

ČLÁNKY

K ústavní odpovědnosti v ČR a odpovědnosti hlavy státu zejména za velezradu

Jan Filip*

Ještě před sto lety by mohlo být již samotné téma tohoto pojednání nejen šokující, ale i téměř velezrádné. Hlava státu (monarcha) byla přece tradičně předmětem útoku, nikoli pachatelem takového trestného činu. Vývoj ústavního práva po roce 1918 do současnosti však situaci zcela obrátil. Proto je na místě se této otázce věnovat již s ohledem na diskuse, které ovšem spíše v rovině politické na toto téma v roce 2009 proběhly. Ukázalo se, že řada otázek je zcela nevyjasněných, nepochopených nebo problematicky upravených. Tento příspěvek se proto věnuje především problematice úpravy velezrady hlavy státu z hlediska vývoje právní úpravy, a to na základě obecné problematiky stále ještě dostatečně nevyjasněné koncepce odpovědnosti v ústavním právu.¹ Tento příspěvek se proto zabývá nejdříve obecnými otázkami odpovědnosti z hlediska ústavního práva, poté se věnuje problematice velezrady prezidenta jako pojmu, který by sice měl zůstat ležet až na dně arzenálu ústavního práva,² nicméně právě s ohledem na tento fakt výjimečnost použití, by neměl zůstat stranou pozornosti.

* Prof. JUDr. Jan Filip, CSc., Katedra ústavního práva a politiky, Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Brno.

¹ K tomu Filip, J.: *Ústavní právo České republiky*. 4. vyd., Brno 2003, s. 61-73; Tomoszek M.: *K pojmu odpovědnost v ústavním právu*. In: Sborník příspěvků z konference Monseho olomoucké právnícké dny 2007. Olomouc 2008, s. 312-319. Proto zde není pozornost věnována komparaci s jinými státy, neboť čl. 65 odst. 2 Ústavy je stavěn právě na historických vzorech a nevychází z novějších konstrukcí (naposled např. Stein, K.: *Die Verantwortlichkeit politischer Akteure*. Tübingen 2009), které již pracují s širším zázemím, nehledě na to, že pozice hlavy státu se v průběhu století významně změnila, který dnes odpovídá šířeji a za více věcí než v minulosti.

² Na tento fakt upozorňuje Jirásková, V.: *O odpovědnosti v ústavním právu*. In: Sborník příspěvků z konference Monseho olomoucké právnícké dny. Olomouc 2006, s. 427, když uvádí, že si s tímto nástrojem ve stabilních politických režimech nikdo nezahrává. Jako by tím přivolala to, co se odehrálo v loňském roce kolem diskuse o povinnosti prezidenta ratifikovat Lisabonskou smlouvu.

1. K vývoji ústavní odpovědnosti a odpovědnosti v ústavním právu v ČR

Postavení hlavy státu doznalo ve srovnání s bývalou monarchií a předválečnou ČSR zásadních změn. Přesto je potřeba se k těmto východiskům vracet, neboť bez nich není výklad úpravy velezrady možný. Ukazuje se totiž, že byla inspirací jak pro čl. 65 Ústavy ČR, tak pro jednací řád Senátu (JRS) a zákon o Ústavním soudu (ZÚS). V naší ústavní historii prošla tato problematika složitým vývojem, i když prakticky nebyl institut odpovědnosti hlavy státu nikdy uplatněn. Počátky lze spatřovat již v Konfederaci stavů Koruny české z 31. července 1619, kde se objevuje koncepce kontroly moci a odpovědnosti panovníka včetně práva stavů na odpor (zejména čl. XXX).³ Vyjádřeno to bylo v podobě zemských orgánů, které byly nezávislé na panovníkovi, tzv. defensorů.⁴ V následujícím období nepřicházela s ohledem na konstrukci absolutistické, ale i konstituční monarchie odpovědnost hlavy státu do úvahy.⁵

³ Mezi zásadami upravujícími fungování tohoto zárodku moderního státu možno najít pravidla připomínající myšlenku dělby moci, ideu „mixed government“, základní roli sněmů zemí Koruny české, zárodky zásady „no taxation without representation“, právo na odpor, popření tehdy prosazované zásady „princeps legibus solutus“, náboženské svobody, pojetí společného dobra státu. Blíže ke Konfederaci viz Adamová, K.: *První česká federativní ústava z roku 1619*. Praha – Plzeň 2009, s. 76, 118. Základní analýzu vývoje řešení celé problematiky práva na odpor obsahuje stále nedoceněná práce (i z hlediska materiálního jádra ústavy) Kysela, J.: *Právo na odpor a občanskou neposlušnost*. 2. vyd. Brno: Doplněk 2006.

⁴ Srov. čl. 30, 59-79 této Konfederace. Dokonce lze v jejich kompetencích nalézt zárodky ústavního soudnictví a ústavní stíznosti (čl. 62). Instituce defensorů zemí byla pravděpodobně inspirována podobnou institucí eforů v daleko známější práci Johanna Althusia. Viz zejména XIII. část jeho základní práce. Překlad viz Althusius, J.: *The Politics of Johannes Althusius*. Oxford 1964, s. 84-114.

⁵ Právě na tom je monarchistické zřízení založeno (viz pozn. č. 22). Stejně jako naše Obnovené zemské zřízení z roku 1627 (Čechy) a 1628 (Morava), tak i jiné dokumenty absolutismu (označované jako legis regia) samozřejmě z odpovědnosti

Převzetí alespoň některých⁶ prvků parlamentní formy vlády vedlo v roce 1867 k přijetí zákona č. 101/1867 ř.z., o odpovědnosti ministrů království a zemí v radě říšské zastoupených.⁷ Tento říšský zákon předcházel přijetí tzv. prosincové ústavy. V jejím rámci základní zákon č. 145/1867 ř.z., o užívání moci vládní a výkonné⁸ deklaroval neodpovědnost, posvátnost a nedotknutelnost panovníka, princip kontrasignace aktů panovníka (čl. 1 a čl. 2) a odpovědnost ministrů za dodržování ústavy nebo zákonů v oboru jejich působnosti. Prosincová ústava z roku 1867 v tomto směru představovala zásadní obrat monarchie směrem k právnímu státu, kdy založila tradici veřejnoprávního soudnictví v podobě Říšského soudu (kontrola ústavnosti výkonu správy ve vztahu k občanům a řešení kompetenčních sporů a sporů veřejnoprávních korporací), Správního soudního dvora (kontrola zákonnosti výkonu státní správy) a Státního soudního dvora (odpovědnost za porušení ústavy a zákonů).⁹

vycházely, nicméně nikoli vůči spravedlnosti světské, nýbrž Boží. Srov. zejména dánský typ *Lex Regia* (Kongelov 1665), který stanovil v čl. 2, že „absolutní dědičný král Dánska a Norska je a bude uznáván a uctíván všemi subjekty za největší a nejvyšší hlavu na zemi, nade všemi lidskými zákony a který nad sebou nemá jinou hlavu nebo soudce, ať již ve věcech duchovních nebo světských, než je Bůh sám.“ Cituji dle přílohy studie Ekman, E.: *The Danish Royal Law of 1665*. *The Journal of Modern History*, roč. 1957, č. 2, s. 106.

⁶ K postupné cestě k parlamentarismu (slovo „parlament“ se nepoužívalo) Brauneder, W.: *Die Entstehung des Parlamentarismus 1861/1867 und seine Weiterentwicklung* a též autor: *Die Funktion des Rechtsrates*. In: *Österreichs Parlamentarismus. Werden und System*. Hrsg. Schambeck, H. Berlin 1986, s. 83-120 a s. 121-136.

⁷ Inspirací pro tento model mohla být francouzská ústava z roku 1799, která v čl. 72 a čl. 73 jednak vymezila předmět odpovědnosti členů vlády, jednak souzení zvláštním Vysokým soudem, tvořeným soudci Kasačního soudu a vybranými porotci na základě žalobního dekretu Zákonomárného sboru.

⁸ Třeba poznamenat, že se jednalo sice již o monarchii ústavní, ale ne zcela parlamentární, jak to známe v současnosti, neboť rakouská monarchie tzv. ústavně politickou odpovědnost v pravém smyslu slova (otázka důvěry a vyslovení nedůvěry) neznala, protože vláda a její členové odpovídali vůči císaři, když v parlamentu byly vůči nim uplatňovány jen některé prvky parlamentní odpovědnosti (viz níže). To bylo suplováno právě ústavní (ministerskou) odpovědností podle zákona č. 101/1867 ř.z. Podrobně k této úpravě viz zejména kompletní rozbor včetně přípravných prací v monografii Hauke, F.: *Die Lehre von der Ministerverantwortlichkeit. Eine vergleichende Studie zum österreichischen Staatsrechte*. Wien 1880; Korinek, K.: *Ministerverantwortlichkeit*. Wien 1986. Státní soudní dvůr se nikdy v praxi nesešel, což neznamená, že neměl význam, neboť význam takových institutů má být v jejich preventivním působení. V tomto směru argumentuje i dnes W. Sokolewicz, Art. 156, In: *Konstytucja RP. Komentarz*, pod red. L. Garlickiego, T. II. Warszawa 2001, s. 10.

⁹ Podrobně tyto otázky pojednává např. Lehne, F.: *Rechtsschutz im öffentlichen Recht: Staatsgerichtshof, Reichsgericht, Verwaltungsgerichtshof*. In: *Die Habsburgermonarchie 1848-*

Konstrukci říšského zákona č. 101/1867 ř.z. založenou na instituci zvláštního Státního soudního dvora samostatná ČSR nepřevzala.¹⁰ Revoluční Národní shromáždění zvolilo uzpůsobenou podobu *impeachmentu* (z latinského *impetio* – obžaloba). Institut ústavní odpovědnosti v našich podmínkách zde navazuje na řadu již téměř v zapomenutí upadlých vzorů, které vycházely z jednotlivých ústav a obyčejných zákonů Francie od roku 1791, zejména pak v našem případě z Ústavy 3. republiky.¹¹ Samozřejmě není možné nevidět, že Ústavní listina z roku 1920 byla připravována v prostředí, které bylo formováno v podmínkách bývalé rakouské monarchie, což nutně vedlo k tomu, že řada řešení a formulací vycházela ze vzoru zákona č. 101/1867 ř.z. Tento vzor však byl převzat jen zčásti,¹² a to tak, že prezident sice nebyl odpovědný z výkonu svého úřadu, když podle § 66 Ústavní listiny 1920 za projevy s úřadem související odpovídala vláda, nicméně nesl odpovědnost za velezradu jako trestný čin.

1918. Bd. II. Verwaltung und Rechtswesen. Wien 1975, s. 663-715.

¹⁰ Ponechme stranou složitou otázkou, zda se na tyto předpisy vztahovalo ustanovení čl. 1 zákona č. 11/1918 Sb. (tzv. recepční norma) o tom, že forma státu bude určena dodatečně, popř. § 9 prozatímní ústavy (zákon č. 37/1918 Sb.) o trestní neodpovědnosti prezidenta. Naopak Polsko na tuto tradici navázalo zákonem o Státním tribunálu z roku 1923 a znovu se k ní vrátilo ve stejně nazvaném zákoně v roce 1982. Zde B. Banaszak: *Prawo konstytucyjne*. 4. vyd. Warszawa 2008, s. 528 dospívá k závěru, že označení „relikt“ není vhodné, neboť se jedná o živý institut.

¹¹ Tato ústava byla ve skutečnosti tvořena třemi zákony přijatými v roce 1875 – zákonem o organizaci veřejných mocí, kde bylo v čl. 6 stanoveno, že prezident je odpovědný jen v případě velezrady, zákonem o organizaci Senátu, který stanovil, že Senát se může ustavit v Soudní dvůr, aby soudil buď prezidenta Republiky, nebo ministry a řešil útoky spáchané proti bezpečnosti státu (čl. 9) a ústavním zákonem o vztazích mezi veřejnými mocemi. V posledně uvedeném je stanoveno, že prezident Republiky může být obžalován jen Sněmovnou poslanců a může být souzen jen Senátem (čl. 12).

¹² Ve srovnání s Rakouskem tehdy došlo k zúžení toho, co měly v kompetenci veřejnoprávní soudy monarchie a co mohlo přejít na nový Ústavní soud stejným způsobem, jako se to stalo v Rakousku v roce 1919. Ústavní soud ČSR tak nepřevzal kompetenci řešit zásahy do ústavně zaručených práv občanů, neboť to přešlo podle § 2 bod 4 zákona č. 3/1918 Sb., o Nejvyšším správním soudě a řešení kompetenčních konfliktů na tehdejší NSS. Stejně tak neřešil ani kompetenční spory spojené s výkladem ústavních předpisů, neboť to bylo svěřeno rovněž NSS (§ 2 bod 5 zákona č. 3/1918 Sb.). Volební problematika byla po vzoru Rakouska svěřena speciálně vytvořenému Volebnímu soudu (tam již zákonem č. 90/1919 StGBI), problematika ústavní žaloby (dosud Státní soudní dvůr) byla zčásti nově upravena podle francouzského vzoru. Rakousko v § 1 zákona č. 48/1919 StGBI z 25. ledna 1919 a následně podle zákona č. 212/1919 StGBI vytvořilo „Německo-rakouský ústavní soudní dvůr“ pro Stát Deutschösterreich, který převzal ústavní kompetence Říšského soudu (a ústavní žalobu místo Státního soudního dvora), stejně jako pravidla řízení podle zákona č. 44/1869 ř.z.

O té se mělo rozhodovat na základě *impeachmentu* (§ 34 a § 67 Ústavní listiny 1920) po francouzském vzoru (rovněž USA), kdy ústavní žalobu měla podávat Poslanecká sněmovna a rozhodovat o ní měl Senát.

Ke konkretizaci ústavní úpravy došlo v zákoně č. 36/1934 Sb., o trestním stíhání prezidenta a členů vlády podle §§ 34, 67 a 79 ústavní listiny.¹³ Ústava z roku 1948 tento model převzala v podmínkách jednokomorového Národního shromáždění, kdy žalobu podávalo jeho předsednictvo a soudit mělo samotné Národní shromáždění. Prováděcí zákon však již vydán nebyl. Ústava z roku 1960 opustila konstrukci parlamentní formy vlády a v rámci zavedení modelu vlády shromáždění (socialistická republika) zakotvila principy odpovědnosti prezidenta Národnímu shromáždění (čl. 61). Konkrétní podoba této ústavně politické odpovědnosti nebyla upřesněna, nicméně se lze domnívat, že prezident byl odvolatelný Národním shromážděním jako všechny jiné orgány.¹⁴ Totéž platilo podle čl. 60 úst. zákona č. 143/1968 Sb., o čs. federaci, kde bylo pouze doplněno, že prezidenta nelze soudně stíhat pro jednání spojené s výkonem jeho funkce (čl. 65).

Nová Ústava ČR v roce 1992 přinesla návrat k tradičním vzorům parlamentní formy vlády po vzoru Ústavní listiny 1920 včetně odpovědnosti hlavy státu, avšak s pominutím trestní odpovědnosti členů vlády a přeměnou velezrady prezidenta z trestného činu na ústavní delikt.¹⁵ Ještě v prosinci 1992 se uvažovalo o souzení pro vlastizradu (§ 91 tr. zák.) Senátem na základě žaloby Poslanecké sněmovny. Nakonec bylo zvoleno platné řešení, které problematiku ústavní odpovědnosti omezilo pouze na oblast ústavního práva. Proto je třeba poukázat na to, jaké možnosti uplatnění odpovědnosti vlastně ústavní právo v současnosti nabízí.

2. Formy odpovědnosti v ústavním právu

Odpovědnost hlavy státu není s ohledem na výše uvedené ničím novým. Co se však od zavedení *impeachmentu* v podmínkách anglického parlamentarismu ve

¹³ Podrobně viz Senát Národního shromáždění R. Č. r. 1921. I. volební období. 3. zasedání. Tisk 887. Kuriozitou je zde, že tento tisk přecházel z jednoho volebního období do druhého, až byl nakonec přijat po 13 let na sklonku úřadování prezidenta Masaryka. Oproti návrhu z roku 1921 byla nakonec provedena celá řada změn, což bylo také důvodem protahování přípravy zákona. Blíže k tomu komentář ve sbírce Peška, Z.: *Československá ústava a zákony s ní souvisej.* II. díl. Praha 1935, s. 1287n.

¹⁴ Proto, když se začalo koncem března 1968 připravovat odvolání prezidenta A. Novotného, ten tomuto rozhodnutí předešel svou abdikací. Totéž pak učinil v prosinci 1989 prezident G. Husák.

