

K jazykovému výkladu na příkladu ústavních pravomocí prezidenta republiky

PETER BREZINA¹

PRÁVNÍK A PŘEKLADATEL

On Linguistic Interpretation: Based on the Example of Constitutional Competencies of President of the Republic

Summary: *The purpose of this article is to demonstrate that in interpretation of statutory legal documents it is necessary to consider not only the text of specific provisions, but also their wider context. Moreover, it is sometimes the text of the document being interpreted itself that points indirectly to this necessity. In this article we focus on the enactment of the powers of President of the Republic in the Constitution of the Czech Republic, which contains a seemingly clear and simple list. A closer look reveals, however, that apart from a division on powers exercised independently and powers exercised in cooperation with the government the text of the Constitution contains little detailed information on the mode of exercise of these powers, their linguistic expression being rather confusing in this sense. It is most evident in the case of amnesty: in the words of the Constitution President of the Republic „shall (...) have the right to grant amnesty,” although this decision is countersigned by the government and has no specific addressee to be granted to. The very text of the Constitution thus urges us to proceed cautiously when interpreting it. The necessity to take into account the wider context is, however, valid for interpretation of any (legal) text. Interpretation disregarding the wider context is not adequate, is sometimes called „formalistic,” and is above all bad, not corresponding to the very text it claims to be grounded in.*

Keywords: *linguistic interpretation, powers of President of the Republic, Constitutional Law, Jurisprudence, formalism*

Jazykový výklad při výkladu právních předpisů

Výklad právních norem zachycených v jazyce právních předpisů patří jednak k základním dovednostem právníka, jednak k věčným tématům právní vědy. I slavná diskuse dvou z nejvýznačnějších postav právní vědy 20. století – harvardského profesora Lona L. Fullera a jeho oxfordského kolegy Herberta L. A. Harta² – se ve významné míře věnuje právě problematice toho, co bychom terminologií české právní vědy nazvali pojmem jazykový výklad³ či jazyková metoda výkladu.⁴ V českém právním prostředí pak v nedávné době kromě řady dílčích studií přibyla k Melzerově již klasické učebnici⁵ i nová kniha Jana Wintra,⁶ přičemž obě tato monografická díla se problematice jazykového výkladu věnují na značném prostoru a do značné hloubky. Zdálo by se tedy, že k tomuto tématu již nelze nic smysluplného dodat.

To platí dvojnásob, má-li pravdu F. Melzer, když tvrdí, že „nutnost jazykového výkladu při interpretaci právních předpisů je jedním z několika témat, u kterých panuje v právní filozofii výrazně většinová shoda.“⁷ Povšimněme si

¹ Do dubna 2014 byl studentem doktorského studijního programu na katedře teorie práva a právních učení Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, a tento článek vznikl z podstatné části během jeho působení na této fakultě a v rámci projektu PRVOUK P04. Nesmírnou pomocí mu přitom byli tamní kolegyně a kolegové, zejména pak účastníci vědeckého semináře prof. Gerlocha, kde 10. 3. 2014 pracovní verzi tohoto článku přednesl, a dále také Marek Antoš, Alexandra Berendová a Marta Chromá, kteří mu z něj pomohli odstranit největší chyby a nepřesnosti. Díky rovněž patří anonymnímu recenzentovi. Za vylepšení původní podoby textu, ke kterému vrchovatou měrou přispěli, jim patří velký dík – za jakékoli zbylé nedostatky finálního textu však nese plnou odpovědnost jeho autor.

² Oba jsou díky překladu svých stěžejních děl české právnické obci již nepochybně známi, tématu jazykového výkladu se však bezprostředněji věnuje první, časopisecká část jejich diskuse – Hart ve své (později publikované) přednášce zavádí pojmy „jádro jistoty“ (*core of certainty*) a „polostín pochybnosti“ (*penumbra of doubt*) popisující významová pole jednotlivých pojmů – v případě pravidla zakazujícího „vozidla v parku“ lze v případě pojmu „vozidlo“ bezpečně říct, že zahrnuje automobil (jádro jistoty), není však jasné, zda zahrnuje třeba dětské kolo (polostín nejistoty). Na tomto příkladu se pak Fuller pokouší demonstrovat chybnost celého přístupu – co když skupina válečných veteránů bude chtít vztyčit v parku památník na své padlé kamarády spočívající v umístění provozuschopného vojenského automobilu na podstavci v parku? Význam pojmu „vozidlo“, který měl být podle Harta v jádru jistoty, najednou neposkytuje dostatečnou oporu. Viz HART, H. L. A. Positivism and the Separation of Law and Morals. *Harvard Law Review*, 1958, roč. 71, str. 593–629, zejm. 607; FULLER, L. L. Positivism and Fidelity to Law – A Reply to Professor Hart. *Harvard Law Review*, 1958, roč. 71, str. 630–672, zejm. 661–3. Doporučit lze i retrospektivní analýzu z pera našeho současníka: SCHAUER, F. A Critical Guide to Vehicles in the Park. *New York University Law Review*, 2008, roč. 83, str. 1109–1134.

³ HARVÁNEK, J. a kol. *Teorie práva*. Plzeň, Aleš Čeněk. Plzeň 2008.

⁴ GERLOCH, A. *Teorie práva*. 6. vyd. Plzeň, Aleš Čeněk. Plzeň 2013.

⁵ MELZER, F. *Metodologie nalézání práva: Úvod do právní argumentace*. 2. vyd. C. H. Beck. Praha 2011.

⁶ WINTA, J. *Metody a zásady interpretace práva*. Praha: Auditorium 2013.

