

AKTUALITY

PRO PRÁVNÍ PRAXI

K otázce ústavní ochrany společnosti a státu de lege lata a de lege ferenda

Jan Filip

Existence státu a uskutečňování jeho funkcí má zásadní význam pro život jednotlivce i společnosti. Ústavní právo demokratického právního státu má zajišťovat základní podmínky jeho fungování. **Ústava ČR normativně projektuje ČR jako svobodný, svrchovaný a demokratický stát, založený na úctě k lidským právům a na zásadách občanské společnosti, řídící se osvědčenými principy právního státu, stát, který není lhostejný k vývoji v mezinárodním společenství a plní své mezinárodní závazky v rodině evropských a světových demokracií.** Tuto pracovní definici bychom si mohli zvolit jako východisko dalších úvah o právní úpravě ochrany tohoto normativně projektovaného stavu, tedy jako **stavu normálního**.

Pokud je tento stav ohrožen, vzniká jiná právní situace, kterou je možno označit jako odchylku od normy. Ústavní právo na to zpravidla reaguje přechodem do jiného stavu, který se označuje různě např. jako **výjimečný stav, mimořádný stav, válečný stav, nouzový stav, stav ohrožení, stav obležení**, kterému musí být přizpůsobeny právní prostředky k zajištění stavu normálního. S tím je spjato i **ústavněprávní vymezení pravidel jednání v situacích, kdy jsou tyto základní podmínky existence státu, jeho demokratického a právněstátního systému ohroženy nebo kdy k tomu již došlo¹ a je třeba vytvořit právní podmínky**

¹ Ve 20. století šlo v roce 1918 o odtržení (dismembraci) od habsburské monarchie a její zničení z naší strany. Naopak v roce 1938–1939 byla zničena existence našeho státu a v roce 1968 jeho suverenita, v roce 1948 a v roce 1989 došlo k zásadní změně politického systému a jeho hodnot, v roce 1992 došlo k rozpadu federativního uspořádání. S výjimkou let 1918–1920 a 1938 se

pro návrat systému do původního žádoucího stavu.

Náš ústavní pořádek v současné podobě institut výjimečného stavu nebo mimořádného stavu výslovně neupravuje, a je to jeho nedostatek. Zná jen stav válečný a dají se z něj nepřímo dovodit stavy další. Řešení takové situace si vyžaduje výjimečná – nebo jak to označil zákon č. 300/1920 Sb., ve znění zákona č. 125/1933 Sb. – **mimořádná opatření**.² Naše právní instrumentarium a státa se v této oblasti omezuje jen na jednotlivé případy ochrany společnosti a státa a jím uznávaných hodnot, **ústavně** však není předvídána hromadná suspenze základních práv, ani mimořádné zásahy do organizace státu.

Není to zase až tak neobvyklý stav. Ústavní teorie se od 18. století touto problematikou zabývá a kromě požadavku výslovné úpravy řešení těchto situací se můžeme setkat i nyní s názory, že ochrana státu a společnosti je rovněž svou povahou přirozeným právem, které nepotřebuje ústavní zakotvení a které z *povahy věci* (*argumentum in seipsum*) umožňuje provádět výše zmíněná mimořádná opatření.

Odvracenou stranou mince je právo občanů vzít do vlastních rukou zajištění demokratického pořádku ve svém státě. Lid je nositelem suverenity a za jeho přirozené práva se zase považuje **oprávnění postavit se na odpor** proti potlačování jeho nezadatelných a nezcižitelných práv.³

Jiné odlišení je z hlediska právního v podobě objektivní a subjektivní teorie. Podle **objektivní teorie nouzových stavů**⁴ je nutné skutečné nastoupení takového stavu⁵ a vláda, která použije mimořádné prostředky (i vojenské úřady – military

prakticky k mimořádným opatřením nesahalo. Jejich vyhodnocení (mám na mysli právní, ne politologické) by mělo být základem pro projekt ústavní úpravy řešení takových situací.

