



Kancelář prezidenta republiky

V Praze dne 11. dubna 2023
Č. j.: KPR 2040/2023

Kancelář prezidenta republiky (dále „KPR“) obdržela dne 24. března 2023 s odkazem na zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, žádost [REDACTED], o poskytnutí těchto informací:

1. Vypracované právní analýzy či právní stanoviska, která pro prezidenta republiky či Kancelář prezidenta republiky vypracoval mezi 8. březnem 2013 a 8. březnem 2023 (tj. v době prezidentství Ing. Miloše Zemana) prof. JUDr. Aleš Gerloch CSc. Prof. Gerloch o těchto stanoviscích mluvil např. v rozhovoru pro Český rozhlas Plus. Zdroj informací: <https://www.youtube.com/watch?v=DWWDK3tm55gA&t=505s>
2. Finanční odměny za jednotlivá právní stanoviska vypracovaná prof. Gerlochem.


KPR k tomu sděluje:

K bodu 1 žádosti

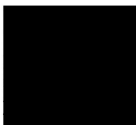
Kprie požadovaných právních analýz jsou uvedeny v přílohách.

K bodu 2 žádosti

KPR za každou z těchto analýz zaplatila 50 000 Kč.


JUDr. Václav Pelikán
ředitel Odboru legislativy a práva

Přílohy



Prof. JUDr. Aleš Gerloch, CSc.

advokát

osvědčení ČAK č. 1019, IČO 66205930

Botičská 4, 128 00 Praha 2

tel.: 224 915 718, tel., fax: 224 918 138

E-mail: ak.gerloch@wo.cz, ak.gerloch@seznam.cz

ID datové schránky: g3nhm8f

Právní stanovisko k výkonu jmenovacích pravomocí prezidenta republiky ve vztahu k trvání funkčního období prezidenta republiky

Obecně

1. Stanovisko se zabývá problematikou výkonu těch pravomocí prezidenta republiky, které spočívají ve jmenování osob do určitých funkcí nebo úřadů, jejichž délka funkčního období je právními předpisy regulována tak, že se periodicky opakují, resp. lze na základě právní úpravy s dostatečnou přesností určit, ke kterému okamžiku bude nutno o jmenování určité osoby do funkce či úřadu rozhodnout s ohledem na uplynutí ústavou či zákonem stanovené délky funkčního období, přičemž jejich jmenování není vázáno na návrh jiného ústavního orgánu.

2. Příkladem takové právní úpravy může být jmenování členů Bankovní rady České národní banky, kteří jsou jmenováni do své funkce na dobu 6 let (§ 6 odst. 4 zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance). Jistou modifikací mohou být jmenovací pravomoci k obsazení funkcí, jejichž výkon je limitován nejen délkou funkčního období, ale také dosažením určitého věku, jako je tomu u soudních funkcionářů, u nichž je zánik funkce soudního funkcionáře Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu (předseda či místopředseda soudu) spojen s dosažením věku 70 let (§ 94 písm. a) a § 108 odst. 1 písm. a) zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích). Naopak například jmenování členů vlády je vázáno na návrh předsedy vlády, návrh na jmenování prezidenta a viceprezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu na návrh Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, návrh na jmenování rektora státní či veřejné vysoké školy na návrh akademického senátu vysoké školy atd.

3. Do jisté míry obdobnou situací mohou být případy, kdy sice nejde o výkon jmenovacích pravomocí prezidenta republiky, ale o přijímání jiných rozhodnutí tehdy, kdy z právní úpravy vyplývá, ke kterému okamžiku bude nutno určité rozhodnutí přijmout. Příkladem může být vyhlášení voleb do zastupitelských sborů, jako je Poslanecká sněmovna a Senát Parlamentu České republiky (§ 1 odst. 3 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky) či územní samosprávné celky (§ 3 odst. 1 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, § 3 odst. 1 zákona č. 130/2000 Sb. o volbách do

zastupitelstev krajů). Právní úprava zde stanoví, že volby do těchto zastupitelských orgánů mají být vyhlášeny s určitým časovým předstihem, a to alespoň 90 dní před jejich konáním. Jde tedy o případ, kdy příslušný časový okamžik je předem znám, a tomu je nutno přizpůsobit přijetí rozhodnutí o vyhlášení voleb.

4. V těchto případech, ať se jedná o pravomoc jmenovací nebo o pravomoc přijmout jiná rozhodnutí, může vyvstat otázka, zda je prezident republiky oprávněn příslušné rozhodnutí učinit, pokud jeho účinky nastanou až poté, kdy skončí samotné funkční období prezidenta republiky. Případná negativní odpověď by implikovala závěr o možných nedostacích takového rozhodnutí z hlediska právního. Zejména by bylo možno uvažovat o nezákonnosti rozhodnutí, v krajním případě až o jeho nicotnosti.

