

Pracovní skupina pro
ÚSTAVNÍ SYSTÉM

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

Členové Pracovní skupiny považují za klíčový pro ústavní systém vztah prezidenta a premiéra a upozorňují, že ústavní mechanismy pro řešení problémů nefungují, pokud premiér netrvá na výkonu svých pravomocí. Tento problém se projevil zejména v dění kolem ministra kultury A. Staňka a ústavní žaloby na prezidenta. Do budoucna členové Pracovní skupiny apelují spíše na zlepšení politické kultury a společenského diskurzu než na přijímání nových právních mechanismů. Za potenciálně rizikové pro fungování ústavního systému v roce 2020 považují opatření spojená s pandemií COVID-19.

Za Fórum expertů

JUDr. Maxim Tomoszek, Ph.D.

Ing. Mgr. Jaroslav Benák, Ph.D.

prof. Dr. JUDr. Karel Eliáš

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

V rámci sledovaného období členové Pracovní skupiny identifikovali následující události relevantní pro fungování ústavního systému:

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

Dění kolem ministra kultury Antonína Staňka pokračovalo od prvního pololetí 2019. Předseda vlády navrhl odvolání A. Staňka 31. května 2019, prezident vyhověl k 31. červenci 2019, ale nového ministra kultury, Lubomíra Zaorálka, jmenoval až 27. srpna. Ministerstvo tak bylo téměř měsíc bez ministra. Prezident tedy nedodržel implikovanou lhůtu „bez zbytečného odkladu“, čemuž se věnuje monitorovací zpráva za předchozí období¹. Prezident republiky zároveň odmítal jmenovat ministrem Michala Šmardu, který byl řádně navržený předsedou vlády. To je zásah do kompetencí předsedy vlády v rozporu s čl. 74 Ústavy² a principem odpovědnosti vlády Poslanecké sněmovně. Významnou okolností této kauzy je neochota premiéra vést s prezidentem spor o kompetenci určovat personální složení vlády. Vzhledem k neexistenci ústavní povinnosti takový spor vést zde ovšem převažuje politický rozměr nad ústavněprávním.

Nástrojem, který právní řád předvídá pro řešení takové situace, je vyvolání kompetenčního sporu před Ústavním soudem. Právní řád ovšem očekává (celkem logicky), že předseda vlády má zájem na vyvolání takového sporu, neboť chce mít ve vládě ty ministry, které prezidentu navrhuje. (Jaroslav Benák)

b) Ústavní žaloba na prezidenta ČR Miloše Zemana

Další významnou událostí bylo zamítnutí Senátem předložené ústavní žaloby na prezidenta republiky v Poslanecké sněmovně. Osmibodová žaloba na Miloše Zemana pro hrubé porušení ústavy byla schválena Senátem 24. 7. 2019 kvalifikovanou většinou 48 hlasů³. Její iniciátor, senátor Václav Láška, ji označil za reakci na snahu prezidenta změnit nynější parlamentní systém na poloprezidentský [2]. Pokud by se Poslanecká sněmovna usnesla na podání žaloby, prezidentovi by hrozila ztráta úřadu. V Poslanecké sněmovně ale žalobu podpořilo pouze 58 z potřebných 120 poslanců.

¹ [Monitorovací zpráva Pracovní skupiny pro ústavní systém za období 1. 1. 2019 – 30. 6. 2019](#)

² „Prezident republiky odvolá člena vlády, jestliže to navrhne předseda vlády.“

³ Minimum pro schválení bylo 45 hlasů



c) Ústavní soud zrušil zdanění církevních restitucí

Členové Pracovní skupiny upozorňují též na některá rozhodnutí Ústavního soudu. Nálezem Pl. ÚS 5/19 Ústavní soud zrušil zdanění církevních restitucí. Církev měly z finančních náhrad platit od 1. 1. 2020 19% daň. Dle Ústavního soudu byla zrušená norma nepřipustně retroaktivní a narušovala legitimní očekávání církví. Ve srovnatelných případech (stavební spoření a podpora solární elektřiny) v minulosti soud snížení státní podpory formou zdanění nesankcionoval. Zrušení zdanění církevních restitucí považují členové Pracovní skupiny za signál vládě a Parlamentu, že nelze spoléhat na zdrženlivost Ústavního soudu při posuzování daňových předpisů, pokud prostřednictvím zdanění dochází k revizi již platné a účinné legislativy zakládající legitimní očekávání.

d) Ústavní soud nevyhověl návrhům prezidenta a poslanců ANO na zrušení části zákona o střetu zájmů

