

---

## 7.

### Ústavní pořádek

#### 7.1. Základní východiska

Československá federace (od r. 1990 s oficiálním názvem Česká a Slovenská Federativní Republika – ve zkratce ČSFR) zanikla v roce 1992. Její zánik byl zakotven v ústavním zákoně Federálního shromáždění č. 542/1992 Sb., o zániku ČSFR, ze dne 25. 11. 1992 (účinný od 8.12.1992); podle čl. 1 tohoto ústavního zákona „uplynutím dne 31. prosince 1992 zaniká ČSFR“. Takto zanikl i její právní řád. Od 1. 1. 1993 tak oba dosavadní členské státy nabyly nezávislosti. Oba tyto celky se přihlásily k právní kontinuitě i proto, že v právním řádu byly předpisy, které v jejich dosavadních právních řádech zcela chyběly (např. občanský, obchodní či trestní zákoník a řada jiných významných norem, které byly nezbytné pro řádný chod státu). ČR i SR tak provedly recepci právního řádu federace do svých právních řádů; nemusely provádět recepci předpisů, které již v jejich řádech byly, neboť 31. 12. 1992 zaniká toliko federace a ČR i SR pokračují od 1. 1. 1993 ve své nepřetržité státní existenci, teď ale jako samostatné státy s neomezenou suverenitou, a takto nepřetržitě trvají i jejich právní řády.

Recepce byla provedena v obou členských státech ústavními předpisy. Na Slovensku se tak stalo v Ústavě SR (č. 460/1992 Sb.), v ČR ústavním zákonem ČNR č. 4/1993 Sb., o opatřeních souvisejících se zánikem ČSFR (ze dne 15. 12. 1992, účinný od 31. 12. 1992). Recepce byla provedena čl. 1 odst. 1 tohoto ústavního zákona, který stanoví, že: „Ústavní zákony, zákony a ostatní právní předpisy České a Slovenské Federativní Republiky platné v den zániku České a Slovenské Federativní Republiky na území České republiky zůstávají nadále v platnosti. **Nelze však použít ustanovení podmíněná toliko existencí České a Slovenské Federativní**

---

tých okolností. Podle ESD v oblastech, které jsou upraveny výlučně komunitárním právem, má toto právo přednost a nemůže být popřeno referenčními kritérii národního práva, a to ani na úrovni ústavní. Podle této doktríny tedy Ústavní soud nemá pravomoc rozhodovat o ústavnosti norem evropského práva, a to ani za situace, pokud jsou obsaženy v právních předpisech České republiky. Jeho kompetence posuzovat ústavnost českých norem je tedy, ve stejném smyslu, omezena“ (nález č. 434/2006 Sb. – tzv. eurozatykač).

Republiky a příslušností České republiky k ní.“ Současně bylo stanoveno (v čl. 1 odst. 2 téhož ústavního zákona), že: „Pokud ústavní zákony, zákony a ostatní právní předpisy přijaté před zánikem České a Slovenské Federativní Republiky spojují práva a povinnosti s územím České a Slovenské Federativní Republiky a státním občanstvím České a Slovenské Federativní Republiky, rozumí se tím území České republiky a státní občanství České republiky, pokud zákon nestanoví jinak.“

Provedením recepce se tak právní řád ČR rozšířil o právní předpisy federální. Recepce umožnila, aby byla ČR v oblasti právní (včetně roviny ústavní) plně připravena na svoji nadcházející nezávislost. V době, kdy byla recepce provedena, neměla ČR dosud vlastní ústavu, její ústavní poměry se řídily ústavními předpisy federace, a nebylo jisté, zda bude nová ústava v brzké době přijata. Proto byly recipovány i dosavadní federální ústavní předpisy. Pokud by skutečně nebyla nová ústava přijata, řídila by se po zániku federace Česká republika použitelnými ustanoveními federálních ústavních předpisů, zejména ustanoveními o postavení ČNR a vlády ČR; k tomuto však nebylo nakonec třeba přistoupit, neboť již 16. 12. 1992 byla Českou národní radou přijata nová Ústava.<sup>143</sup>

Jak již bylo uvedeno, recepcí byl právní řád ČR rozšířen o předpisy původně federální. Pro aplikaci norem v nich obsažených (pro specifikované normy téže právní síly) bylo v úst. zákoně č. 4/1993 Sb. (čl. 2) upraveno následující aplikační pravidlo (platí dosud): „V případě rozporu mezi právními předpisy České republiky vydanými před zánikem České a Slovenské Federativní Republiky a předpisy uvedenými v čl. 1 odst. 1 (tj. předpisy recipovanými z právního řádu československé federace) téže právní síly se postupuje podle právního předpisu České republiky.“ Nově přijatá Ústava pak provedla úpravu postavení některých právních předpisů v takto rozšířeném právním řádu ČR, a sice ve svém čl. 112, který zní takto: „(1) Ústavní pořádek České republiky tvoří tato Ústava, Listina základních práv a svobod, ústavní zákony přijaté podle této Ústavy

