

# PŘÍSPĚVKY ZE ZAHRANIČÍ

## Odvolání prezidenta lidem jako zvláštní model ústavní odpovědnosti

Sabina Grabowska\*

### 1. Úvodem

Tento časopis nedávno opublikoval obsáhlou studii J. Filipa k problematice jedné z forem ústavní odpovědnosti hlavy státu z pohledu ČR.<sup>1</sup> Tento příspěvek nemá být polemikou, nýbrž analýzou jiného modelu této odpovědnosti, ve kterém místo zvláštního orgánu (např. parlament, ústavní soud nebo státní tribunál) rozhoduje lid o tom, zda prezident porušil ústavu. Přitom se může ve státech, kde je prezident volen přímo (a v ČR, jak známo, je tato otázka opět zvažována), jednat o podstatný problém ústavního systému. Jak ukazuje pohled na jednotlivé evropské státy, ústavodárci se k možnosti lidu rozhodovat přímo o takové otázce stavějí značně skepticky. Pouze dva státy – Rumunsko a Island – k takovému řešení přistoupily.<sup>2</sup>

Ústava Rumunska zakládá ústavní odpovědnost prezidenta vůči voličům a umožňuje jeho suspendování, jehož dalším důsledkem může být odvolání z úřadu.<sup>3</sup> V tomto státě ústavní odpovědnost prezidenta obsahuje dva odlišné aspekty: vlastní ústavní odpovědnost, kterou nese před Poslaneckou sněmovnou a Senátem<sup>4</sup> podle čl. 95 odst. 1 Ústavy a odpovědnost vůči lidu,

která je vyjádřena formou referenda o tom, zda má být zbaven úřadu (čl. 95 odst. 3 Ústavy Rumunska). Nutno však zdůraznit, že oba uvedené aspekty se navzájem doplňují.<sup>5</sup> Podle čl. 95 odst. 1 Ústavy Rumunska k suspendování prezidenta může dojít v případě, že se dopustí jednání, které je závažným porušením ústavy.<sup>6</sup> Ovšem Ústava nedefinuje, co je oním „závažným porušením“, takže posouzení jeho významu je ponecháno volnému uvážení iniciátora procedury suspendování.

Tento pojem nakonec vyložil Ústavní soud Rumunska ve stanovisku (dobrém zdání – aviz consultativ) z 5. dubna 2007.<sup>7</sup> Dospěl k závěru, že jakékoli porušení ustanovení Ústavy konáním nebo opomenutím hlavy státu má povahu závažného porušení, nicméně ne každé jednání v rozporu s ustanoveními Ústavy může odůvodnit suspendování z úřadu prezidenta. Proto povahu jednání třeba hodnotit se zřetelem k zasaženým hodnotám, škodlivým důsledkům (ať skutečným nebo možným), ve vztahu k osobě, která se jednání dopustila a jejímu subjektivnímu hodnocení vlastního jednání nebo jeho účelu. Při aplikaci uvedených hledisek uznal Ústavní soud za závažné porušení ústavních předpisů podle čl. 95 Ústavy taková konání nebo opomenutí prezidenta ve vztahu k jeho povinnostem, kterými prezi-

\* Dr. Sabina Grabowska, Katedra politologie, Univerzita Rzeszov, Polsko.

<sup>1</sup> Filip, J.: *K ústavní odpovědnosti v ČR a odpovědnosti hlavy státu zejména za velezradu*. Časopis pro právní vědu a praxi, roč. 2010, č. 1, s. 21–39. Viz též Filip, J.: *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Republice Czeskiej*. In: *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w państwach europejskich*, pod red. S. Grabowskiej i R. Grabowskiego, Toruń 2010, s. 96–114.

<sup>2</sup> Skrzydło, W.: *Republika Rumunii*. In: *Ustroje państw współczesnych*. T. 2, pod red. E. Gdulewicz, Lublin 2005, s. 175, Lime, B.: *Le système constitutionnel Roumain*, Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'Étranger, roč. 1994, č. 2, s. 366, Osiński, J.: *Wstęp, Konstytucja Islandii*, Warszawa 2009, s. 22.

<sup>3</sup> Zob. Deleanu, I.: *Drept constituțional și instituții politice – tratat*, Vol. II, București 1996, s. 365.

<sup>4</sup> Zob. Iorgovan, A.: *Tratat de drept administrativ*, Vol. II, București 1996, s. 420.

<sup>5</sup> Ionescu, C.: *Drept constituțional și instituții politice*, Ed. 2, București 2004, s. 475–478, M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida, *Constituția României – comentată și adnotată*, București 1992, s. 192.

