

RECENZE

Albert Richard. *Constitutional Amendments: Making, Breaking and Changing Constitutions*. Oxford: Oxford University Press, 2019, 344 s.

Otázka ústavních změn se již dlouho hřeje na výsluní zájmu ústavních právníků celého světa.¹ Avšak ani česká věda ho neopomíná, ba naopak. Zejména po přelomovém rozhodnutí Ústavního soudu v kauze *Melčák* se mu již více než deset let věnuje velmi intenzivně.² Příznačné však je spíše to, jak je daný problém stále aktuální.

Recenzovaná kniha *Richarda Alberta* však není jen dalším dílem do mozaiky teorie „nezměnitelnosti“ ústav, i když i k tomuto tématu má co říci.³ Není ani vášnivou filipikou proti ohrožením liberální demokracie, se kterými se v poslední době také setkáváme stále častěji.⁴ Jejím tématem je skutečně komplexní pojednání o ústavních změnách. Jak připomíná *Yaniv Roznai*, již v roce 1895 A. V. Dicey poznamenal, že myslitel, který vysvětlí, jak fungují ústavní změny, se dotkne jednoho z ústředních bodů ústavního práva.⁵ Předkládaná kniha je pokusem systematizovat a sumarizovat nahlížení na ústavní změny. Předkládá nejrůznější kategorie ústav nejen podle procedurálních možností ústavní změny, ale i podle skutečného významu ústavních změn pro jednotlivé systémy. Snaží se pochopit možnosti ústavních změn v celé jejich šíři a za tím účelem člení a systematizuje. Nejdůležitější členění si zde zvýrazníme či spojíme do aktuálních otázek. Strukturované zkoumání ústavních změn je totiž nanejvýš důležité i ze zcela praktických důvodů. Jak píše autor předkládané publikace, potřebujeme nástroj, jak bez násilí změnit systém a zároveň ho nemuset stavět na zelené louce.⁶

-
- 1 Viz k tomu například ROZNAI, Y. *Unconstitutional Constitutional Amendments – The Limits of Amendment Powers*. Oxford: Oxford University Press, 2017; HALMAI, G. *Unconstitutional Constitutional Amendments: Constitutional Courts as Guardians of the Constitution? Constellations*. 2012, Vol. 19, No. 2, s. 182–203; BARAK, A. *Unconstitutional Constitutional Amendments*. *Israel Law Review*. 2011, Vol. 44, No. 3, s. 321–341. Nejnověji pak např. TOMASNI, N. – RICCETO, P. – ROZNAI, Y. *When Backlashes and Overrides Do Not Scare: The Power to Review Constitutional Amendments and the Case of Brazil's Supreme Court*. *International Journal of Human Rights and Constitutional Studies*. 2021, Vol. 8, No. 1/2.
 - 2 WINTR, J. *Desáté září českého ústavního systému*. *Jurisprudence*. 2010, č. 1, s. 4–17; KYSELA, J. *Předpoklady soudní kontroly ústavnosti ústavních zákonů*. *Jurisprudence*. 2010, č. 1, s. 24–30; KÚHN, Z. *Nad nálezem Ústavního soudu ve věci protiústavního „ústavního“ zákona č. 195/2009 Sb.* *Právní rozhledy*. 2010, roč. 18, č. 1, s. 20–29; SUCHÁNEK, R. *Nepohodlné články Ústavy aneb co nezměníme, to pomíneme nebo vyložíme*. In: MLSNA, P. (ed.). *Ústava ČR – vznik, vývoj a perspektivy*. Praha: Leges, 2011; MOLEK, P. *Hluboce inspirující nálezy Pl. ÚS 27/09 a utržené ucho materiálního jádra Ústavy*. *Soudní rozhledy*. 2009, č. 10, s. 46–52; SYLLOVÁ, J. *Teorie „ústavně limitované jednorázovosti“ (K nálezům rušícím ústavní zákon o zkrácení volebního období Poslanecké sněmovny)*. *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*. 2010, č. 2.
 - 3 Jako např. opět Yaniv Roznai: ROZNAI, Y. *Constitutional Amendability and Unamendability in Southeast Asia*. *The Journal of Comparative Law*. 2019, Vol. 14, No. 1, s. 188–204, či KÁČER, M. – NEUMANN, J. *Materiálne jadro v slovenskom ústavnom práve: doktrínálny dissent proti zrušeniu sudcovských previerok*. Praha: Leges, 2019.
 - 4 Autor se těchto témat dotkl i dříve – ALBERT, R. *Constitutional Handcuffs*. *Arizona State Law Journal*. 2010, Vol. 42, No. 3.
 - 5 Viz ROZNAI, Y. *Unconstitutional Constitutional Amendments – The Migration and Success of a Constitutional Idea*. *American Journal of Comparative Law*. 2013, Vol. 61, No. 3, s. 719.
 - 6 ALBERT, R. *Constitutional Amendments: Making, Breaking and Changing Constitutions*. Oxford: Oxford University Press, 2019, s. 39.

