

# Odpovědnost za akty prezidenta republiky

## I. Úvodem

Téma odpovědnosti za jednání hlavy státu patří mezi témata složitá. Především proto, že se ve své podstatě jedná o komplex nejrůznějších forem odpovědnosti, které spolu souvisejí. Je to téma také diskutované, ale v aktuální právní podobě doposud komplexně nezpracované.<sup>1)</sup> Poslední novela Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“ a „ČR“) se neomezila pouze na změnu způsobu volby prezidenta republiky, ale zasáhla také poměrně výrazně do jeho postavení právě z hlediska odpovědnosti za výkon funkce, a to hned v několika směrech. Tato změna Ústavy, jak bude ukázáno dále, vrátila v některých směrech úvahy o odpovědnosti za akty prezidenta republiky na samý počátek.

## II. Různé formy odpovědnosti prezidenta republiky

Mezi základní znaky definující státní zřízení republiky patří kromě otevřenosti veřejných funkcí všem občanům a jejich výkonu po omezené časové období také skládání účtů z výkonu svěřené funkce neboli odpovědnost za ní. Odpovědnost z výkonu funkce však není institutem monolitickým. Naopak se jedná o mnohovrstevný komplex nejrůznějších forem odpovědnosti.

Profesor Jan Filip ve svém již zmíněném článku<sup>2)</sup> rozlišuje několik forem odpovědnosti, které v případě prezidenta republiky, respektive v ústavním právu vůbec, přicházejí v úvahu.

Je to v prvé řadě odpovědnost ústavněprávní. Vedle ní mohou v úvahu přicházet další formy právní odpovědnosti, především odpovědnost trestněprávní.<sup>3)</sup> Od nich

---

\* Autor je odborným asistentem na Katedře ústavního práva Právnické fakulty Univerzity Karlovy a členem katedry právních disciplín a veřejné správy Metropolitní univerzity Praha.

<sup>1)</sup> Výjimku v rámci odborné literatury posledních let tvoří článek prof. Jana Filipa z roku 2010, který také bude v další části tvořit metodické východisko pojetí tohoto problému. Viz FILIP, J. K ústavní odpovědnosti v ČR a odpovědnosti hlavy státu zejména za velezradu. *Časopis pro právní vědu a praxi* č. 1/2010, s. 21-39. Nebo také příslušná pasáž téhož autora in: BAHÝŤOVÁ, L., FILIP, J., MOLEK, P., PODHRÁZKÝ, M., SUCHÁNEK, R., ŠIMÍČEK, V., VYHNÁNEK, L. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 793-825.

<sup>2)</sup> Ibid.

<sup>3)</sup> Své místo mohou mít další formy právní odpovědnosti, jako odpovědnost za přestupky a jiné správní delikty, odpovědnost občanskoprávní a další. Vzhledem k rozsáhlosti problému a omezenému rozsahu tohoto textu nebude všem těmto formám právní odpovědnosti věnována pozornost.

profesor Filip odlišuje odpovědnost ústavněpolitickou. Zvláštním, v zásadě již mimoprávním druhem odpovědnosti, je odpovědnost politická. S ní do určité míry může, ale nemusí souviset odpovědnost morální.

Především rozlišení ústavněprávní, ústavněpolitické a politické odpovědnosti podané v článku profesora Filipa považuji za natolik zásadní a zpřehledňující složitý komplex různých forem odpovědnosti prezidenta republiky, že z něj budu vycházet také v této stati.

#### *a) Odpovědnost ústavněprávní*

Jak uvádí profesor Filip, základem existence ústavněprávní odpovědnosti je uznání existence ústavněprávního deliktu. Tedy jednání subjektu ústavního práva, které je v rozporu s normami ústavního práva a které směřuje proti hodnotám ústavním právem chráněným.<sup>4)</sup> Příkladem ústavněprávní odpovědnosti v našem ústavním pořádku je odpovědnost prezidenta republiky za velezradu.

Ústavněprávní odpovědnost vyžaduje zvláštní právní úpravu. Podmínkou je regulace ústavním právem a jeho normami. Tato forma odpovědnosti dopadá také na zvláštní, ústavním právem definovaný subjekt. Jednání musí směřovat proti hodnotám chráněným ústavním právem. Také sankce svým charakterem odpovídají ústavnímu právu.

Ústavněprávní odpovědnost je tedy specifickým druhem právní odpovědnosti a má v mnoha směrech privilegovaný charakter. Nemusí se vylučovat, naopak se může doplňovat s dalšími formami odpovědnosti u daného subjektu.

#### *b) Odpovědnost ústavněpolitická*

Ústavněpolitická odpovědnost nastupuje tehdy, dojde-li k porušení důvěry ve vztahu založeném jmenováním nebo volbou.<sup>5)</sup> Naplnění znaků deliktu, jak je tomu v případě odpovědnosti ústavněprávní, se nevyžadují. Tento typ odpovědnosti nastupuje v případě porušení politického programu nebo zadání. K porušení Ústavy dojít nemusí. Odpovědnost může nést jak jednotlivec, tak i kolektiv.<sup>6)</sup>

Na rozdíl od odpovědnosti ústavněprávní nedochází při vyvozování důsledků v tomto případě k důkaznímu řízení či vyšetřování a následnému dokazování viny, ale vyslovení nedůvěry a následnému odvolání předchází pouze (politická) diskuze.

Ústavněpolitická odpovědnost je realizována odvoláním z funkce. I když se mohou obě zatím zmíněné formy odpovědnosti doplňovat,<sup>7)</sup> v případě prezidenta ČR tomu tak není. Prezidenta republiky nelze z funkce z politických důvodů odvolat.

---

<sup>4)</sup> Ibid. s. 24.

<sup>5)</sup> Ibid. s. 24 a 27.

<sup>6)</sup> Tak je tomu v případě vlády ČR, naopak individuální ústavněpolitická odpovědnost jednotlivého člena vlády je v ČR vyloučena. Např. v Polsku tato forma odpovědnosti existuje ve vztahu k vládě jak v solidární, tak i individuální formě.

<sup>7)</sup> Jako je tomu např. v sousedním Rakousku nebo na Slovensku.

K této formě odpovědnosti je tedy třeba vztahovat ustanovení čl. 54 odst. 3 Ústavy stanovící, že *prezident republiky není z výkonu své funkce odpovědný*.

### *c) Odpovědnost trestněprávní*

Trestněprávní odpovědnost patří mezi klasické instrumenty práva. Jedná se o vyvození důsledků z porušení hodnot chráněných trestním právem. Ve vztahu k jiným formám právní odpovědnosti nastupuje v moderních právních řádech jako *ultima ratio*. Zejména v tomto případě musí existovat subjekt, subjektivní stránka, objekt a objektivní stránka deliktu. Trestněprávní odpovědnost je výlučně individuální, nejsou však vyloučeny různé formy účastenství.

Aplikace tohoto druhu odpovědnosti nemusí vylučovat použití jiných forem odpovědnosti přicházejících v úvahu v případě prezidenta republiky, zejména odpovědnost ústavněprávní. V tomto směru došlo v případě Ústavy ČR k nejvýraznější změně. Zatímco do 7. března 2013 byl souběh ústavněprávní a trestněprávní odpovědnosti vyloučen, protože prezident republiky byl vybaven velmi rozsáhlou trestněprávní imunitou hmotněprávního charakteru, po tomto datu již souběh obou typů odpovědnosti možný je. Tato změna se také dotýká čl. 54 odst. 3 Ústavy, protože jeho význam poněkud zužuje.

### *d) Odpovědnost politická a morální*

Kromě výslovně právních typů odpovědnosti (zde zmíněná odpovědnost ústavněprávní a trestněprávní) nebo odpovědnosti založené a regulované právem, ale mající politický charakter (odpovědnost ústavněpolitická) existují také vysloveně mimoprávní typy odpovědnosti. V oblasti vymezené ústavním právem to bude především odpovědnost politická, případně odpovědnost morální.

Jak uvádí profesor Filip, ačkoliv s nimi ústavní právo počítá, vymykají se zásadám právního státu, neboť nutně nepočítají např. s presumpcí neviny, dokazováním viny apod.<sup>8)</sup> Dokazování viny sice není nutné, ale na druhou stranu nestačí pouhé vyslovené podezření nebo obvinění. Politická odpovědnost je základní součástí pravidel chování, díky kterým vůbec může politický systém fungovat.