<sup>143</sup> Dostala č. 1/1993 Sb. Stojí za připomenutí, že na základě zákona ČNR č. 545/1992 Sb., o Sbírce zákonů ČR, ze dne 18.11.1992 (účinný od 10. 12. 1992), vycházel již v r. 1992 ročník Sbírky zákonů ČR s letopočtem 1993. Takto byly již v r. 1992 publikovány příslušné normy přijaté ČNR a dalšími orgány ČR v ročníku 1993 (tak se stalo např. s úst. zákonem č. 4/1993 Sb. i s novou Ústavou). Pořadí čísel ve Sbírce nemusí nutně odpovídat pořadí jejich přijetí. Tak např. ústavní zákon č. 4/1993 Sb. je z 15. 12. 1992 a Ústava (č. 1/1993 Sb.) je ze 16. 12. 1992.

*a ústavní zákony Národního shromáždění Československé republiky, Federálního shromáždění Československé socialistické republiky a České národní rady upravující státní hranice České republiky a ústavní zákony České národní rady přijaté po 6. červnu 1992.*

*(2) Zrušují se dosavadní Ústava, ústavní zákon o československé federaci, ústavní zákony, které je měnily a doplňovaly, a ústavní zákon České národní rady č. 67/1990 Sb., o státních symbolech České republiky.*

*(3) Ostatní ústavní zákony platné na území České republiky ke dni účinnosti této Ústavy mají sílu zákona.“*

V prvním odstavci čl. 112 Ústava stanovila, které právní předpisy mají od její účinnosti do budoucna ústavní sílu (jsou to ty, které jsou od 1. 1. 1993 součástí ústavního pořádku). Odst. 2 téhož článku je ustanovením derogačním, ruší tedy platnost tam uvedených ústavních předpisů. S výjimkou ústavního zákona ČNR č. 67/1990 Sb., o státních symbolech ČR, byly všechny v odst. 2 uvedené právní předpisy recipovány z právního řádu československé federace. Vzhledem k tomu, že Ústava nově nahradila dosavadní úpravu postavení nejvyšších orgánů ČR a související instituty, které byly upraveny, jak již naznačeno, v ústavních předpisech federálních, byly tyto federální předpisy Ústavou zrušeny. Takto byly zrušeny jednak dosavadní Ústava (ústavní zákon č. 100/1960 Sb.) a ústavní zákon o československé federaci. Spolu s nimi byly zrušeny i „ústavní zákony, které je měnily a doplňovaly“: takto byla zrušena řada dosud platných ústavních předpisů. Jednak byly zrušeny ty ústavní zákony, které nesly v názvu, že se jimi mění<sup>144</sup> nebo doplňuje Ústava z roku 1960 nebo úst. zákon o čl. federaci. Zrušeny byly i přímé novely<sup>145</sup> obou uvedených předpisů, pokud uvedeným způsobem sice nebyly označeny, ale změnu či doplnění činily ve skutečnosti. Naopak nepřímé novely<sup>146</sup> obou uvedených předpisů (ty, které nenesly uvedené označení) patří zjevně pod úpravu obsaženou v čl. 112 odst. 3 Ústavy. Spolu s uvedenými předpisy byl zrušen i ústavní zákon ČNR č. 67/1990 Sb., o státních

<sup>144</sup> Za změnu je třeba považovat i případ, kdy ústavní zákon vypustil z Ústavy z roku 1960 nebo z ústavního zákona o čl. federaci některé ustanovení a jinak tyto předpisy nepozměnil.

<sup>145</sup> Přímá novela právního předpisu zasahuje přímo do jeho textu: uvádí, které ustanovení se mění či doplňuje.

<sup>146</sup> Nepřímá novela právního předpisu přináší odlišný text, než je dosavadní úprava, ale bez přímého zásahu do textu dosavadní úpravy; v tomto případě se uplatní dosavadní úprava ve znění úpravy pozdější.

symbolech České republiky. V době přijetí Ústavy sice ještě nebyla přijata nová úprava státních symbolů ČR, ale předpokládalo se, že se tak brzy (do konce r. 1992) stane, proto byl uvedený ústavní zákon zrušen. Již 17. 12. 1992 byl přijat zákon ČNR č. 3/1993 Sb., o státních symbolech ČR; nabyl účinnosti 1. 1. 1993.

