

## Čl. 9

[Změna Ústavy; nezměnitelná část Ústavy]

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

Změny: žádné

Nepřijaté návrhy změn: žádné

Související ústavní ustanovení: [čl. 1–6](#), [čl. 8](#), [16](#), [čl. 39](#) odst. 4, [čl. 112 Úst](#); [čl. 1–4](#), [čl. 21](#), [23 LPS](#)

Související právní předpisy: ústavní zákon č. [23/1991 Sb.](#), kterým se uvozuje [Listina základních práv a svobod](#) jako ústavní zákon Federálního shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky; ústavní zákon č. [319/2009 Sb.](#), kterým se mění ústavní zákon č. [1/1993 Sb.](#), Ústava České republiky

Z literatury: Antoš, M. Slavný případ Marbury vs. Madison aktuální i po dvou stoletích. *Jurisprudence*, 2010; Bárány, E. Neměnnost a účel v právu. In: Gerloch, A., Tomášek, M. et al. (eds.) *Nové jevy v právu na počátku 21. století*. Praha: Karolinum 2010; Blažek, T. *Koncept bránící se demokracie – právně filozofická východiska*. Diplomová práce. Brno: MU,

---

s. 105

---

2008; Bobek, M., Kühn, Z. a kol. *Judikatura a právní argumentace*. Praha: Auditorium, 2013; Dicey, A. V. *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. 10<sup>th</sup> ed. 1959; Fabian, K., Piller, J. a kol. *Marxisticko-leninská obecná teorie státu a práva*. Praha: Academia, 1978; Filip, J. *Ústavní právo České republiky*. Brno: Doplněk 2003; Filip, J. Zkrácení volebního období. *Parlamentní zpravodaj*, 1997, č. 12; Filip, J., Holländer, P., Šimíček, V. [Zákon o Ústavním soudu](#). 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007; Fojt, V. Pohled Carla Schmitta na parlamentarismus. In: Antoš, M., Wintř, J. (eds.) *Parlamentarismus*. Praha: PF UK, 2008, s. 11; Gerloch, A. *Teorie práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009; Grinc, J. Přezkum ústavních zákonů v Německu a Rakousku. *Jurisprudence*, 2010, čl. 1; Hendrych, D., Svoboda, C. a kol. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 1997; Holländer, P. *Dotváření Ústavy judikaturou Ústavního soudu*. In: Kysela, J. (ed.) *Deset let Ústavy ČR*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003; Holländer, P. *Filosofie práva*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012; Holländer, P. *Materiální ohnisko Ústavy a diskrece ústavodárce*. [Právník, 2005, č. 4, s. 313](#); Idensee, J. *Spolkový ústavní soude – quo vadis?* *Právník*, 1997, č. 10–11, s. 873; Jarass, H. D., Pieroth B. *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*. München: C. H. Beck 2000; Klíma, K. et al. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009; Knapp, V. *Teorie práva*. Praha: C. H. Beck, 1995; Kühn, Z. *Důvody zrušení protiústavního „ústavního zákona“ č. 195/2009 Sb.* On line symposium Jiného práva k nálezu ÚS v kauze Melčák 16. 11. 2009, <http://jinepravo.blogspot.cz/2009/09/on-line-symposium-jakub-vosahlo-ustavni.html>; Kühn, Z. *Ideologie aplikace práva v době reálného socialismu*. In: Bobek, M., Molek, P., Šimíček, V. (eds.) *Komunistické právo v Československu*. Brno: MU, 2009; Kühn, Z. *Socialistická justice*. In: Bobek, M., Molek, P., Šimíček, V. (eds.) *Komunistické právo v Československu*. Brno: MU, 2009, s. 60 a násl.; Kysela, J. *Předpoklady soudní kontroly ústavnosti ústavních zákonů*. *Jurisprudence*, 2010, č. 1, s. 24 a násl.; Lata, J. *Prokuratura*. In: Bobek, M., Molek, P., Šimíček, V. (eds.) *Komunistické právo v Československu*. Brno: MU, 2009, s. 848–892; Mlsna, P. *Imanentní meze garantující existenci Spolkového ústavního soudu na pozadí právní síly jeho rozhodnutí*. *Právník*, 2006, č. 9, s. 1005; Molek, P. „Hluboce inspirující“ nález [Pl. ÚS 27/09](#) a utržené ucho materiálního jádra Ústavy. *Soudní rozhledy*, 2009, č. 10; Münch, I. von, Kunig, P. *Grundgesetz. Kommentar*. 6. Auflage. München: C. H. Beck, 2012; Nolte, J. *Kann der Souverän rechtswidrig handeln? Öffentliche Verwaltung*, 2010, č. 10, s. 806; Pavlíček, V., Hřebejk, J. *Ústava a ústavní řád České republiky*. I. díl. Praha: Linde, 1998; Pavlíček, V. a kol. *Ústavní právo a státověda*. II. díl. *Ústavní právo České republiky*. Praha: Leges,

2015; Peška, Z. Československá Ústava a zákony s ní souvislé. I. díl. Praha: Československý kompas, 1935; Pokorný, R. K otázce neodstranitelnosti čl. 9 odst. 2 Ústavy. AIO, 2010, č. 5, s. 63 a násl.; Procházka, R. Lud a sudcovia v konštitučnej demokracii. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011; Přibáň, J. Legitimita práva, intimita a „infikce“. Sociologický časopis, 1997, č. 2; Schmitt, C. Legalität und Legitimität. 6. Auflage. Berlin: Duncker & Humblot, 1998 (pův. 1932); Schmitt, C. Pojem politična. Praha: Oikoumen, 2007; Schmitt, C. Verfassungslehre. 9. Auflage. Berlin: Duncker & Humblot (pův. 1928), 2003; Sobek, T. Nemorální právo. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010; Suchánek, R. Nepohodlné články Ústavy aneb co nezměníme, to pomíneme nebo vyložíme. In: Mlsna, P. et al. Ústava ČR – vznik, vývoj a perspektivy. Praha: Leges, 2011; Suchánek, R. Vliv ústavního soudu na legislativní proces. In: Gerloch, A., Tomášek, M. et al. (eds.) Nové jevy v právu na počátku 21. století II. Praha: Karolinum, 2010; Syllová, J. Teorie „ústavně limitované jednorázovosti“ (k nálezu rušícímu ústavní zákon o zkrácení volebního období Poslanecké sněmovny). AUC Iuridica, 2010, č. 2, s. 139; Šejvl, M. Idea právního státu v dějinách filozofie. Plzeň: Aleš Čeněk, 2014; Šimíček, V. Materiální ohnisko ústavního pořádku, jeho ochrana a nález Ústavního soudu ve věci M. Melčáka. In: Pospíšil, I., Wagnerová, E. Vladimír Klokočka – Liber amicorum. Praha: Linde Praha, 2009, s. 217 a násl.; Šimíček, V. Článek 9. In: Bahýřová, L., Filip, J. a kol. Ústava České republiky. Komentář. Praha: Linde Praha, 2010;

---

s. 106

---

Wagnerová, E. a kol. [Zákon o Ústavním soudu](#) s komentářem. Praha: ASPI, 2007; Weyr, F. Soustava československého práva státního. Praha: Fr. Borový, 1924; Wintr, J. Desáté září českého ústavního systému. Jurisprudence, 2010, č. 1.

1. Komentovaný článek zahrnuje tři rozdílná, vzájemně na sobě nezávislá témata. Odstavec 1 navazuje na prvorepublikovou formu rigidity Ústavy. Vládní návrh Ústavy obsahoval pouze odstavec 1 a dnešní odstavec 3. Odstavec 2 byl doplněn do textu v ústavněprávním výboru ČNR. Částečným zdrojem jeho doplnění byly pravděpodobně poznámky a škrty Václava Havla z listopadu 1992 do textu vládního návrhu. Text čl. 9 odst. 2 a 3 z pera Václava Havla zněl: „(2) Změna článků 1 až 11 Ústavy by znamenala změnu podstaty demokratického státního zřízení. (3) Výkladem právních norem nelze ohrožovat základy demokratického státu.“

2. Odstavec 1 upravuje změnu Ústavy. K ní je třeba zvláštní formy – přijetí ústavního zákona. Rigidní – tuhá forma přijímání ústavních zákonů byla zakotvena už v § 33 Ústavy 1920, která stanovila, že „k usnesení o vypovědění války, ke změně této ústavní listiny a jejích součástí je třeba třípětinové většiny všech členů v každé sněmovně“. Jedině takto bylo možno modifikovat Ústavu. Ústava 1920 rovněž upravila existenci kategorie ústavních zákonů, a to v § 42. Ústava České republiky tuto koncepci zachovává. Ústavním zákonem se rozumí každý zákon, který je takto zákonodárcem výslovně označen.