¹⁵ Zde již platí zásada rovnosti před zákonem. Viz i Jirásková, V.: cit. dílo, s. 429.

14. století¹⁶ a na kontinentu zejména od přijetí zvláštního zákona o odpovědnosti ministrů a ústavy ve Francii (1791) změnilo,¹⁷ je pohled na to, kdo, jak a za co má odpovídat a jaké sankce mu za porušení ústavních

¹⁶ Jako první příklad uplatnění této procedury je uváděno souzení barona Wiliama z Latimeru v roce 1376. Viz Stubbs, W.: *Constitutional History of England in Its Origin and Development*. II. díl, 3. vyd. Oxford 1887, s. 451n.; Maitland F. W.: *The Constitutional History of England*. Cambridge 1908, s. 214n.; von Mohl, R.: *Die Verantwortlichkeit der Minister in Einheirschaften mit Volkvertretung*. Tübingen 1837, s. 604. Tailor, H.: *The Origin and the Growth of the English Constitution. An Historical Treatise*. Boston – New York 1890, s. 441n. sleduje proces očistění impeachmentu od soukromoprávních obžalob a uvádí, že poprvé vystupuje Dolní sněmovna jako žalobce pro velezradu proti vévodovi ze Suffolku v roce 1450 (s. 442). Do 17. století se vyvinulo pravidlo, že odročení nebo rozpuštění sněmovny nemá na obžalobu vliv a dále je není v takovém případě možná milost. To vše bylo spojeno s legální fikcí, že panovník při panování nezamýšlí ani nečiní nic zlého (s. 504). Do roku 1805 mělo jít celkem o 55 případů aplikace. Obvykle se historické práce opírají o rozsáhlou sbírku *Complete Collection of State trials and Proceedings for high treason and other crimes and misdemeanours, from the earliest period to the present time*. Vol. I-XXXIII, London 1809-1826. Vychází v různých podobách od 18. století a ve 3. vydání z roku 1742 je dostupná např. (<http://www.constitution.org/trials/ccst1742/ccst1742.htm>). Jinou populárnější formou postihu v Anglii bylo ovšem vydávání individuálních trestních zákonů vůči jednotlivcům (tzv. bill of attainder), které bylo poprvé použito již v roce 1321 – viz Tailor, cit. dílo, s. 582. Zakázala to výslovně Ústava USA v roce 1781 (část I. čl. 9 odst. 3) a o tento zákaz a argumentaci otců federalistů se částečně opírá i Ústavní soud v nálezu č. 318/2009 Sb. k neústavnosti ústavního zákona pro jeho individuální povahu.

¹⁷ To pak upravila hned Ústava z roku 1791 v části III., hlavě 2, oddílu 4, čl. 5 tak, že jsou odpovědní „za všechny delikty, které spáchali proti národní bezpečnosti a Ústavě; - za každý útok na vlastnictví a osobní svobodu; - za každé marnotratné utracení státních peněz určených na výlohy jejich ministerstva. Podle čl. 6 této odpovědnosti nemohli být zproštěni ani na příkaz krále a podle čl. 8 téže části Ústavy nemohli být stíháni bez dekretu zákonodárního sboru. Úprava byla založena na tom, že jedině zákonodárny sbor má mít důvěru lidu a výkonná moc má být pod přísnou kontrolou, protože je podezřelá z toho, že může své moci zneužít a výsledky zákonodárné činnosti mařit. Ústava znala pět případů ztráty trůnu, osm případů trestů od 12 do 20 let a pět případů trestu smrti pro ministry. Viz Taine, H.: *Revoluční Francie*. I. díl, 2. kniha: *Shromáždění ústavodárné a jeho dílo*. Praha 1907, s. 251. Němečtí autoři té doby měli pro tento postup též slova odsouzení a politování. Např. von Mohl, R.: cit. dílo, s. 702 a zejména důkladně Richter, C.: *Staats- und Gesellschafts-Recht der französischen Revolution*. II. díl, Berlin 1866, s. 681-683. To vedlo k rozpadu ústřední moci a moci vůbec, takže známé scény bitev o radnici z filmu *Manželé z roku II* s J. P. Belmondem byly jen odvarem toho, co se odehrávalo ve skutečnosti (řadu příkladů uvádí Taine, H.: cit. dílo, 3. kniha *Konstituce v činnosti*, s. 298n.).

předpisů hrozí. To platí dokonce i pro jednotlivé státy z hlediska historického vývoje.¹⁸

Odpovědnost v ústavním právu může existovat jen jako zvláštní druh právní odpovědnosti v rámci systému práva. Její předpoklady a znaky jsou proto obecně shodné s jinými druhy právní odpovědnosti (subjektivní, objektivní, absolutní¹⁹), současně se však vyznačují odvětvovými znaky, kdy delikt tak spočívá v chování, které porušuje normy ústavního práva, směřuje proti hodnotám chráněným ústavním právem, sankcí je opatření podle norem ústavního práva, ukládat ji musí subjekt ústavního práva.²⁰

Základními kritérii pro prokázání její existence,²¹ její hodnocení a odlišení od jiných druhů právní odpovědnosti (trestní, majetkové, disciplinární) musí být její objekt, objektivní stránka, subjekt a subjektivní stránka. Základem pro ústavněprávní odpovědnost je uznání existence ústavněprávního deliktu, kterým je jednání subjektu ústavního práva, v rozporu s normami ústavního práva, směřující proti hodnotám chráněným ústavním právem. Zde se jedná o ústavněprávní formu odpovědnosti. Zvláštností ústavního práva je však i odpovědnost vzniklá na základě vztahu odpovědnosti založeného jmenováním nebo volbou (ústavně politická forma), kde se uvedené znaky deliktu nevyžadují.

Zatímco ústavněprávní odpovědnost je typickým diferenciacním znakem prezidentské formy vlády,²² je

ústavněpolitická odpovědnost²³ jako výraz vztahu důvěry a odpovědnosti výkonné moci vůči moci zákonodárné typickým znakem parlamentní formy vlády nejen v ČR (zde zejména čl. 68 odst. 1 Ústavy ČR). Není přitom vůbec vyloučeno, jak právě dokazuje příklad ČR, že v tomto systému se mohou obě formy doplňovat, i když právě v případě hlavy státu tomu tak úmyslně není (čl. 54 odst. 3 Ústavy ČR).²⁴ K tomu je ještě třeba odlišit od obou těchto druhů ústavní odpovědnosti odpovědnost disciplinární, jejíž některé znaky lze i v našich podmínkách v případě velezrady nalézt. Patří mezi ně ztráta úřadu a ineligibilita jako projevy ochrany stavu nebo funkce (viz níže).²⁵

Dalším, nejen terminologickým problémem, je časté zaměňování pojmů ústavní odpovědnosti a ústavních sankcí.²⁶ Ty jsou samostatným problémem a zahrnují důsledky porušení dispozice ústavní normy.²⁷ 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.²⁸ Z tohoto pohledu je možno je morálně odsoudit (např. za nedodržení slibu na čest a svědomí) nebo osoby v nich úřadující učinit politicky neškodnými.²⁹ Naopak sankce

¹⁸ Podrobně viz přehled vývoje a současného stavu v nejnovějším zpracování této problematiky – *Formy odpovědnosti a činnosti konstytucyjnej w państwach europejskich*. Red. Grabowska, S., Grabowski, R. Toruń 2010, kde je podán přehled právní úpravy ve 46 státech Evropy. Konečně i v rodné zemi *impeachmentu* došlo postupně k jeho přeměně na nástroj odstraňování nepohodlných královských ministrů.

¹⁹ Podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem se nelze zprostit odpovědnosti za škodu způsobenou výkonem veřejné moci.

²⁰ V tomto směru se pokouší Lučin, V. O.: *Konstitucionnyje delikty*. Gosudarstvo i pravo, roč. 2000, č. 1 bližší charakteristiku jednotlivých stránek ústavního deliktu (s. 13n.) a klasifikaci deliktů (s. 14n.) s uvedením téměř ústavně horrokových příkladů z ruské praxe 90. let. Typickým přístupem se vyznačuje obdobná studie Kolosova, N. M.: *Konstitucionnaja otvetvennost' – samostojatelnyj vid juridičeskoj otvetstvennosti*. Gosudarstvo i pravo, roč. 1997, č. 2, s. 86-91, kde, jak bylo v té době zvykem, je rovněž předložen návrh zákona o ústavní odpovědnosti (s. 89-91).

²¹ Nelze nezmínit zajímavou studii Handlar, J.: *Právní odpovědnost – netradiční zamýšlení nad tradičním pojmem*. Právník, roč. 2004, č. 11, s. 1041-1065, ve které autor dospívá k závěru, že pojem odpovědnost by měl být chápán jen jako obecný, bez specifického právního obsahu (přičitatelnost něčeho), kdežto právními pojmy by zůstaly jen jednotlivé právní instituty (např. odpovědnost za škodu, za vady).

²² S ohledem na nezávislost obou základních mocí, tj. moci zákonodárné a moci výkonné je v podstatě uplatnění ústavněpolitické odpovědnosti vyloučené, protože by se tím východisko této formy vlády zlikvidovalo.

²³ Často se označuje jako parlamentní, ministerská nebo dokonce politická.

²⁴ Stačí se však podívat na ústavy našich sousedních států jako jsou Slovensko nebo Rakousko, kde je možné jak stíhání prezidenta, tak jeho odvolání v lidovém hlasování (např. čl. 106 a čl. 107 Ústavy SR). I zde je však v pozadí konstrukce podobná *impeachmentu*, když jeden subjekt ústavního práva (Národní rada SR, Spolkové shromáždění v Rakousku, tam však jen tehdy, když je svolá kancléř na návrh Národní rady) vyvolá hlasování a jiný subjekt (zde lid) rozhoduje o odvolání. Proto nejde o čistou formu polopřímé demokracie. Poněkud kriticky k této konstrukci Tomoszek, M.: cit. dílo, s. 319.

²⁵ Podrobněji na toto téma již klasická práce H. Frisch: *Die Verantwortlichkeit der Monarchen und höchsten Magistrate*. Berlin 1904, s. 169-176; E. Sobota a kol.: *Československý prezident republiky*. Praha 1934, s. 32.

²⁶ Jejich přehled viz Filip, J.: cit. dílo, s. s. 66-73. Obdobně Klíma, K.: *Ústavní právo*. 2. vyd. Plzeň 2004, s. 67-69.

²⁷ Např. zrušení neústavního ustanovení zákona je důsledkem porušení příkazu dodržovat pravidla zákonodárného procesu a neupravovat obsah zákona v rozporu s ústavním pořádkem, není to však forma ústavní odpovědnosti, jak se historicky vyvinula.

²⁸ Např. podle čl. 67 odst. 1 Ústavy je vláda vrcholným orgánem výkonné moci, tedy je nadřazena všem ostatním součástem této moci a nese za ně odpovědnost (zde ústavněpolitickou) před Poslaneckou sněmovnou, a to dokonce i v případě tzv. nezávislých správních orgánů, které se při výkonu svých funkcí mají řídit pouze zákonem.

²⁹ V tomto duchu již hodnotil tuto oblast F. Hauke: cit. dílo, s. 138 (*sittliche Missbilligung, politische Unschädlichkeit*). Podobný názor můžeme střetnout v americké doktríně, která hovoří o „dismissal from present, and disqualification for

ústavních norem možno uplatnit vůči všech subjektům ústavního práva, které jednaly v rozporu s příkazy dispozice jeho norem jako pravidel ústavního chování.

To celé je ještě komplikováno tím, že ústavní odpovědnost v tradičním pojetí, tak jak ji znaly zmíněný rakouský zákon č. 101/1867 ř.z. nebo náš zákon č. 36/1934 Sb., je spjata se zvláštním trestním řízením, jehož specifikum plyne z povahy subjektů této odpovědnosti (*privilegium personae*), orgánu, který žaluje a rozhoduje (*privilegium fori*), vykonávaného úřadu (*privilegium officii*) a z omezení ukládaných sankcí (*privilegium poenae*). Současně ovšem třeba vidět, že imunita těchto osob zaujímajících úřady nebo posty na ústavní úrovni (např. prezident, člen vlády, soudce Ústavního soudu, poslanci a senátoři), stejně jako tato podoba ústavní odpovědnosti představuje porušení obecné zásady rovnosti před zákonem. Tato privilegovanost se dá zčásti odůvodnit tím, že slouží ochraně nejen osoby, která takovou funkci vykonává, nýbrž právě ochraně prestiže státu a vykonávaného úřadu, což platí zejména v případě hlavy státu.³⁰

Samotný důvod vedoucí k takto chápané ústavní odpovědnosti, tj. porušení ústavy nebo zákona, začal však být již od 19. století řešen modernějším způsobem než formou zvláštního trestního řízení.³¹ To již neodpovídá požadavkům současného vývoje demokratického právního státu. Proto je nepochopením zákonitostí parlamentního systému doplněného již rozbudovaným institutem ústavního soudnictví, když jsou tyto prostředky ústavní odpovědnosti (budované v podstatě na půdě

future"- např. Heimanson, R.: *Dictionary of Political Science and Law*. New York 1967, s. 78.

³⁰ V tomto směru možno chápat argumentaci důvodové zprávy vládního návrhu zákona č. 36/1934 Sb. (Senát NS 1921. I. vol. období. Tisk 887.) Na první pohled je vidět zvláštnost spočívající v délce projednávání s ohledem na hledání kompromisních řešení a s ohledem na nechuť přijmout zákon, který by alespoň hypoteticky umožnil trestní stíhání takové osobnosti jako byl první československý prezident. Blíže V. Joachim: *Poznámky k trestnímu stíhání presidenta republiky a členů vlády*. In: Pocta Hoetzelova. Bratislava 1934, s. 213. Obdobně odůvodňuje zvláštnosti ústavní odpovědnosti např. polská literatura. Viz P. Sarnecki, Art. 145. In: Konstytucja RP. Komentarz. pod red. L. Garlickiego, I. díl, Warszawa 2001, s. 2. Širší pojetí vychází z odlišnosti subjektu, referenčního kritéria, předmětu odpovědnosti a instance. Viz Stein, K.: cit. dílo, s. 9n.

³¹ Ještě starší způsob ochrany právního řádu v podobě přísahy na ústavu a zákony obce, jak to znaly již řecké městské státy, když někoho přijímaly za svého občana, sice zůstal zachován, ale v oslabené podobě složení slibu. Jak bude dále ukázáno, v případě prezidenta je porušení slibu zčásti obsaženo ve skutkové podstatě velezraždy. Jinak jde o stále platnou součást ústavních záruk (viz i pozn. č. 98 a č. 100). Ve srovnání s 19. stoletím je jim již věnována minimální pozornost. Srov. rozsah pozornosti v klasické státopědné práci Held, J.: *Staat und Gesellschaft vom Standpunkte der Geschichte der Menschheit und des Staats*. 3. díl. Leipzig 1865, s. 446-454 včetně obzoru literatury.

trestního práva) ztotožňovány s instituty ústavněpolitické (či ministerské, parlamentní) odpovědnosti.