Morální odpovědnost může nastoupit v případě porušení společností vyžadovaných pravidel, která nemusejí přímo souviset s výkonem politické funkce. Může se jednat o porušení takových pravidel v soukromém životě daného politika.

Politická odpovědnost vůči voličům nebo vůči kolegům je realizována formou odstoupení z vykonávané funkce. Podobně v případě morální odpovědnosti. Dobrovolnost odstoupení může být často jen relativní, protože setrvávání ve funkci navzdory tlaku veřejného mínění může vést sice k zachování funkce, ale politickému zneškodnění jejího nositele.<sup>9)</sup>

---

<sup>8)</sup> Ibid s. 27.

<sup>9)</sup> Jako příklad takového politického zneškodnění je možné uvést případ bývalého senátora USA Edwarda M. Kennedyho zmiňovaný např. polským publicistou M. Ziomeckým. Ten jako

Oba tyto druhy mimoprávní odpovědnosti se týkají také prezidenta republiky. Vzhledem k jejich mimoprávní povaze jejich aplikaci přirozeně nelze právní normou vyloučit.<sup>10)</sup> V dalším textu s nimi vzhledem k samozřejmé možnosti jejich aplikace proto již nebude dále pracováno.

### **III. Nástin historického vývoje odpovědnosti prezidenta republiky v Československu**

#### ***a) Prozatímní ústava 1918***

Prvým ústavním dokumentem počítajícím v samostatné československé republice s individuální hlavou státu byla prozatímní ústava, tedy zákon č. 37/1918 Sb. z. a n. Tento předpis měl výrazně provizorní charakter, který se projevil také v pouze rámcové úpravě postavení prezidenta republiky, potažmo i jeho odpovědnosti za výkon funkce.

Z prozatímní ústavy není patrné, že by prezident nesl ústavněprávní odpovědnost. S možností postihu pro ústavněprávní delikt nebylo počítáno.

Naproti tomu z poslední věty § 10 prozatímní ústavy je patrné, že prezident nenesl ústavněpolitickou odpovědnost. Každý vládní úkon prezidenta republiky musel být opatřen spolupodpisem příslušného odpovědného člena vlády. Kontrasignací tedy ústavněpolitická odpovědnost přecházela z prezidenta na vládu. Té, nikoliv jednotlivému ministru, mohla být případně vyslovena nedůvěra.

Z dalších právních forem odpovědnosti prozatímní ústava řeší pouze odpovědnost trestněprávní. Ve svém § 9 vylučuje možnost trestního stíhání prezidenta republiky, a to pouze po dobu výkonu jeho funkce.

Jak je patrné, od samého počátku československého ústavního vývoje se začíná rýsovat koncepce vyloučení ústavněpolitické a trestněprávní odpovědnosti hlavy státu.

#### ***b) Ústavní listina 1920***

Ústavní listina z roku 1920 svou koncepcí odpovědnosti z výkonu funkce prezidenta republiky vychází z prozatímní ústavy. V první řadě nezakládá ústav-

---

mladý senátor způsobil dopravní nehodu, při které utonula jeho spolujezdkyně. Sám se jí nepokusil zachránit, ani nepřivolal pomoc, naopak po nehodě opustil místo činu. Za to byl odsouzen k podmíněnému trestu odnětí svobody. Jako talentovaný a oblíbený politik byl až do své smrti volen do Senátu Kongresu USA, celkem se jednalo o sedm šestiletých volebních období. Nicméně kdykoliv se pokusil otestovat eventuální možnosti získat nominaci své strany jako kandidát na prezidenta, objevovali se na jím konaných setkáních a recepcích lidé oblečení v neoprěnu a tím každý jeho pokus skončil. Bylo tedy přípustné, aby se ten, kdo selhal ve vypjaté životní situaci, podílel na práci Senátu, ale nepřijatelné, aby mu byla svěřena individuální odpovědnost za řízení země. Podrobněji k otázce politické a morální odpovědnosti viz: ZIOMECKI, M.: *Obciach i szacun. Przegląd* č. 18 (3536)/2013, s. 15.

<sup>10)</sup> Odhlédneme-li od vysoce nepravděpodobné možnosti nepřipustit abdikaci prezidenta republiky.

něprávní odpovědnost hlavy státu. Nepočítá se tedy s možností stíhat prezidenta republiky pro ústavní delikt a eventuálně ho odvolat.

Odpovědnost ústavněpolitickou prezident republiky nenesl. Ústavní listina jednak ve svém § 66 stanoví, že za projevy prezidenta související s jeho úřadem odpovídá vláda, jednak v § 68 stanoví povinnost kontrasignace každého prezidentského úkonu moci vládní a výkonné odpovědným členem vlády.

S trestněprávní odpovědností prezidenta republiky ústavní listina počítá výslovně pro případ velezrady. Řízení mělo probíhat před senátem, na návrh poslanecké sněmovny. V podrobnostech ústavní listina odkázala na prováděcí zákon.

Z uvedeného je patrné, že ve smyslu rozlišení ústavněprávní a trestněprávní odpovědnosti prezidenta republiky, jak je užíváno v tomto textu, narážíme na smíšené řešení. Ústavní listina hovoří o trestní odpovědnosti, nicméně používá pojem velezrady, který dnes máme spojený s odpovědností ústavněprávní. Také řízení, kde je žalobcem jedna komora parlamentu a soudní orgánem komora druhá, odpovídá spíše impeachmentu.

Ve skutečnosti však § 67 ústavní listiny upravuje otázku trestněprávní odpovědnosti prezidenta republiky, pouze počítá s *privilegiem fori*, tedy se zvláštním orgánem příslušným podat žalobu a provést soudní řízení ohledně deliktu prezidenta republiky.

Tomu svědčí skutečnost, že příslušný prováděcí zákon, který byl přijat až 21. února 1934 a publikován jako zákon o trestním stíhání prezidenta republiky a členů vlády pod č. 36/1934 Sb. z. a n., se skutkovou podstatou velezrady vůbec nezabývá. Skutková podstata velezrady totiž byla stanovena v § 58 trestního zákona č. 117/1852 Ř. z. Ústavní listina tedy ve svém § 67 odkazuje na trestní zákon a delikt jím upravený.

Posléze došlo k fakticky nepřímé novelizaci ústavní listiny, a to zákonem č. 50/1923 Sb. z. a n., na ochranu republiky, který zmiňovaný § 58 trestního zákona výslovně zrušil a nahradil jej ustanoveními svých § 1–3. Jimi byla velezrada nahrazena trestnými činy označenými úhrnně jako „úklady o republiku“ a sestávajícími z úkladů, přípravy k nim a ohrožení republiky.

To znamená, že se jednalo o trestné činy odpovídající dnes některým trestným činům proti republice, zahrnutým v trestním zákoníku. Pojem velezrada v době 1. československé republiky měl jiný význam než dnes. Významné je také to, že ústavní listina neznala ústavněprávní odpovědnost hlavy státu.

### *c) Ústava 9. května*

Ústava 9. května, schválená jako ústavní zákon č. 150/1948 Sb., v podstatných rysech převzala ve věci odpovědnosti za akty prezidenta republiky předchozí ústavní úpravu. Ani ona ústavněprávní odpovědnost prezidenta republiky nezavedla. Ve věci odpovědnosti ústavněpolitické zcela převzala řešení ústavní listiny z roku 1920, kdy prezidenta republiky prohlásila za neodpovědného z výkonu své funkce a veškerou odpovědnost přenesla cestou kontrasignace na vládu.

Jistou změnou prošla úprava prezidentské trestněprávní odpovědnosti. Ústava 9. května připustila trestní stíhání prezidenta opět pouze pro velezradu. Stanovila nicméně odchýlně od předchozí ústavní úpravy, že trestem může být pouze ztráta úřadu a způsobilost jej znovu nabýt.<sup>11)</sup>

V tuto chvíli dochází v československém ústavním vývoji k vzájemnému propletení prvků ústavněprávní a trestněprávní odpovědnosti prezidenta republiky. Zatímco obžalován může být prezident pro spáchání sice specifických, ale trestných činů, trestem za ně může být pouze sankce o výrazně ústavněprávním charakteru. Na tomto místě můžeme sledovat reálný posun, který nás dovede až do současné situace, kdy velezrada je zakotvena jako ústavní delikt a je po všech stránkách oddělena od možné trestněprávní odpovědnosti prezidenta republiky.

