

Jiří Malenovský

O LEGITIMITĚ A VÝKLADU ČESKÉ ÚSTAVY NA KONCI STOLETÍ EXISTENCE MODERNÍHO ČESKÉHO STÁTU

Abstrakt: Ústava České republiky vstoupila v platnost v r. 1993. Článek osvětluje okolnosti, za nichž vznikla, byla projednána a schválena. Byla připravena překotně, v informačním vakuu a bez konzultace lidu coby originárního ústavadárce. Nepožívá z uvedených důvodů plné autority a chybí jí předporozumění. I proto, že je sepsána stručně, naléhavě se žádalo, aby byla jasně vyložena. Ústavní soud však k tomu nedostal dostatek příležitostí a jeho výklad nebyl vždy koherentní. Doktrína v důsledku své atomizace výklad Ústavy spíše ještě rozkolísala. Z obou uvedených důvodů se žádá podrobit Ústavu z r. 1993 komplexní revizi a případně do r. 2020 (stoleté výročí první československé ústavy) vypracovat Ústavu zcela novou. Článek obsahuje v tomto ohledu náměty.

Klíčová slova: Ústava, originární ústavadárce, legitimita, výklad, absence předporozumění

ÚVOD

10. a 11. prosince 2012 proběhla v Poslanecké sněmovně i v Senátu konference k 20. výročí Ústavy ČR (dále i „Ústava“).¹ Navázala na podobné shromáždění uspořádané 13. listopadu 2002 Stálou komisí Senátu pro Ústavu ČR a parlamentní procedury k 10. výročí Ústavy.² Oběma pražským setkáním předcházely dvě konference v Brně věnované Ústavě ČR po pěti letech (v r. 1998)³ a aktuálnosti změn Ústavy ČR (v r. 1999).⁴

Všechny zmíněné akce vyslaly obdobný signál: Ústava ČR v žádném případě není nudně ideálním, koncepčním i intelektuálním klenotem. Vzbuzuje nejrůznější otázky, ba i pochybnosti. Proto se konference jí věnované nikdy nestaly dějištěm opěvování.

Přesto lze vysledovat určitý, do jisté míry nečekaný vývoj v jejím celkovém hodnocení. Hlavní referát J. Filipa pronesený na setkání u příležitosti 5. výročí Ústavy obsahoval seznam vážných výhrad k Ústavě. Dovožoval např., že Ústava je jen „organizačním předpisem“, což znemožňuje si k ní vytvořit určitý vztah a brání, aby se stala jedním ze základních kamenů nové politické a právní kultury společnosti; neobsahuje výslovnou úpravu státních cílů; odtrhuje od sebe stát a společnost; pomíjí přímou demokracii; nedostatečně upravuje otázky veřejných financí, samosprávy, některých kompetencí státních orgánů, ani neřeší plně vztahy mezi nejvyššími orgány státu. Konstatoval dokonce, že se již rýsuje „tendence k přeměně Ústavy“.⁵

Nicméně postupně s tím, jak byla Ústava v některých ohledech upravena a byla provedena její původně nenaplněná ustanovení (zejména zřízeny Senát či Nejvyšší správní soud a zavedena územní samospráva), se četnost i razantnost kritiky snižují, navzdory

¹ GERLOCH, A. – KYSELA, J. a kol. (eds.) *20 let Ústavy České republiky. Ohlédnutí zpět a pohled vpřed*. Praha: Aleš Čeněk, 2013, v tisku.

² KYSELA, J. (ed.). *Deset let Ústavy České republiky. Východiska, stav, perspektivy*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003.

³ ŠIMÍČEK, V. (ed.). *Ústava České republiky po pěti letech*. Brno: Masarykova univerzita, 1998.

⁴ DANČÁK, B. – ŠIMÍČEK, V. (eds.) *Aktuálnost změn Ústavy ČR*. Brno: Masarykova Univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 1999.

⁵ FILIP, J. Ústava ČR po pěti letech – základní východiska. In: op. cit. v pozn. 3, s. 9–37.

tomu, že mnohé pochybnosti formulované koncem 90. let relevanci neztratily. Ve světle tohoto novějšího vývoje proto nepřekvapuje, že J. Kysela své shrnutí obsahu příspěvků odevzdaných do knihy k 20. výročí Ústavy uvedl takto: „Ústava České republiky se dočkala 20 let věku v celkem solidním stavu. Při správném nakládání s ní můžeme žít po další dekádě.“⁶

Byl jsem organizátory konference k 20. výročí Ústavy požádán, abych promluvil o její tzv. euronovele, což jsem učinil. K sepsání tohoto článku, cílicího na Ústavu jako celek, mě vede přesvědčení, že optimistické hodnocení obsažené v citovaném shrnutí J. Kysely je třeba významně odstínit a že je žádoucí diskusi obohatit o příspěvek v kritickém duchu.

Setkání organizovaná k jednotlivým výročím české ústavy jsou nutně determinována svým účelem. Jejich vzpomínkový a bilanční charakter se vzpírá tomu, aby byly zohledněny širší historické souvislosti československé ústavnosti a byly vyhodnoceny déleodobé proudy, jejichž součástí česká ústava je. Tento článek naopak s dlouhodobou perspektivou pracuje. Pohlédne na Ústavu očima ústavních dějin moderního českého (československého) státu, jehož sto let vzpomene již za pět let, v r. 2018. Právě s ohledem na toto výjimečné výročí by česká Ústava měla být v příštích letech důkladně poměřována a poté by měl být vyvozen seriózní závěr o tom, zda představuje instrument, jenž je způsobilý provázet Českou republiku i do dalšího století existence moderního českého státu.

Hodlám pochopitelně zohlednit Ústavu z r. 1920, jejíž relace k Ústavě z r. 1992 je zjevná a podstatná. Nepominu však ani některé okolnosti Ústavy z r. 1948, s plným vědomím, že závěrečná fáze její přípravy na jaře 1948 byla zbavena demokratické dimenze. Ponechám naopak stranou Ústavu ČSSR z r. 1960, jež primárně pouze reagovala na ideologickou objednávku, obřadně stvrdit přechod od „lidové demokracie“ k socialismu. Taktéž pominu ústavní zákony z r. 1968, jejichž federalizační česko-slovenský účel ztratil po zániku ČSFR v r. 1992 pro následný český ústavní vývoj relevanci.

1. K LEGITIMITĚ ÚSTAVY: SKUTEČNOSTI HODNÉ POZORNOSTI

1.1 Účast a mandát originárního ústavodárce

V souladu s ustálenou představou je *lid* výlučným zdrojem „moci ustavující“, tedy původní ústavodárné moci (*pouvoir constituant*).⁷ Coby originární ústavodárce, lid utváří ústavu svého státu a zmocňuje své zástupce k tomu, aby ji za jím určených podmínek v budoucnu měnili a doplňovali (*pouvoir constitué, dérivé*).⁸ Moc originárního ústavodárce se aktivizuje především v revolučních chvílích, v dobách diskontinuity hodnot ležících v základech společnosti, či ve fázích hrozícího právního vakua při zániku státu. I když v takových mimořádných situacích nelze někdy dosáhnout přímé, nezprostředkované účasti lidu na nové ústavě (formou ratifikačního referenda), nepodkročitelným minimem by měla být podmínka jasného mandátu lidu uděleného k tomu, aby byla realizována jeho originární ústavodárná vůle.

⁶ KYSELA, J. Shrnutí: vývoj Ústavy ČR jako předmět reflexe. In: op. cit. v pozn. 1.

⁷ FILIP, J. *Ústavní právo České republiky. Základní pojmy a instituty. Ústavní základy ČR*. 4. vydání, Brno: Masarykova univerzita a Doplněk, 2003, s. 198.

⁸ HOLLÄNDER, P. Materiální ohnisko a diskrece ústavodárce. *Právník*. 2005, roč. 144, č. 4, s. 332–333.

Ústava z r. 1920 je z pohledu tohoto minimálního požadavku do jisté míry problematická. Byly vysloveny námitky, že jde o ústavu oktrojovanou, neboť nebyla schválena shromážděním způsobilým vyjádřit adekvátně vůli originárního ústavodárce, ale pouhým sborem delegátů jednotlivých politických stran.⁹ F. Weyr přiznává, že „revoluční“ Národní shromáždění, jež Ústavu z r. 1920 schválilo, nevzniklo „cestou demokratickou, tj. přímými volbami z lidu“, a vyloučilo zástupce německého a maďarského národa. F. Weyr však současně dodává, že „v žádném případě nelze ze způsobu, jak bylo revoluční Národní shromáždění ustaveno (tj. cestou nedemokratickou) a z jeho složení vyvozovati nepříznivé důsledky pro právní platnost (ústavnost) jeho počinů“.¹⁰ Budiž k tomu řečeno, že věren svému celoživotnímu vědeckému přístupu k právu (ryzí nauka právní), F. Weyr obhajuje toliko „právní platnost (ústavnost) Ústavy“, ponechává ale nepovšimnut problém její neúplné legitimacy.

V případě Ústavy z r. 1948 je udělení formálního mandátu originárním ústavodárcem na počátku ústavodárného procesu naopak nezpochybnitelné. V květnu 1946 bylo zvoleno ústavodárné Národní shromáždění, jehož úkolem bylo vypracovat ve dvou letech novou ústavu.¹¹ Výsledný text ústavy není ovšem výrazem tohoto původního mandátu, který byl invalidován únorovým převratem.

Legitimita Ústavy z r. 1992 by měla být komentována zejména ve světle následujícího. Politický vývoj, jenž vyvrcholil schválením Ústavy z r. 1992, lze rozdělit na tři fáze.

První zahrnovala období přelomových změn sociálního a politického systému vyvolaných událostmi v listopadu 1989. V. Šimíček se domnívá, že tehdy mělo dojít ke komplexní revizi platné ústavy (tedy zjevně k aktivizaci originární ústavodárné moci). Lituje, že tato šance nebyla využita. To, podle něj, „mohl být i jeden ze sekundárních faktorů, vedoucích k následnému rozpadu ČSFR“.¹²

Druhá etapa se pojí s rozdělením Československa. To bylo provedeno především speciálním ústavním zákonem č. 542/1992 Sb. o zániku ČSFR, a to přesto, že mandát originárního ústavodárce („československého lidu“) k tomu chyběl, resp. nebyl v platné ústavě vysloven. Zánik Československa a vznik dvou nových nástupnických států lze sotva považovat za revoluční situaci, a to již proto, že celý proces rozdělení proběhl s využitím nástrojů nikoli revolučních, nýbrž výlučně nástrojů ústavního a mezinárodního práva. Proto opomenutí požadovat od originárního ústavodárce výslovný mandát k rozdělení státu a k zániku platné ústavy nelze bez dalšího považovat za důvodné.

Jasnější mandát k rozdělení státu mohl vyplynout z mezinárodního práva, a to z titulu „přirozeného práva na sebeurčení“ českého a slovenského národa, které garantuje nejen obyčejový princip obecného mezinárodního práva, ale i Charta OSN (čl. 1 [2]) a oba mezinárodní paktů o lidských právech z r. 1966. Založení vlastního státu národem, který realizuje své právo na sebeurčení, lze zajisté vykonat v souladu s obecným mezinárodním právem i bez aktivní účasti originárního ústavodárce (bez referenda), třeba však

⁹ VAVŘÍNEK, F. Základy práva ústavního. Díl I., Praha, 1920. Citováno in V. Pavlíček – J. Hřebejk. *Ústava a ústavní řád České republiky*. 1. díl, Praha: Linde, 1994, s. 17.

¹⁰ WEYR, F. *Československé právo ústavní*. Praha: Melantrich, 1937, s. 86.

¹¹ KLÍMA, K. a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. 1. díl. 2. vydání. Plzeň, Aleš Čeněk, 2009, s. 32.

¹² ŠIMÍČEK, V. Komentář k návrhu na vydání ústavního zákona, kterým se mění Ústava ČR – sněmovní tisk č. 359. In: op. cit. v pozn. 4, s. 117.

upřesnit, že precedenty tohoto druhu pocházejí zásadně z jiných kontinentů (Singapur, Bangladéš), nikoli z euroamerického prostoru.¹³ Méně jisté je, zda opomenutí konzultovat lid coby společenství osob požívajících základních práv a svobod při rozdělení státu připouštějí články 2 obou zmíněných paktů o lidských právech, jejichž stranou Československo bylo už od r. 1976. ČSFR byla ve své ústavě vybavena nástrojem, dovolujícím zjistit mezinárodněprávní obsah i formy realizace práva národů na sebeurčení v podmínkách demokratického federativního státu (k podání jejich výkladu byl příslušný Ústavní soud ČSFR). Ten se však v době rozdělování ČSFR ocitl v „politické karanténě“ a dotázán nebyl.¹⁴ Odpověď na uvedenou otázku tak poskytl až kanadský Nejvyšší soud v r. 1998, který nepřímo upozornil na úskalí, s nimiž se Československo v r. 1992 nevyřadilo.¹⁵

Ve *třetí* etapě se ustavoval základní zákon nového českého státu. Ani tehdy nebyl lid coby originární ústavodárce osloven. V literatuře se uvádí, že mandát k přijetí ústavy samostatného českého státu obdržela ČNR článkem 7 ústavního zákona č. 542/1992 Sb., podle něž mohla před zánikem ČSFR přijímat ústavní a jiné zákony k zabezpečení výkonu působnosti, který přejde na Českou republiku.¹⁶ Takový výklad ale nepřesvědčí. Citované ustanovení lze snad chápat jako pokyn odvozeného československého ústavodárce udělený České republice v kontextu její sukcese do pravomocí zanikajícího státu, nikoli však jako mandát udělený českým lidem coby novým originárním ústavodárcem k tomu, aby byla vytvořena ústava českého státu.

Jak upozorňuje Z. Jičínský, ČNR ve svém složení v r. 1992, které schválilo Ústavu ČR, nebyla zvolena jako orgán České republiky coby samostatného státu. Žádná politická strana zastoupená v tehdejší ČNR neměla ve svém volebním programu cíl, vytvořit samostatný stát. Legitimita české reprezentace zvolené v r. 1992 do Federálního shromáždění ČSFR byla podložena násobně vyšším počtem hlasů než v případě poslanců zvolených do ČNR. Česká reprezentace ve federálním parlamentu byla nicméně z přípravy české ústavy vyloučena.¹⁷ Myšlenka ústavního referenda nebyla seriózně zvažována, ale paradoxně se jejím uskutečněním hrozilo tehdejší opozici, aby se uvolila poskytnout své hlasy při závěrečném hlasování o Ústavě v ČNR, což bylo třeba k dosažení ústavní většiny 120 hlasů (vládnoucí koalice disponovala 105 hlasy).¹⁸

Ve světle všeho uvedeného překvapí, že doslova na poslední chvíli (12. 12. 1992) vsunula ČNR do textu návrhu Ústavy čl. 9 [2], jenž stanoví imperativ její nezměnitelnosti v zásadních ohledech (tzv. materiální ohnisko Ústavy).¹⁹ „Nadústavní“ princip tohoto obsahu je totiž svou povahou neoddělitelný od vůle lidu coby originárního ústavodárce, jenž je jediný povolán k tomu, omezit vůli odvozeného ústavodárce při budoucích

¹³ MALENOVSKÝ, J. Problèmes juridiques liés à la partition de la Tchécoslovaquie. *Annuaire français de droit international*, 1993, XXXIX, s. 323–326.