Odst. 3 článku 112 Ústavy pokrývá ostatní ústavní zákony, platné na území ČR ke dni účinnosti Ústavy, které nespádají ani pod režim čl. 112 odst. 1 Ústavy ani pod režim čl. 112 odst. 2 Ústavy. Tj. pokrývá ty, které se nestaly ani součástí ústavního pořádku (dle odst. 1) ani nebyly zrušeny (dle odst. 2). Tyto ostatní ústavní zákony zůstaly v platnosti, ale od 1. 1. 1993 mají sílu běžného zákona. Odst. 3 tak stanoví jejich dekonstituci, tj. snižuje jejich právní sílu z úrovně právní síly ústavního zákona na úroveň právní síly zákona.<sup>147</sup>

### 7.2. Definice ústavního pořádku

Ústava podává definici ústavního pořádku v již výše zmíněném čl. 112 odst. 1. Jde o definici výčtovou, tj. ústavní pořádek je definován jako výčet prvků, z nichž se skládá. Kritériem pro klasifikaci prvků či jejich skupin v ústavním pořádku jsou spíše formální kritéria (název prvků, způsob přijetí těchto prvků, případně zákonodárce, který prvek přijal), než obsah těchto prvků. Každý prvek ústavního pořádku má ústavní sílu. Prvky ústavního pořádku jsou předpisy uvedené v čl. 112 odst. 1 jednotlivě (Ústava, Listina) nebo skupinově (např. ústavní zákony ČNR přijaté po 6. červnu 1992).

Ústavní pořádek je tvořen několika podmnožinami: první z nich obsahuje Ústavu (úst. zákon ČNR č. 1/1993 Sb.); druhá obsahuje Listinu základních práv a svobod; třetí obsahuje ústavní zákony přijaté podle

---

<sup>147</sup> Ústavními zákony spadajícími pod odst. 3 jsou jen ústavní předpisy vydané v letech 1918–1992, a to samozřejmě jen ty, které nebyly zrušeny již před účinností Ústavy. V souladu s čl. IX uvozovacího zákona k ústavní listině Československé republiky (zákon ze dne 29. 2. 1920, č. 121/1920 Sb. z. a n.) byla ke dni 6. 3. 1920 (den nabytí účinnosti uvozovacího zákona i ústavní listiny) zrušena „všechna ustanovení, která odporují této ústavní listině a republikánské formě státu, dále všechny dřívější ústavní zákony, i když by jednotlivá jejich ustanovení nebyla v přímém rozporu s ústavními zákony Československé republiky“. Zrušeny tak byly všechny ústavní zákony, které byly pro čsl. stát recipovány z rakousko-uherského právního řádu (tzv. recepční normou – zákonem č. 11/1918 Sb. z. a n.).

Ústavy,<sup>148</sup> čtvrtá pak zahrnuje ústavní zákony přijaté v letech 1918–1990, upravující státní hranice ČR, a do páté zařazujeme ústavní zákony ČNR přijaté po 6. 6. 1992 (druhý den tehdy konaných voleb do ČNR, jakož i do obou komor Federálního shromáždění). Jde o již zmíněný ústavní zákon ČNR č. 4/1993 Sb. a ústavní zákon ČNR č. 29/1993 Sb. (oba se týkají otázek kontinuity v souvislosti se zánikem ČSFR).

Zobecníme-li tedy definici ústavního pořádku uvedenou v čl. 112 odst. 1 Ústavy, lze říci, že ústavní pořádek ČR je množinou všech platných právních předpisů ústavní síly.

### 7.3. Podmnožiny ústavního pořádku

Výše uvedená výčtová definice ústavního pořádku člení ústavní pořádek (jako množinu všech platných právních předpisů ústavní síly) do pěti podmnožin. Do první z nich je zařazena Ústava. Tento předpis je prvkem ústavního pořádku, neboť sama je též ústavním předpisem, a sice ústavním zákonem.

V další podmnožině se nachází **Listina základních práv a svobod**. Zařazením Listiny do ústavního pořádku<sup>149</sup> je Listině přiznána ústavní síla a současně jsou na ústavní úrovni chráněny základní práva a svobody v ní obsažené. Uvozovací ústavní zákon č. 23/1991 Sb., kterým se uvozuje Listina základních práv a svobod jako ústavní zákon Federálního shromáždění ČSFR, obsahoval ustanovení § 1 odst. 1, které znělo: „Ústavní zákony, jiné zákony a další právní předpisy, jejich výklad a používání musí být v souladu s Listinou základních práv a svobod.“<sup>150</sup> Takto se Listina stala ústavním zákonem s nadústavním postavením. Listina

<sup>148</sup> Ke dni účinnosti Ústavy České republiky neobsahovala tato podmnožina žádný prvek.

<sup>149</sup> To, že je Listina součástí ústavního pořádku, je (vedle toho, že je to stanoveno v čl. 112 odst. 1) uvedeno již v čl. 3 Ústavy. Takto je daná skutečnost (Listina je součástí ústavního pořádku) v Ústavě obsažena dvakrát. To však má svůj význam. V čl. 3 se tak zřejmě děje proto, aby již v první hlavě Ústavy a mezi jejími velmi významnými a nosnými ustanoveními bylo zakotveno, že v ČR jsou na ústavní úrovni chráněna lidská práva a svobody (která jsou však obsažena v jiném právním předpise než v Ústavě samotné). V čl. 112 odst. 1 se tak děje v souvislosti s výčtem prvků ústavního pořádku.

