

**Univerzita Palackého v Olomouci**  
**Právnická fakulta**

**Kateřina Augustinová**

**Impeachment v právním řádu České republiky**

**Bakalářská práce**

**Olomouc 2016**

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci na téma „Impeachment v právním řádu České republiky“ vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.

V Olomouci dne 31. 5. 2016

# Obsah

Seznam zkratek .....	4
Úvod .....	5
<b>1 Obecná charakteristika ústavní odpovědnosti.....</b>	<b>7</b>
1.1 Vývoj ústavní odpovědnosti .....	7
1.2 Formy ústavní odpovědnosti.....	8
1.2.1 Ústavněprávní.....	8
1.2.2 Ústavněpolitická.....	9
1.2.3 Trestněprávní.....	9
1.2.4 Politická a morální .....	9
1.3 Osobní vs. funkční odpovědnost.....	10
<b>2 Základní pojmy vztahující se k impeachmentu.....</b>	<b>12</b>
2.1 Ústavní delikt .....	12
2.1.1 Velezrada.....	12
2.1.2 Hrubé porušení Ústavy nebo jiné součásti ústavního pořádku.....	13
2.2 Imunita prezidenta .....	14
<b>3 Odpovědnost prezidenta jako hlavy České republiky.....</b>	<b>16</b>
3.1 Vztah odpovědnosti a formy vlády.....	16
3.2 Právní úprava v ČR, ústavní zakotvení .....	17
3.3 Základní pravomoci prezidenta, čl. 62 Ústavy.....	18
3.3.1 Nález Pl. ÚS 14/01 ze dne 20. 6. 2001 .....	20
3.3.2 Nález Pl. ÚS 18/06 ze dne 11. 7. 2006.....	20
3.4 Pravomoci prezidenta vykonávané v součinnosti s vládou.....	20
3.5 Možnost soudního přezkumu rozhodnutí prezidenta .....	22
3.6 Novela Ústavy 71/2012 Sb.....	24
3.6.1 Zavedení přímé volby.....	24
3.6.2 Změna článku 65 Ústavy.....	24
<b>4 Řízení o ústavní žalobě proti prezidentu republiky před Ústavním soudem .....</b>	<b>26</b>
4.1 Ústavní žaloba.....	26
4.2 Průběh řízení před ÚS .....	27
4.3 Výsledek řízení před Ústavním soudem.....	28
4.4 Ústavní žaloba na Václava Klause .....	28
4.4.1 Ústavní žaloba .....	28
4.4.2 Usnesení Ústavního soudu .....	29
<b>5 Slovenská právní úprava .....</b>	<b>31</b>
<b>Závěr.....</b>	<b>33</b>
<b>Seznam použité literatury.....</b>	<b>35</b>
<b>Abstrakt .....</b>	<b>38</b>
<b>Klíčová slova .....</b>	<b>39</b>
<b>Přílohy.....</b>	<b>40</b>

## Seznam zkratk

ČR	Česká republika
Ústava ČR	ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava české republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů
ZÚS	Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů
Ústava SR	Ústavní zákon SNR č. 460/1992 Zb., Ústava Slovenskej republiky, ve znění neskorších ústavných zákonov
ÚS	Ústavní soud České republiky
NS	Nejvyšší soud České republiky
NSS	Nejvyšší správní soud České republiky
ČNB	Česká národní banka
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
Senát	Senát Parlamentu České republiky
PS	Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky
USA	Spojené státy americké
SFEU	Smlouva o fungování Evropské unie

# Úvod

*A people that would never misuse governmental powers would never misuse independence; a people that would always govern well would not need to be governed.*<sup>d</sup>

Tématem bakalářské práce je „Impeachment v právním řádu České republiky“. Pod pojmem „impeachment“ rozumíme celý proces projednání ústavního deliktu, v našem případě prezidenta republiky naplňující skutkovou podstatu velezrady nebo hrubého porušení Ústavy nebo jiné části ústavního pořádku, začínající podáním ústavní žaloby a zakončený rozhodnutím Ústavního soudu. Prezident jako hlava státu a součást moci výkonné je jedním z nejdůležitějších státních orgánů a podstatným ústavním činitelem. Na tom nic nemění fakt, že Česká republika je parlamentní demokracií, kde má prezident poměrně slabší postavení, než v prezidentských republikách.

Ústava vyslovuje prezidentovi neodpovědnost z výkonu jeho funkce. Tato neodpovědnost není, a ani nemůže být v demokratické zemi bezbřehá, a tak zdejší ústavní systém ukládá v určitých případech odpovědnost a stanovuje rozsah, v jakém se bude uplatňovat. Mohlo by se zdát, že otázka stíhatelnosti hlavy státu je zbytečně přeceňovaná a tabuizovaná, že je nepotřebné proces impeachmentu do hloubky a detailně zakotvovat.

Impeachment není sice standardní záležitostí a není v praxi tak často využívám, v zahraničí se ale lze setkat již s řadou případů. Zejména v historii USA, ale i v Evropě je již možné poukázat na významný případ, kdy v Litvě parlament sesadil v procesu impeachmentu prezidenta Rolandase Paksase.

V České republice byl pro tuto oblast ústavního práva zásadní rok 2013. Došlo k podání ústavní žaloby na tehdejšího prezidenta Václava Klause a následně nabyla účinnosti novela Ústavy, která podstatně afektovala celý proces impeachmentu. V souvislosti celou problematikou si kladu následující výzkumné otázky:

- 1) Co znamená pojem ústavní odpovědnosti a jak se liší od ostatních druhů odpovědností v českém právním řádu?
- 2) Co rozumíme v České republice ústavním deliktem? Jaké ústavní delikty zná české právo?
- 3) Jakým způsobem je v České republice upravena odpovědnost hlavy státu (lze mít i jiný druh odpovědnosti?) a jak se v poslední době vyvíjela právní úprava?
- 4) Jak se tato odpovědnost realizuje? Jak probíhá řízení o velezradě?
- 5) Byla uplatněna v praxi?

---

<sup>1</sup> ROUSSEAU, Jean-Jacques. *The social contract and the discourses*. London: David Campbell Publishers Ltd., 1993, s. 237.

Myslím, že novela Ústavy byla v mnohých věcech významným přínosem a že nynější ústavní úprava celého institutu impeachmentu je vhodná a vystihující. Považuji systém odpovědnosti ústavních činitelů (nejen prezidenta) za dobře fungující, a to zejména pro existenci značného množství záruk, brzd a kontrol.

V práci se budu zabývat zejména obdobím od r. 1993, popřípadě stručně přiblížím historický vývoj některých institutů prostřednictvím krátkého přehledného exkurzu. V souvislosti s poměrně mladou novelou není dosavadní zpracování tématu tolik bohaté. Většina zdrojů je zastaralých, avšak pro obecně platné principy a zásady to není nijak ke škodě. Relevantní zdroje lze najít mezi komentáři, ale existuje i poměrně značná řada monografií. Významným pramenem jsou rozhodnutí ÚS, NS i NSS.

K psaní práce použiji zejména metod analýzy, syntézy – vztahové syntézy, dedukce. Text bude rozčleněn do několika kapitol, kde se chci zabývat nejprve obecným vymezením odpovědnosti, jejích druhů, zejména vztahu osobní a funkční imunity prezidenta. S obecným úvodem je nutné spojit výklad základních pojmů institutu impeachmentu, a to stíhatelnost, ústavní delikty, exempce apod.

Další části budou již výhradně věnované prezidentu ČR a jeho postavení ve zdejším ústavním systému, platná právní úprava a vztah jeho pravomocí k možnosti vzniku odpovědnosti. Budu se snažit pracovat také s relevantní judikaturou. Je nutné celou práci psát ve světle novely z roku 2013 a také shrnout její nejpodstatnější náležitosti.

Podstatnou část bude tvořit průběh řízení před Ústavním soudem a jeho možné zakončení. V poslední části pak stručně přiblížím ústavněprávní úpravu na Slovensku, kterou v závěru porovnáám s naší.

Cílem práce je otevřít základní problémy a poukázat na různorodost názorů při jejich řešení, přiblížit fungování impeachmentu a shrnout postavení prezidenta a jeho odpovědnosti v českém ústavním systému.

# 1 Obecná charakteristika ústavní odpovědnosti

Česká republika je svojí Ústavou definována jako „*svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát...*“<sup>2</sup> a její existence je tak založena na vyznávání základních hodnot, jež jsou vlastní všem svobodným právním státům, a zejména na respektování obecných principů demokracie. Takovými principy jsou svrchovanost Ústavy, úcta k lidským právům a svobodám, dělba státní moci, dodržování principu zákonnosti a nezávislost soudů.<sup>3</sup> Orgány státní moci legitimuje k vládnutí lid, který je v demokratických zemích jediným zdrojem veřejné (státní) moci. Ústava ČR také stanovuje povinnost státu sloužit lidem a omezuje jeho (státní) moc zákony, což jej činí státem právním a Česká republika, tzn. všechny orgány státní moci, je tak vázána dodržovat zákony, které si sama vytvořila.

Státní moc je tak možné uplatňovat pouze v situaci, rozsahu a způsobem, kdy je to umožněno zákonem - to je jedna ze základních zásad, na kterých stojí demokratický právní stát. Stát je zároveň subjektem určitých práv a povinností a odpovědnost obecně znamená povinnost následky svého zpravidla zaviněného jednání a chování, spočívající v porušení právní povinnosti a ohrožující nebo narušující nějaký právem chráněný zájem.<sup>4</sup>

## 1.1 Vývoj ústavní odpovědnosti

Ústava jako psaný dokument je poměrně novým jevem. Samotný pojem „ústava“ pochází z 18. století, předcházely jí ale dokumenty v podobě „základních zákonů“.<sup>5</sup> Prof. Filip se ve svém článku vrací až do roku 1619, kde spatřuje počátky koncepce odpovědnosti panovníka, možnosti kontroly jeho moci a práva stavů na odpor. Důležitým mezníkem pro postavení hlav států byl pak přerod absolutistických monarchií v monarchie konstituční. Právě na odpovědnosti vládnoucí moci je založena koncepce takových monarchistických zřízení.<sup>6</sup> První takové akty tedy byly vydávány za účelem znemožnění návratu absolutismu a tím pádem k vytvoření a zachování spravedlivé rovnováhy mezi složkami moci.<sup>7</sup>

Postupem času se země začínali poddávat trendům parlamentarismu<sup>8</sup> a spolu s demokratickými změnami v novodobé historii se začíná vyvíjet ústavnost jako celek, a to v podobě deklamací, precedentů, různých právních aktů a později i ústav samotných. V 18. století

<sup>2</sup> Čl. 1 odst. 1 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky, ve znění ústavních zákonů.

<sup>3</sup> KLÍMA, Karel a kol. *Státověda*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011, s. 143.

<sup>4</sup> JIRÁSEK, Jiří. *Ústavní základy organizace státu*. Praha: Leges, 2013, s. 26-28.

<sup>5</sup> KLÍMA, Karel. *O právu ústavním*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2012, s. 5.

<sup>6</sup> FILIP, Jan. K ústavní odpovědnosti v ČR a odpovědnosti hlavy státu zejména za velezradu. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2010, č. 1, s. 21-22.

<sup>7</sup> KLÍMA, Karel. *O právu ústavním...*, s. 5.

<sup>8</sup> FILIP, Jan. K ústavní odpovědnosti v ČR..., s. 21-22.

se pak termín „ústava“ spojil s výkladem, podle kterého je definován jako „akt vymezující základy zřízení státu“, přičemž je tak chápán dodnes.<sup>9</sup>

Pohled na odpovědnost hlavy státu se (zejména v posledních letech) značně proměnil. Dříve byla myšlenka na stíhání a odpovědnost hlavy státu (či monarchy apod.) šokující až velezrádná.<sup>10</sup>

## 1.2 Formy ústavní odpovědnosti

Ústavní odpovědnost funguje specificky jako zvláštní druh odpovědnosti v rámci celého práva. Je odpovědností za činnost i nečinnost.<sup>11</sup> Její obecné znaky a principy jsou shodné s jinými druhy odpovědností, disponuje ale takovými specifiky, které jsou typické výlučně pro odvětví ústavního práva. Těmito znaky jsou následující:

- odpovědnost za delikt definovaný normami ústavního práva,
- spáchaný chováním, jež porušuje normy ústavního práva,
- delikt směřuje proti hodnotám chráněným na úrovni ústavních zákonů,
- sankci ukládá na základě norem ústavního práva subjekt ústavního práva.<sup>12</sup>

Odpovědnost prezidenta republiky jako hlavy státu lze chápat jako komplex částí různých forem odpovědností, které se ale objevují společně a navzájem spolu souvisejí. Jako výchozí použiji rozdělení podle prof. Filipa:

- a) ústavněprávní odpovědnost,
- b) ústavněpolitická odpovědnost,
- c) trestněprávní odpovědnost,
- d) politická a morální odpovědnost.

### 1.2.1 Ústavněprávní

Profesor ústavněprávní odpovědnost definuje takto: „*Základem pro ústavní odpovědnost je uznání existence ústavněprávního deliktu, kterým je jednání subjektu ústavního práva, v rozporu s normami ústavního práva, směřující proti hodnotám chráněným ústavním právem.*“<sup>13</sup>

Je to zvláštní druh odpovědnosti směřující k zajištění ochrany ústavou chráněných zájmů vlastním odvětvím ústavního práva. Jejím subjektem není pouze hlava státu, ale mohou jím být např. i orgány státní správy, samosprávné celky a jejich orgány nebo politické strany.<sup>14</sup>

---

<sup>9</sup> KLÍMA, Karel. *O právu ústavním...*, s. 5.

<sup>10</sup> FILIP, Jan. *K ústavní odpovědnosti v ČR...*, s. 21.

<sup>11</sup> KLÍMA, Karel. *O právu ústavním...*, s. 19.

<sup>12</sup> FILIP, Jan. *K ústavní odpovědnosti v ČR...*, s. 24.

<sup>13</sup> Tamtéž, s. 24.

<sup>14</sup> JIRÁSEK, Jiří. *Ústavní základy ...*, 2013, s. 28-29.



