná tvorba zákonů – čl. 1 odst. 1, 2 odst. 3, 39 – 52 Ústavy a čl. 4 odst. 4 LZPS
- dodržování mezinárodních závazků – čl. 1 odst. 2 a čl. 10 Ústavy
- princip suverenity lidu – čl. 2 odst. 1 a 2 Ústavy a čl. 21 LZPS
- dělba moci – čl. 2 odst. 1, čl. 21, 22, 26, 27, 35, 47 – 50, 53, 62 – 65, 68, 78 – 82, 86 – 90, 93, 95, 97, 97 – 105 Ústavy
- princip časově omezené vlády – čl. 2 odst. 1, čl. 16, 55, 57 odst. 2, čl. 73 odst. 2, čl. 102 odst. 2 Ústavy a čl. 21 odst. 2 LZPS

[146] Obdobně jako v článku TOMOSZEK, Maxim. Dělba moci jako podstatná náležitost demokratického právního státu, s. 239 – 251.

[147] TOMOSZEK, Maxim. Dělba moci jako podstatná náležitost demokratického právního státu, s. 239 – 251.

- princip enumerace veřejnoprávních pretenzí a princip svobody jedince – čl. 2 odst. 3 a 4 Ústavy
- vyloučení svévole – čl. 2 odst. 3 a čl. 9 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2, čl. 3 odst. 3 a čl. 4 LZPS
- svobodná soutěž politických sil – čl. 5 Ústavy
- principy většinové vůle a ochrany menšin – čl. 6, 39 a 40 Ústavy
- územní samospráva – čl. 8, čl. 87 odst. 1, písm. c) Ústavy a hlava sedmá Ústavy
- hierarchie právních norem – čl. 9 odst. 1 a 2, čl. 87 a 95 odst. 1 Ústavy
- princip zvýšené ochrany nejdůležitějších ústavních hodnot – čl. 9 odst. 2 Ústavy
- základní principy volebního práva – čl. 18 odst. 1 a 2 Ústavy a čl. 21 LZPS
- nezávislost soudní moci – čl. 81 a 82 Ústavy a čl. 36 odst. 1 LZPS
- kontrola ústavnosti a zákonnosti – čl. 87 a 95 odst. 1 Ústavy
- rovnost před zákonem a rovnost v řízení před orgány veřejné moci – čl. 96 Ústavy a čl. 1, 3, 36, 37 odst. 3 LZPS
- princip sekulárního, laického státu, který se neváže na žádnou výlučnou ideologii, oddělenost politických stran od státu – čl. 2 odst. 1 a 20 odst. 4 LZPS
- nikomu nesmí být způsobena újma za domáhání se svých základních práv – čl. 3 odst. 3 LZPS
- právo na odpor – čl. 23 LZPS
- odpovědnost za výkon veřejné moci – čl. 36 odst. 3 LZPS
- procesní záruky ochrany lidských práv – hlava pátá LZPS
- záruky v trestním řízení – zejm. čl. 37 – 40 LZPS[148]

---

[148] DRGONEC, Ján. *Ústava Slovenskej republiky*…, s. 31 – 32 (čl. 1).

ŠIMÍČEK, Vojtěch. In BAHÝĽOVÁ, Lenka a kol. *Ústava České republiky*…, s. 27 – 29, 158 – 159 (čl. 1, čl. 9).

ŠIMÍČEK, Vojtěch. Materiální ohnisko ústavního pořádku…, s. 223.

PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda II. díl*…, s. 368 – 381.

JIRÁSEK, Jiří a kol. *Ústavní základy organizace státu*. 1. vydání. Praha : Leges, 2013, s. 57 – 59.

KLÍMA, Karel; MLSNA, Petr. In KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě a Listině : 1 díl*. 2. rozšířené vydání. Plzeň : Aleš Čeněk, 2009. s. 44 – 45 a 108 – 111 (čl. 1 a čl. 9).

MIKULE, Vladimír. In SLÁDEČEK, Vladimír a kol. *Ústava České republiky*…, s. 9 – 12 (čl. 1).

PAVLÍČEK, Václav; HŘEBEJK, Jiří. *Ústava a ústavní řád České republiky : Komentář. 1. díl Ústavní systém*. 2. doplněné a podstatně rozšířené vydání. Praha : Linde, 1998, s. 53 – 55 a 76 (čl. 1 a 9).

SYLLOVÁ, Jindřiška. In SLÁDEČEK, Vladimír a kol. *Ústava České republiky*…, s. 70 – 72 (čl. 9).

TOMOSZEK, Maxim. Dělba moci jako podstatná náležitost demokratického právního státu, s. 239 – 251.

## 4.1 Náležitosti normativní právních aktů

Požadavky na normativní právní akty můžeme v zásadě rozdělit na obsahové a formální. Za obsahové požadavky můžeme považovat spravedlivost, proporcionalitu, nezbytnost regulace, prospektivitu, obecnost, srozumitelnost, přesnost, jasnost, bezrozpornost, předvídatelnost, určitost, přehlednost, jednoznačnost. Formální požadavky lze shrnout pod pojmem řádný legislativní proces (postup kompetentních státních orgánů při tvorbě a vyhlašování normativních aktů).[149] Mezi další záležitosti v oblasti formálních požadavků patří např. dodržování hierarchické výstavby právního řádu, problematika tzv. legislativních jezdců, zneužívání institutu legislativní nouze…

Formální požadavky jsou poměrně precizně vymezeny v Ústavě, jednacích řádech obou komor Parlamentu, zákoně o sbírce zákonů a sbírce mezinárodních smluv atd.[150] Zato obsahové náležitosti, až na skromnou výjimku,[151] nejsou explicitně upraveny žádným právním předpisem. Jsou vymezovány především teorií tvorby práva a rozhodnutími ÚS[152]. ÚS vymezuje obsahové náležitosti především s odkazem na čl. 1 odst. 1 Ústavy, kdy je do svého referenčního rámce zahrnuje jakožto součást právního státu.

ÚS se dlouhodobě snaží usměrňovat Parlament v oblasti legislativní techniky, kdy v mnoha svých rozhodnutích vyslovil, jakým nešvarům se vyhnout. Vzhledem k tomu, že Parlament tato rozhodnutí často nereflektuje, došlo v některých případech i k rušení různých právních předpisů

---

Číselník předmětu řízení databáze NALUS Ústavního soudu ČR, dostupný na nalus.usoud.cz

[149] Velmi pěkně a výstižně vyjádřil požadavky kladené na právo americký právní filosof Lon L. Fuller: 1) obecnost, 2) publikace, 3) prospektivita, 4) srozumitelnost, 5) bezrozpornost, 6) objektivní možnost, 7) stálost, 8) efektivní a souladná realizace práva. Viz FULLER, Lon Luvois. *Morálka práva*. 2. opravené vydání. Praha : OIKOYMENH, 1998, s. **41–42**, 37–41.

[150] Některé formální náležitosti a požadavky obsahují Legislativní pravidla vlády (schválená usnesením vlády č. 188 ze dne 19. 3. 1998, ve znění pozdějších usnesení. Jedná se však o vnitřní předpis Vlády ČR, který je sice obecně uznávaný a užívaný v zákonné i podzákonné legislativní praxi, ale rozhodně není aktem obecně závazným (závazný je pouze jako vnitřní předpis vlády). Především z tohoto důvodu se literatura zaměřená na tvorbu práva zabývá otázkou přijetí „zákona o tvorbě práva". Blíže viz ŠÍN, Zbyněk. Tvorba práva, její metodologie a problémy. In VOSTRÁ, Lenka; ČERMÁKOVÁ, Jarmila (eds). *Otázky tvorby práva …,* s. 166–171.; MIKULE, Vladimír. Některé otázky tvorby a kontroly právních předpisů v České republice. In VOSTRÁ, Lenka; ČERMÁKOVÁ, Jarmila (eds). *Otázky tvorby práva …,* s. 78.

[151] Napadá mě pouze čl. 40 odst. 6 LZPS, který se vztahuje k zákazu retroaktivity v otázce kvalifikace trestnosti určitého jednání.

[152] Ke vlivu ÚS na normotvorbu viz např. SLÁDEČEK, Vladimír. Ústavní soud a jeho vliv na tvorbu práva. In *Závaznost rozhodování ústavních soudů*. 1. vydání. Plzeň : Západočeská univerzita, 2004, s. 55–67.; FILIP, Jan. Legislativní technika a judikatura Ústavního soudu. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2005, roč. 13, č. 3, s. 236–246.

či jejich částí.[153] Současná situace v oblasti tvorby práva je velmi kritizována také doktrínou a stává se středem stále větší pozornosti.

Z hlediska metodologie přezkumu splnění obsahových náležitostí normativních právních aktů lze přezkoumávat jednotlivá ustanovení takového aktu, akt jako celek a v některých případech bude třeba zohlednit celou hierarchickou výstavbu právního řádu a postavení aktu jako jeho součásti.[154]

Zajímavou otázku nastínila ve svém příspěvku „Právo na dobré zákony (?)" Doc. Čebišová a to, zda lze považovat právo na dobré zákony za subjektivní veřejné právo.[155] Autorka se ve svém příspěvku zabývá sice spíše otázkami procedurálními a legislativně technickými, ale to nic nemění na tom, že můžeme právo na dobré zákony chápat i ve smyslu práva na spravedlivé a společensky prospěšné zákony. Obě roviny lze dle mého názoru vyvodit z principu demokratického právního státu, jak je zakotven v čl. 1 odst. 1 Ústavy a dále zdůrazněn v čl. 2 odst. 3 Ústavy, podle kterého „[s]tátní moc slouží všem občanům[…]".

Nelze ponechat bez povšimnutí, že např. návrh ústavy Republiky Fidži z prosince 2012 obsahuje ve svém čl. 119 odst. 2 výčet náležitostí kladených na zákony, aby bylo učiněno zadost spravedlnosti a doktríně panství práva (např. srozumitelnost, soudržnost, jasnost a předvídatelnost, proporcionalita).[156]

Z důvodu omezeného prostoru se budu zabývat pouze některými požadavky na normativní právní akty.

---

[153] Srov: „K derogaci […] přistoupil Ústavní soud po té, co ve své předchozí judikatuře […] vyslovil důrazný apel Parlamentu České republiky ve smyslu dodržování zásad srozumitelnosti, přehlednosti a jasnosti právního řádu, jež patří mezi komponenty právního státu […]" Nález ÚS ze dne 15. 2. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 77/06, bod 75.

[154] „V dosavadní judikatuře Ústavní soud rušil z důvodu neurčitosti, nesrozumitelnosti, nejasnosti toliko jednotlivá zákonná ustanovení, nikoli zákon ve svém celku. Tato skutečnost vyplynula i z chápání samotného pojmu neurčitosti zákona, jenž byl definován absencí stanovení jeho normativního obsahu pomocí obvyklých interpretačních postupů. Uvedené hledisko lze totiž transparentně a přesvědčivě uplatnit toliko ve vztahu ke konkrétnímu, testu určitosti podrobenému zákonnému ustanovení." Přesto může být „maxima obsahové konzistentnosti zákona […] chápána ve smyslu derogačního důvodu [celého zákona. A to pro případ] extrémní situace, v [níž] by vláda soustředila jednou ročně veškeré své legislativní záměry do návrhu zákona ‚o úpravě právních poměrů v České republice'[…]" Nález ÚS ze dne 31. 1. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 24/07, část X/a.

[155] ČEBIŠOVÁ, Taisia. Právo na dobré zákony (?). In VOSTRÁ, Lenka; ČERMÁKOVÁ, Jarmila (eds). *Otázky tvorby práva v České republice, Polské republice a Slovenské republice*. 1. vydání. Plzeň : Aleš Čeněk, 2005, s. 84–95.

[156] Republic of Fiji, Constitution commission. *Draft for proposed Constitution of Fiji, 2013*. [online]. The Interpreter.org, [cit. 25. října 2014]. Dostupné na <http://www.lowyinterpreter.org/file.axd?COLLCC=2865259079&file=2013%2F1%2FFiji+Draft+Constitution.pdf>.

### 4.1.1 Prospektivita

Prospektivita normativních právních aktů je jedním ze základních požadavků kladených na legislativu, který vyplývá z obecné nepřípustnosti zpětné účinnosti (retroaktivity)[157] právních předpisů. Tento požadavek vychází z logické potřeby adresátů seznámit se se stanovenými právy a povinnostmi, protože aby se mohli podle daných právních pravidel chovat, musí mít objektivní možnost se s nimi seznámit. Adresát tedy musí mít možnost upravit své chování, tak aby bylo souladné s literou zákona.

Situace, kdy zákon upravuje určité chování zpětně je v právním státě nepřípustná, i když existují určité velmi zvláštní výjimky, které i takovou úpravu umožňují.[158]

### 4.1.2 Obecnost

„K základním principům materiálního právního státu náleží maxima všeobecnosti právní regulace […]. Všeobecnost obsahu je ideálním, typickým a podstatným znakem zákona[159]…, a to ve vztahu k soudním rozsudkům, vládním a správním aktům.“[160] Vymezení vztahu zákona, soudních rozhodnutí a aktů moci výkonné zcela jednoznačně navádí k argumentu dělbou moci, která je zcela nepochybným znakem demokratického právního státu.[161] Doktrína rovněž dovodila, že jedinečnost zákona může zásadním způsobem ovlivnit, resp. negovat právo domáhat se svého práva před nezávislým a nestranným soudem (čl. 36 odst. 1 LZPS), princip rovnosti (čl. 1 a 4 odst. 3 LZPS) a zákaz svévole při uskutečňování veřejné moci (čl. 2 odst. 2 LZPS).[162]

---

[157] Zásada „lex retro non agit“ je vyjádřena např. v § 5 ABGB či čl. 3 polského občanského zákoníku (Kodeks cywilny).

[158] V minulosti se jednalo zpravidla o případy spojené s chováním v rozporu s lidskostí a přirozeným právem. Např. problematika Radbruchovy formule a kriminalizace jednání za doby vlády nacionálního socializmu v Německu.

[159] V nálezu ÚS ze dne 19. 2. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 12/02, část IV. se uvádí, že ‚zákon‘ upravující „jedinečný případ, […] vybočuje […] z jednoho ze základních materiálních znaků pojmu zákon, jímž je obecnost.“

[160] Nález ÚS ze dne 18. 4. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 55/2000, část. IV.

[161] Velmi výmluvně vyjadřuje požadavek obecnosti zákona F. A. Hayek: „Panství zákona […] ukládá meze rozsahu zákonodárství: omezuje je na ten druh obecných pravidel, známých jako formální zákon, a vylučuje legislativu […] přímo zaměřenou na určité lidi […]. Nikdo nebude dokazovat, že když ve slavném případě za vlády Jindřicha VIII. rozhodl parlament o kuchaři biskupa z Rochesteru, že ‚řečený Richard Rose bude uvařen k smrti bez výhod, které mu poskytuje jeho příslušnost k duchovenstvu‘, bylo toto rozhodnutí učiněno v rámci panství zákona.“ HAYEK, Friedrich August. *Cesta do otroctví*. 1. vydání. Praha : Academia, 1990, s. 75.