Knih je samozřejmě svým těžištěm zasazena do americké právní kultury, což může některé úvahy trochu zatěžovat (např. význam pojmu *amendment* – dodatek). *Albertovy* závěry však mohou sloužit ke snadnějšímu pochopení prakticky jakéhokoliv systému ústavní změny. Proto je komentovaná publikace užitečným nástrojem nejen pro právní akademiky a ústavní právníky, ale i pro praktiky ať již na půdě parlamentu, ústavního soudu či v ústředních politických funkcích.

1. Členění první – tuhá či pružná ústava?

Každá ústava je vždy v určitém vnitřním rozporu. Na jednu stranu se snaží stabilizovat určitý řád a jeho hodnoty, na stranu druhou musí dynamicky reagovat na požadavky praxe a společenského vývoje, aby se nestala bezvýznamnou.

Na jednu stranu tedy platí, že by ústava neměla být jednoduše změnitelná, aby aktuální nahodilá většina ve společnosti nemohla narušit dlouhodobou společenskou smlouvu a dohodu na směřování státu. Na straně druhé však platí, že pokud by byla ústava příliš nedotknutelná, prakticky nevyhnutelně ji začne praxe postupně obcházet i mimoprávními prostředky až se stane prázdnou skořápkou neplnící svou původní úlohu. Z původně reálné ústavy by se pak stala pouhou ústavou fiktivní.

Albert zde rozlišuje tři hlavní smysly ústavních změn. Jedná se o „funkční“ změnu, kdy je potřeba v Ústavě skutečně vyřešit konkrétní otázku. Příkladem může být sjednocení aktivního volebního práva ve federaci, tak jak to učinil 26. dodatek k Ústavě Spojených států.⁷ Dalším důvodem pro změnu může být „pouhá“ symbolika (tedy samozřejmě někdy jen zdánlivě „pouhá“). Příkladem mu je zakotvení socialistického zřízení do kubánské ústavy v roce 2008.⁸ V poslední řadě pak může být změna skutečně jen formální. V této souvislosti si klade *Albert* zajímavou otázku: Kdo má opravit překlep v Ústavě? Tento problém řešili na karibském ostrově Svata Lucie v roce 2013. V novele Ústavy byl zaměněn článek 107 a 108, respektive odkaz na ně. Šlo o písařskou chybu, ale samozřejmě vyvstala otázka, zda je nutné formálně Ústavu změnit, nebo lze chybu odstranit interpretací. Tamější soud nakonec těsně rozhodl pro interpretační změnu, ale formální změna by byla jistější.⁹

Podstatnější však je jiné členění, na které dává *Albert* také důraz a které souvisí právě s rigiditou a flexibilitou ústavy. Jde o otázku, jak jednoduše by mělo být možné ústavu změnit. Měli bychom si však vytknout před závorku ještě pojmy „změny“ a „proměny“, o kterých často hovoří *Jan Filip*. Změnou *Filip* chápe změnu autoritativního textu, proměnou pak změnu obsahu, tedy třeba jen posun v aplikaci či interpretaci.¹⁰ S obdobným členěním počítá i *Albert* a neuzavírá se do slonovinové věže lpění pouze na textu.

Naopak, jak je americkým akademikům vlastní, neponechává nit suchou na oponentních názorech, konkrétně na různých klasifikacích rigidnosti jednotlivých ústav.¹¹ Jeho

⁷ ALBERT, R. *Constitutional Amendments: Making, Breaking and Changing Constitutions*, s. 45.

⁸ *Ibidem*, s. 48.

⁹ *Ibidem*, s. 41.