### 1.2.2 Ústavněpolitická

Pro její vznik se nevyžaduje naplnění znaků skutkové podstaty ústavního deliktu, jako je tomu v případě předchozího typu ústavní odpovědnosti, ale je dána porušením nějakého politického zadání, zejména ve vztahu k povinnosti jmenování nebo volby. Nedochozí k porušení Ústavy a také nepřipadá v úvahu ani žádná sankce, kromě podrobení skutku veřejné politické diskuzi a případné kritice. Obvykle je ústavněpolitická odpovědnost realizována odvoláním z funkce, u naší hlavy státu ale tahle varianta odvolání pro politické důvody není možná a aplikujeme článek 54. Odst. 3 Ústavy o neodpovědnosti prezidenta z výkonu své funkce.<sup>15</sup>

### 1.2.3 Trestněprávní

Zde by se pro případ vyvození odpovědnosti jednalo o následky porušení zájmů a hodnot, jež chrání normy trestního práva. Musí zde být naplněny všechny znaky konkrétní skutkové podstaty, tj. objekt, objektivní stránka, subjekt a subjektivní stránka daného trestného činu. Významnou změnu pro tuto oblast přinesla novela z roku 2013, která změnila dosavadní úpravu tak, že dnes je již možný souběh s ústavněprávní odpovědností. Tato novela totiž významně omezila možnost stíhání prezidenta pouze po dobu výkonu funkce a zužuje tak prezidentovu neodpovědnost.<sup>16</sup>

### 1.2.4 Politická a morální

Výše uvedené typy odpovědnosti vychází z norem práva, ať už povahou (ústavněprávní, trestněprávní) nebo jen regulací (ústavněpolitická). Tato je tzv. mimoprávní odpovědností, je založena na následcích za porušování společensky uznávaných pravidel a principech fungování politického systému. Morální odpovědnost může nastat i v případě porušení pravidel a hodnot uznávaných v oblasti soukromých záležitostí, rodiny atd. Politická odpovědnost se typicky projevuje vůči politickým kolegům nebo svým voličům. Sankcí může být odstoupení z funkce, jehož dobrovolnost nemusí být zcela jednoznačná.<sup>17</sup>

Skutečnost, že tento typ odpovědnosti nemá výslovnou oporu v psaném právu, neznamená, že by byl méně významný. Domnívám se, že je tomu právě naopak. Hlava státu a s ní všichni političtí představitelé by měli být vzorem a měli by ztělesňovat ideu a hodnoty státu a národa. Tím pádem je potřeba na jejich bedra uložit tu nejpřísnější formu morální odpovědnosti. Prof. Klíma vidí ústavní odpovědnost spíše jako prvek politické než právní povahy

---

<sup>15</sup> KUDRNA, Jan. Odpovědnost za akty prezidenta republiky. *Správní právo*, 2013, č. 7-8, s. 387.

<sup>16</sup> Tamtéž, s. 388.

<sup>17</sup> Tamtéž, s. 388.

a za její vyústění považuje ztrátu popularity v rámci veřejného mínění<sup>18</sup>, jako politickou a morální sankci (právní sankce zde absentují zcela).

### 1.3 Osobní vs. funkční odpovědnost

Důležité je ustanovení Ústavy ČR, která v článku 54 odst. 3 vyslovuje prezidentu republiky neodpovědnost ze své funkce. Při společném výkladu s článkem 65 Ústavy, který ukládá nemožnost prezidenta po dobu výkonu jeho funkce zadržet ani stíhat za trestní nebo správní delikt, je dovozována poměrně širokou materiální i procesní imunitu. I když dnes již v omezenější podobě, a to vzhledem k faktu, že je nyní již omezena pouze na dobu, na kterou je zvolen, tzn., že vykonává funkci prezidenta republiky.

Imunita prezidenta ale není omezena jen na výkon jeho funkce, nýbrž kryje jakoukoli činnost, kterou by vykonával jako fyzická osoba. Je tedy výrazně širší a obsáhlejší než imunita jiných ústavních činitelů, jako jsou senátoři, poslanci anebo soudci Ústavního soudu. V jejich případech jsou stanoveny pro určité případy mechanismy, jež umožňují zadržení, trestní či jiné stíhání (za správní nebo disciplinární delikt). Lze tak rozdělovat a odlišovat imunitu prezidenta (tudíž i odpovědnost) jako osobní a funkční.<sup>19</sup>

Na poli právních diskuzí se různí názory na důležitost odlišení výkonu funkce prezidenta od jeho jednání jako fyzické osoby. Prof. Klíma tvrdí, že je nepodstatné rozlišovat, zda bylo nějaké jednání spácháno v souvislosti s prezidentskými povinnostmi nebo pravomocemi, či nikoli.<sup>20</sup> Velmi vhodně shrnuje daný problém prof. Filip. Říká, že nestíhatelnost se vztahuje na jednání *po dobu výkonu funkce*, nikoli však *ve funkci* prezidenta republiky. Nerozlišuje tam mezi činy úředními a neúředními.<sup>21</sup>

Naopak L. Vyhnánek píše, že pro pojetí ústavní odpovědnosti prezidenta je zásadní určit, zda jedná jako hlava státu, tj. v rámci své funkce, či nikoli, a odkazuje na usnesení č. 7/1992 Sb. n. u. ÚS ČSFR, kde je vyjádřeno pravidlo, že pokud existuje pochybnost, zda nějaké jednání prezident činí jako hlava státu, vykládáme jeho jednání s presumpcí toho, že tak skutečně činí. Takto je to stanoveno zejména pro nejasně ohraničenou oblast náplně jeho funkcí a jeho objektivní postavení jako prezidenta v očích veřejnosti a také je zde zohledněna jeho značná odpovědnost politická a morální, pro niž požívá větší ochrany.<sup>22</sup>

Naopak odstavec 3 článku 54 Ústavy podle spoluautorů publikace L. Bahýlové není možné vykládat způsobem, která by přiznal prezidentovi i neodpovědnost funkční vedle osobní. Funkční

<sup>18</sup> KLÍMA, Karel. *O právu ústavním...*, s. 19.

<sup>19</sup> KLÍMA, Karel. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 507.

<sup>20</sup> Tamtéž, s. 507.

<sup>21</sup> FILIP, Jan. *K ústavní odpovědnosti v ČR...*, s. 38.

<sup>22</sup> BAHÝLOVÁ, Lenka a kol. *Ústava české republiky. Komentář*. Praha: Linde, a. s., 2010, s. 667.

neodpovědnost je „*nedotknutelnost jeho rozhodnutí a činů*“ a bylo by neudržitelné prosazovat takový výklad v demokratickém státě, protože prezident může vydávanými rozhodnutími zasáhnout do právní sféry jednotlivců. Shrnuto, osoba prezidenta nemůže být za své chování a jednání vystavována negativním následkům, nelze ale dovozovat nedotknutelnost jeho rozhodnutí, která musí být, za předpokladu splnění určitých podmínek, podrobena přezkumu nebo kontrole ze strany nezávislé soudní moci.<sup>23</sup> K problematice takového přezkumu viz níže.

---

<sup>23</sup> BAHÝTOVÁ, Lenka a kol. *Ústava ...*, s. 667-668.

## 2 Základní pojmy vztahující se k impeachmentu

### 2.1 Ústavní delikt

Ústavním deliktem rozumíme takové jednání subjektu ústavního práva, které je v rozporu s normami ústavního práva a směřuje proti hodnotám chráněným ústavním právem<sup>24</sup> nebo proti obecně uznávaným demokratickým principům<sup>25</sup>. Existence takového deliktu je pak základem ústavněprávní odpovědnosti.

Prezident je ústavním orgánem, je zřízen ústavním zákonem a celá jeho působnost a existence je vyňata z dosahu působnosti obyčejných zákonodárců. Je nadán pravomocemi, jež vyplývají z ústavního zákona, postavení hlavy státu je tak zaručeno na úrovni nejvyšší, jež je v České republice reprezentována Ústavou.<sup>26</sup> Z tohoto specifického postavení a z celkového pojetí prezidentské odpovědnosti či jeho imunity, vyplývá, že též delikt, jehož se může dopustit a za jehož spáchání může být stíhatelný, je deliktem speciálním.

Imunita je prezidentovi Ústavou přiznána velmi rozsáhlá, neboť v zásadě platí, že je z výkonu své funkce neodpovědný. Jedinými výjimkami, které narušují tuto koncepci neodpovědnosti, jsou spáchání ústavního deliktu velezrady či hrubého porušení Ústavy nebo jiné části ústavního pořádku.

#### 2.1.1 Velezrada

Velezrada je tzv. zvláštním ústavněprávním deliktem, jenž může být spáchán pouze prezidentem republiky. Není to tedy trestný čin (srov. vlastizrada, viz níže) postižitelný podle trestních předpisů, nenastává trestněprávní odpovědnost a delikt není projednáván před trestněprávními orgány. Sankce, kterou lze uložit za spáchání ústavního deliktu velezrady, je ztráta prezidentského mandátu. Zároveň prezident ztrácí způsobilost tohoto mandátu znovu nabýt<sup>27</sup>, a to spolu se ztrátou nároku na prezidentský plat a dalších výhod spojených s ukončením funkce prezidenta.<sup>28</sup>

Definice velezrady se přesunula ze zákona o Ústavním soudu (dále jen „ZÚS“)<sup>29</sup> do Ústavy, konkrétně přímo do čl. 65, který ji definuje jako: „...jednání prezidenta republiky směřující proti svrchovanosti a celistvosti republiky, jakož i proti jejímu demokratickému řádu.“ Je dovozováno, že takové

---

<sup>24</sup> FILIP, Jan. K ústavní odpovědnosti v ČR ..., s. 21-39.

<sup>25</sup> JIRÁSEK, Jiří. *Ústavní základy*..., s. 29.

<sup>26</sup> Tamtéž, s. 225.

<sup>27</sup> KLÍMA, Karel. *Komentář k Ústavě a Listině*..., s. 508.

<sup>28</sup> JIRÁSEK, Jiří. *Ústavní základy* ..., s. 188.

<sup>29</sup> Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

jednání by s největší pravděpodobností vyžadovalo úmyslné zavinění (i když to Ústava přímo neříká)<sup>30</sup>. S tím lze souhlasit, pokud analogicky aplikujeme principy používané v trestním právu.

Dnešní Ústava přejímá koncepci z úpravy platné v letech 1920 až 1960, ovšem nedefinuje velezradu jako trestněprávní delikt. Definice velezrady dříve vyjádřena v trestněprávních předpisech je zachována, trestní zákoník mu ale přiřadil nové označení – vlastizrada. Ta je zachována v trestním právu dodnes a chrání státní hodnoty před narušením ze strany všech občanů.<sup>31</sup>

Objektem, tj. zájmem, který je chráněný, rozumíme svrchovanost, celistvost a demokratický řád země. Svrchovaností můžeme rozumět samostatnost existence státu a principy jednání státních orgánů, které jej utváří. Celistvost značí vnější i vnitřní integritu, je třeba stát chránit před zánikem, okupací, ztrátou možnosti suverénně a samostatně jej spravovat, jakož i před jeho vnitřním rozvrácením. Demokratický řád země v sobě zahrnuje všechny principy a procesy, které jsou pro demokratické zřízení a její pluralitní podobu zásadní, např. vláda lidu, lidem a pro lid, záruky základních svobod a rovnosti, princip vlády většiny s důrazem na ochranu menšin, zákaz diskriminace, spravedlivá dělba moci, dodržování zákonů atd.<sup>32</sup>

Subjektem velezrady jako ústavního deliktu může být pouze prezident v době vykonávání svého úřadu v rámci funkčního období. Subjektivní stránka není výslovně nikde upravena, je třeba zavinění, protože prezident je nadán zvláštní formou autonomie vůle specifickou pouze pro prezidenta jako ústavního činitele. Předpokládá se potřeba určité úrovně vědomí a svědomí pro určité jednání nebo úkon ve spojení se svobodnou vůlí. V opačném případě (když by se nemohl ztotožnit s výkonem funkce) je mu přiznána možnost abdikace – právě proto, aby se velezrady nedopustil.<sup>33</sup>

## 2.1.2 Hrubé porušení Ústavy nebo jiné součásti ústavního pořádku

Novela Ústavy z r. 2012<sup>34</sup> zavedla vedle velezrady ještě jeden ústavní delikt, za jehož spáchání lze zahájit proces impeachmentu, a to hrubé porušení Ústavy nebo jiné součásti ústavního pořádku. Pod pojem ústavního pořádku spadá: Listina základních práv a svobod, ústavní zákony přijaté podle současné Ústavy, ústavní zákony Národního shromáždění Československé republiky, Federálního shromáždění Československé socialistické republiky

---

<sup>30</sup> KLÍMA, Karel. *Komentář k Ústavě a Listině...*, s. 509.

<sup>31</sup> FILIP, Jan. *K ústavní odpovědnosti v ČR...*, s. 21-39.

<sup>32</sup> Tamtéž.

<sup>33</sup> Tamtéž.

<sup>34</sup> Ústavní zákon č. 71/2012 Sb. ze dne 8. února 2012, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů.

a České národní rady (dále jen „ČNR“) upravující státní hranice ČR a ústavní zákony ČNR přijaté po 6. červnu 1992.<sup>35</sup>

Fungování ústavního systému země stojí mj. na předpokladu, že všechny státní orgány plní řádným způsobem své funkce, jak je to stanoveno zákonem. Prezident se zavazuje k dodržování a naplňování úkolů jemu uložených Ústavou, ústavními zákony a zákony i slibem a jeho právě jeho akty jsou podstatnou náležitostí uskutečňování celé řady ústavních procesů. Rozumíme tím tedy jeho ústavní povinnosti, které nejsou kryté jeho imunitou. Ústavní delikt hrubého porušení Ústavy nebo jiné součásti ústavního pořádku pod sebou zahrnuje excesy, které mohou být příčinou narušení stability ústavního systému, nebo jsou způsobitelné narušit, politická rozhodnutí jiných (k nim oprávněných) ústavních činitelů.<sup>36</sup>

Označení požadavku intenzity porušení jako „hrubého“ má smysl v ochraně prezidenta před možnostmi být stíhán pro jednání v nesouladu s Ústavou a ústavním pořádkem, které jsou nezávažné až bagatelní. Pokud by to bylo připuštěno, znamenalo by to nepřiměřené oslabení postavení prezidenta.<sup>37</sup>

## 2.2 Imunita prezidenta

Hlava státu požívá široké materiální imunity (hmotněprávní exempce) kryjící jeho jednání úřední i neúřední.<sup>38</sup> Imunita představuje exempci prezidenta republiky z možnosti ho trestně stíhat, stíhat pro přestupek i pro jiný správní delikt. Kromě toho je ale chráněn i před jiným zásahem, tj. zadržením. „Zadržení“ znamená jakékoli omezení osobní svobody, třebaže by bylo jen dočasné. Platí, že prezidenta nelze nikdy a v žádném případě omezit na osobní svobodě, a to i tehdy, pokud to Listina základních práv a svobod dovoluje.<sup>39</sup> Není přitom podstatné, jak zadržení v právním řádu vyjádřeno (např. zatčení, zajištění).<sup>40</sup>

„Trestním stíháním“ je stíhání pro spáchání činu naplňujícího znaky skutkové podstaty některého trestného činu uvedeného v trestním zákoníku. Není možné proti prezidentu vést ani přestupkové řízení a ani jiné správní řízení pro spáchání správního deliktu.

Je nutné upřesnit, že výhody imunity požívá jako prezident, nestíhatelný je ale nejen jako prezident.<sup>41</sup> V době výkonu funkce tyto dva prvky splývají. Za staré právní úpravy platilo, že stíhání prezidenta bylo vyloučeno navždy, dnešní úprava tuto exempci omezuje pouze na dobu výkonu funkce. Prezident je vyloučen z pravomocí orgánů pověřených k stíhání, nelze jej ani

<sup>35</sup> Čl. 112 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů.