Tato neúnosná situace ovšem nastala již v polovině 19. století, kdy se u nás začaly vytvářet prvky parlamentarismu. Opožděný nástup konstitucionalismu v německých státech a Rakousku a s ním spojená úprava ústavní odpovědnosti z pozic trestního práva³² (ve srovnání s vývojem ve Velké Británii, Francii nebo Španělsku), a tím spíše československá úprava z roku 1934, nastoupila v okamžiku, kdy již byly používány jiné, účinnější prostředky kontroly výkonné moci. Konečně je třeba vidět, že i v té době již byly v 19. století v Rakousku zaváděny jiné instituty jakými byly veřejnoprávní soudnictví fungující od roku 1875³³, ochrana ústavně zaručených základních práv občanů v podobě

³² Z tohoto důvodu neefektivnost zákona o odpovědnosti ministrů byla kritizována již na konci 19. století. Viz J. Pražák: *Rakouské právo ústavní. Ústava říšská*. 2. vyd. Praha 1902, s. 383 nebo H. L. Rosegger: *Das parlamentarische Interpellationsrecht. Rechtsvergleichende und politische Studie*. Leipzig 1907, s. 57, který hovořil, o tom, že se jednalo o „Totgeburt“. Současný německý konstitucionalista tuto koncepci označuje zase za „Fehlgeburt“ - viz J. Masing: *Politische Verantwortlichkeit und rechtliche Verantwortlichkeit*. Zeitschrift für Rechtspolitik, roč. 2001, č. 1, s. 37, F. Ermacora: *Allgemeine Staatslehre*. 2. díl, Berlin 1970, s. 840 to v duchu převažujících názorů považuje za fasádu, zatímco základní anglická práce s odůvodněním, že jsou dnes již k dispozici modernější prostředky hovoří o obsoletnosti - viz Bradley, A. W., Ewing, K. D.: *Constitutional and Administrative Law*. 13. vyd., Harlow etc. 2003, s. 104. Třeba upozornit, že tento názor vyjádřil již klasik Dicey, A. W.: *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. 8. vyd. (reprint). London 1908, s. 295, který zdůrazňuje, že kvůli porušení ústavy již nebyl *impeachment* použit více jako 150 let, takže to patří mezi „antiquities of the constitution“. Ani speciální práce z oblasti parlamentního práva (viz Blackburn, R., Kennon, A., Wheeler-Booth, M.: *Griffith & Ryle on Parliament. Functions, practice and procedures*. 2. vyd. London: 2003, 706), se této proceduře vůbec nevěnují. Nelze pominout slavnou práci G. Jellineka: *Verfassungänderung und Verfassungswandlung*. Berlin 1906, který sice dochází k závěru (s. 40), že takové ústavní předpisy nevyšly z užívání (nejdou obsoletní v úzkém smyslu slova), avšak uzavírá tím, že jsou fakticky mrtvou literou (s. 43). Nicméně (s ohledem na důvěrnou znalost rakouského prostředí) konstatoval, že v Rakousku jsou alespoň tato ustanovení využívána jako prostředek demonstrační a obstrukční. Mohlo se ovšem jednat spíše o pohružku komplikacemi, neboť Státní soudní dvůr sice byl volen (cit práce F. Lehneho, s. 670 uvádí, že v roce 1885 byl za jeho člena zvolen i slavný prof. Emil Ott), ale nikdy se nesešel. Ani ve Spojených státech se nejedná o velké množství případů, které by skončili rozhodnutím. Práce A. May, Ch. Ides: *Constitutional Law. National Power and Federalism*. New York 1998, s. 274-276 zmiňuje jen 7 případů odsouzení federálního soudce a zdůrazňuje rozdíl mezi pojmem *impeachment* jako procedury a *conviction* jako jejího úspěšného výsledku (část II. čl. 4 ústavy USA).

³³ Čl. 15 Základního zákona č. 144/1867 ř.z., o moci soudní a zákon č. 36/1875 ř.z., o organizaci Správního soudního dvora zavedly projednávání stížností občanů na rozhodnutí v rozporu se zákonem a kasační kompetenci tohoto soudu.

stížnosti k Říšskému soudu³⁴ nebo difúzní kontrola zákonnosti podzákoných právních aktů exekutivy obecnými soudy.³⁵

Zvláštní forma trestní odpovědnosti ústavních činitelů exekutivy proto měla v souvislosti s tímto vývojem své místo v období, které předcházelo stabilizaci parlamentní monarchie,³⁶ která pak začala využívat v praxi daleko pružnější nástroje uplatňování ministerské či parlamentní odpovědnosti.³⁷ Díky upevnění zásad parlamentarismu a ovládnutí parlamentních kontrolních mechanismů se již stalo možným uskutečňování takových úkolů, jako ochrana právnosti, ochrana základních práv, stejně jako kontrola dodržování politické linie, kterou v parlamentní formě vlády formuje parlamentní většina (dnes ústavněpolitická odpovědnost). Nebylo tak již třeba sahat k těžkopádným, dlouhotrvajícím a procesně komplikovaným trestněprávním procedurám, které stejně neslibovaly jistý výsledek, neboť mezi hlasování o nedůvěře a zbavením funkce na základě quasi-soudního procesu s důkazním řízením je pochopitelně zásadní rozdíl.

Důsledkem tohoto vývoje je to, co lze zpozorovat při sledování vývoje konstitucionalismu jednotlivých států. Je to zákonitost spočívající v tom, že úprava trestněprávní (ústavní, státněprávní) odpovědnosti členů exekutivy časově předchází úpravě institutů ústavněpolitické odpovědnosti.³⁸ Nelze se proto divit, že nejobsáhlejším zpracováním této problematiky (včetně stále aktuální dogmatiky) je fundamentální monografie R. von Mohla z roku 1837, ve které nacházíme tehdy ještě pravdivé tvrzení, že tento typ odpovědnosti je

úhelným kamenem státního zřízení.³⁹ Tato konstrukce se totiž tehdy podle mého názoru hodila jak ke statusu nedotknutelného monarchy, tak i k tomu, že bylo i v jeho zájmu, aby státní aparát fungoval podle jím kontrolovaného právního řádu (měl zde obvykle absolutní veto). Dospíváme tak k závěru, že v důsledku stabilizace základů parlamentarismu a rostoucí role ústavněpolitické odpovědnosti významu klasické ústavní (trestněprávní) odpovědnosti za dodržování ústavy a zákonů výrazně poklesl. Praktické využití se stalo naprostou zvláštností.⁴⁰

Nicméně tento závěr o dřívějším vzniku trestněprávní odpovědnosti ministrů třeba poněkud zkorrigovat, neboť se srovnávají dva odlišné ústavní instituty. Na rozdíl od ústavněpolitické odpovědnosti totiž vyžaduje nutně právní zakotvení podle zásady *nula poena sine lege*, zatímco např. demise vlády může být i výsledkem faktické situace na politické scéně. Ukazuje to historická zkušenost Velké Británie v 18. století, kdy vláda podávala demisi bez potřeby výslovného zakotvení takového ústavního institutu. Konečně, co jiného je výklad čl. 73 Ústavy ČR, než jen uznáním praxe, kdy demise předsedy vlády fakticky značí i demisi vlády jako celku, ačkoli prvorepubliková Ústavní listina a praxe takto nepostupovaly.⁴¹ Pro pád vlády tak může

³⁴ Čl. 3 písm. b) Základního zákona č. 143/1867 ř.z., o Říšském soudu a zákon č. 44/1869 ř.z., o organizaci a řízení před Říšským soudem a o výkonu jeho rozhodnutí..

³⁵ Čl. 7 Základního zákona č. 144/1867 ř.z., o moci soudní.

³⁶ Např. ve Francii je to rok 1791 (ústavní odpovědnost v Ústavě 1791) oproti roku 1814 (politická odpovědnost v Ústavní chartě), ve Španělsku Ústava roku 1812 ve srovnání s Ústavou roku 1869, nemluvě o Anglii – v roce 1376 (zavedení *impeachmentu*, v roce 1321 použití *bill of attainder*) a v roce 1741 (poprvé odstoupení premiéra pod politickým tlakem) a 1782 (demise vlády).

³⁷ V podmínkách prosincové ústavy 1867 (zde zákon č. 141/1867 ř.z., jímžto se zaměřuje základní zákon o zastupitelstvu říšském) to bylo schvalování rozpočtu, parlamentní kontrola finančního hospodaření státu, interpelace a otázky, citační právo sněmoven Říšské rady a jejich orgánů vůči členům vlády, možnost zřizování vyšetřovacích komisí nebo mimořádných komisí s možností vyslyšet svědky a znalce, a rovněž později v Československu vyslovení nedůvěry nebo odmítnutí vyslovení důvěry.

³⁸ Zatímco někde je obvyklé použití pojmu ústavní odpovědnost jako odpovědnost za dodržování ústavy a zákonu s hrozícím trestem, v německy hovořících zemích je častý obrat státněprávní odpovědnost a státněpolitická odpovědnost. Používá se též obecné rozlišení na právní odpovědnost a politická odpovědnost. Viz Ermacor, F.: cit. dílo, s. 834, 836.

³⁹ Viz R. v. Mohl: *Die Verantwortlichkeit der Minister in Einheerstaaten mit Volksvertretung*. Tübingen 1837, s. V. Zejména obecná část této práce (s. 105-594) včetně pravidel výkladu ústavy (s. 172-181) je stále aktuální a stále zjišťujeme, kolik autorů na ní staví.

⁴⁰ Relativně bohatá praxe v sousedním Polsku (s historickou institucí Státního tribunálu) byla v 90. letech minulého století naopak důvodem kritiky z toho důvodu, že šlo o návrhy, které nespĺňovaly podmínky z hlediska předmětu řízení a převažovalo vyřizování politických účtů, popř. šlo o formu odsouzení minulého režimu. K tomu např. J. Wiatr: *Odpowiedzialność konstytucyjna w polskiej teorii i praktyce lat 1990-1996*. In: W kręgu problematyki władzy, państwa i prawa, Księga Jubileuszowa w 70-lecie urodzin Profesora Henryka Groszyka, pod red. J. Malarczuka, A. Pieniązka, Lublin 1996, s. 313n.; M. Zubik: *Trybunał Stanu – stan Trybunału*. In: Trzecia władza. Sądy i trybunały w Polsce, pod red. A. Szymta, Gdańsk 2008, s. 57.

⁴¹ Srov. předání funkce mezi Hodžou a Malypetrem. V roce 1997 při vládní krizi, kdy podali demisi čtyři členové vlády za ODA (je otázkou, zda platně) a čtyři členové za KDU-ČSL, podal demisi prezidentu republiky i předseda vlády s dovětkem, že tím podala demisi celá vláda. Pro tento postup není v textu Ústavy ČR jednoznačná opora jako v řadě jiných ústav, neboť Ústava počítá s demisí i předsedy vlády, i demisí vlády jako celku, ačkoli by to bylo racionálním. Demise vlády je proto zásadním rozhodnutím celé vlády, které spadá pod čl. 76 Ústavy ČR a vláda se na něm musí usnést ve sboru. Není však známo, že by vláda o této věci tehdy jednala. Situace z roku 1997 ovšem nemůže dost dobře sloužit jako založení ústavní zvyklosti, neboť po demisi ministrů za ODA a KDU-ČSL již ve vládě zůstalo jen osm členů. Ve stavu demise tak byla většina členů vlády. Dodnes tato situace není jednoznačně řešena a Tisk č. 359 z roku 2000, který již řešení obsahoval, nebyl Senátem schválen. Praxe však postupuje

být dostačující, že parlament jí neustále zamítá její návrhy, a to i v důsledku hlasování v komoře, před kterou vláda odpovědná ústavněpoliticky není.⁴² K pádu vlády může dojít v důsledku jejího vlastního rozhodnutí, stejně jako v důsledku hlasování v parlamentu. Parlament přitom není na rozdíl od jiných státních orgánů (Ústavní soud, Státní soudní dvůr) povinen odůvodňovat výsledky svých rozhodnutí z hlediska faktů a jejich právního hodnocení, takže vyhodnocení je občas složité. Ještě výraznější to je v případech čistě politické odpovědnosti (sub 3), kdy je odchod zastírán nejrůznějšími důvody.⁴³

3. Zvláštnosti ústavněprávní, ústavněpolitické a mimoprávní politické odpovědnosti

Další rozdíly těchto forem odpovědnosti vystupují v oblasti jejich předmětu, subjektů a procedury. Ústavněprávní odpovědnost může být v podmínkách právního státu aplikována pouze vůči konkrétní osobě (individuálnost odpovědnosti), zatímco ústavněpolitická odpovědnost se používá rovněž vůči kolegiálním orgánům (solidární odpovědnost).⁴⁴ Předmětem ústavněprávní

tímto směrem i bez ústavních změn, jak dokazují demise premiéra Špidly a premiéra Grosse. Nelze si představit, že by Ústavní soud tento problém na základě ústavní stížnosti (např. zbylých členů vlády proti jejímu předsedovi) mohl v praxi řešit.

⁴² Ještě před válkou vyjádřil takový názor např. ve vztahu k porážkám vlády v Senátě Janeček, R.: *Odpovědnost presidenta republiky a vlády*. Brno 1922, s. 99. Bylo to v celku pochopitelné s ohledem na praxi 3. republiky ve Francii, kde k pádu vlády vedlo neschválení bodů pořadu jednání sněmovny, které navrhla vláda.

⁴³ Proto jsou výroky o politické odpovědnosti často problematizovány v tom smyslu, zda vůbec možno hovořit o druhu odpovědnosti, když až následná analýza případu ukáže, zda důvodem demise ministra byl pocit odpovědnosti nebo jen tvrzení o zdravotním stavu na pokus vyvolat tlak na poměry uvnitř koalice. Tyto pochybnosti nejsou v případě vyslovení nedůvěry (čl. 72 – ústavněpolitická) nebo zbavení úřadu prezidenta (čl. 65 odst. 2 – ústavněprávní). Ale i v prvním případě to může ve skutečnosti problém, jak ukazují případy SRN z předstíraných pádů vlády v roce 1983 a 2005, aby bylo možno vyvolat předčasné volby.

⁴⁴ V podmínkách ČR je dokonce vyloučeno, aby ústavněpolitickou odpovědnost ve formě možnosti vyslovení nedůvěry nesl jednotlivý ministr. Vždy je to kolektivní odpovědnost vlády po zkušenostech z obnovení parlamentarismu v letech 1990 -1992. Konečně v našich podmínkách je stěžejí představitelné, že by mohla Poslanecká sněmovna „zlikvidovat“ část koaliční vlády nebo že by mohl takový koaliční ministr (nyní např. odstoupující ministr životního prostředí z důvodu sporů kolem elektrárny Pruněřov) položit otázku důvěry a tím nechat rozhodnout Poslaneckou sněmovnu, jak se v této věci bude postupovat, když vláda a její předseda mohou mít jiný názor.

odpovědnosti je ochranu před porušením norem ústavního práva. Předmětem ústavněpolitické odpovědnosti je naproti tomu koordinace jednání exekutivy a Parlamentu, která by měla být založena na vyslovené důvěře. Podmínkou aplikace tohoto druhu odpovědnosti proto může být pouze ztráta této důvěry. To ovšem není pochopitelně zjišťováno cestou vyšetřování jako v případě trestního řízení nebo formalizovaným důkazním řízením, nýbrž pouze cestou parlamentní rozpravy a následujícího hlasování o důvěře nebo o vyslovení nedůvěry.⁴⁵

Důsledně je třeba rozlišovat odpovědnost právní od mimoprávní, což v ústavním právu představuje dosti značný problém,⁴⁶ když se oba pojmy a jejich složky zaměňují, popř. proplétají nebo se v nich ve vývoji združňují i v tomtéž statě různé stránky. S existencí mimoprávní odpovědnosti v podobě odpovědnosti politické nebo morální⁴⁷ ústavní právo počítá. Politická odpovědnost svými východisky ovšem vychází za hranice základních zásad právního státu jako je zejména presumpce nevinny, pravidla dokazování atd. Tato presumpce, stejně jako jiná právněstátní východiska aplikace odpovědnosti, má význam jen v rámci uplatnění ústavněprávní odpovědnosti z hlediska procedury, postavení soudce zpravodaje atd. (viz sub 7), nikoli již při uplatnění ústavněpolitické nebo dokonce jen čistě politické (mimoprávní) odpovědnosti.

Pro srovnání s právními typy odpovědnosti se politická odpovědnost vyznačuje tím, že zde chybí výslovný požadavek prokázání viny politika, které tuto odpovědnost nese vůči těm, kteří jej výkonem funkce pověřili.⁴⁸ Z tohoto důvodu se rovněž jinak pojímají

⁴⁵ Celá řada hlasování o vyslovení nedůvěry vládě od roku 1919 nevedla k úspěchu. Teprve v březnu 2009 v době předsednictví ČR v EU se tak stalo a bezprostřední příčinou byla bagatelní záležitost s pokusem ovlivnit psaní médií o spřáteleném opozičním poslanci.

⁴⁶ K tomu např. Jirásková, V.: cit. dílo, s. 430-431, Olomouc, Tomoszek, M.: cit. dílo, s. 314-315.

⁴⁷ K politické morálce a etice odpovědnosti politiků viz např. Mastronardi, Ph.: *Verfassungslehre. Allgemeines Staatsrecht als Lehre vom guten und gerechten Staat*. Bern – Stuttgart – Wien 2007, s. 87-94. K tomuto druhu odpovědnosti řadí Jovičić, M.: *Odgovornost nosilaca javnih funkcija*. Beograd 1968, s. 20 rovněž předpisy typu – prezident odpovídá jen před národem (čl. 78 Ústavy Portugalska z roku 1933 nebo čl. 8 Ústavy Ghany z roku 1960. Ještě jinou formu odpovědnosti znala polská ústava z roku 1935, která v čl. 2 stanovila, že prezident odpovídá před Bohem a historií za osudy národa, což připomíná již zmíněný čl. 2 dánské *Legis Regiae* z roku 1665.

