

Když se ústavní konstrukce neberou vážně. Na okraj řízení o ústavní žalobě proti prezidentu republiky

JAN MALÍŘ*

When Constitutional Institutions Are Not Taken Seriously. Several Remarks on Presidential Impeachment in the Czech Constitution

Summary: Based on historical and geographic comparisons, the present article analyses several controversial aspects of the impeachment procedure against the President of the Republic in the Czech Constitution, namely the absence of a period during which the Constitutional Court should decide, the absence of suspension of the exercise of Presidential powers in case the impeachment procedure is launched, and still quite an ambiguous definition of the acts for which the President of the Republic should be responsible and on which the Constitutional Court should decide in the context of the impeachment procedure. The text also discusses whether there are any alternatives to conferring the powers of trying the President of the Republic on the Constitutional Court which will find itself under very strong pressure from both the political actors and the public in case an impeachment procedure is initiated. The fact that these and other controversial aspects are inherent in the procedure leads the author to conclude that when the Czech Constitution was elaborated, the prospect of the impeachment procedure was probably not taken seriously enough or it was not presumed that such procedure would actually take place.

Keywords: impeachment, President of the Republic, period for taking a decision, suspension of Presidential powers, gross breach of constitutional order, Constitutional Court

Na politické úrovni přestává zjevně platit, že léto je okurkovou sezónou. Jde-li o rok 2019, máloco to dokládá názorněji než fakt, že celá první polovina léta tohoto roku byla poznamenána rozhodováním o tom, zda bude podána ústavní žaloba proti úřadujícímu prezidentu republiky, jejíž návrh se zrodil v okruhu senátorů sdružených v Klubu pro liberální demokracii.¹ Senát návrh podpořil,² v Poslanecké sněmovně naopak podporu nenašel.³

Ač řízení o ústavní žalobě letos zahájeno nebylo, nelze přehlédnout, že zatímco v prvních 90 letech existence republikánského

režimu v českých zemích žádná taková žaloba zvažována nebyla, v posledním desetiletí šlo už o druhý případ, kdy se o této možnosti skutečně hlasovalo.⁴ To nepochybně odráží nejen proměny domácí politické kultury, ale i to, že i u nás dochází k judicializaci politiky. Jakkoli hlasování o posledním návrhu ústavní žaloby v Poslanecké sněmovně jasně prokázalo, že při stávajícím znění čl. 65 odst. 3 Ústavy – které je výsledkem změny vnesené ústavním zákonem č. 71/2012 Sb.⁵ – dojde k podání ústavní žaloby jen za zcela výjimečných okolností,⁶ řízení o ústavní žalobě

* Autor působí na Ústavu státu a práva AV ČR, Praha. Příprava tohoto článku byla podpořena projektem GAČR, č. 17-08176S „Ústavní soud ČR: strážce ústavy nad politikou nebo v politice?“, za cenné rady a kritické podněty autor děkuje Janě Ondřejkové z Právnické fakulty UK a Haraldmu Eberhardovi z Wirtschaftsuniversität Wien, veškeré zde vyjádřené názory a případné nedostatky ale padají výlučně na hlavu autora. E-mail: jan.malir@ilaw.cas.cz.

¹ Návrh ústavní žaloby a okolnosti vzniku návrhu vysvětluje skupina senátorů na webové stránce <<https://www.zalobanaprezidenta.cz/>>. Podle dostupných informací návrh na podání ústavní žaloby podepsalo 31 senátorů, srov. rozhovor O odvolání Zemana nám primárně nejde, říká iniciátor ústavní žaloby na prezidenta senátor Láška. In: *ROZHLAS.cz* [online]. 14. 6. 2019. V též rozhovoru senátor Láška vysvětluje, že „naše primární motivace je, aby Ústavní soud stanovil pravidla pro výkon funkce prezidenta, protože my si myslíme, že prezident je hrubým způsobem porušuje“.

² Stalo se tak dne 24. 7. 2019, a to hlasy 48 senátorů ze 75 přítomných.

³ Stalo se tak dne 26. 9. 2019, a to hlasy 62 poslanců ze 130 přítomných.

⁴ Poprvé k tomu došlo v roce 2013, kdy byl návrh na podání žaloby schválen, a o této žalobě rozhodl Ústavní soud rozhodnutím Pl. ÚS 17/13 ze dne 27. března 2013.

⁵ Ústavní zákon č. 71/2012 Sb., kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů.

⁶ Skutečnost, že k podání ústavní žaloby je nyní nutný souhlas obou komor Parlamentu, je v české nauce spíše předmětem kritiky, a to v tom rozsahu, ve kterém to znamená, že k podání ústavní žaloby může dojít pouze výjimečně; srov. např. SLÁDEČEK, V. Komentář k čl. 65 odst. 3 Ústavy. In: Sládeček, V. – Mikule, V. – Suchánek, R. – Syllová, J. *Ústava ČR. Komentář*, 2. vydání, Praha 2016, str. 653,

přestává být učebnicovou konstrukcí, která je natolik vzdálena politické realitě, že o ní není třeba debatovat.

S tím poněkud kontrastuje, že i poté, co jedno řízení o ústavní žalobě před Ústavním soudem proběhlo a perspektiva druhého nebyla vzdálena, existuje v konstrukci řízení stále dost nejasných či sporných momentů. Tyto momenty nelze namnoze jen tak překlentnout výkladem, a to ani za předpokladu, že by šlo o kreativní výklad nesoucí s sebou *correctio* práva na způsob toho, o čem hovořil už Accursius ve *Velké glose*.⁷ S ohledem na zájmy, které jsou ve hře, je existence nejasných momentů v řízení o ústavní žalobě jen málo žádoucí.

O řadě z těchto momentů se již psalo, existují však i ty, kterým byla dosud věnována jen malá pozornost. Na některé z nich by proto rád reagoval tento text.

Absence časového limitu pro řízení o ústavní žalobě

Ústava ani zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, v souladu s domácí tradicí nestanoví žádnou lhůtu, ve které by Ústavní soud měl o ústavní žalobě proti prezidentu republiky rozhodnout.⁸ Pravda je, že § 93 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb. stanoví alespoň, že ústavní žalobu musí Ústavní soud projednat přednostně před ostatními návrhy.⁹ To je s ohledem na obecný zájem spojený s rozhodnutím v tomto řízení odůvodněné, samo o sobě to ale nemusí garantovat, že Ústavní soud

o žalobě rozhodne tak, aby spor o odpovědnost prezidenta republiky neeskaloval a předešlo se zpochybňování aktů, které prezident republiky, proti němuž žaloba směřuje, činí v době, kdy řízení běží. Tento druhý aspekt je o to závažnější, že česká konstrukce řízení proti prezidentu republiky – přinejmenším výslovně – nepočítá s tím, že by na dobu řízení o ústavní žalobě přecházel výkon pravomocí prezidenta republiky na jiné ústavní činitele.¹⁰

Ač Ústavní soud v jakémkoli složení si bude nejspíše vždy vědom závažnosti řízení o ústavní žalobě, důvodů, proč může rozhodnutí ve věci samé odsouvat, existuje celá řada. V právní rovině může Ústavní soud narazit na to, že ústavní vymezení toho, za co lze prezidenta republiky soudit, není jednoznačné,¹¹ na to, že pro posouzení některých jednání prezidenta republiky nemusí být snadné najít soudně zjistitelné a uplatnitelné standardy,¹² nebo třeba na to, že do posuzování jednání prezidenta republiky vstoupí i nepsané ústavní zvyklosti nebo ústavní obyčaje.¹³ Ve faktické rovině může být Ústavní soud konfrontován s problémy danými pracovní kapacitou soudců nebo s problémy s dokazováním a interpretací předložených důkazů.¹⁴ Vedle těchto důvodů, jejichž povaha je v zásadě objektivní, mohou ale existovat i důvody subjektivnější. Ty mohou souviset třeba s odlišnými představami o roli Ústavního soudu v řízení o ústavní žalobě mezi soudci tohoto soudu (aktivismus versus zdrženlivost), se „soudní diplomacií“, nebo dokonce

nebo KUDRNA, J. Odpovědnost za akty prezidenta republiky. *Správní právo*, 2013, č. 7-8, str. 401. Přehlíží se přitom zpravidla, že z politickofilozofického hlediska lze takové pojetí odůvodňovat tím, že prezident republiky je nyní volen přímo, čemuž odpovídá, že iniciovat řízení, jež může vyústit v jeho zbavení funkce, může pouze jiný přímo volený ústavní orgán, tj. u nás Parlament (byť tuto argumentaci nepoužil ani český ústavodárce sám, jak je patrné z důvodové zprávy k ústavnímu zákonu č. 71/2012 Sb., která navrhovanou změnu odůvodňuje nutností „poskytnout dostatečnou pojistku proti nedůvodným návrhům, které by ve svém důsledku poškozovaly celou Českou republiku, a zdůraznit tak výjimečnost institutu impeachmentu“; srov. Poslanecká sněmovna, 6. volební období, sněmovní tisk č. 415). Ze srovnávacího pohledu lze připomenout, že obdobná konstrukce existuje už bezmála 100 let v rakouském ústavním právu [srov. čl. 68 odst. 3 ve spojení s čl. 142 odst. 2 písm. a) spolkového ústavního zákona z r. 1920] a od roku 2007 i ve francouzském ústavním právu (srov. čl. 68 alinea 2 a 4 ústavy V. republiky), byť je samozřejmě možná námitka, že v USA k zahájení řízení o zbavení prezidenta funkce postačuje už 200 let návrh Sněmovny reprezentantů (srov. čl. 1 oddíl 2 alinea 5 ústavy z roku 1787). Z politologického hlediska lze upozornit i na rizika, která může skýtat situace, kdy zbavit prezidenta funkce je relativně snadné a běžné, srov. např. PEREZ-LINAN, A. *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America*. Cambridge 2009. Co lze ale na české konstrukci považovat rozhodně za nepřiměřené, je fakt, že k podání návrhu se v obou komorách Parlamentu vyžaduje souhlas ústavní většiny, která je nutná ke změně Ústavy nebo vyslovení souhlasu s ratifikací mezinárodních smluv, jimiž se některé pravomoci ČR přenášejí na mezinárodní organizaci nebo instituci. Ani při vědomí symbolické i faktické důležitosti prezidenta republiky není zřejmé, že by řízení o ústavní žalobě mělo být postaveno na roveň změn podstatných parametrů ústavního systému nebo by mělo být významnější než třeba vyslovení souhlasu s pobýtem ozbrojených sil jiných států na území ČR, nebo dokonce vyhlášení válečného stavu (kde se s ohledem na čl. 39 odst. 3 Ústavy vyžaduje souhlas nadpoloviční většiny všech poslanců a nadpoloviční většiny všech senátorů).

⁷ Srov. k tomu např. KRYNEN, J. *L'idéologie de la magistrature ancienne. Tome 1: L'Etat de justice, France, XIII^e – XX^e siècle*. Paříž 2009, str. 143 a násl.

⁸ Z § 102 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, lze usuzovat pouze na to, že řízení o ústavní žalobě nemůže být kratší 11 dnů, protože o obligatorním ústním jednání musí Ústavní soud vyrozumět prezidenta republiky a zástupce Senátu nejméně 10 dnů před jeho konáním.

⁹ Ústavní žaloba musí být tedy zařazena k projednání bez zbytečného prodloužení, srov. § 97 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu; komentář k němu viz např. WAGNEROVÁ, E. – LANGÁSEK, T. – DOSTÁL, M. – POSPÍŠIL, I. *Zákon o Ústavním soudu s komentářem*. Praha 2007, str. 201–504, nebo FILIP, J. – HOLLÄNDER, P. – ŠIMÍČEK, V. *Zákon o Ústavním soudu. Komentář*. 2. vydání. Praha 2007, str. 440–441.

