

Pracovní skupina pro
ÚSTAVNÍ SYSTÉM

(prezident, vláda, parlament, dělba moci, práva opozice, přímá demokracie)

Shrnutí

Experti pracovní skupiny se shodli, že hlavní hrozbou v oblasti ústavního systému je nerespektování Ústavy ze strany prezidenta ČR Miloše Zemana. Nejvýznamnějším příkladem tohoto jednání je dvouměsíční nečinnost prezidenta ve věci odvolání ministra kultury Antonína Staňka a trvající nečinnost ve věci jmenování nového navrženého ministra Michala Šmardy. V souhrnu jde o snahu prezidenta přesunout část politické moci od parlamentu a vlády na prezidentský úřad. Naději v této rizikové situaci přináší silná reakce veřejnosti a občanské společnosti.

1) Události (včetně legislativních změn), které se týkají sledované oblasti a jsou z hlediska jejího fungování zásadní

Experti Pracovní skupiny považují za zásadní pro ústavní systém následující události:

1) Senát schválil návrh ústavní žaloby na prezidenta ČR Miloše Zemana

Senát schválil 24. 7. 2019 návrh ústavní žaloby na prezidenta Zemana kvalifikovanou většinou 48 hlasů (minimum pro schválení bylo 45 hlasů). Pokud by se Poslanecká sněmovna usnesla na podání žaloby k Ústavnímu soudu, prezidentovi by hrozila ztráta úřadu.

2) Nečinnost prezidenta ve věci odvolání ministra kultury Antonína Staňka a jmenování nového navrženého ministra

Prezident Zeman nejdříve odmítl přijmout demisi ministra Staňka [1] a následně nekonal bez zbytečného odkladu, když předseda vlády Andrej Babiš navrhl Staňkovo odvolání [2]. Prezident Zeman přislíbil, že ministra Staňka odvolá k 31. červenci 2019 [3], což by znamenalo nekonání v délce 2 měsíců od návrhu na odvolání. Při absenci vážné překážky, která by trvala po celou dobu dvou měsíců, se tedy jedná o zjevné nedodržení implikované lhůty „bez zbytečného odkladu“. Ještě déle je prezident nečinný ve věci jmenování nového navrženého člena vlády Michala Šmardy, ačkoliv zde není žádná okolnost, která by odůvodňovala asi dvou a půl měsíční

čekání. Navíc 14. 8. prezident oznámil, že Michala Šmardu jmenovat odmítá a žádá předsedu nominující strany, Jana Hamáčka z ČSSD, aby navrhl jiného kandidáta. [4] Ústavní právníci se přitom shodují, že v případě absence objektivní velmi závažné překážky prezident navrženého člena vlády jmenovat musí. [5] Navíc oddaluje či odmítá-li prezident odvolání ministra nebo jeho jmenování s ústavně irelevantními odůvodněními, že např. chce smířovat strany, že má být vyčkáno výsledku prověřování trestních oznámení, že kandidát na ministerskou funkci není vhodný a podobně, jeho jednání je v rozporu nejen s čl. 68 odst. 2 a 74 Ústavy (jmenování a odvolání členů vlády), ale i s čl. 2 odst. 3 Ústavy a 2 odst. 2 Listiny (státní moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon), protože pravomoc oddalovat splnění ústavní povinnosti z těchto důvodů Ústava prezidentovi nezakládá. Dále je problematická skutečnost, že nyní v rozporu s kompetenčním zákonem v čele ministerstva nestojí člen vlády¹. Jedná se o protiprávní stav, který vznikl jednáním prezidenta v podobě odvolání ministra kultury a nejmenování nového navrženého ministra. [6]

3) Nečinnost prezidenta ve věci jmenování chybějícího soudce Ústavního soudu

Od rezignace ústavního soudce Jana Musila ke dni 31. ledna 2019 stále není jeho funkce obsazena. [7] Prezident Zeman následně na uvolněné místo navrhnul profesora Aleše Gerlocha, ten byl však Senátem 20. března odmítnut. [8] Od té doby prezident nekonal a nového kandidáta Senátu nenavrhnul, Ústavní soud je tak nekompletní už osmý měsíc, přičemž prezident od vyjádření Senátu k poslednímu návrhu nekoná již necelých šest měsíců.

