

I. ZÁKLADNÍ KONCEPTY

1. DEMOKRACIE A KONSTITUCIONALISMUS

A. Pojem demokratického státu

Podle čl. 1 odst. 1 Ústavy je Česká republika mj. demokratickým právním státem založeným na úctě k právům a svobodám člověka a občana. Jak pojem právního státu, tak pojem demokracie (jak jsou chápány v českém ústavním pořádku) jsou předmětem této kapitoly.

Pojem demokracie není v žádném případě pojmem bez dalšího srozumitelným. V politické filosofii se lze setkat s řadou konkurenčních definic demokracie, přičemž náš ústavní pořádek se k žádné z nich explicitně nehlásí. I proto bylo jedním ze základních (a prvních) úkolů Ústavního soudu vymezit, ke kterému pojetí demokracie se mladý český ústavní systém hlásí.

Mezi mnoha pojetími demokracie, k nimž teoreticky čl. 1 Ústavy mohl odkazovat, lze vyzdvihnout dva „ideální“ typy. Prvním z nich je takzvaná minimální či procedurální demokracie, jejíž definice je spjata s osobou Josepha Aloise Schumpetera; podle tohoto pojetí jsou definičními znaky demokracie toliko procedurální záruky, mezi něž lze řadit zejména svobodnou soutěž politických stran, pravidelné se opakující volby a záruky volebního práva.¹

Do protikladu s čistě procedurálním pojetím demokracie je třeba postavit teorie zahrnující i určité substantivní hodnoty (např. ochrana lidských práv, zákaz diskriminace apod.), pro něž se někdy užívá pojmu „liberální demokracie“. Tyto substantivní hodnoty (v českém ústavním pořádku často souhrnně označované jako zásady materiálního právního státu) vytvářejí limity toho, kam až může většina – byť procedurálně demokraticky vzniklá – zajít. Význam těchto substantivních záruk a skutečnost, že pojem „demokratického právního státu“ je v českém ústavním pořádku nedělitelný, jsou stvůzeny i tím, že podstatné náležitosti demokratického státu jsou podle čl. 9 odst. 2 Ústavy nezměnitelné (k tomu srov. kapitolu III). Právě k poslední uvedenému pojetí demokracie se Ústavní soud přihlásil již ve svém prvním nálezu.

Zákon o protiprávnosti komunistického režimu

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

(N 1/1 SbNU 1; 14/1994 Sb.)

[Skupina poslanců Parlamentu České republiky předložila Ústavnímu soudu návrh, aby zrušil zákon č. 198/1993 Sb., o protiprávnosti komunistického režimu a o odporu proti němu. Navrhovatelé napadli mj. § 2 odst. 1 zákona, podle něhož byl politický režim

v letech 1948 až 1989 nelegitimní. V návrhu zejména uvedli, že české právo je založeno na svrchovanosti zákona a na odtud odvozeném principu legality, a z tohoto hlediska napadli předmětné ustanovení, a označili výrok v něm obsažený za „neústavní“.]

[...]

Jak známo, proces vzniku moderního ústavního státu ve střední Evropě se dovršil teprve po první světové válce. Přitom, již dříve dosáhlo pozoruhodných výsledků právně pozitivistické zpracování procesních pravidel a záruk, posilujících právní jistotu občana a stabilitu práva. Právně-pozitivistická tradice, jež se přenesla i do poválečných ústav (včetně naší ústavy z roku 1920), odhalila však v pozdějším vývoji vícekrát své slabiny. Ústavy konstruované na těchto základech jsou hodnotově neutrální: tvoří institucionální a procesní rámec, naplnitelný velmi odlišným politickým obsahem, protože kritériem ústavnosti se stává dodržení kompetenčního a procesního rámce ústavních institucí a postupů, tudíž kritérií formálně-racionální povahy. V důsledku toho bylo v Německu akceptováno nacionálně-socialistické panství jako legální, přestože vyhlášením ústavy a posléze zničením samu podstatu Výmarské demokracie. Legalistické pojetí politické legitimacy usnadňovalo po válce Klementu Gottwaldovi „naplňovat staré měchy novým vínem“ a pak „legitimovat“ únorový puč roku 1948 formálním dodržením ústavních procedur. Princip „zákon je zákon“ se projevil proti bezpráví ve formě zákona jako bezmocný. Vědomí, že nespravedlnost musí zůstat nespravedlností, i když se hání do pláště zákona, se promítlo i do ústavy poválečného Německa a v současné době i do Ústavy České republiky.