Zadání

5. Posoudit z hlediska platnosti účinky těch rozhodnutí prezidenta republiky, jimiž jsou do funkcí jmenovány osoby, které by se jich měly ujmout až po skončení výkonu funkce prezidenta republiky (tj. jmenování by bylo účinné až k datu, které následuje po dni zániku funkce prezidenta republiky), pokud by byl jmenovací akt učiněn v době trvání funkčního období prezidenta republiky, přičemž ve jmenovací listině (jmenovacím rozhodnutí) by bylo uvedeno, že příslušná osoba je do funkce jmenována ke dni, který bezprostředně navazuje na den, v němž skončí funkční období osoby, která danou funkci dosud zastávala.

6. Zadání se vztahuje na situace, kdy dojde k zániku funkce prezidenta republiky uplynutím jeho funkčního období. Podle našeho názoru je však nutno přihlédnout i k situacím, kdy k zániku funkce prezidenta republiky dojde z jiných důvodů, typicky vzdáním se úřadu prezidenta republiky (čl. 61 Ústavy), ztrátou volitelnosti (čl. 57 Ústavy *a contrario*) apod. I v těchto případech totiž může dojít k tomu, že účinky jmenovacího či jiného rozhodnutí prezidenta republiky nastanou až poté, kdy mu funkce z naznačených důvodů zanikne. Relevance takových situací by proto měla být shodná jako v případech, ke kterým se zadání stanoviska vztahuje výslovně.

Právní posouzení

7. Zadání stanoviska lze v obecné rovině vymezit tak, že předmětem posouzení má být určení vztahu mezi těmi rozhodovacími (jmenovacími) pravomocemi prezidenta republiky, které mohou být vykonány tak, že jejich účinky přesáhnou funkční období prezidenta republiky, a délkou (resp. trváním) funkčního období prezidenta republiky. Zadání je vztaheno ke jmenovacím pravomocím prezidenta republiky, zejména pak k těm, které jsou vykonávány v režimu čl. 62 Ústavy, avšak, jak již bylo naznačeno, jedná se o obecnější otázku výkonu jakýchkoliv rozhodovacích pravomocí prezidenta republiky, při nichž účinky rozhodnutí mají nastat až po skončení funkčního období prezidenta republiky. Pochybnosti ohledně žádoucího postupu ze strany prezidenta republiky v takových případech jsou opodstatněny tím, že se logicky nabízí otázka, zda by v takových případech neměl rozhodnutí učinit až prezident republiky, který bude do funkce nově zvolen a složí slib a jehož funkce tak bude ke dni, ke kterému mají nastat účinky jeho rozhodnutí, trvat.

8. Obě naznačené situace, tj. jak výkon jmenovacích pravomocí prezidenta republiky, tak výkon dalších rozhodovacích pravomocí prezidenta republiky, považujeme v daných souvislostech za srovnatelné. Z toho vyplývá, že závěry vztažené k výkonu jmenovacích pravomocí by měly být platné i pro výkon dalších rozhodovacích pravomocí a naopak. Mezi oběma kategoriemi případů mohou jistě existovat rozdíly vyplývající z konkrétní právní úpravy, která by mohla níže uvedené závěry modifikovat. Zároveň je však možno konstatovat, že právní úprava jednotlivých pravomocí prezidenta republiky obvykle naznačené problémy výslovně neřeší.

9. Pokud jde o **jmenovací pravomoci prezidenta republiky**, právní úprava ve zkoumaných souvislostech zpravidla pouze stanoví, že určité funkcionáře či osoby mající zastávat příslušnou funkci nebo úřad jmenuje prezident republiky (buď zcela sám, nebo v součinnosti s jiným orgánem, například na návrh vlády, Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, se souhlasem předsedy vlády, Senátu atd.) a dále pak stanoví délku funkčního období. Právní úprava obvykle nestanoví, zda určitý funkcionář může být jmenován do funkce s určitým předstihem, tj. ještě za doby trvání funkce dosavadního funkcionáře, případně s jak velkým časovým předstihem se tak má či může stát.

10. Pro demonstraci lze uvést jednotlivé příklady právní úpravy. Podle § 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, jmenuje prezident republiky ze soudců Ústavního soudu (dále jen "soudce") předsedu a dva místopředsedy Ústavního soudu. Zákon nestanoví, v jakém časovém úseku, resp. předstihu, mohou být uvedení funkcionáři jmenováni. Obdobně pro jmenování samotných soudců Ústavního soudu tentýž zákon pouze stanoví, že prezident si vyžádá od Senátu souhlas ke jmenování soudce, aniž by bylo řečeno, zda se tak může stát s předstihem (tj. dříve, než určitému soudci uplyne funkční období), nebo se tak musí stát až následně. Podle dříve platného § 17b odst. 2 zákona č. 458/2000 Sb., energetický zákon, měl prezident republiky pravomoc jmenovat na návrh vlády předsedu Energetického regulačního úřadu na funkční období 6 let. Opět nebylo stanoveno, zda se tak může stát s předstihem nebo až poté, kdy se funkce předsedy ERÚ uvolní (pozn.: ke změně tohoto ustanovení došlo s účinností od 1. 8. 2017). Podle § 19c odst. 2 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, jmenuje prezident republiky předsedu Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí, a to na dobu 6 let. Opět není stanoveno, zda se takové jmenování může stát ještě v době, kdy dosavadní předseda Úřadu zastává svoji funkci a nový předseda by tak byl jmenován do této funkce až od určitého budoucího data.