⁴⁸ Masing, J.: cit. dílo, s. 38 to označuje jako tzv. *Anfangsverdacht*. K tomu ovšem třeba uvést, že tím není označení podezření ve sdělovacích prostředcích, neboť to by se politická scéna rychle vylidnila. Zde třeba odlišit povinnost nemlčet s poukazem na to, že politikovi se musí něco dokázat, to platí u soudu; je-li však již vyšetřován prostředky právního státu

a uplatňují pravidla politického boje.⁴⁹ Obdobně je v rámci politického soupeření omežován rozsah soudní ochrany osobnostních práv politiků. Nejen soudy v ČR přistupují v případných sporech k politikům po vzoru judikatury amerických soudů jako k tzv. *public figures*, což rovněž znamená povinnost tolerance či trpělivosti ze strany politika, o kterém jeho oponenti, média a veřejnost získávají a rozšiřují informace, ač mohou být ne příliš příjemné a jemu milé.⁵⁰

Nehledě na to, že zde nemáme co činit s formou právní odpovědnosti, třeba zdůraznit, že politická odpovědnost vůči politické straně nebo veřejnému mínění (voličům) je součástí pravidel chování, na kterých je založeno fungování politického systému. Právě z tohoto důvodu v 21. století nabývají daleko větší významu média než samotné formy odpovědnosti upravené v ústavním právu (ať již ústavněpolitické či ústavněprávní). Tlak těchto médií jako tzv. hlídacích psů demokracie může způsobit pád člena vlády daleko účin-

⁴⁹ Názorně to ukazuje rozhodnutí Ústavního soudu Pl. ÚS 73/04 (č. 140/2005 Sb.), které poukazuje na rozdíly mezi posuzováním politické morálky a dobrých mravů v soukromém právu. Kriticky k tomu Šimíček, V.: *Volební nález Ústavního soudu*. Právní rozhledy, roč. 2005, č. 10, jiný pohled Filip, J.: *Podněty Ústavního soudu k nové úpravě volebního soudnictví*. Právní zpravodaj, roč. 2005, č. 6; Gerloch, A., Tryzna, J., Wintr, J.: *Soudní přezkum čestnosti a poctivosti volebního kandidáta*. Právní rozhledy, roč. 2005, č. 24.

⁵⁰ Opět pro názornost možno uvést usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 3263/2006 ve věci sporu o uveřejnění informace o minulosti kandidáta z doby socialismu, který se mimo jiné s poukazem na nález IV. ÚS 146/06 k otázce vyjádřil tak, že osoba vstoupivší na veřejnou scénu musí počítat s tím, že jakožto osoba veřejně známá bude pod drobnohledem veřejnosti, která se zajímá o její jak profesní tak i soukromý život a současně jej hodnotí, zvláště jedná-li se o osobu, spravující (nebo mající spravovat) veřejné záležitosti. Zde je volen benevolentnější přístup k posouzení meze přípustnosti uveřejnění informací soukromé povahy, resp. hodnocení jejího jednání právě pro posouzení způsobilosti jak odborné, tak morální tuto funkci zastávat a náležitě obstarávat věci veřejné, přičemž za takovouto osobu jsou kladeny náročnější požadavky. Prezentace těchto údajů a jejich případná kritika však musí souviset s veřejnou činností, kterou daná osoba vykonává (resp. v případě volebního boje – má vykonávat)... politik nevyhnutelně a vědomě předkládá široké veřejnosti ke kontrole každé své slovo a čin, a v této souvislosti proto musí projevit vyšší stupeň tolerance. Podrobně k této problematice Stein, K.: cit. dílo, s. 18n., která na základě nejnovějších přístupů ke státovědě již zdůrazňuje, že političtí hráči již nejenže nejsou jen v oblasti státu, nýbrž v oblasti politického systému v širší pojetí včetně nadnárodní. Staví zde na názorech prezentovaných v práci Schuppert, G. F.: *Staatswissenschaft*. Baden-Baden 2003, s. 869-921, podle kterého se jedná nikoli o úpadek státu, nýbrž o transnacionalizaci klasické státnosti (*Gewandelte Staatlichkeit statt Abdankung des Staates* – s. 920).

něji než tlak ze strany stranických kolegů nebo vedení politické strany.⁵¹

4. Východiska odpovědnosti hlavy státu v ČR

V kontextu toho, co bylo výše uvedeno se nabízí odpověď na otázku, kam třeba zařadit úpravu odpovědnosti hlavy státu. Náš ústavodárce respektuje obecná pravidla pro postavení hlavy státu v parlamentní demokracii, současně však byl pod vlivem historických vzorů z naší ústavní minulosti (viz výše). Respektuje 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 státu, u kterého je konstrukce odpovědnostních vztahů velmi komplikovaná. Jako reakce na socialistickou formu vlády shromáždě přitom byla odmítnuta koncepce ústavněpolitické odpovědnosti (zejména zbavení úřadu hlasováním občanů). V čl. 54 odst. 3 tak je každá právní forma odpovědnosti za výkon funkce vyloučena s výjimkou velezrady podle čl. odst. 2 Ústavy ČR, který tuto problematiku upravil tak, že přihlíží k zvláštnostem a) času, b) osoby, c) předmětu ochrany, d) formy odpovědnosti, e) stanovení orgánu (orgánů), které odpovědnost uplatňují a f) trestu, který je možno uložit. Obecně tak možno uvést, že:

- a) z hlediska času rozlišuje situaci, kdy je prezident v úřadě a přihlíží též k tomu, co se mohlo stát před nástupem do úřadu (čl. 65 odst. 1), dále situaci, kdy je prezident v úřadě (odstavec 2) a konečně situaci po skončení výkonu funkce (odstavec 3). Nutno přitom rozlišovat pojmy „výkonu funkce“ (úřední jednání) a „dobu výkonu funkce“ (jakékoli jednání). Sporná je otázka postavení prezidenta-elekta v období od zvolení po složení slibu;⁵²
- b) z hlediska osoby (*privilegium personae*) je rozlišováno s ohledem na respekt ke státu, který prez-

⁵¹ Ukázal to názorně případ premiéra, který se solidárně odpovědnou vládou sice přežil hlasování o nedůvěře 1. dubna 2005, když absolutní většina hlasů pro nebylo dosaženo (78 pro, 76 proti, 44 se zdrželo). Bez ohledu na to pod tlakem veřejného mínění nakonec sám demisi podal a v září 2005 rezignoval i na funkci předsedy ČSSD. Obnovení trestního stíhání bylo v listopadu 2007 důvodem demise místopředsedy vlády, který se zase po zastavení trestního stíhání do funkce vrátil v dubnu 2008.

⁵² Tuto situaci Ústava neupravila, když ani nepřevzala čl. 62 odst. 9 úst. zákona o čs. federaci, podle kterého zvolený prezident neztrácel dosavadní funkci (poslanec, člen vlády, soudce nebo soudce Ústavního soudu), nemohl ji však již vykonávat. Zcela specifickým problémem je uplatnění odpovědnosti z prvního funkčního období v době druhého funkčního tam, kde je podmínkou to, že prezident je v úřadě.

dent představuje a vzhledem k úřadu, který vykonává, zda je prezident v úřadě (není rozhodující, zda jej vykonává) nebo zda již v úřadě skončil;

- c) z hlediska předmětu je chráněn jak stát a jeho základy stavební kameny (čl. 1 odst. 1), tak i osoba prezidenta. Je též chráněna možnost nerušeného výkonu funkce hlavy státu (*privilegium officii*), neboť nežádoucí poruchy tohoto výkonu by mohly vyvolat závažné komplikace jak v chodu státu uvnitř, tak i ve vztazích k jiným státům a mezinárodním organizacím;
- d) z hlediska formy odpovědnosti přichází odpovědnost trestní (původní pojetí v monarchii), správní, disciplinární, služební či ústavněpolitické nebo ústavněprávní. Nakonec se v právní úpravě tyto prvky prolínají. Odpovědnost mimoprávní je v případě hlavy státu sice situována mimo oblast práva, nicméně ústavní pořádek s ní zde nepřímo počítá (např. v podobě slibu – čest, vědomí, svědomí) a v praxi zejména tento aspekt odpovědnostního vztahu převažuje (abdikace prezidentů v neudržitelné situaci);
- e) z hlediska orgánu (*privilegium fori*), který ji uplatňuje, je třeba opět rozlišovat podle druhu odpovědnosti. Na rozdíl od předchozích úprav zde nevzniká možnost kompetenčního sporu mezi obecnými soudy, správními soudy a Parlamentem, neboť pro každý druh odpovědnosti je příslušný orgán jednoznačně určen;
- f) z hlediska sankce (*privilegium poenae*) je třeba opět vidět, že zvláštnosti její povahy (u velezrady) a ukládání (popř. nemožnosti uložení) souvisejí s ústavními východisky ochrany státu, úřadu hlavy státu a osoby, která jej zastává nebo zastávala. Pro uplatnění odpovědnosti je třeba i v případě hlavy státu respektovat základní východiska odpovědnostního vztahu a předpokladů odpovědnosti jako institutu práva, nikoli jen trestního práva (viz níže).

5. K pojmu velezrady

Z celkového rámce odpovědnosti (a imunity) se zde věnujeme jen otázce velezrady, kde sice navazujeme na vzory z roku 1920⁵³ a 1948 (viz též textu slibu v čl. 59 – „zachovávat její Ústavu a zákony), avšak s modifikací

⁵³ Třeba však poznamenat, že Ústavní listina po vzoru Francie vycházela z trestní povahy ústavní odpovědnosti za velezradu. Její vymezení však v té době (*haute trahison*) chybělo ve Francii v ústavě i trestním zákoně. Vycházelo z toho, že se jedná o porušení ústavy nebo zákony nebo o zradu Francie ve prospěch cizí země. Tak ji definuje Lebon, A.: *Das Verfassungsrecht der französischen Republik*. Tübingen 1909, s. 57.

po vzoru Rakouska.⁵⁴ Základem tak zůstává sice pojem *velezrady*, avšak oproti úpravě z roku 1920 se jí nerozumí pojem velezrady definovaný v předpisech trestního práva jako v minulosti.⁵⁵ Trestní zákon č. 141/1961 Sb. tento pojem opustil a nahradil ho pojmem *vlastizrady* v § 91 (nyní § 309 TrZák). Zde je třeba uvést, že tyto pojmy trestního práva mají stejný skutkový základ a chrání stát před porušením závazku věrnosti ze strany všech občanů. Od sebe se liší tím, že velezrada (*Hochverrat*, *high treason*, *haute trahison*, *zrada glówna*, *izdaja*), jak již sám název ukazuje, je útokem na samu podstatu státu (proto *vele-zrada*), jeho hlavu, zřízení, společenskou smlouvu, kdežto *vlastizrada* je jednání proti státu ve spojení s cizí mocí. Paradoxně se tak z původního účelu ochrany hlavy mocnářství velezrada v ČR naopak stala prostředkem ochrany státu před jednáním jeho hlavy.⁵⁶

Problematika velezrady jako ústavního deliktu vyžaduje v podmínkách právního státu vymezení předmětu odpovědnosti, skutkové podstaty jednání a s tím souvisejících otázek jako je zavinění, polehčující okolnosti, okolnosti vylučující stíhání, možnost milosti, promlčení, rehabilitace, procedury řízení v Senátu a před Ústavním soudem.⁵⁷ Komentované ustanovení jako *sedes materiae* spolu s dalším ústavními ustanoveními upravuje pouze část této problematiky, aniž jako v jiných případech odkazuje na zákon. To je nedomyšlenost celé koncepce původně založené na tom, že by pojem velezrady mohl být „vyjudikován“ praxí (vzor Anglie a Francie),⁵⁸ v našem případě Ústavním soudem. Zákonodárce se to pokusil napravit definicí v § 96 ZÚS, ovšem jen s částečným úspěchem.

Původně vládní návrh vycházel z toho, že prezident je nestíhatelný s výjimkou žaloby Poslanecké sněmov-

⁵⁴ Jedná se koncepci, kterou již v předválečné ČSR prosazoval J. Krejčí: *Problém právního postavení hlavy státu v demokracii*. Praha 1935, s. 132, který kritizoval řešení cestou sněmoven a kladl důraz na soudní rozhodování. Nakolik to souviselo s jeho známou angažovaností u Ústavního soudu a odporem vůči Senátu nelze posoudit. Argumentoval rovněž tak, že čím menší sbor, tím se jeho členové cítí odpovědnější (s. 38).

⁵⁵ Tedy podle § 58n. zákona č. 117/1852 ř.z., o zločinech, přečinech a přestupcích nebo podle § 1 až 3 zákona č. 50/1923 Sb., na ochranu republiky, popř. § 78 zákona č. 86/1950 Sb., trestní zákon.

⁵⁶ Toto rozlišení navazuje je typickým zločinem proti státu a tradičně navazuje na úpravy trestních kodexů 19. stol. Viz blíže z dobové literatury Bisoukides, P.: *Die Hochverrat, Eine historische und dogmatische Studie*. Berlin 1903, s. 71n.

⁵⁷ Jedná se o dogmatiku, jejíž základy položila zmíněná monografie R. von Mohla.

⁵⁸ V tomto směru A. Lebon: cit. dílo, s. 57 uvádí, že existovala řada názorů ohledně řízení i možného trestu. Z hlediska zmíněné Anglie je pro náš předmět jak známo k dispozici pouze jediný případ – soud a poprava Karla I. Ve zmíněné sbírce *State Trials* (viz pozn. č. 13) má pro nás význam zápis z procesu včetně detailů popravy – *The Trial of Charles Stuart*, sv. I, s. 986-1044.

ny pro velezradu. Důvodová zpráva⁵⁹ k tomu uvedla, že její 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. Tento poněkud nesrozumitelný text musel pohnout poslance ke změně celé koncepce, nicméně základní problém zůstal.

Na základě komplexního pozměňovacího návrhu k Ústavě ČR⁶⁰ přestal být pojem velezrady pojmem trestního práva. Převládala koncepce velezrady jako blíže nedefinovaného ústavního deliktu, což je bohužel příkladem nepochopení celého problému, neboť i ústavněprávní delikt vyžaduje v právním státě, aby jeho skutková podstata byla definována.⁶¹ Uplatnění odpovědnosti ústavněprávního typu vymezení vyžaduje, protože soud na rozdíl od zákonodárského sboru skutkové podstaty deliktů vytvářet v právním státě nemá. To celé pak náš ústavodárce dosadil do původní koncepce (1867, 1920, 1948) založené na jednání spočívajícím v „porušení ústavy a zákonů“ (porušení ústavního⁶² slibu dodržování), avšak tento jednoznačný základ nahradil odpovědností za něco, co právní řád již nezná a ústava nedefinuje.⁶³

Tento problém má vyřešit § 96 ZÚS, podle kterého je velezradou "jednání prezidenta republiky směřující proti svrchovanosti a celistvosti republiky, jakož i proti jejímu demokratickému řádu". Tím je založena možnost stíhání prezidenta pro spáchání ústavního deliktu, kde musí být splněny základní předpoklady ústavněprávní odpovědnosti (objekt, objektivní stránka, subjekt a subjektivní stránka), jak byly uvedeny výše (sub 2). Takový delikt spočívá v chování, které porušuje normy

⁵⁹ ČNR. 7. vol. období. Tisk č. 152.

⁶⁰ Stalo se tak komplexním pozměňovacím návrhem – ČNR 7. vol. období. Tisk č. 154.

⁶¹ To je možné v původní anglické koncepci trestního stíhání zákonodárným sborem. Odlišuje se to rovněž od odpovědnosti, kterou uplatňuje lid nebo jiný politický orgán v hlasování (rozhodnutí většiny) např. o důvěře. Sice lze namítnout, že náš ústavní vzor, tj. ústava Francie z roku 1875, stejně jako ústava z roku 1958 (čl. 68) tento pojem nedefinovaly. V roce 2007 Francie (zákon č. 2007-238) upravila tuto otázku nově a nehovoří již o velezradě, nýbrž o porušení povinností prezidenta zjevně (*manifestement*) neslučitelným s dalším setrváním v úřadě. Na tento problém upozorňovala již důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona č. 36/1934 Sb. (senátní tisk č. 887 z roku 1921).