¹⁰ K tomu viz dále v tomto článku, str. 5 a násl.

¹¹ K tomu viz dále v tomto článku, str. 8 a násl.

¹² Příkladem tomu tak může být při posuzování jednání prezidenta republiky v oblasti zahraniční politiky, kde sice pravomoci mají obecně náležet vládě a prezidentovi mají náležet jen tehdy, když to Ústava výslovně stanoví, avšak v situaci, kdy ustanovení týkající se zahraniční politiky jsou dost lakonická a nekorespondují s významem, který dnes zahraniční politika má, není rozdělení rolí mezi prezidentem republiky a vládou dost jednoznačné (srov. např. otázku uznávání států a vlád).

¹³ Obtíže s posuzováním vlivu ústavních zvyklostí nebo dokonce obyčejů při výkladu ústavního práva vznikají přitom i v systémech, kde jsou ústavní zvyklosti a obyčaje mnohem otevřeněji považovány za součást ústavního systému a tradice, srov. např. GALLIGAN, B. – BRENTON, S. *Constitutional Conventions*. In: Galligan, B. – Brenton, S. (eds.). *Constitutional Conventions in Westminster Systems. Controversies, Changes and Challenges*. Cambridge 2015, str. 8–23.

¹⁴ Například v případě, že by byl prezident republiky souzen pro velezradu a otevřela se otázka, zda byl ve spojení s cizí mocí usilující o omezení národní suverenity.

s různíci se politickými preferencemi soudců.

Význam načasování vydání rozhodnutí přitom nelze podceňovat. Načasování je ve skutečnosti jedním ze silných nástrojů umožňujících soudům katalyzovat nebo naopak inhibovat právní, politický a společenský vývoj. Jde-li o důsledky odsunutí vydání rozhodnutí, v literatuře je dobře popsáno, jak příkladmo Spolkový ústavní soud odsouváním v některých politicky citlivých případech v prvním desetiletí své existence reagoval na politickou realitu¹⁵ nebo vědomě uvolnil ruce k jednání politickým větvím veřejné moci.¹⁶ Jde-li o dopady rozhodnutí, které je vydáno rychle, stačí připomenout domácí kauzu Melčák,¹⁷ ve které stačilo, aby Ústavní soud rozhodl až po konání voleb do Poslanecké sněmovny, a dobová politická mapa ČR by byla zřejmě vypadala jinak.¹⁸

Že faktor načasování je relevantní i v rámci řízení proti hlavě státu, prokazují závěry plynoucí ze zahraničních ústavních úprav, a to například z americké nebo francouzské. Obě uvedené ústavy se od české sice liší v tom, že zapadají do rámce prezidentského, resp. poloprezidentského systému, o to je ale pro oba systémy pozice prezidenta republiky důležitější.

V ústavním systému USA je faktor času jedním z důvodů, proč Nejvyšší soud USA odmítá, že by federální soudy – včetně něj – mohly provádět soudní přezkum závěrů impeachmentu. Impeachment je obecným mechanismem umožňujícím Senátu, aby na základě žaloby podané Sněmovnou reprezentantů zbavil funkce prezidenta USA a také jakékoli další federální funkcionáře, včetně federálních soudců.¹⁹ Když se však na prahu 90. let minulého století pokusil W. Nixon, federální soudce zbavený funkce, rozhodnutí Senátu soudně zvrátit, Nejvyšší soud USA,

před který případ dospěl, jeho žalobu odmítl.²⁰ Nejvyšší soud totiž zaujal náhled, že rozhodnutí přijatá v řízení o zbavení funkce mají povahu politických otázek (*political questions*) a jsou svou podstatou nejusticiabilní.²¹ Takový závěr plynul nejen z toho, že podle Nejvyššího soudu má pravomoc Senátu vést řízení o zbavení funkce výlučnou povahu.²² Nejvyšší soud položil důraz i na pragmatické ohledy vycházející z konceptu soudcovské obezřetnosti (*judicial prudence*), když uvedl mj. to, že „jsme přesvědčeni, že vedle argumentu vycházejícího z výslovného znění Ústavy svědčí proti justiciabilitě nedostatek konečnosti a obtíže při poskytování účinné ochrany“.²³ Jde-li o nedostatek konečnosti (*lack of finality*), jak Nejvyšší soud upřesnil, „tento nedostatek konečnosti by se nejdramatičtěji projevil v případě, že by byl zbaven funkce prezident. Legitimita a role jakéhokoli jeho nástupce by byla závažně zpochybněna, a to nejen dokud by soudní řízení běželo, ale též během případného nového rozhodování, které by prováděl jinak složený Senát, pokud by bylo jeho dřívější rozhodnutí zrušeno“.²⁴ Nejvyšší soud tedy vzal v úvahu mj. to, že řízení o přezkumu rozhodnutí, jímž Senát zbavil funkce prezidenta (a jakéhokoli jiného federálního funkcionáře), může před federálními soudy, které neváže žádná lhůta, probíhat bez časového omezení. To v kontextu impeachmentu považoval Nejvyšší soud za mimořádně problematické, protože „otevřít dveře soudnímu přezkumu postupů, které Senát užívá, když rozhoduje o zbavení funkce, by ‚politický život země na měsíce nebo možná i roky vystavovalo nebezpečí chaosu‘“.²⁵ Ač argumenty vycházející z *judicial prudence* nebyly v USA nikdy přijímány bez kritiky, jejich uplatnění v tomto případě není zpochybňováno. I když tak pro samotné „politické“ řízení o impeachmentu před Senátem žádná pev-

¹⁵ To bylo patrné v případě řízení o rozpuštění komunistické strany, ve kterém Ústavní soud rozhodl až po pěti letech řízení poté, co zemřel J. Stalin a podpora této straně výrazně poklesla, srov. McWHINNEY, c. d., *Harv. L. Rev.*, 1961, roč. 75, č. 5, str. 12–13.

¹⁶ To se projevilo při rozhodování o stížnostech proti ratifikaci Smlouvy o založení Evropského obranného společenství, kterou přezkoumával tak dlouho, až smlouva pozbyla význam poté, co její ratifikaci odmítla Francie, srov. McWHINNEY, E. *Judicial Restraint and the West German Constitutional Court*. *Harv. L. Rev.*, 1961, roč. 75, č. 5, str. 13–18.

¹⁷ Pl. ÚS 27/09 ze dne 10. září 2009.

¹⁸ Melčáková stížnost byla podána dne 26. srpna 2009 a Ústavní soud o ní rozhodl už dne 10. září 2009; volby do Poslanecké sněmovny, které se podle zrušeného ústavního zákona měly konat ve dnech 9.–10. října 2009, se nakonec konaly až ve dnech 28.–29. května 2010, přičemž zisk původně favorizované ČSSD byl nakonec o cca 10 % nižší oproti průzkumům a vládu sestavovala ODS.

¹⁹ Blíže viz např. CHERMERINSKY, E. *Constitutional Law. Principles and Policies*. 6. vydání. New York 2019, str. 421–426; podrobně pak např. nově BOWMAN, F. O. *High Crimes and Misdemeanors. A History of Impeachment for the Age of Trump*. Cambridge 2019, nebo SUNSTEIN, C. R. *Impeachment. A Citizen's Guide*. 2019. Nejčastěji se impeachment týkal soudců (15 z celkem 19 federálních funkcionářů, proti nimž byl impeachment veden), jen vzácně členů exekutivy a historicky jednu senátora (s tím, že Senát následně vyloučil, že by impeachment šlo použít proti členům Kongresu, vůči vlastním členům uplatňuje Kongres své disciplinární pravomoci), viz SUNSTEIN, c. d., str. 88.

²⁰ Nixon v. United States, 506 U.S. 224 (1993).

²¹ Tamtéž, str. 238. V literatuře se klade otázka, zda by Nejvyšší soud přezkum neprovedl alespoň v případě, kdy by se Senát dopustil zjevného excesu a porušil procesní pravidla stanovená Ústavou nebo prezidenta zbavil funkce v situaci, kdy ten nepřekročil své pravomoci, mimo tyto úvahy se ale žádný přezkum nepředpokládá ani v nauce, srov. CHERMERINSKY, c. d., str. 162.

²² Nixon v. United States, 506 U.S. 224 (1993), str. 233–235.

²³ Tamtéž, str. 236.

²⁴ Tamtéž.

²⁵ Tamtéž.

ná lhůta stanovena není,²⁶ Nejvyšší soud USA odmítl délku tohoto řízení dále prodlužovat tím, že by umožnil soudní přezkum postupu a rozhodnutí Senátu.

Jde-li o Francii, ta šla v tomto ohledu ještě dál.²⁷ Ústavním zákonem ze dne 23. února 2007, kterým byl revidován systém odpovědnosti prezidenta republiky,²⁸ bylo do článku 68 Ústavy vloženo nové alinea 3. Z něj plyne, že Vysoký soudní dvůr (Haute Cour), který má pravomoc zbavit prezidenta republiky funkce, musí rozhodnout ve lhůtě jednoho měsíce ode dne, kdy obě komory parlamentu schválily návrh na svolání zasedání Vysokého soudního dvora.²⁹ Myšlenka omezit délku řízení pevnou lhůtou sahá svými kořeny přinejmenším do doby, kdy komise pod vedením profesora P. Avrila analyzovala systém odpovědnosti prezidenta republiky a zabývala se jeho revizí.³⁰ Už Avriilova komise navrhla, aby délka řízení byla omezena pevnou lhůtou, jejíž délku komise doporučovala stanovit na dva měsíce. Tato lhůta, podle názoru komise dostačující k tomu, aby se prezident republiky mohl seznámit s obsahem žaloby a připravit obhajobu, měla plnit dvojí funkci. Zaprvé se měla stát protivahou konstrukce, podle které podáním žaloby Vysokému soudnímu dvoru měly pravomoci prezidenta republiky přejít na jiné ústavní činitele.³¹ Druhý důvod, proč Avriilova komise plédovala za omezení lhůty řízení, byl ale v podstatě shodný s tím, pro který se Nejvyšší soud USA dovolal soudcovské obezřetnosti a odmítl provádět soudní přezkum impeachmentu. Pevně stanovená lhůta měla totiž zajistit zejména to, aby se nejistota ohledně postavení prezidenta republiky – vyplývající z řízení proti němu – neprodlužovala nad přijatelnou dobu. Ústavní zákon ze dne 23. února 2007 sice lhůtu, ve které musí Vysoký soudní dvůr

rozhodnout, zkrátil na jeden měsíc, ideu samu ale zachoval. Zkrácení lhůty na jeden měsíc bylo odůvodněno tím, že do konečného znění ústavního zákona nebyla nakonec zakomponována konstrukce suspendování pravomocí prezidenta republiky v případě zahájení řízení proti němu.³² Plné důsledky z nově stanovené lhůty posléze dovodil organický zákon ze dne 24. listopadu 2014, kterým se provádí článek 68 Ústavy. Ten v posledním alinea svého článku 7 výslovně zakotvil, že pokud Vysoký soudní dvůr v jednoměsíční lhůtě stanovené čl. 68 alinea 3 Ústavy nerozhodne, jeho pravomoc k vedení řízení zaniká. Tím jednoměsíční lhůta stanovená čl. 68 alinea 3 Ústavy nabyla závaznou povahu.³³

Ač francouzské řešení jde možná až příliš daleko – už proto, že stejně kontroverzní jako opožděné rozhodnutí může být i rozhodnutí ukvapené –, české řešení, kdy řízení o ústavní žalobě může probíhat bez jakéhokoli časového omezení, působí neméně problematicky. Nic na tom nemění, že český ústavní systém je stále v jádru parlamentní. Váha úřadu prezidenta republiky není přes tento fakt malá, ať už proto, že Ústava – v rozporu s tradicí – svěřuje prezidentu ČR některé pravomoci, jejichž povaha je bezmála prerogativní,³⁴ nebo proto, že formální legitimita prezidentského úřadu přímou volbou vzrostla, a to evidentně nejen z politickofilozofického hlediska.