² Tento zákon se opíral o ústavní základ v § 113 odst. 3 Ústavní listiny, který zmocňoval k vydání zákona, který by omezil určitá základní práva „za války nebo tehdy, vypuknou-li uvnitř státu události ohrožující zvýšenou měrou republikánskou státní formu, ústavu nebo veřejný klid a pořádek“. Zákon o mimořádných opatření se také stál vzorem pro vládní návrh ústavního zákona o stavu ohrožení státu (FS ČSFR 1991. Tisk č. 439). Byl však rozšířen o aspekt přírodních a podobných katastrofických stavů. Tento návrh, stejně jako další, nebyl přijat.

³ Nejvíce tyto teorie ovlivnil zřejmě Locke, J.: Druhé pojednání o vládě. Praha 1992, zejm. s. 147–154.

⁴ Byla typická pro Velkou Británii, kde ji zdůvodnil Blackstone připouštějící suspenzi Habeas Corpus Act. Blíže A.V. Dicey Introduction to the Study of the Law of the Constitution. 7. vyd. London 1908. K dnešnímu stavu viz Wade, E.C.S., Bradley, A.W., Ewing, K.D.: Constitutional and Administrative Law. 11. Ed., London and New York 1993, s. 579–600. Ve 20. století se tato teorie v ústavách projevuje hledáním objektivních znaků pro vyhlášení takového stavu (známá doktrína *clear and present danger*).

⁵ Lapidárně to jednou z pouček k *válečnému právu* (martial law) vyjádřil v roce 1885 klasik A.V. Dicey ve slavném díle Introduction to the Study of the Law of the Constitution. slovy: „existence válečného práva nikterak nezávisí na jeho vyhlášení“. Cituji díle 7. vyd., London 1908, s. 545.

authorities), je odpovědná za škody, které vzniknou v případě, že se taková mimořádná situace neprokáže, i když by jednala v dobré víře. **Subjektivní teorie**⁶ naopak vychází z toho, že výkonná moc, která zavede mimořádná (diktátorská) opatření v dobré víře, že se stát nachází v nouzovém stavu, se může ze svého jinak protiprávního jednání exkulovat, stejně jako soukromé osoby, které tak iniciativně jednají.⁷

V právním státě se však předpokládá právní úprava těchto situací včetně hodnocení jednání výkonné moci i soukromých osob během mimořádných situací.⁸ Tento požadavek je v podmínkách ČR splněn jen zčásti. Následující výklad je proto založen na klasifikaci takových opatření do tří základních skupin na:

- řádné právní prostředky ochrany státu a společnosti, které jsou uplatnitelné kdykoli a preventivně,
- mimořádné stavy a prostředky, které může stát uplatnit jen ve zvláštní situaci, zvláštním způsobem (ústavní diktatura) a dočasně,⁹ při zachování pravidel právního státu jako zákaz svévole a princip přiměřenosti zásahu, což se projevuje v tom, že zásah nemá horší důsledky než odvrácené nebezpečí¹⁰ a netrvá déle, než je třeba,
- právo na odpor, které je právem lidu, nikoli státu a v tomto příspěvku se jím speciálně nezabývám.

⁶ K jejich vzniku na kontinentu viz Hatschek, J.: Deutsches und preussisches Staatsrecht. 2. díl, Berlin 1923, s. 158n.

⁷ Např. úst. dekret č. 11/1944 Úř.věst. v čl. 10 odst. 1 tak chránil dodatečně ty, kteří spáchali trestný čin „s úmyslem, aby pachatel přispěl k osvobození ČSR“. Již nad rámec rozsahu této práce jde rozbor těchto dekretálních ustanovení. K tomu viz např. sborník Právní aspekty odsunu sudetských Němců. Praha 1995, zejména obsáhlou studií V. Pavlíčka (s. 29–55). Dále se těchto otázek dotýká odůvodnění nálezu Ústavního soudu č. 55/1995 Sb. (k platnosti dekretů prezidenta).

⁸ Proto se pro taková mimořádná opatření ve státovědě i ústavní teorii občas používá výrazu „ústavní diktatura“, tedy ne holá diktatura, nýbrž taková, se kterou počítá ústava.

⁹ Ermacora, F.: Allgemeine Staatslehre. 2. sv., Berlin 1970, s. 861 správně zdůrazňuje, že trvalý nouzový stav vlastně znamená proměnu ústavy.