⁶² Formulace „porušení ústavy (ústavního pořádku) a zákonů“ se nejeví jako vhodná, neboť je používána na úrovni vlády (1867, 1920, 1948) nebo politických stran (zákon č. 424/1991 Sb.) a občanských sdružení (zákon č. 83/1990 Sb.).

⁶³ Vkrádá se tak na mysl kacířská myšlenka, jak by řešila situace, kdy by se souběžně s podáním ústavní žaloby objevila jiná skupina senátorů (zde již není třeba 27, stačí 17 osob), která by napadla čl. 65 odst. 2 Ústavy, popř. § 96 ZÚS.

ústavního práva, směřuje proti hodnotám chráněným ústavním právem, sankcí je opatření podle norem ústavního práva, ukládat ji musí subjekt ústavního práva. Tyto předpoklady nyní naše právní úprava splňuje, je však třeba vidět, že má řadu sporných míst.

Předmět ochrany před takovým ústavním deliktem je vymezen třemi pojmy, kterými jsou: svrchovanost, celistvost a demokratický řád republiky. Vzniká otázka, zda se tím zákonodárce nedostal do rozporu s ústavou, což je možné nebezpečí při definování ústavního pojmu obyčejným zákonem. Zde může dojít k přesahu intenze pojmu, což by znamenalo zásah do konstrukce vztahů prezidenta k ostatním státním orgánům. V opačném případě (zúžení) by to vedlo k snížení zamýšleného stupně ochrany státu před jednáním prezidenta. Podle mého názoru v tomto směru § 96 nevytváří nový předmět ochrany. Drží se v mezích ústavních předpisů, které jsou dány obsahem slibu prezidenta podle čl. 59 (věrnost státu, zájmy celku, respektování právního řádu), vymezením základních znaků naší státnosti v čl. 1 odst. 1 a požadavky ochrany státu v čl. 1 odst. 1 Ústavy a v čl. 1, 2 a 7 úst. zák. č. 1101/998 Sb., o bezpečnosti ČR (dále „ÚZB“).

Pokud jde o svrchovanost, je třeba ji chápat z hlediska ústavního práva jako předpoklad existence samostatného státu a státu vůbec. Ústava stanoví, že ČR je svrchovaným státem, což třeba v souvislosti s velezradou vykládat tak, že nejde o konstatování, nýbrž o princip jednání státních orgánů, které ČR představují. Jednání směřující proti ztrátě samostatnosti je proto velezradou.⁶⁴ Pochopitelně se nepředpokládá dokonání takového jednání, neboť pak by bylo využití ústavních prostředků prakticky vyloučeno (příklad státního prezidenta Háchy a prezidenta Slovenského štátu Tisa).

Jednání směřující proti celistvosti již neznačí zánik samostatného státu, jeho okupaci (Hácha v Berlíně 1939) nebo ztrátu možnosti samostatně spravovat stát (vedení státu v Moskvě 1968). Půjde v podstatě o jeho rozbití, rozvrácení v obecném významu, což zřejmě značí víc, než jen ztrátu části území jiným než ústavně předepsaným způsobem (Mnichov a ztráta území bez souhlasu Národního shromáždění). Pojem celistvost (nezaměňovat s územní celistvostí podle TrZák) má podle našeho názoru širší dosah a zahrnuje oblasti, které platný TrZák postihuje zčásti pojmem rozvrácení republiky. Má-li odpovídat čl. 1 odst. 1 Úst, značí nejen zachování území státu, nýbrž i jeho jednoty, která –

⁶⁴ Náš ústavní pořádek však nemá ustanovení jako měla např. Ústava SFRJ z roku 1974, kde bylo zakázáno (čl. 238) podepsat kapitulaci, uznat okupaci nebo bránit občanům bojovat proti agresorovi. Nicméně i z obecné formulace je možné takovou ústavní dispozici dovodit. Třeba upozornit na spory kolem pojmu suverenity a stanovisko Ústavního soudu (nález Lisabon I č. 446/2008 Sb.) k této otázce.

stejně jako území – může být změněna jen ústavní cestou.⁶⁵

Jednání směřující proti demokratickému řádu je v čl. 1 ÚZB vymezeno jako „demokratické základy státu“, v čl. 23 LPS je použit pojem „demokratický řád lidských práv a základních svobod“.⁶⁶ Ve srovnání s předchozími kautelami představuje v praxi nejsložitější problém, neboť posouzení otázky, kdy již takové jednání dosahuje stupně velezrady, bude velmi složité a zneužitelné. U pojmu s tak možnou rozsáhlou extenzí proto tuto obsahovou otázku nutno řešit ve vazbě na vybudované procesní záruky uvedení ústavní žaloby do pohybu (viz níže). Jinak by bylo možno uvést závažné narušení všech principů demokracie a její pluralitní podoby, tj. maření uplatnění zásad vlády lidu, lidem a pro lid, svobody a rovnosti účastníků politického procesu, nerespektování rozhodnutí většiny, potlačování práv menšin, narušování principů dělby moci a mocí. Samotné jednání ohrožující zájmy státu zde nestačí, nedosahuje-li takového stupně nebezpečnosti, že je v sázce samotná existence státu, jeho jednoty nebo demokratické zřízení. Posouzení, zda tomu tak není, bude věcí Ústavního soudu.⁶⁷

Další nedomyšlenost celé koncepce spočívá v okolnosti, že za podstatnou část jednání prezidenta přebírá odpovědnost vláda zejména tam, kde by mohlo k naplnění skutkové podstaty velezrady dojít (čl. 63 odst. 1 a 2). Faktická možnost obžaloby prezidenta může směřovat téměř výlučně do oblasti čl. 62, jak ukazují i první praktické iniciativy uplatnit tento institut v praxi (nepodávání návrhů na soudce Ústavního soudu). V případě čl. 63 se jako teoretická možnost jeví odpírání úkonu tam, kde již vláda kontrasygnovala.⁶⁸ Nemohu ovšem nezmínit z hlediska korektnosti, že vláda přebírá odpovědnost ministerskou, parlamentní či ústavněpolitickou, nikoli však ústavněprávní. K čemu by to převzetí ovšem bylo, když prezident ústavněpoliticky odpovědný není.

⁶⁵ Modelové situace pro řešení z naší historie jsou 13. a 14. březen 1939 (jednání J. Tisa v Berlíně a podnět k rozhodnutí Sněmu o vyhlášení samostatnosti) nebo naopak otázka ústavnosti rozdělení ČSFR 1992.

⁶⁶ Zevrubnou analýzu tohoto ustanovení podal Kysela, J.: cit. dílo (pozn. č. 3), s. 82-101.

⁶⁷ V případě, že dojde k negativnímu závěru, znamená to, že prezidenta již jinak stíhat nelze, neboť trestní stíhání je vyloučeno (čl. 65 odst. 1 a 3), byť by jednání prezidenta směřující proti výše uvedeným ústavním hodnotám naplňovalo skutkovou podstatu nějakého trestného činu. Na rozdíl od klasického impeachmentu ve Velké Británii se tak rozhodování nečlení do dvou fází – v první se tam rozhodovalo o vině a když byla vina vyslovena, čekalo se (od roku 1806 nepoužito) na další návrh Dolní sněmovny navrhuující trest. Bližší popis Hatschek, J.: *Das Staatsrecht des vereinigten Königreichs Grossbritannien-Irland*. Tübingen 1914, s. 83-85.

⁶⁸ Např. mezinárodní smlouvy – viz diskuse kolem ratifikace Lisabonské smlouvy v roce 2009 a nepochopitelné (chyběl návrh) obiter dictum v nálezu Ústavního soudu č. 387/2009 Sb. – bod 116.

Jakou jinou odpovědnost by pak vláda přebírala. Kromě čl. 63 odst. 4 proto do úvahy přichází převzetí odpovědnosti i jiným orgánem než je vláda. Např. již nelze prezidenta stíhat v případě jmenování soudců Ústavního soudu (byť jde o nekontrasygnovanou kompetenci), když je potvrzeno Senátem nebo když je jeho veto přehlasováno Poslaneckou sněmovnou.

Subjektem této odpovědnosti je pouze prezident v době svého funkčního období. Proto není *promlčení* jako součást problematiky odpovědnosti výslovně upraveno (viz níže). Nikdo jiný se velezrady dopustit nemůže.⁶⁹ *Subjektivní stránka* není výslovně upravena,⁷⁰ což je však oproti minulým obdobným úpravám zásadní problém.⁷¹ V případě ústavněprávní odpovědnosti musí být předpokladem zvláštní podoba autonomie vůle, bez které nelze o odpovědnosti v právním státě hovořit.⁷² Tehdy se totiž velezradou prezidenta se rozuměla velezrada podle předpisů trestního práva.⁷³ Protože tomu tak nyní není, lze jen z obecných principů odpovědnosti (nikoli z trestního práva) dovozovat, jaký vnitřní vztah (oproti objektivní stránce) prezidenta k jeho jednání a následkům se z hlediska vědomí a vůle vyžaduje. Kromě slibu lze dovést požadavek zavinění (úmysl a nedbalost Ústava nezná) z čl. 61, neboť zavinění předpokládá nejen určitý stav vědomí a svědomí (čl. 59 odst. 2), nýbrž i svobodu vůle. Ta je zajištěna možností prezidenta abdikovat (čl. 61) v případě, že by se nemohl s výkonem svých kompetencí ztotožnit právě proto, že by se jinak mohl dopustit velezrady.

Velezrada je ústavním pojmem, takže bez dalšího obyčejný zákon nemůže stanovit podmínky, kterými by se hlava státu této ústavní odpovědnosti zbavila. Není

⁶⁹ Státní činitelé, kteří prezidenta zastupují podle čl. 66, zůstávají ve svých funkcích a odpovídají za své jednání v rámci trestního práva bez jakéhokoli omezení. Výjimka by musela být výslovně stanovena jako v minulosti o náměstka prezidenta (nebo dnes v Ústavě Polska). Jsou v pozici úřední osoby podle TrZák a trestnost jednání (zejména v podobě vlastizrady) by nebyla omezena pouze na dobu zastupování prezidenta, nýbrž by se na ně vztahovala ustanovení o promlčení. Takto správně Klíma, K. a kol.: *Komentář k Ústavě a Listině*. 1. část. 2. vyd. Plzeň 2009, s. 509 oproti Filip/Holländer/Šimíček: *Zákon o Ústavním soudu. Komentář*. Praha 2007, s. 716.

⁷⁰ Obvyklé stanovisko je ve prospěch úmyslu. Tak Holländer In: Filip/Holländer/Šimíček: cit. dílo, s. 716; K. Klíma, K. a kol.: cit. dílo, s. 509, i když by nebylo vyloučeno vrátit se k hrubé nedbalosti, kterou konečně zná i § 16 odst. 2 TrZák.

⁷¹ Stejná situace byla podle Ústavy 1920 a Ústavy 1948, kde se u členů vlády požadoval úmysl nebo hrubá nedbalost při porušení ústavy nebo zákonů (stejně jako v roce 1867), kdežto u prezidenta nikoli. U něj to ale plynulo z pojmu velezrady jako pojmu trestního práva.

⁷² Jedná se základní právněstátní pravidlo. Na to kladl důraz již Frisch, H.: cit. dílo, s. 194-196.

⁷³ To přirozeně umožňovalo bez dalšího použít ustanovení např. o polehčujících a přitěžujících okolnostech. Tak i Hauke, F.: cit. dílo, s. 93n.

možné mechanicky přenášet pravidla zavinění u trestných činů fyzických osob („obyčejných smrtelníků“).⁷⁴ Je sporné, zda lze využít analogicky celého arzenálu trestního práva (úmysl, nedbalost, pohnutka, okolnosti vylučující trestnost atd.), protože obyčejným zákonem nelze vyloučit účinky předvídané ústavou, která navíc v tomto případě (oproti historickým vzorům) na zákon ani neodkazuje. Vylučující podmínku stanoví pouze čl. 63 odst. 4 ve vztahu k jednání, za které převzala spolupodpisem odpovědnost vláda (popř. jiný orgán – Senát). Proto pojem velezrady nutno vykládat ne v kontextu jednání prezidenta, nýbrž v zájmu zachování existence ČR. Do důsledku dovedeno tak materiální imunita jako trestní neodpovědnost podle čl. 65 odst. 1 „uvolňuje“ hlavě státu ruce k tomu, aby v případě potřeby učinila vše pro záchranu státu, jeho jednoty a demokratických základů, aniž by musela zvažovat, zda může obrazně řečeno „vjet do křižovatky na červenou“.⁷⁵

Pravidla odpovědnosti respektují jiné rozměry jednání hlavy státu. Protože se nejedná o ústavněpolitickou odpovědnost jako v ústavních textech z let 1960 a 1968 (pokus o odvolání A. Novotného), nelze ji konstruovat jako odpovědnost objektivní. Velezrada je deliktem ústavním, nikoli ústavněprávním. Zůstává tak zavinění (úmysl a nedbalost Ústava nezná) při jednání v oblasti demokratických základů státu (zejména čl. 62). Kromě slibu lze dovodit požadavek zavinění z čl. 61, neboť zavinění předpokládá nejen určitý stav vědomí a svědomí (čl. 59 odst. 2), nýbrž i svobodu vůle (viz výše autonomie). Ta je zajištěna možností prezidenta abdikovat (čl. 61) v případě, že by se nemohl s výkonem svých kompetencí ztotožnit právě proto, že by se jinak mohl dopustit velezrady.

Stanovení *sankce* je zvláštností naší úpravy ve srovnání např. s tradicí ve Francii, Anglii nebo USA.⁷⁶ V ČR je sankce výslovně stanovena, a to v podobě jediné možnosti trestu (*privilegium poenae*), kterým je kumulace dvou negativní následků. Prezident ztrácí úřad vykonatelností rozhodnutí Ústavního soudu a neoddělitelně s tím možnost jej znovu nabýt, což zapadá do koncepce ústavněprávní odpovědnosti s disciplinárními rysy.⁷⁷

⁷⁴ Občan může formou např. vlastizrady stát poškodit, ale prezident může svým jednáním rozhodnout o jeho zániku, rozpadu, separaci, zavedení diktatury apod. Nemůže se vyvinut např. jednáním v krajní nouzi, neboť v krajní nouzi není on, nýbrž i stát a jeho občané. Je třeba zavinění, jeho formu však čl. 65 odst. 2 nestanoví.

⁷⁵ Třeba vidět faktické omezení možností prezidenta do takto chráněných hodnot a zájmů zasáhnout, když čl. 43 Úst a čl. 7 ÚZB mu již nesvěřují kompetence v oblasti války a míru v takovém rozsahu jako prezidentovi do roku 1992 (tam navíc bez kontrasignace).

⁷⁶ Zde nutno rozlišovat procedurou – *impeachment* a odsouzením s následkem zbavení úřadu – *conviction*.

⁷⁷ Viz výše uvedené charakteristiky účelu sankce u Haukého a Heimansona v pozn. č. 28.

Z čl. 65 odst. 1 a 3 vyplývá, že jiná sankce než uvedená čl. 65 odst. 2 Ústavy nepřichází do úvahy s ohledem na imunitu prezidenta.⁷⁸ Prezident odpovídá pouze za porušení základních ústavních předpokladů existence ČR; jednání jinak trestná, která této úrovně nedosahují nebo jednání porušující ústavu nebo zákony, nemohou být předmětem řízení o velezradě. Stejně tak řízení před Ústavním soudem (viz níže) nemůže skončit jinak.⁷⁹ Otázku milosti Ústava neupravuje, což lze vysvětlit tím, že milost se může vztahovat pouze na tresty ukládané na základě trestního stíhání, což není případ velezrady.

6. Procesní úprava řízení o velezradě

S ohledem na problematiku vymezení ústavního deliktu velezrady roste význam procesněprávní úpravy rozhodování. K tomu směřuje již to, že konečné rozhodnutí není v rukou směřuje již to, že konečné rozhodnutí není v rukou zastupitelského sboru, nýbrž Ústavního soudu. Samotné řízení o žalobě je tradičně (1867, 1920) rozděleno na dvě fáze – jednání o návrhu na podání žaloby a jednání o vlastní žalobě. Obě fáze mají přítom ústavní základ, kdy první fáze má *sedes materiae* v čl. 65 odst. 2 a souvisejících ustanoveních (zejm. čl. 6, čl. 39 a čl. 40), druhá v čl. 87 odst. 1 písm. g) Ústavy. Na to navazuje úprava v JŘS (§ 136 až 139), ZÚS a nepřímě v TrŘ. S ohledem na to, že Ústava na úpravě v zákoně výslovně neodkazuje, je třeba se soustředit zejména na to, zda se tato úprava nedostává do rozporu s ústavou.