<sup>6</sup> Drăganu T., *Drept constituțional și instituții politice - tratat elementar*, București 1998, s. 301, Ionescu C., *Drept constituțional și instituții politice*, Ed. 2, București 2004, s. 172.

<sup>7</sup> Stanovisko Ústavního soudu č. 1/2007 z 5. dubna 2008 ve věci návrhu na suspendování z úřadu prezidenta Rumunska č. 1 z 5. dubna 2007 Traiana Băsescu (M.Of. č. 258/2007 – viz <http://www.moficial.ro/2007/201-300/0258.pdf>). Pozn. překladatele: v této věci Ústavní soud neuznal důvodnost ani jednoho z 19 obvinění ze závažných porušení (v originále *le fapte grave*) ústavy (zásahy do výkonu funkce předsedy vlády, zpochybňování soudní moci, zahraniční politiky (Irák) vlády, odposlechy odpůrců prezidenta – viz bod 1 usnesení s výčtem ustanovení Ústavy). Nicméně při hlasování bylo poměrem hlasů 322 ku 108 rozhodnuto o konání referenda. Prezident toto rozhodnutí zpočátku odmítal respektovat.

dent ztěžuje fungování veřejné moci nebo ochromuje či omezuje uplatňování práv a svobod občanů, narušuje ústavní pořádek nebo směřuje k jeho změně, popř. se dopouští jakéhokoli jiného jednání, které vede nebo může vést k podobným následkům.<sup>8</sup>

Islandský ústavodárce stanovil rozsah ústavní odpovědnosti rovněž dosti obecným způsobem,<sup>9</sup> což platí i pro úpravu možnosti jeho odvolání z funkce.<sup>10</sup> Podle čl. 11 odst. 3 Ústavy Islandu „může být prezident odvolán z úřadu, jestliže s tím vysloví souhlas většina hlasujících v referendu...“. Podle mého názoru je třeba souhlasit s J. Osińským, podle kterého tento druh odpovědnosti lze přirovnat k ústavní odpovědnosti.<sup>11</sup>

Stejně jako v jiných případech, i zde se setkáváme se zvláštní procedurou, kterou je tato forma ústavní odpovědnosti uplatňována. Rumunská úprava vychází z rozčlenění této procedury do několika fází, které mohou sloužit jako vzor pro tento model ústavní odpovědnosti prezidenta. Oproti tomu nelze islandskou úpravu zobecnit, neboť zde není stanovena speciální procedura, podle které by se mělo postupovat. Lze tak vyjít z toho, že by se postupovalo podle obecných pravidel pro usnášení se.<sup>12</sup> Podle mého názoru je třeba ocenit pozitivně rumunské řešení, které se opírá o speciální úpravu.

## 2. Fáze podání návrhu

Podívejme se nejdříve na úpravu rumunskou. Její první fáze spočívá v podání návrhu na zahájení řízení oprávněným navrhovatelem, kterým je podle čl. 95 odst. 2 Ústavy Rumunska nejméně jedna třetina poslanců a senátorů.<sup>13</sup> Návrh včetně odůvodnění musí být

všemi navrhovateli podepsán a je o něm neprodleně informován prezident.<sup>14</sup> Ten má rovněž v průběhu rozpravy o návrhu právo podat vysvětlení k obviněním, která jsou mu kladena za vinu (čl. 67 odst. 1 jednacího řádu společných schůzí komor Parlamentu). Učinit tak může ústně přímo na společné schůzi nebo může zaslat své vyjádření písemně každé z komor.<sup>15</sup> Co se týče islandské úpravy, s ohledem na chybějící speciální proceduru (viz výše) možno uvést, že návrh na odvolání prezidenta z jeho úřadu mohou v souladu s obecnou úpravou podávat návrhy zákonů a usnesení poslanci Althingu nebo ministři (čl. 38 Ústavy Islandu).<sup>16</sup>

## 3. Fáze posouzení návrhu na zbavení úřadu

Druhou fází je úvodní řízení, jehož úkolem je posouzení návrhu na uplatnění ústavní odpovědnosti. S ohledem na malý počet států, které tento model ústavní odpovědnosti používají, nelze příliš zobecňovat. V obou zde pojednáváných státech je vždy tímto orgánem parlament, který je ovšem v případě Islandu jednokomorový, kdežto v Rumunsku dvoukomorový.