¹⁰ Jiné prostředky bude vyžadovat požár rafinerie nebo atomové elektrárny a jiné obrana proti napadení nebo občanská válka. Méně ohledů bude vyžadovat svoboda pohybu nebo projevu a více naopak ochrana soukromého vlastnictví, osobní svobody, nedotknutelnosti atd.

1.1. ŘÁDNÉ PRÁVNÍ PROSTŘEDKY OCHRANY STÁTU A SPOLEČNOSTI

Třeba též poukázat na význam určitých hodnot, které ústavy po 2. světové válce zajišťují v podobě koncepce *obranyschopné demokracie*, jak bych přeložil německý terminus technicus *wehrhafte Demokratie*. Rovněž naše ústavní právo počítá s řadou prostředků, v kterých předpokládá, že jimi za normální situace zvládne jednání, které takové hodnoty státu a společnosti ohrožuje. Lze je uplatnit kdykoli (není třeba vyhlášovat stav nouze) a patří mezi ně:

a) **ustanovení předpisů trestního práva, přestupkového práva a z části pracovního práva**,¹¹ která chrání veřejný klid, pořádek, obranyschopnost státu, územní celistvost, samostatnost, státní zřízení, atd. Nález Pl. ÚS 1/92 (Sb.n.u. ÚS ČSFR 1992, č. 14) je dodnes, stejně jako lustrační zákon sám, předmětem rozdílných výkladů. Nicméně zde Ústavní soud vyslovil právní názor, který charakterizuje povahu opatření, o kterých zde pojednávám, když prohlásil, že každý stát má právo „...uplatnit taková zákonná opatření, která směřují k odvrácení rizika subverze, možné recidivy totality nebo alespoň k jejich omezení...Respektování kontinuity se starým hodnotovým systémem předchozího režimu...by bylo zpochybnutím hodnot nových, ohrožením právní jistoty ve společnosti a otřásló by důvěrou občanů ve věrohodnost demokratického systému“;

b) tradičním prostředkem ochrany před zásahy výkonné moci do základních práv je institut **výhrady zákona**. I v době bez mimořádných situací je možné omezit základní práva, avšak jen zákonem, a dále za podmínek stanovených Listinou (čl. 4 odst. 2 Listiny), zejména je-li to v demokratické společnosti nezbytné k dosažení a zachování jiných hodnot (např. k ochraně práv a svobod jiných). Do úvahy přichází zejména omezení svobody pohybu, svobody projevu, sdružovacího a shromažďovacího práva, tajemství přepravovaných zpráv, domovní svobody,¹² a shromažďovacího práva, tajemství přepravovaných zpráv, domovní svobody.¹² Zde bych chtěl upozornit na potřebu rozlišit kautely, které jsou v jednotlivých ustanoveních Listiny uvedeny. Část z nich počítá s *normálním* stavem a patří sub 1.1., ale část zase počítá i s *mimořádným* stavem a patří sub 1.2.,¹³

¹¹ Jedná se zejména o tzv. lustrační zákon (č. 451/1991 Sb., v platném znění) a zákon č. 278/1991 Sb., které brání v zaměstnání určitých kategorií osob s ohledem na jejich funkce, vzdělání a postavení v minulém režimu.

¹² Zajímavé je v této souvislosti, že na rozdíl od novely čl. 16 odst. 1 Ústavy ČSSR (úst. zákon č. 135/1989 Sb.), která limitovala vzdělání, výchovu a vyučování zásadami vlastenečství, humanity a demokracie, již čl. 15 a čl. 33 ústavně takové limity nekladou.

¹³ Jde zejména o takovou kautelu jako je *odvrácení závažného ohrožení veřejné bezpečnosti a pořádku* (čl. 12 odst. 3 Listiny), *bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost a pořádek* (čl. 17 odst. 4 Listiny).