Ústava 9. května v podrobnostech odkazovala opět na zákon. Tím byl až do 6. října 1948 zákon č. 50/1923 Sb. z. a n. na ochranu republiky. Uvedeného dne byl nahrazen zákonem č. 231/1948 Sb. na ochranu lidově demokratické republiky. Zákon č. 36/1934 Sb. z. a n. o trestním stíhání prezidenta republiky a členů vlády byl zrušen samotnou ústavou. Těmito změnami došlo k tomu, že skutková podstata velezrady nebyla po 6. říjnu 1948 definována. Jinou věcí je, za dané situace se již nejednalo o záležitost aktuální.

#### *d) Ústava z roku 1960*

Ve věci odpovědnosti za akty prezidenta republiky znamenala nová ústava schválená 11. července 1960 a publikovaná jako ústavní zákon č. 100/1960 Sb. na jedné straně průlom, neboť k této problematice přistoupila formálně zcela nově, na straně druhé ale fakticky nic nezměnila.

Klíčovým ustanovením je její čl. 61 odst. 2, který stanovil, že prezident republiky je z výkonu své funkce odpovědný Národnímu shromáždění. Tím došlo k opuštění zásady neodpovědnosti hlavy státu, jak byla v Československu od roku 1918 aplikována.

Uvedené ustanovení je však tak stručné, až je nepoužitelné. Ani ono, ani ústava na jiném místě nestanoví, jaké důsledky tato odpovědnost má a jakou procedurou má být realizována.

V obecné rovině uvedená formulace tvoří základ pro možnou odpovědnost jak ústavněprávní, tak ústavněpolitickou. Vláda odpovědnost za výkon prezidentských pravomocí nepřebírala.

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.

---

<sup>11)</sup> V reakci na zrušení Senátu a zavedení jednokomorového Národního shromáždění Ústava 9. května také změnila proceduru řízení pro velezradu, když stanovila, že žalobu podává předsednictvo Národního shromáždění a soudí Národní shromáždění.

#### *e) Ústavní zákon č. 143/1968 Sb.*

Z hlediska formálního byla vysoce proklamativní ústava z roku 1960 pouhou epizodou v československém ústavním vývoji. O osm let později byla zásadně novelizována ústavním zákonem o československé federaci publikovaným pod č. 143/1968 Sb. Ke změně došlo také ve věci postavení prezidenta a odpovědnosti za jeho akty.

I nadále zůstala zachována konstrukce odpovědnosti prezidenta za výkon funkce Federálnímu shromáždění. Ustanovení čl. 60 odst. 2 citovaného ústavního zákona zůstává stejně stručné jako v ústavě, kterou novelizuje, a nadále chybí jakýkoliv prováděcí předpis. Otázka, jakým způsobem by byla odpovědnost realizována, zůstává na normativní úrovni nezodpovězena. Pouze teorie o dvacet let později soudí, že prezident by zřejmě mohl být ze své funkce parlamentem odvolán. Nicméně autoři upozorňují, že taková procedura není zakotvena.<sup>12)</sup>

Popisovaný ústavní zákon otevírá prostor jak pro ústavněprávní, tak i pro ústavněpolitickou odpovědnost prezidenta republiky za akty, které učiní. Tomu ostatně nasvědčuje i úprava trestněprávní imunity prezidenta republiky, která vymezuje jeho trestněprávní odpovědnost.

Podle čl. 65 ústavního zákona o československé federaci nelze prezidenta republiky soudně stíhat pro jednání spojené s výkonem jeho funkce. Z této formulace lze vyvodit dva závěry. V první řadě, formálně vzato byl prezident republiky i v době úřadu stíhatelný za všechny trestné činy „neúřední“ povahy. V druhé řadě uvedené ustanovení znamenalo, že trestné činy „úředního“ charakteru podléhaly odpovědnosti vůči Federálnímu shromáždění. Jinými slovy, odpovědnost prezidenta parlamentu obsahovala také složku ústavněprávní odpovědnosti.

Uvedený ústavní stav setrval až do zániku československé federace a přijetí ústavy samostatné České republiky.

#### **IV. Odpovědnost za akty prezidenta republiky do 7. března 2013**

Ústava připravovaná pro samostatnou Českou republiku byla ve věci úpravy odpovědnosti za akty prezidenta republiky ovlivněna několika faktory.

Na prvním místě se při jej přípravě projevila skutečnost, že má být skutečným základním zákonem státu. Nemá se již jednat o fasádní normu, která může mít více či méně deklaratorní charakter, protože politický provoz je řízen bez její pomoci. Naopak, v prostředí pluralitní demokracie, kde neexistuje jedno politické mocenské centrum, bude politický střet řešen za pomoci právních pravidel.

Na druhém místě se jednalo o dosavadní ústavní vývoj. Tvůrci Ústavy vycházeli především z ústavní listiny z roku 1920, ale svůj vliv měly také následující ústavy. Některé formy odpovědnosti prezidenta republiky byly převzaty z minu-

---

<sup>12)</sup> ZDOBINSKÝ, S., PEŠKA, P. a kol. *Československé státní právo*. Praha, 1988, s. 148-149.



lých ústav, jiné byly výslovně odmítnuty a v jistých směrech došlo k prolnutí jednotlivých řešení.

Konečně na třetím místě byl ústavodárce ovlivněn základní myšlenkou, že v případě hlavy státu má právní rámec její (ne)odpovědnosti zároveň posloužit jako vyjádření respektu ke státu samotnému, úřadu prezidenta republiky a osobě tento úřad zastávající.<sup>13), 14)</sup>

Z uvedeného vyplynulo, že zvolené řešení mělo prezidentu republiky poskytnout silnou ochranu před odpovědností za své akty,<sup>15)</sup> zvolená koncepce rozlišovala různé formy odpovědnosti, jak k nim vývoj směřoval v uplynulých 75 letech, a nastavená pravidla neměla proklamativní charakter.

### *a) Ústavněprávní odpovědnost*

Ve věci ústavněprávní odpovědnosti prezidenta republiky prošel samotný návrh Ústavy určitým vývojem. Podle původního vládního návrhu<sup>16)</sup> měl být prezident odpovědný pouze za velezradu. Odpovědnost za tento delikt měla být vyvozována v trestním řízení, kde žalobu byla oprávněna podat Poslanecká sněmovna, a řízení mělo proběhnout před Ústavním soudem. Sankcí měla být pouze ztráta úřadu, respektive způsobilost jej znovu nabýt.

Z uvedeného je patrné, že navrhovatelé Ústavy původně převzali koncepci a formulace z ústavní listiny z roku 1920. Řízení mělo mít trestněprávní charakter, zachováno mělo být *privilegium fori*, avšak sankce, a to na rozdíl od prvorepublikového vzoru, měla mít charakter čistě ústavněprávní. Ve věci sankce můžeme vidět vliv ústavního vývoje v letech 1948–1992.

Navržená koncepce však byla poněkud spleťtá, jak je patrné již z důvodové zprávy.<sup>17)</sup> Velezrada byla pojmána jako delikt trestního práva, avšak v trestním zákonu neobsažený, souzený trestní procedurou, avšak na základě žaloby zvláštního orgánu a před zvláštním tribunálem, kde výsledkem řízení může být uložení

---

<sup>13)</sup> Viz FILIP, J., cit. d., s. 28.

<sup>14)</sup> Obdobně ale také Ústavní soud ČSFR ve svém usnesení publikovaném pod č. 7/1992 Sb. n. u.: „Vzhledem k tomu, že náš právní řád nedává přesnou odpověď na to, co vše tvoří náplň funkce prezidenta, je nutno v těch případech, kdy vzniká pochybnost, vykládat jeho jednání tak, že je činí jako hlava státu. Na něj je totiž takto objektivně pohlíženo veřejností, on sám má větší odpovědnost politickou i morální a s ohledem na to je třeba mu poskytovat zvýšenou ochranu.“

<sup>15)</sup> Profesor Filip v souvislosti s velmi velkoryse pojatou ochranou prezidenta republiky před trestněprávní odpovědností hovoří o tom, že prezidentu uvolňuje ruce k tomu, aby v případě potřeby učinil vše pro záchranu státu, jeho jednoty a demokratických základů a nemusel přitom zvažovat, zda může, obrazně řečeno, „vjet do křížovatky na červenou“. Ibid., s. 32.

