Role českých prezidentů v řízení před Ústavním soudem

Františka Magdalena Drozdeková*

The role of Czech presidents in proceedings before the Constitutional Court

Summary: *The paper deals with the specific relationship between the Constitutional Court of the Czech Republic and the President of the Republic, who has an exceptional position in the proceedings before the Constitutional Court. Firstly, the two main proceedings, in which the President acts before the Constitutional Court, i.e. as the petitioner in the annulment proceedings and as a party or intervener in the constitutional complaint proceedings, are described. Using some of the Court's landmark decisions, the paper outlines the evolution of the unique relationship between the President and the Constitutional Court. Subsequently, the terms of office of three Czech Presidents are characterized and compared. The last part of the paper consists of an assessment of possible reasons for the development of the relationship between the President and the Constitutional Court.*

Key words: *Constitutional Court of the Czech Republic, President of the Czech Republic, Václav Havel, Václav Klaus, Miloš Zeman, annulment proceedings, constitutional complaint proceedings*

Postavení prezidenta republiky je v ústavním systému České republiky v mnoha ohledech výjimečné a nelze jednoduše srovnat se sousedními zeměmi. Historicky je postavení hlavy státu poměrně silné, což bylo v poslední době ještě umocněno zavedením přímé volby v roce 2012. Spisovatel a bývalý politik Milan Uhde v zavedení přímé volby vidí nejen posílení prezidentova postavení, ale v první řadě nesystémový prvek, který prezidenta svádí k překračování své pravomoci.[1]

Ono výjimečné postavení prezidenta republiky se promítá také do procesních kompetencí ve vztahu k Ústavnímu soudu. Nepochybně nejvýznamnější z nich je jeho aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení zákona. Ač tato prezidentova možnost neplyne přímo z článků 62 a 63 Ústavy, jež zakotvují prezidentovy pravomoci, jedná se o poměrně silný nástroj. Lze ho vykládat tak, že také prezident má, ač oproti některým jiným aktérům dost omezený, vliv na podobu českého právního řádu. Prezident je dále v rámci procesních kompetencí oprávněn podat návrh na zrušení usnesení Poslanecké sněmovny a Senátu o pozastavení jeho mandátu, návrh na přezkum mezinárodních smluv a návrh na zahájení řízení o kompetenčních sporech.

Prezident však před Ústavním soudem nevystupuje pouze v rámci svých kompetencí, ale může vystupovat v roli účastníka v řízení o ústavní stížnosti, kterou podala osoba tvrdící, že bylo zasaženo jedno z jejích základních práv. [2]

Obě podoby zmíněných řízení a vystupování prezidenta v nich budou v následujících kapitolách ilustrovány na konkrétních rozhodnutích Ústavního soudu.

Práce se zaměří na individuální postavení tří českých prezidentů, kteří své funkční období dokončili. Jejich charakteristicky odlišný vztah k Ústavnímu soudu ČR a ústavnímu právu jako celku se promítal nejen do způsobu, kterým svou funkci vykonávali, ale také do toho, jakou roli v některých významných rozhodnutích soudu sehráli.

Cílem však není subjektivní hodnocení, ale za pomoci výčtu zásadní judikatury Ústavního soudu provést srovnání a zodpovědět na otázku, zda lze společně s vývojem republiky sledovat také vývoj v postavení prezidenta před Ústavním soudem ČR.

Řízení před Ústavním soudem ČR

V úvodu byly krátce představeny dvě hlavní role, které může prezident republiky před Ústavním soudem ČR sehrát: navrhovatel v řízení o zrušení zákona a vedlejší účastník

* Autorka je studentkou Právnické fakulty UK. Článek vznikl v rámci projektu SVV č. 260 627 (Aktuální otázky ústavního práva a lidských práv). E-mail: frantiska.drozd@gmail.com.

1 ZELENÝ P. Přímá volba prezidenta je v Česku nesystémový prvek, shodli se Uhde s Antošem, *ČT24*, [online]. 13. 1. 2023. Dostupné na https://ct24.ceskatelevize.cz/clanek/domaci/prima-volba-prezidenta-je-v-cesku-nesystemovy-prvek-shodli-se-uhde-s-antosem-11461

2 ŠIMÍČEK, V. a kol. *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky.* Sborníky Masarykova univerzita, 2008, č. 34.

v řízení o ústavní stížnosti. Krátkým přiblížením obou těchto řízení bude vytyčen rámec, ve kterém se prezident nejčastěji před Ústavním soudem pohybuje.

Řízení o zrušení zákona

Ústavní zakotvení řízení o zrušení zákona či jeho částí nalezneme v čl. 87 odst. 1, písmenech a a b Ústavy.[3] Tento článek je výčtem rozhodovacích pravomocí Ústavního soudu ČR, které jsou dále rozvedeny v druhé hlavě zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.[4] Z něj také plyne, že je rozhodování o zrušení zákonů výhradně věcí pléna. Rozhoduje tedy všech patnáct soudců, přičemž k vyhovění návrhu je nezbytný souhlas alespoň devíti z nich. Nálezy, kterými soud rozhodl o návrhu na zrušení zákona, jsou vyhlášeny ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a považují se za závazné.[5] Aktivně legitimováni k podání návrhu jsou dle § 64 zákona o Ústavním soudu prezident republiky, skupina 41 poslanců či 17 senátorů a za jistých podmínek také Senát ČR jako celek, vláda jako celek a v neposlední řadě ten, kdo podal ústavní stížnost.[6]