c) důležitým preventivním prostředkem je **možnost odnětí základních práv v jednotlivém případě**. Zde je třeba uvést, že ve vztahu k fyzickým osobám takovou možnost již soudy nemají.¹⁴ Je však možné např. rozpustit nebo pozastavit činnost občanského sdružení, politické strany apod. nebo rozpustit nebo zakázat shromáždění. Existují však určitá práva, která jsou neomezenitelná s ohledem na mezinárodní závazky našeho státu¹⁵ v jakékoli době (sub 1.2.),

d) **prostředky kontroly zákonosti a ústavnosti** jako jsou správní a ústavní soudnictví. Těmito prostředky možno odstraňovat zásahy do hodnot demokratického právního státu, ke kterým dochází ve vztahu k jednotlivcům, i v rámci rušivého jednání uvnitř státní organizace (nerespektování kompetencí, rozhodnutí jiných orgánů atd.),

e) **běžná činnost orgánů Policie a bezpečnostních služeb**. Posláním těchto zvláštních složek státního mechanismu je zajišťovat v normální situaci zachování stávajícího systému. Úkol zpravodajských služeb vymezuje § 2 zákona č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách tak, že jsou státními orgány¹⁶ pro získávání, shromažďování a vyhodnocování informací důležitých pro ochranu ústavního zřízení, významných ekonomických zájmů, bezpečnost a obranu ČR.¹⁷ Úkoly Policie ČR vymezuje zejména ustanovení § 2 zákona ČNR č. 283/1991 Sb., o Policii ČR. Ve srovnání s bezpečnostními službami jsou ovšem úkoly Policie ČR v této oblasti menší. **Naopak v demokratickém státě se nepočítá s využitím armády při běžném zajišťování veřejného klidu a pořádku** (§ 2 branného zákona č. 92/1949 Sb., v platném znění) a armádu staví mimo oblast politiky (§ 2b zákona č. 76/1959 Sb., o některých služebních poměrech vojáků, v platném znění),

f) ochrana ústavního pořádku v jeho základních částech v podobě **nezměnitelných ustanovení Ústavy ČR a Listiny**. Jedná se o ustanovení čl. 9 odst. 2 Ústavy ČR a čl. 1 Listiny,

¹⁴ V minulosti to bylo např. odnětí volebního práva, odnětí státního občanství.

¹⁵ Jde o tzv. *non-derogable rights*, popř. *notstandsafeste Rechte*. Blíže např. van Dijk, P., van Hoof, G.J.H.: *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*. 2. Ed., Deventer-Boston 1990, s. 548-560; Nowak, M.: *UNO-Pakt über bürgerliche und politische Rechte und Fakultativprotokoll*. CCPR-Kommentar. Kehl am Rhein 1989, s. 79-100. Autoři Listiny se v tomto směru oproti těmto mezinárodním úmluvám rozmáchlí v čl. 1 Listiny podstatně (a neodůvodněně) šířeji, aby se následně v jednotlivých ustanoveních pokorně vrátili od libozvučně znějících proklamací k realitě

¹⁶ Jako státní orgány by ovšem měly mít oprávnění jednat jménem státu a vydávat závazné právní akty.

¹⁷ Konkrétně na tomto úseku působí Bezpečnostní informační služba (zákon č. 154/1994 Sb., v platném znění), Úřad pro zahraniční styky a informace, Vojenské zpravodajství, jako součást Ministerstva obrany, tvořené Vojenskou zpravodajskou službou a Vojenským obranným zpravodajstvím (zákon č. 67/1992 Sb., o Vojenském obranném zpravodajství, v platném znění).

g) jako individuální formu práva na odpor bych označil ta ustanovení právních předpisů, která chrání osoby v určitém vztahu podřízenosti před plněním pokynů nebo rozkazů, které by byly v rozporu se zákonem (např. § 73 odst. 1 písm. a/ zákoníku práce). V případě jednání považovaného mezinárodním právem za nezákonné (např. genocidium, zločiny proti míru, lidskosti)¹⁸ se nelze omlouvat ani uposlechnutím rozkazu,

h) mimo opatření uvedených sub a/ má zvláštní význam rovněž možnost ústavní obžaloby prezidenta republiky pro velezradu, jestliže jednal proti svrchovanosti a samostatnosti republiky a jejímu demokratickému řádu,

i) jako *lex imperfecta* zatím možno označit povinnost skládat slib při nástupu do funkce, státoobčanský slib při naturalizaci, služební přísahu, vojenskou přísahu, pokud tím současně nedochází ke spáchání trestního činu nebo přestupku.

1.2. MIMOŘÁDNÉ STAVY A PROSTŘEDKY

Nouzové stavy a jejich regulace jsou rovněž pravidelným předmětem ústavního práva. V našem ústavním pořádku ovšem jejich systematická úprava (oproti § 113 odst. 3 Ústavní listiny z roku 1920) chybí.¹⁹ Nicméně je zde několik ustanovení, která mohou být považována za ústavní východiska pro řešení některých situací.