⁷ MELZER, F., c. d., str. 89.

však, že Melzer mluví o nutnosti, nikoli dostatečnosti jazykového výkladu. Rovněž je významné, že svůj rozsáhlý rozbor metodologie výkladu práva touto tezí začíná, nikoli završuje. Celkový význam jazykového výkladu v očích soudobé právní vědy pak dobře ilustruje Wintrovo dílo, v němž se snaží identifikovat zásady ovládající jednotlivé metody interpretace práva. Jazykový výklad také řadí na první místo svého zkoumání, zásady k němu náležící však identifikuje pouze čtyři (z celkových 49), z toho pouze dvě považuje za závazné a žádnou za striktně závaznou.⁸

Při čtení různých zkazek z právní praxe se však nelze ubránit dojmu, že mnozí interpreti se nejenže sofistickou Melzerovou či Wintrovou metodikou neřídí, ale že se při studiu metod interpretace práva nedostali dál než ke Gerlochově stručné definici,⁹ kterou ovšem mylně považují za dostačující popis veškerého výkladu práva. Přitom je často i z interpretovaného textu samotného pozornému čtenáři jasné, že si s ním při výkladu zdaleka nevystačí. Záměrem následujících řádků je proto poukázat na limity jazykového výkladu jinak než pomocí sofistických (právně-) lingvistických metod. Svou relativní jednoduchostí a přehledností, ale i politickou exponovaností a citlivostí, se velmi vhodnou pro demonstraci této skutečnosti jeví oblast ústavněprávní úpravy pravomocí prezidenta republiky. Uvidíme tak, že čistě jazykový výklad je nejen nedostatečný či neúplný, ale že se mu přímo vzpírá i samotný interpretovaný text. I výklad, který má text právního předpisu v úctě a chce mu zůstat co nejvíce věrný, musí proto nutně přihlížet i k systematickým, (legislativně-) historickým i jiným relevantním okolnostem a souvislostem, protože bez jejich zohlednění nedává izolovaný text předpisu žádný rozumný smysl. A lze-li tento závěr učinit u textu, který je relativně koncizní a nepodléhá překotným změnám, tím spíše platí i o běžné legislativní produkci.

Pravomoci prezidenta republiky v novém světě

Zaměříme tedy svou pozornost na ústavněprávní úpravu pravomocí prezidenta republiky. S nástupem ing. Miloše Zemana¹⁰ do funkce prezidenta České republiky po historicky prvních přímých volbách držitele tohoto úřadu totiž dochází v oblasti pravomocí hlavy státu a její ústavněprávní role k zajímavým pohybům. S odkazem na své zvolení cestou přímých a všeobecných voleb, a tedy zvýšenou demokratickou legitimitu, snaží se Miloš Zeman o odlišné uchopení těchto aspektů jím zastávané funkce

prezidenta republiky, než na jaké zdejší právnická i laická obec za dvě desetiletí platnosti stávající Ústavy přivykla. Je přitom nutno hned zkráj zdůraznit, že výklad dovolávající se zavedených tradic prezidentského úřadu do značné míry zpochybňuje skutečnost, že jej dosud kromě Miloše Zemana zastávaly pouze dvě osoby. Tato, v českém kontextu zcela jedinečná personální stálost úřadu prezidenta republiky,¹¹ relativizuje význam a závaznost tradic ve výkonu prezidentské funkce zavedených jeho předchůdci. I s ohledem na nebyvale entuziastický přístup k výkonu prezidentských pravomocí, který Miloš Zeman začal uplatňovat již záhy po svém uvedení do úřadu (a ostatně dosti zřetelně ohlašoval již během volební kampaně), tak nastává jev, který lze ve zkratce popsat jako „úprk k textu“: mnohem více než složité státovědecké, systematické či komparativní výklady¹² rezonují v odborné i laické diskusi zcela elementární otázky typu „jak je to tam vlastně napsáno?“ Rozpaky z možného omylu se tento postoj podobá pohledu do mapy při dlouhé cestě: jedu ještě pořad správně?

Příklad s mapou je však přiléhavý jenom částečně. Ústava není více či méně věrnou reprodukcí skutečnosti, ale naopak normativním dokumentem, a i gramaticky jednoduchá věta uvedená v článku 13 ve znění „hlavním městem České republiky je Praha“ není prostým konstatováním skutečnosti, ale normativním určením. Již to by ovšem mělo být čtenáři Ústavy mementem: Ústava není text jako každý jiný a při

⁸ Jan Wint (in c. d.) v jazykovém výkladu identifikuje zásady (J1) výkladu podle právního jazyka (str. 49–51), (J2) výkladu podle legální definice (str. 52–53), (J3) terminologické jednoty (str. 53–56) a (J4) jednoznačnosti slov zákona (str. 56–58). V rámci závěrečného rozčlenění nalezených zásad na striktně závazné, závazné, relevantní a podpůrné (str. 208) pak označuje shora uvedené zásady J1 a J2 za závazné, zásady J3 a J4 za relevantní.

⁹ „Jazyková (gramaticko-sémantická) metoda Zaměřuje se na jazykovou stránku textu, spočívá na gramatické a sémantické analýze právního textu. Pomocí této metody dospíváme k základním poznatkům o smyslu jednotlivých slov. Zkoumá složení věty (podává syntaktický výklad), význam jednotlivých slov ve spojení s jinými (gramatický výklad). Také vykládá význam použitých slov (sémantický výklad).“ (GERLOCH, A., c. d., str. 134).

¹⁰ V textu se důsledně rozlišuje mezi prezidentem republiky jakožto orgánem veřejné moci a konkrétní osobou, která tento úřad zastává a tak či onak interpretuje pravomoci tohoto orgánu.

¹¹ Z ústavních institucí se jí blíží jen vedení Ústavního soudu, v jehož čele se na postech předsedy a dvou místopředsedů za působení prvních dvou prezidentů republiky vystřídal pouze 6 osob.

