

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA

V PLZNI

FAKULTA PRÁVNICKÁ

DIPLOMOVÁ PRÁCE

Odpovědnost prezidenta České republiky

Tomáš Ryp

Plzeň 2023

**ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA
V PLZNI**

Fakulta právnická

Katedra ústavního a evropského práva

Studijní program: Právo a právní věda

Studijní obor: Právo

Diplomová práce

**ODPOVĚDNOST PREZIDENTA ČESKÉ
REPUBLIKY**

Tomáš Ryp

Vedoucí práce: JUDr. Vladislav Vnenk, Ph.D.

Katedra ústavního a evropského práva

Plzeň 2023

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

Fakulta právnická

Akademický rok: 2022/2023

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

(projektu, uměleckého díla, uměleckého výkonu)

Jméno a příjmení: **Tomáš RYP**
Osobní číslo: **R18M0356P**
Studijní program: **M6805 Právo a právní věda**
Studijní obor: **Právo**
Téma práce: **Odpovědnost prezidenta České republiky**
Zadávací katedra: **Katedra ústavního a evropského práva**

Zásady pro vypracování

Úvod

1. **Postavení a pravomoci prezidenta republiky**
2. **Systematika odpovědnosti prezidenta republiky**
3. **Ústavní žaloba**

Závěr

Rozsah diplomové práce:
Rozsah grafických prací:
Forma zpracování diplomové práce: **tištěná**

Seznam doporučené literatury:

- WEYR, František, HORÁK, Ondřej, ed. Československé právo ústavní. Ústavní vývoj československý v roce 1938. Praha: Wolters Kluwer, 2017.
- FOREJTOVÁ, Monika a kolektiv. Ústavní soudnictví. Brno: Václav Klemm – Vydavatelství a nakladatelství, 2014.
- PAVLÍČEK, Václav a kolektiv. Ústavní právo a státověda II. díl. 3. vydání, Praha: Leges, 2020.
- SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SUCHÁNEK, Radovan, SYLLOVÁ, Jindřiška. Ústava České republiky: komentář. 2. vydání, Praha: C.H. Beck, 2016.
- KOUDELKA, Zdeněk. Prezident republiky. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2018.
- FILIP, Jan. K ústavní odpovědnosti v ČR a odpovědnosti hlavy státu zejména za velezradu. Časopis pro právní vědu a praxi. 2010, č. 1.
- KUDRNA, Jan. Odpovědnost za akty prezidenta republiky. Správní právo. 2013, č. 7-8.
- KYSELA, Jan. O imunitě třikrát jinak. Právní rozhledy. 2015, č. 23-24.

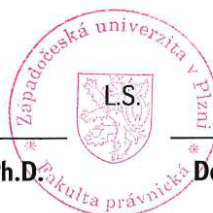
Vedoucí diplomové práce: **JUDr. Vladislav Vnenk, Ph.D.**
Fakulta právnická

Datum zadání diplomové práce: **31. března 2022**

Termín odevzdání diplomové práce: **31. března 2023**



JUDr. et PhDr. Stanislav Balík, Ph.D.
děkan



Doc. JUDr. Monika Forejtová, Ph.D.
vedoucí katedry

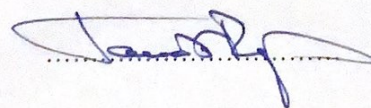
V Plzni dne 6. září 2022

..

Čestné prohlášení

„Tímto čestně prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma Odpovědnost prezidenta České republiky vypracoval samostatně. Veškeré prameny a zdroje informací, které jsem použil k sepsání této práce, byly citovány v poznámkách pod čarou a jsou uvedeny v seznamu použitých pramenů a literatury.“

V Praze 31. března 2023



Tímto chci vyjádřit poděkování vedoucímu mé diplomové práce, JUDr. Vladislavu Vnenkovi, Ph.D., za inspiraci, vstřícný přístup a odborné vedení.

Veliké díky patří také mé rodině, která mi vždy dávala lásku a poskytovala zázemí ke studiu i vypracování této práce. Neopomím svých drahých přátel, kteří mi vždy byli oporou.

Seznam zkratek

Ústava / Ústava ČR / Ústava České republiky – ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb.

Ústavní listina 1920 – zákon č. 121/1920 Sb., kterým se uvozuje Ústavní listina Československé republiky.

Zákon o Ústavním soudu – zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

Zákon o České národní bance – zákon České národní rady č. 6/1993 Sb., o České národní bance.

Zákon o soudech a soudcích – zákon č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích.

Trestní zákoník – zákon č. 40/2009 Sb.

Římský statut – sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 84/2009 SB. m.s., o sjednání Římského statutu Mezinárodního trestního soudu.

Ústava 9. května – ústavní zákon č. 150/1948 Sb.

Ústava Československé socialistické republiky – ústavní zákon č. 100/1960 Sb.

Ústava o Federaci / Ústava o československé federaci – ústavní zákon č. 143/1968 Sb.

Obsah

Úvod	9
1. Postavení a pravomoci prezidenta republiky	11
1.1. Postavení prezidenta republiky	11
1.1.1. Hlava státu	11
1.1.2. Postavení hlavy státu, historický kontext	12
1.2. Pravomoci prezidenta republiky	16
1.2.1. Nekontrasignované pravomoci	17
1.2.2. Kontrasignované pravomoci	22
2. Systematika odpovědnosti	30
2.1. Obecně k právní odpovědnosti	32
2.2. Formy odpovědnosti prezidenta republiky	33
2.2.1. Odpovědnost ústavněprávní	35
2.2.2. Odpovědnost ústavněpolitická	37
2.2.3. Odpovědnost trestněprávní	39
2.2.4. Odpovědnost politická a morální	41
2.3. Historický nástin odpovědnosti prezidenta republiky	43
2.4. Východiska odpovědnosti prezidenta republiky	46
2.5. Neodpovědnost prezidenta republiky	47
2.5.1. Úprava (ne)odpovědnosti do 7. března 2013	50
2.5.2. Úprava (ne)odpovědnosti prezidenta republiky od 8. března 2013	53
3. Ústavní žaloba	57
3.1. Ústavní žaloba proti prezidentu republiky	58
3.2. Podmínky a průběh řízení	59
3.3. Nález a jeho právní následky, obnova řízení	62
Závěr	63
Resume	65
Použité prameny a literatura	66

Úvod

Odpovědnost prezidenta České republiky je tématem, kterým se zabývám v následujícím textu. Jeho účelem je poskytnout komplexní pohled a provést analýzu různých druhů odpovědnosti, které se vztahují k této funkci zejména s ohledem na její formy odpovědnosti hlavy státu po vzoru J. Filipa (odpovědnost ústavněprávní, ústavněpolitickou a trestněprávní). Problematika je v literatuře upravena dosti fragmentárně, a proto jsem si po celou dobu psaní kladl na srdce, abych svým dílem přispěl ke komplexnosti tématu, jež zůstává stranou širší veřejnosti, ačkoliv v poslední době stále přibývá autorů zabývajících se její tematikou. Na tomto místě nelze než zmínit vedoucího mé diplomové práce, V. Vnenka, který svou prací k problematice pravidelně přispívá.¹

Při prvotním uchopení pojmu odpovědnosti prezidenta republiky se jeví pestrost, kterou skrývá. Tento institut můžeme nahlížet z několika úhlů, přičemž prvním může být odpovědnost hlavy státu jako fyzické osoby, tedy jako každého z nás. Nevyhnutelně lze prezidentovu odpovědnost pozorovat také optikou etiky a morálky, jako disciplín filozofie, čemuž jsem se při zpracování problematiky nevyhnul, a ani nechtěl vyhnout. Přes rozmanitost zvoleného téma jsem si však jako stěžejní vybral zaměření na formy odpovědnosti, které dopadají do právní sféry prezidenta republiky v postavení ústavního orgánu.

První kapitola nabízí pohled na postavení hlavy státu ve společnosti a právu. Podrobně jsou rozebrány kontrasignované a nekontrasignované pravomoci prezidenta republiky, které jsou klíčové pro pochopení jeho role v politickém systému. Pozornost upírám na povahu jednotlivých aktů, vzhledem k prolínající se prezidentově (ne)odpovědnosti z výkonu funkce, plynoucí z čl. 54 odst. 3 Ústavy.

V rámci stěžejní, druhé kapitoly se věnuji různým formám odpovědnosti, které se vztahují k prezidentovi republiky a tvoří tak celek jeho odpovědnosti. Zaměřuji se zejména na ústavní odpovědnost, založenou předpisem nejvyšší právní

¹ Např. VNENK, Vladislav. Ústavněprávní odpovědnost prezidenta republiky ve světle připravované novely Ústavy. *Právní rozhledy*. 2015, č. 21; VNENK, Vladislav. Systematika odpovědnosti prezidenta republiky a prezidenta Slovenské republiky. *STADIA IURIDICA Cassoviensia*, 2018, č. 2. a také VNENK, Vladislav. Ústavněprávní odpovědnost prezidenta republiky a úvahy de constitutione ferenda at KUDRNA, J. (ed.) *Ústava v kontextu společenských změn (K 30. výročí jejího přijetí)*. Praha: Wolters Kluwer, 2022, s. 183-189.

síly, jako zvláštní formu odpovědnosti právní a také přibližují pohled na vztah prezidenta republiky k formám odpovědnosti s ohledem na historický vývoj jejich jednotlivých forem.

V poslední kapitole je analyzována ústavní žaloba Senátu na prezidenta republiky. Zvláštní pozornost je věnována dvěma speciálním ústavním deliktům – velezradě a hrubému porušení ústavy nebo jiné součásti ústavního pořádku. V rámci této kapitoly jsou rozebrány důvody, za jakých lze žalobu podat a jaké jsou možné důsledky pro prezidenta republiky a jeho úřad.

1. Postavení a pravomoci prezidenta republiky

1.1. Postavení prezidenta republiky

Prezident republiky je nejvyšší ústavní činitel v mnoha republikových zemích, včetně České republiky. V této pozici má prezident řadu pravomocí, které se liší v závislosti na konkrétní ústavě dané země. V České republice je prezident volen v přímé volbě na pětileté volební období. Ústava stanoví v čl. 57 odst. 2, že *nikdo nemůže být zvolen (prezidentem) více než dvakrát za sebou*. V tomto ohledu se naše Ústava liší od 22. dodatku k Ústavě Spojených států amerických, který zcela zakazuje více než dvě prezidentská období. Lze implikovat, že již zvolený prezident republiky, který vykonal dvě funkční období bezprostředně za sebou, může být v budoucnu znovuzvolen. Nicméně, Ústava ČR² si klade za podmínku, že mezi druhým a případným třetím funkčním obdobím musí být přestávka. V praxi můžeme vidět tento mechanismus například v Rusku.

V následující kapitole se věnuji postavení prezidenta republiky a jeho úloze v právu i ve společnosti, s ohledem na historický vývoj a současnou právní úpravu. Vzhledem k problematice odpovědnosti, které je věnována stěžejní část této práce, uvádím tento kontext, abych mohl téma v jeho komplexnosti nahlédnout oknem systematického, historického a teleologického výkladu.³

1.1.1. Hlava státu

Stát je možné definovat jako politickou organizaci, institucionalizovanou formu společenského života, která je trvalým organickým svazkem lidstva. Taková organizace v sobě spojuje území, obyvatelstvo a vykonávanou suverénní moc prostředky práva. Nikdo z nás se nerodí podoben druhému. Každý jsme jiný a každý ve společnosti zastáváme odlišné místo. Vztahy uprostřed státního systému jsou od sebe více či méně odlišné, jsou si vzdálenější či stojí blíže sobě navzájem. Přes mnohotvárnost sobě vlastní mají určité uspořádání, přičemž prostředkem takového uspořádání je právo. Stát zahrnuje soubor institucí a orgánů, které prostřednictvím a výkonem práva vytvářejí a udržují pořádek na území státu, stanovují pravidla chování a řeší spory mezi obyvateli a organizacemi na svém území. Státnost je

² Ústavní zákon č. 1/1993 Sb.

³ Jednotlivé metodologické direktivy interpretace viz. GERLOCH, Aleš. Teorie práva. 7. aktualizované vydání, Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, s. 144-148.

následně mostem mezi jednotlivými událostmi v dějinách, tvořícími jakési vědomí, ztělesňující hodnoty, které současně chrání naši obec před zásahy z vnějšku.

V čele státu stojí jeho hlava. Tedy v přeneseném významu, skutečně coby tělu orgán, který má zejména, a i kdyby, pouze ze své autority, postavení nejvyšší a je tedy svým způsobem nadřazeným státním orgánům jiným.⁴ V našem politickém uspořádání, které je založeno na dělbě moci, je hlavou státu prezident republiky. Dělbba moci zajišťuje, aby žádná složka státní moci neohrozila svým postavením demokratickou povahu státu. Moc ve státě má tři složky, a to moc zákonodárnou, soudní a výkonnou. Dělení je přítomné nejen na té základní úrovni, ale půjdeme-li o patro níže, nalezneme v každé ze složek moci další vnitřní dělení, a to vždy s ohledem na existenci minimálně dvojice hlavních orgánů.⁵ Moc výkonná v sobě obsahuje dvojici prezident a vláda, přičemž jí přísluší zákony vykonávat a řídit podle nich stát. Výsledkem je stav, kdy je moc výkonná stavěna na dualitě, nikoliv principu monokracie.⁶ Logicky tak v ústavou předvídané politické soutěži dochází ke vzniku třecích ploch mezi jednotlivými mocenskými centry, spory o rozsahu pravomocí prezidenta a jeho autonomii vůči vládě, stejně, jako je tomu naopak. Parlament je rozdělen na Poslaneckou sněmovnu a Senát, přičemž Parlamentu přísluší zákony tvořit a přijímat. U moci soudní je to dokonce trojice Ústavního soudu, Nejvyššího správního soudu a Nejvyššího soudu.⁷ Této náleží zákony vykládat, interpretovat. Rozdělení moci však není jedinou podmínkou demokracie, nýbrž zde nesmí chybět suverenita lidu, na které je moc sama o sobě založena.

1.1.2. Postavení hlavy státu, historický kontext

Když se ptáme po vymezení postavení prezidenta v českém ústavním systému, je zde evidentně velký rozdíl mezi postavením faktickým a tím, s čím ústava počítá. O faktickém postavení prezidenta republiky v našem systému hovoří i okolnosti, za kterých se nově zvolený prezident republiky ujímá výkonu úřadu.

⁴ KOUDELKA, Zdeněk. Prezident republiky. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2018, s. 31.

⁵ KOUDELKA, Zdeněk. Prezident republiky. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2018, s. 32.

⁶ I KOUDELKA, Zdeněk. Prezident republiky. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2018, s. 32.

⁷ KOUDELKA, Zdeněk. Prezident republiky. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2018, s. 32.

Samotný akt inaugurace hlavy státu, tedy slavnostního okamžiku, kdy se prezident republiky ujímá úřadu a současně skládá přísahu věrnosti, je východiskem následných úvah nad úlohou prezidenta coby hlavy státu. Pojem inaugurace sice Ústava nezná, ale používá jej. Uvedení do funkce se řídí striktními protokoly a odehrává se na společné schůzi obou komor Parlamentu v kulisách Pražského hradu ve Vladislavském sále. Rozhodně toto pojetí inaugurace připomíná spíše začátek vlády panovníka, než úřadování prezidenta republiky. Je to slavnostní chvíle, která si nepochybně zaslouží slavnostní prostory a nejsou prostory slavnostnější, než ty Pražského hradu. Kdy jindy těchto prostorů využít, než když slibuje věrnost České republice, a tedy skládá slib, nejvyšší ústavní činitel. Prezident republiky se složením slibu do rukou předsedy senátu dle čl. 59 odst. 1 stává prvním úředníkem, a tedy i úředníkem nejvyšším. Na tomto místě zdůrazňuji uvědomění, že Ústava nezná nic jako pojem „nejvyšší ústavní činitel“, ani nám nic neříká o tom, kdo je, či kdo by měl být druhým nejvyšším etc. Vše dovozujeme z toho, že je to právě předseda Senátu, do jehož rukou je slib skládán.⁸ Tím implikujeme i postavení Senátu coby horní komory Parlamentu. Je to mimochodem právě předseda Senátu, kdo vypisuje termín prezidentských voleb. Naopak republikánské stopy v aktu inaugurace lze zejména spatřovat v tom, že prezident slib skládá na společné schůzi obou komor. Takový je symbol parlamentního uspořádání a toho, jak naše republika funguje a že je to právě zákonodárny sbor, který rozhoduje o těch nejdůležitějších věcech, jakými jsou změny Ústavy či důvěra vládě.

Po více než sto letech můžeme říct, že to byla osoba Tomáše Garrigue Masaryka,⁹ kdo výrazně ovlivnil podobu dnešního prezidentského úřadu i slavnostního slibu. Vždyť Václav Havel,¹⁰ první český prezident, zvolený v roce 1989, tehdy ještě coby prezident federace a následně o 3 roky později už jakožto prezident samostatné České republiky, se výrazně hlásil k odkazu Masaryka, když se po své inauguraci nejdříve poklonil jeho soše a následně projevil i úctu svatému

⁸ Čl. 59 odst. 1 Ústavy ČR.

⁹ Tomáš Garrigue Masaryk (1850-1937) byl prvním prezidentem Československa od roku 1918 až do roku 1935.

¹⁰ Václav Havel (1936-2011) byl v letech 1989 až 1992 prezidentem Československa a poté v letech 1993 až 2003 prvním prezidentem samostatné České republiky po rozpadu Československa.

Václavovi.¹¹ Stejně tak se i Eduard Beneš¹² již v roce 1935 hluboce vztahoval ke svému předchůdci. Masaryk byl promítnutím transformace od císaře pána k otci republiky, ačkoliv se chtěl odpoutat od slavnostního uvedení monarchů do úřadu, když v prvních třech jeho obdobích byly inaugurace velmi úsporné a probíhaly mimo Vladislavský sál. První proběhla v budově současné sněmovny, následně dvě v Rudolfinu, kde tehdy sídlila Poslanecká sněmovna. Nicméně, lidé si i nadále do prezidenta promítali představu dobrotivého monarchy, který bude řešit jejich problémy, a tak nakonec došlo k přesunu na Pražský hrad, do Vladislavského sálu. Tam se konají inaugurace dodnes.

Na počátku republiky se vedly debaty, jestli má prezident republiky, coby první mezi rovnými (*primus inter pares*), sídlit na hradě. Nakonec se zdůrazňovala kontinuita s českým královstvím, tedy s tradicemi před Habsburky, a lze říci, že je to právě sídlo na Pražském hradu, které ztělesňuje kontinuitu našich nejstarších dějin s přesahem do současnosti. Dnes popisujeme disproporci mezi faktickým vlivem a pravomocemi danými ústavou. Je to i dědictví éry Masaryka, když vzpomeneme, že to byl Miloš Zeman,¹³ který se svými kroky snažil tvořit na hradě mocenské centrum podobně jako Masaryk. Ten byl vizionářem se silným duchovním přesahem a coby intelektuál současně dokázal vytvářet určité technologie moci tím, když spojoval jednotlivé skupiny politiků, které mu byly nakloněny. Na tomto místě výkladu o historických souvislostech nelze než souhlasit s názorem profesora J. Kudrny,¹⁴ který ve svém článku poznamenal,¹⁵ že nejen otázka odpovědnosti patří mezi ty snadné, ale že její složitost je dána zvláštním postavením individuální hlavy státu, od které je, navzdory základním zásadám republiky, očekáváno stále něco víc než pouze plnění specifických úředních povinností, a že právě v české společnosti jsou tato očekávání větší, což se projevuje právě tím, že úřad prezidenta zůstal bez přerušení zachován i v období

¹¹ Svatý Václav (pravděpodobně 907-935) byl český kníže, který vládl v letech 921 až 935.

¹² Eduard Beneš (1884-1948), československý politik a diplomat, který sehrál klíčovou roli při vzniku a rozvoji Československa. V letech 1935 až 1938 a opět v roce 1945 byl prezidentem Československa.

¹³ Miloš Zeman (nar. 1944) byl zatím předposledním prezidentem v období od roku 2013 do roku 2023.

¹⁴ Jan Kudrna (nar. 1976) je odborným asistentem na Katedře ústavního práva Právnické fakulty Univerzity Karlovy a přednášejícím na Metropolitní univerzitě Praha.

¹⁵ KUDRNA, Jan. Odpovědnost za akty prezidenta republiky. Správní právo. 2013, č. 7-8, str. 403

lidově-demokratického režimu, kdy všechny podobné státy, přinejmenším na čas, daly přednost kolektivním orgánům v čele ústavního systému země.