Řízení o ústavní stížnosti

Obdobně jako řízení výše zmíněné nalezne také řízení o ústavní stížnosti své zakotvení v čl. 87 odst. 1 Ústavy a jeho náležitosti jsou blíže popsány v zákoně o Ústavním soudu. Většinu podání činí fyzické či právnické osoby, které tvrdí, že bylo pravomocným rozhodnutím porušeno jejich základní právo nebo svoboda.[7] Na rozdíl od řízení o zrušení zákona rozhodují ve většině případech o ústavních stížnostech senáty tvořené třemi soudci.[8]

Ač bývají pro veřejnost a média návrhy na zrušení zákona zajímavější, ze statistiky Ústavního soudu ČR plyne, že drtivou většinu podání tvoří ústavní stížnosti. Tuto skutečnost lze jednoduše ilustrovat na tom, že v roce 2023 bylo stížností více než tři tisíce a návrhů na zrušení zákona pouhých několik desítek.[9] Pro úplnost je namístě dodat, že drtivá většina stížností nekončí meritorním rozhodnutím a nálezem (tedy posouzením věci samé), ale usnesením, ve kterém je stížnost odmítnuta pro zjevnou neopodstatněnost.[10]

Prezident jako navrhovatel v řízení o zrušení zákona

Prezident republiky je dle § 64 zákona o Ústavním soudu jedním z pěti aktivně legitimovaných k podání návrhu na zrušení zákona. Návrhů podaných prezidentem, které soud za dobu své existence posuzoval, bylo dohromady dvanáct. Devět z nich podal Václav Havel, Václav Klaus jeden a Miloš Zeman dva.[11]

Návrhy Václava Havla

Václav Havel byl zcela nepochybně velmi aktivním prezidentem, což se promítalo jak do jeho vztahu s veřejností a způsobu, jakým funkci vykonával, tak do počtu podaných návrhů k Ústavnímu soudu ČR.

První návrh na zrušení zákona podal Havel rok poté, co byl soud roku 1993 ustaven a naplněn. Předmětem návrhu bylo ustanovení § 102 trestního zákona, ve kterém byl vymezen trestný čin hanobení republiky: „Kdo veřejně hanobí Českou republiku, její Parlament, vládu anebo Ústavní soud, bude potrestán odnětím svobody až na dvě léta.“[12]

Prezident se domáhal vypuštění slov: „její Parlament, vládu nebo Ústavní soud“ s argumentací, že se nejedná o opatření v demokratické společnosti nezbytné a že z napadeného ustanovení není zřejmé, jaké jednání pod daný trestný čin spadá. Důsledkem by byla široká trestní odpovědnost a větší možnost porušování svobody slova. Nález soudu Pl. ÚS 43/93 je významný hned z několika důvodů. Kromě toho, že je velmi dobrou ilustrací porevolučního hodnotového obratu, na jehož základě docházelo k postupným úpravám právního řádu, ukazuje také, jakým způsobem se soud ve svých počátcích vypořádal s některými, z dnešního pohledu již dávno vyřešenými, spory.

3 Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky. In: *Zákony pro lidi.cz* [online]. Dostupné na https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1993-1
4 Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu. In: *Zákony pro lidi.cz* [online]. Dostupné na https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1993-182
5 Jedná se o takzvanou závaznost precedenční, vyjádřenou v článku 89 odst. 2 Ústavy, podle kterého jsou vykonatelná rozhodnutí Ústavního soud závazná pro všechny orgány i osoby.
6 Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.
7 Pro úplnost nelze opomenout podávání tzv. komunálních stížností, tedy těch podávaných zastupitelstvem obce či kraje při tvrzeném zásahu do práva na samosprávu.
8 Jen v případech, ve kterých je rozhodováno odlišně od dřívějšího právního názoru soudu, musí rozhodovat plénum.
9 *Statistika*. Ústavní soud [online]. Dostupné na https://www.usoud.cz/statistika
10 *Ročenka Ústavního soudu 2022* [online]. Dostupné na https://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/ustavni_soud_www/Rocenky/Ustavni_soud_Rocenka_2022_elektronicka.pdf
11 *NALUS: Vyhledávání rozhodnutí Ústavního soudu České republiky* [online]. Dostupné na https://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx
12 Zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon. [online]. Dostupné na https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1961-140

Před posouzením samotného návrhu soud adresoval výhrady, že prezidentovi nepřísluší podat návrh bez kontrasignace předsedy vlády.[13] Čl. 63, obsahující kontrasignované pravomoci, umožňuje prezidentovi výkon pravomocí, které nejsou vysloveně v Ústavě zakotveny, jsou-li stanoveny zákonem. Prezident tak může vydávat rozhodnutí s objektivně-právní povahou. Tedy taková, která mění nebo potvrzují právní stav. Návrh na zrušení zákona dle soudu není rozhodnutím, ale vlastním právem prezidenta a nelze v něm vidět tzv. kontrasignovanou pravomoc.

Také nebylo jasné, zda je soud vůbec příslušný projednat návrh na zrušení pouhé části zákona, a ne jeho celku. Ústava se k tomu v čl. 87, který obsahuje výčet rozhodovacích pravomocí Ústavního soudu, nevyjadřuje. Ústavní soud však dovodil, že jeho pravomoc rozhodovat o zrušení zákonů se týká všech jednotlivých celků stanovujících práva a povinnosti jednotlivcům, a tedy také pouze části ustanovení.