6.1. K řízení o podání žaloby

Úprava řízení o návrhu na podání žaloby (čl. 87 odst. 1, JŘS a ZÚS hovoří o ústavní žalobě) má zásadní význam s ohledem na konstrukci pojmu samotné velezrady (mlčení ústavodárce). Oproti vládnímu návrhu⁸⁰ je podání ústavní žaloby svěřeno Senátu, aniž je v Ústavě stanoveno cokoli bližšího nebo aniž by bylo odkázáno na zákon. Žalobcem není volební orgán (jako Národní shromáždění v Polsku), což je sice možné,

⁷⁸ Ústavodárce sem nezařadil s výjimkou ineligibility ani dočasnou ztrátu politických práv.

⁷⁹ To je rozdíl oproti *impeachmentu*, kde je možné nejen *conviction* (zbavení úřadu), nýbrž i *censure* v podobě důtky, což souvisí s tradiční disciplinární povahou pojetí tohoto řízení v USA. I to je určitou zvláštností sankcí v ústavním právu, kdy je sankce v podobě jediné možnosti předepsána ústavou (zde čl. 65 odst. 2) nebo zákonem (NSS se nemůže rozhodovat mezi rozpuštěním nebo pozastavením činnosti politické strany, může jen vyhovět nebo zamítnout).

⁸⁰ Podle něj (ČNR 7. vol. období. Tisk č. 152) se mělo jednat o trestní odpovědnost jako v historických vzorech s tím, že žalobu měla podávat Poslanecká sněmovna. Při jednání v ČNR tato koncepce byla od základu změněna.

nikoli však nutné, neboť konstrukce velezrady není založena na vztahu důvěry jako v případě ústavněpolitické odpovědnosti, nýbrž na ústavněprávní odpovědnosti. Omezení žaloby na jednu sněmovnu v situaci, kdy druhá o žalobě nerozhoduje, je sporným řešením.⁸¹ Celé to ale opět svědčí o nepřipravenosti autorů této části, kteří vyšli z úpravy *impeachmentu* v Ústavní listině 1920, který vylučuje žalobu více než jednou komorou. Přitom v systému, ve kterém rozhoduje ústavní soud (SRN) nebo speciální soud jako Státní soudní dvůr v zákoně č. 101/1867 ř.z. nelze popřít, že žalovat může každá komora samostatně. Není pochyb, že tím je možnost žaloby omezena. K aktivní legitimaci Senátu (původně to měla být Poslanecká sněmovna)⁸² přispěla nepochybně skutečnost, že získal kompetenci konfirmovat nominované kandidáty na soudce Ústavního soudu a navíc dostal úkol plnit roli ústavní pojistky vůči politicky více založené Poslanecké sněmovně.

Rozdíl ústavněprávního řízení v této věci oproti trestnímu řízení spočívá v tom, že zde neplatí zásada oficiality – „Senát může“, ale nemusí. Nenahrazuje veřejnou žalobu, jak ji předvídá čl. 80 Ústavy. Velezrada není trestným činem a je proto rozhodné pouze to, zda se najde nejméně 27 senátorů, kteří návrh předloží a většiny přítomných senátorů, zda návrh bude přijat. Z hlediska parlamentního práva se proto jedná o výlučně iniciativní návrh; vnější subjekt (např. vláda, PS, státní zastupitelství) takový návrh podat nemůže, není však vyloučeno, aby návrh podepsali i senátoři, kteří jsou současně ministři.

Lhůta k podání návrhu není nikde výslovně upravena. O promlčení nelze hovořit, neboť ústavní předpisy nestanoví ani objektivní, ani subjektivní lhůty, ve které by mohl Senát žalobu podle čl. 65 odst. 2 podat. Lze spíše hovořit o možnosti podat návrh objektivně vymezené dobou, po kterou je „podezřelý“ ve svém úřadě. V rozporu s Ústavou však není pokračování v již zahájeném řízení o žalobě Senátu (§ 98 odst. ZÚS – viz níže). Další tradiční problém dogmatiky ústavní odpovědnosti odpadá v ČR proto, že Senát je nerozpuštělný, takže otázka pokračování v řízení po rozpuštění žalobce nebo vůbec možnosti jeho rozpuštění nyní v ČR nevzniká (oproti § 31 odst. 3 Ústavy 1920).

Požadavek jedné třetiny senátorů je logicky spjat s požadavkem, aby se jednalo o návrh „hotový“. Senát jej nemůže měnit na základě pozměňovacích návrhů, protože nejsou připuštěny. Je však možno sestavit návrh

„konkurenční“, který se bude opírat o jiné vylíčení jednání a jiné důkazy, popř. o další důkazy. I to s ohledem na závažnost žaloby správně dotváří požadavek § 137 odst. 1 JŘS na předkládání (nikoli podávání – tedy jen písemnou formou) promyšlených a odůvodněných návrhů.⁸³

Pro přijetí návrhu platí obecná pravidla usnášení se Senátu podle čl. 39 odst. 1 a 2 Úst. Současně však platí, že pokud bude návrh podán, nelze jej vzít zpět a Senát o něm musí rozhodnout na nejbližší schůzi. Organizační výbor jako řídicí orgán Senátu může návrh vrátit k dopracování (avšak pouze jednou), aby splňoval požadavky § 97 odst. 2 ZÚS, podle kterého návrh musí obsahovat přesné vylíčení jednání doložené důkazy Pak již musí být předložen Senátu k rozhodnutí. To je ústavně konformní pravidlo (čl. 6 Úst), které chrání skupinu navrhovatelů před možným nátlakem (§ 137 odst. 5 JŘS). Stejný význam má vyloučení zpětvzetí návrhu (§ 137 odst. 3 JŘS). Oproti jiným státům (obvykle dvoutřetinová většina) jsou požadavky na návrh konstruovány tak, že nebrání podání návrhu, současně jsou tak vysoké, aby se nestaly prostředkem zneužitelným v politickém boji.

To je dáno i tím, že je na základě ústavního zmocnění využito možnosti zakotvit jednání jako neveřejné a že při něm možno podávat pouze návrh na schválení nebo zamítnutí. To má z ústavněprávního hlediska dvojí zásadní účinek. Senátoři nemají příležitost hovořit pro televizní kamery (nehledě na možnost politických střetů mimo budovu) a především nemohou využít návrhu třetiny svých kolegů, aby k němu přilepovali své vlastní návrhy. Podání návrhu a jeho formulace je tak věcí nejméně třetiny senátorů, jeho přijetí je věcí senátní většiny. Vlastní hlasování v Senátu je již pod veřejnou kontrolou, neboť zde již neveřejnost končí a hlasuje se naopak veřejně a podle jmen (§ 139 odst. 1).

Režim parlamentního práva se projevuje i v dalších procedurálních aspektech jednání Senátu. Postavení prezidenta v tomto jednání není v Ústavě, ani JŘS výslovně upraveno. Na rozdíl od vztahu PS – vláda (čl. 38 odst. 2) zde Senát nemá jiné prostředky jak s prezidentem jednat či jak jej volat k odpovědnosti. Protože však JŘS nemůže být v rozporu s čl. 64 odst. 1 Ústavy, má prezident zaručenu možnost zúčastnit se každého jednání v této věci a vystoupit, kdykoli by to uznal za vhodné. Není však stanovena povinnost zúčastnit se takového jednání. Naopak prezident může podle § 98 odst. 3 ZÚS proces podání žaloby zmařit, ovšem za tu cenu, že se vzdá svého úřadu. Protože Senát nemá vůči prezidentu citační právo, nelze očekávat, že by mohl

⁸¹ Frisch, H.: cit. dílo, s. 259-261 rozebírá problematičnost vazby žaloby na souhlas obou komor a uvádí, že během 19. století tento požadavek byl postupně opouštěn. Příklání se k tendenci svěřovat to každé komoře.

⁸² Nicméně z ústavního hlediska je ingerence Poslanecké sněmovny zachována alespoň v tom směru, že JŘS vyžaduje podle čl. 40 Úst shodu obou komor, takže zakotvení postupu Senátu a jeho případné změny jsou možné jen se souhlasem Poslanecké sněmovny.

⁸³ JŘS nepředpokládá projednání ve výborech. Výjimkou je pouze stanovisko organizačního výboru, kterému tak § 137 odst. 5 JŘS svěřuje výjimečně roli gesčního výboru (v roce 1867 zvláštní výbor, v roce 1934 žalobní výbor). Nepočítá se tak se senátním vyšetřováním či jinou obdobou přípravného řízení.

dojít k trestněprávnímu scénáři v podobě předvolání k podání vysvětlení s následným podáním obžaloby.

Proti usnesení Senátu není možné odvolání nebo stížnost.⁸⁴ Je však možné, aby Senát vzal žalobu zpět na základě stejné procedury, jakou návrh ústavní žaloby schválil. to není v rozporu s tím, co jsem výše uvedl. Zpětvzetí podané ústavní žaloby není totožné se zpětvzetím návrhu na její podání a tím s možností nátlaku. Návrh na zpětvzetí může podat i původní skupina navrhovatelů, neboť se jedná o již schválený (zkonzumentovaný), nikoli o teprve podaný návrh jako v případě § 137 odst. 3 JŘS. Jedná se o rozhodnutí Senátu jako celku. Jeho důsledkem je zastavení řízení (viz u čl. 87 odst. 1).

6.2. Ústavní základy řízení o velezradě před Ústavním soudem

Z hlediska orgánu, který má rozhodnout o ústavněprávní odpovědnosti hlavy státu se již jedná o čtvrtou konstrukci. V roce 1867 to byl Státní soudní dvůr, v roce 1920 Senát, v roce 1948 Národní shromáždění a nyní je to po vzoru Rakouska a SRN Ústavní soud. Řízení ve věci ústavní žaloby je podle čl. 88 odst. 1 upraveno v šestém oddílu ZÚS (§ 96 až 108), který se vyznačuje celou řadou zvláštností. První z nich je sama definice velezrady v § 96, který se vymyká charakteru celého ZÚS, neboť toto není ustanovení procesní, nýbrž hmotněprávní povahy (viz výše) a svou povahou je ústavou v materiálním smyslu. Odpadl tím problém, o čem by Ústavní soud jako soudní orgán rozhodoval. Bez vymezení velezrady v § 96 ZÚS (viz blíže u čl. 65 odst. 2) by byl problematický požadavek předložit Ústavnímu soudu ústavní žalobu, která obsahuje „přesné vylíčení jednání, kterým se měl prezident republiky dopustit velezrady, spolu s uvedením důkazů, o které se opírá.“

Ve srovnání se státy, kde je velezrada definována výčtem trestných činů nebo obecně porušením ústavy nebo zákonů,⁸⁵ nepožaduje § 97 odst. 2 ZÚS uvedení příslušných ustanovení, která byla prezidentem porušena. Protože však již definování velezrady není ponecháno na judikatuře Ústavního soudu, lze žádat, aby porušení pravidel bylo doloženo i v tomto ohledu. Nelze přitom použít obecného ustanovení § 34, když se toto řízení vymyká běžnému standardu návrhů, které projednává Ústavní soud podle čl. 87 odst. 1 a 2. Nejde o přezkum nějakého právního aktu, který by bylo možno „zkasírovat“, nýbrž o prvorozhodnutí v jediné instanci.

⁸⁴ Teoreticky k tomu ani není důvod, neboť ani Ústava (čl. 65 a čl. 66), ani ZÚS s podáním obžaloby nespojují přerušeni výkonu funkce. Není si tak na co stěžovat.

⁸⁵ Příklady uvádí Jovičić, M.: cit. dílo, s. 102-104, Ermacora, F.: cit. dílo, s. 830n.

Další ústavní zvláštností zde je, že oproti jiným řízením zde neplatí obecná ustanovení ZÚS⁸⁶ s výjimkou ustanovení o vyloučení soudců, o naléhavosti věci (ve skutečnosti nepoužitelné pro § 97 odst. 3 ZÚS), o přidělení návrhu, úkonech asistenta soudce (prakticky neuplatnitelné) a soudce zpravodaje, o odmítnutí návrhu (§ 36 až 43 ZÚS), dále o odročení jednání, poradě a hlasování, rozhodnutí a jeho vyhlášení (§ 52 až 59). Na jejich místě se uplatní pouze oddíl šestý a přiměřeně ustanovení TrŘ o řízení před soudem (§ 108 ZÚS).⁸⁷ S ohledem na chybějící praxi jde o všem jen o úpravu zcela rámcovou, což vede k závěru, že v praxi se může ukázat, že řada běžných nástrojů trestního řízení nebude dobře fungovat (víme přesně, jak má vypadat obžaloba pro vraždu, nikoli pro velezradu).

Na rozdíl od § 27 a § 28 ZÚS se přirozeně nehovoří o účastnících a vedlejších účastnících, nýbrž o stranách (prezident, zástupce Senátu) a předvolaných, popř. vyrozuměných osobách. Senát je zastupován svým předsedou, může však zastupováním pověřit jinou osobu.⁸⁸ Ve výběru není nijak omezen. Zastoupení prezidenta je možné, nikoli nutné, protože nejde o trestný čin (pro trestní řízení platí čl. 40 odst. 3 LPS).⁸⁹

Pokud jde o postup soudce zpravodaje, podle § 101 ZÚS má již jen podle potřeby doplnit šetření provedené Senátem. JŘS s takovým šetřením ve smyslu přípravného řízení podle TrŘ nepočítá (ani na něj neodkazuje). Nutno ale zdůraznit, že je vyloučeno, aby je místo Senátu prováděl právě Ústavní soud, protože to odporovalo zásadě, že vyšetřující orgán nemůže být současně soudcem.⁹⁰ Zvláštnosti řízení se projevují i v úpravě

⁸⁶ Nedají se použít ustanovení ZÚS o zahájení řízení, o účastnících řízení, o návrhu a jeho nepřipustnosti (§ 27 až 35), o ústním jednání a dokazování (§ 44 až 51 ZÚS), o doručování, pořádkových opatřeních, nákladech řízení a použití soudních řádů (§ 60 až 63 ZÚS). S předběžným řízením a vyšetřováním se nepočítá.

⁸⁷ Zdržení s ustavením Senátu vedlo k tomu, že ZÚS byl přijat daleko dříve než JŘS, který tak již jen opakuje některá ustanovení šestého oddílu ZÚS. V § 108 ZÚS je další legislativní pochybení; toto ustanovení se vztahuje na celé řízení o velezradě, nikoli jen na obnovu řízení o velezradě, jak by plynulo z umístění marginální rubriky.

⁸⁸ Zde je rozdíl oproti zákonu č. 36/1934 Sb., kde byla Poslanecká sněmovna obligatorně zastupována předsedou a místopředsedy Žalobního výboru. Je to ovšem v souladu s názorem klasika von Mohla, R.: cit. dílo, s. 450-461, který při rozboru této otázky (nemožnost vystupování parlamentu) zvažuje otázku trvalého parlamentního žalobce a nakonec dospívá k potřebě několika komisářů, kteří budou pověřeni zastupováním žalujícího sboru, přičemž se nebude jednat o úřad, nýbrž o pověření (Antrag), které lze vzít zpět.

⁸⁹ Počet jeho obhájců je po vzoru zákonů z roku 1867 a 1934 stanoven až na tři s tím, že alespoň jeden musí být advokátem (§ 100 ZÚS).

⁹⁰ Viz příklad ústavně pochybného řešení konstrukce Kárné komory podle zákona o NKÚ, kde je předseda NKÚ žalobcem a následně rozhodujícím orgánem.