Zajímavé je, že k nástupu prezidenta do funkce také slouží bohoslužba „Tebe Bože chválím“ (*Te Deum laudamus*). Zajímavá je otázka harmonizace inaugurace demokratické hlavy státu se sloužením bohoslužby, kterou si prezident v čele republiky dává sloužit, aniž by svou moc odvozoval od boha či od svatého Václava – ale od lidu. Současná bohoslužba *Te Deum laudamus* má výrazně ekumenický charakter, míří nejen ke křesťanské obci, ale také na všechny ostatní, nekatolické církve a židy. Je to modlitba za vlast, a nikoliv za hlavu státu. Role prezidenta totiž není pouze v ekonomické diplomacii, moderaci politické diskuze. Prezident by měl vytvářet dlouhodobé vize a v demokratických poměrech k takovému může přizvat všechny součásti společnosti – kulturní, společenské i církevní elity. Není to tedy jen trůn a oltář, už dávno se nevede pouze dialogická forma diskuze.

Postavení prezidenta v českém ústavním systému se jeví jako podvojně. Na jedné straně, jak jsem již výše naznačil, existuje postavení faktické, a na straně druhé je to postavení, se kterým Ústava počítá. Kdy se realita s ústavní teorií rozchází, se projevuje v tom, když říkáme, že do něčeho vstupuje ústavní zvyklost. V republikánském zřízení je prezident ekvivalentem panovníka v monarchii. Když to chápeme tak, že se republika rodí v historickém okamžiku, kdy dochází k ústupu monarchismu a rozkvétá republikánství – odvodíme, že v mnoha ohledech je postavení prezidenta koncipováno, co se týká kompetencí, jakoby monarchou byl. V českém pojetí má prezident kompetence spíše úředního charakteru. Na tomto místě lze odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu,¹⁶ ve kterém bylo konstatováno, kdy je prezident ústavním činitelem a kdy vystupuje jako úředník - státní orgán: „*Prezident republiky při jmenování soudců realizuje úvahu svěřenou mu zákonem, která musí zůstat v zákonných mezích. Je vázán co do počtu a obsahu zákonných podmínek a není oprávněn stanovit podmínky vlastní, které by nebyly obsaženy v zákoně samotném. Stejně tak není oprávněn od některé ze zákonných podmínek odhlédnout a jmenovat kandidáta, který by některou z těchto podmínek nesplňoval. Pokud se prezident republiky rozhodne kandidáta*

¹⁶ Rozsudek sp. zn. 4 Ans 9/2007-197 Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2008 ve věci jmenování do funkce soudce, p řezkoumatelnost aktů a úkonů prezidenta ve správním soudnictví.

navrženého vládou nejmenovat, pak je povinen jasně a srozumitelně odůvodnit, proč jeho jmenování odmítl“.

V našem systému má prezident republiky v určitých otázkách roli protiváhy vládě a zároveň je nezávislým hráčem, který vyvažuje moc zákonodárnou a výkonnou. Prezident je tedy symbolem velmi zásadním. V současné době ústavní systémy v širší kontextu trpí tím, že chybí společenské pojítka, jakým bylo dříve náboženství a podobné faktory. Dnes, v důsledku globalizace a postmodernity, podobnou „spojku“ postrádáme a prezident, který otevírá témata a spojuje společnost, má roli silnou a současně, čistě z právního pohledu, prezidentovi nic nebrání, aby podobnou silou disponoval.

1.2. Právomoci prezidenta republiky

Ačkoliv je problematice odpovědnosti, jakožto stěžejnímu tématu této práce, věnována rozsáhlá druhá kapitola, na tomto místě poznamenám, že je rozdíl v nahlížení na institut odpovědnosti prezidenta v případě, kdy realizuje své pravomoci, u nichž je vyžadována kontrasignace vlády a v případě, kdy k výkonu pravomoci prezident vládu „nepotřebuje“. Prezidentské pravomoci jsou nejen otázkou ústavního textu, ale i politické praxe. Na jedné straně tedy stojí pravomoci kontrasignované, u nichž je zapotřebí spolupodpisu předsedy vlády nebo jím pověřeného člena. Na straně druhé jsou to pravomoci nekontrasignované, výlučné.¹⁷ Přesto nelze činnost prezidenta omezit jen na výčet jeho ústavních či zákonných působností.¹⁸ Ústava, ani jiné zákonné předpisy „*nepokrývají veškeré aktivity, které tvoří a mohou tvořit náplň funkce prezidenta jakožto hlavy státu.*“¹⁹

Zůstává tedy otázkou, zda může obyčejný zákon blíže upravit procesní stránku výkonu pravomocí prezidenta více než Ústava, aniž by takový prováděcí předpis předpokládala. Zde je možné zmínit J. Krejčího,²⁰ který se již za první republiky domníval, že pokud ústava explicitně nevyklučuje tuto možnost, lze upravovat ústavně stanovené postupy prostřednictvím obyčejného zákona. Avšak

¹⁷ KOUDELKA, Zdeněk. Prezident republiky. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2018, s. 83.

¹⁸ KOUDELKA, Zdeněk. Prezident republiky. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2018, s. 84.

¹⁹ Usnesení č.7 Sbírkou Ústavního soudu České a Slovenské Federativní Republiky (II ÚS 312/92), 2. vydání, Brno: 2009, s. 25, 26, 27. Dostupné z: <<http://www.concourt.cz/clanek/GetFile?id=4074>>

²⁰ Jaroslav Krejčí (21892-1956) byl československý právník a politik, druhý předseda československého ústavního soudu a později předseda protektorátní vlády.

později J. Krejčí změnil názor směrem, že naopak lze ústavní postupy upravovat prostřednictvím obyčejného zákona pouze tehdy, pokud to ústava přímo předpokládá²¹ (viz 2.8.). V textu se nejdříve zabývám akty nekontrasignovanými a následně, respektující pořadí ústavních článků, přecházím k těm pravomocím, k jejichž uskutečnění prezident republiky spolupodpis svého ústavního kolegy z vlády potřebuje. Pro účel textu je uvedení kompetencí a jejich dělení stěžejní právě z hlediska (ne)odpovědnosti prezidenta republiky.

1.2.1. Nekontrasignované pravomoci

Ustanovení čl. 62 písm. a) až k), Ústavy ČR upravuje pravomoci, které označujeme jako základní, privilegované. Jedná se o ty akty prezidenta republiky, které nevyžadují spolupodpis předsedy nebo jím pověřeného člena vlády. Na tomto místě stojí za zmínku ohlednutí zejména ke znění ústavní listiny z roku 1920,²² která neobsahovala výlučné pravomoci prezidenta republiky, jež by nevyžadovaly kontrasignaci, když ve svém § 68 o tzv. kontrasignaci ministerské²³ stanovila povinnost kontrasignace každého prezidentova úkonu moci vládní a výkonné odpovědným členem vlády. Dnes jsou to právě tyto nekontrasignované pravomoci, které jsou měřítkem síly úřadu prezidenta republiky jako hlavy státu. Jinými slovy, sílu úřadu poměrujeme podle toho, jaké pravomoci má prezident samostatně, bez potřeby součinnosti jiných ústavních orgánů, a jak je definována odpovědnost.²⁴

Výlučné pravomoci prezidenta neznamenal, že by při jejich výkonu hlava státu nebyla ničím vázána.²⁵ Například jmenování členů vlády je podmíněno návrhem jejího předsedy dle ustanovení čl. 68 odst. 2 Ústavy: *"Prezident republiky jmenuje na návrh předsedy vlády ostatní členy vlády a přijímá jejich demisi."* Stejně tak lze uvést jmenování soudců Ústavního soudu, kdy je potřeba vyslovení předchozího souhlasu ze strany Senátu dle čl. 84 odst. 2 a jmenování prezidenta a viceprezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu. Tehdy je prezident republiky vázán návrhy Poslanecké sněmovny podle čl. 97 odst. 2. Jedinou výjimkou z tohoto

²¹ KREJČÍ, Jaroslav. Promulgace zákonů, její vztah k sankci, vetu, publikaci a k soudcovskému, Praha, 1926, s. 203. a Právní jevy v čase, Praha, 1937, s.63-64.

²² Ústavní zákon č. 121/1920 Sb.

²³ WEYR, František, HORÁK, Ondřej, ed. Československé právo ústavní. Ústavní vývoj československý v roce 1938. Praha: Wolters Kluwer, 2017, s. 184-189.

²⁴ PAVLÍČEK, Václav a kolektiv. Ústavní právo a státověda II. díl. 3. vydání, Praha: Leges, 2020, s. 837.

²⁵ SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SUCHÁNEK, Radovan, SYLLOVÁ, Jindřiška. Ústava České republiky: komentář. 2. vydání, Praha: C.H. Beck, 2016, s. 596.

pravidla představuje pravomoc jmenování členů Bankovní rady České národní banky, písm. k) - o tomto aktu Ústava již dále nepojednává. Zatímco výčet kompetencí uvedených v čl. 62 je taxativní, může být také poznamenáno, že toto vymezení je pouze stručným shrnutím nebo soustředěním pravomocí, které jsou podrobněji upraveny v jiných částech Ústavy, jak poznamenali autoři komentáře.²⁶

a) Jmenování a odvolání předsedy vlády a dalších členů vlády, přijímání demisí a pověřování vlády

V písmeni a) článku 62 Ústavy je stanovena pravomoc prezidenta republiky ustanovovat předsedu a další členy vlády, přijímat jejich demisi, jakožto odvolávat a přijímat demisi vlády jako celku. Ústava neobsahuje podrobné předpisy nebo závazné podmínky týkající se výběru konkrétní osoby prezidentem do funkce předsedy vlády. Výběr, koho prezident republiky jmenuje předsedou vlády, závisí ve značné míře na jeho úvaze a předchozích formálních jednáních.²⁷ Podle ustáleného zvyku by prezident republiky měl nejprve pozvat k jednání předsedu strany, která získala většinu mandátů ve volbách do Poslanecké sněmovny, nebo předsedu strany s největším počtem mandátů. Vzhledem k tomu, že obvykle žádná strana nemá výraznou převahu, hlava státu konzultuje možnost vytvoření koaliční vlády s dalšími představiteli stran, které získaly dostatečný počet křesel v parlamentu.²⁸ K případnému odvolání předsedy vlády, s ohledem na komentář, ještě nutno podotknout, že prezident republiky tak nemůže činit svévolně, ačkoliv by formulace naznačovala opak, protože je vytržena z kontextu dalších ustanovení.

b) Svolání zasedání Poslanecké sněmovny

Dle ustanovení čl. 62 písmene b) je prezident republiky povinen svolat Poslaneckou sněmovnu nejpozději třicátý den po dni konání voleb. Poslanecká sněmovna je volena jako celek na dobu čtyř let. Po svolání zasedá Poslanecká sněmovna po celé své volební období, s výjimkou situací, kdy je její zasedání

²⁶ SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SUCHÁNEK, Radovan, SYLLOVÁ, Jindřiška. Ústava České republiky: komentář. 2. vydání, Praha: C.H. Beck, 2016, s. 596.

²⁷ Ibidem, s. 598.

²⁸ Ibidem, s. 598.

přerušeno.²⁹ Postupy a pravidla pro jednání sněmovny jsou upraveny zákonem o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.³⁰

c) Rozpuštění Poslanecké sněmovny

V souladu s písmenem c) čl. 62 může prezident republiky rozpustit Poslaneckou sněmovnu, což je podrobněji upraveno v čl. 35, který stanoví podmínky pro výkon této pravomoci. Za stavu, kdy je Poslanecká rozpuštěna, je příslušný přijímat zákonná opatření Senát ve věcech, které nesnesou odkladu, jak je upraveno v čl. 33. Tímto je zastoupena role Poslanecké sněmovny pro případ jejího rozpuštění. Senátu je zakázáno přijímat zákonná opatření ve věcech Ústavy, státního rozpočtu, státního závěrečného účtu, volebního zákona a mezinárodních smluv podle čl. 10 Ústavy. Zákonné opatření Senátu musí být schváleno Poslaneckou sněmovnou na její první schůzi. Neschválí-li je Poslanecká sněmovna, pozbývá další platnosti.³¹

d) Pověřování vlády, jejíž demisi přijal nebo kterou odvolal, vykonávání jejích funkcí až do jmenování vlády nové

V písmeni d) čl. 62 je uvedeno, jak se postupuje v případě, kdy prezident republiky přijme demisi vlády nebo ji odvolá. V takovém případě musí prezident republiky dočasně pověřit vládu vykonáváním jejích funkcí „prozatímně“, dokud není jmenována nová vláda.³² Tento proces je navrhnut s úmyslem zabránit situaci, kdy by země mohla upadnout do nečinnosti nebo chaosu. Po odchodu vlády může být doba, než je nová vláda jmenována, poměrně dlouhá, a tato doba je často určena politickými jednáními.³³

e) Jmenování soudců Ústavního soudu

V písmeni e) je stanoveno, že prezident republiky má pravomoc jmenovat soudce Ústavního soudu. Avšak, pokud jde o jmenování soudců Ústavního soudu, je nutné brát v úvahu ustanovení článku 84 odst. 2, podle kterého je toto jmenování

²⁹ Ibidem, s. 598.

³⁰ Zákon č. 90/1995 Sb.

³¹ Čl. 33 odst. 1 až 5 Ústavy ČR.

³² SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SUCHÁNEK, Radovan, SYLLOVÁ, Jindřiška. Ústava České republiky: komentář. 2. vydání, Praha: C.H. Beck, 2016, s. 599.

³³ SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SUCHÁNEK, Radovan, SYLLOVÁ, Jindřiška. Ústava České republiky: komentář. 2. vydání, Praha: C.H. Beck, 2016, s. 599.

podmíněně souhlasem Senátu.³⁴ Pokud Senát nevyjádří nesouhlas v průběhu 60 dnů, tak se presumuje, že udělen byl. Následně prezident přijímá od soudců slib a jmenuje z nich předsedu a dva místopředsedy.³⁵

f) Jmenování předsedy a místopředsedy Nejvyššího soudu

Prezident republiky musí k platnosti jmenování všech soudců (dle čl. 63 písm. i), kromě soudců soudu Ústavního, vyžadovat kontrasignaci. Nicméně, podle písmene f), jmenování předsedy a místopředsedy Nejvyššího soudu ze soudců patří mezi výlučné pravomoci hlavy státu. Tito soudní funkcionáři mají pravomoc vykonávat státní správu Nejvyššího soudu v souladu se zákonem.³⁶ Předsedu a místopředsedy Nejvyššího soudu není možné odvolat prezidentem republiky, stejně jako tomu je u předsedy a místopředsedy Ústavního soudu. V případě nutnosti jejich odvolání nastupuje kárné řízení, které je oprávněn provádět pouze Nejvyšší správní soud. V tomto řízení prezident republiky však může působit jako kárný žalobce.³⁷

g) Odpouštění a zmírnění trestů uložených soudem, zahlazení odsouzení

Písmeno g) upravuje jednotlivé druhy tzv. *milosti prezidenta republiky*. Prezident má v kompetenci zahladit odsouzení, prominout či zmírnit trest uložený soudem České republiky. Milost hlavy státu je tradiční právo panovníka, které mu umožňuje prominout nebo zmírnit tresty uložené soudem. Rozeznáváme jednotlivé druhy milostí: *agraciaci*, *abolici* a *rehabilitaci*. *Agraciace* představuje rozhodnutí o prominutí celého nebo části trestu uloženého v rámci trestního řízení pro odsouzenou osobu. *Abolice* znamená, že prezident republiky, který zjistí, že konkrétní osoba spáchala trestný čin, nařídí, aby nebylo zahájeno trestní stíhání, nebo pokud už bylo zahájeno, nařídí, aby se v něm nepokračovalo. *Rehabilitace* znamená zásah do pravomoci soudu, tedy odstranění nepříznivých následků trestu.³⁸ Nekontrasignovanou pravomocí prezidenta republiky zůstává konkrétně individuální milost v podobě *agraciace* a *rehabilitace*. *Abolice* ústavodárce přesunul

³⁴ SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SUCHÁNEK, Radovan, SYLLOVÁ, Jindřiška. Ústava České republiky: komentář. 2. vydání, Praha: C.H. Beck, 2016, s. 599.

³⁵ KOUDELKA, Zdeněk. Prezident republiky. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2018, s. 211.

³⁶ SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SUCHÁNEK, Radovan, SYLLOVÁ, Jindřiška. Ústava České republiky: komentář. 2. vydání, Praha: C.H. Beck, 2016, s. 599.

³⁷ KOUDELKA, Zdeněk. Prezident republiky. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2018, s. 211.

³⁸ SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SUCHÁNEK, Radovan, SYLLOVÁ, Jindřiška. Ústava České republiky: komentář. 2. vydání, Praha: C.H. Beck, 2016, s. 602.

pod kompetence kontrassegnované do čl. 63, jak o tom bude pojednáno dále (viz 1.2.2.)

h) Podepisování zákonů a pravomoc zákony vetovat

Hlava státu nedisponuje zákonodárnou iniciativou. Podle písmen h) a i) ustanovení čl. 62 má však prezident republiky pravomoc tzv. suspenzivního veta, vztahujícího se na běžné zákony, stejně tak jako je v jeho moci zákony podepisovat, a tím završit (posvětit) proces přijímání běžných zákonů. Pravomoc zákony vetovat či podepisovat blíže upravuje čl. 50 Ústavy. I když prezident republiky odmítne zákon podepsat, jeho podpis není nezbytný pro to, aby se stal platným. Zákon může být vyhlášen a stát se účinným, i když prezident není ochoten jej podepsat, aniž by uplatnil své právo zastavit platnost zákona suspenzivním vetem. Podpis tedy nemá konstitutivní účinek.³⁹

j) Jmenování prezidenta a viceprezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu

Podle písmene j) čl. 62 náleží hlavě státu jmenování prezidenta a viceprezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu. Přestože tento akt hlavy státu nevyžaduje kontrassegnaci, kandidáti jsou navrženi Poslaneckou sněmovnou. To znamená, že prezident není svobodný v rozhodování o volbě kandidátů, ale je omezen na výběr z kandidátů, které obdrží návrhem od Poslanecké sněmovny, podle čl. 97, odst. 2 Ústavy.⁴⁰

k) Jmenování členů Bankovní rady České národní banky

Hlavě státu přísluší podle písmene k) čl. 62 jmenování sedmi členů bankovní rady. Kdo je členem Bankovní rady upravuje zákon o České národní bance.⁴¹ Bankovní radu tvoří guvernér, dva viceguvernéři a další čtyři členové s tím, že jejich funkční období je šestileté.⁴² Zákon o České národní bance dále stanoví, že guvernéra, viceguvernéry a ostatní členy bankovní rady taktéž prezident odvolává.

³⁹ Ibidem, 604.

⁴⁰ SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SUCHÁNEK, Radovan, SYLLOVÁ, Jindřiška. Ústava České republiky: komentář. 2. vydání, Praha: C.H. Beck, 2016, s. 604.

⁴¹ Zákon č. 6/1993 Sb.

⁴² SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SUCHÁNEK, Radovan, SYLLOVÁ, Jindřiška. Ústava České republiky: komentář. 2. vydání, Praha: C.H. Beck, 2016, s. 604.

1.2.2. Kontrasignované pravomoci

Ustanovení čl. 62 písm. a) až k) obsahuje výčet aktů prezidenta republiky, které podléhají kontrasignaci (spolupodpisu) předsedy vlády nebo jím pověřeným členem vlády. Tyto pravomoci proto označujeme jako kontrasignované, vázané na součinnost vlády. Kontrasignace je historická praxe, která vznikla v anglické monarchii ve středověku. Původně zahrnovala spolupodpis úředníka, aby potvrdil, že listina odráží vůli krále. Kontrasignace se začala používat za vlády krále Jindřicha III. Plantageneta,⁴³ který nastoupil na trůn jako nezletilý. Vedle krále tehdy podepisovali listiny také členové královské rady. Účelem kontrasignace bylo zajistit vliv postupně vytvářené reprezentace na rozhodnutí hlavy státu v monarchiích, které přecházely z absolutních na konstituční.⁴⁴ Kontrasignaci provázelo zachování *principu neodpovědnosti panovníka*, kdy za jeho akty přebíral odpovědnost kontrasignující jedinec. Od 18. století se kontrasignace stala standardem v evropských monarchiích a byla později zavedena i v republikách. Hlavním cílem kontrasignace bylo zajistit kontrolu reprezentace nad rozhodnutími hlavy státu, která nebyla volena na základě voleb, ale na základě nástupnického práva, jak už to v monarchiích bývá. Kontrasignace byla vždy prováděna *odpovědnou osobou*, aby se zabránilo zneužití moci hlavy státu.⁴⁵

Přenesení kontrasignace do republikánské formy vlády je neúplné. V moderní parlamentní republice se diskutuje o nutnosti kontrasignace.⁴⁶ Slovy Z. Koudelky⁴⁷ lze obecně říci, že „*kontrasignace je nutná tam, kde je prezident neodpovědný, ale nevhodná tam, kde je odpovědný, a to především právně.*“⁴⁸ Je diskutabilní, zda můžeme považovat kontrasignaci za pojistku proti zneužití pravomoci prezidenta, jelikož v současných parlamentních republikách má prezident obvykle menší reálnou moc než vláda nebo dokonce premiér sám. Kontrasignaci mohou podléhat i jiní funkcionáři než jen hlava státu, což není

⁴³ Jindřich III. Plantagenet (1207-1272) byl králem Anglie v letech 1216 až 1272. Roku 1264 svolal první parlament.