Na rozdíl od předchozích ústav již Ústava ČR nezná akt vyhlášení války. V čl. 43 odst. 1 Ústavy ČR se však počítá s vyhlášením válečného stavu.²⁰ Vždy ovšem půjde jen o reakci na akci někoho jiného. Z povahy věci samé se rozumí, že takovýto stav musí být doprovázen mimořádnými opatřeními, které zajistí naplnění jeho účelu. Jeho účel je možno ústavně dovodit ze situací, ve kterých může Parlament o jeho vyhlášení rozhodnout. Prvou z nich je situace, kdy je ČR napadena. Druhou situací je plnění mezinárodního smluvního závazku o společné obraně proti napadení, tzn. že ČR bezprostředně ohrožena na své samostatnosti a celistvosti být nemusí.

Na úrovni branného zákona č. 92/1949 Sb. a zákona č. 40/1961 Sb., o obraně

¹⁸ Viz např. čl. 7 odst. 2 Evropské úmluvy (č. 209/1992 Sb.). Blíže van Dijk, P., van Hoof, G.J.H.: *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, s. 366n.

¹⁹ Historický vývoj problematiky na našem území viz u Hasiba G.D.: *Das Notverordnungsrecht in Österreich (1848–1917)*. Wien 1985, s. 26n. Pro předmnichovskou ČSR viz Kalousek, V.: *Mimořádná opatření. Slovník veřejného práva československého. Sv. II., Brno 1932, s. 594n.*

²⁰ Již v době platnosti § 64 odst. 1 č. 3 Ústavní listiny z roku 1920 se vedly spory o smysl takového vyhlášení, když může jít o faktický stav, do kterého se ČR bez prohlášení dostane tím, že bude napadena nebo jí bude vyhlášena válka nebo že sama válku vyhlásí. Např. Sobota, E. a kol.: *Československý prezident republiky. Praha 1934, s. 413–422*

ČR, tomuto stavu odpovídá stav **branné pohotovosti státu**, ve kterém jsou předvidána opatření potřebná k vedení války na území ČR, popř. mimo ně a opatření týkající se pracovní povinnosti, omezení vlastnických práv ve vztahu k movitým i nemovitým věcem,²¹ opatření v oblasti národního hospodářství atd. V podstatě je nutno zkoumat dodržení pravidel pro ukládání povinností (čl. 4 odst. 1 Listiny) a pro omezení základních práv (čl. 4 odst. 2 Listiny). S tímto stavem je dále spojena mobilizace (hromadné povolání vojáků mimo činnou službu) a tento stav končí demobilizací.

Dále tyto dva předpisy rozeznávají stav míru, o kterém je pojednáno sub 1.1. a **stav v době mimořádných opatření mimo dobu branné pohotovosti státu** (tzv. doba zvýšeného ohrožení státu, avšak nebyl vyhlášen válečný stav). Tento stav vzniká tehdy, dojde-li k událostem ohrožujícím zvýšenou měrou samostatnost, celistvost a jednotu státu, nebo ústavní zřízení (§ 46 odst. 1 branného zákona). Rovněž tento stav může znamenat zásah do základních práv a svobod zejména tehdy, budou-li přijata opatření do úrovně mobilizace (povolání vojáků v záloze do sedmi nejmladších ročníků). Vojenská služba je kryta ústavně čl. 15 odst. 3 Listiny.

Zákon č. 10/1969 Sb., o Radě obrany státu, v platném znění již rovněž neumožňuje řešení těchto situací. Navíc jako *lex inferior* ve vztahu k ústavní úpravě je již v řadě bodů překonán. Ustanovení jeho § 4, který Radě obraně státu umožňoval přijímat nezbytná a neodkladná opatření k obraně²² dnes neobstojí. Možno tak konstatovat, že tzv. **nouzové zákonodárství** nebo **nouzové nařizovací právo** nemá dostatečnou ústavněprávní oporu a není zde orgán, který by je uskutečňoval. Něco jiného je institut **zákonodárského procesu ve stavu legislativní nouze**.²³ Dále je mimořádnou okolností **potřeba provedení rozhodnutí Rady bezpečnosti OSN o akcích k zajištění mezinárodního míru a bezpečnosti**