<sup>150</sup> Ve Sbírce zákonů byl publikován pod daným číslem uvedený uvozovací ústavní zákon a spolu s ním i Listina. Daná konstrukce, tj. uvozovací ústavní zákon a pak teprve Listina, byla zvolena proto, aby novelizační, zrušovací a podobná ustanovení byla mimo Listinu (byla uvedena v uvozovacím ústavním zákoně).

i uvozovací ústavní zákon byly recipovány z federálního právního řádu do právního řádu ČR výše uvedeným ústavním zákonem č. 4/1993 Sb. Ústava dala Listině jejím zařazením do ústavního pořádku ústavní sílu. Uvozovací zákon k Listině nebyl do ústavního pořádku zařazen a spadá pod režim čl. 112 odst. 3 a získal sílu běžného zákona. Běžný zákon nemůže upravovat otázky ústavní, proto z něho nelze dovozovat ani právní formu Listiny, ani uplatňovat od 1. 1. 1993 jeho § 1 odst. 1. Listina tak již od uvedeného data není na ústavní úrovni označena za ústavní zákon a ztratila nadústavní povahu. Listina splňuje všechny náležitosti ústavního zákona, ale, jak již uvedeno, není takto na ústavní úrovni označena. Listina je tak specifickým právním předpisem ústavní síly (její ústavní sílu dovozujeme ze skutečnosti, že je zařazena do ústavního pořádku). Vzhledem k tomu, že má Listina ústavní sílu, pak pokud má být měněna či doplňována, musí se tak stát ústavním zákonem (s respektem k ustanovení čl. 9 Ústavy). Dosud byla Listina novelizována jen jednou, a sice ústavním zákonem č. 162/1998 Sb., který zasáhl do jejího čl. 8.

Recepcí Listiny byla zajištěna plná kontinuita s ústavní úrovní ochrany lidských práv dosaženou již v ČSFR. Listina byla na konci r. 1992 znovu publikována ve Sbírce zákonů (v jedné části spolu s Ústavou), jako příloha usnesení předsednictva ČNR (ze 16. 12. 1992) č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky. Předsednictvo ČNR se usneslo takto: „Předsednictvo České národní rady vyhláší Listinu základních práv a svobod jako součást ústavního pořádku České republiky“. Poté následuje text Listiny. Z daného usnesení předsednictva lze vyvozovat jen to, že předsednictvo hodlá Listinu opět vyhlásit ve Sbírce zákonů. Nelze z toho vyvozovat, že je to předsednictvo, kdo dává Listinu do ústavního pořádku, a že díky předsednictvu má Listina ústavní sílu. To, že je Listina prvkem ústavního pořádku (a proto má ústavní sílu), plyne z Ústavy, nikoliv z daného usnesení předsednictva České národní rady.

Třetí podmnožinou ústavního pořádku jsou „ústavní zákony přijaté podle Ústavy“. Pojem „ústavní zákony přijaté podle Ústavy“ znamená, že jde o ústavní zákony přijaté od účinnosti Ústavy podle procedur stanovených Ústavou k přijetí ústavního zákona, zejména s respektem k ustanovení čl. 9 a 39 odst. 4 Ústavy. Zařazení této podmnožiny do ústavního pořádku předpokládá v budoucnu přijetí dalších ústavních zákonů, a je tak umožněno, aby se počet prvků ústavního pořádku rozšiřoval. Naby-

tí platnosti každého nového ústavního zákona, přijatého podle Ústavy, rozšíří ústavní pořádek o nový prvek. Ústava současně nevylučuje, aby se počet prvků ústavního pořádku zmenšoval zrušením platnosti ústavního předpisu Parlamentem ČR, ovšem s respektem k ustanovení čl. 9 Ústavy. Dosud se tak nestalo. Takto se stále rozšiřuje polylegalita naší ústavy (zde ústavy s malým „ú“, ústavy v širším slova smyslu, jako souboru všech právních předpisů ústavní síly), daná již tím, že základem naší ústavy je Ústava (zde ústava v užším slova smyslu, tj. úst. zákon ČNR č. 1/1993 Sb., proto Ústava) a Listina.

