

Expertní pohled na klíčové aspekty ústavní žaloby

Má projednávání ústavní žaloby právní, nebo politickou povahu?

Definitivní rozhodnutí, jestli současný prezident hrubě porušuje Ústavu, může učinit až Ústavní soud – tedy apolitický orgán, který bude na odborné úrovni autoritativně posuzovat, jestli jednání popsané v ústavní žalobě je, nebo není hrubým porušením Ústavy.

Model impeachmentu, kdy je závěrečné rozhodnutí v rukou soudního, nikoliv politického orgánu, je relativně nový (prosadil se až po druhé světové válce). Tento model posouvá proces impeachmentu z politické roviny do roviny právní.

"Ústavní žaloba je vlastně předchůdce vyslovení nedůvěry, je to nástroj původně politický, ovšem po válce se ústavní žaloby dostaly do kompetence Ústavních soudů."

JUDr. Jindřiška Syllová, CSc.

Projednávání ve Sněmovně ovšem není čistě právní proces. Politici nejsou (vždy) právníci a logicky zohledňují i jiné než čistě právní aspekty. Proces projednávání ve Sněmovně tedy je hybridní – právní i politický zároveň.

"Ústavní žaloba je nástroj ústavně-politický. Jedinou možností, jak může Parlament usměrňovat přímo voleného prezidenta, je právě ústavní žaloba."

JUDr. Jan Kudrna, Ph.D.

Důraz je ovšem kladen na právní povahu, protože ve finální fázi budou zohledňovány jen právní argumenty. Čistě politicky motivovaná ústavní žaloba nemůže obstát.

„Na konci nerozhoduje Senát jako v Americe, ale Ústavní soud, který není politickým tělesem. To jednoznačně svědčí o právní povaze [procesu impeachmentu].“

doc. JUDr. PhDr. Robert Zbíral, Ph.D.

„Nejedná se o politické vyslovení nedůvěry prezidentovi. Ústavní soud prezidenta nemůže sesadit, protože se mu nelíbí, ale jen když porušuje některé důležité ústavní pravidlo.“

doc. JUDr. PhDr. Jan Wintr, Ph.D.

Jakou roli hraje dle expertů Poslanecká sněmovna při projednávání ústavní žaloby?

Definitivní rozhodnutí o tom, jestli prezident porušuje hrubým způsobem Ústavu, může učinit pouze Ústavní soud. Poslanci by si tedy měli položit otázku, jestli k hrubému

porušení Ústavy mohlo dojít, nikoliv jestli k němu došlo. Jinými slovy, měli by posoudit důvodnost ústavní žaloby, tak jak ji navrhnul podat Senát.

Dokud k této otázce nevynese autoritativní právní názor Ústavní soud, je při posuzování důvodnosti na místě vycházet ze závěrů odborníků, tzn. především ústavních právníků. Podle konsensu ústavních právníků se přitom prezident hrubého porušení Ústavy v několika případech skutečně dopustit mohl, podrobněji viz níže.

Pokud poslanci dospějí k názoru, že by se prezident republiky skutečně mohl dopustit hrubého porušení Ústavy, tedy že je ústavní žaloba důvodná, stojí před nimi otázka, jak se k takové situaci sami postaví. Souhlasem s podáním ústavní žaloby poslanci umožní Ústavnímu soudu, aby prezidentovi do budoucna jasně vymezil mantinely ústavních kompetencí. Dále umožní Ústavnímu soudu, aby prezidenta zbavil úřadu, porušil-li již hrubým způsobem Ústavu.

V opačném případě by došlo k jisté legitimizaci faktického posunu ústavních mantinelů a prezidentovi by bylo umožněno další faktické rozšiřování kompetencí v rozporu s Ústavou.

"V případě ústavní žaloby poslanci musí uvažovat trochu jako státní zástupci. Je ve veřejném zájmu tolerovat ústavní přešlapy prezidenta, nebo je v zájmu všech vymezit mu určité mantinely?"
doc. JUDr. PhDr. Jan Wintr, Ph.D.

Zatímco otázka možného hrubého porušování Ústavy je spíše právní, politici by rovněž měli posoudit politologické konsekvence jednání prezidenta a svého rozhodnutí v rámci hlasování o ústavní žalobě.