⁴⁴ KOUDELKA, Zdeněk. Prezident republiky. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2018, s. 86.

⁴⁵ KOUDELKA, Zdeněk. Prezident republiky. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2018, s. 86.

⁴⁶ KOUDELKA, Zdeněk. Prezident republiky. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2018, s. 87.

⁴⁷ Zdeněk Koudelka (nar. 1969) je autor citované knihy *Prezident republiky*, právník, vysokoškolský pedagog a dřívější poslanec.

⁴⁸ KOUDELKA, Zdeněk. Prezident republiky. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2018, s. 87.

obvyklé. Například ve Francii rozhodnutí premiéra kontrasignují resortní ministři, což je atypické. Naopak v historii Československa prezident kontrasignoval nařízení vlády, která měla moc zákona.⁴⁹

Podle Ústavní listiny z roku 1920 nebyl prezident odpovědný „z výkonu svého úřadu“ a za všechny jeho projevy související s úřadem odpovídala vláda. Být neodpovědným znamenalo jen toliko „nemíti povinnosti“.⁵⁰ Jak dále uvádí F. Weyr: „*uvážujeme-li však o významu ústavních předpisů, které stanoví neodpovědnost hlavy státu (v monarchii panovníka, v republice presidenta jejího), pak sluší především rozlišovati onu politickou neodpovědnost od jiné.*“⁵¹ K pojmu politické odpovědnosti se dostávám níže v kapitole o její systematicke (sub 2), na tomto místě však uvedu, že se jedná o druh odpovědnosti jejíž sankcí může být ztráta úřadu či důvěry volitelů. Ústava z roku 1960⁵² zavedla v čl. 61 odst. 2 odpovědnost prezidenta republiky z výkonu funkce Národním shromáždění, a proto kontrasignaci neupravovala.⁵³ Obdobnou konstrukci odpovědnosti Federálnímu shromáždění obsahoval i Ústavní zákon o federaci⁵⁴ v čl. 60 odst. 2. V každé z předchozích ústav byla uvedena ustanovení, která obsahovala výčet všech pravomocí prezidenta republiky.⁵⁵ I dnes se lze setkat s názory, které navrhují, aby byla hlava státu neodpovědná a zcela závislá na kontrasignaci.⁵⁶ Ostatně, vládní návrh Ústavy se od přijaté formulace čl. 63 v některých směrech odlišoval. Tímto bychom, dle mého názoru, už tak dosti oslabenou podobu úřadu oslabili ještě výrazněji, jak souhlasně uvádí i autor.⁵⁷

Jinou potenciálně kontroverzní záležitostí je forma, v níž jsou prezidentské akty vykonávány. Pokud ústava nebo prováděcí zákon nepřesně specifikují formu

⁴⁹ KOUDELKA, Zdeněk. Prezident republiky. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2018, s. 87.

⁵⁰ WEYR, František, HORÁK, Ondřej, ed. Československé právo ústavní. Ústavní vývoj československý v roce 1938. Praha: Wolters Kluwer, 2017, s. 185.

⁵¹ WEYR, František, HORÁK, Ondřej, ed. Československé právo ústavní. Ústavní vývoj československý v roce 1938. Praha: Wolters Kluwer, 2017, s. 185.

⁵² Ústavní zákon č. 100/1960 Sb.

⁵³ SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SUCHÁNEK, Radovan, SYLLOVÁ, Jindřiška. Ústava České republiky: komentář. 2. vydání, Praha: C.H. Beck, 2016, s. 628.

⁵⁴ Ústavní zákon č. 143/1968 Sb.

⁵⁵ SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SUCHÁNEK, Radovan, SYLLOVÁ, Jindřiška. Ústava České republiky: komentář. 2. vydání, Praha: C.H. Beck, 2016, s. 628.

⁵⁶ KOUDELKA, Zdeněk. Prezident republiky. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2018, s. 87.

⁵⁷ KOUDELKA, Zdeněk. Prezident republiky. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2018, s. 87.

prezidentova rozhodnutí, nelze požadovat, aby byla písemná forma splněna pro platnost tohoto rozhodnutí.⁵⁸ Avšak kontrasignace může být aplikována pouze na písemná rozhodnutí, nelze ji použít na ústní rozhodnutí, která nelze podepsat. To může vést ke dvojímu výkladu v souladu s rozdělením, které uvádí Z. Koudelka:

1. Všechna rozhodnutí podle čl. 63 Ústavy musí mít písemnou formu, aby mohla být podepsána, nebo
2. prezident může obejít právo spolupodpisu premiéra tehdy, jestliže vydá za své rozhodnutí ústně. *Za takové rozhodnutí však vláda neodpovídá a prezident je odpovědný pro velezradu a hrubé porušení ústavního pořádku.* Tento postup nelze uplatnit u rozhodnutí, kde právní předpis vyžaduje písemnou formu, což jsou rozhodnutí, která se musí povinně publikovat ve Sbírce zákonů (vyhlášení voleb).⁵⁹

Podle názoru Z. Koudelky by měl být obecně upřednostněn první výklad, protože druhý výklad v podstatě porušuje ustanovení Ústavy o kontrasignaci.⁶⁰ Otázka kontrasignace zahrnuje dilema, zda má subjekt kontrasignace právo odmítnout kontrasignaci politicky, pokud nesouhlasí s kontrasignovaným aktem (politická kontrasignace), nebo zda má subjekt právo odmítnout kontrasignaci pouze tehdy, pokud kontrasignovaný akt narušuje platné právo (právní kontrasignace).⁶¹ *„Jde o podstatný rozdíl, protože v prvním případě se vždy musí prezident a kontrasignující subjekt dohodnout (spolurozhodování), zatímco v případě právní kontrasignace musí kontrasignující subjekt rozhodnutí spolupodepsat, byť s ním nesouhlasí, pokud je v rámci práva, tedy prezidentových pravomocí. Právní kontrasignace je svého druhu preventivní ochranou ústavnosti. O této preventivnosti však můžeme úspěšně pochybovat, jelikož předseda vlády a vláda, celá jsou prioritně politickými subjekty, a tedy mají právní bezvadnost poměřovat svými politickými zájmy.“*⁶² Hodnocení kontrasignace závisí i na

⁵⁸ KOUDELKA, Zdeněk. Prezident republiky. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2018, s. 95.

⁵⁹ KOUDELKA, Zdeněk. Prezident republiky. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2018, s. 87.

⁶⁰ KOUDELKA, Zdeněk. Prezident republiky. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2018, s. 95.

⁶¹ KOUDELKA, Zdeněk. Prezident republiky. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2018, s. 98.

⁶² KOUDELKA, Zdeněk. Prezident republiky. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2018, s. 98.

jednotlivých pravomocích, které jsou kontrasignovány.⁶³ Naše Ústava stojí na stanovisku právní kontrasignace, což dokresluje její logická struktura.⁶⁴ V dnešní době je kontrasignace historickým přežitkem v republikánské formě vlády. V parlamentní republice by naopak měl být prezidentovi poskytnut politický prostor pro rozhodování v rámci jeho ústavních kompetencí, přičemž bude odpovědný za svá rozhodnutí a ponese právní odpovědnost za velezradu a hrubé porušení ústavního pořádku. A konečně, „*skutečnost, že prezident republiky není ústavněpoliticky odpovědný Poslanecké sněmovně, je důvodem, pro který Ústava podmiňuje platnost některých jeho rozhodnutí kontrasignací, tedy spolupodpisem předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády. Není-li totiž vydání takového rozhodnutí povinností, pak to, zda jej předseda vlády kontrasignuje, bude záležet jen na jeho politické úvaze, v jejímž rámci bude moci být zohledněno i stanovisko Poslanecké sněmovny. Bez jeho podpisu rozhodnutí nenabude platnosti. Kontrasignací je založena odpovědnost vlády za uvedené rozhodnutí, a to jako součást její ústavněpolitické odpovědnosti vůči Poslanecké sněmovně (čl. 68 odst. 1)*“⁶⁵ O ústavněpolitické odpovědnosti prezidenta více v kapitole níže (2.2.2). Pravomoci vyžadující kontrasignaci uvedu už jen ve stručnosti v následujících bodech.

a) Zastupování státu navenek

Písmeno a) čl. 63 Ústavy stanoví, že hlavě státu náleží zastupování státu navenek. To znamená, že prezident republiky především zastupuje Českou republiku vůči jiným státům (jejich zástupcům). Zastupováním státu navenek se nerozumí pouze reprezentace státu v zahraničí, ale také jednání jménem České republiky s oficiálními zástupci jiných států, kteří Českou republiku oficiálně navštíví.⁶⁶ F. Weyr uváděl, že zastupováním státu navenek se rozumí „*povšechné zastupování ve smyslu diplomatickém i politickém, jež přísluší prezidentu při různých úředních a slavnostních příležitostech jakožto hlavě státu.*“⁶⁷ Někdy se

⁶³ KOUDELKA, Zdeněk. Prezident republiky. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2018, s. 105.

⁶⁴ Ibidem, s. 101.

⁶⁵ RYCHETSKÝ, Pavel, LANGÁŠEK, Tomáš, HERC, Tomáš, MLSA, Pavel a kolektiv. Ústava České republiky. Zákon o bezpečnosti České republiky: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 536-537.

⁶⁶ SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SUCHÁNEK, Radovan, SYLLOVÁ, Jindřiška. Ústava České republiky: komentář. 2. vydání, Praha: C.H. Beck, 2016, s. 628.

⁶⁷ WEYR, František, HORÁK, Ondřej, ed. Československé právo ústavní. Ústavní vývoj československý v roce 1938. Praha: Wolters Kluwer, 2017, s. 192.

pojem zastupování státu navenek chápe v širším smyslu (*largo sensu*), ale v případě písmene a) uvedeného článku by měl být výklad vykládán v užším významu (*stricto sensu*).⁶⁸

b) Sjednávání a ratifikování mezinárodních smluv

V písmeni b) čl. 63 je upravena prezidentova kontraskribovaná kompetence sjednávat a ratifikovat mezinárodní smlouvy. Prezident republiky má možnost přenést pravomoc sjednávání mezinárodních smluv na vládu nebo na jednotlivé členy vlády s jejím souhlasem. Pokud tak chce prezident učinit a pravomoc přenést, tento souhlas k přenesení pravomoci sjednávání mezinárodních smluv na jednotlivé členy vlády musí mít formu usnesení vlády.⁶⁹

c) Vrchní velitel ozbrojených sil

Podle písmene c) čl. 63 Ústavy je prezident republiky vrchním velitelem ozbrojených sil. Prezident nařizuje mobilizaci a určuje, kdy má být vojsko České republiky nasazeno. Jako vrchní velitel ozbrojených sil se podílí na vydávání (specifických) normativních právních aktů, které se někdy považují za předpisy právní.⁷⁰ Je patrné, že se pravděpodobně vychází z praxe 1. republiky, kdy bylo uznáváno, že prezident republiky vydává rozkazy jako zástupce odpovědného člena vlády podle § 64 odst. 1 č. 10 ústavní listiny z roku 1920. Tyto rozkazy byly považovány za "všeobecné normy" i tehdejší Nejvyšším správním soudem.⁷¹

d) Přijímání vedoucích zastupitelských misí

Písmeno d) čl. 63 Ústavy stanoví, že prezident republiky přijímá vedoucí zastupitelských misí. V 19. století vznikly diplomatické orgány jako trvalé instituce, které plní dvě hlavní funkce. Jejich smyslem je jednak zprostředkování kontaktů mezi státem vysílajícím a státem přijímajícím, a jednak zabezpečování ochrany vlastních státních příslušníků na území státu přijímacího.⁷² Prezident republiky přijímá vedoucí zastupitelských misí, tedy zástupce zahraničních států, ve dvou

⁶⁸ SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SUCHÁNEK, Radovan, SYLLOVÁ, Jindřiška. Ústava České republiky: komentář. 2. vydání, Praha: C.H. Beck, 2016, s. 628.

⁶⁹ SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SUCHÁNEK, Radovan, SYLLOVÁ, Jindřiška. Ústava České republiky: komentář. 2. vydání, Praha: C.H. Beck, 2016, s. 628.

⁷⁰ Ibidem, s. 630.

⁷¹ Ibidem, s. 630.

⁷² Ibidem, s. 631.

nejvyšších třídách diplomatických hodností, hlavně při jejich nástupu do funkce, kdy mu předávají své pověřovací listiny (*credentials, lettres de créance*) podepsané hlavou státu, která je vyslala. Dále je (na jejich žádost nebo z vlastní iniciativy) přijímá v průběhu mise a před jejím ukončením.⁷³

e) Pověřování a odvolávání vedoucích zastupitelských misí

Písmeno e) ustanovení čl. 63 Ústavy navazuje na předchozí ustanovení a upravuje protipól věci, tj. pravomoc hlavy státu ve vztahu k vedoucím českých diplomatických misí v zahraničí.⁷⁴ Označení „pověřování“ pro jmenování vedoucích diplomatických misí je ustálený termín v diplomatických stycích. Prezident republiky jmenuje pouze vedoucí zastupitelských úřadů v hodnosti mimořádného a zplnomocněného velvyslance u hlavy přijímacího státu.⁷⁵

f) Vyhlášení voleb do Poslanecké sněmovny a Senátu

Podle písmene f) ustanovení čl. 63 Ústavy prezident vyhláší volby do Poslanecké sněmovny a Senátu. Zákon o volbách do parlamentu⁷⁶ upřesňuje, že prezident republiky vyhláší volby nejpozději 90 dnů před jejich konáním. Rozhodnutí o vyhlášení voleb se uveřejňuje ve Sbírce zákonů. Vyhlášení voleb plní funkci „startovací“ a je podmínkou jejich konání.⁷⁷ K vyhlášení voleb do zastupitelstev krajů je prezident také příslušný. Shodně prezident republiky vyhlášoval také referendum o přistoupení České republiky k Evropské unii,⁷⁸ avšak toto jeho rozhodnutí nepodléhalo kontrasignaci ve znění před novelou Ústavy.⁷⁹

g) Jmenování a povyšování generálů

Pravomoc prezidenta republiky jmenovat a povyšovat generály podle *písmene g)* souvisí s jeho postavením vrchního velitele ozbrojených sil. Prezident

⁷³ Ibidem, s. 631.

⁷⁴ Ibidem, s. 632.

⁷⁵ SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SUCHÁNEK, Radovan, SYLLOVÁ, Jindřiška. Ústava České republiky: komentář. 2. vydání, Praha: C.H. Beck, 2016, s. 632.

⁷⁶ Zákon č. 247/1995 Sb.

⁷⁷ SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SUCHÁNEK, Radovan, SYLLOVÁ, Jindřiška. Ústava České republiky: komentář. 2. vydání, Praha: C.H. Beck, 2016, s. 632.

⁷⁸ Ústavní zákon č. 515/2002 Sb.

⁷⁹ Novela Ústavy byla provedena zákonem č. 71/2012 Sb.

republiky jmenuje důstojníky jako „služební orgán“ na základě návrhu vlády. Stejně tak na návrh vlády prezident republiky hodnosti generálům odnímá.⁸⁰

h) Propůjčování a udělování státních vyznamenání

Propůjčování státního vyznamenání a udělování státních vyznamenání patří mezi kontrasignované pravomoci prezidenta republiky podle písmena h) odst. 1 čl. 63. Blíže upraveno viz. zákon o státních vyznamenáních České republiky.⁸¹

i) Jmenování soudců

Podle písmene i) přísluší prezidentu republiky jmenovat soudce. Tato pravomoc se vztahuje na jmenování všech soudců působících v České republice, s výjimkou soudců soudu Ústavního; ty jmenuje prezident bez kontrasignace, avšak se souhlasem Senátu.⁸² Předsedu a místopředsedu Ústavního soudu, kteří vykonávají v souladu se zákonem o Ústavním soudu⁸³ správu Ústavního soudu a předsedu a místopředsedu Nejvyššího správního soudu, kteří vykonávají v souladu se zákonem o soudu a soudcích⁸⁴ státu správu Nejvyššího soudu, jmenuje prezident republiky bez potřeby kontrasignace (1.2.1.)

j) Nezahájení a nepokračování v trestním řízení, abolice

Písmeno j) obsahuje text, který byl původně součástí čl. 62 písm. g) Ústavodárce tak, zdá se, vyhověl některým kritickým připomínkám odborné veřejnosti a přesunul jednu z forem (individuální) milosti, tzv. abolicí, z nekontrasignovaných pravomocí prezidenta republiky mezi pravomoci kontrasignované. Abolice znamená, že prezident republiky, který se dozví o spáchání trestného činu konkrétní osobou, nařídí, aby se trestní stíhání nezačalo nebo – pokud již bylo trestní řízení zahájeno – nařídí, aby se v něm nepokračovalo.⁸⁵

⁸⁰ Podle zákona č. 221/1999 Sb.

⁸¹ Zákon č. 157/1994 Sb.

⁸² Ibidem.

⁸³ Zákon č. 182/1993 Sb.

⁸⁴ Zákon č. 6/2002 Sb.

⁸⁵ SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SUCHÁNEK, Radovan, SYLLOVÁ, Jindřiška. Ústava České republiky: komentář. 2. vydání, Praha: C.H. Beck, 2016, s. 637.

k) Amnestie prezidenta republiky

Písmeno k) zakládá pravomoc prezidenta republiky na udělování milostí. Rozlišujeme amnestii od milosti, a právě na rozdíl od udělení individuální milosti, která nepodléhá kontrasignaci podle čl. 62 (sub 1.2.1.7), je amnestie aktem hromadným. Prezident republiky v rozhodnutí pomine výkon trestu nebo nařídí nezahájení či zastavení trestního stíhání vůči osobám, které nejsou individuálně určeny, ale jsou obecně identifikovány například podle výše uloženého trestu nebo druhu trestného činu, za který byl trest uložen.⁸⁶

⁸⁶ SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SUCHÁNEK, Radovan, SYLLOVÁ, Jindřiška. Ústava České republiky: komentář. 2. vydání, Praha: C.H. Beck, 2016, s. 637.

2. Systematika odpovědnosti

Optikou filozofie je odpovědnost její etickou disciplínou, která se zabývá morálními povinnostmi jedinců vůči sobě samým, společnosti a přírodě. Etika se zabývá tím, co je správné a co je špatné. Zaměřuje se na otázky, jakým způsobem máme být odpovědni za své činy a jaký je vztah mezi našimi činy a následnými důsledky. Etika a odpovědnost mají vliv na naše rozhodování, pomáhají nám žít v souladu s našimi hodnotami a ideály.⁸⁷ Například existuje deterministický pohled, podle kterého jsou všechny naše činy a rozhodnutí předurčeny vnějšími faktory, jako jsou genetika, prostředí a minulé zkušenosti, již popsána *tabula rasa*⁸⁸ chcete-li. Na základě tohoto směru odpovědnost nese spíše okolní svět než jednotlivec samotný. Naopak liberální pohled zdůrazňuje svobodnou vůli jako klíčový prvek odpovědnosti a tvrdí, že jednotlivec má plnou kontrolu nad svými činy a nese za ně plnou odpovědnost. Další aspekt odpovědnosti zahrnuje otázku, jaká kritéria se používají pro hodnocení činů jednotlivce a jeho rozhodnutí. Například etické teorie jako deontologie⁸⁹ nebo utilitarismus⁹⁰ kladou důraz na morální hodnotu jednotlivcových činů a hodnotí je podle toho, zda jsou správné nebo nesprávné, zatímco se například Aristotelova etika ctností zaměřuje na kvality charakteru a hodnotí odpovědnost jednotlivce na základě jeho schopnosti žít život hodný žití.⁹¹

Odpovědnost je tedy čistě z filosofického hlediska komplexní problematikou, která zahrnuje otázky svobody vůle, vnějších faktorů a etiky. Existují různé druhy odpovědnosti. Vždy záleží na situaci, kontextu, a ačkoliv je tématem této diplomové práce nepochybně odpovědnost právní, na začátku stěžejní kapitoly opřeme výklad i o druhy ostatní. Jenom člověk může být odpovědný. Odpovědnost (morální) je schopnost člověka přisuzovat si úkonem praktického rozumu vinu nebo zásluhu za své jednání a jeho následky, stejně jako se zavázat nebo být vázán k určitému jednání směřujícímu do budoucna.⁹² Kupříkladu kůň

⁸⁷ FISCHER, John Martin, RAVIZZA, Mark. *Responsibility and Control: A Theory of Moral Responsibility*. Cambridge; New York: Cambridge University Press, 1998, s 92-122.

⁸⁸ Pojem, který poprvé použil John Locke (1632-1704) pro empiristické epistemologie, podle níž se všechny pojmy, znalosti, vědomosti, mravní zásady atd. získávají v průběhu života.