Závěrem soud skutečně rozpor s dvěma články Listiny základních práv a svobod (dále Listiny) shledal. A to s článkem 17 odst. 4 Listiny, který zakotvuje povinnost, aby případná omezení svobody projevu byla v demokratické společnosti nezbytná, a s článkem 4 odst. 4 Listiny, který obecně stanovuje povinnost šetřit podstaty a smyslu základních práv a svobod při používání ustanovení o jejich mezích.[14]

Další z významných Havlových návrhů se týkal zrušení zákona č. 243/1997 Sb., který novelizoval zákon na ochranu zvířat proti týrání. Návrh byl výsledkem sporu mezi prezidentem a Poslaneckou sněmovnou ČR ohledně 15denní lhůty pro vrácení zákona. Prezident novelu vrátil Poslanecké sněmovně ČR, ta však o zákonu nehlasovala znovu, neboť vzhledem k čl. 50 odst. 1 Ústavy byla přesvědčená, že prezidentovi uplynula lhůta pro uplatnění suspenzivního veta. Prezident se ve své argumentaci opíral o právní princip, dle kterého připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli či svátek, je poslední den lhůty až následující pracovní den. Hlavním argumentem Poslanecké sněmovny bylo, že Ústava žádné ustanovení o počítání lhůt neobsahuje. Ústavní soud ve svém nálezu Pl. ÚS 33/97 prezidentovi vyhověl.[15] Nález obsahuje dva velmi podstatné principy, které Ústavní soud ve svém rozhodování dodnes užívá a které jsou důvodem, proč je nález Pl. ÚS 33/97 ve vývoji českého ústavního soudnictví tak významný. Prvním z nich je přesvědčení soudu, že je jazykový výklad pouze prvotním přiblížením se k aplikované právní normě. Pouhá mechanická aplikace, tedy ta, která nezohledňuje smysl a účel právní normy, „činí z práva nástroj odcizení a absurdity".[16] Druhým zásadním argumentem soudu je nutnost řešit spor o výklad ustanovení ve prospěch možnosti uplatnění ústavní pravomoci. V tomto případě tedy ve prospěch možnosti prezidenta uplatnit suspenzivní veto dle článku 50 Ústavy.

Významně se také Havel podílel na zrušení novely volebního zákona, která byla v období opoziční smlouvy prosazena ODS a ČSSD a nahrávala velkým stranám, kupříkladu zavedením pětatřiceti krajů oproti předcházejícím osmi.[17] Havel novelu zákona nejprve Poslanecké sněmovně vrátil, a poté co byl přehlasován, ji napadnul u Ústavního soudu.[18]

Další z návrhů, kterým Václav Havel přispěl k utváření politických tradic České republiky, je nepochybně ten, kterým se domáhal zrušení části novely zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích. Ústavní soud v příslušném nálezu na Havlův podnět zrušil navýšený příspěvek na mandát, který měl nově činit až milion korun ročně. Dále zrušil část ustanovení zákona, dle kterého těm stranám, které již jednou přesáhly hranici 3 % hlasů a tím také dosáhly na stálý příspěvek od státu, v dalších volbách příspěvek nebyl přiznán, pokud nezískaly alespoň 5 % hlasů. Těmito dvěma posledně zmíněnými návrhy se Havel již téměř odklonil od role prezidenta jako vyvažujícího orgánu, ale aktivně zasáhl do probíhajícího politického dění.

Jeden z Havlových posledních návrhů se týkal tehdy nově přijatého zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích. Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 7/02 dobře dokládá, jakým způsobem Ústavní soud dlouhodobě brání nezávislost soudů.[19] Návrh se týkal tří hlavních bodů.

13 Nález sp. zn. Pl. ÚS 43/93 ze dne 12. 4. 1994 (N 16/1 SbNU 113; 91/1994 Sb.)

14 Zajímavé je si všimnout, že předmětem návrhu nebyl § 103: „Kdo veřejně hanobí prezidenta republiky pro výkon jeho pravomoci nebo vůbec pro jeho činnost v životě politickém, bude potrestán odnětím svobody až na dvě léta", jehož nezbytnost se pro demokratickou společnost zdá být *prima facie* obdobně sporná jako soudem zrušené ustanovení. Zcela vypuštěny byly § 102 a § 103 teprve až novelou trestního zákoníku v roce 1997.

15 Nález sp. zn. Pl. ÚS 33/97 ze dne 17. 12. 1997 (N 163/9 SbNU 399; 30/1998 Sb.).

16 Bod IV/c Pl. ÚS 33/97.

17 Ve zkratce lze říci, že čím větší je kraj, ve kterém se hlasy rozdělují, tím proporčněji lze rozdělit mandáty.

18 Nález sp. zn. Pl. ÚS 42/2000 ze dne 24. 1. 2001 (N 16/21 SbNU 113; 64/2001 Sb.).

19 WINTR, J. Dvacet let fungování Ústavního soudu České republiky. Online. *Právněhistorické studie* 2015, č. 2.

Prvním bodem bylo posuzování odborné způsobilosti soudců orgánem ministerstva spravedlnosti s možným důsledkem úplné ztráty soudcovského mandátu. Druhým bodem byl výkon státní správy soudů jejími předsedy a místopředsedy. Třetím bodem bylo povinné zařazování soudců k odbornému vzdělání v Justiční akademii. Prezident tvrdil, že se jedná o porušení dělby moci a že hrozbou je přílišný vliv moci výkonné na moc soudní.

Jak ve svém článku píše Jakub Stádník, je důležité všimnout si, že prezidentův návrh, na jehož základě Ústavní soud ustanovení zákona zrušil, byl podán o měsíc dříve, než měl být napadený zákon účinný.[20] Rozpor s dělbou moci se tak neprojevil teprve aplikací zákona, jak tomu v rozhodovací praxi soudu často bylo, ale byl zřejmý již ze samotné dikce jednotlivých ustanovení. Také tento návrh dobře dokládá skutečnost, že Havel byl často aktivním hybatelem s vlivem na vyvíjející se právní řád České republiky ještě před tím, než zákonodárci své dílo dokonali a schválené zákony se staly účinnými.