[162] KYSELA, Jan. Tvorba práva v ČR : truchlohra se šťastným koncem? *Právní zpravodaj*, 2006, č. 7, s. 9.

Nález ÚS ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04, část VI.

Nález ÚS ze dne 19. 2. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 12/02, část IV.

Nález ÚS ze dne 10. 9. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 27/09, bod VI./a (Obecnost ústavního zákona jako podstatná náležitost právního státu)Blíže k jednotlivým případům, kdy a jakým způsobem jedinečnost zákona narušuje jednotlivé komponenty právního státu, bych odkázal k výše uvedené literatuře a judikatuře.

Byť není tento požadavek vždy považován za zcela jednoznačný[163], ÚS se touto otázkou již několikrát zabýval a můžeme říci, že k této problematice existuje poměrně široká konstantní judikatura, z níž jasně vyplývá, že obecnost je jedním z požadavků kladených na abstraktní akty práva. Nicméně zákony s jedinečným obsahem jsou v právním řádu možné a v některých případech i ústavou předvídané.[164]

Jedním z posledních velkých případů, kdy se obecností ÚS zabýval, byl případ poslance Miloše Melčáka a ústavního zákona č. 195/2009 Sb., o zkrácení pátého volebního období Poslanecké sněmovny. ÚS „považuje princip obecnosti […] zákona za komponent kategorie podstatných náležitostí právního státu. [O]becnost není účelem o sobě, [s]myslem a účelem obecnosti ústavního zákona, jako pojmového znaku kategorie právního státu, je […] ochrana svobody.“[165]

Zajímavou problematikou může být, jak obecnost chápat. Zejména zda samotné obecné znaky, jimiž by byl vymezen konkrétní subjekt nebo nízký počet subjektů, bude pro chápání obecnosti dostačující či nikoliv. Taková otázka je samozřejmě sporná, ale s ohledem na přednost materiálního výkladu se přikláním k tomu, že by bylo nepochybně možné chápat takový zákon jako rozporný s principem rovnosti[166] a rovněž rozporný s čl. 1 odst. 1 Ústavy. Na rovnost je třeba ovšem pohlížet jako na kategorii relativní[167] a poté samozřejmě poměřovat přiměřenost a legitimitu takových ustanovení. Vždy bude také záležet na konkrétní formulaci jednotlivých ustanovení a jejich účelu.

---

[163] Například KUDRNA, Jan. Počátek nového pojetí „ochrany ústavnosti“ v České republice. Acta Iuridica Olomucensis, 2009, roč. 4, č. 7, s. 347. „Nelze popřít, že legislativně a právně vhodnější je, pokud je zákon skutečně obecnou normou. Lze však pochybovat, zda nedostatek obecnosti normy je sám o sobě důvodem k jejímu označení za normu protiústavní.“

Případně odlišná stanoviska soudců Vladimíra Kůrky a Jana Musila ve věci sp. zn. Pl. ÚS 27/09 (kauza Melčák). V odlišných stanoviscích je především kritizováno použití čistého argumentu obecnosti zákona, bez podpůrného argumentu spočívajícího v zásahu do činnosti jiného orgánu, porušení lidských práv či odepření práva na soudní ochranu (tak jako v případech Pl. ÚS 12/02 a Pl. ÚS 24/04).

[164] Typickým příkladem bude zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ČR. Ústavním podkladem je v tomto případě čl. 79 odst. 1 Ústavy. V tomto ohledu je samo zřízení jedinečným případem, stanovení působnosti takových orgánů již ovšem obecnost zákona naplňují. Dalšími příklady mohou být jednotlivé zákony, jimiž se zřizují veřejné vysoké školy, každý rok přijímané zákony o státním rozpočtu…

[165] Pl. ÚS 27/09 (bod VI./a Obecnost ústavního zákona jako podstatná náležitost právního státu)

[166] Obdobně se vyjadřuje i KNAPP, Viktor. *Teorie práva.* 1. vydání. Praha : C.H.Beck, 1995, s. 151.

[167] Nález Ústavního soudu ČSFR ze dne 8. 10. 1992, sp. zn. Pl. ÚS 22/92 a nález ÚS ze dne 21. 1. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 15/03.

### 4.1.3 Srozumitelnost, přesnost, jasnost, bezrozpornost a předvídatelnost

Jsou dalšími vlastnostmi normativních právních aktů, které by měly být při jejich tvorbě dodržovány a respektovány, protože jsou součástí právního státu.[168] Je zcela nepochybné, že posuzování těchto náležitostí může být v teorii dost rozporuplné a nejednoznačné. Rozhodování ÚS a rušení některých zákonů či jiných právních předpisů z důvodů jejich nesrozumitelnosti, nepřehlednosti či rozpornosti, tak může být velmi sporné a diskutabilní. Přesto je zcela nepochybné, že uvedené nešvary rozhodně porušují čl. 1 odst. 1 Ústavy.

Vzhledem k výše uvedenému by měl ÚS v těchto otázkách důkladně dbát své doktríny sebeomezení (judicial self restrain) a k takovému rušení přistupovat pouze výjimečně. Rušení bude zpravidla přípustné v případech, kdy intenzita porušení těchto zásad dosáhne takového stupně, kdy vada „vylučuje možnost stanovení […] normativního obsahu [ustanovení] pomocí obvyklých interpretačních postupů."[169]

Tyto požadavky jsou úzce spjaty se specifikami právního jazyka[170], který by měl být srozumitelný[171], přesný, jasný a bezrozporný. K tomu se vyjádřil i ESLP ve svém rozsudku The Sunday Times vs. UK ve smyslu, že norma obsažená v právním předpisu musí být dostatečně určitá, aby jí osoby, kterým je adresována, mohly podřídit své jednání. Zdůrazňuje zejména, že osoba musí „být schopna do určité rozumné míry odpovídající okolnostem případu, předvídat právní následky, které její jednání může způsobit."[172] „Pouze takový zákon, u něhož lze jeho důsledky jasně předvídat, totiž odpovídá […] pojetí demokratického právního státu."[173] Pouze

---

[168] Mezi základní principy právního státu „patří zásada předvídatelnosti zákona, jeho srozumitelnosti a zásada jeho vnitřní bezrozpornosti." – Nález ÚS ze dne 12. 2. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 21/01, část VI, bod 4.

[169] Nález ÚS ze dne 13. 3. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 10/06.

[170] KNAPP, Viktor a kol. *Ústavní základy tvorby práva*. 1. vydání. Praha : Academia, 1990 s. 134 – 135, 152 – 155.

[171] A to nejen pro odbornou veřejnost, ale i laiky. Zvláště právní předpisy, které jsou každodenní součástí našeho života, nebo se u nich dá předpokládat vyšší zájem ze strany běžných občanů, by měli být snadno srozumitelné.

[172] Rozhodnutí ESLP ve věci The Sunday Times v. The United Kingdom (stížnost č. 6538/74) zejména bod č. 49

„[A] norm cannot be regarded as a ‚law' unless it is formulated with sufficient precision to enable the citizen to regulate his conduct: he must be able - if need be with appropriate advice - to foresee, to a degree that is reasonable in the circumstances, the consequences which a given action may entail. Those consequences need not be foreseeable with absolute certainty: experience shows this to be unattainable. Again, whilst certainty is highly desirable, it may bring in its train excessive rigidity and the law must be able to keep pace with changing circumstances. Accordingly, many laws are inevitably couched in terms which, to a greater or lesser extent, are vague and whose interpretation and application are questions of practice."

Jedná se o konstantní judikaturu ESLP dále viz např. Rekvényi v. Hungary či Hashman and Harrup v. UK (česky dostupné v Přehled rozsudků Evropského soudu pro lidská práva č. 1/2000).

[173] Nález ÚS ze dne 31. 1. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 6/2000.

předvídatelné zákony vylučují libovůli a tím naplňují požadavek čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 LZPS.

Součástí principu právního státu jsou také zásady jasnosti a určitosti zákona, které lze považovat za součást principu právní jistoty.[174] Budeme-li pohlížet na právo z hlediska jasnosti a určitosti, dojdeme k závěru, že tyto kategorie nelze chápat absolutně. Právní normy v určitých případech nemohou mít zcela jasný a určitý nádech, protože by tím mohla býti popřena jejich další vlastnost – obecnost (schopnost normy být aplikována na více případů). Někdy je neurčitost přímo nástrojem legislativní techniky, kdy je třeba, aby byla zachována určitá míra volnosti a flexibility, která umožňuje posuzovat jednotlivé případy z různých hledisek, která by nebylo možné normativně zakotvit. Jedná se primárně o neurčité právní pojmy a z určitého úhlu pohledu i problematika správního (i soudního) uvážení.[175] Ochrana právního státu je v případě použití těchto prostředků realizována zejména soudním přezkumem.

### 4.1.4 Princip proporcionality

Při tvorbě i aplikaci práva se můžeme dostat do situace, kdy je třeba omezit některé lidské právo či základní svobodu, a to buď ve vztahu k druhému právu či svobodě nebo k určitému veřejnému zájmu. K řešení těchto případů se v ústavním právu vyvinul princip proporcionality, příp. racionality v oblasti sociálních práv či další.

Princip proporcionality vytvořil a dále rozvíjí německý Spolkový ústavní soud, který jej také považuje za součást právního státu.[176] V našem ústavním pořádku s principem proporcionality souvisí zejména čl. 4 odst. 2 až 4 LZPS. Za hlavní základ principu proporcionality v českém ústavním pořádku můžeme považovat čl. 4 odst. 4 LZPS, který ve velmi zjednodušené a obecné podobě vyjadřuje jeho podstatu.

Princip proporcionality je vyjádřením principu materiálního právního státu zakotveného v čl. 1 odst. 1 Ústavy.[177] „Protože každý zákon obsahující příkazy a zákazy zasahuje do svobody

[174] Nález ÚS ze dne 24. 5. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 16/93, část II/a.

[175] Bohužel se této problematice nemohu věnovat detailněji, a proto mi nezbývá než odkázat na níže uvedenou literaturu: Bažil, Z.: Neurčité právní pojmy a uvážení při aplikaci norem správního práva. AUC 6/1992. Karolinum. Praha 1993. Mazanec, M.: Neurčité právní pojmy, volné správní uvážení, volné hodnocení důkazů a správní soud. Bulletin advokacie 4/2000, s. 8 – 19. HENDRYCH, Dušan a kol. Správní právo. 8. vydání. Praha : C.H.Beck, 2012, s. 79 – 82.

[176] WINTR, Jan. *Říše principů…,* s. 207. a KOSAŘ, David. Kolize základních práv v judikatuře Ústavního soudu ČR, *Jurisprudence*, 2008, č. 1, s. 3 – 18.

[177] Srov.: „Koncepcia materiálneho právneho štátu zahŕňa požiadavku na obsahovú a hodnotovú kvalitu právnej normy, ktorá má zaistiť primeranosť použitého právneho prostriedku implementovaného vo zvolenej legislatívnej regulácii vo vzťahu k legitímnemu cieľu sledovanému zákonodarcom a súlad zvoleného legislatívneho

jednotlivce a jeho základních práv, je třeba uvážit, zda […] jsou příkazy zákona […] svému účelu přiměřené, vhodné a potřebné.“[178]

Princip proporcionality je založen na třech metodologických krocích, kdy je hodnoceno:

- kritérium vhodnosti
- kritérium potřebnosti
- kritérium poměřování[179]

Nad rámec těchto tří kroků ÚS aplikuje ve své judikatuře také postulát minimalizace zásahu do základních práv.[180]

Kritérium vhodnosti je splněno, pakliže je zvolený právní prostředek vůbec schopen naplnit sledovaný účel. „Není-li daný normativní prostředek způsobilý sledovaného účelu dosáhnout, jde ze strany zákonodárce o projev svévole […]“.[181]

Kritérium potřebnosti hodnotí zákonodárcem zvolený právní prostředek s ohledem k dalším možným alternativním prostředkům. Toto kritérium je splněno v případě, že z možných alternativních prostředků je zvolen ten, který omezuje ústavou chráněné hodnoty co nejméně.

Kritérium poměřování řeší vztah a vazby v kolizi stojících ústavních hodnot a vzájemně je poměřuje, přičemž závěrem je rozhodnutí o přiznání priority jedné či druhé. Takové poměřování je velmi složité a vyžaduje velmi dobrou argumentaci.

Obsahem postulátu minimalizace omezení základního práva a svobody je maxima, podle které dospějeme-li v kroku poměřování k závěru, že je třeba dát prioritu jednomu ze dvou „v kolizi stojících základních práv, resp. veřejných statků […] je nutnou podmínkou konečného rozhodnutí rovněž využití všech možností minimalizace zásahu do [druhého] z nich.“[182]

---

opatrenia s ústavnými princípmi a demokratickými hodnotami.“ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky ze dne 20. 5. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 17/2008.

[178] Nález ÚS ze dne 12. 4. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 43/93, část IV.

[179] K rozdílu při konkrétní a abstraktní kontrole ústavnosti viz KOSAŘ, David. Kolize základních práv v judikatuře Ústavního soudu ČR, s. 12 – 19. a ONDŘEJEK, Pavel. *Princip proporcionality a jeho role při interpretaci základních práv a svobod.* 1. vydání. Praha : Leges, 2012, s. 159 – 168.

[180] HOLLÄNDER, Pavel. Hlavní doktríny Ústavního soudu České republiky. In DANČÁK, Břetislav; ŠIMÍČEK, Vojtěch (eds). *Základní lidská práva a právní stát v judikatuře ústavních soudů.* 1. vydání. Brno : Masarykova univerzita, 2000, s. 24.

[181] Nález ÚS ze dne 28. 1. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 41/02, část VIII/b.

[182] Tamtéž.