²¹ To je jeden z důvodů, proč by měla být tato problematika upravena v ústavním předpise, neboť ve střetu s čl. 11 Listiny zřejmě zákon o obraně ČR (§ 9 až 11) neobstojí. Do 31. prosince 1992 byla tato povinnost kryta ustanovením § 12 ústavního zákona č. 10/1969 Sb., o Radě obrany státu, nyní je však tento předpis podle čl. 112 odst. 3 Ústavy ČR dekonstitucionalizován, a z části zrušen. Rada obrany státu by tak nemohla plnit své funkce, stejně jako rady obrany na úrovni okresů z důvodu střetu tohoto zákona se zákonem o okresních úřadech (zejména jeho přílohou). Podle čl. 2 úst. zákona ČNR č. 4/1993 Sb. by bylo třeba dát přednost zákonu ČNR přijatému do konce roku 1992. Rovněž čl. 9 odst. 2 Listiny tuto problematiku kryje jen částečně. Branný zákon je v těchto částech možno považovat za ústavu v materiálním smyslu. (Za cenné připomínky k této části práce děkuji kolegovi Zdeňku Koudelkovi).

²² Nepochybně by musela mít i podobu právních předpisů, na které se však nemá vztahovat čl. 52 Ústavy ČR o jejich publikaci, což by bylo neústavní.

²³ Tento stav vyhláší předseda Poslanecké sněmovny za mimořádných okolností (§ 99 odst. 1 jednacího řádu Poslanecké sněmovny). Okolnosti jeho vyhlášení při přijímání zákona č. 30/1996 Sb. jej ovšem poněkud zpochybnilo.

podle § 100 jednacího řádu Poslanecké sněmovny. V obou případech ovšem (na rozdíl od opatření Rady obrany státu) nepřechází zákonodárná pravomoc z rukou Parlamentu na jiný orgán než ústavně určený. Jinak řečeno, chod Parlamentu není ohrožen, pouze je třeba jednat urychleně.

Mezinárodní pakt o občanských a politických právech č. 120/1976 Sb.) rovněž umožňuje za **mimořádné situace, která je úředně vyhlášena a kdy je ohrožen život národa**, omezit práva a svobody zaručené tímto Paktem, ale jen za určitých podmínek (čl. 4 odst. 1). Do určitých práv přitom nemůže být zasaženo ani v době válečného stavu (branné pohotovosti státu), neboť by to odporovalo kogentní normě ustanovení čl. 4 odst. 2 Paktu.²⁴ Obdobná kogentní norma, ale s užším rozsahem, je obsažena v čl. 15 Evropské úmluvy (č. 209/1992 Sb.), kde je kautelou válka nebo jiné veřejné ohrožení státní existence. Obě úmluvy jsou podle čl. 10 Ústavy ČR bezprostředně závazné a proto obě ustanovení počítám k vnitrostátní úpravě mimořádných stavů. Jejich význam je v zakotvení požadavku úředního vyhlášení takového stavu a v tom, že jej neomezují jen na válku, nýbrž i vnitřní nepokoje a dále ve vyjádření neomezených práv. Zatímco čl. 43 Ústavy ČR má především kompetenční povahu, ustanovení mezinárodních úmluv se vztahují k postavení jedince.

Naše ústavní předpisy neznají **explicitě stav ohrožení státu zevnitř**, kdy by došlo k události ohrožující zvýšenou měrou republikánskou státní formu, ústavu nebo veřejný klid a pořádek, jak to stanovil zmíněný § 113 odst. 3 Ústavní listiny z roku 1920.²⁵ Ustanovení čl. 9 odst. 2 c) Listiny počítá pouze s něčím, co se někdy v zahraničí označuje jako **stav katastrofy či živelní nouze**, tj. se živelními pohromami, nehodami nebo jiným nebezpečím, které ohrožuje životy, zdraví nebo značné majetkové hodnoty. Ovšem toto je kautelou pouze pro suspenzi ustanovení o zákazu nucených prací a služeb, což může být nedostačující.