Při posuzování návrhů, které Václav Havel k Ústavnímu soudu podal, nelze opomenout dobový kontext, ve kterém funkci prezidenta vykonával. Skutečnost, že byl prezidentem nově vzniklé samostatné České republiky, měla na výkon jeho funkce zcela zřejmý vliv. Mnohé z nálezů, které Ústavní soud na základě Havlových návrhů vydal, obsahují významnou argumentaci, ke které se soud ve své judikatuře několikrát vracel. Je zřejmé, že Václav Havel měl na rané fungování Ústavního soudu zcela nezpochybnitelný vliv, přesahující pouze jeho pravomoc jmenovat jednotlivé Ústavní soudce.

Návrh Václava Klause

Václav Klaus podal za dobu svého fungování v úřadu prezidenta Ústavnímu soudu pouze jediný návrh. Učinil tak v návaznosti na spor s Ivou Brožovou, tehdejší předsedkyní Nejvyššího soudu. V kontextu tohoto sporu sehrál Václav Klaus roli jak navrhovatele, tak vedlejšího účastníka ústavní stížnosti, což je ostatně důvodem, proč bude sporu věnován větší prostor teprve v kapitole navazující. Prezidentův návrh na zrušení zákona měl v kontextu sporu pouze okrajovou funkci, a řekne-li se dnes „kauza Brožová", je tím míněná spíše zmíněná ústavní stížnost proti rozhodnutí prezidenta o jejím odvolání.

Jedním z bodů sporu mezi Klausem a Brožovou, který přímo vedl k prezidentově návrhu, bylo jeho jmenování Jaroslava Bureše druhým místopředsedou. Základem Klausovy argumentace byl jazykový výklad článku 62 odst. f Ústavy.[21] Ten používá množné číslo při stanovení prezidentovi pravomoci jmenovat předsedu a *místopředsedy* Nejvyššího soudu. V zákoně č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, se slovo místopředseda však objevuje pouze v jednotném čísle.[22] Na základě tohoto rozporu podal prezident návrh na zrušení příslušných ustanovení zákona.

Argumentace Ivy Brožové byla postavena na samotném článku 2 odst. 3 Ústavy. Ten obsahuje tzv. zásadu legality, která umožňuje vykonávat státní moc jen v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Prezident dle Brožové při jmenování druhého místopředsedy uplatňoval svou moc sice v souladu s článkem 62, ale mimo meze stanovené zákonem.[23]

Ústavní soud byl nucen v usnesení Pl. ÚS 17/07 řízení zastavit, neboť v mezičase došlo k novelizaci zákona a napadená ustanovení již byla změněna tak, aby se slovo místopředseda objevovalo pouze v množném čísle a dikce zákona tím odpovídala Ústavě.

Ve srovnání se svým předchůdcem byl Václav Klaus zdrženlivým navrhovatelem, což je nepochybně úzce spjaté s jeho skeptickým, ne-li kritickým postojem k Ústavnímu soudu jako celku, který dobře ilustrují některé jeho mediální výroky. Příkladem může být jeho ostrá kritika soudu v souvislosti s mediálně sledovanou „kauzou Melčák", ve které došlo ke zrušení ústavního zákona o zkrácení volebního období do Poslanecké sněmovny ČR. V tiskovém prohlášení k věci uvedl: „Chceme-li se dnes i do budoucna vyhnout podobným situacím, které hrozí chaosem a ohrožují celou společnost, blíží se chvíle, kdy bude nutno přijmout novou ústavní definici pravomocí Ústavního soudu".

Dalším příkladem může být jeho výrok z rozhovoru pro Lidové noviny v roce 2019, ve kterém popřel potřebu existence Ústavního soudu ČR jako takového.[24]

---

20 STÁDNÍK, J. Dělba moci v judikatuře Ústavního soudu ČR. *Správní právo – Legislativní příloha*, 2019, č. 8, str. 114–120.

21 Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

22 Zákon č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů, In: *Zákony pro lidi.cz* [online]. Dostupné na https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2002-6

23 ČTK. Klaus napadl zákon o soudech, Lidovky.cz, [online]. 18. srpna 2007. In: *Lidovky.cz*. Dostupné na https://www.lidovky.cz/domov/klaus-napadl-zakon-o-soudech.A070818_000026_ln_noviny_sko

24 JANDOUREK, J. Exprezident Klaus už nic nezastírá: Ústavní soud by vůbec neměl existovat. In*: Forum 24*, [online]. 20. 10. 2019. Dostupné na https://www.forum24.cz/exprezident-klaus-uz-nic-nezastira-ustavni-soud-by-vubec-nemel-existovat

Dobrým ukazatelem vztahu bývalého prezidenta k Ústavnímu soudu ČR je také to, jak zásadně omezil funkceschopnost soudu tím, že odmítal jmenovat chybějící ústavní soudce.[25]

Návrhy Miloše Zemana

Miloš Zeman byl navrhovatelem řízení o zrušení zákona dvakrát. Jeho první návrh se týkal v tu dobu nově schváleného zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, který prezident kvůli způsobu jeho přijetí navrhoval jako celek zrušit. Původní návrh zákona měl být formou tzv. komplexního pozměňovacího návrhu nahrazen zcela novým zákonem. Tento nový návrh zákona neprošel prvním čtením Poslaneckou sněmovnou a postrádal důvodovou zprávu, neboť ta se stále vztahovala k zákonu původnímu. Dále ve svém návrhu prezident Zeman navrhoval zrušení některých jednotlivých ustanovení, která shledával za protiústavní. Mimo jiné také požadavek zákona, že do služby bude jmenována pouze osoba, u které lze předpokládat, že bude ve službě dodržovat demokratické zásady.[26]