<sup>36</sup> RYCHETSKÝ, Pavel a kol. *Ústava České republiky, Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015, s. 651.

<sup>37</sup> Tamtéž.

<sup>38</sup> KOUDELKA, Zdeněk. *Prezident republiky*. Praha: Leges, 2011, s. 189.

<sup>39</sup> KLÍMA, Karel. *Komentář k Ústavě a Listině...*, s. 507.

<sup>40</sup> RYCHETSKÝ, Pavel a kol. *Ústava České republiky...*, s. 647.

<sup>41</sup> FILIP, Jan. *K ústavní odpovědnosti v ČR...*, s. 36.

stíhat ani zadržet, a to ani *in flagrante delicto*. Rozhodný je fakt úplné nemožnosti stíhání, nikoli „osvobození“ od případného trestu apod. Je třeba ale rozlišovat tuto nemožnost od stíhání trestného (nebo jiného) činu jako takového. Pokud by vyšetřování došlo k prezidentovi, k jeho osobě, bezpodmínečně musí být skončeno (Ústava neuděluje nikomu pravomoc dát souhlas se stíháním prezidenta).<sup>42</sup>

Smyslem je vytvoření záruky nerušeného výkonu funkce hlavy státu. Tato zásada má široký obsah. Spadají sem i veškerá opatření určená k jeho ochraně, tj. opatření při přepravě, ale i trvalá opatření určená k ochraně jeho osoby, např. i hygienicko-toxikologická nebo epidemiologická opatření. Na jeho ochraně se také podílí Hradní stráž, která vykonává ostrahu v prostorách Pražského hradu a zabezpečuje i ostatní objekty, kde prezident, byť dočasně, sídlí.<sup>43</sup>

---

<sup>42</sup> FILIP, Jan. K ústavní odpovědnosti v ČR..., s. 36.

<sup>43</sup> BAHÝTOVÁ, Lenka a kol. *Ústava...*, s. 801.

## 3 Odpovědnost prezidenta jako hlavy České republiky

### 3.1 Vztah odpovědnosti a formy vlády

Současné pojetí odpovědnosti hlavy státu má kořeny v dobách minulých. Funkce prezidenta republiky je vážená, výběrová a vyznačuje se již z historie zakotveným respektem a úctou k tomuto úřadu (jakož i k jeho reprezentantovi) a stejně tak i k celému státu, jeho suverenitě a demokracii. Postavení hlavy státu odráží vnitřní uspořádání, politický a právní režim země.<sup>44</sup> Identifikovat lze 3 základní uspořádání, a to parlamentní systém stojící proti prezidentskému a dále též systém poloprezidentský (též semiprezidentský).

Pro pojetí ústavní odpovědnosti hlavy státu je důležité odlišovat republiky prezidentské od zemí s parlamentní formou vlády. V zemích s prezidentskou formou vlády je právě prezident tím, kdo stát řídí, proto je také volen přímo. Vláda stojí v pozadí jako kolektivní ústavní sbor. Co se týká odpovědnosti, platí, že výkonná moc není odpovědná za uskutečňování státní politiky a pro výkon státní moci není potřeba vyslovení důvěry ze strany parlamentu. Moc výkonná ale není zcela bezbřehá. Díky existenci systému „bzd a rovnováh“ jsou zakotveny určité omezující prvky (např. kontrola ústavnosti aktů parlamentu i prezidenta soudní mocí).

Česká republika se vyznačuje stále parlamentním systémem i přes zavedení přímé volby prezidenta, jež je typickým znakem prezidentských republik. Svědčí tomu znaky jako sdílení moci, existence vzájemné závislosti mezi jednotlivými složkami státní moci, či rozdělení exekutivy mezi prezidenta a vládu. Prezident funguje jako činitel stabilizující, reprezentující a moderující, tzn., není odpovědný, disponuje právem veta, jmenuje vládu atd.<sup>45</sup>

Předseda vlády je jmenován hlavou státu na základě výsledků voleb do Poslanecké sněmovny (jak je v České republice ústavní zvyklostí) a následně jmenuje i celou vládu. Ta je tedy formálně jmenována prezidentem, fakticky jsou ale její členové vybíráni samotným předsedou<sup>46</sup>, prezident je výkonem funkce pouze *pověřuje*, a navíc, co je velmi podstatné, vláda obecně vykonává úkoly svěřené moci výkonné jako celku, naopak prezident plní pouze jemu taxativně Ústavou (popř. zákonem) uložené úkoly.<sup>47</sup> Důležitým znakem v tomto případě jsou dále zejména instituty vyslovení důvěry vládě či vyslovení nedůvěry. Tím se jednoznačně liší od prezidentských forem vlády, kde neexistuje odpovědnost exekutivy za uskutečňovanou politiku.<sup>48</sup>

---

<sup>44</sup> BLAHOŠ, Josef, BALAŠ, Vladimír, KLÍMA, Karel. *Srovnávací ústavní právo*. 5. přepracované a doplněné vydání. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015, s. 147.

<sup>45</sup> FILIP, Jan. *Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva*. 2. vydání. Brno: Václav Klemm, 2011, s. 221.

<sup>46</sup> HLOUŠEK, Vít, KOPEČEK, Lubomír, ŠEDO, Jakub. *Politické systémy*. Brno: Barrister & Principal, 2011, s. 115.

<sup>47</sup> Tamtéž.

<sup>48</sup> KLÍMA a kol.: *Státověda...*, s. 191.



Typickým příkladem takové republiky jsou Spojené státy americké, kde například institut vyslovení důvěry vůbec neznají. Exekutiva neodpovědná legislativě je vázaná pouze ústavou a prezident stojící v čele vlády disponuje nepoměrně většími pravomocemi než tomu je u nás, naopak ale nemůže rozpustit parlament<sup>49</sup>. V takových zemích funguje nejintenzivnější pojetí principu dělby moci, jež je konkrétně v USA doplněn o systém tzv. brzd a rovnovah (též „checks and balances“), např. prezidentovo suspenzivní veto uplatnitelné proti zákonům parlamentu či ratifikace prezidentem uzavíraných mezinárodních smluv Senátem USA.<sup>50</sup>

Je to systém formy vlády, který odráží pojetí vzájemné odpovědnosti jednotlivých složek státní moci. Pro Českou republiku je typické, že mezi vládou a Poslaneckou sněmovnou existuje vztah závislosti, vláda je odpovědná Sněmovně a je také závislá na vyslovení důvěry, zároveň mohou poslanci iniciovat hlasování o nedůvěře a následně o jejím vyslovení rozhodnout, vláda je pak podle čl. 73 odst. 2 Ústavy povinna podat demisi a prezident ji musí přijmout. Naopak Poslanecká sněmovna může být prezidentem za Ústavou stanovených podmínek rozpuštěna.

Na těchto příkladech je možné ukázat určitou míru omezení každé ze složek státní moci, jež platí i pro prezidenta jako hlavu státu. I ten je přes svoji neodpovědnost z výkonu funkce za určitých okolností stíhatelný a ne každý jeho počin je chráněn. Tím je zakotvena jistá pojistka ochrany proti bezbřehosti prezidentské moci. Problematika prezidentské ústavní odpovědnosti je tedy poněkud komplikovaná. Jan Filip uvádí, že tato složitost je zapříčiněna specifičností času, osoby jako subjektu deliktu, předmětu ochrany, formy odpovědnosti, zvláštností orgánů, které odpovědnosti uplatňují a sankce, kterou mohou tyto orgány uložit.<sup>51</sup>

### 3.2 Právní úprava v ČR, ústavní zakotvení

Pojetí ústavní úpravy a její vývoj se od vzniku československého státu měnil. Dnešní úprava navazuje na tradici zavedenou ústavní listinou<sup>52</sup>, která v § 66 zastává koncepci neodpovědnosti prezidenta z výkonu své funkce a zároveň ukládá odpovědnost vládě, čemuž odpovídá i § 68, který stanovuje spolupodpis člena vlády jako podstatnou náležitost platnosti jakéhokoli prezidentova úkonu. Prezident mohl být podle ústavní listiny (§ 67) trestně stíhán pro velezradu před senátem na základě obžaloby poslanecké sněmovny a trestem mohla být pouze ztráta prezidentského úřadu a způsobilosti jej znovu nabýt.<sup>53</sup>

Ústavní listina neznala ústavněprávní odpovědnost v té formě, v jaké je zakotvena dnes. Byla upravena jako odpovědnost trestněprávní s určitými speciálními znaky a náležitostmi. Text

<sup>49</sup> HLOUŠEK, KOPEČEK, ŠEDO: *Politické systémy...*, s. 115.

<sup>50</sup> KLÍMA a kol: *Státověda...*, s. 191.

<sup>51</sup> BAHÝTOVÁ, Lenka a kol. *Ústava ...*, s. 795.

<sup>52</sup> Zákon č. 121/1920 Sb., kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky, účinný do 8. 6. 1948.

<sup>53</sup> Tamtéž.

listiny odkazoval na zákon, a to na tehdy platný trestní zákon (kde byl delikt velezrady definován) a zákon o trestním stíhání prezidenta a členů vlády.<sup>54</sup>

Ústava ze dne 9. května 1948 upravovala materii obdobně a na stejných principech, tj. neodpovědnost hlavy státu, ale odpovědnost vlády a potřebu spolupodpisu člena vlády k platnosti úkonu prezidenta. Opětovně bylo možné prezidenta stíhat, a to trestně, za velezradu a na základě žaloby Národního shromáždění před ním samým. Trest je stejný.<sup>55</sup>

Ústava z r. 1960 zakotvila odlišnou koncepci – ústavní odpovědnost hlavy státu. Prezident byl podle této ústavy odpovědný z výkonu své funkce Národnímu shromáždění. Tato úprava byla následně přejatá do ústavních zákonů federálního uspořádání s rozdílem, že prezident bude odpovědný Federálnímu shromáždění. Konstrukce byla doplněna zákazem stíhání před soudy pro jednání spojené s výkonem jeho úřadu.<sup>56</sup>

Dnešní Ústava se vrací k tradici neodpovědnosti hlavy státu podle ústavní listiny z roku 1920 a zakotvuje prezidenta jako neodpovědného z výkonu své funkce. Jeho neodpovědnost vymezena v Ústavě ČR v čl. 54 odst. 3: „*Prezident republiky není z výkonu své funkce odpovědný.*“<sup>57</sup> Tuto koncepci je nutné vykládat poměrně široce. Tuto neodpovědnost můžeme chápat a vykládat jako nemožnost být pro svoje jednání vystaven negativním důsledkům (výjimkou je jediné dopuštění se velezrady nebo hrubého porušení Ústavy) a nemožnost být odvolán ze své funkce (ani Parlamentem a ani voliči, jež ho jako prezidenta zvolili).

### 3.3 Základní pravomoci prezidenta, čl. 62 Ústavy

Články 62 a 63 Ústavy rozdělují prezidentovy pravomoci na kontrasignované a takové, které spolupodpis předsedy vlády (nebo jím pověřeného člena vlády) k účinnosti nepotřebují. Toto dělení je významné z hlediska uložení odpovědnosti a možnost stíhání. Ústavní odpovědnost podle čl. 65 odst. 2 Ústavy, může nastat pouze pro pravomoci taxativně vymezené v čl. 62 Ústavy.<sup>58</sup>

Aby prezident mohl být odpovědný podle čl. 65 odst. 2 Ústavy, bylo by nutné spáchat čin buď hrubě porušující Ústavu, nebo čin natolik závažný, že by byl způsobilý porušit nebo ohrozit svrchovanost, celistvost a demokracii republiky. Muselo by se jednat o takovou pravomoc a čin, který by neměl účinnou pojistku ze strany některé z dalších složek státní moci a mohl by tak skutečně ohrozit ústavně chráněné hodnoty.

Článek 62 Ústavy vymezuje taxativně pravomoci náležící výlučně prezidentovi, jejichž

<sup>54</sup> KUDRNA, Jan. Odpovědnost za akty..., s. 390.

<sup>55</sup> GERLOCH, Aleš. K otázce (ne)odpovědnosti prezidenta České republiky. In GERLOCH, Aleš, ŠTURMA, Pavel (ed). *Odpovědnost v demokratickém právním státě*. Beroun: Nakladatelství Eva Roztoková, 2013, s. 44.

<sup>56</sup> Tamtéž, s. 45.

<sup>57</sup> Čl. 54 odst. 3 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů.

<sup>58</sup> FILIP, Jan. *Vybrané kapitoly...*, s. 227.

porušení či zneužití by mohlo vést ve vzniku ústavního deliktu a tím i ústavněprávní odpovědnosti. Je potřeba uvažovat, jaké z těchto aktů by svojí povahou a důležitostí mohly být předmětem tolik závažného porušení, popř. zneužití. Co se týká prvního ze jmenovaných, jedná se o jmenování a odvolání předsedy a dalších členů vlády a přijímání demisí. Jmenování je v tomto ohledu ryze formální záležitostí a existuje významný institut – vyslovení důvěry vládě, popř. hlasování o nedůvěře – ze strany Poslanecké sněmovny, který je významnou pojistkou proti svévoli moci výkonné. Neumím si v reálu představit situaci, kdy by pro jednání v rozsahu výkonu této pravomoci mohla být naplněna skutková podstata některého z ústavních deliktů, protože role prezidenta je tady skutečně spíše povahy symbolické.

Písmeno b) uděluje hlavě státu pravomoc svolávat zasedání Poslanecké sněmovny. Existuje pojistka pro případ, že tak prezident neučiní, a je zakotvena v článku 34 Ústavy. Pokud prezident nesvolá zasedání PS ve stanoveném čase, sejde se PS třicátý den po dni voleb. Písm. c) vyslovuje kompetenci rozpustit Poslaneckou sněmovnu v případě splnění podmínek článku 35 Ústavy. Je nutné zajistit řádné fungování nejdůležitějšího zákonodárného orgánu a je současně povinností prezidenta v tomto případě takovou pojistku ztělesňovat. Za porušení této povinnosti a narušení plynulého fungování tolik podstatné části státní moci je možné vyvozovat ústavněprávní odpovědnost.

Pokud by prezident nepověřil vládu v demisi výkonem její funkce prozatímně, než bude jmenována nová vláda, nemohla by být vyvozena odpovědnost za ústavní delikt, jelikož to není jeho povinnost, ale záleží na prezidentově uvážení. Pokud se týká udělování milostí podle písm. g), komentář uvádí, že není možné vyvozovat ústavněprávní odpovědnost pro takový výkon funkce, nanejvýše přichází v úvahu odpovědnost politická.<sup>59</sup> Stejně nelze vyvolat následky ústavněprávní odpovědnosti pro nepodepsání (k podpisu) jemu předloženého zákona. Takové jednání, resp. opomenutí, nemá totiž žádný vliv na platnost či účinnost zákona.