Považuji za potřebné zdůraznit, že **různá mimořádná opatření v podobě ústavní diktatury** se mohou jevit jako oprávněná a potřebná. Jejich problém (a proto taková pochopitelná zdrženlivost vůči jejich zavádění) je ale v tom, že **je může také využít ten, kdo se dostane k moci s cílem zvrátit společenské zřízení**. Má totiž k dispozici legální prostředky k tomu, aby mohl potlačit své pro-

²⁴ Toto ustanovení např. chrání: právo na život, právní subjektivitu, nedotknutelnost osoby před mučením, otroctvím, nevolnictvím, retroaktivitou trestního zákona, svobodu myšlení, svědomí a náboženství. To je jedním z důvodů, proč byl z trestního řádu vypuštěn zákonem č. 178/1990 Sb. institut *stanného práva* (§ 307 až 314 tr.ř.). V případě jeho vyhlášení by byl každý, kdo se dopustí určitého trestného činu potrestán trestem smrti.

²⁵ Předtím platilo ustanovení čl. 20 Základního zákona č. 142/1867 ř.z., které umožňovalo dočasně suspendovat určitá práva za podmínek stanovených zákonem (č. 66/1869 ř.z., který to vázal na válku, hrozící válku, vnitřní nepokoj nebo ústavu ohrožující jiné rejdy (Umtriebe).

ktivníky vyhlášením výjimečného nebo nouzového stavu. Proto ve smyslu objektivní teorie k nim třeba řadit jen ta opatření, která se **provádí v zájmu celku** podle pravidla „*salus populi suprema lex esto*“, **ne nějaké třídy, vrstvy, cizí mocnosti** apod. Odporovalo by to čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR. Pak by se jednalo ve skutečnosti o státní převrat nebo vlastizradu.

Proto je zde **problém, kdo by měl být oprávněn je vyhlásit a zajišťovat jejich provádění**, aby se přitom zabránilo jejich zneužití. V teorii se po vzoru slavné práce C. Schmitta hovoří o *hlídači ústavy*.²⁶ Podle některých ústav se jedná o hlavu státu,²⁷ někde je snaha tuto roli přisoudit ústavnímu soudu, což je ale možné jen pro oblast sub 1.1. (např. snaha ústavních soudů v SSSR, Jugoslávii či Bělorusku zasáhnout skončila fiaskem), jinde to byl zcela zvláštní orgán.²⁸ V ČR nemáme orgán, kterému by byla ústavně taková role přisouzena (někdy se to přisuzuje automaticky charakteristice hlavy státu, to ale není dostatečně přesvědčivé). Je to vysvětlitelné nejen slabším postavením prezidenta republiky, nýbrž především tím, že nemáme tyto otázky ústavně komplexně upraveny. Proto by v případě ohrožení státu tuto roli plnil prezident jako vrchní velitel ozbrojených sil (čl. 63 odst. 1 písm. c/ Ústavy ČR) v součinnosti s Parlamentem, popř. vládou (kontrasignace).²⁹

Důležitá je rovněž otázka tzv. **nouzového zákonodárství**. V důsledku čl. 112 odst. 3 Ústavy ČR zde došlo k dekonstitucionalizaci § 4 zákona o Radě obrany státu, takže jí vydávaná **nutná a neodkladná opatření** v současnosti nemají ústavní podklad, tudíž není splněna podmínka „*ústavní*“ diktatury.³⁰

Dále je třeba upozornit, že **naše právní úprava zvláštních stavů neupravuje možnost omezit jejich trvání** buď jiným orgánem nebo automaticky vypršením

²⁶ Zde vycházím z jeho práce *Hüter der Verfassung*. Archiv des öffentlichen Rechts, roč. 1929, s. 161–237. Schmitt měl na mysli ovšem zejména kontrolu ústavnosti.

²⁷ Typická je zde úprava postavení polského prezidenta v čl. 28 odst. 2 tzv. malé polské ústavy z roku 1992 – „*dohlíží na dodržování Ústavy, stojí na strážní suverenity a bezpečnosti státu, nenarušitelnosti a celistvosti jeho území a dodržování mezinárodních smluv*“. Obdobně čl. 16 Ústavy Francie. Původním vzorem takových ustanovení je čl. 14 francouzské Ústavní charty z roku 1814.