¹⁴ MALENOVSKÝ, J. Dějinný paradox krátké existence Ústavního soudu ČSFR: Úsvit ústavního soudnictví v zapadajícím federálním Československu. Text vystoupení na konferenci k 20. výročí ÚS ČR, 5. června 2013, Brno.

¹⁵ MALENOVSKÝ, J. Euro novela Ústavy ČR v pěti obrazech. In: op. cit. v pozn. 1.

¹⁶ ŠIMÍČEK, V. a kol. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 24.

¹⁷ JIČÍNSKÝ, Z. K legitimitě parlamentu samostatné ČR. In: op. cit. v pozn. 2, s. 73–74; JIČÍNSKÝ, Z. Ústavněprávní a politické problémy vzniku České republiky a charakteristika sociálně-demokratického návrhu Ústavy. In: op. cit. v pozn. 1.

¹⁸ BENDA, M. K přípravě Ústavy v České národní radě. In: op. cit. v pozn. 1.

¹⁹ HOLLÄNDER, P. op. cit. v pozn. 8, s. 324.

změnách Ústavy. Českou národní radu bylo stěží možno za daných okolností považovat za originárního ústavodárce, povolaneého k tomu, udělit „nadústavní“ pokyn všem budoucím odvozeným ústavodárcům.

Pikantní pak je, s jak velkou chutí a razancí aplikuje čl. 9 [2] Ústavy ČR Ústavní soud ČR při sebevymezení se vůči účinkům unijního práva, když nejprve pohrozil a pak dokonce zakročil v případě, když orgány Unie podle něj vykonávaly „podmíněně propůjčené pravomoci“ způsobem neslučitelným s uchováním základů státní suverenity ČR a způsobem, jenž ohrožuje samotnou podstatu materiálního právního státu.²⁰ Unijní smlouvy totiž, jak známo, vstoupily – na rozdíl od Ústavy z r. 1992 – do použitelného právního řádu České republiky se souhlasem lidu coby originárního ústavodárce, vyjádřeným v referendu. Souhlas byl udělen s plným vědomím, že unijní smlouvy stanoví přednost unijního práva před veškerým právem českým.

1.2 Překotnost a neveřejnost redakčních prací

Způsob, jakým probíhaly přípravné práce na Ústavě z r. 1920 a na Ústavě z r. 1992, je v jistém smyslu srovnatelný. V obou případech je provázel překotný vývoj směřující k rozpadu státu, v němž žil „český lid“. Bylo proto třeba naléhavě zajistit právní jistoty ohrožené sukcesí státu. Kladla se tak otázka, zda lze v dané časové nouzi sepsat „na první pokus“ definitivní ústavu, nebo je naopak žádoucí, pokusit se získat čas vyhlášením ústavy prozatímní. Národní výbor, historicky první orgán československé státní moci, zvolil variantu prozatímní ústavy. Schválil ji 13. listopadu 1918. Tato ústava konstituovala revoluční Národní shromáždění, které následně, 29. února 1920, vyhlásilo ústavu definitivní.

I přes rozumný mezikrok v podobě prozatímní ústavy charakterizovaly práci na Ústavě z r. 1920 jednak spěch, jednak nedostatek veřejné informovanosti o ní. Jako neúprosný kritik obou těchto jevů vystupoval Bohumil Baxa, pozdější profesor československých právních dějin a děkan právnické fakulty Masarykovy univerzity (rektorem se stal v r. 1931). Napsal mimo jiné: „Ústavní osnovy sdělány byly tak tajně, že ani z povolaných nikdo nesměl o nich ničeho zvědět. O uveřejnění jich není ani stopy. Veřejnosti české jest vzata možnost pronést o nich svůj soud... Tu právem vzniká otázka: má ta ústava platiti jen pro několik těch lidí, kteří na ní pracovali... či má platiti pro celý národ československý? A má-li platiti pro celý národ, nesmí ten národ vědět, jak ty ústavní osnovy vypadaly a nesmí se o nich ani vysloviti? Žijeme opravdu ve svobodném státě? Ústavu jest sdělávati pokud možno nejvolněji. Místo toho však slyšíme, že ústava se má promrskati ve 3 až 4 týdnech. Tu opravdu soudný člověk žasne, pomyslí-li, že základ celého našeho státního života se má projednati v tak krátké době v Nár. shromáždění... To není práce ústavodárná, to už je opravdový oktroj, který v ničem si nezadá oktrojování ústav od panovníků, vládnoucích «z boží milosti»... Ne. Takto se ústava nedělá.“²¹

²⁰ Viz zejména nález o cukerných kvótách, Pl. ÚS 50/04 (k němu MALENOVSKÝ, J. K nové doktríně Ústavního soudu ČR v otázce vztahů českého, komunitárního a mezinárodního práva. *Právní rozhledy*, 2006, č. 21, s. 778–779; MALENOVSKÝ, J. „Evropské nálezy“ a mezinárodněprávní základy práva ES/EU: Ústavní soud ČR i česká nauka pokračují v zastřelování. *Soudní rozhledy*, 2009, č. 8, s. 281–283) a nález o tzv. slovenských důchodech, Pl. ÚS 5/12 (k němu MALENOVSKÝ, J. 60 let Evropských společenství: od francouzského „supranacionálního smluvního projektu k jeho německému „podústavnímu“ provádění. *Právník*, 2012, roč. 151, č. 7, s. 716–717).

²¹ BAXA, B. Nebezpečná hra s ústavou. *Národ*. 1920, roč. IV, č. 5, s. 33.

Hloubku odcizení mezi spisovatelem ústavy a veřejností nechtěně dokládá výrok „otce“ ústavy Jiřího Hoetzela: „U nás bylo vždy více kritiky a negativní práce než činnosti tvůrčí. Přes rok se vědělo, že musí dojít k velkým pracím ústavním... Přímou překvapuje, že širší veřejnost (i odborná) skoro ničím nepřispěla k dílu pro náš stát významnému. Vláda a ústavní výbor Národního shromáždění byly odkázány při svých pracích jen na sebe; zvenčí mohly čekat jen podezřívání a zlehčování... Nesmí se přehlížeti, že v krátké době musila být a byla vykonána práce, jež by za normálních poměrů vyžadovala několika-násobné doby, že těžiště práce spočívalo po celou dobu na několika málo lidech.“²²

Utváření Ústavy z r. 1948 překotné nebylo. Zahrnovalo etapu vnitrostranických diskusí, fázi krystalizace textu v expertním orgánu jmenovaném ústavodárným Národním shromážděním, i řadu zasedání ústavní subkomise a ústavního výboru tohoto shromáždění. Práce kulminovaly v prosinci 1947. Po únorovém převratu v r. 1948 sice v určité podobě pokračovaly, složení účastníků i obsah debat však pochopitelně měly s předchozí etapou málo společného. Nicméně, dokonce i v r. 1947 styk expertů s veřejností selhával. V červenci 1947 nadhodil jeden z nich, V. Kubeš, při zasedání expertního týmu, že o průběhu znaleckých prací nejsou vydávány zprávy, a společné výstupy jsou proto veřejnosti nepřístupné. V září 1947 jiný znalec, F. Weyr, charakterizoval stav slovy, že veřejnost sice ví, že experti tu jsou, ale o jejich činnosti není vůbec informována.²³ Přes občasné povzdechy zúčastněných odborníků se situace zásadně nezlepšila.

Pokud jde o Ústavu z r. 1992, připomeňme nejprve, že v prosinci 1989 byl Federálnímu shromáždění předložen jménem OF návrh československé demokratické ústavy obsahující 160 článků. Veřejnosti k diskusi cíleně předložen nebyl. Slovenská reprezentace ve Federálním shromáždění vzápětí odmítla o návrhu věcně jednat s ohrazením, že se nejprve musí vyjasnit otázka kompetencí republik v rámci federace. To přesto, že tvůrce návrhu, P. Rychetský, byl přesvědčen, že návrh byl „plný ohledů k slovenským aspiracím“, že šlo „málem o konfederaci“ a že si to Slováci „snad tehdy vůbec nepřečetli“.²⁴

Okolnosti provázející samotné přípravné práce na Ústavě z r. 1992 budily rozpaky dokonce ve větší míře, než tomu bylo u předchozích ústav. Vláda ČR si 10. července 1992 pro přípravu ústavy zřídila usnesením č. 448 zvláštní komisi. Ta zpracovala ideový nástin ústavy za pouhých osm dní, i když neměla v té době ještě jasné zadání, zda má předložit návrh ústavy samostatného českého státu nebo naopak jen republiky coby složky státu federativního. Vláda projednala zpracovaný nástin 22. července 1992 a sdělila komisi připomínky. Souběžně byla zřízena také komise předsednictva ČNR, která se poprvé sešla 14. července 1992 a pak ještě dvanáctkrát. Její faktický přínos k probíhajícím pracím byl malý, a to už proto, že z ní 16. října 1992 odešli členové tří politických stran s tím, že její práci považují za zbytečnou a nevhodnou.²⁵ Vznesený návrh, aby se nejprve vypracovalo „prozatímní ústavní uspořádání“, byl údajně označen za „politickou provokaci“, a dál se o něm nejednalo.²⁶

²² HOETZEL, J. Ústavní listina Československé republiky. *Sborník věd právních a státních*. 1920, roč. XX, s. 1–2. V poznámce pod čarou autor dodává: „Na věcnou paměť přibíjíme zde slova, pronesená ve Zvonu a svědčící o směšné a praubohé zaujatosti k velikému ústavnímu dílu: «V době dohledné příslušný papír se rozpadne z útrpnosti, aby potomstvo nepoznalo, jakou dala ústava ta práci, co oprav a co nevážnosti».“

²³ KUBEŠ, V. *Dějiny myšlení o státu a právu ve 20. století se zřetelem k Moravě a zvláště Brnu*. Díl druhý. 1995, No 164, Brno: Masarykova univerzita, s. 22 a 32.

²⁴ NĚMEČEK, T. – RYCHETSKÝ, P. *Diskrétní zóna*. Praha: Vyšehrad, 2011, zvl. s. 109–110.

²⁵ VÝBORNÝ, M. K okolnostem vzniku Ústavy ČR z parlamentní perspektivy. In: op. cit. v pozn. 2, s. 61.

Komise předložila vládě přepracovaný ideový nástin 17. srpna 1992 a ta k němu už neměla zásadní připomínky. Výslednou verzi neformálního vládního návrhu ústavy vypracovala část vládní komise v týdnu od 19. do 24. října 1992. Důvodovou zprávu k němu vypracovali C. Svoboda a M. Poláková koncem října 1992 během necelých dvou dní.²⁷ Po předložení vládou projednal návrh ústavy ústavněprávní výbor ČNR, a to v týdnu od 9. prosince 1992. Konečné znění ústavy schválilo plénum ČNR 16. prosince 1992.

Období od zřízení komise vládou ČR do schválení Ústavy ČR tedy trvalo 5 měsíců a 6 dní. Jakkoli vládní komise zajisté mohla převzít některé již existující fragmenty budoucího ústavního pořádku (Listinu základních práv a svobod), stěží lze za daných okolností seriózně tvrdit, že „překotnost v kreaci Ústavy“ je pouhým „mýtem“.²⁸

Věřejnost nebyla o postupu koncepčních a redakčních prací ve vládní komisi nijak informována a neměla povědomí o různých zvažovaných variantách řešení dílčích ústavních problémů. Ze zasedání komise nebyla pořizována dokumentace.²⁹ Do jejího nitra nechal aproximativně nahlédnout, prostřednictvím deníku jejího člena Miroslava Syllly, novinář T. Němeček.³⁰ Poskytnutá informace, jakkoli záslužná, však budí jen dojem nesouladného shluku různých glos a nemůže sloužit jako základ pro analýzu. Souhlasím proto s J. Kyselou, že při výzkumu Ústavy stále existuje „dluh stran mapování okolností jejího vzniku“.³¹

1.3 Odbornost zpracovatelského týmu a „otce“ ústavy

Při srovnání ústav z r. 1920, 1948 a 1992 se v pozitivním smyslu vymykají okolnosti přípravy expertního návrhu Ústavy z r. 1948. Znalecký tým tvořilo 14 členů, navržených vždy po dvou relevantními politickými stranami. Mezi nimi bylo deset vysokoškolských profesorů (Hobza [po jeho demisi Tureček], Outrata, Kubeš, Bušek, Weyr, Hoetzel, Kizlink, Peška, Ratica, Matura), ale též tehdejší předseda Nejvyššího soudu (Dérer) a předseda ústavního výboru Národního shromáždění, který vyhotovil politický návrh Ústavy z r. 1920 (Meissner).

Sbor znalců si neurčil svého předsedu, a tak lze stěží někoho z nich označit jako „formálního otce“ této ústavy. V předsednictví se jednotliví členové střídali, což bylo pojistkou proti tomu, aby mezi vyhraněnými osobnostmi nevznikaly konflikty. Ze svědectví V. Kubeše vyplývá, že většina členů sboru sdílela názory F. Weyra a jejím mluvčím, zpracovatelem jejích konkrétních návrhů, byl právě V. Kubeš. Ten v r. 1947 sepsal knihu „O novou ústavu“, která vyšla tiskem počátkem roku 1948. Autor v ní předložil podstatné údaje o připravované ústavě, a – pokud by nedošlo k únorovému převratu – zřejmě by byl historií označován za jejího „faktického otce“.³² V Každém případě se V. Kubeš jako

²⁶ JIČÍNSKÝ, Z. op. cit. v pozn. 1; JIČÍNSKÝ, Z. op. cit. v pozn. 2, s. 75.

²⁷ NĚMEČEK, T. *Vojtěch Cepl. Život právníka ve 20. století*. Praha: Leges, 2010, s. 95–98.

²⁸ KALVODA, J. K okolnostem přípravy Ústavy ČR a třem příběhům jejího života. In: op. cit. v pozn. 2, s. 54.

²⁹ FILIP, J. Deset let Ústavy ČR: východiska, stav, perspektivy. In: op. cit. v pozn. 2, s. 28.

³⁰ Srov. NĚMEČEK, T. op. cit. v pozn. 27, s. 77–102.

³¹ KYSELA, J. op. cit. v pozn. 6.