¹² Za všechny vzniklé zmiňme alespoň stať M. Antoše *Pravomoci prezidenta republiky po zavedení přímé volby (AUC–Iuridica č. 4/2011, str. 27–41)* z roku 2012, která se věnuje takřka stejnému tématu, ovšem z výrazně jiných (nikoli obecně interpretačních, ale materiálně ústavněprávních) hledisek. I Antoš ostatně dochází implicitně k závěru o neudržitelnosti čistě jazykového výkladu pravomocí prezidenta republiky, protože konstatuje, že „zavedením přímé volby prezidenta republiky ... odpadly obecné argumenty, které dosud zdůvodňovaly spíše restriktivní výklad všech jeho pravomocí,“ přičemž větší autonomii je prezidentu republiky nutno přiznat přinejmenším v případě vládou kontrasignovaného jmenování a zastupování státu navenek – a to jakkoli tyto změny sám Antoš příliš nevíta (str. 40–41).

jejím čtení je nezbytné postupovat obezřetně. Právě v tom je ovšem příměr s mapou naopak přílehlavý – v mapě i Ústavě je nutno „umět číst“, byť se může zdát, že čtení v „běžném jazyce“ Ústavy je mnohem snazší než čtení v „jazyce“ kartografických symbolů.

Čtení v Ústavě

Čtení Ústavy (či čtení v Ústavě) se tedy opírá o znalost českého jazyka a z této znalosti vychází. Podívejme se tedy důkladněji na prosté jazykové vyjádření pravomocí prezidenta republiky. V Ústavě se o nich pojednává dvojným způsobem. Příslušná část hlavy třetí nadepsaná rubrikou Prezident republiky a končí rubrikou Vláda, tedy články 54 až 66, obsahuje soupis pravomocí prezidenta republiky. Ten je obsažen ve dvou katalogizujících člancích 62 a 63, doplněných o zvláštní oprávnění prezidenta v oblasti účasti na jednáních Parlamentu a vlády podle článku 64. Smysl rozdělení základního katalogu pravomocí do dvou článků je zjevný z čl. 63 odst. 3, podle kterého rozhodnutí prezidenta republiky vydaná podle článku 63 vyžadují ke své platnosti součinnost vlády – doslova „spolupodpis“ předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády. Ústavodárce tak jednoznačně rozlišil oblast, v níž prezident republiky „rozhoduje“ či přesněji „koná“ alespoň formálně nezávisle na vládě, a oblast, v níž se toliko podílí na obecném výkonu výkonné moci vládou jakožto jejím vrcholným orgánem (čl. 67 odst. 1), který za tento výkon nese odpovědnost (čl. 63 odst. 4).

V Ústavě naopak schází podobné vyčlenění pravomocí, jejichž uplatňování je výsledkem součinnosti prezidenta republiky a moci zákonodárné. Nelze se tomu však divit, neboť podrobnějším pohledem na jednotlivé pravomoci snadno zjistíme, že jde v zásadě pouze o dvě jmenovací pravomoci – soudce Ústavního soudu jmenuje prezident republiky se souhlasem Senátu [čl. 62 písm. e) a čl. 84 odst. 2], prezidenta a viceprezidenta NKÚ jmenuje prezident republiky na návrh Poslanecké sněmovny [čl. 62 písm. j) a čl. 97 odst. 2]. Jinou formou součinnosti prezidenta republiky a moci zákonodárné je jeho pravomoc svolávat zasedání Poslanecké sněmovny a Poslaneckou sněmovnu rozpustit [čl. 62 písm. b) a c)] – o skutečné součinnosti však lze mluvit pouze ve specifickém případě rozpustění Poslanecké sněmovny na základě jejího usnesení, s nímž vyslovila souhlas třípětinová většina všech poslanců (čl. 35 odst. 2). Zcela specifickou pravomocí, v níž se výkon moci zákonodárné a výkonné prolíná, je pak sjednávání a ratifikace mezinárodních smluv [čl. 63 odst. 1

písm. b)], jelikož k ratifikaci celé řady z nich je potřebný souhlas Parlamentu (čl. 49, čl. 10a), jde však současně o pravomoc kontrasignovanou, která tedy náleží do již zmiňované oblasti, v níž se prezident republiky toliko podílí na obecném výkonu výkonné moci vládou jakožto jejím vrcholným orgánem, který za tento výkon nese odpovědnost.

Ústavodárce však nebyl srovnatelně jednoznačný při formulování obsahu jednotlivých pravomocí prezidenta republiky, respektive operačních modů jejich realizace. To platí i tehdy, zohledníme-li druhý způsob vyjádření pravomocí prezidenta republiky v Ústavě, kterým je podrobnější vyjádření některých z nich v jiných částech ústavního textu.¹³ Při interpretaci této jejich stránky se tedy musíme opírat o jiná východiska. Tím nejzákladnějším je čtení ústavního textu a jeho jazyková analýza a interpretace. A ačkoli jde pouze o prvotní přiblížení se k aplikované normě, jak to již přes 15 let zdůrazňují i vrcholné soudní instance České republiky,¹⁴ omezujeme svůj pohled v tomto pojednání právě jenom na jazykový výklad – snad právě pravomoci prezidenta jsou totiž vhodným polem k demonstraci limitů takového přístupu.