²⁸ Asi nejznámějším byl Výbor pro obecné blaho (*Comité du Salut Public*) z doby francouzské revoluce.

²⁹ *De lege ferenda* je podle mého názoru jasně říci, že v nouzových podmínkách by ovšem měla rozhodovat jedna osoba jako ústavní diktátor (Řím měl jednoho nejvýše na 6 měsíců rovněž z důvodu vnějšího /*rei gerundae causa*/ nebo vnitřního ohrožení /*seditionis sedandae causa*/). Představa diskusí v situacích, kdy jde o hodiny, je nepřijatelná.

³⁰ Již to dokazuje potřebu nové úpravy, neboť současná vychází z existence předsednictva Federálního shromáždění v době mimo zasedání Federálního shromáždění. Takovou situaci s ohledem na permanenci zasedání Poslanecké sněmovny Ústava ČR nezná (čl. 34 odst. 1). Navíc se zde uplatní čl. 1 odst. 1 úst. zákona ČNR č. 4/1993 Sb.

určité lhůty. To však získá na významu až v případě ústavní úpravy zejména stavů vnitřního ohrožení. Byla by to jedna z pojistek proti jeho zneužití.³¹

Konečně je to **vymezení věcí, které nelze ani za takového mimořádného stavu omezit.**³² Obecné ustanovení je obsaženo v čl. 4 odst. 2 Listiny, které pro omezení požaduje formu zákona a splnění podmínek určených Listinou. Dále to jsou ustanovení čl. 4 odst. 2 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech a čl. 15 Evropské úmluvy (sub 1.1.), která uvádějí výčet základních práv, která nelze za žádných okolností pro jejich kogentnost derogovat. Kromě toho je však třeba vidět, že mimořádná opatření mohou zasáhnout do řádné organizace státu, mohou suspendovat právo na samosprávu územních jednotek, změnit vztahy mezi státními orgány (zrušení dělby moci a naopak její koncentrace), umožnit vznik vojenských soudů apod. To vše by mělo být výslovně upraveno.

Proto je kromě ochrany základních práv třeba zajistit, aby v této situaci nemohlo dojít ke změně ústavního pořádku, což lze i nyní dovodit z čl. 33 odst. 2 Ústavy ČR. Lze připustit suspendování, nikoli však derogaci základních práv a svobod. Dále by bylo třeba chránit Poslaneckou sněmovnu před rozpuštěním, což lze rovněž i nyní dovodit z taxativního výčtu důvodů rozpuštění v čl. 35 odst. 1 Ústavy ČR.

Třeba též při budoucí ústavní úpravě počítat s vnitrostátními právními důsledky možného vstupu do NATO.

³¹ Takové omezení časem předvídají např. ve Španělsku, Portugalsku, Peru, Rusku, Polsku, SRN, Itálii, Maďarsku atd., kdežto např. USA, Chorvatsko, Japonsko, Švýcarsko nikoli.

³² Teorie zde z tohoto důvodu odlišuje *nouzová opatření*, která znamenají tvorbu práva s tím, že je z ní vyřazen běžný zákonodárce, kdežto *výjimečná opatření* znamenají suspendování nebo zrušení mezí pro ochranu základních práv a svobod. Viz Hasiba, D.G.: cit. dílo (pozn. č. 19), s. 17–25.

RESUME

The author analyses the principle institutes serving the protection of the state and of the society. On the basis of the theoretical analysis of the constitutional regulations he defines the *normal* state from the point of view of the constitution; the deviations are defined as the *extraordinary, emergency* to which the legal means have to be adopted to ensure the normal state. This is connected with the constitutional delimitations of the rules of behaviour in the situations in which these elementary conditions of the existence of the state, of its democratic and legal state system are in danger or when it already happened, and it is inevitable to form the legal conditions for the return of the system into its original desirable state. The author deals with the objective and subjective theory of the establishing of this state. On the grounds of historical comparative analysis he classifies the means of the protection of the state and of the society into the ordinary which are applicable at any time, the extraordinary (emergency) which can be applied only temporarily, and the right to resistance which, however, does not serve the state, but the citizens themselves. The author critically refers to the insufficient constitutional regulations of these questions; consequently, the laws regulating these situations have not the sufficient constitutional basis or are inapplicable (the constitutional law concerning the the Council of the State Defence).