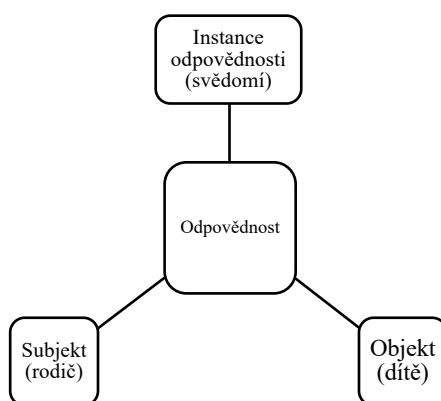
⁸⁹ Označení etiky jako nauky o povinnostech, podle které by se člověk měl rozhodovat a jednat podle pevných zásad povinnosti.

⁹⁰ Princip hodnocení jevů z hlediska jejich užitečnosti, tj. možnosti sloužit jako prostředek k dosažení zvoleného cíle.

⁹¹ ARISTOTELÉS. *Etika Nikomachova*. Přeložil Antonín Kříž. Praha: Jan Laichter, 1937.

⁹² FISCHER, John Martin, RAVIZZA, Mark. *Responsibility and Control: A Theory of Moral Responsibility*. Cambridge; New York: Cambridge University Press, 1998, s. 92-122.

nemůže být odpovědný za to, že skopnul jezdce ze sedla, stejně, jako není žádný přírodní jev odpovědný za škodu, kterou spáchal na lidském majetku. Odpovědnost nezávisí jenom na možnosti být původcem, příčinou, ale musí tady být dána navíc svoboda a rozum, tj. schopnost dobrovolně chtít a rozumně uvážit morální význam jednání.⁹³ Aristoteles předpokládal, že zvířata a děti mají účast dobrovolnosti. Přesto nepředpokládal, že by zvířata a děti mohly volit. Když si dítě vlastním přičiněním ublíží, nečiníme jej odpovědným, ale činíme za to odpovědným jeho rodiče. Na bedrech rodiče leží otázka, na kolik to mohl předvídat, a na kolik mohl situaci zabránit.⁹⁴



V této souvislosti lze příkladem odkázat na ustanovení § 25 trestního zákoníku,⁹⁵ které činí děti trestněprávně neodpovědnými, neboť: „*Kdo v době spáchání činu nedovršil patnáctý rok svého věku, není trestně odpovědný.*“ Pro podstatu odpovědnosti je klíčové, že se jedná o relaci, vztah minimálně trojmístný. Někdo je totiž odpovědný za něco a před někým. Například rodič (subjekt) je zodpovědný za dítě (objekt) před svým svědomím, které je instancí odpovědnosti. Odpovědnost může být, vedle té právní a morální, dále politická, finanční, sociální, dokonce firemní či osobní. Politická odpovědnost se týká zodpovědnosti politických představitelů za jejich činy a rozhodnutí, která mají dopad na společnost. Politická odpovědnost je kategorie odpovědnosti, se kterou v práci dále pracuji. Subjektem této odpovědnosti jsou političtí představitelé, objektem jsou občané, stát jako celek. Instancí politické odpovědnosti jsou různé instituce a mechanismy, jako jsou parlamentní výbory, kontrolní orgány, které

⁹³ FISCHER, John Martin, RAVIZZA, Mark. Responsibility and Control: A Theory of Moral Responsibility. Cambridge; New York: Cambridge University Press, 1998, s. 92-122.

⁹⁴ ARISTOTELÉS. Etika Nikomachova. Přeložil Antonín Kříž. Praha: Jan Laichter, 1937, s. 45-72.

⁹⁵ Zákon č. 40/2009 Sb.

kontrolují a sankcionují politické představitele za jejich činy a rozhodnutí. Účelem textu je objasnění zejména ústavní odpovědnosti prezidenta republiky, jakožto zvláštního druhu odpovědnosti právní.

2.1. Obecně k právní odpovědnosti

Jak jsem již v úvodu této kapitoly poznamenal, odpovědnost vyvozujeme, pakliže jsou určitým jednáním porušeny různé druhy sociálních norem. Podle pana A. Gerlocha⁹⁶ lze dovodit, že:

1. Právní odpovědnost je pouze jedním z druhů odpovědnosti ve společnosti,
2. základem pro diferencování právní a mimoprávní odpovědnosti je sám pojem práva, jeho obsah i rozsah a znaky, které právo odlišují od jiných normativních systémů působících ve společnosti,
3. právní odpovědnost je jednou ze základních forem realizace práva,
4. právní odpovědnost může být založena za podmínek stanovených právními normami, vytvářejícími určitý systém vztahů a vazeb v horizontální a vertikální linii.⁹⁷

Obecným znakem odpovědnosti je sankce, která představuje povinnost snést újmu, nastane-li skutečnost předpokládaná hypotézou normy.⁹⁸ Autor definuje právní odpovědnost jako zvláštní formu právního vztahu, „*ve kterém dochází k porušení (primární) právní povinnosti ke vzniku nové (sekundární) právní povinnosti sankční povahy.*“⁹⁹ Dále rozlišujeme dvě koncepce právní odpovědnosti, kdy v případě prvého rozumíme pod pojmem právní odpovědnost povinnost strpět (*pati*) za porušení povinnosti následky stanovené v rámci odpovědnostního právního vztahu a v případě druhém, se právní odpovědností rozumí uplatnění nepříznivých právních následků, stanovených právní normou vůči tomu, kdo porušil právní povinnost (*dare, facere, omittere, pati*). Tyto koncepce jsou od sebe

⁹⁶ Aleš Gerloch (nar. 1955) je vedoucím katedry teorie práva a právních učení na Právnické fakultě Univerzity Karlovy.

⁹⁷ GERLOCH, Aleš. Teorie práva. 7. aktualizované vydání, Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, s. 171.

⁹⁸ GERLOCH, Aleš. Teorie práva. 7. aktualizované vydání, Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, s. 171.

⁹⁹ GERLOCH, Aleš. Teorie práva. 7. aktualizované vydání, Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, s. 171.

odlišné v tom, zda spojují právní odpovědnost jen se vznikem druhotné (sekundární) povinnosti, nebo s jakoukoliv sankcí za porušení právní povinnosti.¹⁰⁰

Pro vznik odpovědnosti je zásadní existence právní skutečnosti, se kterou právo spojuje její vznik. Těmito skutečnostmi jsou protiprávní jednání a protiprávní stav. Toliko rozlišujeme rozlišit dva druhy porušení právní povinnosti (protiprávního jednání) a to na:

1. komisivní – ten, kdo porušil právní pravidlo chování a jednání, se *choval, jak neměl*, tj., porušil zákaz určitého chování,
2. omisivní – ten, kdo porušil právní pravidlo chování a jednání, se *nechoval, jak měl*, tj., porušil příkaz určitého chování¹⁰¹

Ve veřejnoprávní oblasti jsou tradičními formami odpovědnosti odpovědnost trestní, správní (odpovědnost za správní delikty) a disciplinární. Při odpovědnosti disciplinární neplatí zásada *ne bis in idem*, tedy ne dvakrát v téže věci. Ve zmíněné oblasti jsou také určité netypické druhy právní, resp. právně politické, odpovědnosti:

1. **ústavní – upravena normami ústavního práva**
2. mezinárodněprávní – při porušení mezinárodních smluv mezi státy, státy a fyzickými osobami, eventuelně i osobami právními, rozhodují orgány zřízené mezinárodním právem (např. porušení mezinárodního práva zločiny genocidia, proti lidskosti, válečnými zločiny a agresí, rozhoduje Mezinárodní trestní soud v Haagu, ve věcech civilních je to např. Evropský soud pro lidská práva ve Štrasburku ustanovený podle Evropské úmluvy o ochraně základních práv a svobod)¹⁰²

2.2. **Formy odpovědnosti prezidenta republiky**

Základním rozdílem mezi hlavou státu v monarchii a republice je to, že hlava státu je v monarchii právně neodpovědná, zatímco v republice ano. V monarchii, kde je nástupnictví založeno na dědictví, vede nezodpovědnost

¹⁰⁰ GERLOCH, Aleš. Teorie práva. 7. aktualizované vydání, Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, s. 171.

¹⁰¹ GERLOCH, Aleš. Teorie práva. 7. aktualizované vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, s. 172.

¹⁰² Ibidem, s. 175.

monarchy k právnímu paradoxu, kdy je vražda krále beztrestná.¹⁰³ V případě, že vraždu spáchá následník trůnu v dědičné monarchii a jedná se o dokonanou vraždu, je trestní odpovědnost neuplatněna. Avšak, kdyby vražda nebyla dokonána, jednalo by se pouze o pokus vraždy a následník trůnu by nepochybně právně odpovědný byl.¹⁰⁴ Ačkoliv podle ustanovení Ústavy, a to konkrétně dle odst. 3 v čl. 65, *prezident republiky není z výkonu své funkce odpovědný*, je nutno toto ustanovení posuzovat v kontextu ostatních ústavních norem.¹⁰⁵ Abych mohl v dalších částech práce navázat, začínám výkladem o jednotlivých formách odpovědnosti prezidenta republiky. Totiž kromě toho, že veřejné funkce jsou otevřené všem občanům a výkon těchto funkcí je omezen na určité časové období, skládání účtů za výkon těchto funkcí je také jedním ze základních znaků, které definují státní zřízení republiky. Je důležité si uvědomit, že odpovědnost za výkon těchto funkcí není institutem monolitickým a zahrnuje mnoho různých forem odpovědnosti.¹⁰⁶ Ústava konstruuje zvláštní *ústavněprávní odpovědnost prezidenta pro velezradu*, a po přijetí novely,¹⁰⁷ *i hrubé porušení ústavy nebo jiné součásti ústavního pořádku* podle odst. 2 čl. 65. Vedle odpovědnosti ústavní, založené Ústavou (jinak také hovoříme o této odpovědnosti jako o ústavněprávní, viz níže), přichází v úvahu i další formy právní odpovědnosti, především odpovědnost trestněprávní. Od odpovědnosti ústavněprávní J. Filip a stejně tak i J. Kudrna, který ve svém článku¹⁰⁸ na prve řečeného navazuje, odlišují *odpovědnost ústavněpolitickou*. J. Filip tyto dvě formy odpovědnosti od sebe odděluje, nicméně lze říci, že jsou jedné kategorie *ústavní odpovědnosti*.

V textu od sebe formy ústavní odpovědnosti po vzoru J. Filipa odděluji (na odpovědnost ústavněprávní, ústavněpolitická, trestněprávní). Odpovědnosti ústavněprávní a ústavněpolitické jsou jedné kategorie „ústavní odpovědnosti“. První z těchto podkategorií ústavní odpovědnosti vyžaduje přesné specifikování protiprávního chování a lze ji použít pouze proti určité osobě. Druhá podkategorie se opírá o vztah důvěry, který je rovněž upraven ústavními normami a může být narušen. Třetí formě odpovědnosti prezidenta republiky (trestněprávní) je věnována

¹⁰³ KOUDELKA, Zdeněk. Prezident republiky. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2018, s. 281.

¹⁰⁴ Ibidem.

¹⁰⁵ Ibidem.

¹⁰⁶ KUDRNA, Jan. Odpovědnost za akty prezidenta republiky. Správní právo. 2013, č. 7-8, s. 386.

¹⁰⁷ Novela Ústavy byla provedena zákonem č. 71/2012 Sb.

¹⁰⁸ KUDRNA, Jan. Odpovědnost za akty prezidenta republiky. Správní právo. 2013, č. 7-8.

neoddělitelně pozornost také a jelikož jsem v úvodu této kapitoly představil odpovědnost současně jako disciplínou filozofie, zmíním ještě jeden druh, v zásadě již mimoprávní, který s morální odpovědností může, a taky nemusí souviset – *odpovědnost politická a morální* (viz 2.2.4). S odlišením forem odpovědnosti pracuje podobně také J. Kysela¹⁰⁹ a V. Vnenk.¹¹⁰

2.2.1. Odpovědnost ústavněprávní

V oblasti ústavního práva může odpovědnost existovat pouze jako zvláštní forma právní odpovědnosti, která je součástí celého právního systému. Proto jsou obecné předpoklady pro ústavněprávní odpovědnost stejné jako pro jiné druhy odpovědnosti (absolutní, objektivní nebo subjektivní odpovědnost). Základem pro ústavněprávní odpovědnost je uznání existence ústavněprávního deliktu, tedy jednání subjektu ústavního práva, které je v rozporu s normami ústavního práva a směřuje proti hodnotám chráněným ústavním právem. V ústavním právu však existuje i specifická forma odpovědnosti – odpovědnost ústavněpolitická, která vzniká na základě vztahu založeného jmenováním nebo volbou (sub 2.2.2).¹¹¹

Samostatným, nejen terminologickým, problémem je diferenciací pojmů ústavní odpovědnost a ústavní sankce, k jejich rozlišení si vypůjčím slova pana profesora Filipa: „*Ty jsou samostatným problémem a zahrnují důsledky porušení dispozice ústavní normy. Rozdíl spočívá v tom, že ústavní odpovědnost se tradičně omezuje na úzkou skupinu státních orgánů, které se vyznačují buď vlastností nezávislého postavení (jako orgány soudní moci) nebo stojí na vrcholku státní organizace (monarcha, prezident) vcelku nebo zčásti. Z tohoto pohledu je možno je morálně odsoudit (např. za nedodržení slibu na čest a svědomí) nebo osoby v nich úřadujících učinit politicky neškodnými. Naopak sankce ústavních norem možno uplatnit vůči všem subjektům ústavního práva, které jednaly v rozporu s příkazy dispozice jeho norem jako pravidel chování.*“¹¹² Celou situaci dále komplikuje skutečnost, že tradiční chápání ústavní odpovědnosti je spojeno se specifickým

¹⁰⁹ KYSELA, Jan. O imunitě třikrát jinak. Právní rozhledy. 2015, č. 23-24.

¹¹⁰ Např. VNEK, Vladislav. Ústavněprávní odpovědnost prezidenta republiky a úvahy de constitutione ferenda at KUDRNA, J. (ed.) Ústava v kontextu společenských změn (K 30. výročí jejího přijetí). Praha: Wolters Kluwer, 2022, s. 183-189.

¹¹¹ FILIP, Jan. K ústavní odpovědnosti v ČR a odpovědnosti hlavy státu zejména za velezradu. Časopis pro právní vědu a praxi. 2010, č. 1, s. 24.

¹¹² FILIP, Jan. K ústavní odpovědnosti v ČR a odpovědnosti hlavy státu zejména za velezradu. Časopis pro právní vědu a praxi. 2010, č. 1, s. 24-25.

trestním řízením, které vyplynulo z povahy subjektů (*privilegium personae*) této odpovědnosti, orgánu, který žaluje a rozhoduje (*privilegium fori*), vykonávaného úřadu (*privilegium officii*) a z omezení ukládaných sankcí (*privilegium poenae*). Je však nutné si uvědomit, že imunita těchto osob, které zastávají úřady na ústavní úrovni, stejně jako forma ústavní odpovědnosti, představuje porušení principu rovnosti před zákonem. Tato výjimečnost se však částečně zdůvodňuje tím, že slouží k ochraně nejen osoby, která takovou funkci vykonává, ale také k ochraně prestiže státu a funkce, kterou daná osoba vykonává. To platí zejména v případě hlavy státu.¹¹³ V průběhu 19. století se od specifických, těžkopádných, dlouhotrvajících a procesně komplikovaných procedur začalo upouštět.¹¹⁴ Původní řízení neslibovalo jistý výsledek, a navíc se taková konstrukce hodila podle názoru J. Filipa ke statusu nedotknutelného monarchy, který si přál státní aparát fungující podle jím kontrolovaného právního řádu.¹¹⁵ Monarchům navzdory se následně začal rodit institut ústavního soudnictví, tak, jak jej známe dnes (více v kapitole 3)

Zvláštní druh ústavněprávní odpovědnosti, založený Ústavou, je strukturován podobně jako odpovědnost trestněprávní – objekt, objektivní stránka, subjekt a subjektivní stránka. Objektem ústavněprávní odpovědnosti jsou základní hodnoty chráněné ústavním právem. Objektivní stránkou je pak ústavním právem předvídané jednání subjektu (omisivní nebo komisivní, k tomu viz výše v kapitole o právní odpovědnosti, 2.), jeho následky a příčinný vztah mezi jednáním a následkem.¹¹⁶ Subjektem ústavněprávní odpovědnosti je pouze účastník vztahů založených Ústavou, který je způsobilý k ústavnímu deliktu. Subjektivní stránka, ke které J. Filip¹¹⁷ uvádí: „*Zde se ústavní právo odlišuje od jiných právních odvětví tím, že předpokládá v podstatě i určitou kolektivní odpovědnost, nikoli ovšem kolektivní vinu. ... Zavinění se zpravidla nepředpokládá a odpovědnost v ústavním právu má proto obvykle podobu objektivní (uplatnění posoudí příslušný orgán) nebo absolutní odpovědnosti (za výsledek).*“

¹¹³ FILIP, Jan. K ústavní odpovědnosti v ČR a odpovědnosti hlavy státu zejména za velezradu. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2010, č. 1, s. 24-25.

¹¹⁴ *Ibidem*.

¹¹⁵ *Ibidem*, s. 26.

¹¹⁶ JELÍNEK, Jiří a kolektiv. *Trestní právo hmotné. Obecná část. Zvláštní část*. 7. vydání. Praha: Leges, 2019, s. 185.

¹¹⁷ FILIP, Jan. *Ústavní právo České republiky. Základní pojmy a instituty. Ústavní základy ČR*. 4. vyd. Brno: Masarykova univerzita a nakladatelství Doplněk, 2011, s. 46.

V případě, kdy se jedná o konkrétní delikt prezidenta, se situace liší, protože jeho východiska jsou založena na právu trestním, což znamená, že se některé jeho aspekty hodnotí i z hlediska práva trestního, včetně jeho struktury. To lze dokázat vzhledem k subsidiární povaze trestního řádu v řízení o ústavní žalobě na prezidenta republiky. Ustanovení, které svědčí o příbuznosti deliktu ústavního práva k právu trestnímu, nalezneme v zákoně o Ústavním soudu, když sám stanoví použití trestního řádu v §108, pro řízení o ústavní žalobě na prezidenta republiky: „*Pokud tento zákon nestanoví jinak, použijí se pro řízení o ústavní žalobě přiměřeně ustanovení trestního řádu o řízení před soudem.*“ Z hlediska subjektivní stránky je dále vyžadováno úmyslné zavinění, což implikuje ustanovení čl. 65 odst. 2, obsahující výčet deliktů velezrady a hrubého porušení Ústavy nebo jiné součásti ústavního pořádku uvedeny spolu s definicí skutkové podstaty, „*spočívající v jednání prezidenta republiky směřujícím proti svrchovanosti a celistvosti republiky, jakož i proti jejímu demokratickému řádu*“ (viz výklad o objektu výše). Ustanovení čl. 62 odst. 3 tak ohledně formy zavinění mlčí, proto výklad T. Herc: ¹¹⁸ *Předpokladem vzniku odpovědnosti za tento ústavní delikt (velezrady) je zavinění. Ústava v souvislosti s ústavními delikty sice nerozlišuje mezi úmyslem a nedbalostí, povaha řízení jako řízení kvazi trestního svědčí ve prospěch výkladu, podle něhož je i v jeho rámci namístež uplatňovat hmotněprávní maximy (...) Tak jako v případě velezrady se i u tohoto ústavního deliktu (hrubé porušení Ústavy nebo jiné součásti ústavního pořádku) může dopustit pouze prezident republiky. K jeho spáchání se vyžaduje zavinění.*“ Tuto argumentaci T. Herc zakládá, vzhledem k analogii k ustanovení § 13 odst. 2 trestního zákoníku, ¹¹⁹ že: „*K trestnosti činu je třeba úmyslného zavinění, nestanoví-li tento zákon výslovně, že postačí zavinění z nedbalosti.*“

2.2.2. Odpovědnost ústavněpolitická

Na rozdíl od ústavněprávní odpovědnosti, odpovědnost ústavněpolitická nutně nevyžaduje právní zakotvení zásady *nulla poena sine lege*.¹²⁰ Zatímco ústavněprávní odpovědnost je typickým diferenciačním znakem prezidentské

¹¹⁸ RYCHETSKÝ, Pavel, LANGÁŠEK, Tomáš, HERC, Tomáš, MLSA, Pavel a kolektiv. Ústava České republiky. Zákon o bezpečnosti České republiky: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 650-651.

¹¹⁹ Zákon č. 40/2009 Sb.