Přestože je princip proporcionality jistě velmi důležitou součástí právního státu, není možné jej vykládat izolovaně, a to zvláště vzhledem k doktríně sebeomezení (judicial self restrain), kdy je možná kontradikce principu proporcionality s principem dělby moci.[183]

ÚS by při aplikaci proporcionality měl mít také na mysli „[…] limity vlastního expertního posouzení dané věci. [Zejména v otázkách], které se dotýkají velkého okruhu subjektů, nikoliv pouze účastníků řízení. Jde typicky o otázky daňové, sociálních práv, apod. Judikování v těchto otázkách by se mělo řídit zásadou sebeomezení, neboť soudy zpravidla nemají dostatek informací k tomu, aby posoudily externí dopady svého rozhodnutí na všechny subjekty.“[184] K principu proporcionality jako prvku právního státu lze mít několik výhrad, a to s ohledem na možné konflikty s principem právní jistoty. Důležitým problémem je, že princip proporcionality není dosud stejně aplikován při konkrétní i abstraktní kontrole ústavnosti.[185] Sice se v poslední době judikatura sjednocuje ve prospěch testu abstraktní kontroly[186], ale i k tomuto klasickému testu přistupují senáty ÚS rozdílně[187] či se vytváří ad hoc vážící formule v kroku poměřování.[188] Dalším problémem je, že i samotné rozdílné testy proporcionality jsou voleny „často arbitrárně a není jasné, jaký test proporcionality v daném případě Ústavní soud bude aplikovat.[189]

Významným problémem je kromě dosud nejednotného a nekoncepčního využívání principu proporcionality také existence alternativních testů a jejich nevyjasněný vztah k principu proporcionality – např. test minimalizace zásahů a test racionality.[190]

Současná aplikace principu proporcionality vzhledem k výše uvedeným problémům tak budí spíš „argumentační a metodologický zmatek.“[191] Dr. Kosař to přičítá nejen krátké existenci ÚS,

---

[183] TRYZNA, Jan. *Právní principy a právní argumentace: k vlivu právních principů na právní argumentaci při aplikaci práva*. 1. vydání. Praha : Auditorium, 2010, s. 306.

[184] KÜHN, Zdeněk. *„Regulační poplatky“ ve zdravotnictví II.* [online]. Jiné právo, 6. června 2008 [cit. 1. listopadu 2014]. Dostupné na <http://www.vclp.cz/news/nalez-ustavniho-soudu-slovenske-republiky-sp-zn-pl-us-13-2012-ze-dne-19-cervna-2013-posouzeni-ustavnosti-zakona-o-minimalnich-mzdovych-narocich-sester-1/>.

[185] KOSAŘ, David. Kolize základních práv v judikatuře Ústavního soudu ČR, s. 12 a 19.

[186] Klasický tříbodový test se použil např. v těchto nálezech týkajících se individuální stížnosti. Nález ÚS ze dne 21. 3. 2002, sp. zn. III. ÚS 256/01 a nález ÚS ze dne 15. 1. 2009, sp. zn. IV. ÚS1554/08, bod. 16.

[187] ONDŘEJEK, Pavel. *Princip proporcionality*…, s. 160.

[188] KOSAŘ, David. Kolize základních práv v judikatuře Ústavního soudu ČR, s. 8.

[189] ONDŘEJEK, Pavel. *Princip proporcionality* …, s. 160 – 161.

[190] Tamtéž, s. 161.

[191] ONDŘEJEK, Pavel. *Nález Ústavního soudu Slovenské republiky sp. zn. PL. ÚS 13/2012 ze dne 19. června 2013 (posouzení ústavnosti zákona o minimálních mzdových nárocích sester)*. [online]. Výzkumné centrum pro lidská práva, 4. října 20013 [cit. 13. prosince 2014]. Dostupné na <http://jinepravo.blogspot.cz/2008/06/regulan-poplatky-ve-zdravotnictv-ii.html>.

která dosud neumožnila princip proporcionality detailně propracovat a sjednotit jeho aplikaci, ale také doktríně, která se problému dostatečně nevěnuje.[192]

Rozhodně však lze jednoznačně kritizovat vytváření stále nových testů pro každý rozdílný případ.[193] Takový přístup nikdy neumožní nejen sjednocení aplikace principu proporcionality, ale také postupu jednotlivých senátů a samotného ÚS.

## 4.2 Dělba moci

### 4.2.1 Základní východiska

Dělba moci je dalším velmi významným principem právního státu. Obdobně jako u zásady legality můžeme i u dělby moci najít prvotní poznámky v antice. [194] Základ moderního pojetí dělby moci položili však až v 17. a 18. století John Locke a Charles Louis Montesquieu.

Od té doby se samozřejmě dělba moci vyvíjela, a to nejen v rámci klasické tripartice. V moderním státu již klasická dělba moci nemůže postihnout celý rozsah veřejné moci, který je třeba ústavou různým orgánům svěřit.

V ústavním systému dochází k dělbě moci i uvnitř jednotlivých mocí. V ČR je struktura jednotlivých mocí duální – Poslanecká sněmovna a Senát, Vláda a Prezident, a obecné soudy a Ústavní soud.[195]

Je třeba si také uvědomit, že dělba moci neprobíhá jen v horizontální podobě, ale i vertikální. V této kapitole se však budu věnovat horizontální dělbě moci, vertikální dělbu částečně zpracovává podkapitola 4.3.

### 4.2.2 Dělba moci, právní stát a podstatné náležitosti právního státu

Princip dělby moci je jako jeden z podstatných principů právního státu velmi široký a jeho projevy v ústavním pořádku ovlivňují řadu dalších principů. Z dělby moci mnoho principů vychází nebo spolu vzájemně korespondují – suverenita lidu, obecnost zákonů, princip legality, hierarchie právních předpisů, odpovědnost za výkon veřejné moci…

---

[192] KOSAŘ, David. Kolize základních práv v judikatuře Ústavního soudu ČR, s. 3.

[193] KÜHN, Zdeněk. K některým otázkám vyvolaným nálezem Ústavního soudu v kauze poplatků ve zdravotnictví. In MIKULE, Vladimír; SUCHÁNEK, Radovan (eds). *Pocta Zdeňku Jičínskému k 80. narozeninám.* 1. vydání. Praha : ASPI, 2009, s. 57.

[194] ARISTOTELÉS. *Politika*, 1297b – 1298a.

[195] ŠIMÍČEK, Vojtěch. In BAHÝĽOVÁ, Lenka a kol. *Ústava České republiky*…, s. 50 (čl. 2).

Principy právního státu, ústavní hodnoty a mechanismy jejich ochrany tvoří komplexní systém, který bychom s trochou nadsázky mohli přirovnat k pavučině, kde jsou všechny složky provázány a tvoří důmyslnou síť. Dělba moci by pak v této síti tvořila významnou část základních vláken propojujících jednotlivé principy.

Dělbu moci ale rozhodně nelze vykládat jako absolutní oddělení mocí, naopak k realizaci dělby moci je důležitá nejen vzájemná „konkurence" mocí, ale především jejich spolupráce.[196] Systém dělby moci „povzbuzuje konstruktivní spolupráci a interakci mezi ústavními orgány, jež jsou v bytostném zájmu demokratického státu." [197] Dělbu moci také nelze chápat pouze v rovině kompetenční a odpovědnostní, je to také otázka personální a organizační.

Logickým vyústěním podstaty dělby moci je existence systému brzd a rovnovah, jehož účelem je zabránění koncentraci moci a zároveň vytvoření systému, kde nemá žádný orgán dominantní postavení.[198] Systém brzd a rovnovah by měl udržet jednotlivé moci v pomyslném bodu mocenské rovnováhy. Udržení takového bodu je samozřejmě iluzorní. V reálném ústavním systému by však rozvržení moci ve státě mělo v blízkosti rovnovážného bodu oscilovat.

Význam dělby moci pro právní stát je zdůrazněn také tím, že doktrína některé její rysy považuje za součást podstatných náležitostí demokratického právního státu. Je-li obecně složité podstatné náležitosti pojmenovat, tak postihnout podstatné náležitosti uvnitř principu dělby moci je ještě komplikovanější. Zvláště s ohledem na jeho šíři, komparativně velké množství přijatelných modelů dělby moci a jejich modifikací. Odborná literatura vskutku nápomocná příliš není a vágní poučka, že je „nutné zachovat základní zásady oddělení a nezávislosti [mocí]", příliš nepomáhá.[199] Je ovšem pravda, že při posuzování konkrétních případů zásahů do dělby moci budeme z této obecné poučky vycházet, protože teorie opravdu nemá šanci pokrýt všechny situace, které by bylo možné považovat za porušení dělby moci (ve smyslu podstatné náležitosti demokratického právního státu).

Nejjednodušší to v obecné rovině bude s principem nezávislosti soudní moci, který je natolik významný a akcentovaný, že v mnoha demonstrativních výčtech podstatných náležitostí demokratického právního státu stojí samostatně vedle dělby moci, ač je její součástí. Mezi podstatné záruky soudcovské nezávislosti patří způsob jmenování, neodvolatelnost,

---

[196] Srov. TOMOSZEK, Maxim. Dělba moci jako podstatná náležitost demokratického právního státu, s. 239 – 251.

[197] Odlišné stanovisko soudců V. Güttlera, M. Holečka, I. Janů, Z. Kesslera a J. Malenovského k nálezu Pl. ÚS 14/01.

[198] TOMOSZEK, Maxim. Dělba moci jako podstatná náležitost demokratického právního státu, s. 239 – 251.

[199] SYLLOVÁ, Jindřiška. In SLÁDEČEK, Vladimír a kol. *Ústava České republiky*…, s. 17 (čl. 2 Ústavy).

nepřeložitelnost, vázanost pouze ústavou, zákony a vykonatelnými rozhodnutími ÚS, vnější a vnitřní nepodřízenost, materiální zabezpečení…[200]

Konkrétněji vyjádřit podstatné náležitosti demokratického právního státu se pokusil ve svých statích Dr. Tomoszek[201]. V souvislosti se soudní mocí považuje za podstatné, aby „soudy rozhodovaly o otázkách právních, nikoliv politických, aby rozhodovaly jen na návrh[202] a […] skutečně nezávisle, bez ohledu na politické zájmy reprezentované příslušníky moci zákonodárné a výkonné."

I v současném právním řádu je řada důležitých soudních řízení, která mohou být zahájena z moci úřední.[203] Nicméně je třeba uznat, že zahajuje-li řízení sám soud, už z toho a priori vyplývá minimálně potřeba nějakým způsobem meritorně zasáhnout, ne-li přímo, jak bude rozhodnuto. Z tohoto hlediska by možná bylo vhodné vytvořit pro jednotlivé žaloby speciální aktivně legitimované samostatné žalobce z oblasti výkonné moci či nezávislých orgánů. To by umožnilo dokonalejší oddělení moci a podpořilo soudní nezávislost v těchto řízeních. Lze pouze dodat, že v souvislosti s rekodifikací soukromého práva došlo i k přijetí samostatného zákona (zákon o zvláštních řízeních soudních), který mimo jiné upravuje i řízení zahajovaná i bez návrhu. Vzhledem k tomu, že koncepce takového rozhodování se oproti předchozímu stavu z tohoto hlediska nezměnila, nepředpokládám, že by se jednalo o nějaký významný ústavní problém. Ovšem za zcela nezbytný mám požadavek rozhodovat pouze na návrh v trestních věcech, občanskoprávních věcech (sporná řízení) a při řízeních před ÚS.

Další podstatnou náležitostí bude jistě svěření legislativní funkce a aplikační funkce rozdílným mocím. Běžně přijatelné je však svěřit výkonné moci sekundární normotvorbu, zákonodárnou iniciativu ad. Oddělení těchto dvou kompetencí má význam pro postavení jednotlivých pramenů práva.

V případě, kdy jediný orgán plní normotvornou i aplikační funkci jako své hlavní kompetence, může vzniknout pochybnost o povaze jednotlivých aktů (zda mají povahu normativní nebo aplikační). Rozdíl může být např. pouze ve formálním označení aktů či proceduře jejich přijímání.

---

[200] BRÖSTL, Alexander. *Právny štát*, s. 67.

[201] TOMOSZEK, Maxim. Odpovědnost jako podstatná náležitost demokratického právního státu. In KLÍMA, Karel a kol. *Odpovědnost veřejné moci*. Praha : Metropolitan University Prague Press, 2013, s. 56 – 79. a TOMOSZEK, Maxim. Dělba moci jako podstatná náležitost demokratického právního státu, s. 239 – 251.

[202] Dr. Tomoszek sám upozorňuje, že u „této zásady lze připustit odůvodněné výjimky např. u nesporných řízení v civilních věcech."

[203] § 81 OSŘ ve znění účinném od 1. 4. 1964 do 31. 12. 2013. Aktuálně upravena některá řízení i bez návrhu v zákoně č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních.

Sice můžeme argumentovat materiální povahou příslušného aktu, ale takové úvahy jsou vždy sporné a případné riziko excesů by při každodenním užívání takového systému bylo příliš vysoké. Jakmile začne vznikat pochybnost o jednotlivých aktech, je rázem narušen princip právní jistoty a také princip zákonnosti, protože vzniká pochybnost o normativní působnosti jednotlivých aktů aplikace práva. A jenom krůček zbývá, kdy taková univerzální moc začne pravomoci zneužívat a výsledkem může být, v právním státě nepřípustná, libovůle.[204] I za zcela běžných situací se můžeme setkat s případy, kdy vzniká jistá pochybnost o povaze určitých aktů, např. problematika závaznosti nálezů ÚS a povaha aktů prezidenta republiky.

Za další důležitý bod právního státu považuji, že si dnes již na horizontální úrovni s klasickou triparticí nevystačíme, protože nemáme kam zařadit ČNB a NKÚ.[205] Významná část jejich kompetencí totiž nelze podřadit pod klasickou tripartici, což je v ústavním textu vyjádřeno tím, že oba orgány mají v Ústavě své vlastní hlavy.[206] Nezávislost NKÚ a ČNB je ústavní hodnotou, jež vyplývá z čl. 97 a 98 Ústavy, přičemž vyjádření těchto článků v samostatných hlavách, ač samo osobě nestačí pro konstatování jejich nezávislosti, je zcela jistě podpůrným argumentem.[207] Zvláště nezávislost „kontrolní moci" je dle mého názoru velmi významnou ústavní hodnotou, která zcela jistě obohacuje právní stát. Ovšem na druhou stranu si netroufám tvrdit, že by se jednalo o podstatnou náležitost demokratického právního státu. NKÚ a ČNB však jako významné ústavně zakotvené orgány jsou součástí identity Ústavy, kterou může změnit pouze originární ústavodárce.

Když již hovoříme o nezávislosti a o samostatném zakotvení, musím také zmínit, že mám za značně problematické zařazení státního zastupitelství pod moc výkonnou. Hlavním úkolem státních zastupitelství je vykonávat funkci veřejné žaloby v trestním řízení, což je úkol odlišný od výkonné moci.[208] Vývoj ústavního postavení státního zastupitelství v procesu přijímání Ústavy nebyl jednoduchý a pozměňovací návrh vyčleňující státní zastupitelství do samostatné hlavy nebyl přijat.[209] S ohledem na to, že navzdory začlenění do moci výkonné vykonává státní zastupitelství svou působnost relativně nezávisle, jde spíš o nepřesné vyjádření postavení státního zastupitelství v Ústavě. Toto začlenění tedy bez dalšího narušení právního státu neznamená.

---

[204] Srov. nález ÚS ze dne 2. 10. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 5/02.

[205] KLÍMA, Karel; ŠŤASTNÝ, Vít. In KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě…,* s. 460 – 461 (čl. 61).

[206] ŠIMÍČEK, Vojtěch. In BAHÝĽOVÁ, Lenka a kol. *Ústava České republiky*…, s. 50 (čl. 2).