Ústavní soud se též zabýval návrhy prezidenta a poslanců ANO na zrušení části zákona o střetu zájmů. V únoru 2020 tento návrh zamítl⁴. Členové vlády tak nadále nebudou moci provozovat rozhlasové a televizní vysílání a vydávat periodický tisk. Společnosti, v nichž mají členové vlády alespoň čtvrtinový podíl, se nemohou ucházet o veřejné zakázky a nenárokové dotace. Ústavní soud uvádí, že „ekonomická moc může přispět k získání moci politické, která potom může být zpětně synergicky využita k posílení moci ekonomické, například získáním veřejných zakázek“⁵.

e) Nejvyšší státní zástupce zrušil zastavení trestního řízení v případě Čapí hnízdo pro nezákonnost

Členové Pracovní skupiny dále upozorňují, že pro fungování ústavního pořádku je důležité dodržování ústavních zásad napříč právním řádem. V tomto duchu považují za znepokojující, že zastavení trestního řízení v případě Čapího hnízda bylo nezákonné, jak shledal nejvyšší státní zástupce. Premiér čelí obvinění z dotačního podvodu. Městské státní zastupitelství v Praze na návrh dozorujícího státní zástupce Jaroslava Šarocha 13. 9. 2019 trestní stíhání zastavilo. Nejvyšší státní zástupce Pavel Zeman zastavení stíhání částečně zrušil z důvodu, že „byly zjištěny nedostatky v rovině skutkové a v rovině právního hodnocení. V rovině skutkové se jedná o nedostatečnou reflexi zjištěného důkazního stavu a zároveň o nedostatečné zjištění skutkového stavu.“[5]

f) Připravuje se rozšíření institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti

Členové pracovní skupiny též varují před připravovaným významným rozšířením institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti, který má potenciál významně omezit přístup k soudům a

⁴ Nález Pl. ÚS 4/17

⁵ tamtéž



potažmo kvalitu rozhodování ve veřejné správě. Dle §104a soudního řádu správního lze odmítnout kasační stížnost pro nepřijatelnost, pokud její význam nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele. V současnosti se tento institut vztahuje pouze na věci mezinárodní ochrany. Návrh skupiny poslanců na rozšíření institutu nepřijatelnosti byl předložen v červenci 2018⁶. Poslední kompromisní verze počítá s rozšířením nepřijatelnosti kasační stížnosti na věci, u nichž rozhodují dle soudního řádu správního v prvním stupni samosoudci u krajských soudů.

„Samosoudce rozhoduje jak o banálních dopravních přestupcích, tak ve věcech důchodů, nepojistných dávek a v cizinecké agendě. Takto pojatá nepřijatelnost kasační stížnosti tak může zasáhnout zranitelné skupiny, jako jsou senioři, děti, lidé s postižením či lidé, kteří nerozumí jazyku, v němž se řízení vede.“ (Jaroslav Benák)

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

Za situaci ohrožující ústavní pořádek ČR členové Pracovní skupiny považují neochotu premiéra využít ústavních mechanismů pro ochranu kompetencí vlády před zásahy prezidenta. Odmítnutí prezidenta odvolat ministra Staňka a jmenovat jeho nástupce považují členové Pracovní skupiny za nepřijatelné. *„Prezident republiky nepřijatelně zasahuje do vnitřního fungování a personálního obsazování vlády; tím narušuje podstatu formy vlády v ČR, zároveň porušuje principy právní jistoty.“ (Maxim Tomoszek)*

Popsané jednání prezidenta je v rozporu nejen s čl. 68 odst. 2 a čl. 74 Ústavy (jmenování a odvolání členů vlády), ale i s čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny (státní moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon), protože prezident neoprávněně oddaloval splnění ústavní povinnosti⁷.

Neochota předsedy vlády vyvolat kompetenční spor v reakci na popsané jednání prezidenta je důležitým politickým kontextem celé kauzy a může mít ústavněprávní důsledky: *„Za významný problém považuji stav, kdy prezident republiky a předseda vlády jednají přinejmenším v tacitní koluzi. V důsledku toho selhávají standardní mechanismy, které ústavní pořádek nabízí k řešení problémů, jež se v uplynulém roce vyskytly. Tím mám na mysli zejména nečinnost prezidenta republiky při odvolání ministra kultury a obecně zjevnou disproporci při jmenování a odvolávání členů vlády za ANO vs. za ČSSD. Nástrojem, který právní řád předvídá pro řešení takové situace, je vyvolání kompetenčního sporu před Ústavním soudem.“ (Jaroslav Benák)*