³² KUBEŠ, V. op. cit. v pozn. 23, s. 5–153. Zůstane krutým dějinným paradoxem, že ještě koncem února 1948 přednesl V. Kubeš za přítomnosti předsedy Nejvyššího soudu v Brně přednášku „O nové ústavě“. Po několika málo dnech – po krátkém intermezzu, kdy byl nejprve zvolen prvním místopředsedou akčního výboru právnické fakulty v Brně – byl sám „vyakčněn“ a bylo mu zakázáno přednášet. *Ibidem*, s. 154–158.

„otec“ ústavy zachoval. Zprostředkoval váhou své odborné prestiže, nezátížené běžným politickým provozem státu, veřejnosti autoritu připravované ústavy a dal jasný návod k tomu, jak má být chápána.

Ústava z r. 1920 měla ve skutečnosti dva „otce“. Jedním z nich byl profesor správního práva J. Hoetzel, jmenovaný do čela vládního týmu pro přípravu ústavy. Nebyl tedy odborníkem v oboru ústavního práva, ale v oboru sousedícím a navazujícím. Vláda si ho zřejmě určila proto, že byl současně sekčním přednostou na ministerstvu vnitra. Ministr vnitra, A. Švehla, totiž zprostředkoval ústavodárným pracím politická zadání a zajišťoval politickou průchodnost expertním výstupům. J. Hoetzel se jako „otec“ ústavy i fakticky choval. Prezentoval ji odborné obci. Díky exekutivní pozici J. Hoetzela mohli být využiti pro redakci ústavy státní úředníci, což ji ovšem vzdálilo akademickému vlivu.³³ To přirozeně bylo v akademických kruzích kritizováno. B. Baxa poukazuje např. i na to, že Národní shromáždění odmítlo návrh, aby k jednání o ústavě byli přibráni experti z právnické fakulty.³⁴

V revolučním Národním shromáždění hráli hlavní úlohu advokáti Z. Meissner (předseda ústavního výboru) a V. Bouček (zpravodaj tohoto výboru pro ústavu), jakož i F. Weyr (místopředseda ústavního výboru). F. Weyr vzpomíná, že oba advokáti se znamenitě doplňovali, zatímco on sám se za „odborníka“ pro redakci ústavy nově vzniklého státu nepovažoval.³⁵ Přesto roli „otce“ ústavy plnil. Vydal se Z. Neubauerem znění ústavní listiny s poznámkami a ve výlučně svém „Československém právu ústavním“ ústavní listinu podrobně komentuje.³⁶ Přes úvodní, převážně úřednické zpracování návrhu byly tedy úmysly tvůrců Ústavy z r. 1920 osvětleny veřejnosti jejími „otci“, a ta proto mohla požívat autority, kterou jí zejména J. Hoetzel a F. Weyr zprostředkovali. Důkazem budiž i jmenování obou zmíněných osobností do tvůrčího týmu znalců pro přípravu Ústavy z r. 1948.

Tým pro přípravu Ústavy z r. 1992 pracoval obdobným způsobem jako kolektiv, jenž vyhotovil návrh Ústavy z r. 1920. Dlužno ale dodat, že ne na stejné kvalitativní úrovni. Předsedou a místopředsedou vládní komise se stali předseda vlády V. Klaus a místopředseda vlády J. Kalvoda a jejími členy byla řada politiků. Přizváni nebyli nejen žijící profesori ústavního či státního práva, ale ani odborníci s nižší formální kvalifikací v těchto oborech. Právnickou část pověřené skupiny tvořili praktičtí legislativci a dva vysokoškolští pedagogové v jiných oborech (D. Hendrych a V. Cepl). Ti všichni ovšem tvořili jen menšinu komise. Za těchto okolností lze sotva hovořit o „expertním“ orgánu.³⁷ Ústavně specializovaní odborníci v komisi zcela chyběli a ti, kteří v ní zasedali, zjevně nebyli vybráni proto, aby prosazovali určitou promyšlenou koncepci Ústavy a vytvářeli svou odbornou autoritou bariéru proti nepromyšleným a konjunkturálním návrhům politiků. Jejich úkolem bylo napsat text podle zadání politické většiny komise. Jakkoli o odborných kvalitách zúčastněných právníků, jejich dobrých úmyslech či o zapálenosti pro věc nemám důvod pochybovat, objektivně nemohli vtisknout připravovanému textu v plné

³³ HOETZEL, J. op. cit. v pozn. 22, s. 2.

³⁴ BAXA, B. Ústavní listina československé republiky a vliv cizích ústav. *Sborník věd právních a státních*. 1921, roč. XXI, s. 4.

³⁵ WEYR, F. *Paměti *2**. Brno: Atlantis, 2001, s. 17–25.

³⁶ WEYR, F. op. cit. v pozn. 10; WEYR, F. – NEUBAUER, Z. *Ústavní listina Československé republiky*. Praha-Brno: Orbis, 1931.

³⁷ Podobně PAVLÍČEK, V. Teoretická koncepce Ústavy ČR. In: op. cit. v pozn. 2, s. 79.

míře vše to, co se od ústavy očekává: vnitřní soulad nebo soulad s pojetím moderních zahraničních ústav.

Za „otce“ či „dědečka“ Ústavy z r. 1992 bývá někdy označován V. Cepl. Měl jsem ho rád a více než tři roky jsem s ním a s V. Procházkou zasedal ve stejném senátu ÚS ČR. Přesto se domnívám, že uvedený metaforický vztah k Ústavě se míjí s realitou. Tu spíše vystihují sebeironická slova samotného V. Cepla, jakými obecně proslul a jimiž v daném případě překvapil jak místopředsedu vládní komise pro ústavu J. Kalvodu, tak především profesory P. Pešku, V. Klokočku a P. Holländera, když se 23. října 1992 dostavili k oponentuře návrhu čerstvě sepsaného právníkou částí vládní komise: „A vám, stalinistickéjm ještěrům, chci říct, že se ústavnímu právu věnuji již tři měsíce, a vůbec s vámi nesouhlasím.“³⁸ Mimo to, V. Cepl se nikdy jako „otec“ ústavy fakticky nechoval. Jeho pozdější ústní komentáře k původu a smyslu různých ustanovení Ústavy připomínají více humorné gagy než odůvodněný návod, jak s nimi zacházet.³⁹

Ani závěrečné projednání návrhu v ČNR nezajistilo schvalované Ústavě potřebnou odbornou oponenturu. Dojednávaly se hlavně pragmatické kompromisy, které měly zajistit potřebné hlasy opozice (postavení Listiny coby součásti ústavního pořádku, místo referenda v Ústavě nebo výslovné určení způsobu hlasování do Poslanecké sněmovny a Senátu)⁴⁰ a které vnitřnímu souladu Ústavy spíše ještě ublížily.

1.4 Míra společenského a politického konsenzu

Politická shoda při sjednávání Ústavy z r. 1920 byla okleštěna především tím, že členy revolučního Národního shromáždění se nestali zástupci německého a maďarského národa, což bylo vysvětlováno „národnostním rázem“ tehdejší revoluce v českých zemích a na Slovensku. Ty, proti nimž taková revoluce „čelila, bylo těžko přizvat k dokončení díla“.⁴¹ Mimo to, ve světle tehdejší koncepce československého národa – nahlíženého ale skrze proporční parametry pozdějšího federativního binacionálního uspořádání státu – byla zřetelně poddimenzována slovenská větev revolučního Národního shromáždění (z jeho původních 256 členů byli jen 44 Slováci). Tato historicky odůvodňovaná omezení kvality dosaženého politického konsenzu se stala jednou z příčin postupné destabilizace československého státu. Na druhé straně ústava ale požívala pozitivní autority u etnický většinového občanstva, které v ní vidělo symbol uskutečnění svého práva na národní sebeurčení, jež mu bylo v dřívějším státním útvaru upíráno.

Úsilí o politický konsens v dojednávání Ústavy z r. 1948 přetrvávalo až do konce r. 1947, jakkoli v diskusích na půdě ústavního výboru Národního shromáždění je postupně nahloďavala ofenzíva komunistických poslanců. Ti se pokoušeli oklestit „nesocialistické“ a „nekomunistické“ části expertního návrhu ústavy a naopak prosadit dodatečná ustanovení s ideologickým obsahem nebo podtextem. Jejich tlak narážel na tuhý odpor nekomunistické části ústavního výboru.⁴² Po únorovém převratu bylo ovšem od politického

³⁸ Citováno T. Němečkem, op. cit. v pozn. 27, s. 97.

³⁹ Srov. např. KORECKÝ, M. – MUSIL, M. Bludný profesor. *Týden*, 2005, č. 19.

⁴⁰ BENDA, M. K přípravě Ústavy v České národní radě. In: op. cit. v pozn. 1.

⁴¹ WEYR, F. op. cit. v pozn. 10, s. 85–86.

⁴² Pro ilustraci lze popsat střet ve věci ústavních záruk soukromého podnikání mezi zvláště aktivním poslancem KSČ Čepičkou a místopředsedou ústavního výboru Kočvarou koncem listopadu 1947. Prvně jmenovaný

vyjednávání v podstatě upuštěno a Ústava z r. 1948 se stala formálním výrazem rozpolcenosti ve společnosti a katalyzátorem úpadku dříve většinově zachovávaných hodnot.

Práce na Ústavě z r. 1992 nemusely čelit – na rozdíl od Ústavy z r. 1920 – parciální absenci konsenzu z důvodu národnostního, ani – na rozdíl od Ústavy z r. 1948 – totální absenci konsenzu v situaci nekorigované komunistické moci. Z těchto důvodů bylo proto v r. 1992 hledání a nalezení politického a společenského konsenzu objektivně možné. Většina občanů si však rozdělení Československa zřejmě nepřála, a ústavní zakotvení „zbytkové ideje staronového českého státu“⁴³ nebylo proto originárním ústavodárcem poptváno. To významně relativizovalo zájem na dosažení plného politického konsenzu při její tvorbě u některých zúčastněných politických stran.

K překonání společenské apatie bylo třeba silného vzoru, tedy přirozené autority, činorodosti a přesvědčivých argumentů na straně těch, kteří o tvorbě Ústavy rozhodli. To však tvůrcům ústavy chybělo. Práce ve vládní komisi usměřňovala ve velké míře ODA, tj. strana, která se nedostala do federálního parlamentu a zbyla jí v dané chvíli jen ČNR. V jejím zájmu bylo jednak, aby byl neutralizován politický vliv zástupců ostatních stran zvolených do federálních parlamentních orgánů, jednak, aby příští Poslanecká sněmovna, nástupkyně ČNR v novém českém státě, obdržela na základě připravované Ústavy výsadní postavení. Tento partikulární zájem ODA výsledný text Ústavy nepokryté odráží.

Překotnost přípravných prací na Ústavě determinovala metody, jimiž vláda čelila vznášeným otázkám a pochybnostem. Na přesvědčování nebyl vytvořen čas. Rozhodoval holý poměr sil. J. Filip dokonce píše o „dobovém duchu arogance moci“.⁴⁴ Nebylo usilováno o dohodu, nýbrž o získání potřebných hlasů pro schválení Ústavy kvalifikovanou většinou v ČNR. V této logice nebyla k vládnímu návrhu Ústavy připuštěna žádná formální alternativa, třebaže jiné návrhy ústavy, zpracované nekoaličními politickými stranami, existovaly. Opozice mohla ovlivnit jen jednotlivosti v textu, nikoli ale koncepci Ústavy.⁴⁵ Při závěrečném projednání návrhu Ústavy v plénu ČNR uzavřeli poslanci vládních stran dohodu, že nepropustí žádný pozměňovací návrh, s nímž nesouhlasí všechny tyto strany.⁴⁶ Tím pozměňovací návrhy, předložené opozičními poslanci, pozbyly reálnou šanci k zpracování do výsledného textu.

Mediální anonymita zpracovatelského týmu, jeho málo vyhraněná odborná autorita, neinformovanost veřejnosti o řešených problémech i o průběhu prací na návrhu ústavy a především chaotičnost přelomové doby zpřístupnily cestu k dojednávanému návrhu i některým, již k tomu neměli formální mandát,⁴⁷ a byly příčinou toho, že se do Ústavy

vyjádřil názor, že poslanec Kočvara nejen nemá pravděpodobně na věci socialismu zájem, nýbrž má zájem, aby se u nás socialismus neuskutečnil. Druhý jmenovaný se ohradil, že „mimo komunistický jsou v této republice také jiné programy“ a že „pan poslanec Čepička by chtěl z nás všech urobiť nejen socialisty, ale komunisty“. Srov. KUBEŠ, V. op. cit. v pozn. 23, s. 123.

⁴³ PITHART, P. Čtvero zastavení v krátkých dějinách polistopadové ústavnosti a čtyři opatrná poučení. In: op. cit. v pozn. 2, s. 9. Srov. i MARŠÁLEK, P. Ústava České republiky, ústavní mytologie a změněný svět. In: op. cit. v pozn. 1.

⁴⁴ FILIP, J. op. cit. v pozn. 29, s. 30.

⁴⁵ Srov. i KUDRŇA, J. Záplatování jako nevyhnutelná základní metoda přístupu k Ústavě České republiky. In: op. cit. v pozn. 1.

⁴⁶ VÝBORNÝ, M. op. cit. v pozn. 25, s. 64–65.

⁴⁷ Jsou potvrzeny příspěvky zejména V. Havla (např. preambule), A. Mokrého a O. Motejla (čtyřstupňová soudní soustava, marginalizace Nejvyššího správního soudu). Srov. NĚMEČEK, T. op. cit. v pozn. 27; op. cit. v pozn. 39; rozhovor T. Němečka s V. Havlem, *Lidové noviny*, příloha Právo & Justice, 24. 1. 2011; BENDA, M. op. cit. v pozn. 40.

dostala ustanovení, jež byla poplatná zájmu určité osobnosti a byla jí „šita na míru“.⁴⁸ To vše, umocněno přechodným „vyliďněním“ prostoru politického rozhodování v tehdejší České republice (česká reprezentace ve federálních orgánech se dočasně octla na slepé koleji), také vysvětluje, proč byli jednotliví klíčoví političtí činitelé, motivovaní osobními představami, schopni ovlivnit Ústavu ke svému obrazu s účinností a s mírou, kterou lze v moderních demokratických státech zaznamenat jen zcela zřídka (např. vyřazení Listiny z Ústavy na důrazné přání V. Klause).