[207] FILIP, Jan. In BAHÝĽOVÁ, Lenka a kol. *Ústava České republiky*…, s. 1322, 1325 – 1328, 1364 – 1367 (čl. 97, 98).

[208] KLÍMA, Karel. In KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě…,* s. 58, 604 – 605 (čl. 2, 80).

[209] K vývoji viz SUCHÁNEK, Radovan. In BAHÝĽOVÁ, Lenka a kol. *Ústava České republiky*…, s. 940 (čl. 80).

Podstatnou náležitostí demokratického právního státu je samozřejmě také vztah suverenity lidu a dělby moci. Nelegitimní moc je zcela jistě v rozporu s demokratickou povahou právního státu.[210] Za legitimní ovšem nelze považovat pouze přímo volené orgány, ale i orgány, které jsou ustavovány rozhodnutím přímo legitimovaných orgánů.

V demokratické společnosti je důležité, aby „se zásadně nerozcházel způsob výkonu státní moci a vůle lidu ve vztahu k tomu, jak má být vykonávána, tedy aby byla zajištěna kontrola veřejné moci a její odpovědnost.“[211] Kontrola a odpovědnost jistě patří k projevům dělby moci a k základnímu mechanismu jejího fungování. V abstraktní podobě tak zcela nepochybně tvoří součást podstatných náležitostí demokratického právního státu.[212]

Orgán, který nepodléhá kontrole ani nemá žádnou odpovědnost, by totiž mohl vykonávat svěřenou kompetenci způsobem, který by vedl k libovůli a arbitrárnímu rozhodování. Žádnou kompetenci tedy nemůže vykonávat orgán, který by nebyl ze své činnosti nějakou formou odpovědný.[213]

Postavení ČR jako parlamentní republiky není považováno za podstatnou náležitost demokratického právního státu a jsou tedy přípustné i jiné formy vlády. Obdobně jsou tedy možné i změny v rámci jednotlivých mocí jako je např. jednokomorový parlament, kontrasignované pravomoci…[214] Navzdory tomu, že parlamentní forma vlády není podstatnou náležitostí demokratického právního státu, považuje Dr. Tomoszek za podstatné náležitosti „politickou odpovědnost vlády Poslanecké sněmovně“ a „kontrasignaci převážné většiny politických rozhodnutí prezidenta republiky“[215]. To ale dle mého názoru zcela odporuje předešlému, neboť odpovědnost vlády parlamentu a kontrasignace je typickou záležitostí parlamentní formy vlády, která jak sám Dr. Tomoszek uvádí, není podstatnou náležitostí. Je ovšem pravda, že odstraněním politické odpovědnosti vlády Poslanecké sněmovně (bez dalšího), by z hlediska současného pojetí a nastavení dělby moci došlo k porušení základních vazeb uvnitř dělby moci a tím i porušení podstatných náležitostí demokratického právního státu. U rozsahu kontrasignovaných pravomocí si ovšem jistý nejsem ani v tomto ohledu, neboť Prezident získal

[210] Srov. TOMOSZEK, Maxim. Odpovědnost jako podstatná náležitost demokratického právního státu, s. 56 – 79. a TOMOSZEK, Maxim. Dělba moci jako podstatná náležitost demokratického právního státu, s. 239 – 251.

[211] TOMOSZEK, Maxim. Dělba moci jako podstatná náležitost demokratického právního státu, s. 239 – 251.

[212] Srov. TOMOSZEK, Maxim. Odpovědnost jako podstatná náležitost demokratického právního státu, s. 56 – 79.

[213] TOMOSZEK, Maxim. Odpovědnost jako podstatná náležitost demokratického právního státu, s. 56 – 79.

[214] TOMOSZEK, Maxim. Dělba moci jako podstatná náležitost demokratického právního státu, s. 239 – 251.

[215] TOMOSZEK, Maxim. Odpovědnost jako podstatná náležitost demokratického právního státu, s. 56 – 79.

silnou legitimitu v demokratických volbách, a ač je ČR stále parlamentní republikou, nemůžeme takto silnou legitimitu ignorovat.

Před přímou volbou prezidenta jsme mohli kontrasignaci jeho rozhodnutí bezpochyby chápat jako důležitou demokratickou hodnotu, která je především prvkem kontroly a odpovědnosti. Ovšem i při takovém nastavení ústavního systému dospěl ÚS k názoru, že i „v demokratickém právním státě a při parlamentní formě vlády může být opatřením těmto principům zcela vyhovujícím vyloučení vládní kontrasignace tam, kde zvláštní důvody opravňují ochranu instituce, jež má být dle Ústavy v hlavních směrech své činnosti nezávislá na vládě […].“[216]

Lze tedy uzavřít, že koncept dělby moci jako součást demokratického právního státu je velmi široký a umožňuje velké množství různých variantních řešení, změn a modifikací, které neodporují podstatě demokratického právní státu, natož jeho podstatným náležitostem. Přesto pokud by došlo k zásadnímu zásahu do základních principů fungování dělby moci, který by měl za následek významné narušení oddělení mocí či systému brzd a rovnovah, tak by zcela jistě bylo dotčeno materiální jádro zakotvené v čl. 9 odst. 2.[217] Nejděsivějším scénářem porušení čl. 9 odst. 2 je uchvácení a následný výkon veškeré veřejné moci jednou z mocí.

Zajímavou otázkou je, „zda by příliš extenzivní a kazuistické zákonodárství bez interpretačního prostoru pro soudy nebylo také v rozporu s principem dělby moci.“[218]

U dodržování principů právního státu je důležitá především existence kontrolních mechanismů a mechanismů nápravy. Jak bylo ostatně již zdůrazněno v samém úvodu této práce.[219]

### 4.2.3 Růst soudní moci

Mauro Cappeletti: „Devatenácté století bylo stoletím parlamentů, dvacáté století je stoletím ústavních soudů.“[220]

V souvislosti se současným postavením ústavních soudů a s růstem soudní moci se často používá pojem soudní aktivismus.[221] Ač můžeme mít pocit, že tento termín označuje negativní

[216] Nález ÚS ze dne 20. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 14/01.

[217] TOMOSZEK, Maxim. Dělba moci jako podstatná náležitost demokratického právního státu, s. 239 – 251.

[218] Tamtéž.

[219] Srov. TOMOSZEK, Maxim. Dělba moci jako podstatná náležitost demokratického právního státu, s. 239 – 251.

[220] Citováno dle BRÖSTL, Alexander. *Právny štát*, s. 73.

způsob soudního rozhodování, nelze jej takto chápat bez předchozího kontextu. [222] A to navzdory tomu, že je v tomto negativním smyslu jako „nežádoucí soudní aktivismus" nejčastěji prezentován. Soudní aktivismus totiž může být v různých kontextech i pozitivní. Přesto je však přílišný a častý soudní aktivismus nežádoucí a dělba moci by před ním měla zajistit ochranu. Obdobnou ochranu má však poskytovat i před „výrazným zredukováním ústavního soudnictví nebo zásadním omezením nezávislosti soudů."[223]

Ochrana ústavy a posilování ústavních soudů je jednou ze současných tendencí moderního konstitucionalismu. [224] V prostředí východního bloku je tato tendence o to výraznější, že ústavní soudy v období transformace hráli významnou roli v rozvoji demokracie a právního státu. Nicméně navzdory tomu, nebo snad právě proto, si Prof. Orosz klade otázku, zda je žádoucí další růst moci ústavních soudů v demokratickém právním státě založeném na principu dělby moci.[225] Také je zde často artikulovaný problém s demokratickou legitimitou soudní moci, která patří v oblasti klasické tripartice k té nejnižší. Současný vliv a postavení soudů tak vede k výrazné judicializaci veřejného života.[226]

K rozhodování politických otázek je nejnáchylnější ÚS, kam se často politické otázky přenášejí prostřednictvím návrhů na provedení abstraktní kontroly ústavnosti. Zejména politická opozice využívá ÚS ke zvrácení některých přijatých zákonů a nezřídka se tak setkáváme s názorem, že ÚS je kvazi třetí komorou Parlamentu. Tato situace tedy vede k tomu, že soud je často konfrontován s politickými otázkami, které podle zásady denegatio justitie musí nějakým způsobem rozhodnout, pokud nenajde důvod pro procesní ukončení řízení. Ač jsou tedy obecně nejvyšší soudy kritizovány, za často aktivistická rozhodnutí nebo zásahy do určitých politických otázek, jsem toho názoru, že značný podíl viny na tom nesou zástupci druhých dvou mocí, když soud staví do obtížné situace. To samozřejmě, ale neomlouvá ÚS, když se k nežádoucímu aktivismu[227] nechá vyprovokovat, a to navzdory různým mechanizmům bránícím zásahům do

---

[221] K soudnímu aktivismu viz KÜHN, Zdeněk. Aktivismus ústavních soudů ve střední a východní Evropě. In PAVLÍČEK, Václav a kol. *Transformace ústavních systémů zemí střední a východní Evropy. Část 2, Sborník příspěvků a statí z konference, Praha 15.-16. října 1999*. 1. vydání. Praha : Vodnář, 2000, s. 81 – 102.

[222] HOLLÄNDER, Pavel. Kolaps „soudcovského státu": běží odpočítávání? In Hloušek, V; Šimíček, Vojtěch (eds). *Dělba soudní moci v České republice*. Brno : Politologický ústav, 2004, s. 31 – 32.

[223] TOMOSZEK, Maxim. Dělba moci jako podstatná náležitost demokratického právního státu, s. 239 – 251.

[224] OROSZ, Ladislav. Rast moci ústavných súdov – limity a úskalia. In JERMANOVÁ, Hana.; MASOPUST, Zdeněk (ed). *Metamorfózy práva ve střední Evropě*. Praha : Aleš Čeněk, 2008, s. 191.

[225] Tamtéž, s. 192.

[226] Tamtéž, s. 191.

[227] Těžko také určit, kdy je aktivismus žádoucí a kdy nežádoucí. Doktrínu sebeomezení bychom tedy mohli vyjádřit parafrází klasické poučky „in dubio" – v pochybnostech ve prospěch rozhodnutí parlamentu.

politických otázek jako je např. doktrína Nejvyššího soudu USA „political question“[228], sebeomezení…

K dalšímu vyhrocení napětí mezi zákonodárnou a soudní mocí přispívají parlamenty, které se snaží obcházet rozhodnutí ústavních soudů změnami ústavy a ústavními zákony, jež nezpracovávají ústavní materii. Takové prolamování ústavy zcela nepochybně narušuje dělbu moci, neboť vede ke zcela mylnému dojmu, že „forma ústavného zákona zabezpečí ústavnosť akéhokoľvek konania alebo rozhodovania. Forma ústavného zákona sa tak stává, pozlátkou protiústavního obsahu.‘ “[229].

Musím říci, že jsem byl až překvapen, jak špatná je situace na Slovensku, kdy podle slovenské doktríny několik ústavních zákonů Ústavu SR prolamuje. Tyto ústavní zákony by jistě dle své dosavadní judikatury považoval za rozporné s podstatnými náležitostmi i český ÚS. V porovnání se slovenskou situací je, tedy dle mého názoru, jedno rozhodnutí ÚS o zrušení ústavního zákona v kauze poslance Melčáka přijatelná cena.

Výrazným problémem, který má přesah do dělby moci je problém hypertrofie psaného práva, kterému se hodně věnuje Prof. Holländer. „Hypertrofie psaného práva a jeho neustálá změna, vede pak ke ztrátě přirozené způsobilosti společenského prostředí používáním práva, zvyky a obyčeji vstřebat jeho smysl a interpretovat jej praktickým užitím. Dynamika práva, již neumožňuje pozvolné uvědomování si jeho obsahu, smyslu a účelu, nezbytně pak má za následek tlak na jeho autoritativní interpretaci, případně dotváření ze strany soudů.“[230] To úzce souvisí s kvalitou legislativního prostředí ČR, která často ÚS nutí k aktivismu.[231]

Existence a činnost ústavních soudů často vyvolává debaty na té nejzákladnější úrovni o demokratické legitimitě ústavních soudů a řešení tzv. „counter-majoritarian difficulty“. Je třeba si tedy uvědomit, že soudní moc není sice přímo odvozena od suveréna a nemá žádný odpovědnostní vztah k orgánu, který přímou legitimitu má, ale právě nezávislost soudní moci je jedním z důležitých atributů demokratického právního státu, který je často citována samostatně navzdory jeho jasnému vztahu k principu dělby moci. Demokratickou legitimitu dodává soudní moci především projev vůle originárního ústavodárce, který při nastavování ústavního systému stanovil, jaké bude mít postavení a jak bude ustavována. Nelze se tedy ztotožnit s velmi

[228] Srov. rozhodnutí Nejvyššího soudu USA – Baker v. Carr 369 U.S. 186 (1962).

[229] BREICHOVÁ LAPČÁKOVÁ, Marta. *Ústava a ústavné zákony*, s. 123.

[230] HOLLÄNDER, Pavel. Kolaps „soudcovského státu“…, s. 21.

[231] Tamtéž, s. 31.

kontroverzní tezí Dr. Lalíka, že „ústavný súd je nedemokratický orgán a nemá legitimitu.“ [232] S druhou částí této teze, že ústavní soud nemá legitimitu, „aby rozhodoval politicky citlivé témy a osobitne vtedy, ak sú nepriaznivé pre demokratickú väčšinu v zastupiteľskom orgáne“[233], se ovšem částečně ztotožnit lze, nicméně ani demokratická většina nemůže cokoliv a i její politická rozhodnutí mají své limity.

Dělba moci by také měla zajistit, že nedojde k situaci, kdy „ústavodarca predimenzuje právomoci ústavného súdu, a zvlášť tie, ktoré […] zasahujú do ‚politickej sféry'[. Potom] reálne hrozí, že proces kreovania personálneho zloženia ústavného súdu nebude procesom výberu odborne, ľudsky a skúsenostne najvyzretejších právnických autorít, ale procesom hľadania osôb, ktoré budú ‚ochotné a schopné' garantovať a zabezpečovať záujmy politických strán aj pri rozhodovaní nezávislého orgánu ochrany ústavnosti.“[234]

Pro dodržování principů právního státu je důležité, aby ÚS zůstal striktně v roli „negativního zákonodárce“. Problematické tak může být, když ÚS ruší odstavce, věty či dokonce slova. Z formálního hlediska se sice jedná o působení negativního zákonodárce, ale rušení jednotlivých slov je z materiálního hlediska již zcela jistě činností pozitivního zákonodárce. Za přijatelnou však lze považovat výzvu ÚS zákonodárci k úpravě nevyhovující právní úpravy.[235]

Je třeba dávat pozor, aby se soudobý ani budoucí právní stát nezměnil ve stát soudcovský.[236]

## 4.3 Právo na územní samosprávu

Územní samospráva je důležitým znakem demokratického právního státu.[237] O tom svědčí například skutečnost, že portugalská ústava ve svém čl. 288 písm. m) výslovně stanovuje, že změna ústavy musí respektovat autonomii územní samosprávy. Význam samosprávy

---

[232] LALÍK, Tomáš. Princíp demokracie ako limit pre rozhodovanie ústavného súdu? In JIRÁSEK, Jiří (ed). *Ústava ve stínu politiky? : sborník příspěvků sekce ústavního práva mezinárodní vědecké konference Olomoucké právnické dny 2012*. 1. vydání. Olomouc : Iuridicum Olomoucense, 2012, s. 233.