Je zajímavé, že v tomto případě jedná rumunský parlament formou společné schůze Poslanecké sněmovny a Senátu, na které rovněž přijímá předmětná usnesení.<sup>17</sup> Předsedající společné schůze v Rumunsku nejdříve uvede návrh na suspendování prezidenta z úřadu, popř. udělí slovo prezidentu, je-li přítomen (viz výše). Následuje rozprava k předloženým důvodům obžaloby tak, aby se prokázalo, že tyto důvody mohou být podkladem pro předložení věci Ústavnímu soudu nebo zda je třeba ještě dříve zřídit vyšetřovací komisi.<sup>18</sup> V obou otázkách

<sup>8</sup> Tamtéž.

<sup>9</sup> Připomínám, že podle čl. 11 odst. 1 Ústavy Islandu není prezident odpovědný z výkonu své funkce stejně jako prezident ČR. Na rozdíl od ČR se však tato exempce vztahuje rovněž na ty, kteří jej při výkonu funkce hlavy státu zastupují. Viz k tomu Filip, J.: cit. dílo, s. 31. V případě Islandu se jedná o předsedu Althingu, předsedu vlády a předsedu Nejvyššího soudu, kteří přitom vytvářejí podle čl. 8 Ústavy Islandu orgán *sui generis* (viz u řízení o odpovědnosti níže), kterému předsedá předseda Althingu. Nerozhodují tak samostatně jako v případě ČR.

<sup>10</sup> Bień-Kacała, A.: *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Republice Islandii*. In: *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w państwach europejskich*, pod red. S. Grabowskiej i R. Grabowskiego, Toruń 2010, s. 158–159. Kromě ústavní odpovědnosti prezident Islandu může být stíhán i trestně (se souhlasem Althingu) podle čl. 11 odst. 2 Ústavy.

<sup>11</sup> Srov. *Konstytucja Islandii* (překlad a úvod Osiński, J.), Warszawa 2009, s. 22.

<sup>12</sup> Grzybowski, M., Pulit, A.: *Althing. Parlament Islandii*. Warszawa 2007, s. 10,

<sup>13</sup> Počet poslanců není stálý. Určuje jej zákon z roku 2004 – volební řád do Poslanecké sněmovny a do Senátu (M.Of. č. 887/2004). Podle tohoto zákona je jeden poslanec volen na

70 tisíc voličů a jeden senátor v poměru na 160 tisíc voličů. Volby probíhají v 41 volebních obvodech. Celkem má Parlament (volební období 2004–2008) 469 členů, z toho 332 poslanců (314 z volebních obvodů a 18 zvolených národnostními menšinami) a 137 senátorů (pozn. překladatele – platí i pro stávající vol. období). Viz Brodziński, W.: *Rumunia*. In: *Ustrój Unii Europejskiej i ustroje państw członkowskich*, pod red. P. Sarneckiego, Warszawa 2007, s. 338; též autor *Parlament Rumunii*. Warszawa 2002, s. 14. V roce 2007 takový návrh podalo 182 členů obou komor (viz poznámku č. 51).

<sup>14</sup> Viz čl. 66 odst. 2 jednacího řádu pro společné schůze obou komor Parlamentu (Usnesení č. 4 z 3. 3. 1992 (Monitorul Oficial, částka 34/1992).

<sup>15</sup> Mangra, S. V.: *Responsabilitate Președintelui României*, Studia Univ. Babeș – Bolyai – Iurisprudentia, č. 1/2002, s. 49–50.

<sup>16</sup> A. Bień-Kacała: *Formy odpowiedzialności ...*, s. 159.

<sup>17</sup> Pro ČR naopak kategoricky možnost řešit tuto otázku na společné schůzi komor Parlamentu odmítá Filip, J.: *Komentář k čl. 65*. In: Šimíček, V. a kol.: *Ústava ČR. Komentář*. Praha: Linde, a.s. 2010, s. 818.

<sup>18</sup> Ionescu, C.: *Drept constituțional ...*, s. 172.

se rozhoduje většinou hlasů z celkového počtu členů Parlamentu.<sup>19</sup> Je-li ustavena vyšetřovací komise, je povinna zahájit neprodleně svou činnost. Může přitom vyžadovat předložení potřebných dokumentů a vyslyšet svědky. Po skončení vyšetřování předseda této komise předloží předsedajícímu společné schůze komor zprávu o jeho výsledcích. Po seznámení se členů obou komor s touto zprávou se již hlasuje o suspendování prezidenta z úřadu absolutní většinou hlasů.