Jednání prezidenta totiž může měnit český politický systém z čistě parlamentního uspořádání směrem k semi-prezidentskému systému. Zatímco v parlamentním systému je výkonná moc odpovědná zákonodárcům, v semi-prezidentském systému má na výkonnou moc různými způsoby vliv také prezident. Jinými slovy, v semi-prezidentském systému není výkonná moc odvozena čistě od parlamentu, ale parlament musí své pravomoci v rámci ústavního systému sdílet s prezidentem.

Odborníci se shodnou, že jednání prezidenta skutečně vede buď k narušení současného systému, nebo k posunu směrem k poloprezidentskému systému (k tomu více viz níže).

Poslanci tak rozhodují i o tom, jestli souhlasí s tím, že část pravomocí organicky jednáním prezidenta přechází z výlučné pravomoci parlamentu, respektive Poslanecké sněmovny a z ní odvozené vlády, na prezidenta.

"Poslanci by měli přemýšlet, zda akceptují to, že prezident mění logiku politické hry, a místo parlamentního systému se chová tak, jak by se mohl chovat v poloprezidentském systému."

Mgr. Martin Štefek, Ph.D.

Některé praktické právní otázky spojené s ústavní žalobou

Široká, nebo úzká ústavní žaloba?

Ústavní žaloba je pojata poměrně široce. Uvádí celou řadu skutků, které by mohly představovat porušení Ústavy, a zároveň vykresluje jednání prezidenta v jeho celistvosti. Tento aspekt je některými ústavními právníky kritizován.

„Žaloba by měla větší šanci na úspěch, kdyby byla daleko užší a více se omezila na skutky, které jsou úplně nepochybné.“

JUDr. Jan Kudrna, Ph.D.

Jiní experti vidí v širokém pojetí žaloby naopak výhodu. Ústavní soud ve věci ústavní žaloby postupuje subsidiárně podle trestního řádu, jedná se tedy o kvazitrestní řízení. Z toho plynou některé důležité důsledky, jako je například princip totožnosti skutku. Ústavní soud může rozhodovat **jen** o skutcích, které jsou popsány v ústavní žalobě, přičemž o těchto skutcích rozhodnout musí.

„Ústavní soud rozhoduje jenom o tom skutku, který je v ústavní žalobě, a o něm rozhodnout musí.“

doc. JUDr. PhDr. Jan Wintr, Ph.D.

Ačkoliv tedy některý ze skutků nemusí být shledán hrubým porušením Ústavy, Ústavní soud se k němu tak jako tak vyjádří a nutně tak i v těchto případech vyloží, jak bychom měli interpretovat Ústavu. Jinými slovy široká žaloba umožní Ústavnímu soudu, aby vyložil více aspektů prezidentských pravomocí a povinností, než by tomu bylo v případě úzce pojaté ústavní žaloby.

Zároveň platí, že široké pojetí žaloby nemůže mít před Ústavním soudem negativní vliv na posouzení některých klíčových skutků, u kterých je shledání hrubého porušení Ústavy nejpravděpodobnější.

„Pokud Ústavní soud dojde k závěru, že alespoň jeden skutek sám o sobě nebo ve spojení s jinými je hrubým porušením Ústavy, prezident je v takovém případě shledán vinným.“

doc. JUDr. PhDr. Jan Wintr, Ph.D.

Musí nutně dojít k uložení sankce, shledá-li Ústavní soud, že došlo k hrubému porušení Ústavy?

Nejasnosti ohledně automatické či volitelné povahy sankce vycházejí z odlišností textu Ústavy a zákona o Ústavním soudu. V Ústavě je v článku 65 odst. 2 uvedeno, že: “Ústavní soud může na základě ústavní žaloby Senátu rozhodnout o tom, že prezident republiky ztrácí prezidentský úřad a způsobilost jej znovu nabýt.” V § 104 odst. 2 zákona o Ústavním soudu je však uvedeno, že: “Jakmile byl nález, kterým bylo ústavní žalobě vyhověno, vyhlášen podle § 56, ztrácí prezident republiky prezidentský úřad a způsobilost jej znovu nabýt.”