[233] Tamtéž.

[234] OROSZ, Ladislav. Rast moci ústavných súdov – limity a úskalia. In JERMANOVÁ, Hana.; MASOPUST, Zdeněk (ed). *Metamorfózy práva ve střední Evropě*. Praha : Aleš Čeněk, 2008, s. 202.

[235] TOMOSZEK, Maxim. Dělba moci jako podstatná náležitost demokratického právního státu, s. 239 – 251.

[236] Srov. MLSNA, Petr. Ústavní soudnictví a dělba moci. In JIRÁSEK, Jiří (ed). *Ústavní základy soudní moci : sborník příspěvků sekce ústavního práva mezinárodní vědecké konference Olomoucké právnické dny 2009*. 1. vydání. Olomouc : Iuridicum Olomoucense, 2009, s. 132 a 134.

[237] Srov. GROSPIČ, Jiří. K otázkám ústavních základů územní samosprávy. *Právník*, 1995, roč. 134, č. 5, s. 459.

Význam místní samosprávy a její vliv na demokracii zdůrazňuje ve své preambuli i Charta místní samosprávy: „[p]řihlížejíce k tomu, že místní společenství jsou jedním z hlavních základů jakéhokoli demokratického zřízení; […] jsouce přesvědčeny, že toto právo lze nejpříměji vykonávat na místní úrovni; […] jsouce si vědomy, že ochrana a posilování místní samosprávy v různých evropských zemích je důležitým příspěvkem k budování Evropy založené na zásadách demokracie a decentralizace moci.“

v evropském prostoru zdůrazňují také mezinárodní garance v podobě Evropské charty místní samosprávy. Tato mezinárodní garance je výjimečná s ohledem na fakt, že se s podobnou aktivitou obvykle setkáváme spíše v oblasti lidských práv.

Samotnou základní myšlenku a podstatu územní samosprávy, tedy představu, že určitá rozhodnutí by měla být činěna co nejblíže občanovi, sdílí i EU. V zásadě se tedy v evropském prostoru dá v souvislosti s realizací veřejné moci hovořit o zamítnutí principu centralizace a poměrně široké akceptaci principu subsidiarity.[238] Princip subsidiarity je právě jedním z důležitých principů EU.[239] EU, s výjimkou výlučných pravomocí, jedná „pouze tehdy a do té míry, pokud cílů zamýšlené činnosti nemůže být dosaženo uspokojivě členskými státy na úrovni ústřední, regionální či místní, ale spíše jich, z důvodu jejího rozsahu či účinků, může být lépe dosaženo na úrovni Unie.“[240]

Také Ústavní soud ČR „považuje místní samosprávu za nezastupitelnou složku rozvoje demokracie. Místní samospráva je výrazem práva a schopnosti místních orgánů, v mezích daných zákonem [a] v rámci své odpovědnosti […] regulovat a řídit část veřejných záležitostí.“[241]

Samotná obecná ústavní garance územní samosprávy je velmi stroze zakotvena v čl. 8 Ústavy a konkrétněji rozvedena v hlavě sedmé Ústavy. Sama Ústava „[v]lastní pojetí územní samosprávy ani její rozsah […] nikde neobsahuje“[242]. Strohá formulace čl. 8 a krátké vymezení v sedmé hlavě svědčí o tom, že ústavodárce nechal zákonodárci poměrně velký prostor pro diskreci. Důsledkem je velký význam běžných zákonů při vymezení územní samosprávy.[243]

Výraz „zaručuje se“ užitý v čl. 8 Ústavy lze „vykládat jako princip výstavby státu, kterým je [právní stát] vázán a musí ho respektovat ve své další, především zákonodárné činnosti. [Zároveň vyjadřuje právo] územních samosprávných celků očekávat od státu, že obsah samosprávy bude naplněn v prováděcím zákonodárství a že ve své činnosti […] bude stát tento princip respektovat.“[244] Právo na samosprávu tak zcela jistě „nesmí být zákonodárcem vyprázdněno“ [245].

---

[238] KADEČKA, Stanislav. *Právo obcí a krajů v České republice.* 1. vydání. Praha : C.H.Beck, 2003, 8 – 9.

[239] Preambule SEU říká, že státy jsou rozhodnuty „pokračovat v procesu vytváření stále užšího svazku mezi národy Evropy, v němž jsou rozhodnutí přijímána co nejblíže občanům v souladu se zásadou subsidiarity“.

[240] Čl. 5 odst. 3 Smlouvy o EU.

[241] Nález ÚS ze dne 19. 11. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 1/96, část II.

[242] MLSNA, Petr; KLÍMA, Karel. In KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě…,* s. 101 (čl. 9).

[243] Srov. nález ÚS ze dne 5. 2. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 34/02, část V.

[244] PAVLÍČEK, Václav; HŘEBEJK, Jiří. *Ústava a ústavní řád České republiky*…, s. 71 – 72 (čl. 8).

[245] Nález ÚS ze dne 5. 2. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 34/02, část V.

Z druhého hlediska zase stát očekává, že územní samospráva z vymezeného zákonného a ústavního rámce nevykročí a nebude výkon svěřené veřejné moci zneužívat.[246]

Dr. Matula konstatuje hybridní povahu čl. 8, podle jeho názoru je třeba jej v první řadě chápat jako právo občanů na územní samosprávu a v řadě druhé jako právo samotných územních samosprávných celků na samosprávu.[247] S tímto názorem se zcela neztotožňuji, ale jsem si vědom, že obě roviny spolu velmi úzce souvisí. Stejně jako většina české doktríny bych kladl na první místo především právo samotných územních samosprávných celků a v tomto smyslu bych vykládal i čl. 8 Ústavy. Právo občanů na územní samosprávu bych pak dovozoval především z čl. 21 odst. 1 LZPS ve spojení s čl. 8 Ústavy. Obdobně panuje široká shoda na tom, že garance územní samosprávy zakotvená v čl. 8 Ústavy je součást podstatných náležitostí demokratického právního státu dle čl. 9 odst. 2.[248] Za důležité mám také přesvědčení některých autorů o přirozenoprávním původu územní samosprávy,[249] které její zařazení mezi podstatné náležitosti demokratického právního státu pouze podporuje.

Při snaze vymezit, ve kterých rysech územní samosprávy lze spatřovat podstatné náležitosti se setkáme spíše s vágními poučkami, že toliko v „základních rysech, nikoliv např. ve smyslu dvoustupňovosti samosprávného uspořádání anebo fixního počtu VÚSC“[250]. Tomu lze samozřejmě přisvědčit, ale přeci jen chybí snaha vymezit nebo alespoň naznačit, které rysy jsou ty základní. Domnívám se, že mezi tyto rysy můžeme řadit:

---

[246] KLÍMA, Karel. In KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě…,* s. 101 – 102 (čl. 8)

[247] MATULA, Miloš. Vybrané problémy ústavní regulace samosprávy. In: GERLOCH, Aleš a kol. *20 let Ústavy České republiky : Ohlédnutí zpět a pohled vpřed*. 1. vydání. Plzeň : Aleš Čeněk, 2013, s. 335.

[248] PODHRÁZSKÝ, Milan. In BAHÝĽOVÁ, Lenka a kol. *Ústava České republiky*…, s. 140 – 141 (čl. 8).

KLÍMA, Karel. In KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě…,* s. 101 (čl. 8).

KADEČKA, Stanislav. *Právo obcí a krajů v České republice*, s. 14.

GROSPIČ, Jiří. K otázkám ústavních základů územní samosprávy, s. 459.

MIKULE, Vladimír. K ústavním základům územní samosprávy. In KYSELA, Jan (ed). Deset let Ústavy České republiky : východiska, stav, perspektivy. Praha : Eurolex Bohemia, 2003, s. 414.

K tomu se opět viz MATULA, Miloš. Vybrané problémy ústavní regulace samosprávy, s. 335., který se domnívá, že za podstatnou náležitost demokratického právního státu lze považovat pouze právo občanů na územní samosprávu a nikoliv právo územních samosprávných celků.

[249] Viz např. PODHRÁZSKÝ, Milan. In BAHÝĽOVÁ, Lenka a kol. *Ústava České republiky*…, s. 139 (čl. 8).

FILIP, Jan. *Ústavní právo České republiky*…, s. 468.

GROSPIČ, Jiří. K ústavním zárukám územní samosprávy. In JIRÁSEK, Jiří; KLÍMA, Karel (eds). *Pocta Jánu Gronskému*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2008, s. 506.

PRAŽÁK, Jiří. *Rakouské právo ústavní : Část první: Ústava obecní*. Praha : Jednota právnická, 1895, s. 45 – 46.

Oproti tomu PAVLÍČEK, Václav; HŘEBEJK, Jiří. *Ústava a ústavní řád České republiky*…, s. 71 (čl. 8).

KADEČKA, Stanislav. *Právo obcí a krajů v České republice*, s. 6 – 7.

[250] ŠIMÍČEK, Vojtěch. In BAHÝĽOVÁ, Lenka a kol. *Ústava České republiky*…, s. 159 (čl. 9).

- základní definiční znaky územních samosprávných celků – území, obyvatele, orgány
- demokratickou povahu územní samosprávy, tj. zejména volba nejvyššího samosprávného orgánu[251] a uplatňování většinového principu
- ústavní omezení státních zásahů do územní samosprávy a ústavní záruky obrany proti protiprávnímu či protiústavnímu zásahu
- právní subjektivitu a hospodaření s vlastním majetkem
- originární normotvorbu
- dostatečně široké vymezení samostatné působnosti[252]

Výše uvedený výčet prakticky reflektuje z mého pohledu nejdůležitější ustanovení hlavy sedmé Ústavy a také doktrínou nejčastěji zpracovávaná a zdůrazňovaná témata.

I když to doktrína spíše odmítá, za podstatnou náležitost demokratického právního státu by bylo možné považovat i obce, jako základní územně samosprávné celky.[253] V současné době neexistuje a s největší pravděpodobností nelze vytvořit systém územní samosprávy bez obcí jako základní jednotky. Samozřejmě je možné, že v budoucnu se společnost vyvine jiným směrem a jako daleko přirozenější společenství budou považovány jinak vymezené celky.

Ovšem o tom, že by obce tvořili podstatnou náležitost demokratického právního státu, mám také jisté pochybnosti. Za dostatečnou ochranu obcí považuji, že jejich postavení v Ústavě může změnit pouze originární ústavodárce, protože jako základní územně samosprávné celky mají velký význam pro identitu Ústavy.

O tom, že se obce staly pevnou součástí našeho ústavního pořádku, svědčí např. i změna postoje ÚS, který ač dlouhodobě vykládá čl. 104 odst. 3 Ústavy jako základ originární normotvorby územních samosprávných celků, v minulosti v řadě svých nálezů tuto originární normotvorbu přeci jen omezoval a konstatoval, že „pro uložení povinnosti v obecně závazné vyhlášce musí být obec tak jako tak výslovně zmocněna zákonem.“[254] Toto omezení ÚS zdůvodňoval preferencí ochrany základních práv a svobod jednotlivců oproti právu na

[251] Volby do zastupitelstev obcí patří po volbách do poslanecké sněmovny a prezidenta k těm s nejvyšší volební účastí. I když oproti předchozím letům to zaznamenala volební účast pokles. Více www.volby.cz

[252] K vymezení samostatné působnosti se vyjádřil i ÚS, kdy vyjadřuje určitou opatrnost nebo sebeomezení v oblasti svého zásahu do této otázky. Říká, že: „Nepoliticky, vysloveně z právních, ekonomických, politologických a dalších hledisek, lze stěží předem určit, které záležitosti mají místní nebo oblastní dopad a zaslouží si proto vynětí z působení ústřední moci. Rozhodování o kompetencích územní samosprávy je vždy politické.“ Nález ÚS ze dne 5. 2. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 34/02, část V.

[253] S tím zásadně nesouhlasí MATULA, Miloš. Vybrané problémy ústavní regulace samosprávy, s. 335. a považuje takový závěr za zcela absurdní. Obdobně i další.

[254] Nález ÚS ze dne 11. 12. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06, bod 23

samosprávu územních samosprávných celků, které se v té době dopouštěly značného množství excesů, zjevné libovůle a svévole při normotvorbě a nově nabyté pravomoci zneužívaly.[255] ÚS tedy čekal na určitou konsolidaci poměrů v české společnosti v oblasti územní samosprávy. Ve svém nálezu z prosince roku 2007 k vyhlášce města Jirkova ÚS shledává, že došlo k očekávanému posunu „právního prostředí a nahlížení na princip ústavní garance územní samosprávy a z tohoto důvodu [ÚS] opouští dosavadní restriktivní výklad ustanovení čl. 104 odst. 3 Ústavy.“[256]

ÚS se také kriticky vyjádřil k vymezení samosprávy v Ústavě, kdy podle něj chybí vymezení věcných oblastí působnosti[257] a celkově konkrétnější obrysy práva na samosprávu.[258]

[255] Pl. ÚS 38/93 – vyhláška Ústní nad Labem – hlášení pobytu v městu a zřízení městského vězení

Pl. ÚS 29/95 – vyhláška Ústí nad Labem – zákaz Propagace stran a hnutí šířících národnostní, rasovou, náboženskou, politickou a třídní nenávist propagace nedemokratických – porušení vyhlášky se trestá podle trestního zákona

Pl. ÚS 17/02 – vyhláška obce Nezvěstice – stanovující podrobné podmínky nabývání a chovu zvířat

Pl. ÚS 49/03 – vyhláška obce Jindřichovice pod Smrkem – zákaz vstupu státních úředníků na katastr obce a zpoplatnění času stráveného představiteli obce se státními úředníky

[256] Nález ÚS ze dne 11. 12. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06, bod 25.

[257] Např. na rozdíl od rakouské ústavy, srov. čl. 118 odst. 3 Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG).

[258] Nález ÚS ze dne 11. 12. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06, bod 24.

# Závěr

Základní hypotézou této diplomové práce bylo, že je ČR demokratickým právním státem, a to nejen na základně proklamace v čl. 1 odst. 1 Ústavy, ale i dalších ustanovení Ústavy. Při ověřování této hypotézy jsem dospěl k několika závěrům, které je třeba nejprve zrekapitulovat.