11. V uvedených příkladech byly zmíněny i ty, kdy prezident jmenovací pravomoc nevykonává sám, ale na návrh jiného orgánu, případně s jeho souhlasem. V takových případech může participace tohoto jiného orgánu fungovat jako určitý korektiv jmenovací pravomoci prezidenta republiky, a to v tom smyslu, že dokud není příslušný návrh učiněn, případně souhlas udělen, nemůže prezident republiky svoji pravomoc vykonat. Nemusí tak vůbec nastat situace, která je předmětem posouzení, avšak není to vyloučeno.

12. Výše byly popsány příklady právní úpravy, která s časovou limitací pro výkon jmenovacích pravomocí prezidenta republiky nepočítá. V některých případech však právní

úprava určitou limitací pro ustavení určité osoby do funkce z hlediska časového zná. Například podle § 12 odst. 2 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, platí, že pokud se uvolní místo člena Úřadu (zákon přitom nerozlišuje, z jakého důvodu se tak stane), předloží prezident Úřadu návrh na nového člena Úřadu Poslanecké sněmovně do 40 dnů ode dne uvolnění místa. Je tedy zřejmé, že volba nového člena Úřadu nemůže být učiněna s předstihem, byť může být v některých případech dopředu známo, ke kterému dni funkce člena Úřadu zaniká (typicky dosažením věku 65 let dle § 12 odst. 9 písm. b) zákona o Nejvyšším kontrolním úřadu). Je tedy patrné, že právní úprava může být konstruována i tak, že brání „předčasnému“ ustavení určité osoby do funkce. Naopak, pokud jde o jmenování prezidenta či viceprezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu, což je již v pravomoci prezidenta republiky dle čl. 62 písm. j) Ústavy, zákonná úprava žádné podobné časové omezení nestanoví. Ze systematiky právní úpravy tak lze dovodit, že jmenovat prezidenta či viceprezidenty Nejvyššího kontrolního úřadu lze i dříve, než uplyne funkční období dosavadních funkcionářů (*arg. a contrario*).

13. Z právní úpravy tak s ohledem na shora uvedené příklady podle našeho názoru nelze s jistotou dovodit, že by příslušné rozhodnutí o jmenování určité osoby do funkce mohlo být učiněno až po uplynutí funkčního období osoby zastávající příslušný úřad, neboť ve vztahu k pravomocím prezidenta republiky neexistuje žádný případ právní úpravy, která by byla takto konstruována. Nelze tedy tvrdit, že by se mohlo jednat o obecný právní princip, který by musel být dodržován tehdy, pokud právní úprava nestanoví jinak (k relevanci právních principů a jejich aplikovatelnosti srov. např. nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 33/97).

14. Pochybnosti o správnosti takového případného postupu však mohou přetrvávat, a proto je nutno hledat další argumenty takový závěr jednak potvrzující, jednak vyvracející.

15. Ve prospěch závěru o možnosti učinit příslušné jmenovací rozhodnutí i dříve, než se určitá funkce či úřad uvolní, a to k datu následujícímu po uplynutí funkčního období prezidenta republiky, svědčí podle našeho názoru zejména argument spočívající v zájmu na kontinuálním výkonu funkce, čehož je možno dosáhnout právě jmenovacím rozhodnutím, které je učiněno s předstihem. Je sice možno namítnout, že stejného účinku by bylo dosaženo, kdyby bylo jmenovací rozhodnutí vydáno právě v den, kdy se příslušný úřad či funkce uprázdní, avšak to nemusí být za všech okolností praktické, neboť si lze snadno představit, že v takovém postupu mohou prezidentovi republiky zabránit konkrétní okolnosti, typicky plnění jiných povinností apod. Z toho plyne, že závěr ve prospěch možnosti přijmout jmenovací rozhodnutí s určitým časovým předstihem je legitimní, není *apriori* chybný. Je podporován i tím, že právní úprava případy, kdy účinky jmenovacího rozhodnutí nastanou až po uplynutí funkčního období prezidenta republiky, nijak nezohledňuje. Proto se lze v obecné rovině domnívat, že skutečnost, zda se určitá osoba ujme funkce v době, kdy funkční období prezidenta republiky stále ještě trvá, nebo již uplynulo, není rozhodná.