3. Změnou (Ústavy) se rozumí nejen výslovná, ale i implicitní (tzv. nepřímá) změna textu Ústavy. Změnou se rovněž rozumí (a rozumělo se i podle Ústavy 1920) zrušení části Ústavy, popř. zrušení Ústavy celé. I tyto změny musí být přijaty prostřednictvím ústavního zákona. Ústavní zákony je možno revidovat rovněž výhradně formou ústavního zákona. Totéž platí pro změnu či doplnění [LPS](#), která je podle čl. 3 součástí ústavního pořádku. Postup a většina nutná pro přijetí ústavního zákona stanoví čl. 39 odst. 4, viz komentář k němu. Ústava nerozlišuje procedury ústavních změn podle jejich významu nebo rozsahu tak, jak to činí některé zahraniční ústavy (např. Rakousko odlišuje proceduru pro běžnou a celkovou změnu ústavy – revizi), všechny změny se přijímají shodnou procedurou.

4. Pojem doplnění Ústavy je méně jasný než změna Ústavy. Není zcela zřejmé, jakou doplňující materií k Ústavě či ústavním zákonům je nutno obligatorně přijmout prostřednictvím ústavního zákona. Zásadou je, že právní úprava, která upravuje stejný typ a úroveň právních vztahů, jaké jsou až dosud upraveny Ústavou či ústavním zákonem, musí být provedena také ústavním zákonem. Nejvýznamnějším dosud přijatým doplňujícím zákonem k Ústavě (který nebyl Ústavou výslovně předpokládán) je ústavní zákon č. [110/1998 Sb.](#), o bezpečnosti ČR. Ten potvrzuje výše řečené. Upravuje problematiku mimořádných stavů včetně možnosti omezení základních práv, problematiku ozbrojených sil, brannou povinnost a postavení Bezpečnostní rady státu. Tato témata doplňují a nepřímou měrou ústavní úpravu, a z tohoto důvodu musela být přijata formou ústavního zákona.

5. Ústava obsahuje několik případů, v nichž je obligatorně vyžadováno určitou materii upravit prostřednictvím ústavního zákona. Tato tzv. výhrada ústavního zákona je obsažena v čl. 11 („státní hranice mohou být měněny jen ústavním zákonem“), v čl. 2 („ústavní zákon může stanovit, kdy lid vykonává státní moc přímo“) a v čl. 100 odst. 3 („vytvořit nebo zrušit vyšší územní samosprávný celek lze jen ústavním zákonem“). Rovněž ústavní zákon byl vyžadován pro zřízení Prozatímního senátu podle čl. 106 odst. 2.

6. Ustanovení odstavce 1 upravuje jen změny Ústavy, které se provádějí prostřednictvím ústavodárné činnosti, tedy prostřednictvím legislativních změn. Změnou ani doplněním podle tohoto ustanovení se nerozumí modifikace obsahu Ústavy, vznikající prostřednictvím práva nepsaného nebo prostřednictvím judikatury [takové modifikace nazývá Filip (2003, s. 115) přeměnami Ústavy]. Změnou obsahu Ústavy prostřednictvím práva nepsaného se rozumí zejména akceptace obecných právních pravidel – ústavních obyčejů a právních principů. Ústavní obyčeje jsou Ústavním soudem považovány za „faktický doplněk“ psané Ústavy. Obyčej musí splňovat určité náležitosti. Za tyto náležitosti jsou považovány dlouhodobá bezrozporná jednotná praxe (usus longaevis) a potřeba či nezbytnost dodržovat obecné pravidlo chování dotčenými orgány (opinio necessitatis) (judikáty č. 2 – [Pl. ÚS 14/01](#) a č. 3 – [Pl. ÚS 33/97](#)). Otázkou je, zda je možné prostřednictvím ústavního obyčeje Ústavu nejen doplnit (působit praeter legem, resp. constitutionem), ale i změnit (působit contra legem). Ústavní soud v tomto směru konstatoval, že dlouhodobě praktikovaný ústavní postup, který odpovídal určitému hodnotovému a institucionálnímu konsenzu ústavních orgánů a opakovaně potvrzoval určitou interpretaci ustanovení Ústavy, je třeba chápat jako ústavní zvyklost, kterou nelze při výkladu Ústavy pominout (judikát č. 2, [Pl. ÚS 14/01](#)). Za odlišné od obyčejů někteří autoři v českém prostředí považují zvyklosti, uzance, jimž chybí dlouhodobé zachování (Knapp, 1995, s. 137, zcela shodně Gerloch, 2009, s. 75). Nicméně zdrojem pojmu ústavní konvence (constitutional conventions – což se dá přeložit i jako ústavní obyčej, i jako ústavní zvyklost) je britská teorie a britská ústavní praxe [zejména Dicey (1959, s. 349), podle jehož textu byl tento jev nazván]; v britském pojetí se ústavní konvence shodují s výše uvedeným pojetím právních obyčejů, z čehož by měla vycházet ústavněprávní doktrína i v ČR.

Právní principy (obecné zásady právní, Knapp, 1995, s. 137) se odlišují od ústavních obyčejů (konvencí) zejména svou vyšší obecností a určitou hodnotovou orientací. Jejich působení lze považovat za (neformální) doplněk Ústavy, tj. doplněk i s účinností praeter legem. V nálezech [Pl. ÚS 19/93](#) (judikát č. 1) a [IV. ÚS 1133/07](#) (judikát č. 5) je formulován přístup Ústavního soudu k právním principům a některé jsou vyjmenovány. Za základ je považován princip materiálního právního státu, dále jsou vyjmenovány následující principy „neznalost práva neomlouvá (...)“ princip nepřipustnosti retroaktivity, a to nejenom pro odvětví práva trestního. Jiným příkladem jsou výkladová

pravidla a contrario, a minore ad maius, a maiore ad minus, reductio ad absurdum apod. Dalším, a to moderním ústavním nepsaným pravidlem, je řešení kolize základních práv a svobod principem proporcionality. Srov. rovněž komentář k čl. 112.

7. Pro komplex či souhrn všech ústavních zákonů zavedla Ústava označení „ústavní pořádek“. Výčet součástí ústavního pořádku obsahuje [čl. 112 Úst.](#), viz komentář k němu. Součástí ústavního pořádku je též Listina, a to podle čl. 3, komentář tamtéž.

8. Ústavní zákony jsou v ČR předpisy nejvyšší právní síly. To znamená, že ostatní právní předpisy přijímané, resp. vydávané orgány ČR, musejí být s těmito předpisy v souladu, a to i v případě, že jsou přijaty později než zákon ústavní. Ohledně hierarchického vztahu mezi ústavními zákony a mezinárodními smlouvami, popř. právem mezinárodní instituce včetně EU – viz komentář k čl. 10 a 10a.

9. Prostřednictvím ústavního zákona je teoreticky možno upravit jakoukoli věcnou materii (s výjimkou změny podstatných náležitostí demokratického právního státu podle čl. 9 odst. 2, k tomu viz níže). V souvislosti s přijetím ústavního zákona č. [69/1998 Sb.](#), o zkrácení volebního období Poslanecké sněmovny (prostřednictvím něhož skončilo předčasně volební období Poslanecké sněmovny, aniž

byla využita Ústavou daná procedura rozpuštění), vznikla poprvé od vzniku ČR debata o tom, jaký je rozsah diskrece ústavodárného orgánu. Debata se soustředila především na otázku, zda je přípustné, aby jednorázový ústavní zákon podstatně změnil poměry mezi nejvyššími státními orgány, upravené doposud komplexní ústavní úpravou. Debata byla poznamenána politickou stranickostí a její výsledky nevedly k žádoucí reflexi. Z normativního či formálního hlediska se jevil zvolený postup jako přípustný, z hlediska věcné konzistentnosti Ústavy byl do určité míry zpochybnitelný. Ochrana Poslanecké sněmovny před rozpuštěním, zakotvená v ústavním systému (čl. 35), byla tímto způsobem podstatně narušena a ústavní systém byl posunut ve směru snížení záruky fungování Poslanecké sněmovny po celé volební období. Předčasné „rozpuštění“ Poslanecké sněmovny při okamžitém vyhlášení demokratických voleb však podle tehdejšího doktrinárního názoru nezasáhlo demokratické základy státu dané Ústavou – nezměnilo „podstatné náležitosti demokratického právního státu“, které jsou předmětem ochrany podle následujícího odstavce. Míra demokratičnosti systému, vytvořeného ústavním zákonem, nebyla změněna (jak je zřejmé z komparativního pohledu). Jiné by to samozřejmě bylo, pokud by bylo volební období Poslanecké sněmovny ústavním zákonem prodlouženo. Jednorázovost zkrácení volebního období ústavním zákonem vzbudila oprávněné pochyby, zejména vzhledem k tradicím psané Ústavy. Na druhou stranu bylo možno očekávat, že se tento ústavní zákon stal prvním aktem zakládajícím možnost vzniku ústavní zvyklosti, která se mohla v dlouhodobější perspektivě stát jedním z rysů ústavního systému ČR. To se ukázalo v roce 2009, kdy chtěl Parlament využít stejnou