Ústavními zákony přijatými podle Ústavy, tj. ústavními zákony přijatými od 1. 1. 1993, mohou být ústavní zákony dvou typů: jednak ústavní zákony, jejichž vydání výslovně předpokládá sama Ústava, a sice v některých jiných svých ustanoveních, než je čl. 112 odst. 1 (např. podle čl. 100 odst. 3 k vytvoření vyššího územního samosprávného celku – provedením tohoto ustanovení je úst. zákon č. 347/1997 Sb.), a jednak ústavní zákony ostatní, jež jsou projevem vůle ústavodárce (příkladem je ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti ČR). K ústavním zákonům přijatým podle Ústavy patří novely Ústavy a jiných ústavních předpisů, ať již přímé nebo nepřímé. Specifickými ústavními zákony v této podmnožině jsou ústavní zákony, jimiž se schvalují změny státních hranic ČR, které byly přijaty od 1. 1. 1993. Do dnešní doby byly přijaty ústavní zákony týkající se schválení změn státních hranic se Slovenskem (úst. zákon č. 74/1997 Sb.), Rakouskem (úst. zákon č. 76/2004 Sb. a úst. zák. č. 235/2012 Sb.) a Německem (úst. zákon č. 633/2004 Sb.).

Čtvrtou podmnožinou ústavního pořádku jsou **ústavní zákony** Národního shromáždění ČSR (působilo v letech 1918–1968), Federálního shromáždění ČSSR (působilo v letech 1969–1992) a České národní rady (působila v letech 1969–1992) **upravující státní hranice ČR** (první z nich byl vydán v roce 1930, poslední v roce 1988). Všechny čsl. ústavy od roku 1920 obsahovaly ustanovení v zásadě korespondující čl. 11 Ústavy, tj. předpokládaly, že ke změně státních hranic je třeba ústavního zákona. Oproti praxi vytvořené po 1. 1. 1993 se předtím ústavním zákonem schvalovala nejen změna státních hranic, ale i mezinárodní smlouva, která změnu obsahovala (výjimkou byly jen ústavní zákony přijímané ČNR – viz dále). Tj. v zákonodárném sboru nebylo hlasováno zvlášť o smlouvě a zvlášť o ústavním zákonu, ale jen o ústavním zákonu, čímž byla schválena jak smlouva, tak změna hranic v ní obsažená.

V době unitárního Československa (1918–1968) byl přijímán ke každé změně hranic jen jeden ústavní zákon, protože bylo disponováno jen územím jednoho státu (tj. unitárního Československa). V době čl. federace byly ke každé změně hranice přijaty vždy dva ústavní zákony. Změna hranice federace s jejím sousedem totiž změnila i hranici jejího členského státu, tj. ČR nebo SR. Členské státy vyjadřovaly souhlas se změnou své hranice přijetím ústavního zákona, schváleného jejich národní radou (buď se vyjádřila ČNR nebo SNR).

Od 1. 1. 1993 je v zákonodárném sboru přijímán ústavní zákon, jímž se vyjadřuje souhlas se změnou hranice, a vedle toho se samostatně hlasuje o souhlasu s ratifikací smlouvy samotné (nikoliv formou přijetí ústavního zákona). Tato praxe se poprvé objevila v r. 1997 při schvalování Smlouvy mezi SR a ČR o společných státních hranicích (tzv. Židlochovické smlouvy). Odděleně byl dán souhlas ke smlouvě a odděleně (ústavním zákonem) souhlas se změnami státní hranice. S Ústavou by ovšem tehdy nebylo v rozporu ani současné schválení smlouvy i změn ústavním zákonem. Nebylo by to v rozporu s Ústavou ani v současné době. Takové současné schvalování však nyní není možné prakticky (byť není v rozporu s ústavním textem), má-li se vůči smlouvám měnícím hranice uplatnit předběžná kontrola ústavnosti mezinárodních smluv, zavedená tzv. euronovelou Ústavy (úst. zákon č. 395/2001 Sb.).

Poslední podmnožinou ústavního pořádku jsou **ústavní zákony ČNR přijaté po 6. červnu 1992**. Již zmíněný ústavní zákon ČNR č. 4/1993 Sb. se týkal jak recepce právního řádu ČSFR do právního řádu ČR a postavení takto recipovaných norem v právním řádu ČR, tak řešení některých dalších otázek: upravoval, které orgány ČR přebírají působnost příslušných orgánů ČSFR (zejména Federálního shromáždění, federální vlády, ústředních orgánů státní správy a Nejvyššího soudu), dále se týkal přechodu majetkových a jiných práv a závazků ČSFR na ČR a převzetí dalších práv a závazků ČSFR vyplývajících z mezinárodního práva ze strany ČR, jakož i uznání států a vlád, které ke dni svého zániku uznávala ČSFR, ze strany ČR. Druhý prvek této podmnožiny, ústavní zákon ČNR č. 29/1993 Sb., o některých dalších opatřeních souvisejících se zánikem ČSFR (z 22. 12. 1992, účinnosti nabyt 1. 1. 1993), se týkal přidělení soudců zaniklých federálních soudů k soudům ČR, přidělení prokurátorů a vyšetřovatelů federálních orgánů prokuratury k prokuratuře ČR, ja-



kož i zakotvení možnosti, aby se pracovníci Kanceláře Ústavního soudu ČSFR stali pracovníky Nejvyššího soudu ČR.