16. Argumentem opačným je argument spočívající v tom, že pokud se má určitá osoba ujmout svého úřadu či započít s výkonem funkce ke dni, ke kterému již funkční období prezidenta republiky, jenž jmenovací pravomoc vykonal, zaniklo, není důvod, aby rozhodnutí vydal dosavadní prezident, nýbrž jde již o pravomoc nově zvoleného prezidenta republiky.

Relevanci tohoto argumentu lze prohloubit za použití *argumentu ad absurdum*. Pokud bychom vycházeli z toho, že jednou z podmínek, za jejichž splnění je jmenovací rozhodnutí přijato, je znalost okamžiku, ke kterému skončí funkční období osoby zastávající určitý úřad, pak by teoreticky bylo možné učinit i několik jmenovacích rozhodnutí na několik po sobě jdoucích funkčních období. Potenciální závěr, že by tímto způsobem prezident republiky mohl rozhodnout o obsazení funkcí na řadu let dopředu, je samozřejmě absurdní. Takový postup by vedl k nicotnosti *in eventum* takto učiněných rozhodnutí.

17. Smyslem a účelem časových úseků, po které může být určitá funkce vykonávána, je samozřejmě umožnit výměnu osob, které takovou funkci zastávají (tzv. vláda na čas), přičemž určení osoby, která funkci či úřad nově zaujme, je závislá právě na osobě toho, kdo je nositelem jmenovací pravomoci. Pokud se pravidelně obměňuje i osoba, která je nositelem jmenovací pravomoci (zde tedy prezident republiky), pak z toho nutně plyne, že jmenování určité osoby do funkce má být zásadně v rukou toho, kdo je nositelem jmenovací pravomoci v době, kdy se jmenovaná osoba funkce ujímá. Opačný postup spočívající v tom, že určitá funkce či úřad budou obsazeny na základě rozhodnutí nositele jmenovací pravomoci, který v době, kdy se jmenovaný funkce ujme, již nositelem této pravomoci nebude, do značné míry smysl a účel právní úpravy časově omezeného výkonu funkcí popírá, či minimálně významně modifikuje.

18. Jak již bylo uvedeno výše, jmenovacím pravomocem prezidenta republika lze připodobnit i jiné jeho rozhodovací pravomoci, byť se jmenování netýkají. Výše byl zmíněn příklad týkající se vyhlášení voleb do zastupitelských sborů. Pro tento případ jsou lhůty stanoveny tak, že volby mají být vyhlášeny v určitém časovém úseku přede dnem jejich konání, přičemž i den konání voleb je zákonem určen, resp. ze zákonné úpravy vyplývá. Je tedy možné, že prezident vyhlásí volby tak, že se budou konat v době, kdy jemu samému již uplyne funkční období. Zároveň jsou však tyto lhůty stanoveny tak, že určují nejzazší možný termín, ve kterém je nutno volby vyhlásit. Naopak první možný termín (lhůta) vyhlášení voleb není nijak zákonem určen, z čehož plyne možnost vyhlásit volby se značným předstihem (teoreticky nedlouho po skončení stávajících voleb). I v takovém případě tak může nastat situace, že jsou volby vyhlášeny natolik brzy, že by je mohl vyhlásit i nově zvolený prezident republiky, a to stále při respektování Ústavou či zákonem stanovených minimálních lhůt. Bylo by tedy opět možno argumentovat tím, že pokud by stávající prezident republiky nevykonal svoji pravomoc se značným předstihem, mohl by ji vykonat až prezident nově zvolený do své funkce, kterému výkon takové pravomoci spíše přísluší. Platí nicméně, že žádné omezení, z něž by vyplývala maximální lhůta pro vyhlášení voleb, není v platné právní úpravě obsažena, takže nelze bez dalšího zcela jednoznačně říci, že by šlo o postup protiprávní.

19. Časové účinky rozhodnutí o jmenování určité osoby do funkce je nutno zvažovat též z hlediska jmenované osoby. Jakkoliv je předpokladem, že by určitá osoba byla do funkce jmenována k určitému budoucímu datu, které navazuje na skončení funkčního období osoby zastávající tutéž funkci, nelze přesto vyloučit, že k zániku funkce u osoby, jejíž funkční období by jinak skončilo uplynutím doby, dojde i dříve (například z důvodu odvolání, inkompatibility funkcí, úmrtí apod.). V takovém případě by bylo potřeba (zřejmě v závislosti

na okolnostech) rozhodnout o jmenování jiné osoby na takto uprázdněnou funkci. Pokud by jmenovací pravomoc v mezidobí náležela nově zvolenému prezidentovi republiky, bylo by zřejmě možné, aby jmenoval do funkce či úřadu jinou osobu, než která již byla dříve jmenována, a to k dřívějšímu, nyní aktuálnímu datu. Mohlo by se tedy stát, že by jednu a tutéž funkci zastávaly (resp. měly zastávat) k určitému časovému okamžiku osoby dvě. To samozřejmě žádoucí není. Zrušení předchozího jmenovacího rozhodnutí by přitom mohlo být nemožné, a to jednak proto, že na to obvykle právní úprava nepamatuje, jednak by se mohlo jednat o zásah do již nabytých práv původně jmenované osoby. V důsledku toho by hrozil vznik sporu mezi jmenovanými osobami o to, která z nich má funkci (úřad) vykonávat. Tento argument tedy svědčí spíše proti tomu, aby byly jmenovací pravomoci vykonávány s předstihem.