---

s. 109

---

proceduru, když se ústavní většina obou komor dohodly na skončení volebního období. Byl přijat ústavní zákon č. [195/2009 Sb.](#), o zkrácení pátého volebního období Poslanecké sněmovny. Poslanec M. Melčák toto řešení napadl ústavní stížností u Ústavního soudu s tím, že bylo porušeno jeho základní právo na výkon poslaneckého mandátu do konce volebního období, na které byl zvolen. Ústavní soud ústavní stížnost neodmítl, i přesto, že Ústava jinak několik možností rozpuštění Poslanecké sněmovny v čl. 35 připouštěla. Ústavní soud ([Pl. ÚS 27/09](#), viz judikatura k tomuto článku) s jeho argumenty v podstatě souhlasil a ústavní zákon o zkrácení volebního období v souvislosti s ústavní stížností zrušil. Ústavní soud tím překročil své pravomoci rušit jen jiné zákony než zákony ústavní. Následně Parlament přijal novelu čl. 35 – ústavní zákon č. [319/2009 Sb.](#), který přikazuje prezidentu republiky rozpustit Poslaneckou sněmovnu tehdy, pokud by se na tom usnesla 3/5 většinou všech poslanců Poslanecká sněmovna. Ústavní soud postavil svoji argumentaci ohledně vlastní příslušnosti k posouzení ústavní stížnosti a k posouzení ústavnosti ústavního zákona na (v podstatě v nálezu předběžně předpokládané) koncepci, že ústavní zákon o zkrácení volebního období není z hlediska materiálního posouzení ústavním zákonem, že je pouze aktem aplikace práva (není vzhledem ke své jednorázovosti vůbec zákonem), z tohoto důvodu jej může Ústavní soud z hlediska ústavnosti posuzovat. Jinak by se Ústavní soud střetl s paradoxem: nebylo by zcela jasné, co je referenčním kritériem pro posouzení napadené novely Ústavy – zda „staré“ znění ústavního pořádku nebo jeho platná „nová“ podoba. Dále v nálezu Ústavní soud argumentoval tím, že má právo zasáhnout, pokud je porušeno materiální ohnisko Ústavy, které je představováno čl. 9 odst. 2. Blíže k argumentaci v tomto směru viz níže.

10. I v případě, že je ústavním zákonem upravena věcná oblast, která formu ústavního zákona nevyžaduje, jde o předpis nejvyšší právní síly se všemi účinky tohoto faktu, jak byly uvedeny výše. Zatím nebyl v ČR přijat žádný ústavní zákon, který by povyšoval na ústavní úroveň materii běžného zákona. Pokud by se tak stalo, získal by takový zákon nejvyšší právní sílu, zároveň by ovšem byl vyloučen z kontroly ústavnosti prostřednictvím Ústavního soudu (jednalo-li by se opravdu o ústavní zákon, srov. předchozí bod).

11. Odstavec 2 je klauzulí omezující pravomoc ústavodárce ke změně některých částí ústavního pořádku. Odstavec byl do návrhu Ústavy včleněn až prostřednictvím společné zprávy výborů ČNR k vládnímu návrhu Ústavy, vzniklé při jednání ústavněprávního výboru, vládní návrh Ústavy klauzulí neobsahoval. Klausule je svou ideou, formulací i systematickým umístěním inspirována čl. 79 odst. 3 německého Základního zákona, tzv. garancí věčnosti (Ewigkeits-garantie, Ewigkeitklausel). Je podobně jako německá klauzule reakcí na zneužívání formalistického či legalistického přístupu k tvorbě práva. (Německá teorie imanentních mezí Ústavy pochází už z dob Výmarské republiky, srov. Mlsna, 2006, s. 1014). Klausule stanoví zákaz změny ustanovení zakotvujících „podstatné náležitosti demokratického právního státu“. Ustanovení tímto

způsobem přiznává hodnotovou orientaci Ústavy na stát právní nikoli v legalistickém slova smyslu, ale podle Ústavního soudu ve smyslu materiálně racionálním. Jak konstatoval Ústavní soud, „v pojetí ústavního státu, na kterém je založena česká Ústava, není právo a spravedlnost předmětem volné dispozice zákonodárce, a tím ani zákona, protože zákonodárce je vázán určitými základními hodnotami, jež Ústava prohlašuje za nedotknutelné“ (PI. ÚS 19/93 – judikát č. 1). Nezměnitelná ustanovení mají nadústavní charakter. To znamená, že nemohou být měněna ani prostřednictvím ústavních zákonů, tedy prostřednictvím předpisů nejvyšší právní síly. Ústavní soud konstatuje, že „konstitutivní principy demokratické společnosti v rámci této Ústavy jsou postaveny nad zákonodárnou kompetenci, a tím ultra vires Parlamentu. S těmito principy stojí a padá ústavní stát“ (judikát č. 1).

12. Význam nezměnitelnosti spočívá v omezení budoucích zákonodárců tím, že určité hodnoty a principy jsou zdůrazněny v ústavním textu natolik, že jsou prohlášeny a obecně považovány za hodnoty přirozené. Jejich změna by indikovala porušení základů demokracie a právního státu. O právním významu odstavce 2 pro další platnost takových ústavních zákonů bylo možno spekulovat až do přijetí nálezu v případě Melčák, neboť se předpokládalo, že ústavní zákon není Ústavním soudem přezkoumatelný. Sám ÚS v nálezu PI. ÚS 21/01 (č. 95/2002 Sb., č. 14/2002 Sb. ÚS) konstatoval, že není oprávněn ustanovení obsažená v ústavních zákonech přezkoumávat, jen interpretovat. V nálezu Melčák (judikát č. 6) ÚS došel k závěru, že zkrácením volebního období Poslanecké sněmovny byla porušena některá ustanovení Ústavy a byl narušen i čl. 9 odst. 2. Jednalo se podle ÚS o porušení: „čl. 9 odst. 1, čl. 21 odst. 2 Listiny (pravidelná volební období komor) ve spojení s čl. 16 odst. 1 (volební období Poslanecké sněmovny) Úst a čl. 1 odst. 1 Úst v intenzitě zakládající zásah do čl. 9 odst. 2 Úst“. Z toho tedy vyplývá, že změna těchto ustanovení (v tomto konkrétním případě ve skutečnosti nepřímá novelizace některých ustanovení Ústavy jednorázovým zákonem) je podle ÚS porušením čl. 9 odst. 2. Zda bude čl. 9 odst. 2 Úst dotčen, kontroluje tedy podle citovaného nálezu ÚS. Ten podpořil vyústění tohoto sporného nálezu citací svých předchozích nálezu a usnesení. Zejména pak nálezem, kterým zařadil do referenčního rámce ústavního pořádku už přijaté mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách. V tomto nálezu ÚS zahrnuje do nepřipustných změn i nemožnost změny standardu lidských práv k horšímu (PI. ÚS 36/01, citace u čl. 112). I když konstatování v judikátu, které se týká jen interpretace Ústavy ÚS [„z ústavní maximy podle čl. 9 odst. 2 (...) plynou konsekvence pro ÚS. V nepřipustnosti změny podstatných náležitostí je obsažen i pokyn (...), že žádnou novelu Ústavy nelze interpretovat v tom smyslu, že by jejím důsledkem bylo dosažení úrovně lidských práv“], nedává nijak tušit, že je možno zrušit ÚS ústavní zákon, stalo se základem pro novou doktrínu týkající se pravomoci ÚS zrušit za určitých podmínek ústavní zákon. Snaha ÚS kontrolovat a případně rušit i ústavní zákony (pokud odporují čl. 9 odst. 2) byla zřetelná z předchozí literární činnosti některých soudců ÚS,