1.5 Výběr a způsob zpracování historických a zahraničních ústavních vzorů

Jak známo, Ústava z r. 1920 měla dva hlavní historické vzory. Jednak prosincovou ústavu rakousko-uherskou z r. 1867 (aby byla zajištěna nezbytná materiální kontinuita ČSR se státem, z něhož republika povstala), jednak francouzskou ústavu z r. 1875. Není známo, že by francouzská ústavní předloha, počítající se slabším, ústavně neodpovědným prezidentem, dostala přednost před nepoužitým, alternativně se nabízejícím americkým modelem prezidenta silného z určitého pádného důvodu.⁴⁹

Z. Neubauer se domnívá, že „francouzská volba“ byla diktována „převážně politickými sympatiemi k Francii, již čs. národ v první světové válce vděčil v první řadě za své osvobození“.⁵⁰ Této volbě nepředcházela odborná ani veřejná debata v tom smyslu, zda francouzský model bude vyhovovat československým poměrům, zavedeným pořádkům a místní politické kultuře. Jako problematické se mohlo jevit hlavně to, že slabé postavení prezidenta v ústavě z r. 1875 zohledňovalo tristní dějinnou zkušenost Francie s prezidentem voleným lidem. Ten, u vědomí svého silného mandátu, uskutečnil v r. 1851 převrat, se souhlasem lidu znovu zavedl císařství a stanul v jeho čele jako Napoleon III.

Poptávka po hlavě státu v Československu po 1. světové válce měla ovšem rozdílné parametry. Politické strany i veřejnost projevovaly pod dojmem výjimečné faktické autority T. G. Masaryka spíše zájem na prezidentovi silném. Masaryk, který měl v té době téměř 70 let, což nepochybně ovlivnilo jeho postoj, tato volání po autoritě důrazně tlumil. Poukazoval na to, že ústava se nepřipravuje pro něj, ale pro všechny další československé prezidenty.⁵¹ Za těchto okolností se nemohl transplantovaný francouzský ústavní model v československém prostředí stát plně funkčním.

Znalecký tým pro přípravu Ústavy z r. 1948 pochopitelně čerpal z Ústavy z r. 1920. Zkraje se taktéž snažil o inovaci československých ústavních poměrů nápodobou aktuálního francouzského vzoru – ústavy z r. 1946 (v preambuli měl být výslovně deklarován

⁴⁸ Jsem přesvědčen např. o tom, že svou povahou zvláštní článek 62 Ústavy byl ušit na míru prvnímu českému prezidentovi V. Havlovi. Reflektuje apriorní nedůvěru ve schopnost posttotalitní společnosti demokraticky vygenerovat představitele toho či onoho významného ústavního nebo jiného orgánu. Stojí na představě, že osvícený, nadstranícký a mravně nenapadnutelný člověk v čele státu navrhne, nebo dokonce jmenuje příslušného funkcionáře bez intervence dalších, protože má důvěru v to, že se bude ve funkci chovat stejně jako on sám. Logika nadstranícké personální politiky ovšem padla v okamžiku, kdy byl zvolen stranický V. Klaus. V důsledku toho se prudce rozvinulo riziko politizace různých oblastí, které měly zůstat politice vzdáleny (obecné soudy, bankovní rada ČNB), a zúžil se okruh výběru osobností v orgánech, jejichž složení mělo reflektovat rovnoměrně světonázorovou rozmanitost celé společnosti (Ústavní soud). Srov. i MALENOVSKÝ, J. Pukání obručí. *Respekt*, 2013, č. 4.

⁴⁹ BAXA, B. op. cit. v pozn. 34, s. 21–22.

⁵⁰ NEUBAUER, Z. Problémy nové československé ústavy. *Časopis pro právní a státní vědu*. 1948, č. 1–2, s. 16.

⁵¹ KŘOVÁK, R. President republiky a mezinárodní smlouvy. *Moderní stát*. 1930, roč. III, s. 144.

primát mezinárodního práva).⁵² Logika pozdějšího politického vývoje si ovšem vynutila orientaci na sovětskou ústavu z r. 1936. Květnová ústava pak reflektovala politickou realitu vzniklou únorovým převratem (obsahovala např. kapitoly o národních výborech nebo o hospodářském zřízení). V důsledku kumulovaného promítnutí různých historických a zahraničních vzorů charakterizoval Ústavu z r. 1948 nemalý eklekticismus.

Jedním z nemnoha koncepčních pokynů, jichž se dostalo přípravnému kolektivu tvůrců Ústavy z r. 1992, bylo navázat na Ústavu z r. 1920. Česká ústava měla být tímto způsobem dezinfikována od totalitních nánosů československých ústav z období 1948–1989. Toto východisko, opodstatněné v rovině koncepční, vedlo ovšem ve své praktické realizaci k poněkud rozpačitému výsledku. Místo, aby nová ústava připravila stát i jeho občany na blízký příchod 21. století, vracela je na počátek 20. století a – s ohledem na inspiraci francouzskou ústavou z r. 1875 – dokonce až do hlubin 19. století. V důsledku toho se Ústava z r. 1992, na rozdíl od prakticky všech ústav vzniklých po 2. světové válce, nevypořádala např. s účinky mezinárodních smluv uvnitř státu. S jejím opomenutím se musela popasovat až tzv. euronovela Ústavy v r. 2001.⁵³

Dlouhá, více než sedmdesátiletá doba, jež dělí Ústavu z r. 1920 a Ústavu z r. 1992, byla navíc zřejmě důvodem toho, že tvůrci první české ústavy neměli dostatečný cit pro to, jak prvorepublikový vzor propojit se svými inovacemi v jediný harmonický celek. Výsledek je proto místy disharmonický. Např. do dosavadního postavení prezidenta republiky byl učiněn radikální průlom článkem 62, jenž upravuje mj. jeho pravomoc činit samostatně některé personální návrhy a dokonce rozhodnutí, přičemž ale za ně prezident nenese zásadně odpovědnost. Nekontrasigované akty podle čl. 62 tak na jedné straně transformují hlavu státu v nezávislého politického hráče na ústavním hřišti, na straně druhé jej však imunizují před jinak uplatňovanými pravidly vzájemné kontroly a vyvažování s jinými hráči (*check and balances*). Výkon této pravomoci je bytostně způsobilý generovat napětí ve vztazích mezi prezidentem republiky a jinými ústavními orgány. Podobnou pravomoc snad bez problému snese určitá dočasná ústava sloužící k přechodu společnosti k demokracii, nikoli ale ústava, jež má regulovat vztahy v demokratickém státě a bez časového omezení.

Dosavadním vrcholem popsané nekoherentnosti se stalo nedávné ukotvení volby prezidenta republiky lidem. Je příznačné, že tato zásadní změna byla odvozeným ústavodárcem odůvodněna výlučně v logice zájmu na posílení přímé demokracie, aniž by byla provedena předběžná analýza toho, zda je roub přímé volby zasazený do prvorepublikového konceptu zásadně neodpovědné hlavy státu životaschopný a s tímto konceptem slučitelný.⁵⁴

V Ústavě z r. 1992 se otiskly i jiné ústavní vzory, zřejmě však bez hlubšího důvodu, takže i ony znamenají spíše ohrožení ucelenosti Ústavy. Patří mezi ně Ústava USA. Ústava z r. 1992 se jí např. inspirovala ve způsobu, jímž jsou jmenováni čeští ústavní soudci (u použité předlohy jde o soudce Nejvyššího soudu). Napodobený model stojí na tom, že prezident republiky si zcela samostatně vybere kandidáty, které následně předloží

⁵² KUBEŠ, V. op. cit. v pozn. 23, s. 10–11.

⁵³ Zákon č. 395/2001 Sb.

⁵⁴ MALENOVSKÝ, J. Doslov k jednomu dramatickému příběhu (ne)aplikace Ústavy ČR... nebo předmluva k příštím příběhům? *Právní rozhledy*, 2012, č. 17, s. 587.

ke schválení veskrze politickému tělesu (zákonodárnému sboru), jež disponuje právem veta. Byl nicméně převzat do české ústavy nedůsledně, když nebyly neutralizovány či kompenzovány jeho negativní dopady zejména na nezávislost soudců (česká ústava připouští opakovaný, časově omezený mandát ústavního soudce), nebo na fungování Ústavního soudu (česká ústava neumožňuje ústavnímu soudci setrvat ve funkci do doby, než je jmenován jeho nástupce). Nepromyšlená transplantace tohoto jmenovacího modelu působí Ústavnímu soudu i jeho členům trvalé nesnáze.

1.6 Dílčí závěry

Cílem předchozí analýzy zajisté nebylo podrobit Ústavu ČR kritice za každou cenu, nebo převyprávět její příběh stylizovaně, podle pohádky o tom, že „král Lávra má oslí uši“. Analýza sleduje záměr osvětlit některé *podstatné příčiny* opakovaných nedorozumění při uplatňování Ústavy. Právě ty zůstávají v debatách o Ústavě skryty a nepovšimnuty.

Z provedeného výkladu *za prvé* plyne, že rozhodnutí o vzniku, koncepci i obsahu Ústavy ČR bylo učiněno úzkým okruhem osob. Ty do textu promítly své vlastní představy o ústavě. Z objektivních důvodů (překotnost politického vývoje) i z důvodů subjektivních (málo fungující komunikace mezi politickými stranami, mezi politiky a odbornou obcí, jakož i mezi politiky a širokou veřejností) takto vytvořená ústava nebyla schopna vyjádřit vůli lidu coby originárního ústavodárce. Není proto divu, že Ústava nepožívá obecné spontánní podpory mezi občany, kteří ji stěží mohou považovat za „svou“.

V tomto smyslu se okolnosti vzniku Ústavy z r. 1992 příliš neliší od toho, jak se formovala ústava v r. 1920. Dlužno nicméně dodat, že v r. 1992 míra „kabinetního přístupu“ i nejrůznějších nepravidelností nebo dokonce anomálií překonala zjevně to, co bylo praktikováno v r. 1920. V Ústavě z r. 1992 konkrétně chybí katalog základních práv a svobod. Na jejím sepisování se nepodílely všeobecně známé, odborně uznávané osobnosti, kterých se ostatně ve společnosti ani nedostávalo. Práce na ní netrvaly ani půl roku a navíc byly mediálně překryty politickými a právními traktacemi při rozdělování Československa. Lid coby originární ústavodárce si ve své většině v dané době rozdělení státu patrně nepřál, a proto nová ústava samostatného státu nekorespondovala s jeho aktuální představou o sebeurčení. Určující vliv na výsledek měly jen část politických stran zvolených do tehdejších parlamentních orgánů a jen část poslanců těchto některých stran (neměli jej poslanci zvolení do federálního parlamentu). Dominovala přitom strana, která svůj politický potenciál v kritické době již v rozhodující míře prohospodařila a záhy poté zanikla.

V důsledku těchto a dalších faktorů nepožívá Ústava ČR dostatečné autority. Považuje se za legitimní a normální, aby Parlament coby odvozený ústavodárce do jejího textu opakovaně a v podstatě libovolně zasahoval. Za legitimní se považuje i to, Ústavu „tvořivě“ uplatňovat cestou ústavních zvyklostí.⁵⁵

Provedená analýza *za druhé* naznačuje, že lid coby originární ústavodárce není schopen takto „odcizené“ Ústavě skutečně rozumět. Chybí společný prožitek hlubinného smyslu Ústavy jako celku i společné povědomí smyslu mnohých ústavních institutů.

⁵⁵ Viz článek „Ústavu změnit nemůžu, ale ústavní zvyklosti ano, řekl Zeman“, 2. 7. 2013. Dostupné z <<http://www.novinky.cz/zahranicni/evropa/306690-ustavu-zmenit-nemuzu-ale-ustavni-zvyklosti-ano-rekl-zeman.html>>.

Ústava, která byla připravena v informační karanténě, v řádu několika málo měsíců, a která nebyla po svém schválení svými tvůrci důkladně a široce vysvětlována veřejnosti ani obhajována proti odborným námitkám, není bez dalšího způsobilá generovat toto společné „předporozumění“ nejen ve veřejnosti, ale i v „poučené“ právnické obci. Ona *absence předporozumění*⁵⁶ (*Vorverständnis, prior understanding*) Ústavě je paradoxně klíčem k porozumění společné podstaty všech problémů, s nimiž se Ústava při svém uplatňování setkává.

S ohledem na „předporozumění“ je žádoucí uplatňovat především *postulát stručnosti ústavy*. Obecně určité platí, že základní zákon nemůže postihnout detaily, a tak konkrétní řešení při jeho provádění a naplňování si má následně najít judikatura a praxe. Řídit se tímto postulátem, znamená redigovat ústavní text stručně, jednoduchými, pádnými a jednoznačnými větami. Znamená to rovněž nebát se řadu věcí v textu nevyslovit. Sepsat však tímto způsobem ústavu, která objektivně nemá šanci požívat společného předporozumění, představuje sázku, kterou nelze vyhrát. Věty „neporozuměnou“ ústavou nevyřčené zůstanou některými neobjeveny, kdežto jinými budou ignorovány. A ještě jiní budou marně apelovat na jejich relevanci. Myslím, že i na počátku 90. let bylo naivní se nezvratně domnívat, že si se stručným textem Ústavy poradí budoucí „politická slušnost a kurtoazie“, jak o tom při redakčních pracích ostatní přesvědčoval V. Cepl.⁵⁷ P. Rychetský naopak realisticky podotýká, že státy, které si píšou ústavu po odchodu totality, by ji kvůli jistotě měly sepsat podrobně.⁵⁸

Jakkoli tedy je *in abstracto* žádoucí psát ústavu stručně, není stručnost statkem *per se*,⁵⁹ ale hodnotou poměřovatelnou svou funkčností. Pokud daná ústava postrádá široké předporozumění a není psána pro stabilizovanou a vysoce kulturní společnost, znamená její stručnost ve skutečnosti mezerovitost. Ústava pak nejen není schopna pacifikovat spory při svém uplatňování, ale spíše je sama svými mezerami přivolává nebo amplifikuje. To je i případ české ústavy.

2. VÝKLAD ÚSTAVY

2.1 Výklad Ústavním soudem

Pojem práva v sobě nese ideu řádu a ta zase myšlenku vnitřní souladnosti a koherence souboru právních norem. Nevyvratitelně proto platí, že originární ústavodárce chápe ústavní řád jako vnitřně souladný a požaduje po všech, kteří ústavní normy aplikují, aby vnitřní souladnost řádu respektovali. Koherenci nelze zajistit bez nástrojů ke sjednocování výkladu.

⁵⁶ Srov. i KYSELA, J. op. cit. v pozn. 6. Shodně i P. Pithart, který píše: „...protože politici ústavu vesměs neznají, anebo nerozumějí jejímu smyslu a ke všemu ještě neznají ani ústavní historii vlastní země, a lidem je ústava lhostejná, změna [způsobu volby prezidenta republiky] prošla“. PITHART, P. Třídní boj a ústavní zvyklosti. *Aktuálně.cz*, 9. 7. 2013.

⁵⁷ Slova D. Hendrycha citovaná T. Němečkem op. cit. v pozn. 27, s. 101–102. Jinde se V. Cepl vyznává ke svému obdivu k norské ústavě sepsané „na jednom listu papíru“. Viz rozhovor cit. v pozn. 39.