<sup>16)</sup> Tisk ČNR č. 152 v VII. volebním období.

<sup>17)</sup> Ta uváděla: „[Prezident] [m]ůže být stíhán jen pro velezradu, jejíž skutková podstata není trestním zákonem vymezena, jelikož jde především o politická rozhodnutí. Jinak by se totiž musel aplikovat nejen trestní zákon, ale i trestní řád. Takové řízení by muselo probíhat před soudem a nemohlo by příslušet Poslanecké sněmovně právo podat žalobu. Ani ztráta prezidentského úřadu jako trest v trestním zákoně se nevyskytuje.“



sankce jiného než trestního charakteru. Přehlednosti nepřispělo ani to, že návrh Ústavy nedefinoval skutkovou podstatu velezrady. Z těchto důvodů došlo při projednávání v České národní radě ke změně celé koncepce.

Stalo se tak v rámci podání komplexního pozměňovacího návrhu,<sup>18)</sup> který stanovil, že prezidenta republiky lze stíhat před Ústavním soudem na základě žaloby Senátu pro velezradu. Sankcí mohla být pouze ztráta prezidentského úřadu a způsobilost jej znovu nabýt.

Tento návrh, posléze jako součást Ústavy ČR schválený, dokončil předchozí ústavní vývoj a do nyní českého ústavního systému vnesl institut ústavněprávní odpovědnosti prezidenta republiky.

Poměrně závažným nedostatkem Ústavy, který se nepodařilo odstranit až do novelizace Ústavy zavádějící přímou volbu prezidenta, byla absence vymezení skutkové podstaty velezrady. Jak upozorňuje profesor Filip ve svém článku,<sup>19)</sup> v právním státu je nezbytné, aby skutkové podstaty deliktů byly jasně definovány.

K tomu lze jen dodat, že by se tak mělo dít na té úrovni, kde je definováno postavení samotného orgánu, neboť vymezení jeho odpovědnosti je jedním z jeho základních definičních znaků. V případě prezidenta republiky se jedná navíc o součást vztahu k jiným ústavním orgánům, a tím o součást systému dělby moci. Což je ryze ústavněprávní materie a neměla by být předmětem redefinice běžným zákonem.

Skutková podstata velezrady byla nakonec zahrnuta do § 96 zákona č. 182/1993 Sb. o Ústavním soudu. Velezradou se rozuměla jednání prezidenta republiky směřující proti svrchovanosti a celistvosti republiky, jakož i proti jejímu demokratickému řádu.

Jako velezrada zakládající ústavněprávní odpovědnost prezidenta bylo označeno jednání směřující proti vybraným ústavním hodnotám. Ty jsou zvláště významnými charakteristikami existence samostatného státu v té územní podobě, v jaké byla jeho Ústava schválena, a také jeho politického režimu.<sup>20)</sup> Otázku, jaký stupeň nebezpečnosti, respektive jakou intenzitu musí mít eventuální velezradné jednání prezidenta republiky, bude posuzovat nejprve návrhovatel, s konečnou platností ovšem až Ústavní soud. Zvláště nejasné to může být při posuzování, jaké jednání prezidenta republiky znamená ohrožení demokratického řádu republiky.<sup>21)</sup>

---

<sup>18)</sup> Tisk ČNR č. 154 v VII. volebním období.

<sup>19)</sup> Ibid., s. 30.

<sup>20)</sup> Blíže výklad těchto hodnot viz FILIP, J., ibid., s. 30.

<sup>21)</sup> To se ukázalo na příkladu amnestie prezidenta republiky vyhlášené 1. ledna 2013 a na něj navazujícím odmítnutí žaloby pro velezradu, v níž bylo vyhlášení amnestie v dané podobě uvedeno jako jeden z důvodů naplnění skutkové podstaty ústavního deliktu. Ačkoliv 10. září 2009 v usnesení spis. zn. III. ÚS 431/09 Ústavní soud konstatoval, že „[n]epotrestání pachatelů závažné majetkové, finanční a hospodářské kriminality s odkazem na protiústavní prodlevy v trestním řízení by mohlo vést k celkovému podlomení důvěry občanů v demokratický právní stát“, v řízení o žalobě o velezradě, usnesení spis. zn. Pl. ÚS 17/13, k tomuto svému argumentu nepřihlédl.

Konstrukce ústavněprávního deliktu velezrady však obsahovala další slabinu. V první řadě k porušení ústavních hodnot zahrnutých do skutkové podstaty velezrady může dojít také jednáním, za které přebírá odpovědnost jiný ústavní orgán. Jinými slovy, otevírá se otázka, zda se může dopustit velezrady prezident při výkonu pravomoci podle čl. 63 Ústavy, respektive těch pravomocí podle čl. 62 Ústavy, k nimž je nezbytná součinnost jiného ústavního orgánu.

Posouzení takového případu je složité. Odpovědnost za úkon prezidenta republiky přechází na orgán, který se na výkonu jeho pravomoci podílí. Nicméně, a to je třeba zdůraznit, takový orgán (např. vláda při výkonu pravomocí podle čl. 63 Ústavy) přebírá pouze odpovědnost ústavněpolitickou. Nikoliv ústavněprávní.

Lze si tedy představit situaci, kdy prezident s vládou společným jednáním poruší některou z ústavně chráněných hodnot a prezident ponese odpovědnost ústavněprávní a vláda odpovědnost ústavněpolitickou a její členové případně navíc odpovědnost trestněprávní.<sup>22)</sup> K obdobnému závěru došel v době platnosti ústavní listiny z roku 1920 dr. Emil Sobota.<sup>23)</sup> Tento závěr odpovídá také teoretické konstrukci, podle níž se při výkonu sdílených pravomocí jedná o jeden orgán složený ze dvou, jak o tom hovořil také profesor Weyr.<sup>24)</sup>

Jak je z uvedeného patrné, v konstrukci odpovědnosti za akty prezidenta republiky se důkladně proplétá odpovědnost ústavněprávní, ústavněpolitická a trestněprávní. Mohou nastat také situace, kdy u jednoho činitele povede totožný úkon k jinému druhu odpovědnosti, než u činitele jednajícího s ním v součinnosti.

Další komplikovaná situace nastává tehdy, když dochází k přechodu vybraných prezidentských pravomocí podle čl. 66 Ústavy, ať už proto, že prezident není schopen svou funkci vykonávat, anebo proto, že je úřad prezidenta republiky uprázdňen.

V tomto případě ústavněprávní odpovědnost za výkon pravomocí na zastupující ústavní činitele nepřechází. V případě, že výkonem svěřených pravomocí poruší některou z ústavně chráněných hodnot, čímž by v případě prezidenta došlo k naplnění skutkové podstaty velezrady, ponесou odpovědnost nejvýše ústavněpolitickou a trestněprávní.

Tento závěr vychází z toho, že ústavněprávní odpovědnost je v případě prezidenta republiky zavedena proto, že je z výkonu své funkce politicky neodpovědný a za její výkon nemůže být trestně postižen. To v případě zastupujících ústavních činitelů neplatí. Protože odpovědnost ústavněpolitickou i trestněprávní nést mohou, není dán žádný důvod, proč by měli být postiženi náhradním způsobem, což výkon ústavněprávní odpovědnosti v zásadě znamená.<sup>25)</sup>

---

<sup>22)</sup> Prezidentova odpovědnost ústavněpolitická je vyloučena zněním čl. 54 odst. 3 Ústavy, odpovědnost trestněprávní byla vyloučena původním zněním čl. 65 odst. 1 Ústavy. Naproti tomu ústavněprávní odpovědnost vlády není vůbec založena.

<sup>23)</sup> SOBOTA, E., VOREL, J., KŘOVÁK, R., SCHENK, A. *Československý prezident republiky. Státoprávní instituce a její život*. Praha, 1934, s. 98.

<sup>24)</sup> WEYR, F. *Ústavní právo Československé*. Praha, 1937, s. 191.