zejména pak P. Holländera. Ve svém článku z roku 2005 se zasazoval o procedurální kontrolu přijímání ústavních zákonů (podle rakouské inspirace, jejíž zdroj je však jen marginálním omezeným případem, srov. Syllová, 2010, s. 139). Rovněž se obracel k tezi C. Schmitta, který je jedním z původních autorů myšlenky zákona v materiálním smyslu, která je v opozici k zákonu v pozitivistickém smyslu jako příkazu (Schmitt, Legalität..., s. 24). Schmitt ve svém díle tradičně útočí na parlament jako legalistického a nepraktického ústavodárce a zákonodárce, který podle něj není nejvhodnějším reprezentantem lidí. Schmitt neuznává důvody parlamentních omezení dané suverenitou lidu a koncepty přirozeného práva či jeho alternativ (tedy hodnoty a principy v Ústavě ČR upravené v čl. 2 odst. 1), vyzývá spíše jednotu národa a důraz na jeho obranu, které určují tvorbu a výklad zákona. Schmittova teorie je vedena jeho původním antiliberalním konceptem (srov. Schmitt, Legalität..., s. 84): „Der jeweilige Wille der jeweiligen Parlamentsfreiheit beruht seit langem nur auf einem Kompromiss durchaus heterogener Machtorganisationen, und das Parlament ist zum Schauplatz eines pluralistischen Systems geworden.“ Podle Schmitta parlamentní zákonodárný stát nezná v zásadě materiálně právní jistoty, protože svým zákonodárcům bezmezně věří (předchozí dílo, s. 76). (K tématu srov. také Holländer, 2005, s. 332, Mlsna, 2006, s. 1017, Přibáň, 1997, s. 155, Fojt, s. 11.) Podobně inspirované argumenty pro kontrolu ústavních zákonů ÚS jsou (až následně, po přijetí nálezu) uvedeny v komentáři k Ústavě autorem V. Šimíčkem (Bahýřlová a kol., 2010, s. 153), nicméně

zde se nakonec autor přiklání k tomu, že čl. 9 odst. 2 odpovídá teorii o moci konstituující a konstituované, kromě toho se obrací k jiným poválečným německým zdrojům a vysvětlením. I v textu V. Šimíčka je však pravomoc rušit ústavní zákony ÚS komentována s pochybnostmi (posledně citovaný zdroj, s. 164). Se zevrubnou kritikou těchto aspektů nálezu vystoupil R. Suchánek (2011, s. 110 a násl.), když poukázal na rozpor nálezu s čl. 2 odst. 3, čl. 9 odst. 1 a 3, čl. 87 odst. 1 písm. a) a [čl. 88](#) odst. 2 Úst. R. Suchánek dále konstatoval, že „zatímco narušitel ústavnosti (roz. ÚS) vytýká kompetentnímu ústavodárnému orgánu nedostatek kompetence, sám se ke své kompetenci a pravomoci derogačně zasahovat do ústavního pořádku (rušit ústavní zákony) vyjadřuje jen nepřipadným odkazem na názory Ústavních soudů Rakouska a Německa a promítnutím čl. 9 odst. 2 do rozšiřující interpretace čl. 87 (...). Spor o to, zda byly ústavním zákonem skutečně změněny podstatné náležitosti demokratického právního státu, vyznívá – zdá se – v neprospěch argumentace Ústavního soudu.“ Suchánek poukazuje též na to, že následná novela Ústavy se od jednorázového ústavního zákona liší ve svém skutečném výsledku (tedy mimořádném rozpuštění Poslanecké sněmovny rozhodnutím Parlamentu reagujícím ad hoc na krizi fungování vlády) jen marginálně.

13. Teze tzv. materiálního jádra Ústavy se stala předmětem řady odborných a literárních prací. Klasifikací případných následků aplikace materiálního ohniska nebo jádra se kriticky zabýval R. Procházka (2011, s. 28 a násl.). V knize je rozděleno pojetí materiálního jádra na měkký materialismus

---

s. 112

---

(ústavodárce nesmí přijmout ústavní zákon proti materiálnímu jádru, pokud se to však stane, nic se nestane) a na koncepci supra-zákonodárce (ÚS smí přezkoumávat ústavní zákon za předpokladu, že odporuje materiálnímu jádru). ÚS se tak podle Procházky dostává do role nejvyššího legislativního orgánu – zabráňuje „prolomit“ neústavnost zákona přijetím ústavního zákona (v limitovaném rozsahu materiálního jádra). Procházka rovněž kritizuje amorfní charakter jádra Ústavy, které neumožňuje ohraničit limity přezkumu; dále se dostává k tezi, že každá Ústava má své nevyčleněné jádro. Procházka konstatuje, že „pokud Ústavní soud disponuje pravomocí chránit materiální jádro Ústavy i před ústavodárcem, disponuje pravomocí rozhodnout o tom, jestli kterýkoli napadený ústavní zákon, včetně takového, kterým je přímo novelizována Ústava, bude nebo nebude platit“ (2011, s. 36).

14. Ustanovení, která nesmějí být co do náležitostí demokratického právního státu měněna, nejsou přesně ústavně vypočtena. To nasvědčuje tomu, že ustanovení není vedeno snahou o textovou kontinuitu nebo totožnost budoucí Ústavy (Mlsna, 2006, s. 1016), ale jen ochranou výše uvedených principů. Proto čl. 9 odst. 2 neznamená, že nemůže být změněna Ústava jako celek. Pokud v nové Ústavě budou zachovány všechny principy, které sleduje čl. 9 odst. 2, mohou být všechny ústavní formulace od dnešní Ústavy i podstatně textově a systematicky odlišné.

Co nesmí být změněno, a to ani nepřímou novelou, jsou „podstatné náležitosti demokratického právního státu“ v ustanoveních obsažené. Nejen celek, ale i část textu příslušného ustanovení je možno novelizovat za podmínky, že podstatné náležitosti právního státu v ustanovení obsažené nebudou nadále v novém textu narušeny. Například v čl. 1 by bylo možno změnit republiku na království a přitom by podstatné náležitosti demokratického právního státu zůstaly nedotčeny. Tomuto vývodu odpovídá koncepce materiálního jádra Ústavy, viz níže. Proti tomuto pojetí brojí částečně článek R. Pokorného (2010, s. 63 a násl.).

15. Nezměnitelná ustanovení jsou parciálně vypočtena judikaturou ÚS. Nález [Pl. ÚS 19/93](#) uvádí jako nezpochybnitelné „svrchovanost lidu“ a principy obsažené v čl. 5, 6 [Úst](#) a v čl. 23 Listiny, dále hovoří o „několika člancích I. hlavy Ústavy a I. a V. hlavy Listiny“. V nálezu [Pl. ÚS 42/2000](#) zařazuje ÚS i principy volebního práva. Je zřejmé, že nezměnitelná ustanovení nejsou omezena jen na ustanovení Ústavy, i když jsou systematicky umístěna v článku, upravujícím v odstavci 1 změnu Ústavy, ale je možno je nalézt i v Listině, mohla by se ovšem vyskytovat i v jiném ústavním zákoně. Dosud existující doktrinální stanoviska k tomu, o která ustanovení jde, se poněkud odlišují. Zatímco Hendrych, Svoboda považovali v knize z 90. let za nezměnitelná ustanovení čl. 1 odst. 1, [čl. 5](#) a [6 Úst](#) (1997, s. 10), Pavlíček, Hřebejk k nim přidali suverenitu lidu – tedy čl. 2 odst. 1 a čl. 23 Listiny (1998, s. 76). S výběrem čl. 1 odst. 1, čl. 5 a 6 je třeba v zásadě souhlasit v tom směru, že v každém případě jde o ustanovení, která se podstatnými náležitostmi demokratického

státu zabývají – upravují demokratický právní stát a pluralitní politický systém (viz komentář ke jmenovaným článkům). Pokud se týká čl. 2 odst. 1 (suverenita lidu, dělba moci) a čl. 23 Listiny (právo na odpor), jde o formulování základu legitimacy demokratického státu a právního řádu, na němž jsou postaveny ostatní články a jehož nedotknutelnost je rovněž nesporná. Doplnit by se daly pravděpodobně ještě články další, zejména [čl. 4 Úst](#) (základní práva a svobody jsou pod ochranou soudní moci) a stejný předmět v čl. 36 Listiny.