¹²⁰ FILIP, Jan. K ústavní odpovědnosti v ČR a odpovědnosti hlavy státu zejména za velezradu. Časopis pro právní vědu a praxi. 2010, č. 1, s. 26.

formy vlády, odpovědnost ústavněpolitická znamená vztah důvěry a odpovědnosti, který existuje mezi výkonnou mocí a mocí zákonodárnou v parlamentární formě vlády.¹²¹ Je možné, že v tomto systému mohou být obě formy ústavní odpovědnosti použity současně či se vzájemně doplňovat, ačkoli v případě hlavy státu tomu tak s ohledem na dikci odst. 3 čl. 54 Ústavy úmyslně není. Kromě toho je třeba rozlišovat mezi těmito druhy odpovědnosti a disciplinární odpovědností, jejíž znaky lze nalézt i v našich podmínkách v případě velezrady či hrubého porušení Ústavy nebo jiné části ústavního pořádku, což může mít za následek ztrátu úřadu a nezpůsobilost k dalšímu výkonu funkce.¹²²

Ústavněpolitická odpovědnost znamená, že „osoba jmenovaná nebo zvolená do funkce může být kontrolována tím, kdo ji do funkce uvedl. Uplatnění směřuje vždy ve vztahu ke konkrétním osobám, které zastávají příslušnou funkci, a jejím smyslem je dosažení toho, že jim tato funkce zanikne.“¹²³ Tento typ odpovědnosti není založen pouze na porušení právních předpisů, i když to není vyloučeno, ale zejména na ztrátě důvěry ve způsob výkonu dané funkce. Důvodem pro uplatnění ústavně politické odpovědnosti je především ztráta politické důvěry v příslušnou osobu nebo orgán. Tento typ odpovědnosti je sice založen na právních předpisech, ale má především politický charakter.¹²⁴ K politické odpovědnosti si ještě dovoluji odkázat na slova F. Weyra, který definoval (ústavně) politickou odpovědnost následovně: „jest to pojem stejně nejasný uvažujeme o právním postavení ministrů a hlavy státu, poněvadž má smysl jen v rovině skutečných dějů jako představa o výslednoci skutečných (politických) mocenských poměrů a ztrácí jej, jakmile se snažíme přenést jej, zachovajíc jeho typický význam do roviny normativní (...) politická odpovědnost musí býti, pokud jest upravena právními normami, nutně právní (...) z předcházejících vývodů plyne, že neodpovědným býti může znamenati jen tolik jako nemíti povinnost. Uvažujeme-li o významu ústavních předpisů, které stanoví výslovně neodpovědnost hlavy státu (v monarchii panovníka, v republice

¹²¹ Ibidem, s. 24.

¹²² FILIP, Jan. K ústavní odpovědnosti v ČR a odpovědnosti hlavy státu zejména za velezradu. Časopis pro právní vědu a praxi. 2010, č. 1, s. 24.

¹²³ RYCHETSKÝ, Pavel, LANGÁŠEK, Tomáš, HERC, Tomáš, MLSA, Pavel a kolektiv. Ústava České republiky. Zákon o bezpečnosti České republiky: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 537.

¹²⁴ KUDRNA, Jan. Odpovědnost za akty prezidenta republiky. Správní právo. 2013, č. 7-8, s.396.

*presidenta jejího), pak sluší se rozlišovati onu politickou neodpovědnost od jiné (trestní, civilní atd.)*¹²⁵

2.2.3. Odpovědnost trestněprávní

Trestněprávní odpovědnost je jedním ze základních prvků práva, který se týká důsledků porušení hodnot chráněných trestním právem. Trestní odpovědnost považujeme za poslední instanci, tzv. *ultima ratio*. Pro trestní odpovědnost musí být dán subjekt, subjektivní stránka, objekt a objektivní stránka. Trestní odpovědnost je výhradně individuální, ale mohou existovat různé formy účastenství. Při aplikaci trestní odpovědnosti prezidenta republiky lze použít i jiné formy odpovědnosti, zejména odpovědnosti ústavněprávní. V případě Ústavy ČR se v této oblasti v poslední době vyskytly zásadní změny. Dříve byl souběh ústavněprávní a trestněprávní odpovědnosti vyloučen kvůli vysokému stupni trestněprávní imunity prezidenta. Od 7. března 2013 je však možný souběh obou typů odpovědnosti. Tato změna také ovlivňuje článek 54 odst. 3 Ústavy, který se tak stal o něco užší výkladově.¹²⁶

Před novelou Ústavy požíval prezident republiky prakticky bezmeznou hmotněprávní exempci, ustanovení čl. 65 odst. 3 tehdy obsahovalo „věčně se opakující“ imunitu, když stanovilo, že „*Trestní stíhání pro trestné činy spáchané po dobu výkonu funkce prezidenta republiky je navždy vyloučeno.*“ Prezident republiky byl nestíhatelný a přímo byla vyloučena jeho trestní odpovědnost v případě deliktů, kterých se dopustil v době výkonu funkce.¹²⁷ Ustanovení o prezidentově imunitě chránilo trvale a bezpodmínečně před stíháním za všechna protiprávní jednání, kterých by se prezident po dobu výkonu funkce dopustil. Z původní úpravy je zřejmé, že k vyšetřování (fáze *in rem*) trestného činu by docházelo, nýbrž v okamžiku, kdy vyšetřování dojde k osobě úřadujícího nebo bývalého prezidenta, toliko ve směru k jeho sobě (fáze *in personam*), by bezpodmínečně skončilo, neboť by orgán činný v trestním řízení neměl od koho získat souhlas ke stíhání.¹²⁸ Tento stupeň ochrany byl prezidentu republiky

¹²⁵ WEYR, František, HORÁK, Ondřej, ed. Československé právo ústavní. Ústavní vývoj československý v roce 1938. Praha: Wolters Kluwer, 2017, s. 184.

¹²⁶ KUDRNA, Jan. Odpovědnost za akty prezidenta republiky. Správní právo. 2013, č. 7-8, s. 387-389.

¹²⁷ KUDRNA, Jan. Odpovědnost za akty prezidenta republiky. Správní právo. 2013, č. 7-8, s. 400.

¹²⁸ FILIP, Jan. K ústavní odpovědnosti v ČR a odpovědnosti hlavy státu zejména za velezradu. Časopis pro právní vědu a praxi. 2010, č. 1, s. 36.

poskytnut zaprvé s ohledem na váhu úřadu samotného, za druhé dle odůvodnění J. Filipa, že prezidentu republiky je takto poskytována široká ochrana pro případ, že by bylo nutné, aby v zájmu záchrany státu a jeho zřízení musel porušit právní řád.¹²⁹

V současnosti je trestní stíhání prezidenta republiky pro delikty spáchané v době výkonu funkce, možné. Původní znění odst. 3 čl. 65 bylo vypuštěno, došlo ke změně formulace a trestní stíhání za trestné činy spáchané po dobu výkonu funkce nyní možné je. J. Kudrna dodává, že: „*k částečnému průlomů v tomto směru specificky došlo již k 1. říjnu 2009, kdy se pro Českou republiku stal závazným Římský statut Mezinárodního trestního soudu. Ten svým čl. 27 zakázal zohledňování jakékoliv veřejné funkce při posuzování trestní odpovědnosti za činy, k jejichž souzení byl Soud zřízen, a v ustanovení odst. 2 výslovně stanovil, že nebude přihlíženo k jakýmkoliv imunitám založeným vnitrostátním právem.*“¹³⁰

Do podkapitoly trestněprávní odpovědnost tedy zařadím ještě jeden institut, a to na výsost zvláštní institut mezinárodního práva. K této formě odpovědnosti nicméně už jen okrajově, dále tématu nebude věnována pozornost. Římský statut Mezinárodního trestního soudu zavedl odpovědnost podle mezinárodního práva za zločiny genocidia, proti lidskosti, válečné zločiny a agrese¹³¹ včetně odpovědnosti hlavy státu. Zajímavou se jeví zmínka o Římském statutu s ohledem na možný rozpor s Ústavou v oblasti imunity prezidenta republiky. Česká republika se stala smluvní stranou k 8. červenci 2009 s výhradami, pro které tehdejší prezident Václav Klaus ratifikaci odkládal po více než 8 měsíců, když nakonec k ratifikaci po určitém tlaku přistoupil.¹³² Vláda byla dříve toho stanoviska, že před ratifikací musí být provedena změna Ústavy v oblasti imunit některých veřejných činitelů, pravomoci prezidenta k udělování milostí a amnestií, stejně tak v zákazu nucení občanů opustit státní území. Mezinárodní smlouvy však nejsou součástí ústavního pořádku, nemají přednost před ústavními zákony, ale jen zákony obyčejnými. Nakonec ke změnám v imunitách optikou, že je mezinárodní smlouva méně než normy ústavního charakteru, nedošlo. Prezident (ve výkonu funkce) tak, stejně jako ostatní ústavní činitel, zůstali ve své imunitě nedotčeni. Nicméně, nositelé imunit,

¹²⁹ FILIP, Jan. K ústavní odpovědnosti v ČR a odpovědnosti hlavy státu zejména za velezradu. Časopis pro právní vědu a praxi. 2010, č. 1, s. 32.

¹³⁰ KUDRNA, Jan. Odpovědnost za akty prezidenta republiky. Správní právo. 2013, č. 7-8, s. 402.

¹³¹ Čl. 5-8 Římského statutu Mezinárodního trestního soudu č. 84/2009 Sb. m. s.

¹³² KOUDELKA, Zdeněk. Prezident republiky. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2018, s. 311-313.

kteří podléhají úpravě na zákonné úrovni, budou ve své právní sféře postiženi aplikační předností Římského statutu.¹³³ Donedávna vydal Mezinárodní trestní soud pouze dva zatykače na prezidenty ve funkci,¹³⁴ to se změnilo 17. března letošního roku, kdy dvojici doplnil prezident Ruské federace, Vladimír Putin.

2.2.4. Odpovědnost politická a morální

Kromě různých právních typů odpovědnosti, jako je ústavněprávní a trestněprávní, existují také mimoprávní typy odpovědnosti, jako je politická a morální odpovědnost. Ústavní právo uznává existenci odpovědnosti politické a morální, které jsou formou mimoprávní odpovědnosti. Avšak politická odpovědnost vychází mimo zásady právního státu jakými jsou například presumpce nevinny a pravidla dokazování.¹³⁵ Tyto právní zásady jsou důležité pouze pro ústavněprávní odpovědnost a jsou relevantní pro procedury, postavení soudce zpravodaje a další právní aspekty. Při uplatňování ústavněpolitické nebo čistě politické (mimoprávní) odpovědnosti tyto zásady již relevantní nejsou. Politická odpovědnost je nezbytná pro fungování politického systému a může se projevit například odstoupením z funkce. Morální odpovědnost (sub 2) se může vztahovat k porušení společenských pravidel, která nemají přímou souvislost s výkonem politické funkce, a přesto může vést k politickému zneškodnění nositele funkce.¹³⁶ Politická odpovědnost se liší od ostatních typů odpovědnosti dále tím, že nevyžaduje prokázání viny politika, který odpovědnost nese vůči lidem, kteří mu svěřili jeho funkci. To vede k aplikaci specifických pravidel politického boje, což omezuje rozsah soudní ochrany osobnostních práv politiků během politických soubojů. V české judikatuře se po vzoru Spojených států americký politici považují za „*public figures*“, což znamená, že musí tolerovat a trpělivě snášet veřejné, ačkoliv více či méně osobní informace, které nemusí být zrovna příjemné nebo příznivé.¹³⁷ Jako příklad můžeme uvést náleží Ústavního soudu,¹³⁸ podle něhož: „*Lze obecně konstatovat, že osoby veřejně činné, tedy politici, veřejní činitelé, mediální hvězdy aj., musí akceptovat větší míru veřejné kritiky než jiní občané. Důvod tohoto principu je dvojitý. Jednak se tím*

¹³³ Ibidem.

¹³⁴ Zatykače byly vydány na súdánského prezidenta Umar Hasan Ahmad al-Bašír a keňského prezidenta Uhuru Kenyatta.

¹³⁵ Ibidem, s. 388.

¹³⁶ FILIP, Jan. K ústavní odpovědnosti v ČR a odpovědnosti hlavy státu zejména za velezradu. Časopis pro právní vědu a praxi. 2010, č. 1, s. 27.

¹³⁷ Ibidem, s.28.

¹³⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 15. března 2005, sp. zn. I. ÚS 367/03

podporuje veřejná diskuze o veřejných věcech a svobodné utváření názorů.“ a shodně také rozhodnutí Nejvyššího soudu, který ve svém usnesení¹³⁹ uvedl, že: *„práva na ochranu osobnosti se mohou domáhat i politici a ostatní veřejně činné osoby; měřítko posouzení skutkových tvrzení a hodnotících soudů jsou však v jejich případech mnohem měkčí ve prospěch původců těchto výroků. Je to dáno tím, že osoba vstoupivší na veřejnou scénu musí počítat s tím, že jakožto osoba známá bude pod drobnohledem veřejnosti, která se zajímá o její jak profesní, tak i soukromý život a současně jej hodnotí (...). Prezentace těchto údajů a jejich případná kritika však musí souviset s veřejnou činností, kterou daná osoba vykonává.*“ Oba typy mimoprávní odpovědnosti se vztahují i na prezidenta republiky. Protože mají mimoprávní charakter, nelze je právní normou vyloučit.

Lze tedy obecně říci, že politická odpovědnost se od právní liší v tom, že není vázána na konkrétní právní předpis, není právně definovaným deliktem ani způsobem jeho zjištění. V důsledku toho se prezidentova politická odpovědnost přeneseně vztahuje i na pravomoci kontrasignované. Přesně v okamžiku perfekce spolupodpisu prezidentova kontrasignovaného aktu, se odpovědnost „přeměňuje“ a přechází z neodpovědnosti, v odpovědnost vlády. Vláda bude tím, kdo ponese důsledky svých rozhodnutí a bude se zodpovídat Poslanecké sněmovně. Prezidentova neodpovědnost tak přechází na členy vlády, kteří se stanou odpovědnými za jejich jednání vůči Poslanecké sněmovně. Tato „quasi“ politická odpovědnost prezidenta za kontrasignované akty je zřejmá zvláště za situace, kdy vláda vnímá i prezidentovi kontrasignované pravomoci jako výsadu, neklade odpor vůči jeho vůli a pouze „doručuje“ podpis. Jelikož je instancí zejména politické odpovědnosti ten, kdo prezidenta volí, dle mého názoru jen velice těžko rozeznává odlišnou povahu rozhodnutí, a každým směrem přičte (nutno podotknout na výsost laicky „v příštích volbách“) oba druhy aktů jedné osobě, nikoliv „polovinu“ vládě a druhou prezidentu. Proto hovořím o jakési „quasi“ politické odpovědnosti prezidenta republiky, tvořené momentem kontrasignace oprávněného subjektu, který neklade vůli prezidenta republiky odpor.

¹³⁹ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. února 2013, sp. zn. 30 Cdo 2591/2011

2.3. Historický nástin odpovědnosti prezidenta republiky

Prvním ústavním dokumentem, který počítal s individuální hlavou státu v samostatné československé republice, byla prozatímní ústava z roku 1918.¹⁴⁰ I když měla tato ústava rámcovou úpravu postavení prezidenta republiky, její charakter byl výrazně provizorní. Z textu není zjevné, že by prezident nesl ústavněprávní odpovědnost, nebylo v ní zahrnuto možné postihnutí prezidenta za ústavní delikt. Z poslední věty § 10 lze zřejmě vyvodit, že prezident nebyl povinen nést ústavněpolitickou odpovědnost, protože každý vládní krok, který prezident učinil, musel být kontrasignován odpovědným členem vlády. Proto odpovědnost za tyto kroky byla přenesena z prezidenta na vládu jako celek s tím, že se jednalo o odpovědnost kolektivní. Individuální odpovědnost ministra nepřipadala v úvahu. Pokud by vláda ztratila důvěru, tak by mohla být odvolána jedině jako celek. Prozatímní ústava se naproti tomu zabývala trestněprávní odpovědností, když § 9 vylučovala možnost trestního stíhání prezidenta republiky pouze po dobu výkonu jeho funkce. Tento přístup ukazuje, že již od samého počátku ústavního vývoje v Československu se začala prosazovat myšlenka vyloučení ústavněpolitické a trestněprávní odpovědnosti hlavy státu.¹⁴¹

Současná úprava přinesla návrat k úpravě prvorepublikové ústavní listiny 1920,¹⁴² která obsahovala ustanovení § 66 podle kterého prezident republiky „*není odpověden z výkonu funkce. Z projevů souvisejících s úřadem presidentovým odpovídá vláda*“. Vedle toho též v § 34: „*Trestně může býti prezident stíhán jen pro velezradu, a to před senátem na obžalobu sněmovny poslanecké.*“ a v § 67 „*Trestem může býti jen ztráta úřadu presidentského a způsobilosti tohoto úřadu později znovu nabít. Podrobnosti upravuje zákon.*“ Tato ustanovení pojednávala o neodpovědnosti z hlediska politického a trestního.¹⁴³ Prohlášení o neodpovědnosti dopadalo do sféry prezidentovi ústavněprávní odpovědnosti, protože je z dikce § 66 patrné vyloučení ústavněpolitické odpovědnosti na základě skutečnosti, že za potenciální rozhodnutí, která byla s to vyvolat onu ústavněpolitickou odpovědnost, přebírala odpovědnost vláda beze zbytku. Důvodová zpráva k ústavní listině

¹⁴⁰ Zákon č. 37/1918 Sb. ze dne 13. listopadu 1918 o prozatímní ústavě.

¹⁴¹ KUDRNA, Jan. Odpovědnost za akty prezidenta republiky. Správní právo. 2013, č. 7-8, s. 389.

¹⁴² Zákon č. 121/1920 ze dne 29. února 1920, kterým se uvozuje Ústavní listina Československé republiky.

¹⁴³ WEYR, František, HORÁK, Ondřej, ed. Československé právo ústavní. Ústavní vývoj československý v roce 1938. Praha: Wolters Kluwer, 2017, s. 184.

uváděla, že „otázka politické odpovědnosti ministerské jest ve velmi úzkém vztahu k otázce pravomoci a odpovědnosti hlavy státu. Ve státech, kde hlava státu jest neodpovědnou, odpovídá ministr parlamentu též za ony akty hlavy státu, na nichž měl účast, jež spolupodepsal (např. Anglie, Francie), ve státech pak, kde hlava jest odpovědnou, odpadá politická odpovědnost ministra (např. Spojené státy severoamerické)“.¹⁴⁴ Uvedená citace z důvodové zprávy dále pouze odráží rozdíly mezi prezidentským a parlamentním systémem vlády, nakonec i shodné postavení v otázce (ne)odpovědnosti současné hlavy státu. Trestní odpovědnost prezidenta se v podstatě mísila s odpovědností ústavněprávní (za velezradu) vzhledem k tomu, že v práci odděluje trestní odpovědnost (definovanou trestními zákony, ze které prezident požívá na základě imunity hmotněprávní exempcí) jako množinu neobsahující ústavněprávní delikt. Velezrada je deliktem čistě ústavního práva, nicméně úprava Ústavní listiny 1920 se vztahovala k porušení ústavních norem trestněprávní předpisy. Trestní právo vyplňovalo mezery v imperfektní úpravě následků porušení ústavou chráněných hodnot. Bylo sice zachováno *privilegium fori*, tedy, že zde byl vyčleněný orgán oprávněný podat žalobu na prezidenta republiky ve specifickém řízení, ale k hmotněprávní definici skutkové podstaty se dostávalo cestou tehdejšího trestního zákona (konkrétně §58 trestního zákona č. 111/1855 Ř. z.)

V případě Ústavy 9. května ústavněprávní odpovědnost prezidenta republiky nebyla zavedena, nicméně v otázce odpovědnosti ústavněpolitické se plně uplatnilo řešení, které bylo stanoveno v Ústavní listině z roku 1920. Odpovědnost ústavněpolitickou prezident republiky nenesl, byl prohlášen neodpovědným (viz výše). Podle tohoto řešení byl prezident republiky považován za neodpovědného za výkon své funkce a veškerá odpovědnost byla přenesena na vládu prostřednictvím kontrasignace. Kde došlo k určité změně, byla oblast prezidentovy trestněprávní odpovědnosti. I nadále to byl zákon, kdo definoval skutkovou podstatu deliktu velezrady, ale sankce měla čistě ústavněprávní charakter. Postupně tak dochází k vyjmutí těchto specifických trestných činů ze zákonného rámce a přenesení čistě na ústavní úroveň.¹⁴⁵ Úprava ústavního zákona ze dne 9. května 1948 umožnila trestní stíhání prezidenta pouze pro velezradu.

¹⁴⁴ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se uvozuje ústavní listina [online]. Praha: Národní shromáždění československé, 1920 [cit. 29. 1. 2022]. In: Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna, tisk č. 2.

¹⁴⁵ KUDRNA, Jan. Odpovědnost za akty prezidenta republiky. Správní právo. 2013, č. 7-8, s. 391.

Nicméně, v této bylo stanoveno, že trestem může být pouze ztráta úřadu a způsobilosti jej znovu nabýt, což se lišilo od úpravy Ústavy Československé socialistické republiky z roku 1960,¹⁴⁶ která následovala. Zde spatřujeme další krok směrem k vyčlenění ústavněprávní odpovědnosti, potažmo ústavních deliktů (v konkrétním případě deliktu velezrady).