<sup>25)</sup> Obdobně prof. Filip, *ibid.* s. 29.

Otevřenou otázkou v době přijetí Ústavy bylo také to, zda je ústavněprávní odpovědnost vázána na osobu, která zastávala úřad prezidenta republiky anebo je spojena striktně s výkonem této funkce. Jinými slovy, zda lze pro velezradu soudit bývalého prezidenta po skončení funkce nebo nikoliv.

Samotná konstrukce ústavněprávní odpovědnosti prezidenta republiky vede k závěru, že takovou odpovědnost lze vymáhat i po skončení funkce. Totiž, čím jiným je delikt velezrady, než náhradním nástrojem vymáhání odpovědnosti za nejhrubší porušení ústavně chráněných hodnot po ústavněpoliticky a trestněprávně neodpovědném prezidentovi? Jak uvádí profesor Filip, velezrada se proměnila z původního nástroje ochrany mocnáře v nástroj ochrany státu před jednáním jeho hlavy.<sup>26)</sup> Z tohoto důvodu je na místě soudit protiústavní jednání i bývalého prezidenta republiky. Překážkou by nemělo být to, že důvody pro případnou žalobu by byly odhaleny až po skončení jeho funkčního období. Naopak, v některých případech tomu ani nemůže být jinak.

Této úvaze svědčí i hrozící sankce. Není to pouze ztráta úřadu, ale také ztráta způsobilosti jej znovu nabýt. Protože se jedná o jedinou možnou sankci, která jinak neodpovědnému prezidentovi hrozí, není možné na ní bez dalšího rezignovat. Nemluvě o tom, že skončení výkonu prezidentské funkce by rozhodně nemělo být překážkou zahájení řízení u Ústavního soudu, které může být jediným způsobem, jak posoudit jednání bývalého prezidenta, které se z doložených důvodů může jevit jako hrubě narušující základní ústavní hodnoty.

Nicméně v této věci zaujal Ústavní soud ve svém rozhodnutí Pl. ÚS 17/13, vyhlášeném 27. března 2013, stanovisko opačné. Přiklonil se k závěru, že v případě pochybností je třeba dát přednost výkladu, který bude obžalovanému příznivější. Žalobu pro velezradu tedy odmítl projednávat. Tím ovšem fakticky ještě omezil již tak úzce vymezenou ústavněprávní odpovědnost prezidenta republiky. Jinou věcí je, že uvedené rozhodnutí nemá žádný praktický význam pro budoucnost, jak bude ukázáno dále.

### *b) Ústavněpolitická odpovědnost*

Ústavněpolitická odpovědnost znamená nástroj kontroly nad jmenovaným či voleným orgánem či činitelem ze strany toho, kdo jej do funkce uvedl. Odpovědnost není vyvozována pouze za případné porušení právních předpisů, byť to není vyloučeno, ale především za ztrátu důvěry ve způsob, jakým je daná funkce vykonávána. Důvodem pro vyvození ústavněpolitické odpovědnosti je primárně ztráta politické důvěry v konání příslušného činitele či orgánu.<sup>27)</sup> Jedná se tedy o odpovědnost založenou právními předpisy, ale mající svou podstatou politický charakter.

---

<sup>26)</sup> FILIP, J., *ibid.*, s. 29.

<sup>27)</sup> Jak uvádí profesor Filip, tato ztráta důvěry není zjišťována cestou vyšetřování a dokazování, ale politickou diskuzí a následným hlasováním o (ne)důvěře. *Ibid.*, s. 27.

Typickým příkladem ústavněpolitické odpovědnosti je v parlamentních systémech odpovědnost vlády parlamentu či jedné z jeho komor. Takové řešení zná také Ústava ČR. V případě postavení prezidenta republiky se však její tvůrci výslovně odklonili od této varianty. Nevyužili tedy mechanismus zavedený ústavou z roku 1960, podle kterého byl prezident republiky odpovědný Národnímu, respektive Federálnímu shromáždění, a jak dovozovala teorie, odpovědnost by zřejmě byla naplněna odvoláním prezidenta parlamentem.<sup>28)</sup> Tvůrci Ústavy se naopak přiklonili ke koncepci ústavní listiny z roku 1920. Jednak v čl. 54 odst. 3 Ústavy stanovili, že prezident republiky není z výkonu své funkce odpovědný, jednak nezakotvili žádný mechanismus pro jeho odvolání z ústavněpolitických důvodů. Nicméně beze zbytku nezaručili přenos odpovědnosti tohoto druhu na jiný orgán.

Tím se toto ustanovení může dostat do kolize s jedním ze základních principů, na kterých je postavena Ústava ČR, a tím je princip republikanismu. Ten určuje typ státního zřízení a stojí tedy nad případnými pravidly určujícími formu vlády v rámci státního zřízení, nebo dokonce modifikace formy vlády.

V republice existují dvě základní pravidla. Podle prvního z nich se každý občan může rovným způsobem ucházet o veřejné funkce. Zároveň, podle druhého z nich, v určitém protikladu k monarchiím, je každý veřejný činitel z výkonu své funkce odpovědný. V rozporu se zásadami republiky by tedy byla situace, kdy by hlava státu byla vybavena pravomocemi, ale nenesla za jejich výkon žádnou odpovědnost.<sup>29)</sup>

Tento problém může vyřešit pouze systematický výklad, respektive hovořme-li o tvorbě ústavního textu, potom zakomponování takových nástrojů, které umožní přenos ústavněpolitické odpovědnosti z prezidenta, který jí nemá být zatížen, na jiný orgán.

Ačkoliv se ústavodárce v roce 1992 mnohokrát odvolával na vzor ústavní listiny z roku 1920, z její koncepce důsledně nevyšel. Zatímco ústavní úprava 1. československé republiky počítala s úplnou kontrasignací, neboť spolupodepsán musel být každý „akt moci vládní a výkonné“, Ústava ČR stojí pouze na částečné kontrasignaci a zavádí celou řadu pravomocí prezidenta republiky, které s vládou nesdílí. Výsledkem je hybridní model kombinující dvě předchozí uspořádání.<sup>30)</sup>

Ve skutečnosti však prezident republiky získal vůči vládě ještě volnější postavení. A to díky ustanovení čl. 63 odst. 3 Ústavy. Podle něj kontrasignaci podléhá pouze výkon pravomocí, který má podobu rozhodnutí.

V této věci rozhodoval poměrně záhy po schválení Ústavy ČR Ústavní soud. Jednalo se o nález spis. zn. Pl. ÚS 43/93,<sup>31)</sup> kterým především vyložil, co se rozumí pojmem „rozhodnutí“. Podle Ústavního soudu „jde o onen výkon pravomoci, kte-

<sup>28)</sup> Podrobněji viz výše v poznámce pod čarou č. 12.

<sup>29)</sup> V podrobnostech viz např. KUDRNA, J. Přímá volba prezidenta – konec cesty trvající 23 let. *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica* č. 4/2011, s. 10.

<sup>30)</sup> Podrobněji viz např. KUDRNA, J. Záplatování jako nevyhnutelná základní metoda přístupu k Ústavě České republiky., in: GERLOCH, A., KYSELA, J a kol.: *20 let Ústavy České republiky. Ohlédnutí zpět a pohled vpřed*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 84–101.

<sup>31)</sup> Publikovaný pod č. 91/1994 Sb.

rým se mění nebo potvrzuje právní stav (byť i jednotlivých osob)“. Ústavní soud zdůraznil, že „[v]ydané rozhodnutí nelze proto chápat jako jakékoli „se rozhodnutí“ k určitému chování.“

Ústavní soud tak potvrdil, že možnost vlivu vlády na způsob jednání prezidenta republiky je ještě užší, než by se mohlo na první pohled zdát. Např. ve věci pravomocí týkajících se zahraniční politiky státu, vymezených v čl. 63 odst. 1 písm. a), b), je poměrně značný prostor pro samostatné aktivity prezidenta republiky, které kontrasignaci předsedou vlády nepodléhají.

Zde může vzniknout značná disharmonie mezi stanovisky prezidenta republiky na straně jedné a vlády na straně druhé.