20. Je však nutno zohlednit i další situace, které přicházejí v úvahu. Jak již bylo naznačeno, přijaté závěry by se měly konzistentně uplatnit na případy všech možných alternativ, které mohou nastat. Jednou z nich je situace, kdy prezident republiky jmenuje do funkce určitou osobu k datu, které stále bude spadat do funkčního období tohoto prezidenta, avšak následně dojde k předčasnému zániku funkce prezidenta republiky tak, že účinky jmenování nastanou až po tomto zániku. Opět tak vznikne otázka, zda by případně nově zvolený prezident neměl být tím, kdo jmenovací rozhodnutí má správně učinit. Najít argumenty ve prospěch takového závěru je podle našeho mínění obtížné, a to zejména proto, že jde v zásadě o důsledek potenciálně neočekávatelného vývoje situace (resp. očekávatelného spíše v rovině hypotetické). Pokud tedy v takovémto případě nelze považovat postup prezidenta republiky při výkonu jeho jmenovacích pravomocí za nesprávný či pochybný, měl by takový závěr dopadat i na situaci, kdy se jmenovaná osoba má ujmout úřadu po uplynutí funkčního období prezidenta republiky.

Závěry

21. Z provedeného rozboru vyplývá, že ačkoliv právní úprava výslovně nebrání tomu, aby bylo rozhodnuto o jmenování určité osoby do funkce k určitému budoucímu datu, k němuž by již zanikla uplynutím doby funkce prezidenta republiky, který jmenovací akt učinil, přesto nelze odhlížet od smyslu a účelu právní úpravy jmenovacích pravomocí. Zároveň však nelze odhlížet od dalších zájmů a hodnot, kterou jsou procedurou jmenování ovlivněny, zejména pak zájmu na kontinuálním výkonu určitých ústavních funkcí. Je proto potřeba hledat proporcionální řešení takových situací.

22. Podle našeho názoru by jednotlivým, do jisté míry protichůdným argumentům, odpovídal takový postup, podle kterého by prezident republiky mohl rozhodnout o jmenování určité osoby do funkce za výchozího předpokladu, že by počátek vzniku takové funkce výrazně nepřesáhl funkční období úřadujícího prezidenta republiky. Zároveň by se jednalo o funkci, u níž by byl velký důraz na potřebu jejího řádného výkonu, přičemž tato potřeba by převážila nad požadavkem, aby jmenovací akt učinil prezident republiky, který bude zastávat úřad v době, kdy účinky jmenování nastanou. Určitý význam má i délka výkonu mandátu jmenovaného ústavního činitele (nová hlava státu by neměla být zcela zbavena své pravomoci vzhledem k délce mandátu).

23. Jmenovací pravomoc stávajícího prezidenta republiky by proto neměla být využita zejména tehdy, bylo-li by zřejmé, že nově volený prezident republiky bude mít dostatečný časový prostor pro to, aby mohl sám o jmenování rozhodnout. Naopak by mohlo být jmenování určité osoby do funkce rozhodnutím stávajícího prezidenta spíše legitimní v případě, kdy by bylo zřejmé, že úřad prezidenta republiky zůstane delší dobu neobsazen, a to například tehdy, bylo-li by reálně očekávat, že volba prezidenta republiky bude prohlášena za neplatnou. Významným aspektem by mohla být též reálně hrozící možnost, že nově zvolená hlava státu by se nemohla ujmout svého úřadu, resp. by její volba neproběhla (srov. čl. 10 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky), takže by sice ústavně konformně, avšak z hlediska institutu přímé volby prezidenta republiky ne zcela legitimně tento jmenovací akt měl učinit zastupující ústavní činitel (srov. čl. 66 Ústavy).

24. Jmenovací rozhodnutí zakládá jmenované osobě právo na výkon jmenované funkce. Proto by z pohledu této osoby bylo zpochybnění jejího jmenování z důvodu „předčasnosti“ značně problematické, a to zejména proto, že zákonná úprava, jak bylo výše poukázáno, s časovými omezeními pro výkon jmenovacích pravomocí prezidenta republiky nepočítá.