4) Zdanění církevních restitucí a napadení zdanění u Ústavního soudu

Vládní koalice společně s KSČM a SPD prosadila zdanění finanční náhrady v rámci církevních restitucí ve výši 19 %. Senátoři a opozice v Poslanecké sněmovně zákon o zdanění napadli u Ústavního soudu. Argumentují, že se jedná o nepřípustnou retroaktivitu, nerovný přístup k restitucím (restitute nemusel nikdo jiný danit), zásah do právní jistoty a legitimního očekávání církví. Zároveň dodávají, že restituce není příjmem, takže plnění vůbec není zdanitelné.[9, 10]

5) Vládní návrh na omezení práva na informace v souvislosti s implementací GDPR

Vláda v rámci tzv. „změnového zákona“ předložila Parlamentu i novelu zákona o svobodném přístupu k informacím, která měla přinést největší omezení práva na informace od roku 1989, včetně např. omezení práva na informace o průběhu trestních řízení. [11] Poslanci však nakonec schválili pozměňovací návrhy, které namísto oslabení přístupu občanů k informacím jejich přístup posilují. [12]

¹ § 1 zákona č. 2/1969 Sb., kompetenční zákon

„Pro oblast ústavního systému považuji dále za zásadní problém podání návrhu na obžalobu premiéra, protože to může mít vliv na způsob výkonu jeho funkce: může mít snahu ze své pozice průběh trestního stíhání ovlivňovat nebo zasahovat do nezávislosti státního zastupitelství či soudnictví.“ (Maxim Tomoszek)

6) Přijetí etického kodexu státních zástupců

Podle nového etického kodexu z května 2019 mají státní zástupci např. odmítnout pokusy o neoprávněné zásahy do případů ze strany politiků, podnikatelů a dalších osob. Dále také nesmí přijímat dary, které by mohly zpochybnit jejich nestrannost nezávislost a důvěryhodnost. [13]

„Za další problém pro český ústavní systém považuji sílící informační konflikt a snahu o ovlivňování českých vnitrostátních záležitostí ze strany Ruska. Někteří vrcholní ústavní činitelé, zejména prezident republiky, dlouhodobě prosazují ruské zájmy na úkor zájmů ČR a jejich spojenců. Takové jednání prezidenta je v rozporu s ústavním textem slibu prezidenta republiky, který mimo jiné zmiňuje věrnost České republice. Informační konflikt pak zasahuje do svobodné výměny názorů mezi obyvateli, která je základem demokracie; pokud nějaký vnější subjekt veřejnou debatu manipuluje, zasahuje tím do kvality demokratických procesů v ČR.“ (Maxim Tomoszek)

Za společný jmenovatel velké části zásadních událostí v oblasti ústavního systému členové Pracovní skupiny považují rostoucí politické ambice prezidenta Miloše Zemana, který se i za cenu porušování Ústavy snaží přesunout politickou moc z vlády a Parlamentu směrem k prezidentovi ČR. Pozitivně lze naopak hodnotit reakci veřejnosti. Ta si výše popsaná rizika pro ústavní systém, především v oblasti nezávislosti justice, uvědomuje a je ochotná se za tyto principy postavit v hojném počtu na demonstracích po celé zemi.