Zánik procesní legitimace, resp. bezpředmětnost řízení

Že pochybnosti o přiléhavosti absence pevnějšího časového rámce pro řízení o ústavní žalobě nejsou zcela bezdůvodné, ukazuje do jisté míry zkušenost z řízení o ústavní žalobě proti V. Klausovi. O žalobě Senátu, jak známo, Ústavní soud nikdy meritorně

²⁶ Pro zajímavost lze uvést, že v případě impeachmentu soudců činí medián délky impeachmentu 76 dní s tím, že řízení bývá kupodivu výrazně kratší, pokud rozhodování o žalobě probíhá na plénu Senátu a do řízení nejsou vtaženy výbory, srov. NAVARRO SMELCER, S. *The Role of the Senate in Judicial Impeachment Proceedings: Procedure, Practice, and Data* [online]. 2010, str. 19. Dostupné na <<https://fas.org/sgp/crs/misc/R41172.pdf>>. Pro případ impeachmentu proti prezidentovi lze uvést, že rozhodování Senátu ohledně žaloby proti B. Clintonovi trvalo 36 dní, R. Nixon abdikoval ještě před vlastním podáním žaloby Senátu, historicky první impeachment proti A. Johnsonovi trval 11 týdnů, v případě úřadujícího prezidenta Trumpa se prý vedou debaty o tom, aby rozhodování v Senátu trvalo jen dva týdny, srov. White House and Republicans discuss limiting impeachment trial to two weeks. *Washington Post*, 21. 11. 2019. Vnitřní pravidla Senátu (Rules of Procedure and Practice in the Senate When Sitting on Impeachment Trials) navíc počítají s prioritním a případně okamžitým projednáním žaloby Sněmovny reprezentantů; v případě D. Trumpa byla žaloba Sněmovny reprezentantů doručena Senátu dne 16. ledna 2020.

²⁷ Což může být umocněno i tím, že ve francouzském veřejném právu (včetně ústavního a správního soudnictví) není stanovení striktních lhůt neobvyklé.

²⁸ Ústavní zákon č. 2007-238 ze dne 23. února 2007, kterým se mění hlava IX Ústavy.

²⁹ Vysoký soudní dvůr je na základě téže novely tvořen parlamentem jako celkem, resp. oběma komorami parlamentu, zasedajícími v podobě Vysokého soudního dvora; k upřesnění lhůty a *quo* srov. Ústavní rada, rozhodnutí č. 2014-703 DC ze dne 19. listopadu 2014, bod 40.

³⁰ Commission de réflexion sur le statut pénal du Président de la République, zřízená v roce 2002, a to zejména v reakci na rozdíly v přístupech k odpovědnosti prezidenta republiky mezi Ústavní radou a Kasačním soudem a na vývoj v mezinárodním právu. Její zpráva z prosince 2002, se kterou bude dále pracováno i v tomto článku, je dostupná na <<https://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/024000635/index.shtml>>.

³¹ K tomu viz též dále v tomto článku, str. 6 a násl.

³² Srov. Sénat, Rapport n°194 (2006–2007) de M. Jean-Jacques HYEST, fait au nom de la commission des lois, déposé le 31 janvier 2007, str. 43. Dostupné na <<http://www.senat.fr/rap/06-194/06-1941.pdf>>.

³³ Srov. k tomu studii vlivu k návrhu organického zákona, kterým se provádí článek 68 Ústavy, prosinec 2010, str. 11–12.

³⁴ To je případ pravomocí, které prezidentu republiky svěřuje článek 62 Ústavy a které prezident republiky může vykonávat bez kontratsignace, což znamená, že za ně nenese odpovědnost vláda před Parlamentem, a jedinou právní cestou k „tvrdé“ kontrole jejich výkonu se tak stává řízení o ústavní žalobě podle článku 65 odst. 2 Ústavy.

nerozhodl.³⁵ Ve svém nálezu se totiž přiklonil k náhledu, že „[ú]stavněprávní deliktní odpovědnost pro velezradu je vázána na výkon funkce (úřadu) prezidenta“³⁶, s tím důsledkem, že „[j]akmile prezidentská funkce (z jakéhokoli důvodu) zanikne, ztrácí její dřívější nositel (bývalý prezident) zásadně způsobilost být nadále jako žalovaný účastníkem řízení o ústavněprávním deliktu“.³⁷ Ač Senát nepochybně podal ústavní žalobu na poslední chvíli, Ústavní soud učinil uvedený zdrženlivý závěr, aniž by evidentně příliš stál o možnost žalobu rychle meritorně přezkoumat.³⁸

Závěr o nemožnosti vést řízení proti prezidentovi po skončení jeho mandátu může na první pohled působit elegantně a jako česká obdoba toho, co v USA označují jako doktrína bezpředmětnosti (*mootness*), která je příbuzná s doktrínou žalobní legitimace (*standing*), do níž Ústavní soud svou argumentaci zářámoval. Podle doktríny bezpředmětnosti zanikne-li předmět sporu mezi stranami, resp. je-li spor vyřešen v důsledku vývoje faktických okolností, zaniká procesní legitimace stran a spor se stává nejusticiabilním.³⁹ Tato doktrína je považována nejen za odraz procesní ekonomie, ale též dělby moci vylučující, aby se soudy vyjadřovaly k věcem, které nemají povahu existujícího sporu.⁴⁰

Stejně jako se to děje v jiných systémech, bylo ale i v ČR možné proti takovému náhledu vznášet argument, že ač mandát prezidenta republiky zanikl, s ohledem na význam prezidentského úřadu i na případnou nutnost vyjasnit to, jaké pravomoci a ústavní povinnosti prezident republiky má a jak je má vykonávat, existuje obecný zájem na rozhodnutí o ústavní žalobě proti prezidentu republiky i poté, co mandát konkrétní osoby zanikne.⁴¹ Kromě toho se Ústavní soud nevypořádal s tím, že osoba, proti které byla ústavní žaloba podána, avšak řízení o ní bylo zastaveno z důvodů zániku prezidentského mandátu, může v budoucnosti znovu na prezidentský úřad kandidovat. Ač způsobilost prezidentský úřad znovu nabýt může samozřejmě zaniknout pouze v důsledku výroku Ústavního soudu v řízení o ústavní žalobě, skutečnost,

že proti takové osobě v minulosti směřovala ústavní žaloba, o které však nebylo nikdy meritorně rozhodnuto, bude takovou osobu nutně znevýhodňovat v budoucí politické soutěži.⁴²

Ač s novelizací § 98 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb. provedenou zákonem č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky,⁴³ problém, že by Ústavní soud řízení o ústavní žalobě proti prezidentu republiky znovu zastavil z důvodu, že funkce prezidenta republiky po podání ústavní žaloby zanikla, odpadl, uvedená zkušenost dost jasně naznačila, že dospět v řízení o ústavní žalobě k rychlému meritornímu rozhodnutí nemusí být reálně snadné.

Absence suspendování pravomocí prezidenta republiky během řízení o ústavní žalobě

Skutečnost, že proti prezidentu republiky byla podána ústavní žaloba, nemá ve stávající české úpravě za následek, že by výkon pravomocí ze strany prezidenta republiky byl jakkoli suspendován, nebo dokonce přecházel na předsedu vlády a předsedu Poslanecké sněmovny, jako se to děje v případech podle článku 66 Ústavy. Otázka, zda by k tomu mělo docházet i v případě zahájení řízení o ústavní žalobě, není ani blíže rozpracována ve většině existující české literatury, ač se nabízí, a to tím spíš, že po změnách vnesených ústavním zákonem č. 71/2012 Sb. je zřejmé, že bude-li kdy ústavní žaloba podána, nestane se to rozhodně pro bagatelní jednání. Pokud připouštíme, že po podání ústavní žaloby může prezident republiky své pravomoci nadále v plném rozsahu vykonávat a v rámci toho případně nadále jednat způsobem, který vedl k podání ústavní žaloby a povede k vydání pozitivního rozhodnutí Ústavního soudu, nemusí to být vůbec prozřetelné, a to tím spíše, že délka řízení o ústavní žalobě není, jak bylo rozebráno výše, časově omezená. Prezident republiky tak může teoreticky své pravomoci vykonávat v rozporu se svými ústavními povinnostmi i dlouho po podání

³⁵ Pl. ÚS 17/13, cit.

³⁶ Pl. ÚS 17/13, cit., bod 41.

³⁷ Tamtéž, bod 42.

³⁸ To je zřetelné při srovnání řešení zvoleného Ústavním soudem a názorů nauky z doby před přijetím ústavního zákona č. 71/2012 Sb. Nauka se sice klonila k tomu, že situaci, kdy po podání ústavní žaloby zanikne mandát prezidenta republiky, nelze řešit *per analogiam* aplikací § 98 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, vylučujícího v tehdejší znění zastavení řízení v případě, že po jeho zahájení prezident republiky abdikuje, měla ale za to, že jde o mezeru v konstrukci řízení, a argument o zániku procesní legitimace prezidenta republiky, resp. bezpředmětnosti řízení nenaznačovala, srov. komentář k § 98 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, in Wagnerová – Langášek – Dostál – Pospíšil, c. d., str. 506.

³⁹ CHEMERINSKY, c. d., str. 123–140.

⁴⁰ Tamtéž, str. 124–125.

⁴¹ Svůj význam může mít takové konstatování potenciálně i s ohledem na případné spory o náhradu škody, které by se na prezidentu republiky nebo českém státu kdokoli dovolával z titulu aktů, které prezident učinil v rozporu se svými ústavními povinnostmi.

⁴² Jakýkoli její politický protivník může namítnout, že její způsobilost k výkonu úřadu byla narušena.

⁴³ Srov. § 79 odst. 4 tohoto zákona.

ústavní žaloby. Ač i pozastavení výkonu pravomocí prezidenta republiky, resp. jejich přechod v případě podání ústavní žaloby má svá úskalí, existují dobré důvody, proč o této otázce přinejmenším debatovat.

Debata se vnučuje předně proto, že stávající řešení kontrastuje s historickou úpravou.

Půjdeme-li zcela na počátek, prosincová ústava z roku 1867 s možností, že by mohl být nějakou přímou ústavní procedurou funkce zbaven císař, charakterizovaný ústavním textem jako posvátný, neporušitelný a neodpovědný,⁴⁴ samozřejmě nepočítala, byť je třeba dodat, že určité mechanismy tohoto druhu existovaly v habsburském dynastickém a domácím právu.⁴⁵ Prosincová ústava ale již počítala s možností, že funkce mohou být zbaveni členové vlády, tj. ministři včetně ministerského předsedy. Dojít k tomu mohlo na základě obžaloby kterékoli ze sněmoven Říšské rady v řízení vedeném před zvláštním soudním orgánem – Státním soudním dvorem (Staatsgerichtshof), který postupoval podle zvláštního zákona č. 101/1867 ř. z., o trestní odpovědnosti ministerské, přijatého v návaznosti na prosincovou ústavu.⁴⁶ Ač ministerská odpovědnost byla v prosincové ústavě koncipována v nemalé míře jako kvazitrestní,⁴⁷ byla-li by ke Státnímu soudnímu dvoru obžaloba proti ministrovi skutečně vznesena, nastávala podle § 12 zákona č. 101/1867 ř. z., tj. *ex lege*, suspenze výkonu funkce příslušného ministra a ministr byl okamžikem, kdy se komora usnesla na podání obžaloby, povinen se „ihned zdržeti dalšího úřadování“.⁴⁸

Totožnou konstrukci však znalo též ústavní právo první Československé republiky. To v ústavní listině z roku 1920 již výslovně předpokládalo, že funkce může být zbaven i prezident republiky jako hlava státu, a to na základě obžaloby Poslanecké sněmovny, o které měl rozhodovat Senát.⁴⁹ Ač prvorepubliková koncepce odpovědnosti prezidenta republiky, opíraná o pojem velezrady, jenž však nebyl definován Ústavou, nýbrž trestním právem, kolísala mezi trestněprávním a politickým pojetím této odpovědnosti,⁵⁰ je důležité, že § 14 zákona č. 36/1934 Sb. z. a n., o trestním stíhání prezidenta republiky a čle-

nů vlády podle §§ 34, 67 a 79 ústavní listiny, lakonicky, ale jednoznačně stanovil, že „[j]akmile poslanecká sněmovna se usnesla podati obžalobu, nesmí obžalovaný až do skončení řízení o obžalobě vykonávati svůj úřad“.