Koncem monitorovaného období začalo docházet k šíření nemoci COVID-19. To se ukázalo být důležitým momentem konce roku 2019, byť právní následky v ČR již do monitorovaného období nespádají. Členové Pracovní skupiny považují podobu opatření přijatých k pandemii koronaviru za rizikovou pro ústavní pořádek v první polovině roku 2020. Zejména jde o chování vlády a reakci Parlamentu i dalších aktérů na kroky vlády. Již je známé, že některá přijatá řešení mají své

⁶ Sněmovní tisk 245

⁷ [Monitorovací zpráva Pracovní skupiny pro ústavní systém za období 1. 1. 2019 – 30. 6. 2019](#)



ústavní deficit⁸. Členové Pracovní skupiny zdůrazňují důležitost Parlamentu a obecného soudnictví v hlídání toho, aby moc výkonná zůstala v ústavních mantinelech. Důležité bude zejména, aby co nejvíce nově nastalých právních otázek bylo smysluplně zodpovězeno na úrovni legislativy. Soudy budou mít vzhledem k nastalé situaci zvýšený objem práce, a proto není žádoucí, aby musely navíc posuzovat složité otázky jako nároky na náhradu škody vůči státu.

3) Trendy a predikce v rámci sledované oblasti

V obecné rovině členové Pracovní skupiny uvádí, že v oblasti ústavního systému nelze říct, že by se současný vývoj ubíral novým směrem. Prof. Eliáš vysvětluje důvody pro zachování nepříznivého statusu quo: *„Nespatřuji žádné nové trendy. Vláda vládne, má svou podporu v Poslanecké sněmovně, což je pro ni klíčové, a postupuje podle stejných schémat jako v minulých obdobích. Ve společnosti má silnou podporu. Protestů občanské společnosti se účastní menšina. Ty navíc samy o sobě mnoho nezmění.“* Doktor Tomoszek pak doplňuje, že *„lze očekávat, že prezident bude i nadále pokračovat v protiústavních zásazích do vnitřních záležitostí vlády.“*

Okolnosti pandemie nicméně komplikují možnosti predikce. Vzhledem k současné situaci členové Pracovní skupiny varují před překračováním zákonných a ústavních pravomocí vládou a před zahlcením soudů otázkami, které souvisí s koronavirovou pandemií a nejsou s dostatečnou jednoznačností vyřešeny na úrovni legislativy.

Rovněž je potřeba sledovat, zda náleží ÚS k zákonu o střetu zájmů ovlivní situaci ohledně střetu zájmů premiéra.

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.

Členové Pracovní skupiny podotýkají, že dle zkušeností ze zahraničí ani etablované ústavní systémy s hluboce zakořeněnými tradicemi nejsou imunní vůči zneužívání demokratických procesů nebo kompetencí ústavních orgánů. Kontrolní mechanismy je proto potřeba komplementovat zlepšením politické kultury. Jako příklad lze uvést Polsko či USA, kde sice existuje institut impeachmentu, ale i přes zjevná porušení ústavy není aplikován, protože k tomu nejsou kvalitní politické podmínky. Proto členové Pracovní skupiny doporučují jako klíčové nástroje zkvalitnění společenského diskurzu a zlepšení komunikace mezi názorovými oponenty. Tyto nástroje mohou pomoci tam, kde zavádění nových právních mechanismů nic nevyřeší.

⁸ Viz například usnesení NSS Pst 19/2019 – 12 o doplňovacích volbách do Senátu, rozhodnutí Městského soudu v Praze 14 A 41/2020 o zrušení mimořádných opatření Ministerstva zdravotnictví nebo rozbor ústavnosti opatření vlády doc. JUDr. PhDr. Jana Wintra, Ph.D. na www.wintr.cz



V případě koronavirových opatření členové Pracovní skupiny uznávají, že situace je globálně bezprecedentní. V takové situaci považují za klíčové, aby nově nastalé právní otázky jako nárok na náhradu škody vůči státu byly zodpovězeny na úrovni legislativy.

Přehled mediálních výstupů k dané oblasti

[1] iRozhlas. Prezident Zeman po dvou měsících odvolal ministra kultury Staňka. Nástupce je stále nejasný [online]. 29. 7. 2019. Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/milos-zeman-antonin-stanek-odvolani-ministr-kultury_1907291318_lac

[2] ČT24. Žaloba na prezidenta se k Ústavnímu soudu nedostane. Poslanci odmítli senátní návrh [online]. 26. 9. 2019. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/2934461-poslanci-jednaji-o-ustavni-zalobe-na-prezidenta-zemana-vetsina-je-proti>

[3] Aktuálně. Ústavní soud posvětil zákon o střetu zájmů, který Babišovi zkomplikoval podnikání [online]. 18. 2. 2020. Dostupné z: <https://zpravy.aktualne.cz/domaci/prezident-zeman-a-poslanci-ano-neuspeli-ustavni-soud-ponecha/r~3ea820de524f11ea8776ac1f6b220ee8/>