„Další riziko pro ústavní systém představuje postupné proměňování veřejné moci z podporovatele svobodné iniciativy jednotlivců ve fízlujícího drába. Demokratický právní stát se svobodou občana stojí a padá, přičemž právě z občanských svobod je postupně ukrajováno jednotlivým skupinám obyvatel. Jedná se o podnikatele omezované elektronickou evidencí tržeb, kuřáky omezované plošným zákazem kouření v restauracích, církve ohrožované zdaněním církevních restitucí, dále se uvažuje o zákazu chování zvířat v cirkusech a příště může dojít na další skupiny, například cyklisty. (...) Nežádoucí je rovněž předkládání koncepčních zákonných změn s významným dopadem, aniž by došlo k dostatečnému projednání na odborné úrovni. Jako příklad mohu uvést situaci, kdy občanští aktivisté a média náležitě zvýrazní statisticky marginální počet tzv. dětských dlužníků a následně vznikne návrh novely s potenciálem plošně zasáhnout život velkého počtu rodin s dětmi. Ovšem takovému návrhu nepředcházela analýza dosahu a důsledků takového návrhu v konzultaci s odbornou veřejností: mimo právníků především s psychology, dětskými psychology, sociology, pedagogy, ekonomy a podobně.“ (Karel Eliáš)

2) Případné zásahy do sledované oblasti, které by mohly ohrozit základní demokratické a právní principy či jinou součást ústavního pořádku ČR

Experti se shodli, že základní demokratické a právní principy může narušit především nerespektování Ústavy prezidentem Milošem Zemanem, a to především nekonáním ve věci odvolání ministra kultury na návrh předsedy vlády po dobu 2 měsíců a odmítnutím jmenovat nového navrženého ministra, jak je rozepsáno v odpovědi na první otázku.

Mezi další významné momenty, kdy prezident Zeman nerespektoval Ústavu, lze zařadit jmenování vlády Jiřího Rusnoka a její udržení v nedůvěře po dobu 169 dnů, neodvolání tehdejšího ministra financí Andreje Babiše bez zbytečného odkladu v době vlády Bohuslava Sobotky v roce 2017² a neodvolání ministra kultury Antonína Staňka bez zbytečného odkladu v roce 2019. [14, 15, 16, 17, 18]

Další riziko představuje zneužívání úřednických pravomocí, ke kterému dochází v některých sférách veřejné správy. Ilustrativním případem je nezákonné užívání zajišťovacích příkazů ze strany finanční správy. Ta musela zajištěné finanční prostředky v řádu desítek milionů korun vracet postiženým podnikatelům na základě rozsudku Nejvyššího správního soudu, který se stal precedentem.³ Mezitím však jedna z postižených firem, společnost FAU, skončila v konkurzu. [19] Obdobný případ zadržování částky nadměrného odpočtu DPH posuzoval Ústavní soud. Postup FAU označil za nezákonný a z důvodu nedostatku zákonného zmocnění pro zásah do vlastnického práva i neústavní. Postup státní správy tak lze v těchto případech označit za rozporný s ústavním pořádkem.⁴

3) Trendy a predikce v rámci sledované oblasti

Experti Pracovní skupiny se shodli, že lze očekávat další kroky ze strany prezidenta ČR Miloše Zeman rozporné s Ústavou či ústavními zvyklostmi. Na druhé straně je možné očekávat posilování občanských protestů a dalších aktivit občanské společnosti.

4) Příležitosti ke zlepšení. Příklady dobré praxe v zahraničí, kterými bychom se mohli inspirovat. Doporučení (zejména legislativní či exekutivní povahy) ke zlepšení fungování dané oblasti.

Zlepšení současné situace v oblasti ústavního systému může přinést důraz na striktní uplatňování současné české i evropské právní úpravy střetu zájmů.

² KYSELA, Jan - WINTR, Jan. Ústavní rozměr vládní krize z května 2017. In Právní rozhledy. ISSN 1210-6410, 2017, roč. 25, č. 13-14, s. 457-463.

³ 6 Afs 399/2017 - 26

⁴ nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 819/18

Dále mohou ke zlepšení v oblasti ústavního systému vést občanské protesty, ačkoliv případná výměna politických elit nemusí sama o sobě vést k pozitivním společenským změnám. T. G. Masaryk mluvil o potřebě alespoň 50 let nerušeného vývoje pro dosažení dobře fungující demokracie, přičemž od revoluce v roce 1989 zatím uběhlo „jen“ 30 let. [20] Další pokrok v kvalitě české demokracie tedy může přijít s nástupem generace nezatížené životem v nedemokratickém předlistopadovém režimu.