⁵⁸ NĚMEČEK, T. – RYCHETSKÝ, P. op. cit. v pozn. 24, s. 111. P. Rychetský se coby vzorou podrobnosti dovolává portugalské ústavy schválené po pádu Salazara.

⁵⁹ V opačném smyslu ANTOŠ, M. Co s tím, když se porušují ústavní zvyklosti? Vždy je možné změnit ústavu. Článek z 24. 6. 2013. Dostupné z: <<http://blog.aktualne.centrum.cz/blogy/marek-antos.php?itemid=20308>>.

Ústava ČR zřídila k ochraně ústavnosti zvláštní orgán – Ústavní soud. Coby ochránce ústavnosti je Ústavní soud nezbytně i strážcem správného výkladu Ústavy, aniž by to bylo třeba v Ústavě výslovně stanovit. Míra a způsoby, v níž a jimiž Ústavní soud Ústavu vykládá, nejsou však žel dostatečné ani plně efektivní.

První obtíž, s níž se výkladová agenda Ústavního soudu pojí, spočívá v relativně *nízké míře, v níž výkladové operace provádí*. Souvisí to s *pravomocemi* Ústavního soudu. Návrh federální ústavy předložený OF v prosinci 1989 obsahoval neobvyklé pravidlo, jež mělo Ústavnímu soudu dovolit, aby zahájil řízení na základě vlastního rozhodnutí.⁶⁰ To mu ve svých důsledcích mělo umožnit vykládat ústavní normy v souladu se svými prioritami. Ústavní zákon č. 91/1991 Sb. o Ústavním soudu ČSFR takové aktivisticky koncipované ustanovení už neobsahuje, avšak výslovně zakotvuje pravomoc tohoto soudu vykládat ústavní zákon Federálního shromáždění.

Ve světle pozdějšího i dnešního vývoje lze litovat toho, že ČNR ve fázi závěrečné redakce Ústavy ČR samostatnou pravomoc její závazné interpretace z návrhu vyňala, údajně po zkušenostech z období federace, typu „vyložte nám, jak si máme tento kompetenční zákon vykládat“. Pravomoc vykládat Ústavu se neslučovala s převažujícím názorem, že Ústavní soud má zasahovat do jejího výkladu „vždy v konkrétní věci a v konkrétním rozhodování“.⁶¹ Argumentaci špatnými zkušenostmi z doby federace nerozumím, neboť si nevzpomínám, že by byl Ústavní soud požádán o výklad nějakého ústavního zákona a že by takový výklad dal... Mimo to obsahovalo příslušné kompetenční ustanovení pojistku: pravomoc poskytnout výklad se aktivovala pouze za předpokladu, že (konkrétní) věc byla „sporná“. Zárokem ústavodárce tak byl Ústavní soud zbaven jednoho z nástrojů ke sladění a stabilizaci výkladu fragmentů i celého ústavního systému, tolik potřebného v rozkolísaných mocenských poměrech. Opodstatněnost takové pravomoci prokázala nedávná rozhodnutí Nejvyššího soudu, jež v situaci absence judikatury Ústavního soudu vyložila autonomně pojem „projevu“ poslance a senátora (čl. 27[2] Ústavy), coby titulu jejich trestněprávní imunity, způsobem, jenž byl vzápětí široce zpochybňován jako „sporný“ samotnými poslanci, senátory, představiteli nauky, ba i ústavními soudci (V. Güttler, M. Výborný). Stěžejní význam výkladové pravomoci výmluvně dokumentuje vývoj v EU. Původně marginální řízení o předběžné otázce před Soudním dvorem, především ve věci závazného výkladu unijního práva, tvoří nyní většinou agendu tohoto soudu.⁶²

Drtivou většinu agendy Ústavního soudu ČR tvoří vyřizování ústavních stížností. V řízení o nich se ovšem zásadně vykládá pouze Listina základních práv a svobod, nikoli jiné součásti ústavního pořádku. Ústavní soud také posuzuje ústavnost zákonů a jiných předpisů. V tomto řízení se nezbytně předpokládá, že bude poskytnut výklad referenčního ústavního pravidla. Využívání této pravomoci vykazuje nicméně regres. Při zhruba stejném počtu zrušujících nálezů v prvních dvou dekádách existence Ústavního soudu (v letech 1993–2003 byly zrušeny alespoň zčásti 64 zákony; v letech 2003–2013 60 zákonů)

⁶⁰ Srov. k němu komentář tvůrce návrhu P. Rychetského in: op. cit. v pozn. 24, s. 111.

⁶¹ BENDA, M. op. cit. v pozn. 40.

⁶² V roce 2012 mu byly podány předběžné otázky v 403 věcech z celkového nápadu 631. K účelům řízení o předběžných otázkách srov.: MALENOVSKÝ, J. Le renvoi préjudiciel perçu par trois Cours « souveraines ». *Journal de droit européen*, juin 2013, n° 200, s. p. 214–224.

po r. 2007 výrazně klesá počet návrhů na zrušení zákona podaných politickými subjekty. Ústavnímu soudu napadnou ročně pouze jeden či dva návrhy podané poslanci nebo senátory.⁶³ Političtí aktéři tak Ústavní soud postupně vytěsňují a odmítají mu dát příležitost vyslovit se k ústavnosti zákona v případech, kdy sami nemají na výklad referenční ústavní normy společný názor.

Ústavní soud je dále oprávněn subsidiárně zasahovat do řešení sporů o rozsah kompetencí státních orgánů, zejména orgánů ústavních. V tomto řízení se dostane k výkladu ustanovení Ústavy, jež jsou interpretována jednotlivými ústavními orgány rozdílně a jsou tak zdrojem konfliktů mezi nimi. Statistikami využívání dané pravomoci nedisponuji, je však zřejmé, že míra připravenosti ústavních orgánů obrátit se formálně na Ústavní soud se svými kompetenčními spory je minimální, ačkoli o (nezávazný) výklad daného sporného ústavního pravidla mívají velký zájem. Tento paradox lze dokumentovat na případě opakovaného otálení prezidenta republiky s ratifikacemi některých mezinárodních smluv, k nimž předtím udělil souhlas Parlament. Žádná zainteresovaná ústavní instituce se na Ústavní soud v této věci nečinnosti hlavy státu neobrátila. Ústavní soud se přesto k povinnosti prezidenta republiky ratifikovat a ke lhůtě, v níž tak musí učinit, vyslovil větou pronesenou jako *obiter dictum* v jiné věci. Jeho výklad následně využil Senát ve svém usnesení, jímž prezidenta republiky vyzval ke splnění ústavní povinnosti ratifikovat takové mezinárodní smlouvy neprodleně.⁶⁴ Je přitom zjevné, že cesta skrze kompetenční spor před Ústavním soudem by bývala přímočařejší a možná i efektivnější.

Z předchozího plyne, že Ústavní soud sice disponuje některými pravomocemi, jež mu dovolují prosadit svůj výklad ve sporných případech, ale v praxi je jeho vliv spíše malý. Do „minového pole“ hraničních zón kompetencí ústavních orgánů není těmito orgány zpravidla vpouštěn. Na druhé straně jej právní zástupci soukromých ústavních stěžovatelů pasovali do role víceméně krotkého, masového vyřizovatele jejich podání, v níž je zásadně na hony vzdálen politickým bojům o výklad klíčových ustanovení Ústavy. Ve stabilizovaných poměrech by sotva bylo třeba proti tomu něco namítat. Nicméně, ve specifické situaci ČR a její ústavy, jež trpí absencí společného předporozumění ze strany těch, kteří ji nejčastěji aplikují či obcházejí, není současný dominující profil Ústavního soudu coby „čtvrtého stupně“ v soustavě obecných soudů optimálním jevem.

Druhý problém spočívá v tom, jakým *způsobem* Ústavní soud k výkladu Ústavy přistupuje. Tento problém není možno analyzovat v rámci kratšího literárního útvaru důkladně a komplexně. Je nutno se omezit na zkratku. Na jedné straně patří Ústavnímu soudu uznání, jak rozhodně potírá výklady Ústavy dosažené toliko metodou jazykového, případně logického výkladu, jež je sice velmi pohodlná pro interpretátora, avšak zpravidla nevěrohodná ve svých závěrech (*infra*). Na straně druhé se Ústavní soud sám někdy stává *obětí absence předporozumění* Ústavě, popsané v tomto článku.

V tomto druhém ohledu lze jako příklad uvést způsob, jímž Ústavní soud vyložil kautelu čl. 9 [2] Ústavy o nedotknutelnosti podstatných náležitostí demokratického právního státu ve věci *Melčák* (zrušení ústavního zákona o zkrácení volebního období

⁶³ Srov. k tomu KÜHN, Z. Ústavní soud České republiky: proměny instituce v průběhu dvou desetiletí. In: op. cit. v pozn. 1.

⁶⁴ Blíže srov. MALENOVSKÝ, J. op. cit. v pozn. 54, s. 585–587.

Poslanecké sněmovny). Odůvodnění dotyčného nálezu se výslovně dovolává toho, že „originární ústavodárce“ postavil na stejnou úroveň demokratický princip a princip právního státu, přičemž ve výsledku dal Ústavní soud přednost principu právního státu, neboť předmětný ústavní zákon měl povahu pouhého individuálního právního aktu, vydaného (nesprávně) formou ústavního zákona. Mimo to byl vydán v rozporu s ústavním imperativem pravidelnosti volebních období.⁶⁵

Tento článek však upozornil na to, že Ústava vznikla bez účasti lidu coby originárního ústavodárce a v pochybnostech, zda a jak lid udělil mandát k jejímu přijetí. Taková zásadní okolnost nemůže nemít vliv na výklad Ústavy. Měl by být vždy zvlášť citlivě zvažován a zohledňován demokratický princip, jenž nebyl při utváření Ústavy uplatněn důsledně. Proto v dané specifické situaci, kdy posuzovaný ústavní zákon zmocnil lid k tomu, aby před stanoveným termínem vykonal své řádné volební právo a projevil svou reálnou vůli, mohl Ústavní soud s poukazem na zvláštní váhu demokratického principu v české ústavě dospět k opačnému výroku.

Jiný příklad se týká způsobu, jakým Ústavní soud vykládá některé pravomoci prezidenta republiky. Společný jmenovatel jeho výkladu není jasný. S přihlédnutím k tomu, že Ústava z r. 1992 rekonstituovala Ústavu z r. 1920 a ta se inspirovala francouzskou koncepcí slabšího prezidenta, žádal by se restriktivní výklad osobních pravomocí zakotvených v čl. 62 Ústavy, jež jako výjimky z pravidla nevyžadují kontrasignaci, bezvýjimečnou v Ústavě z r. 1920. Přesto plénum Ústavního soudu v nálezu ve věci rozhodnutí prezidenta republiky o jmenování guvernéra a viceguvernéra ČNB dospělo těsnou většinou k závěru, že je třeba se v zájmu posílení nezávislosti ČNB přiklonit k výkladu rozšiřujícímu. I když příslušné ustanovení Ústavy výslovně stanoví, že prezident republiky jmenuje bez kontrasignace „členy Bankovní rady ČNB“, dotyčný nálezný je vyložil tak, že zahrnuje i pravomoc jmenovat bez kontrasignace též guvernéra a viceguvernéry ČNB.⁶⁶

Naopak v nálezu ve věci jiné osobní, tedy nekontrasignované pravomoci prezidenta republiky jmenovat místopředsedu Nejvyššího soudu Ústavní soud dovodil, že při výkonu dané pravomoci je vhodné ve vztahu ke hlavě státu uplatňovat určité brzdy a kontroly, protože to lépe zajistí nezávislost „funkcionářů“ Nejvyššího soudu.⁶⁷ Přednost dostal výklad restriktivní, jenž zúžil smysl jazykového znění, podle něhož prezident republiky může jmenovat kohokoli ze „soudců“. Restriktivně přistoupil Ústavní soud rovněž k pravomoci prezidenta republiky ratifikovat mezinárodní smlouvy, jak zmíněno výše.

Zcela nedávno Ústavní soud rozhodl usnesením, že se odmítá návrh skupiny senátorů na zrušení ustanovení o abolicí v rozhodnutí prezidenta republiky o amnestii. Vrátil se k rozšiřujícímu výkladu prezidentské pravomoci, tentokrát dokonce kontrasignované. V usnesení se podává, že „ústavodárce se rozhodl strukturálně omezit výkon moci konstituovaných, tj. zde výkon moci soudní, a to vyvážením v podobě prerogativu hlavy státu...

⁶⁵ Nálezný Pl. ÚS 27/09 ze dne 10. září 2009. *Ústavní soud: Sbírka náleznů a usnesení*, sv. 54, Praha: C. H. Beck, 2011, s. 466 a 469.

⁶⁶ Nálezný Pl. ÚS 14/01 ze dne 20. června 2001. *Ústavní soud České republiky. Sbírka náleznů a usnesení*, sv. 22, Praha: C. H. Beck, 2002, s. 267–298. Komentář k tomu MALENOVSKÝ, J. Jak komentovat judikaturu Ústavního soudu? *Jurisprudence*, 2010, č. 4, s. 70–72.

⁶⁷ Nálezný Pl. ÚS 87/06 ze dne 12. září 2007. *Ústavní soud České republiky. Sbírka náleznů a usnesení*, sv. 46, Praha: C. H. Beck, 2009, s. 326. Komentář k tomu MALENOVSKÝ, J. Nakousnuté sousto nezávislosti soudní moci na moci výkoné zůstává na stole. *Právní rozhledy*, 2008, č. 8, s. 271–277.

Institut amnestie tak z povahy věci sám nemůže podléhat těm pojistkám vyvažování a k řízení dělby moci, které jinak mají zaručit, že přehmaty exekutivy jsou korigovatelné rozhodováním soudů.“⁶⁸

Ke každému z uvedených rozhodnutí Ústavního soudu byla podána řada odlišných stanovisek, a to jak do výroku, tak do odůvodnění (4 až 7 v jednotlivých případech). I to odůvodňuje závěr, že Ústavní soud svou judikaturou vykládající pravomoci prezidenta republiky neustále mění směr mezi konstrukty silné a slabší hlavy státu, a to vždy za hlasitých protestů právě přehlasovaných menšin svých soudců. Nejen se mu nepodařilo rozptýlit pochybnosti o tom, jaká je v daném ohledu vůle ústavodárce, ale svým pilotním nálezem o jmenování funkcionářů ČNB otevřel politický prostor k faktickému posilování postavení prezidenta republiky v českém ústavním pořádku, navzdory obrazu slabšího prezidenta v Ústavě z r. 1920, jenž měl být reprodukován i v ústavě současné.