řízení před Ústavním soudem, která musí zaručit standardy postavení obžalovaného v trestním řízení podle čl. 37 odst. 1 a 2, čl. 38 až 40 LPS, dále podle § 180 až 244 TrŘ, byť o trestní řízení nejde a jediným trestem je odsouzení pro velezradu. Řízení je výlučně ústní, využití výjimky umožněné v čl. 96 Ústavy zákonodárce vyloučil, což znamená, že i odmítnutí žaloby podle § 43 odst. 1 ZÚS bude v režimu ústního jednání.⁹¹

Dalším aspektem ústavního charakteru v ZÚS je možnost zastavení řízení. To vyplývá z čl. 65 odst. 2 Ústavy, kde se hovoří o stíhání prezidenta, což je jen osoba, která byla zvolena, složila prezidentský slib a jejíž funkční období neskončilo. Osoba, která tyto podmínky nespĺňuje, není prezidentem a není subjektem způsobilým ke stíhání pro velezradu. V takovém případě je ústavně konformní zastavení řízení. Naopak – ač by se to mohlo zdát v rozporu s právě uvedeným tvrzením – není v rozporu s Ústavou § 98 odst. 3 ZÚS, podle kterého vzdání se úřadu (tedy zánik funkce podle čl. 61) není důvodem k zastavení řízení. To lze dovodit ze sankce, kterou je hrozba nejen odstraněním z úřadu, nýbrž i diskvalifikace (ineligibilita) do budoucna. Tím, že by se pachatel této odpovědnosti vyhnul abdikací, by druhá funkce sankce byla znemožněna. Stejně tak je ústavně konformní zastavení řízení pro zpětvzetí ústavní žaloby Senátem (blíže u čl. 65 odst. 2), neboť zde neplatí zásada oficiality a legality. Rovněž smrt prezidenta jako důvod zastavení řízení je konformní s ústavou, neboť funkce jí zaniká a možnost nového ujednání se úřadu je vyloučena z povahy věci.

Ustanovení čl. 65 odst. 2 stanoví sankci a tím i obsah nálezu a jeho právní následky. Blíže je to po procesní stránce upraveno v § 104 ZÚS. Stanovení sankce je s ohledem na závažnost ústavní materií. Poněkud nejasnou formulaci § 104 odst. 2 ZÚS o ztrátě požitků podle zákona č. 236/1995 Sb. (PlatZ) nyní upřesnil § 4 zákona č. 48/2004 Sb., o zabezpečení prezidenta po skončení funkce. To je však akcesorická záležitost, která není trestem za velezradu, nýbrž za to, že došlo k odsouzení pro velezradu. Na rozdíl od historického *impeachmentu* je zde jediný možný trest předepsaný v čl. 65 odst. 2. Po vzoru zákona z roku 1934⁹² a v duchu pravidel trestního řízení se počítá s možností obnovy řízení. Jejím výsledkem však již nemůže být navrácení v předešlý stav, takže je vyloučeno vrácení do úřadu, i kdyby nebyl obsazen (to je s ohledem na lhůtu podle čl. 56 prakticky vyloučeno). Není též výslovně stanoveno, že by měl bývalý prezident doda-

⁹¹ Ve věci rozhoduje plénum Ústavního soudu. Z hlediska možnosti odmítnutí žaloby soudcem zpravodajem podle § 43 ZÚS je třeba konstatovat, že dosud Ústavní soud možnost atrakce nevyužil (nyní usnesení č. 202/2009 Sb.), byť je taková situace málo pravděpodobná.

⁹² Opačný názor však zastává Sládeček In: Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J. *Ústava České republiky. Komentář. I. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007 s. 712)*

tečně dostat požitky spojené s § 1 a 2 PrezZ. Není pochyb o tom, že taková škoda by měla být uhrazena žijícímu bývalému prezidentovi nebo jeho dědicům. ZÚS totiž umožňuje, aby návrh na obnovu řízení podal pozůstalý manžel nebo příbuzný v řadě přímé.⁹³

7. Jiné druhy odpovědnosti prezidenta ČR

Pro úplnost ještě uvedme, že předmětem tohoto pojednání není soukromoprávní odpovědnost prezidenta.⁹⁴ Z jiných do úvahy přicházejících možností je možné připomenout občas uváděnou možnost opětovného ne zvolení. To je ovšem možno chápat jen v širokém smyslu slova, neboť pod sankcí v rámci odpovědnosti lze chápat jediné ztrátu úřadu, nikoli jeho nezískání.⁹⁵ Jiným kuriózním návrhem z roku 2009 byla diskutovaná možnost sesazení z úřadu za pomoci čl. 66 Ústavy.⁹⁶ Možnost navrhnout ústavní zákon, který by umožnil odvolat prezidenta z úřadu vystoupila i Strana zelených, jiný návrh zazněl v jedné televizní debatě.⁹⁷

⁹³ S ohledem na to, že pro obnovu řízení není přirozeně stanovena žádná lhůta, může tato mezera v úpravě představovat praktický problém, zejména když náš zákonodárce toto vyloučení z nároku vložil do důsledků nálezu v § 104 odst. 2, zatímco v důsledcích obnovy řízení (na rozdíl od zákona č. 36/1934 Sb., odkud je jinak úprava vzata) tyto požitky pomínil.

⁹⁴ Obecnou analýzu této problematiky podal v poslední době např. L. Rosenthal: *A Theory of Governmental Damages Liability: Torts, Constitutional Torts, and Takings*. Journal of Constitutional Law, roč. 2007, č. 3, s. 2-73.

⁹⁵ U nás v tomto duchu již J. Krejčí: cit. dílo, s. 129, obdobně ve Švýcarsku U. Häfelin, W. Haller, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht. Ein Grundriss*. 4. vyd. Zürich 1998, s. 213. V SRN však v jednom rozsudku (BVerfGE, sv. 44, s. 139) zaujal Spolkový ústavní soud pozitivní stanovisko. Viz. Schmitt Glaeser, W.: *Die Abhängigkeit der Politiker als Funktionsmangel der Demokratie*. Zeitschrift f. Rechtspolitik, roč. 2006, č. 1, s. 10-11 prosazující tezi o „Revidierbarkeit der Wahl“. V ČR však jde o to, že prezident je volen Parlamentem a nemůže sám navrhovat svou kandidaturu. Taková situace neodpovídá pochopitelně konstrukci sankce. Jak již bylo uvedeno výše (pozn. č. 1), změnila se povaha státu a jeho institucí. Tak z koncepce tzv. corporate bargaining state vyplývá, že ve volbách již vítěz nezískává rozsáhlé oprávnění k provádění společenských změn, nýbrž „nýbrž jen jedno, byť zvláštní místo u vyjednávacího stolu. Viz Schuppert, G.: F.: cit. dílo, s. 329. Konečně co jiného v tomto směru vyjádřil náš Ústavní soud k otázce suverenity státu v nálezu č. 446/2008 Sb. (Lisabon I – bod 107) v podobě hry. K tomu kriticky Filip, J.: *Senátní návrh na zahájení řízení a nález k Lisabonské smlouvě: Procesní aspekty*. In: Lisabonská smlouva a ústavní pořádek ČR. Ed. Gerloch, A., Wintř, J., Plzeň 2009.

⁹⁶ Obrat „nemůže vykonávat“ však neznamená, že nechce nebo že odmítá.

⁹⁷ Mělo jít o období ústavního zákona o zkrácení volebního období Poslanecké sněmovny, takže tyto úvahy se již doufejme neobjeví. Konečně nelze zapomenout na rok 1975, kdy byl

Zcela stranou obvykle zůstává problematika prezidentského slibu a jeho odmítnutí nebo složení s výhradou s důsledkem fikce, že nedošlo ke zvolení. V praxi takový případ nenastal,⁹⁸ avšak nelze si nevzpomenout, že v roce 1989 nepřímě odmítl složení slibu podle stávajícího textu kandidát na prezidenta V. Havel.⁹⁹ Tím se potvrdilo, že v případě slibů se jedná o problematickou formu ústavní záruky, jak byla v minulosti chápána.¹⁰⁰

8. Problematika nestíhatelnosti prezidenta republiky

Jestliže je odpovědnost za velezradu výjimkou z obecného pravidla nestíhatelnosti prezidenta republiky, vzniká otázka, jaké jsou jiné možnosti jeho stíhání. Připomeňme, že v nám nejbližším právním řádu byla zvolena kombinace hned několika přístupů. Ústava SR z roku 1992 je budována na tradiční koncepci ústavní odpovědnosti, která má základ nejen v ústavním deliktu (úmyslné porušení ústavy). Dále zná výjimku z nestíhatelnosti prezidenta v případě trestného činu vlastizrady.¹⁰¹ Kromě toho zná ústavněpolitickou odpovědnost prezidenta v podobě hlasování o odvolání voliči na návrh Národní rady postupem obdobným jako při volbě (zákon č. 46/1999 Zb.). To však znamená, že ve skutečnosti je klíč k uplatnění tohoto druhu odpovědnosti v rukou ústavní většiny v Národní radě.

za pomoci retroaktivního ústavního zákona č. 50/1975 Sb. zbaven funkce prezident L. Svoboda.

⁹⁸ Známý jsou případy přeeknutí se při skládání slibu prezidenta SR M. Gašparoviče v roce 2004 nebo prezidenta USA v roce 2009. Blíže k tomu W. Haensle: *Amtseid à la Obama – Verfassungsrechtliche Grundfragen und Probleme des Amtseid nach dem Grundgesetz*. JURA, roč. 2009, č. 9, s. 670-676; E. Hexner, *Úvahy k politickým přísahám a slubom podľa československého práva*. In: Pocta Hoetzlová, Bratislava 1934.

⁹⁹ Z tohoto důvodu den před volbou Federální shromáždění přijalo ústavní zákon č. 182/1989 Sb., který stanovil nové znění text slibu tak, že z něj vypadl obrat „věci socialismu“.

¹⁰⁰ Held, J.: cit. dílo, s. 452, zde výstižně upozorňuje na základní problém – co dělat, když jsou zájmy státu, obsah ústavy a obsah zákona v rozporu (s. 452) a dospívá k závěru, že tento prostředek není ani potřebný, ani nutný. zde výstižně upozorňuje na základní problém – co dělat, když jsou zájmy státu, obsah ústavy a obsah zákona v rozporu (s. 452) a dospívá k závěru, že tento prostředek není ani potřebný, ani nutný.

¹⁰¹ Ani komentářová, ani učebnicová literatura k tomu nic bližšího neuvádí. Viz Drgonec, J.: *Ústava Slovenskej republiky*. Komentár. 2. vyd. Šamorín 2007, s. 996, Brösl, A. a kol.: *Ústavné právo Slovenskej republiky*. Plzeň 2010, s. 290. Pokud jde o úmyslné porušení Ústavy, zde již Drgonec, J. cit. dílo, s. 812 správně zdůrazňuje, že se neurčuje míra zavinění, neboť by to umožňovalo prezidentovi v určité kvalitě porušovat Ústavu, aniž by mu hrozilo odvolání.

8.1 Ochrana před stíháním

V ČR podle čl. 65 odst. 1 Ústavy ČR požívá prezident republiky rozsáhlou materiální imunitu (exempce hmotněprávní daná úřadem a jednáním). Nutno však zdůraznit, že imunitu má jako prezident, kdežto nestíhatelnost (s důsledky hmotněprávními) nejen jako prezident, nýbrž i jako bývalý prezident, avšak jen v rozsahu čl. 65 odst. 3 (viz níže). Materiální imunita se po dobu úřadování kryje s nestíhatelností, neboť ústavnímu pořádku není znám žádný orgán, který by prezidenta mohl vydat k jakékoli formě stíhání. Prezident republiky je vyňat z pravomoci orgánů, které jsou stíháním pověřeny (§ 10 odst. 1 TrŘ, § 9 PřestZ). Nelze jej proto (privilegium personae et officii v úzkém smyslu slova) zadržet (ani in flagrante delicto), stíhat trestně ani stíhat pro přestupek nebo jiný správní delikt.

Týká se to každého postupu, který je označen jako „stíhání“. Rozhodující je proto samotný fakt nemožnosti stíhání ze strany orgánů veřejné moci,¹⁰² nikoli to, k čemu by stíhání mohlo vést, tedy výsledek takového stíhání, ať již by to byl trest za spáchání trestného činu, za přestupek nebo tzv. jiný správní delikt.¹⁰³ Z uvedeného plyne, že imunita chrání trvale a bezpodmínečně před stíháním za všechna uvedená stíhatelná protiprávní jednání, ať již zaviněná (zločiny, přečiny, přestupky, kázeňské přestupky, kárná provinění) či nikoli (tzv. jiné správní delikty).¹⁰⁴ Podstatné je, že toto ustanovení dopadá na všechny možné případy stíhání, aniž mezi nimi rozlišuje z hlediska povahy (trestná jednání oproti ostatním – čl. 65 odst. 3) nebo doby spáchání (kárné provinění mohlo být spácháno před nástupem do funkce).

Současně třeba rozlišovat mezi nemožností stíhání prezidenta a stíhání trestného činu jako takového. Jedná se ovšem jen o fázi vyšetřování trestného jednání (in rem). V okamžiku, kdy vyšetřování dojde k osobě úřadujícího prezidenta nebo bývalého prezidenta (čl. 65 odst. 3), ve směru k jeho osobě (fáze in personam) bezpodmínečně končí [§ 11 odst. 1 písm. c) TrŘ], neboť orgán činný v trestním řízení nemá od koho získat souhlas k stíhání jako v případě imunity formální.

¹⁰² Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J.: *Ústava České republiky. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck 2007, s. 476 to uvádějí jako absolutní nestíhatelnost, nutno však dodat – pouze po dobu úřadování. Trestní řád hovoří o vynětí z trestního stíhání (§ 10 odst. 1 TrŘ).

¹⁰³ Zavedení dělení trestných činů na zločiny a přečiny (§ 14 TrZák) na obsahu imunity nic nemění.

¹⁰⁴ Stíhání prezidenta pro některá protiprávní jednání by ovšem z povahy věci nepřicházelo do úvahy. Týká se to obecně např. stíhání pro provinění podle zákona č. 218/2003 Sb., o soudnictví ve věcech mládeže, ale pro dobu výkonu funkce též kázeňských přestupků, kárných provinění atd., kde to zpravidla vylučují ustanovení o dělbě státní moci a neslučitelnosti funkcí nebo jejich výkonu.

8.2 Ochrana před zadržením

Kromě stíhání je prezident dále chráněn před takovým zásahem, jakým je „zadržení“. Zadržení je jako autonomní pojem ústavního práva třeba vykládat široce jako každé omezení osobní svobody,¹⁰⁵ ať již je nazýváno v právním řádu jakkoli.¹⁰⁶ V tomto směru mohou ovšem vznikat zvláštní situace s ohledem na to, co se omezením osobní svobody rozumí. Jedná se nejen o zadržení pro účely stíhání při podezření ze spáchání protiprávního deliktu (zadržení, zatčení, zajištění, předvedení, vazba), ale i z jiných důvodů jako jsou omezení osobní svobody podle čl. 8 odst. 6 LPS (převzetí a držení v ústavní zdravotnické péči). Vždy je třeba vykládat tato privilegia z hlediska jejich účelu, tj. ochrany nositele úřadu a nerušeného výkonu funkce hlavy státu.

8.3 Ochrana před jinými zásahy veřejnoprávní povahy

Zajištění nerušeného výkonu funkce hlavy státu platí i v jiném směru, když jiné zásahy veřejnoprávní povahy v čl. 65 odst. 1 vyloučeny nejsou. Ochrana úřadu prezidenta a jeho výkonu je v této podobě výjimkou z obecného pravidla rovnosti před zákonem a nelze ji proto vykládat extenzivně. Zákon (nikoli ústavní předpis) v některých případech možnost zásahu výslovně vylučuje.¹⁰⁷ Nicméně postup policisty nebo strážníka proti osobě prezidenta republiky, proti obydlí, kde se nachází nebo proti vozidlu se standartou prezidenta, a to podle rozsáhlých možností, které jim dávají § 34 až 47 zákona o Policii ČR, popř. § 11 až 17c zákon o obecní policii, prakticky nepřichází do úvahy z povahy věci. Mimo čl. 65 odst. 1 jsou výkon prezidentského úřadu a ochrana státního zájmu zajištěny i po této stránce, když zabezpečení výkonu funkce hlavy státu¹⁰⁸ směřuje k tomu, aby se prezident do takových situací vůbec nedostával. Právní úprava tak v podstatě takovým veřejnoprávním zásahům předchází, i když je ani na rozdíl od stíhání nevylučuje. Celkové zajištění výkonu úřadu však směřuje k tomu, aby k takovým situacím vůbec nemohlo dojít.¹⁰⁹

¹⁰⁵ V tomto duchu Klíma, K. a kol.: *Komentář k Ústavě a Listině*. 1. díl. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk 2009, s. 507.

¹⁰⁶ Např. zajištění – viz Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J.: cit. dílo, s. 476.

¹⁰⁷ Např. § 36 odst. 4 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii ČR – vynětí z opatření k zabránění odjezdu jeho vozidla.

¹⁰⁸ Např. zvláště označená budova – § 48 odst. 2 a osobní ochrana podle § 49 zákona o Policii ČR, zvláště označený automobil a jeho pohyb – § 10 zákona č. 352/2003 Sb., o užívání státních symbolů ČR.