25. Podle našeho názoru by bylo možno z právního hlediska zpochybňovat takové případy výkonu jmenovacích pravomocí, u kterých by bylo zřejmé, že jde o zjevné zneužití této pravomoci na úkor budoucího prezidenta republiky. Za rozhodující měřítko považujeme vzhledem k absenci výslovné právní úpravy skutečnost, zda by dané jmenovací rozhodnutí mohl učinit nově zvolený prezident tak, aby byl zachován předpoklad kontinuity výkonu dané funkce.

V Praze dne 30. června 2022



Prof. JUDr. Aleš Gerloch, CSc.

Prof. JUDr. Aleš Gerloch, CSc.
advokát
osvědčení ČAK č. 1019, IČO 66205930

Botičská 4, 128 00 Praha 2
tel.: 224 915 718, tel., fax: 224 918 138
E-mail: ak.gerloch@wo.cz, ak.gerloch@seznam.cz
ID datové schránky: g3nhm8f

**Právní stanovisko k výkladu zákona č. 157/1994 Sb., o státních vyznamenáních
České republiky**

Obecně

1. Stanovisko se zabývá výkladem zákona č. 157/1994 Sb., o státních vyznamenáních České republiky (dále též jen „zákon“), konkrétně pak postupem při propůjčení a udělení státních vyznamenání za situace, kdy již byla příslušná rozhodnutí o propůjčení a udělení státních vyznamenání podepsána prezidentem a kontrasignována předsedou vlády, avšak nebyla předána v příslušný řádový den, tj. 28. října 2020, vyznamenaným, a to proto, že akt předání byl odložen z důvodu opatření přijatých proti šíření epidemie koronaviru o jeden rok na 28. října 2021.

2. Stanovisko bere v úvahu skutečnost, že v rozhodnutích prezidenta republiky se uvádí, že příslušné státní vyznamenání je propůjčeno či uděleno „*u příležitosti řádového dne 28. října 2020*“, přičemž samotné rozhodnutí obsahuje kromě uvedeného údaje ještě datum, ke kterému prezident o propůjčení či udělení státního vyznamenání rozhodl.

Zadání

3. Stanovisko má zodpovědět následující otázky:

1) Mohou zůstat beze změny původní rozhodnutí o propůjčení či udělení státních vyznamenání datovaná k 28. říjnu 2020, jakož i původní listiny o propůjčení či udělení státních vyznamenání datované k 28. říjnu 2020?

nebo

2) Může zůstat beze změny pouze kontrasignované rozhodnutí, avšak původní listina o propůjčení nebo udělení státního vyznamenání musí být nahrazena novou listinou s uvedením řádového dne, tj. 28. října 2021?

nebo

3) Dosavadní rozhodnutí o udělení či propůjčení státních vyznamenání včetně kontrasignačního aktu, jakož i původní listiny o propůjčení či udělení státního vyznamenání musí být nahrazeny novými, a to s uvedením řádového dne 28. října 2021?

Právní posouzení

4. Zákon o státních vyznamenáních České republiky obsahuje primárně hmotněprávní úpravu jednotlivých vyznamenání. Procesní pravidla jsou velmi strohá a jsou omezena prakticky jen na § 8 až 10 a § 13 zákona týkající se předávání insignií vyznamenání a listin o propůjčení či udělení vyznamenání (pro stručnost bude dále v textu používána zkratka „udělení vyznamenání“, čímž se bude rozumět též jeho propůjčení).
5. Kromě samotné zákonné úpravy se uplatní též čl. 63 odst. 1 písm. h) Ústavy ve spojení s odst. 3 téhož článku, ze kterých vyplývá, že udělování státních vyznamenání představuje tzv. kontrasignovanou pravomoc prezidenta republiky. To znamená, že platnost rozhodnutí prezidenta republiky o udělení státního vyznamenání je podmíněna spolupodpisem předsedy vlády či jím pověřeného člena vlády. Tuto pravomoc může přenést na jiný ústavní orgán. V případě situace předvídané v čl. 66 Ústavy přechází tato pravomoc na předsedu vlády.
6. Subsidiární použití jiných právních předpisů je podle našeho mínění vyloučeno. Do úvahy by připadalo použití zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, avšak udělování státních vyznamenání nepovažujeme za výkon veřejné správy ve smyslu § 1 odst. 1 tohoto zákona. Udělování státních vyznamenání je specifickou ústavní pravomocí prezidenta republiky, jež se odlišuje od správní činnosti orgánů veřejné moci.
7. Právní doktrína v zásadě rozlišuje dva přístupy k vymezení veřejné správy, a to jednak vymezení funkční (materiální), jednak vymezení institucionální (formální) (srov. Hendrych, D. Správní právo: obecná část. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 5.) Materiální pojetí je zaměřeno na povahu samotné činnosti bez ohledu na instituci, která činnost vykonává. Veřejná správa se pak obvykle vymezuje negativně jako souhrn činností, které nenáleží ani moci zákonodárné, ani moci soudní. Formální pojetí se koncentruje na postavení institucí, které veřejnou správu vykonávají, a definuje obvykle veřejnou správu jako správu veřejných záležitostí ve veřejném zájmu, přičemž subjekty, které ji vykonávají, ji realizují coby právem uloženou povinnost, a to z titulu svého postavení jako veřejnoprávních subjektů (srov. Průcha, P. Správní právo: obecná část. 8., dopl. a aktualiz. vyd., Brno: Doplněk, 2012., str. 10). Z praktického hlediska je vhodné provést syntézu obou přístupů. Soudní praxe (judikatura správních soudů) sice preferuje hledisko materiální (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 9. 2007, č. j. 9 Aps 1/2007-68), avšak činí tak primárně s ohledem na vymezení rozsahu pravomoci správních soudů. V posuzovaných souvislostech je však soudní přezkum rozhodování prezidenta republiky ve věci udělování státních vyznamenání z povahy věci vyloučen, a proto pouze materiální hledisko, jež by s ohledem na negativní definici veřejné správy vedlo k závěru, že i udělování státních vyznamenání je výkonem veřejné správy, nemůže obstát. Z důvodu kombinace formálního a materiálního hlediska se proto domníváme, že udělování státních vyznamenání nelze považovat za výkon veřejné správy, a to proto, že nejde o výkon objektivním právem uložených povinností adresovaných prezidentovi republiky, nýbrž o *sui generis* výlučné oprávnění prezidenta mající povahu jistého privilegia ve vztahu k vyznamenáním.