V nálezu Pl. ÚS 21/14, který byl na základě prezidentova návrhu vydán, se soud významným způsobem vyjadřuje k nezávislosti některých státních úřadů a vyjasňuje vztah vlády a ústřední správy.[27] Ústavní soud prezidentův návrh z většiny zamítnul. Co se týče ústavnosti přijetí zákona, dal soud prezidentovi za pravdu, že byl formou komplexního pozměňovacího návrhu fakticky projednán návrh zcela nový. S odkazem na svou judikaturu však argumentoval, že při shledání formální vady v legislativním procesu nelze bez dalšího zákon zrušit jako celek.[28] V jednom bodě Ústavní soud návrhu vyhověl a zrušil ustanovení § 17 odst. 3 věty čtvrté zákona, dle kterého nemohla vláda bez souhlasu čelních představitelů některých ústředních orgánů státní správy snížit počet služebních míst a objem prostředků na platy.[29] Ústavní soud sice zdůraznil nezávislost těchto úřadů, shledal však, že rozhodování vlády nemůže být podmíněno souhlasem předsedů několika ústředních orgánů. Neumožňovalo by to vládě plnit svou funkci jako vrcholného orgánu moci výkonné.

Druhý z návrhů, které Miloš Zeman ve funkci prezidenta podal, se týkal zákona č. 159/2006, o střetu zájmů, který byl novelizován v lednu roku 2017 a vysloužil si mediální název „Lex Babiš".[30] Prezidentův návrh napadal ustanovení zakazují veřejným funkcionářům mimo jiné být provozovateli rozhlasového či televizního vysílání nebo vydavatelem tisku nebo se podílet na fungování takové právnické osoby. Dále není umožněno právnickým osobám, ve kterých má veřejný funkcionář alespoň čtvrtinový podíl, ucházet se o veřejné zakázky, nenárokové dotace a investiční pobídky. Prezidentovým zastřešujícím argumentem byl rozpor s čl. 11 Listiny, zakotvujícím vlastnické právo.[31] To může být dle argumentace návrhu omezeno jen v případě kolize s mimořádně silným veřejným zájmem.

Ústavní soud ve svém nálezu Pl. ÚS 4/17 návrh na zrušení jednotlivých ustanovení zamítl. Důležitým bodem argumentace byla povinnost demokratického právního státu neomezovat se pouze na vytváření podmínek pro výkon veřejných funkcí, ale také zamezit užívání svěřené moci k prosazování vlastních zájmů na úkor zájmu veřejného. Ohledně porušení vlastnického práva soud konstatoval, že jeho omezení bylo přiměřené vzhledem k cíli, který zákon sledoval. Soud dále posuzoval rozpor s čl. 21 odst. 4 Listiny, zakotvující právo na rovný přístup k veřejným funkcím. Ani s tímto článkem však neshledal rozpor. Uchazeči o veřejnou funkci dopředu znají pravidla a nemohou jimi být zaskočeni. Zákon o střetu zájmů před Ústavním soudem obstál a jeho jednotlivá ustanovení zůstala zachována.

Prezident jako účastník řízení

Prezident může, stejně jako jakýkoliv jiný orgán veřejné moci, být účastníkem či vedlejším účastníkem řízení o ústavní stížnosti. Dle § 76 zákona o Ústavním soudu jsou účastníky stěžovatel a orgán veřejné moci, proti jehož

25 DAVIDOVÁ, E. „Zbytečný" a „politický" – Klaus učil, jak ignorovat Ústavní soud. In: *ČT24*, [online]. 6. 3. 2013. Dostupné na https://ct24.ceskatelevize.cz/clanek/domaci/zbytecny-a-politicky-klaus-ucil-jak-ignorovat-ustavni-soud-299510

26 Ust. § 30 odst. 1 věta druhá zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě.

27 Nález sp. zn. Pl. ÚS 21/14 ze dne 30. 6. 2015 (N 122/77 SbNU 759; 199/2015 Sb.).

28 Z dlouhodobé judikatury Ústavního soudu vyplývá, že v rámci své vlastní zdrženlivosti přistupuje soud ke zrušení zákona teprve tehdy, nelze-li zákon vykládat ústavně konformním způsobem.

29 Úřadů bylo sedm a jednalo se o Úřad Rady pro rozhlasové a televizní vysílání, Český telekomunikační úřad, Energetický regulační úřad, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, Úřad pro ochranu osobních údajů, Český statistický úřad nebo Státní úřad pro jadernou bezpečnost.

30 Tento mediální název odkazuje na skutečnost, že donedávna byla mediální skupina MAFRA vlastněná holdingem Agrofert, jehož zakladatelem a vlastníkem je někdejší předseda vlády a nynější poslanec Andrej Babiš.

31 Usnesení č. 2/1993 Sb., předsednictva České národní rady o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součástí ústavního pořádku České republiky. Zákony pro lidi.cz [online]. Dostupné na https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1993-2

zásahu stížnost směřuje. Jedná-li se o stížnost přímo proti rozhodnutí prezidenta, stává se účastníkem řízení. Vedlejším účastníkem se prezident stává v případě, že byl účastníkem v předchozím řízení před obecním soudem.

Ač v počtu podaných návrhů dominoval Václav Havel, jako účastník řízení před Ústavním soudem nevystupoval. Jeho dva nástupci, Václav Klaus a Miloš Zeman, byli oba účastníky některých mediálně sledovaných kauz, které se v síních Ústavního soudu odehrály.