Ústava Islandu rovněž podle čl. 39 umožňuje zřídit zvláštní komisi<sup>20</sup> nebo postoupit návrh stálé komisi Althingu. 21 Podle názoru A. Bień-Kacała stálou komisí, která by byla příslušná v otázkách ústavní odpovědnosti, je Hlavní komise, do jejíž působnosti spadají otázky z oblasti činnosti ministerstva spravedlnosti.<sup>22</sup> Zde je ovšem problém v tom, že by ustanovení ústavy měla být v oblasti ústavní odpovědnosti prezidenta natolik jasná a jednoznačná, aby nebylo nutné sahát k výkladu toho, co to značí obrat „důležitá záležitost veřejného zájmu“ (important matters of public interest) v čl. 39 Ústavy Islandu, o který by se musel opřít postup při ustavení vyšetřovací komise. Ustanovení čl. 11 této Ústavy k tomu totiž nic bližšího nestanoví.

#### 4. Vyžádání stanoviska (dobrého zdání)

Třetí fází řízení v rámci tohoto modelu ústavní odpovědnosti hlavy státu je procedura spjatá se vydáním

stanoviska v této věci k tomu oprávněným orgánem. Tím je v Rumunsku Ústavní soud. Podle čl. 68 již zmíněného jednacího řádu pro společné schůze komor je povinností předsedajícího společné schůze komor postoupit návrh na suspendování prezidenta k posouzení Ústavnímu soudu. Musí tak učinit ve lhůtě tří dnů poté, co své stanovisko předložila vyšetřovací komise (viz výše). K návrhu musí přiložit všechny doklady s tím související.<sup>23</sup> Na tomto základě Ústavní soud vydává stanovisko (dobré zdání),<sup>24</sup> které však není pro komory Parlamentu závazné, nicméně je podmínkou, bez jejíhož splnění nemůže být v řízení dále postupováno.<sup>25</sup>

Po obdržení návrhu předseda Ústavního soudu podle čl. 32 odst. 3 zákona o organizaci Ústavního soudu a řízení před ním<sup>26</sup> určí tři soudce zpravodaje, vždy po jednom ze soudců jmenovaných Poslaneckou sněmovnou, Senátem a prezidentem. Jejich úkolem je provést všechna potřebná zjištění a vyšetřování. Stanovisko<sup>27</sup> v této záležitosti se přijímá většinou hlasů v plénu Ústavního soudu po projednání všech předložených dokumentů a po vyslechnutí zprávy určených zpravodajů.<sup>28</sup> O jednání pléna je informován prezident, který se jej může zúčastnit a rovněž zde uplatnit své návrhy a vysvětlení.<sup>29</sup> Přijaté stanovisko Ústavního soudu je zasláno předsedům obou komor Parlamentu a prezidentovi.

Islandská úprava nepředvídá možnost obrátit se na kompetentní orgán, který by zaujal stanovisko k obvinění, která byla vůči prezidentovi vznesena. To je problematické řešení, neboť tím jsou občané zbaveni možnosti blíže se seznámit s odůvodněností návrhu na odvolání po právní stránce a orientovat se na tomto zákla-

<sup>19</sup> Dziemidok – Olszewska, B.: *Instytucja Prezydenta w państwach Europy Środkowo – Wschodniej*. Lublin 2003, s. 321.

<sup>20</sup> Čl. 39 Ústavy Islandu stanoví, že Althing může zřídit ze svých členů komise k vyšetření důležitých věcí veřejného významu a přiznat jim právo vyžadovat ústavní a písemné informace jak od úředníků, tak od soukromých osob. Otázka ústavní odpovědnosti prezidenta tak je klasifikována jako záležitost „veřejného významu“ a k tomuto účelu lze proto zřídit speciální komisi. Pozn. překladatele: nejvýznamnějším případem z poslední doby je zřízení speciální vyšetřovací komise v otázce krachu tří hlavních islandských bank na základě zákona č. 142/2008. Zvažuje se též obžaloba členů vlády u zvláštního soudu (obdoba polského Státního tribunálu) – tzv. Landsdómur (doslova Zemský soud, podle angl. překladu the Court of Impeachment), jehož existenci předvídá čl. 14 Ústavy Islandu a podrobnosti o něm stanoví zákon č. 3/1963 Lög um landsdóm (dostupné na <http://www.althingi.is/lagas/nuna/1963003.html>). Ten je ovšem příslušný jen k souzení členů vlády podle čl. 14 Ústavy Islandu s tím, že prezident nemůže bez souhlasu Althingu udělit odsouzeným členům vlády milost (čl. 29 Ústavy Islandu). Kromě uvedeného zákona stanoví pravidla ústavní (doslova trestní, ne politické) odpovědnosti zákon č. 4/1963 Lög um ráðherraábyrgð, podle jehož čl. 2 ministři odpovídají za jednání, kterým buď úmyslně nebo z hrubé nedbalosti poruší Ústavu Republiky, jiné právní předpisy nebo jinak zájmy státu.