[4] Novinky.cz. Ústavní soud zrušil zdanění církevních restitucí [online]. 15. 9. 2019. Dostupné z: <https://www.novinky.cz/domaci/clanek/zivak-us-restituce-40299925>

[5] Česká justice. Rozšíření nepřijatelnosti kasační stížnosti se přiblížilo, platilo by pouze na rozhodování samosoudcem [online]. 2. 12. 2019. Dostupné z: <https://www.ceska-justice.cz/2019/12/rozsireni-neprijatelnosti-kasacni-stiznosti-se-priblizilo-platilo-by-pouze-na-rozhodovani-samosoudcem/>

[6] iRozhlas. Kauza Čapí hnízdo pokračuje. Šéfžalobce Zeman obnovil trestní stíhání Babiše a Mayerové [online]. 4. 12. 2019. Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/kauza-capi-hnizdo-pavel-zeman-rozhodnuti-andrej-babis-nejvyssi-statni_1912041307_kno

[7] ČT24. Soud zrušil čtyři vládní opatření. Ministerstvo zdravotnictví podá kasační stížnost [online]. 23. 4. 2020. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/3082433-ctyri-opatreni-proti-koronaviru-jsou-nezakonna-soud-je-zrusil>

[8] Seznam Zprávy. 58 pro, 62 proti. Ústavní žalobu na prezidenta Zemana poslanci smetli ze stolu [online] 26. 9. 2019. Dostupné z: <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/poslanci-diskutuji-o-ustavni-zalobe-na-prezidenta-79571>

Vybrané citace členů Pracovní skupiny

„Nyní pokládám za zásadní trend v oblasti ústavního systému chování vlády (obecněji moci výkonné) v oblasti reakcí na koronavirovou pandemii a odpovědi parlamentu a dalších aktérů na kroky vlády. [...] Bude zásadní, jak bude fungovat parlament, popřípadě ve druhé linii obecné soudnictví, a kolik toho vládě "dovolí".“ (Jaroslav Benák)



„Se současnou epidemiologickou situací se potýká celý svět a v zásadě všechny státy jsou na stejné startovní čáře (z hlediska předchozích zkušeností a kvalifikace pro řešení této bezprecedentní situace). Za klíčové pokládám, aby co nejvíce otázek bylo smysluplně zodpovězeno na úrovni legislativy. Soudy budou mít dost práce s insolvencemi a sníženou ochotou plnit smluvní závazky, nepřidával bych jim ještě složité posuzování otázek jako kdo má nárok na náhradu škody vůči státu.“ (Jaroslav Benák)

„Prezident republiky nepřipustně zasahuje do vnitřního fungování a personálního obsazování vlády; tím narušuje podstatu formy vlády v ČR, zároveň porušuje principy právní jistoty.“ (Maxim Tomoszek)

„Bohužel zkušenosti ze zahraničí ukazují, že ani etablované ústavní systémy s hluboce zakořeněnými tradicemi nejsou imunní vůči populismu a zneužívání demokratických procesů nebo kompetencí ústavních orgánů. Základním nástrojem ke zlepšení by ta mělo být zvýšení politické kultury, zkvalitnění společenského diskurzu, zlepšení komunikaci mezi názorovými oponenty apod. Zavádění nových právních mechanismů k řešení těchto problémů by patrně problémy nevyřešilo, ale spíše možná prohloubilo.“ (Maxim Tomoszek)

„Nestandardního toho bylo dost. Na jedné straně jsou to projevy porušování zásad dobré správy státu ve vrcholné politice. Konání i nekonání prezidenta republiky v souvislosti s odvoláním ministra kultury a jmenováním jeho nástupce vykazuje rysy svévole, neochota předsedy vlády řešit tuto situaci tzv. kompetenční žalobou pokládám za projev reálpolitiky a odmítnutí principu vlády zákona.“ (Karel Eliáš)

„Nejzásadnější se mi jeví rozhodnutí státního zástupce Šarocha z 30. 8. 2019, kdy bylo zastaveno trestní řízení v tzv. případě Čapího hnízda. Nejde ani tak o to, že nejvyšší státní zástupce Zeman toto usnesení zrušil 4. 12. 2019 pro nezákonnost. Jde mi o to, že dopustí-li se nezákonnosti státní zástupce v první linii v případě tak budícím společenskou, politickou a mediální pozornost a při vědomí takového zájmu, kladu si otázku, jak to asi chodí v trestních věcech, jež takto koncentrovaně sledovány nejsou.“ (Karel Eliáš)