Kompetenční katalog z jazykového hlediska

Podívejme se tedy na jazykovou formulaci onoho kompetenčního katalogu. Obě jeho části jsou uvozeny jednoduchým souslovím obsahujícím v zásadě pouze podmětovou část věty („prezident republiky“ resp. „prezident republiky dále“), na které navazují jednotlivé kompetence v bodech označených písmeny. Každý bod zahajuje sloveso ve větné funkci přísudku. Právě slovesa resp. přísudky jsou přítom pro určení onoho „operačního modu“ stěžejní a bylo by tedy velice příhodné, kdyby právě na jejich základě bylo možné pravomoci prezidenta republiky z tohoto hlediska členit a rozlišovat. Pokusíme-li se o to, výsledek bude nevalný. Ve všech případech jde o nedokonavá slovesa v přítomném ča-

¹³ Pravomoc uvedená v článku 62 písm. a) je podrobněji rozvedena v čl. 68 a 73–75, pravomoc uvedenou v čl. 62 písm. b) specifikuje článek 34 odst. 1, pravomoc uvedenou v článku 62 písm. c) rozvádí článek 35, podrobnější specifikaci obsahuje text Ústavy i stran pravomocí uvedených v článku 62 písm. e) [čl. 84 odst. 2], písm. h) [čl. 50 odst. 1], písm. i) [čl. 51, dále také čl. 33 odst. 4], písm. j) [čl. 97 odst. 2] a v článku 63 odst. 1 písm. i) [čl. 93 odst. 1]. Je na místě rovněž dodat, že text Ústavy obsahuje i další tři specifické pravomoci či oprávnění prezidenta republiky, které nejsou uvedeny v člancích 62–64: podle čl. 61 se prezident republiky „může vzdát svého úřadu“, podle čl. 87 odst. 1 písm. h) může podat návrh na zrušení usnesení Poslanecké sněmovny a Senátu o tom, že nemůže vykonávat svůj úřad, a podle článku 107 odst. 2 prezident republiky svolal zasedání Senátu po prvních volbách do této komory.

¹⁴ Poprvé Ústavní soud v nálezu Pl. ÚS 33/97 koncem roku 1997.

se,¹⁵ čistě gramatické rozčlenění se tedy nekoná. V několika málo případech se k vyjádření pravomoci využívá modální slovesa – jak však dále uvidíme, tyto případy netvoří žádnou ucelenou skupinu. Čtěme tedy dále.

Nejčastějším označením pravomoci prezidenta tak je, že někoho „jmenuje“. Jmenuje předsedu vlády, jmenuje další členy vlády, jmenuje soudce Ústavního soudu, jmenuje jeho předsedu a místopředsedy, jmenuje předsedu a místopředsedu Nejvyššího soudu, jmenuje prezidenta a viceprezidenta NKÚ, jmenuje členy Bankovní rady ČNB, jmenuje generály, jmenuje soudce. Již méně často prezident republiky „odvolává“ – odvolává předsedu vlády, další členy vlády či vládu jako celek, odvolává vedoucí zastupitelských misí. Ty přitom nejmenuje, ale „pověřuje“, případně „přijímá“.

A hle, první zádrhel. Jak může prezident republiky vedoucí zastupitelských misí „pověřovat“ i „přijímat“, podle čeho se určuje, který z těchto modů použít? Opustíme-li přísně jazykový výklad omezený na těch několik řádků příslušného ústavního textu, odpověď je až dětinsky prostá: přece „přijímá“ vedoucí cizích zastupitelských misí v České republice, a „pověřuje“ vedoucí našich, českých zastupitelských misí v cizině. No dobře, řekneme si, ale to tam přeci není napsáno! A navíc, proč najednou ta částečná odlišnost? Proč ministry jmenuje a odvolává, zatímco vedoucí zastupitelských misí odvolává také, ale namísto jmenování je pověřuje? A vůbec, není takovýto výklad vůči prezidentovi republiky nemístně restriktivní? Vždyť přijmout na hradě, lánském zámku či v jiné přiměřeně reprezentativní hodovní síni může i ty „naše“ vedoucí zastupitelských misí. A ono „pověření“ se rovněž nemusí omezovat jenom na úřad vedoucí (-ho) zastupitelské mise České republiky v cizině, ale může zahrnovat i různé jiné činnosti a úkoly, kterými české nebo cizí vrcholné diplomaty prezident republiky pověří. Jinak by to tam přeci bylo napsáno přesněji!¹⁶

Podívejme se ale také dále. Prezident republiky „pověřuje“ nejen vedoucí zastupitelských misí, ale také vládu v demisi či vládu odvolanou. Zde již výše zmíněné interpretační problémy nemáme, ústavodárce slovy nešetří: takovouto vládu pověřuje vykonáváním jejich funkcí prozatímně, až do jmenování vlády nové. Další kompetenční činnosti již podobný interpretační potenciál nemají: prezident republiky „svolává“ pouze zasedání Poslanecké sněmovny,¹⁷ a rovněž Poslaneckou sněmovnu „rozpouští“,¹⁸ pouze zákony prezident republiky „podepisuje“, zatímco mezinárodní smlouvy „sjednává“ a „ratifikuje“, přičemž jejich sjednávání „může přenést“ na vládu či její členy, generály pak kro-

mě jmenování rovněž „povyšuje“, „vyhlašuje“ volby do Poslanecké sněmovny a Senátu, „propůjčuje“ a „uděluje“ státní vyznamenání (nezmocní-li k tomu jiný orgán), a také „zastupuje“ stát navenek.