Dle převažujícího názoru ústavních právníků je však třeba Ústavu v kontextu zákona o Ústavním soudu vykládat tak, že v případě shledání viny z hrubého porušení Ústavy či velezrady sankce přichází automaticky.

“Zákonem o Ústavním soudu je Ústavní soud vázán. Pokud Ústavní soud shledá prezidenta vinným, sankce už nastupuje automaticky.”

JUDr. Jan Kudrna, Ph.D.

“Představa, že by Ústavní se ústavní soud rozhodl, že se prezident dopustil velezrady nebo hrubého porušení Ústavy, ale že mu žádnou sankci neuloží, mi přijde absurdní. Toto by bylo zřejmě ve srovnání s jinými státy zcela ojedinělé.”

doc. JUDr. PhDr. Jan Wintr, Ph.D.

Lze posuzovat skutky z minulého volebního období?

Ústavní žaloba obsahuje i skutky, které spadají do minulého volebního období současného prezidenta. Vzniká tak otázka, jestli takové skutky může Ústavní soud posuzovat. Dle expertů taková jednání posuzovat lze. Nejde totiž ani tak o otázku volebních období, ale o možné promlčení v analogii s trestnými činy. Závažná jednání by však za dobu dvou volebních období promlčena být neměla.

“Je zde zájem na tom, aby prezidentský úřad nevykonávala osoba, která se dopouští ústavních deliktů. Tento zájem se nijak nepřetrhává tím, že v mezičase proběhly volby, proto volby nejsou generální pardon na protiústavní jednání.”

doc. JUDr. PhDr. Jan Wintr, Ph.D.

Mohl se prezident dopustit hrubého porušení Ústavy?

Prezident mohl Ústavu porušit dle názoru expertů dvěma různými způsoby, respektive dvěma typy jednání. V několika individuálních případech prezident přímo jednal v rozporu s důležitými ústavními pravidly zakotvenými v textu Ústavy. V dalších případech nemuselo nutně dojít k porušení textu Ústavy, ale prezident jednal v rozporu se zásadními principy českého ústavního systému, jeho jednání je tak závažné spíše ze systémového hlediska.

Zjevná individuální porušení

Do prvního typu prezidentova patrně protiústavního jednání patří podrobně diskutovaný případ neodvolání ministra Antonína Staňka po dobu dvou měsíců. Obdobný případ představuje situace z roku 2017, kdy prezident nekonal ve věci odvolání tehdejšího ministra financí Andreje Babiše po dobu 19 dnů.

Experti kulatého stolu se shodli, že zejména v případě neodvolání ministra Staňka se jedná o zjevné porušení Ústavy. Ačkoliv Ústava výslovně lhůtu pro odvolání ministra nestanoví, podle obecných právních principů, které se vztahují i na Ústavu, prezident musí jednat „bez zbytečného odkladu“.

Nejzjevnějším porušením Ústavy je neodvolání ministrů Babiše a Staňka.“

prof. JUDr. Jan Kysela, Ph.D., DSc.

„Neodvolání ministrů Babiše a Staňka je evidentním porušením zvláště důležitého a jednoznačného ústavního pravidla.“

doc. JUDr. PhDr. Jan Wintr, Ph.D.

Narušení systému a principů

Druhým typem jsou jednání prezidenta, která směřují proti parlamentní formě vlády, přičemž se nutně nemusí jednat o porušení samotného textu Ústavy, jako spíš důležitých ústavních principů. Do těch dle expertů skutečně zasahováno je.

"Jsem přesvědčen, že současný prezident republiky i další před ním mají tendence posunovat logiku fungování naší parlamentní demokracie směrem k polo-prezidentskému systému."

Mgr. Martin Štefek, Ph.D.

Za nejzávažnější experti považují jmenování Rusnokovy vlády a její následné držení u moci v demisi po dobu necelého půl roku. Obdobným případem je udržování u moci v případě první vlády Andreje Babiše, která rovněž nezískala důvěru a vládla v demisi.

"Dalekosáhlý systémový význam má to, když se prezidentovi podaří vnutit parlamentu vlastní vládu, jako to bylo u Rusnokovy vlády. Vláda ve stavu demise je zase jiný případ, kdy se porušuje"

pravidlo odpovědnosti vůči Poslanecké sněmovně.“

prof. JUDr. Jan Kysela, Ph.D., DSc.