Prezident má bezpochyby významnou roli při personálním obsazování ústavních činitelů celého ústavního bloku<sup>60</sup>. Jmenuje soudce Ústavního soudu ČR, jeho předsedu a místopředsedu, předsedu a místopředsedu Nejvyššího soudu (a i soudce obecných soudů). Také jmenuje členy Bankovní rady ČNB a prezidenta a viceprezidenta NKÚ. Zde je jistě zapotřebí existence kooperace s jiným ústavním orgánem, který buď kandidáty navrhuje, spolunavrhuje nebo s jejich jmenováním souhlasí, jako prostředek zamezení svévole v rozhodování prezidenta v personálních otázkách. Mám za to, že ani v tomto případě nelze vyvodit ústavněprávní odpovědnost. Jistě by ale mohla být vyvozena odpovědnost ústavněpolitická, a to právě kvůli významnosti

<sup>59</sup> BAHÝTOVÁ, Lenka a kol. *Ústava ...*, s. 732.

<sup>60</sup> KLÍMA, Karel. *Prezident České republiky v komparativním pohledu (několik vybraných pohledů)*. In ŠIMÍČEK, Vojtěch (ed.). *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 20.

personálního obsazení těchto orgánů, jemuž nutně musí odpovídat požadavky nejvyšší kvality a odbornosti.

### 3.3.1 Nález Pl. ÚS 14/01 ze dne 20. 6. 2001

Nález se věnuje sporu o kontrasignaci rozhodnutí prezidenta o jmenování guvernéra a viceguvernéra ČNB, které roce 2000 jmenoval tehdejší prezident Václav Havel, aniž by si vyžádal kontrasignaci premiéra. Vláda v čele s jejím předsedou Milošem Zemanem vyvolala u ÚS kompetenční spor o to, zda tento akt vyžaduje spolupodpis či nikoli. Tvrzení vlády stálo na argumentu, že čl. 62 písm. k) Ústavy nehovoří výslovně o guvernérovi a viceguvernérovi.<sup>61</sup>

Ústavní soud návrh vlády zamítl s odůvodněním, že není možné rozlišovat jmenování členem Bankovní rady ČNB a jmenování guvernérem, resp. viceguvernérem. ÚS shledal koncept navržený vládou velmi problematický, a proto také nepřijatelný. Někteří soudci ale zaujali odlišné společné stanovisko. To je zajímavé částí, ve které shledávají nutnost vykládat pravomoci čl. 62 restriktivně a nedovozovat oprávnění jmenovat funkcionáře Bankovní rady ČNB. Tato pravomoc je svěřena prezidentu zákonem a měla by tak správně vyžadovat (podle odlišného stanoviska) kontrasignaci.<sup>62</sup>

### 3.3.2 Nález Pl. ÚS 18/06 ze dne 11. 7. 2006

V roce 2006 rozhodl tehdejší prezident Václav Klaus o odvolání JUDr. Brožové z funkce předsedkyně NS s odvoláním na zákon o soudech a soudcích, kde je stanovena možnost být odvolán z funkce tím, kdo dotyčného do funkce jmenoval, pokud závažným způsobem nebo opakovaně porušuje svoje povinnosti stanovené zákonem při výkonu státní správy soudů. Brožová podala ústavní stížnost spolu s návrhem na zrušení tohoto ustanovení zejm. pro rozpor s principem nezávislosti soudní moci.<sup>63</sup>

ÚS návrhu vyhověl a napadené ustanovení zrušil. Odůvodnil svoje rozhodnutí naléhavostí požadavku záruky personální nezávislosti předsedy NS i po dobu výkonu jeho funkce. Také se vyslovil, že je nepřipustné aplikovat princip „kdo jmenuje, odvolává“.<sup>64</sup>

## 3.4 Pravomoci prezidenta vykonávané v součinnosti s vládou

Rozdílně je třeba se dívat na pravomoci vyčtené v článku 63 Ústavy. Čtvrtý odstavec ukládá odpovědnost za takové (kontrasignované) akty vládě: „*Za rozhodnutí prezidenta republiky, které vyžaduje spolupodpis (...) odpovídá vláda.*“<sup>65</sup> Za tyto akty tak nenastane odpovědnost za ústavní delikt,

<sup>61</sup> KOSAŘ, David a kol. *Ústavní právo. Casebook*. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2014, s. 221-223.

<sup>62</sup> Tamtéž.

<sup>63</sup> Tamtéž, s. 226.

<sup>64</sup> Tamtéž s. 226-227.

<sup>65</sup> Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění ústavních zákonů, čl. 63 odst. 4.

a proto by na prezidenta republiky neměla být případná ústavní žaloba úspěšná.<sup>66</sup> Důležité je takové akty, ty skutečně kontrastovatelné, odlišit od těch, které z povahy věci nemohou být k takovému úkonu způsobilé. Jedná se zejména o ústní projevy prezidenta, rozhovory apod.<sup>67</sup>

K takto vyčteným pravomocím odst. 2 ještě přiřazuje další pravomoci, jež prezidentovi stanoví zákon. Jedná se tak např. o pravomoc jmenování vysokoškolských profesorů podle § 73 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách, ve znění pozdějších předpisů. Zde je namístě se zamyslet nad potenciálním vznikem určité formy odpovědnosti, a to v souvislosti s nedávnými kauzami, kdy Miloš Zeman odmítl jmenování některých profesorů. V roce 2013 se jednalo o Martina Putnu a v roce 2015 se jednalo o Jiřího Fajta, Ivana Ošťádal a Jana Eichlera. Tito tři se pak v listopadu 2015 obrátili na Městský soud v Praze spolu s Univerzitou Karlovou a Vysokou školou ekonomickou v Praze a podali na prezidenta republiky žalobu.<sup>68</sup>

O vzniku ústavního deliktu v tomto případě bez pochybností hovořit nelze. I kdybychom totiž připustili, že by za pravomoci vyčtené v čl. 63 Ústavy ústavněprávní odpovědnost nastat mohla, její porušení by nikdy nenaplnilo předpoklady čl. 65. Je ale možné (a na poli právní praxe se tak děje) se ale zamyslet nad vznikem odpovědnosti podle § 4 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 79 stejného zákona, jehož použití by ale předpokládalo roli prezidenta jako správního orgánu<sup>69</sup>.

V žalobě, jejímž prostřednictvím se žalobci Jan Eichler (jako žalobce č. 1) a Vysoká škola ekonomická v Praze (žalobce č. 2) domáhají jmenování, je uvedeno následující: „*Jelikož žalobce č. 1 splnil všechny podmínky, které pro jmenování profesorem vymezuje zákon o vysokých školách (...), má žalobce č. 1 na jmenování profesorem právní nárok.*“<sup>70</sup> Přestože je v žalobě podrobně popsán každý krok postupu řízení o jmenování profesorem, nikde není tento nárok, tj. právní nárok na jmenování profesorem, opřen o zákonné ustanovení. Existuje tedy?

Ve vztahu k takové otázce a celkově k moderačním (nebo také „ústavně konstitutivní“<sup>71</sup>) pravomocím prezidenta republiky je důležitá otázka jmenování soudců, a to zejména kvůli rozsudkům Nejvyššího správního soudu ze dne 27. dubna 2006 č. j. 4 Aps 4/2005 - 42 a ze dne 21. května 2008 4 Ans 9/2007 - 197. Na druhé rozhodnutí odkazuje i sama žaloba (viz předchozí odstavec), kdy žalobci přirovnávají jmenování profesorů k postupu jmenování soudců.

Dochází zde ke střetu dvou protichůdných principů. Princip legitimního očekávání a právní jistoty (že pokud jsou naplněny podmínky zákonem stanovené, dojde k určitému účinku) zde stojí

<sup>66</sup> Rozdíl např. KOUDELA, Jan. *Prezident...*, s. 50-63.

<sup>67</sup> FILIP, Jan. *Vybrané kapitoly...*, s. 227.

<sup>68</sup> *Univerzity a nejmenovaní profesori dávají Zemana k soudu* [online]. Ceska-justice.cz, 20. listopadu 2015 [cit. 2. dubna 2016]. Dostupné na <<http://www.ceska-justice.cz/2015/11/univerzity-a-nejmenovani-profesori-davaji-zemana-k-soudu/>>.

<sup>69</sup> Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>70</sup> Viz příloha č. 1.

<sup>71</sup> KLÍMA, Karel. *Prezident České republiky*. In ŠIMÍČEK, Vojtěch (ed.). *Postavení prezidenta ...*, s. 18.

v opozici k ochraně mravnosti a principu ochrany veřejného zájmu. Prezident Zeman ospravedlnil nejmenování kandidátů jejich pochybnou minulostí, což by mohlo být relevantním důvodem. Hlavně s ohledem na jejich působení jako akademické elity a vzoru na mladé lidi, studenty (a nejen na ně). V případě nejmenovaných soudců tehdejší prezident Klaus odůvodnil svoje rozhodnutí nízkým věkem justičních čekatelů. Podle mého soudu toto nepatří mezi důvody, pro něž soudcem lze nejmenovat. Naopak je třeba, dle mého, zastávat názor, že mladí a schopní lidé mohou být značným přínosem pro vývoj justice.

Zaměříme-li se ještě čistě na otázku právního nároku kandidátů na jmenování soudcem, souhlasím s tvrzením doc. Wintra. Ten napsal: „*Ústavní zákaz diskriminace omezuje možnost prezidenta volně vybírat soudce tím, že zakazuje hrubou svévoli a přikazuje přiblížit se legitimnímu očekávání kandidátů (...). Prostor pro úvahu, koho jmenuje soudcem, mu je však zachován.*“ Nakonec ještě dodává, že taková rozhodnutí jsou výjimkou ze zásady veřejnosti a povinnosti odůvodňování aktů veřejné moci.<sup>72</sup> Zobecníme-li možnosti omezení pravomoci prezidenta, vyplývá, že je ve svém rozhodování omezen jen Ústavou a ústavními zákony. Nelze tak po něm úspěšně požadovat akt, na které není ústavní nárok a jsem za to, že v tomto případě nelze ani široce vykládat text Ústavy a je nutné se držet jazykového výkladu. Není tak možné prezidentovi ukládat nic dalšího, než co mu výslovně ukládá Ústava.

Oporu takového tvrzení lze spatřovat i v názoru dr. Lisseho, jež v jednom ze svých článků zpochybňuje právě výše rozebírané rozsudky Nejvyššího správního soudu a jejich odůvodnění. NSS řadí určitou oblast pravomocí prezidenta mezi správní úkony, jež jsou realizovány ve formě správních aktů, a prezidentovo postavení by pak tedy mělo odpovídat postavení správního úřadu *sui generis*.<sup>73</sup> Dr. Lisse je názoru, že NSS neunesl důkazní břemeno tohoto tvrzení a prezident není žádným správním úřadem *sui generis*. Prezident je ústavním činitelem, a to vždy, při realizaci jakékoli ze svých pravomocí.<sup>74</sup> Nelze tak tedy prezidentu přisuzovat žádnou jinou než ústavně právní formu odpovědnosti.

### 3.5 Možnost soudního přezkumu rozhodnutí prezidenta

Fakt, že prezident je z výkonu své funkce neodpovědný, v praxi znamená, že všechna jeho jednání při výkonu funkce nemohou být postihována a sankcionována. Výjimku tvoří jednání naplňující znaky skutkové podstaty některého z ústavních deliktů.

Jak je výše uvedeno, pravomoci prezidenta jsou rozděleny na kontrასignované (za které nese odpovědnost vláda) a na ty, které ke své platnosti spolupodpis předsedy vlády

<sup>72</sup> WINTR, Jan. Smí prezident republiky nejmenovat způsobilého kandidáta soudcem?. *Jurisprudence*, 2008, č. 6, s. 39.

<sup>73</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. dubna 2006, č. j. 4 Aps 4/2005 - 42.

<sup>74</sup> LISSE, Luděk. *Soudní přezkum aktů prezidenta republiky* [online]. eLaw.cz, 29. prosince 2010 [cit. 1. dubna 2016]. Dostupné na <<http://www.elaw.cz/clanek/k-soudnimu-prezkumu-aktu-prezidenta-republiky>>.

nebo pověřeného člena vlády nepotřebují. Tím by vznikla množina pravomocí, které by mohly být zneužity, pokud by za ně nikdo politicky ani ústavněprávně neodpovídal. Je tak nezbytné se zabývat otázkou možnosti přezkumu prezidentových rozhodnutí soudem.<sup>75</sup>

Existují mnohé spory na poli právních diskuzí, které se touto problematikou zabývají. Lze navázat na podkapitulu 2.3, kde je rozebírán vztah mezi imunitou funkční a osobní. Problém nastává při stanovení nedotknutelnosti aktů prezidenta, která mohou zasáhnout do právní sféry jednotlivců. Takové akty by podle některých měly podléhat přezkumu a kontrole nezávislou soudní mocí.<sup>76</sup>

Zejména v rozhodnutích NSS (např. rozhodnutí popsaná výše v téhle kapitole) lze spatřovat tendence směřující k přiznání takové možnosti, a to pro taková rozhodnutí, která jsou způsobilá zasáhnout veřejná subjektivní práva fyzických nebo právnických osob. Bylo by tak zajištěno právo obrátit se na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí.<sup>77</sup> NSS říká, že je možné, a současně i nutné, rozlišovat výkon pravomocí prezidenta ve formě ústavních aktů od pravomocí, které jsou realizovány formou správních aktů.<sup>78</sup> Dále v citovaném rozhodnutí řadí právě pravomoc jmenování soudců do oblasti výkonu veřejné správy. S tím nelze souhlasit. Přikláním se k názoru odpůrců takového výkladu, protože pravomoc jmenovací je prezidentovi dána na úrovni ústavní a je ústavní i svojí povahou<sup>79</sup> (i s ohledem na nutnost soudů a soudců být nezávislí na státní moci).

Pokud bychom pokládali za správné argumentování NSS, znamenalo by to, že prezident de facto ztrácí postavení ústavního činitele při výkonu některých pravomocí.<sup>80</sup> A některá jeho jednání (taková, která by byla řazena mezi správní akty) by tak podléhala přezkumu ze strany správního soudnictví. Takový výklad je jistě nesprávný. Není možné, aby byly akty ústavního činitele považovány výkon veřejné správy.

Je možné ale připustit možnost přezkumu těch rozhodnutí, která zasahují do práv jednotlivců. Takový přezkum by měl vykonávat nezávislý soudní orgán na ústavní úrovni – jedinec Ústavní soud. ÚS se k problematice vyjadřuje v nálezech Pl. ÚS 87/07, Pl. ÚS 18/06 nebo Pl. ÚS 14/01. Koncepce je stále nedořešená a je předmětem mnoha diskuzí.

---

<sup>75</sup> JIRÁSEK, Jiří. *Ústavní základy ...*, 2013, s. 208-211.