¹⁰ *Filip* v této souvislosti zmínil bonmot, dle něhož Angličané ústavu prožívají, zatímco Francouzi po nocích píší jako recept na pudink. Viz příspěvek Jana Filipa v rámci konference *20 let Ústavy ČR* konané v Praze v prosinci 2012.

¹¹ Jde např. o práci LIJPHARD, A. *Patterns of Democracy*. New Haven: Yale University Press, 2012, či LORENZ, A. How to measure Constitutional Rigidity: Four Concept and Two Alternatives. *Journal of Theoretical Politics*. 2005, č. 17.

důležitou tezí je, že samotná procesní pravidla ústavní změny nám neřeknou, jak je změna ve skutečnosti složitá, nakořik je ústava skutečně rigidní.

Kromě právní úpravy se musíme zaměřit na stranický systém, stupeň politické polarizace, míru úcty k ústavě a roli soudů v této oblasti.¹² Ostatně právě i na výše uvedenou proměnu pomocí interpretace. To vše má na rigiditu vliv. Míra rigidity je podle *Alberta* tím pádem samozřejmě nepřenosná. Záleží totiž právě nejen na formální proceduře, ale zejména na politickém kontextu.¹³

Albert tedy tvrdě kritizuje na první pohled vědecké (až matematické) tabulky, které číste na bázi textu srovnávají možnosti ústavních změn v různých státech.¹⁴ Vychází z nich totiž mimo jiné, že je nejjednodušší změnit nekodifikovanou ústavu Velké Británie. Realita je však velmi odlišná. Nekodifikované ústavy „zatížené“ dlouhou tradicí je ve skutečnosti obtížné upravit a posunout aktuálně požadovaným směrem. Mantinely jsou i pro silné politiky velmi těsné. Naopak některé ústavy se zdánlivě velmi propracovaným systémem ochrany ústavního konsenzu podléhají častým změnám, jelikož je dokáže překonat jednobarevná politická síla.

Ostatně za příklad zde může sloužit i samotná Ústava Spojených států. *Albert* cituje *Sanforda Levinsona*, který prohlásil, že americkou Ústavu je velmi těžké, ne-li úplně nemožné změnit.¹⁵ Jiní autoři o ní prohlašují, že je „zmražená“.¹⁶ Přesto byla tato ústava mezi lety 1913 a 1920 upravena čtyřikrát, a to poměrně zásadně. Vzhledem k současnosti je to trochu pikantní, ale tyto změny byly výsledkem tzv. progresivistické éry. Tu započal svým „lidovým“ a „protielitářským“ hnutím prezident *Theodore Roosevelt*. Cílem bylo posílit přímou demokracii, snížit vliv elit na volby a změnit i samotnou společenskou smlouvu v podobě Ústavy. I když toto hnutí ve 20. letech 20. století ztratilo svůj „drive“, přesto vedlo k přesvědčení, že je ve skutečnosti změna americké ústavy příliš jednoduchá. Ostatně na to konzervativní politici reagovali s plánem na rigidnější formu změny.¹⁷ K tomu sice nakonec nedošlo, ale rozložení politických sil se změnilo a náhle se ve druhé půlce 20. století skutečně Ústava postupně spíše zmrazila.¹⁸ Klíčová je totiž spíše schopnost kooperace republikánů a demokratů než samotná úprava.¹⁹

2. Členění druhé – změna či revize?

V této recenzi nesledujeme otrocky text komentované práce, vybíráme z něj to, co je subjektivně důležité či zajímavé. Jednou z takových nejpodstatnějších otázek je otázka rozsahu změny. Česká úprava formálně nerozlišuje různé stupně změny. Zná jen změnu. Lze nicméně vzpomenout omezení příliš rozsáhlých změn v duchu teorie materiálního jádra ústavy dovozeného Ústavním soudem. Můžeme tedy potvrdit, že i česká konstitucionalistka ve skutečnosti pracuje s více úrovněmi ústavních změn.

¹² ALBERT, R. *Constitutional Amendments: Making, Breaking and Changing Constitutions*, s. 96.

¹³ *Ibidem*, s. 97.

¹⁴ Viz opět LIJPHARD, A. *Patterns of Democracy*. New Haven: Yale University Press, 2012, či LORENZ, A. How to measure Constitutional Rigidity: Four Concept and Two Alternatives. *Journal of Theoretical Politics*. 2005, č. 17.