Výjimky, odchylky a další nejasnosti

Výše uvedené další položky seznamu jsou z interpretačního hlediska zajímavé zejména tím, jak odlišně se v nich přistupuje k výjimkám. A tak zatímco sjednávání mezinárodních smluv prezident republiky „může přenést“ na vládu nebo její jednotlivé členy, výjimka či odchýlný postup v případě státních vyznamenání používá jinou formulaci: prezident republiky je „propůjčuje a uděluje“ tedy, „nezmocní-li k tomu jiný orgán“. Tak výrazné formulační rozdíly na tak malém prostoru přímo vybízejí ke zkoumání důvodů. Je důvodem pouze odlišná formula-

¹⁵ Výjimkou je přirozeně obouvidové sloveso „jmenuje“, jeho nedokonavost však lze dovést ze souběžně použitého nedokonavého slovesa „odvolává“, respektive z toho, že žádný z katalogů neobsahuje ani jedno dokonavé sloveso. Toho se v případě pravomoci prezidenta republiky používá pouze v několika málo případech na zdůraznění absence jeho rozhodovací diskrece v dané věci, nejzřetelněji v případě rozpouštění Poslanecké sněmovny podle článku 35 – podle jeho odstavce 1 prezident republiky poslaneckou sněmovnu „může rozpustit“, podle jeho odstavce 2 ji „rozpustí“. Odstavec 2 nicméně do Ústavy vložila až novelizace ústavním zákonem č. 319/2009 Sb. Za takto dokonavé lze sloveso „jmenuje“ považovat pouze v článku 68 odst. 4 věta druhá, podle které „jmenuje prezident republiky předsedu vlády na návrh předsedy Poslanecké sněmovny“.

Stejně tak je z hlediska této analýzy bezvýznamný ojedinělý výskyt trpného rodu – článek 93 odst. 1 v návaznosti na článek 63 odst. 1 písm. i) tak stanoví, že „soudce je jmenován do funkce prezidentem republiky“.

¹⁶ Prostý pohled do dějin českého a československého ústavního vývoje dokládá, že úprava přijímání a pověřování diplomatů je zhruba stejně nepřesná již sto let.

Pohled do diplomatického práva naopak osvětlí pravděpodobný původ tohoto rozdílu: Vídeňská úmluva o diplomatických stycích z roku 1961, vyhlášena pod č. 157/1964 Sb., používá ve vztahu k vedoucím zastupitelských misí (v díkci dobového překladu „šéfům misí“) sloveso „pověřit“, ve vztahu k ostatnímu diplomatickému personálu sloveso „jmenovat“.

Český text se přitom již na úrovni překladu prohešuje proti Wintrově zásadě terminologické jednoty (J3), neboť slovesem „pověřit“ překládá (vezmeme-li za základ autentický text francouzský) jak sloveso *accréditer*, používané v Úmluvě právě na označení pověření vedoucího zastupitelské mise, tak sloveso *charger* [v čl. 1 písm. a), „šéf mise“ je osoba pověřená vysílajícím státem, aby vykonávala povinnosti spojené s touto funkcí;] a *confier* (čl. 41 odst. 2, „Všechna úřední jednání s přijímajícím státem, jimiž je mise pověřena státem vysílajícím...“), přičemž jednou je použito i v obratu „pověřen vedením“, jemuž ve francouzské verzi odpovídá obrat *pour gérer* (čl. 19 odst. 2, „člen administrativního a technického personálu, který bude pověřen vedením běžných administrativních záležitostí mise“).

Totéž však lze říct o slovesu „jmenovat“: používá se na překlad jak slovesa *nommer* (čl. 7, „může vysílající stát volně jmenovat členy personální mise“; slovem „jmenování“ se vždy překládá *nominaton*), tak slovesa *affecter* (čl. 5 odst. 1, „vysílající stát může ... jmenovat jakéhokoliv člena diplomatického personálu“) a *choisir* (čl. 8 odst. 2, „členové diplomatického personálu mise nesmějí být jmenováni z řad občanů přijímajícího státu“). Jelikož se sloveso „jmenovat“ vyskytuje v českém textu Úmluvy právě třikrát, používá se pokaždé na překlad jiného slovesa.

¹⁷ V případě pravomoci svolat zasedání Senátu podle přechodného ustanovení v článku 107 odst. 2 došlo k její konzumaci po prvních volbách do této komory Parlamentu ČR.

¹⁸ Ke gramatickému rozlišení dochází toliko v rámci úpravy této pravomoci – srov. čl. 35 odst. 1 a 2, a také text poznámky pod čarou č. 15 k této stati.

ce obou základních ustanovení, případně skutečnost, že v prvním případě může prezident republiky na vládu či její členy přenést pouze část své příslušné pravomoci, tedy sjednávání, nikoli však i ratifikaci mezinárodních smluv? Nebo se nám ústavodárce snaží sdělit něco víc? Zejména však obě tato ustanovení přímo vybízejí k zamyšlení nad tím, zda a v jakém rozsahu může prezident republiky pravomoci, které jsou mu svěřeny, delegovat na jiné orgány. Přitom však rozhodně nedávají jednoznačnou odpověď: zatímco v prvním případě (sjednávání mezinárodních smluv) je delegování této pravomoci formulováno explicitně jako zvláštní pravomoc („může přenést“), druhé zmiňované ustanovení jen jaksi mimoděk počítá s důsledky takovéto delegace (zde doslova „zmocnění“), jakoby možnost zmocnit k výkonu pravomoci jiný orgán byla bytostnou součástí dané pravomoci. Prostý pohled do textu Ústavy nás tak i zde nechává v bezradnosti.¹⁹