Ústavní soud se nejednou snaží stabilizovat výklad Ústavy s přihlédnutím k následné praxi. Dovolává se přitom *ústavní zvyklosti*. Těto právní (?) formy použil k výkladům *praeter constitutionem*, ba *contra constitutionem scriptam*.⁶⁹ Institucionální pravidla v české ústavě ovšem zásadně nejsou vhodným předmětem modifikace cestou fakticity přerůstající v nezbytnost (*opinio necessitatis sive iuris*). *Obecně* lze namítat, že v bytostně mocenské aréně volí jednotliví hráči mnohdy „přepadový“ experiment (v případě aktivního jednání), nebo naopak zdrženlivost či prostou lhostejnost (v případě nečinnosti) a z takových pohnutek se sotva může *in fine* zrodit přesvědčení o nezbytnosti daného vzorce chování. Dvacet let existence určité ústavy je navíc vzhledem k obecně nízké frekvenci relevantních situací spíše málo.

Konkrétně, s ohledem na českou ústavu, by se mělo s institutem zvyklosti zacházet *velmi strídmě* vzhledem k tomu, že tu chybí její společně sdílené předporozumění. Při takovém východisku není určitá následná praxe nutně výrazem ani důkazem existence společného přesvědčení o nezbytnosti jediného výkladu aplikovaného ústavního pravidla. Nedostává-li se společného předporozumění textu, chybí i společně sdílené hodnocení jednotlivých precedenčních chování, která se tak sotva mohou stát stimulem a důkazem závaznosti celé praxe a potažmo jediného výkladu, uznávaného všemi zainteresovanými ústavními subjekty. Jinými slovy, placebo ústavních zvyklostí není způsobitelný nedostatek porozumění v poměru k psanému textu účinně kompenzovat.

Třetí problém spočívá ve způsobu jmenování ústavních soudců. Jak známo, jejich desetiletý mandát může být vícenásobně opakován. Jmenování soudce na další funkční období předpokládá jak návrh prezidenta republiky, tak souhlas Senátu. Oba tyto ústavní orgány přitom disponují všemi údaji o postojích dotyčného soudce v citlivých rozhodnutých kauzách. Shromážděné údaje vyhodnocují a výsledek hodnocení ovlivňuje jejich postoj k posuzovanému soudci i jejich rozhodnutí ve věci obnovy jeho mandátu. Je to patrné jednak z toho, že prezident republiky v minulosti navrhl Senátu pro další funkční období jen některé stávající soudce, jednak z toho, že ne všichni soudci navržení

⁶⁸ Usnesení Pl. ÚS 4/13 ze dne 5. března 2013 (bod 23). Dostupné z <<http://nalus.usoud.cz/Search/Results.aspx>>. K výkonu této pravomoci se vyjádřil i kontrasignující orgán – vláda, jež zdecimovala ve své veřejné reakci účinky kontrasignace na pouhý akt, jímž stvrzuje, že rozhodnutí prezidenta republiky nenesou znaky zjevné protiprávnosti. Akt amnestie takřka zbavený věcné kontroly soudní i vládní moci se tak jeví jako prostá výsada panovníka v demokratickém právním státě.

⁶⁹ HOLLÄNDER, P. Dotváření Ústavy judikaturou Ústavního soudu. In: op. cit. v pozn. 2, s. 128–130.

prezidentem pro další období byli také Senátem následně schváleni, třebaže ten proti nim v případě prvního mandátu neměl námitky.

Uvedená ústavní úprava i její uplatňování v praxi nejen objektivně snižuje nezávislost Ústavního soudu, nýbrž má pravděpodobně také nepříznivé dopady na uvažování jednotlivých zainteresovaných ústavních soudců. To by alespoň mohlo vyplývat z rozhodnutí končícího „druhého“ Ústavního soudu ve věci ústavní žaloby proti prezidentovi republiky, které mohlo zásadně vyjasnit ústavní postavení hlavy státu. Ústavní soud však ve věci takřka jednomyslně vyslovil zastavení řízení. Nepřesvědčivému a odevzdanému odůvodnění rozhodnutí nastavila zrcadlo jediná disentující soudkyně I. Janů, jejíž stanovisko uvádí zdrcující věta, hodící se spíše do posudku kvalifikační práce sporné kvality: „Většinové stanovisko trpí deficitem v tom smyslu, že nevykládá čl. 65 Ústavy z hlediska kontextu celého ústavního pořádku, ale skrze zákon o Ústavním soudu.“ Mimo nedostatky v metodickém přístupu lze také namítat, že Ústavní soud zohlednil jen první ze sankcí předvídaných v čl. 65 [2] Ústavy (ztráta prezidentského úřadu), kdežto druhé sankci (ztráta způsobilosti úřad znovu nabýt) zcela odňal *effet utile*, když ji nedoloženě označil za „vedlejší“, a tudíž z ústavně právního hlediska za snadno ožehavou.⁷⁰

Z axiologických hledisek sledovaných tímto článkem pak obzvlášť beznadějně působí, jak se Ústavní soud v usnesení o zastavení daného řízení vypořádal s námitkou, že aplikovaná ústavní pravidla jsou nejasná. Se strohostí, hraničící se sarkasmem, podotkl: „Je úkolem samotného ústavodárce, aby znění ústavních norem formuloval natolik určitě a zřetelně, aby byly srozumitelné všem adresátům... Lze postulovat obecný požadavek, aby interpretace ústavních předpisů nevyvolávala pokud možno žádné pochybnosti.“⁷¹

2.2 Výklad Ústavy naukou

Výklad Ústavy podávaný naukou je nezastupitelný. Ústava ČR je stručná a postrádá předporozumění. Ústavní soud nesehrává z důvodů, popsanych výše, v dostatečné míře úlohu ústředního moderátora sporů týkajících se uplatňování Ústavy a v důsledku toho se mu nedaří plně stabilizovat její výklad. Nauka by proto měla Ústavní soud podporovat a hledat hlubší smysl Ústavy jako celku, neboť – na rozdíl od něj – nemusí přistupovat k Ústavě v konkrétních souvislostech. Měla by taktéž kriticky komentovat a usměrňovat nepoučený, či dokonce účelový výklad, jenž někdy přichází od politiků a právně nevzdělaných osobností.

„Nepoučený“ výklad typicky zachází s ústavními pravidly jednotlivě a vytrhává je z širšího kontextu. „Překládá“ jednotlivá slova tak, že jim propůjčí obvyklý význam, a následně všechna použitá slova spojí s použitím základních argumentů logiky, zvláště pak argumentu *a contrario*. Taková operace nepředpokládá ani nevyžaduje právnickou erudici, ale spíše „selský rozum“. Naopak, výklad „poučený“ zachází s vykládanými ustanoveními jako součástmi Ústavy coby celku, ve světle jejich účelů, v historických souvislostech

⁷⁰ Usnesení Pl. ÚS 17/13 ze dne 27. března 2013, body 44–45. Dostupné z <<http://nalus.usoud.cz/Search/Results.aspx>>. Předseda P. Rychetský k citovanému usnesení při slyšení v Senátu poznamenal: „Upřímně řečeno většině soudců se hodila právně akceptovatelná záminka, proč se tím nezabývat.“ Srov. NĚMEČEK, I. Co lze a co nelze napsat. *Lidové noviny*, 20. 6. 2013.

⁷¹ *Ibidem*, bod 51.

a vnitřního souladu textu. Hledá za slovním vyjádřením hlubinný smysl, který danému ustanovení přiřkládal ústavodárce, vzájemně váží hodnoty, které ustanovení či institut sleduje a chrání, a zvažuje a domýšlí, jak podávaný výklad zajistí naplňování sociálních funkcí Ústavy.⁷² Poučený výklad zkrátka představuje kvalifikovanou intelektuální, časově náročnou a ve svých důsledcích mimořádně odpovědnou činnost, neboť od určitého výkladu Ústavy se odvíjejí kvalita politického života ve státě i způsoby, jimiž jsou modeřovány a řešeny politické a společenské rozpory.

Klíčovou úlohu sehrávají *komentáře*. Jde o tvůrčí formu, jež propojuje *ex definitione* globální i parciální přístup k Ústavě. Komentář preparuje postupně jednotlivá ustanovení, ale měl by současně dbát na to, aby výklad dílčích článků Ústavu nerozbil v nesourodý shluk konkrétních oprávnění a povinností. V komentářové produkci přísluší zvlášť důležitá úloha *otci (otcům) ústavy*. Ti ústavu sami sepsali, znají okolnosti i úvahy, jež stály u zrodu jejich jednotlivých institutů, jakož i smysl vazeb mezi nimi. Vědí, na co ústava klade důraz a v čem naopak připouští dispoziční pružnost.

Ústava z r. 1992 byla knižně komentována některými z těch, kteří redigovali její vládní návrh.⁷³ Třeba s lítostí podotknout, že jejich komentář výjimečného postavení ve srovnání s ostatními komentáři nepožívá a je naopak patrně citován méně často. Důvodů je nejspíš několik. V důsledku své tehdejší mediální anonymity nejsou jeho autoři ve skutečnosti s Ústavou jako *otci* spojováni. Ústavně nespécializovaný odborný profil vládní komise pro přípravu Ústavy, o němž již byla řeč, se promítl i do pojetí samotného komentáře. Vliv měla i skutečnost, že tento „redaktorský“ komentář nevstoupil na trh jako první. V r. 1994 jej předstihl již citovaný Komentář k Ústavě z pera V. Pavlíčka a J. Hřebejka, kteří jsou naopak specialisty v oboru ústavního práva. Konečně, „redaktorský“ komentář nevyužil zcela komparativní výhody, spočívající v tom, že jeho autoři byli „u toho“, tj. u zrodu Ústavy. Dostatečně z něj nevyzařuje očekávatelná zasvěcenost. V každém případě tento komentář příliš neulevil problému absence předporozumění Ústavě.

Pokud jde o *další komentáře*, vytýkám před závorku, že nemíním hodnotit jejich kvalitu a k žádnému z nich nemám apriorní výhrady. Domnívám se nicméně, že ani jednotlivě, zejména však společně, nejen nejsou přes dobrou vůli autorů schopny kompenzovat významně absenci porozumění Ústavě, ale disponují dokonce *kapacitou výklad Ústavy rozkolísat*.

Za prvé, je jich příliš mnoho. V České republice nyní existuje nejméně pět komentářů.⁷⁴ Patrně se zapomíná při vši účtě ke svobodě bádání na to, že komentáře neplní funkci učebnice, již si může zásadně pořídit každá právnická fakulta. Jejich objektivně nejdůležitější funkcí je přispět k lepšímu výkladu nejvyšší právní normy uvnitř státu, a potažmo k její bezproblémové aplikaci. Pokud ovšem produktů s tímto cílem obíhá na trhu hned pět, výsledkem je spíše chaos ve výkladu Ústavy, zvláště když mezi nimi chybí zasvěcený komentář „*otce*“ ústavy. Tento argument „z nadměrného počtu“ je o to pádnější, že jednotlivé vydané komentáře se většinou vyhýbají polemice s ostatními komentáři, a tak

⁷² Srov. i WAGNEROVÁ, E. 20 let českého ústavního soudnictví. Rukopis vystoupení na konferenci u příležitosti 20. výročí Ústavního soudu ČR, Brno, 5. června 2013.

⁷³ HENDRYCH, D. – SVOBODA, C. a kol.: *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 1997.

⁷⁴ Mimo již citovaných srov. ještě SLÁDEČEK, V. – MIKULE, V. – SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky. Komentář*, Praha: C. H. Beck, 2007. Nadto se zřejmě pracuje nejméně na jednom dalším komentáři.

místo soutěže myšlenek schopné vygenerovat nejpřesvědčivější výklad se konzumentům Ústavy nabízí pět souběžných návrhů k jejímu použití. To umožňuje politikům, aby paralelních monologů akademiků vysílaných do politické arény účelově využívali, ba zneužívali, a volili si (ze svého pohledu legitimně, protože s poukazem na autoritu příslušného autorského kolektivu) ten z nabízených výkladů, jenž jim v daných politických souvislostech nejlépe vyhovuje, byť by to nebyl výklad sdílený ostatními komentáři.

Za druhé, i když komentování ústavy vyžaduje encyklopedické úsilí a dělba práce mezi několika autory tu bývá pravidlem, ke vnitřnímu souladu podávaného výkladu určitě nepřispívá, pokud se na něm podílí příliš početná skupina komentátorů. Není zásadně v moci vedoucího rozsáhlého kolektivu odstranit v plném rozsahu nebezpečí atomizace výkladu dodaného jednotlivými spoluautory, kteří se mnohdy z nejrůznějších důvodů specializují na úzký výsek ústavní vědy. U většiny českých komentářů přesahuje počet spoluautorů pět, v jednom případě jsem napočítal dokonce 31 jmen. Přes obdiv k vedoucímu daného kolektivu, že převzal určitou odpovědnost za výsledek i koordinaci vědecké práce tří desítek jiných, není možno reálně očekávat, že bude takový komentář stejně koherentní jako komentář Weyrův.

Mimokomentářová vědecká produkce k Ústavě nemůže uniknout hodnocení se zřetelem na současnou zvláštní situaci v České republice tak, jak ji tvrdě, ale v zásadě přesně, popsala E. Wagnerová nedávno pro tisk. Senátorka se domnívá, že „v politice, ale i v právní vědě [se] dostávají bohužel ke slovu lidé, kteří nejsou oddáni ústavnímu pořádku, nehledají řádná řešení, ale naopak přicházejí s účelovými teoriemi, které jsou spíš nepoučenostmi. Jsou to například lidé, kteří interpretují různá oprávnění prezidenta naprosto izolovaně... Někteří právníci... interpretují ustanovení... úzce jazykově. Ale takhle izolovaně se ústava interpretovat nedá, dokonce nesmí, je to funkční celek, který stojí na určitých principech, jež je nutno zachovávat... ocitáme [se] ve fázi, kdy se dostává ke slovu generace konstitucionalistů, zejména (ale nejen) mladých, které kdoví kdo vychoval a kteří přicházejí s různými nepoučenými názory.“⁷⁵

Sdílím názor, že kvalita i způsob výkladu Ústavy nyní v určité míře trpí tím, jak jsou v České republice narušeny objektivně žádoucí „usměrňovací“ vazby mezi jednotlivými generacemi právních vědců. Výklad *vrcholné* právní normy, jež je sepsána zvláště stručně, předpokládá a vyžaduje *vrcholnou* odbornou i intelektuální připravenost. Lze zajisté lidsky chápat toho či onoho mladého kolegu, že chce předběhnout svůj čas a „zaútočí“ rovnou na Ústavu. Ve stabilizovaných poměrech by se takový „útok“ nejspíš nepovažoval za stavovsky únosný, a proto by k němu v praxi patrně nedošlo. Respekt k Ústavě a k otcům Ústavy by účinně brzdil „svaté nadšení“ mladého badatele pro jedinou kategorickou pravdu o Ústavě, již jiní nechápou.