¹⁵ ALBERT, R. *Constitutional Amendments: Making, Breaking and Changing Constitutions*, s. 96.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ Návrh senátora Jamese Wadswortha a kongresmana Finise Garetta. *Ibidem*, s. 121.

¹⁸ Lze zde okázat i na populární kulturu. Osud tzv. dodatku o rovných právech v 70. letech 20. století je velmi pěkně zpracován v seriálu Netflix *Mrs. America* (2020), režie: Anna Boden a další, scénář: Dahvi Waller a další.

¹⁹ Viz k tomu LEVITSKY, S. – ZIBLATT, D. *Jak umírá demokracie*. Praha: Prostor, 2018.

Na tuto problematiku upozorňuje *Albert* svým členěním ústavních změn na „změny“ a „revize“. V originále ovšem na „change“ a „dismemberment“. Volím překlad revize, neb *dismemberment* znamená doslova rozsekání na kusy a používá se v případech popisů středověkých exekucí. Pokud autora chápu správně, on daný termín používá v méně kontroverzním a intenzivním duchu bez tak vysokého stupně negativního hodnocení. Je to nicméně takový překladatelský oříšek.

Podstatou této problematiky je ale uvědomění, že není „změna“ jako „změna“. Revize je více než změna, ovšem zase méně než nová ústava.²⁰ *Albert* zde dává příkladem i slavný 13. dodatek americké Ústavy. My známe zejména ten 13. dodatek, který ruší jednu provždy institut otroctví. Původní návrh 13. dodatku, kterému se říká *Corwinův* dodatek podle svého autora, kongresmana z Ohia, však měl záměr právě opačný. Tento dodatek, který nikdy nebyl formálně ratifikován, předpokládal naopak utvrzení pravidel jednotlivých států a ač slovo „otroctví“ nezaznělo, měl ho petrifikovat. *Albert* považuje právě tento dodatek za příklad změny, neb byl v zásadě v souladu s předešlou ústavní historií i praxí a byl tedy jen technickou a symbolickou úpravou Ústavy. Naopak pozdější 13. dodatek rušící otroctví je onou „revizí“, neb původní Ústavu nově redefinuje.

3. Členění třetí – jak pravidla změn chránit

Praktickou otázkou je, kdo zajistí, aby pravidla změn byla dodržována, tedy aby k nepřipustným změnám nedocházelo. *Jan Kysela* v této souvislosti rozlišuje pojistky uvnitř systému (např. Senát) a vně systému (právo lidu na odpor).²¹ Nicméně *Kysela* jinde dodává, že „*chceme-li ji (ústavu) chránit rovněž před nedodržováním, porušováním či obcházením, je politická kontrola nedostatečná, protože příliš spoléhá na to, že ústava bude svými adresáty ctěna. Proto ke kontrole interní (politické) přistupuje kontrola vnější (soudní).*“²²

Jiní badatelé však skutečně věří v primární roli politické kontroly a demokratického korektivu ústavodárce.²³ *Václav Pavlíček* k tomu na českém příkladu výslovně uvádí, že se Ústavní soud postavil nad shodné rozhodnutí obou komor Parlamentu přijaté podle Ústavy, jako projevu moci ústavodárné, a tím zpochybnil i důvodnost existence Senátu, který měl být zárukou ústavnosti před případným neuváženým rozhodnutím Poslanecké sněmovny.²⁴

Můžeme zde zmínit americké kritiky „soudcokracie“,²⁵ kteří taktéž kladou důraz na demokratickou diskusi ožehavých témat na půdě politických orgánů. *Jeremy Waldron* v této souvislosti ukazuje, že běžný občan má zejména trvat na rovném přístupu k volným funkcím a řádném projednání příslušných otázek v zevrubné politické debatě.²⁶

²⁰ ALBERT, R. *Constitutional Amendments: Making, Breaking and Changing Constitutions*, s. 31.

²¹ KYSELA, J. *Právo na odpor a občanskou neposlušnost*. Brno: Nakladatelství Doplněk, 2006, s. 5.

²² KYSELA, J. Předpoklady soudní kontroly ústavnosti ústavních zákonů. *Jurisprudence*. 2010, č. 1, s. 28, 29.

²³ Např. MIKULE, V. Může Ústavní soud zrušit ústavní zákon? *Jurisprudence*. 2010, č. 1, či SUCHÁNEK, R. *Nepohodlné články Ústavy aneb co nezměníme, to pomíneme nebo vyložíme*.