„Najednou tu máme dvě vlády v demisi, které po asi tři čtvrtě roku nemají důvěru Sněmovny, takže základní princip [odpovědnosti vlády vůči Sněmovně] se po tu dobu úplně rozpadl.“

(2:39:46)

JUDr. Jindřiška Syllová, CSc

Pokud by takové jednání prezidenta bylo tolerováno, současný parlamentní politický systém, který je založený na odpovědnosti vládě vůči Poslanecké sněmovně bude narušen. Jedním z možných důsledků může být změna ústavního systému na semi-prezidentský. Ten ovšem by ovšem dle expertů nemusel být v českých podmínkách funkční.

„Souhlasím s kolegou Štefkem, že poloprezidentský systém vlády by [u nás] nefungoval dobře.“

doc. JUDr. PhDr. Jan Wintr, Ph.D.

Dalším možným důsledkem může být narušení současného ústavního systému, ovšem bez vzniku funkční alternativy.

„Nevím, jestli se systém proměňuje v nějakou jinou pozitivní kvalitu. Český prezident nemá žádné pozitivní kompetence, jimiž se může stát prezidentem vládnoucím jako ten francouzský. Český prezident má jen takové kompetence, které mohou systém deformovat nebo které mohou vést k dysfunkcím.“

prof. JUDr. Jan Kysela, Ph.D., DSc.

Oponentní stanoviska

Mezi experty sice panuje relativní shoda, že se prezident dopustil jednání, který by mohla být shledána porušením ústavy či dokonce hrubým porušením Ústavy, jako je například neodvolání ministrů, kteří byli k odvolání navrženi premiérem. Existuje i relativní shoda na tom, že některé skutky prezidenta a také jeho pojetí výkonu úřadu ve své celistvosti směřuje proti principům parlamentní formy vlády.

Někteří ústavní právníci však s těmito převažujícími stanovisky polemizují, přičemž u některých posuzovaných skutků prezidenta předkládají argumenty, že se jedná o jednání v souladu s Ústavou. V tomto ohledu lze uvést např. profesora Aleše Gerlocha či docenta Zdeňka Koudelku, kteří s určitými oponentními závěry vystoupili veřejně.

Profesor Aleš Gerloch v rozhovoru pro iRozhlas uvedl¹, že prezident sice musí odvolat ministra bez zbytečného odkladu, v případě neodvolání ministra Staňka po dobu dvou měsíců však dle něj zbytečný odklad nenastal, protože prezident čekal na výsledek podaného trestního oznámení. Tato argumentace však mezi experty kulatého stolu zastání nenašla.

„Je absurdní, že by se čekalo na trestní oznámení, to by se mohlo čekat vždycky na všechno.“
doc. JUDr. PhDr. Robert Zbíral, Ph.D.

Docent Koudelka dále v článku pro MD Dnes prezentoval² odlišný názor od většiny ústavních právníků v otázce, jestli může prezident odmítnout jmenovat ministra, nemá-li k tomu právní důvody, tedy například pokud mu navržený ministr nepřijde dostatečně kompetentní. Koudelka argumentuje, že jmenovací pravomoc prezidenta je stejně silná jako návrhovací pravomoc premiéra a prezident má zcela volnou možnost uvážení, jestli návrhu vyhoví nebo ne. Ani tato argumentace experty kulatého stolu nepřesvědčila.

„Když se pouštím do diskuze s právníky zastávající tento názor, tak oni začínají argumentovat první republikou. Já je tedy trochu podezřívám, že mají stále v ruce ústavní listinu z roku 1920 a nevěšili si, že už máme jinou Ústavu.“
doc. JUDr. PhDr. Jan Wintr, Ph.D.

„Existují čtyři komentáře k Ústavě a nevím o tom, že by jeden z těch komentářů toto říkal, takže to je úplně bezpředmětné.“
JUDr. Jindřiška Syllová, CSc

¹ iRozhlas, Ministr Staněk skončí ve funkci ke konci května. Necítil podporu od vedení ČSSD [online], 15. 5. 2019, dostupné z: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/antonin-stanek-rezignace-jiri-fajt-narodni-galerie_1905151715_jak

² MF Dnes, Žaloba jako politický boj, 21. 9. 2019, str. 13