V katalogu pravomocí prezidenta republiky nám nicméně zbývá ještě posledních několik položek. Všechny – z hlediska interpretace ústavního textu – mimořádně zajímavé. Na prvním místě jde o pravomoci v oblasti udělování různých typů milostí, které ústavní zákon č. 71/2012 Sb. rozdělil na kontrasignované a nekontrasignované pravomoci. Prezident republiky tedy (sám) „odpouští“ a „zmírňuje“ soudem uložené tresty a „zahazuje“ odsouzení, v součinnosti s vládou pak „nařizuje“ nezahajovat trestní řízení, případně nepokračovat v zahájeném trestním řízení. Na formulaci těchto pravomocí zaujme zejména to, že se v zásadě nijak neodlišuje od formulace pravomocí zmíněných již výše. Ze samotného textu tak lze nabýt dojmu, jakoby odpouštění či zmírňování trestů a nařizování, aby se trestní řízení nezahajovalo nebo v zahájeném trestním řízení nepokračovalo, bylo stejnou součástí výkonu veřejné moci jako jmenování vlády či sjednávání mezinárodních smluv, nebo že by zahazování odsouzení mělo být stejně výsadním prerogativem prezidenta republiky jako vyhlásování voleb nebo udělování státních vyznamenání. I elementární znalost základů trestního práva přitom stačí k poznání, že používání všech forem milostí není přirozenou součástí uplatňování trestního práva, ale spíše výjimkou z něj, jeho popřením v individuálním případě. Naopak zahazování odsouzení není podobnou výjimkou, ale běžnou a přirozenou součástí aplikace trestního práva, která je v kompetenci obecných soudů stejně jako rozhodování o vině a trestu.²⁰ Ze samotného textu Ústavy však tyto rozdíly nijak nepoznáme.

V tomto textu nám nyní zbývá ještě několik pravomocí prezidenta republiky. Předně jde

o dvě pravomoci související s jeho postavením hlavy státu (čl. 54 odst. 1): prezident republiky „zastupuje“ stát navenek a „je“ (sic!) vrchním velitelem ozbrojených sil, přičemž v obou případech jde o kontrasignované pravomoci. Zarážející je především formulace druhé z nich, a to zejména v kombinaci s tím, jaká formulace se v Ústavě používá pro vyjádření nutné součinnosti (kontrasignace) vlády s výkonem těchto pravomocí. Je-li totiž pravomocí prezidenta republiky „být“ vrchním velitelem ozbrojených sil, je Ústava zcela nejasná v tom smyslu, co že je ono „rozhodnutí prezidenta republiky vydané podle odstavce 1“ [zde tedy podle článku 63 odst. 1 písm. c)], které „vyžaduje ke své platnosti spolupodpis předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády“. Podobné pochybnosti ovšem lze vznést i vůči první z těchto pravomocí: jaká rozhodnutí přijímá prezident republiky při „zastupování státu navenek“ – jaká jiná než rozhodnutí, kterým se speciálně věnují další položky seznamu pravomocí podle článku 63 (sjednávání a ratifikace mezinárodních smluv, a přijímání, pověřování a odvolávání vedoucích zastupitelských misí)?²¹

Slova navíc

Než se dostaneme k posledním dvěma pravomocím explicitně uvedeným v seznamech v článcích 62 a 63 Ústavy, podívejme se ještě také na generální klauzuli o dalších pravomocích svěřených prezidentu republiky dalšími zákony, která je uvedena v článku 63 odst. 2. Podle ní „prezidentovi republiky přísluší vykonávat i pravomoci, které nejsou výslovně v ústavním zákoně uvedeny, stanoví-li tak zákon“. Text Ústavy zde nepoužívá prostý indikativ jako ve většině předchozích případů (jmenuje, podepisuje, zastupuje), ale uchyluje se k vazbě infinitivu plnovýznamového slovesa (zde „vykonávat“) se slovesem modálním. S ní jsme se setkali již

¹⁹ Prostý pohled do ústavní historie zase odhaluje, že formulace obou zmiňovaných pravomocí a výjimek z nich je v těchto ohledech stejná již od Ústavy 9. května z roku 1948.

²⁰ V době vzniku Ústavy ji upravovaly § 69 a § 70 zákona č. 140/1961 Sb., trestního zákona, po rekonstrukci ji upravuje hlava VI části první, tedy § 105 a § 106, zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku.

²¹ Jako možný příklad se nabízí hlasování prezidenta republiky v kolektivních orgánech nadstátních a mezinárodních organizací (typicky v Radě EU, ale také případně v Radě bezpečnosti OSN, případně v jiném tělese, jehož jednání se mohou účastnit hlavy států). Je však takovýto podíl na tvorbě rozhodnutí jiného orgánu také rozhodnutím? Těžko říct, a do značné míry to bude záviset i na podobě konkrétního rozhodnutí. Dikce Ústavy však dává vládě pádný argument k tomu, aby při tom od prezidenta vyžadovala součinnost prezidenta republiky a vlády. Pokud bychom čistě jazykově výklad opustili, lze odkázat na recentní přehlednou studii J. Syllové věnovanou právě problematice zahraničněpolitických pravomocí prezidenta republiky: SYLLOVÁ, J. Vliv přímé prezidentské volby na celistvost zahraniční politiky České republiky. *AUC–Iuridica*, 2012, č. 4/2011, str. 43–52, zejm. str. 46 an.

při výjimce v oblasti sjednávání mezinárodních smluv, které prezident republiky „může delegovat“ na vládu a její členy. Zde však o žádnou výjimku nejde, význam vět „prezidentu republiky přísluší vykonávat pravomoci“ a „prezident republiky vykonává pravomoci“ je velmi podobný, ne-li totožný. Důvod použití modálního slovesa, které význam příslušného plnovýznamového slovesa nijak znatelně nemění, je tak opět zahalen tajemstvím.²²