²⁴ Viz PAVLÍČEK, V. *Kdo je v České republice ústavodárcem a problém suverenity*. In: VANDUCHOVÁ, M. – HORÁK, J. (ed.). *Na křižovatkách práva: pocta Janu Musilovi k sedmdesátým narozeninám*. Praha: C. H. Beck, 2011.

²⁵ Např. TUSHNET, M. *Taking the constitution away from the courts*. Princeton University Press, 2000, HIRSCHL, R. *Towards juristocracy: the origins and consequences of the new constitutionalism*. Cambridge, Mass: Harvard University Press, 2007, nebo WALDRON, J. The Core of the Case Against Judicial Review. *The Yale Law Journal*. 2006, roč. 115, č. 6.

²⁶ WALDRON, J. *The Core of the Case Against Judicial Review*.

Zastánci demokratického pozitivismu obecně mají dle *Tomáše Sobka* tento vzkaz pro soudce: „*Jestliže chcete měnit svět podle svých morálních přesvědčení, pak opusťte justici a běžte do politiky, kde máte možnost ve svobodné politické soutěži přesvědčit ostatní spoluobčany o tom, že vaše ideje jsou pro ně tím nejlepším. Ale nezneužívejte veřejného úřadu soudce k tomu, abyste svým spoluobčanům autoritativně vnucovali svoje osobní morální názory.*“²⁷

Nicméně *Richard Albert* v předkládané publikaci připomíná, že úvahy o nezměnitelnosti původní Ústavy jsou vlastní již otcům zakladatelům i myslitelům z 19. století a ne jde tedy o vynález moderní éry. Cituje např. *Thomase Coolyho*, který uvádí, že dodatek musí být v harmonii se změněným.²⁸ Připomíná také slavnou otázku *Johna Rawlse*. Bylo by možné užít ústavodárný proces korektně k tomu zrušit ochranu v prvním dodatku k Ústavě Spojených států a zavedení státního náboženství? Byla by to podle něj revoluce, a nikoliv ústavní změna.²⁹ Ostatně problematice omezení změnitelnosti a nezměnitelnosti se *Albert* věnuje dlouhodobě, jak jsme již uváděli.³⁰

Nicméně zajímavá je zde opět klasifikace, kterou autor provádí. Souvisí to s problematikou rigidity, kterou jsme také vzpomínali výše. Autor se na to však dívá prizmatem praxe a rozlišuje tři „kultury změny“. Ty mohou změny buď akcelarovat. Zde je příkladem mnoho afrických států, které ústavní změny a proces s tím spojený užívají v běžné politické praxi pro řešení konkrétních partikulárních otázek, a to s velkou lehkostí. Změny jsou tedy běžné a ústavní materii oslabují.³¹ Kultura odklonění zase ústavní změny spíše odklání do výše zmiňovaných proměn, kdy text zůstává stejný, ale stejně se mnohé změní. Příkladem je Japonsko, kde od roku 1946 neprošla jediná změna Ústavy a vše se tedy řeší interpretací.³² Zajímavá je pak kultura, kterou autor spojuje se znemožněním změny. Příkladem jsou některé karibské státy, kde by sice formálně ústavu změnit bylo možné, ale politická situace to neumožňuje, nebo to nad rámec ústavních pravidel ztěžuje. Např. tak, že se nad rámec užívají fakultativní referenda, se kterými ústavodárný proces vůbec nepočítá.³³

Vrcholem autorových úvah o nezměnitelnosti je však jeho opět systematická klasifikace tzv. klauzulí věčnosti.³⁴ Od roku 1989 obsahuje nějakou formu výslovného zákazu ústavní změny více než 50 % ústav.³⁵ Nicméně *Albert* se i touto otázkou zabývá spíše prakticky než metafyzicky. Uvědomuje si, že žádné formální pravidlo nemůže faktickou změnu úplně vyloučit, zaměřuje se tedy na klasifikaci praktických účelů takových klauzulí.³⁶

Prvním účelem je vlastně politické utvrzení stávajícího stavu. Jde o uklidnění části společnosti, že se nechystá zásadní změna.³⁷ Příkladem je výše zmíněná otázka úpravy otroctví v původní americké Ústavě, jakož i v jejím 13. *Corwinově* dodatku.

²⁷ SOBEK, T. *Právní myšlení: kritika moralismu*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2011, s. 315.