16. Na pojetí čl. 9 odst. 2 navazující doktrína ÚS o materiálním ohnisku právního řádu byla v novodobé historii rozvinuta P. Holländerem (2005, s. 326). Pojem „ohnisko“ je reminiscencí na Weyrovu teorii ústavy jako ohniska právního řádu, pouze však vnějškově. Zatímco Weyr uvažuje o ohnisku bez hodnotové orientace (formálně), Holländer hovoří o materiálním ohnisku. Pojem ohnisko představuje u Weyra východisko pro zbytek právního řádu (legitimita je pro Weyra mimo systém, se kterým pracuje, je tedy mimoprávním pramenem ohniska). Naopak ohniskem v Holländerově pojetí jsou přirozené demokratické hodnoty, nezbytné pro udržení demokratického řádu a práva. Z tohoto důvodu není použití pojmu ohnisko přesné – materiálním ohniskem v Holländerově systému není Ústava ani její části, ale hodnoty či principy na formulaci Ústavy v podstatě nezávislé. ÚS obvykle (s výjimkami) pojem ohnisko nepoužívá. Místo toho se ještě před případem Melčák v judikatuře ÚS rozvinul pojem „materiální jádro“ Ústavy, jehož pojetí se odráží následně i v tomto nálezu. ÚS zejména konstatoval, že materiální jádro ústavy podle čl. 9 odst. 2 znamená hodnoty, kvůli kterým je možno porušit zákaz zpětné účinnosti právních předpisů ([II. ÚS 1882/09](#), [IV. ÚS 1777/07](#)).

17. Není možno se vyhnout otázce, zda mezi nezměnitelná ustanovení patří i samotné ustanovení o nezměnitelnosti. Je nezbytné souhlasit s P. Holländerem (2005, s. 331), který se přiklání k logickému stanovisku (shodnému s jednodnou německou interpretací, Jarass, s. 839), že i ustanovení o nezměnitelnosti je stejně (z hlediska obsahu) nezměnitelné jako ta ustanovení, jichž se týká. Může se však rozšířit nadústavní ochrana? Zdá se jisté, že by bylo možno nadústavní ustanovení z hlediska ochrany demokracie a právního státu rozšířit např. o nějaká lidská práva (jiná textová formulace či detailizace ustanovení je přípustná v každém případě, stejně jako u ustanovení, kterých se klauzule týká). Mohlo by se ale ustanovení změnit např. tak, že by znělo: Změna podstatných náležitostí demokratického právního státu a republikánského zřízení je nepřipustná? Otázkou je zejména to, zda by takováto limitace nebyla v rozporu se základy suverenity lidu. Z toho vyplývá, že rozšiřování nadústavní klauzule mimo náležitosti demokratického právního státu nebo mimo lidská práva není správné. Stejný problém by mohl vzniknout, pokud by klauzule obsahovala poukaz na sociální stát, jako je tomu v Německu a Francii. Německá formulace zní: „Změna Základního zákona, jež by se dotkla členění Spolku na země, zásadního zákonodárského spolupůsobení zemí nebo zásad upravených v čl. 1 a 20 (nedotknutelnost lidské důstojnosti, neporušitelnost,

nezcizitelnost a bezprostřední právní závaznost lidských práv, demokratický, právní, sociální a federativní charakter státu a právo na odpor), je nepřipustná.“

18. Dále se naskytá otázka, zda lze k nezměnitelným ustanovením Ústavy zařadit pravomoci ÚS, nebo které z nich, popř. ustanovení upravující samotnou existenci ÚS. Připadá v úvahu, že by sám ÚS zrušil omezení svých pravomocí přijatá prostřednictvím ústavního zákona? V časové souvislosti k případu Melčák a zejména vzhledem k případu konstatujícímu nemožnost změny standardu lidských práv k horšímu ([Pl. ÚS 36/01](#)) politická reprezentace uvažovala o legislativním omezením pravomocí ÚS, a to buď o omezení abstraktní kontroly ústavnosti, nebo o výslovné omezení pravomocí ÚS rušit ústavní zákony, popř. formulací omezující účinky judikatury ÚS (Mlsna, 2006, s. 1008).

19. ÚS v nálezu [Pl. ÚS 36/01](#) v podstatě deklaroval nedostatek své pravomoci přezkoumat ústavní zákon (euronovelu Ústavy) pro nesoulad s [čl. 9](#) odst. 2 Úst (tendenci minimalizovat vlastní zásahy ústavně konformním výkladem napadeného aktu dotvrdil i v jiných nálezech, ústavních zákonů se však nedotýkajících). V nálezu Melčák ([Pl. ÚS 27/09](#)), v němž došel k opaku, deklaroval, že součástí

„ustanovení“, na které dopadá čl. 9 odst. 2, je nepřípustnost rozhodovací libovůle ÚS. V nálezu Melčák konstatoval: „Nemá-li se sám Ústavní soud jako ústavní orgán, tj. orgán veřejné moci, dopouštět libovůle, jejímž zákazu je sám také podroben, neboť i Ústavní soud, či právě on, je povinen respektovat rámec ústavního státu, v němž je výkon libovůle orgánům veřejné moci striktně zapovězen, musí se cítit vázán svými vlastními rozhodnutími, která může svou judikaturou překonat jen za určitých podmínek. Tento postulát lze přitom charakterizovat jako podstatnou náležitost demokratického právního státu (čl. 1 odst. 1 ve spojení s čl. 9 odst. 2 Úst).“ To se zdá být z pohledu jiných hodnot chráněných komentovaným ustanovením jako příliš extenzivní výklad čl. 9 odst. 2. Co je tedy podle nálezu nezměnitelné? Je snad nezměnitelná zásada vázanosti vlastními rozhodnutími? Nebo zásada nezbytného odůvodnění změn či změnitelnosti vlastních rozhodnutí? Vzhledem k tomu, že právě zde citovaný nálezh odůvodňuje změnu vlastního rozhodnutí ÚS podle disentů nedostatečně, je sporné, jak mohou být tyto principy zařazeny mezi nezměnitelné pilíře Ústavy.

20. Odstavec 3 rozšiřuje garance zachování demokratického státu, které jsou esencí odstavce 2, na interpretaci právních předpisů. Zatímco adresátem odstavce 2 jsou zejména ústavodárci, kteří jsou omezováni v ústavodárné činnosti tak, že nemohou změnit v určitém směru text ústavních předpisů, adresáty odstavce 3 jsou orgány aplikující a interpretující právo (včetně Ústavy), tedy zejména soudy (včetně ÚS) a správní orgány. Adresátem odstavce 3 mohou být i zákonodárné orgány v případě, že interpretují při své zákonodárné činnosti ústavní předpisy, adresátem ustanovení jsou i orgány samosprávné, popř. i další subjekty, které by mohly právo vykládat, a to i neautoritativně.

---

s. 115

---

21. Základy demokratického státu by bylo možno ztotožnit s obsahem „podstatných náležitostí demokratického právního státu“, tak jak byly interpretovány v komentáři k předcházejícímu odstavci. Formulace však naznačuje, že jde o poněkud širší pojem – jinak by patrně ústavodárci použil pojem shodný. Znamená to, že hodnoty, které jsou tímto ustanovením chráněny, jsou širší než nezměnitelná ustanovení ústavních předpisů. Základy demokratického státu nesmějí být interpretací „odstraněny“ ani „ohroženy“, to znamená podstatně narušeny jak skutečně, tak potenciálně.

22. Jazyková formulace právní normy nesmí být zneužita ke jmenovanému účelu. To znamená, že každá právní norma musí být vykládána tak a s použitím takových metod, aby byla v souladu se základy demokratického státu, aby tyto základy byly dodrženy a uchovány, nikoli proti nim.