<sup>76</sup> BAHÝŤOVÁ, Lenka a kol. *Ústava ...*, s. 667-668.

<sup>77</sup> JIRÁSEK, Jiří. *Ústavní základy ...*, 2013, s. 208-211.

<sup>78</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. dubna 2006, č. j. 4 Aps 4/2005 - 42.

<sup>79</sup> LISSE, Luděk. *Soudní přezkum aktů prezidenta republiky* [online]. eLaw.cz, 29. prosince 2010 [cit. 1. dubna 2016]. Dostupné na <<http://www.elaw.cz/clanek/k-soudnimu-prezkumu-aktu-prezidenta-republiky>>.

<sup>80</sup> Tamtéž.

## 3.6 Novela Ústavy 71/2012 Sb.

### 3.6.1 Zavedení přímé volby

V roce 2013 byla v České republice zavedena přímá volba prezidenta<sup>81</sup> a je otázkou, zda má tato skutečnost, že prezident je nyní k výkonu své funkce legitimován přímo občany, vliv na rozsah jeho pravomocí a pokud ano, v jaké míře. Profesorem Holländer například v jedné ze svých publikací říká: „*Přímá volba prezidenta (...) posiluje jeho postavení ve struktuře nejvyšších orgánů státu i v politickém systému. Volba parlamentem, resp. volebním grémiem zeslabuje pozici prezidenta (...).*“<sup>82</sup>

Přímá volba byla zavedena z důvodu snahy o prohloubení participace občanů na správě věci veřejných, novela ale podle průzkumů veřejného mínění odpovídala přání většiny občanů.<sup>83</sup> V ČR ale přímo volený prezident nebude mít z právního hlediska větší rozsah pravomocí, stále platí tradiční pojetí postavení hlavy státu v takové formě, jak jsme ji znali do účinnosti této novely.

Ani smysl a důvod zavedení přímé volby v systému, který tady funguje, neodpovídá rozšíření jeho pravomocí nebo změnám v pojetí prezidentovy odpovědnosti. Výklady, názory a argumenty pro její zavedení se shodují ve zvýšení míry participace občanů v politických procesech a v aktivnějším přístupu a zájmu o dění na politické scéně<sup>84</sup>, spolu s možností významně ovlivnit osobnost stojící v čele země, protože její funkce je předně reprezentativní a symbolická.

Zvýšený může být zájem o jeho jednání ze strany veřejnosti a v tom důsledku i větší míra odpovědnosti politické a morální. Přímou zvolený prezident bude pravděpodobně pod drobnohledem jeho odpůrců, ale i jeho voličů, kteří za svou volbu budou také cítit odpovědnost. Někteří autoři vidí v zavedení přímé volby ale podstatnou změnu, a to zejména a právě v oblasti legitimacy, která nyní pochází přímo od občanů. Tvrdí, že v případě nepřímé volby je udělení demokratické legitimacy na „nižší“ úrovni. Současně ale není třeba způsob volby v českém ústavním systému přeceňovat.<sup>85</sup>

### 3.6.2 Změna článku 65 Ústavy

Novelou Ústavy došlo ke změně i v článku 65 Ústavy, a to hned na několika místech:

1. doživotní imunita prezidenta byla omezena pouze na dobu výkonu jeho funkce,
2. přesun definice velezrady ze ZÚS do druhého odstavce čl. 65 Ústavy,

<sup>81</sup> Ústavní zákon č. 71/2012 Sb. ze dne 8. února 2012, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů.

<sup>82</sup> HOLLÄNDER, Pavel. *Základy všeobecné státovědy*. 3. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 383.

<sup>83</sup> JIRÁSEK, Jiří. *Ústavní základy ...*, s. 175.

<sup>84</sup> NĚMĚC, Jan, KUTA, Martin. *Vliv zavedení přímé volby prezidenta na politický systém*. Parlamentní institut: 2009, s. 8.

<sup>85</sup> BAHÝTOVÁ, Lenka a kol. *Ústava ...*, s. 667.



3. včlenění dalšího deliktu vedle velezrady – hrubé porušení Ústavy nebo jiné součásti ústavního pořádku,
4. potřeba souhlasu Poslanecké sněmovny k podání ústavní žaloby Senátem (je třeba třípětinové většiny přítomných senátorů a třípětinové většiny všech poslanců, pokud souhlas není dán do 3 měsíců, platí, že dán nebyl) a
5. vypuštění pojmu „trest“ pro možné ústavněprávní sankce.<sup>86</sup>

Novela napravuje nevhodně upravené náležitosti impeachmentu – přesunuje definici velezrady ze zákona a zakotvuje ji na úrovni ústavní – přímo v Ústavě. Toto nevhodné umístění mělo za následek řadu výkladových problémů a bylo možné modifikovat definici běžným zákonem. Také vypouští označení „trest“ a potvrzuje tak povahu ústavního deliktu odlišnou od trestného činu. Sankce není trestněprávní povahy, slovo „trest“ jistě nebylo namístě. K takovému kroku bylo rovněž přistoupeno ze snahy předcházet výkladovým obtížím.

V procesu přijímání návrhu ústavní žaloby (tj. dosažení potřebné většiny v obou komorách Parlamentu) byly zavedeny zejména z důvodu závažnosti návrhu takové povahy, jež vyžaduje přísnější většiny. Musí být zajištěno, aby nebyly podávány neodůvodněné návrhy, které by byly schopné poškodit stát, a také je tak zdůrazněna výjimečnost impeachmentu, která musí být zachována zejména s ohledem na fakt, že se nyní možnost stíhání rozšiřuje o jeden ústavní delikt.<sup>87</sup>

Novela představuje významnou nápravu nedostatků do dvaceti let trvání Ústavy. Úprava je přehlednější a srozumitelnější, nepřipouští tolik výkladových problémů. Vyrovňuje se zahraničním úpravám, a to i zavedením nového deliktu hrubého porušení, neboť zahraniční koncepce zpravidla zakotvují více důvodů pro zahájení impeachmentu. Problém bude pravděpodobně při prvních výkladech hrubého porušení ústavního pořádku.

---

<sup>86</sup> Ústavní zákon č. 71/2012 Sb. ze dne 8. února 2012, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů.

<sup>87</sup> RYCHETSKÝ, Pavel a kol. *Ústava České republiky...*, s. 656.

## 4 Řízení o ústavní žalobě proti prezidentu republiky před Ústavním soudem

Smyslem a cílem je zkoumat, zda se prezident republiky, proti němuž byla podána ústavní žaloba, dopustil, či nikoli, ústavního deliktu.<sup>88</sup> Ústavní delikt není trestným činem, řízení není trestněprávní, nýbrž ústavněprávní a neplatí zde zásada oficiality – Senát „může, ale nemusí“ podat návrh.<sup>89</sup>

### 4.1 Ústavní žaloba

Řízení o ústavní žalobě proti hlavě státu je upraveno v ZÚS, konkrétně v § 97 - § 108. Základ je vymezen v čl. 65 odst. 2 a 3 Ústavy. Ústavní žalobu podle tohoto článku může podat Senát se souhlasem Poslanecké sněmovny k Ústavnímu soudu, a to pro velezradu nebo hrubé porušení Ústavy nebo jiné součásti ústavního pořádku. Senát potřebuje pro přijetí návrhu žaloby třípětinovou většinu přítomných senátorů, v Poslanecké sněmovně je nutný souhlas třípětinové většiny všech poslanců (v případě, že by se PS nevyjádřila do tří měsíců, platí, že souhlas nebyl dán).

Jednání Senátu o žalobě je upraveno zákonem č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů, konkrétně se tím zabývá v části osmnácté, § 135-139. Ústavní žalobou rozumíme žalobu podanou Senátem (se souhlasem Poslanecké sněmovny) k ÚS proti prezidentu republiky pro spáchání některého z ústavních deliktů. Návrh takové žaloby může předložit nejméně jedna třetina senátorů. Návrh musí obsahovat kompletní popis skutkového stavu včetně důkazů, kterými svá tvrzení podporují. Předkládá se organizačnímu výboru, který dohlíží, aby byl návrh v souladu s požadavky § 97 ZÚS (může Senátu návrh jednou vrátit k dopracování).<sup>90</sup> Následně k návrhu připojí doporučující stanovisko pro Senát, které směřuje buď ke schválení, nebo k zamítnutí návrhu.

Senát následně o návrhu žaloby hlasuje. Zákon stanovuje výslovně, že jednání o návrhu (popř. o návrhu jeho odvolání) je neveřejné. O jejich schválení se ale hlasuje veřejně pod jmény jednotlivých senátorů.<sup>91</sup> Pokud je návrh potřebnou většinou schválen, Senát pověří svého předsedu k předložení žaloby Poslanecké sněmovně – kvůli vyslovení souhlasu s jejím podáním.<sup>92</sup> Pokud je souhlas udělen, žaloba je doručena Ústavnímu soudu. Tím je zahájeno řízení.

---

<sup>88</sup> JIRÁSEK, Jiří. *Ústavní základy ...*, 2013, s. 307.

<sup>89</sup> FILIP, Jan. *K ústavní odpovědnosti v ČR...*, s. 33.

<sup>90</sup> Tamtéž.

<sup>91</sup> RYCHETSKÝ, Pavel a kol. *Ústava České republiky...*, s. 652.

<sup>92</sup> Zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů.

Senát nemá povinnost řízení zahájit, tzn. podat ústavní žalobu, a to ani v takovém případě, kdy by prezidentovo jednání zjevně skutkovou podstatu ústavního deliktu naplňovalo.<sup>93</sup> Ani lhůta k podání návrhu není nikde upravena. Ústavní předpisy nestanovují žádnou objektivní ani subjektivní lhůtu – nemůžeme tak uvažovat ani o promlčení. Je možné vykládat ustanovení tak, že by měl být návrh podán v době, kdy je prezident ve svém úřadě.<sup>94</sup>

Senát nemůže vzít návrh na zahájení řízení zpět. Je to pravidlo, které má chránit senátory před možným nátlakem. Je ale připuštěno, aby Senát stáhl žalobu stejnou procedurou, jakou návrh ústavní žaloby schválil. Řízení by pak bylo zastaveno.<sup>95</sup>

## 4.2 Průběh řízení před ÚS

ÚS je zmocněn k rozhodování v takovém řízení také Ústavou, a to v čl. 87 odst. 1 písm. g). Řízení je zahájeno okamžikem doručení ústavní žaloby na ÚS. Žaloba musí obsahovat přesné vylíčení napadeného chování prezidenta, který je podle Senátu způsobilé naplnit skutkovou podstatu některého z ústavních deliktů. Společně s tím předkládá Senát i důkazy, o které své tvrzení opírá. Pokud je to potřebné pro přípravu ústního jednání, doplní soudce zpravodaj šetření nebo vyzve Senát k jeho doplnění, popř. k doplnění ústavní žaloby. ÚS má povinnost projednat takovou ústavní žalobu přednostně.<sup>96</sup>

V rámci řízení má prezident právo nechat se zastupovat jedním nebo více obhájci (kdy alespoň jeden je obligatorně advokátem), za Senát jedná jeho předseda nebo jím pověřená osoba. ÚS vždy vede ústní jednání a při doručení žaloby prezidentovi ho také současně vyrozumí o jeho době a místě, a to minimálně 10 dnů předem. Může být jednáno i v případě prezidentovy nepřítomnosti, pokud se řádně neomluví a nedostaví se, nebo pokud by se bez udání důležitého důvodu během jednání vzdálil.<sup>97</sup>

V rámci ústního jednání je prezidentovi zaručeno právo vyjadřovat se k prováděným důkazům, klást svědkům a znalcům otázky a také právo navrhnout doplnění dokazování (tj. kontradiktornost řízení).<sup>98</sup> Jsou-li všechny důkazy provedeny a není dalších důkazních návrhů, je ukončeno důkazní řízení a zástupci Senátu a poté i prezidentovi republiky a jeho obhájci je dáno právo pronést závěrečnou řeč. Následně se ÚS odebere k závěrečné poradě (i poté může být nutné objasnit další okolnosti, v řízení je možné dále pokračovat a doplňovat důkazy).<sup>99</sup>

<sup>93</sup> RYCHETSKÝ, Pavel a kol. *Ústava České republiky...*, s. 652.

<sup>94</sup> FILIP, Jan. *K ústavní odpovědnosti v ČR...*, s. 33.

<sup>95</sup> <sup>95</sup> Tamtéž, s. 34.

<sup>96</sup> § 97, § 101 odst. 1 ZÚS.

<sup>97</sup> ZÚS.

<sup>98</sup> RYCHETSKÝ, Pavel a kol. *Ústava České republiky...*, s. 653.

<sup>99</sup> § 103 ZÚS.

Řízení může být zastaveno, a to z důvodu smrti prezidenta po zahájení řízení a také kvůli návrhu Senátu, kterým odvolává ústavní žalobu, doručeném před závěrečnou poradou ÚS. Není však rozhodné, jestli hlava státu po zahájení řízení abdikuje, tj. vzdá se svého úřadu, nebo jestli jeho funkce zanikne uplynutím doby. V případě smrti prezidenta je možné v řízení dále pokračovat na žádost manžela/manželky nebo přímého příbuzného do jednoho měsíce od úmrtí.<sup>100</sup>

### 4.3 Výsledek řízení před Ústavním soudem

Po skončení ústního jednání ÚS může buď prezidenta žaloby zprostit, anebo vydat nález pléna ÚS, že ze strany prezidenta došlo ke spáchání ústavního deliktu velezrady nebo hrubého porušení Ústavy nebo jiné součásti ústavního pořádku.<sup>101</sup> Sankcí, jako jedinou možnou, je kumulativně ztráta úřadu a způsobilosti jej znovu nabýt (kumulativní charakter ztrácí, pokud v době vydání rozhodnutí již stíhaný není ve své funkci pro abdikaci nebo uplynutí času).

Úřad a způsobilost jej v budoucnu nabýt ztrácí prezident okamžikem vyhlášení nálezu ÚS, kterým bylo vyhověno ústavní žalobě, podle § 56 ZÚS.<sup>102</sup>

Proti rozhodnutí o spáchání ústavního deliktu prezidenta je za výjimečných okolností přípustná obnova řízení, pokud by byl ÚS při rozhodování ovlivněn trestným činem jiné osoby anebo byly uvedeny nové důkazy, které nemohly být uplatněny dříve v řízení. Žádost o obnovu řízení může podat ten, kdo se podle nálezu ÚS deliktu dopustil, nebo manžel nebo přímý příbuzný. Prezident nemůže být omilostněn nastupujícím prezidentem, neboť se nejedná o „trest“ ve smyslu trestního práva.<sup>103</sup>

### 4.4 Ústavní žaloba na Václava Klause

Dne 5. 3. 2013 byla podána (zatím) jediná ústavní žaloba, která směřovala proti bývalému prezidentu Václavu Klausovi (kterému mělo 7. 3. 2013 skončit druhé funkční období). Žaloba byla podána před účinností novely Ústavy 71/2012 Sb. (úč. 8. 3. 2013). K jejímu podání tedy nebyl potřeba souhlas PS, stačilo pouze usnesení prostou většinou v Senátu. Zásadní je, že v tehdy platném znění právní úpravy nebyl upraven postup v případě, kdy by během řízení došlo k uplynutí funkčního období a pro tento případ, zda se má v řízení pokračovat či nikoli.<sup>104</sup>

#### 4.4.1 Ústavní žaloba

Senát vymezil spáchání velezrady po skutkové stránce v bodech A) až E):

---

<sup>100</sup> § 98 ZÚS.