Výše provedené rozčlenění ústavního pořádku do pěti podmnožin, dané samotnou Ústavou ČR, založené spíše na formálních kritériích, lze provést i jinak, a sice podle obsahu ústavních předpisů, např. následovně:

1. základní pilíře ústavního pořádku (Ústava a Listina);
2. ústavní předpisy, jimiž se doplňuje ústavní systém ČR: tyto ústavní zákony upravují materii, kterou Ústava neupravuje vůbec, nebo jen rámcově, a přinášejí rozšíření úpravy dané oběma základními pilíři – jde o úst. zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků, úst. zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky a úst. zákon č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii;
3. ústavní zákony upravující státní hranice ČR;
4. ústavní zákony o kontinuitě (úst. zákon ČNR č. 4/1993 Sb. a úst. zákon ČNR č. 29/1993 Sb.);
5. zvláštní ústavní zákon (ústavní zákon č. 69/1998 Sb., o zkrácení volebního období Poslanecké sněmovny): jde o jednorázový ústavní zákon, jímž bylo volební období Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR zvolené v r. 1996 zkráceno o dva roky;
6. přímé novely Ústavy a jiných ústavních předpisů, kterými jsou přímo novelizována ustanovení jiných ústavních předpisů.<sup>151</sup>

#### 7.4. Otázka vhodnosti použití pojmu ústavní pořádek

Ústavou zavedený pojem **ústavní pořádek** se stal již od počátku její účinnosti předmětem diskusí, pokud jde o vhodnost použití tohoto slovního spojení (resp. jen slova „pořádek“) v daném kontextu. Slovo pořádek může v češtině znamenat jednak výsledek určitého uspořádání, „úklidu“, tj. vzniklá uspořádaná situace (tj. „pořádek“) nebo tento pojem znamená dodržování určitých pravidel (tak ve spojení „veřejný řád“ – zachovávání určitých stanovených pravidel veřejností). Pro množinu předpisů používá čeština pojem „řád“; např. pro soubor (množinu) všech platných právních předpisů určitého státu použijeme pojem „právní řád“. Takto

<sup>151</sup> Ústavní zákony č. 162/1998 Sb., č. 300/2000 Sb., č. 176/2001 Sb., č. 395/2001 Sb., č. 448/2001 Sb., č. 319/2019 Sb., č. 71/2012 Sb.

se až do roku 1992 používal pro soubor právních předpisů ústavní síly pojem „ústavní řád“. Bylo by tak namíste činit i nyní, ale Ústava zavedla pojem jiný, tj. *ústavní pořádek*, kde slovo „pořádek“ není vhodně použito, neboť ústavní pořádek je definován výčtem, tj. je množinou; slovní spojení by bylo v pořádku jen tehdy, pokud bychom na ústavní pořádek nazírali nikoliv jako na množinu, ale jako na výsledek uspořádání, což ústavodárce patrně neměl v úmyslu.

V jiném kontextu bylo slovo „pořádek“ použito v našem ústavním vývoji v ústavním dekretu prezidenta republiky č. 11/1944 Úředního věstníku československého, o obnovení právního pořádku. Tímto ústavním dekretem, který je vyjádřením kontinuity ČSR v hranicích z r. 1937, byly prohlášeny za neplatné všechny předpisy, které byly vydány v době československé nesvobody způsobené tzv. Mnichovskou dohodou (od 30. 9. 1938 do dne určeného později – do 4. 5. 1945), s výjimkou ústavních dekretů a dekretů prezidenta republiky<sup>152</sup> (tyto ústavní dekreta a dekreta – vydány byly v letech 1940–1945 – musely být později zpětně schváleny, ratifikovány, zákonodárným sborem; k tomu také došlo).<sup>153</sup> Slovní spojení „právní pořádek“ je zde zcela namíste. Nejedná se totiž o množinu, ale o výsledek uspořádání („úkladu“), nastolení pořádku po situaci způsobené tzv. Mnichovskou dohodou.

### 7.5. Nálezy Ústavního soudu ČR úzce se týkající ústavního pořádku

S pojmem ústavního pořádku a jeho prvků úzce souvisejí dva nálezy Ústavního soudu (a sice nálezy ÚS z 25. 6. 2006 č. 403/2002 Sb. ve věci návrhu na zrušení některých ustanovení zákona č. 328/1991 Sb., o konkursu a vyrovnání (souvisel s nabytím účinnosti již zmíněné euronovely Ústavy) a nálezy ÚS z 10. 9. 2009 č. 318/2009 Sb. ve věci návrhu na zrušení ústavního zákona č. 195/2009 Sb., o zkrácení pátého volebního období Poslanecké sněmovny (na jeho základě se měly konat předčasné volby do Poslanecké sněmovny).