Václav Klaus

Vztah prezidenta Klause k Ústavnímu soudu a soudní moci jako celku lze dobře ilustrovat na jeho zdrženlivosti v podávání návrhů, ale také na jeho vystupování v roli účastníka řízení. Jméno Václava Klause je v kontextu Ústavního soudu nejčastěji spojováno s již dříve zmíněnou „kauzou Brožová", která začala tím, že Václav Klaus, s odkazem na tehdy platné ustanovení zákona o soudech a soudcích, odvolal Ivu Brožovou z funkce předsedkyně Nejvyššího soudu. Hlavním argumentem prezidenta byl jistý obecný princip „kdo jmenuje, odvolává", zakotvený také v ustanovení § 106 zmiňovaného zákona. Na základě stížnosti, kterou Brožová podala, soud vykonatelnost prezidentova rozhodnutí nejprve odložil a posléze zcela zrušil.[32] V nálezu Pl. ÚS 18/06 také zrušil § 106 zákona o soudech a soudcích, který umožňoval Klausovi Brožovou odvolat. Soud došel k závěru, že zmíněný vztah mezi jmenováním a odvolatelností, prostupující celým českým právním řádem, je neaplikovatelný na moc soudní. Znamenalo by to potvrzení jistého hierarchického vztahu mezi justicí a prezidentem. Tento závěr Klaus, jakožto častý kritik Ústavního soudu, na tiskové konferenci popsal slovy, že se jedná o příklon k soudcovskému korporativismu.[33] Popsaný spor mezi prezidentem Klausem a předsedkyní Nejvyššího soudu je velmi důležitým střípkem v celkovém obraze ochrany nezávislosti soudní moci. Také je dobrým ukazatelem vztahu bývalého prezidenta k Ústavnímu soudu.[34]

Dalším, významně sporným momentem Klausova funkčního období byla prezidentova amnestie vyhlášená v roce 2013 při příležitosti 20. výročí samostatnosti republiky.[35] Nejvíce problematickým byl druhý článek, jehož následkem bylo zastavení řady závažných hospodářských kauz.[36]

Klaus se stal účastníkem řízení před Ústavním soudem poté, co skupina poslanců navrhovala tento článek zrušit. V usnesení Pl. ÚS 4/13 soud však shledal, ač nutno zmínit silná odlišná stanoviska, že amnestijní rozhodnutí je vyňato ze soudní kontroly a je nutné ho považovat za nezrušitelné.[37]

Pro úplnost je namístě zmínit, že návrh senátorů nebyl jediným důsledkem sporné amnestie. Ústavní soud tak v usnesení Pl. ÚS 7/13 odmítl návrh Městského soudu na zrušení amnestijního rozhodnutí jako celku, či alespoň jeho druhého článku. Dále bylo v návaznosti na amnestii k Ústavnímu soudu podáno několik neúspěšných stížností.[38] Nejviditelnějším důsledkem bylo podání ústavní žaloby skupinou senátorů. Prezident republiky, jak vyplývá z čl. 54 odst. 3 Ústavy, je ze své funkce neodpovědný. O jeho sesazení může rozhodnout jedině Ústavní soud na základě ústavní žaloby Senátu za velezradu či jiné hrubé porušení ústavního pořádku. Řízení bylo tehdy usnesením Pl. ÚS 17/13 zastaveno, neboť by jeho projednávání překračovalo délku funkčního období tehdy již končícího prezidenta.[39] Možnost ústavní žaloby zatím v dějinách českého ústavního soudnictví sehrála pouze okrajovou funkci, přesto je však důležité na ni a na roli Václava Klause pamatovat.

Miloš Zeman

Také Miloš Zeman, obdobně jako jeho předchůdce, vystupoval v řízení před Ústavním soudem v některých mediálně sledovaných kauzách. Ze spisového materiálu Ústavního soudu vyplývá, že prezident Zeman vystupoval jako účastník či vedlejší účastník v řízeních vůbec nejčastěji.

Jako příklad poslouží Zemanovo sporné nejmenování profesorů, které se stalo předmětem řízení u Ústavního soudu na základě stížností podaných Ivanem Ošťádalem či Jiřím Fajtem a Univerzitou Karlovou. Stížnost Ivana Ošťádala byla podána proti rozsudkům

32 Rozhodnutí prezidenta soud zrušil v nálezu II. ÚS 53/06.
33 KLAUS, V. Prohlášení prezidenta republiky k rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 12. září 2006. In: *klaus.cz* [online]. Dostupné na https://www.klaus.cz/clanky/1639.
34 DAVIDOVÁ, E., c. d.
35 Rozhodnutí č. 1/2013 Sb., prezidenta republiky o amnestii ze dne 1. ledna 2013. In: *Zákony pro lidi.cz* [online]. Dostupné na https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2013-1
36 Amnestie platí, Ústavní soud se jí odmítl zabývat. Proti verdiktu byl Rychetský, In: *Lidovky.cz* [online]. 5. března 2013. Dostupné na https://www.lidovky.cz/domov/ustavni-soud-odmitnul-vydat-predbezna-opatreni-na-amnestie-i-restituce.A130305_131118_ln_domov_khu
37 Pl. ÚS 4/13 ze dne 5. 3. 2013 (U 2/68 SbNU 485).
38 Usnesení sp. zn. Pl. ÚS 15/13 ze dne 27. 3. 2013, usnesení sp. zn. II. ÚS 517/13 ze dne 24. 4. 2013, usnesení sp. zn. Pl. ÚS 16/13 ze dne 30. 4. 2013 a usnesení sp. zn. Pl. ÚS 14/13 ze dne 24. 9. 2013 (U 8/70 SbNU 597).
39 Usnesení sp. zn. Pl. ÚS 17/13 ze dne 27. 3. 2013 (U 4/68 SbNU 521).