Ani jedna ze zmíněných historických úprav nebyla nikdy použita. Obě však ukazují zaprvé na to, že suspendování výkonu pravomocí představitelů výkonné moci v případě, že proti nim bylo zahájeno řízení o zbavení funkce, je součástí naší ústavní tradice, a zadruhé na to, že z obou úprav plyne, že naši předkové, a to dokonce i v době, kdy autorita výkonné moci byla částečně odvozována z vůle vladaře, měli pragmaticky za to, že není udržitelné, aby osoba ve vysokém exekutivním úřadu, je-li proti ní vedeno řízení, jež může vyústit ve zbavení funkce, pokračovala po zahájení tohoto řízení neomezeně ve výkonu funkce.

Debata o tom, zda by podání ústavní žaloby proti prezidentu republiky mělo suspendovat výkon pravomocí z jeho strany, se však vnučuje i s ohledem na zahraniční právní úpravy.

Zmínit je v tomto ohledu možné třeba opět Francii. Do článku 68 Ústavy ani do organického zákona ze dne 24. listopadu 2014, kterým se provádí článek 68 Ústavy, se konstrukce, že zahájením řízení o zbavení funkce prezidenta republiky dochází k suspendování výkonu prezidentských pravomocí, nedostala. Původně se s ní ale počítalo a už Avrillova komise stručně, ale přesvědčivě shrnula, proč je taková konstrukce vhodná. Jak uvedla, „jakmile se obě komory parlamentu kvalifikovanými většinami usnesou na tom, že bude svolán Vysoký soudní dvůr, je jasné, že situace je natolik vážná, že autorita prezidenta republiky bude nadále závažně dotčena“.⁵¹ Komise proto považovala za nezbytné, aby výkon prezidentských pravomocí do doby, než Vysoký soudní dvůr v řízení rozhodne, přešel na předsedu Senátu tak, jako se to děje v případech, kdy není prezident republiky způsobilý k výkonu funkce.⁵² Avrillova komise si však byla vědoma i rizik, která by mohla plynout ze suspendování výkonu

⁴⁴ Článek 1 základního zákona státního č. 145/1867 ř. z., o užívání moci vládní a vykonávací.

⁴⁵ A to zejména v případě ztráty způsobilosti k výkonu funkce nebo nemoci, debatovalo se rovněž o následcích nesložení ústavního slibu při nástupu na trůn, srov. VAVŘÍNEK, F. Výklad dnešního státního zřízení Království a země na Radě říšské zastoupených. In: Tobolka, Z. (ed.). *Česká politika. Díl druhý. Část první. Ústava mocnářství Rakousko-uherského*, Praha 1907, str. 557–561.

⁴⁶ Článek 9 alinea 2 základního zákona státního č. 145/1867 ř. z., o užívání moci vládní a vykonávací.

⁴⁷ K tomu srov. např. PRAŽÁK, J. *Rakouské právo veřejné. Díl První: Právo ústavní*. Praha 1898, str. 362–364. Vázaná však byla na porušení Ústavy nebo zákonů ze strany ministrů.

⁴⁸ PRAŽÁK, c. d., str. 366. Jak ale Pražák upřesňuje, do rozhodnutí ve věci běžel ministrovi plat a jiné služební požitky, viz tamtéž, pozn. č. 15.

⁴⁹ V tomto ohledu se tedy prvorepublikový ústavodárce mohl inspirovat ve francouzské třetí republice, jejíž ústavní zákon ze dne 16. července 1875, dotýkající se odpovědnosti prezidenta republiky, zase přímo vycházel z americké inspirace.

⁵⁰ Srov. např. KUDRŇA, c. d., str. 390.

⁵¹ Rapport de la Commission de réflexion sur le statut pénal du Président de la République, cit., str. 47.

⁵² Tamtéž, str. 48.

pravomocí prezidenta v případě zneužití řízení ze strany parlamentu. Protipólem suspendování výkonu pravomocí prezidenta republiky se proto měla stát již diskutovaná lhůta, ve které musí Vysoký soudní dvůr o zbavení prezidenta republiky funkce rozhodnout.⁵³ Národní shromáždění se v tomto bodě od návrhu Avrilovy komise odchýlilo, a to v zásadě s odůvodněním, že suspendování výkonu pravomocí prezidenta „by se mohlo jevit jako sankce, která předjímá konečné rozhodnutí Vysokého soudního dvora“.⁵⁴ Na druhé straně si však i Národní shromáždění bylo vědomo, že opuštění doporučené konstrukce „nic nemění na tom, že autorita prezidenta republiky bude od okamžiku, kdy se obě komory usnesou na návrhu na svolání Vysokého soudního dvora, oslabena“.⁵⁵ Právě to Národní shromáždění vedlo k rozhodnutí lhůtu, ve které musí Vysoký soudní dvůr v řízení rozhodnout, zkrátit na jeden měsíc.

Konstrukci, podle které se spuštěním řízení o zbavení funkce hlavy státu dochází k přechodu jeho pravomocí na jiné ústavní činitele, však zná i sousední Rakousko. Rakouský příklad je zajímavý nejen proto, že před 100 lety obě naše země vycházely z týchž ústavních tradic, ale i proto, že ač Rakousko spolkového prezidenta, jehož pravomoci jsou formálně nezanedbatelné, už 90 let volí přímo, faktická role parlamentu a politických stran je nadále podstatná, což není nepodobné dnešní české situaci.⁵⁶ Jak bude ještě podrobněji rozebráno,⁵⁷ v Rakousku přitom koexistují dva mechanismy umožňující zbavit funkce spolkového prezidenta, a to první, jenž je politický a ústí v referendum, a druhý, judicializovaný, ústící v řízení před Ústavním soudem. Jde-li o politický mechanismus, jakmile by Národní rada vyzvala spolkového kancléře ke svolání spolkového shromáždění, které následně rozhodne o vyhlášení celonárodního referenda o zbavení spolkového prezidenta funkce, na základě výslovného ustanovení čl. 60 odst. 6

spolkového ústavního zákona přestává spolkový prezident vykonávat svoji funkci a výkon jeho pravomocí přechází v souladu s čl. 64 odst. 1 téhož spolkového ústavního zákona na sborové těleso tvořené předsedou, druhým a třetím předsedou Národní rady. V případě judicializovaného mechanismu není přechod pravomocí výslovně předvídan ani ve spolkovém ústavním zákonu, ani v zákonu o Ústavním soudu⁵⁸ či v jeho jednacím řádu⁵⁹, otázka přechodu pravomocí je ale otevřená.⁶⁰

Oproti historii a zahraničí platná česká úprava s přechodem pravomocí prezidenta republiky v případě zahájení řízení o ústavní žalobě výslovně nepočítá. Debata o vhodnosti takové konstrukce je však legitimní, protože představa, že prezident republiky, proti kterému byla podána ústavní žaloba, pokračuje ve výkonu úřadu bez jakéhokoli omezení, působí nejen „asymetricky“,⁶¹ ale též značně problematicky, a to i s vědomím, že podání ústavní žaloby nemusí automaticky vyústit v pozitivní nález. Rizika plynoucí z toho, že pravomoci prezidenta republiky, u něhož Ústavní soud následně shledá, že se velezrady ani hrubého porušení ústavního pořádku nedopustil, by dočasně přecházely na jiné ústavní činitele, se totiž alespoň na první pohled jeví jako nižší než rizika plynoucí z toho, že prezident republiky, který bude Ústavním soudem v řízení následně shledán odpovědným za velezradu nebo hrubé porušení ústavního pořádku, může do vydání rozhodnutí nerušeně pokračovat ve výkonu funkce a protiústavní jednání dál vyvíjet (typicky v případě velezrady). Tím nemá být řečeno, že dočasné suspendování pravomocí prezidenta republiky, k němuž by docházelo *ex lege* nebo na návrh při podání ústavní žaloby, je bez úskalí.⁶² Těm je ale možné čelit zakotvením pojistek, které by chránily nositele prezidentského úřadu před zneužitím a jimiž může být například právě stanovení lhůty, ve

⁵³ Rapport de la Commission de réflexion sur le statut pénal du Président de la République, cit., str. 48.

⁵⁴ Rapport n°194 (2006–2007) de M. Jean-Jacques HYEEST, fait au nom de la commission des lois, déposé le 31 janvier 2007, str. 42.

⁵⁵ Tamtéž.

⁵⁶ Bliže k tomu viz např. HLOUŠEK, V. – KOPEČEK, L. – ŠEDO, J. *Politické systémy*. Brno 2011, str. 105–106, nebo STELZER, M. *The Constitution of the Republic of Austria. A Contextual Analysis*. Oxford 2011, str. 59 a 108–109.

⁵⁷ Viz k tomu dále v tomto článku, str. 13.

⁵⁸ Verfassungsgesetz 1953 (VfGG), BGBl. č. 85/1953.

⁵⁹ Geschäftsordnung des Verfassungsgerichtshofes, BGBl. č. 202/1946.

⁶⁰ V rakouské nauce převládá názor, že přechod pravomocí spolkového prezidenta v takovém případě nelze dovzovat *per analogiam*, a že k němu tedy v rámci judicializovaného mechanismu nedochází. Má se ale za to, že v případě podání žaloby k Ústavnímu soudu je možné a vhodné, aby se spolkový prezident sám výkonu svých pravomocí zdržel. Za upřesnění děkuji Haraldovi Eberhardovi.

⁶¹ Za zmínku stojí, že v jiném segmentu výkonné moci, v rámci státní služby, se výslovně předpokládá, že státní zaměstnanec je dočasně proštěn výkonu služby nejen *ex lege* v případě, že je proti němu zahájeno trestní stíhání pro určité trestné činy, ale též v případě zahájení kárného řízení „[n]a návrh kárné komise [...], bylo-li proti němu zahájeno kárné řízení pro důvodné podezření ze spáchání zvlášť závažného kárného provinění, pokud by jeho ponechání ve výkonu služby ohrožovalo řádný výkon služby nebo opatřování podkladů pro rozhodnutí v kárném řízení, a to až do skončení kárného řízení, nepomine-li důvod, pro který byl státní zaměstnanec výkonu služby zproštěn, dříve“. Srov. § 48 odst. 1 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě.