Nová ústava není založena na hodnotové neutralitě, není jen pouhým vymezením institucí a procedur, 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 podléhá jejich obsahově-materiálnímu smyslu, podmiňuje právo respektováním základních konstitutivních hodnot demokratické společnosti a těmito hodnotami také užívá právních norem měří. To znamená i při kontinuitě se „starým právem“ hodnotovou diskontinuitu se „starým režimem“.

Toto pojetí ústavního státu odmítá formálně-racionální legitimitu režimu a formální právní stát. Ať jsou zákony státu jakékoli, ve státě, který se označuje za demokratický a proklamuje princip svrchovanosti lidu, nemůže být žádný jiný režim legitimní, než režim demokratický. Jakkoli mocenský monopol vylučuje ze sebe sama demokratickou legitimitu. Východiskem naší ústavy je materiálně-racionální pojetí legitimacy a právního státu. V systému demokratického ústavního státu a fungující demokracie střežuje legalita nepohybně svým způsobem i legitimitu režimu, není však s ní zcela zaměnitelná. Tím méně pak lze redukovat legitimitu na formální legalitu normativně-právní úpravy v takovém režimu, v němž jen málokdo nevěděl, že volby nejsou volbami, strany nejsou stranami, demokracie není demokracií a právo není právem – přinejmenším ve smyslu právního státu, protože aplikace práva byla politicky schizofrenní, roz-

Politický režim je legitimní, je-li vcelku schvalován většinou občanů. Politické režimy, kterým chybí demokratická substance, se vyhýbají empiricky ověřitelné legitimaci ve prospěch ideologických argumentů a hlavně hledisek formálně-racionální legality. To jim usnadňuje skutečnost, že konsolidovaná státní moc není jen mocensko-politickým faktem, ale současně právně organizovanou mocí. Avšak právě v takovýchto režimech se politika s právem a legalita s legitimitou rozcházejí nejvíce. Proto ani kontinuita práva neznamená uznání legitimacy komunistického režimu. Nelze tvrdit, že legitimní je každé jednání či chování, pokud nepřekročí rámec daný zákonem, protože legalita se tím stává utilitární náhražkou za chybějící legitimitu.

Legitimita politického režimu se nemůže opírat jen o formálně-právní aspekty, protože hodnoty a principy, o které se režim opírá, nejsou jen právní, ale především politické povahy. Takové principy naší ústavy, jako je svrchovanost lidu, reprezentativní demokracie, právní stát, jsou principy politické organizace společnosti, jež nejsou normativně beze zbytku definovatelné. Pozitivně-právní úprava z nich vychází, avšak obsah těchto principů není normativní úpravou vyčerpán – zůstává stále něčím víc.

Z těchto důvodů, založených na materiálně-racionálním východisku naší ústavy, je třeba odmítnout představu navrhovatelů, že politický režim v letech 1948 až 1989 byl legitimní. Formulace § 2 odst. 1 napadeného zákona o nelegitimitě povaze zmíněného politického režimu nelze pokládat za „neústavní“.

[...]