Městského a Nejvyššího správního soudu, jejichž závěrem bylo, že prezidenta za nečinnost při nejmenování žalovat nelze. Dle odůvodnění soudů prezident v dopise adresovaném ministryni školství zveřejnil své rozhodnutí tři z kandidátů nejmenovat.[40] Předmětem přezkumu Ústavního soudu byla otázka, zda prezident zmíněným dopisem skutečně rozhodl či zda zůstal, jak tvrdili stěžovatelé, nečinný.[41] V nálezu Pl. ÚS 12/17 soud shledal, že prezidentova nečinnost byla ukončena nejpozději dopisem ministryni, který skutečně je formou rozhodnutí. Stěžovatelé tedy při volbě žaloby nesprávně zvolili žalobu na nečinnost, kterou jim soudy v souladu s platným právem zamítly.[42] Podobnou stížnost podal také Jiří Fajt, v jehož případě se Ústavní soud k přezkumu vůbec nedostal, neboť byla stěžovatelem stažena zpět.

Účastníkem řízení se Miloš Zeman stal také na základě stížnosti tehdy již stíhaného exposlance Davida Ratha proti „trvajícím zásahům prezidenta republiky do probíhajícího trestního řízení". Jednalo se o některé výroky, kterých se Zeman na adresu Davida Ratha a jeho řízení na veřejnosti dopustil. Rath však nevyčerpal všechny vnitrostátní prostředky nápravy a soud jeho stížnost odmítl jako předčasnou.[43] I přes jejich neúspěch slouží zmíněné stížnosti jako dobrý ukazatel toho, jak se prezident Zeman v rámci vytyčeném Ústavou ČR pohyboval.

Prezident Zeman se účastníkem řízení před Ústavním soudem stal také v souvislosti výroků týkajících se svého bývalého poradce Zdeňka Šarapatky. Prezident v roce 2017 v televizi Barrandov konstatoval, že Šarapatku, který z Úřadu vlády odešel po dohodě, vyhodil pro neschopnost. Na základě rozhodnutí obecných soudů se za výroky měla omluvit Česká republika prostřednictvím webových stránek Ministerstva financí ČR. Ministerstvo však proti rozsudkům obecných soudů podalo nejprve kasační stížnost a posléze stížnost ústavní. Ústavní soud v nálezu IV. ÚS 30176/20 shledal, že odpovědnost za výroky prezidenta nenese stát, ale Miloš Zeman jakožto soukromá osoba.[44]

Význam výroků Miloše Zemana a řízení na ně navazující byl pro ústavní právo značný. Ústavní soud měl poprvé možnost se významně vyjádřit k hranicím odpovědnosti prezidenta republiky.

Mediálně bylo velmi sledované rozhodnutí ve věci milosti udělené Miloši Balákovi, který byl, jakožto někdejší šéf lánské lesní správy, odsouzen k tříletému vězení za ovlivnění veřejné zakázky. Obdobně jako u přezkumu amnestie Václava Klause i v případě Balákovy milosti soud v usnesení Pl. ÚS 16/22 shledal, že mu nepřísluší o věci rozhodovat. V posledním, značně sporném bodě však jako *obiter dictum* dodává, že institut milosti má být užíván uváženě, a přisvědčuje stěžovateli, že prezident milost dostatečně neodůvodnil.[45]

Pro úplnost je na závěr kapitoly nutné zmínit, že Senát v roce 2019, obdobně jako v Klausově případě, schválil návrh ústavní žaloby na Miloše Zemana. Na rozdíl od žaloby na Zemanova předchůdce však senátní návrh nedorazil ani k Ústavnímu soudu, neboť neprošel potřebnou třípětinovou většinou v Poslanecké sněmovně. Cílem žaloby bylo dle slov senátorů „vymezit mantinely prezidentské funkce" a zamezit příklonu k poloprezidentskému systému, nenašel však dostatečnou podporu v dolní komoře.

Vývoj role prezidenta před Ústavním soudem

V předcházejících dvou kapitolách byl popisem vybraných kauz ilustrován odlišný vztah každého ze tří prezidentů k Ústavnímu soudu. Tato kapitola je věnována srovnání jejich funkčních období a hodnocení možných příčin zmíněného vývoje.

Dobový kontext

Jedním z možných důvodů oněch odlišností, jak již ostatně zmíněno, je dobový a politický kontext výkonu funkce prezidentů. Václav Havel byl prezidentem v době, ve které republika procházela vývojem charakteristickým pro její novou samostatnost. A ač se samostatná republika již v preambuli své Ústavy hlásí k návaznosti na československou státnost, pevné demokratické ústavní tradice ještě neměla. Právě ve tvoření těchto tradic sehrál klíčovou roli Ústavní soud, ke kterému měl Václav Havel ze všech tří prezidentů, kterými se práce zabývá, nejvřelejší vztah.

Ilustrací může být vyjádření sepsané předsedou Ústavního soudu Pavlem Rychetským po Havlově smrti. Označil ho nejen za přítele,

40 Ošťádal neuspěl s ústavní stížností v profesorské kauze, Rychetský zůstal v menšině, In: *iRozhlas.cz* [online]. 20. 11. 2017. Dostupné na https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/ivan-ostadal-ustavni-soud-zaloba-necinnost-prezident_1711201511_mis

41 O tom, zda může prezident v případě nejmenování profesorů vůbec negativně rozhodnout, jsou take vedeny spory.

42 Nález sp. zn. Pl. ÚS 12/17 ze dne 7. 11. 2017 (N 202/87 SbNU 311).

43 Usnesení sp. zn. Pl. ÚS 9/17 ze dne 3. 4. 2018 (U 2/89 SbNU 783).

44 Nález sp. zn. IV. ÚS 3076/20 ze dne 2. února 2021.

45 Své rozhodnutí prezident odůvodnil tím, že se zaprvé Balák v kauze nijak neobohatil, že nevznikla národohospodářská škoda a že Balákovi byla v době odsouzení diagnostikovaná rakovina.

ale také za osobu, mající na „renesanci myšlenky ústavního soudnictví jako garanta základních lidských práv neoddiskutovatelnou zásluhu.“[46] Není tedy divu, že to byl právě Havel, kdo jednak v kontextu doby, ale také v kontextu svého osobního vztahu k Ústavnímu soudu podal nejvíce prezidentských návrhů na zrušení zákona, a naopak jako účastník řízení vystupoval nejméně. Oba Havlovi nástupci byli co do počtu podaných návrhů na zrušení zákona mnohem zdrženlivější, a naopak byli z různých důvodů, ilustrovaných výše na konkrétních příkladech, častějšími účastníky řízení.