<sup>21</sup> Srov. Yates, A.: *Althingi*. Althingi Administration 2008, s. 6.

<sup>22</sup> Bień-Kacała, A.: cit. dílo, s. 159.

<sup>23</sup> Konkrétně to bude sdělení prezidentovi, že takový návrh byl podán, vyjádření se prezidenta k takovému návrhu, pokud je učinil, správa se stanoviskem vyšetřovací komise, těsnopisecká zpráva ze společné schůze komor Parlamentu, popř. další dokumenty, které mají být důkazem pro vznesená obvinění). Viz v praxi jejich výčet v dobrozdání Ústavního soudu č. 1/2007 (viz poznámku č. 7).

<sup>24</sup> Rusu, I.: *Președintele României, drept constituțional*. Timișoara 1996, s. 33–35.

<sup>25</sup> Sokolewicz, W.: *Sąd Konstytucyjny w Rumunii*. In: *Sądy Konstytucyjne w Europie*. 2. díl, red. J. Trzciński, Warszawa 1997, s. 163.

<sup>26</sup> Text je dostupný v různých jazykových verzích na adrese <http://www.ccr.ro/default.aspx?lang=RO>.

<sup>27</sup> V originále „aviz consultativ“, v překladu „advisory opinion“ odpovídá našemu pojmu stanovisko (rozuměj „dobré zdání“) např. z volebních zákonů z roku 1990 (pozn. překladatele).

<sup>28</sup> Podrobnosti postupu stanoví jednacího řádu pro organizaci a činnost Ústavního soudu Rumunska (Monitorul Oficial částka 190/1992 (úplné znění dostupné na <http://www.ccr.ro/default.aspx?page=laws/regulations>). Ústavní soud Rumunska má 9 členů.

<sup>29</sup> Enache, M.: *Modalități de executare a funcției de control Parlamentar asupra Președintelui României*, Dreptul, roč. 1998, č. 1, s. 5–7.

dě v předloženém návrhu. Jedná se ovšem jen o obecný závěr, neboť Islandu dosud chybí praktické uplatnění této procedury.

## 5. Rozhodnutí o suspendování z úřadu prezidenta

Další (čtvrtou) fází řízení ve věci odpovědnosti prezidenta za porušení ústavy je přijetí usnesení k tomu oprávněným orgánem o tom, že prezident bude volán k odpovědnosti. V obou sledovaných státech je tímto oprávněným orgánem parlament.

V Rumunsku je pro tento případ stanovena lhůta 24 hodin od doručení stanoviska Ústavního soudu, do které má být svolána společná schůze obou komor Parlamentu ve věci rozhodnutí o návrhu na suspendování prezidenta.<sup>30</sup> Rovněž na tuto společnou schůze se může zúčastnit prezident, vystupovat v rozpravě, když o to požádá a podávat vysvětlení. Konečné rozhodnutí je přijímáno většinou z celkového počtu členů obou komor tajným hlasováním.<sup>31</sup> Prezidentu musí být doručeno ve lhůtě 48 hodin. V případě, že došlo k suspendování, doručuje se rovněž vládě, která má za úkol podat návrh zákona o organizaci a průběhu referenda v této věci.

Přijetím návrhu tak začíná suspendování prezidenta.<sup>32</sup> To je spjato s řízením, na jehož základě je určeno, že nastaly okolnosti, které vyžadují, aby byl prezident ve svém úřadě zastoupen. K tomu je povolán podle čl. 144 písm. e) Ústavy Rumunska a podle čl. 34 a čl. 35 zákona o organizaci Ústavního soudu a o řízení před ním Ústavní soud. Návrh na vyhlášení tohoto stavu mu na základě usnesení společné schůze komor Parlamentu podává její předsedající. Ústavní soud o tomto návrhu rozhoduje v plénu většinou hlasů, což má za následek převzetí povinností úřadu prezidenta předsedou Senátu a v případě jeho zaneprázdnění předsedou Poslanecké sněmovny. Jak již bylo zmíněno, v takovém případě zastupující funkcionáři nesou stejnou odpovědnost jako prezident podle čl. 95, čl. 97 a čl. 98 Ústavy Rumunska.<sup>33</sup>