8. Z uvedených důvodů se právní posouzení procesního postupu musí koncentrovat prakticky pouze na výklad zákona o státních vyznamenáních.
9. Podle § 7 zákona platí, že „*Právo propůjčovat a udělovat vyznamenání přísluší prezidentu republiky, nezmocní-li k tomu jiný orgán.*“ Svoji textací toto ustanovení odpovídá čl. 63 odst. 1 písm. h) Ústavy (viz výše). Podle našeho mínění má toto ustanovení dvojitý význam. Jednak zahrnuje rozhodování o tom, které osobě bude vyznamenání uděleno, jednak zahrnuje i samotné předání vyznamenání (srov. k tomu §§ 9 a 10 zákona). Lze si totiž představit situaci, kdy prezident republiky rozhodne o udělení státního vyznamenání, avšak z důvodu objektivních překážek nebude schopen je předat. V takovém případě přichází v úvahu, aby vyznamenání předala i jiná osoba, jak výslovně stanoví § 9 zákona: „*Vyznamenání propůjčená nebo udělená prezidentem republiky může odevzdat jeho jménem osoba jím pověřená.*“ Udělení vyznamenání jako komplexní procedura je tedy svěřeno prakticky výlučně (s výjimkou požadavku kontrasignace) prezidentovi, což je potvrzeno systematickým výkladem, z něž plyne, že odevzdat (předat) vyznamenání má primárně prezident republiky osobně, avšak může k tomu pověřit i jinou osobu.
10. *A contrario* z uvedeného zároveň vyplývá, že pokud prezident republiky nepověří jinou osobu k odevzdání vyznamenání, pak bez takového pověření nemůže být vyznamenání vyznamenatému odevzdáno. Je tedy věcí prezidenta, zda o pověření jiné osoby k odevzdání vyznamenání rozhodne. Pokud takto nerozhodne, zůstává odevzdání vyznamenání v dispozici prezidenta. I v tomto ohledu jde o výlučné oprávnění prezidenta republiky takto postupovat.
11. Podle § 10 zákona pak platí, že „*Vyznamenaný převezme insignii vyznamenání a listinu o jeho propůjčení nebo udělení.*“ Z toho vyplývá, že udělení státního vyznamenání není jednostranným aktem hlavy státu. Prezident republiky tedy nemůže vyznamenání vyznamenatému „vnutit“, nýbrž je třeba souhlasu vyznamenatého s udělením vyznamenání.
12. Podle § 13 zákona jsou řádovými dny, tj. dny pro udělování vyznamenání, 1. leden a 28. říjen. Ze zákona však nevyplývá, že by musela být vyznamenání udělována každý kalendářní rok, nýbrž že pokud jsou udělována, mají to být právě tyto dva dny v roce. Řádový den 1. leden však posledními dvěma prezidenty není využíván.
13. Ze zákona zároveň vyplývá, že vyznamenání se udělují v zásadě do konce života vyznamenatého, protože po jeho úmrtí, je-li občanem České republiky, se insignie vrací (§ 11 zákona). Vyznamenání tedy není uděleno na určitý předem přesně ohraničený časový úsek, tudíž v zásadě nelze říci, že by jeho neudělením v konkrétním kalendářním roce byl vyznamenaný určitým způsobem zkrácen. Jak již bylo řečeno, akt vyznamenání je završen předáním vyznamenání prezidentem, resp. jeho převzetím vyznamenaným. Pokud tedy prezident z jakéhokoliv důvodu vyznamenání nepředá a vyznamenaný nepřevzme, k vyznamenání nedošlo.
14. Vzhledem k tomu, že zákon nijak neomezuje platnost již vydaných rozhodnutí o udělení vyznamenání a vzhledem k tomu, že udělení vyznamenání není vázáno na konkrétní