Ustanovení je reakcí na praxi, která byla běžná v období „lidově demokratického“ i „socialistického“ Československa, kdy i ta ústavní a zákonná ustanovení, která byla textuálně demokratická nebo neutrální, byla státními orgány „vykonávána“ bez ohledu na porušování nejzákladnějších principů demokratického a právního státu. To bylo teoreticky zdůvodněno „vyššími“ cíli socialistického práva. Tehdejší doktrína teorie státu a práva konstatovala: „Právní normy vydávané socialistickým státem vyjadřují vůli všeho lidu. Jsou zaměřeny na uskutečnění velikého cíle výstavby komunismu, jsou výsledkem uvědomělé, cílevědomé činnosti. To podmiňuje nejen obsah práva, ale i konkrétní formy (...).“ (Fabian, 1978, s. 445). Cíle lidově demokratické a posléze socialistické zákonitosti (které se promítaly do tendenčního výkladu) byly často obsaženy v předmětu jednotlivého zákona. Například zákon č. [184/1950 Sb.](#), o vydávání časopisů a o Svazu československých novinářů, stanovil: „Posláním tisku je napomáhat budovatelskému úsilí československého lidu a jeho boji za mír a spolupracovat na jeho výchově k socialismu.“ Pro „socialistickou“ praxi bylo charakteristické, že se porušování demokratických principů při provádění zákonů dopouštěly zejména orgány moci výkonné (orgány Sboru národní bezpečnosti, v době stalinské i orgány prokuratury); orgány moci soudní naproti tomu v praxi pozbyly své základní pravomoci – ztratily nezávislost při vyhledávání a hodnocení důkazů i při výkladu práva. V normalizačním období se pak soudy i prokuratura v lepším případě omezovaly na hodnotově slepou formalistickou interpretaci státem daných předpisů včetně předpisů podzákoných. Srov. Kühn, 2009, s. 89, s. 822 a násl., Lata, 2009, s. 848 a násl.

23. Formulace interpretačního ustanovení je přejata částečně ze znění interpretačních ustanovení základních lidskoprávních úmluv. Například čl. 17 Úmluvy stanoví, že „nic v této úmluvě nemůže být vykládáno tak, aby to dávalo (...) právo (...) vyvíjet činnost (...) na zničení (...) nebo omezování těchto práv a svobod“, podobně znění obsahuje i čl. 5 Paktu OPP. Významné interpretační ustanovení obsahoval rovněž „dekonstitucionalizovaný“ uvozoací zákon k Listině (§ 1 odst. 1): „Ústavní zákony, jiné zákony a další právní



předpisy, jejich výklad a používání musí být v souladu s Listinou základních práv a svobod.“

24. K obecným metodám interpretace ÚS ve shodě s komentovaným ustanovením odmítl výhradní používání mechanického gramatického výkladu a vyrovnal či nadřadil mu další metody výkladu. ÚS někdy zdůrazňuje výklad teleologický. „Neudržitelným momentem používání práva je jeho aplikace vycházející pouze z jeho jazykového výkladu (...) Mechanická aplikace abstrahující, resp. neuvědomující si (...) smysl a účel právní normy činí z práva nástroj odcizení a absurdity“ (PI. ÚS 14/01 – judikát č. 3). V zásadách, které formuluje ÚS pro interpretaci práva, vychází dále zejména z toho, že interpretace musí být ústavně konformní (což je podle judikatury „jedním z důsledků závaznosti Ústavy jakožto bezprostředního pramene“ – náleží I. ÚS 48/98, č. 11/1999 Sb. ÚS, sv. 13) a musí akceptovat „prozařování“ základních práv celým právním řádem (náleží I. ÚS 138/98, č. 96/1999 Sb. ÚS, sv. 15). V případech konfliktu různých základních práv navzájem nebo základních práv a veřejných zájmů (v podání ÚS se místo veřejných zájmů používají pojmy veřejné statky nebo veřejné hodnoty) vychází ÚS z pravidla proporcionality a používá test proporcionality (náleží PI. ÚS 4/94, č. 214/1994 Sb., č. 46/1994 Sb. ÚS, sv. 2). Některé náleží přecházejí od principu a testu proporcionality k principu a testu racionality (IV. ÚS 1133/07 – judikát č. 4, PI. ÚS 54/10 – judikát č. 7).

Z judikatury:

1. Náleží PI. ÚS 19/93 (č. 14/1994 Sb., č. 1/1994 Sb. ÚS, sv. 1): Naše nová Ústava není založena na hodnotové neutralitě, není jen pouhým vymezením institucí a procesů, ale včleňuje do svého textu i určité regulativní ideje, vyjadřující základní nedotknutelné hodnoty demokratické společnosti. 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. To znamená i při kontinuitě se „starým právem“ hodnotovou diskontinuitu se „starým režimem“. Toto pojetí ústavního státu odmítá formálně-rationální 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. Jakýkoli mocenský monopol vylučuje ze sebe sama demokratickou legitimitu. Východiskem naší Ústavy je materiálně-rationální pojetí legitimacy a právního státu. V systému demokratického ústavního státu a fungující demokracie ztělesňuje legalita nepochybně 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, rozštěpená všude tam, kde vstupoval do hry politický zájem vládnoucích. 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-rationální 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 rozchází nejvíce. Proto ani kontinuita práva neznamená uznání legitimacy komunistického režimu. Nelze tvrdit, že legitimní je každé jednání či chování, pokud nepřekročí rámeček 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-rationálním východisku naší Ústavy, je třeba odmítnout představu navrhovatelů, že politický režim v letech 1948–1989 byl legitimní. Formulace § 2 odst. 1 napadeného zákona o nelegitimní povaze zmíněného politického režimu nelze pokládat za „neústavní“. Východiskem

formálně-legalistické argumentace navrhovatelů je úvodní tvrzení (bod 2.1), že „české právo je založeno na svrchovanosti zákona“. Tím pomíjejí vyšší princip, totiž princip svrchovanosti lidu, který je nositelem nadstátní moci, moci konstitutivní, zatímco zákon je produktem moci uvnitř státu již konstituované a institucionalizované. V rámci ústavního státu nejsou již svrchovanosti, tam jsou již jen kompetence. České právo není založeno na svrchovanosti zákona. Nadřazenost zákonů nižším právním normám neznamená ještě jejich svrchovanost. Dokonce ani ve smyslu rozsahu zákonodárné kompetence v rámci ústavního státu nelze hovořit o svrchovanosti zákona. V pojetí ústavního státu, na kterém je založena česká Ústava, nejsou právo a spravedlnost předmětem volné dispozice zákonodárce, a tím ani zákona, protože zákonodárce je vázán určitými základními hodnotami, jež Ústava prohlašuje za nedotknutelné. Česká Ústava např. v čl. 9 odst. 2 stanoví, že „změna podstatných náležitostí demokratického právního státu je nepřipustná“. Tím jsou konstitutivní principy demokratické společnosti v rámci této Ústavy postaveny nad zákonodárnou kompetenci, a tím ultra vires Parlamentu. S těmito principy stojí a padá ústavní stát. Odstraněním některého z těchto principů, provedením jakýmkoli, byť i většinovým anebo zcela jednomyslným rozhodnutím Parlamentu by nemohlo být interpretováno jinak než jako odstranění tohoto ústavního státu jako takového.

2. Nález [Pl. ÚS 14/01](#) (č. [285/2001 Sb.](#), č. 91/2001 Sb. ÚS, sv. 22): Ústavní soud rovněž konstatoval, že dlouhodobě praktikovaný ústavní postup, který odpovídal určitému hodnotovému a institucionálnímu konsenzu ústavních orgánů a opakovaně potvrzoval určitou interpretaci ustanovení Ústavy, je třeba chápat jako ústavní zvyklost, kterou nelze při výkladu Ústavy pominout.

3. Nález [Pl. ÚS 33/97](#) (č. [30/1998 Sb.](#), č. 163/2001 Sb. ÚS, sv. 22): Typickým příkladem vymezenosti i nepsaných právních pravidel lidského chování je právo obyčejové. Pro vznik právního obyčeje je nutné obecné přesvědčení o potřebě dodržovat obecné pravidlo chování (opinio necessitatis) a dále jeho zachovávání po dlouhou dobu (usus longaevus, resp. longa consuetudo). Obě tato hlediska jsou definičními hledisky i pro vymezení obecného právního pravidla (hlediskem odlišujícím obecný princip a právní obyčej je zejména míra jejich obecnosti). V systému psaného práva má přitom obecné právní pravidlo charakter samostatného pramene práva pouze preater legem (čili, pokud psané právo nestanoví jinak). I v českém právu takto platí a je běžně aplikována řada obecných právních principů, které nejsou výslovně obsaženy v právních předpisech. Příkladem je právní princip, dle něhož neznalost práva neomlouvá, nebo princip nepřipustnosti retroaktivity, a to nejenom pro odvětví práva trestního. Jiným příkladem jsou výkladová pravidla a contrario, a minore ad maius, a maiore ad minus, reductio ad absurdum apod. Dalším, a to moderním ústavním nepsaným pravidlem, je řešení kolize základních práv a svobod principem proporcionality. Mezi tyto obecně uznávané právní principy bez jakékoli pochybnosti patří v oblasti práva ústavního pravidla počítání času, jak jsou v evropském právním myšlení srozumitelné a smysluplně vymezena od dob

---

s. 118

---

římských. Tato skutečnost ústavodárci, resp. zákonodárci, nijak nebrání, aby, pokud uzná za vhodné, vyznačil počítání času výslovně odlišným způsobem.