---

<sup>152</sup> Tyto ústavní dekreta a dekreta vydával prezident republiky E. Beneš; ústavní dekreta mají dnes v souladu s čl. 112 odst. 3 Ústavy sílu zákona.

<sup>153</sup> Stalo se tak ústavním zákonem č. 57/1946 Sb., kterým se schvalují a prohlašují za zákon dekreta prezidenta republiky.

**7.5.1. Nález ÚS č. 403/2002 Sb. – výklad pojmu ústavní pořádek**

Od účinnosti Ústavy se při výkladu čl. 112 odst. 1 nepředpokládalo, že by ústavní pořádek zahrnoval jiné právní předpisy, než právní předpisy vnitrostátního původu ústavní síly (tj. platné ústavní zákony a Listinu). Tento výklad byl však změněn Ústavním soudem, a sice v nálezu č. 403/2002 Sb., který byl vydán krátce po nabytí účinnosti již zmíněné euronovely Ústavy, kterou byl mj. změněn čl. 87 odst. 1 písm. a) a b) Ústavy. Nově tak Ústavní soud nemohl rozhodovat o zrušení zákonů a jiných právních předpisů (nebo jejich jednotlivých ustanovení) pro jejich rozpor s lidskoprávní smlouvou.<sup>154</sup>

Po účinnosti euronovely Ústavní soud uvedeným nálezem zrušil některá ustanovení zákona o konkurzu a vyrovnání, a to nejen pro jejich rozpor s Listinou, ale i Mezinárodním paktem o občanských a politických právech, tj. lidskoprávní smlouvou. Tuto kompetenci vyvodil Ústavní soud výkladem Ústavy a důvodem pro vyvození této kompetence se stalo přesvědčení Ústavního soudu, že není možné ze strany ústavadárce snižovat již dosaženou procedurální úroveň ochrany základních práv a svobod. Snížení této úrovně by znamenalo narušení tzv. materiálního jádra Ústavy, kterým jsou podstatné náležitosti demokratického právního státu (ochrana základních práv patří mezi ně), jejichž změna je dle čl. 9 odst. 2 Ústavy nepřípustná. Mohl-li již do účinnosti euronovely Ústavní soud rozhodnout o zrušení zákonů či jiných právních předpisů (nebo jejich jednotlivých ustanovení) pro rozpor s lidskoprávní smlouvou, musí být taková kompetence zachována i po její účinnosti.<sup>155</sup>

<sup>154</sup> Je zajímavé, že v návrhu euronovely (vládní návrh, tisk Poslanecké sněmovny PČR č. 884, III. volební období) se počítalo s kompetencí rozhodnout ze strany Ústavního soudu o zrušení zákonů a jiných právních předpisů (nebo jejich jednotlivých ustanovení) pro jejich rozpor s ústavním pořádkem, ale i „ustanovením o lidských právech a svobodách v mezinárodní smlouvě, která je součástí právního řádu a má přednost před zákonem“. Tomuto korespondoval v uvedeném tisku i návrh znění čl. 88 odst. 2 Ústavy: „Soudci Ústavního soudu jsou při svém rozhodování vázáni pouze ústavním pořádkem, ustanoveními o lidských právech a svobodách v mezinárodních smlouvách, která jsou součástí právního řádu a mají přednost před zákonem, a zákonem podle odstavce 1.“ Zákonem podle odst. 1 se rozuměl zákon o Ústavním soudu.

<sup>155</sup> Ústavní soud v nálezu konstatoval: „Z ústavní maximy podle čl. 9 odst. 2 Ústavy neplynou konsekvence toliko pro ústavadárce, nýbrž i pro Ústavní soud. V nepřípustnosti změny podstatných náležitostí demokratického právního státu je obsažen i pokyn Ústavnímu soudu, dle kterého žádnou novelu Ústavy nelze interpretovat v tom smyslu, že by jejím důsledkem bylo omezení již dosažené procedurální úrovně ochrany základních práv a svobod. Z uvedeného

K již výše zmíněným podmnožinám ústavního pořádku tak vzhledem k uvedenému nálezu patří ještě podmnožina do právního řádu ČR inkorporovaných lidskoprávních smluv.

### 7.5.2. *Nález ÚS č. 318/2009 Sb. – zrušení ústavního zákona Ústavním soudem*

Tento nález je unikátní tím, že jím Ústavní soud poprvé od svého vzniku v roce 1993 zrušil ústavní zákon.

Při hledání řešení, jak zajistit konání předčasných voleb v roce 2009, se uvažovalo o dvou možnostech. Buď využitím ustanovení čl. 35 Ústavy o rozpuštění Poslanecké sněmovny prezidentem republiky, nebo přijetím jednorázového ústavního zákona, jímž by bylo zkráceno volební období PS. První možnost byla odmítnuta, neboť rozpuštění PS bylo tehdy v Ústavě upraveno výlučně jako sankce hlavy státu za nečinnost PS, a bylo by tedy obcházením Ústavy, pokud by PS usilovala úmyslně o naplnění jednoho z oněch důvodů jen proto, aby bylo dosaženo zkrácení jejího volebního období. Bylo tedy přistoupeno k realizaci druhé možnosti, tedy k přijetí jednorázového ústavního zákona.