rok, v němž bylo o udělení vyznamenání rozhodnuto, máme za to, že v obecné rovině lze v příslušný řádový den předat i ta vyznamenání, o nichž bylo rozhodnuto v jiném než v aktuálním kalendářním roce. Taková rozhodnutí si stále ponechávají svoji platnost, neboť ze zákona nelze nijak dovodit, že nepředáním vyznamenání pozbývá příslušné rozhodnutí svoji platnost. Samozřejmě by v důsledku toho mohla vzniknout specifická situace spočívající v tom, že v jeden řádový den budou předána vyznamenání, o nichž bylo rozhodnuto v odlišných letech, nicméně zákon takovému postupu nijak nebrání. Dovozejeme proto, že v příslušný řádový den je obecně možno předat i ta vyznamenání, o jejichž udělení bylo rozhodnuto v jiném než aktuálním kalendářním roce. Samotný fakt, že příslušná rozhodnutí jsou datována v jiném než aktuálním kalendářním roce, by nebyla tomuto postupu na překážku.

15. *In concreto* však nelze přehlédnout, že pokud je v jednotlivých kontrasiřnovaných rozhodnutích o udělení státních vyznamenání a na ně navazujících listinách uvedeno, že jsou předávána u příležitosti konkrétního řádového dne v konkrétním roce (zde je posuzován rok 2020, v němž se předávání státních vyznamenání nekonalo), pak k tomuto řádovému dni státní vyznamenání předána nebyla, jejich předání bez změny takových rozhodnutí spočívajících v aktualizaci by vedla k nejasnosti ohledně toho, od kterého data byl vyznamenáný skutečně vyznamenán. Jak bylo výše uvedeno, akt udělení státního vyznamenání je dovršen předáním a převzetím vyznamenání. Zároveň však nelze opomenout obsah příslušného rozhodnutí, pokud by se toto rozhodnutí s ohledem na konkretizaci řádového dne dostalo do rozporu s faktickou situací. V takovém případě lze doporučit vydání nového rozhodnutí s uvedením aktuálního řádového dne. Toto nové rozhodnutí ovšem ke své platnosti vyžaduje spolupodpis předsedy vlády ve smyslu čl. 63 odst. 1 písm. h) Ústavy.

Závěr

16. Podle našeho názoru obecně platí, že i v aktuálním kalendářním roce lze udělit (tj. odevzdat) ta vyznamenání, o nichž bylo rozhodnuto v kalendářním roce předcházejícím, přičemž takovému postupu není na překážku, že příslušná rozhodnutí jsou datována k předchozímu roku. Jinak řečeno, pokud by rozhodnutí byla pouze podepsána v roce 2020, nic by nebránilo tomu, aby státní vyznamenání byla udělena až v následujícím roce.

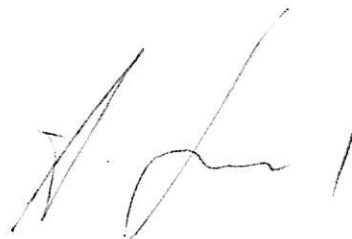
17. Protože však rozhodnutí i listiny o udělení uvádějí i konkrétní řádový den, tj. 28. říjen 2020, měla by být vydána nová rozhodnutí s uvedením aktuálního řádového dne. V opačném případě by nebyla splněna podmínka § 13 zákona.

18. Vzhledem ke konkrétnímu obsahu jednotlivých rozhodnutí o udělení státních vyznamenání, v nichž je specifikován řádový den, máme tedy za to, že by mělo být rozhodnuto znovu. Protože podmínkou platnosti rozhodnutí je též spolupodpis předsedy vlády, měl by být znovu proveden i kontrasiřnační akt. Návazně by měly být vydány i nové listiny o udělení státního vyznamenání.

19. Zároveň zastáváme názor, že pokud nebyla dosud příslušná vyznamenání odevzdána prezidentem republiky (resp. jím pověřenou osobou) a převzata vyznamenaným, k udělení vyznamenání nedošlo. Protože odevzdání vyznamenání je svěřeno prezidentovi republiky, případně osobě jím pověřené, pak pokud prezident či osoba jím pověřená tento akt nevykoná, nelze na danou osobu hledět jako na vyznamenanou.

20. Oznámení o osobách, o jejichž vyznamenání již dříve bylo rozhodnuto, nemá konstitutivní význam, a tedy právní relevanci. Bez předání (a převzetí) insignií vyznamenání a listiny není proces vyznamenání dokonán.

V Praze dne 25. srpna 2021



Prof. JUDr. Aleš Gerloch, CSc.