²⁸ ALBERT, R. *Constitutional Amendments: Making, Breaking and Changing Constitutions*, s. 70.

²⁹ *Ibidem*, s. 69.

³⁰ ALBERT, R. (ed.). *An unamendable constitution?* New York – Berlin – Heidelberg: Springer, 2018, či ALBERT, R. – BERNAL PULIDO, C. – BENVINDO, J. Z. *Constitutional change and transformation in Latin America*. Chicago, Illinois: Hart Publishing, 2019.

³¹ ALBERT, R. *Constitutional Amendments: Making, Breaking and Changing Constitutions*, s. 113.

³² *Ibidem*, s. 115.

³³ *Ibidem*, s. 116.

³⁴ Viz k tomu i má publikace PREUSS, O. *Klauzule věčnosti. Je možné odstranit liberální demokracii?* Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2015.

³⁵ ALBERT, R. *Constitutional Amendments: Making, Breaking and Changing Constitutions*, s. 141.

³⁶ *Ibidem*, s. 141.

³⁷ *Ibidem*.

Druhým účelem může být smíření. Jde vlastně o podobnou situaci jako v případě utvrzení. To je však preventivní, smíření nastává po konfliktu ve společnosti. Pomocí klauzule věčnosti se nicméně i zde uklidňuje část společnosti a umožňuje navození určité harmonie a stability. Typickým příkladem jsou nezrušitelné amnestie, jak je známe např. z Nigeru.³⁸

Na tyto pragmatické účely můžeme navázat účelem třetím, více vzletným. Jeho podstatou je uchování konkrétních hodnot. Ať již to je křesťanská víra jako v Mexiku či sekulární zřízení v Indonésii, nebo naopak federalismus v Brazílii či republikanismus ve Francii.³⁹

Čtvrtým účelem bude naopak transformace. Tedy opak předešlého, místo abychom na dlouhodobé hodnoty navazovali, chceme se s nimi rozejít. Transformace může být i zcela praktická. Tak se např. Salvador nebo Středoafriická republika pokusily pomocí nezměnitelnosti nově zajistit skutečně svobodné volby.⁴⁰

Účelem klauzule nezměnitelnosti, v pořadí pátým, může být i nástroj krizového managementu. Jde o omezení ústavních změn během nouzových stavů či války.⁴¹

Podobnou rovinou je i šestá možnost, jak užívat klauzuli věčnosti, i když v tomto případě je to skutečně nepřesné. Jedná se o situaci, kdy se změny vylučují na nějakou dobu, např. na deset let či umožňují jen jednou za nějaký čas.⁴²

Všechny účely pak mají dle *Alberta* společné, že jsou vyjádřením důležitých hodnot.⁴³

4. Členění čtvrté – jak změny reflektovat

Toto členění, které jsem vybral na závěr může být pro mnohé české čtenáře překvapivé. Autor mu však věnuje značnou pozornost. Český právník vycházející z kontinentální právní kultury si nebude patrně pokládat otázku, jak se o ústavní změně dozví. Proměnu musí zachytit v odborné literatuře, praxi či v rozhodnutí soudu. Změna však bude řádně vyhlášena a integrována do příslušných předpisů, pokud se jedná o novelu existujících pravidel.

To však není intuitivní pro někoho, kdo primárně uvažuje v pojmu „ústavních dodatků“. *Richard Albert* se tak podivuje nad tím, že v Norské ústavě z roku 1811 bylo původně uvedeno, že Židé do Norského království nepatří, nyní je tam naopak zakotvena všeobecná svoboda vyznání. A stále je to stejný dokument. Změna v textu není na první pohled patrná.⁴⁴

Albert tak rozlišuje čtyři modely formální kodifikace ústavní změny. Samozřejmě začíná systémem dodatků, kdy se vlastně nemění původní text, změny se „jen“ přidávají pod ústavu po vzoru americké Ústavy. Ani v případě americké Ústavy to však není nic samozřejmého. Na prvním kongresu se tato otázka diskutovala. *James Madison* tomu oponoval, chtěl změny přímo v textu kvůli jasnosti a určitosti, nicméně většina nechtěla narušit autoritu původní Ústavy.⁴⁵

Druhý způsob kodifikace je tzv. roztroušený model. Příkladem je Velká Británie, kde je ústava jednak nekodifikovaná, jednak ji najdeme ve více formálních listinách, které spolu často „komunikují“ jen nepřímou.⁴⁶

³⁸ Ibidem, s. 144.