V případě Islandu je k usnesení o ústavní odpovědnosti prezidenta potřebná kvalifikovaná tříčtvrtinová většina poslanců podle čl. 11 odst. 3 Ústavy. Od okamžiku přijetí tohoto usnesení až do vyhlášení výsledku

referenda prezident nemůže svou funkci nadále vykonávat.<sup>34</sup> Pro tuto situaci čl. 8 Ústavy stanoví zastupování předsedou Althingu, předsedou vlády a předsedou Nejvyššího soudu, kteří tak činí jako kolegiální orgán, ve kterém se rozhoduje většinou hlasů.<sup>35</sup> Toto islandské řešení je velmi zajímavé a připomíná regentské rady v monarchiích. V praxi ovšem může vyvolat problémy.<sup>36</sup> Proto podle mého názoru je rumunské řešení vhodnější.<sup>37</sup>

## 6. Hlasování občanů o zbavení prezidenta jeho úřadu

Poslední (pátou fází) je vyhlášení a provedení referenda o tom, zda prezident ústavu porušil. Rumunské řešení vychází z čl. 95 odst. 3 Ústavy Rumunska a čl. 8 až 10 zákona o organizaci a provádění referenda,<sup>38</sup> podle kterého se vyhláší ve lhůtě 30 dnů od přijetí usnesení o suspendování prezidenta z úřadu.<sup>39</sup> Předepsaná otázka pro referendum zní „Souhlasíte s tím, aby byl prezident Rumunska odvolán ze svého úřadu“. Jak správně podotýká v této souvislosti W. Brodziński, je tato procedura referenda a zejména referendální kampaň spojena s nebezpečím, že komory Parlamentu budou vtaženy do sporů s hlavou státu.<sup>41</sup>

<sup>34</sup> Grzybowski, M., Pulit A., *Althing ...*, s. 26.

<sup>35</sup> Grzybowski, M.: *Systemy konstytucyjne państw skandynawskich*. Warszawa 1998, s. 72, též autor *Prawo wyborcze na urząd prezydenta w Islandii*. In: *Prawo wyborcze na urząd prezydenta w państwach europejskich*, red. S. Grabowska, R. Grabowski, Warszawa 2007, s. 116.

<sup>36</sup> Např. jak postupovat v případě, že není přítomen jeden z členů kolegiálního orgánu? Bude v té době hlasování platné? Kdo zastupuje v té době stát navenek? Jedná se ovšem dosud jen o teoretický problém, protože k zahájení řízení o zbavení úřadu dosud nikdy na Islandu nedošlo.

<sup>37</sup> Důvodem bylo suspendování prezydenta Rumunska Traiana Băsescu v roce 2007. I zde (viz výše) bylo třeba vyřešit řadu interpretačních problémů.

<sup>38</sup> Zákon č. 3/2000 Monitorul. Oficial, o organizaci a provádění referenda (Lege privind organizarea și desfășurarea referendumului) v částce 84/2000 (pozn. překladatele: redakce rumunské úřední sbírky má odlišné číslování, takže hlavním orientačním ukazatelem může být jen číslo částky, popř. datum vydání).

<sup>39</sup> Brodziński, W.: *Prawo wyborcze na urząd prezydenta w Rumunii*. In: *Prawo wyborcze na urząd prezydenta w państwach europejskich*, red. S. Grabowska, R. Grabowski, Warszawa 2007, s. 165.

<sup>40</sup> Pozn. překladatele – V praxi byla otázka podle čl. 9 zákona o referendu pochopitelně doplněna o jméno prezidenta a zněla: „Sunteți de acord cu demiterea Președintelui României, domnul Traian Băsescu?“ (dostupné na <http://www.moficial.ro/2007/201-300/0273.pdf>)

<sup>41</sup> Brodziński, W.: *System konstytucyjny*, s. 35. Poznámka překladatele: první případ v praxi v dubnu 2007 toho byl názorným příkladem, kdy se jednalo nejen o střet prezidenta s před-

<sup>30</sup> Brodziński, W.: *System konstytucyjny Rumunii*. Warszawa 2006, s. 35.

<sup>31</sup> Ustanovení čl. 67 jednacího řádu společné schůze Parlamentu hovoří o „většině poslanců a senátorů“.

<sup>32</sup> Nejedná se přitom o uprázdňení úřadu, neboť to nespadá do výčtu čl. 96 Ústavy Rumunska, který je důvody uprázdňení úřadu prezidenta taxativně uvádí vzdání se úřadu, zbavení úřadu, trvalou nemožnost výkonu funkce a smrt.

<sup>33</sup> K tomu Ionescu, cit. dílo., s. 173.