4. Nález [Pl. ÚS 36/01](#) (č. 403/2002 Sb, č. 80/2002 Sb. ÚS, sv. 26): Z ústavní maximy dle [čl. 9](#) odst. 2 Úst neplnou konsekvence toliko pro ústavodárce, nýbrž i pro Ústavní soud. V nepřipustnosti změny podstatných náležitostí demokratického právního státu je obsažen i pokyn Ústavnímu soudu, dle kterého žádnou novelu Ústavy nelze interpretovat v tom smyslu, že by jejím důsledkem bylo omezení již dosažené procedurální úrovně ochrany základních práv a svobod.

5. Nález [IV. ÚS 1133/07](#) (č. 233/2008 Sb. ÚS, sv. 47): Jazykový výklad představuje pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě. Je pouze východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu (k čemuž slouží i řada dalších postupů, jako logický a systematický výklad, výklad e ratione legis atd.). Mechanická aplikace abstrahující, resp. neuvědomující si, a to buď úmyslně, nebo v důsledku nevzdělanosti, smysl a účel právní normy činí z práva nástroj odcizení a absurdity. Akceptace i dalších pramenů práva, kromě práva psaného (zejména obecných právních principů), evokuje otázku jejich poznatelnosti. Jinými slovy, evokuje otázku, zda je jejich formulování věcí libovůle nebo zda lze stanovit při jejich formulování do určité míry objektivizovatelné postupy. Demokratický systém čelí možné libovůli při formulování „nepsaného práva“ dvojím způsobem. Nesdílí v našem prostředí tak hluboce zakořeněnou skepsi k možnosti činit odpovědná individuální rozhodnutí a předkládat je na základě přesvědčivé argumentace veřejnosti k posouzení. První garance vůči libovůli je tudíž kulturní a mravní kontext odpovědnosti. Tím druhým je soustava demokratických

institucí utvářející dělbu moci. Jinými slovy, tou první je garance autonomie, druhou garance heteronomie normotvorby. Ke znakům vymezujícím společenství lidí patří vymezitelný okruh společně sdílených hodnot, jakož i představ o racionalitě (účelnosti) chování. Společenství, jež nedisponuje tímto znakem, lze udržovat pouze silou (mocí). Typickým příkladem vymezitelnosti i nepsaných právních pravidel lidského chování je právo obyčejové. Pro vznik právního obyčeje je nutné obecné přesvědčení o potřebě dodržovat obecné pravidlo chování (*opinio necessitatis*) a dále jeho zachovávání po dlouhou dobu (*usus longaevis*, resp. *longa consuetudo*). Obě tato hlediska jsou definičními hledisky i pro vymezení obecného právního pravidla (hlediskem odlišujícím obecný princip a právní obyčej je zejména míra jejich obecnosti). V systému psaného práva má přitom obecné právní pravidlo charakter samostatného pramene práva pouze *preater legem* (čili pokud psané právo nestanoví jinak). I v českém právu takto platí a je běžně aplikována řada obecných právních principů, které nejsou výslovně obsaženy v právních předpisech. Příkladem je právní princip, dle něhož neznalost práva neomlouvá, nebo princip nepřípustnosti retroaktivity, a to nejenom pro odvětví práva trestního. Jiným příkladem jsou výkladová pravidla *a contrario*, a *maiore ad minus*, *reductio ad absurdum* apod. Dalším, a to moderním ústavním nepsaným pravidlem, je řešení kolize základních práv a svobod principem proporcionality.

6. Nález [Pl. ÚS 27/09](#) (č. [318/2009 Sb.](#), č. 199/2009 Sb. ÚS, sv. 54): Z uvedeného vymezení definičního znaku pojmu zákon (resp. právní předpis) se pak odvíjí pojem zákon (právní předpis) v materiálním smyslu, od něhož nutno odlišovat zákony (právní předpisy) ve smyslu formálním. Jsou-li zákony ve smyslu formálním akty zákonodárského orgánu, kterými tento „povoluje, popř. schvaluje určitá konkrétní opatření výkonných orgánů (státní rozpočet, státní smlouvy apod.)“, přičemž „tradiční nauka se domnívá, že zákonný orgán v takových případech vydává – ve formě zákonů – správní akty“ (Weyr, F. Československé ústavní právo. Praha 1937, s. 37) ... Jakkoli jsou svou formou pramenem práva (právním předpisem), svým obsahem jsou tudíž aplikací práva. (...)

V nálezu [Pl. ÚS 36/01](#) (N 80/26 SbNU 317; [403/2002 Sb.](#)) Ústavní soud aplikoval [čl. 9](#) odst. 2 Úst v pozici základního pravidla interpretace Ústavy a jejích změn: „Z ústavní maximy dle [čl. 9](#) odst. 2 Úst neplnou konsekvence toliko pro ústavodárce, nýbrž i pro Ústavní

---

s. 119

---

soud. V nepřípustnosti změny podstatných náležitostí demokratického právního státu je obsažen i pokyn Ústavnímu soudu, dle kterého žádnou novelu Ústavy nelze interpretovat v tom smyslu, že by jejím důsledkem bylo omezení již dosažené procedurální úrovně ochrany základních práv a svobod.“ V této souvislosti nutno zmínit i nález [Pl. ÚS 11/02](#) (N 87/30 SbNU 309; [198/2003 Sb.](#)), v němž do rámce [čl. 9](#) odst. 2 Úst soud zahrnul i garance vyloučení svévole v případě vlastního výkladu ústavního pořádku: „Nemá-li se sám Ústavní soud jako ústavní orgán, tj. orgán veřejné moci, dopouštět libovůle, jejímuž zákazu je sám také podroben, neboť i Ústavní soud, či právě on, je povinen respektovat rámec ústavního státu, v němž je výkon libovůle orgánům veřejné moci striktně zapovězen, musí se cítit vázán svými vlastními rozhodnutími, která může svou judikaturou překonat jen za určitých podmínek. Tento postulát lze přitom charakterizovat jako podstatnou náležitost demokratického právního státu (čl. 1 odst. 1 ve spojení s [čl. 9](#) odst. 2 Úst).“

V řadě svých rozhodnutí Ústavní soud nastínil i obsah pojmu „podstatné náležitosti demokratického právního státu“ dle [čl. 9](#) odst. 2 Úst. V nálezu [III. ÚS 31/97](#) (N 66/8 SbNU 149) v této souvislosti uvedl: „Pojem demokratický stát dle [čl. 9](#) odst. 2 Úst je interpretován Ústavním soudem, jakož i doktrínou. Ve svém rozhodnutí ve věci vedené pod sp. zn. [Pl. ÚS 19/93](#) Ústavní soud pod zmíněný pojem vztáhl materiální, a nikoli formální chápání právního státu.“ Soud dále odkázal na stanoviska doktrinární, dle nichž k podstatným náležitostem demokratického právního státu ve smyslu [čl. 9](#) odst. 2 a 3 Úst patří „především svrchovanost lidu a principy obsažené v [čl. 5](#) a [6 Úst](#) a přirozenoprávní ustanovení [Listiny základních práv a svobod](#), která zakládají ústavní právo na odpor (čl. 23 Listiny)“ (poznámka pod čarou č. 1), resp. vyjádřeno jinak, jsou tyto náležitosti „koncentrovány v několika člancích I. hlavy Úst a I. a V. hlavy Listiny a slavnostně prohlášeny v preambuli Ústavy“ (poznámka pod čarou č. 2). Z hlediska komparativního Ústavní soud poukázal i na [čl. 79](#) odst. 3 Základního zákona SRN, [čl. 110](#) odst. 1 Ústavy Řecké republiky a [čl. 288](#) Ústavy Portugalské republiky.