Václav Klaus vykonával funkci prezidenta mezi lety 2003–2013, tedy již deset let poté, co byla vyhlášena samostatnost České republiky. Role Ústavního soudu se od doby funkčního období prezidenta Havla však lehce proměnila. Soud se v průběhu devadesátých let vyjádřil k velké řadě hodnotových otázek a ve své judikatuře zakotvil řadu principů, používaných dodnes. Touto skutečností mohl být vztah prezidenta a dalších orgánů veřejné moci k Ústavnímu soudu značně ovlivněn, což se projevilo také za funkčního období jeho nástupce. Při srovnávacím pohledu na funkční období tří prezidentů je zřejmé, že role navrhovatele řízení na zrušení zákona či jeho části byla z velké části přenechána na ostatních aktivně legitimovaných subjektech.

Překračování Ústavou vymezených mantinelů?

Možnou interpretací nárůstu účastenství prezidenta v řízení o ústavních stížnostech může být okolnost, že od vzniku republiky také narůstal počet sporně vnímaných činů prezidenta. Ze srovnávací analýzy provedené Gorem Vartazaryanem je zřejmé, že od inaugurace prezidenta Václava Havla skutečně narostl počet kontroverzních aktů spojených s prezidentem.[47]

Hlavní příčinou Klausovy zdrženlivosti pravděpodobně nebyl pouze dobový kontext, ale velmi odlišný postoj k Ústavnímu soudu, který v porovnání s Václavem Havlem měl. K Ústavnímu soudu, jak je ostatně zřejmé z jeho výroků, přistupoval značně skepticky a kriticky, soudní rozhodnutí však přesto vždy respektoval. Ač v počtu podaných návrhů ho nelze srovnávat s jeho předchůdcem, byl Klaus (nechtěně) významným aktérem ústavního práva. Za jeho funkčního období soud poprvé rozhodoval o ústavní žalobě a měl možnost se významným způsobem vyjádřit k soudnímu přezkumu milostí prezidenta.

Miloš Zeman byl, obdobně jako jeho předchůdce, velmi mediálně výrazným účastníkem řízení. Částečně kvůli jeho výrokům, částečně kvůli činnostem, které velká část jak odborné, tak laické veřejnosti považovala za sporné. Během jeho funkčního období se soud vůbec poprvé v již zmíněném Pl. ÚS 9/17, na základě stížnosti Davida Ratha, věnoval otázce odpovědnosti prezidenta za jednání, které není výkonem jeho funkce.[48] Tato otázka se stala významnou také v kauze Šarapatka, uvedené výše, či v kauze „Hitler je gentleman“, která se však k Ústavnímu soudu nikdy nedostala.[49]

Závěr

Každý ze tří prezidentů byl v jistém slova smyslu aktivním prezidentem, u každého z nich se to však projevilo jiným způsobem. Václav Havel byl aktivní ve způsobu zasahování do politického života státu a formování jeho raného ideového zakotvení. Na funkční období Václava Klause a Miloše Zemana se zase zcela zjevně propsala skutečnost, že byli oba předsedové vlády.

Na jejich postavení před Ústavním soudem měla vliv velká řada faktorů a okolnosti, jejichž ilustrace na konkrétních příkladech byla cílem této práce. Z důvodu omezeného rozsahu nebylo možné se věnovat každému jednotlivému návrhu a každé stížnosti tak dopodrobna, jak by si zasluhovaly. Kapitoly proto obsahují výčet těch nejdůležitějších rozhodnutí, která se prezidenta České republiky dotýkala a kteá byla pro vývoj role prezidenta před Ústavním soudem zlomová. Otázkou zůstává, jak bude tento vývoj během funkčního období nového prezidenta pokračovat. Zda přenechá roli navrhovatele obdobně jako jeho dva předchůdci na ostatních aktivně legitimovaných a zda bude, v rozporu s českou tradicí, skutečně zdrženlivým prezidentem.

---

46 RYCHETSKÝ P. Václav Havel odešel. *Ústavní soud* [online]. 19. prosince 2011. Dostupné na https://www.usoud.cz/aktualne/vaclav-havel-odesel.

47 VARTAZARYAN, G. Překročení jmenovacích pravomocí prezidenta České republiky. *Jurisprudence*, 2024, č. 3, str. 22–43“.

48 SLÁDEČEK, V., HOFMANNOVÁ, H. K odpovědnosti prezidenta republiky za jednání, které není výkonem funkce, *Právník*, 2021, č. 8, str. 617–635.

49 Kauza „Hitler je gentleman“ se týkala Zemanových výroků ohledně článku Ferdinanda Peroutky, jenž měl tento název nést. Peroutkova vnučka podala žalobu na ochranu osobnosti na Českou republiku. Výsledkem dlouhého soudního sporu byla odpovědnost České republiky a povinnost se za jeden ze čtyř Zemanových výroků omluvit.