K odvolání prezidenta je třeba většiny hlasujících s tím, že Parlamentu musí na společné schůzi obou komor přijme následně usnesení, kterým prohlásí úřad hlavy státu za uprázdněný. Dále je třeba, aby platnost referenda byla potvrzena usnesením Ústavního soudu. K vlastní ztrátě úřadu ovšem dochází až dnem vyhlášení usnesení Ústavního soudu o platnosti referenda v úředním listu (*Monitorul Oficial al României*) podle čl. 45 odst. 2 zákona o organizaci a provádění referenda.<sup>42</sup> S tím je spjata další ústavní skutečnost – povinnost vlády vyhlásit a zorganizovat ve lhůtě 3 měsíců ode dne, kdy usnesení Ústavního soudu nabylo právní moci, nové prezidentské volby.

Toto řešení má ovšem i problematické stránky. To se týká zejména situace, kdy občané v hlasování odpoví na položenou otázkou většinou hlasů záporně. V rumunské literatuře převažuje názor, že v takovém případě to znamená, že se prezident vrací do svého úřadu a současně tím zaniká jeho suspendování na základě usnesení obou komor Parlamentu.<sup>43</sup> Podle názoru C. Ionesca však takové řešení nemůže být akceptováno, protože nemá právní podklad, když zde existuje mezera v ústavě. Občané v referendu nerozhodují o nesouhlasu se suspendováním prezidenta, nýbrž rozhodují o tom, že bude zbaven svého úřadu. Mohlo by tak dojít k rozporu mezi vůlí voličů a členů komor Parlamentu, což by bylo možné vyložit jako vyjádření nedůvěry lidu vůči svým zástupcům v Parlamentu.<sup>44</sup> Při použití rozšiřujícího výkladu a v opoře o převažující stanoviska doktríny a praxe je třeba ovšem takové rozhodnutí voličů vykládat jako navrácení prezidenta do jeho úřadu.

Na Islandu je důsledkem schválení usnesení o volání prezidenta k ústavní odpovědnosti současně ten význam, že současně značí vyhlášení referenda. Podle čl. 11 odst. 3 Ústavy Islandu k němu musí dojít ve lhůtě dvou měsíců od schválení takového usnesení. V případě, že absolutní většina hlasujících vysloví s návrhem souhlas, je tím prezident úřadu zbaven.<sup>45</sup> V opačném případě to má za následek, že se Althing rozpouští a vyhlásí se nové volby. Hlasování o prezidentovi je tak současně hlasováním o rozpuštění Althingu.<sup>46</sup> Je to komplexnější řešení než jsme viděli v Rumunsku, kde je nutno sahát k složitému výkladu ústavních ustanovení.

staviteli vlády a parlamentní většiny, ale o spor, který se přenesl na náměstí Bukurešti.

<sup>42</sup> Berceanu, B. B.: *Referendumurile în evoluția constituțională românească*, Studii de drept românească, roč. 1997, č. 1–2, s. 145.

<sup>43</sup> Viz Deleanu, I.: *Drept constituțional* ..., s. 366.

<sup>44</sup> Tamtéž, s. 173.

<sup>45</sup> Musiał – Karg, M.: *Referenda w państwach europejskich*. Toruń 2008, s. 129.

<sup>46</sup> Guidebook to direct Democracy in Switzerland and Beyond, red. B. Kaufmann, R. Büchi, N. Braun, P. Carline, Amsterdam 2005, s. 244.

Pro oba státy přitom shodně platí, že jedinou sankcí, které čelí v této souvislosti hlava státu, je zbavení úřadu. Není předvídána možno vyslovení jiných dodatečných trestů jako např. zbavení volebního práva nebo způsobilosti znovu se o tento úřad ucházet.<sup>47</sup>

## Závěrem

Na základě provedeného rozboru právních řešení spojených s modelem ústavní odpovědnosti prezidenta, kdy rozhodujícím subjektem je lid, možno dojít k následujícím závěrům. Na prvním místě je třeba vidět, že se jedná o model, ke kterému se ústavodárci uchylují zcela zřídka. Jak jsme viděli, v Evropě to jsou pouze dva státy – Rumunsko a Island. Relativně vysoký požadavek na schválení usnesení, tj. absolutní většina členů obou komor v Rumunsku a tři čtvrtiny poslanců na Islandu – nevedou k nepromyšleným rozhodnutím v této oblasti.