Důležité je nejen vyjádření právního státu a jeho principů v ústavním textu, ale především jejich praktická aplikace a realizace v právním systému. Přitom není možné říci, že pakliže dochází k jednotlivým případům porušení principů právního státu, tak se automaticky o právní stát nejedná. Kategorie právního státu je systémová a dlouhodobá záležitost. Z tohoto hlediska hrají důležitou roli nejen opatření předcházející porušení právního státu, ale i mechanismy nápravy takových porušení. V rozvinutém právním státě tak tvoří principy a hodnoty právního státu a mechanismy jejich ochrany komplexní propojený systém.

Z povahy právního státu vyplývá, že se skládá z mnoha principů a není zcela zřejmé, jaké všechny principy je možné pod tento pojem podřadit. Kromě extrémních případů je tedy poměrně těžké stanovit, kde je hranice mezi právními státy a státy ostatními. Doktrína se sice shoduje na existenci určité základní hodnotové podstaty konceptu právního státu a jeho alternativ, ale jedná se o tak obecnou hranici, že nám nebude u konkrétního státu k ničemu pouhý závěr o tom, že se jedná o právní stát. Bez dalších informací nebudeme schopni určit, zda daný právní stát splňuje pouze ta základní kritéria nebo patří mezi vyspělé právní státy. V zásadě tedy můžeme mluvit o různých úrovních vyspělosti právního státu.

ČR zcela určitě splňuje nejen základní kritéria právního státu, ale zakotvuje a realizuje i řadu dalších principů, takže můžeme hovořit, že se jedná o rozvinutý právní stát. Nicméně je samozřejmě spousta mezer a hlavně není stanovena definitivní hranice, kdy už nebude možné právní stát posouvat dále. Zatím je tedy pořád co zlepšovat.

Pro potvrzení hypotézy o vlivu času na výčet principů právního státu v ČR jsem nezískal dostatek podkladů, neboť zejména výchozí stav není zcela zmapován a hlavně dvacet let je na takovéto hodnocení příliš krátká doba. Ovšem v kontextu vývoje formálního a materiálního právního státu, lze mít tuto hypotézu za velmi pravděpodobnou. Konkrétní výrazný vývoj můžeme však sledovat při vymezování podstatných náležitostí demokratického právního státu v komentářové literatuře. Ve starších komentářích je vymezení velmi obecné, zdrženlivé a restriktivní, v nových komentářích jsou již odvážnější úvahy a mnohem podrobnější vymezení.

Při psaní této práce jsem mimo jiné dospěl také k určitým úvahám de constitutione ferrenda. Nejprve se domnívám, že by bylo ve vztahu k teorii o moci ustavující a moci ustavené vhodné

začít pracovat na novém ústavním textu, který bude ve své finální podobě schvalován za účasti lidu. Důvodů pro přípravu nového textu ústavy je samozřejmě více – od jejího překotného vzniku až po potřebu reflektovat ústavní vývoj posledního desetiletí.

Právní jistotě příliš nepřidává, když jeden z důvodů pro rušení právních předpisů v Ústavě chybí a je dovozován pouze z judikatury (nález ÚS sp. zn. Pl. ÚS 36/01). Jde tedy o znovuzavedení institutu mezinárodních smluv o lidských právech, jejich začlenění do ústavního pořádku a obnovení kompetence ÚS rušit právní předpisy, které jsou s nimi v rozporu.

Za další vhodnou změnu bych považoval včlenění LZPS přímo do textu ústavy. Podružné jsou historické problémy s vyhlášením LZPS jako č. 2/1993 Sb., ale domnívám se, že tak významná oblast právního státu, jako je deklarace lidských práv a svobod, by měla být upravena spolu s ostatními důležitými instituty přímo v textu ústavy.

Po více než dvaceti letech bychom se mohli také dočkat naplnění ústavní blankety týkající se všeobecného celostátního referenda, jakožto jednoho z prvků přímé demokracie.

Vhodné by bylo také zreflektovat postavení dvou nezávislých orgánů zakotvených v Ústavě – ČNB a NKÚ, a to s ohledem na jejich stručné zakotvení. Velkým přínosem pro právní stát by rozhodně bylo také ústavní zakotvení veřejného ochránce práv, kdy postavení tohoto orgánu v právním řádu závisí především na jeho váženosti a přesvědčivosti jeho argumentů. Za žádoucí považuji vyčlenit státní zastupitelství z hlavy moc výkonná do samostatné hlavy.

V oblasti územní samosprávy ponechává Ústava příliš velký prostor pro uvážení běžnému zákonodárci. Bylo by tedy správné tento prostor alespoň částečně omezit a zakotvit do Ústavy oblasti věcné působnosti územní samosprávy.

Téma, které nabízí mnoho zajímavých závěrů, bylo zpracováno ve 3. kapitole a týkalo se materiálního ohniska a klauzule nezměnitelnosti. Předně bylo zajímavým zjištěním, jak velké množství ústav klauzuli nezměnitelnosti obsahuje. Rovněž je překvapující, že naše klauzule je spolu s tou norskou poměrně výjimečná, klauzulí s obecně vymezeným předmětem ochrany není mnoho. Bohužel se mi nepodařilo objasnit, proč většina doktríny označuje za první klauzuli nezměnitelnosti tu obsaženou ve francouzském ústavním zákon z roku 1884, ač je norský čl. 112 o několik desítek let starší. Přitom zejména v naší konstitucionalistice bych, vzhledem k obdobné koncepci obou klauzulí, čekal daleko větší zájem. Snad se brzy dočkáme nějaké komparační studie.

Poněkud paradoxně na mě působilo sledování české a slovenské odborné literatury ve vztahu k materiálnímu jádru ústavy. Česká doktrína, ovlivněna v Ústavě vyjádřeným materiálním

jádrem, má obavy z narušení dělby moci aktivistickým ústavním soudem a slovenská doktrína, ovlivněna ústavně nevyjádřeným materiálním jádrem, je frustrovaná ústavodárnou činností Slovenské národní rady, proti které ústavní soud nezasahuje.

Při práci s literaturou týkající se podstatných náležitostí, jsem se potýkal s problémem, co s principy, které nejsou obecně uznávané jako podstatné náležitosti demokratického právního státu, ale přesto jsou důležité pro identitu Ústavy. Zlomovým momentem byl dílčí závěr, že explicitní materiální jádro nebrání existenci implicitního jádra. Při pohledu na vymezení podstatných náležitostí v literatuře bylo jasné, že drtivá většina vyjmenovaných náležitostí má původ v nadpozitivním právu, nejsou tedy v dispozici žádného orgánu. A jelikož se pro čl. 9 odst. 2 také někdy používá termín tvrdé jádro ústavy, došel jsem k závěru, že můžeme vymezit i měkké jádro ústav. Měkké jádro se tedy dle mého názoru skládá z principů, které mají úzký vztah k příslušnému ústavnímu systému a jejich změnou by došlo k narušení identity ústavy a ústavního systému. O změně implicitního jádra je oprávněn rozhodnout pouze lid, jako moc ustavující, jež implicitně omezila odvozeného ústavodárce v nakládání s těmito prvky. V ČR je tedy tvrdé jádro explicitně zakotveno v čl. 9 odst. 2 a měkké jádro je implicitní a vyvozujeme jej z Ústavy. Ve státech s nevyjádřeným explicitním jádrem je tvrdé i měkké jádro zakotveno implicitně.

Ač prvotní vlna doktrinálního boomu okolo materiálního jádra již mírně utichá, přinesla svěží vítr do české konstitucionalistiky a otevřela zásadní otázky nejen o výkladu naší ústavy, ale také o koncepci dělby moci a úloze a postavení soudnictví.

Trvalým slabým místem právního státu v ČR je neutěšený stav normotvorby, zejména zákonodárství. A přitom se problematice intenzivně věnuje ÚS i doktrína[259]. V této souvislosti můžeme ocenit pojetí Parlamentu ČR jako dvoukomorového, kdy se Senát snaží během zákonodárného procesu, alespoň částečně některé legislativní nedostatky řešit. Tím ovšem může trpět jeho demokratická úloha a stává se z něj pouhý kontrolor.

Abych ovšem nekritizoval pouze moc zákonodárnou, je třeba říci, že aplikace principu proporcionality v judikatuře ÚS, vytváření nových testů, ad-hoc vážících formulí… je rovněž znepokojivé. Stejně jako prvky libovůle při porušování vlastní zásady závaznosti rozhodnutí ÚS.

U územní samosprávy bych kromě výše uvedené potřeby rozšířit zakotvení o věcnou působnost, zmínil snad jen fakt, že se územní samospráva stala opravdu pevnou součástí našeho ústavního systému a dále se pozitivně rozvíjí.

[259] Publikací a článků k legislativní technice, náležitostem normativních právní aktů atp. je opravdu velké množství a často od velmi erudovaných legislativců či právních teoretiků.

Uzavřel bych osobní poznámkou, že pro mě, jako nově zvoleného člena zastupitelstva obce, nabyl pojem právní stát a jeho realizace nový rozměr. A zároveň cítím mnohem větší odpovědnost, když si uvědomuji, že se vlastně podílím na realizaci právního státu.

# Prameny a literatura

## Monografie


ARISTOTELÉS. *Etika Nikomachova*. 2. vydání. Praha : Rezek, 1996. 493 s.

ARISTOTELÉS. Politika. 2. vydání. Praha : Rezek, 1998. 499 s.

BALOG, Boris. *Materiálne jadro Ústavy Slovenskej republiky*. 1. vydanie. Žilina : Eurokódex, 2014. 212 s.

BREICHOVÁ LAPČÁKOVÁ, Marta. *Ústava a ústavné zákony*. 1. vydanie. Bratislava : Kaligram, 2013. 272 s.

BRÖSTL, Alexander. *Právny štát*. 1. vydání. Košice: Medes, 1995. 111 s.

DICEY, Albert Venn. *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. Indianapolis : Liberty Fund, 1982. 435 s.

FULLER, Lon Luvois. *Morálka práva*. 2. opravené vydání. Praha : OIKOYMENH, 1998. 229 s.

HAYEK, Friedrich August. *Cesta do otroctví*. 1. vydání. Praha : Academia, 1990. 181 s.

KADEČKA, Stanislav. *Právo obcí a krajů v České republice*. 1. vydání. Praha : C.H.Beck, 2003. 408 s.

KLOKOČKA, Vladimír. *Ústavní systémy evropských států*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Linde, 2006. 424 s.

KNAPP, Viktor a kol. *Tvorba práva a její současné problémy*. 1. vydání. Praha : Linde, 1998. 462 s.

KNAPP, Viktor a kol. *Ústavní základy tvorby práva*. 1. vydání. Praha : Academia, 1990. 206 s.

KÜHN, Zdeněk. *Aplikace práva ve složitých případech: k úloze právních principů v judikatuře*. 1. vydání. Praha : Karolinum, 2002. 419 s.

MOTEJL, Otakar. Budování právního státu. Záznam přednášky konané dne 23. listopadu 2005 ve Velkém sále Kanceláře veřejného ochránce práv v Brně. 1. vydání. Brno : Masarykova univerzita, 2008. 55 s.

ONDŘEJEK, Pavel. *Princip proporcionality a jeho role při interpretaci základních práv a svobod*. 1. vydání. Praha : Leges, 2012. 224 s.

PLATÓN. *Zákony*. 1. vydání. Praha : Československá akademie věd, 1961. 373 s.

TRYZNA, Jan. *Právní principy a právní argumentace: k vlivu právních principů na právní argumentaci při aplikaci práva*. 1. vydání. Praha : Auditorium, 2010. 332 s.

WINTR, Jan. *Říše principů: obecné a odvětvové principy současného českého práva*. 1. vydání. Praha : Karolinum, 2006. 278 s.

**Komentáře**

BAHÝĽOVÁ, Lenka a kol. *Ústava České republiky : komentář*. 1. vydání. Praha : Linde, 2010. 1533 s.

ŠIMÍČEK, Vojtěch – čl. 1 odst. 1 Ústavy
MOLEK, Pavel – čl. 1 odst. 2 Ústavy
ŠIMÍČEK, Vojtěch – čl. 2 Ústavy
PODHRÁZSKÝ, Milan – č. 8 Ústavy
ŠIMÍČEK, Vojtěch – čl. 9 Ústavy

SLÁDEČEK, Vladimír a kol. *Ústava České republiky : komentář*. 1. vydání. Praha : C.H.Beck, 2007. 935 s.

MIKULE, Vladimír – čl. 1 Ústavy
SYLLOVÁ, Jindřiška – čl. 2 Ústavy
SYLLOVÁ, Jindřiška – čl. 9 Ústavy

KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě a Listině : 1 díl*. 2. rozšířené vydání. Plzeň : Aleš Čeněk, 2009. 901 s.

MLSNA, Petr; KLÍMA, Karel – čl. 1 Ústavy
KLÍMA, Karel – čl. 2 Ústavy
KLÍMA, Karel – čl. 8 Ústavy
MLSNA, Petr; KLÍMA, Karel – čl. 9 Ústavy
KLÍMA, Karel; ŠŤASTNÝ, Vít – čl. 61 Ústavy
KLÍMA, Karel – čl. 80 Ústavy

PAVLÍČEK, Václav; HŘEBEJK, Jiří. *Ústava a ústavní řád České republiky : Komentář. 1. díl Ústavní systém*. 2. doplněné a podstatně rozšířené vydání. Praha : Linde, 1998. 772 s.

PAVLÍČEK, Václav; HŘEBEJK, Jiří – čl. 1 Ústavy
PAVLÍČEK, Václav; HŘEBEJK, Jiří – čl. 8 Ústavy
PAVLÍČEK, Václav; HŘEBEJK, Jiří – čl. 9 Ústavy

DRGONEC, Ján. Ústava Slovenskej republiky : komentár. 2. prepracované a rozšírené vydanie. Šamorín : Heuréka, 2007. 1197 s.

DRGONEC, Ján. – čl. 1 Ústavy Slovenskej republiky

**Literatura učebnicového a encyklopedického charakteru**

FELDMAN, David. (ed.) *English public law*. 2nd edition. Oxford : Oxford University Press, 2009. 1289 s.

FILIP, Jan. *Ústavní právo České republiky 1. Základní pojmy a instituty, ústavní základy ČR*. 4. opravené a doplněné vydání. Brno : Doplněk, 2003. 556 s.

GERLOCH, Aleš a kol. *Základy teorie práva a právního státu*. 4. vydání. Praha: Policejní akademie ČR 1997. 210 s.

HOLLÄNDER, Pavel. *Základy všeobecné státovědy*. 3. vydání. Plzeň : Aleš Čeněk, 2012. 429 s.

JELLINEK, Jiří. *Všeobecná státověda*. Praha : Jan Laichter, 1906. 866 s.

JIRÁSEK, Jiří a kol. *Ústavní základy organizace státu*. 1. vydání. Praha : Leges, 2013. 368 s.

OROSZ, Ladislav a kol. *Základy teórie konštitucionalizmu*. Bratislava : Eurokódex, 2011. 544 s.