V dnešních českých poměrech k popsané situaci ale dochází, a to až v banálním měřítku. V pozadí tohoto jevu je i předsudek, s nímž část mladých teoretiků pohlíží na starší generaci (padesátníků a šedesátníků), od níž se ve stabilizované společnosti očekává, že bude mladší odborně usměrňovat. Od této starší generace právníků v České republice ale údajně nelze nic očekávat, neboť jde o generaci nevzdělanou a nešťastnou, jež je neschopna mladší generaci inspirovat a je třeba ji – jazykem lovce – „obklíčit“,

⁷⁵ Srov. rozhovor E. Wagnerové s M. Vavřů, *Podnikatel*, 14. 6. 2013.

tj. minimalizovat její vliv.⁷⁶ S tímto zjednodušujícím a schematickým názorem jsem polemizoval jinde.⁷⁷

Existující fraktura ve vztazích důvěry a respektu mezi generacemi právníků vystavuje mladší právníky vážnému nebezpečí z „nepoučenosti“, o níž hovoří E. Wagnerová a jež do určitého momentu kariéry charakterizuje každého vědce, než se dobere kvalitních znalostí z více zdrojů, ale i sociálních zkušeností.

Někteří netrpěliví badatelé útočí na Ústavu rychlou a snadnou jazykovou a logickou metodou výkladu a nekorigují její výstupy použitím metody teleologické či systémové. Mívají dokonce pro takový postup „odzbrojující“ vysvětlení: právník (soudce) není ústavnodárcem a nesmí překročit literu Ústavy. Jelikož Ústavní soud naopak nedvojznačně trvá na tom, že „jazykový výklad představuje pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě“ a „je pouze východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu“,⁷⁸ ohradí se kategorický badatel tvrdě a veřejně i proti výkladu podanému Ústavním soudem.

S metaforickou nadsázkou by měl být považován každý publikovaný pokus o výklad Ústavy dosažený výlučně na základě metody jazykového výkladu (v kombinaci s argumenty logickými) za „zločin“ na ní. Pokud např. čl. 63 [1b] Ústavy stanoví, že „prezident republiky sjednává a ratifikuje mezinárodní smlouvy“, lze s pomocí jazykového a logického výkladu dospět spolehlivě k libovolnému závěru.⁷⁹ Lze dobře tvrdit, že absence slova „může“ ve vykládaném ustanovení je důkazem povinnosti sjednávat a ratifikovat. Stejně dobře možno tvrdit, že absence slov „je povinen“ nebo „musí“ v daném ustanovení je důkazem toho, že žádná povinnost sjednávat a ratifikovat stanovena není.

Skutečným nebezpečím pro Ústavu není to, že ji určitý badatel vykládá nepoučeně, tedy povrchně a aproximativně, nýbrž až to, když takový nepoučený výklad slouží jako relevantní expertní podklad pro ústavní orgán, jenž mu uzpůsobí výkon svých ústavních pravomocí. Bohužel i to bývá součástí dnešní české reality. Nebezpečí pro Ústavu představují i různá odborná vysvětlení podávaná *on line* sdělovacím prostředkům u příležitosti různých případů sporné aplikace Ústavy, pokud tyto komentáře jednotlivě, nebo v konfrontaci s jinými komentáři vzbudí u veřejnosti či zainteresovaných politiků dojem, že je k dispozici několik výkladů sporného ustanovení, a že tedy Ústava ve skutečnosti unese doslova vše.

Všechny tyto negativní jevy mají společný jmenovatel. Rozkolísávají výklad Ústavy či tomu napomáhají. Tím snižují regulativní schopnosti Ústavy. Drolí také autoritu Ústavního soudu při sjednocování výkladu Ústavy. Vzhledem k četnosti těchto jevů, jejich kumulativnosti a dlouhodobosti, jakož i k míře jejich dopadů na reálné chování nositelů ústavní moci je žel odůvodněné se domnívat, že vzniklý stav je již v podstatě nenapravitelný, neboť k dodatečnému sjednocení rozkolísaného výkladu chybí v dnešní ČR efektivní mechanismy.

⁷⁶ Názor vyjádřený vydavateli v úvodu obsáhlé monografie BOBEK, M. – MOLEK, P. – ŠIMÍČEK, V. (eds.) *Komunistické právo v Československu. Kapitoly z dějin bezpráví*. Brno: Masarykova univerzita, 2009, s. 35–36.

⁷⁷ MALENOVSKÝ, J. Doba bezpráví a nesvobody. In: Zdeněk Masopust (ed.), *Právo a stát na stránkách Právnicka. 150 let českého právníckého časopisu*. Praha, 2011, s. 324–328.

⁷⁸ Srov. nález ve věci citované v pozn. 67, bod 31.

⁷⁹ V tomtéž smyslu MALENOVSKÝ, R. Může prezident republiky odmítnout (odložit) ratifikaci mezinárodní smlouvy? *Právní rozhledy*, 2009, č. 22, s. 812.

2.3 Dílčí závěr

Výklad Ústavy nelze oddělit od její legitimacy. Za situace, kdy Ústava trpí jistou vrozenou odcizeností a nedostatkem předporozumění, je sjednocování jejího výkladu klíčovým nástrojem k lepšímu porozumění, a potažmo k posílení její legitimacy. Vlivem nejrůznějších důvodů popsaných v této části analýzy nelze hodnotit dvacetiletý proces výkladu Ústavy Ústavním soudem a naukou jako plně uspokojivý. Naopak, nejrůznější opakované excesy způsobily Ústavě patrně již nenapravitelnou újmu. Oslabily ještě více vnitřní souladnost Ústavy a v důsledku toho i její srozumitelnost a regulativní účinky ve společnosti. Uzavřely zřejmě cestu k dodatečnému ustálení jediného výkladu Ústavy.

3. ZÁVĚRY

3.1 „Revoluční“ ústavy nejsou požehnáním, ale ani prokletím českého státu

Všechny páteří ústavy moderního českého státu (z let 1920, 1948 a 1992) nesou stopy „revolučnosti“. Byly sepsány ve zlomových momentech existence českého národa. První a třetí z nich v souvislostech rozpadu státního útvaru, v němž český národ žil, druhá po 2. světové válce, po neúspěšném experimentu vlastní slovenské státnosti, jenž v ohledu dalších binacionálních vztahů v ČSR znemožňoval návrat do ústavního bodu nula, tzn. před tento experiment.

Abnormalitě okamžiku odpovídal způsob, jímž bylo o ústavě rozhodnuto a jímž ústava byla sepsána a schválena. Zatímco v případě ústav z r. 1920 a 1992 „revoluční poměry“ ovlivnily všechny tyto tři prvky, u květnové ústavy z r. 1948 byl (z důvodu únorového převratu) podstatně a nenapravitelně ovlivněn až způsob jejího schválení a provádění v praxi. Dobový rychlý, všeobecný a nepřehledný pohyb v měnící se společnosti působil jako odrazující faktor při politickém rozhodování, zda a jak oslovit stran ústavy lid coby originárního ústavodárce.

Hodnocení procesu utváření české ústavy z r. 1992 vyznívá problematicky. Vskutku, na jedné straně nesla situace v r. 1992 sice pečeť přelomovosti, neboť se v pouhých dvou ročních obdobích zrodil samostatný český stát, na straně druhé však nešlo v pravém slova smyslu o situaci „revoluční“, protože její průběh byl zvládnut výlučně standardními právními nástroji (*supra*). Opomenutí konzultovat lid proto nebylo samozřejmé, mj. i proto, že referendum se jevílo jako žádoucí také z hlediska mezinárodního práva. „Revoluční zjednodušení“ se přesto stala při vzniku Ústavy z r. 1992 ve skutečnosti pravidlem a míra různých nepravdivostí byla patrně vyšší než při vzniku Ústavy z r. 1920. Ústava z r. 1992 vznikla takřka bez odborné oponentury, v hlubokém informačním deficitu, bez přímého příspěvku zásadní části tehdejší české politické reprezentace (zvolené do federálních orgánů), s neadekvátně organizovanou účastí opozice.

Zdálo by se, že „revoluční“ ústavy jsou jakýmsi novodobým *prokletím* českého státu. Vždyť jedinou „nerevoluční“ ústavu představuje „socialistická“ ústava z r. 1960, jejíž vznik byl ale jediným pečlivě secvičeným ideologickým představením (její preambuli vévodí výkřik: „My pracující lid Československa prohlašujeme slavnostně ... socialismus v naší vlasti zvítězil!“), a činit z něj jakékoli závěry o výjimce z pravidla proto nelze. Výraz „prokletí“ je ovšem nevhodný. Bývá údělem národních ústav přicházet na svět svízelně, ve složitých, přelomových dobách, v nichž kategoricky trvat na právnícké čistotě

a důslednosti se nejen nesluší, ale čistě právníkový postup není ani reálný. Sama skutečnost, že ústava vznikla „revolučně“, prokletím proto není. Je tu péče také proto, aby stabilizovala fakticky vzniklé poměry ve společnosti a ustavila její nové mocenské struktury.

„Revoluční“ ústavy by se neměly ale považovat ani za *požehnaní*. Podstatnou většinu historie národa a lidu nevyplňují revoluce, nýbrž poklidný vývoj, ať už se právě projevuje progresem nebo regresem. Z pohledu proporcí je proto legitimní očekávat, že „revoluční“ ústavu v jisté chvíli nahradí ústava „evoluční“, jež se zbaví případného zjednodušujícího radikalismu předchozí ústavy, a naopak zahrne instituty i mechanismy, které společnosti dovolí pokojně se vyvíjet v souladu se svou přirozeností.

„Revoluční“ ústavy nejsou tedy prokletím ani požehnaním. Pokud jsou schopny úspěšně usměrňovat společnost i v období jejího dlouhodobého poklidného vývoje, pokud nemají zřetelné koncepční slabiny a jsou stabilizovaně vykládány, pokud požívají všeobecného respektu, není důvod uvažovat o nové ústavě. Naopak, jestliže jedna nebo více z uvedených vlastností platné ústavě chybí, je legitimní novou ústavu zvážit.

Možnost přechodu od „revoluční“ ústavy k ústavě „evoluční“ je tedy věcí vyhodnocení situace a následné *politické volby*. Ta by ovšem měla být důkladně *konzultována s lidem* coby originárním ústavodárcem, jenž je v době klidného vývoje společnosti plně k dispozici. Měla by být *odůvodněná*, nikoli konjunkturální či dokonce aprioristická, a to v obou směrech. Měla by zdůvodnit, proč přikročit k nové ústavě, nebo proč platnou ústavu naopak podržet. Je přitom nesporné, že podržet platnou ústavu představuje nejnadhlejší realizovatelnou politickou volbu. Z ničeho ovšem neplyne, že taková volba musí představovat současně i rozhodnutí nejlepší.

Jinými slovy, případné politické volbě v ČR by mělo předcházet *komplexní vyhodnocení* jak celé Ústavy, tak i jejich jednotlivých subsystémů. Je k tomu pravá doba. Hodnocením by měl být pověřen politicky reprezentativní a odborně nenapadnutelný orgán. Odborníci by v něm neměli hrát nedůstojnou úlohu těch, kteří toliko tlumočí názor politických elit do jazyka práva. Kritériem hodnocení se totiž nesmí stát pouze parciální zájmy té či oné politické strany na zachování nebo změně ústavy, v závislosti na profitu, jež z jednoho nebo druhého řešení může sama mít. Funkce ústavy jsou mnohem širší. Právníká obec i občanská společnost by měly dostat relevantní příležitost ke komentování závěrů, k nimž hodnotící orgán dospěje.

Na základě komplexního hodnocení Ústavy by mělo padnout politické rozhodnutí, zda se uskuteční ústavodárný proces vedoucí k nové ústavě. Blížící se stoletá výročí vzniku ČSR a schválení první československé ústavy v sobě nesou silný potenciál, jež může celé operaci poskytnout výrazný symbolický rámec.

3.2 Názor autora

Domnívám se, že po sérii „revolučních“ ústav si lid coby originární ústavodárce zasluhuje dát České republice konečně vlastní, nezprostředkovanou ústavu, v níž projeví svou reálnou vůli.

Tento názor by neměl *a priori* šokovat. Zkušenosti z jiných států jej spíše podporují. Polsko zvažovalo svou „postrevoluční“ ústavu takřka celé desetiletí a schválilo ji, až vlna velkých společenských změn opadla (1997). Maďarsko si pořídilo novou ústavu dokonce až v r. 2012. Slovensko transformovalo rozsáhlými změnami svou „rychlou“, „revoluční“

ústavu z r. 1992 v „postrevoluční“ v r. 2001. Rumunsko přikročilo ke komplexním změnám své ústavy z r. 1991 zcela nedávno, třebaže ta tehdy byla potvrzena v referendu 77procentní podporou. Taktéž Itálie nyní zahájila komplexní ústavodárný proces. Irský lid bude hlasovat v říjnu tohoto roku o návrhu vlády na zrušení horní komory parlamentu – Senátu (existuje od r. 1937), což se odůvodňuje mj. tím, že pět evropských států srovnatelné velikosti si druhou komoru ústavně nezřídilo.⁸⁰ Tuniský parlament projednává návrh nové ústavy právě v těchto prázdninových měsících.⁸¹ Kdyby byl tento článek sepsán za rok, bylo by možno určitě použít jiné příklady, neboť ústavní vývoj v Evropě i jinde plynule pokračuje.

Zde prezentovaný názor není voluntaristický. Je založen na argumentech předložených v předchozích částech článku. Rozhodnutí o české ústavě bylo učiněno v r. 1992 způsobem, který mohl vzbuzovat pochybnosti. Rovněž zvláštnosti procesu jejího utváření vyvolávají některé otázky. Účel a smysl určitých jejích podstatných ustanovení nebo dílčích subsystémů zůstávají nejasné a jsou v každém případě nejednotně vykládány. Konečně i to, jak byla Ústava schválena, bývá předmětem kritik a vysvětlování. Vlivem všech těchto okolností zůstal vztah lidu coby originárního ústavodárce k Ústavě v podstatě indiferentní, a to již proto, že lid zůstal celému ústavodárnému procesu totálně vzdálen. Ústava postrádá společné „předporozumění“. Je tomu tak v důsledku její stručnosti, občas eklektického propojení jednotlivých historických i zahraničních předloh v jejím textu i vlivem nedostatku dostupných informací o důvodech, které vedly k té nebo oné formulaci.

Avšak ani většina těchto skutečností nemusí být pro budoucnost Ústavy rozhodující. Dějiny znají příklady kabinetně vypracovaných ústav, jež si následně získaly respekt právníků i lidu. *Grundgesetz*, plod svízelné historické situace poválečného Německa nebyl z pochopitelných důvodů utvářen za spontánní spoluúčasti německého lidu. Bavorsko např. k němu nikdy neudělilo formální souhlas. Přesto se jako výraz společenské smlouvy mezi německým lidem a veřejnou mocí postupně nezpochybnitelně prosadil a tvoří jeden z pilířů stability německého spolkového státu.