Ústavní soud do rámce materiálního ohniska právního řádu – ve shodě s názorem doktrinárním (poznámka pod čarou č. 3) – vztáhl i základní principy volebního práva [nálezu [Pl. ÚS 42/2000](#) (N 16/21 SbNU 113; [64/2001 Sb.](#))]. Z uvedených rozhodnutí lze vyvodit několik zobecňujících závěrů: Ústavní

soud ve své dosavadní judikatuře důrazně dal najevo nezbytnost ochrany materiálního ohniska ústavního pořádku, naznačil částečně abstraktní a částečně kazuistickou metodou jeho strukturu, jakož i skutečnost, že důsledky z něj plynoucí dopadají nejen na demokratického zákonodárce, nýbrž i na Ústavní soud samotný. Byl-li ([Pl. ÚS 36/01](#)) konfrontován s ústavním zákonem (měnicím a doplňujícím Ústavu), který soud považoval za stojící v rozporu s materiálním ohniskem Ústavy (čl. 9 odst. 2), postupoval pak metodou interpretace konformní s kautelami plynoucími z čl. 9 odst. 2 (čili analogií se zásadou priority ústavně konformní interpretace před derogací). Na uvedeném právním názoru setrval i ve své další judikatuře [nálezy [Pl. ÚS 44/02](#) (N 98/30 SbNU 417; [210/2003 Sb.](#)) a [I. ÚS 752/02](#) (N 54/30 SbNU 65)]. Odchýlil-li se Ústavní soud v nálezu [Pl. ÚS 21/01](#) (N 14/25 SbNU 97; [95/2002 Sb.](#)) od předchozí konstantní judikatury, uvedený právní názor nebyl součástí nosných důvodů předmětného rozhodnutí, byl vysloven toliko jako obiter dictum. Demokratická konstitucionalistika se v této souvislosti shoduje na názoru, dle něhož je rozlišení významu ratia decidendi a obiter dicta pro závaznost precedentu relevantní: „napsaný názor precedenčního soudu není závazný celý, závazný je toliko důvod jeho rozhodnutí, ratio decidendi“. (...)

Nosné důvody derogace ústavního zákona č. [195/2009 Sb.](#)

Takto vyložená východiska představují základ pro přijetí odpovědi na výše zformulované otázky, týkající se pojmových znaků ústavních zákonů, toho, zdali tyto musí splňovat kromě podmínky procedurální dle [čl. 39](#) odst. 4 Úst i podmínku kompetence (zmocnění) dle [čl. 9](#) odst. 1 Úst anebo dle jiného výslovného ústavního zmocnění (čl. 2 odst. 2, čl. 10a odst. 2, čl. 11, čl. 100 odst. 3), a podmínku materiální, stanovenou v [čl. 9](#) odst. 2 Úst. Ústavní soud

---

s. 120

---

stojí na stanovisku, dle něhož je platnost ústavního zákona dána naplněním všech tří uvedených podmínek: podmínky procedurální, podmínky kompetenční (zmocňovací) a podmínky materiální (soulad s nezměnitelnými principy demokratického právního státu). V posuzované věci pak dospěl k závěru o ústavně nepřipustné individuální a retroaktivní povaze ústavního zákona č. [195/2009 Sb.](#), k závěru o porušení [čl. 9](#) odst. 1 Úst, čl. 21 odst. 2 Listiny ve spojení s čl. 16 odst. 1 a [čl. 1](#) odst. 1 Úst v intenzitě zakládající zásah do [čl. 9](#) odst. 2 Úst.

7. Nález [Pl. ÚS 54/10](#) (č. [186/2012 Sb.](#), č. 84/2012 Sb. ÚS, sv. 65): (63.) Zbývá tedy zodpovědět otázku, zda jsou napadená ustanovení k dosažení zmíněného cíle racionálním prostředkem. V nálezu [Pl. ÚS 2/08](#) (viz výše) dospěl Ústavní soud k závěru o nerozumnosti a nespravedlnosti tehdy napadené úpravy. Nyní přezkoumávaná zákonná ustanovení již však na klíčové ústavněprávní výtky obsažené v citovaném nálezu reagují dostatečně, a jsou tudíž způsobilá projít i čtvrtým krokem testu rozumnosti. (64.) Relevantní rozdíl mezi racionality nyní napadené úpravy a úpravy zrušené nálezem [Pl. ÚS 2/08](#) (viz výše) spatřuje Ústavní soud ve skutečnosti, že zákonem č. [2/2009 Sb.](#), kterým byl změněn zákon č. [187/2006 Sb.](#), byla s účinností od 1. 1. 2009 zrušena povinnost zaměstnanců platit pojistné na nemocenské pojištění. Napadená ustanovení tudíž nezakotvují – jak již bylo výše připomenuto – paradoxní a Ústavním soudem kritizovaný stav, za něhož stát kvůli neurčitému počtu zneuživatelů nemocenských dávek plošně postihl všechny kategorie zaměstnanců, z nichž převážná většina měla zůstat po dobu prvních tří dnů pracovní neschopnosti bez jakýchkoli prostředků, zatímco jejich povinnost platit pojistné zůstala nedotčena. Dalším nikoli nevýznamným rozdílem je nově zakotvené právo zaměstnanců na náhradu mzdy v dočasné pracovní neschopnosti a zrušení jejich povinnosti platit pojistné na státní politiku zaměstnanosti (srov. body 43 a 61). (65.) K závěru, že zavedení karenční doby je samo o sobě (tj. nikoli např. ve spojení s dříve kritizovaným současným zachováním povinnosti platit pojistné) „rozumným“ a dokonce v evropském kontextu obvyklým opatřením, vede i skutečnost, že tento institut je uznáván jak v mezinárodním právu, tak i ve vnitrostátních úpravách mnoha států.

8. Nález [IV. ÚS 2427/12](#) (č. 26/2012 Sb. ÚS, sv. 68): Jinými slovy řečeno, soudy musejí při své činnosti postupovat tak, aby interpretační a aplikační právní problémy řešily s maximální mírou racionality. Jestliže interpretace právní normy za použití jazykové metody výkladu vede k nerozumným výsledkům, zakládajícím neodůvodněnou nerovnost mezi subjekty, je namíste použít další výkladové metody, jako jsou metody výkladu systematického, logického, teleologického či historického, které by přiměřeně korigovaly interpretační výsledky plynoucí ze základního, nikoli však jediného, výkladu jazykového. Mnohé případy a jejich specifické okolnosti mohou být značně komplikované a netypické; to však nevyvazuje obecné soudy z povinnosti udělat vše pro spravedlivé řešení, jakkoli se to může

jevit složité. (...)

Jak již bylo uvedeno výše, obecné soudy se při řešení právního sporu nemohou omezit na pouhý mechanický výklad a aplikaci podústavního práva, aniž by zároveň nedomyšlely praktické dopady přijetí určitého výkladu právní normy, které nesmějí být nesmyslné. Tuto povinnost však obecné soudy ve stěžovatelčině věci nesplnily. Stěžovatelka, dotčená nezákonným postupem zaměstnavatele spočívajícím v neplatném rozvázání pracovního poměru s ní, se náležitě domáhala nápravy prostřednictvím žaloby o určení neplatnosti výpovědi z pracovního poměru, avšak ani úspěšné uplatnění jí náležejícího práva neochránilo existenci jejího pracovního, resp. služebního poměru, neboť po stěžovatelce byla požadována podmínka složení služební přísahy v zákonné lhůtě. Splnění této podmínky bylo ovšem objektivně nemožné, jak sám Nejvyšší správní soud uznal ve svém rozsudku. Neplatnou výpovědí z pracovního poměru ve spojení s přijatým výkladem čl. VI bodu 1 zákona č. [113/1997 Sb.](#) byla proto stěžovatelce odepřena reálná možnost splnit povinnost složit služební přísahu, a zajistit si tak trvání služebního poměru, jinými slovy, postupem správních orgánů a obecných soudů v projednávané věci byla odepřena ochrana jejímu právu na svobodnou volbu

---

s. 121

---

povolání, resp. právu na ochranu před svévolným ukončením služebního poměru. Stěžovatelka tak byla zatížena povinností nést nepříznivé důsledky protiprávního postupu zaměstnavatele, jímž je navíc stát jakožto primární garant respektování ústavně zaručených lidských práv a svobod jednotlivců. Soudy a správními orgány učiněný výklad předmětného zákonného ustanovení proto nelze hodnotit než jako výklad neudržitelný, neboť vede k absurdnímu a zákonodárcem jistě nezamýšlenému a nadto především protiústavnímu následku. K tomu Ústavní soud dodává, že netoleruje orgánům veřejné moci a především obecným soudům přehnaně formalistický postup vedoucí k sofistikovanému odůvodňování zřejmé nespravedlnosti.