Na závěr nám zbyly dvě pravomoci prezidenta republiky, které jsou v Ústavě vyjádřeny s pomocí jiného modálního slovesa: prezident republiky tak „má právo vrátit Parlamentu“ s odůvodněním (čl. 50 odst. 1) svého nesouhlasu zákon vyjma zákona ústavního, a taktéž „má právo vyhlásit amnestii“. Formulace těchto pravomocí se tak podobá formulaci zvláštních oprávnění prezidenta republiky týkajících se jeho účasti na všech (tedy i neveřejných) schůzích vlády a obou komor Parlamentu, a také jejich orgánů, v článku 64. Ve všech těchto případech nejde o formulaci zrovna nejvhodnější, neboť se v ní pravomoci prezidenta republiky jakožto představitele veřejné (státní) moci směšují se subjektivními oprávněními individuální osoby, pro která se tradičně používá pojem „právo“.²³ V těchto případech přitom zjevně nejde o omezení či specifikaci možnosti jednání jednotlivce (čl. 2 odst. 4), ale o vymezení způsobu vykonávání části veřejné (státní) moci v přiměřeně konkretizovaných případech (čl. 2 odst. 3). V případě zvláštních oprávnění podle článku 64 a v případě pravomoci vracet Parlamentu zákony [čl. 62 písm. h) a čl. 50 odst. 1] to však příliš nevdává, neboť nejde o plnohodnotné pravomoci spočívající ve vykonávání veřejné (státní) moci jako takové, ale spíše o jakási procesní oprávnění týkající se tvorby mocenské vůle („politiky“), přičemž vykonávání veřejné (státní) moci je teprve jejím vyjádřením.

„...má právo udělovat amnestii“

Mnohem nevhodnější je však použití této formulace v případě pravomoci vyhlašovat amnestii [čl. 63 odst. 1 písm. k)], kde již o skutečný výkon veřejné moci jde. Toto ustanovení samotné přitom vlastně „klame tělem“: ačkoli svou formulací budí dojem, že jde o individuální oprávnění prezidenta republiky, již ze systematického kontextu jednoznačně plyne, že skutečně jde o výkon veřejné (státní) moci. Toto ustanovení totiž spadá do režimu článku 63 odst. 3, tedy rozhodnutí přijaté na jeho základě podléhá spolupodpisu předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády. Zde lze rovněž připomenout, že v případě pravomoci udělovat indi-

viduální milosti (která v případě agraciace a rehabilitace nepodléhá kontrasignaci) se v Ústavě nepoužívá obratu „má právo“, ale podobně jako při většině ostatních pravomocí prostého indikativu („odpouští“, „zmírňuje“, „zahazuje“). Z formulačního hlediska je tak vlastně všechno obrácené.

Toto ustanovení však má i v dalším ohledu. Amnestií se v právním, ale v zásadě i v běžném jazyce rozumí hromadné udělení milosti osobám určeným pouze obecnými znaky – na rozdíl od milosti udělované konkrétní, přesně určené osobě. Amnestijní akt tak nemá charakter rozhodnutí s individuálně určeným adresátem resp. beneficentem, a jde tak spíše o jakýsi kvazinormativní akt.²⁴ Normativní a kvazinormativní akty se přitom (slovy samotné Ústavy) přijímají, podepisují, ratifikují, vyslovuje se s nimi souhlas – nikde však nenajdeme možnost takovýto akt „udělit“. Podle ústavy se „uděluje“ slovo členovi vlády (čl. 38 odst. 1) a prezidentovi republiky (čl. 64 odst. 1) na schůzi kterékoli komory Parlamentu, kdykoli o to požádá, a uděluje se také (z rukou prezidenta republiky, nezmocní-li k tomu jiný orgán, jak jsme již viděli) státní vyznamenání. Ve všech těchto případech je však v souladu s běžným jazykem²⁵ zřejmé nejen to, co se uděluje (slovo, státní vyznamenání), ale také komu (členovi vlády, prezidentovi republiky, vyznamenané osobě). Komu se však „uděluje“ amnestie, je-li jejím pojmovým znakem právě absence individualizovaného příjemce resp. beneficenta? Odpověď je nasnadě: nikomu, jde o zjevnou (a, nutno dodat, tradiční²⁶) formulační chybu či nedůslednost textu Ústavy, odhalitelnou již na úrovni elementárního jazykového výkladu.

²² A opět jej lze vysvětlit historicky, pohledem do Ústavy z roku 1960, respektive ústavního zákona o československé federaci z roku 1968 (i současná Ústava ČR zde totiž mluví o „ústavním zákoně“).

²³ K těm se nejvíce blíží abdikční oprávnění, které je v článku 61 formulováno slovy „prezident republiky se může vzdát svého úřadu“.

²⁴ Dobrý přehled diskuse o tom, zda amnestijní rozhodnutí je či není normativním aktem, obsahuje usnesení pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 4/13 z 5. března 2013 (v části IV.A, bodech 13–20) a odlišné stanovisko soudkyně Ivery Janů k tomuto usnesení (v části II). Pro účely našeho zkoumání je však nerozhodné, zda amnestijní rozhodnutí je či není normativním aktem (právním předpisem) přezkoumatelným Ústavním soudem – podstatnější je, že i jiné sporné kvazinormativní rozhodnutí prezidenta republiky zmiňované v tomto usnesení (rozhodnutí o vyhlášení voleb do Poslanecké sněmovny) se *vyhlašuje*, a ne *uděluje*.

²⁵ Slovník spisovné češtiny pro školy a veřejnost (Academia 2003) uvádí u slova „udělit“ význam „(ze své pravomoci ap.) dát jako právo, dar“ a jako příklady použití obraty „udělit pochvalu, důtku, řád, milost, státní občanství“.