Tu lze překonat pouze systematickým výkladem. Na straně jedné nelze prezidentu republiky uvedené pravomoci upřít, ani popřít jejich obsah, neboť text Ústavy je v tomto směru jasný. Na straně druhé nelze vládě upřít možnost uplatnit kontrasignaci jako nástroj vyjádření svého politického postoje.<sup>32)</sup>

Souladu lze dosáhnout pouze tak, že prezident republiky bude s vládou své zamýšlené politické kroky při reprezentaci státu a sjednávání mezinárodních smluv předběžně konzultovat, aby se obě strany vyhnuly kolizi, za kterou by Česká republika zaplatila navenek vysokou politickou cenu. To znamená uplatňování pravomocí prezidenta i vlády ve vzájemném souladu a na základě jejich oboustranného sebeomezení.<sup>33)</sup>

Zásada sebeomezení a kooperace, byť v různé míře intenzity, však najde své místo při činění rozhodnutí v rámci všech kontrasignovaných pravomocí prezidenta republiky. Vyplývá nakonec z už výše popsané konstrukce prof. Weyra, podle níž se při výkonu sdílených pravomocí jedná o jeden nový orgán složený ze dvou.<sup>34)</sup> Jsou-li k výkonu pravomoci potřeba dva, potom musí nalézt shodu. Ta bude mít nezřídka formu kompromisu, kde má nepochybně nárok uplatnit svůj vliv ten orgán, který za rozhodnutí přebírá celkovou odpovědnost.

Pokud to vše vláda nebude činit a bude vycházet prezidentu republiky vstříc v tom smyslu, že nebude uplatňovat politický aspekt kontrasignace a bude vnímat pouze její právní stránku, potom i takový postup je samozřejmě z formálního hlediska ústavněprávně možný. Měl by nicméně ten důsledek, že vláda by opustila svou ústavněpolitickou kontrolní roli ve vztahu k prezidentu republiky, významně by osamostatnila prezidenta republiky a přitom by nesla plnou ústavněpolitickou odpovědnost.

---

<sup>32)</sup> V této záležitosti je vhodné upozornit, že právní názor vlády vyjádřený jejím předsedou, ministrem spravedlnosti a předsedou Legislativní rady vlády 9. ledna 2013, a opakovaně v následujících dnech, že kontrasignace nemá politický, ale pouze právní obsah, je nepodložený zejména s ohledem na ústavní vývoj institutu kontrasignace. Ve svých důsledcích by znamenalo úplně uvolnění rukou prezidenta republiky, který by přitom za své činy nenesl ústavněpolitickou odpovědnost. Institut kontrasignace je nástrojem, jak zajistit náhradní výkon ústavněpolitické odpovědnosti v případech činitele z tohoto hlediska neodpovědného.

<sup>33)</sup> V podrobnostech viz KUDRNA, J. Přímá volba prezidenta – konec cesty trvající 23 let. *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica* č. 4/ 2011, s. 11.

<sup>34)</sup> Viz poznámka pod čarou č. 24.

Ve věci ústavněpolitické (ne)odpovědnosti prezidenta republiky situaci dále komplikuje skutečnost, že kontrasignaci provádí předseda vlády, respektive jím pověřený člen vlády. Z toho plyne, že kontrola výkonu prezidentských pravomocí je primárně v rukou premiéra, nikoliv vlády jako takové. I zde lze spatřovat oslabení kontrolní funkce vlády, zejména ve srovnání s předválečným stavem. Tehdy kontrasignaci prováděl podle § 68 ústavní listiny z roku 1920 odpovědný člen vlády. Postavení ministra vůči vládě je slabší, než je tomu v případě postavení předsedy vlády. Byť to není vyloučeno, snadněji může vláda zavazovat své jednotlivé členy než svého předsedu, zvláště je-li vybaven pravomocí navrhnout odvolání členů své vlády.

Ústavní úprava přímo zakotvuje situaci, kdy kontrasignuje předseda vlády, ale odpovědnost nese celá vláda. Ta přitom nemusí být předem informována o tom, za co převezme odpovědnost.<sup>35)</sup> V ideálním případě předseda vlády svou vládu může informovat a jednat na základě jejího usnesení. Takový postup by byl také vhodnější z toho hlediska, že by nestavěl členy vlády před hotovou věc. Nicméně se nejedná o povinnost předsedy vlády takto postupovat. Může tedy nastat situace, kdy členové vlády budou moci vyjádřit svůj eventuální nesouhlas s kontrasignací až následně, a to v krajním případě formou demise.

Závěrem lze shrnout, že tvůrci Ústavy ČR prezidenta republiky ve věci ústavněpolitické odpovědnosti zcela osvobodili a navíc tento orgán posílili v tom, že celou řadu pravomocí vyvázali zpod kontroly jiného ústavního orgánu. To do značné míry nabouralo koncepci parlamentního uspořádání, v němž by byl prezident republiky institucionálně omezený.

### *c) Trestněprávní odpovědnost*

Trestněprávní odpovědnost prezidenta republiky koncipovali tvůrci Ústavy ČR velmi velkoryse. V podstatě totiž zcela vyloučili jakýkoliv trestní postih prezidenta, ať už v rámci soudního nebo správního trestání. Ústava ve svém čl. 65 rozlišovala dvě skupiny deliktů, kde kritériem byl jejich druh a okamžik spáchání.

V prvé řadě Ústava vyloučila možnost zadržení a stíhání prezidenta republiky po dobu jeho funkce. Tato imunita zahrnuje všechny trestné činy, přestupky nebo jiné správní delikty. Vzhledem k formulaci Ústavy se jedná o překážku ve stíhání pro všechny zmíněné typy deliktů, kterých by se prezident dopustil před nástupem do úřadu, eventuálně v případě přestupků a správních deliktů také v době výkonu své funkce.

Ve vztahu k trestným činům, kterých by se prezident republiky případně dopustil po dobu své funkce, stanovila Ústava speciální úpravu spočívající v zakotvení velmi široké hmotněprávní imunity. V ustanovení čl. 65 odst. 3 bylo stíhání prezidenta republiky pro tyto trestné činy navždy vyloučeno.

Tímto způsobem byl prezident republiky učiněn po dobu výkonu funkce nes-

---

<sup>35)</sup> Jak se údajně stalo v případě amnestie z 1. ledna 2013.



tíhatelným a přímo byla vyloučena jeho trestní odpovědnost v případě deliktů, kterých by se dopustil v době výkonu funkce. Je vhodné zdůraznit, že trestní odpovědnost prezidenta byla Ústavou vyloučena pro všechny trestné činy, nikoliv trestné činy „úředního“ charakteru. Kritériem zde byla doba spáchání, nikoliv jejich povaha.

Trestní neodpovědnost se týkala pouze prezidenta republiky, nikoliv ústavních činitelů, kteří by ho případně zastupovali. Trestní odpovědnost navíc za prezidenta republiky vzhledem k individuálnímu pojetí zavinění v moderním trestním právu nikdo nepřebíral.

## **V. Odpovědnost za akty prezidenta republiky od 8. března 2013**

Ačkoliv při diskuzích o přímé volbě prezidenta republiky mnohokrát zaznívalo, že má dojít pouze ke změně způsobu volby hlavy státu, ale vše ostatní má zůstat nezměněné, nakonec bylo vše jinak. Změna Ústavy provedená ústavním zákonem č. 71/2012 Sb. měla širší dosah. Mimo jiné změnila dosti podstatně také ústavní úpravu odpovědnosti za akty prezidenta republiky. Zatímco odpovědnost ústavněpolitická nedoznala změn, odpovědnost ústavněprávní a trestněprávní podlehlá změnám dosti podstatným.

### ***a) Odpovědnost ústavněprávní***

Rámec vymezující ústavněprávní odpovědnost prezidenta republiky doznal v souvislosti se zavedením přímé volby hlavy státu nejviditelnějších změn.

V prvé řadě došlo k odstranění posledních reminiscencí na původně trestněprávní institut velezrady, jak byl z rakouského trestního práva převzat do ústavní úpravy 1. československé republiky. Ztráta prezidentského úřadu a způsobilosti jej znovu nabýt již v čl. 65 odst. 2 Ústavy už není označena jako „trest“. Navrhovatel v důvodové zprávě<sup>36)</sup> přímo upozorňuje na rozdíl mezi trestněprávní a ústavněprávní sankcí a změnu formulace výše uvedeného ustanovení zdůvodňuje snahou vyhnout se výkladovým obtížím.