⁶² Za zmínku stojí, že anglický pojem impeachment, doložený od 14. století, dnes často užívaný i u nás, pochází z francouzského *empêcher*, které zase navazuje na latinské *impedicare*, resp. *pedica*, což jsou pojmy, které v základu znamenají zabránit, omezit, tj. zdá se, že ryze etymologicky má v dotčených řízeních jít primárně o zabránění výkonu funkce, který je v rozporu s povinnostmi. Srov. příslušná hesla v *Merriam-Webster Dictionary* a *Larousse Dictionnaire de français*.

kteřé musí být v řízení rozhodnuto. Není to ale možnost jediná, uvažovat lze například i o tom, že k přechodu by docházelo, pokud by to navrhl Senát a pokud by Ústavní soud shledal, že takový návrh není zjevně nepřiměřený okolnostem.

Pro debatu o suspendování výkonu pravomocí prezidenta republiky v případě podání ústavní žaloby existují navíc i jiné než jen teoretické důvody. Ač česká úprava se suspendováním výslovně nepočítá, nabízí se úvaha, zda se jej nelze dovolávat už nyní, a to s ohledem na přiměřenou subsidiaritu trestního řádu ve vztahu k řízení o ústavní žalobě proti prezidentu republiky⁶³ a jen zvolna ustupující představu, že řízení podle článku 65 odst. 2 Ústavy má kvazitrestní povahu.⁶⁴ Trestní řád dnes totiž z titulu předběžných opatření umožňuje soudům ukládat i zákaz výkonu konkrétně vymezené činnosti, existuje-li obava, že dalším výkonem této činnosti hrozí opakování trestné činnosti nebo její pokračování, případně dokonání nebo spáchání trestného činu.⁶⁵ Je sice pravda, že uložením takového předběžného opatření v řízení o ústavní žalobě by vznikala situace, kdy by na základě subsidiarity trestního řádu docházelo k suspendování pravomocí prezidenta republiky, s čímž Ústava sama výslovně nepočítá, nejde ale o nic, co by bylo tak docela z říše fantazie. Pro úvahy o takovém předběžném opatření v řízení o ústavní žalobě mohou navíc existovat velmi dobré důvody, a to typicky v případě ústavní žaloby z důvodu velezrady, takže subsidiární uplatnění předběžných opatření se alespoň na první pohled nejeví jako nepřiměřené.

Víme, za co prezidenta republiky vlastně soudit?

Už zběžný pohled na stávající znění článku 65 odst. 2 Ústavy vymezujícího, z jakých důvodů lze proti prezidentu republiky podat ústavní žalobu, vyvolává otázku, zda skutečně víme, jaká jednání ze strany prezidenta republiky mohou založit prezidentovu ústavní odpovědnost. To je klíčové i pro určení toho, co má Ústavní soud v řízení o ústavní žalobě přezkoumávat.⁶⁶

Ve svém původním znění z roku 1993 vycházel článek 65 odst. 2 Ústavy z toho, že prezident republiky může být na základě ústavní žaloby volán k odpovědnosti „pouze“ za velezradu. V tomto směru se český ústavodárce vydal v podstatě stejnou cestou jako ústavodárce československý, který v § 67 odst. 1 ústavní listiny z roku 1920 rovněž předpokládal, že prezident republiky odpovídá z titulu výkonu funkce za velezradu. Zatímco ale československý ústavodárce z roku 1920 pojímal velezradu zřetelně trestněprávním způsobem, s čímž korespondovalo, že její skutková podstata byla vymezena odkazem na trestní zákon z roku 1852 a později na ustanovení o úkladech proti republice ve smyslu zákona č. 50/1923 Sb., na ochranu republiky,⁶⁷ ustanovení § 96 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, v návaznosti na původní znění článku 65 odst. 2 ústavy z roku 1993 původně stanovilo, že velezradou se rozumí „jednání prezidenta republiky směřující proti svrchovanosti a celistvosti republiky, jakož i proti jejímu demokratickému řádu“. Jestliže první dva prvky „skutkové podstaty“ definované v § 96 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, mají nadále blízko ke klasickému, „trestněprávnímu“ pojetí velezrady, jednání prezidenta republiky proti demokratickému řádu republiky⁶⁸ z trestněprávního rámce již vybočuje a zdálo by se, že implikuje zvláštní delikt ryze ústavní povahy, ač výklad ustanovení v nauce namnoze nadále setrval především v trestněprávní rovině.⁶⁹

Ústavní zákon č. 71/2012 Sb. každopádně pojetí jednání, za která lze proti prezidentu republiky podat ústavní žalobu, nepřehlédnutelně rozšířil. Možnost podat proti prezidentu republiky ústavní žalobu totiž rozšířil nově také na „hrubé porušení Ústavy nebo jiné součásti ústavního pořádku“. Proč k tomuto rozšíření došlo, ústavodárce ve skutečnosti přesně nevysvětlil.⁷⁰ Protože uvedený ústavní zákon sice zavedl přímou volbu prezidenta republiky, avšak jeho pravomoci podstatně nezměnil, zdá se, že spíše než nutnost vyvodit důsledky z posílení role prezidenta republiky v ústavním systému v návaznosti na zavedení jeho přímé volby stály

⁶³ K přiměřenému použití trestního řádu na řízení o ústavní žalobě proti prezidentu republiky viz např. WAGNEROVÁ – LANGÁŠEK – DOSTÁL – POSPÍŠIL, c. d., str. 521–522, nebo FILIP – HOLLÄNDER – ŠIMIČEK, c. d., str. 454.

⁶⁴ Srov. § 108 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

⁶⁵ Srov. § 88b ve spojení s § 88l zákona č. 141/1961 Sb., trestní řád.

⁶⁶ § 104 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb.

⁶⁷ Srov. § 35 zákona č. 36/1934 Sb. z. a n.; k tomu viz např. KUDRNA, c. d., str. 390.

⁶⁸ Zajímavé je, že s ohledem na tuto formulaci se k pojmu „ústavní pořádek“ (čl. 112 odst. 1 Ústavy) a „podstatné náležitosti demokratického právního řádu“ (čl. 9 odst. 2 Ústavy) připojil ještě třetí prvek, který se s nimi zjevně částečně překrývá, ale není s nimi současně totožný. Ze to právě nepřispívá konzistentnosti českého ústavního práva a vytváří rizika do budoucna, nemá smysl zdůrazňovat.

⁶⁹ Srov. např. komentář k § 96 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, in Wagnerová – Langášek – Dostál – Pospíšil, c. d., str. 498–501.

⁷⁰ Důvodová zpráva k ústavnímu zákonu č. 71/2012 Sb. se ve své zvláštní části v podstatě omezuje na konstatování, že „[r]ozšiřuje se možnost ústavněprávního postihu prezidenta tak, aby vedle velezrady mohl být prezident stíhán i pro hrubé porušení Ústavy nebo jiné součásti ústavního pořádku“; srov. Poslanecká sněmovna, 6. volební období, sněmovní tisk č. 415.

za redefinicí ústavní odpovědnosti prezidenta republiky důvody vycházející z reálné politiky v závěru prezidenství V. Klause. Zohledněna snad mohla být i kritika původního pojetí odpovědnosti prezidenta republiky.

Ať tomu bylo jakkoli, ústavní žalobu proti prezidentu republiky lze nyní podat i) pro velezradu, jejíž definice je nadále shodná jako v roce 1993,⁷¹ a ii) pro hrubé porušení Ústavy nebo jiné součásti ústavního pořádku. Okruh případů, ve kterých lze ústavní žalobu proti prezidentovi podat, je tak dnes *prima facie* širší než podle původního znění Ústavy. Přesto není zdaleka zřejmé, že uplatňování novelizovaného čl. 65 odst. 2 Ústavy bude bez rozporů.

Zaprvé, obě „skutkové podstaty“, tj. „velezrada“ a „hrubé porušení ústavy nebo jiné součásti ústavního pořádku“ se částečně překrývají. „Hrubé porušení ústavy nebo jiné součásti ústavního pořádku“ bude totiž v řadě případů nutně implikovat „jednání proti demokratickému řádu republiky“, které je přitom pojmovým znakem velezrady. Tak by tomu bylo zajisté v případě, že by byl pojem „demokratický řád republiky“ Ústavním soudem vyložen extenzivně⁷² a zahrnul všechny hlavní konstitutivní parametry ústavního systému včetně dělby moci, právního státu nebo ochrany základních práv a svobod. K překrývání obou skutkových podstat by ale docházelo nejspíše i tehdy, kdyby pojem „demokratický řád republiky“ byl interpretován restriktivně a byl spojen „jen“ s vládou lidu *per se*. Hrubé porušení Ústavy nebo jiné součásti ústavního pořádku nesoucí s sebou překročení pravomocí ze strany prezidenta republiky lze totiž snadno kvalifikovat i jako zásah do suverenity lidu, a tedy do „demokratického řádu republiky“.⁷³ Otázka každopádně je, zda by v takových případech jedna skutková podstata konzumovala druhou, nebo zda by situace byla posouzena ve smyslu souběhu. Je sice

fakt, že význam odpovědi na tuto otázku je spíše teoretický, protože jak s velezradou, tak hrubým porušením spojuje sama Ústava jediný možný následek, a to ztrátu prezidentského úřadu a způsobilosti ji znovu nabýt, přesto je tento nedostatek nápadný.⁷⁴

Zadruhé nelze upřít, že ústavní zákon č. 71/2012 Sb. rozšířil odpovědnost prezidenta republiky, když tuto odpovědnost vztáhl i na hrubá porušení Ústavy a jiných součástí ústavního pořádku a dále když se pokusil dovršit transformaci této odpovědnosti ve zvláštní ústavní odpovědnost bez trestních konotací.⁷⁵ Na druhé straně použití kvalifikace „hrubý“ v novém znění čl. 65 odst. 2 Ústavy vyvolává závažné otázky.⁷⁶

V tomto ohledu je předně třeba uvést, že užití kvalifikace „hrubé“ pro popis jednání zakládajícího odpovědnost prezidenta republiky, tedy kvalifikace typické pro trestní právo a zejména oblast posuzování zavinění („hrubá nedbalost“), budí dojem, jako by se trestněprávní konotace – v rozporu s účelem ústavní novely – opět vracely do hry.⁷⁷

Užití kvalifikace „hrubý“ může kromě toho vytvářet představu, že vedle těch porušení ústavního pořádku, která lze kvalifikovat jako „hrubá“, existují porušení „prostá“, kterých se prezident republiky dopouští může, aniž by za ně bylo možné dovodit jeho odpovědnost.⁷⁸ Taková představa by ale byla těžko udržitelná nejen v podmínkách demokratického právního státu 21. století, nýbrž též s ohledem na obsah slibu, jímž se prezident republiky zavazuje při nástupu do úřadu k zachování Ústavy a zákonů ČR, aniž by se v něm počítalo s tím, že by se při výkonu svého úřadu může dopouštět „prostých“ porušení ústavního pořádku.⁷⁹

Je možné, že užitím kvalifikace „hrubé“ porušení v článku 65 Ústavy chtěl ústavodárce, který se k chápání této kvalifikace

⁷¹ Jen se její definice na základě ústavního zákona č. 71/2012 Sb. přesunula ze zákona č. 182/1993 Sb. přímo do čl. 65 odst. 2 Ústavy.

⁷² Jak to v zásadě navrhuje P. Holländer in Filip – Holländer – Šimíček, c. d., str. 438.