V současnosti může být příkladem ústavněpolitické odpovědnosti odpovědnost vlády vůči poslanecké sněmovně, avšak v případě prezidenta se ústavodárce výslovně odchýlil od varianty Ústavy Československé socialistické republiky z roku 1960,¹⁴⁷ která v ustanovení čl. 61 odst. 2 stanovila, že byl prezident republiky odpovědný Národnímu shromáždění. Ústava z roku 1960 zavedla výslovnou odpovědnost prezidenta, nicméně nevymezila, zda byl prezident republiky neodpovědný ústavněprávně nebo ústavněpoliticky.¹⁴⁸ Na rozdíl od předchozích uprav dále vyloučila ústavněpolitickou odpovědnost vlády za výkon prezidentských pravomocí. K trestní odpovědnosti hlavy státu uvedl J. Kudrna: *„Otázka trestněprávní odpovědnosti hlavy státu je jasnější. Ústava z roku 1960 prezidenta nevybavila žádnou imunitou. Za své jednání byl formálně plně trestně odpovědný, a to i v době vykonávání funkce. I v tomto případě platí, že trestněprávní odpovědnost pokrývá také jednání, které je např. v současné době zařazeno do zvláštní odpovědnosti ústavněprávní.“*¹⁴⁹

Ústavní zákon o federaci z roku 1968¹⁵⁰ se o neodpovědnosti zmiňoval jen nepřímě, a to z pohledu nestíhatelnosti, neboť prezidenta nebylo možné *„soudně stíhat pro jednání spojené s výkonem funkce“* dle čl. 65. Ústavněpolitická odpovědnost prezidenta byla zachována s ohledem na předcházející úpravu Ústavy z roku 1960, kdy byl i nadále prezident odpovědný z výkonu funkce Federálnímu shromáždění. Vzhledem ke skutečnosti, že institut odpovědnosti prezidenta Federálnímu shromáždění nebyl nikdy uplatněn, zůstává *„otázka, jakým způsobem by byla odpovědnost realizována, (...) na normativní úrovni nezodpovězena. Pouze*

¹⁴⁶ KUDRNA, Jan. Odpovědnost za akty prezidenta republiky. Správní právo. 2013, č. 7-8, s. 389.

¹⁴⁷ Ústavní zákon č. 100/1960 Sb.

¹⁴⁸ KUDRNA, Jan. Odpovědnost za akty prezidenta republiky. Správní právo. 2013, č. 7-8, s. 391.

¹⁴⁹ KUDRNA, Jan. Odpovědnost za akty prezidenta republiky. Správní právo. 2013, č. 7-8, s. 391.

¹⁵⁰ Ústavní zákon č. 143/1968 Sb.

*teorie o dvacet let později soudí, že prezident by zřejmě mohl být ze své funkce parlamentem odvolán.*¹⁵¹

2.4. Východiska odpovědnosti prezidenta republiky

Naši ústavodárci dodržují obecná pravidla pro postavení hlavy státu v parlamentní demokracii, ale současně se inspirovali historickými vzory z naší ústavní minulosti (viz předchozí kapitola). Slovy J. Filipa, východiska úpravy odpovědnosti respektují: „čtyři základní historicky podložené faktory pro úpravu odpovědnosti hlavy státu, které spočívají v zajištění respektu ke státu samotnému, k úřadu hlavy státu jako jeho reprezentantu a konečně k osobě, která tento úřad zastává. Současně vychází z toho, že se jedná o jeden z nejvyšších ústavních orgánů, u kterého je konstrukce odpovědnostních vztahů velmi komplikovaná.“¹⁵² Při přípravě Ústavy bylo na prvním místě důležité, že má sloužit jako skutečný základní zákon státu. Už se nejedná o pouhou formální normu s více či méně deklaratorním charakterem, která není v politickém provozu potřebná,¹⁵³ jak uvádí J. Kudrna. S tím nelze než souhlasit, za minulého režimu nebylo právo toliko cestou spravedlnosti (tedy trochu paradoxně zrovna rovnosti bylo učiněno za dost), ale mnohem blíže mělo k prostředku moci. Naopak v prostředí pluralitní demokracie, kde neexistuje jediné mocenské centrum, budou politické konflikty řešeny pomocí právních pravidel.¹⁵⁴

Dalším důležitým faktorem byl dosavadní vývoj ústav. Tvůrci Ústavy se při jejím vytváření především inspirovali Ústavní listinou z roku 1920, ale také brali v úvahu ústavy v pořadí následující. Některé prvky odpovědnosti prezidenta byly převzaty z minulých ústav, zatímco jiné byly výslovně odmítnuty a v některých oblastech bylo dosaženo prolínání různých řešení.¹⁵⁵ Následně byl ústavodárce ovlivněn základní myšlenkou, že v případě hlavy státu musí být právní rámec pro její (ne)odpovědnost zároveň vyjádřením respektu ke státu jako celku, úřadu prezidenta republiky a osobě, která tento úřad zastává.¹⁵⁶ V reakci na socialistickou formu vlády byla odmítnuta myšlenka ústavněpolitické odpovědnosti prezidenta

¹⁵¹ KUDRNA, Jan. Odpovědnost za akty prezidenta republiky. Správní právo. 2013, č. 7-8, s. 392.

¹⁵² FILIP, Jan. K ústavní odpovědnosti v ČR a odpovědnosti hlavy státu zejména za velezradu. Časopis pro právní vědu a praxi. 2010, č. 1, s. 28.

¹⁵³ KUDRNA, Jan. Odpovědnost za akty prezidenta republiky. Správní právo. 2013, č. 7-8, s. 392.

¹⁵⁴ KUDRNA, Jan. Odpovědnost za akty prezidenta republiky. Správní právo. 2013, č. 7-8, s. 392.

¹⁵⁵ Ibidem.

¹⁵⁶ Ibidem.

republiky (viz předchozí kapitola). Jejím projevem v úvahu přicházelo například zbavení úřadu hlasováním občanů.

2.5. Neodpovědnost prezidenta republiky

V článku 54 odst. 3 Ústavy ČR je stanoveno, že jakákoli forma právní odpovědnosti za výkon funkce je vyloučena (s výjimkou velezrady nebo hrubého porušení Ústavy nebo jiné součásti ústavního pořádku, viz čl. 65 odst. 2).

Článek 54

(1) Prezident republiky je hlavou státu.

(2) Prezident republiky je volen v přímých volbách.

(3) Prezident republiky není z výkonu své funkce odpovědný.

Na první pohled však není zřejmé, na který okruh právních vztahů prezidentova neodpovědnost dopadá.¹⁵⁷ Ani důvodová zpráva neobjasňuje povahu *neodpovědnosti* prezidenta republiky, proto je třeba vycházet z tradičního pojetí, které tuto zásadu spojuje s dvěma formami odpovědnosti¹⁵⁸ – ústavněpolitickou a právní (viz kapitola 2.2.). Forma odpovědnosti ústavněprávní je následně výjimkou z této zásady, jak uvádí T. Herc v komentáři daného ustanovení: „*Výjimku z právní neodpovědnosti představuje ústavněprávní odpovědnost za velezradu nebo za hrubé porušení Ústavy nebo jiné součásti ústavního pořádku (...) Neodpovědnost prezidenta republiky podle komentovaného ustanovení nebrání vzniku jeho odpovědnosti za zločiny podle mezinárodního práva, neboť tu vnitrostátní právo z povahy vyloučit nemůže.*“ Ustanovení odst. 3 čl. 54 vylučuje prezidentovu ústavněpolitickou odpovědnost, a tedy neexistuje způsob, jakým by, ať už kterýkoliv ústavní orgán na základě svého politického rozhodnutí, nabyl oprávnění pro docílení zániku jeho funkce. Toho je schopný pouze Ústavní soud a v takovém případě hovoříme o ústavněprávní odpovědnosti prezidenta republiky za velezradu nebo za hrubé porušení Ústavy nebo jiné součásti ústavního pořádku, která, jak už

¹⁵⁷ RYCHETSKÝ, Pavel, LANGÁŠEK, Tomáš, HERC, Tomáš, MLSA, Pavel a kolektiv. Ústava České republiky. Zákon o bezpečnosti České republiky: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 535.

¹⁵⁸ RYCHETSKÝ, Pavel, LANGÁŠEK, Tomáš, HERC, Tomáš, MLSA, Pavel a kolektiv. Ústava České republiky. Zákon o bezpečnosti České republiky: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 535-536.

bylo výše řečeno, představuje výjimku ze zásady, že prezident není z výkonu své funkce odpovědný.

Vzhledem k neodpovědnosti prezidenta republiky, lze obrátit pozornost k otázce – jestli znamená prezidentova neodpovědnost absenci jeho povinnosti, jako orgánu státní moci, postupovat vždy jen na základě zákona a v jeho mezích? Případně a ještě lépe, brání snad prezidentova neodpovědnost soudnímu přezkumu jeho aktů?

Hlavním účelem přezkumu není trestání prezidenta republiky, ale spíše hodnocení zákonnosti aktů nebo postupů, které prezident vydal, aby se zajistila ochrana veřejných subjektivních práv jednotlivce vůči státu.¹⁵⁹ „*I kdyby soud žalobě vyhověl, případná povinnost plynoucí z jeho rozsudku (např. k vydání nového rozhodnutí) by zavazovala prezidenta republiky jen jako státní orgán; nejednalo by se o sankční povinnost vůči osobě, která tento akt učinila (...) Neodpovědnost prezidenta je třeba vnímat ve smyslu toliko osobním (zejména trestněprávním), a nikoliv funkčním, a tedy z ústavní garance jeho neodpovědnosti z výkonu své funkce nezlez bez dalšího dovodit též nepřezkoumatelnost jím vydaných aktů. Tímto přezkumem nemůže být nijak dotčena osobní sféra prezidenta republiky, respektive nemůže mu být bráněno v nerušením a svobodném výkonu jeho funkce.*“¹⁶⁰ Opačný názor zastává V. Pavlíček,¹⁶¹ v minulosti též E. Sobota. Argumentace, že ústavní akt, který byl vydán hlavou státu na základě pověření udělené suverénem (jímž je lid), nemůže být přezkoumán soudem, není opodstatněna. V právním státě je naopak nutné zdůraznit, že soudy mají povinnost chránit základní práva a svobody podle Listiny základních práv a svobod¹⁶² a Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.¹⁶³ Proto je jediným relevantním kritériem pro určení, zda mohou být rozhodnutí prezidenta republiky

¹⁵⁹ RYCHETSKÝ, Pavel, LANGÁŠEK, Tomáš, HERC, Tomáš, MLSA, Pavel a kolektiv. Ústava České republiky. Zákon o bezpečnosti České republiky: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 537-538.

¹⁶⁰ RYCHETSKÝ, Pavel, LANGÁŠEK, Tomáš, HERC, Tomáš, MLSA, Pavel a kolektiv. Ústava České republiky. Zákon o bezpečnosti České republiky: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 538.

¹⁶¹ Podle V. Pavlíčka jen ten, „*kdo je odpovědný podle Ústavy, může být volán k odpovědnosti a jen o jeho úkonu může soud rozhodovat při přezkoumávání příslušných aktů*“ viz PAVLÍČEK, Václav a kolektiv. Ústavní právo a státověda. 2., podstatně rozš. a dopl. vyd. Praha: Linde – Vysokoškolské právníké učebnice, 2008, s. 145.

¹⁶² Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb.

¹⁶³ Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb.

přezkoumána soudem, jejich způsobilost zasáhnout do práv a svobod dotčené osoby.¹⁶⁴ Opačný názor též V. Pavlíček.¹⁶⁵

A konečně, civilní soudy při hodnocení prezidentovy odpovědnosti za jeho chování v obecné rovině zdůrazňují potřebu rozlišovat mezi jeho soukromými právními akty, které nespádají pod funkční pravomoci prezidenta republiky a výkonem těchto pravomocí. Nicméně, v konkrétních případech mají soudy tendenci výklad pojmu „výkon funkce“ chápat široce, a tak omezit sféru, ve které se může uplatnit prezidentova soukromoprávní odpovědnost. To je zřetelné jak v případě „Peroutka“, tak „Šarapatka“.¹⁶⁶ Výjimku představuje rozsudek Městského soudu v Brně,¹⁶⁷ „v němž tento soud dospěl k závěru, že výrok prezidenta republiky v televizním pořadu *Týden s prezidentem*, že žalovaný je svině, učinil M. Zeman jako soukromá osoba v rámci svobody projevu a nejde o výkon jeho pravomoci.“

Přístup soudů k interpretaci výkonu pravomoci prezidenta republiky „kontrastuje Nejvyšší soud také s rozhodnutími Nejvyššího správního soudu, týkajícími se nejmenování profesorů. Nejvyšší správní soud při posuzování rozsahu pravomoci prezidenta republiky v řízení ke jmenování profesorem důsledně vychází z jejího vymezení v zákoně č. 111/1998 Sb., o vysokých školách, kdy právě nedodržení zákonem stanoveného postupu, respektive překročení zákonem stanovené pravomoci při tomto procesním postupu je důvodem pro zrušení rozhodnutí prezidenta republiky o nejmenování profesorem“¹⁶⁸ Jako klíčové kritérium je tedy nutné brát definici hranic "výkonu funkce" nebo obecněji otázku,

¹⁶⁴ RYCHETSKÝ, Pavel, LANGÁŠEK, Tomáš, HERC, Tomáš, MLSA, Pavel a kolektiv. Ústava České republiky. Zákon o bezpečnosti České republiky: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 538.

¹⁶⁵ PAVLÍČEK, Václav. Ústavní právo a státověda. 2., podstatně rozš. a dopl. vyd. Praha: Linde – Vysokoškolské právnícké učebnice, 2008, s. 147-148.

¹⁶⁶ SLÁDEČEK, Vladimír, HOFMANNOVÁ, Helena. K odpovědnosti prezidenta republiky za jednání, které není výkonem funkce. Právník. 2021, roč. 160, č. 8, s. 628.

¹⁶⁷ Rozsudek ze dne 11. 9. 2020, sp. zn. 47 C 253/2017, viz poznámka pod čarou SLÁDEČEK, Vladimír, HOFMANNOVÁ, Helena. K odpovědnosti prezidenta republiky za jednání, které není výkonem funkce. Právník. 2021, roč. 160, č. 8, s. 628.

¹⁶⁸ V rozsudku ze dne 24. 11. 2020, sp. zn. 1 As 312/2020 Nejvyšší soud s odkazem na odůvodnění Městského soudu v Praze uvedl: „Ustanovení § 73 vysokoškolského zákona ve znění do 31. 8. 2016 (ale tím spíše i ve znění aktuálním, upřesněném) tedy nelze interpretovat jinak, než že prezidentovi a vládě při jmenování profesorů svěřuje pouze pravomoc posoudit zákonnost jmenovacího procesu, tedy toho, zda navržený kandidát úspěšně prošel, či neprošel předchozími fázemi jmenovacího řízení. Posouzení ostatních podmínek ke jmenování profesorem, tedy především zda je uchazeč dostatečně kvalifikován a zda je významnou a uznávanou osobností ve svém oboru, totiž zákon svěřuje právě orgánům vysoké školy, které v předchozích fázích jmenovacího řízení rozhodují.“ Viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2021, sp. zn. 5 As 209/2020.“ viz poznámka pod čarou SLÁDEČEK, Vladimír, HOFMANNOVÁ, Helena. K odpovědnosti prezidenta republiky za jednání, které není výkonem funkce. Právník. 2021, roč. 160, č. 8, s. 628.

zda prezident republiky vystupuje jako orgán veřejné moci a vykonává tak veřejnou moc. K tomuto lze shrnout, že ačkoliv se na první pohled posouzení, co jest výkonem funkce, zdá přinejmenším složitým výkladově – dle mého názoru, by se měl prezident republiky držet slibu, který na společné schůzi obou komor Parlamentu složil a zejména by (i kdyby pouze jako morální autorita) měl „ve dne, v noci“ ctít hodnot na které, dle čl. 59 odst. 2, přísahal (srov. viz kapitola o politické a morální odpovědnosti, 2.2.4). Prezident by měl z hlediska časového, po celou dobu trvání svého úřadu a patřičně k hodnotám ve slibu obsaženým, vztahovat jakékoliv jednání, na jakémkoli fóru a tomu podřizovat obsah svých výroků, a to přinejmenším těch, které jsou učiněny veřejně.

2.5.1. Úprava (ne)odpovědnosti do 7. března 2013

Návrh Ústavy, týkající se odpovědnosti prezidenta republiky, prošel určitým vývojem. Původní vládní návrh stanovil, že prezident by měl být odpovědný pouze za velezradu („v současné době zakládá odpovědnost prezidenta republiky i jednání, které má charakter hrubého porušení Ústavy nebo jiné součásti ústavního pořádku“),¹⁶⁹ a že by měl být souzen v trestním řízení na základě obžaloby podané Poslaneckou sněmovnou před Ústavním soudem, tím bylo *privilegium fori* zachováno. Sankcí by byla pouze ztráta úřadu a způsobilosti ho opět získat. Tento návrh převzal koncepci a formulace z Ústavní listiny z roku 1920 (viz výše). Velezrada byla pojmána jako trestní delikt, který je souzen trestní procedurou před zvláštním tribunálem na základě žaloby zvláštního orgánu, sankce měla čistě ústavněprávní charakter (*privilegium poenae*) a přehlednosti nepřispěla ani skutečnost, že v návrhu Ústavy nebyla definována skutková podstata velezrady, což byl vážný nedostatek.¹⁷⁰ J. Filip stejně jako J. Kudrna shodně ve svých článcích upozornili na nezbytnost jasného definování skutkových podstat všech deliktů v právním státě.¹⁷¹ Dokonce ani trestní zákon takovou definici neobsahoval. Důvodová zpráva¹⁷² k tomu uvedla, že skutková podstata velezrady má charakter především politických rozhodnutí a současně pokud by trestní zákon velezradu

¹⁶⁹ SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SUCHÁNEK, Radovan, SYLLOVÁ, Jindřiška. Ústava České republiky: komentář. 2. vydání, Praha: C.H. Beck, 2016, s. 652.

¹⁷⁰ KUDRNA, Jan. Odpovědnost za akty prezidenta republiky. Správní právo. 2013, č. 7-8, s. 393.

¹⁷¹ KUDRNA, Jan. Odpovědnost za akty prezidenta republiky. Správní právo. 2013, č. 7-8, s. 394.

¹⁷² Tisk ČNR č. 152 v VII. vol. období.

definoval, musel by se aplikovat nejen trestní zákon, ale i trestní řád.¹⁷³ Nedostatek definované podstaty velezrady nakonec nebyl odstraněn až do přijetí novely Ústavy, která zavedla přímou volbu prezidenta (viz níže).

Nakonec byla skutková podstata velezrady zahrnuta do § 96 zákona o Ústavním soudu. Předmět ochrany před takovým ústavním deliktem je vymezen třemi pojmy, kterými jsou: svrchovanost, celistvost a demokratický řád republiky. Za původní úpravy vyvstala otázka, zda se tím zákonodárce nedostal do rozporu s ústavou, protože bylo nebezpečné definovat ústavní pojem obyčejným zákonem. Mohlo dojít k přesahu intenze pojmu, což by znamenalo zásah do konstrukce vztahů prezidenta k ostatním státním orgánům. V opačném případě (zúžení) by to vedlo ke snížení zamýšleného stupně ochrany státu před jednáním prezidenta. Podle názoru J. Filipa v tomto směru ustanovení § 96 zákona o Ústavním soudu nevytvářelo nový předmět ochrany.¹⁷⁴ Ustanovení se drželo dalších ústavních předpisů (dnes se již drží plně na ústavní úrovni jako součást článku 65. odst. 2), které jsou dány obsahem slibu prezidenta republiky podle čl. 59 odst. 2¹⁷⁵ (věrnost státu, bdění nad zájmy celku, respektování právního řádu), vymezením základních znaků naší státnosti uvedené v čl. 1. odst. 1 (stát, který spojuje své občany a prosazuje demokratické zásady a hodnoty, které ctí práva a svobody člověka a občana), stejně jako čl. 1, 2 a 7 zákona o bezpečnosti České republiky.¹⁷⁶ Jak dále uvádí J. Filip, souvislosti se svrchovaností je nutné chápat v rámci ústavního práva jako podmínku pro existenci samostatného státu. Ústava zakotvuje, že Česká republika je svrchovaným státem (čl. 1 odst. 1). Takové označení není pouhou politickou proklamací, protože se týká principu jednání státních orgánů, které stát zastupují. Směřování ke ztrátě samostatnosti je proto považováno za velezradu. Samozřejmě se nepředpokládá dokonání takového jednání, protože by to prakticky vyloučilo možnost použití ústavních prostředků (viz případ státního prezidenta Háchy a prezidenta Slovenského státu Tisa).¹⁷⁷

¹⁷³ FILIP, Jan. K ústavní odpovědnosti v ČR a odpovědnosti hlavy státu zejména za velezradu. Časopis pro právní vědu a praxi. 2010, č. 1, s. 28-30.

¹⁷⁴ FILIP, Jan. K ústavní odpovědnosti v ČR a odpovědnosti hlavy státu zejména za velezradu. Časopis pro právní vědu a praxi. 2010, č. 1, s. 30.

¹⁷⁵ 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.*"

¹⁷⁶ Ústavní zákon č. 110/1998 Sb.

¹⁷⁷ FILIP, Jan. K ústavní odpovědnosti v ČR a odpovědnosti hlavy státu zejména za velezradu. Časopis pro právní vědu a praxi. 2010, č. 1, s. 30.