PARPWORTH, Neil. *Constitutional and administrative law*. 6th edition. New York : Oxford University Press, 2010. 603 s.

PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda II. díl: Ústavní právo České republiky*. 1. úplné vydání. Praha : Leges, 2011, 1119 s.

PRAŽÁK, Jiří. *Rakouské právo ústavní : Část první: Ústava obecní*. Praha : Jednota právnická, 1895. 271 s.

WINTR, Jan. *Principy českého ústavního práva s dodatkem principů práva evropského a mezinárodního*. 1. vydání. Praha : Eurolex Bohemia, 2006. 248 s.

**Příspěvky ve sbornících**

BAXI, Upenda. The Avatars of Indian Judicial Activism: Explorations in the Geographies of [In]Justice. In VERMA, S. K. (ed.). *Fifty Years of the Supreme Court of India: Its Grasp and Reach*. Delhi : Oxford University Press, 2000, s. 156 – 210.

ČEBIŠOVÁ, Taisia. Právo na dobré zákony (?). In VOSTRÁ, Lenka; ČERMÁKOVÁ, Jarmila (eds). *Otázky tvorby práva v České republice, Polské republice a Slovenské republice*. 1. vydání. Plzeň : Aleš Čeněk, 2005, s. 84 – 95.

GERLOCH, Aleš. Právní stát v minulosti a v současnosti. In: KUNC, Jiří; PINC, Zdeněk (eds). *Demokracie a ústavnost*. Praha: Karolinum, 1996, s. 40 – 53.

GERLOCH, Aleš. Ústava a ústavnost v České republice po dvaceti letech. In: GERLOCH, Aleš a kol. *20 let Ústavy České republiky : Ohlédnutí zpět a pohled vpřed*. 1. vydání. Plzeň : Aleš Čeněk, 2013, s. 23 – 30.

GROSPIČ, Jiří. K ústavním zárukám územní samosprávy. In JIRÁSEK, Jiří; KLÍMA, Karel (eds). *Pocta Jánu Gronskému*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2008, s. 505 – 513.

HOLLÄNDER, Pavel. Kolaps „soudcovského státu": běží odpočítávání? In Hloušek, V; Šimíček, Vojtěch (eds). *Dělba soudní moci v České republice*. Brno : Politologický ústav, 2004, s. 16 – 32.

JAIN, M. P. The Supreme Court and Fundamental Rights. In VERMA, S. K. (ed.). *Fifty Years of the Supreme Court of India: Its Grasp and Reach*. Delhi : Oxford University Press, 2000, s. 1 – 100.

KINDLOVÁ, Miluše. Koncept vlády práva (Rule of Law) v kontextu parlamentní suverenity ve Spojeném království. In: Jirásková, V., Suchánek, R. (eds). *Pocta Prof. JUDr. Václavu Pavlíčkovi, CSc. k 70. narozeninám*. Praha: Linde, 2004, s. 385 – 405.

KÜHN, Zdeněk. K některým otázkám vyvolaným nálezem Ústavního soudu v kauze poplatků ve zdravotnictví. In MIKULE, Vladimír; SUCHÁNEK, Radovan (eds). *Pocta Zdeňku Jičínskému k 80. narozeninám*. 1. vydání. Praha : ASPI, 2009, s. 45 – 57.

LALÍK, Tomáš. Princíp demokracie ako limit pre rozhodovanie ústavného súdu? In JIRÁSEK, Jiří (ed). *Ústava ve stínu politiky? : sborník příspěvků sekce ústavního práva mezinárodní vědecké konference Olomoucké právnické dny 2012*. 1. vydání. Olomouc : Iuridicum Olomoucense, 2012, s. 233 – 247.

MATULA, Miloš. Vybrané problémy ústavní regulace samosprávy. In: GERLOCH, Aleš a kol. *20 let Ústavy České republiky : Ohlédnutí zpět a pohled vpřed*. 1. vydání. Plzeň : Aleš Čeněk, 2013, s. 334 – 340.

OROSZ, Ladislav. Rast moci ústavných súdov – limity a úskalia. In JERMANOVÁ, Hana.; MASOPUST, Zdeněk (ed). *Metamorfózy práva ve střední Evropě*. Praha : Aleš Čeněk, 2008, s. 191 – 206.

PAVLÍČEK, Václav. Kdo je v České republice ústavodárcem a problém suverenity. In: VANDUCHOVÁ, Marie; HOŘÁK, Jaromír. (eds). *Na křižovatkách práva : Pocta Janu Musilovi k 70. narozeninám*. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 21 – 38.

PINZ, Jan. K podstatě demokracie. In KUČEROVÁ, Stanislava a kol. *Česká a slovenská otázka v soudobém světě : Naše zájmy a základy naší hodnotové orientace v EU*. 2., doplněné vydání. Brno : Konvoj, 2004, 40 – 43 s.

ŠIMÁČKOVÁ, Kateřina. Právní stát, nebo vláda práva? In: GERLOCH, Aleš a kol. *20 let Ústavy České republiky : Ohlédnutí zpět a pohled vpřed*. 1. vydání. Plzeň : Aleš Čeněk, 2013, s. 167 – 175.

ŠIMÍČEK, Vojtěch. Materiální ohnisko ústavního pořádku, jeho ochrana a nález ústavního soudu ve věci M. Melčáka. In: Pospíšil, I.; Wagnerová, E. (eds). *Vladimír Klokočka liber amicorum : in memoriam emeritního soudce Ústavního soudu*. Praha: Linde, 2009, s. 217 – 234.

TOMOSZEK, Maxim. Dělba moci jako podstatná náležitost demokratického právního státu. In JIRÁSEK, Jiří (ed.). *Dělba moci : sborník příspěvků sekce ústavního práva, přednesených na mezinárodní vědecké konferenci Olomoucké právnické dny 2013*. Olomouc : Iuridicum Olomoucense, 2014, s. 239 – 251.

TOMOSZEK, Maxim. Odpovědnost jako podstatná náležitost demokratického právního státu. In KLÍMA, Karel a kol. *Odpovědnost veřejné moci*. Praha : Metropolitan University Prague Press, 2013, s. 56 – 79.

WAGNEROVÁ, Eliška. Koncept právního státu. In: POSPÍŠIL, Ivo; WAGNEROVÁ, Eliška (eds). *Vladimír Klokočka liber amicorum : in memoriam emeritního soudce Ústavního soudu*. Praha: Linde, 2009, s. 235 – 250.

**Články v odborných časopisech**

BARAK, Ahron. Unconstitutional Constitutional Amendments. *Israel Law Review*, 2011, roč. 44, č. 3, s. 321 – 341.

BARBER, Nicholas W. The Rechtsstaat and the Rule of Law. *The Univerity of Toronto Law Journal*, 2003, roč. 53, č. 4, s. 443 – 454.

BRYCHTA, František. Otázka nezměnitelnosti ústav. *Časopis pro právní a státní vědu*, 1918, roč. 1, č. I., s. 4 – 15.

COLOTKA, Peter. Prípis k histórii pojmu „Rechtsstaat". *Právny obzor*, 1995, roč. 78, č. 5, s. 354 – 356.

FOMBAD, Charles Manga. Some perspectives on durability and change under modern African constitutions. *International Journal of Constitutional Law*, 2013, roč. 11, č. 2, s. 382 – 413.

GARLICKI, Lech; GARLICKA, Zofia A. External Review of Constitutional Amendments? International Law as a Norm of Reference. *Israel Law Review*, 2011, roč. 44, č. 3, s. 343 – 368.

GROSPIČ, Jiří. K otázkám ústavních základů územní samosprávy. *Právník*, 1995, roč. 134, č. 5, s. 448 – 465.

HOLLÄNDER, Pavel. Materiální ohnisko ústavy a diskrece ústavodárce. *Právník*, 2005, roč. 144, č. 4, s. 316 – 328.

KNAPP, Viktor. Zákonodárná moc Ústavního soudu. *Právník*, 1993, roč. 132, č. 2, s. 101 – 110.

KOSAŘ, David. Kolize základních práv v judikatuře Ústavního soudu ČR, *Jurisprudence*, 2008, č. 1, s. 3 – 19.

KUDRNA, Jan. Počátek nového pojetí „ochrany ústavnosti" v České republice. Acta Iuridica Olomucensis, 2009, roč. 4, č. 7, s. 339 – 352.

KYSELA, Jan. Tvorba práva v ČR : truchlohra se šťastným koncem? *Právní zpravodaj*, 2006, č. 7, s. 8 – 11.

MLSNA, Petr. Imanentní meze garantující existenci Spolkového ústavního soudu na pozadí právní síly jeho rozhodnutí. *Právník*. 2006, roč. 145, č. 9, s. 1005 – 1036.

SELTENREICH, Radim. Soudce a jeho král – Edward Coke ve sporu s Jakubem I. *Právník*, 2003, roč. 144, č. 5, s. 474 – 482.

SMITH, Eivind. Old and Protected? On the „Supra-Constitutional" Clause in the Constitution of Norway. *Israel Law Review*, 2011, roč. 44, č. 3, s. 369 – 388.

ŠTURMA, Pavel. Vláda práva podle Evropské úmluvy o lidských právech. *Právník*, 1993, roč. 132, č. 5, s. 385 – 405.

WEINTAL, Sharon. The Challenge of Reconciling Constitutional Eternity Clauses with Popular Sovereignty: Toward Three-Track Democracy in Israel as a Universal Holistic Constitutional System and Theory. *Israel Law Review*, 2011, roč. 44, č. 3, s. 449 – 497.

**Internetové zdroje**

KÜHN, Zdeněk. *„Regulační poplatky" ve zdravotnictví II.* [online]. Jiné právo, 6. června 2008 [cit. 1. listopadu 2014]. Dostupné na <http://www.vclp.cz/news/nalez-ustavniho-soudu-

slovenske-republiky-sp-zn-pl-us-13-2012-ze-dne-19-cervna-2013-posouzeni-ustavnosti-zakona-o-minimalnich-mzdovych-narocich-sester-1/>.

ONDŘEJEK, Pavel. *Nález Ústavního soudu Slovenské republiky sp. zn. PL. ÚS 13/2012 ze dne 19. června 2013 (posouzení ústavnosti zákona o minimálních mzdových nárocích sester)*. [online]. Výzkumné centrum pro lidská práva, 4. října 20013 [cit. 13. prosince 2014]. Dostupné na <http://jinepravo.blogspot.cz/2008/06/regulan-poplatky-ve-zdravotnictv-ii.html>.

Republic of Fiji, Constitution commission. Draft for proposed Constitution of Fiji, 2013. [online]. The Interpreter.org, [cit. 25. října 2014]. Dostupné na <http://www.lowyinterpreter.org/file.axd?COLLCC=2865259079&file=2013%2F1%2FFiji+Draft+Constitution.pdf>.

**Právní předpisy**

ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Listina základních práv a svobod, součást ústavního pořádku ČR, vyhlášená pod č. 2/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů

Charta místní samosprávy, vyhlášená ve sdělení Ministerstva zahrančicích věcí ČR č. 181/1999 Sb., o přijetí Evropské charty místní samosprávy

Smlouva o Evropské unii, konsolidované znění vyhlášené pod č. 2012/C 326/01

**Judikatura českých soudů**

Nález ÚS ze dne 21. 12. 1993, sp. zn. Pl. ÚS 19/93.

Nález ÚS ze dne 12. 4. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 43/93.

Nález ÚS ze dne 24. 5. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 16/93.

Nález ÚS ze dne 3. 10. 1996 sp. zn. III. ÚS 120/96.

Nález ÚS ze dne 19. 11. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 1/96.

Nález ÚS ze dne 31. 1. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 6/2000.

Nález ÚS ze dne 18. 4. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 55/2000.

Nález ÚS ze dne 12. 2. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 21/01.

Nález ÚS ze dne 21. 1. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 15/03.

Nález ÚS ze dne 5. 2. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 34/02.

Nález ÚS ze dne 19. 2. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 12/02.

Nález ÚS ze dne 28. 1. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 41/02.

Nález ÚS ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04.

Nález ÚS ze dne 15. 2. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 77/06.

Nález ÚS ze dne 13. 3. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 10/06.

Nález ÚS ze dne 11. 12. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06.

Nález ÚS ze dne 31. 1. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 24/07.

Nález ÚS ze dne 10. 3. 2008, sp. zn. IV. ÚS 2701/07.

Nález ÚS ze dne 10. 9. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 27/09.

Nález ÚS ze dne 23. 3. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 8/07.

**Judikatura zahraničních a mezinárodních soudů a historická judikatura**

Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky ze dne 11. 1. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 16/95.

Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky ze dne 20. 5. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 17/2008

Nález Ústavního soudu ČSFR ze dne 8. 10. 1992, sp. zn. Pl. ÚS 22/92.

Rozsudek ESLP ze dne 26. 4. 1979, ve věci The Sunday Times v. The United Kingdom (stížnost č. 6538/74).

Rozhodnutí ESLP ze dne 23. 4. 2002, ve věci Larioshina v. Russia (stížnost č. 56869/00).

# Shrnutí (Summary)

Tato diplomová práce s názvem „Principy právního státu a jejich vyjádření v Ústavě ČR“ zpracovává dílčím způsobem otázky spojené s hodnotovým zaměřením Ústavy ČR v oblasti principů právního státu.

V práci jsou nejprve osvětleny základní pojmy, především s důrazem na vymezení formálního a materiálního právního státu a vztahu mezi pojmy Rechtsstaat a Rule of Law. Další důležitou částí je objasnění vztahu právního státu k dalším kategoriím, jako je demokratický stát, sociální stát a liberální stát. Z této části především vyplývají závěry o vzájemné podmíněnosti těchto jednotlivých kategorií. Stručně je zpracováno také téma nezměnitelnosti ústavy a zejména jejího materiálního ohniska, které s právním státem úzce souvisí.

V poslední části se práce zabývá vymezením jednotlivých principů právního státu, jejich rozborem v obecné rovině a ve vztahu k Ústavě ČR. Vzhledem k tomu, že neexistuje žádný taxativní výčet principů právního státu, podává práce demonstrativní souhrn těchto principů, jak je vymezuje Ústavní soud ČR a česká a slovenská konstitucionalistika.

Z práce vyplývají příslušné závěry o významu a účelu principů demokratického právního státu a nemožnosti změn těch, které lze označit za podstatné náležitosti demokratického právního státu.

This master‘s thesis entitled „Principles of a Democratic State Respecting the Rule of Law and their Expression in the Constitution of the Czech Republic“ deals with value-oriented Czech Constitution in the field of Rule of Law and its principles.

At the first thesis describes basic concepts, mainly formal and substantive Rule of Law and the relationship between the Rechtsstaat and Rule of Law. Another important part is relationship between Rule of Law and other concepts of state, such as a democratic state, welfare state and liberal state. Conclusions is that these concepts are interdependent. Briefly processed is also question of material core, which is closely linked to the Rule of Law.