⁷³ Jde-li o komentářovou literaturu, z titulů vydaných po nabytí účinnosti ústavního zákona č. 71/2012 Sb. se V. Sládeček k přesnému vymezení obsahu velezrady a jmenovitě k výkladu pojmu jednání proti demokratickému řádu republiky blíže nevyjadřuje, resp. odkazuje na dřívější názor P. Holländera obsažený in Filip – Holländer – Šimíček, c. d., str. 438, srov. SLÁDEČEK, c. d., str. 650–652, T. Herc pojem demokratického řádu vykládá do značné míry shodně s podstatnými náležitostmi demokratického právního státu ve smyslu čl. 9 odst. 2 Ústavy, srov. HERC, T. Komentář k čl. 65 odst. 2 Ústavy. In: Rychetský, P. – Langášek, T. – Herc, T. – Mlsna, P. a kol. *Ústava České republiky. Zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*, Praha 2015, str. 649–650. V titulech vydaných před nabytím účinnosti ústavního zákona č. 71/2012 Sb. se kromě zmíněného P. Holländera pojmu velezrady věnoval, a to dosti podrobně, zejména J. Filip, který správně upozorňuje, že vymezení tohoto pojmu je složité, klání se ale zjevně k pojetí, které vychází z politickofilozofického chápání demokracie. Neméně správně také obecně zdůrazňuje, že je problémem, pokud v našem systému, kde na rozdíl od USA o ústavních deliktech nerozhoduje parlament, ale Ústavní soud, je přesně určení obsahu pojmu velezrada ponecháno na Ústavním soudu, a nikoli na politických větvích veřejné moci. Srov. FILIP, J. Komentář k čl. 65 odst. 2 Ústavy. In: Bahýřová, L. a další. *Ústava České republiky. Komentář*, Praha 2010, str. 803–805.

⁷⁴ Praktický význam by toto rozlišení ale nabylo za předpokladu, že bychom vyšli z toho, že velezradné jednání prezidenta republiky může tak jako leckde v zahraničí vedle ústavněprávní odpovědnosti souběžně založit i jeho odpovědnost trestní, pokud by takové jednání naplnilo skutkovou podstatu některého trestného činu.

⁷⁵ Což se projevilo mj. vypuštěním pojmu „trest“, který figuroval v původním znění čl. 65 odst. 2 Ústavy. Tento krok byl kategoricky odůvodněn tím, že postih za velezradu není „trestem v trestněprávním smyslu [...], nýbrž zvláštním druhem ústavněprávní sankce“; srov. zvláštní část důvodové zprávy k ústavnímu zákonu č. 71/2012 Sb., cit.

⁷⁶ Kriticky k tomu už KUDRNA, c. d., str. 401.

⁷⁷ Perzistence kvazitrestního pojetí odpovědnosti prezidenta republiky podle čl. 65 odst. 2 Ústavy je patrná zejména u T. Herce, c. d., který se v tom nápadně odlišuje od J. Filipa nebo V. Sládečka – viz díla cit. výše.

⁷⁸ Srov. též KUDRNA, c. d., str. 401.

⁷⁹ Srov. čl. 59 odst. 2 Ústavy.

v důvodové zprávě opět blíže nevyslovil, vyloučit, aby odpovědnost prezidenta republiky byla dovozována v případech bagatelního porušení ústavního pořádku, protože by to nebylo přiměřené nebo, z hlediska procesní ekonomie, dost efektivní.⁸⁰ Necháme-li stranou, že i bagatelní a pouze symbolická zaváhání (např. pouhé verbální projevy) mohou generovat zásadní nedůvěru v politické představitele, byl by takový přístup možný, kdybychom měli jistotu ohledně toho, co vlastně hrubým porušením Ústavy nebo jiné součásti ústavního pořádku rozumět.

Tím je nutné obrátit pozornost ke třetímu problému, který uplatňování článku 65 Ústavy vyvolává, totiž k otázce, co kvalifikace „hrubý“ přesně vyjadřuje. Nabízí se totiž otázka, zda se kvalifikace „hrubý“ má vztahovat i) ke způsobu a okolnostem, za nichž k porušení Ústavy nebo jiné součásti ústavního pořádku došlo nebo dochází (a to včetně toho, zda prezident republiky věděl nebo měl vědět, že porušuje normu ústavního pořádku a co mu tato norma ukládá), ii) k právní a politické závažnosti porušené normy Ústavy nebo jiné součásti ústavního pořádku, iii) k závažnosti politických následků, které jsou porušením ústavního pořádku způsobeny, nebo iv) má jít o výslednici zohlednění všech tří dříve uvedených prvků. Ač intuice by radila vnímat kvalifikaci „hrubý“ jako výslednici, jazykový výklad ustanovení vede spíše k závěru, že kvalifikace „hrubé“ se *a priori* vztahuje ke způsobu a okolnostem, za nichž k porušení ústavního pořádku prezidentem republiky došlo, aniž by bylo zřejmé, zda tento jazykově daný limit lze překonat teleologicky.⁸¹ Tím by však padal argument o tom, že užitím kvalifikace „hrubý“ sledoval ústavodárce vyloučení odpovědnosti prezidenta republiky za bagatelní porušení norem ústavního pořádku, protože i bagatelní porušení, ke kterému by došlo v situaci, kdy prezident republiky příkladmo věděl, že porušuje ústavní pořádek, nebo kdy by k němu došlo za zvláštních okolností (např. ohrožením státu), by muselo znamenat hrubé porušení Ústavy

nebo jiné součásti ústavního pořádku. Kdyby kvalifikace „hrubý“ přece jen odrážela i význam porušené normy ústavního pořádku, je zase diskutabilní, zda by tato kvalifikace postačovala k dovození odpovědnosti prezidenta republiky za jednání, která jsou sice bagatelní, avšak opakují se. Nebudeme-li totiž mít za to, že faktem opakování se z prostých porušení Ústavy a jiných součástí ústavního pořádku automaticky stane porušení „hrubé“, kvalifikace „hrubé“ by opakování bagatelních porušení ústavního pořádku nepostihla. V neposlední řadě je otázka, jaký přesný vliv na posuzování „hrubosti“ porušení má celkově mít to, zda pravomoci prezidenta jsou v dané oblasti dopředu jasné a nesporné, nebo nikoli, a dále to, za jakých okolností se prezident republiky porušení dopustil a s jakými účinky (dovnitř či ven). Kvalifikace „hrubý“ umožňuje na takové otázky vícero odpovědí, jejichž faktické a právní důsledky jsou ale značně vzdálené, přičemž ústavodárce neposkytl žádné jasné indicie, z nichž by se při hledání „správné“ odpovědi dalo vycházet.

Začtvrté, ze stávajícího znění článku 65 odst. 2 Ústavy nadále jednoznačně neplyne, zda v závěru o velezradě nebo hrubém porušení Ústavy nebo jiné součásti ústavního pořádku může a má hrát nějakou roli i faktor zavinění, nebo ne. V rozsahu, ve kterém by dnes odpovědnost prezidenta republiky měla mít už jen ústavní, a nikoli kvazitrestní povahu, k čemuž mělo podle výslovného prohlášení ústavodárce směřovat i potlačení prvků trestněprávní terminologie v čl. 65 odst. 2 Ústavy (příkladmo vypuštění pojmu trest z jeho původního znění),⁸² by faktor zavinění už neměl hrát žádnou výraznou roli a velezrada i hrubé porušení Ústavy a ústavního pořádku by měly být chápány objektivně a být dovozovány, jakmile se jich prezident dopustí, bez ohledu na to, jaký byl prezidentův osobní poměr k porušení.⁸³ Na druhé straně náhled, že řízení o ústavní žalobě proti prezidentu republiky má kvazitrestní povahu, nevymizel ani z judikatury Ústavního

⁸⁰ KUDRNA, c. d., str. 401.

⁸¹ Je zajímavé, že v doktrinálních komentářích Ústavy, které již zohledňují novelizované znění Ústavy a jsou v současnosti dostupné, je otázce výkladu kvalifikace „hrubé“ v článku 65 Ústavy věnován poměrně malý prostor, ač je zřejmé, že v případě podání ústavní žaloby by šlo o jednu z klíčových otázek, které by Ústavní soud v řízení musel otevřít. Zatímco T. Herc, c. d., v návaznosti na článek J. Kudrny zastává názor, že smyslem kvalifikace „hrubé“ v článku 65 Ústavy je vyloučit, aby ústavní žaloba byla proti prezidentu republiky podávána pro „bagatelní či sporné záležitosti“, a tím v zásadě chránit stabilitu úřadu prezidenta republiky, V. Sládeček, c. d., je v tomto ohledu – a podle názoru autora tohoto článku oprávněně – mnohem opatrnější a omezuje se na konstatování, že posouzení toho, co tato kvalifikace znamená, bude na Ústavním soudu, přičemž pojem se může vztahovat ke kterémukoli ustanovení Ústavy nebo jiné součásti ústavního pořádku.

⁸² V obecné části důvodové zprávy k návrhu ústavního zákona č. 71/2012 Sb. se doslova uvádí mj. to, že „[p]ostih za velezradu, popřípadě za hrubé porušení ústavního pořádku, totiž není trestem v trestněprávním smyslu za trestný čin, nýbrž zvláštním druhem ústavněprávní sankce, což se v zájmu vyjasnění možných výkladových obtíží navrhuje zpřesněním dikce Ústavy zdůraznit“; srov. Poslanecká sněmovna, 6. volební období, sněmovní tisk č. 415.

⁸³ Byť je zřejmé, že závěr o odpovědnosti by měl následovat tím spíše, pokud prezident věděl, že se dopouští velezrady nebo porušení ústavního pořádku, a současně projevil vůli k takovému jednání. K tomuto objektivnímu pojetí odpovědnosti prezidenta republiky se podle názoru autora tohoto článku zcela přesně přihlásil zejména už zmíněný J. Filip, c. d., str. 806–807, a toto pojetí také v zásadě koresponduje s tím, které převládalo v právu mezinárodní odpovědnosti, které se historicky muselo vypořádat mj. s tím, že prokazování zavinění je v případě politických aktů velmi obtížné.

soudu,⁸⁴ ani z české nauky, kde se lze občas stále setkat s až nečekaně silným „trestním“ vnímáním celého řízení.⁸⁵ Není tak vyloučeno, že odpovědnost prezidenta republiky podle čl. 65 odst. 2 Ústavy nebude pod vlivem trestněprávních analogií, k nimž svádí i už zmíněný odkaz na přiměřené subsidiární použití trestního řádu v řízení o ústavní žalobě, nakonec přece jen jako zcela objektivní odpovědnost formována.

V tomto světle se samozřejmě můžeme těšit argumentem, že rozpory ohledně toho, pro jaká jednání lze prezidenta zbavit funkce, neexistují jen u nás. Nejpádnejším svědectvím o tom jsou Spojené státy, kde lze podle čl. II oddílu 4 federální Ústavy zahájit a vést řízení o impeachmentu nejen pro velezradu (*Treason*) a úplatkařství (*Bribery*), jejichž obsah je dán Ústavou, *common law*⁸⁶ a zákony Kongresu, ale také pro jiné zločiny a přečiny (*other High Crimes and Misdemeanors*), aniž by však obsah těchto pojmů byl blíže definován. S jistou nadsázkou se proto uvádí, že takovým zločinem, pro který lze vést řízení o impeachmentu, může být cokoli, co Senát na návrh Sněmovny za takový za takový zločin uzná, jinak řečeno má se za to, že v případě impeachmentu jde o delikt definovaný politicky.⁸⁷ Na rozdíl od situace v ČR ale o obsahu tohoto deliktu nerozhoduje federální soudní moc, nýbrž Kongres jako politický orgán, jehož legitimita se opírá o politický lid, což je rozdíl.

Možná je ale namísto spíše uvažovat i o tom, zda by v zájmu právní a zejména politické jistoty nemělo být jednání, pro které lze dovozovat odpovědnost prezidenta ČR, definováno obecněji, než tomu nyní je, a současně tak, aby tato odpovědnost měla jednoznačně ústavní a objektivní povahu. Určitou inspiraci mohou poskytovat zase ústavní systémy dalších států, jmenovitě ústavní systém rakouský a francouzský, o kterých tu už byla řeč.