Vybrané citace členů Pracovní skupiny

„Pro oblast ústavního systému považuji dále za zásadní problém podání návrhu na obžalobu premiéra, protože to může mít vliv na způsob výkonu jeho funkce: může mít snahu ze své pozice průběh trestního stíhání ovlivňovat nebo zasahovat do nezávislosti státního zastupitelství či soudnictví.“ (Maxim Tomoszek)

„Za další problém pro český ústavní systém považuji sílící informační konflikt a snahu o ovlivňování českých vnitrostátních záležitostí ze strany Ruska. Někteří vrcholní ústavní činitelé, zejména prezident republiky, dlouhodobě prosazují ruské zájmy na úkor zájmů ČR a jejich spojenců. Takové jednání prezidenta je v rozporu s ústavním textem slibu prezidenta republiky, který mimo jiné zmiňuje věrnost České republice. Informační konflikt pak zasahuje do svobodné výměny názorů mezi obyvateli, která je základem demokracie; pokud nějaký vnější subjekt veřejnou debatu manipuluje, zasahuje tím do kvality demokratických procesů v ČR.“ (Maxim Tomoszek)

„Další riziko pro ústavní systém představuje postupné proměňování veřejné moci z podporovatele svobodné iniciativy jednotlivců ve fízlujícího drába. Demokratický právní stát se svobodou občana stojí a padá, přičemž právě z občanských svobod je postupně ukrajováno jednotlivým skupinám obyvatel. Jedná se o podnikatele omezované elektronickou evidencí tržeb, kuřáky omezované plošným zákazem kouření v restauracích, církve ohrožované zdaněním církevních restitucí, dále se uvažuje o zákazu chování zvířat v cirkusech a příště může dojít na další skupiny, například cyklisty.“ (Karel Eliáš)

„Nežádoucí je rovněž předkládání koncepčních zákonných změn s významným dopadem, aniž by došlo k dostatečnému projednání na odborné úrovni. Jako příklad mohu uvést situaci, kdy občanskí aktivisté a média náležitě zvýrazní statisticky marginální počet tzv. dětských dlužníků a následně vznikne návrh novely s potenciálem plošně zasáhnout život velkého počtu rodin s dětmi. Ovšem takovému návrhu nepředcházela analýza dosahu a důsledků takového návrhu v konzultaci s odbornou veřejností: mimo právníků především s psychology, dětskými psychology, sociology, pedagogy, ekonomy a podobně.“ (Karel Eliáš)

Přehled mediálních výstupů k dané oblasti

[1] ČT24. Poslanci přijali výjimky v ochraně soukromí. Skrytá kamera v médiích zůstane přípustná [online]. 5. 12. 2018. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/2671181-poslanci-prijali-vyjimky-v-ochrane-soukromi-skryta-kamera-v-mediich-zustane-pripustna>