<sup>101</sup> JIRÁSEK, Jiří. *Ústavní základy*..., s. 187.

<sup>102</sup> § 104 ZÚS.

<sup>103</sup> JIRÁSEK, Jiří. *Ústavní základy*..., s. 188.

<sup>104</sup> RYCHETSKÝ, Pavel a kol. *Ústava České republiky*..., s. 653.

V bodu A Senát vytýká bývalému prezidentovi neratifikování Rozhodnutí Evropské rady o změně SFEU (zabývající se mechanismem stability členských států eurozóny). K této ratifikaci byl po jeho nečinnosti vyzván usnesením Senátu, načež prezident veřejně prohlásil, že ratifikace neprovede. Senát toto označil za porušení povinnosti.<sup>105</sup>

V následujícím bodě Senát obviňuje Klause z ohrožení řádného fungování Ústavního soudu tím, že nejmenoval jeho soudce a místopředsedu ÚS v době, kdy byla uvolněná 3 místa soudců a jedna funkce místopředsedy. V bodě D také kritizuje nejmenování JUDr. Petra Langer, PhD., LL.M. soudcem, i když mu taková povinnost byla uložena rozhodnutím Městského soudu v Praze, v čemž Senát spatřuje znevážení soudních autorit v ČR, základních práv a svobod soudní moci a uplatnění svévolie nad právo.<sup>106</sup>

Významnou událostí bylo udělení amnestie na začátku roku 2013. Senát se na ÚS rovněž obrátil s návrhem na zrušení čl. II rozhodnutí prezidenta o amnestii, pro jeho rozpor s hodnotami demokratického státu a Listinou základních práv a svobod. ÚS tento návrh zamítnul s odůvodněním, že takové rozhodnutí o amnestii není právním předpisem a není tedy možné, aby jím bylo zrušeno.<sup>107</sup> Senát ji také zařadil mezi body ústavní žaloby, kde namítal, že došlo k významnému zásahu do oblasti fungování trestního soudnictví, oslabení důvěry veřejnosti ve stabilitu a vymahatelnost práva a jeho spravedlnosti.<sup>108</sup>

V posledním bodu žaloby Senát obviňuje prezidenta pro velmi opožděnou ratifikaci Dodatkového protokolu k Evropské sociální chartě.<sup>109</sup>

#### 4.4.2 Usnesení Ústavního soudu

Ústavní soud se vyjádřil, že při absenci takové úpravy je třeba použít výkladu ve prospěch obviněného. Analogicky skončení funkčního období přirovnal ke smrti prezidenta. ÚS tak dospěl k závěru, že uplynutí volebního období je důvod pro zastavení řízení a vydáním usnesení bylo řízení zastaveno.<sup>110</sup>

*„Ústavněprávní deliktní odpovědnost pro velezradu je vázána na výkon funkce (úřadu) prezidenta. O tom svědčí i to, že procesní normy, týkající se řízení o ústavní žalobě (...), označují žalovanou osobu vždy jako „prezident republiky“. (...) Možnost, aby řízení o ústavní žalobě pokračovalo i po skončení prezidentského úřadu, je tedy obecně vyloučena. (...) Je sice pravdou, že současná právní úprava spojuje s onou hlavní sankcí (zřehavení*

<sup>105</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 27. března 2013, sp. zn. Pl. ÚS 17/13, bod 2.

<sup>106</sup> Tamtéž.

<sup>107</sup> Usnesení Ústavního soudu ze dne 5. března 2013, sp. zn. Pl. ÚS 4/13.

<sup>108</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 27. března 2013, sp. zn. Pl. ÚS 17/13, bod 2.

<sup>109</sup> Tamtéž.

<sup>110</sup> RYCHETSKÝ, Pavel a kol. *Ústava České republiky...*, s. 653.

*úřadu) též doprovodné kumulativní sankce (...), avšak jde nepochybně toliko o vedlejší a relativně málo důležité cíle, jejichž nedosažení lze (...) oželeť.<sup>111</sup>*

---

<sup>111</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 27. března 2013, sp. zn. Pl. ÚS 17/13, body 41,42, 45.

## 5 Slovenská právní úprava

Slovensko je (stejně jako Česká republika) poměrně mladým státem. K 1. lednu 1993 byly oba státy odděleny z federace a pokračovaly vlastním ústavněprávním vývojem. Základním zákonem Slovenské republiky je Ústavný zákon SNR č. 460/1992 Zb., Ústava Slovenskej republiky, ve znení neskorších ústavných zákonov, a stejně jako v naší Ústavě je v té slovenské prezident pojímán jako součást moci výkonné a je volen v přímých volbách státními občany.

Slovenská republika se rovněž vyznačuje parlamentní formou vlády. Zdejší parlament je ale jednokomorový, jediným ústavodárným a zákonodárným orgánem je Národní rada Slovenské republiky (dále jen „Národní rada“). Prezident jako hlava SR je upraven šesté hlavě Ústavy SR. Stejně jako u nás je volen v přímých volbách občany, před nastoupením do úřadu skládá slib před Národní radou do rukou předsedy Ústavního soudu Slovenské republiky<sup>112</sup>, ale v oblasti odpovědnosti se právní úprava na Slovensku od naší v několika ohledech odlišuje.

Pravomoci slovenského prezidenta jsou rovněž rozdělené na kontrasižované a na ty, které ke své účinnosti součinnost předsedy vlády (resp. jím pověřeného ministra) nepotřebují. Ústavní odpovědnost též nastane tehdy, pokud by se nejednalo o kontrasižovanou pravomoc. Jejich výčet je poněkud širší, patří mezi ně např. zastupování státu navenek, ratifikace mezinárodních smluv, podpisy zákonů, zejména pak široké kreační pravomoci, jmenování vysokých státních funkcionářů, rektorů (jmenuje i odvolává), profesorů, generálů a v neposlední řadě jmenuje a odvolává soudce ÚS SR („Ústavný súd Slovenskej republiky“), jeho předsedu a místopředsedu, stejně jako tomu činí u Nejvyššího soudu SR („Najvyššie súd Slovenskej republiky“) a jmenuje i odvolává prokurátora a 3 členy Soudcovské rady („Súdna rada Slovenskej republiky“).<sup>113</sup>

Prezident může být odvolán před skončením jeho volebního období lidovým hlasováním. Tento nástroj slouží zejména pro uplatnění politické odpovědnosti prezidenta vůči občanům, kteří ho zvolili. Tímto se také impeachment v ústavním systému SR zásadně liší od naší úpravy. To je vyhlášováno předsedou Národní rady na základě usnesení třípětinové většiny všech jejích poslanců. Musí tak učinit do třiceti dnů od přijetí usnesení. Lidové hlasování se musí vykonat do 60 dnů od jeho vyhlášení.<sup>114</sup>

Prezident je odvolán, pokud pro jeho odvolání hlasovala nadpoloviční většina všech oprávněných voličů. Pokud odvolaný nebyl, rozpustí prezident Národní radu do třiceti dnů od vyhlášení výsledků hlasování a prezidentovi začíná běžet nové volební období. Do Národní

---

<sup>112</sup> Ústavný zákon SNR č. 460/1992 Zb., Ústava Slovenskej republiky, ve znení neskorších ústavných zákonov.

<sup>113</sup> Čl. 102 Ústavy SR.

<sup>114</sup> KROŠLÁK, Daniel. *Introduction to the Slovak Constitution System*. Second, revised and extended edition, Prague: Leges, 2013, s. 70.

radly jsou pak do sedmi dnů vyhlášeny nové volby.<sup>115</sup> Takové hlasování má tedy vždy za následek nějakou významnou ústavněprávní skutečnost.<sup>116</sup> Slovenská Ústava ale nedefinuje jednání prezidenta, pro které je možné takové hlasování vyvolat. Pravděpodobně (analogicky) se bude jednat o delikt podobný vymezením, jako je v naší Ústavě vymezena velezrada a hrubé porušení. Bude to jednání v rozporu s ústavním pořádkem nebo směřující proti svrchovanosti, celistvosti či demokratickému řádu, resp. hodnotám, principům apod.

V Ústavě SR je upravena i možnost stíhání prezidenta. Ta je přípustná v případě úmyslného porušení ústavy anebo při spáchání vlastizrady. Žaloba směřující proti prezidentu SR je podávána na základě rozhodnutí Národní rady, kde je potřeba dosáhnout třípětinové většina všech poslanců. Žaloba je podána Ústavnímu soudu SR, který následně o vině/nevině rozhoduje v plénu. Sankce, které lze uložit, jsou stejné jako v ČR, a to ztráta funkce a způsobilosti jí znovu nabýt.<sup>117</sup>

Delikt vlastizrady nenajdeme v Ústavě definován (jako je tomu v ČR u velezrady). Definici vlastizrady je možné najít v § 311 trestního zákona: „*Občan Slovenskej republiky, ktory v spojení s cudzou mocou alebo s cudzým činiteľom spáchá trestný čin úkladov proti Slovenskej republike, teroru, zškodníctva, alebo sabotáže,...*“<sup>118</sup> Stíhání by tomto případě mělo povahu trestního stíhání za trestný čin, což je další významný prvek odlišnosti od české úpravy. Druhým deliktem a důvodem pro zahájení stíhání je úmyslné porušení Ústavy. Úplně chybí definice a oproti naší úpravě zde ani není naznačena požadovaná míra intenzity porušení. Lze si tak představit možnost stíhat prezidenta za každé (byť bagatelní) úmyslné porušení Ústavy, což může vést k poměrně nestabilnímu ústavnímu systému.

V roce 2013 bylo na Slovensku hlasováno o návrhu žaloby proti tehdejšímu prezidentu Ivanu Gašparovičovi právě pro úmyslné porušení. Dopustil se takového deliktu údajně tím, že nejmenoval Josefa Čentěša (kandidáda zvoleného parlamentem) za generálního prokurátora. Nebyl tak podle navrhovatelů zabezpečen řádný chod ústavních orgánů. Návrh ale neprošel, protože nezískal potřebnou většinu.<sup>119</sup>

---

<sup>115</sup> KROŠLÁK, Daniel. *Introduction to the Slovak Constitution...*, s. 70.

<sup>116</sup> DRGONEC, Ján. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár*. 3. vydanie. Heuréka, 2012, s. 1153.

<sup>117</sup> KROŠLÁK, Daniel. *Introduction to the Slovak Constitution...*, s. 70.

<sup>118</sup> Zákon č. 300/2005 Zb., trestný zákon, ve znění pozdějších právních předpisů.

<sup>119</sup> NR SR nepodá žalobu na prezidenta za úmyselné porušenie ústavy [online]. Teraz.sk, 12. března 2013 [cit. 27. května 2016]. Dostupné na <<http://www.teraz.sk/slovensko/1-zitnanska-centes-gasparovic-nr-sr/40046-clanok.html>>.



## Závěr

Tématem bakalářské práce byl „Impeachment v právním řádu České republiky“. V rozsahu bakalářské práce není možné zabývat se tématem v takovém rozsahu, jaký by byl dostačující. Práce poskytuje základní vymezení problematiky, nebylo možné zacházet příliš do hloubky. Je spíše takovou orientační pomůckou mezi základními pojmy a vztahy mezi jednotlivými oblastmi institutu impeachmentu.

V úvodu jsem se zavázala odpovědět na 5 výzkumných otázek. Na první, co znamená pojem ústavní odpovědnosti a jaké má druhy, lze najít odpověď hned na začátku práce. Odpovědnost prezidenta republiky není jen právní (resp. ústavněprávní), hlava státu má mj. významnou symbolickou a morální funkci. Proto je důležité chápat jeho odpovědnost z velké části a spíše jako mimoprávní, tj. morální a politickou.

Druhá výzkumná otázka se potýkala s problematikou vymezení pojmu ústavního deliktu a jeho zakotvení v právním systému ČR. Ústava vymezuje nyní již dva ústavní delikty, jejichž rozboru je věnována kapitola 2. Úprava deliktů se poměrně změnila po novele r. 2013, jejímuž vymezení se práce také věnuje.

Odpověď na třetí položenou výzkumnou otázku lze najít v kapitole třetí, která se zabývá právní úpravou impeachmentu v ČR. Kapitola je víceméně deskriptivní, snažím se ale rozebírat problematiku ve světle více názorových proudů a připojovat i myšlenky vlastní. Zajímavou částí je vztah jednotlivých pravomocí prezidenta k možnosti vzniku odpovědnosti a otázka přezkumu některých jeho rozhodnutí soudem. Uvádím i relevantní judikaturu.

Čtvrtá otázka a současně čtvrtá kapitola práce se zabývají řízením o velezradě před ÚS. Zde hodnotím jako velice vhodnou změnu požadavku přísnější většiny v Senátu pro schválení návrhu ústavní žaloby a nutnost souhlasu PS kvalifikovanou většinou. Je to významná záruka ochrany před zneužíváním institutu ústavní žaloby (zejm. s ohledem na rozšíření o jeden ústavní delikt).

Současně čtvrtá kapitola odpovídá na pátou výzkumnou otázku (zda někdy v ČR proběhl proces impeachmentu). Řeším ústavní žalobu Senátu směřující proti bývalému prezidentu Václavu Klausovi. Závěr ÚS hodnotím kladně, protože si nemyslím, že by jednání prof. Klause směřovalo k úmyslnému narušení svrchovanosti nebo demokratickému řádu České republiky. Na druhou stranu ÚS žalobu zamítl pro uplynutí funkce. Je tedy otázkou, jak by byla žaloba posouzena, kdyby k zániku úřadu nedošlo.

V poslední kapitole jsem ještě velice stručně poukázala a rozdílnoú úpravu na Slovensku, a to možnost odvolání prezidenta lidovým hlasováním. Je možné, že i tento institut by mohl být pro Českou republiku v jistých situacích přínosem, avšak nemyslím si, že by bylo vhodné jej

zakomponovat do zdejšího systému. Je to proces, který vyžaduje vysokou míru uvážlivosti a rozmyslu, protože může vážně poškodit fungování republiky a její vnější obraz. I když je možné, že v rámci snah o větší participaci občanů na politických procesech to bude předmětem dalších novel, obzvláště v souvislosti se zavedením přímé volby. V závěru tak potvrzuji hypotézu, že ústavní úprava impeachmentu je dobře propracovaná a myslím, že systém „brzd a rovnováh“ je teoreticky nastavený správně tak, aby nedocházelo ke zneužívání pravomocí ani jedné ze stran. Na druhou stranu mě znepokojuje vnější obraz celého politického systému.