» Poznámky:

1. Jak Ústavní soud v tomto nálezu definoval legitimitu ústavního systému (politického režimu)? Z jakých prvků je tato legitimita složena? V čem spočívá formálně racionální pojetí legitimacy, které Ústavní soud odmítl, a v čem viděl jeho nebezpečí?
2. Na obdoby problém poukazuje didaktickou formou Lon Fuller ve svém díle *Morálka práva*, a to v části nazvané „Problém odporného udavače“.² Přečtěte si tento text a pokuste se zvolit řešení problému.
3. Zajímavým příspěvkem osvětlujícím motivaci Ústavního soudu může být i článek jednoho z autorů české Ústavy a konec konců i autora právě citovaného nálezu, Vladimír Klokočka: „(V Ústavě ČR) se předně (na rozdíl od Ústavy z roku 1920) nehovoří jen o demokratickém [státu], ale o demokratickém právním státu, čímž se zdůrazňuje, nejen že ČR rozšiřuje koncepci právního státu i do sféry tvorby politické vůle, ale i to, že skutečným právním státem může být jen stát demokratický. Pojem demokratického právního státu můžeme pokládat za synonymum s pojmem 'ústavní stát' anebo 'stát založený na konstitucionalismu'. Tento poslední aspekt podtrhuje i čl. 9 Ústavy

jednak přilnou vazbou Ústavy na určité hodnoty a dále ustanovením, že tyto hodnoty jsou nedotknutelné a za existence současného ústavního zřízení nezměnitelné.“³

B. Obranyschopná demokracie

Jedním ze základních dilemat demokratického právního státu je otázka, nakolik je stát oprávněn omezovat základní (zejména politická) práva v zájmu ochrany samotného demokratického řádu a základních práv. Pojem obranyschopné demokracie (možná přesněji „bránící se demokracie“) je historicky spojen zejména s Karlem Löwensteinem, který v předvečer druhé světové války vyzýval⁴ demokratické státy k přijetí opatření, jejichž prostřednictvím by se mohly bránit nástupu extremistických sil útočících na samu podstatu demokracie. Löwenstein byl ovlivněn zejména předválečnou situací v Německu, jehož křehký demokratický systém se pod tíhou ekonomické krize a frustrace z porážky Německa po první světové válce nedokázal ubránit „demokratickému“ nástupu NSDAP. Tato zkušenost – později v různých zemích světa opakovaná – je v očích zastánců obranyschopné demokracie důkazem paradoxu zakódovaného v podstatě demokratického systému. Ten na jedné straně garantuje jednotlivcům politická práva, avšak tato politická práva mohou zároveň být „zneužitá“ k uchopení moci těmi, jejichž cílem je demokratický režim odstranit.

Stávající debata není ovlivněna ani tak konkrétními návrhy Löwensteina (či Carla Schmitta, jehož lze rovněž považovat za jednoho z ideových otců konceptu obranyschopné demokracie), jako spíše otázkou, zda se demokratické státy založené na vládě práva mohou účinně bránit svým nepřítelům, aniž by přitom ztratily svůj demokratický charakter.

Ustavení systému může v zásadě zastávat dva základní přístupy. Klasickým zastánce obranyschopného přístupu jsou Spojené státy americké, v nichž jsou politické projevy ve smyslu prvního dodatku ústavy chráněny i v případě, že propagují názory rozporné se základními ústavními principy [srov. *Brandenburg v. Ohio*, 395 U. S. 444 (1969)]. Druhou možností je pak přístup známý z mnoha zemí zejména kontinentální Evropy, jejichž právní řady postih extremistických politických projevů dovolují. Český právní řád lze označit za představitel druhého modelu; následující rozhodnutí a diskuse k nim ilustrují základní problémy, které jsou s jeho přijetím spojeny.

Národní odpor

Nález sp. zn. IV. ÚS 2011/10 ze dne 28. 11. 2011
(N 201/63 SbNU 339)

Jakupina stěžovatelů byla odsouzena k různým trestům (včetně nepodmíněných trestů odnětí svobody) za propagaci hnutí „Národní odpor“ na prvomájovém shromáždění.

² Fuller, J. I. *Morálka práva*. Praha: Osvětový ústav, 2001. V abstraktních úvodních částech textu.

³ Hrubého, V. *Nové pojmy v Ústavě České republiky I. Politologický časopis*, 1994, č. 1, s. 6.
⁴ Löwenstein, K. *Millitary Democracy and Fascism*. Detroit: J.M. The American