Pro možnost konání předčasných voleb byl přijat (jednorázový) ústavní zákon č. 195/2009 Sb., o zkrácení pátého volebního období PS.

Ústavní soud na základě ústavní stížnosti poslance zrušil napadený úst. zák. č. 195/2009 Sb., když dospěl k závěru, že uvedený ústavní zákon má nepřípustnou individuální a retroaktivní povahu, a že jde o zásah do Ústavy v intenzitě zakládající zásah do jejího materiálního jádra.<sup>156</sup>

---

*východiska nutno posuzovat změny, jež přinesla novela Ústavy, provedená ústavním zákonem č. 395/2001 Sb., a to v ustanoveních ... čl. 87 odst. 1 písm. a) a b) ... Ústavy. ... Proto rozsah pojmu ústavního pořádku nelze vyložit toliko s ohledem na ustanovení čl. 112 odst. 1 Ústavy, nýbrž i vzhledem k ustanovení čl. 1 odst. 2 Ústavy, a do jeho rámce zahrnout i ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách.“*

<sup>156</sup> Ústavní soud v nálezu mj. uvedl: „Dle čl. 9 odst. 1 Ústavy může tato být doplňována či měněna pouze ústavními zákony. ... Ústavní zákon ad hoc (pro jedinečný případ) není ani doplňováním, ani změnou Ústavy. Obsahově ústavní zákon pro jedinečný případ může nabýt dvou podob – buď jde o časově omezené suspendování Ústavy anebo věcnou, resp. osobní výjimku z obecné platnosti ústavní úpravy. Doplnění ústavy lze charakterizovat tím, že se u něj doplňované ústavní ustanovení nemění, přičemž doplňované a doplňující ustanovení nejsou rozporná. Změna ústavy znamená zrušení, resp. částečné zrušení určitého ústavního ustanovení a případně (nikoli nutně) zakotvení ustanovení nového. Prolomením ústavy se ústava neruší, přičemž prolomené (v posuzovaném případě suspendované) ustanovení a ustanovení prolomující (v daném případě suspendující) jsou rozporná. Ústavní zákon č. 195/2009 Sb. je ústav-

Jednorázový ústavní zákon tak Ústavní soud má za nepřipustné pro-  
lomení Ústavy, kdy není příslušné ustanovení změněno, ale pro jedineč-  
ný případ se z něho činí výjimka. Pokud jde o retroaktivitu uvedeného  
ústavního zákona, uvedl Ústavní soud, že jím byly „se zpětnou účinností  
stanoveny podmínky uplatnění volebního práva (aktivního i pasivního).  
Se zpětnými účinky byly změněny předpoklady, na základě znalosti kte-  
rých bylo voliči rozhodováno ve volbách do Poslanecké sněmovny“<sup>157</sup> tj.  
že Poslanecká sněmovna má působit 4 roky, což je pravidelné volební  
období. Samu kompetenci ke zrušení ústavního zákona vyvodil Ústavní  
soud z toho, že existuje-li materiální jádro Ústavy, má být chráněno ne-  
jen Parlamentem, ale i ze strany Ústavního soudu.

---

*ním zákonem pouze formou, nikoli ale obsahem. Obsahem je individuálním právním aktem týkajícím se nikoli obecně vymezeného okruhu adresátů a situací, nýbrž konkrétně určeného subjektu (Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky zvolené v roce 2006) a konkrétní situace (skončení jejího volebního období dnem voleb, jež se mají konat do 15. října 2009, a zkrácení lhůt dle zákona o volbách do Parlamentu České republiky a dle soudního řádu správního pouze pro tento případ). Tato skutečnost je výslovně vyjádřena nejen v čl. 1 daného ústavního zákona, nýbrž i v čl. 2 (představujícím přímou novelu zákonů provedenou ústavním zákonem!), obsahujícím u úpravy zkrácení uvedených lhůt výslovně formulaci „pro tento případ“... Ústavní soud opakovaně zdůrazňuje, že považuje princip obecnosti ústavního zákona za komponentu kategorie podstatných náležitostí právního státu. Připomíná, že obecnost není účelem o sobě, jejím účelem je zajistit oddělení zákonodárné, výkonné a soudní moci, rovnost ústavní úpravy pro obdobné situace a tím vyloučení svévole při uplatňování veřejné moci a umožnění garance ochrany práv jednotlivce v podobě práva na soudní ochranu. Smyslem a účelem obecnosti ústavního zákona, jako pojmového znaku kategorie právního státu, je proto ochrana svobody.“*

<sup>157</sup> Nález Ústavního soudu č. 318/2009 Sb.