Slib prezidenta republiky zní: „*Slibuji věrnost České republice. Slibuji, že budu zachovávat její Ústavu a zákony. Slibuji na svou čest, že svůj úřad budu zastávat v zájmu všeho lidu a podle svého nejlepšího vědomí a svědomí.*“<sup>120</sup> Není namístě ho opomíjet, jelikož jeho složení bez výhrad je podmínkou pro výkon funkce. Spíše než na právní úrovni zavazuje prezidenta k dodržování morálních pravidel, vyznávání nejvyšších společenských a státních ideových hodnot a vede tak k odpovědnosti morální. Neznamená to ale, že by to znamenalo jeho bezcennost. Naopak mám za to, že je správné, ba dokonce žádoucí, se jeho slov dovolávat a požadovat, aby se prezident choval v souladu s ním. Hlava státu by měla ztělesňovat nevyšší hodnoty a ideu našeho národa, měla by být vzorem v časech klidných a spokojených stejně tak, jako by měla být pevně zásadovým, rozhodným a čestným příkladem v pohnutých obdobích.

Při studiu problematiky z pohledu různých názorových táborů, ale zejména při četbě judikatury vztahující se ke sporům mezi prezidenty a ostatními složkami státní moci, bylo mnohdy až překvapující, jak odlišné pohledy lze na poli právních diskuzí najít. Často se autoři nedokážou shodnout ani na nejzákladnějších principech a prvcích odpovědnosti (např. přezkum rozhodnutí prezidenta nezávislými soudy). Přitom se jedná o otázky velmi důležité a zásadní a mělo by v nich být jasno. Avšak chápu, že jednotný výklad je nemožný v současnosti, kdy je běžné, že jedna autorita nerespektuje druhou.

Cíle práce považuji za naplněné, jelikož nebylo zásadní najít jedno správné řešení, jako spíše přiblížit fungování vztahů pravomocí a odpovědnosti v současném zasazení do praxe.

---

<sup>120</sup> Čl. 59 Ústavy.

## Seznam použité literatury

Právní předpisy:

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů.

Ústavní zákon č. 71/2012 Sb. ze dne 8. února 2012, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů.

Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 121/1920 Sb., kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky, účinný do 8. 6. 1948.

Zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů.

Slovenské právní předpisy:

Ústavný zákon SNR č. 460/1992 Zb., Ústava Slovenskej republiky, ve znění neskorších ústavných zákonov.

Zákon č. 300/2005 Zb., trestný zákon, ve znění neskorších zákonov.

Judikatura:

Ústavního soudu ze dne 27. března 2013, sp. zn. Pl. ÚS 17/13.

Usnesení Ústavního soudu ze dne 5. března 2013, sp. zn. Pl. ÚS 4/13.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. dubna 2006, č. j. 4 Aps 4/2005 - 42.

Monografie:

BAHÝLOVÁ, Lenka a kol. *Ústava české republiky. Komentář*. Praha: Linde, a. s., 2010. 1533 s. JIRÁSEK, Jiří. *Ústavní základy organizace státu*. Praha: Leges, 2013. 368 s.

BLAHOŠ, Josef, BALAŠ, Vladimír, KLÍMA, Karel. *Srovnávací ústavní právo*. 5. přepracované a doplněné vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2015. 520 s.

DRGONEC, Ján. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár*. 3. vydanie. Heuréka, 2012. 1620 s.

FILIP, Jan. *Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva*. 2. vydání. Brno: Václav Klemm, 2011. 328 s.

HLOUŠEK, Vít, KOPEČEK, Lubomír, ŠEDO, Jakub. *Politické systémy*. Brno: Barrister & Principal, 2011. 292 s.

HOLLÄNDER, Pavel. *Základy všeobecné státopědy*. 3. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. 429 s.

KLÍMA, Karel a kol. *Státopěda*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011. 431 s.

KLÍMA, Karel. *O právu ústavním*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2012. 316 s.

KLÍMA, Karel. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. 1441 s.

KOUDELKA, Zdeněk. *Prezident republiky*. Praha: Leges, 2011. 224 s.

KOSAŘ, David a kol. *Ústavní právo. Casebook*. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2014. 636 s.

KROŠLÁK, Daniel. *Introduction to the Slovak Constitution System*. Second, revised and extended edition, Prague: Leges, 2013. 192 s.

NĚMĚC, Jan, KUTA, Martin. *Vliv zavedení přímé volby prezidenta na politický systém*. Parlamentní institut: 2009. 24 s.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *The social contract and the discourses*. London: David Campbell Publishers Ltd., 1993. 418 s.

RYCHETSKÝ, Pavel a kol. *Ústava České republiky, Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015. 1224 s.

Sborníky:

GERLOCH, Aleš, ŠTURMA, Pavel (ed). *Odpovědnost v demokratickém právním státě*. Beroun: Nakladatelství Eva Roztoková, 2013. 112 s.

ŠIMÍČEK, Vojtěch (ed.). *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. Brno: Masarykova univerzita, 2008. 236 s.

Internetové stránky:

LISSE, Luděk. *Soudní přezkum aktů prezidenta republiky* [online]. eLaw.cz, 29. prosince 2010 [cit. 1. dubna 2016]. Dostupné na <<http://www.elaw.cz/clanek/k-soudnimu-prezkumu-aktu-prezidenta-republiky>>.

*Univerzity a nejmenovaní profesori dávají Zemana k soudu* [online]. Ceska-justice.cz, 20. listopadu 2015 [cit. 2. dubna 2016]. Dostupné na <<http://www.ceska-justice.cz/2015/11/univerzity-a-nejmenovani-profesori-davaji-zemana-k-soudu/>>.

*NR SR nepodá žalobu na prezidenta za úmyslné porušení ústavy* [online]. Teraz.sk, 12. března 2013 [cit. 27. května 2016]. Dostupné na <<http://www.teraz.sk/slovensko/l-zitnanska-centes-gasparovic-nr-sr/40046-clanok.html>>.

Odborné články:

FILIP, Jan. K ústavní odpovědnosti v ČR a odpovědnosti hlavy státu zejména za velezradu. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2010, č. 1, s. 21-39.

KUDRNA, Jan. Odpovědnost za akty prezidenta republiky. *Správní právo*, 2013, č. 7-8, s. 386-405.

WINTR, Jan. Smí prezident republiky nejmenovat způsobilého kandidáta soudcem?. *Jurisprudence*, 2008, č. 6, s. 39.

## **Abstrakt**

Bakalářská práce „Impeachment v právním řádu České republiky“ se zabývá problematikou ústavní odpovědnosti prezidenta republiky za velezradu a hrubé porušení ústavy, resp. jiné součásti ústavního pořádku. Ústavní odpovědnost je významnou součástí zdejšího právního systému a prezident, jako hlava státu, je jedním z nejdůležitějších ústavních činitelů.

Práce je rozdělena do pěti kapitol. V prvních dvou se zabývám základními pojmy důležité pro institut impeachmentu, které se prolínají do všech následujících kapitol. Potom se práce zaměřuje na ústavněprávní úpravu a pozici prezidenta v ústavním systému České republiky. Čtvrtá kapitola se zaměřuje na proces podávání návrhu ústavní žaloby k rukám Ústavního soudu České republiky. Poslední kapitola je krátkým nahlédnutím do postavení prezidenta na Slovensku.

Cílem této práce je zejména rozebrat a analyzovat zdejší ústavní systém, postavení prezidenta v něm a zjistit, kdy může být ústavně odpovědný. Tvrzení se budu snažit prokládat praktickými příklady z judikatury, zejména ústavní žalobou na Václava Klause z roku 2013.

## **Abstract**

This thesis „The Process of Impeachment in Czech Legal System“ deals with the constitutional offence of high treason and gross violation of the Czech Constitution. Constitutional responsibility is an important part of our law system and President is one of the most important constitutional bodies.

The thesis is composed of five chapters. In the first two I explain some basic terms important for other chapters. Then I go through the constitutional legislation and the position of the President in our legal system. The fourth chapter is about the process of bringing the constitutional action and the prosecution of the President before the Constitutional Court. The last chapter is a brief view on the position of the President in Slovakia.

Main goals of this thesis is to analyze the Czech legal system, explore the position of the Czech President and found out when he is constitutionally responsible. I will show a practical example of bringing the constitutional action in 2013.

## **Klíčová slova**

Impeachment, prezident, Ústava České republiky, Ústavní soud České republiky, odpovědnost, ústavní žaloba, velezrada, hrubé porušení Ústavy, hrubé porušení ústavního pořádku, ústavní delikt, článek 65 Ústavy, pravomoci prezidenta

## **Keywords**

Impeachment, The President, The Czech Constitution, The Constitutional Court, responsibility, constitutional action, high treason, gross violation, article 65 of the Czech Constitution, competences, the constitutional offence

## Přílohy

### Příloha č. 1:



**Bělina & Partners**  
advokátní kancelář

Městský soud v Praze  
Hyberská 18  
111 21 Praha 1

V Praze dne 20. listopadu 2015

Žalobce č. 1: **PhDr. Jan Eichler, CSc.**  
nar. 6. 7. 1952

Žalobce č. 2: **Vysoká škola ekonomická v Praze**  
IČ: 61384399  
se sídlem náměstí Winstona Churchilla 1938/4, 130 67 Praha 3

Zastoupení: Prof. JUDr. Miroslavem Bělinou, advokátem  
Advokátní kancelář Bělina & Partners s.r.o.  
se sídlem Pobřežní 370/4, 186 00 Praha 8

Žalovaný: **Prezident republiky**  
se sídlem Hrad I. nádvoří č. p. 1, Hradčany, 119 08 Praha 1

### **Žaloba na vydání rozhodnutí o jmenování žalobce č. 1 profesorem**

Trojmo

Příloha: plná moc právního zástupce žalobce č. 1 a žalobce č. 2  
osvědčení právního zástupce žalobců jako plátce DPH  
dále dle textu



**Bělina & Partners advokátní kancelář s.r.o.** | IČ 01614606  
Pobřežní 370/4, 186 00 Praha 8 | Tel +420 226 287 000 | Fax +420 226 287 001  
recepce@belinapartners.cz | www.belinapartners.cz  
zapsaná v obchodním rejstříku vedeném Městským soudem v Praze, oddíl C, vložka 209178  
Member of International Practice Group *IPG*

strana 1/8



## I.

Žalobce č. 1 působí jako docent u žalobce č. 2 na Fakultě mezinárodních vztahů.

Žalobce č. 1 absolvoval řízení ke jmenování profesorem podle ustanovení § 74 a násl. zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**zákon o vysokých školách**“).

Vláda svým usnesením ze dne 8. dubna 2015 č. 251 doporučila předsedovi vlády, aby spolupodepsal rozhodnutí žalovaného o jmenování profesorů uvedených v seznamu v části IV materiálu čj. 360/15. Dle usnesení vlády měl být žalobce č. 1 jmenován profesorem.

Dne 6. 5. 2015 zveřejnil žalovaný na svých webových stránkách zprávu označenou jako „Rozhodnutí prezidenta republiky nejmenovat tři profesory“. Žalovaný zde uvádí, že odmítá jmenovat žalobce č. 1 profesorem z toho důvodu, že údajně „*působil v pozici propagandisty útvaru ČSLA v letech 1974 a 1975, dále pak měl v letech 1979 – 1982 působit na rezidentuře tehdejší Vojenské rozvědky – Zpravodajské správy GŠ ČSLA v Paříži jako její kmenový příslušník a v letech 1982 – 1989 pak v pozici staršího instruktora a vedoucího staršího instruktora Oddělení speciální propagandy Ideologické správy Hlavní politické správy ČSLA*“. Obdobné sdělení publikoval žalovaný dne 28. 5. 2015.

Žalovaný žalobce č. 1 profesorem nejmenoval. Ostatní kandidáti, kteří byli uvedeni v seznamu v části IV materiálu čj. 360/15, žalovaným jmenování byli.

**Žalobci mají za to, že žalobce č. 1 splnil veškeré zákonné podmínky pro jmenování profesorem. Touto žalobou se žalobci domáhají, aby bylo žalovanému uloženo, aby akceptoval návrh Vědecké rady žalobce č. 2 a usnesení vlády České republiky a žalobce č. 1 profesorem jmenoval.**

Tím, že žalovaný žalobce č. 1 doposud profesorem nejmenoval, **nerespektuje žalovaný závazný návrh (stanovisko) Vědecké rady žalobce č. 2, ačkoliv zákon o vysokých školách mu takový postup neumožňuje**. Žalovaný tím narušuje autonomní povahu řízení o jmenování profesorem, resp. autonomii a nezávislost žalobce č. 2 jakožto vysoké školy. Současně žalovaný zpochybňuje akademická práva a svobody žalobce č. 2. Svoboda vědy, výzkumu a umělecké tvorby se mimo jiné projevuje i v činnosti vědecké rady, když pod pojem (svobody) vědeckého bádání je třeba zahrnout i sdílení a prověřování nových vědeckých poznatků a prací ostatních kolegů ve vybraných oborech<sup>1</sup>. Nejmenováním žalobce č. 1 profesorem vedle toho žalovaný zasahuje do vnitřního uspořádání žalobce č. 2 a do personálního zabezpečení studijních programů žalobcem č. 2. Profesor, který je současně akademickým pracovníkem příslušné vysoké školy (tak jako by tomu bylo u žalobce č. 1), působí jako garant z hlediska kvality a rozvoje určitého studijního programu uskutečňovaného

<sup>1</sup> srov. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 17. 1. 2013, č.j. 30 A 73/2012-73

vysokou školou, jehož určení je podmínkou pro akreditaci takového studijního programu ze strany Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy [§79 odst. 1 písm. c) ve spojení s odst. 5 písm. b) zákona o vysokých školách]<sup>2</sup>. A jedině profesor může předsedat habilitačním a profesorským komisím (§ 72 odst. 5, resp. § 74 odst. 5 zákona o vysokých školách).

Žaloba se podrobně rozvádí níže.

Důkaz: usnesením vlády České republiky ze dne 8. dubna 2015 č. 251 k návrhu jmenování profesorů  
zprávou z web stránek Pražský hrad ze dne 6. 5. 2015 „Rozhodnutí prezidenta republiky nejmenovat tři profesory“  
zprávou z web stránek Pražský hrad ze dne 28. 5. 2015 „Prezident republiky se rozhodl nejmenovat tři profesory“

## II.

Podle ustanovení § 2 odst. 9 zákona o vysokých školách nemá nikdo kromě vysoké školy právo přiznávat akademický titul, konat habilitační řízení, konat řízení ke jmenování profesorem, používat akademické insignie a konat akademické obřady.