Situace Ústavy ČR je ale rozdílná. Schválená Ústava nebyla nikdy soustavně osvětlována svými tvůrci. Její neuralgické body (např. postavení prezidenta republiky) nejsou dosud předmětem celospolečenského konsenzu. Tím, že zřízení některých důležitých ústavních institucí bylo politiky odloženo ve své době do budoucna *sine die*, byla podlomena víra veřejnosti v autoritu Ústavy.⁸² Jen váhavě naplňovaná, byla Ústava také často doplňována a měněna. Formální standardy, jež při tom druhotný ústavodárce zachovával, jakož i kvalita a míra podrobností jednotlivých změn se výrazně lišily. J. Kudrna to označuje za nevyhnutelné „záplatování“ Ústavy.⁸³

Konečně, značná stručnost Ústavy si žádala intenzivní *usměrňování a sjednocování jejího výkladu*. K tomu však nikdy opravdu nedošlo. Klíčová instituce, Ústavní soud, dostal k interpretaci potenciálně nejkonfliktnějších ustanovení Ústavy příležitost jen výjimečně. Navíc ji ne vždy využil a výklad účinně usměrnil. Nauka v důsledku své

⁸⁰ Srov. *Le Monde*, géo&politique, 20. června 2013.

⁸¹ Srov. *Le Monde*, 7. června 2013.

⁸² Srov. i KUDRNA, J. op. cit. v pozn. 45.

⁸³ *Ibidem*.

nepřehlédnutelné atomizace (zásadní neexistence širších pěstovaných názorových proudů; značná absence věcné a fundované polemické diskuse mezi autory; hluboké rozdíly v používaných metodách výkladu; mezigenerační tenze a trhliny) objektivně přispěla k tomu, že se výklad v podstatě nenapravitelně rozkolísal a že Ústava zůstává v některých významných ohledech i po dvou desetiletích neporozuměna.

Za těchto okolností by se politické strany měly k Ústavě i k její budoucnosti zásadně rámcově vymezit při formulování svých programů k příštím volbám do Poslanecké sněmovny a poté, do dalších voleb, sladit své konkrétní postoje tak, aby v r. 2018 nebo 2020 mohl být případně předložen lidu ke schválení návrh nové ústavy. Pro její přípravu by bylo možno použít platformy ústavodárného shromáždění (model přípravy Ústavy z r. 1948) nebo „konventu“ složeného nejen z politických představitelů a jimi jmenovaných ústavních expertů, ale i zástupců některých veřejných institucí a občanské společnosti (model přípravy unijní Listiny základních práv nebo tzv. ústavní smlouvy či fóra debat o nové rakouské ústavě v r. 2003⁸⁴).

3.3 Náměty

Pokud se idea nové ústavy prosadí, neměla by diskuse o ní zahrnovat žádná tabu. Nabízí se řada námětů. Zde jsou některé z nich.

1. Do ústavy by se měl vrátit *katalog základních práv a svobod*. Dobová nechuť části politického spektra a zejména tehdejšího předsedy vlády jej v ní ponechat vedla ke kompromisnímu konceptu „ústavního pořádku“, jenž zneřehlednil vazby mezi samotnou ústavou, základními právy a svobodami i mezinárodními smlouvami o lidských právech a základních svobodách. Důkazem budiž již zmíněný výklad pojmu „projev“ v čl. 27[2] Ústavy, který zcela nedávno provedl Nejvyšší soud. Ten se podle všeho nevypořádal dostatečně se skutečností, že pojem „projev“ obsahuje také čl. 17 Listiny základních práv a svobod coby jiná součást téhož ústavního pořádku. Vyložil „projev“ způsobem, jenž se dramaticky liší od obsahu, který tomuto pojmu uděluje Listina, aniž by rozdíl ve výkladu odůvodnil v ústavněprávní rovině. Formální cézura mezi Ústavou a katalogem základních práv a svobod představuje evropskou i světovou kuriozitu.

2. Měl by být jednoznačně vyjasněn *status prezidenta republiky*. Současné precedenční pokusy o to, učinit hlavu státu dominantním článkem moci výkonné či dokonce konkurentem moci parlamentní, vyvolávají napětí v politickém životě a zřejmě ani nepoživají většinové přízně ve společnosti. Mělo by být napříště výslovně určeno, zda má být prezident republiky nově považován za samostatného politického hráče, za jakéhosi *homme providentiel* poloprezidentské republiky, nebo naopak jen za prezidenta parlamentní republiky, jenž má směrem ven i dovnitř reprezentovat jednotu státní moci a formálně ji stvrzovat v „notářských“ aktech. Minimálně by měly být jednotlivě vyhodnoceny všechny pravomoci hlavy státu a měl by být odstraněn neuměle naroubovaný režim jeho osobních, nekontrasignovaných pravomocí podle čl. 62 Ústavy.

⁸⁴ V případě Rakouska měl ústavodárný konvent 71 členů. Předsedal mu tehdejší prezident Účetního dvora F. Fiedler. Práce v konventu byly ukončeny bez formálních výstupů po roce a půl, v r. 2005 (překážkou k dosažení kompromisu se staly spory o stupeň samostatnosti *Länder* v otázkách zdravotnictví a vzdělání), avšak některé dílčí návrhy zpracované konventem jsou stále ještě uváděny v život (např. nové správní soudy). Srov. *Die Presse*, 27. června 2013.

3. Měly by být znovu posouzeny otázky *bikameralismu*. Senát stále nepožívá velké přízně veřejnosti, na straně druhé prokázal svůj značný stabilizující potenciál, a tudíž svou opodstatněnost. Kladou se proto legitimně otázky, za prvé, zda by Senát neměl být zásadně zrovnoprávněn v poměru k Poslanecké sněmovně, např. i proto, že v chodu Sněmovny dochází k opakovaným poruchám. Za druhé, zda neformalizovat fakticky probíhající proces „regionalizace“ Senátu, v němž se stále více koncentrují silné regionální osobnosti.⁸⁵

4. Posílit v české společnosti *decentralizační procesy* se jeví jako žádoucí i z jiných důvodů. Ústava z r. 1992 byla v tomto ohledu naplňována jen váhavě a minimalisticky. Původní znění Ústavy předpokládalo jako vyšší územní samosprávné celky alternativně „země“ nebo „kraje“. Ústavnímu pokynu bylo vyhověno až k 1. 1. 2000, a to ustavením krajů. Ty jsou však v porovnání se sousedními státy s obdobnou „zemskou“ tradicí (Německo a Rakousko) spíše trpasličí (jde zřejmě o vůbec nejmenší útvary od r. 1918), a tudíž sotva schopné vystupovat jako adekvátní partner ústřední moci.⁸⁶ Ústava ČR z r. 1992 (preambule) přitom poprvé v moderních českých dějinách zasazuje sebeurčení českého národa výslovně do jeho správného mezinárodněprávního kontextu, tj. vyvozuje je primárně z území.⁸⁷ Nositelem tohoto práva je soubor osob (občanů) žijících na území Čech, Moravy a Slezska, nikoli etnicky definovaný národ s právem na „domovinu“, jak to vyplývá z Ústavy z r. 1920 („národ československý“) a, méně zřetelně, z Ústavy r. 1948 („lid československý“ sestávající ze „dvou bratrských národů Čechů a Slováků“).

Tím, že stávající konfigurace krajů nemá většinou vazbu na minulost a nerespektuje ani historické zemské hranice uvnitř ČR, představují takto zřízené celky spíše umělé útvary, k nimž jejich obyvatelé často nemají autentický vztah. Fungují proto mj. jako místa, kde se rozdělují veřejné prostředky, a soustřeďuje se zájem různých územně amorfních podnikatelských skupin, nikoli jako prostor přirozeného výkonu územní samosprávy. Současná ČR svým současným územním členěním recyklovala věčný problém nadměrné centralizace, s nímž se potýkala jak předválečná ČSR, tak „socialistické“ Československo, a který v minulosti působil fatální újmy na loajalitě ke státu. Nadměrná centralizace je výrazem tradiční nedůvěry českých ústředních politických elit k územně nižším formám samosprávy.

5. Za předpokladu zachování bikamerálního parlamentního modelu se jeví další koexistence *poměrného systému hlasování v Poslanecké sněmovně* a systému většinového v Senátu jako logická a odůvodněná. Toto duální vyvážení bylo svého času akcentováno i Ústavním soudem.⁸⁸ Příslušný náleží Ústavního soudu získal pozitivní mediální nálepku coby výraz spravedlivé obrany proti tzv. opoziční smlouvě. Jeho závěry se proto považují za nedotknutelné. Přesto lze vznést otázku, zda současný volební zákon negeneruje příliš roztráštěnou Poslaneckou sněmovnu a potažmo příliš slabé vlády. Čl. 18 [1] Ústavy stanoví volby do Poslanecké sněmovny „podle zásad poměrného zastoupení“ (na rozdíl

⁸⁵ ŠTECH, M. Úvodní projev. In: op. cit. v pozn. 1.

⁸⁶ Srov. též Ústava České republiky. Op. cit. v pozn. 16, s. 1381–1382.

⁸⁷ HIGGINS, R. *Problems and Process: International Law and How We Use It*. Oxford: Clarendon Press, 1994, s. 127–128; MALENOVSKÝ, J. 300 let Utrechtské smlouvy a nevyřešený rébus mezinárodněprávního postavení Gibraltarů. *Mezinárodní vztahy*. 2013, č. 1, s. 14–19.

⁸⁸ Nález ve věci Pl. ÚS 42/2000 ze dne 24. ledna 2001. *Ústavní soud České republiky. Sběrka nálezů a usnesení*, sv. 21, Praha: C. H. Beck, 2002, s. 113–151.

od „většinového systému“). Toto vymezení nepřipouští „třetí cesty“. Připouští však určité dodatečné *integrační stimuly* za podmínky, že jejich působením nedojde k přivrácení systému voleb do Poslanecké sněmovny od poměrného k většinovému.⁸⁹ Dodatečné integrační stimuly, případně i s výslovnou autorizací ústavy, jsou pravděpodobně žádoucí. V rovině fakticity i výsledků nenaplnují volby do Sněmovny v plné míře to, co se od systému poměrného zastoupení očekává. Na levici jsou sice voleny tradičně dvě strany, jedna z nich (KSČM) je však bez politického koaličního potenciálu. Na pravici je tradičně volena jediná silná strana, zatímco druhá, menší strana, mívá volatilní okruh voličů, a tudíž trpívá existenční labilitou. Současný model přitom pravidelně otevírá cestu do Sněmovny protestním stranám „na jedno použití“, jejichž případná přítomnost ve vládě zpravidla postupně paralyzuje její funkčnost. Dodatečné integrační stimuly jsou zřejmě i v zájmu Poslanecké sněmovny a koaličních vlád coby hráz proti „nahlodávání“ prezidentem republiky, zaštitěným všelidovým mandátem. Mohou taktéž do jisté míry neutralizovat degenerativní nebo klientelistické tendence v politických stranách.⁹⁰

6. Změny si zaslouží i ústavní zakotvení *soudní moci*. V souladu s ústavní situací ve většině evropských států by měly být podstatně posíleny samosprávné prvky soudní moci. Nabízí se zřízení Nejvyšší soudcovské rady, avšak se složením, které nedovolí, aby se stavovsky zapouzdřila. Ta by volila funkcionáře soudní moci, včetně předsedů nejvyšších soudů. Jelikož státní zástupci a soudci považují v poslední době opakovaně za nezbytné vstupovat do politického prostoru s prostředky trestního práva a vytyčovat tímto dramatickým způsobem přípustné mantinely nekulturní politické praxi, je třeba podstatně zvýšit požadavky při jejich výběru. Současný čl. 93 [2] Ústavy obsahuje sám o sobě nepostačující minimální standard a odkaz na zákon v něm relativizuje význam dodatečných kritérií. Výběr soudců by měl být prováděn veřejně a centralizovaně, nikoli – místy partyzánsky – předsedy jednotlivých soudů. Současný systém výběru není schopen zajistit jednotný práh kvalifikačních a jiných předpokladů jmenovaných soudců. Ve světle výše zmíněného vývoje by měl být zřejmě stanoven Ústavou.

7. Nabízí se komplexní zásah do ústavní úpravy *Ústavního soudu*, a to jak v rovině jeho kompetencí (je žádoucí zejména zvážit návrat k samostatné pravomoci Ústavního soudu podávat výklad Ústavy, je-li věc sporná), tak i, pokud jde o mandát soudců. Ten by měl být poněkud delší než současný, avšak neopakovatelný. Ústavní soudci by měli být jmenováni v méně konfliktním režimu, např. z původních několika kandidátů navržených Senátu k výběru prezidentem republiky. Funkcionáři Ústavního soudu by měli být voleni na kratší období samotnými ústavními soudci, nikoli jmenováni externí autoritou.⁹¹

prof. JUDr. Jiří Malenovský, CSc.

Soudní dvůr Evropské unie

⁸⁹ Srov. mé odlišné stanovisko k *odůvodnění* nálezu ve věci Pl. ÚS 42/2000. *Ibidem*, s. 138–143.

⁹⁰ Srov. i KLÍMA, M. Zvažování rekonstrukce ústavního a politického systému v kontextu proměny role politických stran. In: op. cit. v pozn. 1.

⁹¹ K tomu souhlasně i předseda Ústavního soudu P. Rychetský. NĚMEČEK, T./RYCHETSKÝ, P. op. cit. v pozn. 24, s. 111.

Jiří Malenovský

On the Margin of the Centenary of the Modern Czech State: The Legitimacy and Interpretation of the Czech Constitution

Abstract: The Constitution of the Czech Republic entered into force in 1993. This article explains the circumstances in which it was drafted, discussed and approved. Hurriedly prepared, in a context which was characterized by a lack of transparency and consultation of the original constitutional authority, the People, the Constitution of the Czech Republic lacks “prior understanding”. Given its concise text, the adoption of a clear harmonized interpretation was necessary. However, the Constitutional Court is neither granted sufficient tools nor occasions and its interpretation of various constitutional provisions has not always been consistent. The Czech doctrine, which is rather fragmented, has also failed to limit the ambiguities in the interpretation of the Constitution. For these two reasons (problems of legitimacy and lack of a unique, consistent interpretation) it should be decided to examine in- depth both the text of the Constitution and its implementation and, to draft, possibly by 2020 (the centenary of the first Czechoslovak constitution), an entirely new Constitution. The article contains suggestions in this regard.

Key words: constitution, original constitutional authority, legitimacy, interpretation, lack of prior understanding