Analyzovaná řešení však nejsou kompletní. Některé otázky byly v Rumunsku podrobně upraveny (např. podání návrhu na zahájení řízení) a jiné byly zcela pomínuty (co činit v případě, kdy bude výsledek referenda pro prezidenta příznivý).<sup>48</sup> Rovněž islandský ústavodárce neupravil všechny otázky procedury ústavní odpovědnosti. Např. postup Althingu v této věci je upraven velmi schématicky. Naproti tomu poslední fáze řízení o ústavní odpovědnosti je plně upravena, když je stanoveno, že v závislosti na výsledku referenda je buď zbaven úřadu prezident nebo rozpuštěn Althing.

K tomu, abychom získali představu o plné úpravě ústavní odpovědnosti tam, kde rozhoduje přímo lid, je proto třeba sáhnout částečně k úpravě rumunské (úprava návrhatele, způsob podání návrhu, získání stanoviska o důvodnosti návrhu) a zbytek je třeba doplnit úpravou islandskou (úprava rozpravy v parlamentu, schválení návrhu kumulované s vyhlášením referenda a suspendováním prezidenta z výkonu úřadu, kompletní úprava situace vzniklé po vyhlášení výsledku referenda).

<sup>47</sup> V Rakousku může Ústavní soudní dvůr rozhodnout o ztrátě politických práv prezidenta. Viz Sarnecki, P.: *System konstytucyjny Austrii*. Warszawa 1999, s. 79–80, Jabłoński, M.: *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Republice Austrii*. In: *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej* ..., s. 50. Naproti tomu v ČR kromě ztráty funkce jde o ztrátu možnosti se znovu o tento úřad ucházet a dále o ztrátu nároků plynoucích ze zákona č. 48/2004 Sb., o zabezpečení prezidenta republiky po skončení funkce. Podrobněji Filip, J.: *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Republice Czeskiej*. In: *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej* ..., s. 106.

<sup>48</sup> Řešení této otázky přinesla praxe. Po vítězství v referendu se prezident vrátil do svého úřadu, byť se jeví potřebným, aby v této věci bylo přijato usnesení společné schůze obou komor Parlamentu.

Zde se připojuji k názoru M. Grzybowského, podle kterého v případě, že byl prezident volen v přímých volbách lidem, má lidu rovněž náležet rozhodnutí o tom, že bude zbaven úřadu.<sup>49</sup> Navíc toto řešení dává občanům možnost rozhodnout o tom, či argumenty – zda prezidenta nebo parlamentu – třeba považovat za správné.<sup>50</sup> Objevuje se ovšem též obava, že argumentace vyhovující náladám ve společnosti nebo sociotechnické experimenty mohou ovlivnit hlasující, aby podpořili určité stanovisko.<sup>51</sup> Rovněž tak považují za potřebné

upozornit na názor, podle kterého společnost není vhodným subjektem k rozhodování o tom, zda prezident ústavu porušil,<sup>52</sup> když se jedná o spor právní povahy.

(překlad J. Filip)

## Summary

The article deals with the concept and the notion of the responsibility in the constitutional law of Rumania and Iceland where is used a particular procedure of the responsibility of the president of a respective state in form of referendum. The author analyses the reasons for exercising that form of constitutional responsibility, components of the respective procedure and weak and strong points of the legal regulation in those states. She expresses her doubts about the fitness of a referendum for the resolution of legal disputes such a kind.

<sup>49</sup> Grzybowski, M.: *Prawo wyborcze na urząd prezydenta ...*, s. 116.

<sup>50</sup> Zalesny, J.: *Odpowiedzialność konstytucyjna w prawie polskim okresu transformacji ustrojowej*. Toruń 2004, s. 67.

<sup>51</sup> Taková situace nastala v Rumunsku, kde v roce 2007 návrh na suspendování prezidenta Traiana Băsescu podepsalo 182 poslanců a senátorů. Usnesení č. 20 o jeho suspendování potom podpořilo na společné schůzi obou komor Parlamentu 19. dubna 2007 celkem 322 poslanců a senátorů (Monitorul Oficial, částka 265/2007). Dále bylo na společné schůzi obou komor 24. dubna 2007 vyhlášeno referendum o odvolání prezidenta z úřadu (Monitorul Oficial částka 273/2007). Referendum proběhlo 19. května 2007 a 74 % hlasujících se vyslovilo proti odvolání prezidenta T. Băsescu z úřadu. (poznámka překladatele: k odvolání je třeba podle čl. 10 zákona o referendu z roku 2000 nadpoloviční většiny voličů - majoritatea voturilor cetătenilor înscrși în listele electorale).

<sup>52</sup> Dziemidok-Olszewska, B.: *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*. Lublin 2003, s. 327.