Tuto změnu nelze než ocenit, protože skutečně napomáhá odlišení různých forem odpovědnosti, které v případě prezidenta přicházejí v úvahu a které, jak již bylo výše mnohokrát ukázáno, se často v minulých úpravách prolínaly.

Druhou zásadní a veskrze pozitivní změnou je definice ústavního deliktu velezrady přímo v Ústavě. Dosavadní stav, kdy teprve zákon vymezoval, co se rozumí pojmem zakotveným v Ústavě, který byl přitom klíčovým pro vymezení postavení prezidenta republiky, byl krajně nevhodný. Znaky skutkové podstaty velezrady zůstaly nezměněny.

Ústavněprávní odpovědnost prezidenta republiky byla nicméně posílena, neboť vedle velezrady nově nese ústavněprávní odpovědnost také za „hrubé porušení Ústavy nebo jiné součásti ústavního pořádku“. Ústava ČR se zařadila

---

<sup>36)</sup> Sněmovní tisk č. 415 v VI. volebním období.



k těm mnoha ústavám, které jsou chráněné před porušením ze strany hlavy státu. Tato změna je pozitivní.

Zakládá však jednu zásadní otázku. A sice, zda je vhodné rozlišovat porušení předpisů ústavního pořádku podle intenzity? Je přijatelné, aby sankci podléhalo pouze „hrubé“ porušení ústavnosti, kdežto „jemné“ (?) – dovozeno *a contrario* – nikoliv? V této úpravě se patrně projevuje snaha chránit prezidenta republiky před stíháním pro bagatelní či sporné záležitosti. Ústavodárce tedy k hlavě státu přistupuje i nadále s určitou vyšší mírou úcty, kterou si přeje zachovat.<sup>37)</sup> Podobné rozlišení však není vhodné. Implikuje to, že některá porušení ústavnosti deliktem nejsou, a tedy jsou v podstatě přijatelná.

Nejvýznamnější změna, která do značné míry učinila ustanovení o ústavněprávní odpovědnosti prezidenta republiky téměř obsoletním, zasáhla proceduru podání ústavní žaloby. Dosavadní úprava byla výrazně zpřísněna. Nově je vyžadován souhlas obou komor ústavní většinou a navíc souhlas Poslanecké sněmovny musí být dán do třech měsíců ode dne, kdy o něj Senát požádal. Pokud se tak nestane, má se za to, že souhlas nebyl dán.

Navrhovatel v důvodové zprávě uvádí, že smyslem tohoto zpřísnění je vytvořit „dostatečnou pojistku proti nedůvodným návrhům, které by ve svém důsledku poškozovaly celou Českou republiku, a zdůraznit tak výjimečnost institutu impeachmentu“.

Tento argument má jistě určitou relevanci, ale není klíčový. Hlavním argumentem pro zpřísnění procedury, který však navrhovatel neuvádí, by měla být snaha ochránit přímo voleného prezidenta před možným účelovým pokusem o jeho odstranění ze strany parlamentu, či jedné jeho komory.

Nedůvodné návrhy, které by poškozovaly Českou republiku, jistě nelze vyloučit, ale jak ukazuje příklad zatím jediného řízení o velezradě z počátku roku 2013, ani v poměrně rozjitřené společenské atmosféře nebylo snadné v Senátu, který tehdejšímu prezidentu republiky rozhodně nebyl nakloněn, potřebnou podporu získat. V každém případě lze souhlasit s navrhovatelem, že procedura zasloužila změnu, aby bylo ztíženo podávání nedůvodných návrhů, nicméně zdůvodněna tato změna měla být jinak.

S čím však nelze souhlasit, je podmínění návrhu podporou ústavními většinami v obou komorách Parlamentu, navíc umocněné propadnou lhůtou. Takto nastavená pravidla jsou tak přísná, že kromě nejflagrantnějších případů velezrady v podstatě vylučují možnost stíhání prezidenta republiky. Procesní pravidla nakonec tvoří fakticky překážku stíhání, a tím činí otázku ústavněprávní odpovědnosti prezidenta republiky záležitostí téměř výlučně akademickou. Stanovení podmínky souhlasu třech pětin přítomných senátorů s podáním žaloby by bylo dostatečné.

---

<sup>37)</sup> Je otázkou, proč tomu tak má být. Pro běžné fungování státu je důležitější nerušený chod jiných orgánů, kterým však podobná úcta není prokazována. Navíc, zatímco pro monarchii postavenou na výlučnosti je typické, že vírou a respektem posiluje, v republice je tomu přesně naopak. Ta posiluje rovným přístupem, privilegia jí naopak delegitimují a eroduje jimi.

Na zákonné úrovni došlo k jednomu procesnímu zpřesnění, když do § 98 odst. 3 zákona o Ústavním soudu bylo doplněno ustanovení, podle něhož nemá na stíhání prezidenta republiky vliv ani skutečnost, že jeho funkce zanikla uplynutím jeho volebního období. Nabytím účinnosti tohoto ustanovení ztratilo rozhodnutí Ústavního soudu spis. zn. Pl. ÚS 17/13 jakýkoliv význam do budoucna. Tato změna však nemá žádný vliv na to, že stíhání lze zahájit pouze proti úřadujícímu prezidentovi republiky. Tento závěr vyplývá ze znění Ústavy a zákona o Ústavním soudu.

### *b) Odpovědnost trestněprávní*

V oblasti trestněprávní odpovědnosti za akty prezidenta republiky došlo k 8. březnu 2013 k tak zásadním změnám, že znamenaly převrat v dosavadním pojetí tohoto druhu odpovědnosti hlavy státu.

Změna byla způsobena úplným vypuštěním původního čl. 65 odst. 3 Ústavy. Ten zakládal absolutní hmotněprávní imunitu pro případ jakéhokoliv trestného činu, kterého by se prezident republiky dopustil v době svého funkčního období. Tím zcela padla odůvodněnost úvahy prof. Filipa o tom, že prezidentu republiky je poskytována takto široká ochrana pro případ, že by bylo nutné, aby v zájmu záchrany státu a jeho zřízení musel porušit právní řád.<sup>38)</sup> Trestní stíhání přímo voleného prezidenta pro delikty spáchané v době výkonu funkce je možné.<sup>39)</sup>

V oblasti trestněprávní odpovědnosti zůstala prezidentu republiky zachována pouze procesní imunita založená čl. 65 odst. 1 Ústavy. Ani po 8. březnu 2013 prezidenta republiky nelze zadržet, ani stíhat pro trestný čin, přestupek nebo jiný správní delikt. Tato procesní překážka stíhání trvá pouze po dobu výkonu funkce prezidenta republiky. To znamená, že po skončení svého funkčního období překážka trestního stíhání odpadá a bývalý prezident republiky může být stíhán běžným způsobem.

Za připomenutí stojí, že po dobu trvání imunity jako zákonné překážky ve smyslu § 10 odst. 1 a § 11 odst. 1 písm. c) trestního řádu<sup>40)</sup> dochází podle § 34 odst. 3 písm. a) trestního zákoníku<sup>41)</sup> k přerušení běhu promlčecích lhůt. Pokud se jedná o trestní stíhání, znamená skončení výkonu funkce prezidenta odpadnutí všech překážek a obnovení plné rovnosti před zákonem.

V případě přestupků je situace složitější. Zde by došel uplatnění § 20 odst. 1 přestupkového zákona<sup>42)</sup>, podle něhož nelze přestupek projednat po uplynutí lhůty

---

<sup>38)</sup> Viz FILIP, J., cit. d., s. 32.

<sup>39)</sup> K částečnému průlomu 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.

<sup>40)</sup> Zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním, v platném znění.

<sup>41)</sup> Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, v platném znění.

<sup>42)</sup> Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, v platném znění.

jednoho roku od jeho spáchání. V případě tohoto druhu deliktu by tedy zásadně záleželo na tom, jak dlouho před skončením funkce byl přestupek prezidentem spáchán.<sup>43)</sup>

V případě jiných správních deliktů, které Ústava také zmiňuje a klade jejich projednání po dobu výkonu prezidentské funkce překážku, se situace může lišit v závislosti na právní úpravě. Lze však říci, že bývalý prezident republiky není z Ústavy po skončení funkce vybaven žádnou ochranou před jejich projednáním.