- [2] Lidovky.cz. Sněmovna zachovala částečné omezení práva na informace. Teď předlohu posoudí Zeman [online]. 12. 3. 2019. Dostupné z: https://www.lidovky.cz/domov/snemovna-zachovala-castecne-omezeni-prava-na-informace-ted-predlohu-posoudi-zeman.A190312_184721_ln_domov_ele
- [3] Otevřené noviny. Co má utajit vládní novela infozákona? Napište poslancům! [online]. 1. 11. 2018. Dostupné z: <https://otevrenenoviny.cz/co-ma-utajit-vladni-novela-infozakona-napiste-poslancum-aktualizace/>
- [4] TN.cz. Politici mění zákon o informacích. Tajil by, kdyby něco provedli [online]. 25. 10. 2018. Dostupné z: <https://tn.nova.cz/clanek/novela-muze-omezit-pravo-na-informace-bude-informacni-krize.html>
- [5] Respekt. Ahoj, Franto. Podivná cesta stavebního zákona od lobbistů po vládu. [online]. 24. 6. 2019. Dostupné z: <https://www.respekt.cz/politika/podivna-cesta-stavebniho-zakona-od-lobbistu-po-vladu>
- [6] Deloitte. Pomůže nová legislativa urychlit přípravu a realizaci staveb? [online]. 20. 6. 2019. Dostupné z: <https://www.dreport.cz/blog/pomuze-nova-legislativa-urychlit-pripravu-a-realizaci-staveb/>
- [7] Ombudsman. Komentář ombudsmanky: Záminka pro omezování práv. [online]. 14. 3. 2019. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/aktualne/tiskove-zpravy-2019/komentar-ombudsmanky-zaminka-pro-omezovani-prav/>
- [8] ČT. Nedej se. Skládky v dálnici. [online]. 2019. Dostupné z: <https://www.ceskatelevize.cz/porady/1095913550-nedej-se/219562248410018-skladka-v-dalnici/>
- [9] Aktuálně.cz. Tvrdý boj o nový stavební zákon: Jsou v něm zvěrstva, nemá to obdoby, říká Svoboda [online]. 27. 6. 2019. Dostupné z: <https://video.aktualne.cz/dtv/tvrdy-boj-o-novy-stavebni-zakon-jsou-v-nem-zverstva-nema-to/r~190dc18a98f511e9a01c0cc47ab5f122/>
- [10] Respekt. 101 akademiků píše Babišovi, ať zastaví nový stavební zákon [online]. 26. 4. 2019. Dostupné z: <https://www.respekt.cz/politika/101-akademiku-pise-babisovi-at-zastavi-novy-stavebni-zakon>
- [11] ČT24. Přípomínek je u připravovaného stavebního zákona hodně, hlavně ke změnám kompetencí [online]. 11. 3. 2019. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/ekonomika/2757050-pripominek-je-u-pripravovaneho-stavebniho-zakona-hodne-hlavne-ke-zmenam-kompetenci>
- [12] Respekt. Stavební zákon: Benešová vymýšlí, jak z negativního posudku udělat pozitivní. [online]. 17. 6. 2019. Dostupné z: <https://www.respekt.cz/spolecnost/stavebni-zakon-benesova-vymysli-jak-z-negativniho-posudku-udelat-pozitivni>
- [13] ČT24. Nový stavební zákon by přiřivil korupci. Dává moc malé skupině lidí, tvrdí ekologové [online]. 28. 2. 2019. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/2746247-novy-stavebni-zakon-prizivil-korupci-dava-moc-male-skupine-lidi-tvrdi-ekologove>
- [14] Seznam zprávy. Duel: Píše se nový stavební zákon. Jak moc do něj zasáhli developři? [online]. 27. 6. 2019. Dostupné z: <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/novy-stavebni-zakon-zelena-developerum-kladivo-na-drobne-stavebniky-75041>
- [15] Česká justice. Advokáti se obávají rozšíření nepřijatelnosti kasační stížnosti, nemělo by být plošné [online]. 14. 8. 2018. Dostupné z: <https://www.ceska-justice.cz/2018/08/advokati-se-obavaji-rozsireni-neprijatelnosti-kasacni-stiznosti-nemelo-by-byt-plosne/>
- [16] Medical Tribune. Elektronizace zdravotnictví míří na vládu [online]. 8. 4. 2019. Dostupné z: <https://www.tribune.cz/clanek/44516>

[17] Přichází rozvědka. Analýza novely zákona (*z pohledu odborné technické veřejnosti*) [online]. 14. 8. 2019.
Dostupné z: <https://prichazi.rozvedka.cz/odborne.html#d01>

Za Fórum expertů

JUDr. PhDr. Marek *Antoš*, Ph.D., LL.M.

prof. JUDr. Karel *Eliáš*, Dr.

JUDr. Maxim *Tomoszek*, Ph.D.