The last part of thesis describes and analyzes various principles of the Rule of Law. There is no exhaustive list of principles of the Rule of Law, so this thesis gives brief list of this principles, as they are settled by Constitutional Court of Czech Republic and Czech and Slovak constitutional doctrine.

Conclusion of this theses is the meaning and purpose of the principles of the Rule of Law and the inability to change essential principles of Rule of Law.

## Klíčová slova (Key words)

Právní stát, panství práva, liberální stát, sociální stát, demokratický stát, ústavní stát, demokratický právní stát, formální právní stát, materiální právní stát, materiální ohnisko ústavy, klauzule věčnosti, dělba moci, náležitosti normativních právních aktů, právo na územní samosprávu.

Rechtsstaat, Rule of Law, liberal state, welfare state, democratic state, constitutional state, democratic rechtsstaat, formal conception of rechtsstaat, substantive conception of rechtsstaat, material core of constitution, eternity clause, separation of powers, requirements of normative legal acts, right to municipal autonomy.

# Přílohy

## I. Přehled znění článků vybraných ústav světa obsahujících klauzuli nezměnitelnosti

**Constitution of Norway (1814)**

Article 112

If experience shows that any part of this Constitution of the Kingdom of Norway ought to be amended, the proposal to this effect shall be submitted to the first, second or third Storting after a new General Election and be publicly announced in print. But it shall be left to the first, second or third Storting after the following General Election to decide whether or not the proposed amendment shall be adopted. **Such amendment must never, however, contradict the principles embodied in this Constitution, but solely relate to modifications of particular provisions which do not alter the spirit of the Constitution**, and such amendment requires that two thirds of the Storting agree thereto.

http://www.stortinget.no/en/In-English/About-the-Storting/The-Constitution/The-Constitution/

**Constitutión de Ecuador (1861)**

Article 132

En cualquier tiempo que las dos terceras partes de cada una de las Cámaras juzguen conveniente la reforma de algunos Artículos de esta Constitución, podrá el Congreso proponerla para que de nuevo se tome en consideración, cuando se haya renovado por lo menos la mitad de los miembros de las Cámaras que propusieron la reforma; y si entonces fuere también ratificada por los dos tercios de cada una, procediéndose con las formalidades prescritas en la Sección VI del Título VI, será válida y hará parte de la Constitución; pero nunca podrán alterarse las bases contenidas en Artículos 12, 13 y 14.

http://www.constitutionnet.org/files/1861.pdf

**Constitution of Italy (1947)**

Article 139

The form of Republic shall not be a matter for constitutional amendment.

http://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf

**Constitution of France (1958)**

Article 89 paragraph 5

The republican form of government shall not be the object of any amendment.

http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/anglais/constitution_anglais.pdf

**Constitution of Equatorial Guinea (1982)**

Article 104

The republican and democratic systems of the state, the national unity and territorial integrity shall not be subject to reforms.

http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file_id=200235

**Constitution of Turkey (1982)**

Article 1

The Turkish State is a Republic.

Article 2

The Republic of Turkey is a democratic, secular and social state governed by the rule of law; bearing in mind the concepts of public peace, national solidarity and justice; respecting human rights; loyal to the nationalism of Atatürk, and based on the fundamental tenets set forth in the Preamble.

Article 3

(1) The Turkish state, with its territory and nation, is an indivisible entity. Its language is Turkish.
(2) Its flag, the form of which is prescribed by the relevant law, is composed of a white crescent and star on a red background.
(3) Its national anthem is the MarchIts capital is Ankara.

Article 4

The provision of Article 1 of the Constitution establishing the form of the state as a Republic, the provisions in Article 2 on the characteristics of the Republic, and the provision of Article 3 shall not be amended, nor shall their amendment be proposed.

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---ilo_aids/documents/legaldocument/wcms_127495.pdf

**Constitution of Greece (1986)**

Article 110 paragraph 1

The provisions of the Constitution shall be subject to revision with the exception of those which determine the form of government as a Parliamentary Republic and those of articles 2 paragraph 1, 4 paragraphs 1, 4 and 7, 5 paragraphs 1 and 3, 13 paragraph 1, and 26.

http://www.hri.org/docs/syntagma/

**Constitution of Brazil (1988)**

Article 60 paragraph 4

No proposal of amendment shall be considered which is aimed at abolishing:

I - the federative form of State;
II - the direct, secret, universal and periodic vote;
III - the separation of the Government Powers;
IV - individual rights and guarantees.

http://www.v-brazil.com/government/laws/constitution.html

**Constitution of Portugal (1989)**

Article 288

Constitutional revision laws shall respect:

a) National independence and the unity of the state;
b) The republican form of government;
c) The separation between church and state;
d) Citizens' rights, freedoms and guarantees;
e) The rights of workers, workers' committees and trade unions;
f) The coexistence of the public, private and cooperative and social sectors in relation to the ownership of the means of production;
g) The requirement for economic plans, which shall exist within the framework of a mixed economy;
h) The elected appointment of the officeholders of the bodies that exercise sovereign power, of the bodies of the autonomous regions and of local government bodies by universal, direct, secret and periodic suffrage; and the proportional representation system;
i) Plural expression and political organisation, including political parties, and the right to democratic opposition;
j) The separation and interdependence of the bodies that exercise sovereign power;
k) The subjection of legal rules to a review of their positive constitutionality and of their unconstitutionality by omission;
l) The independence of the courts;
m) The autonomy of local authorities;
n) The political and administrative autonomy of the Azores and Madeira archipelagos.

http://www.cne.pt/sites/default/files/dl/crp_1989.pdf

**Constitution of the Kingdom of Nepal (1990)**

Article 116 paragraph 1

(1) A Bill to amend or repeal any Article of this Constitution, without prejudicing the spirit of the Preamble of this Constitution, may be introduced in either House of Parliament:

Provided that this Article shall not be subject to amendment.

http://www.supremecourt.gov.np/pages.php?d=lawmaterial&f=constitution_part_19

**Constitution of Benin (1990)**

Article 156

Aucune procédure de révision ne peut être engagée ou poursuivie lorsqu'il est porté atteinte à l'intégrité du territoire. La forme républicaine et la laïcité de l'Etat ne peuvent faire l'objet d'une révision.

http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file_id=195505

**Constitution of The Republic of Namibia (1990)**

Article 131 Entrenchment of Fundamental Rights and Freedoms

No repeal or amendment of any of the provisions of Chapter 3 hereof, in so far as such repeal or amendment diminishes or detracts from the fundamental rights and freedoms contained and defined in that Chapter, shall be permissible under this Constitution, and no such purported repeal or amendment shall be valid or have any force or effect.

http://www.lac.org.na/laws/pdf/namcon.pdf

**Constitution of Burkina Faso (1991)**

Article 165

No draft or proposal of revision of the Constitution is admissible when it places at issue:

- the republican nature and form of the state;
- the multi-party system;
- the integrity of the national territory.

No procedure of revision can be engaged or pursued when it affects the integrity of the territory.

http://www.law.yale.edu/RCW/rcw/jurisdictions/afw/burkinafaso/Burkina_Faso_Const_eng.doc

**Constitution of Gabon (1991)**

Article 117

The Republican form of the state, as well and the pluralist character of the democracy shall be intangible and shall not be the object of any amendment.

http://confinder.richmond.edu/admin/docs/Gabon1991English.pdf

**Constitution of Mauritania (1991)**

Article 99

No procedure of revision of the Constitution can not be held liable if it involves the existence of the State or undermining the integrity of the territory, the republican form of institutions, the pluralistic nature of Mauritanian democracy or the principle of democratic power and its corollary, the principle that the mandate of the President of the Republic is five years, renewable once, as envisaged in Articles 26 and 28 above.

http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un-dpadm/unpan042393.pdf

**Constitution of Mali (1992)**

Article 118 paragraph 3 and 4

3) No procedure of revision may be engaged in or pursued when it undermines the integrity of the territory.

4) The republican form and the secularity of the State as well as multipartyism may not be made the object of revision.

http://confinder.richmond.edu/admin/docs/Mali.pdf

**Constitution of Djibouti (1992)**

Article 88

No amendment procedure may be undertaken if it calls in question the existence of the State or jeopardizes the integrity of the territory, the republican form of government or the pluralist character of Djiboutian democracy.

http://www.constitutionnet.org/files/Djibouti%20Constitution.pdf

**Constitution of Bosnia and Herzegovina (1994)**

Article 10 paragraph 2

No amendment to this Constitution may eliminate or diminish any of the rights and freedoms referred to in Article II of this Constitution or alter the present paragraph.

http://www.ccbh.ba/eng/article.php?pid=843&kat=518&pkat=500

**Constitution of Chad (1996)**

Article 225

No procedure of revision may be started or pursued if it interferes with:

- the integrity of the territory, independence or national unity;
- the republican form of the state, the principle of the division of powers and secularity;
- the freedoms and fundamental rights of the citizen;
- political pluralism.

http://www.kituochakatiba.org/index2.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=127&Itemid=2

**Constitution of Cameroon (1996)**

Article 64

No procedure for the amendment of the Constitution affecting the republican form, unity nd territorial integrity of the State and the democratic principles which govern the Republic shall be accepted.

http://confinder.richmond.edu/admin/docs/Cameroon.pdf

**Constitution of Ukraine (1996)**

Article 157

The Constitution of Ukraine shall not be amended, if the amendments foresee the abolition or restriction of human and citizens' rights and freedoms, or if they are oriented toward the liquidation of the independence or violation of the territorial indivisibility of Ukraine.

The Constitution of Ukraine shall not be amended in conditions of martial law or a state of emergency.

www.ccu.gov.ua/doccatalog/document?id=12084

**Constitution of Venezuela (1999)**

Article 350

The people of Venezuela, true to their republican tradition and their struggle for independence, peace and freedom, shall disown any regime, legislation or authority that violates democratic values, principles and guarantees or encroaches upon human rights.

http://venezuela-us.org/live/wp-content/uploads/2009/08/constitucioningles.pdf

**Constitution of Niger (1999)**

Article 136 paragraph 2

La forme républicaine de l'État, le multipartisme, le principe de la séparation de l'État et de la religion et les dispositions des articles 36 et 141 de la présente Constitution ne peuvent faire l'objet d'aucune révision.

http://democratie.francophonie.org/IMG/pdf/Niger.pdf

**Constitution of Bahrain (2002)**

Article 120

a) Exceptionally to clauses b, c and d of Article 35 of this Constitution, for any provision of this Constitution to be amended the amendment must be approved by a two-thirds majority of the members of whom both the Consultative Council and Chamber of Deputies are composed, and the amendment must be approved by the King.

b) If an amendment to the Constitution is refused, it may not be re-submitted earlier than one year from that refusal.

c) It is not permissible to propose an amendment to Article 2 of this Constitution, and it is not permissible under any circumstances to propose the amendment of the constitutional monarchy and the principle of inherited rule in Bahrain, as well as the bi-cameral system and the principles of freedom and equality established in this Constitution.

d) The powers of the King stated in this Constitution may not be proposed for amendment in an interval during which another person is acting for him.

http://www.constitutionnet.org/files/No.5%20Bahrain%20Constitution%202002.pdf

**Constitution of Romania (2003)**

Article 152 paragraphs 1 and 2

(1) The provisions of this Constitution with regard to the national, independent, unitary and indivisible character of the Romanian State, the republican form of government, territorial integrity, independence of justice, political pluralism and official language shall not be subject to revision.

(2) Likewise, no revision shall be made if it results in the suppression of the citizens' fundamental rights and freedoms, or of the safeguards thereof.

http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=371

**Constitution of Afghanistan (2004)**

Article 149 (Chapter 10, Article 1)

The provisions of adherence to the fundamentals of the sacred religion of Islam and the regime of the Islamic Republic cannot be amended.

The amendment of the fundamental rights of the people are permitted only in order to make them more effective

http://www.afghan-web.com/politics/current_constitution.html

**Constitution of Mozambique (2004)**

Article 292

Restrictions as to Subject Matter

1. Constitutional amendment laws shall have to respect the following:

a) the independence, the sovereignty and the unity of the State;
b) the republican form of Government;
c) the separation between religious denominations and the State;
d) the fundamental rights, freedoms and guarantees;
e) universal, direct, secret, personal, equal and periodic suffrage for the appointment of elective sovereign public offices and elective offices of local administration;
f) pluralism of expression and of political organisation, including political parties and the right of democratic opposition;
g) the separation and interdependence of the sovereign public offices;
h) the scrutiny of constitutionality;
i) the independence of the judiciary;
j) the autonomy of local authorities;
k) the rights of workers and trade unions;
l) the rules governing nationality, which cannot be amended in such a way as to restrict or remove rights of citizenship.

2. Amendments pertaining to the matters listed in the preceding paragraph must, obligatorily, be submitted to a referendum.

http://confinder.richmond.edu/admin/docs/Constitution_(in_force_21_01_05)(English)-Mozlegal.pdf

**Constitution of Central African Republic (2004)**

Article 108

Sont expressément exclus de la révision :

- la forme républicaine et laïque de l'Etat ;
- le nombre et la durée des mandats présidentiels ;
- les conditions d'éligibilité ;
- les incompatibilités aux fonctions de Chef de l'Etat ;
- les droits fondamentaux du citoyen.

http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file_id=193706

**Constitution of Democratic Republic of the Congo (2005)**

Article 220

The republican form of the State, the principle of universal suffrage, the representative form of government, the number and length of the terms of office of the President of the Republic, the independence of the Judicial Power, the pluralism of political parties and trade unions may not form the object of a Constitutional amendment.

Any constitutional amendment having as its objective or consequence the reduction of individuals rights and liberties or the reductions of the prerogatives of the provinces and decentralized territorial entities is formally prohibited.

http://www.constitutionnet.org/files/DRC%20-%20Congo%20Constitution.pdf

**Constitution of Angola (2010)**

Article 236

(Material limits)

Alterations to the Constitution must respect:

a) The dignity of the human person;
b) National independence, territorial integrity and unity;
c) The republican nature of the government;
d) The unitary nature of the state;
e) Essential core rights, freedoms and guarantees;
f) The state based on the rule of law and pluralist democracy;
g) The secular nature of the state and the principle of the separation of church and state;
h) Universal, direct, secret and periodic suffrage in the election of officeholders to sovereign and local authority bodies;
i) The independence of the courts;
j) The separation and interdependence of the bodies that exercise sovereign power;
k) Local autonomy.

http://www.comissaoconstitucional.ao/pdfs/constituicao-da-republica-de-angola-versao-ingles.pdf

**Constitution du Maroc (2011)**

Article 175

Aucune révision ne peut porter sur les dispositions relatives à la religion musulmane, sur la forme monarchique de l'Etat, sur le choix démocratique de la Nation ou sur les acquis en matière de libertés et de droits fondamentaux inscrits dans la présente Constitution.

http://www.sgg.gov.ma/BO/bulletin/FR/2011/BO_5964-Bis_Fr.pdf