Nicméně, konstrukce ústavněprávního deliktu velezrady měla několik slabých míst.¹⁷⁸ Za prvé, porušení ústavních hodnot, které jsou součástí skutkové podstaty velezrady, může nastat i jiným ústavním orgánem, za který prezident odpovědnost nepřebírá. To znamená, že může nastat otázka, zda se prezident dopustil velezrady při výkonu pravomoci podle čl. 62 nebo čl. 63 Ústavy, kdy je nezbytná součinnost jiného ústavního orgánu (akty dle čl. 63 podléhají kontrasignaci vládou, viz kapitola 1.2.1.).¹⁷⁹ Dále vyvstává otázka, zda je ústavněprávní odpovědnost vázána na osobu, která zastávala úřad prezidenta republiky, nebo je spojena striktně s výkonem této funkce, tedy, zda je možné pro velezradu soudit bývalého prezidenta po skončení funkce. Ústavněprávní odpovědnost prezidenta republiky vede k závěru, že takovou odpovědnost lze vymáhat i po skončení funkce, v což svědčí i hrozící sankce, kterou je ztráta úřadu a ztráta způsobilosti ho znovu nabýt.¹⁸⁰ Ústavní soud zaujal opačné stanovisko ve svém usnesení¹⁸¹ vyhlášeném 27. března 2013: „*Jakmile prezidentská funkce (z jakéhokoli důvodu) zanikne, ztrácí její dřívější nositel (bývalý prezident) zásadně způsobilost být nadále jako žalovaný účastníkem řízení o ústavněprávním deliktu.*“ Toto usnesení následně pozbylo významu, což si ukážeme dále (sub 2.5.2.)

Ačkoliv současná úprava obsahuje ústavní zakotvení skutkové podstaty velezrady a současně zná i delikt hrubého porušení Ústavy nebo jiné části ústavního pořádku, považuji za vhodné na tomto místě vymezit rozdíl mezi pojmem „velezrada“ a „vlastizrada“. Pojem „velezrada“ není definován v trestních předpisech jako dříve. Trestní zákoník¹⁸² opustil tento pojem a nahradil ho pojmem vlastizrady (ustanovení § 309).¹⁸³ Oba tyto pojmy jsou totožného skutkového základu a chrání stát před porušením závazku věrnosti ze strany občanů. Rozdíl mezi nimi však spočívá v tom, že velezrada je útokem na samotnou podstatu státu, jeho hlavu, zřízení a společenskou smlouvu, zatímco vlastizrada je jednání proti státu ve spojení s cizí mocí. Paradoxně se tak velezrada stala prostředkem ochrany

¹⁷⁸ KUDRNA, Jan. Odpovědnost za akty prezidenta republiky. Správní právo. 2013, č. 7-8, s. 393.

¹⁷⁹ KUDRNA, Jan. Odpovědnost za akty prezidenta republiky. Správní právo. 2013, č. 7-8, s. 395.

¹⁸⁰ Ibidem, s. 396.

¹⁸¹ Usnesení Ústavního soudu ze dne 27.3.2013 sp. zn. Pl. ÚS 17/13-1

¹⁸² Zákon č. 40/2009 Sb.

¹⁸³ „*Občan České republiky, který ve spojení s cizí mocí nebo s cizím činitelem spáchá trestný čin rozvracení republiky (§ 310), teroristického útoku (§ 311), teroru (§ 312) nebo sabotáže (§ 314), bude potrestán odnětím svobody na patnáct až dvacet let, popřípadě vedle tohoto trestu též propadnutím majetku, nebo výjimečným trestem.*“

státu před jednáním jeho hlavy, i když původně sloužila k ochraně hlavy mocnářství.¹⁸⁴

2.5.2. Úprava (ne)odpovědnosti prezidenta republiky od 8. března 2013

Ačkoliv se při diskuzích o přímé volbě prezidenta republiky často hovořilo pouze o změně způsobu volby hlavy státu a ponechání všeho ostatního beze změny, nakonec to bylo jinak. Změna Ústavy prostřednictvím ústavního zákona č. 71/2012 Sb. ze dne 8. února 2012 měla širší dosah a dost podstatně změnila i ústavní úpravu odpovědnosti za aktivity prezidenta republiky.¹⁸⁵ Zatímco ústavněpolitická odpovědnost zůstala nezměněna, ústavněprávní a trestněprávní odpovědnost byla podrobena dost podstatným změnám. Podle J. Kudrny tuto změnu nelze než ocenit.¹⁸⁶

S nástupem přímé volby prezidenta tedy došlo k výrazným změnám v rámci ústavněprávní odpovědnosti prezidenta republiky. Hlavní změnou bylo odstranění posledních reminiscencí¹⁸⁷ - velezrada byla trestněprávním institutem (viz kapitola 2.3.), který byl původně převzat z rakouského trestního práva a zahrnut do ústavní úpravy první Československé republiky. Dřívější označení ztráty prezidentského úřadu a způsobilosti ho znovu nabýt (*ineligibilita*) jako „trest“ bylo z čl. 65 odst. 2 odstraněno a nová formulace ustanovení se snaží vyhnout výkladovým obtížím tím, že definitivně rozlišuje mezi trestněprávní a ústavněprávní sankcí. Z důvodové zprávy: „*Aby se předešlo výkladovým obtížím, navrhuje se v souvislosti s postihem prezidenta za velezradu hovořit nikoliv o „trestu“, jak to činí současná úprava. Postih za velezradu, případně hrubé porušení ústavního pořádku, totiž není trestem v trestněprávním smyslu za trestný čin, nýbrž zvláštním druhem ústavněprávní sankce, což se v zájmu vyjasnění možných obtíží navrhuje zpřesněním dikce Ústavy zdůraznit.*“¹⁸⁸

Druhou zásadní a pozitivní změnou je zahrnutí definice ústavního deliktu velezrady přímo do Ústavy, což bylo dříve vymezeno pouze zákonem o Ústavním soudu a mohlo vést k nevhodnému stavu (viz předchozí kapitola 2.8.1). Tato změna

¹⁸⁴ FILIP, Jan. K ústavní odpovědnosti v ČR a odpovědnosti hlavy státu zejména za velezradu. Časopis pro právní vědu a praxi. 2010, č. 1, s. 29.

¹⁸⁵ KUDRNA, Jan. Odpovědnost za akty prezidenta republiky. Správní právo. 2013, č. 7-8, s. 400.

¹⁸⁶ Ibidem.

¹⁸⁷ Ibidem, s. 400.

¹⁸⁸ Sněmovní tisk č. 415 v VI. volebním období.

znamená ochranu Ústavy před porušením ze strany hlavy státu. Nicméně, učiněná změna také vyvolává otázku, zda je vhodné rozlišovat porušení ústavního pořádku podle intenzity.¹⁸⁹ Je zde klíčová otázka, zda je správné rozdělovat porušení ústavního pořádku na hrubé, které má být pouze sankciováno, naproti tomu – dovozeno *a contrario* – porušení „jemné“ nikoliv, což implikuje, že některá porušení ústavnosti nejsou považována za trestná a jsou proto přijatelná.¹⁹⁰

Nově je vyžadován souhlas obou komor ústavní většinou, a navíc souhlas Poslanecké sněmovny musí být dán do tří měsíců ode dne, kdy o něj Senát požádal. Tento zpřísněný postup má sloužit jako pojistka proti nedůvodným návrhům na odstranění prezidenta, jak uvádí důvodová zpráva: „*Smyslem je poskytnout dostatečnou pojistku proti nedůvodným návrhům, které by ve svém důsledku poškozovaly celou Českou republiku, a zdůraznit tak výjimečnost institutu impeachmentu, která musí zůstat zachována i poté, co se okruh možných ústavněprávních deliktů prezidenta stíhatelných před Ústavním soudem výše uvedeným způsobem rozšiřuje.*“¹⁹¹ Pan docent Kudrna souhlasí s tím, že změna byla potřebná, ale nesouhlasí s podmíněním návrhu podporou ústavními většinami v obou komorách parlamentu a propadnou lhůtou. Po nabytí účinnosti tohoto ustanovení, již rozhodnutí Ústavního soudu ve věci ústavní žaloby proti prezidentu Václavu Klausovi¹⁹² nemá žádný význam pro budoucnost.

Došlo tedy k významným změnám v oblasti trestněprávní odpovědnosti za akty prezidenta republiky. Současně nastal převrat v dosavadním chápání trestněprávní odpovědnosti hlavy státu. Tato změna byla způsobena vypuštěním původního čl. 65 odst. 3 Ústavy, který poskytoval prezidentovi absolutní hmotněprávní (materiální) imunitu pro jakýkoliv trestný čin, kterého by se dopustil v době svého funkčního období. Trestní stíhání přímo zvoleného prezidenta za delikty spáchané v době výkonu funkce je nyní možné, avšak prezidenta nelze zadržet ani stíhat pro trestný čin, přestupek nebo jiný správní delikt, díky procesní imunitě založené čl. 65 odst. 1 Ústavy, která trvá pouze po dobu výkonu funkce prezidenta republiky.¹⁹³ „*Tím zcela padla odůvodněnost úvahy prof. Filipa o tom, že prezidentu republiky je poskytována takto široká ochrana pro případ, že by bylo*

¹⁸⁹ KUDRNA, Jan. Odpovědnost za akty prezidenta republiky. Správní právo. 2013, č. 7-8, s. 401.

¹⁹⁰ Ibidem.

¹⁹¹ Sněmovní tisk č. 415 v VI. volebním období.

¹⁹² Usnesení Ústavního soudu ze dne 27.3.2013 sp. zn. Pl. ÚS 17/13-1

¹⁹³ KUDRNA, Jan. Odpovědnost za akty prezidenta republiky. Správní právo. 2013, č. 7-8, s. 402.

nutné, aby v zájmu záchrany státu a jeho zřízení musel porušit právní řád.“, jak shrnul pan docent Kudrna.¹⁹⁴ V případě přestupků je situace složitější, a záleží na tom, jak dlouho před skončením funkce byl přestupek prezidentem spáchán. Tato změna znamená posun od jedné krajnosti ke druhé v oblasti trestněprávní odpovědnosti prezidenta republiky. J. Kudrna se domnívá, že nynější řešení není vhodné a měla by být zachována alespoň jakákoliv nepostižitelnost za projevy prezidenta republiky, zejména v případě úředních deliktů, které by měly být řešeny spíše ústavněprávní než trestněprávní odpovědností.¹⁹⁵

J. Kysela v článku¹⁹⁶ souhlasil s názorem J. Kudrny ohledně dopadu reformy čl. 65 Ústavy. J. Kysela stejně jako J. Kudrna chápal tuto změnu jako úplnou normu, *„oba jsme to pochopili jako úplnou normu, v jejímž důsledku je sice v době výkonu jeho úřadu prezidenta republiky možné stíhat pouze na základě žaloby Senátu pro velezradu nebo hrubé porušení ústavního pořádku, avšak bývalého prezidenta je možné postihnout i pro zneužití pravomoci úřední osoby, jímž může být také výkon prezidentských kompetencí.“*¹⁹⁷ J. Kyselovi se toto jevilo jako extrémně nevyvážené, protože úřadující prezident republiky by měl téměř nedostupnou ochranu před trestním stíháním, zatímco bývalý prezident by mohl být postaven na úroveň jakéhokoli úředníka státní správy. To by mohlo mít za následek to, že úřadující prezident by při svém výkonu úřadu zohledňoval spíše trendy trestního řízení, než ochotu a schopnost Senátu jej žalovat. Podle J. Kysely to výstižně formuluje T. Herc,¹⁹⁸ když se zřetelem ke změně čl. 65 Ústavy v komentáři k čl. 54 odst. 3 uvádí: *„Komentované ustanovení přesto i nadále trvale vylučuje stíhání prezidenta republiky pro ty trestné činy nebo jiné delikty, jichž se měl dopustit jednáním spojeným s výkonem jeho funkce. V jejich případě mu totiž trestní odpovědnost nemůže vzniknout, což odpovídá tradičnímu pojetí neodpovědnosti, jež zůstalo zachováno i po zmíněné novele.“*¹⁹⁹ Současně v článku J. Kysela připomíná debatu z prvorepublikové doby, která se týkala neodpovědnosti prezidenta republiky za případné trestné činy, které spáchal během svého výkonu funkce.

¹⁹⁴ Ibidem.

¹⁹⁵ Ibidem.

¹⁹⁶ KYSELA, Jan. O imunitě třikrát jinak. Právní rozhledy. 2015, č. 23-24.

¹⁹⁷ KYSELA, Jan. O imunitě třikrát jinak. Právní rozhledy. 2015, č. 23-24.

¹⁹⁸ Tomáš Herc (nar. 1983) je asistentem předsedy Ústavního soudu Pavla Rychetského.

¹⁹⁹ RYCHETSKÝ, Pavel, LANGÁŠEK, Tomáš, HERC, Tomáš, MLSA, Pavel a kolektiv. Ústava České republiky. Zákon o bezpečnosti České republiky: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 535-539.

Uvedené ustanovení (odst. 3 čl. 54) autor obecně chápe jako zásadu, která má výjimky, jakými jsou ústavní odpovědnost za velezradu a hrubé porušení Ústavy nebo jiné součásti ústavního pořádku. Tedy, prezident není stíhatelný za žádný trestný čin nebo správní delikt, který spáchal v průběhu výkonu své funkce, včetně neúředních činů. Avšak bývalého prezidenta lze stíhat pouze za neúřední činy, přičemž musí být zohledněno, že v průběhu výkonu své funkce byl prezident neodpovědný a může být postižen pouze specifickým řízením a sankcemi. Tento model odpovídá úpravě pro bývalé poslance a senátory. Pokud by bylo takto ustanovení vykládáno, také by byli spokojeni všichni uvedení autoři, kteří, jak mně se zdá, považují stávající úpravu za krajní a nevyváženou.

Kontrola prezidenta republiky v ústavněpolitické odpovědnosti je i na dále komplikována tím, že kontrasignaci provádí předseda vlády nebo jím pověřený člen vlády, což znamená, že kontrola prezidenta je v rukou premiéra, nikoliv celé vlády.²⁰⁰ I když Ústava přenáší odpovědnost na celou vládu, není povinností předsedy vlády zbylé členy vrcholného orgánu moci vládní informovat. To znamená, že v krajním případě mohou členové vlády vyjádřit nesouhlas s kontrasignací až po provedení aktu, a to dokonce i formou demise. Ústava tak osvobodila prezidenta a posílila jeho pravomoci tím, že některé absolutně vyňala z pod kontroly jiného ústavního orgánu, což značně poškodilo koncepci parlamentního uspořádání, kde by prezident republiky měl být institucionálně omezený.²⁰¹

²⁰⁰ KUDRNA, Jan. Odpovědnost za akty prezidenta republiky. Správní právo. 2013, č. 7-8, s. 397.

²⁰¹ KUDRNA, Jan. Odpovědnost za akty prezidenta republiky. Správní právo. 2013, č. 7-8, s. 397.

3. Ústavní žaloba

Jednou z pravomocí Ústavního soudu je, dle čl. 87 odst. 1 písm. g), rozhodování o ústavní žalobě Senátu proti prezidentu republiky podle čl. 65 odst. 2. Ústavy. Tento článek zakotvuje pravomoc Senátu, jenž může se souhlasem Poslanecké sněmovny podat ústavní žalobu proti prezidentu republiky k Ústavnímu soudu, a to pro velezradu nebo pro hrubé porušení Ústavy nebo jiné součásti ústavního pořádku. Ústavní soud může, na základě ústavní žaloby Senátu rozhodnout o tom, že prezident republiky ztrácí prezidentský úřad a způsobilost jej znovu nabýt.²⁰²

Velezradou se podle dikce čl. 65 odst. 2 rozumí jednání prezidenta republiky směřující proti svrchovanosti a celistvosti republiky, jakož i proti jejímu demokratickému řádu. Velezradu může spáchat pouze prezident republiky, což znamená, že k jejímu spáchání může dojít osobou zastávající úřad jen po dobu, po kterou jí trvá tato funkce.²⁰³ K pojmu velezrady blíže viz kapitoly 2.8.1. a 2.8.2. Ve vztahu k deliktu hrubého porušení Ústavy nebo jiné součásti ústavního pořádku je důležité zdůraznit, že správné fungování ústavního systému závisí na předpokladu, že jednotlivé ústavní orgány řádně plní své povinnosti. Prezident republiky není výjimkou a musí se řídit zákonem, stejně jako ostatní státní orgány. Prezident se také zavázal k zachování Ústavy a zákonů svým slibem. Současně nelze pominout, že akty hlavy státu jsou klíčovým předpokladem pro realizaci některých ústavních procesů.²⁰⁴ Pouze prezidentu republiky přísluší vyhlášení voleb, jmenování členů vlády, ratifikování mezinárodních smluv a v kapitole věnované Ústavnímu soudu – nevyhnutelně zmíním i prezidentovu výlučnou jmenovací působnost všech soudců Ústavního soudu (viz kapitola o výlučných aktech prezidenta výše, 1.2.1) Tento akt lze považovat za „slabinu“ úpravy, protože za stavu, kdy se prezident rozhodne

²⁰² FOREJTOVÁ, Monika a kolektiv. Ústavní soudnictví. Brno: Václav Klemm – Vydavatelství a nakladatelství, 2014, s. 155.

²⁰³ RYCHETSKÝ, Pavel, LANGÁŠEK, Tomáš, HERC, Tomáš, MLSA, Pavel a kolektiv. Ústava České republiky. Zákon o bezpečnosti České republiky: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 648–651.

²⁰⁴ RYCHETSKÝ, Pavel, LANGÁŠEK, Tomáš, HERC, Tomáš, MLSA, Pavel a kolektiv. Ústava České republiky. Zákon o bezpečnosti České republiky: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 651.

nejmenovat soudce nové, paralyzuje činnosti soudu, a tím odpadne jediný regulativ jeho činnosti – protože žaloba Senátu na prezidenta nebude moci být projednána.²⁰⁵

Případná politická odpovědnost prezidenta republiky, ani nutnost kontrasignace některých jeho činů předsedou vlády nebo jím pověřeným členem, nemohou zajistit naprostou absenci nadměrných zásahů prezidenta do jeho ústavních pravomocí nebo zabránit přílišnému „ohýbání“ ústavních pravidel, které by mohly být ospravedlněny mandátem, který získal prostřednictvím přímé volby občany České republiky. Právě pro tyto případy zná nejen česká Ústava institut ústavní žaloby.²⁰⁶ Účelem ústavní žaloby je kromě případného odstranění prezidenta, také přezkoumávání ústavnosti jeho aktů, (proti)ústavnosti činnosti či nečinnosti prezidenta republiky, posouzení intenzity překročení ústavních mantinelů a vyvození odpovědnosti.²⁰⁷ Jedná se o řízení *sui generis* dané již samotnou povahou osoby, proti níž se řízení vede (*privilegium personae*), a je to právě Ústavní soud (*privilegium fori*), kdo je podle čl. 83 Ústavou vyzýván k bdění nad dodržováním ústavnosti a její ochraně.²⁰⁸ Ústavní žaloba proti prezidentu republiky je tedy zcela odlišná od žaloby v občanském soudním procesu, obžaloby v trestním řízení a žalob ve správním soudnictví.

3.1. Ústavní žaloba proti prezidentu republiky

Proces upravuje několik pramenů, ve kterých je ústavní žaloba proti prezidentu republiky upravena. Těmito prameny jsou Ústava ČR (konkrétně čl. 65 odst. 2 a 3), zákon o Ústavním soudu (§§ 96-108), jednací řád Senátu (část osmnáctá, §§136-139) a jednací řád Poslanecké sněmovny (§ 70 odst. 5). V řízení o ústavní žalobě proti prezidentu republiky je aktivně legitimovaný Senát, pasivně legitimovaný je prezident republiky, který má právo zvolit si jednoho nebo více obhájců, přičemž alespoň jeden z nich musí být advokátem. Nejedná se však o obhajobu nutnou, prezident republiky se může zastupovat sám.

Původně bylo podání ústavní žaloby proti prezidentovi republiky výhradní pravomocí Senátu. Novelou Ústavy provedenou ústavním zákonem č. 71/2012 Sb.

²⁰⁵ FOREJTOVÁ, Monika a kolektiv. Ústavní soudnictví. Brno: Václav Klemm – Vydavatelství a nakladatelství, 2014, s. 81-82.

²⁰⁶ Ibidem.

²⁰⁷ Ibidem.

²⁰⁸ Ibidem, s. 156.

došlo v této oblasti k několika významným změnám, které celkově ovlivňují budoucí možnosti využití tohoto ústavního oprávnění.²⁰⁹ Po novelizaci Ústavy je Senát oprávněn podat ústavní žalobu na prezidenta republiky pouze se souhlasem Poslanecké sněmovny. Novela rozšiřuje možnosti stíhání prezidenta za hrubé porušení Ústavy nebo jiných částí ústavního pořádku, nikoliv pouze za velezradu, což může vést k postihu prezidenta za porušení Ústavy, aniž by se jednalo o velezradu (viz výše). Absolutní trestní neodpovědnost prezidenta byla zmírněna, protože prezident sice stále nemůže být trestně stíhán za trestné činy spáchané v době výkonu funkce, avšak, po skončení funkce, může být stíhán i za trestné činy, které spáchal v průběhu výkonu svého úřadu jako každá jiná osoba (viz výše).