Ve svých důsledcích změna v oblasti trestněprávní odpovědnosti za akty prezidenta republiky znamená posun z jedné krajnosti do druhé. Zatímco dříve byl prezident vybaven nebývale rozsáhlou trestní imunitou pro jakékoliv činy, kterých by se dopustil v době výkonu své funkce, nová úprava zvolila řešení přesně opačné. Prezident je chráněn pouze po dobu výkonu své funkce, po jejím skončení nemá ochranu žádnou.

Domnívám se, že nynější řešení není vhodné. Z hlediska trestněprávní odpovědnosti měla být přinejmenším zachována jakákoliv nepostižitelnost za projevy prezidenta republiky. Za hodnou úvahy bych také považoval možnost rozlišit delikty, kterých by se prezident republiky dopustil při výkonu své funkce, a ostatní. Zatímco u těch druhých není důvod, proč by prezident republiky nemohl být po skončení funkce stíháný, v případě „úředních“ deliktů se domnívám, že by měly přinejmenším zčásti podléhat nikoliv odpovědnosti trestněprávní, ale ústavněprávní. Velká část z nich ostatně naplní znaky hrubého porušení předpisů ústavního pořádku.

## VI. Závěr

Otázka odpovědnosti za akty prezidenta republiky nepatří mezi snadné otázky. Její složitost je dána zvláštním postavením individuální hlavy státu, od které je, navzdory základním zásadám republiky, očekáváno stále něco více, než pouze plnění specifických úředních povinností. V české společnosti jsou tato očekávání tradičně ještě větší.<sup>44)</sup> Z jedné strany se projevila tím, že úřad prezidenta republiky zůstal bez přerušení zachován i v období lidově-demokratického režimu, kdy všechny podobné státy přinejmenším na čas daly přednost kolektivním orgánům v čele ústavního systému země. Z druhé strany se tato značná, až nadměrná očekávání projevila také v poněkud rozporném zakotvení pozice prezidenta republiky v aktuálně platné ústavě. Na jedné straně její tvůrci deklarovali snahu po

---

<sup>43)</sup> V této věci nesouhlasím s názorem prof. Filipa, který odkazuje na § 9 přestupkového zákona a dovozuje, že projednání eventuálního přestupku spáchaného prezidentem je vyloučeno zcela. Viz cit. dílo, s. 36. Zastávám názor, že čl. 65 odst. 1 Ústavy poskytuje ochranu před stíháním prezidentovi, ale nikoliv bývalému prezidentovi. Přitom toto ustanovení je „zákonem“, na který odkazuje zmíněný § 9 odst. 1 přestupkového zákona. V něm je však poskytnuta ochrana procesní, nikoliv hmotněprávní a nelze tudíž vyloučit situaci, kdy překážka projednání přestupku odpadne.

<sup>44)</sup> Viz také již výše zmíněné usnesení Ústavního soudu ČSFR č. 7/1992 Sb. n. u.

vytvoření parlamentní formy vlády, na straně druhé prezidenta republiky „osvobodili“ z vlivu ostatních ústavních orgánů v nebyvalé formě. Tento vnitřní rozpor se projevil také v koncepci (ne)odpovědnosti za akty prezidenta republiky.

Svou roli sehrálo také neujasnění si rozdílů mezi různými druhy odpovědnosti, které v ústavním právu přicházejí u nejvyšších činitelů v úvahu. V mnoha směrech se jednotlivé instituty vzájemně prolínají, což přehlednosti a pochopitelnosti celého systému odpovědnosti také nepomáhá.

Poslední změna Ústavy znamenala v popisované oblasti poměrně zásadní posun, který bude mít vliv na celkové postavení prezidenta republiky. Jestliže z hmotněprávního hlediska byla rozšířena ústavněprávní odpovědnost prezidenta republiky, a v oblasti trestněprávní byl prezident hmotněprávní imunity zcela zbaven, nemůže to zůstat bez vlivu. Prezident se stal ve větší míře odpovědným, a tím padá alespoň zčásti základní rozpor, který byl popsán na začátku tohoto textu. Totiž rozpor mezi principem republikanismu, jehož imanentní součástí je nutnost skládat účty z výkonu svěřené veřejné funkce na základě principu rovnosti, a princip neodpovědnosti prezidenta České republiky, respektive omezené odpovědnosti.

Tento rozpor mohl být řešen pouze požadavkem na zdrženlivost a sebeomezení prezidenta při výkonu funkce tak, aby nenastala situace, kdy by za své politické činy měl být odpovědný, ale tato odpovědnost by byla vyloučena. Čím více je prezident, nebo jakýkoliv jiný ústavní činitel přímo odpovědný za své akty, tím svobodnější při svém konání může být.

V případě prezidenta republiky to znamená, že oproti stavu před 7. březnem 2013 může být aktivnější. A to v takové míře, v jaké byla posílena jeho odpovědnost. Tím je ovšem oslabena jeho úloha „reprezentanta státu, garanta řádu a moderátora politických sporů“, která „není určena k provádění vlastní politiky“.<sup>45)</sup> Samostatnost a svoboda je vždy spojena s odpovědností. Ta je nyní prezidentu republiky dána.

Jakkoliv posun v pojetí odpovědnosti prezidenta republiky proběhl žádoucím směrem, zahrnuje také celou řadu kritických míst. Jako pozitivní lze zhodnotit rozšíření ústavněprávní odpovědnosti prezidenta republiky a posílení jeho trestněprávní odpovědnosti. Naproti tomu zásadním nedostatkem je nastavení procesních pravidel, které vymáhání ústavněprávní odpovědnosti spíše znemožní, než umožní. Značnou slabinou je pojetí trestněprávní odpovědnosti, kdy měl ústavodárce jednoznačně rozlišit různé typy trestných činů, kterých se hlava státu v době výkonu funkce může eventuálně dopustit. Zcela ztracena byla šance vyřešit zásadní mezery v oblasti ústavněpolitické odpovědnosti za akty prezidenta republiky.

Celkově je možné říci, že stávající úprava odpovědnosti za akty prezidenta republiky obsahuje mnoho slabých míst. Příčinou může být to, že tato záležitost nebyla řešena primárně jako problém ústavněprávní.

---

<sup>45)</sup> Jak uvádí např. WINTR, J: Prezident republiky jako reprezentant státu, garant řádu a moderátor politických sporů. In: ŠIMÍČEK, V. (ed.): *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. Brno, 2008, s. 25.

## **Shrnutí:**

Článek je věnován problematice odpovědnosti za akty prezidenta republiky. Autor v případě odpovědnosti hlavy státu rozlišuje tři její základní formy – odpovědnost ústavněprávní, ústavněpolitickou a trestněprávní. Ty tvoří ve svém souhrnu celek odpovědnosti prezidenta republiky. Jednotlivé druhy odpovědnosti prezidenta republiky jsou v článku popsány co do své teoretické podstaty i vzájemných vazeb. Popsán je také jejich původ a vývoj v rámci jednotlivých československých a českých ústavních úprav. V podrobnostech je podán rozbor jejich ústavní úpravy v Ústavě České republiky do 7. března 2013, a především po tomto datu, kdy se stal účinným celý ústavní zákon č. 71/2013 Sb. Ten zasáhl významným způsobem do odpovědnosti za akty prezidenta republiky. Autor na závěr věnuje patřičnou pozornost také zhodnocení současné ústavní úpravy, včetně úvah možného zlepšení *de lege ferenda*.

## **Responsibility for acts of the President of the Czech Republic – summary:**

The Article focuses on the issue of responsibility for acts of the President of the Czech Republic. Three basic forms of the responsibility of the head of state may be distinguished – legally constitutional, politically constitutional and criminal. Together, they constitute the responsibility of the Czech President. The author describes particular forms of the responsibility theoretically as well as their mutual relations. Their origin and history of such responsibility in Czechoslovak and Czech constitutional legislation are also described. In detail, the author analyzes not only legal regulation in the Constitution of the Czech Republic, which had been effective until March, 7 2013, but mainly the constitutional act No. 71/2013 Coll. which became effective on the mentioned date. It changed the responsibility of the Czech President significantly. At the end, the author focuses also on evaluation of the current constitutional legislation, including consideration concerning plausible improvement *de lege ferenda*.