Z českého pohledu je zejména zajímavé srovnání české (a československé) koncepce odpovědnosti prezidenta republiky s koncepcí rakouskou. Ačkoli ústavy obou nástupnických států Rakouska-Uherska vznikaly za srovnatelných okolností, zatímco v Československu převážilo v roce 1920 trestněprávní

pojetí odpovědností prezidenta republiky, které mělo vliv ještě na pojetí odpovědnosti prezidenta v Ústavě ČR z roku 1993, spolkový ústavní zákon už ve svém původním znění z roku 1920 výslovně předpokládal, že spolkový prezident odpovídá za „porušení spolkové Ústavy“ (*Verletzung der Bundesverfassung*),⁸⁸ čímž se rakouské pojetí odpovědnosti prezidenta republiky vzdálilo od trestněprávně pojímaného konceptu velezrady použitého v téže době v Československu a vydalo se směrem k samostatnému ústavněprávnímu pojetí právní odpovědnosti spolkového prezidenta. Toto pojetí přetrvávalo v Rakousku i po zavedení přímé volby spolkového prezidenta v roce 1929 a trvá až do současnosti. Pojem porušení spolkové Ústavy nebyl spolkovým ústavním zákonem ani zákonem o Ústavním soudu nijak dále definován⁸⁹ a za tohoto stavu může být spolkový prezident zbaven úřadu formálně za porušení jakékoli povinnosti, která mu plyne ze spolkové Ústavy.⁹⁰ Žádnou další kvalifikaci porušení Ústavy, která by odpovídala naší kvalifikaci „hrubé“, spolkový ústavní zákon neobsahuje, byť v nauce se soudí, že Ústavní soud by závěr o porušení Ústavy nevztáhl na porušení povinnosti spolkového prezidenta, které by bylo ryze bagatelní a politicky nevýznamné.⁹¹ To by v rakouském případě bylo o to významnější, že Ústavní soud se v řízení nemůže omezit na deklaratorní náleze, že prezident porušil Ústavu, ale musí současně rozhodnout i o tom, že spolkový prezident pozbývá úřad.⁹²

Za zmínku ale stojí i francouzský vývoj. Ve francouzské ústavní koncepci byl prezident republiky od doby III. republiky odpovědný v souvislosti s výkonem funkce za velezradu (*haute trahison*), což byla koncepce, kterou převzala nejen ústava IV. republiky z roku 1946, ale také ústava V. republiky z roku 1958.⁹³ Zvláštností francouzské koncepce odpovědnosti prezidenta republiky však bylo to, že ve III., IV. ani V. republice nebyl pojem velezrady hlavy státu nikdy legálně definován. Nemalá část nauky sice dospívala k závěru, že jde o v podstatě politický delikt, který nastupuje v případě, že by prezident

⁸⁴ Srov. Pl. ÚS 17/13, cit.

⁸⁵ Zejména již zmíněný T. Herc, c. d., str. 650, který považuje zavinění za pojmový znak ústavních deliktů podle čl. 65 odst. 2 Ústavy.

⁸⁶ To je vedle úplatkařství, jehož definice plyne z *common law*, případ velezrady, jejíž kořeny sahají k *The Treason Act 1351*, vydanému z popudu Edwarda III., v němž byla velezrada – v normanské francouzštině – evidentně konstruována pod vlivem *crimen laesio majestatis*. Za zmínku stojí, že ve Spojeném království platí tento prastarý zákon – v podstatě novelizované podobě – dodnes. K vlivu anglické definice v USA viz např. LOWELL BROWN, H. *High Crimes and Misdemeanors in Presidential Impeachment*. 2010, zejména str. 13 a násl.

⁸⁷ Srov. např. CHEMERINSKY, c. d., str. 404.

⁸⁸ Článek 142 odst. 2 písm. a) spolkového ústavního zákona.

⁸⁹ Srov. např. ÖHLINGER, T. – EBERHARD, H. *Verfassungsrecht*. 12. vydání. Vídeň 2019, str. 219, nebo STELZER, c. d., str. 121.

⁹⁰ Tamtéž.

⁹¹ Za upřesnění tohoto doktrinárního názoru děkuji Haraldovi Eberhardovi.

⁹² A to na rozdíl od řízení proti zemským hejtmanům, srov. ÖHLINGER – EBERHARD, c. d., str. 512.

⁹³ Ve srovnávací perspektivě viz např. KEMPF, U. – HARTMANN, J. *Staatsoberhäupter in der Demokratie*. Wiesbaden 2011, str. 229 a násl.

republiky porušil své povinnosti a jednal v rozporu s ústavou a zájmy státu, tj. hlásila se k názoru, že jde o ústavní delikt, toto pojetí ale nebylo přijímáno jednoznačně a pojem velezrady byl někdy vykládán i ve vazbě na trestní právo.⁹⁴ Skutečnost, že význam prezidenta republiky s V. republikou podstatně vzrostl, jakož i kritika původního pojetí odpovědnosti prezidenta republiky přispěly na přelomu století k tomu, že se otevřela debata nad reformou odpovědnosti hlavy francouzského státu. Ta se nakonec zhmotnila v revizi provedenou už vícekrát zmíněným ústavním zákonem ze dne 23. února 2007. Na základě této revize nyní prezident Francouzské republiky – necháme-li stranou možnost odpovědnosti z titulu mezinárodních trestných činů – odpovídá a může pozbýt funkci v případě „porušení svých povinností, které je zjevně neslučitelné s výkonem jeho mandátu“.⁹⁵ Revize, která byla původně navržena Avrilovou komisí, má dva zásadní důsledky v hmotněprávní rovině. Zaprvé odpovědnost prezidenta republiky definitivně pozbyla trestněprávní rozměr, protože napříště Vysoký soudní dvůr nerozhoduje o tom, zda jednání prezidenta republiky mělo povahu trestného činu a zda je prezident republiky vinen jeho spácháním, nýbrž výlučně o tom, zda prezident jednal v souladu se svými ústavními povinnostmi.⁹⁶ Zadruhé, pokud by Vysoký soudní dvůr dospěl k závěru, že prezident republiky své povinnosti porušil, a rozhodl by o tom, že prezident pozbývá funkce, dovozuje se, že – podobně jako v USA – prezident republiky může být za dotčené jednání poté, co se stane běžným občanem, stíhán též trestně.⁹⁷ Ačkoli celá revize odpovědnosti není bez kritiky a upozorňuje se, že ani pojem zjevného porušení povinností prezidentem republiky není jednoznačně určitý,⁹⁸ přece jen jde o posun oproti předchozímu stavu,⁹⁹ a to

směrem ke koncepci, která není tak úplně nepodobná té rakouské.¹⁰⁰

Nezávisle na tom, za co prezident ČR podle současného znění čl. 65 odst. 2 Ústavy přesně odpovídá, se tak celkově vnučuje otázka, zda by nebylo vhodnější, kdyby čl. 65 odst. 2 Ústavy v budoucnu vázal odpovědnost prezidenta republiky v zásadě na porušení jeho ústavních povinností jako takové a opustil odkazy na velezradu nebo hrubá nebo jinak kvalifikovaná porušení ústavního pořádku.

Unese Ústavní soud váhu řízení o ústavní žalobě?

Události poslední doby poukázaly ještě na jeden potenciálně problematický aspekt řízení o ústavní žalobě. U zrodu rozhodnutí skupiny senátorů připravit návrh ústavní žaloby proti úřadujícímu prezidentu republiky stála¹⁰¹ mj. informace o tom, že se jeho bezprostřední okolí pokusilo ovlivnit V. Šimíčka, jednoho ze současných soudců Ústavního soudu.¹⁰² Sněmovní podvýbor pro justici a soudní samosprávu sice po slyšení dotčeného soudce konstatoval, že nezávislost Ústavního soudu nebyla narušena.¹⁰³ Tato zkušenost ale naznačuje, že bude-li ústavní žaloba proti jakémukoli prezidentu republiky znovu podána, ocitnou se soudci Ústavního soudu pod výjimečným tlakem, a to nejen ze strany veřejnosti a sdělovacích prostředků, ale i samotných účastníků řízení, přičemž se mohou snadno objevit pokusy zpochybnit kompetentnost, nezávislost a nestrannost soudců¹⁰⁴, případně skutečně ovlivnit jejich rozhodování. Tento tlak, který stěžejí zmírní fakt, že Ústavní soud sídlí v Brně, nelze nikdy potlačit zcela, a to úměrně tomu, že řízení o ústavní žalobě proti prezidentu republiky bude mít vždy politický rozměr.¹⁰⁵ V teoretické rovině pak lze domýšlet i další scénáře, například

⁹⁴ Srov. Senát, Rapport n°194 (2006–2007) de M. Jean-Jacques HYEST, fait au nom de la commission des lois, déposé le 31 janvier 2007, str. 15–18.

⁹⁵ Článek 68 alinea 1 Ústavy.

⁹⁶ Senát, Rapport n°194 (2006–2007) de M. Jean-Jacques HYEST, fait au nom de la commission des lois, déposé le 31 janvier 2007, str. 37–39.

⁹⁷ Tamtéž, str. 39.

⁹⁸ Srov. např. CHAGNOLLAUD DE SABOURET, D. *Droit constitutionnel contemporain 2. La Constitution de la V^e République*. 8. vydání. Paříž 2017, str. 516–517.

⁹⁹ Francouzský ústavodárce považoval za důležité zdůraznit, že se úmyslně vyhnul tomu, aby kvalifikoval povahu nebo závažnost porušení, aby tak existence odpovědnosti mohla být posuzována jen s ohledem na povinnosti, které na prezidentu republiky spočívají. Užití kvalifikace „zjevný“ odůvodnil snahou dosáhnout toho, aby porušení povinností bylo posuzováno objektivně napříč celým politickým spektrem a neodráželo jen názor jeho části, srov. Senát, Rapport n°194 (2006–2007) de M. Jean-Jacques HYEST, fait au nom de la commission des lois, déposé le 31 janvier 2007, cit., str. 45–46.

¹⁰⁰ Revizi odpovědnosti hlavy státu předcházela ve francouzském případě i zevrubná srovnávací analýza.

¹⁰¹ Viz <<https://www.zalobanaprezidenta.cz/support/vaclav-laska-laska-podame-ustavni-zalobu-na-zemana-chceme-postavit-mantinely-chovani-prezidenta/>>.

¹⁰² Mynář se pokusil ovlivnit vysoce postavené soudce. *Respekt*, 6. 1. 2019.

¹⁰³ Usnesení podvýboru pro justici a soudní samosprávu ze dne 29. ledna 2019.

¹⁰⁴ V právní rovině lze nepochybně taková zpochybňování vyloučit s argumentem, že pravomoc Ústavního soudu rozhodovat v řízení o ústavní žalobě je výslovně založena Ústavou a že argument o jeho více či méně „systémové“ podjatosti nemá místo, přesto fakticky může jít o něco, s čím se pracuje a co může mít vliv na veřejné mínění a to zase na postoje Ústavního soudu.

¹⁰⁵ Pohled do právní historie jasně ukazuje, že typickým rysem řízení s politickým prvkem je nutně to, že je hned v úvodu zpravidla zpochybněna pravomoc soudů, které v takovém řízení rozhodují, a dále způsobilost a integrita jejich soudců; srov. např. LAUGHLAND, J. *A History of Political Trials. From Charles I to Charles Taylor*. Frankfurt nad Mohanem 2016, passim.

ten, kdy by prezident republiky, proti kterému je vedeno řízení o ústavní žalobě, nenavrhl kandidáty na soudce Ústavního soudu tak, aby způsobil jeho neusnášeníschopnost.¹⁰⁶

Vědomí těchto okolností tak nutí k zamyšlení, zda jediným a nejpřiléhavějším řešením pro vedení řízení o ústavní žalobě je skutečně to, kdy je rozhodování o ústavní žalobě svěřeno Ústavnímu soudu. Ve prospěch úvah na toto téma svědčí navíc nejméně dva okruhy důvodů.