¹⁰⁹ Ochrana hlavy státu je nepřímou obsažena rovněž v řadě ustanovení TrZák (zejména trestné činy proti základům ČR a trestné činy proti výkonu pravomoci orgánu veřejné moci a úřední osoby). I zde se projevuje zejména snaha předcházet zásahům proti hlavě státu.

Současně třeba vidět, že právě zmíněná opatření k ochraně osoby prezidenta¹¹⁰ mohou mít i opačný a omezující účinek.¹¹¹ Taková opatření totiž mohou vést k tomu, že prezident bude jako fyzická osoba opět z povahy věci ve svých svobodách omezován. Jako příklad střetu veřejného zájmu na jeho ochraně a soukromého zájmu na ochraně jeho osoby lze uvést např. soukromí, osobní údaje, rodinný život, pohyb a pohyb, svoboda projevu, podnikání (čl. 7 odst. 1, čl. 10, čl. 12, čl. 14, čl. 17, čl. 26 Listiny). Omezení bude muset strpět z důvodu veřejného zájmu na nerušeném výkonu státní funkce především tam, kde není možné oddělit výkon úřadu od fyzické osoby, která jej zastává.

Další otevřenou otázkou v této souvislosti (jiné veřejnoprávní zásahy do výkonu funkce) je postavení prezidenta např. jako svědka. Ve srovnání s poslanci a senátory není v čl. 65 Ústavy ČR, ani jinde výslovně stanoveno, že prezident má právo odepřít svědectví o skutečnostech, které se dozvěděl v souvislosti s výkonem své funkce, a to i poté, kdy přestal být prezidentem. Je třeba vidět účel čl. 28 Ústavy ČR z hlediska výkonu mandátu a vztahu jeho nositele k jeho voličům, popř. dalším osobám, stejně jako to, že se jedná jen o oprávnění, jehož využití závisí na uvážení jeho nositele a které je vymezeno ve vztahu k výkonu mandátu (souvislost s jeho výkonem). V případě prezidenta takové oprávnění stanoveno není a bude proto – s ohledem na ochranu, kterou mu poskytuje čl. 65 – věcí jeho uvážení, zda bude svědčit, neboť za odmítnutí svědectví nemůže být postižen.¹¹² Proto se nemusí dovolávat ochrany podle čl. 37 odst. 1 a čl. 40 odst. 4 LPS, protože se na něj s ohledem na materiální imunitu nedají použít (stíhání prezidenta) nebo závisí na něm, zda vyprávět bude (osoby blízké).

¹¹⁰ Blíže Vangeli, B.: *Zákon o Policii ČR. Komentář*. Praha: C. H. Beck 2009, s. 192-199.

¹¹¹ Prezidentu je poskytována podle nařízení vlády č. 468/2008 Sb., o zajišťování bezpečnosti určených ústavních činitelů ČR tzv. trvalá (oproti epizodické) ochrana osoby (včetně hygienicko-toxikologických a epidemiologických) a přepravy (bezpečnostní doprava). V případě prezidenta kromě Útvaru pro ochranu ústavních činitelů navíc působí Hradní stráž, která provádí vnější ostrahu areálu Pražského hradu, zabezpečuje jeho obranu a provádí vnější ostrahu a obranu objektů, které jsou dočasným sídlem prezidenta (§ 28 zákona č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách ČR).

¹¹² Tomu nasvědčuje nejen praxe jiných států (např. několikaleté svědectví J. Chirana ve vztahu k době, kdy byl starostou Paříže), nýbrž i naše právní předpisy jako např. § 63 odst. 6 zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a bezpečnostní způsobilosti, který na rozdíl od jiných funkcí narušit u prezidenta republiky nevyžaduje zproštění mlčenlivosti a ponechává to na jeho rozhodnutí.

8.4 Časové členění institutu nestíhatelnosti prezidenta republiky

Protože imunita chrání v republikánském zřízení na prvním místě úřad, trvá toto vynětí z trestní odpovědnosti pouze po dobu výkonu úřadu, tzn. od složení slibu po zánik funkce. Přesto svými účinky sahá jak před tuto dobu, tak i po ní. To z toho důvodu, že chrání úřad hlavy státu, musí jej chránit i před stíháním za protiprávní jednání, ke kterému došlo i před tím, než se prezident svého úřadu ujal. Nepřímo je výkon funkce chráněn i podle čl. 65 odst. 3 Ústavy ČR i po skončení jejího výkonu (viz níže).

Určitou mezerou v naší nyní platné právní úpravě je pomínutí jednoho časového úseku. Dobu od zvolení do složení slibu náš ústavodárce nezohlednil. Vysvětlení pro to sice může být velmi jednoduché, nicméně na jeho uspokojivost to nepřidává. V době přijetí ústavy bylo tradicí, že prezident skládat slib v průběhu několika minut či hodin od zvolení. Od roku 2003 se však praxe (skutečná volební soutěž kandidátů a politických stran) vyvinula jiným směrem, nicméně na tom, že imunita vzniká složením slibu, to nic nemění.¹¹³ Do té doby je zde jen prezident dosud úřadující (neskončilo-li ještě funkční období) a zvolený kandidát (prezident-elekt). Protože však imunita chrání výkon úřadu, a tím až zprostředkovaně jejího nositel, je výklad vzniku imunity s ohledem na čl. 55 Ústavy ČR jednoznačný. Nutno dodat, že obrat „dnem složení slibu“ značí, že složení slibu za dodržení podmínek čl. 59 a čl. 60 působí zpětně i na část dne, která složení slibu předcházela, i když byl prezident zvolen teprve tento den (úřad byl uprázdněn).¹¹⁴

Zatímco čl. 65 odst. 1 a 2 Ústavy ČR se vztahují na postavení prezidenta v úřadě, odstavec 3 upravuje postavení bývalého prezidenta. V tomto případě se již nedá hovořit o imunitě; ta se u nás tradičně váže na osobu vykonávající úřad a chrání se jí současně stát a jeho fungování. Po skončení funkčního období sice imunita jako ochrana výkonu úřadu (*privilegium officii*) vystupuje rovněž, má však již jen dvojitý reflexní účinek. První se projevuje směrem zpět. Chrání osobu, která tento úřad zastávala v minulosti, za to co se již stalo (*privilegium personae pro perfecto*). Druhý účinek sice chrání i nerušený výkon úřadu jeho nositelem, projeví se však až po jeho skončení. Jedná se o ochranu před možnými hrozbami stíhání, ke kterému by mělo dojít po skončení výkonu funkce. Jedná o překážku stíhání (nestíhatelnost pro futuro), avšak pouze za trestné činy, nikoli již za ostatní protiprávní delikty jako např. přestup-

ky.¹¹⁵ Opět by se spíše jednalo o akademickou otázku, nicméně výjimky z rovnosti občanů je nutno v republikánském zřízení stanovit a vykládat restriktivně, tzn. ve prospěch možnosti postihu prezidenta, pokud by to vůbec ještě mohlo být praktické s ohledem na roční promlčecí dobu.¹¹⁶

Tato překážka se však nevztahuje na trestné činy spáchané před nástupem do úřadu, neboť tam imunita sahat nemůže. To lze podpořit argumentem, že navíc osoba, která se takového trestného činu dopustila, nemohla vědět, že bude zvolena prezidentem, takže to nemůže mít vazbu na budoucí výkon chráněného úřadu. Zde se může uplatnit případné promlčení možnosti stíhání takového protiprávního jednání. Ústava o tom nic nestanoví, takže platí obecná pravidla pro promlčení trestného jednání z doby před nástupem funkce. Pro tyto trestné činy platí, že se po dobu výkonu funkce prezidenta promlčení staví a po skončení výkonu úřadu běh promlčecí doby pokračuje jako v případě § 34 odst. 3 písm. a) TrZák, podle kterého se do promlčecí doby nezapočítává doba, po kterou nebylo možno pachatele postavit před soud pro zákonnou překážku. Tou by nepochybně byla dokonce ústavní překážka podle čl. 65 odst. 1 Ústavy ČR.¹¹⁷

Tato nestíhatelnost se vztahuje na trestné činy spáchané *po dobu* výkonu funkce, nikoli *ve funkci* prezidenta republiky. Není proto rozlišováno mezi činy úředními a neúředními, což má nepochybně za cíl zabránit zneužití stíhání za neúřední činy k jiným účelům. Není tak možné, aby např. jednání bývalého prezidenta v době úřadování, které nedosahovalo znaky velezrady, mohlo být dodatečně postiženo poté, co již bývalý prezident imunitu nemá.¹¹⁸ Tomu právě brání překážka stíhatelnosti daná faktem (trvalá hmotněprávní exempce) bývalého úřadování. Nutno poznamenat, že ještě

¹¹⁵ Zde se názory rozcházejí. V naznačeném směru vystupují i Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J.: s. 476, opačně podle arg. *a maiori ad minus* Klíma, K. a kol.: cit. dílo, s. 510.

¹¹⁶ Nejedná se proto o stejný myšlenkový postup jako v případě rozšiřujícího výkladu pojmu „v trestní věci“ u § 119 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 83/2004 Sb., kde vzhledem k úzké vazbě na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva se někteří autoři kloní k tomu, že trestní věc je i další možná forma protiprávního deliktu. Tak např. Mlsna, P., Kněžínek, J.: *Mezinárodní smlouvy v českém právu*. Praha: Linde 2009, s. 530-531.

¹¹⁷ Jde ovšem spíše o teoretickou konstrukci, která by se mohla uplatnit u trestných činů, kde promlčení přesahuje pět let. Ještě méně myslitelná je představa přerušení běhu promlčení doby podle § 34 odst. 4 TrZák, kde by to znamenalo, že Parlament zvolí prezidentem osobu, proti které je vedeno trestní stíhání nebo která je ve vazbě apod.

¹¹⁸ Na druhé straně nelze přehlížet argumentaci J. Drgonce: cit. dílo, s. 812, podle kterého je zde nebezpečí, že by to umožňovalo prezidentovi v určité kvalitě porušovat Ústavu, aniž by mu hrozilo odvolání nebo v našem případě stíhání. Viz ale úvahu o vjetí na červenou do křížovatky (pozn. č. 75).

¹¹³ Tento názor správně hájí i Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J.: cit. dílo, s. 476.

¹¹⁴ Pochopitelně jde opět spíše o příklad *hypothèse d'école*, neboť např. zatčení nebo zadržení prezidenta v této situaci by se blížilo pokusu o převrat.

v prosinci 1992 se uvažovalo o tom, že prezident (stejně jako poslanci) bude chráněn jen po dobu výkonu úřadu, nakonec převážil názor o trvalé nestíhatelnosti.

Po skončení funkčního období již bývalý prezident imunitu nemá a může být stíhán po za trestné činy (spáchané před ujmoutím se úřadu a po skončení funkce) jako každý jiný. Právní řád s touto skutečností počítá v tom směru, že v důsledku odsouzení za úmyslný trestný čin zanikají bývalému prezidentu republiky nároky podle nedávno přijatého zákona č. 48/2004 Sb., o zabezpečení prezidenta po skončení výkonu funkce. Rovněž zde se projevuje reflexní účinek toho, že odsouzená osoba byla v minulosti prezidentem. Proto se kromě trestu podle TrZák k odsouzení upíná i další ústavněprávní sankce podle § 5 odst. 2 tohoto zákona v podobě ztráty renty, víceúčelové paušální náhrady, řídiče s vozidlem. Tento zákon však upravuje pouze zabezpečení, nikoli ochranu bývalého prezidenta. Zrušení ochrany by bylo věcí změny nyní platného nařízení vlády č. 468/2008 Sb., které se vztahuje i na bývalé prezidenty.¹¹⁹

Ačkoli se čl. 65 Ústavy ČR dosud neměnil, došlo přece jen v důsledku ratifikace Římského statutu Mezinárodního trestního tribunálu v roce 2009 došlo k jeho nepřímé změně.¹²⁰ Vedle čl. 65 tak stojí od 1. října 2009 jako *lex specialis* čl. 27 Římského statutu (č. 84/2009 Sb.m.s.), který byl ratifikován po dlouhotrvající diskusi právě na téma jeho dopadu na imunitu našich ústavních činitelů (prezident, poslanci a senátoři) a potřebu změny Ústavy.¹²¹ Po doplnění Ústavy ČR o čl. 10a převládá názor, že tato úmluva bude mít aplikační přednost (přímý a bezprostřední účinek) ve vztahu k čl. 27 a čl. 65 Úst. tak, jako je tomu v jiných případech (Lisabonská smlouva). Navíc je třeba vidět, že k tomu může dojít jen v situaci, kdy by česká strana nerespektovala její komplementární a speciální povahu (čl. 1 Statutu), tzn. sama česká strana by nestíhala jednání, pro která byl Mezinárodní trestní soud zřízen. Jeho kognice ve vztahu k hlavě státu je tak dána pro zločiny uvedené v čl. 5 až 8, tj. genocida (čl. 6), zločiny proti lidskosti (čl. 7) a válečné zločiny páchané v rámci plánu nebo podle politické linie nebo v rámci páchání

rozsáhlé trestné činnosti tohoto typu (čl. 8).¹²² Ustanovení čl. 27 pak stanoví, že ustanovení Římského statutu se vztahují na všechny osoby včetně veřejných funkcionářů, v tom i na hlavy států. Úřad hlavy státu v tomto případě nemůže být ani důvodem exempce, ani důvodem pro snížení trestu, když imunita nebo zvláštní procesní pravidla nejsou překážkou pro stíhání a uložení trestu s ohledem na pravidlo přednostní aplikace takové mezinárodní smlouvy.

9. Závěrem

Místo závěru možno poukázat ve stručnosti na to, že předmět tohoto pojednání je sice prakticky doufejme málo využitelný, nicméně z hlediska potřeby sledování všech možných aspektů ústavní teorie a praxe je nutné věnovat se i takovým otázkám. Podle mého názoru se v roce 1920 ústavodárce pokusil tím způsobem doplnit arzenál pro zajištění ústavnosti. Toto pojednání však dokazuje, že to ve skutečně nebyl pokus zachytit ujíždějící vlak, nýbrž spíše pokus naskočit do vlaku zastavujícího na vedlejší koleji. Současná právní úprava, které se částečně o toto řešení opírá, tak sice může být předmětem kritiky, ale s ohledem na to, že není neschůdná a že její praktické využití je spíše doplněním možností regulace odpovědnostních vztahů v ústavním právu ČR, není její dopracování potřebou nejbližší budoucnosti.

Summary

The article deals with the concept and the notion of the responsibility in the constitutional law in general (legal, political) and in the history (Austrian monarchy, the pre-war Czechoslovakia). He comes to the conclusion, that reception the Austrian pattern of the constitutional responsibility was not in the 1920 an attempt to “catch the train faggging along”, but an attempt to “jump in the stopping train.” In detail is analyzed the notion of the high treason as a kind of a constitutional delict and of a criminal act. A great attention is paid to the procedure of an impeachment of the head of the state by the Senate, demands on the motion of the Senate (an accurate and exact description of actions that seem to have been the committing of high treason by the President of the Republic, along with proof of evidence upon which the constitutional charge should rely) and to the features of the judgement of the Constitutional Court. An attention is devoted as well to the provisions of Art. 65 of the Constitution providing for that criminal prosecution for criminal offences committed by the President of the Republic while performing his office shall be precluded for all times.

¹¹⁹ Nebylo by však možné stanovit výjimku pro konkrétní osobu (porušení požadavku obecnosti právního předpisu – viz nálezy č. 327/2004 Sb., č. 124/2009 Sb. a č. 318/2009 Sb.).

¹²⁰ Tzv. proměna – viz blíže Filip, J.: cit. dílo (pozn. č. 1), s. 113-116.

¹²¹ Nakonec se neprosadil původní záměr vlády z roku 2000 (PS 3. vol. období. Tisk 542) a z roku 2001 (PS 3. vol. období. Tisk 1078) upravit výslovně v Ústavě ČR vztah k této mezinárodní úmluvě (jako např. v čl. 54b Ústavy Francie, když předtím Ústavní rada 22. ledna 1991 vyslovila v rozhodnutí 98-408 DC, že Římský statut není v souladu s ústavou včetně čl. 68, který je obdobou našeho čl. 65, takže podmínčila jeho ratifikaci změnou ústavy).

¹²² Zločin agrese dosud definován není, takže podle zásady *nulla poena sine lege* nemůže být stíhán.