Podle ustanovení § 73 zákona o vysokých školách jmenuje profesora pro určitý obor prezident republiky na návrh vědecké rady vysoké školy podaný prostřednictvím ministra.

Podle ustanovení § 74 odst. 1 zákona o vysokých školách se v řízení ke jmenování profesorem prokazuje pedagogická a vědecká nebo umělecká kvalifikace uchazeče, který je význačnou a uznávanou vědeckou nebo uměleckou osobností ve svém oboru. Předpokladem k zahájení řízení je předchozí jmenování docentem na základě habilitačního řízení, pokud jeho součástí bylo předložení habilitační práce. Ve výjimečných případech, kdy je na profesora navrhován někdo, kdo již je profesorem na renomované vysoké škole v zahraničí, může rektor na návrh vědecké rady vysoké školy předchozí jmenování docentem jako předpoklad k zahájení řízení ke jmenování profesorem prominout.

Podle ustanovení § 74 odst. 2 zákona o vysokých školách se řízení ke jmenování profesorem zahajuje na návrh uchazeče podpořený alespoň dvěma písemnými stanovisky profesorů téhož nebo příbuzného oboru nebo na návrh děkana nebo rektora podaný vědecké radě fakulty, která má akreditaci pro uvedený obor jmenování, nebo vědecké radě vysoké školy, má-li akreditaci pro navrhovaný obor vysoká škola. Řízení může zahájit z vlastního podnětu i vědecká rada fakulty nebo vysoké školy. Součástí návrhu jsou náležitosti uvedené v § 72 odst. 2 větě druhé; v návrhu se též uvede obor, ve kterém se řízení ke jmenování profesorem zahajuje.

<sup>2</sup> Srov. srov. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 17. 1. 2013, č.j. 30 A 73/2012-73

Podle ustanovení § 74 odst. 3 zákona o vysokých školách schvaluje pro posouzení návrhu na návrh děkana nebo rektora příslušná vědecká rada pětičlennou hodnotící komisí složenou z profesorů, docentů a dalších významných představitelů daného nebo příbuzného oboru. Předsedou komise musí být profesor a nejméně tři členové musí být odborníci z jiného pracoviště než z vysoké školy, na které se jmenovací řízení koná.

Podle ustanovení § 74 odst. 4 zákona o vysokých školách hodnotící komise posoudí kvalifikaci uchazeče a tajným hlasováním se usnese na návrhu, zda uchazeč má být jmenován profesorem. Nezávislí návrh na jmenování většinu hlasů všech členů hodnotící komise, platí, že hodnotící komise doporučuje řízení ke jmenování profesorem zastavit. Návrh předseda nebo jím pověřený člen hodnotící komise té vědecké radě, která komisi schválila. Tato vědecká rada vyzve uchazeče, aby na jejím veřejném zasedání přednesl přednášku, ve které předloží koncepci vědecké nebo umělecké práce a výuky v daném oboru.

Podle ustanovení § 74 odst. 6 zákona o vysokých školách se po přednášce vědecká rada tajným hlasováním usnáší na návrhu, zda uchazeč má být jmenován profesorem. Jedná-li se o vědeckou radu vysoké školy, předkládá po schválení návrh na jmenování profesorem ministři. V případě, že jde o vědeckou radu fakulty, předkládá návrh vědecké radě vysoké školy, která tajně hlasuje o předložení návrhu ministři. Ustanovení § 72 odst. 10 platí v obou případech obdobně.

Podle ustanovení § 74 odst. 7 zákona o vysokých školách se na řízení ke jmenování profesorem se nevztahují obecné předpisy o správním řízení.

Podle ustanovení § 74 odst. 8 zákona o vysokých školách může proti postupu při řízení ke jmenování profesorem na fakultě nebo vysoké škole uchazeč podat námitky, o nichž rozhoduje rektor; rozhodnutí rektora je konečné.

Podle čl. 63 odst. 2 Ústavy přísluší prezidentovi republiky vykonávat i pravomoci, které nejsou výslovně v ústavním zákoně uvedeny, stanoví-li tak zákon. Podle čl. 63 odst. 3 Ústavy vyžaduje rozhodnutí prezidenta republiky vydané podle odstavců 1 a 2 ke své platnosti spolupodpis předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády.

Podle ustanovení § 79 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s.ř.s.“) se může ten, kdo bezvýsledně vyčerpal prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. To neplatí, spojuje-li zvláštní zákon s nečinností správního orgánu fikci, že bylo vydáno rozhodnutí o určitém obsahu nebo jiný právní důsledek.

### III. Řízení o jmenování profesorem

Řízení o jmenování profesorem upravuje vysokoškolský zákon (srov. citace shora). Ve smyslu ustanovení § 74 odst. 7 vysokoškolského zákona se na něj nevztahují obecné předpisy o správním řízení. Případné námitky proti postupu při tomto řízení může ve smyslu ustanovení § 74 odst. 8 vysokoškolského zákona podat pouze žalobce č. 1. **Konat řízení o jmenování profesorem je exkluzivní výsadou vysokých škol (žalobce č. 2).**

**Žalobce č. 1 prošel řízením o jmenování profesorem v rámci žalobce č. 2 úspěšně.**

Hodnotící komise jmenovaná usnesením Vědecké rady Fakulty mezinárodních vztahů žalobce č. 2 dne 6. 4. 2014 posoudila návrh na jmenování žalobce č. 1 profesorem dne 23. 9. 2014. V tajném hlasování bylo hlasy všech přítomných členů schváleno usnesení navrhnout Vědecké radě Fakulty mezinárodních vztahů žalobce č. 2 jmenování žalobce č. 1 profesorem pro obor Mezinárodní politické vztahy.

Vědecká rada Fakulty mezinárodních vztahů žalobce č. 2 hlasovala pro udělení titulu profesor žalobci č. 1 dne 22. 10. 2014. Pro udělení titulu se vyslovilo celkem 23 členů z 23 přítomných. Proti udělení hodnosti se nevyjádřil žádný člen Vědecké rady Fakulty mezinárodních vztahů žalobce č. 2.

Vědecká rada žalobce č. 2 se profesorským řízením žalobce č. 1 zabývala na svém zasedání konaném dne 4. 11. 2014. Po projednání návrhu schválila návrh na jmenování žalobce č. 1 profesorem v oboru Mezinárodní politické vztahy.

Jelikož žalobce č. 1 splnil všechny podmínky, které pro jmenování profesorem vymezuje zákon o vysokých školách (kladné stanovisko hodnotící komise, schválení návrhu vědeckou radou fakulty a univerzity), **má žalobce č. 1 na jmenování profesorem právní nárok.**

Důkaz: Stanoviskem hodnotící komise ze dne 23. 9. 2014 ve znění dodatkového protokolu ze dne 21. 10. 2014  
Výpisem ze zápisu ze zasedání Vědecké rady Fakulty mezinárodních vztahů Vysoké školy ekonomické v Praze, konaného dne 22. října 2014  
Zápisem z 2. zasedání Vědecké rady Vysoké školy ekonomické v Praze konaného dne 4. 11. 2014

**IV.**  
**Usnesení vlády České republiky**  
**Nečinnost prezidenta**

Vědecká rada žalobce č. 2 předložila návrh na jmenování žalobce č. 1 profesorem Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy (dále jen „MŠMT“) dne 11. 11. 2014.

Jak uvedeno v úvodu žaloby, vláda České republiky vydala dne 8. 4. 2015 usnesení č. 215, v rámci kterého doporučila předsedovi vlády, aby rozhodnutí o jmenování žalobce č. 1 profesorem podepsal.

Dne 6. 5. 2015, resp. dne 28. 5. 2015 žalovaný zveřejnil na svých webových stránkách informaci, že tři docenty včetně žalobce č. 1 profesory nejmenuje. Rektorka žalobce č. 2 a rektor Univerzity Karlovy v Praze se současně se žalovaným sešli dne 28. 5. 2015 osobně. Při této příležitosti zdůraznili, že **všichni tři docenti včetně žalobce č. 1 splnili podmínky dle § 74 zákona o vysokých školách.**

**Žalovaný přesto ve věci nekoná, ačkoliv zbývající navržené kandidáty profesory jmenoval.**

Podle žalobců lze na proces jmenování docentů profesory aplikovat některé závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 21. 5. 2008 č.j. 4 Ans 9/2007-197, v rámci kterého se zabýval jmenováním justičních čekatelů do funkce soudců. Proces jmenování soudců se v některých bodech shoduje s procesem jmenování profesorů. Přinejmenším i zde vláda vydává usnesení, kterým doporučuje svému předsedovi spolupodepsání rozhodnutí prezidenta - o jmenování kandidátů do funkcí soudců. Jmenování soudců se realizuje podle obdobných čl. Ústavy jako u jmenování profesorů.

NSS ve zmíněném rozsudku konstatoval, že *schválením konkrétních kandidátů usnesením vlády je ze strany veřejné moci v materiálním smyslu zahájen proces vedoucí ke jmenování těchto daných kandidátů do funkcí soudců. Nejpozději tímto okamžikem vstupuje veřejná moc do právní sféry osoby daného kandidáta. Vytváří v ní legitimní očekávání v tom smyslu, že o jeho kandidatuře bude zákonným a s dosavadní praxí konzistentním způsobem rozhodnuto. Mimo jiné v něm také vytváří legitimní očekávání, že nezmění-li se v mezidobí relevantní okolnosti (např. kandidát přestane splňovat zákonné podmínky pro jmenování či se změni potřeby soudnictví nebo materiální předpoklady pro zajištění soudcovského místa ve vztahu k danému kandidátovi), bude podnět ke jmenování dotyčné osoby postoupen prezidentu republiky.*

K úvaze prezidenta při jmenování soudců v předmětném rozhodnutí NSS uvedl, že *tato úvaha...se omezuje na kontrolu splnění zákonných podmínek pro jmenování soudcem, stanovených zákonem o soudech a soudcích a souvisejícími předpisy... Prezident republiky*

*proto nemůže v prostoru daném pro jeho uvážení další kritéria nad rámec kritérií zákonem výslovně stanovených vytvořit, tj. vyžadovat splnění kritérií, která zákon neobsahuje ... Prezident republiky při jmenování soudců realizuje úvahu svěřenou mu zákonem, která musí zůstat v jeho mezích. Je vázán co do počtu a obsahu zákonných podmínek. Není oprávněn stanovit podmínky vlastní, které by nebyly obsaženy v zákoně samotném.*

Usnesením vlády, kterým se jmenování kandidátů na profesory předsedovi vlády doporučuje, se ve smyslu výše citovaného rozhodnutí NSS vytvořilo **u žalobců legitimní očekávání**, že pokud nepřestane žalobce č. 1 splňovat podmínky dané zákonem o vysokých školách, bude podnět k jeho jmenování postoupen prezidentu republiky a žalobce č. 1 bude prezidentem jmenován.

Díke ustanovení § 73 zákona o vysokých školách je pak zcela jednoznačná. Vyplývá z ní, že pokud žalobce č. 1 úspěšně prošel jmenovacím řízením dle zákona o vysokých školách (srov. shora), resp. vědecká rada žalobce č. 2 předložila návrh na jeho jmenování profesorem, a to návrh, který je formálně bezvadný, **je žalovaný povinen jmenování provést** (a předseda vlády je povinen rozhodnutí o jmenování spolupodepsat). **Zákon zde nenabízí žalovanému žádný prostor pro uvážení. Návrh vědecké rady žalobce č. 2 je pro žalovaného závazný.**

Uvedený princip jednak odpovídá požadavku na autonomii řízení o jmenování profesorem dle ustanovení § 2 odst. 9 zákona o vysokých školách (citace srov. shora), do kterého nesmí nikdo kromě příslušné vysoké školy zasahovat a dále obecně požadavku na **svobodu vědeckého badání a umělecké tvorby** (srov. čl. 15 odst. 2 Listiny).

Tím, že žalovaný žalobce č. 1 profesorem nejmenoval, ač ho jmenovat měl, neboť žalobce č. 1 splnil veškeré zákonem vyžadované podmínky, žalovaný **brání žalobci č. 1, aby nabyl privilegovaného postavení tak, jak jej ve svém rozsudku pod č.j. 7 As 66/2010-119 ze dne 24. 11. 2011 definoval NSS**. NSS konstatoval, že ti, kdo úspěšně projdou řízením ke jmenování profesorem, „získají v rámci akademického a vědeckého prostředí (a to nikoli jen v rámci vysoké školy či fakulty, na nichž aktuálně vykonávají svoji pedagogickou či vědeckou činnost, nýbrž potenciálně na všech vysokých školách řídicích se zákonem o vysokých školách) **privilegované postavení umožňující jim se v podstatně významnější míře než jiné osoby podílet na rozhodovacích procesech při výkonu veřejné správy**. Např. pouze docenti a profesori mají právo bez toho, aby k tomu museli být individuálně schváleni vědeckou radou příslušné vysoké školy či fakulty, **zkoušet při státní zkoušce** (srov. § 53 odst. 2 zákon o vysokých školách). Tyto osoby mají privilegované postavení i v jiných ohledech, zejména jako **členové habilitačních komisí či hodnotících komisí v řízení ke jmenování profesorem**.“

Současně je třeba konstatovat, že tím, že žalovaný žalobce č. 1 profesorem nejmenoval, ačkoliv stejně jako ostatních 42 uchazečů splnil veškeré zákonné požadavky pro

jmenování profesorem, žalovaný ve vztahu k žalobci č. 1 **porušil zákaz diskriminace** definovaný v čl. 1 ve spojení s čl. 3 odst. 1 Listiny.

Současně si žalovaný vůči žalobcům počíná svévolně, resp. jeho jednání vybočuje z limitů zákonnosti, což se vymyká Listinou zaručenému právu dle čl. 2 odst. 2, podle kterého **lze státní moc uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.**

Žalobci dále mají za to, že žalovaný proces jmenování profesorů nepřipustně politizuje. Žalovaný žalobce č. 1 v podstatě tzv. kádruje. Ovšem tzv. kádrový profil byl součástí návrhů na jmenování profesorem před listopadem 1989. Tedy v systému, kdy se neaplikovala zásada zakotvená v čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR, podle kterého je Česká republika svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát založený na účtě k právům a svobodám člověka a občana.

Důkaz:            Návrhem na jmenování profesorem ze dne 5. 11. 2014  
                         Zveřejněním údajů o řízení ke jmenování profesorem ze dne 5. 11. 2014  
                         s otiskem podatelny MŠMT ze dne 11. 11. 2014

#### V.

S ohledem na vše shora uvedené žalobci navrhují, aby soud vydal rozsudek, kterým ve smyslu ustanovení § 81 odst. 2 s.ř.s. **žalovanému uloží, aby vydal rozhodnutí, kterým jmenuje žalobce č. 1 profesorem.** Současně žalobci navrhují, aby soud uložil žalovanému povinnost nahradit žalobcům náklady tohoto řízení.

**Doc. PhDr. Jan Eichler, CSc.**  
**Vysoká škola ekonomická v Praze**