První jsou důvody plynoucí z politické filozofie a vycházející z toho, že prezident republiky je nyní v ČR – na rozdíl od situace v době přijetí původního znění Ústavy – volen přímo. Pokud ale přímo volený prezident republiky může být zbaven funkce pouze Ústavním soudem, který na rozdíl od něj volen přímo není, nastává situace, kdy ústavní činitel odvozující svůj mandát přímo od vůle lidu může být zbaven funkce orgánem, který takový mandát nemá. To ale dost krystalicky otevírá *counter-majoritarian difficulty*, jak ji kdysi chápal A. Bickel a jak na ni dnes poukazuje třeba J. Waldron. V americkém nebo francouzském prostředí skutečnost, že prezident republiky je volen přímo, odůvodňuje, aby o tom, zda bude prezident zbaven funkce, rozhodovala výlučně ta politická větev veřejné moci, která má stejně přímý mandát jako prezident, tedy parlament nebo některá z jeho komor (Senát v případě USA, obě komory zasedající v podobě Vysokého soudního dvora v případě Francie), s tím, že soudy závěry parlamentu nebo jeho komor nepřezkoumávají.

Druhý okruh důvodů souvisí s faktickými aspekty rozhodování o politických aktech a odpovědnosti za ně. Tato otázka totiž nemá jen politickofilozofický, ale i praktický rozměr. Jde v ní totiž i o to, nakolik má orgán, který o odpovědnosti hlavy státu rozhoduje, potřebné předpoznání politické kultury a fungování politického systému, ale také dostatečnou personální a administrativní kapacitu nutnou k tomu, aby byl s to rozhodovat rychle a přesvědčivě, a také schopnost na institucionální i individuální úrovni odolávat silným tlakům. Jelikož těžiště tohoto řízení se navíc v dnešní době posouvá z právní roviny do roviny politické, sociologické a symbolické, je tak otázka, zda ústavní soudy mají o takovou pravomoc vůbec stát a zda taková pravomoc není spíše „Pandořinou skříňkou“,

která může v důsledcích ohrozit samotný ústavní přezkum, který je hlavním smyslem existence Ústavního soudu. Nezanedbatelná je i otázka prosazení, resp. výkonu samotného rozhodnutí, které bude v takovém řízení přijato, protože možnosti soudů budou – v případě skutečně tvrdého politického sporu – zpravidla menší než možnosti parlamentů.

Lze jistě namítnout, že o pravomoci Ústavního soudu k vedení řízení o ústavní žalobě není namístě debatovat jednak proto, že mu ji stanoví Ústava, jednak proto, že v řízení bude Ústavní soud vystupovat jako nezúčastněný třetí, jehož pozici usnadňuje fakt, že má hybridní povahu v tom smyslu, že stojí mezi právem a politikou.¹⁰⁷ To ale samo o sobě nevylučuje, že legitimita Ústavního soudu může být v případě řízení proti prezidentu republiky z výše naznačených důvodů zpochybňována. Podle názoru autora této stati tak není nesmyslné uvažovat o tom, zda by o zbavení prezidenta republiky funkce neměly přece jen rozhodovat politické větve veřejné moci, resp. parlament.

Ani to však nemusí ve skutečnosti představovat magický lék, a to už proto, že rizika politického zneužití řízení o takové žalobě v modelu, kdy rozhoduje parlament, jak nyní ukazuje vývoj v USA, přítomna jsou, navíc lze předpokládat, že odůvodnění konečného rozhodnutí, pokud je činí politický orgán, bude odlišné a možná povrchnější, než když je činí judicializovaný orgán. Existují k tomu ještě nějaké alternativy?

Zdá se, že jistou inspiraci lze hledat třeba v sousedním Rakousku. Jak už bylo naznačeno výše, tam byl v návaznosti na zavedení přímé volby spolkového prezidenta v roce 1929 judicializovaný mechanismus, v jehož rámci Ústavní soud rozhoduje o porušení Ústavy ze strany prezidenta,¹⁰⁸ doplněn ještě o druhý, politický mechanismus korespondující s logikou přímé volby, který je dodnes upraven v čl. 60 odst. 6 spolkového ústavního zákona. Ten počítá s tím, že pokud tak rozhodne spolkové shromáždění, o jehož svolání požádá příslušnou kvalifikovanou většinou Národní rada, koná se celonárodní referendum o zbavení spolkového prezidenta funkce. Podle výsledku tohoto referenda buď spolkový prezident funkci pozbude, nebo pokud se v referendu občané pro zbavení funkce nevysloví, je referendum postaveno na roveň nové přímé volby spolkového prezidenta a spolkovému

¹⁰⁶ Byť interval obměny ústavních soudců se oproti počátku *via facti* poněkud rozrůznil, stále není vyloučené, aby měl jeden prezident vliv na složení větší části Ústavního soudu, srov. <<https://www.usoud.cz/soucasni-funkcionari-a-soudci/>>.

¹⁰⁷ Ač je český Ústavní soud judicializovaným orgánem kontroly ústavnosti v souladu s kelsenovským modelem a Ústava o něm formálně pojednává v rámci části věnované soudní moci, jde o orgán *sui generis*, který reálně stojí mezi soudnictvím a politikou.

¹⁰⁸ Článek 68 ve spojení s čl. 142 odst. 2 písm. a) spolkového ústavního zákona.

prezidentovi následně běží zcela nový prezidentský mandát.¹⁰⁹ Koexistence judicializovaného a politického mechanismu představuje každopádně ojedinělý a pozoruhodný kompromis mezi politikou a právem a není rozhodně bez zajímavosti ani mimo rakouský kontext, a to na prvním místě tehdy, pokud se klade otázka, kdo a jak má rozhodovat o zbavení funkce přímo voleného prezidenta republiky a jak vyvážit právní a politické aspekty tohoto rozhodování.

Užitečný může ale být znovu i pohled do naší právní historie. Prosincová ústava sice, jak už bylo zmíněno, neznala odpovědnost hlavy státu, ale počítala s odpovědností předsedy vlády a ministrů. Ač tato ústava byla přijímána v době, kdy stále ještě žilo mnohé z předmoderní politické filozofie, vyvození odpovědnosti ve vztahu k ministrům bylo svěřeno už zmíněnému Státnímu soudnímu dvoru. Jde-li o jeho složení, to tvořilo 24 členů, z nichž po 12 volily obě komory Říšské rady, a to na funkční období šesti let.¹¹⁰ Členy Státního soudního dvora mohly být zvoleny pouze osoby, které měly předlitavské občanství, byly znalé práva a nezávislé. Kvůli zajištění nezávislosti byla stanovena i nekompatibilita mezi funkcí člena Státního soudního dvora a členstvím v jiných orgánech veřejné moci, což mělo za následek, že členy mohli být v zásadě pouze soudci obecných soudů a univerzitní profesori práva.¹¹¹ Takto ustanovených 24 členů si následně ze svých řad volilo předsedu.¹¹² Ač za dobu platnosti prosincové ústavy nebylo před Státním soudním dvorem žádné řízení zahájeno a tento zvláštní soud hrál pouze roli potenciálního „Damoklova meče“,¹¹³ volby do tohoto soudu řádně probíhaly, a formálně tak mohl být kdykoli uveden v činnost.¹¹⁴ S ohledem na jeho složení lze Státní soudní dvůr považovat za – nejen ve své době – značně originální instituci kombinující politické a soudní prvky způsobem, jehož zajímavost přesahuje kontext doby, ve které tato instituce vznikla.

Závěr

Na leccos z toho, co bylo uvedeno výše, může mít čtenář odlišný názor. Nelze ale popřít,

že sporné momenty v řízení o ústavní žalobě, o kterých tu byla řeč, nejsou banální.

Dodat je též nutné, že okruh otázek obestírajících řízení o ústavní žalobě se těmi, které byly popsány v této stati, zdaleka nevyčerpává.¹¹⁵ Ptát se zajisté lze i po tom, zda možnost podat ústavní žalobu je nebo by měla být omezena časovými lhůtami („promlčení“) tak, aby ústavní žalobou nebylo možné zpochybňovat integritu výkonu prezidentského úřadu s výrazným časovým odstupem po domnělém porušení Ústavy, což je nejen nepraktické, ale i politicky zneužitelné. Podstatné spory může vyvolávat i otázka, zda řízení o ústavní žalobě má výlučnou povahu, nebo zda jednání, které vedlo k podání ústavní žaloby, může být současně kvalifikováno i jako trestný čin, a zda je tedy možný souběh mezi odpovědností za ústavní delikt a odpovědností trestní. S tím se otevírá otázka, nakolik jsou v řízení o ústavní žalobě použitelné klasické zásady typu *ne bis in idem* nebo *in dubio pro reo*, které jsou typické pro trestní právo, ale v kontextu ústavních deliktů nemusejí dávat smysl. Debatovat lze v neposlední řadě i o tom, zda je vhodné, že v české úpravě není řízení o ústavní žalobě nutně konečné, ale počítá se s možností obnovy řízení, která sice nemůže vést k znovunabytí ztraceného prezidentského úřadu,¹¹⁶ ale na druhé straně může vést k faktickému zpochybňování aktů prezidentů republiky, kteří nahradili prezidenta republiky, který úřad na základě původního nálezu Ústavního soudu pozbyl.

Skutečnost, že v řízení o ústavní žalobě existuje tolik sporných míst, celkově budí dojem, že český ústavodárce bral kdysi řízení o ústavní stížnosti jako prvek, který patří k dobrému konstitucionálnímu tónu, a musí tedy v ústavním instrumentáriu figurovat, aniž by však bral toto řízení příliš vážně.¹¹⁷ Pokud by se za stávajících podmínek nějaké řízení o ústavní žalobě skutečně rozběhlo a bylo v něm nutné rozhodnout meritorně, je přítomnost těchto sporných míst nejen právně, ale i politicky jen málo prozřetelná a před Ústavním soudem se otevře řada úkolů, které jsou do značné míry nezáviděníhodné.

¹⁰⁹ K celému politickému mechanismu srov. např. ÖHLINGER – EBERHARD, c. d., str. 218, nebo STELZER, c. d., str. 121.

¹¹⁰ PRAŽÁK, c. d., str. 367.

¹¹¹ Tamtéž, pozn. pod čarou č. 2.

¹¹² Tamtéž.

¹¹³ OGRIS, W. Germany and Austria in the 19th and 20th Centuries. In: Wijffels, A. – van Rhee, C. H. (eds.). *European Supreme Courts: A Portrait through History*, Londýn 2013, str. 132.

¹¹⁴ PRAŽÁK, c. d., str. 367, pozn. pod čarou č. 4.

¹¹⁵ Ve srovnávací rovině pak má zřejmě smysl zohlednit i zkušenosti s tím, jak řízení proti hlavě státu mohou probíhat a jaké politické následky mohou mít, což lze v poslední době studovat třeba na případu Brazílie, Jižní Koreje nebo Rumunska, byť politická kultura těchto států je pochopitelně jiná než česká.

¹¹⁶ § 107 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

¹¹⁷ Nezdá se ani, že by otázce odpovědnosti prezidenta republiky byla při přípravě Ústavy věnována zvláštní pozornost, srov. SYLLOVÁ, J. – SYLLA, M. *Ústava České republiky. Dokumenty a ohlasy*. Praha 2018, str. 49, 52, 317 a 353–354.