²⁶ Tradice sahá až do Rakouského císařství. Základní zákon státní, daný dne 21. prosince 1867, o moci soudcovské – č. 117 ve svém článku 13 stanoví, že „Císař má právo, dávat amnestii...“ (to podle českého úředního překladu, v závazném německém znění „Der Kaiser hat das Recht Amnestie zu ertheilen...“). Sloveso „udělit“ pak v souvislosti s amnestií používá Ústavní listina z roku 1920 (v § 103 odst. 1), Ústava 9. května z roku 1948 (v § 74 odst. 1 bod 11), Ústava ČSSR z roku 1960 (v čl. 62 odst. 1 bod 10) i Ústavní zákon o československé federaci z roku 1968 [v čl. 61 odst. 1 písm. j)]. Jenom na okraj pak lze zmínit, že stejnou formulaci používá i současná Ústava SR [v čl. 102 písm. i)] a v čl. 121 v případě přestupkové amnestie

Závěry a poučení z textu a kontextu

Právě toto posledně zmiňované ustanovení je tak možná nejzřetelnějším klíčem k pochopení toho, jak k jazykovému výkladu Ústavy (ale i jazykovému výkladu obecně) přistupovat. Pozornému čtenáři zjevně a takřka výslovně ukazuje, že na samotný a izolovaný text jednotlivých ustanovení Ústavy není spoleh, a pobízí jej tak k zohledňování souvislostí, do nichž je tento text vřazen. Jak je vidět v případě vedoucích zastupitelských misí, nelze se přitom omezovat nejen pouze na kontext samotné Ústavy, ale ani na kontext širšího ústavního či právního řádu. Je naopak nezbytné vykládat text Ústavy s porozuměním jednotlivým institutům, na které se často pouze zkratkovitě odvolává. Pouze tak lze dostát nejenom obecným a ideálním zásadám výkladu právních norem, ale (zejména v konkrétním případě Ústavy) také konkrétním postulátům vymezujícím charakter české státnosti a státní moci, kterými je tento vykládaný text uveden.²⁷

Tyto závěry lze ovšem zobecnit na výklad právních předpisů obecně. Vykazuje-li takovéto nedostatky i text relativně koncizní, přehledný, nepodléhající častým změnám, který je výsledkem relativně odborné přípravné práce, tím spíše bude přinejmenším stejně „nespolehlivý“ i text právních předpisů běžných, které kvůli eklektické podobě recentního legislativního procesu konciznost a přehlednost pohřbíchu obvykle postrádají. Jde však skutečně o „nedostatky“ textu právního předpisu? Vždyť již Platón si všiml, že psaný text sice budí velká očekávání (je „jako živý“), při podrobnějším pátrání po smyslu však pouze „velmi velebně mlčí“ – vždy potřebuje pomoc zvenčí, protože „sám není schopen ani se ubránit ani si pomoci“.²⁸ Právě s tímto „velebným mlčením“ jsme se při čtení ustanovení Ústavy věnovaných pravomocím prezidenta setkali na několika místech.

I samotný právní předpis nás tak vede k tomu, že jeho význam nelze hledat pouze v izolovaném textu jeho ustanovení, ale že pro

adekvátní výklad předpisu je naopak potřeba jeho text číst ve světle okolností a významů, na které se toliko implicitně odkazuje. Zdůrazněme zde slovo „adekvátní“: teprve zohledňujeme-li při výkladu právního předpisu širší významový kontext jeho textu, lze totiž mluvit o výkladu tomuto textu odpovídajícím. Výklad, který by širší kontext ignoroval, by byl naopak nejenom neadekvátní, ale někdy také v rozporu s textem samotným či jeho (jinou) částí (jako ve výše uvedeném případě výkladu amnestijní pravomoci jako osobního oprávnění na základě použitého slovesa „má právo“), nebo se základními a nespornými prvky právního řádu či jeho dílčího odvětví (jako ve výše zmiňovaném případě pravomocí v oblasti udělování milosti, které lze z textu samotném interpretovat jednak jako běžnou, nikoli výjimečnou pravomoc, jednak jako výsadní prerogativ hlavy státu – což je v právním státě v případě zahlazování odsouzení stěží představitelné). Takový výklad bývá někdy označován za projev formalismu.²⁹ A ačkoli v tomto případě (na rozdíl od mnoha jiných) má toto označení i jiný obsah než ostřeji vyjádřený věcný nesouhlas s předloženým výkladem, nepovažují jej za přiléhavé ani užitečné. Výklad ignorující kontext je možná formalistický, zejména je ale špatný a neodpovídá ani tomu textu, kterým se zaštiťuje.

„udělované“ vládou. Ústava válečného Slovenského státu se tomu vyhýbá tím, že mluví pouze o udělování *milosti* (v § 72)

²⁷ Např. „Česká republika je svrchovaná, jednotná a demokratický právní stát založený na účtě k právům a svobodám člověka a občana“ (čl. 1 odst. 1), „Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon“ (čl. 2 odst. 3), „jako svobodný a demokratický stát, založený na účtě k lidským právům a na zásadách občanské společnosti,“ „jako součást rodiny evropských a světových demokracií,“ a „odhodláni řídit se všemi osvědčenými principy právního státu“ (preambule).

²⁸ PLATÓN *Faidros*, 257d-e (citováno dle překladu F. NOVOTNÉHO – PLATÓN *Spisy II*. OIKOYMENH. Praha 2003, str. 278)

²⁹ Formalismu v právu – a to jak historickému vývoji diskuse tento (veskrze kritický) pojem používající, tak pokusu o překonání nedostatků tímto pojmem obvykle označovaných – jsem se obsáhle věnoval ve své disertační práci (BREZINA, P. *Formalismus v právu*. Disertační práce. Vedoucí práce Zdeněk Kühn. Univerzita Karlova, Právnická fakulta, Praha 2014, online k dispozici na adrese <https://is.cuni.cz/webapps/zzp/detail/11946> nebo <http://bit.ly/formalismus>, navštíveno 30. 7. 2014). Do tisku se tato práce připravuje.

ASPI
Navigátor

Nová generace zobrazení právních postupů

ASPI
Wolters Kluwer

<http://navigator.aspi.cz>