Novela Ústavy ze dne 8.2.2012 dále pozměnila požadované kvórum pro přijetí návrhu ústavní žaloby Senátem. Podle původní úpravy bylo podání žaloby výlučným aktem Senátu, a pro schválení postačovala prostá většina (více než polovina přítomných senátorů). Nyní je třeba, aby návrh podala nejméně 1/3 poslanců, což zůstalo beze změny, ale pro přijetí usnesení o podání ústavní žaloby na prezidenta republiky je v současnosti nutná kvalifikovaná většina, tedy konkrétně 3/5 přítomných senátorů. Přesto ani takový silný souhlas Senátu nestačí k podání ústavní žaloby, neboť je nanovo zavedený nutný souhlas Poslanecké sněmovny, a to opět kvalifikovanou většinou 3/5 všech poslanců. Novela tedy rozšířila možnost trestat prezidenta republiky nejen za velezradu, ale i za hrubé porušení Ústavy nebo jiné součásti ústavního pořádku, avšak tato nová pravidla zároveň možnost žalovat prezidenta republiky procesně velmi omezují. Navíc, podmíněnost souhlasu s podáním ústavní žaloby dolní komorou Parlamentu může vést ke zpolitizování celé otázky, což závisí na tom, kdo je prezidentem a které strany jsou momentálně u moci v Poslanecké sněmovně a Senátu. Hodnocení konkrétních aktů nebo kroků prezidenta bude prováděno až v druhé řadě.²¹⁰

3.2. Podmínky a průběh řízení

Pokud nejméně 1/3 senátorů iniciovala návrh na podání ústavní žaloby, tento návrh musí být předložen Organizačnímu výboru a nelze ho vzít zpět. Organizační

²⁰⁹ FOREJTOVÁ, Monika a kolektiv. Ústavní soudnictví. Brno: Václav Klemm – Vydavatelství a nakladatelství, 2014, s. 156.

²¹⁰ FOREJTOVÁ, Monika a kolektiv. Ústavní soudnictví. Brno: Václav Klemm – Vydavatelství a nakladatelství, 2014, s. 157-158.

výbor má právo vrátit návrh zpět předkladatelům k dopracování některých podrobností. Dopracovaný návrh už nemůže být znovu vrácen zpět. Organizační výbor vydá stanovisko ohledně návrhu na podání ústavní žaloby a doporučí jeho schválení nebo zamítnutí a zároveň doporučí předsedovi Senátu, aby ho zařadil na pořad nejbližší schůze Senátu. Pokud je návrh Senátem schválen, bude rozhodnuto, zda to bude jeho předseda, kdo bude zastupovat Senát v řízení o ústavní žalobě před Ústavním soudem, nebo zda bude Senát zastupovat osoba jiná, kterou k tomu pověří. V průběhu jednání Senátu lze podávat pouze návrhy na schválení nebo zamítnutí návrhu, hlasování probíhá veřejně podle jmen. K přijetí ústavní žaloby je nutná 3/5 většina přítomných senátorů. Jednání Senátu o této věci je neveřejné.²¹¹

Pokud Senát schválí návrh na podání ústavní žaloby, předseda Senátu bude pověřen předložením ústavní žaloby Poslanecké sněmovně a požádán i o její souhlas s podáním. Poté, co Poslanecká sněmovna vysloví souhlas, předseda Senátu doručí ústavní žalobu Ústavnímu soudu bezodkladně.²¹² Řízení před Ústavním soudem začíná doručením žaloby Ústavnímu soudu. Ten dává žalobě proti prezidentu republiky přednost před ostatními návrhy a projednává ji co nejdříve. Pokud Senát přijme usnesení o odvolání ústavní žaloby a toto usnesení je doručeno Ústavnímu soudu, soud řízení zastaví. Ústavní soud také zastaví řízení v případě, že prezident zemřel po jeho zahájení. Pokud však manžel nebo příbuzný v řadě přímé požádá o pokračování v řízení do jednoho měsíce od úmrtí, řízení bude pokračovat. Na druhou stranu, skutečnost, že se prezident po zahájení řízení vzdal svého úřadu nebo že jeho funkční období skončilo, není důvodem k zastavení řízení.²¹³ Je tedy zřejmé, že zákon o Ústavním soudu přiznává tomuto řízení širší účel,²¹⁴ než před přijetím novely, kdy platil postup jiný. Tehdy bylo v případě

²¹¹ SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SUCHÁNEK, Radovan, SYLLOVÁ, Jindřiška. Ústava České republiky: komentář. 2. vydání, Praha: C.H. Beck, 2016, s. 963-964.

²¹² FOREJTOVÁ, Monika a kolektiv. Ústavní soudnictví. Brno: Václav Klemm – Vydavatelství a nakladatelství, 2014, s. 158.

²¹³ FOREJTOVÁ, Monika a kolektiv. Ústavní soudnictví. Brno: Václav Klemm – Vydavatelství a nakladatelství, 2014, s. 158, a také SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SUCHÁNEK, Radovan, SYLLOVÁ, Jindřiška. Ústava České republiky: komentář. 2. vydání, Praha: C.H. Beck, 2016, s. 964.

²¹⁴ RYCHETSKÝ, Pavel, LANGÁŠEK, Tomáš, HERC, Tomáš, MLSA, Pavel a kolektiv. Ústava České republiky. Zákon o bezpečnosti České republiky: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 653.

ústavní žaloby důvodem pro zastavení řízení právě to, že funkční období prezidenta republiky skončilo.²¹⁵

Namísto účastníků řízení zákon o Ústavním soudu hovoří o stranách, za které považuje prezidenta republiky a zástupce Senátu (§103 odst. 2). V řízení se pokračuje i za předpokladu, že prezident ze své funkce odstoupí.²¹⁶ Řízení před Ústavním soudem je speciálním způsobem uplatňování odpovědnosti hlavy státu a není trestním řízením. Proces řízení se však procesně podobá fázím trestního řízení, jak je uvedeno v § 108 zákona o Ústavním soudu, trestního řádu bude použito subsidiárně. Na ústním jednání předseda Ústavního soudu oznámí věc, která bude projednávána, zjistí, zda se dostavily osoby, které byly k jednání předvolány nebo o něm byly informovány, a ověří jejich totožnost. Ústní jednání je povinné podle § 101 odst. 2 zákona o Ústavním soudu.²¹⁷ Zástupce Senátu přednese ústavní žalobu na výzvu předsedy Ústavního soudu. Po přednesení žaloby mají prezident republiky a jeho obhájci možnost se k ní vyjádřit. Následuje důkazní řízení, nejprve dokazování provádí zástupce Senátu, poté prezident republiky a jeho obhájci. Všichni mají právo klást otázky a podávat návrhy na doplnění dokazování. Po ukončení dokazování nejdříve zástupce Senátu a následně nakonec prezident republiky pronesou závěrečné řeči. Následně se soudci Ústavního soudu odeberou k závěrečné poradě a hlasování. Ústavní soud nálezem buď ústavní žalobě vyhoví a rozhodne, že se prezident dopustil deliktu, anebo ho ústavní žaloby zproští. Shledali prezidenta vinným, vydá odsuzující nález a prezident *ex lege* ztrácí úřad, nárok na prezidentský plat a další požitky. O výroku nálezu se vydá osvědčení, které je doručeno jak Senátu, tak prezidentu republiky.²¹⁸ V řízení o žalobě na prezidenta republiky je možná obnova řízení.

²¹⁵ FOREJTOVÁ, Monika a kolektiv. Ústavní soudnictví. Brno: Václav Klemm – Vydavatelství a nakladatelství, 2014, s. 158.

²¹⁶ RYCHETSKÝ, Pavel, LANGÁŠEK, Tomáš, HERC, Tomáš, MLSA, Pavel a kolektiv. Ústava České republiky. Zákon o bezpečnosti České republiky: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 653.

²¹⁷ SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SUCHÁNEK, Radovan, SYLLOVÁ, Jindřiška. Ústava České republiky: komentář. 2. vydání, Praha: C.H. Beck, 2016, s. 964.

²¹⁸ SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SUCHÁNEK, Radovan, SYLLOVÁ, Jindřiška. Ústava České republiky: komentář. 2. vydání, Praha: C.H. Beck, 2016, s. 964.

3.3. Nález a jeho právní následky, obnova řízení

Po ukončení ústního jednání, Ústavní soud buď vyhoví ústavní žalobě a rozhodne, že se prezident dopustil velezrady nebo hrubého porušení Ústavy nebo jiných součástí ústavního pořádku, nebo ho žaloby zbaví. Jak již bylo zmíněno, pokud ústavní žaloba bude úspěšná, prezident ztratí svou funkci a bude zbaven práva ji znovu nabýt. Osoba, která byla podle rozhodnutí Ústavního soudu shledána vinnou z velezrady nebo hrubého porušení Ústavy nebo jiné součásti ústavního pořádku, může požádat o obnovu řízení o ústavní žalobě, pokud bylo takové rozhodnutí ovlivněno trestným činem jiné osoby,²¹⁹ nebo pokud má nové skutečnosti nebo důkazy, které nemohly být uplatněny v původním řízení bez jejich viny a které by samy o sobě nebo v kombinaci s jinými skutečnostmi a důkazy vedly k osvobození od ústavní žaloby.²²⁰ Po smrti může usilovat o obnovu řízení manžel nebo příbuzný v přímé linii. Pokud bude osoba, která byla nálezem Ústavního soudu shledána vinnou z velezrady nebo hrubého porušení Ústavy nebo jiné součásti ústavního pořádku, osvobozena v obnoveném řízení, nebude mít právo na návrat do funkce prezidenta.²²¹ To je odůvodněno eventualitou, že by v mezidobí mohl být zvolen prezident nový.²²²

²¹⁹ RYCHETSKÝ, Pavel, LANGÁŠEK, Tomáš, HERC, Tomáš, MLSA, Pavel a kolektiv. Ústava České republiky. Zákon o bezpečnosti České republiky: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 655.

²²⁰ SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SUCHÁNEK, Radovan, SYLLOVÁ, Jindřiška. Ústava České republiky: komentář. 2. vydání, Praha: C.H. Beck, 2016, s. 965.

²²¹ FOREJTOVÁ, Monika a kolektiv. Ústavní soudnictví. Brno: Václav Klemm – Vydavatelství a nakladatelství, 2014, s. 159-160.

²²² RYCHETSKÝ, Pavel, LANGÁŠEK, Tomáš, HERC, Tomáš, MLSA, Pavel a kolektiv. Ústava České republiky. Zákon o bezpečnosti České republiky: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 655.

Závěr

Závěrem lze konstatovat, že prezidentská funkce je jednou z klíčových v politickém systému naší země. Odpovědnost prezidenta republiky nepatří mezi snadné otázky. Její komplikovanost vychází ze zvláštního postavení individuální hlavy státu i vzhledem k očekáváním, jež jdou nad rámec běžných úředních povinností. Váha úřadu je dána také tím, že zůstal zachován po celou etapu novodobé české státnosti. Jsem nakloněn názoru, že rozšíření ústavněprávní odpovědnosti poslední změnou Ústavy bude mít do budoucna větší důsledek, protože se prezident republiky stal více odpovědným za cenu alespoň částečného odstranění rozporu mezi principem republikanismu, který vyžaduje účtování z veřejné funkce na základě rovnosti, a principem neodpovědnosti prezidenta. Prezident není z výkonu své funkce odpovědný, nicméně na základě poznatků této práce o rozlišení základních forem odpovědnosti (ústavněprávní, ústavněpolitické a trestněprávní), které tvoří jeden celek – je to právě ona ústavněprávní odpovědnost hlavy státu, kdo jest výjimkou z této zásady.

Vzhledem k současnému úpravě hmotněprávní imunity prezidenta republiky a obtížnosti, která je spojena s požadavky na podání ústavní žaloby Ústavnímu soudu se domnívám, že lze *de constitutione ferenda* uvažovat o další změně těchto parametrů, zachování nepostižitelnosti za projevy, hlubšího rozlišení deliktů v rámci výkonu funkce s možností postižení zejména deliktů úředních, s ohledem na poměrně výrazný prostor problematického „neodpovědného“ jednání prezidenta republiky a případné vhodnosti zavedení věcné legitimace každé z komor Parlamentu, učinit je více nezávislé v žalobě navzájem. Podle mého přesvědčení byl návrat k modelu z roku 1920 relativně šťastný, dnes máme ještě jednodušší možnosti volání prezidenta k odpovědnosti. Prezident republiky je mediátorem a spojovatelem různých složek moci. Jeho role je v tomto směru velmi důležitá pro fungování politického systému a pro udržení stability společnosti. Prezident musí být proto obezřetný a jednat s rozvahou, aby zachoval důvěru společnosti a dodržoval své ústavní povinnosti a hodnoty, na které přísahal, a které by měl představovat. Osobně se přikláním k tomu, že prezidentovi pravomoci jsou ve skutečnosti větší, než by se na první pohled mohlo zdát. Mohou mít významné dopady na politický život a na celou společnost. Je důležité si uvědomit, že prezident není odpovědný ze své funkce, ale přesto nese odpovědnost za ústavní

delikty, jež lze ústavní žalobou na prezidenta zajistit. Naproti tomu bych nezpochybňoval existenci mimoprávních druhů odpovědnosti, které jsou dány slibem, jenž učinil a samotnou váhou úřadu, hodnot, na které přísahal – nelze zcela pominout, ale naopak vyžaduje připomínat. Myslím, že dnešní úprava rozšířila možnost jak „volat“ prezidenta k odpovědnosti, až mi to přijde nevyvážené. Na základě otázek, které stále vyvstávají, by Ústava mohla být ohýbána ve prospěch prezidenta republiky. Myslím si, že existuje poměrně široký prostor k „doděláním“ regulace odpovědnosti v ústavním právu České republiky, ale neubrat na jedné straně víc než současně přidat na druhé. Paralyzování ústavního soudu a praktická nemožnost postavit hlavu státu v tvář soudcům Ústavního soudu. Stále vidím disproporce. Nezodpovězenou otázkou i nadále zůstává, zda by se po vyhlášení nálezu, na jehož základě by byl prezident republiky zbaven úřadu, uplatnila zásada *ne bis in idem*, a tak doufejme, že institut odpovědnosti prezidenta republiky zůstane i nadále jen málo využitelný. Věřím, že byla tato práce přinejmenším přínosná pro hlubší porozumění trojdílného celku tvořícího odpovědnost prezidenta republiky, každému, kdo se zajímá o právní vědu a ústavní právo, potažmo politický systém naší země.

Resume

The aim of this diploma thesis is to view the contemporary issues in the responsibilities of the President of the Czech Republic, which are distinguished into constitutional liability, constitutional-political and criminal responsibility. Together they form an aggregate in the context of the exclusive position of the head of state in relation to the law, society and the values he represents.

The office of the President of the Republic has been preserved throughout the entirety of modern Czech statehood. The weight of his office is determined not only by the position of the highest constitutional official, the seat at Prague Castle, but above all by the nature of the individual head of state, from whom something more is still expected.

In addition to the various forms of responsibilities, I examine the position and powers of the President of the Republic. Further, the nature of acts put forward by the president and the necessity of countersignature from the Prime minister or a member of the government authorized by Prime minister. In comparison to the privileged, prerogative acts in relation to the institution of (non)responsibility of the head of state. Furthermore, I examine the philosophical, and consequently the moral grounds for the responsibility of the special kind of responsibility under constitutional law. Attention is also drawn to the changes that the Constitution of the Czech Republic has undergone in relation to the expansion of the range of constitutional offences. These offences include: evidenced by the aggravation for filing a constitutional action (impeachment) against the President of the Republic, the necessary quorum for its filing, the tightening of the overall process, and the changes in the substantive, material exemption of the Head of State.

Finally, in conclusion, I assess and evaluate the issues that have surfaced during the process, which has been directed towards a deeper understanding of the issue, contributing to its complexity and reflecting on the considerations *de constitutione ferenda*.

Použité prameny a literatura

Literatura

GERLOCH, Aleš. Teorie práva. 7. aktualizované vydání, Plzeň: Aleš Čeněk, 2017.

KOUDELKA, Zdeněk. Prezident republiky. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2018.

KREJČÍ, Jaroslav. Promulgace zákonů, její vztah k sankci, vetu, publikaci a k soudcovskému, Praha, 1926.

WEYR, František, HORÁK, Ondřej, ed. Československé právo ústavní. Ústavní vývoj československý v roce 1938. Praha: Wolters Kluwer, 2017.

PAVLÍČEK, Václav a kolektiv. Ústavní právo a státověda. 2., podstatně rozš. a dopl. vyd. Praha: Linde – Vysokoškolské právnické učebnice, 2008.

PAVLÍČEK, Václav a kolektiv. Ústavní právo a státověda 2. díl. 3. vydání. Praha: Leges, 2020.

KUDRNA, J. (ed.) Ústava v kontextu společenských změn (K 30. výročí jejího přijetí). Praha: Wolters Kluwer, 2022.

FILIP, Jan. Ústavní právo České republiky. Základní pojmy a instituty. Ústavní základy ČR. 4. vyd. Brno: Masarykova univerzita a nakladatelství Doplněk, 2011.

JELÍNEK, Jiří a kolektiv. Trestní právo hmotné. Obecná část. Zvláštní část. 7. vydání. Praha: Leges, 2019.

FOREJTOVÁ, Monika a kolektiv. Ústavní soudnictví. Brno: Václav Klemm – Vydavatelství a nakladatelství, 2014.

ARISTOTELES. Etika Nikomachova. Přeložil Antonín Kříž. Praha: Jan Laichter, 1937.

FISCHER, John Martin, RAVIZZA, Mark. Responsibility and Control: A Theory of Moral Responsibility. Cambridge; New York: Cambridge University Press, 1998.

RYCHETSKÝ, Pavel, LANGÁŠEK, Tomáš, HERC, Tomáš, MLSA, Pavel a kolektiv. Ústava České republiky. Zákon o bezpečnosti České republiky: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015.

SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SUCHÁNEK, Radovan, SYLLOVÁ, Jindřiška. Ústava České republiky: komentář. 2. vydání, Praha: C.H. Beck, 2016.

Odborné články

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

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

KYSELA, Jan. O imunitě třikrát jinak. Právní rozhledy. 2015, č. 23-24.

KREJČÍ, Jaroslav. Právní jevy v čase, Praha, 1937.

SLÁDEČEK, Vladimír, HOFMANNOVÁ, Helena. K odpovědnosti prezidenta republiky za jednání, které není výkonem funkce. Právník. 2021, roč. 160, č. 8.

VNENK, Vladislav. Ústavněprávní odpovědnost prezidenta republiky ve světle připravované novely Ústavy. Právní rozhledy. 2015, č. 21.

VNENK, Vladislav. Systematika odpovědnosti prezidenta republiky a prezidenta Slovenské republiky. STADIA IURIDICA Cassoviensia, 2018, č. 2.

Judikatura

Nález Ústavního soudu ze dne 15. března 2005, sp. zn. I. ÚS 367/03.

Usnesení Ústavního soudu ze dne 27. března 2013 sp. zn. Pl. ÚS 17/13-1.

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. listopadu 2020, sp. zn. 1 As 312/2020.

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. února 2013, sp. zn. 30 Cdo 2591/2011.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. května 2008 sp. zn. 4 Ans 9/2007-197.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2021, sp. zn. 5 As 209/2020.

Rozsudek Městského soudu v Brně ze dne 11. 9. 2020, sp. zn. 47 C 253/2017.

Usnesení č.7 Sbírky Ústavního soudu České a Slovenské Federativní Republiky (II ÚS 312/92), 2. vydání, Brno: 2009, s. 25, 26, 27. Dostupné z: <<http://www.concourt.cz/clanek/GetFile?id=4074>>

Právní předpisy a jiné prameny

Ústavní zákon č. 100/1960 Sb.

Ústavní zákon č. 143/1968 Sb.

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb.

Ústavní zákon č. 110/1998 Sb.

Ústavní zákon č. 515/2002 Sb.

Zákon č. 90/1995 Sb.

Zákon č. 6/1993 Sb.

Zákon č. 247/1995 Sb.

Zákon č. 71/2012 Sb.

Zákon č. 221/1999 Sb.

Zákon č. 157/1994 Sb.

Zákon č. 182/1993 Sb.

Zákon č. 40/2009 Sb.

Zákon č. 6/2002 Sb.

Zákon č. 121/1920 ze dne 29. února 1920, kterým se uvozuje Ústavní listina Československé republiky. Zákon č. 84/2009 Sb. m. s.

Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb.

Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb.

Tisk ČNR č. 152 v VII. vol. období.

Sněmovní tisk č. 415 v VI. volebním období.

Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se uvozuje ústavní listina [online]. Praha: Národní shromáždění československé, 1920 [cit. 29. 1. 2022]. In: Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna, tisk č. 2.