³⁹ Ibidem, s. 145.

⁴⁰ Ibidem, s. 147.

⁴¹ Ibidem.

⁴² Ibidem, s. 148.

⁴³ Ibidem.

⁴⁴ Ibidem, s. 229.

⁴⁵ Ibidem, s. 233.

⁴⁶ Ibidem, s. 235.

Dalším možným postupem je tzv. včleňovací model. Ten již počítá s kodifikací změny přímo v textu upravené Ústavy či ústavního zákona, ale přímo do textu je také zaznamenáno, že jde o danou konkrétní ústavní novelu. Tento model se užívá např. v Indii. Při čtení ústavy tedy zároveň čteme její historii. Nicméně máme v ruce koherentní výsledný text.⁴⁷

Posledním modelem je způsob avizovaný na úvodním norském příkladu. Jedná se o tzv. neviditelný model. Jde vlastně o jakési úplné znění, se kterým nejčastěji pracují i čeští právníci. Ústavní změna je plně inkorporována a zahlazena do ústavního textu. Ten se tak jeví jako nikdy nedotčený. Vždy je také aktuální. Příkladem je typicky i Irsko.⁴⁸

Albert dovozuje, že právě i samotný systém kodifikace má zásadní vliv na výslednou podobu ústavní materie. Kdyby se užil jiný model v případě americké Ústavy (*Madison* by vyhrál i tuto debatu), Ústava by byla podle něj úplně jiná.⁴⁹ Systém dodatků je totiž mementem mnoha chyb minulosti.

Závěr

Podle *Richarda Alberta* není žádná ústava nikdy hotová – to je iluze. Proměňuje se minimálně neformálně – interpretací.⁵⁰ *Albert* vzpomíná i pojmy kontinuity a diskontinuity.⁵¹ Proto podle něj není žádné ustanovení ústavy důležitější než to o její změně. Přesto to často bývá poslední prioritou při přípravě nové ústavy.⁵² Důležité totiž je pravidla změn nastavit tak, aby fungovala, aby změny zlepšovala a činila je čitelnými.

Příliš rigidní pravidla či dokonce úplné vyloučení změn povedou jen k jejich obcházení a ztrátě důvěry v ústavní systém. Hodí se samozřejmě, když má ústava až určitý posvátný nimbus nedotknutelnosti, ale nesmí to být přehnané. Ostatně bylo by to v rozporu s přívládkem demokratický v oblíbeném sousloví „demokratický právní stát“. Neštěstím je totiž samozřejmě i příliš volná úprava a neúcta k ústavě. Ostatně to vidíme stále častěji. Základní hodnoty společnosti stojí za to chránit i v období krize i proti zdánlivě křičící většině.

Praktickým návrhem, pro který *Albert* pléduje, je formální odlišení různých úrovní změn. Větší tuhost ústavy u zásadnějších revizí či důležitějších hodnot, větší flexibilita u méně exponovaných ustanovení.⁵³ Nicméně zde bych upozornil na možné problémy tohoto elegantního řešení. Problém nastane v praxi, až se budou odlišovat méně a více důležité části ústavního řádu a také pak při samotné změně. Vzpomeňme např. na práci generála *de Gaulla* s referendem při úpravách francouzské Ústavy.⁵⁴

Vždy bude záležet na konkrétních jednotlivcích, ale pravidla mohou pomáhat či škodit. Poučme se tedy.

Ondřej Preuss*

⁴⁷ Ibidem, s. 236.

⁴⁸ Ibidem, s. 238.

⁴⁹ Ibidem, s. 243.

⁵⁰ Ibidem, s. 255.

⁵¹ Ibidem. Zde je samozřejmě nutné odkázat na práce Václava Pavlíčka a Aleše Gerlocha.

⁵² Ibidem, s. 266.

⁵³ Ibidem, s. 201.

⁵⁴ Viz PREUSS, O. Přímá volba prezidenta jako esenciální znak poloprezidentské formy vlády ve Francii? *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*. 2011, roč. 57, č. 4, s. 151–163.

* JUDr. Ondřej Preuss, Ph.D., katedra ústavního práva Právnické fakulty Univerzity Karlovy. E-mail: preuss@prf.cuni.cz. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0779-8513>.